

# EU:n kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistaminen; Suomen näkemyksiä varautumisunionistrategian valmisteluun

Kokous

Eduskuntatunnus

## Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oheisella E-kirjeellä täydennetään E 58/2023 vp (EU-avaintavoitteet) selvityksessä kokonaisturvallisuuteen ja unionin kriisivarautumiseen liittyen muodostettuja kantoja.

Komissio sai maaliskuun 2024 Eurooppa-neuvoston päätelmissä tehtäväksi ehdottaa EU:lle varautumisstrategiaa. Sisältöön vaikuttavat kaksi keskeistä työlinjaa. Ensinnäkin EU-puheenjohtajamaa Belgia on laatimassa neuvoston päätelmiä horisontaalisesta kriisinhallinnasta, jotka on tarkoitus hyväksyä yleisten asioiden neuvostossa kesäkuussa. Tätä ennen päätelmistä on tarkoitus käydä keskustelu kesäkuun oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 13.-14.6.2024. Päätelmiä käsitellään varautumista, toimintakykyä ja selviytymiskykyä tulevien kriisien varalta käsittelevässä neuvoston ad hoc -työryhmässä. Päätelmät muodostavat jäsenvaltioiden näkemyksen kriisivarautumisen kehittämiseen EU-tasolla. Toinen työlinja on komission puheenjohtajan presidentti Niinistöltä pyytämä raportti.

Tällä E-kirjeellä muodostetaan Suomen kantoja neuvoston päätelmiä koskeviin neuvotteluihin sekä Suomen ennakkovaikuttamiseen tulevan komission työohjelmaan ja sen sisältöihin kriisivarautumisen ja resilienssin osalta ajatellen tulevaa varautumisstrategiaa.

## Suomen kanta

Suomi on ottanut aikaisemmin kantaa aiheeseen EU-avaintavoitteita koskevassa E-kirjeessä (E 58/2023 vp) sekä EU:n kriisivarautumista koskevassa E-kirjeessä (E 60/2022 vp). Tällä E-kirjeellä Suomi täydentää aikaisempia kantojaan seuraavasti:

Suomi pitää erityisen tärkeänä, että Euroopan unionin varautumista ja kriisitoiminnan kokonaisvaltaista, koordinoitua ja kaikki uhat kattavaa lähestymistapaa, mukaan lukien EU:n varautumisstrategia, edistetään Eurooppa-neuvoston maaliskuun 2024 päätelmien mukaisesti. Horisontaalista, kaikki relevantit politiikka-alat kattavaa kriisivarautumista tulee edistää parhaalla mahdollisella tavalla ja sen tulisi olla keskeisessä roolissa tulevan komission ohjelmassa. Tässä työssä on kuitenkin huomioitava se, että Euroopan unionin toimintamahdollisuudet vaihtelevat riippuen siitä, millä politiikka-alueella toimia halutaan edistää.

Suomi katsoo, että suomalainen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaan perustuva toimintamalli tarjoaa hyödynnettäviä periaatteita EU:n varautumisen ja kriisitoiminnan vahvistamiselle. Suomi pitää kuitenkin tärkeänä, että strategian sisältö ja eurooppalainen toimintamalli luodaan vahvassa jäsenmaiden välisessä yhteistyössä. Suomi huomauttaa myös, että kukin jäsenvaltio on vastuussa omasta varautumisestaan ja huoltovarmuudesta. Tämän vuoksi on keskeistä, että EU-tason toimilla täydennetään ja vahvistetaan kansallisia rakenteita tarpeelliseksi katsotulla tavalla, kuitenkin toimivia kansallisia rakenteita heikentämättä.

Suomi korostaa, että kyseessä on uusi EU-tason aloite, joten toimintamallin hyväksynnälle ja muotoilulle on tärkeää varata riittävästi aikaa sitoutumisen varmistamiseksi.

#### *EU-tason kokonaisturvallisuuden vahvistamisen lähtökohdat*

Suomi huomauttaa, että globaalien keskinäisriippuvuuksien takia lähes kaikilla kriiseillä, missä päin maailmaa tahansa, on vaikutuksia myös EU:hun ja jäsenvaltioihin. Käynnissä voi olla myös useita kriisejä samanaikaisesti. Kriisitilanteissa jäsenvaltiot ja kansalliset odottavat myös EU:lta vahvoja toimia. Globaaleissa kriiseissä EU:n rooli ja unionin intressien ja arvojen edistäminen korostuvat.

Suomen näkemyksen mukaan monimutkaiset ja rajat ylittävät kriisit edellyttävät yhä enemmän EU-tason varautumista, mukaan lukien yhteisiä kapasiteetteja ja suorituskykyä. EU-tason yhteisten kapasiteettien kehittäminen tulee olla strategista ja pitkäjänteistä ja Suomi tukee tätä työtä. Olemassa olevien kapasiteettien ylläpito ja toiminta sekä jatkorahoitus tulee turvata.

Suomi katsoo, että pidemmällä aikajänteellä myös varautumista koskevan EU-lainsäädännön kehittämistä voitaisiin tarkastella unionin toimivallan rajoissa. Suomi korostaa kuitenkin, että yritysten toimintamahdollisuudet ja liikkumatila globaaleilla markkinoilla tulisi turvata. Sisämarkkinoiden toiminnan jatkuvuus edellyttää kriittisten tuotteiden, palvelujen ja työvoiman liikkuvuuden jatkumista mahdollisimman häiriöttä. Pääpaino varautumisessa tulisi olla EU-tason ja jäsenvaltioiden sekä yksityisen sektorin välisen yhteistyön, toisilta oppimisen ja koordinaation lisäämisessä.

Suomi tukee Ukrainaa sen sotaponnisteluissa ja katsoo, että Ukrainan kokemukset poikkeusoloissa toimimisesta tulisi kerätä systemaattisesti talteen ja hyödyntää EU:n varautumistyössä kaikilla sektoreilla. Myös muiden aiempien kriisien kokemusten hyödyntäminen kehitystyössä on tärkeää.

#### *Varautumisunionistrategia*

Suomi tukee varautumisunionistrategian laadintaa ja korostaa, että EU-tason kokonaisturvallisuuden vahvistamisen ja varautumisunionistrategian luomisen tärkein tavoite tulisi olla EU:n ja sen jäsenvaltioiden varautumisen tason parantuminen.

Suomen näkemyksen mukaan strategian tulisi kattaa koko turvallisuuden sykli eli ennakointi (foresight), varautuminen (preparedness), vaste (response capability) ja toipuminen (recovery). Strategian tulisi koota eri sektoreiden varautumisen vahvistamiseen liittyvät toimenpiteet ja suunnitelmat yhteen koherentiksi politiikaksi, joka olisi osiensa summaa vahvempi.

Suomen näkemyksen mukaan strategian tulisi parantaa unionin ja jäsenvaltioiden valmiuksia ja niiden välistä varautumisyhteistyötä huomioiden mahdollisimman laajasti myös elinkeinoelämän, kolmannen sektorin ja kansalaisten rooli varautumisessa.

Suomi katsoo, että strategiassa tulisi määritellä varautumisen ja vasteen tasoon liittyviä eri sektoreita koskevia suosituksia ja tavoitteita sekä EU-tasolle että jäsenvaltioille. Kokonaisuutta tulisi arvioida säännöllisesti ja unionin tulisi kehittää tarkoitusta varten arviointi-kehikko. Arvioinnin perusteella komissio voisi ryhtyä tarvittaviin toimiin tukeeseen jäsenvaltioita.

Suomi huomauttaa, että varautumisessa ei ole kyse vain esimerkiksi kriisinhallinnasta ja siviilivalmiudesta, vaan laajemmasta turvallisuuskokonaisuudesta, kuten sisämarkkinoiden kriisinsietokyvystä, huoltovarmuudesta ja toimitusketjuista, hybridi- ja kyberuhista, kriittisten infrastruktuurien uhista, terveysuhista, lääkkeiden saatavuudesta, ruokaturvasta ja vesihuollosta, ilmastoresilienssistä, henkisestä kriisinkestävytydestä, kriittisestä osaamisesta, disinformaation tunnistamisesta ja medialukutaidosta. Suomen ajattelussa kokonaisturvallisuuden malli kattaa myös puolustuksen.

Suomi pitää tärkeänä, että yksityisen sektorin toimijat otetaan mukaan EU-tason varautumisen vahvistamiseen, koska ne omistavat valtaosan kriittisestä infrastruktuurista ja hoitavat suurimman osan varautumiselle keskeisistä palveluista, tuotannosta ja toimitusketjuista. Suomi katsoo, että komission tulisi selvittää varautumisen ja huoltovarmuuden kannalta kriittisten yksityisen sektorin toimijoiden EU-tason verkostoja varautumisyhteistyön kehittämiseksi.

Suomi katsoo, että varautumisunionistrategiassa tulisi myös vahvasti korostaa EU-Nato-yhteistyötä resilienssiasioissa sisältäen siviili-sotilasyhteistyön kehittämisen. EU:n ja Naton toimet tulee nähdä toisiaan täydentävinä ja toisiaan tukevinä.

#### *Käytännön varautumistoiminnan kehittäminen komissiossa ja neuvostossa*

Suomi katsoo, että moniulotteisten kriisien hoitaminen edellyttää EU-maiden välistä yhteistyötä ja poikkisektoraalista lähestymistapaa sekä vahvaa koordinaatiota.

Suomi pitää erityisen tärkeänä sitä, että varautumiseen liittyvät teemat nostettaisiin säännöllisesti poliittisen tason keskusteluun mukaan lukien Eurooppa-neuvosto varautumisen kokonaisuuden osalta.

Suomi korostaa, että kaikilla neuvostokokoonpanoilla on liittymäpintaa kokonaisturvallisuuteen ja varautumistyötä tulisi tehdä johdonmukaisesti kaikissa neuvostokokoonpanoissa. Suomi tukee neuvoston rakenteiden vahvistamista ja laajempaa kriisivarautumis-asioiden koordinaatiota, Suomi pitää tärkeänä, että komission pääosastot tukevat kullakin sektorilla osaltaan neuvoston työtä.

Suomi pitää tärkeänä tavoitteena myös parantaa komission ja neuvoston välistä koordinaatiota ja selkeyttää niiden keskinäistä työnjakoa. Suomi pitää tärkeänä, että tulevan komission rakenteessa tutkitaan mahdollisuutta keskittää kriisivarautumiseen ja kriisinhallintaan liittyvien tehtävien hoito esimerkiksi yhdelle varapuheenjohtajalle.

Suomi katsoo, että komissiolla tulisi olla kaikenlaisissa kriiseissä toimiva horisontaalinen kriisivarautumismekanismi, jolla olisi vahva linkki neuvoston poliittisen kriisitoiminnan integroituihin järjestelyihin (IPCR) ja muuhun varautumistyöhön.

Suomi korostaa, että myös EU-tasolla kaikilla sektoreilla on annettavaa kokonaisturvallisuuden ja varautumisunionin kehittämiseen. Suomi katsoo, että komission kaikkien pääosastojen tulee osaltaan osallistua varautumisen vahvistamiseen ja tavoitella aiempaa tiiviimpää vuoropuhelua ja yhteistyötä myös keskenään. Suomi katsoo myös, että komission tulisi jatkossa arvioida valmisteilla olevien EU-lainsäädäntöehdotusten vaikutukset kokonaisturvallisuuteen. Komission sisälle tarvittaisiin kokonaisturvallisuuden eri näkökulmat yhteen tuova koordinaattorirakenne.

Suomi korostaa, että rakenteita tulisi koota EU-tasolla laajemmiksi kokonaisuuksiksi välttämättä kuitenkin päällekkäistä työtä ja rakenteita. Kehittämisessä tulisi hyödyntää olemassa olevia rakenteita ja mekanismeja.

Suomen näkemyksen mukaan pelastuspalvelumekanismiin (UCPM) ja eurooppalaisen hätäavun koordinaatiokeskuksen ERCC:n rooli on jo keskeinen ja vakiintunut. Suomi pitää niitä tarkoituksenmukaisimpana perustana toiminnan kehittämiseksi edellyttäen oikeudellisen pohjan tarkastelua ja riittävää resursointia.

Suomi korostaa, että EU-tasolla tulisi muodostaa jaettu käsitys keskeisistä uhkista mukaan lukien turvallisuusuhat. Suomi katsoo, että komission tuottama uhka-analyysi tai arvio tukisi varautumisen kehittämistä ja täydentäisi jäsenvaltioiden kansallista työtä. Yhteinen uhka-arvio voisi toimia riskiarvioiden pohjana. Eri EU-sektoreilla käytössä olevia riskien arviointiin ja tunnistamiseen käytettäviä työkaluja ja menetelmiä tulisi myös koota yhteen.

Suomi pitää tärkeänä, että komission tekemää ennakointi- sekä tilannekuvatyötä vahvistetaan ja tuodaan yhteen. Suomi tukee myös tavoitetta parantaa yhteyksiä kansallisen tason tilannekuvatyön kanssa.

Suomi korostaa säännöllisen harjoittelun merkitystä ja katsoo, että harjoitustoimintaa, mukaan lukien neuvoston ja instituutioiden johdon tasolla, on vahvistettava.

Suomen näkemyksen mukaan pidemmällä aikavälillä neuvostossa tulisi olla yksi työryhmä, joka katsoisi varautumista horisontaalisesti kokonaisturvallisuuden näkökulmasta ja vastaisi varautumisunionistrategian alaisesta kokonaisuudesta.

### *Rahoitus*

Suomen pääprioriteetit EU:n strategiseen agendaan ja tulevan komission ohjelmaan ovat Euroopan strategisen kilpailukyyn vahvistaminen, Euroopan kokonaisturvallisuuden parantaminen ja puhtaan siirtymän sekä biotalouden ja kiertotalouden mahdollisuuksien edistäminen. Suomi katsoo, että tulevalla EU:n monivuotisella rahoituskehysellä tulisi osaltaan edistää näiden painopisteiden toteutumista. (E 58/2023 vp.)

Suomi pitää välttämättömänä EU-rahoituksen painopisteiden priorisointia. Suomi katsoo, että varoja tulisi kohdentaa nykyistä vahvemmin valittujen strategisten prioriteettien mukaisesti. (EU/41/2024-VNK-12)

Suomi katsoo, että puolustuksen (ml. sotilaallinen liikkuvuus), kriisivarautumisen ja rajaturvallisuuden rahoituksen osuutta tulee kasvattaa huomattavasti nykyisestä suhteellisesti vähäisestä määrästä. Suomen tavoitteena on, että puolustusulottuvuutta painotetaisiin läpileikkaavasti rahoituskehyksessä. (EU/41/2024-VNK-12)

Osana EU:n kriisivarautumisen kehittämistä Suomi korostaa nykyisen rescEU-tyyppisen välineen merkitystä ja jatkuvuuden turvaamista. (EU/41/2024-VNK-12)

## Pääasiallinen sisältö

Covid-19-kriisin myötä EU:n kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistaminen nousi yhdeksi keskeiseksi unionin tason poliittiseksi teemaksi. Helmikuussa 2021 Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota esittämään kertomuksen covid-19-pandemiasta saaduista kokemuksista ja opeista. Komissio antoi kesäkuussa 2021 tiedonannon covid-19-pandemiasta saatujen kokemusten hyödyntämisestä (COM(2021) 380 final). Tässä tiedonannossa komissio keskittyi pitkälti terveyssektorin kokemuksiin. Eurooppa-neuvosto kehotti päätelmissään kesäkuussa 2021 tulevaa EU-puheenjohtajamaata Sloveniaa viemään eteenpäin työtä unionin kollektiivisen kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistamiseksi, laajentaen näkökulman näin myös terveyssektorin ulkopuolelle.

EU-puheenjohtajamaa Slovenia otti kriisivarautumisen vahvistamisen yhdeksi EU-puheenjohtajakautensa painopisteistä. Teemaa käsittelemään yleisten asioiden neuvoston alle perustettiin ad hoc -työryhmä, jossa valmisteltiin neuvoston päätelmät EU:n varautumisen, toimintakyvyn ja selviytymiskyvyn vahvistamiseksi tulevien kriisien varalta (neuvoston päätelmät 23.11.2021; 14276/21). Päätelmien mukaan EU:n kriisivarautumista on kehitettävä poikkisektoraalisesti ja rajat ylittävästi ja että EU:n on oltava valmis kohtaamaan myös akuutteja, luonteeltaan erilaisia kriisejä, jotka voivat olla monitahoisia, hybridiluonteisia, peräkkäisiä tai esiintyä samanaikaisesti.

Joulukuussa 2021 Eurooppa-neuvosto totesi päätelmissään (EUCO 22/21) kriisivarautumisen ja resilienssin nousseen keskeiseksi poikkisektoraaliseksi prioriteetiksi Euroopan unionille. Eurooppa-neuvosto kehotti EU:ta vahvistamaan kriisivarautumista, huomioiden laajasti erilaiset kriisit sekä seuraamaan EU:n resilienssin vahvistamista, erityisesti niillä aloilla, joilla on haavoittuvuuksia. Eurooppa-neuvosto kehotti neuvostoa viemään työtä eteenpäin.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa korosti entisestään EU:n yhteisen varautumisen tarvetta. Varautuminen myös sotilaalliseen toimintaan ja koko yhteiskunnan tuki tällaisessa tilanteessa on noussut keskusteluun. Niin ikään on pohdittu EU:n ja Naton toiminnan täydentävyyttä sekä niiden rooleja Euroopan turvallisuuden kehittämisessä.

Lokakuun 2023 epävirallisessa Eurooppa-neuvoston kokouksessa Granadassa hyväksyttiin julistus, jossa hahmotellaan unionin tulevan strategisen ohjelman (2024-2029) painopisteitä. Näiden painopisteiden joukossa mainitaan myös kriisinkestävyyden kehittäminen ja kriisivalmiuden vahvistaminen.

Lokakuun 2023 Eurooppa-neuvoston päätelmissä (EUCO 14/23) Eurooppa-neuvosto korosti, että on tärkeää soveltaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa EU:n kriisitoimintaan ja varautumiseen, jotta varmistetaan, että kaikki sektorit osallistuvat kaikki uhat kattavaan lähestymistapaan.

Maaliskuun 2024 päätelmissä (EUCO 7/24) Eurooppa-neuvosto korostaa, että muuttuvassa uhkaympäristössä tarvitaan ehdottomasti parempaa ja koordinoitua sotilaallista ja siviilialan varautumista sekä strategista kriisinhallintaa. Ja kehottaa neuvostoa jatkamaan työtä sekä komissiota yhdessä ulkoasiainedustajan kanssa ehdottamaan tulevaa varautumisstrategiaa silmällä pitäen toimia, joilla vahvistetaan varautumista ja kriisinhallintaa EU:n tasolla kaikki uhat ja koko yhteiskunnan kattavan lähestymistavan mukaisesti, ottaen huomioon jäsenvaltioiden vastuut ja toimivallan.

Suomi on pitkään tukenut EU:n kriisivarautumisen kehittämistä ja laati loppuvuonna 2023 ajatuspaperin, joka jaettiin kaikille jäsenvaltioille. Ajatuspaperissa tuodaan esiin

kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan ja kaikki uhat huomioivaan malliin perustuvan varautumisen kehittämistä EU-tasolla ja ehdotetaan tulevan komission laadittavaksi varautumisunionistrategiaa. Suomi edisti onnistuneesti tavoitteen kirjaamista maaliskuun 2024 Eurooppa-neuvoston päätelmiin.

Komissio antoi maaliskuun alussa uuden puolustusteollista ohjelmaa koskevan asetus ehdotuksen (European Defence Industry Programme, EDIP, COM (2024) 150). Neuvottelut ehdotuksesta ovat käynnistymässä. Ehdotus sisältää myös toimia, joilla jäsenvaltioiden puolustuksellista valmiutta ja huoltovarmuutta pyrittäisiin myös nostamaan säättämällä kriisinajan mekanismeista, jotka vahvistaisivat puolustusteollisuuden toimintaympäristöä. Toimitusvarmuutta tukevalla sääntelyllä pyrittäisiin vastaamaan sekä siviilipuolen toimitushäiriöiden aiheuttamiin haasteisiin että kriisitilanteista johtuviin suoriin toimintahäiriöihin puolustusteollisuudelle.

Neuvosto laatii kevään aikana päätelmät horisontaalisesta kriisivarautumisesta. Käsittely aloitettiin 11.3.2024. Päätelmät tulevat ohjaamaan maaliskuun Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti komission työtä tulevan varautumisstrategian valmistelussa. Päätelmät ovat mahdollisuus konkretisoida Suomen aloitetta ja käydä jäsenmaiden kesken alustavaa keskustelua tulevan varautumisstrategian sisällöstä. Puheenjohtajan tavoitteena on, että päätelmät hyväksytään kesäkuussa yleisten asioiden neuvostossa.

Eurooppa-neuvosto hyväksyy Euroopan parlamentin vaalien (6.–9.6.2024) jälkeen strategisen ohjelman, jossa määritetään EU:n prioriteetit uudelle viisivuotiskaudelle ja joka toimii ohjeistuksena komission tulevalle puheenjohtajalle.

Horisontaalista kriisivarautumistyötä on käsitelty neuvostossa Slovenian EU-puheenjohtajakaudella perustetussa ad hoc -työryhmässä. Keskustelua on kuitenkin käyty pysyvän kriisivarautumistyöryhmän perustamisesta neuvostoon.

### **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

Neuvoston päätelmät hyväksytään yksimielisesti. Päätelmillä ei ole oikeusvaikutuksia.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 15 artiklan 1 kohdan mukaan Eurooppa-neuvosto antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittelee sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet.

Mahdollisten tulevien ehdotusten oikeusperustaa arvioidaan tarkemmin niistä erikseen laadittavissa eduskuntakirjelmissä.

### **Käsittely Euroopan parlamentissa**

#### **Kansallinen valmistelu**

EU13-jaoston (kriisivarautuminen a hybridiuhat) kirjallinen menettely 23.-26.4.2024.  
EU-ministerivaliokunta 3.5.2024

#### **Eduskuntakäsittely**

#### **Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

Toimivallanjako EU-asioissa valtakunnan ja Ahvenanmaan välillä määräytyy Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan. Ahvenanmaan asemaa arvioidaan erikseen mahdollisten tulevien ehdotusten yhteydessä.

## Taloudelliset vaikutukset

Neuvoston päätelmillä ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia. Taloudelliset vaikutukset riippuvat mahdollisista tulevista ehdotuksista.

## Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Komissio on pyytänyt presidentti Niinistöltä raportin Euroopan sotilaallisen ja siviilivarautumisen ja valmiuden parantamisesta. Raportti laaditaan läheisessä yhteistyössä korkea edustaja Borrellin sekä hänen alaisuudessaan toimivan EU:n ulkosuhdehallinnon kanssa. Presidentti Niinistö toimii raporttitoimeksiannon ajan komission puheenjohtajan erityisneuvonantajana ja laatii raportin itsenäisenä toimijana, eikä raporttihanke ole sidoksissa Suomen kansalliseen vaikuttamiseen.

## Asiakirjat

### Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Anna Kemppe/VNEUS, [anna.kemppi@gov.fi](mailto:anna.kemppi@gov.fi), 0295 160 164

### VAHVA-tunnus

EU/575/2024

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

**Liitteet** Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

**Viite** Napsauta tähän ja kirjoita viite