

Valtioneuvoston EU-sihteeristö**E-KIRJELMÄ****VNEUS2002-00731**

VNEUS Helander Petri

20.12.2002

Eduskunta
Ulkoasiainvaliokunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

Konventin työryhmän VIII (puolustus) EU-ministerivaliokunnassa 20.12.2002 hyväksytty raportti**U/E-tunnus:****EUTORI-numero:**

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti EU-ministerivaliokunnassa 20.12.2002 hyväksytty konventin työryhmän VIII (puolustus) loppuraportti.

EU-asioiden valtiosihteeri

Alec Aalto

LIITTEET

1 liite

EU:N TULEVAISUUSKONVENTTI; YHTEISEN TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLITIIKAN KEHITTÄMINEN***I Puolustustyöryhmän työ***

Puolustustyöryhmän saama mandaatti kattoi alunperin kysymyksen unionin mahdollisesta Petersbergin kriisinhallintatehtävien ulkopuolelle ulottuvasta puolustusroolista, vahvistetun yhteistyön käyttämahdollisuuksista tällä sektorilla sekä unionin kriisinhallintaan liittyvän päätöksenteon ja suunnittelun tehostamisesta sekä puolustusmateriaaliyhteistyön kehittämisestä.

Työryhmän raportti valmisteltiin tarkastellen yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä erityisesti muuttuneen kansainvälisen turvallisuustilanteen huomioiden, ja lisäksi painottaen kysymyksiä, joissa yhteisymmärryksen syntyminen näyttää mahdolliselta. Useat työryhmän jäsenet, ja etenkin unionin suuret jäsenmaat, jakoivat työryhmälle kansallisten hallitustensa positioita sisältäviä ehdotuksia.

Osa työryhmäraporttiin otetuista ehdotuksista on kirjattu työryhmän suosituksiksi, joista työryhmä on ollut pääpiirteissään yksimielinen. Lisäksi raporttiin on kirjattu ehdotuksia, joilla todetaan olevan useiden työryhmän jäsenten tuki tai jotka on esitetty vain muutaman jäsenen nimissä.

Puolustustyöryhmän loppuraporttiin on kirjattu työryhmän suosituksia tai sen piirissä esitettyjä ajatuksia mm. Petersbergin kriisinhallintatehtävien määritelmän tarkentamisesta, kriisinhallinnan tehokkuuden parantamisesta, joustavuuden lisäämisestä kriisinhallinnasta päätettäessä ja sitä toteutettaessa, solidaarisuudesta terrorismiin ja muihin uusiin ughiin vastattaessa, yhteisen puolustuksen velvoitteen ottamisesta unionin piiriin sekä puolustusmateriaaliyhteistyön kehittämisestä. Työryhmässä syntyi laaja yhteisymmärrys ennen muuta Petersbergin kriisinhallintatehtävien täydentämisen tarpeesta sekä uusien turvallisuusuhkien huomioimisesta vahvistamalla unionin sisäistä solidaarisuutta ja toimintakykyä.

II Puolustustyöryhmän raportin suositukset ja siihen kirjatut näkemykset**Petersbergin tehtävien määritelmän tarkentaminen**

Raportissa ehdotetaan unionisopimuksessa mainittujen ns. Petersbergin kriisinhallintatehtävien tarkentamista niin, että mukaan otettaisiin myös viisi uutta tehtävää: konfliktien ennaltaehkäisy, aseriisuntaan liittyvät tehtävät, koulutus- ja tukitehtävät puolustussektorilla (ns. defence outreach), vakauttamistehtävät konfliktien jälkeen sekä apu kolmansille maille terrorisminvastaisessa toiminnassa. Ensiksimmäit neljä tehtävää ovat luonteeltaan melko selviä ja perustuvat jo käytännössä saatuihin kokemuksiin sekä valmistelutyöhön konventin piirissä. Viimeksimainittu tehtävä on sen sijaan uusi ja lisätty vasta raportin laadinnan loppuvaiheessa. Sitä koskeva maininta on väljä, ja voi periaatteessa pitää sisällään varsin monentyyppistä toimintaa.

Kriisinhallinnan tehostaminen

Kriisinhallinnan tehostamista koskevissa esityksissä suositetaan mm. Nizzan sopimuksen 25 artiklan hyödyntämistä. Kyseinen artikla mahdollistaa neuvoston päätöksentekovallan delegoimisen poliittisten ja turvallisuusasiain komitealle (COPS) operaatioiden poliittista kontrollia ja strategista johtamista varten. Edelleen raportissa ehdotetaan mm. aloiteoikeuden sekä koordinaatiovastuun antamista kriisinhallinnassa korkealle edustajalle sekä siviili- ja sotilastoiminnan koordinaation parantamista kriisialueella esimerkiksi EU:n paikalle nimittämän erityisedustajan johdolla. Lisäksi ehdotetaan rahoituksen varmistamista mm. perustamalla pieni käynnistysrahasto.

Joustavuuden lisääminen

Raportissa tehdään useita ehdotuksia joustavuuden lisäämiseksi kriisinhallinnassa. Loppuraportissa on pyritty (luonnoksiin verrattuna) jonkin verran vähentämään vaikutelmaa siitä, että unionimaat jaettaisiin niiden sotilaallisen osallistumiskyvyn ja halukkuuden perusteella unionin kriisinhallintatoiminnassa kahteen eri ryhmään, mutta tehdyt ehdotukset pitävät yhä keskeisesti sisällään tämän ajatuksen.

Päätöksentekomenettelyn osalta lopullisessa raportissa lähdetään luonnoksia selvemmin liikkeelle nykyisistä lähtökohdista ja todetaan, että unionin operaatioista päätetään yksimielisesti, kuitenkin siten, että rakentava pidättäminen on mahdollista. Maita, jotka eivät ole halukkaita aktiivisesti tukemaan jotakin operaatioita eivätkä halua siihen osallistua, kehoitetaan pidättymään päätöksenteossa sen sijaan, että ne vastustaisivat operaatiota. Vastaavasti nämä maat eivät myöskään osallistuisi operaation toteuttamista koskevaan juoksevaan päätöksentekoon myöhemminkään.

Tämän jälkeen raportissa korostetaan eroavuuksia toisaalta jäsenmaiden sotilaallisessa suorituskyvyssä sekä toisaalta niiden halukkuudessa osallistua unionisopimuksessa nykyisin mainittujen tehtävien toteuttamiseen, esimerkiksi rauhanpakottamistehtäviin. Usean jäsenmaan todetaan tämän johdosta ehdottaneen euroalueen tapaisen yhteistyömallin käyttöönottoa niiden maiden kesken, jotka ovat valmiita toteuttamaan kaikkein vaativimpia operaatioita ja täyttävät sitä koskevat ehdot. Ehtoina mainitaan toisaalta ennalta määritettyjen joukkojen sekä komento- ja johtamisjärjestelmien tarjoaminen ja toisaalta osallistuminen monikansallisiin muodostelmiin ja niiden integroituun komentojärjestelmään. Lisäksi jotkut työryhmän jäsenet ovat ehdottaneet vahvistetun yhteistyön soveltamista unionin kriisinhallintayhteistyössä ja mahdollisuutta siirtyä vahvistettuun yhteistyöhön määräenemmistö päätöksellä.

Solidaarisuus ja uudet uhkat

Uusiin uhkiin vastattaessa työryhmä ehdottaa solidaarisuutta koskevan, uuden maininnan ottamista unionisopimukseen siten, että mahdollistettaisiin kaikkien unionin instrumenttien käyttäminen unionin alueella terrorismiuhan ehkäisemiseksi, siviiliväestön ja demokraattisten instituutioiden suojaamiseksi sekä jäsenmaiden avustamiseksi terrori-iskun jälkiseurauksien hoidossa. Kyseessä ei olisi raportin mukaan kollektiivisen puolustuksen lauseke, vaan solidaarisuuslauseketta sovellettaisiin ei-valtiollisten toimijoiden aiheuttamassa tilanteessa. Terrori-iskun seurauksien hoidossa jäsenmaata autettaisiin vain sen siviiliviranomaisten pyynnöstä. Tehtävää varten tulisi raportin mukaan harkita siviiliväestön suojeluun tarkoitettua siviili- ja sotilashenkilöpuulin muodostamista.

Raporttiin on lisäksi kirjattu joidenkin työryhmän jäsenten ehdotuksena Saksan ja Ranskan esitys edellämainittua tiiviimmän solidaarisuuden ja yhteisen turvallisuuden yhteisön muodostamisesta ottamalla tätä koskeva lauseke unionisopimukseen. Tätä täydennettäisiin liiteasiakirjalla, joka sisältäisi vastaavan poliittisen julistuksen sekä identifioisi unionia uhkaavat riskit ja keinot niihin vastaamiseksi. Tämä johtaisi evolutiivisesti Euroopan turvallisuus- ja puolustusunionin syntyyn, joka samalla vahvistaisi Naton eurooppalaista pilaria.

Yhteinen puolustus

Edellisen lisäksi raporttiin on kirjattu ("useiden työryhmäjäsenten tekemänä") ehdotus yhteistä puolustusta koskevan lausekkeen ottamisesta unionisopimukseen esimerkiksi WEUn Brysselin sopimuksen velvoite huomioimalla. Raportissa todetaan samalla, että osa työryhmän jäsenistä ei hyväksy yhteisen puolustuksen velvoitetta joko siksi, että osa unionimaista on liittoutumattomia maita tai siksi, että osa unionimaista katsoo yhteisen puolustuksen tulevan turvatuksi Naton puitteissa.

Raporttiin on tämän jälkeen kirjattu yhteisen puolustuksen velvoitetta kannattavien työryhmän jäsenten ehdotus siitä, että halukkaat maat voisivat edetä syvempään yhteistyöhön siirtämällä WEU-sopimuksessa oleva velvoite unionin puitteisiin. Uuteen unionisopimukseen tulisi tämän vuoksi sisällyttää kaikille halukkaille ja samalla tietyt ehdot täyttävälle jäsenmaille avoin mahdollisuus tiivistettyyn puolustusyhteistyöhön. Mahdollisina osallistumisen ehtoina mainitaan käytettävissä olevien joukkojen valmius ja liikuteltavuus, komento- ja johtamiskyky sekä yhteensopivuus. Yhteistyön toteuttamistavasta ja päätöksentekomodaliteeteista sovittaisiin samassa asiakirjassa, jolla tällainen yhteistyö käynnistettäisiin.

Edellämainittujen ajatusten lisäksi raportin suositusten johdannossa todetaan työryhmän lähtökohtana olevan se, ettei yhteisen turvallisuus- ja puolustuspoliittikan määrittämisessä ole kyse EU:n muuttamisesta sotilasliitoksi.

Voimavara- ja puolustusmateriaalikysymykset

Raportin suositukseen kuuluu hallitustenvälisen eurooppalaisen puolustusmateriaali- ja strategisen tutkimuksen viraston perustaminen, jota tuettiin laajalti. Viraston tehtävänä olisi yhtenäistää jäsenvaltioiden hankintapolitiikkaa ja tukea puolustusteollisuuden tutkimushankkeita. Viraston puitteissa voitaisiin toteuttaa nykyään unionin ulkopuolella harjoitettavaa suppeiden maaryhmien yhteistyötä (LOI, OCCAR). Virasto olisi avoin kaikille jäsenvaltioille. Erityishankkeita varten voitaisiin luoda joidenkin jäsenvaltioiden välisiä ryhmiä. Viraston johtaja voisi tehdä mm. puolustustarvikkeiden yhteismarkkinoita koskevia suosituksia. Tämä merkitsisi poikkeusartiklana käytetyn SEY:n artiklan 296 soveltamisalan tarkistamista.

Työryhmän raporttiin on kirjattu joidenkin edustajien ehdotus perussopimukseen liitettävästä voimavarojen kehittämistä koskevasta pöytäkirjasta. Halukkaat jäsenvaltiot voisivat tehdä pidemmälle meneviä sitoumuksia sotilaallisten tarpeiden harmonisoinnista, voimavarojensa yhteisestä käytöstä sekä erikoistumisesta. Puolustusbudjettien BKT-osuuden ja kapasiteettivalmiuksien tavoitteiden saavuttamista valvoisi puolustusmateriaalivirasto.

Useat työryhmäjäsenet ovat lisäksi ehdottaneet unionin sotilaallisen voimavaratyön tehostamista sekä Petersbergin tehtävien osalta että muutoinkin. Lisäksi jotkut työryhmäjäsenet ovat ehdottaneet, että osa jäsenmaista voisi harjoittaa tiiviimpään voimavaratyötä unionin piirissä ja

tämä institutionalisoitaisiin unionisopimuksen liitteeksi otettavassa pöytäkirjassa. Lopullisessa työryhmäraportissa ei enää nosteta esille varsinaisten konvergenssikriteerien käyttöä, mutta siinä suositetaan jonkinlaisen arviointimenettelyn perustamista vertaamalla esimerkiksi puolustusbudjettien BKT-osuuksia toisiinsa ja erityisesti materiaalihankintojen ja tutkimuksen osuutta puolustusbudjetista, sekä arvioimalla jäsenmaiden joukkojen valmiutta, yhteensopivuus mukaanluettuna.

ESDP:n institutionaaliset rakenteet

Unionin yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevat rakenteet ehdotetaan säilytettäväksi pääpiirteissään ennallaan. Raportissa ehdotetaan kuitenkin sellaisen tehtävän perustamista neuvoston alaisuuteen, jonka haltija koordinoisi unionin toimintaa ESDP:n alalla. Tehtävän työryhmä ehdottaa annettavaksi Korkealle edustajalle.

Parlamentaarinen valvonta

Raportissa korostetaan riittävän parlamentaarisen valvonnan merkitystä, kuitenkin huomioonottaen sektorin erityisluonne. Valvonta toteutuu sekä Euroopan parlamentin että kansallisten parlamenttien toimesta. Edellinen saa raportteja ESDP:n etenemisestä, ja voi saattaa neuvoston tietoon päätöslausemia. Kansallisten parlamenttien rooli toteutuu kansallisten hallitusten parlamentaarisen vastuuna sekä useimmissa jäsenmaissa mahdollisuutena ottaa kantaa operaatioihin osallistumiseen. Kansallisten parlamenttien edustajien kokoontumisia pidetään suotavana. Osa työryhmän jäsenistä on pitänyt Euroopan parlamentin jäsenten edustautumista näissä kokouksissa toivottavana.

III Suomen kannalta merkittävät kysymykset

Suomen alustaviksi lähtökohdiksi ESDP:stä käytävässä keskustelussa ehdotetaan seuraavia näkökohtia:

Suomen kannalta on ensisijaisen tärkeää varmistaa, että unionin jo käynnissä oleva kriisinhallintatehtäviä koskeva hanke saatetaan valmiiksi. Tähän on entistä paremmat mahdollisuudet nyt, kun EU:n ja Naton välistä yhteistyötä koskevan ns. Berliini plus -paketin pääpiirteistä on syntynyt yhteisymmärrys EU:n ja Naton kesken.

Suomi voi tukea ehdotusta Petersbergin kriisinhallintatehtävien tarkentamisesta niin, että mainittaisiin erikseen vakautta, konfliktien ehkäisyä sekä aseriisuntaa koskevat tehtävät sekä puolustussektorin tuki kolmansille maille. Ajatus kolmansien maiden tukemiseksi terrorismin vastaisessa toiminnassa vaatii tarkempaa selvitystä.

Suomen tulisi lisäksi ehdottaa siviilikriisinhallinnan ottamista unionisopimukseen. Tällöin tulisi huomioida toiminnan poikkipilarinen luonne.

Suomi voi tukea uusien turvallisuusuhkien kuten esimerkiksi ympäristökatastrofien ja terrorismin torjunnan sisällyttämistä unionisopimukseen samoin kuin tukea näihin tarvittavan välineistön kehittämiseen tähtäviä toteuttamiskelpoisia ehdotuksia kaikkien nykyisten pilarien alueella. Suomi voisi tukea ehdotusta tarvittaessa myös sotilaallisten voimavarojen käyttämisestä väestön ja demokraattisten yhteiskuntien suojelemiseksi terrori-iskuilta sekä

iskujen seuraamusten hoitoon unionimaiden alueella, mikäli jäsenmaa esittää tätä koskevan pyynnön. Tämä ei merkitsisi keskinäisen sotilaallisen avunantovelvoitteen syntymistä.

Suomi voi edellämainitussa tarkoituksessa periaatteessa tukea SEU 11.2 artiklassa nykyisin olevan solidaarisuutta koskevan maininnan vahvistamista erityisellä solidaarisuusyhteisön muodostamiseen tähtävällä lausekkeella.

Yhteisen puolustuksen velvoitetta ei tule kirjata unionisopimukseen. Unionisopimuksessa jo olemassaoleva maininta tästä mahdollisuudesta on täysin riittävä. Mikäli suurempi joukko jäsenmaita haluaa edetä yhteisen puolustuksen suuntaan, Suomi pyrkisi ratkaisuun vahvistetun yhteistyön pohjalta tai muutoin unionirakenteiden puitteissa opting in -mallin mukaisesti niin, että liittyminen on halukkaille unionimaille mahdollista.

Unionin kriisinhallintatoimintaa tulisi kehittää ja toteuttaa unionissa lähtökohtaisesti kaikkien unionimaiden kesken. Erityisesti tulisi välttää kaikkia institutionalisoituja ja pysyväisluonteisia jakolinjoja, joiden lopputuloksena olisi unionin jakautuminen kriisinhallintatoiminnassa kahteen ESDP:n puitteissa toimivaan maaryhmään. Kriisinhallinta on luonteeltaan toimintaa, joka vaatii laajan tuen ja tavallisesti myös mahdollisimman laajapohjaisen osallistujajoukon. Sotilaallisessa kriisinhallintatoiminnassa on nyt jo mahdollista noudattaa tiettyä joustavuutta. Neuvoston päättäessä operaatiosta jäsenmaa voi halutessaan pidättyä, ja muutoin päätös tehdään yksimielisesti. Osallistuminen tapahtuu kaikissa olosuhteissa vapaaehtoisuuden pohjalta.

Suomi tukee kriisinhallintaan valmistautumisen tehostamista sekä siviili-sotilaskoordinaation parantamista. Nykyistä päätöksentekorakennetta ja erityisesti COPSin ja Korkean edustajan keskinäistä roolijakoa ei tulisi muuttaa ennen kuin koko mekanismin toiminnasta on saatu enemmän kokemuksia. Suomi voisi harkita aloiteoikeuden antamista Korkealle edustajalle kriisinhallinnassa, osana tehtävää koskevaa kokonaisratkaisua.

Suomi tukee EU:n puolustusmateriaalipolitiikan kehittämistä sekä viraston ja pidemmällä tähtäyksellä puolustustarvikkeiden yhteismarkkinoiden luomista. Suomi katsoo, että SEY:n artiklan 296 soveltamisalaa voidaan kaventaa. Suomi pitää tärkeänä sitä, että EU:n puolustusmateriaalipolitiikka on avointa kaikille jäsenvaltioille. Yksittäisissä hankkeissa voidaan soveltaa joustavuutta.