

PO Hyvärinen Outi(UM), 03.12.2018
Koskenniemi Tuomas(PLM), Kuru
Heikki(PLM), Rätty
Johanna(PLM), Saarimaa
Elina(PLM), Lehto Heli(UM),
Marttila Pekka(UM), Nissinen
Hanna(UM)

Viite

Asia

Pysyvän rakenteellisen yhteistyön kansallinen toimeenpanosuunnitelma; Suomen vastaus 2018

Pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden on toimitettava 10.1.2019 mennessä kansallinen toimeenpanosuunnitelma, jossa raportoidaan 20 PRY-sitoumuksen toimeenpanosta vuonna 2018 ja esitetään suunnitelmia tuleville vuosille. PRY-sihteeristön ohjeistuksen perusteella laadittu vastaus on 19-sivuinen taulukko. Tässä muistiossa avataan vastauksen keskeinen sisältö.

PRY-sitoumusten säännöllinen tarkastelu

Pysyvä rakenteellinen yhteistyö (PRY) perustettiin joulukuussa 2017, kun EU:n neuvosto teki päätöksen pysyvästä rakenteellisesta yhteistyöstä ja siihen osallistuvien jäsenvaltioiden luettelon vahvistamisesta (YUTP 2017/2315). Päätöksen liite sisältää 20 osallistuvien jäsenvaltioiden toisilleen tekemää sitoumusta, jotka koskevat puolustusmateriaalialan investointeja (sitoumukset 1–5), puolustusjärjestelmien yhdenmukaistamista (sitoumukset 6–11), joukkojen käytettävyyttä (sitoumukset 12–14), suorituskykypuutteiden täyttämistä (sitoumukset 15–17) ja eurooppalaisia materiaalihankkeita (sitoumukset 18–20). Käynnistämis päätöksen mukaan sitoumukset pannaan toimeen vaiheittain. PRY on jaettu strategiaan jaksoihin, joista ensimmäiset ovat vuosina 2018–2020 ja 2021–2025. Jaksojen alussa tarkennetaan tavoitteet sitoumusten täyttämiseksi.

PRY:n perustamisen yhteydessä päätettiin sitoumusten säännöllisestä tarkastelusta. Osallistuvien jäsenvaltioiden on ”saatettava tarvittaessa ajan tasalle kansalliset täytäntöönpanosuunnitelmansa, joissa niiden on esitettävä, miten ne aikovat noudattaa tiukempia sitoumuksia, täsmentäen, miten ne aikovat täyttää kussakin vaiheessa asetettavat täsmällisemmät tavoitteet”. Kansalliset täytäntöönpanosuunnitelmat (jatkossa toimeenpanosuunnitelma) toimitetaan vuosittain PRY-sihteeristölle ja jaetaan kaikille osallistuville jäsenvaltioille.

Raportointi kansallisissa toimeenpanosuunnitelmissa

Maaliskuussa 2018 neuvosto antoi suosituksen PRY:n toimeenpanoa koskevasta etenemissuunnitelmasta (2018/C 88/01). Sen mukaan jäsenmaiden on toimitettava kansalliset toimeenpanosuunnitelmat 10. tammikuuta 2019 mennessä. Keväällä 2019 EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja antaa näiden pohjalta neuvostolle vuosikertomuksen PRY:stä, mukaan lukien siitä, miten kukin osallistuva jäsenvaltio noudattaa PRY-sitoumuksia.

Joulukuussa 2017 Suomen ensimmäisessä kansallisessa toimeenpanosuunnitelmassa esitettiin sitoumuksiin liittyvät kansalliset linjaukset mm. valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon ja puolustusselonteon pohjalta. Nyt päivitettävässä toimeenpanosuunnitelmassa esitellään tapahtunutta edistystä ja tarkempia suunnitelmia. Lisäksi esitetään samassa yhteydessä sotilaallisen liikkuvuuden kansallinen suunnitelma, johon viitataan neuvoston 26.6.2018 annetuissa.

Neuvosto hyväksyi lokakuussa 2018 suosituksen sitoumusten jaksottamisesta ja tarkentamisesta (2018/C 374/01). Suosituksessa tarkennetaan PRY-sitoumusten sisältöä ja annetaan lisäohjeita raportointiin. Osallistuvia jäsenvaltioita ohjeistetaan raporttoimaan sitoumusten toimeenpanosta vuonna 2018 sekä esittämään suunnitelma sitoumusten toimeenpanoon vuosina 2019–2020 (tavoitteet ja kansalliset toimet) sekä alustava suunnitelma vuosille 2021–2025. PRY-sihteeristö on laatinut toimeenpanosuunnitelmille taulukkomuotoisen mallipohjan ja yksityiskohtaisia ohjeita kutakin sitoumusta koskevaan raportointiin.

Suomen kansallinen toimeenpanosuunnitelma

Edellä mainitun ohjeistuksen mukaisesti Suomi raportoi sitoumusten toimeenpanosta vuonna 2018 ja kertoo jo tehtyjen päätösten perusteella tulevia vuosia koskevista suunnitelmista. Jälkimmäisen osalta viitataan keväällä 2019 järjestettäviin eduskuntavaaleihin ja todetaan, ettei tulevan hallituksen linjauksia voida ennakoita. Lisäksi esitetään toive EU:n eri puolustusaloitteita (mm. PRY, Euroopan puolustusrahasto, puolustuksen vuosittainen arviointi) koskevan raportin yhdenmukaistamisesta. Suomen näkemyksen mukaan PRY:n tulee keskittyä ensisijaisesti konkreettisten yhteistyömuotojen edistämiseen, kehittämiseen ja toimeenpanoon.

Puolustusmateriaalialan investoinnit (sitoumukset 1-5)

Lokakuussa 2018 annettu neuvoston suositus sitoumusten tarkentamisesta ja jaksottamisesta edellyttää PRY:n osallistujavaltioilta tietoja puolustusmenojen kasvattamista koskevista suunnitelmista. EU-ministerivaliokunnan linjauksen mukaisesti (VNEUS2018-00671) Suomen toimeenpanosuunnitelmaa laadittaessa huomioidaan, ettei sillä loukata eduskunnan budjettivaltaa. Raportointi perustuu jo tehtyihin päätöksiin.

Suomen puolustusbudjetti vuonna 2018 on 2 919 miljoonaa euroa, mikä on arvion mukaan 1,3 % bruttokansantuotteesta. Tulevien vuosien osalta toimeenpanosuunnitelmassa todetaan hallituksen päättäneen puolustusbudjetin asteittaisesta noususta mm. strategisten hankkeiden rahoittamiseksi. Budjettiehdotus vuodelle 2019 on 3 138 miljoonaa euroa, ja vuosina 2019–2020 puolustusbudjetin odotetaan pysyvän 1,3 % tasolla bruttokansantuotteesta. Vuosina 2021–2025 puolustusbudjetin arvioidaan nousevan 1,8 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Toimeenpanosuunnitelmassa todetaan, että Naton käyttämällä laskutavalla puolustusbudjetin osuus bkt:stä olisi jonkun verran suurempi (1,5 % vuonna 2018, ja 2020-luvun alussa sen arvioidaan nousevan 2,0 prosenttiin).

PRY-sitoumuksia koskevassa raportoinnissa käytetään vertailuarvona vuonna 2007 Euroopan puolustusviraston kehyksessä sovittuja vapaaehtoisia ja kollektiivisia tavoitteita puolustusmenojen kohdentamisesta¹. Suomi täyttää 20 % tavoitteen materiaalihankintojen osalta ja 2 % tavoitteen tutkimus- ja kehittämistoiminnan osalta. Sotilaallisen maanpuolustuksen menot vuonna 2018 ovat 2 472 milj. euroa, josta 592 milj. euroa (23,9 %) käytetään materiaalihankintoihin ja joukkojen varustamiseen (ilman arvonlisäveroa). Vuosina 2019–2020 ja edelleen vuosina 2021–2025 materiaalihankintamenojen suunnitellaan kasvavan puolustusvoimien strategisten hankintojen myötä. Suomi pyrkii käyttämään vuonna 2018 tutkimus- ja kehittämistoimintaan noin 2,0 %

¹ 20 % puolustusmenoista materiaalihankintoihin; eurooppalaisen yhteistyön osuus hankinnoista 35 %; 2 % puolustusmenoista tutkimukseen ja kehitykseen; eurooppalaisen yhteistyön osuus T&K-menoista 20 %.

puolustusbudjetista, mikä on tavoitteena myös vuoden 2019 osalta. Vuosina 2019–2025 tässä tavoitteessa pyritään pysymään.

Puolustusjärjestelmien yhdenmukaistaminen (sitoumukset 6–11)

Neuvoston suositus tarkoittaa lokakuussa puolustusjärjestelmien yhdenmukaistamista koskevia sitoumuksia mm. edellyttämällä EU:n työkalujen, kuten puolustuksen säännöllisen arvioinnin (CARD) ja kesäkuussa 2018 vahvistettujen EU:n uusien suorituskykyprioriteettien huomiointia kansallisessa päätöksenteossa. Osallistujamaita kannustetaan myös puolustustutkimuksen valmistelutoimen (2017–2019) ja Euroopan puolustusteollisen kehittämisohjelman (2019–2020) tulosten hyödyntämiseen, yhteishankkeiden suorituskykyvaatimusten harmonisointiin, suorituskykyjen jakamiseen sekä tiiviimpään yhteistyöhön kyberpuolustuksessa.

Toimeenpanosuunnitelmassa todetaan Suomen tukeneen puolustuksen vuosittaisen arvioinnin (CARD) valmistelua asettamalla Euroopan puolustusvirastoon kansallisen asiantuntijan. Suomi vaikuttaa vuonna 2019 käynnistyvän ensimmäisen varsinaisen CARD-kierroksen metodologian kehittämiseen mm. pyrkien suuntaamaan CARD:ia laadulliseen analyysiin sekä keskipitkän ja pitkän aikavälin trendien tarkasteluun. Suomi pyrkii kehittämään tiedon jakamista osana CARD-prosessia huomioiden kuitenkin kansallisen puolustuksen tarpeet.

Toimeenpanosuunnitelmassa todetaan, että vuoden 2014 EU:n suorituskykyprioriteetit on pyritty huomioimaan kansallisessa suunnittelussa, ja niitä on tarkasteltu vuosittain puolustusvoimien tulevaisuuden suorituskykyvaatimusten valossa. Prioriteetteja ei ole pantu toimeen erillisellä ohjauksella. Uusien, vuonna 2018 päivitettyjen prioriteettien huomioimisesta kansallisessa suunnittelussa annetaan puolustusministeriön ohjaus vuoden 2018 loppuun mennessä. Toimeenpanosuunnitelmassa esitetään Suomen kansallisten suunnitteluprosessien aikataulut ulottuen 2030-luvulle.

Suomi osallistuu Euroopan puolustusrahaston valmisteluun. Suomalaisten toimijoiden mahdollisuuksiin saada rahoitusta vaikutetaan määriteltäessä työohjelmien sisällöllisiä painotuksia ja rahoitusehtoja. Suomalainen puolustusteollisuus ja -tutkimusyhteisö on otettu tiiviisti mukaan puolustusrahastoa koskevaan kansalliseen keskusteluun ja valmisteluun. Suomi tavoittelee puolustusrahastoyhteistyössä hyötyjä, jotka tukevat Suomen kansallisten sotilaallisten suorituskykyjen kehittämistä määritetyillä prioriteettialueilla. Suomen tavoitteena on puolustusrahaston kautta myös parantaa kansallisen pk-yritysvetoisen puolustusteollisuuden kilpailukykyä ja toimintaedellytyksiä sekä edistää rajat ylittävää osallistumista ja yhteistyötä.

PRY-projektien ensimmäisessä aallossa maaliskuussa 2018 Suomi liittyi jäsenenä kolmeen projektiin (sotilaallisen liikkuvuuden helpottaminen, ESSOR-ohjelmistoradio ja keskinäinen avunanto kyberturvallisuudessa) sekä tarkkailijana kahteen projektiin (logistinen yhteistyö ja kyberuhkiin liittyvä tiedonvaihto). Marraskuussa 2018 Suomi liittyi yhteen uuteen PRY-projektiin jäsenenä (miehittämättömät maajärjestelmät) ja neljään tarkkailijana (eurooppalaisten harjoitusalueiden kehittäminen, miehittämättömän eurooppalaisen ilma-aluksen kehittäminen, miehittämättömien ilma-alusten torjunta, eurooppalaisen Galileo-satelliittipaikannusjärjestelmän julkisesti säännellyn palvelun hyödyntäminen sotilaallisesta näkökulmasta). Suomen osallistuminen uusiin PRY-projekteihin arvioidaan huomioiden kansalliset puolustuksen tarpeet, projektien edellyttämät resurssit sekä turvallisuuspoliittiset näkökulmat.

Suorituskykyjen jakamisen ja yhteiskäytön osalta todetaan Suomen osallistuneen valtaosaan Euroopan puolustusviraston kehityksessä toteutetuista Pooling & Sharing -hankkeista. Puolustusvoimien kansallinen keskus on järjestänyt Euroopan turvallisuus- ja puolustusakatemian koulutussuunnitelmaan kuuluvia kriisinhallintakursseja.

Kyberpuolustuksen osalta viitataan tähän liittyviin PRY-projekteihin sekä todetaan Suomen osallistuminen myös Nordefcon ja Naton piirissä tehtävään ja kahdenväliseen yhteistyöhön. Tulevien vuosien osalta todetaan pyrkimys osallistua kyberpuolustusta kehittäviin harjoituksiin.

Joukkojen käytettävyys (sitoumukset 12–14)

Neuvoston suositus sitoumusten tarkentamisesta ja jaksottamisesta kattaa mm. EU-operaatioihin käytössä olevien joukkojen systemaattisemman ilmoittamisen, nopeaan toimintaan liittyvän kansallisen päätöksenteon kehittämisen ja operaatioiden tukemisen. Osallistujamaiden tulisi olla säännöllisesti mukana EU:n taisteluosastoissa ja ilmoittaa tästä vähintään neljä vuotta etukäteen. Osallistujamailta edellytetään vuoden 2019 loppuun mennessä kansallisia suunnitelmia sotilaallisen liikkuvuuden edistämiseksi ja pyydetään ehdotuksia sotilaallisen kriisinhallinnan yhteisrahoituksen laajentamiseksi. Osallistujavaltioiden tulisi arvioida operaatioita koskevaa kansallista päätöksentekoprosessia nopean toiminnan mahdollistamiseksi ja pyrkiä mahdollisuuksien mukaan harjoittelemaan tätä.

Toimeenpanosuunnitelmassa todetaan Suomen jatkavan aktiivista osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan. Suomi osallistuu tällä hetkellä yhdeksään sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon yhteensä noin 500 sotilaalla YK:n, EU:n ja Naton sekä kansainvälisen ISILin vastaisen koalition puitteissa, mutta osallistuminen laskee vuoden lopussa noin 410 sotilaaseen. Suomi valmistautuu osallistumaan Naton koulutusoperaation Irakissa. Suomi on osallistunut suurimpaan osaan EU:n sotilaallisista kriisinhallintaoperaatioista. Tällä hetkellä Suomi osallistuu kolmeen EU:n kuudesta sotilasoperaatioista: EUNAVFOR MED Sophia, EUTM Mali ja EUTM Somalia. Osallistumistaso kokonaisuudessaan on kuitenkin pieni: tällä hetkellä yhteensä vain 15 sotilasta. Voimassa olevien kansallisten osallistumismaandattien puitteissa osallistumista on mahdollista nostaa 32 sotilaaseen, ja tähän pyritään vuonna 2019.

Lisäksi Suomi osallistuu tällä hetkellä kaikkiin EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioihin yhteensä noin 40 lähetetyn asiantuntijan panoksella. Suomi on viime vuodet ollut väkilukuun suhteutettuna yksi eniten EU:n siviilikriisinhallintaan kontribuoineista maista. Suomi on osallistunut myös aktiivisesti siviilikriisinhallinnan konseptuaaliseen kehittämiseen, mm. marraskuussa hyväksyttyä siviili-YTPP:n kompaktia koskevaan prosessiin.

Suomi jatkaa säännöllistä osallistumistaan EU:n taisteluosastoihin ja osallistuu Saksan johtamaan EU:n taisteluosastoon vuoden 2020 jälkipuoliskolla. Toimeenpanosuunnitelmassa luetellaan kansainvälisiin operaatioihin ja harjoituksiin käytettävissä olevat joukot. Tarkempia suunnitelmia osallistumisesta EU:n kriisinhallintaoperaatioihin vuosina 2019–2020 tai 2021–2025 ei esitetä. Kansallisen päätöksentekoprosessin kehittämisen osalta viitataan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön uudistamiseen vuonna 2017.

Toimeenpanosuunnitelmassa todetaan Suomen tuki EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan yhteisrahoituksen laajentamiselle. Tällä vältettäisiin kustannusten kohtuuton kohdistuminen operaatioihin ja EU:n taisteluosastojen valmiusvuoroihin osallistuviin jäsenmaihiin. Tasaisempi taakanjako EU-maiden välillä toimisi kannustimena ja edesauttaisi joukkojen kokoamista etenkin vaativimpiin operaatioihin sekä mahdollistaisi ennakoivan suunnittelun. Suomi on osallistunut aktiivisesti Athena-mekanismiin kolmen vuoden välein tapahtuvaan sääntömääräiseen uudistamiseen ja ajanut sen yhteydessä yhteisrahoituksen laajentamista.

EU:n korkea edustaja on komission tuella tehnyt esityksen budjetin ulkopuolisesta Euroopan rauhanrahasto -erityisvälineestä (EPF) kaudelle 2021–27. Esitykseen sisältyy ehdotus Athena-mekanismiin sisällyttämisestä rauhanrahastoon ja operaatioiden yhteisrahoituksen laajentamisesta nykyisestä. Suomi tukee esitystä yhteisrahoituksen laajentamista. EPF-esityksen käsittely on alkuvaiheessa.

Monikansallisten joukkorakenteiden osalta todetaan Suomen osallistuminen EU:n sotilasrakenteisiin, Ranskan johtamaan Euroopan interventioaloitteeseen, Saksan johtamaan kehysvaltioaloitteeseen ja Ison-Britannian johtamaan Joint Expeditionary Forces -aloitteeseen.

Sotilaallista liikkuvuutta koskeva kansallinen suunnitelma

25.6.2018 annetuissa neuvoston päätelmissä jäsenmaita kehoitettiin laatimaan kansalliset sotilaallisen liikkuvuuden toimeenpanosuunnitelmat kesään 2019 mennessä. Suomi sisällyttää sotilaallisen liikkuvuuden suunnitelman liitteenä PRY-toimeenpanosuunnitelmaan. Tältä osin todetaan pyrkimykset sotilaallisen liikkuvuuden helpottamiseksi PRY:n lisäksi PRY:n lisäksi myös muissa EU:n työkokonaisuuksissa, kuten EDAssa (lupamenettelyt, tullikysymykset) ja sotilaskomiteassa (jo valmistunut sotilaallisten vaatimusten määrittely). PRY-hankkeella on tärkeä rooli lupamenettelyjen joustavoittamisessa sekä eri työlinjojen koordinoinnissa. Suunnitelmassa tuodaan esille sotilaallisen liikkuvuuden edistäminen myös Nordefcossa ja Pohjoisen ryhmän kehyksessä sekä Naton kumppanina. PRY:n raameissa Suomi osallistuu mm. rajanylityksiä, tulleja ja lupakäytäntöjä koskevaan työhön. Suunnitelmassa esitellään Nordefcossa tehtyä työtä mm. keskinäisten rajanylityskäytäntöjen helpottamiseksi. Suunnitelmassa esitellään Suomen poikkihallinnollista työtä ja viitataan mm. vuonna 2017 perustettuun kansalliseen sotilaallisen liikkuvuuden työryhmään, jossa on edustettuna useita ministeriöitä ja viranomaisia. Suomella todetaan olevan vakiintuneita käytäntöjä viranomaisyhteistyöhön sekä yhteistyöhön yksityisen sektorin kanssa. Suomi on nimennyt pyydyty yhteispisteet sotilaallisen liikkuvuuden EU-tason koordinaatioon.

Suorituskykypuutteet (sitoumukset 15–17)

Neuvoston lokakuussa 2018 annettu suositus edellyttää PRY:n osallistujavaltaioilta tarkempia suunnitelmia siitä, miten eurooppalaisten suorituskykypuutteiden täyttäminen huomioidaan kansallisesti ja kuinka eurooppalaista yhteistyötä arvioidaan tulevissa hankkeissa. Osallistujavaltaioiden tulee jakaa tietoa suunnitelmistaan Euroopan puolustusviraston kehyksessä.

Toimeenpanosuunnitelmassa luetellaan kansallisia suorituskykyhankkeita, jotka voivat osaltaan tukea EU:n suorituskykyprioriteettien täyttämistä. Suunnitelmassa viitataan puolustushallinnon yleisiin hankintaperiaatteisiin, joiden mukaan eurooppalaiset ja kansainväliset yhteistyömahdollisuudet tulee selvittää suorituskykyhankkeen varhaisessa suunnitteluvaiheessa ja aina ennen uuden hankintaprosessin käynnistämistä.

Eurooppalaiset materiaalihankkeet (sitoumukset 18–20)

Neuvoston suosituksessa osallistujavaltaioita kehoitetaan hyödyntämään täysimääräisesti Euroopan puolustusvirastoa suorituskykyjen kehittämisessä sekä osoittamaan, kuinka kansalliset hankintastrategiat tukevat eurooppalaista puolustusteollisuutta.

Toimeenpanosuunnitelmassa luetellaan ne Euroopan puolustusviraston hankkeet, joihin Suomi osallistuu vuonna 2018 ja joihin osallistumista suunnitellaan tulevinä vuosina. Edellä mainittujen yhteistyötä korostavien hankintaperiaatteiden lisäksi todetaan Suomen puolustuksen teknologisen ja teollisen perustan turvaamista koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä kriittisiksi suorituskykyalueiksi määritetyt johtaminen ja verkostotoiminta; tiedustelu, valvonta ja maalittamistuki; vaikuttaminen sekä suoja. Näiden alueiden osalta todetaan tärkeäksi säilyttää Suomessa riittävä teknologinen ja teollinen osaaminen huoltovarmuuden varmistamiseksi. Toimeenpanosuunnitelmassa huomautetaan, että Suomi hankkii suuren osan puolustusmateriaalistaan valmiina hyllytavaratyyppeinä tuotteina.

LIITTEET

Asiasanat	Euroopan puolustusrahasto, kriisinhallinta, YTPP, puolustuspoliittikka, puolustusvirasto, puolustusvoimat
Hoitaa	PLM, UM, VM
Tiedoksi	EUE, LVM, OM, PE, SM, STM, TEM, VNK, VTV
