

YHTEINEN TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLITIikka

Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (YTPP) on erottamaton osa EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP). YTPP on tärkein toimintakehys, jonka avulla jäsenvaltiot voivat kehittää eurooppalaista strategista turvallisuus- ja puolustuskulttuuria, käsitellä konflikteja ja kriisejä yhdessä, suojella unionia ja sen kansalaisia sekä lujittaa kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta. Jännittyneen geopoliittisen tilanteen vuoksi YTPP on ollut yksi nopeimmin kehittyvistä politiikoista kymmenen viime vuoden aikana. Venäjän Ukrainaan kohdistama hyökkäyssota on 24. helmikuuta 2022 lähtien muuttanut Euroopan geopoliittista asetelmaa ja antanut lisäpontta mahdolliselle EU:n puolustusunionille.

OIKEUSPERUSTA

YTPP määritellään Lissabonin sopimuksessa, joka tunnetaan myös Euroopan unionista tehtynä sopimuksena (SEU). Se tuli voimaan vuonna 2009.

YTPP:n toimintaa selvennetään tarkemmin Lissabonin sopimuksen V osastossa (Yleiset määräykset unionin ulkoisesta toiminnasta ja erityismääräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta), 2 luvussa (Erityismääräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta) ja 2 jaksossa (Yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevat määräykset). 2 jaksoon kuuluu viisi artiklaa: 42–46 artikla.

Euroopan parlamentin rooli YUTP:ssä ja YTPP:ssä määritellään V osaston 2 luvun 1 jaksossa (Yhteiset määräykset) ja 36 artiklassa, ja molempien politiikkojen rahoitusjärjestelyistä määrätään 41 artiklassa.

YTPP määritellään tarkemmin Lissabonin sopimuksen liitteissä, pääasiassa pöytäkirjoissa N:o 1 (kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa), 10 (SEU:n 42 artiklaan perustuvasta pysyvästä rakenteellisesta yhteistyöstä) ja 11 (SEU:n 42 artiklasta) sekä julistuksissa 13 ja 14 (julistukset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta).

ORGANISAATIO

Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealla edustajalla, joka toimii myös komission varapuheenjohtajana, on keskeinen institutionaalinen rooli. Josep Borrell on ollut varapuheenjohtaja ja korkea edustaja joulukuusta 2019 lähtien. Hän toimii ulkoasioiden neuvoston puheenjohtajana sen kokoontuessa puolustusministerikokouksessa, joka on YTPP:n päätöksentekoa. Hän vastaa YTPP:tä koskevien ehdotusten esittämisestä jäsenvaltioille. Hän toimii Euroopan ulkosuhdehallinnon johtajana ja johtaa Euroopan puolustusvirastoa (EDA).

Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto tekevät YTPP:tä koskevat päätökset yksimielisesti (SEU:n 42 artikla). Tietyt tärkeät Euroopan puolustusvirastoa (SEU:n 45 artikla) ja pysyvää rakenteellista yhteistyötä (PRY, SEU:n 46 artikla) koskevat päätökset tehdään poikkeuksellisesti määränemmistöllä.

Lissabonin sopimuksessa otettiin käyttöön voimavaroja ja puolustusmateriaalia koskeva eurooppalainen politiikka (SEU:n 42 artiklan 3 kohta) ja vahvistettiin, että Euroopan puolustusvirasto suorittaa tehtävänsä ollen tarvittaessa yhteydessä komissioon (SEU:n 45 artiklan 2 kohta). Tämä koskee varsinkin unionin tutkimus-, teollisuus- ja avaruuspolitiikkoja.

Lisäksi SEU:n 21 artiklassa muistutetaan, että monenvälisyys on keskeistä EU:n ulkoisessa toiminnassa. Näin ollen EU:n kumppanit voivat osallistua YTPP:n operaatioihin. EU on sitoutunut tiiviimpään yhteistyöhön ja koordinointiin monenvälisissä puitteissa erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien ja Pohjois-Atlantin liiton (Nato) kanssa mutta myös muiden alueellisten elinten, kuten Afrikan unionin, kanssa.

KEHITYS

YTPP on kehittynyt huomattavasti Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen sekä poliittisesti että institutionaalisesti.

Varapuheenjohtaja ja korkea edustaja Federica Mogherini esitteli kesäkuussa 2016 Eurooppa-neuvostolle EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian. Asiakirjassa esitettiin YTPP:tä koskeva strategia ja määriteltiin viisi painopistettä: unionin turvallisuus, valtioiden ja yhteiskuntien selviytymiskyky itäisessä ja eteläisessä naapurustossamme, yhdennetty lähestymistapa konflikteihin, yhteistyöhön perustuvat alueelliset järjestelmät ja globaalihallinta 2000-luvulla.

Varapuheenjohtaja ja korkea edustaja esitteli marraskuussa 2016 neuvostolle myös turvallisuus- ja puolustusalan täytäntöönpanosuunnitelman, jolla konkretisoitiin globaalistrategiassa esitetty visio. Suunnitelmassa esitettiin 13 ehdotusta, mukaan lukien puolustuksen koordinoitu vuosittainen tarkastelu (CARD) ja uusi pysyvä rakenteellinen yhteistyö (PRY) niille jäsenvaltioille, jotka haluavat sitoutua turvallisuuteen ja puolustukseen tiiviimmin.

Varapuheenjohtaja ja korkea edustaja esitteli samalla jäsenvaltioille Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelman, jonka keskeiset ehdotukset koskivat Euroopan puolustusrahaston perustamista. Rahasto keskittyy puolustusalan tutkimukseen ja valmiuksien kehittämiseen. Nämä suunnitelmat on pantu täytäntöön viime vuosien kuluessa.

EU käynnisti kesäkuussa 2021 pohdinnan Euroopan turvallisuuden ja puolustuksen tulevaisuudesta. Tämä prosessi johti turvallisuutta ja puolustusta koskevan strategisen kompassin luomiseen. Se on toimintapoliittinen asiakirja, jossa määritellään EU:n turvallisuus- ja puolustusstrategia seuraaviksi 5–10 vuodeksi. Strateginen kompassi tarjoaa toimintakehyksen yhteisen vision kehittämiseksi turvallisuuden ja puolustuksen alalla. Asiakirja laadittiin kolmessa vaiheessa: uhka-analyysi, jäsenelty strateginen vuoropuhelu sekä kehittäminen ja tarkistaminen ennen hyväksymistä. Sen päätavoitteena on antaa poliittista ohjausta EU:n strategisen riippumattomuuden toteuttamiseksi neljällä keskeisellä alalla: kriisinhallinta, selviytymiskyky, voimavarat ja kumppanuudet. Menettelyssä on tarkoitus käsitellä EU:n kasvavaa tarvetta pystyä toimimaan turvallisuuden takaajana. Varapuheenjohtaja ja korkea edustaja Josep

Borrell esitteli asiakirjan alkuperäisen version EU:n ulko- ja puolustusministerien yhteisessä istunnossa marraskuussa 2021.

Venäjän aloitettua Ukrainaa vastaan hyökkäyssodan 24. helmikuuta 2022 asiakirjaa oli muutettava huomattavasti, jotta voitiin ottaa huomioon Euroopan turvallisuusrakenteiden horjuttaminen ja sen seurauksena EU:n kannan, tavoitteiden ja välineiden muuttuminen puolustuksen alalla. Eurooppa-neuvosto hyväksyi Ranskan puheenjohtajakaudella 24. ja 25. maaliskuuta 2022 strategisen kompassin lopullisen version.

Sodan seurauksena Tanska luopui oikeudestaan jäädä pois EU:n puolustuspolitiikasta, jonka se sai vuonna 1992. Tanskalaiset päättivät liittyä YTPP:hen 1. kesäkuuta 2022 järjestetyssä kansanäänestyksessä (66,9 prosenttia äänesti puolesta). Näin ollen kaikki 27 jäsenvaltiota osallistuvat nyt YTPP:hen.

Kriisinhallintaoperaatiot ovat YTPP:n näkyvin ja konkreettisin ilmentymä. Strategisella kompassilla korjataan EU:n globaalistrategian puutteita kriisinhallintavälineissä ja -instituutioissa esimerkiksi luomalla uusi EU:n nopea toimintakyky. YTPP:n täytäntöönpanoa koskevassa vuoden 2021 mietinnössä parlamentti ilmaisi tukensa ehdotetuille ”nopeille etujoukoille”. Strategisen kompassin tavoitteena on myös tarjota johdonmukaisia päämääriä ja tavoitteita muille aloitteille ja asiaankuuluville menettelyille (kuten PRY, Euroopan puolustusrahasto ja CARD).

Vaikka parlamentilla ei ole varsinaista roolia strategisen kompassin laatimisessa, sille on annettava säännöllisesti tietoja täytäntöönpanosta ja mahdollisuuksia ilmaista menettelyä koskevia kantojaan erityisesti turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alivaliokunnalle (SEDE) esitettävien katsausten aikana. YTPP:tä koskevien vuosittaisten valiokunta-aloitteisten mietintöjen kautta SEDE-alivaliokunnalla on tosiasiallinen neuvoo-antava rooli YTPP:n alalla.

YTPP:N VÄLINEISTÖ

YTPP:llä on vuodesta 2016 lähtien saavutettu useita onnistumisia, mukaan lukien PRY:n käynnistäminen, pysyvä johtamisjärjestely suoraa täytäntöönpanoa sisältämättömien EU:n sotilasoperaatioiden suunnittelua ja toteuttamista varten, Euroopan puolustusrahasto, YTPP-siviilialan sopimus, YTPP:n siviilulottuvuutta koskeva strateginen uudelleentarkastelu ja talousarvion ulkopuolinen Euroopan rauhanrahasto. Lisäksi komissio ja varapuheenjohtaja / korkea edustaja esittelivät 5. maaliskuuta 2024 Euroopan puolustusteollisuusstrategian, jonka tarkoituksena on vahvistaa Euroopan puolustusalan teollisen ja teknologisen perustan (EDTIB) kilpailukykyä ja valmiuksia.

Ensimmäinen täysimääräinen CARD-tarkastelu esiteltiin Euroopan puolustusviraston johdolla puolustusministereille marraskuussa 2020. Siinä määriteltiin 55 yhteistyömahdollisuutta kaikilla voimavaroihin liittyvillä aloilla.

Joulukuussa 2020 neuvosto ja parlamentin edustajat pääsivät alustavaan poliittiseen yhteisymmärrykseen Euroopan puolustusrahaston perustamista koskevasta asetuksesta monivuotisen rahoituskehiksen 2021–2027 yhteydessä. Euroopan puolustusrahaston määrärahat ovat kahdeksan miljardia euroa seitsemälle vuodelle. Euroopan puolustusrahasto edistää Euroopan puolustusteollisuuden yhteistyötä.

Euroopan puolustusrahaston vuoden 2024 työohjelma sisältää 32 eri aihealuetta, joilla voidaan ehdottaa hankkeita.

EU rahoittaa Euroopan rauhanrahastosta, talousarvion ulkopuolisesta välineestä, YTPP:n sotilasoperaatioiden yhteiset kustannukset. Näin parannetaan jäsenvaltioiden välistä vastuun jakamista. Euroopan rauhanrahastosta voidaan rahoittaa myös koulutuksen ja puolustustarvikkeiden (myös tappavien tarvikkeiden) tarjoamista EU:n kumppanimaiden turvallisuus- ja puolustusalueille. Vahvistamalla rauhantukioperaatioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden sekä kumppaniorganisaatioiden sotilas- ja puolustuskysymyksiä koskevia valmiuksia EU parantaa ulkoisen toimintansa tehokkuutta. Vuosien 2022 ja 2024 välillä EU on tukenut rahastosta Ukrainan armeijaa 11,1 miljardilla eurolla.

Komissio esitti 19. heinäkuuta 2022 ehdotuksen asetukseksi Euroopan puolustusteollisuuden lujittamisesta yhteisen hankintalain (EDIRPA) avulla sen jälkeen, kun sille oli annettu tätä koskeva toimeksianto Versailles'n huippukokouksessa maaliskuussa 2022. EDIRPA on lyhytaikainen yhteinen puolustushankintaväline, jonka arvo on 500 miljoonaa euroa. Sillä pyritään korjaamaan kiireellisimmät ja kriittisimmät puolustusvoimavarojen puutteet ja kannustamaan jäsenvaltioita hankkimaan puolustustuotteita yhdessä. Toimielinten välisten neuvottelujen jälkeen parlamentti hyväksyi asetuksen täysistunnossa 12. syyskuuta 2023. Komissio myös esitti 3. toukokuuta 2023 ehdotuksen säädökseksi ampumatarviketuotannon tukemisesta. Ehdotuksen tavoitteena on toimittaa Ukrainalle ampumatarvikkeita, lisätä yhteisiä hankintoja ja nostaa tuotantokapasiteettia. Lyhyiden toimielinten välisten neuvottelujen jälkeen parlamentti hyväksyi säädöksen 13. heinäkuuta 2023.

Lyhyen aikavälin hätätoimenpiteet, eli ampumatarvikkeiden tuotantoa tukeva säädös (ASAP) ja EDIRPA, päättyvät vuonna 2025. Näille jatkona komissio esitti 5. maaliskuuta 2024 ehdotuksen asetukseksi Euroopan puolustusteollisuusohjelmasta (EDIP). Tavoitteena on antaa 1,5 miljardin euron edestä taloudellista tukea EU:n talousarviosta vuosina 2025–2027. EDIP-ohjelmalla pyritään rakenteellisempaan ja pidempiaikaiseen järjestelmään, joka perustuu EU:n yhteisiin investointeihin ja tuotantoon. Näin pyritään varmistamaan puolustustuotteiden jatkuva saatavuus ja tarjonta.

Pyrkimyksenä on lisätä Euroopan puolustusalan teollisen ja teknologisen perustan (EDTIB) kilpailukykyä ja valmiuksia ja kannustaa jäsenvaltioita tekemään yhteishankintoja. Tavoitteena on hankkia vähintään 40 prosenttia puolustustarvikkeista yhteistyössä ja 50 prosenttia EU:sta vuoteen 2030 mennessä. Tavoite on tarkoitus nostaa 60 prosenttiin vuoteen 2035 mennessä.

Tätä varten komissio ehdottaa asetusluonnoksessaan rahastoa, jolla vauhditetaan puolustusalan toimitusketjujen muutosta (FAST) pienten ja keskisuurten yritysten tukemiseksi. Samalla ehdotetaan modulaarisen ja asteittaisen EU:n toimitusvarmuusjärjestelmän perustamista, eurooppalaista puolustusmateriaaliohjelmaa varten tarkoitettua rakennetta (SEAP) yhteistyön tehostamiseksi alv-vapautuksen avulla ja Euroopan sotilasalan kauppamekanismia, jossa keskitytään EU:n tarvikkeiden saatavuuteen.

YTPP-OPERAATIOT

EU on käynnistänyt ja toteuttanut vuodesta 2003 lähtien ja ensimmäisten Länsi-Balkanilla toteutettujen operaatioiden jälkeen 40 operaatiota kolmella mantereella. Lokakuusta 2023 käynnissä on ollut 24 YTPP-operaatiota. Niihin osallistuu tällä hetkellä noin 4 000 ulkomaille lähetettyä EU:n sotilas- ja siviilihenkilöstön jäsentä. EU päättää yleensä operaatioiden käynnistämisestä kumppanimaan pyynnöstä ja/ tai YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman perusteella. Viimeisin operaatio eli Euroopan unionin merivoimien (EUNAVFOR) ASPIDES-operaatio käynnistettiin merenkulun vapauden suojelemiseksi ja merellisen turvallisuuden turvaamiseksi Punaisellaamerellä, luoteisella Intian valtamerellä ja Persianlahdella. ASPIDES-operaatio saattaa puolustustehtävässään aluksia ja lisää merellistä tilannetietoisuutta meri- ja ilmaiskujen varalta.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti tukee EU:n puolustusalan yhdentymistä ja yhteistyötä. Se tarkastelee YTPP:tä ja voi esittää näkemyksiään varapuheenjohtajalle ja korkealle edustajalle ja neuvostolle (SEU:n 36 artikla). Parlamentti myös valvoo YTPP:n talousarviota (SEU:n 41 artikla). Se käsittelee kahdesti vuodessa YUTP:n ja YTPP:n täytäntöönpanoa ja hyväksyy mietintöjä: ulkoasiainvaliokunnan laatiman mietinnön YUTP:n edistymisestä ja SEDE-alivaliokunnan laatiman mietinnön YTPP:n edistymisestä.

[Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan täytäntöönpano – vuosikertomus 2023](#) hyväksyttiin parlamentin täysistunnossa 28. helmikuuta 2024. Kertomuksessa keskitytään EU:n Ukrainalle antaman tuen lisäämiseen, kumppanuuden vahvistamiseen samanmielisten kumppaneiden ja liittolaisten kanssa YTPP:n onnistuneen täytäntöönpanon varmistamiseksi sekä EU:n turvallisuus- ja puolustusvalmiuksien parantamiseen erityisesti Euroopan rauhanrahaston avulla. Lisäksi kehoitetaan täydentämään EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa muilla siviilialan välineillä ja lisäämään täydentävyyttä Naton kanssa varmistamalla samalla Euroopan strateginen riippumattomuus. Tavoitteeksi asetetaan tehdä EU:sta strateginen kansainvälisen turvallisuuden takaaja edistämällä EU:n puolustusalan yhdentymistä.

Siinä kehoitetaan erityisesti edistämään ”puolustustuotteiden yhteishankintoja” ja ”lisäämään Euroopan puolustusteollisuuden tuotantokapasiteettia, täydentämään tyhjentyneitä varastoja ja vähentämään puolustushankintojen alan sirpaloitumista”. Kertomuksessa korostetaan EU:n ja Naton yhteistyötä Ukrainaan suuntautuvien asetoimitusten koordinoinnissa ja painotetaan lisäksi, että ”kahden prosentin menotavoitteen olisi oltava Natoon kuuluville EU:n jäsenvaltioille vähimmäismäärä eikä puolustusmenojen yläraja”.

Lissabonin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan N:o 1 nojalla Euroopan parlamentti ja jäsenvaltioiden parlamentit ovat vuodesta 2012 lähtien järjestäneet myös kahdesti vuodessa parlamenttien välisen kokouksen, jossa käsitellään YUTP:hen liittyviä asioita.

Lissabonin sopimuksella parlamentille annettiin mahdollisuus täyttää tehtävänsä YTPP:n kehittämisessä. Näin ollen se osallistuu unionin ulkosuhteiden muotoiluun ja turvallisuushaasteiden käsittelyyn. Tämän tehtävän täyttämiseksi parlamentti

järjestää säännöllisesti keskusteluja, kuulemisia ja seminaareja, joiden aiheita ovat muun muassa YTPP:n siviili- ja sotilasoperaatiot, kansainvälisten kriisien turvallisuus- ja puolustusnäkökohdat, monenväliset yhteistyörakenteet turvallisuus- ja asevalvonta-asioissa sekä joukkotuhoojien leviämisen estämisessä, terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, hyvät käytännöt turvallisuuden ja puolustuksen tehostamisessa sekä EU:n oikeudellinen ja institutionaalinen kehitys näillä aloilla.

Varapuheenjohtajan ja korkean edustajan annettua vuonna 2010 julistuksen poliittisesta vastuusta parlamentti on osallistunut yhteisiin neuvottelukokouksiin, joita järjestetään säännöllisesti tietojen vaihtamiseksi neuvoston, Euroopan ulkosuhdehallinnon ja komission kanssa.

Parlamentti esittää lisäksi Euroopan ulkosuhdehallinnolle YTPP:tä koskevia kysymyksiä ja suullisia ehdotuksia erityisesti SEDE-alivaliokunnan kokouksissa.

Oliver Krentz
04/2024