

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen 1313/2013/EU muuttamisesta (RescEU)

Valtioneuvoston selvitys: OSA; Ehdotus unionin pelastuspalvelumekanismista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen muuttamiseksi (RescEU)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen 1313/2013/EU muuttamisesta (RescEU) (U 3/2018 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Valtioneuvoston selvitys: OSA; Ehdotus unionin pelastuspalvelumekanismista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen muuttamiseksi (RescEU) (E 117/2017 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Veera Parko, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, valtioneuvoston kanslia
- erityisasiantuntija Mikko Hirvi, valtiovarainministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 23.11.2017 antanut päätösehdotuksen unionin pelastuspalvelumekanismista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen (EU/1313/2013) muuttamisesta. Komission ta-

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2018 vp

voitteena on päätösehdotuksen pikainen hyväksyminen jo kesään 2018 mennessä. Ehdotusta käsitellään näin ollen tiiviisti alkuvuoden 2018 aikana.

Ehdotuksessa esitetään muutoksia neuvoston ja Euroopan parlamentin päätökseen unionin pelastuspalvelumekanismista (1313/2013/EU). Ehdotuksen taustalla on unionin pelastuspalvelumekanismiin soveltamisesta vuosina 2014-16 tehty väliarviointi sekä EU:n tilintarkastustuomioistuinten kesällä 2017 annettu raportti. Väliarvioinnin mukaan mekanismin tavoitteet ovat EU:n tarpeiden kannalta tarkoituksenmukaisia. Arvioinnissa todetaan kuitenkin tarve sovittaa yhteen riskit ja avustusvalmiudet sekä uudelleen arvioida taloudellisia kannustimia ja yksinkertaistaa hallinnollisia käytäntöjä.

Päätösehdotus sisältää kansallisen tason ennaltaehkäisy- ja varautumistoimenpiteiden tukemiseen sekä pelastuspalvelumekanismiin kautta tarjottaviin avunantovalmiuksiin liittyviä ehdotuksia. Lisäksi ehdotus sisältää säännöksen Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI) ennakkoehdoista.

Valtioneuvoston kanta

Erityyppiset luonnon tai ihmisen aiheuttamat häiriö- ja kriisitilanteet ovat yhä useammin monialaisia. Suomi on sitoutunut vahvistamaan EU-yhteistyötä sisäisen turvallisuuden alalla. Häiriö- ja kriisitilanteisiin liittyviä EU:n tason järjestelyjä tulee kehittää sekä kansallisten viranomaisten ja EU:n toimielinten välistä yhteistyötä syventää. Suomi varautuu antamaan pelastustoimen alan kansainvälistä apua ja tarvittaessa myös vastaanottamaan apua muilta mailta. Unionin ja jäsenmaiden käytössä olevia avunannon välineitä tulisi käyttää täysimääräisesti ja joustavasti.

Valtioneuvosto tukee päätösehdotuksen tavoitetta pelastuspalvelumekanismiin toiminnan tehostamisesta vakaviin suuronnettomuus- ja kriisitilanteisiin vastaamisessa. Unionin on pystyttävä vastaamaan laaja-alaisesti luonnon ja ihmisen aiheuttamiin katastrofeihin unionissa ja sen ulkopuolella, kun apua pyytävän valtion omat voimavarat eivät ole riittäviä.

Pelastuspalvelumekanismilla vastattaisiin osittain samankaltaisiin luonnonkatastrofien hallintaan ja hoitoon liittyviin tarpeisiin, joihin on käytettävissä myös Euroopan solidaarisuusrahaston tukea ja Euroopan aluekehitysrahaston täydentävää tukea. Valtioneuvosto korostaa tarvetta EU:n eri budjettiotsakkeista rahoitettavien välineiden kokonaisvaltaiseen tarkasteluun sääntelyn yksinkertaistamiseksi, vaikuttavuuden lisäämiseksi ja päällekkäisyyksien purkamiseksi tulevalle EU:n monivuotisella rahoituskehyskaudella 2021 -.

Unionin avustusvalmiuksien poolin kehittäminen on kannatettavaa, koska esimerkiksi kesän 2017 Etelä-Euroopan metsäpalojen torjunnassa mekanismin toiminnassa on ollut puutteita. Komission ehdotuksessa on useita myönteisiä elementtejä EU:n pelastuspalveluyhteistyön kehittämiseksi.

Valtioneuvosto katsoo, että unionin yhteisiä avustus- ja katastrofivalmiuksia on kehitettävä kokonaisvaltaisesti. Unionin pelastuspalvelumekanismiin avulla tulisi tukea toimintaa, joka on vaikuttavaa ja EU:n tasolla lisäarvoa tuottavaa. Näin vahvistetaan unionin ja osallistujamaiden ky-

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2018 vp

kyä vastata myös uudenlaisiin ja monimuotoisiin uhkiin, mukaan lukien ilmastonmuutoksen aiheuttamat suuronnettomuus- ja kriisitilanteet, terrorismin jälkiseuraukset sekä hybridiuhat.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotuksen tavoitteeseen ennaltaehkäisy-, varautumis- ja avustustoimien välisen yhteyden vahvistamisesta. Riskienhallintasuunnitelmien ja kansallisten riskiarvioiden hyödyntäminen mekanismipäätöksen mukaisten toimien suunnittelussa on niin ikään kannatettavaa.

Valtioneuvosto katsoo, että rahoituksen suuntaamista Euroopan rakenne- ja investointirahastoissa voidaan ohjata ennakkoehdoin. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksellisesti veloitteeseen luovuttaa sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen liittyviä tietoja unionille taloudellisten sanktioiden uhalla osana tulevia ennakkoehtoja. Tarkempi kannanmuodostus ennakkoehdollisuusmekanismeihin tapahtuu samassa yhteydessä, kun arvioidaan komission esityksiä 2020 jälkeen sovellettavaksi sääntelyksi Euroopan rakenne- ja investointirahastoille.

Valtioneuvosto korostaa, että ensisijainen vastuu pelastusvalmiuksien ja varautumisen kehittämisen on jäsenvaltioilla itsellään. Esimerkiksi riskienhallintasuunnitelmien laatiminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Komissiolle toimitettavilla kansallisia toimia koskevia tietoja tulisi käsitellä siten, että ne tuottavat todellista lisäarvoa toiminnan kehittämiseen.

Valtioneuvosto korostaa asianmukaisten riskiarviointien merkitystä kaikessa pelastuspalvelumekanismiin liittyvässä toiminnassa, myös unionin tukemassa koulutus- ja harjoitustoiminnassa. Mahdollisten valmiuspuutteiden identifiointi ja EU:n käytössä olevien avustusvalmiuksien kehittäminen näiden pohjalta on tärkeää.

Kokonaan EU-rahoitettaviksi esitettävien kapasiteettien valinnan tulisi perustua riskiarviointeihin. Niitä ei tulisi käyttää korvaamaan kansallisia varautumis- ja valmiustoimia. Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdottamien uusien "RescEU" -valmiuksien toiminta- ja johtoperiaatteita sekä kustannustehokkuutta tulisi vielä selvittää tarkemmin neuvottelujen kuluessa. Komission ehdotuksesta ei selviä, millaiseen riskiarvioon tai -analyysiin ko. valmiuksien (metsäpalojen sammutuskalusto, suurtehopumput tulvantorjuntaan, rauniopelastusvalmiudet, kenttäsairaala-/lääkinnälliset valmiudet) valinta perustuu.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että lopullinen päätös kansallisten avustusvalmiuksien lähettämisestä kansainvälisiin tehtäviin säilyy kyseessä olevan jäsenvaltion päätösvallassa, vaikka valmiudet olisivat sidottu eurooppalaiseen avustusvalmiuksien pooliin.

Valtioneuvosto painottaa varojen käytön vaikuttavuutta ja pohjautumista tosiasiallisille tarpeille. Ehdotettu lisärahoitus tulisi hoitaa ensisijaisesti uudelleenkohdennuksilla. Ehdotuksen mukaan komissio voisi päättää "RescEU" -valmiuksien kokoonpanon muuttamisesta delegoidulla säädöksellä. Valtioneuvosto katsoo, että päätettäessä säädösvallan tai täytäntöönpanotoimivallan mahdollisesta delegoimisesta komissiolle tulee ottaa huomioon jäsenmaiden kansallinen toimivalta pelastuspalvelun alalla. Jäsenmaiden asiantuntijoita tulee kuulla delegoituja säädöksiä laadittaessa toimielinten välisen yhteisymmärrysasiakirjan mukaisesti.

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Komissio on 23.11.2017 antanut päätösehdotuksen unionin pelastuspalvelumekanismista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen (EU/1313/2013) muuttamisesta. Komission tavoitteena on päätösehdotuksen pikainen hyväksyminen jo kesään 2018 mennessä. Ehdotusta käsitellään näin ollen tiiviisti alkuvuoden 2018 aikana.

Vuoden 2014 alussa voimaan tulleella päätöksellä perustetun unionin pelastuspalvelumekanismiin tarkoituksena on ollut parantaa ja tehostaa jäsenvaltioiden yhteistyötä sekä helpottaa koordinoitua pelastuspalvelun alalla luonnon ja ihmisen aiheuttamien katastrofien ennaltaehkäisyssä, varautumisessa ja avustustoiminnassa. Pelastuspalvelumekanismiin toiminta perustuu eurooppalaiseen hätäavun koordinoitukeskukseen (ERCC) sekä eurooppalaisiin hätäpuvalmiuksiin, jotka sisältävät muun muassa pelastusmuodostelmia ja asiantuntijoita. Järjestelmä perustuu mekaniismiin osallistuvien jäsenvaltioiden kansallisiin valmiuksiin, joiden lopullinen käyttöönotto kuuluu jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan. Voimassa oleva päätös sisältää pelastuspalvelun rahoitusvälineen rahoituskehyskaudelle 2014—2020.

Komissio ehdottaa kohdennettuja muutoksia unionin pelastuspalvelumekanismista annettuun päätökseen. Ehdotuksen taustalla ovat mekanismin soveltamisesta vuosina 2014—2016 tehty väliarviointi ja EU:n tilintarkastustuomioistuimen raportti kesältä 2017. Hallintovaliokunta antaa yhteisen lausunnon samaa asiaa koskevista 21.12.2017 annetusta valtioneuvoston selvityksestä (E 117/2017 vp) ja 15.2.2018 annetusta valtioneuvoston kirjelmästä (U 3/2018 vp).

Avustusvalmiudet

Komission näkemyksen mukaan jäsenvaltioiden vapaaehtoiisiin avustustoimiin perustuva mekanismi ei ole toiminut riittävän tehokkaasti vastattaessa laajoihin, useita jäsenvaltioita koskeviin onnettomuus- ja kriisitilanteisiin. Esimerkkinä näistä tilanteista mainitaan kesän 2017 laaja-alaiset metsäpalot Etelä-Euroopassa, joiden aikana jäsenvaltiot eivät kyenneet toimittamaan riittävästi pyydettyä sammutuskapasiteettia oman kansallisen tilanteensa vuoksi.

Pelastuspalvelumekanismiin tavoitteet ovat mekanismin soveltamisesta tehdyn väliarvioinnin mukaan EU:n tarpeiden kannalta tarkoituksenmukaisia. Riskien ja avustusvalmiuksien yhteensovittamiselle sekä taloudellisten kannustimien uudelleen arvioinnille ja hallinnollisten käytäntöjen yksinkertaistamiselle on kuitenkin tarvetta.

Valiokunta pitää EU:n yhteisten avustus- ja katastrofivalmiuksien kokonaisvaltaista kehittämistä kannatettavana. Unionin pelastuspalvelumekanismilla tulee ensisijaisesti tukea toimintaa, joka on mahdollisimman vaikuttavaa ja joka tuottaa lisäarvoa EU:n tasolla. EU:n kykyä vastata myös uudenslaisiin ja aiempaa monimuotoisempiin uhkiin, kuten ilmastonmuutoksen aiheuttamat suur-onnettomuus- ja kriisitilanteet, terrorismin jälkiseuraukset ja hybridiuhat, on perusteltua vahvistaa.

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2018 vp

Komissio ehdottaa, että pelastuspalvelumekanismin sisälle luodaan kaksitasoinen avustusvalmiuksien pooli, joka koostuu jäsenvaltioiden vapaaehtoisesti unionin käyttöön antamista avustusvalmiuksista (European Civil Protection Pool) ja komission omista EU-tason valmiuksista (RescEU). Jälkimmäinen on uusi elementti nykyiseen pelastuspalvelumekanismiin nähden.

Voimassa olevan päätöksen mukaiset eurooppalaiset hätäapuvalmiudet muodostuvat jäsenvaltioiden ennalta vapaaehtoisesti ilmoittamista kansallisista valmiuksista. Suomi on ilmoittanut unionin hätäapuvalmiuksien pooliin rauniopelastusmuodostelman, joka on erikoistunut kylmissä olosuhteissa toimimiseen sekä teknisen avun ja tuen muodostelman. Vaikka valmiusreservin sitovuutta on tarkoitus vahvistaa, pooliin ilmoitetut valmiudet pysyvät edelleen jäsenvaltioiden hallinnassa ja päätäntävallassa niissä tilanteissa, joissa mekanismi aktivoidaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että toimivalta päättää näiden kansallisten resurssien lähettämisestä kansainvälisiin avunantotehtäviin säilyy jäsenvaltiolla itsellään.

Uudet EU-tason valmiudet on määrä perustaa täydentämään jäsenvaltioiden kansallisia valmiuksia niitä tilanteita varten, joissa olemassa olevat kansalliset valmiudet eivät ole riittäviä. Nämä valmiudet koostuvat ehdotuksen mukaan metsäpalojen sammutusvalmiuksista (sammutuslentokoneet), suurtehopumpuista (tulvat), rauniopelastusvalmiuksista (maanjärjestykset) sekä kenttä-sairaala- ja lääkinällisistä hätäaputiimeistä. Komissio voisi ehdotuksen mukaan näiden omien valmiuksiensa luomiseksi esimerkiksi hankkia tai vuokrata valmiuksia, joita voitaisiin käyttää poikkeuksellisissa jäsenvaltioiden voimavarat ylittävissä tilanteissa.

Saadun selvityksen mukaan komission ehdotuksesta ei käy ilmi, millaiseen riskiarvioon edellä mainittujen valmiuksien valinta perustuu. Tavoitteena on vastata Euroopassa usein toistuviin riskeihin, kuten tulvatilanteisiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että sekä koulutuksen ja harjoitusten suunnittelussa että avunantovalmiuksien kehittämisessä hyödynnetään asianmukaisia riskinarvioita.

Ehdotuksen mukaan komissiolla olisi valta antaa delegoituja säädöksiä, joilla määriteltäisiin RescEU:n valmiudet, tarvittavat avustusvalmiuksien lajit ja tarkistettaisiin tarvittaessa RescEU:n kokoonpanoa. Valiokunta painottaa, että päätettäessä mahdollisesta säädösvallan delegoimisesta komissiolle on otettava huomioon jäsenvaltioiden kansallinen toimivalta pelastuspalvelun alalla. Myös jäsenvaltioiden asiantuntijoita on kuultava delegoituja säädöksiä laadittaessa.

Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Pelastuspalvelu on yksi niistä aloista, joilla jäsenvaltiot säilyttävät toimivaltansa sen olennaisilta osin ja joissa unionilla on vain rajallinen ja täydentävä toimivalta (SEUT 6 artikla). Unionin toimivalta rajoittuu toimiin, jotka tukevat, yhteen sovittavat ja täydentävät jäsenvaltioiden toimia.

Käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa toimivallan jaolla on merkitystä erityisesti suhteessa ehdotettuun EU-tason hätäapuvalmiuteen, johon komissio ehdotuksen mukaan hankkisi voimavarat EU-rahoituksella. Komissio tekisi ehdotuksen mukaan päätöksen näiden valmiuksien käytöstä ja sillä olisi myös määräys- ja valvontavalta näiden valmiuksien osalta. Neuvoston oikeudellinen yksikkö on todennut voimassa olevan pelastuspalvelumekanismin päätöksen oikeusperustan (SEUT 196 artikla) asianmukaiseksi. Käsiteltävänä oleva ehdotus sisältää kuitenkin elementtejä,

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2018 vp

jotka laajentavat komission roolia nykyisestä. Saadun selvityksen mukaan neuvoston oikeuspalvelun on tarkoitus antaa lausunto asiasta lähiaikoina.

Ehdotus on komission mukaan toissijaisuusperiaatteen mukainen. Voimassa olevaan lainsäädäntöön ehdotetut muutokset koskevat harvinaisia, mutta vakavia häiriötilanteita, joissa tarvitaan EU:n tukea. EU-tason valmiuksia käytettäisiin viimesijaisena keinona tilanteissa, joissa muut avustusvalmiudet eivät ole riittäviä.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että komissiolta tulee saada lisäselvitystä oikeusperustan riittävyydestä ja toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta erityisesti suhteessa komission ehdotettuun rooliin avustusvalmiuksien käyttöönotosta päättämisessä, niiden hallinnassa ja operatiivisessa käytössä. Myös mekanismista, jolla Euroopan rakenne- ja investointirahastojen tuki sidotaan kansallisista varautumissuunnitelmista annettaviin tietoihin, tarvitaan tässä tarkoituksessa lisätietoja.

Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen kannalta on keskeistä varmistaa, että uusia EU-tason valmiuksia käytetään vain poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa muut toimet on todettu riittämättömiksi. Uusia valmiuksia ei myöskään tule käyttää korvaamaan kansallisia valmius- ja varautumistoimia. Valiokunta tähdentää, että lopullisen päätösvallan kansallisten avustusvalmiuksien lähettämiseksi kansainvälisiin tehtäviin on säilyttävä jäsenvaltiolla, vaikka valmiudet olisikin si-dottu eurooppalaiseen avustusvalmiuksien reserviin.

Taloudelliset vaikutukset

Nykyisen pelastuspalvelumekanismin rahoitukseen ehdotetaan 280 miljoonan euron lisäystä vuosille 2018—2020. Suurin osa tästä on tarkoitus rahoittaa monivuotiseen rahoituskehykseen sisältyvällä joustovälineellä, jota varten on varattu vuosittain tietty summa käytettäväksi yllättävien ja äkillisten menojen rahoittamiseen tilanteissa, joissa ei ole mahdollisuutta budjetin sisäisiin uudelleenkohdennuksiin.

Ehdotus on kiinteässä yhteydessä pelastuspalvelun rahoitusvälineen seuraavaan monivuotiseen rahoituskehykseen. Komission odotetaan antavan ehdotuksensa uudeksi rahoituskehykseksi loppukeväästä 2018.

Toteutuneista avustusoperaatioista ja avustusvalmiuksien kansainväliseen valmiuteen saattamisesta jäsenvaltioille korvattavan osarahoituksen perusteita ehdotetaan muutettaviksi. Komissio rahoittaa nykyisin vain operaatioiden kuljetuskustannuksia. Jatkossa rahoitusta voi hakea esimerkiksi valmiuksien päivittämiseen kansainväliseen valmiuteen sopiviksi. Osarahoituksen myöntäminen edellyttää valmiuden sitomista pooliin määrätyksi ajaksi. Ehdotetut EU-tason valmiudet rahoitetaan kokonaan EU:n budjetista.

Pelastuspalvelumekanismi sisältää uusia sitoumuksia yhteensä 231,79 miljoonaa euroa, jotka maksuiksi purkautuessaan aiheuttavat Suomelle 3,7 miljoonan euron taloudelliset vaikutukset siihen verrattuna, että sitoumusten määrä ei kasva. Uudelleen kohdentaminen ei lisää Suomen maksuja. Valiokunta painottaa valtioneuvoston tavoin, että ehdotettu lisärahoitus tulee järjestää ensi-

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2018 vp

sijaisesti uudelleen kohdennuksilla. Ehdotuksella ei ole saadun selvityksen mukaan suoraa vaikutusta Suomen kansallisen pelastustoiminnan tai sen valmiuden ja rakenteiden rahoitukseen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 8.3.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Matti Semi vas
jäsen Tapani Tölli kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo