EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 29.5.2024
COM(2024) 212 final

# KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

## Unionin pelastuspalvelumekanismin arviointi – EU:n hätätilavalmiuden parantaminen

Sisällysluettelo

1. Johdanto – unionin pelastuspalvelumekanismi EU:n toimintavalmiuden tehostajana ..... 2
2. Toimiminen haasteista huolimatta – tulevat uhat ..... 2
3. Arvioinnin tulokset – unionin pelastuspalvelumekanismin toiminta muuttuvassa riskiympäristössä ..... 6
4. Katse tulevaisuuteen – EU:n kriisivalmiuksien parantaminen aiempien kokemuksien perusteella 8
5. Päätelmät ..... 11

## 1. Johdanto – unionin pelastuspalvelumekanismi EU:n toimintavalmiuden tehostajana

Katastrofin sattuessa pelastustoiminta[1] on elintärkeää kriisin keskellä olevalle väestölle. Kun jokin kriisi ylikuormittaa yksittäisen maan valmiuskapasiteetin, unionin pelastuspalvelumekanismi[2] muodostaa operatiivisen rungon Euroopan yhteisille toimille niin EU:ssa kuin sen ulkopuolellakin.

Arviointikaudella 2017–2022 unionin pelastuspalvelumekanismia käytettiin yli 500 kertaa. Näistä yli 320 kertaa[3] oli vuosina 2020–2022, mikä on viisi kertaa enemmän kuin edellisellä vuosikymmenellä keskimäärin. Tämä noususuuntainen kehitys korostaa unionin pelastuspalvelumekanismin kasvavaa merkitystä unionin hätätilavalmiuden parantamisessa kaikilla tasoilla.

Vuonna 2021 EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosastolle ja Euroopan ulkosuhdehallinnolle, jäljempänä ’EUH’, myönnettiin Euroopan oikeusasiamiehen hyvän hallinnon palkinto. Tunnustus myönnettiin pääosaston ja EUH:n poikkeuksellisista ponnisteluista, joilla autettiin kotiuttamaan yli puoli miljoonaa EU:n kansalaista näiden jäätyä jumiin eri puolille maailmaa covid-19-pandemian vuoksi.

Kyseinen esimerkki havainnollistaa sitä, miten unionin pelastuspalvelumekanismiin osallistuvat EU:n toimielimet ja virastot voivat tukea ja täydentää jäsenvaltioiden kriisitoimia. Se, miten hyvin pystymme suojelemaan yhteiskuntaamme, luontoamme ja kulttuuriamme, riippuu pitkälti valmiuksistamme ehkäistä tulevia katastrofeja ja varautua niihin. Pelastustoiminta ei tapahdu irrallaan muista vaan se vaatii yhteisiä ponnisteluja, raja-aitojen kaatamista ja toimimista yhtenäisenä unionina EU:n kollektiivisen häiriönsietokyvyn ja toimintavalmiuden lujittamiseksi.

Tässä tiedonannossa annetaan yleiskuva Euroopan pelastuspalveluympäristön muuttuvista tarpeista ja haasteista. Lisäksi siinä esitetään suosituksia, joilla pyritään tehostamaan unionin pelastuspalvelumekanismin toimintaa katastrofinhallintaan kuuluvilla osa-alueilla (ennaltaehkäisy, varautuminen ja avustustoimet).

## 2. Toimiminen haasteista huolimatta – tulevat uhat

Euroopan riskiympäristössä on tapahtumassa suuria muutoksia. Tänä päivänä EU joutuu kohtaamaan useita samanaikaisia haasteita ja uhkia, jotka ovat luonteeltaan vaihtelevia ja yhä monimutkaisempia. Konfliktien, ihmisen aiheuttamien katastrofien ja luonnonkatastrofien, kuten äärimmäisten sääilmiöiden, lisääntyminen sekä turvallisuusriskien muuttuva luonne asettavat yhä enemmän haasteita EU:n katastrofiriskien hallintarakenteille ja unionin pelastuspalvelumekanismin tehokkaalle toiminnalle. Unionin pelastuspalvelumekanismin

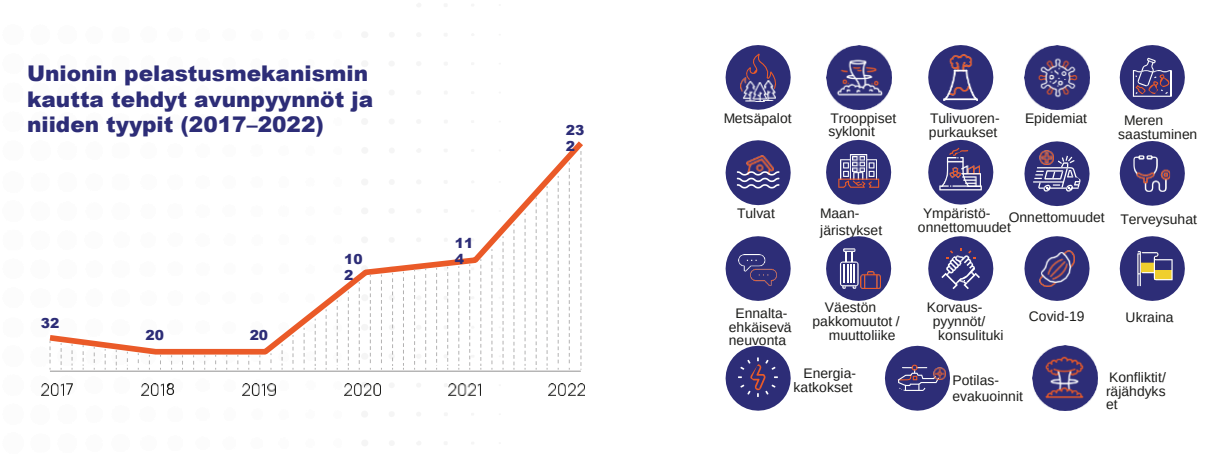
[1] Pelastustoiminnalla tarkoitetaan hätäapua, jota annetaan viranomaisten alaisuudessa varauduttaessa katastrofiin tai välittömästi sen tapahduttua Euroopassa ja maailmanlaajuisesti.

[2] Unionin pelastuspalvelumekanismiin osallistuvat unionin 27 jäsenvaltiota ja kymmenen kolmatta maata (Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Islanti, Montenegro, Pohjois-Makedonia, Moldova, Norja, Serbia, Turkki ja Ukraina).

[3] Ukrainan sotaan liittyvä mekanismin aktivointi vuonna 2022 on laskettu mukaan vain kerran; avunpyyntöä on kuitenkin päivitetty yli 120 kertaa.

kautta tehtyjen avunpyyntöjen tasainen lisääntyminen viime vuosina viittaa siihen, että suuntaus tulee myös jatkumaan.

*Kaavio 1 – Unionin pelastusmekanismin kautta tehdyt avunpyynnöt ja niiden tyypit*




*Kaavio (vas.) kuvaa unionin pelastuspalvelumekanismin kautta tehtyjen avunpyyntöjen lisääntymistä vuosina 2017–2022. Pallokuvakkeet (oik.) taas havainnollistavat, minkä tyyppisiin kriiseihin tänä ajanjaksona tehdyt avunpyynnöt liittyivät.*

Seuraavissa osioissa kuvataan tämän muuttuvan riskiympäristön viisi keskeistä ulottuvuutta ja esitellään, miten unionin pelastuspalvelumekanismi on jo hyödyntänyt mukautumiskykyään ja kaikkia käytössään olevia välineitä näihin ulottuvuuksiin liittyviin riskeihin vastaamiseksi. Muuttuvien riskien vaikutuksen odotetaan kuitenkin kasvavan Euroopassa tulevaisuudessa, mikä todennäköisesti johtaa suurempiin puutteisiin riskeihin vastaamisessa.

### *2.1. Kriisien monimutkaisuus – uudet kriisit vaativat koordinoituja toimia*

Unionin pelastuspalvelumekanismin arvioinnissa, jäljempänä ’arviointi’, todettiin, että mekanismi pystyi mukautumaan muuttuviin haasteisiin erittäin joustavasti.[4] Esimerkkinä mekanismin joustavuudesta mainittiin erityisesti EU:n lainsäädännön ripeä mukauttaminen EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston välineiden käyttöön ottamiseksi. Selvä enemmistö sidosryhmistä[5] sekä kansallisella että EU:n tasolla piti merkittävänä saavutuksena rescEU-valmiusvarastoa, jonka avulla kasvatettiin merkittävästi lääkinnällisten laitteiden varastoja covid-19-pandemian aikana.

Arvioinnissa kävi ilmi, että arviointikauden aikana EU:n hätäavun koordinointikeskuksella, jäljempänä ’hätäavun koordinointikeskus’, oli merkittävä rooli pelastuspalvelu- ja terveysviranomaisten välisessä koordinoinnissa. Lisäksi hätäavun koordinointikeskus toimi koordinaattorina jäsenvaltioiden ja osallistuvien valtioiden ulkoministeriöiden välillä yhdessä EUH:n ja EU:n edustustojen kanssa. Hätäavun koordinointikeskus tuki myös Euroopan komission pääosastojen, EUH:n ja neuvoston välistä koordinointia yhdessä pääsihteerin kanssa. Tämä monialainen yhteistyö osoittautui erittäin tärkeäksi covid-19-pandemiaan liittyvissä avustustoimissa, joita olivat muun muassa lääkintätarvikkeiden tarjoaminen sekä

[4] Tätä mieltä oli suurin osa jäsenvaltioiden viranomaisille suunnatun kyselyn vastaajista (ICF, riippumaton taustaselvitys unionin pelastuspalvelumekanismin toiminnasta vuosina 2017–2022).
[5] Jäsenvaltioiden viranomaisille ja EU:n toimielimille suunnattu kyselytutkimus (ICF, riippumaton taustaselvitys unionin pelastuspalvelumekanismin toiminnasta vuosina 2017–2022).

logistinen tuki konsuliavulle kolmansiin maihin jumiin jääneiden EU:n kansalaisten kotiuttamisen yhteydessä. Innovatiiviset lähestymistavat ja kyky sopeutua uusiin tilanteisiin olivat tässä yhteydessä keskeisiä onnistumisen kannalta.

### *2.2. Dynaamiset haasteet – riskikartoituksen ja varhaisvaroitusjärjestelmien mukauttaminen*

Arviointiin osallistunut tutkijoiden kohderyhmä havaitsi tiettyjä osa-alueita, joita kehittämällä voitaisiin lisätä varhaisvaroitusjärjestelmien tehokkuutta ja näin parantaa varautumista kansallisella ja EU:n tasolla. Varhaisvaroitusjärjestelmiä voitaisiin kehittää erityisesti seuraavilla tavoilla:

1. Varmistetaan, että **tiedot eivät ole hajallaan** eri eurooppalaisissa ja kansallisissa varhaisvaroitusjärjestelmissä. Monet sidosryhmät totesivat, että useista järjestelmistä peräisin olevaa suurta tietomäärää on hankala hallita, mikä vaikeuttaa nopeiden asiantuntija-arvioiden tekemistä vakavissa hätätilanteissa. Lisäksi EU:n tason varhaisvaroitusjärjestelmät voisivat olla järjestelmällisemmin yhteydessä kansallisiin varhaisvaroitusjärjestelmiin.[6]

2. **Lisätään varhaisvaroitusjärjestelmien piirissä olevien vaarojen määrää**. Maastopalojen, tulvien ja kuivuuden varhaisvaroitus- ja seurantajärjestelmät toimivat kaikkein tehokkaimmin, sillä niissä seuranta on lähes reaaliaikaista. Tulvien, terveyshätätilanteiden sekä muiden ihmisen aiheuttamien tai ihmisen toiminnasta johtuvien katastrofien seurantaa voitaisiin kuitenkin edelleen parantaa ja tehostaa.[7]

### *2.3. Kiireelliset avustustoimet – resurssien käyttöön saaminen vakavissa ja rajat ylittävissä luonnonkatastrofeissa*

Kesällä 2023 Eurooppaa koettelivat helleaallot, ennätysmäiset maastopalot ja tuhoisat tulvat, usein vieläpä samaan aikaan. Nämä ilmiöt ovat osa laajempaa sään ääri-ilmiöihin liittyvää kehitystä. Heinä-elokuussa 2023 maapallon lämpötila nousi ennätyslukemiin, ja Pariisin sopimuksessa vahvistettu 1,5 celsiusasteen raja-arvo ylittyi. Nykytilanne antaa esimakua tulevaisuuden keskimääräisistä kesäolosuhteista, jos ilmastotoimiin ei ryhdytä.

Arvioinnin tulokset osoittivat, että palomiesten ennakoiva sijoittaminen vuonna 2021 lisäsi palomiesten välistä tietämyksen jakamista metsäpaloalueilla. Ennakoivaa sijoittamista pidettiin myös hyvänä keinona tehostaa avustustoimia. Vuonna 2021 Kreikkaan sijoitettiin ennakoivasti palomiehiä avustamaan kesän metsäpalokaudella. Jäsenvaltioilta ja osallistuvilta valtioilta saadun myönteisen palautteen perusteella aloitetta on jatkettu, ja 11 jäsenvaltiota on sitoutunut lähettämään lähes 450 palomiestä Ranskaan, Kreikkaan ja Portugaliin tulevaa metsäpalokautta varten.

[6] Eräs kansallinen viranomainen totesi, että joidenkin maiden kansalliset järjestelmät ovat paremmin yhteydessä EU:n varhaisvaroitusjärjestelmiin kuin toisten. Viranomainen mainitsi esimerkkinä Saksassa vuoden 2021 hyökytulvien aikana sattuneen merkittävän tapauksen, jossa tulvista oli tietoa eurooppalaisessa varhaisvaroitusjärjestelmässä mutta paikallis- ja alueviranomaiset eivät olleet tietoisia järjestelmästä eivätkä ennakoitujen tulvien laajuudesta.

[7] Tuore esimerkki tällaisesta kehitystyöstä on unionin pelastuspalvelumekanismista myönnetty yhteisrahoitus Latvian palo- ja pelastuslaitoksen uudelle kaikki vaarat kattavalle varhaisvaroitusjärjestelmälle. Hankkeen keskeisiä tuloksia olivat toteutettavuustutkimus, jossa vertailtiin erilaisia televiestintäyritysten tarjoamia ratkaisuja, kyselytutkimus, jossa tutkittiin Latvian väestön tietämystä katastrofihälytyksistä, sekä järjestelmän arkkitehtuuria koskeva alustava ehdotus, jossa käsiteltiin muun muassa tarvittavaa infrastruktuuria ja yhteentoimivuusseikkoja.

Lisäksi arvioinnissa todettiin, että valtaosa sidosryhmistä arvosti unionin pelastuspalvelumekanismin joustavuutta ja ennen kaikkea sen kykyä sopeutua nopeasti uusiin tilanteisiin ja reagoida niihin. RescEU-valmiusvaraston perustamista ja jokin aika sitten tehtyä nopeaa päätöstä rescEU:n ilmasammutuskaluston lisäämisestä pidettiin merkittävänä osoituksena unionin pelastuspalvelumekanismin joustavuudesta ja innovointivalmiuksista, joiden ansiosta mekanismi pysyy ajan hermolla. Myös unionin pelastuspalvelumekanismin koulutusohjelman ja EU MODEX -pelastusharjoitusten mukautettavuutta on kiitelty, ja nekin kertovat osaltaan unionin pelastuspalvelumekanismin joustokyvystä.

### *2.4. Muuttuvat riskit ja turvallisuusuhat – tarvitaan tehostettuja toimintavalmiuksia*

Venäjän Ukrainaa vastaan käymä hyökkäyssota johti toistaiseksi laajamittaisimpaan unionin pelastuspalvelumekanismin käyttöönottoon, johon on sisältynyt monimutkaisia logistiikkaoperaatioita. Ukraina teki 15. helmikuuta 2022 avunpyynnön unionin pelastuspalvelumekanismiin varautuakseen laajamittaiseen hätätilanteeseen. Se on sittemmin päivittänyt alkuperäistä avunpyyntöään. Avunpyynnöt ovat koskeneet muun muassa lääkintätarvikkeita, elintarvikkeita, hätämajoitustarvikkeita, palontorjuntakalustoa, IT- ja viestintälaitteita, tukea kulttuuriperinnön suojelemiseen, CBRN-uhkiin varautumista ja maataloustarvikkeita.

Hätäavun koordinointikeskus auttoi Puolaa, Romaniaa ja Slovakiaa perustamaan unionin pelastuspalvelumekanismin logistiikkakeskuksia[8], joissa saapuvat avustukset vastaanotettiin, koottiin ja lähetettiin sitten Ukrainaan. Lisäksi Belgiassa käynnistettiin rescEU-pilottihanke, jonka tehtävänä on ottaa vastaan yksityisen sektorin lahjoituksia, sen jälkeen kun suuri joukko yksityisiä yrityksiä oli ilmoittanut haluavansa tukea Euroopan komission ”Stand Up for Ukraine” -kampanjaa.

Kun lääketieteellisen hoidon tarve kasvoi, Euroopan komissio (EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto sekä terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto) otti käyttöön vakiotoimintamenettelyn Ukrainasta siirtymään joutuneiden ihmisten potilasevakuointeja (MEDEVAC) varten. Puola, Moldova, Slovakia ja Ukraina pyysivät tukea potilasevakuointeihin omasta maastaan muihin Euroopan maihin, joissa oli saatavilla tarvittavaa sairaalakapasiteettia.

Unionin pelastuspalvelumekanismin kehittämiseksi on käynnistetty myös skenaarioiden laatimishanke[9], jolla pyritään tuottamaan kattavaa näyttöä tulevien parannusehdotusten tueksi. Tavoitteena on vastata uusiin haasteisiin, joita Euroopan muuttuvassa riskiympäristössä odotetaan ilmenevän (ml. turvallisuusuhkien kerrannaisvaikutukset) ja jotka voivat lisätä vaikutukseltaan merkittävien, monialaisten ja useita maita koskettavien katastrofien todennäköisyyttä. Skenaarioilla pyritään ennen kaikkea osoittamaan, mihin tarvitaan lisäresursseja, miten unionin pelastuspalvelumekanismin nykyistä toimintaa pitäisi mukauttaa hätätilanteiden hallinnan eri vaiheissa ja mitä muutoksia olisi näin ollen tehtävä pelastuspalvelumekanismin oikeudelliseen kehykseen.

### *2.5. Heikoimmassa asemassa olevien suojeleminen – katastrofien vaikutukset haavoittuviin ryhmiin*

Ilmastoriskit vaikuttavat suhteettomasti väestöryhmiin, jotka jo ennestään ovat haavoittuvassa asemassa eri sosioekonomisten tekijöiden, kuten tulojen, sukupuolen, iän, vammaisuuden,

[8] Rahoitustuki logistiikkakeskusten kautta kulkeville tuotteille.
[9] Pantu täytäntöön päätöksen N:o 1313/2013/EU 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

terveydentilan ja sosiaalisen syrjäytymisen, vaikutuksesta. Muita heikommat lähtökohdat vaikeuttavat myös haavoittuvien ryhmien toipumista katastrofeista.[10] Venäjän Ukrainassa käymän hyökkäyssodan alettua on tavattu niin sukupuolistunutta ja seksuaalista väkivaltaa, vihapuhetta kuin muukalaisvihaakin.

Tästä syystä komissio kehotti unionin katastrofivalmiuden ja -palautuvuuden tavoitteista antamassaan suosituksessa ja tiedonannossa[11], että haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten, myös vammaisten ja lasten, erityistarpeet olisi otettava järjestelmällisesti huomioon kansallisissa varhaisvaroitusjärjestelmissä.

## 3. Arvioinnin tulokset – unionin pelastuspalvelumekanismin toiminta muuttuvassa riskiympäristössä

Hätätilanteiden hallinnan uudet realiteetit ovat tarjonneet unionin pelastuspalvelumekanismille lukuisia mahdollisuuksia osoittaa tehokkuutensa ja vaikuttavuutensa hätäapuvälineenä, jolla voidaan entisestään parantaa Euroopan kykyä selviytyä monimutkaisista, pitkäaikaisista ja toisinaan samanaikaisesti esiintyvistä kriiseistä. Tärkeimmät havainnot unionin pelastuspalvelumekanismin toiminnasta kaudella 2017–2022 vahvistavat tämän arviointituloksen.

***Unionin pelastuspalvelumekanismin toiminta – tärkeimmät havainnot arviointikaudelta 2017–2022***

1. Unionin pelastuspalvelumekanismi mukautui muuttuviin paineisiin ja vaatimuksiin ja onnistui säilyttämään korkean reagointiasteen, vaikka avunpyyntöjen määrä lisääntyi.
2. Unionin pelastuspalvelumekanismi osoitti pystyvänsä mukautumaan joustavasti kentän muuttuviin tarpeisiin ja odottamattomiin tapahtumiin. Innovatiiviset ratkaisut kriisien uusiin ulottuvuuksiin olivat tässä keskeisessä asemassa.
3. Unionin pelastuspalvelumekanismi panosti toiminnassaan ennaltaehkäisyyn ja varautumiseen, mikä paransi toiminnan kustannustehokkuutta.
4. Unionin pelastuspalvelumekanismi auttoi parantamaan katastrofivalmiutta kansallisella ja EU:n tasolla.
5. Unionin pelastuspalvelumekanismi auttoi tehostamaan yhteistyötä pelastuspalvelutoimijoiden ja muiden kuin perinteisten katastrofinhallintatoimijoiden välillä.
6. Unionin pelastuspalvelumekanismi auttoi lisäämään katastrofeihin liittyvää tietämystä pelastuspalveluyhteisössä.
7. Riskikartoitus EU:n tason riskien tarkastelun avulla auttoi parantamaan katastrofien ennaltaehkäisyä, vaikka tietojen vertailukelpoisuuteen ja saatavuuteen liittyy edelleen haasteita.
8. Unionin pelastuspalvelumekanismi tuki EU:n, jäsenvaltioiden ja osallistuvien valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä katastrofivalmiuden ja -torjunnan alalla.
9. EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosastolla ja kansallisilla pelastuspalveluviranomaisilla on käytössään rajalliset resurssit, vaikka niiden työmäärä on huomattava.

[10] Euroopan komissio, *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Ilmastoriskien hallinta ihmisten ja hyvinvoinnin suojelemiseksi*, COM/2024/91 final, EUR-Lex – 52023DC0061 – FI – EUR-Lex (europa.eu).

[11] *Komission suositus, annettu 8 päivänä helmikuuta 2023, unionin katastrofivalmiutta ja -palautuvuutta koskevista tavoitteista*, 2023/C 56/01, EUR-Lex – 32023H0215(01) – FI – EUR-Lex (europa.eu); komission tiedonanto *Euroopan unionin katastrofivalmiuden ja -palautuvuuden tavoitteet: yhteistoimintaa tulevissa katastrofeissa*, COM/2023/61 final, EUR-Lex – 52023DC0061 – FI – EUR-Lex (europa.eu).

Toisaalta arviointi osoitti, että muuttuva riski- ja uhkaympäristö myös koetteli unionin pelastuspalvelumekanismin rajoja. Eurooppa-neuvosto päätyi samansuuntaisiin tuloksiin arvioidessaan eurooppalaista kriisinhallintajärjestelmää kokonaisuudessaan. Useissa neuvoston päätelmissä vuosilta 2023[12] ja 2024[13] tuodaan esiin, että monialaisista ja rajat ylittävistä kriiseistä sekä luonnonkatastrofeista ja ihmisen aiheuttamista katastrofeista aiheutuu haasteita, joita ennakoitu ilmastouhkien lisääntyminen vielä pahentaa.

Kaiken kaikkiaan päätavoitteena on vahvistaa Euroopan häiriönsietokykyä strategisilla aloilla. Tämä tehdään soveltamalla varautumis- ja avustustoimiin kaikki vaarat kattavaa lähestymistapaa, jossa hyödynnetään asiaankuuluvia mekanismeja, kuten unionin pelastuspalvelumekanismia. Yhteiskunnallisten toimintojen ylläpitämisen kannalta on lisäksi keskeistä, että jäsenvaltiot soveltavat järjestelmällisesti kaikki vaarat kattavaa lähestymistapaa kaikissa asiaan liittyvissä toimintapolitiikoissa, sillä näin taataan sisäänrakennettu häiriönsietokyky[14]. Riskinhallinnan kannalta ensisijaisia ovat toimintapolitiikat, joilla voidaan vähentää haavoittuvuuksia ja rajoittaa ihmisten altistumista[15] riskeille. Näin ollen ilmastonmuutokseen sopeutumiseen ja sen hillitsemiseen tähtäävät toimet ovat ratkaisevan tärkeitä EU:n häiriönsietokyvyn ja kriisinhallintavalmiuksien parantamiseksi. Edellä mainitun poliittisen ohjauksen perusteella on keskeisen tärkeää pystyä turvaamaan unionin pelastuspalvelumekanismin nykyisen hätätilanteiden hallintamallin kestävä toiminta. Samanaikaisesti tiedostetaan, että unionin pelastuspalvelumekanismi on laajennettava koskemaan uusia vaaroja ja riskejä osana Euroopan laajemmassa kriisinhallintajärjestelmässä sovellettavaa osallistavampaa ja kaikki vaarat kattavaa lähestymistapaa.

Myös EU:n johtavien tieteellisten neuvonantajien ryhmä totesi EU:n strategisesta kriisinhallinnasta antamassaan riippumattomassa tieteellisessä lausunnossa[16] , että tehokas kriisinhallinta edellyttää EU:n hallinnon vahvistamista, infrastruktuurin häiriönsietokyvyn parantamista, taloudellisten resurssien optimointia, yhteiskunnallisen yhteistyön edistämistä ja tietojen saatavuuden varmistamista tehokasta viestintää varten.

[12] Eurooppa-neuvoston kokoukset 29.–30. kesäkuuta 2023 ja 26.–27. lokakuuta 2023.
[13] Eurooppa-neuvoston kokous 21.–22. maaliskuuta 2024.
[14] Rakenteellisissa päätöksissä, kuten aluesuunnittelupäätöksissä, olisi otettava huomioon kaikki asiaankuuluvat riskit, ja kriittisen infrastruktuurin ja kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä vastaavien kansallisten viranomaisten olisi hyväksyttävä päätökset.
[15] COM(2024) 91 final.
[16] Euroopan komissio, tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto, *Strategic crisis management in the EU – Improving EU crisis prevention, preparedness, response and resilience*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2022, https://data.europa.eu/doi/10.2777/517560

***Strateginen kriisinhallinta EU:ssa – EU:n kriisinehkäisyn, kriiseihin varautumisen, kriiseihin liittyvien avustustoimien ja kriisinsietokyvyn parantaminen***

Johtavien tieteellisten neuvonantajien ryhmä antoi Euroopan komission kollegiolle riippumattoman tieteellisen lausunnon strategisesta kriisinhallinnasta EU:ssa. Lausunnossa EU:lle esitettiin seuraavat suositukset:

1. On laadittava etenemissuunnitelma, jolla luodaan synergioita nykyisen lainsäädännön ja nykyisten välineiden välille.
2. Euroopan on parannettava strategista kriisinhallintaa koskevaa hallinnointiaan, jotta voidaan vastata kerrannaisvaikutuksia aiheuttaviin ja rajat ylittäviin kriiseihin.
3. Kriittisten infrastruktuurien kykyä selviytyä kerrannaisvaikutuksista on parannettava.
4. EU:n rahoitusvälineistä ja resursseista on tehtävä skaalautuvampia, nopeakäyttöisempiä ja tehokkaampia.
5. Kriisien tehokkaaksi hallitsemiseksi on tehtävä tiivistä yhteistyötä yhteiskunnan kanssa.
6. Kriisinhallinnan tarpeisiin on tuotettava yhteentoimivaa ja korkealaatuista dataa ja helposti välitettävää informaatiota.

Sen lisäksi, että on tunnistettu tarve vahvistaa Euroopan häiriönsietokykyä poliittisella tasolla, yhdeksän kymmenestä eurooppalaisesta pitää tärkeänä, että EU auttaa koordinoimaan katastrofeihin liittyviä avustustoimia EU:ssa ja muissa maissa.[17] Lisäksi 94 prosenttia EU:n kansalaisista katsoo, että kun EU-maassa tapahtuu katastrofi, josta se ei kykene selviytymään yksin, muiden EU-maiden olisi tarjottava apua.

## 4. Katse tulevaisuuteen – EU:n kriisivalmiuksien parantaminen aiempien kokemuksien perusteella

Katastrofeista johtuvat vahingot ovat jyrkässä kasvussa, mutta kyky selviytyä ja palautua tällaisista häiriöistä on yleisesti ottaen rajallinen. Unionin haasteena on siis varmistaa, että eurooppalaisessa kriisinhallinnassa otetaan huomioon tulevaisuuden vaatimukset. Tämä edellyttää tehokasta unionin pelastuspalvelumekanismia, joka pystyy sopeutumaan jatkuvasti muuttuvaan riskiympäristöön. Komissio on laatinut viisi tähän liittyvää strategista suositusta.

### *Suositus 1 – Vahvistetaan unionin pelastuspalvelumekanismin operatiivisia toimintavalmiuksia*

Unionin pelastuspalvelumekanismin tehokkuus perustuu pohjimmiltaan jäsenvaltioiden valmiuksiin. Tätä perustaa on edelleen vahvistettava ja samalla on lisättävä osallistumista sekä Euroopan pelastuspalvelureserviin että rescEU:hun. On erittäin tärkeää antaa sekä Euroopan pelastuspalvelureserville että rescEU:lle tarvittavat valmiudet, jotta ne voivat puuttua tehokkaasti tuleviin rajat ylittäviin ja laajamittaisiin riskeihin.

Unionin pelastuspalvelumekanismin valmiuksia olisi parannettava yhteisessä skenaarioanalyysissä ja kattavassa EU:n tason tarpeiden arvioinnissa havaittujen puutteiden pohjalta. Pelastustoiminnan ja turvallisuuden välistä yhteyttä ja tähän liittyviä tulevia yhteentoimivuustarpeita olisi pidettävä tärkeinä strategisina suuntaviivoina tulevaisuutta silmällä pitäen. Jos tietyillä aloilla havaitaan yhteisiä tarpeita ja riskejä, ne olisi otettava

[17] Euroopan komissio, pelastustoimintaa koskeva eurobarometri (helmikuu 2024), 2977 / SP541, EU civil protection – February 2024 – Eurobarometer survey (europa.eu).

rescEU:n piiriin. Sen lisäksi, että tämä on kustannustehokkain vaihtoehto, rescEU ilmentää hienosti eurooppalaista solidaarisuutta ja EU:n sitoutumista kollektiiviseen häiriönsietokykyyn ja yhteisiin avustustoimiin.

Unionin pelastuspalvelumekanismin on myös kyettävä jatkuvasti mukautumaan teknologian kehitykseen ja sen on oltava etulinjassa kehittämässä ja edistämässä vaikuttavia ja tehokkaita katastrofinhallintavälineitä ja -työkaluja.

***Suositus 2 – Parannetaan riskien ennaltaehkäisyä ja niihin varautumista EU:ssa monialaisen koordinoinnin, kaikki vaarat kattavan lähestymistavan ja tehokkaan hätäavun koordinointikeskuksen avulla***

On välttämätöntä, että kaikki sidosryhmät ovat aktiivisesti mukana katastrofien ennaltaehkäisyn, niihin varautumisen ja niihin liittyvien avustustoimien kaikissa eri vaiheissa osana koko yhteiskunnan ja kaikki vaarat kattavaa lähestymistapaa. Hätäavun koordinointikeskus on osoittanut kykenevänsä toimimaan tiiviissä yhteistyössä eri yksiköiden kanssa monimutkaisissa hätätilanteissa ja kriiseissä (erityisesti osa-alueilla kuten CBRN-uhat, siviili-sotilaskoordinointi, kyber- ja hybridiuhat, terveysuhat, konsuliavun logistinen tuki ja ilmastonmuutos). Vain tiettyyn alaan keskittyvät pirstaloituneet toimintarakenteet soveltuvat huonosti monimutkaisten skenaarioiden ratkaisemiseen, minkä vuoksi niistä olisi luovuttava. Jos hätäavun koordinointikeskuksesta tehtäisiin komission monialainen kriisikeskus, saataisiin koottua yhteen alakohtaista asiantuntemusta eri politiikanaloista ja varmistettaisiin kattavasti toiminnan johdonmukaisuus ja tehokkuus osana yhtenäisempää EU:n kriisinhallintajärjestelmää.

Näistä syistä on tärkeää varmistaa, että kaikki eurooppalaiset ja kansalliset prosessit sovitetaan yhteen[18] sisäänrakennetun häiriönsietokyvyn varmistamiseksi. Unionin pelastuspalvelumekanismin ennaltaehkäisyä koskeva pilari on sovitettava paremmin yhteen muiden sellaisten EU:n toimintapolitiikkojen ja ohjelmien kanssa, joilla voidaan vaikuttaa yhteiskunnan häiriönsietokykyyn.

Turvallisuus- tai puolustuskomponenttien käyttäminen siviilikatastrofeihin liittyvissä toimissa edellyttää järjestelmällistä koordinointia siviili-, turvallisuus- ja puolustusviranomaisten välillä katastrofinhallinnan kaikissa vaiheissa. Siviili- ja sotilasalan varautumisen on oltava toisiaan täydentävää ja koko yhteiskuntaa osallistavaa. Hätäavun koordinointikeskuksen olisi tiivistettävä yhteistyötään Naton, EUH:n ja YK:n (OCHA) kanssa ja edistettävä sujuvia avustustoimia ilmastoon liittyvissä hätätilanteissa tai konfliktiskenaarioissa. Hätäavun koordinointikeskuksen olisi myös lisättävä tiedonvaihtoa tiettyjen kansainvälisten järjestöjen ja maiden kanssa, joilla on suuronnettomuuksien hallinnan kannalta merkittävää erityisosaamista ja -valmiuksia.

Lisäksi olisi tehostettava toimia, joilla lisätään yksityisen sektorin osallistumista EU:n tasolla ennaltaehkäisyyn, varautumiseen ja avustustoimiin liittyviin pelastuspalvelualan erityistehtäviin. Tämä edellyttää, että asianomaisten yksityisten tahojen kanssa sovitaan yhteistyöjärjestelyistä, joiden laajuus on selkeästi määritelty.

[18] Tähän sisältyy teknisen tuen välineen ja Euroopan komission Horisontti Eurooppa -puiteohjelman hyödyntäminen.

***Suositus 3 – Sujuvoitetaan riskien tunnistamiseen ja varhaisvaroituksiin liittyvän tietämyksen ja asiantuntemuksen jakamista***

Eurooppalaisissa ja kansallisissa riskinarvioinneissa olisi otettava paremmin huomioon unionin laajuiset, rajat ylittävät ja useita maita koskettavat katastrofit sekä monialaiset katastrofit. Tämä tapahtuu analysoimalla laajemmin riskien ja uusien uhkien taustalla olevia tekijöitä, hyödyntämällä eri aloilla saatavilla olevia resursseja niin EU:n kuin kansallisella tasolla sekä käyttämällä hyväksi kolmansilta osapuolilta saatavaa tietoa ja asiantuntemusta. Näin saataisiin aikaan perusteellisempi ja kaikki alat kattava katsaus EU:ta koskeviin riskeihin.[19]

Kansallisten pelastuspalveluviranomaisten olisi myös lisättävä keskinäistä tiedonvaihtoaan erityisesti sellaisen erikoisosaamisen osalta, joka koskee epätodennäköisiä mutta vaikutuksiltaan huomattavia katastrofeja. Siksi on olennaisen tärkeää vahvistaa varhaisvaroitusjärjestelmien tiedonvaihtoa ja yhteentoimivuutta kaikissa jäsenvaltioissa kaikki vaarat kattavan lähestymistavan mukaisesti. Unionin pelastuspalvelumekanismilla ja hätäavun koordinointikeskuksella on hyvät valmiudet koordinoida tätä työtä.

Joustava ja kattava eurooppalainen katastrofinhallintarakenne edellyttää lisäksi järjestelmällisempää tiedonvaihtoa kaikilla tasoilla. Unionin pelastuspalvelumekanismia olisi edelleen parannettava, jotta voidaan luoda yhteyksiä tiedelaitosten ja jäsenvaltioiden välille ja saattaa tieteellinen tieto kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien saataville.

Komission rooli katastrofiriski- ja kriisiviestintätoimissa olisi integroitava kattavasti kaikkiin palveluihin, jotta voidaan tuottaa lisäarvoa jäsenvaltioille ja Euroopan kansalaisille.

***Suositus 4 – Tunnistetaan ja otetaan huomioon haavoittuvien ryhmien tarpeet olemassa olevissa ennaltaehkäisy-, varautumis- ja avustusjärjestelyissä***

Viimeaikaiset tapahtumat, kuten tulvat, metsäpalot ja Venäjän Ukrainaa vastaan käymä hyökkäyssota, ovat osoittaneet, että haavoittuvat ryhmät kärsivät suhteettomasti suurkatastrofeista. On erittäin tärkeää parantaa näiden haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien – erityisesti vammaisten, ikääntyneiden ja syrjäytyneiden yhteisöjen – tarpeiden tunnistamista ja huomioon ottamista nykyisissä ennaltaehkäisy-, varautumis- ja avustusjärjestelyissä.

Tämä voidaan saavuttaa eri toimenpiteillä, kuten mukautetuilla varhaisvaroitusjärjestelmillä ja varoitusmekanismeilla. Varoitusviestien on oltava saavutettavia, selkeitä ja käytännönläheisiä, ja niiden on oltava saatavilla monilla eri kielillä kaikkien väestöryhmien tavoittamiseksi. Muita mahdollisia toimenpiteitä ovat räätälöidyt varautumis- ja avustustoimet, haavoittuvien ryhmien järjestelmällinen integrointi riskinarviointeihin ja näiden ryhmien mukaan ottaminen katastrofiriskien hallinnan suunnitteluun.

***Suositus 5 – Lisätään rahoitusta ja synergioita muiden EU:n välineiden kanssa sekä integrointia näihin välineisiin pitkäaikaisen eurooppalaisen katastrofihallinnan varmistamiseksi eri aloilla ja rajat ylittävästi***

[19] Copernicuksen hätätilanteiden hallintapalveluiden roolia eurooppalaisella ja kansallisella tasolla olisi tehostettava. Kun Galileon uusi satelliittipohjainen hätävaroituspalvelu (EWSS) otetaan käyttöön, se tulee täydentämään merkittävästi olemassa olevia varhaisvaroitusjärjestelmiä.

On erittäin tärkeää varmistaa, että unionin pelastuspalvelumekanismiin liittyvät EU:n investoinnit ovat sekä vaikuttavia että tehokkaita. Lisäksi niiden on oltava kestäviä, jotta saadaan aikaan pitkän aikavälin myönteisiä vaikutuksia Euroopan häiriönsietokykyyn ja Euroopan kansalaisten elämään. On myös keskeistä, että mekanismin määrärahoja voidaan lisätä, jos käy ilmi, että EU:n tason investoinnit ovat kustannustehokkaita ja lisäarvoa tuottavia.

Euroopan katastrofiriskien hallinta on integroitava kaikkiin asiaankuuluviin EU:n rahoitusvälineisiin. Kun otetaan huomioon suurentunut katastrofiriski ja sen vaikutukset taloudelliseen, sosiaaliseen ja ympäristöön liittyvään kehitykseen EU:ssa, on tärkeä varmistaa, että katastrofiriskien hallinnasta tehdään investointiprioriteetti kaikissa asiaan liittyvissä EU:n rahoitusohjelmissa. Jokainen riskinhallintaan investoitu euro johtaa huomattaviin säästöihin avustustoimikustannuksissa, mikä pätee erityisesti maastopaloihin (noin 2 miljardia euroa vuodessa).

Nykyisen kehyksen täydentämiseksi unionin pelastuspalvelumekanismin avustus- ja rahoitusjärjestelyjä olisi voitava mukauttaa aiempaa joustavammin, jotta sillä voidaan vastata monimutkaisissa tai pitkittyneissä kriisiskenaarioissa ilmeneviin poikkeuksellisiin tarpeisiin. Tämä voisi mahdollisesti tapahtua erityisten hätärahoitusmekanismien avulla. Pelastuspalveluviranomaiset, jäsenvaltiot ja komissio hyötyisivät yksinkertaistetuista yhteisrahoitusosuuksista ja joustavammista suorista hankintamenettelyistä. Nämä toimenpiteet parantaisivat viime kädessä unionin pelastuspalvelumekanismin ketteryyttä ja sen kykyä toteuttaa ripeästi tilanteeseen räätälöityjä avustustoimia.

## 5. Päätelmät

Euroopan muuttuneet olosuhteet huomioon ottaen komission on ajankohtaista kehittää yhdennettyä kriisinhallintatapaa, jossa kaikki asiaankuuluvat komission yksiköt työskentelevät koordinoidusti yhdessä tukeakseen ja täydentääkseen tehokkaasti jäsenvaltioiden toimia ennaltaehkäisyn, varautumisen ja avustustoiminnan osa-alueilla. Tällä tehostetulla lähestymistavalla olisi edistettävä ennaltaehkäisyä, lisättävä varautumista sekä helpotettava nopeaa ja tehokasta reagointia katastrofeihin sekä jäsenvaltioiden että unionin tasolla.

Komission tasolla tarvitaan horisontaalista lähestymistapaa, jotta voidaan parantaa johdonmukaisuutta, välttää päällekkäisyyksiä ja hyödyntää mahdollisia synergioita. Hätäavun koordinointikeskus on luontevin ja pätevin koordinointielin ymmärtämään, analysoimaan, koordinoimaan ja toteuttamaan kaikkiin aloihin ja kriisinhallinnan ulottuvuuksiin liittyviä toimia. Jos eri toiminnot jakautuisivat eri yksiköiden moninaisten välineiden kesken, tämä johtaisi tehottomuuteen ja mahdollisiin päällekkäisyyksiin ja olisi este yhdennetylle, häiriösietokykyiselle ja tehokkaalle eurooppalaiselle kriisinhallinnalle, jota unionin kansalaiset odottavat.

Jotta olisi mahdollista vastata tulevan vuosikymmenen suurimpiin kriisinhallintahaasteisiin, kuten ilmastonmuutokseen ja muuttuviin turvallisuusuhkiin, komission ja jäsenvaltioiden on myös parannettava strategista varautumistaan tiiviissä yhteistyössä keskeisten sidosryhmiensä ja kumppaniensa kanssa. Kehittämällä EU:n tason vaikuttavinta ja tehokkainta välinettä eli rescEU-mekanismia voidaan parantaa unionin kykyä selviytyä uhista, jotka voisivat vaikuttaa eurooppalaisen yhteiskunnan perusrakenteisiin.