

Pysyvän rakenteellisen yhteistyön kansallinen toimeenpanosuunnitelma; Suomen vastaus 2024

Eduskuntatunnus

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 10.3.2024 mennessä vuosittain päivitettävä kansallinen toimeenpanosuunnitelma, jossa raportoidaan 20 PRY-sitoumuksen toimeenpanosta vuonna 2023 sekä esitetään suunnitelma vuosille 2024 ja 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.

Jäsenmaat hyväksyivät maaliskuussa 2022 EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyötä ohjaavan strategisen kompassin. Siinä painotetaan PRY:n täyttämistä hyödyntämistä kompassissa sovittujen tavoitteiden saavuttamiseksi liittyen etenkin suorituskykyjen kehittämiseen ja kriittisten suorituskykyvajeiden täyttämiseen, teknologisiin innovaatioihin, kriisinhallintaan osallistumiseen sekä puolustusmenojen kasvattamiseen ja puolustusinvestointeihin.

Kansalliseen toimeenpanosuunnitelmaan on sovittu sisällytettävän joka toinen vuosi poliittinen julistus kansallisten toimien kehittämisestä. Vuonna 2022 julistus annettiin ensim-

mäistä kertaa. Myös tämänvuotinen toimeenpanosuunnitelma sisältää poliittisen julistuksen kansallisten toimien kehittämisestä. Suomen poliittisessa julistuksessa tunnustetaan Suomen parempaan suuntaan kehittymässä oleva suoriutuminen sitoumusten saavuttamisessa. Suomi on edistynyt useamman sitoumuksen toimeenpanossa. Suomi suoriutuu hyvin esimerkiksi Euroopan puolustusrahaston systemaattisessa hyödyntämisessä, sotilaallisen liikkuvuuden kehittämisessä ja puolustusmenojen tasossa. Kuitenkin todetaan, että Suomen tulee parantaa EU:n suorituskäytökalujen ja -aloitteiden käyttöä ja eurooppalaisen yhteistyön osuutta suorituskäytökalujen kehittämisessä.

Nato-jäsenyyden todetaan muuttaneen Suomen puolustuspolitiikkaa perustavanlaatuisella tavalla. Suomen siirtyessä kansallisesta puolustuksesta Naton kollektiivisen puolustuksen vahvistamiseen syntyy uusia mahdollisuuksia yhteistyölle sotilaallisten suorituskäytökalujen käytössä ja kehittämisessä EU:n ja pysyvän rakenteellisen yhteistyön piirissä. Nato-jäsenyyden ohella Suomi jatkaa puolustusyhteistyötä ja syventää sitä muiden keskeisten kumppanien ja liittolaisten kanssa kahden- ja monenvälisesti.

Tässä UTP-jatkokirjeessä avataan EU:lle toimitettavan Suomen englanninkielisen vastauksen keskeinen sisältö.

Suomen kanta

Hallitusohjelman mukaan Euroopan unioni on Suomen tärkein poliittinen ja taloudellinen viitekehys ja arvoyhteisö. Suomen tavoitteena on globaalisti vahva ja toimintakykyinen Euroopan unioni, joka edistää jäsenvaltioidensa ja kansalaistensa turvallisuutta, hyvinvointia ja taloudellisia etuja.

Suomi tukee Euroopan puolustusyhteistyön syventämistä, mukaan lukien strategisen kompassin tavoitteita osana Naton eurooppalaista pilaria. Tärkeitä alueita, joilla Euroopassa on syytä tiivistää yhteistyötä, ovat puolustusteollisuus, tutkimus, teknologia ja tuotekehitys, sotilaallinen liikkuvuus, hybridi- ja kybervalmiudet sekä yhteiset nopean toimintakyvyn joukot. Hallitusohjelma toteaa, että on olennaista, että EU:n pysyvä rakenteellinen yhteistyö vastaa EU:n suorituskäytökalutavoitteita ja vahvistaa koko EU:n puolustusta.

Valtioneuvoston ajankohtaisselonteossa turvallisuusympäristön muutoksesta (VNS 1/2022 vp) todetaan, että EU:lla on tärkeä rooli eurooppalaisen puolustusyhteistyön mahdollistajana ja laajan turvallisuuden toimijana. Ruotsin Nato-jäsenyyden toteuduttua yhteensä 23 EU-maata on järjestänyt puolustuksensa Naton kautta ja tukeutuu yhteisen puolustuksen osalta jatkossakin Natoon. Suomen Nato-jäsenyyden myötä PRY:ssä tehdyt sitoumukset ovat edelleen oleellisia, koska ne edistävät yhteiseurooppalaisen puolustuksen kehittämistä ja tukevat Naton kollektiivisen puolustuksen kehittämistä. EU:n puolustusyhteistyön kehittämisessä on olennaista, että jäsenvaltiot täyttävät pysyvän rakenteellisen yhteistyön sitoumukset ja että siihen liittyvät yhteistyöprojektit tuottavat konkreettista lisäarvoa.

Suomi tarkastelee asiaa myös Nato-liittolaisuuden kautta. Suomelle on tärkeää laajojen ja suurien resurssien vaatimien kokonaisuuksien, ja strategisten suorituskäytökalujen kehittäminen EU-yhteistyössä. Nato-jäsenyys voi jatkossa avata uusia mahdollisuuksia myös PRY:ssä. Esimerkiksi Naton puolustus suunnittelussa Suomelle osoitettuja suorituskäytökalutavoitteita voidaan edistää EU:n aloitteissa.

PRY:n toimeenpanoa tulee EU-tasolla tehostaa sekä sitoumusten saavuttamisen, 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 heijastavat

tavia yhteistyöalueita liittyen sekä konventionaalisiin uhkiin vastaamiseen, että niin sanottuihin uusiin uhkiin, kuten hybridiuhkiin vastaaminen, murrokselliset ja uudet teknologiat, avaruus sekä kyberympäristön vaikutukset puolustukseen.

Suomen osallistuminen uusiin PRY-projekteihin arvioidaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon kansalliset puolustuksen tarpeet, projektien edellyttämät resurssit sekä turvallisuuspoliittiset näkökulmat. Samoista näkökulmista tarkastellaan mahdollisia muutoksia osallistumisessamme jo olemassa oleviin projekteihin.

Viidennen PRY:n projektiaallon hakukierros tuli päätökseen vuonna 2023. Viidennen projektiaallon myötä Suomen osallistuminen PRY-projekteihin lisääntyi merkittävästi.

Suomi on jäsenenä kahdeksassa projektissa ja tarkkailijana 15 projektissa. Suomi toimii tällä hetkellä yhden PRY-projektin koordinaattorina.

Pääasiallinen sisältö

PRY:n käynnistämisyksityyheessä 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 hankintakäytäntöjen ja eurooppalaisen yhteistyön osalta.

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

Toimeenpanosuunnitelmassa otetaan huomioon hallitusohjelman ja valtioneuvoston ajankohtaiselonteon linjaukset Suomen puolustuskyvyn ja EU:n puolustusyhteistyön kehittamisestä. Suomen Nato-jäsenyyden vaikutuksia on huomioitu.

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 nykyinen 2021–2025. Ensimmäisen jakson päätteeksi laadittiin strateginen tarkastelu PRY:n toimeenpanosta neuvoston päätelmien muodossa marraskuussa 2020. Neuvosto antoi suosituksen osallistuvien jäsenvaltioiden edistymisen arvioimisesta pysyvän rakenteellisen yhteistyön puitteissa tehtyjen sitoumusten noudattamisesta marraskuussa 2023 (C/2023/994). 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. Nykyinen strateginen jakso on siis päättymässä vuonna 2025, ja neuvoston suositus kannustaa jäsenmaita pyrkimään täyttämään sitoumukset jakson päättämiseen mennessä.

Heinäkuussa 2023 julkaistussa korkean edustajan PRY:n toimeenpanon vuosiraportissa huomioidaan Euroopan dramaattisesti muuttuneen turvallisuustilanteen vaikutukset puolustusyhteistyön tarpeisiin. Raportissa korostetaan, että jäsenmaiden tulee parantaa suorituksiaan erityisesti seuraavilla alueilla; eurooppalainen yhteistyö suorituskykypuutteisiin vastaamisessa, yhteisinvestoinnit, rahan käyttäminen puolustustutkimukseen ja -teknologiaan, EU:n puolustusaloitteiden systemaattisempi huomioiminen kansallisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä kontribuutiot kriisinhallintaan.

Sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden ja -rakenteiden joukkopuutteiden täyttäminen on noussut näkyvään rooliin. Jäsenmaat keskustelevat Euroopan rauhanrahaston strategiseen arvioon tähtäävissä neuvotteluissa siitä, mitä EU:n nopean toiminnan, EU-kriisinhallintaoperaatioiden ja harjoitusten kuluja voitaisiin edelleen siirtää yhteisesti korvattavien kulujen kategoriaan.

Neuvoston marraskuussa 2023 annettu suositus PRY:n sitoumusten toimeenpanosta edellyttää PRY:n osallistujavaltioilta edistystä PRY-sitoumuksissa sekä yhteistyöprojekteissa vuoteen 2025 mennessä ja ajatellen vuonna 2025 valmistuvaa PRY:n toisen vaiheen pääteeksi tehtävää strategista arviointia. Käynnistyneen strategisen arvioinnin valossa tämän vuoden toimeenpanosuunnitelman toivotaan erityisesti huomioivan sitoumusten toimeenpanon toteuttamista ja suunnitelmia poliittisesta ja strategisesta näkökulmasta. Neuvosto huomioi, että PRY on keskeinen yhteistyöfoorumi erityisesti muuttuneessa geopoliittisessa kontekstissa, sekä keskeinen suorituskykyjen kehittämissuunnitelma CDP:n, säännöllisen puolustuksen arvioinnin CARD:in johtopäätösten ja EU:n strategisen kompassin toteuttamisen kannalta. Tavoitteena on sopia PRY:n strategisen arvioinnin pääelementeistä vuoden 2024 aikana.

Poliittinen julistus kansallisten toimien kehittämisestä

Kansalliseen toimeenpanosuunnitelmaan on sovittu sisällytettävän joka toinen vuosi poliittinen julistus kansallisten toimien kehittämisestä.

Suomen poliittisen julistuksen keskeinen sisältö on seuraava:

On olennaista, että EU:n pysyvä rakenteellinen yhteistyö vastaa EU:n suorituskykytavoitteita ja vahvistaa koko EU:n puolustusta. Pysyvä rakenteellinen yhteistyö on mahdollisuus kehittää Euroopan puolustusta kokonaisvaltaisesti ottaen entistä vahvemmin huomioon synergiat ja yhteensopivuuden Naton tavoitteiden kanssa. Suomi kannattaa vahvasti EU:n puolustusyhteistyön syventämistä. PRY:n tulisi heijastaa muuttunutta turvallisuusympäristöä ja palvella Euroopan turvallisuutta ja transatlanttista taakanjakoa.

Suomen suoriutuminen pysyvän rakenteellisen yhteistyön sitoumusten saavuttamisessa on kehitymässä parempaan suuntaan. Suomi on edistynyt useamman sitoumuksen toimeenpanossa. Suomi suoriutuu hyvin esimerkiksi Euroopan puolustusrahaston systemaattisessa hyödyntämisessä, sotilaallisen liikkuvuuden kehittämisessä ja puolustusmenojen tasossa. Suomen tulee kuitenkin parantaa EU:n suorituskykytyökalujen ja -aloitteiden käyttöä ja eurooppalaisen yhteistyön osuutta suorituskykyjen kehittämisessä.

Nato-jäsenyys on muuttanut Suomen puolustuspolitiikkaa perustavanlaatuisella tavalla. Suomen siirtyessä kansallisesta puolustuksesta Naton kollektiivisen puolustuksen vahvistamiseen syntyy uusia mahdollisuuksia yhteistyölle sotilaallisten suorituskykyjen käytössä ja kehittämisessä EU:n ja pysyvän rakenteellisen yhteistyön piirissä. Nato-jäsenyyden ohella Suomi jatkaa puolustusyhteistyötä ja syventää sitä muiden keskeisten kumppanien ja liittolaisten kanssa kahden- ja monenvälisesti.

Puolustusmateriaalialan investoinnit (sitoumukset 1-5)

Lokakuussa 2018 annettu neuvoston suositus sitoumusten tarkentamisesta ja jaksottamisesta edellyttää PRY:n osallistujavaltioilta tietoja puolustusmenojen kasvattamista koskevista suunnitelmista. Marraskuussa 2023 annettu neuvoston suositus PRY:n sitoumusten noudattamisesta toteaa, että puolustusbudjetteja ja puolustusinvestointimenoja koskevien sitoumusten täytäntöönpano on kasvanut reaktiona Venäjän Ukrainassa käymään hyökkäyssotaan.

Tulevien vuosien osalta toimeenpanosuunnitelmassa todetaan valtioneuvoston 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 puolustusmenoille. Raportointi perustuu jo tehtyihin päätöksiin: menneen kauden osalta vuoden 2023 alustavaan toteumaan, kuluvaan vuoden (2024) tiedot talousarvioesitykseen ja vuoden 2025 osalta tiedot perustuvat kehusehdotukseen (2024–2027).

PRY-sitoumuksia koskevassa raportoinnissa käytetään vertailuarvona vuonna 2007 Euroopan puolustusviraston kehityksessä sovittuja vapaaehtoisia ja kollektiivisia tavoitteita puolustusmenojen kohdentamisesta¹. Materiaalihankintojen osalta Suomi ylittää reilusti 20 % tavoitteen puolustusmenoista, mutta jää 2 % tavoitteesta tutkimus- ja teknologiatoiminnan (R&T) osalta (0,5% vuonna 2023). Suomi jää selvästi jälkeen tavoitteista liittyen eurooppalaisen yhteistyön osuuteen hankinnoista sekä tutkimus- ja teknologiatoiminnan (R&T) -menoista. Määritetyllä laskentatavalla puolustusmenot vuonna 2023 olivat 7 134 milj. euroa, josta noin 2 562 milj. euroa (36 %) käytettiin materiaalihankintoihin (ilman arvonlisäveroa). Materiaalihankintamenot kasvavat puolustusvoimien strategisten hankintojen (F-35-hävittäjähanke ja Laivue 2020) toimeenpanon ajan, ja vaikuttavat suuruudellaan Suomen PRY-raportoinnin lukuihin ja prosenttiosuuksiin, joka on ilmaistu selkeästi raportoinnissa. Myös Ukrainalle luovutettu materiaalituki ja sen korvaushankinnat näkyvät selvästi vuoden 2023 puolustusmenoissa. Materiaalihankintamenot laskevat 2020-luvun loppupuolelle tultaessa. On kuitenkin huomattava, että uusi hallitusohjelma sekä kevään kehyspäätös (JTS 2025–2028) vaikuttavat myös materiaalihankintamenoihin pitkällä aikavälillä.

Puolustusjärjestelmien yhdenmukaistaminen (sitoumukset 6-11)

Suomen vastauksessa on todettu Suomen muun puolustusyhteistyön, erityisesti pohjoismaisen yhteistyön, tuoma lisäarvo eurooppalaiselle puolustukselle puolustusjärjestelmien yhdenmukaistamisen osalta. Puolustusselonteon kirjausten mukaisesti Suomi tulee kehittämään EU-työkalujen hyödyntämistä kansallisessa suunnittelussa.

Marraskuussa 2023 annettu neuvoston suositus PRY-sitoumusten noudattamisesta tarkentaa puolustusjärjestelmien yhdenmukaistamista koskevia sitoumuksia mm. edellyttämällä EU:n työkalujen, kuten puolustuksen säännöllisen arvioinnin (CARD) ja 2023 päivitettyjen EU:n suorituskykyprioriteettien (CDP) huomiointia kansallisessa päätöksenteossa. Osallistujamaita kannustetaan myös käyttämään EDF:n tarjoamia mahdollisuuksia parhaalla mahdollisella tavalla.

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

Vuoden 2023 EDF-haussa Suomi oli yhdeksänneksi aktiivisin jäsenmaa. Suomen puolustushallinto on aktiivisesti tukenut EDF vuoden 2023 projektiehdotuksia, ja tuki vuoden 2023 hakukierroksella 7 kehittämishanketta ja noin 20 tutkimushanketta. Vuoden 2023 EDF-haun osalta päätökset rahoitettavista projekteista tehdään vuoden 2024 kuluessa.

Suomen kärkihanke EDF:ssä on vuoden 2021 työohjelman FAMOUS2 (European Future Highly Mobile Augmented Armoured Systems 2) –projekti, joka sai Euroopan komissiolta noin 95 miljoonan euron EU-rahoituksen. Hankkeessa kehitetään uusia panssaroituja ajoneuvoja. Suomi toimii projektin koordinaattorina teollisuuskonsortiota vetää Patria. Projekti linkittyy myös keskeisesti Puolustusvoimien tulevaisuuden suorituskykytarpeisiin arktisen liikkuvuuden osalta. Vuonna 2021 rahoitetuissa projekteissa on mukana yhteensä 20 eri suomalaista toimijaa 11 teollisuuskonsortiossa ja niiden alihankintaketjuissa.

Järjestyksessä toinen puolustuksen CARD-arviointikierros päättyi vuonna 2022. Suomi ilmoittaa toimeenpanosuunnitelmassa pyrkivänsä kehittämään tiedon jakamista osana CARD-prosessia huomioiden kansallisen puolustuksen tarpeet.

Toimeenpanosuunnitelmassa todetaan, että Suomen suorituskykyjen kehittämissuunnitelma lähtee kansallisen puolustuksen tarpeista. Samaan aikaan todetaan, että puolustusministeriö on ohjeistanut Puolustusvoimia ottamaan EU:n puolustusaloitteet suunnittelussaan huomioon, ja näin myös järjestelmällisesti tehdään. Suunnitelma toteaa myös, että EU:n puolustusaloitteet tukevat Suomen Nato-jäsenyyden myötä myös Naton suorituskykytavoitteiden täyttämistä. Suomi pyrkii harmonisoimaan järjestelmiensä suorituskykyvaatimuksia eurooppalaisten kumppaneiden kanssa PRY- ja EDF-projekteissa.

Suomen tavoitteena on jatkaa vaikuttamista EDF:n työohjelmien sisältöön siten, että suomalaisilla puolustusteollisuuden toimijoilla ja tutkimusyhteisöllä on mahdollisimman hyvät edellytykset osallistua ohjelman toteutukseen ja olla mukana kehittämishankkeissa sekä saada EU-rahoitusta. Suomalainen puolustusteollisuus ja -tutkimusyhteisö on otettu tiiviisti mukaan EDF:n koskevaan kansalliseen keskusteluun ja valmisteluun. (U 83/2018 vp). Suomi tekee myös aktiivista yhteistyötä muiden jäsenmaiden kanssa EDF-projekteissa.

Kyberpuolustuksen osalta toimeenpanosuunnitelmassa viitataan lokakuussa 2019 julkaistuun kansalliseen kyberstrategiaan, kesäkuussa 2021 julkaistuun 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 päivittää ja 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 ja laaditaan kansallinen kyberpuolustusdoktriini.

Joukkojen käytettävyys (sitoumukset 12-14)

Neuvoston suositus marraskuulta 2023 PRY:n sitoumusten noudattamisesta suosittelee jäsenmaita lisäämään kontribuutiotaan EU:n operaatioihin ja tulevaan EU:n nopean toiminnan suorituskykyyn (Rapid Deployment Capacity, RDC, jonka perustan muodostavat EU:n taisteluosastot). Lisäksi jäsenmaita kehoitetaan edistämään operaatioiden, nopean toiminnan suorituskyvyn ja harjoitusten yhteisrahoituksen laajentamista. 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.

EU:n taisteluosastojen osalta Suomi on edellisen kerran osallistunut vuonna 2020 joukkueella Saksan johtamaan taisteluosaston valmiusvuoroon. Parhaillaan Suomi osallistuu Ranskan johtamaan taisteluosastoon Merivoimien raivaajasukeltajaosastolla (vuoden 2024 ensimmäinen puolisko). Toimeenpanosuunnitelmassa todetaan, että Naton määrittämien suorituskykytavoitteiden myötä Suomen joukkojen toimintavalmius oman alueen ulkopuolella voi jatkossa kasvaa, ja tämä saattaa mahdollistaa myös EU:n käyttöön sopivien joukkojen laajentumisen.

Toimeenpanosuunnitelmassa todetaan Suomen jatkavan osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan, mukaan lukien EU-kriisinhallinta. Suomi on aiemmin osallistunut suurimpaan osaan EU:n sotilaallisista kriisinhallintaoperaatioista. Tällä hetkellä Suomi osallistuu viiteen EU:n kahdeksasta sotilaallisesta kriisinhallintaoperaatiosta: EUMAM Ukraine, EU-NAVFOR MED IRINI, EUTM Mali, EUTM Somalia ja EUTM Mosambik. Suomen osallistumistaso näissä operaatioissa on kokonaisuudessaan keski-suuri eli noin 90 sotilasta. Määrältään suurin osallistuminen on Ukrainan tukemiseksi perustettuun EUMAM Ukraine –koulutusoperaatiossa, johon Suomi osallistuu enintään 50 sotilaalla. Sahelin alueella kriisinhallinnan toimintaedellytysten heikentyminen on johtanut myös EU:n toimien sopeuttamiseen, joka on vaikuttanut myös Suomen osallistumismahdollisuuksiin alueella. Suomi on valmis tarkastelemaan avoimesti osallistumistaan mahdollisiin uusiin EU:n sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Mahdollisesta uudesta osallistumisesta päätetään kansallisesti aina erikseen. Suomi on kartoittanut alustavasti suorituskykyä, jolla osallistua tulevaan EU:n nopean toiminnan kykyyn. Suomi on aloittanut osallistumisen suunnittelua Naton joukkorakenteeseen, jossa voi olla synergioita nopean toiminnan kyvyn osallistumiseen.

Lisäksi Suomi osallistuu tällä hetkellä yhtä lukuun ottamatta kaikkiin EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioihin yhteensä noin 75 lähetetyn asiantuntijan panoksella. Suomi on viime vuodet ollut väkilukuun suhteutettuna yksi eniten EU:n siviilikriisinhallintaan kontribuoinneista maista. Suomi on osallistunut myös aktiivisesti siviilikriisinhallinnan kehittämiseen ja EU:n siviilikriisinhallinnan tavoitesopimuksen toimeenpanoon.

Suomen kansallisen päätöksentekoprosessin kehittämisen osalta viitataan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön uudistukseen ja päätöksentekoharjoituksiin. Suomi on kehittänyt vuoden 2017 lainsäädäntöään vuoden 2022 säädöksellä ja käyttänyt sitä toistuvasti eri tilanteissa.

Suomi ylläpitää ja toimeenpanee sotilaallisen liikkuvuuden kansallista suunnitelmaa ja huomioi vuodelle 2024 päivittävissä suunnitelmassa EU:n päivitetyn sotilaallisen liikkuvuuden toimintasuunnitelman (EU Action Plan on Military Mobility 2.0). Suomi on jatkanut aktiivista osallistumista Alankomaiden johtamaan sotilaallisen liikkuvuuden PRY –projektiin (PESCO project Military Mobility) ja siirtynyt tarkkailijasta varsinaiseksi jäseneksi logistiikkakeskuksia koskevassa PRY-projektissa (PESCO Network of Logistic Hubs and Support to Operations, NWoLH).

Suomi osallistunut aktiivisesti myös Euroopan puolustusviraston (EDA) rajanylityksiä koskevien lupamenettelyjen tehostamista koskevaan CBMP (Optimizing Cross Border Movement Permission Procedures in Europe) hankkeeseen, ottanut käyttöön hankkeessa laaditut maa- ja ilmaliiikkuvuutta koskevat yhtenäistetyt menettelytavat (CBMP SURFACE TA ja SEA TA) sekä osallistunut meriliiikkuvuutta koskevan menettelytavan laatimiseen.

Suomi on nimennyt kansalliset yhteyspisteet (NPOC's) sotilaallisen liikkuvuuden EU-tason koordinaatioon ja kyennyt käytännössä täyttämään asetetun tavoitteen sotilaallisten maahantulolupien käsittelystä viiden työpäivän kuluessa.

Suomi on edelleen kehittänyt sotilaallisen liikkuvuuden kansallista poikkihallinnollista koordinaatiota ja hyödyntänyt kehittämistyössä kansainvälisiä harjoituksia. Suomi on osallistunut sotilaallisen liikkuvuuden kansainväliseen kehittämiseen Euroopan unionin lisäksi myös Natossa, EU–Nato-yhteistyössä ja Nordefcossa sekä kahdenvälisesti erityisesti Ruotsin, Norjan ja Yhdysvaltojen kanssa.

Kansallisten joukkojen yhteensopivuuden kehittämisen osalta todetaan Suomen osallistuminen Naton puolustussuunnitteluprosessiin, missä Suomelle asetetaan suorituskyytavoitteet. Yhteensopivuuden kehittämisen mainitaan perustuvan Naton standardeihin. Monikansallisten joukkorakenteiden osalta todetaan Suomen osallistuminen EU:n ja Naton sotilasrakenteisiin. Lisäksi todetaan Suomen osallistuminen muihin monen- tai kahdenvälisiin puolustusyhteistyökehyksiin 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 sekä edesautettaisiin nopean toiminnan kyvyn operationalisointia. Tasaisempi taakanjako EU-maiden välillä toimisi kannustimena ja edesauttaisi joukkojen kokoamista etenkin vaativimpiin operaatioihin sekä mahdollistaisi ennakoivan suunnittelun.

Suorituskykypuutteet (sitoumukset 15-17)

Toimeenpanosuunnitelmassa eritellään kansallisten suorituskykyhankkeiden sekä niihin sisältyvien eurooppalaisten yhteistyömahdollisuuksien yhtymäkohtia. Yksityiskohtaisia tietoja kehittämisohjelmista ja suorituskykyhankkeista ei annetta tietoturvasuussyistä johtuen. Kansallisten suorituskykyhankkeiden todetaan osaltaan tukevan myös EU:n suorituskykyprioriteettien täyttämistä. EU-aloitteita ja yhteistyötä integroidaan osaksi pitkän aikavälin strategista suunnittelua.

Suomi korostaa maantieteellisten erityispiirteidensä, mm. Itämeren ja arktisten olosuhteiden, painoarvoa arvioidessaan osallistumistaan eurooppalaisiin suorituskykyhankkeisiin.

Suomella on kansalliset yhteyshenkilöt niihin PRY-projekteihin, joihi Suomi osallistuu. Kansallista osallistumista projekteihin arvioidaan vuosittain. NATO-jäsenyys tulee jatkossa harmonisoimaan Naton puolustussuunnitteluprosessin, EU:n kautta tapahtuvan pitkän aikavälin suorituskykysuunnittelussa tunnistettujen puutealueiden ja PRY-projektien osallistumista.

PRY-projekteja on käynnistetty yhteensä 68 viidessä eri projektiaallossa. Suomi osallistuu jäsenenä kahdeksaan ja tarkkailijana 15 PRY-projektiin. Viidennen projektiaallon myötä Suomi on koordinaattorina projektissa, jossa vaihdetaan tietoa ja kehitetään konseptuaalisesti erityisesti arktisiin olosuhteisiin sopivia, taistelukentällä kestäviä johtamisjärjestelmäratkaisuja. Viidennen projektiaallon myötä Suomen osallistuminen PRY-projekteihin lisääntyi merkittävästi.

Eurooppalaiset materiaalihankkeet (sitoumukset 18-20)

Neuvoston suosituksessa marraskuulta 2023 osallistujavaltioita kehoitetaan hyödyntämään täysimääräisesti Euroopan puolustusvirastoa suorituskykyjen kehittämisessä sekä osoittamaan, kuinka kansalliset hankintastrategiat tukevat eurooppalaista puolustusteollisuutta.

Toimeenpanosuunnitelmassa todetaan, että puolustusministeriö uudisti puolustusmateriaalipoliittisen strategiansa vuoden 2023 alkupuolella. Suomen puolustusmateriaalihankintatoimen lähtökohtana on Suomen puolustusjärjestelmään parhaiten sopivan suorituskyvyn hankkiminen tarkoituksenmukaisesti, kustannustehokkaasti sekä valtion keskeiset turvallisuusedut huomioiden. Lähtökohtana on hankintojen kilpailuttaminen puolustus- ja turvallisuushankintalain nojalla. Lisäksi toimeenpanosuunnitelmassa mainitaan Suomen keskipitkän ja pitkän aikavälin toimet ammustuotannon kapasiteetin kasvattamiseksi sekä EU-instrumenttien hyödyntäminen tämän osalta. Toimeenpanosuunnitelmassa korostetaan monikansallisen suorituskykyjen kehittämistä ja tuodaan esiin Suomen johtovaltirooli useissa monikansallisissa kehitysohjelmissa (mm. CAVS), jotka tukevat eurooppalaista puolustusteollista pohjaa.

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), suorituskykypuutteiden täyttämistä (sitoumukset 15-17) ja eurooppalaisia materiaalihankkeita (sitoumukset 18-20). PRY:n perustamispäätöksen mukaan sitoumukset pannaan toimeen vaiheittain. PRY on jaettu strategisiin jaksoihin, joista ensimmäinen oli vuosina 2018–2020 ja seuraava, nykyinen 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 vuonnasta 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 pohjalta, jota puolustusministeriö ja ulkoministeriö ovat täydentäneet.

Kansallinen toimeenpanosuunnitelma, poliittinen julkilausuma ja UTP-jatkokirje on käsitelty puolustusjaoston (EU11) kirjallisessa menettelyssä 23.-26.2.2024.

UTP-jatkokirje on käsitelty EU-ministerivaliokunnan kokouksessa 1.3.2024.

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), 7.10.2021 (UTPJ 18/2021 vp), 04.03.2022 (UTPJ 10/2022 vp) ja 1.3.2023 (UTPJ 3/2023 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 2023 alustavaan toteumaan, kuluvan vuoden (2024) tiedot talousarvioesitykseen ja vuoden 2025 osalta tiedot perustuvat kehusehdotukseen (2024–2027).

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Anna Hernberg PLM, anna.hernberg@gov.fi
 Vilma Maukonen/PLM, vilma.maukonen@gov.fi
 Niklas Backlund PLM, niklas.backlund@gov.fi
 Antti Rajahalme PLM, antti.rajahalme@gov.fi
 Lotta Sjöblom PLM, lotta.sjoblom@gov.fi
 Nelli Mikkola UM, nelli.mikkola@gov.fi
 Anna Kemppe VNK, anna.kemppi@gov.fi

VAHVA-tunnus

EU/1366/2022

Liitteet

-

Viite

-

