

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2012 vp

Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi unionin pelastuspalvelumekanismista

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 16 päivänä huhtikuuta 2012 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi unionin pelastuspalvelumekanismista (U 22/2012 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että

hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana
- neuvotteleva virkamies Jukka Metso, sisäasiainministeriö.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksen rakenne perustuu pelastuspalvelupolitiikan neljään tärkeimpään lohkoon, jotka ovat ennaltaehkäisy, valmius, avustustoimet ja ulkoinen ulottuvuus. Lisäksi siinä annetaan määräykset rahoituskelpoisista toimista.

Päätöksen on määrä tukea jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä kohti tehokkaampaa ja yhtenäisempää lähestymistä katastrofien hallinnassa. Tavoitteena on tehostaa ennaltaehkäisytoimia koskevien EU:n poliittisten puitteiden merkitystä ja yhdistää ne tehokkaasti valmius- ja avustustoimiin.

Valmiustoimien tärkein painopiste on parantaa avustustoimien suunnittelua sekä tehostaa EU:n avustusvalmiuksia ja yleistä valmistautumista laajamittaisiin katastrofeihin. Avunantoa ja onnettomuuksien torjuntaa sekä EU:n sisällä että kolmansissa maissa koskevan luvun tavoit-

teena on varmistaa entistä tehokkaammat ja nopeammat avustustoimet.

Rahoitussäännökset on sisällytetty omaan lukuun. Tukikelpoiset toimet on ryhmitelty yleisiin toimiin, ehkäisy- ja valmiustoimiin sekä avustus- ja kuljetustoimiin. Niihin sisältyy uusille toimille annettava tuki. Voimassa olevan rahoitusvälineen kuljetuksille annettavaa tukea koskevia säännöksiä on tarkoitus muuttaa ja yksinkertaistaa. Rahoituksen ehtoja tarkistetaan lisäämällä yhteisrahoituksen määrä enintään 85 prosenttiin tukikelpoisista kokonaiskustannuksista ja rajoitetuissa tapauksissa 100 prosenttiin, jos määrätyt kriteerit täyttyvät.

Uusissa säännöksissä annetaan yhdelle jäsenvaltiolle mahdollisuus ottaa johtoasema ja pyytää EU:n rahoitustukea operaatioihin, joihin osallistuu useita jäsenvaltioita. Myös apua pyytävälle vahinkoa kärsineelle jäsenvaltiolle ane-

taan mahdollisuus pyytää unionin rahoitustukea sen alueen ulkopuolella sijaitsevien avustusvalmiuksien kuljetukseen.

Rahoitustuen muotoja ja täytäntöönpanomennettelyjä muutetaan, jotta kulut voidaan maksaa avustuksina, korvauksina, julkisina hankintasopimuksina tai rahoitusosuuksina erityisrahastoihin. Avustusten ja julkisten hankintasopimusten ollessa kysymyksessä hätäapuun liittyviä operaatioita ei tarvitse sisällyttää komission vuotuisen työohjelmaan.

Komission ehdotus liittyy kiinteästi EU:n monivuotisesta rahoituskehyksestä 2014—2020 käytäviin neuvotteluihin, ja esimerkiksi rahoituspäätökset ovat alisteisia rahoituskehyksen kokonaistasoon liittyvälle ratkaisulle.

Komissio esittää ohjelman rahoitukseksi rahoituskehyskaudelle 513 miljoonaa euroa.

Ehdotuksen tarkemman sisällön osalta viitataan valtioneuvoston kirjelmään.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta uudeksi päätökseksi unionin pelastuspalvelumekanismin hyvänä lähtökohtana tuleville neuvotteluille ja kannattaa nykyisten kahden neuvoston päätöksen yhdistämistä yhdeksi unionipäätökseksi.

Valtioneuvosto tukee EU:n katastrofivalmiuksien kokonaisvaltaista kehittämistä. Unionin on kyettävä vastaamaan kaikenlaisiin luonnonkatastrofeihin ja ihmisen aiheuttamiin katastrofeihin unionissa ja sen ulkopuolella tehokkaasti ja koordinoitusti kaikkia tarvittavia välineitä hyödyntäen. Joulukuun 2010 neuvoston päätelmien mukaisesti komission ehdotus tulee nähdä osana laajempia pyrkimyksiä vahvistaa EU:n katastrofivalmiuksia, mukaan lukien tuleva EUH:n ja komission yhteisesitys yhteisvastuulausekkeen soveltamisesta sekä mahdolliset tukitoimet yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa. Tarvittavat EU-tason koordinaatiojärjestelyt on varmistettava huomioiden komission, EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ja EU:n ulkosuhdehallinnon roolit ja vastuut sektorilla.

Komission tiedonannon mukaan unionin pelastuspalvelutoimilla on kolme merkittävää haastetta, joihin ehdotuksella pyritään vastaamaan. Nämä haasteet ovat suurten hätätilojen yleistyminen ja niiden vakavuuden ja monimutkaisuuden lisääntyminen, nykyisen taloustilanteen aiheuttamat rahoitusrajoitukset ja nykyisten kahden päätöksen sisältämät rajoitukset, jotka vaikuttavat katastrofiavun tehokkuuteen, vaikuttavuuteen ja johdonmukaisuuteen.

Uudessa ehdotuksessa on useita asioita, jotka tulee tarkemmin selvittää ennen valtioneuvoston lopullisen kannan muodostamista.

Säädösehdotus on annettu unionisopimuksen 196 artiklan nojalla. Jatkossa tulee selvittää, onko säädöserusta riittävän kattava ja onko uudessa ehdotuksessa asioita, joista ei voi tai ei ole tarkoituksenmukaista säätää artiklan 196 nojalla.

Yhteisvastuulausekeartiklan 222 ja pelastuspalveluartiklan 196 käyttöä suuronnettomuuksissa ja terrori-iskuissa tulee selvittää, samalla kun selvitetään ja valmistellaan yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevia sääntöjä. Sama selvitystyö tulee tehdä myös mm. humanitaarisen avun, terveydenhuollon, sotilasvoimavarojen ja konsulitoiminnan osuudesta pelastuspalvelun avunannossa.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotuksen tulee kattaa nykyisin voimassa olevien päätösten mukainen laaja-alainen pelastuspalveluyhteistyö ja sen rahoitus, kuten esimerkiksi yleinen jäsenmaiden välinen pelastuspalveluyhteistyö kaikkine toimintamuotoineen sisältäen tutkimukset, projektit, ohjelmat, tiedonvaihto, verkostojen kehittäminen, koulutus ym. Esitettyssä muodossaan päätösehdotus keskittyy yksinomaan suuronnettomuuksiin varautumiseen ja niihin liittyviin toimiin, kuten avunantoon.

Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että ennaltaehkäisy on uudessa päätösehdotuksessa oma lukunsa.

Valtioneuvosto ei kuitenkaan voi kannattaa ehdotuksen ennaltaehkäisyä koskevia kohtia esitettyssä muodossa. Riskienhallintasuunnitelmissa säätäminen ei valtioneuvoston näkemyksen mukaan kuulu päätöksen toimivaltaan. Riskien-

hallintasuunnitelmat, niiden sisällöstä päättäminen ja suunnitelmista tiedottaminen on kansallista jäsenmaiden toimivaltaa. Myöskään suunnitelmien lähettäminen ja alistaminen komission toimenpiteille eivät valtioneuvoston näkemyksen mukaan ole unionisopimuksen mukaisia. Esitetyt menettelyt voidaan lukea unionisäännösten harmonisoinniksi ja puuttumiseksi kansallisiin pelastuspalvelurakenteisiin.

Toisaalta valtioneuvoston näkemyksen mukaan ennaltaehkäisyä on käsitelty kapea-alaisesti keskittymällä vain riskien arviointiin ja hallintaan. Tältä osin luvun soveltamisalaa tulisi laajentaa sitomatta ennaltaehkäisytoimia pelkäämään suuronnettomuuksiin ja niiden riskinarviointeihin ja -hallintaan.

Valtioneuvosto voi tukea luvussa 3 valmiuden kehittämiseksi ehdotettuja toimia, joilla ollaan luomassa eurooppalaisia hätäapuvalmiuksia. Komission ja jäsenmaiden vastuita ja velvollisuuksia avunannon suunnittelussa ja voimavarojen kehittämisessä on uudistettu ja muutettu perustumaan vapaaehtoisuuteen ja parempaan etukäteissuunnitteluun. Päätöksessä ehdotetaan eurooppalaisten hätäapuvalmiuksien luomista jäsenmaiden ennakkoon sitomien avustusvalmiuksien vapaaehtoisten reservien muodossa. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti vapaaehtoisuuteen perustuvaan eurooppalaiseen hätäapuvalmiuteen. Lisäksi ehdotus sisältää mahdollisuuden sijoittaa näitä ja muita valmiuksia ennakkoivasti unionin sisällä oleviin logistisiin keskuksiin.

Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksellisesti siihen, että komissio voisi rahoittaa joko osin tai kokonaan näiden hätäapuvalmiuksien rakentamista ja ennakkoisijoittamista. Jos komissio aikoo rahoittaa 11 ja 12 artiklan mukaisia jäsenmaiden eurooppalaisia hätäapuvalmiuksia, rahoitus tulisi soveltuvin osin laajentaa kattamaan myös muut luvussa 3 määritellyt jäsenmaiden avustustoimiin tarjoamat valmiustoitimet. Pelastustoimen henkilöstön kansainvälisissä operaatioissa saama kokemus ja kalustovalmiuden kehittäminen EU:n mahdollisella tuella voisivat parantaa merkittävästi myös kotimaan valmiuksia erilaisissa luonnon- tai suuronnetto-

muustilanteissa ja tukea varautumista kansainvälisen pelastuspalveluavun vastaanottamiseen tarvittaessa.

Valtioneuvosto kannattaa avunannon päätöksenteon yksinkertaistamista ja yhtenäistämistä siten kuin ehdotuksessa ehdotetaan samalla pitäen tärkeänä ja välttämättömänä, että jäsenmaiden osallistuminen päätöksentekoon taataan nykyisellä tasolla.

Ehdotuksessa painotetaan etukäteissuunnittelun tärkeyttä ja siirtymistä reaktiivisesta ad hoc-toiminnasta paremmin suunniteltuun ja varmempaan valmiuteen. Tästä syystä siinä tulisi paremmin huomioida avustustoimien alueellinen (avustusetäisyydet) ja laadullinen ensisijaisuus. Ehdotuksessa ei myöskään mainita avustukohteen lähellä olevien henkilö- ja materiaalliresurssien käyttömahdollisuutta ja niiden käytön tukemista.

Valtioneuvosto ottaa kantaa pelastuspalvelun rahoitukseen osana rahoituskehityksen kokonaisuutta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että rahoitussäännöksiä koskevan luvun määräykset yleisten ja yksilöityjen tukikelpoisten toimien osalta on riittävin osin sisällytetty päätösehdotuksen ennaltaehkäisyä, valmiutta ja avustustoimia koskeviin lukuihin. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksellisesti esityksiin siitä, miten suurella osuudella unioni rahoittaa jäsenmaiden valmiuksien rakentamista. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti EU:n rahoitusosuuden kasvattamiseen. Valtioneuvosto katsoo, että riittävä kansallinen rahoitusosuus on tärkeä jäsenvaltioiden omistajuuden varmistamiseksi.

Valtioneuvosto tarkentaa neuvottelujen edettyä pidemmälle kantansa ehdotuksessa esitettyihin asioihin ja unionin hätäapuvalmiuksia koskeviin rahoitusosuuksiin.

Valtioneuvosto pitää ongelmallisena sitä, että pelastuspalvelu-käsite ja siihen liittyvät termit, kuten ennaltaehkäisy ja valmius, tulkitaan hyvin eri lailla eri jäsenmaissa ja komissiossa. Tämä eroavuus tulkinnoissa hankaloittaa yhteistyötä ja säädösten tulkintaa. Jäsenmaiden ja komission lähestymistapojen eroavuudet tulisikin kartoittaa ja selkiyttää ehdotuksen jatkotyöstämistä varten.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Käsiteltävänä olevan ehdotuksen tavoitteena on tukea, koordinoita ja täydentää jäsenvaltioiden toimia pelastualalla. Pyrkimyksenä on ehkäistä luonnonkatastrofeja ja ihmisten aiheuttamia katastrofeja unionissa ja sen ulkopuolella, valmistautua niihin sekä antaa apua katastrofitilanteissa. Samalla pyritään kansalaisten aineellisten vahinkojen ja ympäristön nykyistä korkeampaan suojelun tasoon. Ehdotuksen tarkoituksena on korvata vuoden 2007 päätös pelastuspalvelumekanismista ja hyväksyä nykyisen vuosien 2007—2013 rahoitusvälineen sijaan uusi rahoituspäätös vuosille 2014—2020.

Ehdotuksessa päätökseksi unionin pelastuspalvelumekanismista tärkeimpiä tunnistettuja nykytilaa koskevia ongelmia ovat avun tehokkuuden puutteet, avustusvalmiuksien puutteet, avustuskuljetusten saatavuus ja ennaltaestävyyteen liittyvät puutteet.

Valiokunta tukee valtioneuvoston tavoin unionin katastrofivalmiuksien kehittämistä kokonaisvaltaisesti. Jäsenmaiden on yhdessä unionin kanssa kyettävä vastaamaan erilaisiin luonnon- ja muihin katastrofeihin tehokkaasti ja koordinoitusti kaikkia tarvittavia välineitä hyödyntäen. Valtioneuvoston kantaan yhtyen valiokunta pitää komission ehdotusta uudeksi päätökseksi hyvänä lähtökohtana ja kannattaa nykyisten kahden neuvoston päätöksen yhdistämistä yhdeksi unionipäätökseksi. Ehdotuksessa on kuitenkin useita kohtia, jotka tulee tarkemmin selvittää ennen lopullisen kannan muodostamista.

Nykyisin voimassa olevien päätösten mukainen yhteistyö ja rahoitus kattaa pelastuspalve-

lun laajasti eri toimintamuotoineen. Käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa sen sijaan painottuvat liiallisesti suuronnettomuudet, ja siitä puuttuu muu laaja-alainen pelastuspalveluyhteistyö.

Myönteistä on, että ennaltaehkäisy sisältyy päätösehdotukseen omana lukunaan. Puutteena on kuitenkin nostettava esiin se, että suomalaisesta näkökulmasta ja lähestymistavasta poiketen ennaltaehkäisyä on käsitelty liian kapea-alaisesti keskittymällä tältäkin osin suuronnettomuuksien riskien arviointiin ja hallintaan. Valiokunta pitää tärkeänä päätöksen soveltamisalan laajentamista.

Valtioneuvoston kannasta ilmenee, että käsitte pelastuspalvelu ja siihen liittyvät termit ymmärretään unionin puitteissa eri tavoin. Valiokunta tähdentää eri jäsenmaiden ja komission lähestymistapojen kartoittamista ja selkiyttämistä päätösehdotuksen jatkovalmistelussa. Valiokunta tukee valtioneuvoston kantaa myös siltä osin, että riskien hallintasuunnitelmat, niiden sisällöstä päättäminen ja suunnitelmista tiedottaminen kuuluvat kansallisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan. Suunnitelmia ei tämän vuoksi tule alistaa komissiolle. Myös onnettomuuksiin varautuminen on ensisijaisesti jäsenvaltion vastuulla. Tämän vuoksi on luontevaa avunantovalmiuksien parantamisen perustuminen suurissa hätätilanteissa jäsenmaiden vapaaehtoisuuden pohjalta annettavaan resurssiapuun.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 4 päivänä toukokuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Maarit Feldt-Ranta /sd	Antti Lindtman /sd
jäs.	Heikki Autto /kok	Markus Lohi /kesk
	Rakel Hiltunen /sd	Pirkko Mattila /ps
	Risto Kalliorinne /vas	Outi Mäkelä /kok
	Mika Kari /sd	Tapani Mäkinen /kok
	Elsi Katainen /kesk	Markku Mäntymaa /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.