

Uljas Ilmari(PLM), Mikkola
Tatu(PLM), Ilvesniemi Anna(PLM)

04.03.2022

Asia

EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sekä puolustusyhteistyön kehittäminen; pysyvän rakenteellisen yhteistyön kansallinen toimeenpanosuunnitelma; Suomen vastaus 2022

Kokous

U/E/UTP-tunnus

UTP 3/2017 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön (PRY) osallistuvat maat ovat antaneet toisilleen poliittisia sitoumuksia, jotka ohjaavat sekä EU:n puolustusyhteistyön suuntaa, että jäsenmaiden panostusta omaan puolustukseensa eurooppalaisen puolustuksen vahvistamiseksi. PRY:hyn osallistuvien jäsenvaltioiden on toimitettava 10.3.2022 mennessä vuosittain päivitettävä kansallinen toimeenpanosuunnitelma, jossa raportoidaan 20 PRY-sitoumuksen toimeenpanosta vuonna 2021 sekä esitetään suunnitelma vuodelle 2022 ja suuntalinjat 2023–2025.

EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja antaa näiden suunnitelmien pohjalta neuvostolle vuosikertomuksen, joka sisältää arvion kunkin osallistuvan jäsenvaltion PRY-sitoumuksien noudattamisesta. Sitoumusten jaksottamisesta ja täsmällisempien tavoitteiden määrittelemisestä PRY:n toiseen vaiheeseen vuosille 2021–2025 annettiin suunnitellusti päivitetty neuvoston suositus marraskuussa 2021. Neuvoston suosituksessa esitetään kunkin 20 PRY-sitoumuksen osalta tarkennuksia siitä, miten sitoumusten toimeenpanoa tulisi tehostaa. Sitoumusten tarkentamisesta on annettu eduskunnalle UTP-jatkokirje UTPJ 18/2021 vp.

Toimeenpanosuunnitelma 2022 on järjestyksessä viides. Siinä esitellään tapahtunutta edistystä ja tarkennetaan aiempia suunnitelmia. PRY:n vuoden 2020 strategisen arvion mukaisesti tämänkertainen toimeenpanosuunnitelma sisältää myös poliittisen julistuksen kansallisten toimien kehittämisestä.

Tässä UTP-jatkokirjeessä avataan Suomen englanninkielisen vastauksen keskeinen sisältö.

Suomen kanta

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (VNS 4/2020 vp) mukaan Euroopan unioni on Suomen ulkosuhteiden tärkein viitekehys ja vaikutuskanava sekä turvallisuusyhteisö. EU:n ulkoista toimintakykyä, yhtenäisyyttä ja unionin globaalia johtajuutta lujittamalla Suomi vahvistaa myös omaa turvallisuuttaan.

Suomi on aktiivisesti mukana EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön kehittämisessä, ja valtioneuvoston puolustusselonteke (VNS 78/2021 vp) korostaa, että PRY on EU:n puolustusyhteistyössä keskeisessä roolissa. Suomi tukee PRY:n kehittämistä, panee toimeen sen puitteissa tehdyt sitoumukset ja osallistuu PRY-projekteihin. Puolustusselonteon mukaisesti Suomi hyödyntää PRY:tä kansallisten suorituskykyjen kehittämisessä. EU:n puolustusaloitteet, ml. PRY, huomioidaan Puolustusvoimien suunnittelussa siten, että Suomi kykenee sekä vaikuttamaan niiden kehittämiseen, että hyötymään niistä.

EU:n puolustusyhteistyön kehittämisessä on olennaista, että jäsenvaltiot täyttävät pysyvän rakenteellisen yhteistyön sitoumukset ja että siihen liittyvät yhteistyöprojektit tuottavat konkreettista lisäarvoa.

Suomi tavoittelee edelleen PRY:n kunnianhimoista toimeenpanoa. Suomen näkemyksen mukaan PRY:n tulee keskittyä ensisijaisesti konkreettisten yhteistyömuotojen edistämiseen, kehittämiseen ja toimeenpanoon. Suomelle erityisen tärkeää on laajojen ja suurien resurssien vaativien kokonaisuuksien ja strategisten suorituskykyjen kehittäminen EU-yhteistyössä.

PRY:n toimeenpanoa tulee tehostaa sekä sitoumusten että projektien osalta. Tavoitteiden saavuttamiseksi on tärkeää kehittää kannustimia ja vertailun mahdollistavia mittareita. PRY:n etenemistä tulee seurata vuosittain ministeritasolla. PRY:n toimeenpanossa on oleellista huomioida turvallisuusympäristön muutosta heijastavia yhteistyöalueita, kuten hybridiuhkiin vastaaminen, murrokselliset ja uudet teknologiat, avaruus sekä kyberympäristön vaikutukset puolustukseen.

Kansalliseen toimeenpanosuunnitelmaan on sovittu sisällytettävän joka toinen vuosi poliittinen julistus kansallisten toimien kehittämisestä, tänä vuonna ensimmäistä kertaa. Suomen poliittisen julistuksessa (kuvattu tarkemmin kohdassa ”Pääasiallinen sisältö”) tunnustetaan Suomen puutteellinen suoriutuminen sitoumusten saavuttamisessa. Julistuksessa mainitaan, että Suomi hyödyntää jatkossa valtioneuvoston puolustusselonteon mukaisesti EU:n puolustusaloitteita ja uusia työkaluja entistä tehokkaammin. Suomi painottaa solidaarisuutta. Suomi kantaa vastuuta Euroopan turvallisuudesta yhdessä muiden jäsenmaiden kanssa.

Suomi on aiemmin päättänyt olla jäsenenä viidessä projektissa ja tarkkailijana 13 projektissa (kuvattu tarkemmin kohdassa ”Pääasiallinen sisältö”). Suomi ei tällä hetkellä toimi minkään PRY-projektin koordinaattorina.

Suomen osallistuminen uusiin PRY-projekteihin arvioidaan erikseen ottaen huomioon kansalliset puolustuksen tarpeet, projektien edellyttämät resurssit sekä turvallisuuspoliittiset näkökulmat. Samoista näkökulmista voidaan tarkastella mahdollisia muutoksia osallistumisessamme jo olemassa oleviin projekteihin. Seuraavan PRY:n projektiaallon hakukierros on tämän vuoden aikana.

Pääasiallinen sisältö

PRY:n käynnistämisvaiheessa Suomi peräänkuulutti PRY:n tavoitteilta ja sitoumuksilta riittävää kunnianhimoa, jotta yhteistyö tuottaisi merkittävää lisäarvoa. Valtioneuvosto arvioi, että sitoumukset ovat Suomelle pääsääntöisesti ongelmattomia. Samalla Suomi piti tärkeänä, että sitoumusten toimeenpanossa säilyy joustavuus erityisesti hankintakäytäntöjä ja eurooppalaisten yhteisjärjestelyjen selvittämistä koskien.

Pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden on laadittava vuosittain kansalliset toimeenpanosuunnitelmat, joissa raportoidaan sitoumusten täyttämistä edellisenä vuonna ja esitetään suunnitelmat jatkoa varten. Kansalliset toimeenpanosuunnitelmat (jatkossa toimeenpanosuunnitelma) toimitetaan vuosittain PRY-sihteeristölle, ja ne jaetaan kaikille osallistuville jäsenvaltioille.

Toimeenpanosuunnitelmassa otetaan huomioon Suomen tavoitteet PRY:n kunnianhimoisesta toimeenpanosta sekä valtioneuvoston puolustusselonteon, ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon sekä EU-selonteon linjaukset Suomen puolustuskyvyn ja EU:n puolustusyhteistyön kehittämisestä. Lisäksi huomioidaan, että EU:n eri puolustusaloitteita (mm. PRY, Euroopan puolustusrahasto EDF, puolustuksen vuosittainen arviointi CARD) koskevan raportoinnin päällekkäisyyksiä tulisi vähentää.

PRY-sitoumusten säännöllinen tarkastelu

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 puolustusmäärärahoja ja 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).

PRY:n perustamispäätöksen mukaan sitoumukset pannaan toimeen vaiheittain. PRY jaettiin strategiaan jaksoihin, joista ensimmäinen oli vuosina 2018–2020 ja seuraava 2021–2025. Neuvosto antoi suosituksen osallistuvien jäsenvaltioiden edistymisen arvioimisesta pysyvän rakenteellisen yhteistyön puitteissa tehtyjen sitoumusten noudattamisessa marraskuussa 2021 (2021/C 464/02). Ensimmäisen jakson päätteeksi laadittiin strateginen tarkastelu PRY:n toimeenpanosta neuvoston päätelmien muodossa marraskuussa 2020. PRY-sitoumusten on tarkoitus vastata kehittyvää toimintaympäristöä ja samaan aikaan tavoitteena on parantaa niiden mitattavuutta. Uusia sitoumuksia ei ole tehty, mutta olemassa olevien sitoumusten alle on sisällytetty horisontaalisia aiheita, kuten uudet teknologiat, huoltovarmuus ja hybridiuhat.

Tarkastelussa sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden ja -rakenteiden joukkopuutteiden täyttäminen on noussut näkyvään rooliin. Neuvoston suosituksessa esitetään kunkin 20 PRY-sitoumuksen osalta tarkennuksia siitä, miten sitoumusten toimeenpanoa tulisi tehostaa. Puolustusmateriaali-investointien osalta esitetään, että jäsenmaiden tulee tarkentaa raportointiaan ja kiinnittää huomiota tulevaisuuden suunnitelmien kuvaamiseen mm. tutkimus- ja kehittämisinvestointien ja yhteisten strategisten suorituskykyprojektien osalta. Jäsenmaiden tulee huomioida paremmin kansallisessa puolustus suunnittelussa, päätöksenteossa ja priorisoinnissa Euroopan puolustusrahasto (EDF), EU:n suorituskykyjen kehittämissuunnitelma (CDP) ja puolustuksen vuosittainen arviointi (CARD). Tavoitteena on parantaa EU:n puolustusaloitteiden toimeenpanoa kansallisissa toimissa ja hyödyntää EU:n työkaluja yhä paremmin kansallisten suorituskykyjen kehittämiseen (ks. tarkemmin UTPJ-kirje 18/2021 vp).

Korkean edustajan kesällä 2021 antaman PRY-vuosikertomuksen mukaan sitoumusten toimeenpanossa on tapahtunut positiivista kehitystä, mutta osallistuvien jäsenmaiden tulisi jatkaa panostusta tarkempien sitoumusten toimeenpanoon. EU-työkalut suorituskykyjen kehittämiseen, kuten Euroopan puolustusrahasto, tulee ottaa kattavammin osaksi kansallista suunnittelua. Jäsenmaiden tueksi on tarkoitus kehittää

uusia kannustimia sitoumusten toimeenpanemiseksi erityisesti kriisinhallinnan joukkopuutteiden osalta. Vuosikertomus toteaa, että jäsenmaiden raportointi painottuu liikaa tehdyn kuvaamiseen tulevaisuuden suunnitelmien sijasta, mikä olisi edellytys paremmalle yhteistyömahdollisuuksien tunnistamiselle. Puolustusbudjetit ovat nousseet koronavaikeuksista huolimatta. Eurooppalainen yhteistyö suorituskäytöjen kehittämisen ensisijaisena lähtökohtana on edennyt jonkin verran, mutta sitoumuksiin nähden ei riittävästi. Jäsenmaiden toimet Euroopan strategisen autonomian ja Euroopan puolustusalan teollisen ja teknologisen perustan kehittämiseksi eivät ole olleet selkeitä. PRY-projektien osalta yleistrendi on positiivinen ja suurin osa projekteista etenee suunnitelmien mukaan. Strategisen arvion mukaisesti konkreettisia tuloksia odotetaan 26 projektilta v. 2025 mennessä, mutta yhdeksän projektia on jäämässä tästä tavoitteesta. Sopu PRY:n kolmasmaaosallistumisesta oli tärkeä saavutus ja Yhdysvallat, Kanada ja Norja ovat liittymässä sotilaallisen liikkuvuuden projektiin syyskuussa.

Vuoden 2021 PRY-vuosikertomuksen maakohtaisessa arvioinnissa Suomen arvioitiin olevan hyvällä kehityslinjalla puolustusmateriaalialan investointeja sekä joukkojen yhteistoimintakykyyn ja käytettävyyteen liittyvien sitoumusten osalta. Puolustusjärjestelmien yhdenmukaistamisen osalta toimeenpano oli edellisvuotta vastaavalla tasolla ja vaatisi lisäpanostuksia. Vuosikertomuksen mukaan EU:n prioriteetit tulisi huomioida paremmin Puolustusvoimien suorituskäytöjä kehitettäessä. Kehittämissuosituksina esitettiin edellisvuoden tapaan tarkempaa tietoa siitä, kuinka Suomi vahvistaa Euroopan puolustuksen teknologista ja teollista perustaa, ja tukee Euroopan strategista autonomiaa. Suorituskäytöpuutteita ja eurooppalaisia materiaalihankkeita koskien Suomelta toivottiin tarkempaa tietoa tulevaisuuden suunnitelmista.

Projekteja on käynnistetty yhteensä 60 neljässä eri projektiaallossa. Suomi osallistuu jäsenenä viiteen ja tarkkailijana 13 PRY-projektiin, mikä on lukumäärällisesti keskimääräistä alemmaa tasoa.

Poliittinen julistus kansallisten toimien kehittämisestä

Kansalliseen toimeenpanosuunnitelmaan on sovittu sisällytettävän joka toinen vuosi poliittinen julistus kansallisten toimien kehittämisestä, tänä vuonna ensimmäistä kertaa. Suomen poliittisen julistuksen keskeinen sisältö on seuraava:

Vahva kansallinen puolustuskäyttö on keskeinen edellytys Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden saavuttamiselle. Tämä lähtökohta ohjaa Suomen puolustusyhteistyötä ja suorituskäytöjen kehittämistä. Kansallista puolustuskäytöä vahvistetaan tiiviillä puolustusyhteistyöllä. Euroopan unioni on Suomen ulkosuhteiden keskeinen viitekehys, vaikutuskanava ja turvallisuusyhteisö. Suomi on EU-puolustuksen vankka tukija. Solidaarisuudella on Suomelle tärkeä turvallisuuspoliittinen merkitys, ja Suomi kantaa vastuuta Euroopan turvallisuudesta yhdessä muiden EU-maiden kanssa. Kaksikymmentä PRY:n puitteissa tehtyä sitoumusta ovat poliittisesti merkittäviä ja ohjaavat eurooppalaista puolustusta monin tavoin. On Suomen edun mukaista, että jäsenvaltiot, Suomi mukaan lukien, ovat halukkaita ja kykeneviä täyttämään nämä sitoumukset. Vuoden 2021 arvio kansallisista täytäntöönpanosuunnitelmista osoittaa, että Suomen osalta positiivista kehityskulkua ei voitu tunnistaa 16:lle sitoumuksesta 20:stä. Suomi ottaa palautteen vakavasti ja on jo ryhtynyt joihinkin kansallisiin toimenpiteisiin parantaakseen sitoumusten toimeenpanoa ja yhteistyön tehostamiseksi. Valtioneuvoston puolustusselonteon mukaisesti EU-aloitteet, ml. PRY, luo uusia mahdollisuuksia jäsenmaiden ja niiden puolustusteollisuuden väliselle suorituskäyttö-, tutkimus-,

teknologia- ja kehittämisyhteistyölle. Suomi hyödyntää näitä mahdollisuuksia kansallisten suorituskykyjen sekä Suomen puolustuksen teollisen ja teknologisen pohjan kehittämisessä. EU:n puolustusaloitteet ja uudet työkalut huomioidaan Puolustusvoimien suunnittelussa siten, että Suomi kykenee sekä vaikuttamaan niiden kehittämiseen että hyötymään niistä. Suomi vahvistaa osallistumistaan EU:n sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Lisäksi muut puolustusyhteistyön muodot ovat kiinteä osa Suomen panosta eurooppalaisen puolustuksen vahvistamista ja PRY-sitoumusten toimeenpanoa.

Puolustusmateriaalialan investoinnit (sitoumukset 1-5)

Lokakuussa 2018 annettu neuvoston suositus sitoumusten tarkentamisesta ja jaksottamisesta edellyttää PRY:n osallistujavaltioilta tietoja puolustusmenojen kasvattamista koskevista suunnitelmista. Marraskuussa 2021 annettu neuvoston suositus PRY:n puitteissa tehtyjen sitoumusten noudattamisesta toteaa, että puolustusbudjetteja ja puolustusinvestointimenoja koskevien sitoumusten täytäntöönpano on yleisesti ottaen vaatimatonta ja osallistuvia jäsenvaltioita kannustetaan takaamaan tarvittavat resurssit positiivisen suuntauksen vahvistamiseksi.

Tulevien vuosien osalta toimeenpanosuunnitelmassa todetaan hallituksen päättäneen puolustusbudjetin noususta mm. strategisten hankkeiden rahoittamiseksi. Toimeenpanosuunnitelman tarkemmassa ohjeistuksessa määritellään puolustusmenoihin kuuluvan puolustusministeriön hallinnonalan menojen lisäksi muut puolustukseen liittyvät menot, joita ovat valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluvat sotilaiden eläkkeet, ulkoministeriön hallinnonalalle kuuluvat kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot sekä sisäministeriön hallinnonalalle kuuluvat rajavartiolaitoksen menoista sotilaalliseen maanpuolustuksen ja rajojen valvontaan liittyvät menot. Tarkennetun ohjeistuksen mukaisesti Suomen vastauksessa on käytetty määritelmän mukaista laskentatapaa puolustusmenoilta. Raportointi perustuu jo tehtyihin päätöksiin: menneen kauden osalta vuoden 2021 alustavaan toteumaan, ja tulevien kausien osalta vuoden 2022 talousarvioon ja vuosien 2022–2025 kehyskehdotukseen.

PRY-sitoumuksia koskevassa raportoinnissa käytetään vertailuarvona vuonna 2007 Euroopan puolustusviraston kehityksessä sovittuja vapaaehtoisia ja kollektiivisia tavoitteita puolustusmenojen kohdentamisesta¹. Materiaalihankintojen osalta Suomi kaksinkertaistaa 20 % tavoitteen puolustusmenoista, mutta jää 2 % tavoitteesta tutkimus- ja teknologiatoiminnan (R&T) osalta (0,64% vuonna 2021). Suomi jää selvästi jälkeen tavoitteista liittyen eurooppalaisen yhteistyön osuuteen hankinnoista sekä T&K-menoista. Määritetyllä laskentatavalla puolustusmenot vuonna 2021 olivat 5124 milj. euroa, josta noin 1 479 milj. euroa (29 %) käytettiin materiaalihankintoihin (ilman arvonlisäveroa). Materiaalihankintamenot kasvavat puolustusvoimien strategisten hankintojen toimeenpanon ajan, mutta palautuneen aiempaan budjettitasoon 2020-luvun loppua kohden. F35-hävittäjähanke lopullinen toteutusaikataulu muuttaa kehyskauden 2023-2026 rahoitusprofiilia, joka vaikuttaa myös puolustusmenoihin sekä materiaalihankintamenoihin vuosittaiseen kokonaistason. Laivue 2020 sekä F35-hävittäjähanke vaikuttavat suuruudellaan Suomen PRY-raportoinnin lukuihin ja prosenttiosuuksiin, joka on ilmaistu selkeästi raportoinnissa. Vuoden 2021 osalta luvut on laskettu myös ilman näitä erillisrahoitettuja strategisia hankintoja.

Puolustusjärjestelmien yhdenmukaistaminen (sitoumukset 6-11)

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

PRY-sihteeristöltä saadun ohjeistuksen mukaisesti Suomen vastaukseen on muotoiltu nyt laajemmin Suomen puolustusyhteistyön, kuten Nordefco-puheenjohtajuus ja FISE-yhteistyö, tuoma lisäarvo eurooppalaiselle puolustukselle puolustusjärjestelmien yhdenmukaistamisen osalta. Puolustusselonteon kirjausten mukaisesti Suomi tulee kehittämään EU-työkalujen hyödyntämistä kansallisessa suunnittelussa.

Marraskuussa 2021 annettu neuvoston suositus PRY-sitoumusten noudattamisesta tarkoittaa puolustusjärjestelmien yhdenmukaistamista koskevia sitoumuksia mm. edellyttämällä EU:n työkalujen, kuten puolustuksen säännöllisen arvioinnin ja kesäkuussa 2018 vahvistettujen EU:n suorituskypyprioriteettien huomiointia kansallisessa päätöksenteossa. Osallistujamaita kannustetaan myös käyttämään Euroopan puolustusrahaston tarjoamia mahdollisuuksia parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi osallistuvilta jäsenmailta odotetaan toimia puolustustutkimuksen valmistelutoimen (2017–2019), Euroopan puolustusteollisen kehittämisohjelman (EDIDP) (2019–2020) ja Euroopan puolustusrahaston pohjalta yhteishankkeiden ja EU-lisäarvon varmistamiseksi. Suomi on hyödyntänyt eri ohjelmia ja menestynyt hyvin mm. Euroopan puolustusteollisen kehittämisohjelman (EDIDP) vuoden 2020 haussa.

Suomi on tehnyt aktiivista yhteistyötä muiden jäsenmaiden kanssa ja osallistumme puolustushallintona yhteensä kahdeksaan EDIDP 2019-2020 projektiin. Vuonna 2020 rahoitetuista EDIDP projekteista Suomi on puolustushallintona mukana seitsemässä projektissa, ml. panssaroitujen ajoneuvojen kehittämiseen liittyvä FAMOUS projekti, jossa Suomi toimii johtovaltiona. Suomen puolustusteollisuus on ollut myös aktiivinen pk-yrityksille suunnatussa hakukategoriassa. Euroopan komission vuonna 2020 rahoittamista 26 projektista mukana on yhteensä 12 eri suomalaista toimijaa 11 teollisuuskonsortiossa.

Suomen puolustushallinto on tukenut projektiehdotuksia Euroopan puolustusrahaston (EDF) vuoden 2021 haussa ja tulee vuoden 2022 hakujen julkaisun jälkeen selvittämään mahdollisuutta osallistua uusiin projektiehdotuksiin.

Järjestyksessä toinen puolustuksen CARD-arviointikierros on käynnissä. Suomi kävi kahdenvälisen neuvottelun CARD-sihteeristön kanssa helmikuussa 2022. Suomi ilmoittaa toimeenpanosuunnitelmassa pyrkivänsä kehittämään tiedon jakamista osana CARD-prosessia huomioiden kansallisen puolustuksen tarpeet.

Toimeenpanosuunnitelmassa todetaan, että vuonna 2018 päivitetyt EU:n suorituskypyprioriteetit on pyritty huomioimaan kansallisessa suunnittelussa ja että niitä on tarkasteltu vuosittain puolustusvoimien tulevaisuuden suorituskypyvaatimusten valossa. Prioriteetteja ei ole pantu toimeen erillisellä ohjauksella, vaan osana puolustusvoimien strategisen suunnittelun prosessiin liittyvää kehittämisohjelmien laadintaa. Toimeenpanosuunnitelmassa esitetään Suomen kansallisen suunnitteluprosessin aikajänne 2030-luvulle asti. Koska puolustusvoimien kehittämisohjelman sisältö on suojaustasoltaan salaista, esimerkkejä sen sisältämistä konkreettisista hankkeista ei esitetä toimeenpanosuunnitelmassa.

Suomi osallistuu Euroopan puolustusrahaston valmisteluun (U 83/2018 vp). Suomalaisten toimijoiden mahdollisuuksiin saada rahoitusta vaikutetaan määriteltäessä työohjelman sisällöllisiä painotuksia ja rahoitusehtoja. Suomalainen puolustusteollisuus ja -tutkimusyhteisö on otettu tiiviisti mukaan puolustusrahastoa koskevaan kansalliseen keskusteluun ja valmisteluun.

Suomi osallistuu EU:n sotilaallisen harjoitusyhteistyöhön sekä ylläpitää ja kehittää kykyään osallistua eurooppalaisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Suomi osallistuu myös EU:n sotilaalliseen koulutusyhteistyöhön. Puolustusvoimien kansainvälinen keskus järjestää Euroopan turvallisuus- ja puolustusakatemian koulutussuunnitelmaan kuuluvia kriisinhallintakursseja.

Kyberpuolustuksen osalta toimeenpanosuunnitelmassa viitataan lokakuussa 2019 julkaistun kansalliseen kyberstrategiaan, kesäkuussa 2021 julkaistun kyberstrategian kehittämisohjelmaan sekä kyberpuolustuksen alaan liittyviin PRY- ja muihin aloitteisiin, joissa Suomi on mukana. Lisäksi todetaan Suomen osallistuminen Nordefcossa, sekä Natossa tehtävään ja kahdenväliseen yhteistyöhön kyberpuolustuksen alalla. Tulevien vuosien osalta todetaan pyrkimys panna toimeen kansallinen kyberstrategia, osallistua kyberpuolustusta kehittäviin harjoituksiin sekä suunnitelma pitkántähtäimen kybersuorituskykyjen kansallisesta kehittämisestä. Kehittämissuunnitelman perusteella on käynnistetty selvitystyö, jossa arvioidaan viranomaisten toimintaedellytykset kansallisen kyberturvallisuuden varmistamisessa ja kyberpuolustuksessa.

Joukkojen käytettävyys (sitoumukset 12-14)

Neuvoston suositus marraskuulta 2021 PRY:n 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. 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 osallistui vuonna 2021 kymmeneen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon yhteensä noin 350 sotilaalla YK:n, EU:n ja Naton sekä kansainvälisen ISIL:in vastaisen koalition puitteissa. Helmikuussa 2022 osallistumistaso on sotilaallisessa kriisinhallinnassa noin 345 sotilasta. Suomi on aiemmin osallistunut suurimpaan osaan EU:n sotilaallisista kriisinhallintaoperaatioista. Tällä hetkellä Suomi osallistuu neljään EU:n seitsemästä sotilasoperaatioista: EUNAVFOR MED IRINI, EUTM Mali, EUTM Somalia ja EUTM Mosambik. Osallistumistaso näissä on kokonaisuudessaan kuitenkin pieni: tällä hetkellä noin 38 sotilasta. Toimeenpanosuunnitelmassa todetaan, että Suomi pyrkii vahvistamaan osallistumista EU:n sotilaallisissa operaatioissa. Voimassa olevien kansallisten osallistumispäätösten puitteissa osallistumista ei ole mahdollista nostaa.

Lisäksi Suomi osallistuu tällä hetkellä yhtä lukuun ottamatta kaikkiin EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioihin yhteensä noin 60 lähetetyn asiantuntijan panoksella. Suomi on viime vuodet ollut väkilukuun suhteutettuna yksi eniten EU:n siviilikriisinhallintaan kontribuoineista maista. Suomi on osallistunut myös aktiivisesti siviilikriisinhallinnan kehittämiseen, mm. siviili-YTPP:n kompaktia koskevaan prosessiin.

Suomi on osallistunut säännöllisesti EU:n taisteluosastoihin, viimeksi Saksan johtamaan EU:n taisteluosastoon vuoden 2020 jälkipuoliskolla. Toimeenpanosuunnitelmassa luetellaan kansainvälisiin operaatioihin käytettävissä olevat joukot. Suunnitelmassa todetaan, että Suomi suunnittelee osallistuvansa Ranskan johtamaan taisteluosastoon vuonna 2024.

Suomen kansallisen päätöksentekoprosessin kehittämisen osalta viitataan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön uudistamiseen vuonna 2017 ja päätöksentekoharjoituksiin. Suomen kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksista nostetaan esiin suositus panostaa kokonaisvaltaisen ja tehokkaan kriisinhallinnan parantamiseen, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden sekä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan välisen yhteyden edistämiseen sekä joukkojen ja asiantuntijoiden sijoittamisen ohjaamiseen kriisinhallintaan eniten tarvittaville alueille, erityisesti Afrikan operaatioihin.

Suomi toimeenpanee laatimaansa sotilaallisen liikkuvuuden suunnitelmaa. Siinä todetaan pyrkimykset sotilaallisen liikkuvuuden helpottamiseksi PRY:n lisäksi myös muissa EU:n työkokonaisuuksissa, kuten Euroopan puolustusvirasto EDA:ssa (lupamenettelyt, tullikysymykset). Sotilaallisen liikkuvuuden PRY-projektilla on tärkeä rooli lupamenettelyjen joustavoittamisessa sekä eri työlinjojen koordinoinnissa. Lisäksi sotilaallisen liikkuvuuden kansallisessa suunnitelmassa tuodaan esille sotilaallisen liikkuvuuden edistäminen myös Nordefcossa ja Pohjoisen ryhmän kehityksessä sekä Naton kumppanina. Toimeenpanosuunnitelmassa esitellään Suomen poikkihallinnollista työtä ja todetaan vakiintuneet käytännöt viranomaisyhteistyöhön sekä yhteistyöhön yksityisen sektorin kanssa. Suomi on nimennyt pyydetty yhteispisteet sotilaallisen liikkuvuuden EU-tason koordinaatioon.

Kansallisten joukkojen yhteensopivuuden kehittämisen todetaan perustuvan Naton standardeihin, ja EU:n taisteluosastoihin osallistuvat kansalliset osastot evaluoidaan Nato-käytäntöjen mukaisesti. Monikansallisten joukkorakenteiden osalta todetaan Suomen osallistuminen EU:n sotilasrakenteisiin sekä Naton esikunta- ja joukkokokoonpanoihin. Lisäksi todetaan Suomen osallistuminen muihin monen- tai kahdenvälisiin puolustusyhteistyökehityksiin kuten pohjoismaiseen Nordefco-yhteistyöhön, Saksan johtamaan kehysvaltioaloitteeseen, Ranskan johtamaan Euroopan interventioaloitteeseen, Ison-Britannian johtamaan Joint Expeditionary Force -maaryhmään sekä kahdenväliseen yhteistyöhön Ruotsin kanssa.

Toimeenpanosuunnitelmassa todetaan, että Suomi tukee EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan yhteisrahoituksen laajentamista. 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. Toimeenpanosuunnitelmassa tuodaan myös ilmi Suomen tukeneen yhteisten kustannusten laajennusta strategisen kompassin valmisteluprosessin yhteydessä, sekä tukeneen Euroopan rauhanrahaston (EPF) toiminnan käynnistämistä.

Suorituskykypuutteet (sitoumukset 15-17)

Neuvoston marraskuussa 2021 annettu suositus edellyttää PRY:n osallistujavaltioilta tarkempia suunnitelmia siitä, miten eurooppalaisten suorituskykypuutteiden täyttäminen huomioidaan kansallisesti ja kuinka eurooppalaista yhteistyötä arvioidaan tulevissa hankkeissa. Osallistujavaltioiden tulee jakaa tietoa suunnitelmistaan Euroopan puolustusviraston kehityksessä.

Toimeenpanosuunnitelmassa eritellään kansallisten suorituskykyhankkeiden sekä niihin sisältyvien eurooppalaisten yhteistyömahdollisuuksien kehittymistä tarkastelujaksolla. Yksityiskohtaisia tietoja kehittämisohjelmista ja suorituskykyhankkeista ei annetta tietoturvallisuussyistä johtuen. Kansallisten suorituskykyhankkeiden todetaan osaltaan

tukevan myös EU:n suorituskypyprioriteettien täyttämistä. Suomi korostaa maantieteellisten erityispiirteidensä, mm. Itämeren ja arktisten olosuhteiden, huomioonottamista eurooppalaisissa suorituskypyhankkeissa. Suunnitelmassa viitataan puolustushallinnon yleisiin hankintaperiaatteisiin, joiden mukaan eurooppalaiset ja kansainväliset yhteistyömahdollisuudet tulee selvittää suorituskypyhankkeen varhaisessa suunnitteluvaiheessa ja aina ennen uuden hankintaprosessin käynnistämistä. Suunnitelmassa myös todetaan, että Suomi näkee laajat ja strategisia suorituskypyjä kehittävät PRY-hankkeet merkittävinä. Suunnitelmassa sanotaan myös Suomen jatkavan mahdollisen oman johdettavan projektin selvitystyötä.

Suomen osallistuminen PRY-projekteihin ja näiden projektien strategiset vaikutukset eritellään toimeenpanosuunnitelman erillisessä liitteessä.

Eurooppalaiset materiaalihankkeet (sitoumukset 18-20)

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

Toimeenpanosuunnitelman erillisessä liitteessä luetellaan ne Euroopan puolustusviraston hankkeet, joihin Suomi osallistuu. Edellä mainittujen yhteistyötä korostavien hankintaperiaatteiden lisäksi todetaan Suomen puolustuksen teknologisen ja teollisen perustan turvaamista koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä kriittisiksi suorituskypyalueiksi määritetyt johtaminen ja verkostotoiminta; tiedustelu, valvonta ja maalittamisen tuki; 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.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Pysyvä rakenteellinen yhteistyö perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen artikloihin 42.6. ja 46 ja pöytäkirjaan (N:o 10) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklaan perustuvasta pysyvästä rakenteellisesta yhteistyöstä.

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), suorituskypyuutteiden täyttämistä (sitoumukset 15-17) ja eurooppalaisia materiaalihankkeita (sitoumukset 18-20). PRY:n perustamispäätöksen mukaan sitoumukset pannaan toimeen vaiheittain. PRY on jaettu strategiaan jaksoihin, joista ensimmäinen oli vuosina 2018–2020 ja seuraava on 2021–2025. Jaksojen alussa tarkennetaan tavoitteet sitoumusten täyttämiseksi. Ensimmäisen jakson päätteeksi laadittiin strateginen tarkastelu PRY:n toimeenpanosta.

PRY:n perustamisen yhteydessä päätettiin sitoumusten säännöllisestä tarkastelusta. Osallistuvien jäsenvaltioiden on laadittava vuosittain kansalliset toimeenpanosuunnitelmat, joissa raportoidaan sitoumusten täyttämisestä edellisestä vuonna ja esitetään suunnitelmat jatkoa varten. Kansalliset toimeenpanosuunnitelmat toimitetaan vuosittain PRY-sihteeristölle ja jaetaan kaikille osallistuville jäsenvaltioille.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Pysyvän rakenteellisen yhteistyön kansallinen toimeenpanosuunnitelma on valmisteltu Pääesikunnan toimittaman aineiston pohjalte, jota puolustusministeriö ja ulkoministeriö ovat täydentäneet.

Kansallinen toimeenpanosuunnitelma ja UTP-jatkokirje on käsitelty puolustusjaoston kirjallisessa menettelyssä 24.2.–28.2.2022.

UTP-jatkokirje on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 4.3.2022.

Eduskuntakäsittely

Asiaa on käsitelty 10.2. (UTP 3/2017 vp), 12.5. (UTPJ 8/2017 vp), 20.6. (UTPJ 17/2017 vp), 22.9. (UTPJ 22/2017 vp), 18.10. (UTPJ 24/2017 vp), 31.10. (UTPJ 25/2017 vp), 10.11. (UTPJ 26/2017 vp) ja 7.12.2017 (UTPJ 28/2017 vp) sekä 22.2. (UTPJ 5/2018 vp), 6.4. (UTPJ 7/2018 vp), 8.6. (UTPJ 14/2018 vp), 28.9. (UTPJ 24/2018 vp) ja 17.12.2018 (UTPJ 33/2018 vp) sekä 10.1. (UTPJ 35/2018 vp), 25.10. (UTPJ 8/2019 vp), 3.12.2019 (UTPJ 10/2019 vp), 10.3.2021 (UTPJ 5/2021 vp) ja 7.10.2021 (UTPJ 18/2021 vp) annetuissa selvityksissä EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sekä puolustusyhteistyön kehittämisestä pysyvän rakenteellisen yhteistyön toimeenpanoa koskien.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Taloudelliset vaikutukset

Suomen toimeenpanosuunnitelmaa laadittaessa huomioidaan, ettei sillä loukata eduskunnan budjettivaltaa. Toimeenpanosuunnitelman raportointi perustuu jo tehtyihin päätöksiin. Menneen kauden osalta vuoden 2020 alustavaan toteumaan ja tulevien kausien osalta vuoden 2021 talousarvioehdotukseen ja vuosien 2022–2025 kehusehdotukseen.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Ilmari Uljas / PLM, ilmari.uljas@gov.fi, p. 0295 140 048
 Tatu Mikkola / PLM, tatu.mikkola@gov.fi, p. 0295 140 006
 Anna Ilvesniemi / PLM, anna.ilvesniemi@gov.fi, p. 0295 140 027
 Krista Salo / PLM, krista.salo@gov.fi, p. 0295 140 065

Sofia Sandell / UM, sofia.sandell@formin.fi, p. 0295 350 809
 Marko Mäntylä / VNK, marko.mantyla@gov.fi, p. 0295 160 576

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

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