

VNEUS

08.11.2017
KÄYTTÖ RAJOITETTU

Viite

Asia

EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sekä puolustusyhteistyön kehittäminen; Suomen osallistuminen pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön, jäsenmaiden ilmoitus pysyvästä rakenteellisesta yhteistyöstä

Lopullinen pysyvää rakenteellista yhteistyötä koskeva ilmoitusluonnos on jaettu jäsenmaille 2.11. Ilmoitusteksti on erittäin lähellä aiemmin EU-minvassa käsiteltyjä ilmoitusluonnoksia ja on edelleen Suomen hyväksyttävissä. Jäsenmaat ilmoittavat aikomuksestaan osallistua pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön ulkoasiainneuvostossa 13.11. Suomi liittyy ilmoitukseen.

Pysyvää rakenteellista yhteistyötä on vuoden 2017 kuluessa käsitelty useaan otteeseen EU-ministerivaliokunnassa, TP-UTVA:ssa ja eduskunnan ulko- ja puolustusvaliokunnan kuulemisissa. Suomen tavoitteita pysyvän rakenteellisen yhteistyön suhteen on kuvattu mm. muistioissa VNEUS2017-00084, VNEUS2017-00310, VNEUS2017-00442, VNEUS2017-00586 ja VNEUS2017-00673. Syksyllä 2017 käsittely on keskittynyt erityisesti pysyvää rakenteellista yhteistyötä koskevan yhteisen ilmoituksen valmisteluun.

Aiempiä ilmoitusluonnoksia on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 15.9. ja 18.10. sekä TP-UTVA:ssa 25.9. ja 18.10.2017. Suomi ilmoitti lokakuun Eurooppa-neuvostossa poliittisesta päätöksestään osallistua pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön. Saksa, Ranska, Italia ja Espanja jakoivat muille jäsenmaille 2.11. lopullisen ilmoitusluonnoksen. Ilmoitus on tarkoitus antaa ulkoasiainneuvostossa 13.11., ja maiden on 10.11. mennessä ilmoitettava mukaanmenostaan. Suomi liittyy ilmoitukseen.

Pysyvää rakenteellista yhteistyötä koskeva valmis ilmoitus on erittäin lähellä aiemmin käsiteltyjä ilmoitusluonnoksia. Muutoksia edelliseen, 18.10. EU-ministerivaliokunnassa käsiteltyyn luonnosversioon verrattuna on vain muutama, ja ilmoitus on edelleen Suomen hyväksyttävissä. Jäsenmailta vaadittavia sitoumuksia koskeva teksti on täysin aiempien versioiden mukainen.

PRY-ilmoitusluonnos jakautuu neljään osaan: johdanto, perusperiaatteet, sitoumukset ja hallinto.

I Johdanto

Johdannossa tehdään tarvittavat viittaukset perussopimukseen ja PRY:n kannalta keskeisiin määräyksiin, samoin kuin aiempaan vuosien 2016–2017 valmistelutyöhön.

Suomen ehdottama viittaus EU:n avunantolausekkeeseen (SEU 42 (7) artikla) on sisällytetty ilmoitukseen. Viimeistellyssä ilmoituksessa tämän perään on lisätty viittaus artiklan tekstiin, jossa todetaan että ”Tämän alan sitoumusten on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia, ja Pohjois-Atlantin liitto on jäseninä oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin.”

Johdannon loppuun sisältyy varsinainen ilmoitusta koskeva kirjaus: osallistuvat jäsenvaltiot ”ilmoittavat neuvostolle ja korkealle edustajalle aikomuksensa perustaa pysyvä rakenteellinen yhteistyö” ja pyytävät neuvostoa tekemään tästä päätöksen. Samalla valtiot ilmoittavat, että ne esittävät viimeistään PRY:n käynnistämiseen mennessä kansalliset toimeenpanosuunnitelmat siitä, miten ne aikovat velvoittavia sitoumuksia toteuttaa.

II Peruseriaatteet

PRY:n todetaan olevan kunnianhimoinen, sitova ja avoin eurooppalainen kehys EU:n alueen ja kansalaisten turvallisuuden parantamiseksi. Se kuvataan tärkeäksi askeleeksi EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistamisessa. PRY tarjoaa välineen sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiseen. Sen on määrä lisätä puolustukseen käytettäviä resursseja ja joukkojen käytettävyyttä Euroopassa. EU:n puolustuksen kehittämisen todetaan hyödyntävän Natoa ja tukevan transatlanttista taakanjakoa.

Periaateosioon on kirjattu PRY:n valmistelun kannalta keskeinen ratkaisu, jossa yhtäältä korostetaan PRY:n kunnianhimoa ja toisaalta sitä, että yhteistyön tulee olla avointa kaikille maille, jotka ovat valmiit täyttämään asetetut sitoumukset. Tasapainon löytäminen näiden kahden painotuksen välillä on ollut tärkeää, jotta valmistelussa on päästy etenemään, ja muotoilu on yhdenmukainen Suomen tavoitteiden kanssa.

Ilmoituksessa todetaan, että PRY tarjoaa sitovat oikeudelliset puitteet EU:n perussopimukseen perustuen. PRY:n velvoittavat sitoumukset ovat kuitenkin luonteeltaan enemmän poliittisia tavoitteita. Tätä on viimeisessä ilmoitusversiossa vielä vahvistettu lisäämällä tekstiin viittaus jäsenmaiden perustuslakeihin. Myös toimeenpanoa koskevat kirjaukset, ml. kansalliset toimeenpano-ohjelmat, viittaavat poliittisesti velvoittaviin sitoumuksiin. Toimeenpanon arviointi tapahtuu SEU:n oikeudellisessa kehikossa. Korkea edustaja raportoi puolustusministerikokoonpanossa kokoontuvalle ulkoasiainneuvostolle vuosittain PRY:n toimeenpanosta. Tämän lisäksi kansallisten toimeenpanosuunnitelmien toteutumista arvioidaan vuosittain.

III Sitoumukset

Sitoumuskirjaukset ovat täysin lokakuussa käsitellyn ilmoitusluonnoksen mukaiset. Sitoumuskirjaukset ovat Ranskan alkuperäisiä tekstiehdotuksia pehmeämpiä ja yleisluonteisempia, mikä korostaa niiden poliittista luonnetta.

Sitoumukset on perussopimuksen mukaisesti ryhmitelty viiteen kokonaisuuteen. Kullekin yhteistyöalalle on määritelty useampia yksityiskohtaisia tavoitteita.

Puolustusmateriaalialan investointien osalta esitetyt sitoumukset pohjautuvat Euroopan puolustusviraston (EDA) puitteissa vuonna 2007 hyväksyttyihin vapaaehtoiisiin ja kollektiivisiin mittareihin. PRY:n kautta osa näistä mittareista muutetaan maakohtaisiksi sitoumuksiksi. Esityksen mukaan PRY:n osallistujamaat sitoutuvat

- puolustusmenojen reaalikasvuun PRY-tavoitteiden täyttämiseksi
- investointimenojen nostamiseen 20 prosenttiin puolustusmenoista
- lisäämään yhteisiä suorituskykyhankkeita
- tutkimukseen ja teknologiatoimintaan käytettävien varojen nostamiseen kahteen prosenttiin puolustusmenoista sekä
- seuraamaan näiden tavoitteiden toteutumista.

Puolustusjärjestelmien yhdenmukaistamiseen liittyen sitoumuksissa todetaan

- osallistuminen EU:n suorituskyky-yhteistyöhön mm. puolustuksen vuosittaisen arvioinnin (CARD) viitekehyksessä
- aktiivinen osallistuminen puolustuksen vuosittaiseen arviointiin jäsenmaan itse määrittelemällä tavalla
- osallistuminen puolustusrahaston alla tehtävään yhteistyöhön
- sitoutuminen yhteisesti sovittujen suorituskykyprojektien vaatimusten harmonisointiin
- sitoumus tarkastella olemassa olevien suorituskykyjen yhteiskäyttöä
- sitoutuminen kyberpuolustusyhteistyön lisäämiseen.

Joukkojen käytettävyyden osalta todetaan

- jäsenmailla on oltava valmius tarjota joukkoja marraskuussa määritetyn EU:n tavoitetaso toteuttamiseksi EU:n taisteluosastojen mahdollisen käytön lisäksi
- osallistuvat jäsenvaltiot kehittävät työkaluja (esim. käytössä olevia suorituskykyjä koskeva tietokanta) joukkojenmuodostuksen helpottamiseksi ja nopeuttamiseksi
- pyrkimys operaatio-osallistumista koskevan kansallisen päätöksenteon joustavoittamiseen
- merkittävä osallistuminen YTPP-operaatioihin kansallinen päätösvalta ja perustuslailliset rajoitteet huomioiden
- merkittävä osallistuminen EU:n taisteluosastoihin ja pyrkimys ilmoittaa osallistumisesta neljä vuotta etukäteen.
- rajat ylittävien sotilaskuljetusten helpottaminen Euroopassa
- joukkojen yhteensopivuuden kehittäminen
- monikansallisten joukkorakenteiden kehittäminen
- pyrkimys YTPP-operaatioiden yhteisrahoituksen kehittämiseen Athena-mekanismia koskevaa yhteisrahoitusta pidemmälle.

Suorituskykypuutteisiin liittyen PRY:n osallistujamaat sitoutuvat

- etsimään ratkaisuja suorituskykypuutteisiin, joita on tunnistettu suorituskykyjen kehittämisohjelmassa (CDP) ja CARD:ssa.

- kansallisia suorituskypyyksiä ratkaistaessa harkitsemaan ensisijaisesti mahdollisuuksia eurooppalaiseen yhteistyöhön
- osallistumaan PRY:n alla ainakin yhteen projektiin.

Eurooppalaisten materiaalihankkeiden osalta esitetyissä sitoumuksissa

- painotetaan EDA:n roolia suorituskypyyden kehittämistä koskevassa yhteistyössä ja OCCAR:ia ensisijaisena yhteisten projektien projektiorganisaationa
- korostetaan, että kaikkien PRY:n alla toteutettavien yhteisohjelmien ja jäsenmaiden hankintastrategioiden tulee tukea Euroopan puolustusteollisen pohjan vahvistamista.

Velvoittavat sitoumukset on määritelty tavalla, joka mahdollistaa kaikkien halukkaiden EU-jäsenmaiden osallistumisen. PRY:n sitovuutta korostetaan, mutta toisaalta todetaan, ettei osallistuminen vaikuta kansalliseen suvereniteettiin. Yksittäiset sitoumukset on kirjattu melko joustavasti – pääosassa on poliittinen sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin sekä sopiminen mekanismeista näiden säännölliseksi arvioinniksi.

Sitoumukset koskevat monilta osin alueita, joiden eurooppalainen kehittäminen on Suomen intressissä. Suomelle sitoumukset ovat pääsääntöisesti ongelmattomia. Puolustusmenoja koskevat sitoumukset eivät aiheuta Suomelle puolustusselontekoon nähden uusia sitoumuksia. Suorituskypyyden kehittämisen osalta Suomi on tukenut mm. CARD:n ja puolustusrahaston valmisteluja. Suomi on PRY-prosessissa ajanut EDA:n keskeistä roolia suorituskypyyden yhteistyössä. Rajat ylittävien sotilaskuljetusten helpottaminen tukee Suomen pitkäaikaista tavoitetta sotilaallisen huoltovarmuuden kehittämisestä. Suomelle on tärkeää että joustavuus säilyy PRY-sitoumusten toimeenpanossa erityisesti hankintakäytäntöjä ja eurooppalaisten yhteisjärjestelyjen selvittämistä koskien. Suomen osallistuminen EU:n YTPP-operaatioihin ja taisteluosastoihin on eurooppalaisittain melko hyvällä tasolla. PRY-sitoumukset luovat jatkossakin odotuksia osallistua EU:n nykyisiin ja tuleviin kriisinhallintaoperaatioihin sekä unionin taisteluosastoihin. PRY-osallistuminen velvoittaa osallistumaan vähintään yhteen projektiin. Suomen näkökulmasta projektien tulee perustua sotilaallisesti tunnistettuihin tarpeisiin. Osallistuminen arvioidaan tapauskohtaisesti huomioiden Suomen puolustuksen tarpeet, projektien edellyttämät investoinnit sekä puolustuksen teknologisen ja teollisen perustan kehittäminen.

IV Hallinto

Hallinnon kannalta keskeinen lähtökohta on, että PRY on osallistuvien jäsenvaltioiden vastuulla. Korkealla edustajalla on merkittävä rooli PRY:n ja muun YTPP-toiminnan koordinoinnissa. PRY:n sihteeristötehtävissä keskeisessä roolissa ovat puolustusvirasto (EDA) ja EU:n ulkosuhdehallinto (ml. EU:n sotilasesikunta).

PRY:n hallinnointi tapahtuu kahdella tasolla. PRY-maat kokoontuvat yhdessä sekä neuvostokokoonpanossa että työryhmätasolla sopimaan PRY:tä koskevista asioista ja sopivat yksimielisesti uusien PRY-projektien käynnistämisestä. Projekteja varten luodaan erillinen hallintojärjestely niin, että niihin osallistuvat jäsenvaltiot päättävät yhdessä ja yksimielisyydellä projekteja koskevista

menettelyistä ja yhteistyöstä. Pyrkimyksenä on kuitenkin luoda mahdollisimman yhdenmukaiset menettelyt eri projekteille.

Ilmoitusluonnoksen hallintoa koskevassa osiossa on myös täsmennetty sitä, miten PRY-sitoumusten vaiheittainen toteutus voi edetä. Luonnoksen mukaan ensimmäinen PRY-vaihe olisi 2018–2021 ja toinen vaihe 2021–2025. Vaiheittaisuuteen sisältyy tarkastelumahdollisuus erityisesti ajatellen toimeenpanoa vuoden 2025 jälkeen. Osana vaiheittaista toteutusta seurataan jäsenvaltioiden kansallisten toimeenpanosuunnitelmien toteutumista, ja jäsenvaltiot voivat myös muokata suunnitelmiaan sen mukaan kuin vaiheittainen toimeenpano edellyttää.

Ilmoitusluonnoksessa huomioidaan myös mahdollinen kolmansien maiden osallistuminen PRY:hön ja sen alla toteutettaviin projekteihin. Vaikka kolmansia maita tulisi mukaan, ne eivät voisi osallistua PRY:n yhteiseen päätöksentekoon. Projekteihin ne voisivat tulla mukaan kuhunkin hankkeeseen osallistuvien PRY-maiden kutsusta, PRY-maiden yhteisellä päätöksellä. Kaikkia kolmansien maiden osallistumiseen liittyviä kysymyksiä ei vielä PRY-ilmoituksen yhteydessä ratkaista, vaan asiaan tullaan palaamaan PRY:tä perustettaessa.

Suomen näkökulmasta ilmoitusluonnoksen hallintoa koskevaan osuuteen ei liity erityisiä ongelmia. Suomi on monien muiden jäsenmaiden tavoin painottanut, että hallinnoinnissa ja sitoumusten arvioinnissa pitäisi mahdollisimman paljon pyrkiä hyödyntämään olemassa ja kehitteillä olevia rakenteita ja mekanismeja (esim. puolustuksen vuosittainen arviointi). Suomelle on tärkeää, että PRY muodostaa järkevän kokonaisuuden yhdessä muiden EU:n puolustusaloitteiden kanssa.

PRY:n perustaminen

Mukaan menevät maat, ml. Suomi, antavat PRY-ilmoituksen ulkoasiainneuvostossa 13.11. Tämän jälkeen valmistellaan PRY:n perustamista koskeva päätös, joka on määrä tehdä joulukuun ulkoasiainneuvostossa 11.12. Samalla on tarkoitus tehdä päätöksiä ensimmäisistä PRY-projekteista. Mukaan menevien maiden odotetaan PRY-perustamispäätökseen mennessä valmistelevan kansallisen PRY-toimeenpanosuunnitelman.

Laatijat

Lauratuulia Lehtinen/VNEUS p.0295 160190
 Tuomas Koskenniemi/PLM p.0295 140058
 Outi Hyvärinen/UM p.0295 350035

LIITTEET

Asiasanat YTPP, puolustuspolitiikka

Hoitaa PLM, UM

Tiedoksi EUE, OM, PE, SM, TEM, VM, VNK
