EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 29.9.2025
COM(2025) 561 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Riskinhallinnan ja selviytymiskyvyn edistäminen Euroopassa: Ensimmäinen kertomus unionin katastrofivalmiutta ja -palautuvuutta koskevien tavoitteiden täytäntöönpanosta Toinen päivitys katastrofiriskien ennaltaehkäisystä ja hallinnasta Euroopassa

{SWD(2025) 279 final}

1. TIIVISTELMÄ

Unionin pelastuspalvelumekanismilla on keskeinen rooli katastrofiriskien hallinnan tulevaisuuden muovaamisessa kaikkialla Euroopassa. Mekanismilla edistetään ennakoivaa lähestymistapaa katastrofivalmiuteen ja selviytymiskykyyn vuonna 2023 hyväksyttyjen unionin katastrofivalmiustavoitteiden[1] ja hiljattain hyväksytyn EU:n valmiusunionistrategian[2] mukaisesti.

Tässä kertomuksessa tarkastellaan riskinhallintaa ja selviytymiskyvyn parantamista EU:ssa unionin pelastuspalvelumekanismin näkökulmasta. Kertomuksessa tarkastellaan kehitystä sekä kansallisella tasolla että EU:n tasolla, ja siinä keskitytään seuraaviin neljään aihealueeseen: ennakointi, väestön varautuminen, ennakkovaroitusvälineet ja pelastuspalvelun häiriönsietokyky. Se on päätöksen N:o 1313/2013/EU 34 artiklan 2 kohdan mukainen **ensimmäinen edistymiskertomus katastrofivalmiustavoitteiden täytäntöönpanosta** ja 5 artiklan 1 kohdan g alakohdan mukainen **toinen edistymiskertomus riskien ehkäisemisestä ja hallinnasta**.

Tulokset vahvistavat laajasti, että tarvitaan EU:n valmiusunionistrategiassa ehdotettua ennakoivampaa, kokonaisvaltaisempaa ja yhdennetympää lähestymistapaa selviytymiskykyyn ja varautumiseen. Ennakoinnin suhteen on kehitettävä edelleen laadukasta dataa, tieteellistä tutkimusta sekä analyyttisiä työkaluja ja voimavaroja riskitietoisen päätöksenteon tueksi. Vuodelle 2026 suunniteltu kattava EU:n riskien ja uhkien arviointi antaa lisäpontta tähän työhön kaikilla aloilla.

Väestön varautumisen parantaminen on edelleen ratkaisevan tärkeää. Edistystä on tapahtunut, mutta edelleen on huomattavia puutteita. Ne tuovat esiin tarpeen kehittää edelleen viestintävälineitä, joilla edistetään käyttäytymisen muutosta, ja valmiuskulttuuria ja varmistetaan, että viestintä on osallistavaa ja kattaa haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät, myös vammaiset. EU:n tasolla suunniteltuihin toimiin kuuluvat EU:n riskitietoisuuspäivä ja uudet suuntaviivat sekä riskiviestintää koskeva pilottikoulutus kansallisille asiantuntijoille. Synergiat sisäisen turvallisuuden ProtectEU-strategian[3] kanssa parantavat edelleen riskejä, uhkia ja häiriönsietokykyä koskevaa viestintää ja koordinointia kaikkialla EU:ssa.

Myös **ennakkovaroitusjärjestelmien** tehokkuus on ollut kriittinen painopistealue. Vaikka teknologinen kehitys, kuten Copernicuksen hätätilanteiden hallintapalvelu ja Galileon satelliittipohjaisten hätävaroituspalvelujen käynnistäminen, parantaa merkittävästi valmiuksia yleisön hälyttämiseksi, organisatoriset ja inhimilliset tekijät ovat edelleen keskeisessä asemassa muutettaessa varoituksia oikea-aikaisiksi ja ihmishenkiä pelastaviksi toimiksi. Tarvitaan jatkuvaa työtä hälytysten levittämisen, valmiussuunnittelun ja yhteentoimivien, useita riskejä kattavien ennakkovaroitusjärjestelmien integroinnin vahvistamiseksi kansallisella ja rajat ylittävällä tasolla.

Komissio ja jäsenvaltiot ovat tehneet aloitteita stressitestien tekemisestä pelastustoiminnan johtokeskuksille ja investointisuunnittelun parantamisesta **pelastuspalvelun häiriönsietokyvyn** kehittämiseksi. Jatkuvat investoinnit sekä fyysiseen infrastruktuuriin että toimintaprosesseihin ovat ratkaisevan tärkeitä pelastustoiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi. Myös taloudellisen häiriönsietokyvyn vahvistaminen on tärkeää, jotta voidaan parantaa reagointia odottamattomiin kriiseihin ja nopeaa toipumista niistä.

[1] COM(2023) 61 final, 8.2.2023.
[2] JOIN(2025) 130 final, 26.3.2025.
[3] COM/2025/148 final, 1.4.2025.

Monialainen ja rajat ylittävä yhteistyö on edelleen olennaisen tärkeää koko hallinnon selviytymis- ja palautumiskyvyn kannalta katastrofitilanteissa.

Komissio on laajentanut **unionin pelastuspalvelumekanismin valmiuksien kehittämistä koskevaa välineistöä** tukemaan paremmin pelastuspalvelutoimia kaikkialla EU:ssa. Tätä tukea on vahvistettava edelleen katastrofiriskien hallinnan ja katastrofivalmiustavoitteiden täytäntöönpanon vahvistamiseksi.

Vaikka tässä kertomuksessa keskitytään pääasiassa kehitykseen EU:ssa ja erityisesti unionin pelastuspalvelumekanismissa, siinä tunnustetaan, että unionin turvallisuutta ja toimia katastrofiriskien hallinnassa ei voida toteuttaa erillisenä. Lähialueiden häiriönsietokyvyn vahvistaminen ja laajemman turvavyöhykkeen luominen eri puolilla EU:ta on olennaisen tärkeää unionin varautumisen vahvistamiseksi ja yhteisen turvallisuuden varmistamiseksi.

2. JOHDANTO

Viime vuosina EU on kohdannut monenlaisia katastrofeja, kriisejä ja uhkia, jotka ovat aiheuttaneet ihmishenkien menetyksiä ja kasvavia vahinkoja[4] ja paljastaneet haavoittuvuuksia keskeisiä palveluja tarjoavissa järjestelmissä. Unionin pelastuspalvelumekanismilla on ollut keskeinen rooli EU:n yhteisissä toimissa sen tarjotessa koordinoitua hätäapua sitä tarvitseville maille. Samaan aikaan unionin pelastuspalvelumekanismi on vastannut yhä monimutkaisemman riskiympäristön haasteeseen vahvistamalla sen reagointikykyä rescEU:n[5] laajentamisen ja hätäavun koordinointikeskuksen (ERCC) vahvistamisen avulla. Toimissa on myös keskitytty vahvistamaan katastrofiriskien hallintaa ja selviytymiskyvyn parantamista erityisesti hyväksymällä vuonna 2023 pelastuspalvelualan katastrofivalmiustavoitteet[6] ja vuonna 2025 EU:n valmiusunionistrategia[7], jolla on laajempi monialainen soveltamisala.

Tässä kertomuksessa tarkastellaan riskinhallintaa ja selviytymiskyvyn parantamista EU:ssa keskittyen neljään aihealueeseen:

1. ennakointi,
2. väestön varautuminen,
3. ennakkovaroitusvälineet ja
4. pelastuspalvelun häiriönsietokyky.

Kertomus kattaa kaksi unionin pelastuspalvelumekanismista tehdyn päätöksen[8] mukaista erillistä velvoitetta, jotka ovat 34 artiklan 2 kohdan mukainen **ensimmäinen edistymiskertomus katastrofivalmiustavoitteista** ja 5 artiklan 1 kohdan g alakohdan mukainen **toinen edistymiskertomus riskien ehkäisemisestä ja hallinnasta**.

Kertomuksessa tarkastellaan **sekä kansallisen tason että EU-tason kehitystä** ja tunnustetaan tietyt rajoitteet, jotka johtuvat eroista saatavilla olevien tietojen ajankohdissa ja laajuudessa. **Kansalliset näkemykset** perustuvat jäsenvaltioiden ja osallistujavaltioiden unionin pelastuspalvelumekanismia koskevan päätöksen 6 artiklan mukaisesti esittämiin huomautuksiin, joissa korostetaan edistymistä vuonna 2024 katastrofiriskien ennaltaehkäisystä

[4] https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related.
[5] https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_en.
[6] COM(2023) 61 final, 8.2.2023.
[7] JOIN(2025) 130 final, 26.3.2025.
[8] https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2013/1313/2021-01-01/fin.

ja hallinnasta Euroopassa annetun komission kertomuksen[9] julkaisemisen jälkeen. Kertomukseen liitetyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa käsitellään syvällisemmin näiden kansallisten näkemysten tuloksia. **EU:n tasolla** tapahtuvaan kehitykseen kuuluu komission tuoreempia aloitteita, joiden tarkoituksena on edistää katastrofivalmiustavoitteita ja tukea riskinhallintaa unionin pelastuspalvelumekanismin puitteissa.

[9] COM(2024) 130 final ja SWD(2024) 130 final.

3. ENNAKOINTI

Katastrofivalmiustavoite 1: Ennakointi – riskien arvioinnin, ennakoinnin ja katastrofiriskien hallinnan suunnittelun parantaminen: Tavoite 1 ja siihen liittyvä skenaarioiden kehittämistä koskeva lippulaivahanke ovat vauhdittaneet ennakoivia työvirtoja. Siinä kehotetaan parantamaan ennakointiin perustuvien ja useita riskejä kattavien lähestymistapojen käyttöä, haavoittuvuuksien arviointia, rajat ylittäviä ja monialaisia vaikutuksia sekä riskitiedon sisällyttämistä ennaltaehkäisyyn ja valmiussuunnitteluun.

3.1. KOMISSION ALOITTEET

Ennakointikyky on vahvistunut kahdella keskeisellä toimella vuosina 2023–2024: i) katastrofiskenaarioiden kehittäminen unionin pelastuspalvelumekanismin suunnittelua varten ja ii) rajat ylittäviä riskejä koskevien riskitietojen parantaminen.

3.1.1. Skenaarioiden laatiminen: uusi väline, jolla vahvistetaan unionin pelastuspalvelumekanismin valmiuksia suurkatastrofien varalta

Vuonna 2023 aloitettu lippulaivahankkeena käynnistetty **skenaarioiden laatimisharjoitus** tuotti kymmenen EU:n laajuista katastrofiskenaariota, jotka kehitettiin yhteistyössä kansallisten asiantuntijoiden, komission yksiköiden ja tutkijoiden kanssa hyödyntäen operatiivista, tieteellistä ja temaattista poliittista asiantuntemusta. Skenaariot kattavat 16 luonnollista ja ihmisen aiheuttamaa vaaraa, jotka on valittu vastaamaan EU:n kehittyvän riskiympäristön laajuutta, ja niissä tarkastellaan uskottavia pahimpia mahdollisia tapahtumia, joilla on rajat ylittäviä ja monialaisia vaikutuksia.[10]

Analyysi tuotti monenlaisia skenaariokohtaisia havaintoja ja paljasti myös useita monialaisia tehostettujen toimien painopistealoja (*ks. laatikko 1*). Tulosten avulla tiedotetaan EU:n tason ennaltaehkäisy- ja valmiussuunnittelusta muun muassa asettamalla tavoitteita unionin pelastuspalvelumekanismin avustusvalmiuksille ja vahvistamalla pelastuspalvelun ja muiden toiminta-alojen välistä koordinointia. Skenaarioiden laatimista suunnitellaan jatkuvana prosessina: lisäskenaarioita voidaan kehittää ja nykyisiä tarkistaa kehittyviin riskeihin ja poliittisiin painopisteisiin reagoimiseksi.

3.1.2. EU:n laajuisten riskitietojen luominen rajat ylittävien riskien arvioimiseksi ja hallitsemiseksi

Unionin pelastuspalvelumekanismi on investoinut ennakoivaan riskinhallintaan tarvittavan tietopohjan vahvistamiseen muun muassa yhteisen tutkimuskeskuksen katastrofiriskihallinnan tietokeskuksessa kehitetyn **riskitietokeskuksen** myötä.

Riskitietokeskus perustettiin, koska hajanaiset ja epäjohdonmukaiset riskitiedot ovat pitkään olleet haasteena EU:n tasolla, ja jotta voitaisiin tukea sekä katastrofiriskien hallintaa että ilmastonmuutokseen sopeutumista. Keskitettynä alustana se tarjoaa ilmaisen pääsyn kuratoituihin, näyttöön perustuviin tietoaineistoihin vaaroista, altistumisesta, haavoittuvuudesta sekä katastrofivahingoista ja menetyksistä. Käynnissä olevilla toimilla

[10] Skenaarioihin sisältyy vakava ydinonnettomuus, äärimmäinen talvisää, johon liittyy kyberkomponentti, äärimmäinen helleaalto, unionin energiakriisi, vakava pandemia, aseellinen selkkaus, terrori-isku, maanjäristyksen aiheuttama tsunami, sisävesien ja rannikkojen saastuminen ja tulivuorenpurkaus. Sisällön arkaluonteisuuden vuoksi skenaariot eivät ole julkisesti saatavilla.

pyritään kasvattamaan näiden tietoaineistojen määrää ja parantamaan niiden laatua yhdistämällä riskipisteytykset, väestön, rakennusten, ja kriittisen infrastruktuurin altistuminen sekä moniulotteinen haavoittuvuus, jotta saadaan yhdennetty yleiskuva katastrofiriskeistä ja voidaan parantaa yleistä tietoisuutta.

Laatikko 1: EU:n katastrofiskenaarioiden laatimisesta saadut kokemukset: tehostettujen toimien viisi painopistealuetta

i. Unionin pelastuspalvelumekanismin avustusvalmius on vahvistettava edelleen operatiivisia reagointikykyä; tähän sisältyy myös rescEU-reservin[11] jatkuva kehittäminen ja monipuolistaminen;

ii. Monialainen koordinointi: on korostettava voimakkaammin kaikki vaaratekijät huomioivaa toimintamallia, monialaista koordinointia ja yhteistyötä muiden kuin pelastuspalvelualan toimijoiden kanssa, jotta voidaan valmistautua paremmin monimutkaisiin hätätilanteisiin.

iii. Riskitieto ja viestintä: on parannettava ennakointia, riskien tunnistamista, viestintää, väestön varautumista ja ennakkovaroittamista;

iv. Haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osallistaminen: ennaltaehkäisy-, valmius- ja avustusjärjestelyissä olisi otettava järjestelmällisemmin huomioon haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien ja vammaisten henkilöiden erityistarpeet;

v. Rahoitus: vahvemmat ja joustavammat rahoitusmekanismit voisivat auttaa vastaamaan monialaisiin, pitkäaikaisiin ja rajat ylittäviin katastrofeihin.

3.2. KANSALLISET TOIMET

Ennakointiin liittyvä jäsenvaltioiden ja osallistujavaltioiden[12] raportointi osoittaa riskinarviointimenetelmien kehittyneen jatkuvasti, mikä kertoo edistymisestä useilla aloilla. Perinteiset yhden riskin arvioinnit ovat edelleen yleisin menettely, mutta **yhä enemmän huomiota kiinnitetään kaikki vaaratekijät huomioiviin toimintamalleihin sekä yhdistelmäriskien ja kerrannaisvaikutusten** tarkasteluun erityisesti kriittisen infrastruktuurin osalta. Myös uusiin riskeihin kiinnitetään yhä enemmän huomiota, sillä yli kolmannes maista käyttää riskien tunnistamisessa ennakointimenetelmiä. Näistä Belgia, Irlanti ja Alankomaat ovat sisällyttäneet riskinarviointiprosesseihinsa tulevaisuuden haasteiden kartoituksen.[13]

Tulvat, äärimmäiset sääolot, ydin- ja säteilyonnettomuudet, kuivuus ja terveyteen liittyvät riskit (ihmis- tai eläinperäiset) ovat edelleen yleisimmin raportoituja riskejä. Kehittyvä riskiympäristö on kuitenkin saanut **pohtimaan uusia uhkia ja skenaarioita erityisesti turvallisuusalalla**. Tietoisuus ihmisen aiheuttamista riskeistä on lisääntynyt. Näitä ovat esimerkiksi teollisuus- ja ydinonnettomuudet, kriittisen infrastruktuurin häiriöt ja kyberhyökkäykset. Ympäristö- ja kemikaaliriskit ovat lisääntyneet merkittävästi vuodesta 2015, kun taas liikenneriskit ovat lisääntyneet jyrkimmin vuodesta 2020.

[11] rescEU perustettiin EU:n täysin rahoittamaksi katastrofivalmiuksien ja varastojen strategiseksi reserviksi. Siihen kuuluu sammutuslentokoneita ja helikoptereita, lääkinnällinen evakuointilentokone ja useita välttämättömien välineiden varastoja.

[12] Unionin pelastuspalvelumekanismiin osallistuvat maat ovat Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Islanti, Moldova, Montenegro, Norja, Pohjois-Makedonia, Serbia, Turkki ja Ukraina.

[13] Tulevaisuuden haasteiden kartoitus on ennakointimenetelmä, jolla havaitaan järjestelmällisesti varhaisia merkkejä mahdollisesti tärkeistä kehityssuunnista, ks. myös https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/horizon-scanning-tips.

Maat arvioivat yhä enemmän alueiden, toimialojen ja väestön haavoittuvuutta ja määrittävät katastrofien inhimillisiä ja taloudellisia vaikutuksia sekä ympäristövaikutuksia. Useat maat ovat sisällyttäneet ilmastonmuutoksen vaikutukset riskinarviointeihinsa ottaen huomioon myös ilmastonmuutoksen poliittiset ja yhteiskunnalliset vaikutukset, kuten ilmastonmuutoksen aiheuttaman muuttoliikkeen. Tämä heijastaa kasvavaa ymmärrystä katastrofiriskien hallinnan ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen välisistä yhteyksistä, **kun ilmastonmuutos tunnustetaan keskeiseksi riskin aiheuttajaksi**.

Kansalliset raportit osoittavat, että **katastrofimenetyksiä koskevien tietojen keräämisessä on edistytty.** Espanja, Portugali ja Unkari mainitsivat yhtenäisen kansallisen tietokannan kehittämisen. Menetys- ja vahinkotietojen merkitys riskianalyysille ja suunnittelulle tunnustetaan laajalti, mutta edelleen on merkittäviä puutteita, kuten tietojen konsolidointia koskevan yhtenäisen kansallisen järjestelmän puuttuminen ja kattavuustietojen keruun rajallisuus.

3.3 JATKOTOIMET

EU:n valmiusunionistrategia luo suunnan tulevalle työlle korostaen ennakoinnin ja varautumisen sekä kaikki vaaratekijät huomioivan toimintamallin tärkeyttä. Tämän saavuttamiseksi on olennaisen tärkeää kehittää valmiuksia ennakoida, arvioida ja valmistautua monenlaisiin katastrofiskenaarioihin keskittyen monialaisiin haavoittuvuuksiin, yhdistettyihin riskeihin ja kerrannaisvaikutuksiin.

Lähivuosina jatkuvat investoinnit tieteeseen, laadukkaaseen dataan ja analyyttisiin voimavaroihin ovat ratkaisevan tärkeitä päätöksenteossa tarvittavan tiedon ja näkemysten tuottamiseksi. EU:n laajuisten katastrofiskenaarioiden kehittäminen on ollut merkittävä edistysaskel valmiussuunnittelussa, koska se muuntaa riskiperusteisen näytön unionin pelastuspalvelumekanismia koskeviksi sovituiksi suunnitteluoletuksiksi. Vuodelle 2026 suunniteltu kattava EU:n riskinarviointi on keskeinen väline laajemman monialaisen ennaltaehkäisyn ja varautumisen tietopohjan vahvistamiseksi. Arvioinnin olisi tarjottava lisätukea ja -näyttöä kansallisille riskinhallintatoimille ja ohjattava selviytymiskykyyn tehtäviä strategisia investointeja kaikkialla EU:ssa sekä autettava korjaamaan katastrofiriski- ja -menetystietojen pysyviä puutteita, jotka tällä hetkellä haittaavat ennakointia sekä kansallisella tasolla että EU:n tasolla.

Ilmastoon liittyvien riskien osalta tehokas ennakointi edellyttää vahvempaa katastrofiriskien hallinnan ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen välistä integraatiota. EU:n ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevassa missiossa tuotetaan jo tietoa ja ratkaisuja tämän pyrkimyksen tukemiseksi ja helpotetaan edelleen ilmasto- ja katastrofiriskejä käsittelevien toimijoiden välistä yhteistyötä Euroopan tasolla sekä kansallisella ja alueellisella tasolla, mikä auttaa sovittamaan lyhyen ja keskipitkän aikavälin valmiudet ilmastoon liittyvien vaarojen pitkän aikavälin sopeutumissuunnitteluun.

Ennakointivalmiuksien vahvistamisen olisi ulotuttava myös EU:n ulkopuolelle, erityisesti naapurimaihin, jotka ovat usein kehittymässä olevien riskien suhteen ensimmäisinä uhattuina ja joilla voi olla tärkeä rooli kielteisten heijastusvaikutusten torjunnassa. Koska monilla näistä kumppaneista ei tällä hetkellä ole ennakoivan varautumisen edellyttämiä tietoja riskeistä eikä institutionaalisia valmiuksia, näiden puutteiden korjaaminen vahvistaisi myös EU:n omaa selviytymiskykyä.

4. VÄESTÖN VARAUTUMINEN

Katastrofivalmiustavoite 2: Varautuminen – väestön riskitietoisuuden ja varautumisen lisääminen. Tavoitteella 2 edistetään riskitiedon julkista saatavuutta, kannustetaan valmiustoimenpiteiden käyttöönottoon ja edistetään ennaltaehkäisyn ja kansalaisvaikuttamisen kulttuuria. Siinä asetetaan kunnianhimoinen tavoite: vuoteen 2030 mennessä 90 prosentin EU:n väestöstä olisi oltava tietoisia alueensa katastrofiriskeistä.[14] Vuonna 2024 tietoisuusaste oli 67 prosenttia, mikä korostaa sitä, että asiassa on parantamisen varaa.[15]

Riskejä ja varautumista koskeva julkinen viestintä on kansallisten viranomaisten vastuulla, mutta unionin pelastuspalvelumekanismi voi tukea kansallisia toimia tiedonvaihdon, valmiuksien kehittämisen sekä kansallisille ja rajatylittäville aloitteille annettavan rahoitustuen avulla.

4.1. KOMISSION ALOITTEET

4.1.1. preparEU-lippulaivahanke

Komissio käynnisti ***preparEU*-lippulaivahankkeen** katastrofivalmiustavoitteen 2 ”Varautuminen” edistämiseksi. Tässä yhteydessä kartoitettiin riskiviestintäkäytäntöjä eri puolilla EU:ta sekä kuultiin jäsenvaltioita ja osallistujavaltioita; näin yksilöitiin yhteisiä tarpeita ja aloja, joilla EU:n tason toimet voisivat tuottaa lisäarvoa (*ks. laatikko 2*). Prosessi paljasti rikkaan mutta hajanaisen riskiviestintäympäristön, jonka lukuisat arvokkaat aloitteet ovat hajanaisia ja vaikeasti saatavilla vertaisoppimiseen. Tunnistettuihin tarpeisiin vastaamiseksi **komissio on laatinut valmiuksien kehittämispaketin**, johon sisältyy

- hyvien käytäntöjen ja tukimateriaalin arkisto unionin pelastuspalvelun osaamisverkoston alustalla[16]
- EU:n koulutus riskiviestinnän ammattilaisille
- käytännön yhteisö, joka yhdistää riskiviestinnän parissa toimivia ja helpottaa vertaisoppimista.

Vuonna 2024 komissio julkaisi **hyvän käytännön käsikirjan maastopaloriskiä koskevan tietoisuuden lisäämisestä**.[17] Käsiteltävä aihe on kriittinen, koska 96 prosenttia maastopaloista johtuu ihmisen toiminnasta.[18] Käsikirjassa esitellään aloitteita kaikkialla EU:ssa ja sen ulkopuolella ja korostetaan keskeisiä tietoisuuden lisäämiseen vaikuttavia tekijöitä, kuten kohdennettujen viestintästrategioiden kehittämistä, eri alojen ja hallinnon tasojen välistä yhteistyötä, sidosryhmien osallistumista, viestien räätälöintiä paikallisiin olosuhteisiin, kestävän rahoituksen varmistamista sekä tieteen ja käytännön yhdistämistä.

Tietoisuuden lisäämisessä keskeistä on myös **ymmärtää, miten ihmiset kokevat riskit ja reagoivat valmiutta koskevaan neuvontaan**. Komission yhteinen tutkimuskeskus tekee käyttäytymistutkimuksia ymmärtääkseen, miten yksilöt tulkitsevat riskiviestintää ja reagoivat

[14] Komission suositus unionin katastrofivalmiutta ja -palautuvuutta koskevista tavoitteista, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023H0215%2801%29&qid=1676531610023.
[15] Erityiseurobarometriraportti 541: EU Civil Protection, Key Findings, s. 7, https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2977.
[16] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu.
[17] Wildfire risk awareness good practice note.pdf.
[18] https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5afff469-a62c-11ef-85f0-01aa75ed71a1/language-en.

siihen. Tästä työstä saadut näkemykset voivat auttaa parantamaan julkisten viestien ja toimintatapojen suunnittelua ja edistää tietoisuuden lisäämisen lisäksi myös valmiustoimien täytäntöönpanoa.

Laatikko 2: *preparEU*-pilottihanke – Yhteistyötä väestön varautumisen hyväksi.

Jäsenvaltiot ja osallistujavaltiot ovat tärkeässä asemassa *preparEU*-lippulaivahankkeen edistämisessä. Belgian, Espanjan, Norjan ja Ruotsin kansalliset pelastuspalveluviranomaiset selvittivät, miten eurooppalainen ulottuvuus voisi täydentää ja tukea kansallisia riskitietotoimia. EU:n rahoittamassa pilottihankkeessa määriteltiin seuraavat toiminta-alat riskitietoisuuden ja -valmiuden parantamiseksi EU:ssa:

i. *Omatoimisen varautumisen perusteet – ohjeet kotitalouksien varautumiseksi yleisten tarpeiden varalta;*
ii. *Koulujen oppimisohjelma – katastrofivalmiuden sisällyttäminen koulujen opetussuunnitelmiin valmiuskulttuurin edistämiseksi nuoresta pitäen;*
iii. *Haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät – haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien tavoittaminen ja osallistaminen (myös: ohjeet, joilla tuetaan ammattilaisia osallistavan riskiviestinnän toteuttamisessa);*
iv. *PreparEU -päivä(t) – ehdotettu vuotuinen EU:n laajuinen tapahtuma, jonka tarkoituksena on lisätä yleistä tietoisuutta oma-aloitteisesta varautumisesta ja riskinsietokyvystä;*
v. *Riskiviestinnän ja -valmiuden verkkokeskus – ehdotettu verkkotietovarasto, jossa jaetaan yleistä riskitietoisuutta koskevaan viestintään liittyviä tietoja ja välineitä kaikkialla EU:ssa.*

Nämä suositukset auttavat muokkaamaan preparEU-lippulaivahanketta ja väestön varautumista koskevien komission toimien täytäntöönpanoa.

4.1.2. Eurobarometri väestön riskitietoisuudesta ja varautumisesta

Saadakseen kattavan käsityksen väestön riskitietoisuudesta ja varautumisesta kaikkialla EU:ssa komissio toteutti kaikkien aikojen ensimmäisen tätä aihetta koskevan **Eurobarometri-tutkimuksen**[19], joka julkaistiin syyskuussa 2024. Tutkimuksessa selvitettiin riskitietoisuuden ja varautumisen eri näkökohtia, kuten koettuja riskejä, tietolähteitä ja osallistumista varautumistoimiin.

Tutkimuksen keskeiset havainnot osoittavat, että **monilla eurooppalaisilla on riittämätön katastrofitietoisuus ja -valmius**. Noin puolet vastaajista ei koe olevansa hyvin varautunut paikallisiin riskeihin ja noin kaksi kolmasosaa vastaajista kokee tarvitsevansa lisää tietoa voidakseen varautua katastrofeihin tai hätätilanteisiin. Valmiustaso on vaatimaton, ja noin puolet vastaajista kokee, että ei ole varautunut katastrofeihin. Valmius vaihtelee merkittävästi eri tekijöiden mukaan; siihen vaikuttavat esimerkiksi vastaajien asuinmaa, tulot, koulutus ja se, asuvatko he kaupungissa vai maaseudulla.

Kyselyssä tuodaan esiin parannuskohteita, kuten paikallistason vähäinen osallistaminen ja heikko kriittisten palvelujen häiriöiden sietokyky. Kysely osoittaa kuitenkin myös vahvaa luottamusta pelastuspalveluihin ja halua saada tietoa katastrofivalmiudesta. Tämä merkitsee mahdollisuutta hyödyntää näitä vahvuuksia ja parantaa yleistä riskitietoisuutta ja varautumista.

[19] https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3228.

4.2. KANSALLISET TOIMET

Jäsenvaltioilta ja osallistujavaltioilta saaduissa tiedoissa korostetaan riskejä ja varautumista koskevan julkisen viestinnän merkitystä, ja maat edistyvät monissa eri toimissa.

Aiempaa useammat maat asettavat riskitiedot yleisön saataville, ja 23 maata julkaisee riskinarviointiensa tulokset virallisilla verkkosivustoilla ja käyttää näitä havaintoja valmiustoimien tukena. Esimerkiksi Montenegro ja Suomi hyödyntävät riskinarviointien julkisia tuloksia koulutus- ja valmiusharjoituksissa. Irlanti ja Tanska tekevät kyselytutkimuksia kansalaisten riskejä ja varautumista koskevista näkemyksistä.

Jäsenvaltiot ja osallistujavaltiot ovat ottaneet käyttöön uusia lähestymistapoja riskiviestintään ja tietoisuuden lisäämiseen. Näitä ovat esimerkiksi opetuspelit ja kansallisen pelastuspalvelupäivän tai -viikon järjestäminen. Verkkosivustot ja internet ovat edelleen tärkeimmät ilmoitetut viestintäkanavat, mutta riskitietoisuuskampanjat ja painetun materiaalin käyttö ovat kaksinkertaistuneet vuoteen 2020 verrattuna. Pohjoismaat ovat käynnistäneet yleisiä tietoisuusaloitteita, kuten kotivarautumista koskevia kampanjoita, ja tuottaneet koulutusresursseja ja informatiivisia esitteitä, joilla edistetään yhteiskunnallista varautumista hätätilanteisiin ja mahdollisiin konflikteihin.

Kansalliset riskitietoisuus- ja viestintätoimet on suunnattu erityisryhmille, kuten haavoittuvassa asemassa oleville väestöryhmille, kausiluonteisille asukkaille ja ikääntyneille. Opiskelijat ja nuoret ovat usein näiden aloitteiden ensisijainen kohde. Esimerkiksi Tšekissä on peruskouluohjelma, jossa opetetaan oppilaita soittamaan hätänumeroihin, toimimaan vaarallisissa tilanteissa sekä ymmärtämään suojaustumista ja hälytysmerkkejä. Ikääntyneille ja vammaisille henkilöille järjestetään myös toimia, joilla edistetään turvallista käyttäytymistä arjessa ja hätätilanteissa. Tällaisia ovat esimerkiksi Itävallan lasten ja seniorien turvallisuusolympialaiset.

4.3. Jatkotoimet

Edistymisestä huolimatta julkisessa riskitietoisuudessa ja varautumisessa on edelleen merkittäviä puutteita, mikä korostaa tehokkaampien ja osallistavampien viestintästrategioiden tarvetta. Liian monet kansalaiset kokevat, että heillä on liian vähän tietoa katastrofeista tai he ovat varautuneet niihin puutteellisesti, kuten Eurobarometri-tutkimuksen tulokset osoittavat. Kansallisilla viranomaisilla puolestaan on haasteita viestintäaloitteiden vaikutusten mittaamisessa ja tiedon muuntamisessa käyttäytymisen muutokseksi. Näyttö viittaa myös siihen, että haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät (kuten opiskelijat, koululaiset ja nuoret, vammaiset, ikääntyneet ja maahanmuuttajat) on otettava paremmin mukaan viestintä- ja varautumistoimiin.

Näiden puutteiden korjaamiseksi tarvitaan ennakoivampaa, kattavampaa ja osallistavampaa toimintatapaa, jolla investoidaan koulutukseen, osallistetaan yhteisöjä ja kansalaisia, rakennetaan luottamusta ja edistetään sukupolvien välistä selviytymiskykyyn perustuvaa varautumista. EU:n valmiusunionistrategialla tuetaan tätä muutosta koko yhteiskunnan kattavalla toimintatavalla, jolla pyritään edistämään varautumisen ja selviytymiskyvyn kulttuuria kaikkialla EU:ssa. Synergiat ProtectEU:n sisäisen turvallisuuden strategian kanssa auttavat vahvistamaan viestintää erilaisista riskeistä ja uhkista tukemalla johdonmukaista julkista viestintää ja edistämällä väestön monipuolisempaa varautumista kaikkialla EU:ssa.

preparEU-aloite on keskeisessä asemassa EU:n valmiusunionistrategian vision edistämisessä muun muassa toimilla, joilla edistetään väestön vähintään 72 tunnin omavaraisuutta hätätilanteissa ja kriiseissä. Tukeakseen kansallisia viranomaisia riskiviestinnässä EU kehittää suuntaviivoja, käynnistää pilottikoulutuksen vuoden 2025 lopussa ja järjestää vuotuisen EU:n valmiuspäivän. Lisätoimia ovat varautumisen edistäminen koulutuksen ja nuoriso-ohjelmien avulla sekä uuden tutkimuksen tuottaminen politiikassa ja käytännön tasolla toimivien tietoon.

Kansalaisia voi myös olla tarpeen valmistaa paremmin antamaan perustason lääketieteellistä apua kriisitilanteissa, myös sotatilanteessa, aloitteiden, kuten ensiapukoulutukseen tarkoitettujen pakkausten tai kansalaisten terveysreservin avulla.

Myös EU:n lähimpien naapurialueiden, erityisesti Välimeren alueen, väestön varautumisen parantaminen on tärkeää EU:n oman varautumisen kannalta, sillä riittämätön selviytymiskyky ulkomailla voi lisätä pakolaisuuden aiheuttamia paineita ja synnyttää muita heijastusvaikutuksia, jotka vaikuttavat suoraan unioniin.

5. ENNAKKOVAROITTAMINEN

Katastrofivalmiutta ja -palautuvuutta koskeva tavoite 3: Varoittaminen – Ennakkovaroittamisen tehostaminen. Sekä komissio että jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tavoitteen 3 pohjalta toimivaltuuksiensa puitteissa lisätoimia ennakointi-, havaitsemis- ja hälytysvoimavarojen parantamiseksi, mikä on olennainen osa ennakoivaa riskinhallintaa.

Ennakkovaroitusjärjestelmät, jotka tunnustetaan yleisesti yhdeksi tehokkaimmista välineistä ihmishenkien pelastamiseksi ja katastrofien aiheuttamien menetysten vähentämiseksi,[20] ovat keskeisiä sekä kansallisissa että kansainvälisissä valmiustoimissa. Yhdistyneet kansakunnat on erityisesti edistänyt toimia osallistavan, useita riskejä kattavan ennakkovaroitusjärjestelmän toteuttamiseksi *Early Warnings for All* -lippulaivahankkeellaan[21].

EU:ssa vastuu ennakkovaroittamisesta ja julkisista varoituksista on ensisijaisesti kansallisilla viranomaisilla. **Unionin pelastuspalvelumekanismilla on täydentävä rooli**. Se kehittää kansainvälisiä välineitä, vahvistaa hätäavun koordinointikeskuksen tilannetietoisuusvalmiuksia ja tarjoaa teknistä ja taloudellista tukea kansallisille ennakkovaroitusvalmiuksille.

5.1. KOMISSION ALOITTEET

Komissio on kehittänyt monenlaisia **ennakkovaroitus- ja tietojärjestelmiä** (*ks. laatikko 3*), joita myös jäsenvaltioiden viranomaiset voivat hyödyntää täydentääkseen kansallisia välineitään. Seuraavassa esitellään joitakin näistä aloitteista, joilla tuetaan merkittävästi pelastuspalvelua ja katastrofiriskien hallintaa.

[20] Esimerkiksi https://wmo.int/topics/early-warning-system; https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/sendai-framework-action/early-warnings-for-all.
[21] https://www.un.org/en/climatechange/early-warnings-for-all.

Laatikko 3: Ennakkovaroitus- ja tietojärjestelmät

i. **Luettelo 27:stä EU:n tason järjestelmästä, jotka kattavat erityyppisiä vaaroja.** Ne ovat kansallisten pelastuspalveluviranomaisten käytettävissä, ja niillä tuetaan riskien seurantaa ja päätöksentekoa;

ii. **Globaali tilannejärjestelmä (GSS)** on alusta, jossa yhdistetään EU:n eri tason ennakkovaroitus- ja tietojärjestelmien tietoja ja vahvistetaan hätäavun koordinointikeskuksen kykyä seurata muuttuvia uhkia ja ennakoida mahdollisia kriittisiä vaikutuksia. Alusta on myös **kansallisten pelastuspalveluviranomaisten käytettävissä**;

iii. **Copernicuksen hätätilanteiden hallintapalvelu** (CEMS), joka tarjoaa tulvia, maastopaloja ja kuivuutta koskevia ennakkovaroituspalveluja, laatii karttoja, jotka tukevat avustustoimia, elpymistä ja ennaltaehkäiseviä toimia, sekä tuottaa altistumistietoja riskialueiden ja -omaisuuden tunnistamiseksi;

iv. **Luonnonriskejä käsittelevä eurooppalainen tiedekumppanuus (ENHSP),** tieteellinen yhteistyöverkosto, joka tarjoaa hätäavun koordinointikeskukselle reaaliaikaista ja asiantuntevaa seurantaa maastopalo-olosuhteista kaikkialla Euroopassa maastopalokauden aikana. Jakaakseen tämän hyödyn jäsenvaltioiden ja osallistujavaltioiden kanssa hätäavun koordinointikeskus on käynnistänyt ohjelman, jonka avulla kansalliset viranomaiset voivat pyytää varhaisia arviointeja ENHSP:ltä ja säteily- ja ydinuhkien tapauksessa ihmisen aiheuttamia vaaroja käsittelevältä eurooppalaiselta tieteelliseltä kumppanuudelta (EAHSP) uhkaavissa hätätilanteissa.

Komissio valmistelee parhaillaan uusia aloitteita, kuten tekoälyllä kehitettävän välineen kehittämistä Yleistä etua edistävä tekoäly -aloitteen puitteissa. Maailmanlaajuiseen maasto- ja metsäpalotietojärjestelmään integroitu työkalu käyttää tekoälyalgoritmeja palovaaraennusteiden mallintamiseen, palotapahtumien havaitsemiseen ja palokäyttäytymisen ennakointiin.

Merkittävä tuleva edistysaskel on myös **Galileon satelliittipohjainen hätävaroituspalvelu**, jonka tarjoamalla satelliittipohjaisella hälytyskanavalla tavoitetaan syrjäisillä ja huonompien yhteyksien alueilla asuvat ihmiset myös silloin, kun maanpäälliset verkot ovat poissa käytöstä. Tämä varajärjestelmä vahvistaa julkisten varoitusjärjestelmien häiriönsietokykyä ja osoittaa EU:n avaruusohjelman lisäarvon pelastuspalvelun ja katastrofiriskien hallinnan tukemisessa. Pilottitestaus on käynnissä useissa jäsenvaltioissa, ja palvelun odotetaan olevan toiminnassa vuoden 2026 alkuun mennessä.

Unionin pelastuspalvelumekanismi **tukee myös ennakkovaroitusta koskevia kansallisia ja kansainvälisiä aloitteita**, kuten Unescon hallitustenvälisen merentutkimuskomission CoastWAVE-aloitetta[22], jonka tavoitteena on valmistaa Koillis-Atlantin ja Välimeren alueen rannikkoyhteisöjä tsunameihin ja muihin rannikkoon liittyviin vaaroihin. Aloite perustuu kansallisten ja paikallisten turvallisuus- ja pelastusviranomaisten, tutkijoiden ja rannikkoyhteisöjen väliseen tiiviiseen yhteistyöhön, ja sillä on jo tuettu Egyptin, Espanjan, Kyproksen, Kreikan, Marokon ja Turkin yhteisöjä.

EU on edistynyt merkittävästi **kansalaisten varoittamisessa** eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännöstön (direktiivi (EU) 2018/1972) 110 artiklan myötä. Siinä vaaditaan jäsenvaltioita mahdollistamaan varoitusten lähettäminen suoraan henkilöiden matkapuhelimiin

[22] https://tsunami.ioc.unesco.org/en/articles/coastwave.

hätätilanteissa. Useimmat maat ovat jo panneet tämän täytäntöön, joissakin prosessi on vielä viimeistelyvaiheessa.

5.2. KANSALLISET TOIMET

Jäsenvaltioilta ja osallistujavaltioilta saadut tiedot viittaavat ennakkovaroitusjärjestelmän laajempaan käyttöön. Saatavilla olevat tiedot vaarojen seurantaa, havaitsemista ja ennakointivalmiuksia koskevista menetelmistä ja infrastruktuurista ovat kuitenkin edelleen suppeita.

Vuoteen 2020 verrattuna **useammat maat raportoivat, että varhaisvaroitusjärjestelmä on käytössä vaarojen varhaista havaitsemista varten kaikkien keskeisten riskien osalta**. Eniten raportoidaan sään ääri-ilmiöistä, ydin- ja säteilyriskeistä sekä tulvista. Maat ovat myös raportoineet ennakkovaroitusjärjestelmästä muun muassa saastumiseen ja joukkomuuttoon liittyvistä riskeistä. Näistä ei ole aiemmin raportoitu, mikä osoittaa, että ennakkovaroitusjärjestelmän kattavuus on vähitellen laajentunut.

Myös varhaisvaroitusjärjestelmien Euroopan tason ja maailmanlaajuiset yhteydet ovat vakiintumassa, sillä vuoteen 2020 verrattuna useampi maa kertoo varhaisvaroitusjärjestelmänsä olevan yhteydessä Euroopan tason järjestelmään tai maailmanlaajuisesti. Vain alle kymmenen maata mainitsee kuitenkin varhaisvaroitusjärjestelmiä koskevat rajatylittävät yhteistyöjärjestelyt, mikä viittaa siihen, että asiassa on parantamisen varaa. Jotkin maat ilmoittavat käyttävänsä avunantajien tukea julkisten hälytysjärjestelmiensä laajentamiseen ja vahvistavansa julkisia varoitusvalmiuksia.

5.3. Jatkotoimet

Teknologia- ja riskitieto luovat perustan, mutta tehokas ennakkovaroittaminen perustuu vahvasti organisatorisiin ja inhimillisiin tekijöihin. Tarvitaan jatkuvia toimia sen varmistamiseksi, että varhaisten varoitusmerkkien jälkeen annetaan koko väestön tavoittavia oikea-aikaisia varoituksia, laaditaan varautumissuunnitelmia ja toteutetaan tietoon perustuvia yksittäisiä avustustoimia. Kuten EU:n valmiusunionistrategiassa todetaan, EU-tason painopisteitä ovat CEMS-järjestelmän tehostaminen edelleen, sen käytön ja kansallisiin järjestelmiin integroinnin edistäminen sekä monenlaisia vaaroja havainnoivien ja yhteentoimivien ratkaisujen edistäminen.

Hätäavun koordinointikeskus kehittää ja viimeistelee edelleen tilannetietoisuusvalmiuksiaan. Uusi GSS-alusta on merkittävä edistysaskel, mutta sitä voidaan edelleen parantaa sisällyttämällä siihen alakohtainen seuranta. Näin voidaan tarjota lähes reaaliaikaisia tietoja energiahuollon, liikenteen, terveydenhuollon tai muiden kriittisten palvelujen häiriöistä kattavamman ja ennakoivamman tilannetietoisuuden tukemiseksi.[23]

Koska tehokas ennakkovaroittaminen perustuu myös vahvoihin organisatorisiin ja inhimillisiin tekijöihin, väestön tietoisuuden ja varautumisen lisääminen on elintärkeää, jotta varhaisvaroitukset voidaan muuntaa hengenpelastustoimiksi. Galileon satelliittipohjaisen hätävaroituspalvelun käyttöönoton vuonna 2026 odotetaan parantavan merkittävästi julkisia hälytysvoimavaroja ja laajentavan järjestelmän kattavuutta ja redundanssia.

[23] COM(2025)286, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:52025DC0286.

Ennakkovaroitusjärjestelmien tehokkuuden varmistamiseksi tarvitaan jatkuvia toimia, joilla vahvistetaan taustalla olevia prosesseja, edistetään osallisuutta, edistetään useita riskejä kattavien lähestymistapojen käyttöönottoa ja vahvistetaan ennakkovaroitusjärjestelmien rajatylittävää yhdentämistä. EU:n valmiusunionistrategialla ohjataan näitä toimia, priorisoidaan EU-tason välineiden kehittämistä ja käyttöä sekä laajennetaan hätäavun koordinointikeskuksen monialaisia seurantavoimavaroja kokonaisvaltaisemman tilannetietoisuuden aikaan saamiseksi.

Tätä osaamista sekä tarvittavia järjestelmiä ja valmiuksia voitaisiin jakaa myös EU:n lähinaapureiden viranomaisten kanssa, jotta niiden voimavarojen lisäksi voidaan kehittää myös synergioita ja yhteentoimivuutta.

6. PELASTUSPALVELUN HÄIRIÖNSIETOKYKY

Katastrofivalmiustavoite 4, Avustustoimet, keskittyy unionin pelastuspalvelumekanismin avustusvalmiuksien parantamiseen. Unionin pelastuspalvelumekanismi keskittyy kehittämään **hätäapuvalmiuksia**, kuten erikoislaitteita ja -tiimejä sekä niihin liittyviä valmiuksia, jotta voidaan pysyä riskiympäristön lisääntyvän monimutkaisuuden edellä ja parantaa varautumista. Nämä toimet näkyvät komission hiljattain hyväksymässä avustusvalmiuksia koskevassa edistymiskertomuksessa ja siihen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa[24].

Katastrofivalmiustavoitteella 5, Toimintavarmuus, pyritään parantamaan pelastuspalvelun häiriönsietokykyä yhdenmukaisesti sellaisten EU:n ja Naton kehysten kanssa, joilla kehitetään elintärkeiden yhteiskunnallisten toimintojen häiriönsietokykyä. Näitä ovat EU:n direktiivi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä (EU 2022/2557[25]) ja Naton häiriönsietokykyä koskevat perusvaatimukset. Tavoitteessa edistetään toiminnan jatkuvuuden parantamista, monialaista ja rajat ylittävää koordinointia, riskiviestintää ja tiedonhallintaa sekä kumppanuuksia yksityisen sektorin, kansalaisyhteiskunnan ja vapaaehtoisjärjestöjen kanssa. Siinä edistetään myös katastrofien jälkeistä arviointia ja oppimista varautumisen, reagoinnin ja ennaltaehkäisyn parantamiseksi.

6.1. KOMISSION ALOITTEET

6.1.1 Pelastustoiminnan johtokeskusten stressitestausta koskeva lippulaivahanke

Pelastustoiminnan johtokeskusten toiminnan jatkuvuuden parantamiseksi **unionin pelastuspalvelumekanismissa** komissio käynnisti lippulaivahankkeen, jossa on kaksi pääkomponenttia: i) hätäavun koordinointikeskuksen toiminnan jatkuvuuden stressitestaus ja ii) kansallisten yhteyspisteiden tukeminen niiden omissa testeissä vapaaehtoisuuteen perustuvan menetelmän ja kokemusten vaihdon avulla. Testissä arvioidaan toiminnan jatkuvuuden kriittisiä osatekijöitä. Siinä tarkastellaan muun muassa keskeisiä toimintoja, tiloja ja laitteita, henkilöresursseja ja koordinointia, viestinnän työnkulkua sekä harjoitusten toteuttamista.

Tähän mennessä **kymmenen maata ja hätäavun koordinointikeskus** ovat suorittaneet stressitestejä ja jakaneet näkemyksiään ja kokemuksiaan. Hanke on auttanut lisäämään

[24] SWD/2025/146 final (sivut 23–44), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025SC0146.
[25] https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2557/oj/fin.

tietoisuutta toiminnan jatkuvuudesta ja havaitsemaan parannuskohteita. Sitä on jatkettu vuonna 2025 työpajoilla, joissa jaetaan kokemuksia kansallisista harjoituksista ja laaditaan ei-sitovia ohjeita toiminnan jatkuvuudesta unionin pelastuspalvelumekanismissa. Komissio perustaa asiaa käsittelevän asiantuntijaryhmän varmistaakseen jatkuvan keskustelun toiminnan ympärivuorokautisesta jatkuvuudesta häiriötilanteissa. Hankkeesta saadut kokemukset voivat auttaa varmistamaan elintärkeiden yhteiskunnallisten toimintojen jatkuvuuden EU:n valmiusunionistrategian puitteissa.

6.1.2. Valmiuden ja koordinoinnin testaaminen monimutkaisissa kriiseissä

Vuonna 2024 hätäavun koordinointikeskus johti laajamittaista harjoitusta ”**EU Integrated Resolve 2024 – rinnakkainen ja koordinoitu harjoitus (EU IR24 – PACE)**” testatakseen EU:n tason valmiutta monimutkaisiin hybridikriiseihin. Harjoituksessa testattiin unionin pelastuspalvelumekanismin ja hätäavun koordinointikeskuksen toimintoja ja arvioitiin niiden suorituskykyä monimutkaisessa kriisissä, joka edellyttää monialaista, rajat ylittävää ja siviili- ja sotilasalan koordinointia. Osallistujia oli yli 900, joukossa suunnittelijoita ja koulutusyleisöä komission yksiköistä, Euroopan ulkosuhdehallinnosta, EU:n virastoista, neuvostosta, 24 jäsenvaltiosta, Norjasta, Yhdysvalloista ja Natosta.

Samana vuonna unionin pelastuspalvelumekanismi vastasi Latvian, Liettuan ja Viron yhteiseen pyyntöön arvioida maiden valmiutta ja **reagointia joukkoevakuointeihin**. Jäsenvaltioiden 20 asiantuntijan ryhmä arvioi kansallisia joukkoevakuointimenettelyjä, alueellista yhteistyötä, julkista varautumista ja unionin pelastuspalvelun mekanismin roolia tällaisissa skenaarioissa ja antoi suosituksia muun muassa suunnittelusta, väestönsuojista, lääkinnällisistä evakuoinneista sekä kemiallisten ja biologisten riskien sekä säteily- ja ydinriskien vähentämisstrategioista. Tätä työtä tehdessään asiantuntijat olivat yhteydessä valtion ja kuntien instituutioiden sekä kansalaisjärjestöjen edustajiin.

6.1.3. Unionin pelastuspalvelumekanismin käyttöönotoista saatujen kokemusten hyödyntäminen ennaltaehkäisyssä, varautumisessa ja avustustoiminnassa

Unionin pelastuspalvelujärjestelmän **saatuihin kokemuksiin perustuvan ohjelman (lessons learned programme, LLP)** avulla jäsenvaltiot ja osallistujavaltiot voivat pohtia kokemuksia, jotka liittyvät unionin pelastuspalvelumekanismin aktivointiin, ja määrittää alueita, joilla avustustoimintaa, varautumista ja ennaltaehkäisyä on parannettava. Yleisten LLP-kokousten lisäksi pidetään kokouksia, joissa keskitytään tiettyihin aiheisiin, kuten maastopaloihin, tulviin, suuriin maanjäristyksiin reagointiin tai konsuliviranomaisten järjestämiin evakuointeihin. Aiheet kattavat ennaltaehkäisy-, valmius- ja avustustoimet. Kokousten myötä toteutettuja toimenpiteitä ovat muun muassa palopelastajien ennakoiva sijoittaminen ja Euroopan maastopalojen torjuntavalmiuden parantaminen muun muassa lisäämällä rescEU:n metsäpalojen ilmasammutusvalmiuksia.

Jos jäsenvaltiot ja osallistujavaltiot ovat toistuvasti aktivoineet unionin pelastuspalvelumekanismin samantyyppisten katastrofien yhteydessä, komissio on tehnyt perusteellisia analyyseja olosuhteista ja toimista **ennaltaehkäisy- ja varautumistason parantamiseksi unionin pelastuspalvelumekanismia koskevan päätöksen 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti**. Komissio tekee aktiivisesti yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa vuoropuheluissa ennaltaehkäisy- ja valmiustoimien vahvistamiseksi ja tarjoaa EU:n tukea tähän prosessiin.

6.2. KANSALLISET TOIMET

Pelastuspalveluviranomaiset ovat tehneet laajaa monialaista yhteistyötä, jota covid-19-pandemia kiihdytti. Monet maat ovat raportoineet perustaneensa pysyviä rakenteita, joilla koordinoidaan toimia eri sektoreiden, hallinnon tasojen ja sidosryhmien kesken. Esimerkiksi kansalliset riskiarviot ovat pitkään perustuneet monialaisiin ja useita sidosryhmiä käsittäviin lähestymistapoihin. **Kansallisista kertomuksista ja vertaisarvioinneista käy kuitenkin edelleen ilmi tarve jatkaa yhdennettyjen toimintatapojen parantamista suunnittelussa ja täytäntöönpanossa.** Monet maat kuulevat yksityistä sektoria, erityisesti kriittisen infrastruktuurin haltijoita, mutta nämä keskustelut ovat usein luonteeltaan tilannekohtaisia.

Rajat ylittävän yhteistyön osalta jäsenvaltiot ja osallistujavaltiot raportoivat **erilaisista kahden- ja monenvälisistä yhteistyösopimuksista naapurimaiden sekä alueellisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa**. Merkittäviä esimerkkejä hyvistä käytännöistä ovat Pohjoismaat, Benelux-maat ja Itämeren alue, joilla vakiintuneet yhteistyörakenteet helpottavat kriisikoordinointia, riskitietojen vaihtoa, keskinäistä avunantoa ja yhteisiä harjoituksia.

Vaikka pelastuspalvelun häiriönsietokyky perustuu **riittävään ja joustavaan rahoitukseen** nopean hätäavun ja jatkuvien investointien mahdollistamiseksi, kansallisia tietoja rahoituslähteistä ja määrärahoista puuttuu. Useimmat jäsenvaltiot ja osallistujavaltiot ilmoittavat, että kiireellisesti tarvittavat varat on jaettava joustavasti, mutta vain muutamat maat käyttävät **katastrofivarauksia**, jotka on erityisesti varattu katastrofien torjuntaan, toisin kuin yleiset kiintiövaraukset. Tällaiset varaukset parantavat ennakoitavuutta ja nopeuttavat rahoituksen saantia.

Maat raportoivat erilaisista rahoitusvälineistä ja rahoituslähteistä, joita on saatavilla pelastuspalveluinvestointien rahoittamiseen pääasiassa julkisista lähteistä. Hyvin harvat maat antavat tietoa investointien painopisteistä ja varojen kohdentamisesta ennaltaehkäisy- ja varautumistoimiin. **EU-rahoituksella** on täydentävä rooli investointivajeiden korjaamisessa ja kansallisten toimien tukemisessa pelastuspalvelujärjestelmien vahvistamiseksi. Pelastuspalveluviranomaisilla on kuitenkin edelleen vaikeuksia käyttää näitä resursseja hallinnollisten valmiuksien rajoitteiden ja rahoitussääntöjen vähäisen tuntemuksen vuoksi.

6.3. Jatkotoimet

Pelastustoiminnan johtokeskusten toiminnan jatkuvuutta koskevien stressitestien tekeminen on osoittautunut lupaavaksi, ja vastaavia harjoituksia olisi laajennettava parannuskohteiden tunnistamiseksi ja vastavuoroisen oppimisen helpottamiseksi. Investoinnit fyysisten resurssien ja toimintaprosessien häiriönsietokykyyn ovat nekin ratkaisevan tärkeitä pelastuspalvelujen jatkuvuuden varmistamiseksi.

Myös taloudellinen häiriönsietokyky on olennaisen tärkeää, ja riittävä, joustava ja kestävä rahoitus kaikilla tasoilla on välttämätöntä tehokkaan varautumisen ja toimintojen tukemiseksi. Häiriönsietokyky on parantunut rajatylittävien ja monialaisten kumppanuuksien avulla, mutta lisätyötä tarvitaan yhteisten pelastuspalvelutoimien oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamiseksi. BridgeforEU:n[26] kaltaiset välineet voivat helpottaa yhteistyötä, ja strategiset katastrofiriskien hallintakehykset voivat mahdollistaa koordinoidummat ja koko hallinnon kattavat lähestymistavat.

[26] COM(2023) 790 final, 12.12.2023.

EU:n valmiusunionistrategialla on keskeinen rooli ohjattaessa järjestelmän laajuista häiriönsietokykyä koskevia toimia asiaankuuluvilla politiikan aloilla koko hallinnon kattavan menettelytavan mukaisesti, mukaan lukien keskeisten palvelujen vähimmäisvalmiuskriteerien kehittäminen. Muden politiikan alojen rahoituslähteiden saatavuuden vaikeuksiin on puututtava järjestelmällisemmin parantamalla valmiuksien kehittämistä ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa palvelujen ja maiden välillä, jotta voidaan yhtenäistää toimintatapaa katastrofi- ja kriisinkestävyyden ja -valmiuden vahvistamiseksi.

Unionin pelastuspalvelumekanismi on toteuttanut toimia näiden esteiden poistamiseksi lisäämällä tietoisuutta, tukemalla hankkeiden kehittämistä ja tukemalla investointien suunnittelua. Näitä toimia on laajennettava vastaamaan kasvavaa kysyntää.

7. KANSALLISTEN TOIMIEN SKAALAUSTUKI: VALMIUKSIEN KEHITTÄMISEN VÄLINEISTÖN PARANTAMINEN

Unionin pelastuspalvelun osaamisverkostosta (UCPKN) **on tullut pelastuspalveluyhteisön keskittymä** sen perustamisesta vuonna 2021 lähtien. Verkoston ansiosta sidosryhmät voivat yhdistää ja jakaa asiantuntemusta, mikä parantaa unionin pelastuspalvelumekanismin hätäapuoperaatioiden valmiustasoa. UCPKN tiedottaa yhteisölle verkkoalustallaan, uutiskirjeessään ja tapahtumissaan katastrofivalmiustavoitteiden täytäntöönpanosta ja siihen liittyvistä aiheista. Verkoston vuonna 2024 avattu verkossa toimiva osaamiskirjasto[27] tarjoaa tietovaraston katastrofivalmiustavoitteiden ja katastrofiriskien hallinnan resursseista, ja vuorovaikutteiset keskusteluryhmät[28], kuten riskiviestintää koskeva keskusteluryhmä, mahdollistavat käytännön toimijoiden ajatusten ja parhaiden käytäntöjen vaihdon.

Komissio on laajentanut unionin pelastuspalvelumekanismin valmiuksien kehittämisen välineistöä, jotta voidaan tukea paremmin pelastuspalvelutoimia katastrofiriskien ehkäisemisessä, varautumisessa ja häiriönsietokyvyn kehittämisessä. Välineistö on yhdenmukainen unionin pelastuspalvelumekanismin strategisten painopisteiden ja katastrofivalmiustavoitteiden kanssa, ja se sisältää

I. **unionin pelastuspalvelumekanismin avustukset katastrofinkestävyydelle:** ”Tekninen apu katastrofiriskien hallintaan” (Track 1)[29], jossa keskitytään yhtä maata koskeviin hankkeisiin, ja ”Ennaltaehkäisyn ja varautumisen osaaminen” (KAPP)[30], jolla tuetaan useiden maiden yhteistyöaloitteita;
II. **Teknisen avun rahoitusväline (TAFF)**[31], joka otettiin käyttöön vuonna 2024 ja jonka tarkoituksena on tarjota Maailmanpankin ja maailmanlaajuisen katastrofiriskin vähentämisen ja palautumisvälineen (GFDRR) tarjoamaa asiantuntemusta katastrofiriskien hallinnassa.

65 hanketta eri maista sai tukea Track1-, KAPP- ja TAFF-ohjelmista vuosina 2023–2024. EU:n kokonaisrahoitusosuus oli 43 miljoonaa euroa. Näissä hankkeissa on käsitelty kaikkia katastrofivalmiustavoitteita.

---

[27] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/knowledge-library.
[28] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/groups.
[29] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/technical-assistance-disaster-risk-management-call-proposals-track1.
[30] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/knowledge-action-prevention-preparedness-call-proposals-kapp.
[31] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/technical-assistance-financing-facility-taff.

III. **Unionin pelastuspalvelumekanismin vertaisarviointiohjelma** on tarjonnut edelleen kansallisille ja alueellisille pelastuspalveluviranomaisille mahdollisuuden saada riippumaton arvio katastrofiriskien hallintajärjestelmistään muissa maissa sijaitsevilta vertaisyrityksiltä vuosien 2022–2024 iteroinnin aikana. Ohjelmaa on päivitetty siten, että siihen sisältyy uusi maastopaloriskien hallintaan räätälöity menetelmä, jota on sovellettu maastopaloriskien hallintaa koskevissa tarkastuksissa Kreikassa[32], Italiassa[33] ja Saksan Brandenburgin osavaltiossa[34]. Tämä osoittaa toimintatavan mukautettavuutta kansallisiin ja alueellisiin olosuhteisiin.

Vuonna 2024 järjestetyssä työpajassa[35], johon osallistui tarkasteltavien maiden edustajia ja vertaisarvioijia, korostettiin vertaisarviointiohjelman arvoa tietämyksen jakamisessa ja parannusten edistämisessä. Vuosien 2022–2024 jakson aikana tehdyt parannukset, muun muassa prosessin, analyyttisten puitteiden ja uudistusten edistämisen parannukset, tunnustettiin laajasti, ja niitä arvostettiin.

Vuonna 2024 unionin pelastuspalvelumekanismi toteutti myös **neljä ennaltaehkäisy- ja valmiusoperaatiota**, jotka koskivat Tšekissä maastopaloriskien hallintaa, Chilessä metsäpaloja, Ukrainassa kemiallisten ja biologisten riskien sekä säteily- ja ydinriskien vähentämisoperaatiota sekä Latviassa, Liettuassa ja Virossa joukkoevakuointia.

Kattava **unionin pelastuspalvelumekanismin koulutusohjelma** on auttanut valmistamaan asiantuntijoita ja parantamaan valmiuksia erilaisiin katastrofeihin vastaamiseen. Vuonna 2023 ohjelmaa uudistettiin vahvistamaan asiantuntijoiden ja henkilöstön yksilöllistä osaamista, koordinointia ja kansainvälisiin käyttöönottoihin liittyvien toimintavalmiuksien yhteentoimivuutta. Kolmekymmentä harjoitusta (EU MODEX ja täysimittaiset harjoitukset) toteutettiin erityisten skenaarioiden pohjalta. Näitä olivat maanjäristykset, lääketieteelliset hätätilanteet, metsäpalot, tulvat sekä kemialliset ja biologiset sekä säteily- ja ydinriskit. Nämä toimet ovat osaltaan lisänneet EU:n yhteistä valmiutta hoitaa katastrofien seurauksia.

7.1. Jatkotoimet

Unionin pelastuspalvelumekanismin tukivälineet ovat kehittyneet merkittävästi, ja ne tarjoavat aiempaa laajemman valikoiman vaihtoehtoja, jotka ovat yhdenmukaisia katastrofivalmiustavoitteiden kanssa mutta mahdollistavat myös mukauttamisen kansallisten ja alueellisten viranomaisten yksilöllisiin tarpeisiin. Unionin pelastuspalvelun osaamisverkostoa on kehitetty edelleen helpottamaan hyvien käytäntöjen, tutkimuksen ja vastavuoroisen oppimisen saatavuutta.

Tulevina vuosina päivitetään yleistä vertaisarviointikehystä (PRAF), jolla varmistetaan sen jatkuva merkityksellisyys ja vaikuttavuus. Lisäksi vuosina 2025–2027 järjestetään kuusi

[32] https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/document/download/a7be6df5-6e70-4397-ae7e-53f5d74374da_en?filename=EL%20Peer%20Review_final%20report.pdf.
[33] https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/document/download/10fe9a6f-869e-4fa6-923e-d4bdc8400129_en?filename=peer%20review%20wildfires%20italy_final%20report%202024.pdf.
[34] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/system/files/2025-07/wildfire-peer-review-lb_final-report-june-2025_en.pdf.
[35] https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/news/ucpm-peer-review-programme-lessons-learnt-and-next-steps.

vertaisarviointia, ensimmäisinä Kosovosta* ja Tšekistä. Ne tarjoavat arvokkaita mahdollisuuksia vastavuoroiseen oppimiseen ja parhaiden käytäntöjen vaihtoon. Komissiolla sekä jäsenvaltioilla ja osallistujavaltioilla on edelleen valmiudet vahvistaa riskinhallintaa ja häiriönsietokyvyn kehittämistä kehittämällä ja parantamalla tukivälineitä.

* Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.

8. PÄÄTELMÄT

Katastrofiriskien hallinta EU:ssa on parantunut merkittävästi viime vuosina EU:n pelastuspalvelujärjestelmän vahvistamisen ansiosta, mikä osoittaa sen kykyä mukautua nopeasti muuttuvan riskiympäristön kasvaviin vaatimuksiin. Unionin pelastuspalvelumekanismia koskevan päätöksen mukainen kansallinen raportointi osoittaa sekin riskienhallinnan edistymisen jatkuneen kansallisella tasolla. Unionin pelastuspalvelumekanismin toimintavalmiuksien ja voimavarojen laajentaminen sekä ennakoivan riskinhallinnan ja häiriönsietokyvyn kehittämisen painottaminen ovat antaneet EU:lle mahdollisuuden hoitaa yhä monimutkaisempia katastrofeja entistä paremmin.

Katastrofivalmiutta ja -palautuvuutta koskevien tavoitteiden hyväksyminen vuonna 2023 oli merkittävä virstanpylväs, joka tarjosi yhteisen suunnan viidellä keskeisellä pelastuspalvelun alalla, jotka ovat ennakoinnin parantaminen, väestön varautuminen, ennakkovaroitusjärjestelmät, avustusvalmiudet ja pelastuspalvelun häiriönsietokyky. Kohdistetuilla lippulaivahankkeilla on onnistuttu muuntamaan nämä painopisteet konkreettisiksi toimiksi ja sitouttamaan kansalliset pelastuspalveluviranomaiset ja muut kumppanit yhteistyöhön EU:n häiriönsietokyvyn parantamiseksi.

Unionin pelastuspalvelumekanismin edistyminen on merkityksellistä paitsi alakohtaisena kehityksenä, myös siksi, että se antaa tietoa laajemmista strategisista toimista EU:n varautumisen vahvistamiseksi. EU:n valmiusunionistrategiassa ja sen EU:n varautumista koskevassa kattavassa visiossa hahmotellaan toimia, joilla parannetaan monenlaisten riskien ja uhkien ennakointia ja ehkäisyä ja niihin vastaamista sekä lisätään tietoisuutta ja viestitään kansalaisille ja tehdään yhteistyötä kansalaisten kanssa. Unionin pelastuspalvelun mekanismin työn ja EU:n valmiusunionistrategian vision tiivis lähentäminen tarjoaa EU:lle ainutlaatuisen tilaisuuden hyödyntää unionin pelastuspalvelun mekanismin vahvuuksia ja asiantuntemusta, jotta voidaan edistää varautumista ja häiriönsietokyvyn kehittämistä.

Unionin pelastuspalvelumekanismi on osoittanut arvonsa EU:n pelastuspalvelujärjestelmän keskeisenä osana. Mekanismin jatkuva kehittäminen, erityisesti jatkamalla katastrofivalmiustavoitteiden täytäntöönpanoa, ja sen valmiuksien kehittämisvälineiden parantamisen jatkaminen UCPKN:n puitteissa edistää olennaisesti EU:n valmiusunionistrategian laajempaa soveltamisalaa ja tavoitteita.

Lisätoimet ovat edelleen välttämättömiä tulevaisuudessa ja nopeasti kehittyvässä riskiympäristössä. Euroopan häiriönsietokyvyn vahvistaminen edellyttää koko EU:lta, sen jäsenvaltioilta ja kansalaisyhteiskunnalta jatkuvaa sitoutumista ja kollektiivisia toimia. Kattava ja riskitietoinen lähestymistapa on ratkaisevan tärkeä haavoittuvuuksien vähentämiseksi ja strategisten investointien ohjaamiseksi EU:n voimavaroihin, joita tarvitaan tulevien kriisien ehkäisemiseen ja lieventämiseen, niihin valmistautumiseen ja niistä palautumiseen.

Varautumista koskevan yhteistyön on ulotuttava unionin ulkopuolelle myös lähinaapureihin. Näiden alueiden selviytymiskyvyn parantaminen edistää yhteistä turvallisuutta ja vahvistaa viime kädessä EU:n omaa selviytymiskykyä.