

Asia

EU:n kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistaminen; Suomen näkemyksiä

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

EU-puheenjohtajamaa Ranska kartoittaa jäsenmaiden näkemyksiä EU-yhteistyön kehittämisestä horisontaalisen kriisivarautumisen vahvistamisen osalta. Ranska valmistelee EU-puheenjohtajakautensa lopussa yhteenvedon, jossa viitotetaan neuvostossa tehtävää jatkotyötä kriisivarautumisen ja resilienssin osalta. Tulevina kuukausina EU-tasolla käydään keskustelua EU:n horisontaalisen kriisivarautumisen vahvistamisen konkreettisista askelista.

Suomen kanta

Suomi katsoo, että unionin kriisivarautumisen tulee olla horisontaalista, kaikki relevantit politiikka-alat kattavaa, hyvin koordinoitua ja siinä tulee varautua erilaisiin, eri EU:n alueita tai koko EU:ta koskeviin sekä myös yhtäaikaisiin kriiseihin.

Suomi korostaa, että unionin kriisivarautumisen vahvistaminen edellyttää etukäteen sovittuja, yhtenäisiä ja keskitetysti koordinoituja toimia. Covid-19-kriisissä toteutetut yhteiset rokotehankinnat sekä EU:n toimet Venäjän Ukrainaa kohtaan suunnattujen sotatoimien alettua osoittivat EU:n vahvuuden silloin, kun jäsenmaat toimivat päättäväisesti ja yhdessä, EU-tasolla sopien ja koordinoiden. On odotettavissa, että EU:n yhteisille kriisivarautumisen menetelmille on tarve myös tulevaisuudessa.

Tavoitteena tulisi olla, että EU-tason kriisivarautumisen toimintatavat olisivat valmiiksi suunniteltuja ja tarvittaessa nopeasti käyttöön otettavissa erilaisissa kriisitilanteissa. Jäsenvaltioiden tulee sitoutua EU-tasolla yhteisesti tehtyjen päätösten tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Monet kriisivarautumisen osa-alueet kuuluvat kansalliseen toimivaltaan, mutta on pohdittava, miltä osin EU:n kriisivarautuminen edellyttää EU:n yhteisten tavoitteiden ajamista puhtaasti kansallisten intressien sijaan. Samaan aikaan on tärkeää, ettei unionin yhteinen varautuminen korvaa tai rajoita jokaisen jäsenmaan vastuuta omasta kansallisesta varautumisestaan.

Häiriö- ja kriisitilanteissa sovittujen toimien on oltava tarkkarajaisia, suhteellisia ja ajallisesti rajattuja. Demokratiaa, ihmis- ja perusoikeuksia sekä oikeusvaltioperiaatetta on kunnioitettava kaikissa tilanteissa. Yhteiset arvot muodostavat unionin resilienssin perustan. Suomi pitää tärkeänä, että sosiaalinen oikeudenmukaisuus sekä sukupuolten tasa-arvo ja yhdenvertaisuus toteutuvat myös kriisitilanteissa, ja että erityisesti

haavoittuvassa asemassa olevat otetaan huomioon kriisitilanteissa ja niihin varautumisessa. Häiriö- ja kriisitilanteissa myös unionin toiminnan avoimuuteen ja viestintään sekä kansalaisten kriisinkestävyttä tukeviin toimiin tulee kiinnittää huomiota. Myös pitkän aikajänteen strateginen viestintä koskien EU:n varautumistoimia on tärkeää.

Kriisivarautuminen on laaja kokonaisuus, joka kattaa suuren määrän eri politiikka-aloja, joilla tehtävät päätökset ja toimet vaikuttavat kokonaisuuteen. Suomi katsoo, että kokonaisturvallisuusajattelua, jossa varautumista kehitetään koko yhteiskunnan voimavaroin, huomioiden myös väestön henkinen kriisinsietokyky, tulisi edistää EU-tasolla. Tässä tärkeässä asemassa ovat myös yksityinen sekä kolmas sektori.

Suomi pitää erittäin tärkeänä, että kriisivarautumistyö on EU-tasolla hyvin koordinoitua ja yhteensovitettoa, siiloissa varautumisen sijaan. EU:n kriisivarautumisen tulisi muodostaa koherentti kokonaisuus, jossa eri toimet täydentävät toisiaan ja päällekkäisyyksiä vältetään. Myös koordinaation ja tiedonvaihdon kehittäminen EU-toimielinten, erityisesti neuvoston, komission ja EU:n ulkosuhdehallinnon välillä on tärkeää. Lisäksi olemassa olevia kriisi- ja hätätilannetta käsitteleviä toimielimiä ja menetelmiä tulee kehittää. Esimerkiksi EU:n pelastuspalvelumekanismista on viime vuosina tullut yksi keskeisimmistä kriisivarautumisen ja kansainvälisen avunannon välineistä, jonka merkitys on korostunut Covid-19-kriisin ja Ukrainan sodan aikana. Tulisi varmistaa, että kyseisen kaltaisia toimivia mekanismeja hyödynnetään ja kehitetään, eikä luoda uusia päällekkäisiä rakenteita.

Jokaisen yksittäisen EU-maan kansallisen kriisivarautumisen sekä koko unionin kriisivarautumisen vahvistaminen on myös Suomen etu. Covid-19-kriisin ja Ukrainan sodan käynnistymisen EU-tason opit tulee huomioida ja näitä oppeja tulee hyödyntää EU:n horisontaalisen kriisivarautumisen ja resilienssin jatkuvaksi vahvistamiseksi.

Suomi katsoo, että seuraava konkreettinen askel EU:n kriisivarautumisen kehittämisessä voisi olla etenemissuunnitelman, tiekartan, laatiminen neuvoston piirissä tehtävälle työlle. Ensimmäinen vaihe tässä työssä voisi olla kartoittaa jo olemassa olevat neuvoston kriisivarautumisrakenteet eri sektoreilla, jotta voidaan välttää päällekkäisyyksiä ja tukkia mahdollisia aukkoja.

EU:n huoltovarmuuden vahvistaminen

Suomi edistää kokonaisvaltaista huoltovarmuusajattelua EU:ssa. Usein huoltovarmuus (*security of supply*) ymmärretään Euroopassa lähinnä kriittisen materiaalin varastointina. Suomalaiseen huoltovarmuuskonseptiin liittyy kuitenkin materiaallisen varautumisen lisäksi myös jatkuvuuden hallinta. Keskeisin tavoite on turvata kriittisten infrastruktuurien, tuotannon ja palveluiden toimintakyky, jotta väestön, talouselämän ja puolustuksen välttämättömimmät perustarpeet pystytään täyttämään kaikissa olosuhteissa. Suomi katsoo, että tätä ajattelutapaa tulisi viedä eteenpäin myös EU-tasolla puhuttaessa horisontaalisesta kriisivarautumisesta. Keskeistä on, että huoltovarmuutta katsotaan siilojen sijaan yhtenä kokonaisuutena.

Vaikka sektorikohtaiset toimet ovat oleellisia varautumisessa, uudistuksilla ei tule heikentää huoltovarmuutta (esimerkiksi puolustusteollisuudessa) tai omavaraisuutta. Tämä tulee huomioida horisontaalisesti eri politiikkasektoreilla, mukaan lukien rahoituksen kestävyys. Myös energia- ja ruokaomavaraisuuden kasvattaminen on Euroopassa tärkeää.

Suomi korostaa myös julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyön keskeistä merkitystä huoltovarmuuden vahvistamisessa. Myös EU-tasolla on muistettava, että elinkeinoelämä ylläpitää merkittävää osaa yhteiskunnan toiminnalle elintärkeistä toiminnoista. Suomi kannattaa EU:n kriisinsietokyvyn kehittämistä tavalla, joka edistää talouden uudistumista sekä turvaa tasapuoliset toimintaolosuhteet EU:n markkinoilla. Lisäksi on erittäin tärkeää vahvistaa EU:n sisämarkkinoiden kriisinsietokykyä.

Kriisivarautumisen vahvistaminen EU:n neuvoston rakenteissa

Suomi pitää tärkeänä kriisivarautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan vahvistamista EU:n neuvoston rakenteissa. EU:n tulee kyetä ennaltaehkäisemään ja ennakoimaan häiriö- ja kriisitilanteita sekä reagoimaan niihin nopeasti, tehokkaasti ja mahdollisimman yhtenäisesti. Neuvoston kriisivarautumista koskevien rakenteiden tulisi tukea näiden tavoitteiden saavuttamista. Toimielinten välistä tasapainoa on kunnioitettava myös poikkeuksellisissa olosuhteissa.

Suomi pitää tärkeänä, että neuvoston työskentelyä kehitetään kokonaisvaltaisesti, ottaen huomioon neuvoston työskentelyrakenteiden ja työtapojen kehittämistä koskevat yleisemmät periaatteet. Keskeistä on, että nykyisten työrakenteiden ja -tapojen toimivat elementit saadaan säilytettyä samalla, kun neuvoston toimintaa kehitetään ja tehostetaan. Mahdollisten uudistusten ei tulisi johtaa joustavuuden vähenemiseen eikä reaktiokyvyn heikkenemiseen. Pällekkäisiä rakenteita tulee välttää. Kullakin neuvoston työryhmällä tulee olla selkeä mandaatti ja Coreperin asemaa tulee kunnioittaa. Toimintatapojen kehittämistä tulee lähestyä mahdollisimman käytännönläheisesti ja konkreettisesti. Erilaisista häiriö- ja kriisitilanteista saatuja kokemuksia tulisi analysoida ja hyödyntää. Esimerkiksi covid-19-kriisin aikaisia hyviä kokemuksia digitaalisten välineiden hyödyntämisestä neuvoston työskentelyssä tulisi soveltaa myös kriisivarautumiseen.

Suomi katsoo, että neuvostossa tulisi olla pysyvä työryhmä, jonka tehtävä olisi käsitellä horisontaalisesti EU:n resilienssin ja kriisivarautumisen vahvistamista. Työryhmä voisi muun muassa huolehtia lukuisilla eri sektoreilla tehtävän kriisivarautumistyön yhteen kokoamisesta, koordinaatiosta ja koherenssista sekä pohtia horisontaalisen kriisivarautumisen kehittämistarpeita. Tämä voidaan toteuttaa perustamalla kokonaan uusi työryhmä tai muuttamalla jonkin olemassa olevan työryhmän mandaattia. Suomi korostaa, että kaikissa tilanteissa neuvoston eri työryhmien mandaattien on oltava tarkkarajaisia ja päällekkäisyyksiä muiden työryhmien kanssa sekä ylimääräistä hallinnollista taakkaa tulee välttää. Mikäli neuvostoon perustettaisiin uusi työryhmä horisontaalista kriisivarautumista varten, se voisi toimia yleisten asioiden neuvoston alaisuudessa.

Suomi tukee EU:n poliittisen kriisitoiminnan integroitujen järjestelyiden (IPCR) menettelyiden kehittämistä. Neuvostoon tarvitaan tehokkaat kriisinhallintarakenteet, mikä edellyttäisi IPCR:n toimintaa tukevien rakenteiden vahvistamista. Kehitettävää olisi muun muassa siinä, kuinka IPCR:n toiminnan tasoa saadaan helpommin laskettua akuutin kriisitilanteen rauhoituttua. Lisäksi tietoisuutta IPCR-menettelyistä neuvostossa tulisi lisätä ja valtavirtaistaa. Suomi katsoo, että IPCR-menettelyiden kehittäminen voisi olla osa edellä mainitun pysyvän kriisivarautumistyöryhmän mandaattia. Suomi korostaa, että neuvoston kriisinhallintarakenteiden kannalta olisi selkeintä, että IPCR:n mandaatti koskisi akuuttien kriisitilanteiden hallintaa, eikä tuleviin kriiseihin varautumista, mikäli varautumista varten perustetaan neuvostoon pysyvä työryhmä.

Suomi suhtautuu avoimesti jäsenvaltioiden kriisikeskusten pääjohtajien verkoston yhteistyön kehittämiseen, mutta ei kannata verkoston sisällyttämistä neuvoston

kriisivarautumista koskeviin rakenteisiin, sillä verkostoon osallistuu myös unionin ulkopuolisia maita. Suomi huomauttaa, että jäsenvaltioiden kriisikeskusten pääjohtajien asema ja tehtävät voivat poiketa merkittävästikin toisistaan. Suomi katsoo, että DG Network voisi olla esimerkiksi neuvoston rakenteiden ulkopuolinen, epämuodollisempi ryhmä, jonka EU-puheenjohtajamaana toimiva jäsenvaltio voisi kutsua tarvittaessa, esimerkiksi kerran puheenjohtajakaudessa kokoon käymään vapaamuotoista operatiivisen tason pohdintaa EU:n kriisivarautumisen kehittämisestä.

Pääasiallinen sisältö

Erilaiset kriisit heijastuvat herkästi koko EU:n alueelle EU:n jäsenvaltioiden vahvojen keskinäisriippuvuuksien vuoksi. Eurooppaa viimeisen kahden vuoden aikana kohdanneet kriisit ovat osoittaneet, että EU:n yhteistä kriisivarautumista on vahvistettava tuntuvasti. Resilienssiin ja kriisivarautumiseen liittyy kysymyksiä muun muassa strategisesta autonomiasta, sisämarkkinoista, teollisuus- ja kauppapolitiikasta, ruokaturvasta, terveysturvallisuudesta, puolustussektorin strategisesta kompassista, kyberturvallisuudesta, hybridivaikuttamisesta, kriittisistä infrastruktuureista, siviilikriisinhallinnasta, pelastuspalvelusta, rajavalvonnasta sekä huoltovarmuudesta. Kriisivarautumistyötä on tehty ja tehdään jatkossakin relevanteilla politiikka-aloilla.

EU-tason toimia on ajoittain tehty kiireessä ja ilman etukäteissuunnitelmaa. Covid-19-kriisin myötä EU:n kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistaminen on noussut keskeiseksi unionin tason poliittiseksi teemaksi. Helmikuussa 2021 Eurooppa-neuvosto pyysi julkilausumassaan komissiota esittämään viimeistään kesäkuussa 2021 kertomuksen covid-19-pandemiasta saaduista kokemuksista ja opeista. Eurooppa-neuvoston mukaan komission kertomuksessa tuli käsitellä muun muassa tiedonvaihtoa, koordinoitua viestintää ja yhteishankintoja sekä lääkkeiden tuotantokapasiteettia, strategisia varastoja ja maailmanlaajuisen toimitusketjujen monipuolisuutta ja häiriönsietokykyä. Komissio antoi 15.6.2021 tiedonannon covid-19-pandemiasta saatujen kokemusten hyödyntämisestä (COM(2021) 380 final). Tässä tiedonannossa komissio keskittyi pitkälti terveyssektorin kokemuksiin. Eurooppa-neuvosto kehotti päätelmissään kesäkuussa 2021 seuraavaa EU-puheenjohtajamaata Sloveniaa viemään eteenpäin työtä unionin kollektiivisen kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistamiseksi, laajentaen näkökulman näin myös terveyssektorin ulkopuolelle.

EU-puheenjohtajamaana heinäkuussa 2021 aloittanut 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. marraskuuta 2021; asiakirja 14276/21). Näiden päätelmien mukaan EU:n kriisivarautumista on kehitettävä poikkisektoraalisesti ja rajat ylittävästi, huomioiden oikeusvaltioperiaate, demokratia ja perusoikeudet. Päätelmissä todettiin, että EU:n on jatkossa oltava valmis kohtaamaan myös akuutteja, luonteeltaan erilaisia kriisejä, jotka voivat olla monitahoisia, hybridiluonteisia, peräkkäisiä tai esiintyä samanaikaisesti. Tämä edellyttää parannettua sektorit ja rajat ylittävää kriisinhallintaa, mukaan lukien ennakoiva toiminta, ennaltaehkäisy sekä valmiuden ja reagoinnin parantaminen kaikkiin uhiin perustuvassa lähestymistavassa (all-hazards approach). Päätelmien mukaan neuvoston olisi säännöllisesti tarkasteltava käytettävissä olevia EU:n mekanismeja varmistukseksi, että ne pysyvät tarkoituksenmukaisina.

Päätelmissä peräänkuulutettiin EU:n neuvoston kriisitoiminnan kehittämistä. Erityisesti olisi otettava opiksi menneistä kriiseistä siinä, kuinka neuvoston työtä voitaisiin edelleen

parantaa ja tehostaa. Päätelmissä linjattiin joitakin jatkoaskeleita EU:n kriisivarautumisen vahvistamiseksi. Yleisten asioiden neuvostoa pyydettiin käsittelemään kriisivarautumista kokouksissaan säännöllisesti ja komissiota sekä ulkosuhdehallintoa osallistumaan kriisivarautumisen vahvistamiseen. Todettiin, että neuvosto tulee arvioimaan kesäkuuhun 2022 mennessä, kuinka neuvoston poliittisen kriisitoiminnan integroidut järjestelyt (IPCR) ovat toimineet covid-19-kriisissä ja kuinka IPCR:n toimintaa voitaisiin edelleen kehittää, huomioiden erityisesti kyky ennakointiin ja ennaltaehkäisyyn.

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.

Horisontaalista kriisivarautumistyötä viedään neuvostossa edelleen eteenpäin Slovenian EU-puheenjohtajakaudella perustetussa ad hoc -työryhmässä. Nykyinen EU-puheenjohtajamaa Ranska kartoittaa jäsenmaiden kriisivarautumisen tilannetta ja näkemyksiä EU-yhteistyön kehittämisestä. Ranska valmistelee EU-puheenjohtajakautensa lopussa yhteenvedon, jossa viitoidaan neuvostossa tehtävää konkreettista jatkotyötä kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistamisen osalta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Jaosto EU13 (Hybriduhat), kirjallinen menettely 27.-29.4.2022
EU-ministerivaliokunta, kirjallinen menettely 5.-6.5.2022

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Ville Korhonen/VNEUS; ville.korhonen.vnk@gov.fi; 050 336 8017

Wivi-Ann Wagello-Sjölund/SM; wivi-ann.wagello-sjolund@govsec.fi; 050 456 3698

Henri Backman/TEM; henri.backman@gov.fi; 040 779 0234

Antti Kola/PLM; antti.kola@gov.fi; 050 473 3384

EUTORI-tunnus**Liitteet****Viite**

Asiasanat Hoitaa	kriisinhallinta, kriisivalmius, pandemiat, sisämarkkinat, siviilikriisinhallinta, huoltovarmuus PLM, SM, STM, TEM, UM, VNK
Tiedoksi	EUE, LIIVI, LVM, MMM, OKM, OM, PE, TULLI, VM, VTV, YM
