

UTP 32/2003 yp, UalP 1/2004 p, A 10 §

Ulkoasiainministeriö

LÄHETE

UM2003-00836

POL-06 Jääskeläinen Tanja

17.12.2003

Viite

UTP 32/2003 yp

Asia

EU/YUTP/ETPP/Sotilaallisen kriisinhallinnan rahoitusmekanismi Ateenane

Oheisena lähetetään Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys valmistelussa olevasta ehdotuksesta sotilaallisen kriisinhallinnan rahoitusmekanismin perustamiseksi.

Yksikön päällikön sijainen


Tanja Jääskeläinen

LIITTEET

UM:n taustamuistio 17.12.2003

Asiasanat

Holtaa UM

Tiedoksi

SOTILAALLISEN KRIISINHALLINNAN RAHOITUSMEKANISMI ATHENE

Ulkosuhdeneuvoston työryhmä alkoi 23.10.2003 käsitellä puheenjohtajavaltion ehdotusta Sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden rahoitusmekanismin luomisesta. Olennaisin käsittelyssä ollut asiakirja oli luonnos rahoitusmekanismin perustamispäätökseksi (12542/03). Mekanismille ehdotetaan nimeä Athene.

Ehdotus perustui osittain neuvoston 22.9.2003 hyväksymään asiakirjaan, joka koski ensimmäisestä EU:n sotilasoperaatiosta (CONCORDIA) saatuja kokemuksia (11154/1/03). Se sisälsi kuitenkin eräitä uusia elementtejä, erityisesti mahdollisuuden lainajärjestelyihin operaation käynnistysvaiheessa, vuosibudjetin ja hiukan entistä laajemman yhteisten kulujen listan.

Puheenjohtajan tarkoituksena ei ollut alun perin kiirehtiä asian käsittelyä. Se vain ilmoitti pitävänsä kiinni em. neuvoston hyväksymässä asiakirjassa asetetusta aikarajasta 1.3.2004.

Ehdotuksen käsittely keskeytyi pitkäksi ajaksi, koska työryhmä keskittyi ns. voimavaraviraston perustamisen valmisteluun.

Ehdotuksen käsittely jatkui työryhmässä marraskuussa pitkähkön tauon jälkeen, minkä jälkeen se on ollut alkua riittäisempää. Tekstiin on tullut huomattava määrä tarkistuksia, joita eräät valtuuskunnat eivät ole tukeneet.

Luonnos mekanismin perustamispäätökseksi on tiivistettävissä seuraavasti (suomennoksessa käytetään mekanismin sijaan sanaa järjestelmä):

- kuvataan järjestelmän tarkoitus, nimi ja toimipaikka (Bryssel).
- kuvataan järjestelmän oikeuskelpoisuus.
- todetaan, että järjestelmän henkilöstön tervitsemistä erioikeuksista ja vapauksista määrätään jäsenvaltioiden välisessä sopimuksessa.
- ilmaistaan, että järjestelmä hyödyntää olemassa olevia hallintorakenteita ja koordinoi toimintaansa kolmansien osapuolten kanssa.
- määritellään järjestelmään osallistuvat valtiot.
- määritellään järjestelmän hallintolinjat, niiden tehtävät ja järjestelmän henkilöstöön sovellettavat yleiset säännökset.
- kuvataan rahoitusjärjestelyt kolmansien valtioiden kanssa.
- kuvataan järjestelmän varainhoitoa.
- määritellään yhteiset kustannukset.
- määritellään rahoitusohje.
- kuvataan järjestelmän talousarvio ja sen yhteydessä noudatettavat menettelyt.

- kuvataan jäsenvaltioiden maksujen hallinnointi järjestelmässä.
- kuvataan menojen hallinnointi.
- kuvataan yhteisesti hankitun kaluston hallinnointi.
- esitetään kirjanpitoa koskevat määräykset.
- esitetään tilintarkastusta ja tilinpäätöstä koskevat määräykset.
- kuvataan järjestelmän oikeusvastuu.
- todetaan siirtymäsäännökset.
- todetaan loppusäännökset.

Valmistelu on tähdännyt siihen, että päätös voidaan tehdä 1.3.2004 mennessä, mistä sovittiin Concordian opetuksia koskevan asiakirjan yhteydessä. Hanke tuotaneen Coreperiin 18.12.2003. Ei kuitenkaan ole täyttä seivyyttä siitä, missä muodossa Coreperin on tarkoitus aiheesta nyt keskustella (esim. käydäänkö kaikki varaukset läpi). Tavoituksena lieene tässä vaiheessa vain jonkinlainen poliittinen yhteisymmärrys siitä, miten työtä jatketaan, mistä sovittiin myös em. asiakirjan yhteydessä.

Suomen kanta:

Toivomme, että neuvotteluissa saavutettua edistystä (tekstin 4. versio) ei purettaisi ja että se voisi muodostaa pohjan ratkaisulle, joka jää joka tapaukseksi tehtäväksi tulevana vuonna. Jonkinlaiset kompromissin yleiset suuntaviivat voidaan Coreperissa kuitenkin todeta.

Yhdymme tausta-asiakirjoissa esitettyihin johtopäätöksiin EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan rahoitusta koskevista kehittämistarpeista. Ne koskevat erityisesti nopean toiminnan vaatimuksia.

Tulisi ensisijaisesti pyrkiä luomaan mahdollisimman kevyt ja joustava rahoitusjärjestelmä. Hallintokulujen osuuden on pysyttävä kohtuullisena ja niiden tulee rajoittua varainhoidon kannalta välttämättömiin lisäkustannuksiin. YUTP-budjettia ei tule käyttää mekanismin rahoittamiseen.

Tulisi periaatteessa säilyttää mahdollisuus toteuttaa rahoitus myös nyt luotavan mekanismin ulkopuolella. Tätä vaihtoehtoa voitaisiin pohtia tapauskohtaisesti erityisesti pienimuotoisissa operaatioissa, jotka toteutetaan joustavalla aikataululla.

Aikaisemmin sovitusta yhteisten kulujen määritelmästä (10155/02) tulisi mahdollisimman pitkälle pitää kiinni. Kyse on jäsenvaltion kannalta myös budjetoinnin ennustettavuudesta. Operaation valmisteluvaiheeseen liittyvät kustannukset on pidettävä kohtuullisina. Niitä ei saa syntyä ennen kuin neuvosto on päättänyt operaatiosta (normaalisti yhteisen toiminnan hyväksymisen päivämäärä).

Edellytämme, että mahdollisista lainoista päätetään tapauskohtaisesti erityiskomiteassa.

Emme näe estettä sille, että päätöksessä todetaan mahdollisuus rahoittaa harjoitukset Athenen kautta. Harjoitusten yhteisten kulujen tulisi tavalla tai toisella sisältyä nyt sovittavan yhteisten kulujen määritelmän piiriin.

Monet Suomen neuvottelutavoitteista on jo saavutettu. Tekstiä on muutettu niin, että seuraavat asiat käyvät selväksi:

1. Mekanismi vain hallinnoi yhteisiä kuluja. Sillä ei ole jäsenvaltioista riippumatonta päätösvaltaa eikä asemaa.
2. Mekanismi toimii erityiskomitean alaisuudessa ja sen valtuuttamana. Kaikki olennaiset päätökset tehdään erityiskomiteassa.
3. Mekanismi aktivoidaan vain operationaalisiin tarpeisiin.

Jatkamme edelleen pyrkimyksiä tekstin parantamiseksi erityisesti seuraavien näkökohtien osalta:

1. Pidämme edelleen mahdollisimman tiukasti kiinni siitä, että yhteisiin kuluihin otetaan vain erä, joista on ennakotapauksia.
2. Pyrimme edelleen siihen, että mekanismi säilyy hallinnollisesti mahdollisimman kevyenä.
3. Pyrimme siihen, että mekanismin oikeuskelpoisuus rajataan mahdollisimman tiukasti niin, että se toteutuu vain mekanismin hallinnoinnin kannalta välttämättömiin tarpeisiin vastaavana.

Taustaa:

Neuvosto sopi 17.6.2002 pitkään kestäneen valmistelun jälkeen sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden rahoittamisen yleisperiaatteista (10155/02). Tuolloin hyväksytty asiakirja kuvaa rahoituksen yleiset periaatteet, ja sen liitteenä on luettelo yhteisiksi luettavista menoista sekä niiden määritelmät.

22.9.2003 neuvosto hyväksyi asiakirjaan, joka koski ensimmäisestä EU:n sotilasoperaatiosta (CONCORDIA) saatuja kokemuksia (11154/1/03). Siihen sisältyivät mm. seuraavat päätökset:

- Perustetaan 1.3.2004 mennessä pysyvä rahoitusjärjestelmä ja laaditaan tarvittava varainhoitoasetus kaikkien tulevista EU:n sotilasoperaatioista johtuvien yhteisten kustannusten rahoittamiseksi; poliittinen yhteisymmärrys tarvittavasta oikeusperustasta olisi saavutettava vuoden 2003 loppuun mennessä.
- Järjestelmä laatii ennakkoarvion mahdollisten tulevien sotilasoperaatioiden rahoitusohjeesta.
- Järjestelmä saa viimeistään 30 päivän kuluttua operaation aloittamista koskevan päätöksen tekemisestä bruttokansantulokaavan mukaisesti lasketut jäsenvaltioiden rahoitusosuudet, yhteensä vähintään 30 prosenttia rahoitusohjeesta.
- Puheenjohtajavaltio aloittaa EU:n ulkopoliittisen edustajan avustamana neuvottelut puitesopimuksista mahdollisesti osallistuvien kolmansien maiden kanssa heti järjestelmän perustamisen jälkeen.

Yllä mainittuun asiakirjaan liittyi kuitenkin toteamus, että tämä toimintatapa ei heikennä millään tavoin jäsenvaltioiden harjoittamaa todellisten menojen valvontaa eikä siitä aiheudu jäsenvaltioille ylimääräisiä kustannuksia. Nykyisen käytännön mukaisesti operaatiosta aiheutuu todellisia menoja vain, kun neuvosto on hyväksynyt yksimielisesti toiminnan aloittamista koskevan yhteisen toiminnan. Lisäksi erityiskomiteassa kokoontuvien jäsenvaltioiden on edelleen hyväksyttävä

sotilasoperaation budjetti yksimielisesti. Samalla sovittiin, että järjestelmälle osoitetaan henkilöstöä ja organisatorisia voimavaroja vain jos sen työmäärä lisääntyy, ja jäsenvaltiot voivat halutessaan lähettää sinne tarvittaessa asiantuntijoita.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

SEU 13(3) artikla
SEU 23 artikla

Käsittelijä(t):

Timo Ranta/POL-04/UM,
Elina Kalkku/POL-04/UM,
Hannele Voionmaa/POL-04/UM,
Kimmo Lähdevirta/POL-06/UM,
Päivi Kaukoranta/OIK-12/UM,
Johanna Peitonen/ OIK-05/UM,
Eeva Vaskio/VM,
Heikki Savola/ PLM

Kansallinen käsittely:

ESDP-palaveri 6.11.2003

Taloudelliset vaikutukset:

Ei periaatteessa uusia kustannusvaikutuksia aikaisempiin kriisinhallinnan rahoitusta koskeviin päätöksiin nähden

Asiakirjat:

12542/03 (SOTILASOPERAATIOT – RAHOITUSKYSYMYKSET – Ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin sellaisten operaatioiden yhteisten kustannusten rahoitusjärjestelmän perustamisesta, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla – Athene, 4. versio 16.12.2003),
13668/03 (Selitysmuistio, 16.10.2003),
12542/1/03 COR1 (päättösluonnoksen 28 artikla, Kiireellisten menojen rahoittaminen, 21.10.2003)
"Timetable for deployment in a few military operations", numeroimaton, 10.10.2003,
"Financing the initial phase of EU military operations", numeroimaton, 25.9.2003, ja Britannian jakamat kommentit, 22.10.2003

Taustaksi:

11154/1/03 REV 1 ("Sotilasoperaatiot - rahoituskysymykset - Ensimmäisestä EU:n sotilasoperaatiosta (CONCORDIA) saadut kokemukset", 15.9.2003, neuvoston hyväksyntä 22.9.2003)
YAUNin ESDP-päätelmät 19.5.2003, erityisesti niiden nopeaa sotilaallista toimintaa koskevat osat

10155/02 ("Sellaisten operaatioiden rahoitus, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla", 18.6.2002)