

EU:n varautumisunionistrategia

Kokous

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oheisella muistiolla muodostetaan Suomen kanta Euroopan komission ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteiseen tiedonantoon Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan varautumisunionistrategiasta (JOIN(2025) 130 final, 26.3.2025) ja sen liitteeseen (JOIN(2025) 130 final ANNEX, Varautumisunionistrategia – toimintasuunnitelma). Strategian liitteenä olevan toimintasuunnitelman toimet ajoittuvat vuosille 2025–2028.

Suomen ennakkovaikuttamisen painopisteet komission vuoden 2025 työohjelmaan on määritetty E-selvityksessä E 7/2025 vp. Euroopan kokonaisturvallisuus painottuen puolustukseen, ulkorajojen turvaamiseen ja yleiseen varautumiseen on yksi kuluvin vuoden painopisteistä. EU-tasolla kokonaisturvallisuutta edistäviä toimia kartoitetaan kuluvin vuoden aikana eteenpäin mm. varautumisunionistrategian, sisäisen turvallisuuden strategian (COM/2025/148 final) ja Euroopan puolustuksen tulevaisuudesta valkoisen kirjan (JOIN(2025) 120 final) kautta.

Tiedonannosta on käyty yksi keskustelu poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa (COPS, PSC) 1.4.2025. EU-puheenjohtajamaa Puola on ilmoittanut, ettei valmistelee neuvoston päätelmiä. Tiedonannon kokonaisuuksia käsitellään varautumista, toimintakykyä ja selviytymiskykyä tulevien kriisien varalta käsittelevässä neuvoston ad hoc –työryhmässä ja puheenjohtaja laatii keskustelujen pohjalta puheenjohtajan raportin kesäkuun aikana. Lisäksi tavoitellaan kesäkuun 2025 Eurooppa-neuvoston päätelmiin osiota varautumisunionistrategiasta. Myös eri neuvostokokoonpanojen odotetaan käsittelevän tiedonantoa, mutta yksityiskohdat eivät ole vielä tiedossa.

Suomen kanta

Suomen pääprioriteetit kuluvalle EU-vaalikaudelle ovat Euroopan strategisen kilpailukyvyn vahvistaminen, Euroopan kokonaisturvallisuuden parantaminen ja puhtaan siirtymän sekä biotalouden ja kiertotalouden mahdollisuuksien edistäminen. Suomi katsoo, että tulevalla EU:n monivuotisella rahoituskehyksellä tulisi osaltaan edistää näiden painopisteiden toteutumista. (E 7/2025 vp).

Eurooppalaista kokonaisturvallisuusajattelua tulee edistää mm. suomalaisen kokonaisturvallisuuden mallin periaatteita hyödyntäen. (E 7/2025 vp)

Suomi tukee vahvasti EU:n varautumisunionistrategiaa. EU:n varautumisunionistrategia ja toimintasuunnitelma vastaavat sekä lähtökohdiltaan että sisällöltään hyvin Suomen ajattelua ja tavoitteita. Strategian myötä ymmärrys Euroopan uhkaympäristöstä yhtenäistyy. Suomi katsoo, että strategia ja toimintasuunnitelman toimeenpano kehittävät jäsenmaiden ja unionin yhteistä varautumista tarkoituksenmukaisella tavalla.

Suomen näkemyksen mukaan laajan kokonaisuuden toimeenpano edellyttää ohjausta ja seurantaa Eurooppa-neuvoston tasolla säännöllisesti. Suomi korostaa jäsenmaiden roolia strategian käsittelyssä ja sen toimeenpanossa ja on siksi valmis myös kehittämään neuvoston työryhmärakenteita ja työskentelytapoja, mukaan lukien turvalliset yhteydet ja turvallisuuskulttuuri. Toimeenpanossa olisi hyvä hyödyntää mahdollisuuksien mukaan ole-massa olevia mekanismeja ja valmiita sektorikohtaisia toimintamalleja.

Suomi arvioi, että mikäli kaikki strategian toimenpiteet toteutettaisiin, olisi Eurooppa merkittävästi paremmin varautunut häiriö- ja kriisitilanteisiin. Tällä olisi myönteinen kerrannaisvaikutus myös Suomen varautumiseen ja turvallisuuteen. Suomi korostaakin toimeenpanon merkitystä strategian tavoitteiden saavuttamisessa ja toivoo tarkennuksia toimeenpanon seurantaan, aikatauluun ja taloudellisiin vaikutuksiin erityisesti toimintasuunnitelman osalta. Turvallisuustilanteesta johtuen toimeenpanossa on hyvä edetä nopeasti. Jatkotyössä tulee huomioida Ukrainan tilanteesta saadut opit.

Suomi painottaa strategian toimeenpanossa myös komission yleistä tavoitetta säätelyn yksinkertaistamisesta.

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 rahoituskehityksessä. (E 31/2024 vp)

Tulevaa EU:n monivuotista rahoituskehystä (2028-) koskeviin rahoituskysymyksiin otetaan kantaa osana rahoituskehysiin liittyvää kannanmuodostusta.

Ennakointi

Suomi suhtautuu myönteisesti kokonaisvaltaisen uhka- ja riskiarvion laatimiseen EU-tasolla säännöllisesti. Olemassa olevia riskiarvioita ja tiedustelutietoa tulee pystyä hyödyntämään paremmin ja sen tulee tukea poliittista päätöksentekoa. Käyttämällä riittävän laaja-alaisia skenaarioita voidaan varmistaa parempi yhteinen ymmärrys uhkista ja riskeistä EU-tasolla.

Suomi pitää hyvänä strategian ehdotusta kokonaisvaltaisen uhka- ja riskiarviota esittelystä neuvostossa ja Euroopan parlamentissa. On tärkeää, että uhka- ja riskiarviota tarkastellaan säännöllisesti poliittisella tasolla, mukaan lukien Eurooppa-neuvosto.

Suomi katsoo, että EU-tason uhka- ja riskiarvion kehittämisessä tulisi määritellä arvion laajuus ja tavoite sekä eri tahojen vastuut. Jatkotyössä Suomi painottaa, että kokonaisvaltaisen uhka- ja riskiarvion käsittelyssä tulisi määrittää priorisoitavia uhkia ja tarvittavia politiikkatoimia. Lisäksi EU-tason tilannekuvan kehittämisessä sekä yksityisen sektorin kanssa että asevoimien kanssa olisi tärkeää määritellä mitä kaikkea tietoa tilannekuva sisältää, ja mitä se ei sisällä.

Suomi katsoo, että EU:n yhtenäisen tiedustelun analysointikyvyn (SIAC) toimintaa, ml. EU:n tiedusteluanalyysikeskuksen (INTCEN) Hybrid Fusion Cell -toiminta, tulee vahvistaa ja jäsenmaiden tuottaman tiedustelutiedon hyödyntäminen tulee olla olennainen osa uhka- ja riskiarvioita.

Suomi korostaa nykyisessä turvallisuustilanteessa ennakoivien toimien ja poikkisektorallisen yhteistyön vahvistamista ja jäsenvaltioiden tiedusteluyhteistyöjärjestelyjen tehosta hyödyntämistä myös EU:ssa tehtävän varautumistyön tukena. Jäsenmaiden tiedustelu ja ohjaus tulee olla jäsenmaiden päätäntävallassa. Tavoitteena on tiedustelutiedon nykyistä tehokkaampi saavutettavuus päätöksenteon eri vaiheissa. Suomi pitää tärkeänä, että SIAC:n tuottamia analyysejä käytetään jatkossa EU-tason yhteisen tilannekuvan luomiseen, jotta ne voivat toimia yhteisen ulko- ja turvallisuus- ja puolustuspolitiikan päätöksenteon tukena. Analyysejä tulisi hyödyntää etenkin turvallisuuskollegion kokouksissa, mutta myös laajempaa käyttöä tulisi valtavirtaistaa, esimerkiksi neuvoston työryhmätasolla.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen häiriönsietokyky

Suomi tukee varautumis- ja turvallisuuskäsitteiden huomioimista kaikissa EU:n säädöksissä, politiikoissa ja ohjelmissa (ns. preparedness by design -periaate). Eurooppalaisten demokratioiden häiriönsietokyky ja keskinäisen luottamus pohjaa niin oikeusvaltioperiaatteen kuin unionin yhteisten arvojen ylläpitämiseksi tehtävään määrätietoiseen työhön.

Suomi katsoo, että jäsenvaltioille pitäisi jättää riittävästi liikkumatilaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi vakavimmissa kriiseissä, ottaen huomioon jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavat olosuhteet ja kansalliset järjestelyt. Suomi edellyttää lisätoimia strategiassa viitatussa EU:n valmiuslain keinoista tarkempien kantojen muodostamiseksi. Suomi muistuttaa, että jokaisen jäsenvaltion tulisi lähtökohtaisesti vastata omasta varautumisestaan ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä. Erityisesti kansalliseen turvallisuuteen liittyvän varautumislainsäädännön olisi oltava ensisijaisesti jäsenvaltion omassa päätäntävallassa.

Suomi tukee komission ja ulkosuhdehallinnon ehdotusta elintärkeiden toimintojen tarkastelemisen kehykseksi mutta painottaa, että kokonaisuudesta on tarpeellista käydä keskustelua neuvoston kanssa yhteisen ymmärryksen muodostamiseksi. Unionitason elintärkeiden toimintojen kehystä määritettäessä on mahdollista hyödyntää parhaita käytäntöjä Suomen mallista, vaikkakaan malli ei sellaisenaan ole siirrettävissä unionitason ratkaisuksi.

Suomi suhtautuu myönteisesti varautumisen minimivaatimusten määrittelemiseen. Osana määrittelyprosessia on hyvä pohtia myös vastetta (response), sillä vasteen kehittäminen antaisi lisää perusteita varautumiselle. Prosessissa tulisi myös tarkastella EU-tason ja kansallisen tason toimien ja osa-alueiden keskinäisriippuvuuksia ja kiinnitettävä huomiota varautumistoimien vaikutusten ja kilpailukyvyn tasapainoon. Lisäksi kriittisen infrastruktuurin ja toimintojen riippuvuudet teknologioista tulisi tunnistaa.

Suomi pitää tärkeänä, että strategia huomioi elintärkeät toiminnot kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevaa CER-direktiiviä ja kyberturvallisuusdirektiiviä (NIS2) laajemmin.

Suomi korostaa, että EU:n elintärkeitä toimintoja ja minimivaatimuksia koskevassa jatko-työssä on tärkeää huomioida Naton resilienssin perusvaatimukset, jotka tukevan Naton kolmen ydintehtävän toteuttamista. Huomioiden kuitenkin, että EU:n toimiala on huomattavasti Naton tehtävää laajempi.

Suomi katsoo, että EU:n ja jäsenvaltioiden varautumisen tason arvioimiseksi tulisi kehittää yhteinen terminologia, metodologia ja indikaattoreita.

Suomi suhtautuu avoimesti strategiassa viitattuun siviilipuolustusmekanismiin (European Civil Defence Mechanism) mutta tarvitsee siitä lisätietoja tarkempien kantojen muodostamiseksi.

Suomi katsoo, että EU:n pelastuspalvelumekanismin (UCPM) nykyistä oikeudellista kehystä tulisi tarkastella vastaamaan paremmin turvallisuusympäristön muutosta huomioiden horisontaalinen koko yhteiskunnan kattava lähestymistapa. Valmistelussa ja toimeenpanossa on hyvä huomioida mekanismin käytöstä jo kertynyt osaaminen sekä varmistaa, ettei nykyisen mekanismin toiminta tämän seurauksena heikenny. Uudistamisen yhteyttä yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin on myös syytä jatkotyössä vielä tarkentaa.

Suomi tukee ehdotusta varastointistrategian luomiseksi. Suomen näkemyksen mukaan EU-tason huoltovarmuuden ja materiaalsen varautumisen kehittämisen tulisi olla strategista ja perustua EU-tasolla tunnistettuihin haavoittuvuuksiin, uhkiin ja riskeihin.

Suomi katsoo, että useita eri sektoreita kattavassa varastointistrategiassa tulisi huomioida muun muassa nykyiset EU:n asettamat velvoitteet, pelastuspalvelumekanismin yhteydessä olevat EU-tason rescEU-valmiusvarastot ja niiden kokemukset ja osaaminen, sekä tuleva materiaalista varautumista koskeva lainsäädäntö. Varastoinnin ohella EU:n tulisi tarkastella laajemmin huoltovarmuutta ja materiaalsen varautumisen vaihtoehtoja lieventääkseen strategisia riippuvuuksiaan.

Suomi pitää tärkeänä, että EU-tason varmuusvarastointiratkaisuilla ei heikennetä kansallista varmuus-, velvoite- ja turvavarastointijärjestelmää, joka osaltaan tukee sekä valtion että suomalaisten kriittisten toimijoiden resilienssiä.

Väestön varautuminen

Suomi tukee varautumisunionistrategian tavoitetta koko yhteiskunnan kriisitietoisuuden, omatoimisen varautumisen ja kriisinkestävyyden parantamisesta. Suomi pitää hyvänä, että EU-toimilla voidaan tukea kansallisia toimia kriisitietoisuuden edistämisessä.

Suomi pitää kannatettavana väestön varoittamiseen liittyvien toimien kehittämistä EU-tasolla. EU:n laajuisen varoittamisen kehittämisen rinnalla on keskeistä kehittää kansallisia varoitusjärjestelmiä ja varmistaa että EU-tasolla tehtävä työ tukee mahdollisuutta kehittää tarkempien kansallisten järjestelmien toimivuutta ja yhteensovittamista. Varoitusjärjestelmien parantamisen osalta on keskeistä jatkaa myös EU:n avaruusohjelman tarjoamien satelliittipalveluiden kehittämistä ja operationalisointia sekä tarkastella mahdollisuuksia yksityisen sektorin palveluiden hyödyntämistä niiden tukena. Väestön varoittamiseen liittyvissä toiminna tulee huomioida varoittaminen ja tiedottaminen myös poikkeusoloissa ja eri väestöryhmien saavuttaminen.

Suomi tukee kotivarakonseptin edistämistä EU-tasolla. Jatkotyössä on kuitenkin tärkeää varmistaa, että EU-tason toimet aidosti tukevat kansallisia ponnisteluja, sillä jäsenmaat lähtevät kansalaisten tietoisuuden osalta hyvin erilaisista lähtökohdista. Suomessa on jo viranomaisten ja järjestöjen 72 tunnin varautumissuositus kotitalouksille.

Suomi pitää myönteisenä, että väestön resilienssiä on käsitelty kokonaisvaltaisesti eri väestöryhmien, toimijoiden ja toimintakyvyn näkökulmasta. Sukupuolten tasa-arvo ja psykososiaalinen resilienssi ovat osa varautumista. Myös kulttuurilla ja koulutuksella on suuri merkitys resilienssille ja kokonaisturvallisuudelle.

Suomi korostaa, että yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaaminen on keskeinen osa resilienssin rakentamista erilaisten uhkien, mukaan lukien hybridiuhkien torjumiseksi. Suomi pitää tärkeänä, että EU rakentaa pelotetta, pidäkettä ja kyvykkyyksiä tukemaan hybridiuhkien torjumista koko unionin laajuisesti. On tärkeää, että EU vahvistaa kriittisen infrastruktuurin suojaamista ja korjauskykyä. Hybridivasteen edistämiseksi EU:n tulee käyttää kaikkia sen käytössä olevia työkaluja kyberdiplomatiasta ulkomaista tiedonmanipulointia ja häirintää koskeviin (FIMI) ja hybridityökaluihin.

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö

Suomi tukee strategiassa ehdotettuja toimenpiteitä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön vahvistamiseksi ja tukee verkottunutta lähestymistapaa. Strategian jatkotyössä olisi hyvä huomioida EU-tasolla jo tehdyn yhteistyön opit ja kokemukset. Yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa tulee soveltuvien osin kehittää myös siviili-sotilasyhteistyössä.

Suomi pitää hyvänä varautumistyöryhmän (Task Force) perustamista. Perustamisessa on hyvä käydä läpi CER-direktiivin soveltamisesta saadut opit ja harkita Suomen mallin mu-kaista sektorikohtaista lähestymistapaa.

Suomi katsoo, että sisämarkkinoiden hätätilaa ja häiriönsietokykyä koskeva vuonna 2026 voimaan tuleva IMERA-säädös on merkittävässä osassa varautumisunionistrategian toimeenpanossa.

Suomi pitää tärkeänä, että yksityisen sektorin toimijat otetaan mukaan EU-tason varautumisen vahvistamiseen kattavasti eri sektoreilla, koska ne omistavat valtaosan kriittisestä infrastruktuurista ja hoitavat suurimman osan varautumiselle keskeisistä palveluista, tuotannosta ja toimitusketjuista. Uhkiin vastaamiseksi harjoittelu ja tiedonvaihto yksityisen sektorin kanssa ja jäsenmaiden välillä on tärkeää.

Siviili- ja sotilasviranomaisten yhteistyö

Suomi katsoo, että EU-Nato-yhteistyötä tulee syventää kokonaisvaltaisesti ja edistää entisestään, ml. poliittisen tason dialogi. Suomi pitää tärkeänä, että EU:n ja Naton yhteistyön rakenteita kehitetään mahdollistamaan käytännön yhteistyön syventäminen toisiaan täydentävästi. EU:n ja Naton yhteistyön syventäminen myös hybridivasteen konkreettisesti kehittämisessä on tärkeää.

Suomi suhtautuu myönteisesti Niinistön raportissa esitettyyn mahdollisuuteen vakavimmissa kriiseissä vahvistaa EU:n ja Naton yhteistoimintaa ja tiedonvaihtoa. Ehdotusta tulisi tarkastella osana EU-Nato-suhteen kehittämistä.

Suomi pitää tärkeänä siviili-sotilasyhteistyön vahvistamista ja lisäämistä kaikilla tasoilla. Strategian ehdottamasta kokonaisvaltaisesta siviili-sotilasjärjestelystä tarvitaan kuitenkin vielä lisätietoja.

Suomi katsoo, että osana siviili-sotilasyhteistyötä tulee korostaa myös siviiliväestön ja kriittisten toimintojen, kuten sairaaloiden, suojaamiseen liittyvää työtä. Sotilaallinen varautuminen, väestönsuojelu ja suojelu laajemmin perustuvat osittain samoihin uhkaskenaarioihin.

Suomi katsoo, että kaksikäyttöelementtien ja -tuotteiden aiempaa parempaa hyödyntämistä tulee tarkastella laaja-alaisesti eri sektoreilla ja huomioida myös mahdollisten uusien EU-tason kapasiteettien kehittämistyössä soveltuvien osin.

Suomi katsoo, että yhteisvastuu- (SEUT 222 artikla) ja avunantolausekkeet (SEU 42.7 artiklan 7 kohta) tukevat jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta ja vahvistavat

unionia turvallisuusyhteisönä. Euroopan yhteinen sotilaallinen puolustus rakentuu Naton varaan. Suomi suhtautuu myönteisesti strategiassa mainittuun tavoitteeseen parantaa (operationalize) lausekkeiden täytäntöönpanojärjestelyjä ja vahvistaa yhteistyötä Naton kanssa. Suomi pitää tärkeänä EU:n ja Naton välisen käytännön yhteistyön edistämistä esimerkiksi harjoitustoiminnassa ja koordinoimalla toimien kehittämistä.

Suomi tukee vahvasti EU:n harjoitustoiminnan ja -kulttuurin kehittämistä ja säännöllisten korkean tason päätöksentekoharjoitusten järjestämistä. Harjoitusskenaarioiden tulee perustua yhteiseen uhka-arvioon ja huomioida yhteiskunnan toiminnot laaja-alaisesti. Harjoitussuunnittelussa ja aikataulutuksessa tulisi pyrkiä varmistamaan kattava EU-instituutioiden ja jäsenmaiden sekä kansainvälisten järjestöjen (Nato) osallistuminen.

Suomi katsoo, että EU:n päätöksenteon jatkuvuuden varmistaminen EU-instituutioiden sekä jäsenmaiden tasolla tulisi simuloida osaksi harjoituksia. Suomi pitää tärkeänä myös siviili-sotilas-yhteistyön näkökulmien sisällyttämistä harjoituksiin.

Kriisinhallintatoimien koordinointi

Suomi katsoo, että ERCC:n muuttaminen kokonaisvaltaiseksi kriisikoordinaatiokeskukseksi on kannatettavaa edellyttäen, että sen nykyisiä toimintoja ja palveluja ei heikennetä ja kehittämiseksi varataan riittävän laaja-alainen asiantuntijuus ja resursointi. Laajentamisessa tulee myös huomioida edellytykset luottamukselliselle tiedonvaihdolle. Kriisikoordinaatiokeskuksen tulisi palvella kaikkia tarpeellisia kansallisia ja EU-viranomaisia eri toimintasektoreilla kansallisissa, alueellisissa, sekä Euroopan laajuisissa kriiseissä ja katastrofeissa.

Suomi pitää tärkeänä, että strategiassa esitetään olemassa olevien rescEU-kapasiteettien ylläpidon ja mahdollisen laajentamisen varmistamista. Varmuusvarastoja ja suorituskykyä suunniteltaessa ja rahoitettaessa tulee huomioida eri väestöryhmien, kuten lasten, naisten ja haavoittuvien ryhmien tarpeet koko väestön tarpeiden rinnalla.

Suomi korostaa, että yhteisten varmuusvarastojen ja suorituskykyjen ulottamista uusille osa-alueille tulee tarkastella strategisesti ja EU-lisäarvon pohjalta, esimerkiksi liittyen ympäristövahinkojen- ja öljyntorjuntaan, merikaapeleiden korjaukseen ja siviiliviranomaisten poikkeusolojen materiaalliseen varautumiseen. RescEU-toiminnan suunnittelussa tulisi jo EU-tasolla ottaa huomioon lähtökohtaisesti relevantti lainsäädäntö niin puolustustarvikkeiden vientivalvonnanvientivalvonnassa, kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnan vientivalvonnassa kuin YK:n ja unionin pakotteiden asettamat rajoitteet kolmasmaayhteistyöhön.

Suomi pitää tärkeänä parantaa koordinaatiota komission pääosastojen ja muiden toimijoiden kesken ja varmistaa vastuiden selkeys kriisitilanteissa. Suomi pitää tärkeänä, että EU:lle perustettavan kriisikoordinaatiokeskuksen toiminnassa varaudutaan myös hybridi-hyökkäysten tilanteisiin.

Häiriönsietokyvyn parantaminen ulkoisten kumppanuuksien avulla

Suomi pitää tarpeellisena, että EU ottaa varautumisen ja resilienssin kehittämisen systemaattisesti osaksi yhteistyötä kolmasmaakumppanien ja monenkeskisten instituutioiden kanssa. Kumppanuuksien ja monenkeskisten instituutioiden avulla voidaan parantaa EU:n varautumista ja turvallisuutta hyödyntäen EU:n ulkosuhteiden koko keinovalikoimaa.

Suomi katsoo, että ehdokasmaiden ja laajentumiskumppanien resilienssin ja varautumisen vahvistaminen tukee näitä maita EU-jäsenyyteen valmistautumisessa ja parantaa EU:n omaa varautumista.

Suomi painottaa avoimen, sääntöperustaisen ja vastuullisen kansainvälisen kaupan merkitystä varautumisessa ja sitä tukevassa hankintaketjujen monipuolistamisessa. Suomi korostaa EU:n tavoitteita irtautua haitallisista riippuvuuksista sekä tunnistaa EU:n haavoittuvuudet tietyillä strategisesti tärkeillä sektoreilla. Suomi painottaa kolmasmaakumppanuuksien mukaan lukien kauppasopimusten roolia tavoitteen saavuttamisessa.

Suomi tarkentaa kantojaan tarvittaessa strategiasta käytävien keskustelujen pohjalta ja tarvittaessa erikseen strategian toimintasuunnitelman toimista annettuihin ehdotuksiin.

Pääasiallinen sisältö

Tiedonanto koostuu johdannon, perusteluiden ja johtopäätösten lisäksi seitsemästä pääluvusta, jotka muodostavat unionin varautumisen kehittämisen keskeiset osa-alueet. Lukujen alla on kuvattu 30 avaintoimea, joita täydennetään liitteen toimintasuunnitelmassa vielä muilla toimenpiteillä (33 kpl).

Strategia perustuu Niinistön raporttiin (Safer Together – raportti EU:n siviili- ja puolustusvarautumisen parantamisesta), ja siinä esitetään toimintasuunnitelma varautumisunionin luomiseksi. Lisäksi se nojaa myös EU:n strategiseen ohjelmaan 2024–2029, kesäkuussa 2023, maaliskuussa 2024 ja joulukuussa 2024 annettuihin Eurooppa-neuvoston päätelmiin sekä komission poliittisiin suuntaviivoihin 2024–2029. Strategia on osa kokonaisuutta ja täydentää muita EU:n tärkeitä aloitteita, erityisesti sisäisen turvallisuuden strategiaa, vuoteen 2030 ulottuvaa valkoista kirjaa Euroopan puolustuksen tulevaisuudesta, eurooppalaista ilmastomuutokseen sopeutumista koskevaa suunnitelmaa, kriittisiä lääkkeitä koskevaa säädöstä, puhtaan teollisuuden ohjelmaa, eurooppalaista valtamarisopimusta, eurooppalaista demokratian kilpeä sekä osaamisunionia ja tasa-arvon unionia. Nämä aloitteet puolestaan täydentävät varautumisunionistrategiaa.

Johdannossa ja varautumisen kehittämisen perusteluissa kuvataan unionin muuttunut turvallisuusympäristö sekä viime vuosien kriisit, jotka ovat olleet merkittävässä roolissa unionin varautumisen kehittämisessä. Merkittävimmiksi tekijöiksi turvallisuusympäristön muutoksessa mainitaan Venäjän laiton hyökkäyssota Ukrainaa vastaan, kasvavat geopoliittiset jännitteet, valtiollisten toimijoiden tukemat hybridi- ja kyberhyökkäykset, strategisten kohteiden sabotaasi, ulkomainen tiedonmanipulointi ja häirintä sekä sähköinen sodankäynti. Lisäksi erikseen nostetaan esiin Covid-19-pandemian laajat yhteiskunnalliset vaikutukset sekä ilmastomuutos.

Viimeaikaiset kriisit ovat johtaneet EU:n varautumisen kehittämiseen mutta samalla myös tiettyihin huomioihin kehittämistarpeista. Ensinnäkin kriisinhallintaa tulee kehittää ennakoivammaksi. Unionin sisäiset ja ulkoiset riskit ja uhat ja niiden kerrannaisvaikutukset yhdistävä arviointi puuttuu. Toiseksi EU:n kriisinhallintavälineistö on hajallaan eri toimielimissä, yksiköissä ja virastoissa, ja välineiden alakohtaisessa ja rajat ylittävässä koordinoinnissa on puutteita. Kolmanneksi EU-tason rakenteita ja mekanismeja vaivaa kapea-alaisuus ja resurssipula.

Strategialla pyritään vastaamaan näihin haasteisiin. Tiedonannossa todetaan strategian tuovan lisäarvoa jäsenvaltioiden toimiin ja päätavoitteena on luoda turvallinen ja häiriönsietokykyinen EU, jolla on tarvittavat valmiudet ennakoida ja hallita uhkia ja kriisejä, varmistaa EU:n kansalaisten riittävä suojelu ja varautumistaso sekä tukea yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen varmistamista kaikissa olosuhteissa. Tavoitteen saavuttamisen katsotaan edellyttävän uudentyypistä varautumisajattelua ja tiiviimpää koordinointia jäsenvaltioiden sekä muiden sidosryhmien ja kansainvälisten kumppaneiden kesken. Strategian lähtökohtana ovat Suomen tukema kaikki vaarat, kaikki hallinnonalat ja koko yhteiskunnan kattava yhtenäinen lähestymistapa.

Strategiassa todetaan hyvän varautumistason edellyttävän riittäviä resursseja mutta investointien maksavan itsensä kuitenkin takaisin pitkäkestoisina hyötyinä, joita saadaan häiriönsietokyvyn kohenemisesta, häiriötilanteiden määrän ja keston vähenemisestä, palautumiseen liittyvien rahoitustarpeiden vähenemisestä ja kilpailukyvyn paranemisesta. Strategian mukaan varautumisen EU-tason rahoituksen varautumiseen tulisi olla riittävän joustavaa ja tulla huomioiduksi eri ohjelmissa alusta lähtien, jotta se tukee oikealla tavalla kriiseihin ja uhkiin vastaamista.

Strategiassa ehdotetaan toimia seuraaville seitsemälle osa-alueelle:

- 1) ennakointi
- 2) yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen häiriönsietokyky
- 3) väestön varautuminen
- 4) julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö
- 5) siviili- ja sotilasviranomaisien yhteistyö
- 6) kriisinhallintatoimien koordinointi
- 7) häiriönsietokyvyn parantaminen ulkoisten kumppanuuksien avulla

Strateginen ennakointi, tilannetietoisuus ja varhaisvaroittaminen ovat kriittisiä akuteissa kriiseissä ja niiden ennakkoinnissa. Riskien ja uhkien varhaisella havaitsemisella voidaan säästää aikaa ja helpottaa kriisien hallintaa. EU:n valmiuksiin tulee kuulua yhteen-toimivat varhaisvaroitussjärjestelmät ja kattavat riskiarvioinnit, jotka tukevat päätöksentekoa ja tehokasta toimintaa. Avaintoimina ehdotetaan: laaditaan kattava EU:n riski- ja uhka-arviointi, perustetaan päättäjien käyttöön kriisejä kuvaava tulostaulu, vahvistetaan hätäavun koordinoitikeskusta, laaditaan EU-tason koulutuspaketti ja perustetaan nk. kokemusfoorumi ja perustetaan EU:n maanhavainnointipalvelu. Avaintoimien lisäksi toimintasuunnitelmassa mainitaan osa-alueelle kuusi muuta toimenpidettä. Euroopan unionin tiedusteluanalyysikeskus (EU INTCEN) on sijoitettu ulkosuhdehallintoon. Se on osa yhteistä tiedusteluanalyysikyvykkyyttä (SIAC), joka yhdistää jäsenvaltioiden siviilitiedustelun (EU INTCEN) ja sotilastiedustelun (EUMS:n tiedusteluosasto). SIAC tuottaa yhteistä analyysia, joka hyödyntää EU jäsenvaltioiden siviili- että sotilastiedustelun tietoja. SIAC on syventänyt yhteistyötä NATO:n tiedusteluosaston (JISD) kanssa, laatien analyysejä samoista teemoista, kuitenkin jakaen ne omia kanavia pitkin organisaatioiden jäsenvaltioille.

Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, kuten turvallisuus, talouden vakaus ja demokraattiset prosessit, ovat välttämättömiä yhteiskuntien toiminnan ja vakauden kannalta. EU:n oikeudellinen kehys kattaa monia aloja, joilla parannetaan häiriönsietokykyä, kuten elin-tarvike turva, energiahuolto ja terveydenhuoltojärjestelmät. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa olosuhteissa tarvitaan asianmukaiset puitteet: Ensinnäkin EU:lla soveltuvat välineet demokraattisten hallinto- ja päätöksentekoprosessien suojelemiseksi. Toiseksi sisämarkkinoiden eheys sekä talouden ja rahoitusjärjestelmän vakaus ja häiriönsietokyky. Kolmanneksi ympäristön suojeleminen. Neljänneksi strategisen riippumattomuuden vahvistaminen ja haavoittuvuuksien vähentäminen edellyttävät mm. kiertotalouden tehostamista, toimitusketjujen pitkän aikavälin turvallisuutta ja raaka-aineiden, välttämättömien hyödykkeiden ja kriittisten tarvikkeiden saatavuutta. Avaintoimina ehdotetaan: viedään sisäänrakennetun varautumisen periaate osaksi EU:n politiikkoja ja toimia, vahvistetaan varautumista koskevat vähimmäisvaatimukset, tarkistetaan unionin pe-lastuspalvelumekanismia, tehdään ehdotus EU:n varastointistrategiaksi, tehdään ehdotus ilmastomuutokseen sopeutumista koskevaksi suunnitelmaksi ja varmistetaan veden ja muiden kriittisten luonnonvarojen saanti. Avaintoimien lisäksi toimintasuunnitelmassa mainitaan osa-alueelle kahdeksan muuta toimenpidettä.

Väestön varautuminen on yhteinen vastuu, jossa viranomaisilla, tiedotusvälineillä, koulutus- ja kulttuurilaitoksilla, järjestöillä, yrityksillä ja kansalaisilla on keskeinen rooli. Tietoisuus riskeistä ja uhista on tärkeää, jotta EU:n kansalaiset voivat osallistua aktiivisesti kriisivalmius- ja kriisinhallintatoimiin. Tarvitaan perusteellista asennemuutosta, jotta

yleinen mielipide suosisi varautumisen ja selviytymisen kulttuuria. Eriarvoisuus heikentää varautumista, ja kriisit vaikuttavat suhteettomasti haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, joten tasa-arvonäkökohdat on huomioitava kaikissa varautumistoimissa. Varautumiseen tarvitaan kaikkien yhteiskunnan toimijoiden panos, ja yhteisöjen luomista sekä vapaaehtoistoimintaa tulisi tukea. Kansalaisille ja yhteisöille on tarjottava laadukasta ja luotettavaa tietoa sekä tarvittavat taidot kriisien ehkäisyyn ja niihin reagoimiseen. EU:n tasolla väestön varoittamista ja kriisiviestintää on parannettava, jotta kaikki ihmiset tavoitetaan kaikissa olosuhteissa. Avaintoimina ehdotetaan: parannetaan varhaisvaroitusjärjestelmiä, lisätään tietoisuutta riskeistä ja uhista, laaditaan ohjeet väestön vähintään 72 tuntia kestävästä omavaraisuuden saavuttamisesta, sisällytetään varautumiseen liittyviä toimia koulujen opetussuunnitelmiin ja opetushenkilöstön koulutukseen, edistetään varautumistoimia nuoriso-ohjelmissa ja houkutellaan osaajia nostamaan EU:n varautumistasoa. Avaintoimien lisäksi toimintasuunnitelmassa mainitaan osa-alueelle neljä muuta toimenpidettä.

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö on keskeinen EU:n varautumisen pilari, joka varmistaa resurssien, asiantuntemuksen ja innovaatioiden tehokkaan hyödyntämisen. Maataloudella, kalastuksella, teollisuudella ja yritystoiminnalla on tärkeä rooli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämisessä. Yksityinen sektori on alttiimpi ilmasto- ja ympäristöriskeille sekä turvallisuushille, kuten toimitusketjujen häiriöille ja kyberhyökkäyksille. EU:n on vahvistettava julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia kriittisten toimitusten ja palvelujen turvaamiseksi sekä edistettävä yhteistyötä kyberturvallisuuden kaltaisilla strategisilla aloilla. Edistämällä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä EU voi paremmin ennakoida riskejä, turvata välttämättömyystarvikkeiden saannin ja suojella strategista riippumattomuuttaan. Avaintoimina ehdotetaan: perustetaan julkisen ja yksityisen sektorin varautumistyöryhmä, laaditaan julkisen ja yksityisen sektorin hätätila-protokollia, tarkistetaan julkisia hankintoja koskevaa kehystä ja perustetaan tutkimuksen turvallisuuteen keskittyvä eurooppalainen osaamiskeskus. Avaintoimien lisäksi toimintasuunnitelmassa mainitaan osa-alueelle kolme muuta toimenpidettä.

Siviili-sotilasyhteistyö on keskeinen osa varautumista. EU:n on varauduttava laajamittaisiin ja monialaisiin häiriötilanteisiin, mukaan lukien aseellisen hyökkäyksen mahdollisuuteen. Useimmissa kriisitilanteissa päävastuu on kansallisilla siviiliviranomaisilla, mutta siviiliviranomaiset tarvitsevat usein sotilaallista tukea. Aseellisessa hyökkäyksessä asevoimat puolestaan tarvitsisivat siviiliapua yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi ja sotilaallisen toiminnan tueksi. Siviili- ja sotilaspuolen toimijoiden välistä yhteistyötä on parannettava, ja EU:n on käytettävä kaikkia välineitään, kuten kyberdiplomatiaa ja hybridityökaluja, torjuakseen vihamielisiä toimijoita. EU jatkaa keskinäistä avunantoa (SEU 42 artiklan 7 kohta) ja yhteisvastuuta (SEUT 222 artikla) koskevien lausekkeiden täytäntöönpanojärjestelyjen kehittämistä. SEUT 222 artiklan 3 kohdan nojalla on jo annettu päätös (2014/415/EU) yhteisvastuulausekkeen soveltamista koskevista säännöistä ja unionitason menettelyistä. Tätä päätöstä voidaan neuvoston määräenemistöllä päivittää. Perussopimukset eivät sisällä vastaavaa SEU 42 artiklan 7 kohtaa koskevaa oikeusperustaa, mutta mikään ei estä jäsenvaltioita sopimasta keskenään jo etukäteen täytäntöönpanojärjestelyistä siltä varalta, että avunantolausekkeeseen vedotaisiin.

Unioni vahvistaa yhteistyötä Naton kanssa myös siinä tapauksessa, että Naton peruskirjan 5. artikla aktivoidaan. EU:n on myös omaksuttava kaksikäyttönäkökulma infrastruktuuri-investoinneissaan ja voimavarojen suunnittelussaan. Esimerkkejä tästä ovat sotilasvoimavarojen liikkuvuus, joukkoevakuoinnit, suojattu viestintä ja suojatut yhteydet, merenkulun turvallisuus, kybervalmiudet sekä avaruusresurssit ja -palvelut. Avaintoimina ehdotetaan: sovitaan kattavista siviili- ja sotilaspuolen varautumisjärjestelyistä, laaditaan kaksikäyttöä koskevat suunnittelu- ja -investointistandardit ja järjestetään säännöllisiä EU-harjoituksia kokonaisvaltaisen varautumisen edistämiseksi. Avaintoimien lisäksi toimintasuunnitelmassa mainitaan osa-alueelle kaksi muuta toimenpidettä.

Kriisitoiminnan tehokas koordinointi on äärimmäisen tärkeää hätätilanteissa. EU on perustanut uusia rakenteita ja välineitä tukemaan jäsenvaltioita ennen kriisiä, sen aikana ja sen jälkeen. ERCC (Euroopan komission alainen eurooppalainen hätäavun koordinaatiokeskus) varmistaa pelastuspalvelumekanismin (UCPM) operatiivisen valmiuden ja sillä on keskeinen rooli kriiseissä, luonnonkatastrofeissa ja ihmisen aiheuttamissa katastrofeissa. Lisäksi ERCC palvelee jäsenvaltioita ja EU:ta tilanteissa, joissa joudutaan aktivoimaan joko poliittisen kriisitoiminnan integroidut järjestelyt (IPCR) tai yhteisvastuulauseke. Euroopan ulkosuhdehallinto ja kriisinhallintakeskus (CRC) puolestaan varmistavat EU:n koordinoitun ja oikea-aikaisen reagoinnin unionin turvallisuusetiikkiin vaikuttaviin ulkoisiin kriiseihin ja hätätilanteisiin. Useimmat näistä mekanismeista ovat kuitenkin edelleen sidoksissa yhteen politiikanalaan. Kriisien monialaisuuden vuoksi on tarpeen tehostaa nykyisten mekanismien ja välineiden koordinoitua hyödyntämällä olemassa olevia rakenteita. Avaintoimina ehdotetaan: perustetaan EU:n koordinoitakeskus kriisitilanteita varten ja tehostetaan rescEU:ta eli EU:n avustusvalmiusreserviä. Avaintoimien lisäksi toimintasuunnitelmassa mainitaan osa-alueelle viisi muuta toimenpidettä.

Häiriönsietokyvyn parantaminen kumppanuuksien avulla on olennaista, sillä EU:n ja jäsenvaltioiden turvallisuus ja häiriönsietokyky ovat tiiviisti yhteydessä kumppaneiden, erityisesti laajentumis- ja naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvien kumppaneiden, häiriönsietokykyyn. Tähän lukeutuu mm. hybridivaikuttaminen, FIMI ja kyberuhkat sekä muu pahantahtoinen toiminta, taloudellinen pakottaminen ja heikkouksien ja riippuvuuksien hyödyntäminen vaikuttamisen välineenä. Lisäksi on kyettävä vastaamaan myös erilaisiin globaaleihin haasteisiin. Yhteistyö kumppaneiden kanssa kriisien ennakoinniseksi ja niihin varautumiseksi hyödyttää molempia osapuolia ja vähentää kriisien kerrannaisvaikutusten riskiä EU:ssa. EU:n on jatkossakin solmittava ja syvennettävä kahden- ja monenvälisiä kumppanuuksia sekä edistettävä tehokasta monenvälisyyttä erityisesti Natossa ja YK:ssa. Avaintoimina ehdotetaan: edistetään molemminpuolista häiriönsietokykyä ehdokasmaiden kanssa, integroidaan varautumis- ja selviytymisajattelu kahdenvälisiin kumppanuuksiin ja monenvälisiin instituutioihin, integroidaan varautumis- ja häiriönsietokäytännöt Naton kanssa tehtävään yhteistyöhön ja parannetaan molemminpuolista häiriönsietokykyä ulkoisilla talous- ja kehityspolitiikoilla. Avaintoimien lisäksi toimintasuunnitelmassa mainitaan osa-alueelle viisi muuta toimenpidettä.

Johtopäätöksiä ja seuraavina askeleina todetaan, että EU:n ja sen jäsenvaltioiden on kiireesti parannettava varautumistaan ihmisen aiheuttamien ja luonnonkatastrofien lisääntyessä. Varautumisunionistrategia esittää vision, jossa EU:n tuki täydentää kansallisia toimia, tehden Euroopasta tehokkaamman ja joustavamman kriisien ennakoinnissa ja hallinnassa. Jäsenvaltiot ovat jatkossakin pelastuspalvelun, varautumisen ja kriisitoiminnan ensisijaisia toimijoita mutta yhteistyön kautta yhteinen varautumisemme ja kykymme reagoida kriiseihin paranee. Strategian täytäntöönpanoa seurataan säännöllisesti, ja neuvostolle ja Euroopan parlamentille tiedotetaan edistymisestä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Toimintasuunnitelmaan sisältyvien mahdollisten tulevien ehdotusten oikeusperustaa arvioidaan tarkemmin niistä erikseen laadittavissa eduskuntakirjelmissä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentti on käynyt varautumisunionistrategiasta keskustelun 1.4.2025. Vastuuvaliokunnat ovat SEDE, ENVI. Lisäksi asia on lähetetty lausunnonlehteen seuraaviin: AFET, ECON, EMPL, ITRE, IMCO, SANT, CULT ja LIBE. Valiokuntien käsittelyaikataulu tai raportit eivät ole tiedossa.

Kansallinen valmistelu

EU13-jaoston (kriisivarautuminen a hybridiuhat) kirjallinen menettely 28.-30.4.2025.
EU-ministerivaliokunta 9.5.2025.

Eduskuntakäsittely

E 32/2024 vp

Suuri valiokunta lähetti asian mahdollisia toimenpiteitä varten ulkoasiainvaliokuntaan, hallintovaliokuntaan, maa- ja metsätalousvaliokuntaan, puolustusvaliokuntaan, talousvaliokuntaan ja tulevaisuusvaliokuntaan sekä tiedoksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan, sivistysvaliokuntaan, sosiaali- ja terveystieteiden valiokuntaan ja ympäristövaliokuntaan.

Suuri valiokunta lähetti (SuVP 37/2024 vp) erikoisvaliokuntien (StV ja TuV) kannanotot tiedoksi valtioneuvostolle.

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

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

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Valmistelussa on huomioitu aiheeseen liittyvät ennakkokannat: E 7/2025 vp (Komission vuoden 2025 työohjelma; Suomen ennakkovaikuttamisen painopisteet), E 32/2024 vp (EU:n kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistaminen; Suomen näkemyksiä varautumisunionistrategian valmisteluun), E 58/2023 vp (EU-avaintavoitteet) ja E 60/2022 vp (EU:n kriisivarautumisen ja resilienssin vahvistaminen; Suomen näkemyksiä).

Asiakirjat

JOIN(2025) 130 final
JOIN(2025) 130 final ANNEX

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Anna Kemppi / VNEUS, 0295 160 164, anna.kemppi@gov.fi
Sini Hangaslammi / SM, 0295 488 474, sini.hangaslammi@gov.fi
Henri Backman / TEM, 0295 063 581, henri.backman@gov.fi
Eemeli Heikkilä / PLM, 050 3298732 eemeli.heikkila@gov.fi
Elina Poikonen / UM, 050 4707 229, elina.poikonen@gov.fi
Henrik Ruso / OKM, 0295 330 161, henrik.ruso@gov.fi
Jukka Virolainen / MMM, 0295 162 206, jukka.virolainen@gov.fi
Taruanne Lindevall / LVM, 0295 342 256, taruanne.lindevall@gov.fi
Kaisa Lähdepuro / STM, 050 313 5330, kaisa.lahdepuro@gov.fi

VAHVA-tunnus

EU/549/2025

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite