29.5.2017

Puolustuspoliittinen osasto Keksi, EUE Koskenniemi

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle
Asia: O 44/2015 vp EU:n puolustusulottuvuus

Brexit ja EU:n puolustusulottuvuus

Eurooppa-neuvoston 29.4. hyväksymissä suuntaviivoissa ja yleisten asioiden neuvoston 22.5. hyväksymissä komission neuvotteluohjeissa käsitellään Ison-Britannian ja EU:n erosopimuksen olennaisimpia elementtejä, jotka liittyvät kansalaisten oikeuksien turvaamiseen, rahoitusratkaisuun, markkinoille saatettuihin tavaroihin ja unionin lainsäädäntöön perustuviin menettelyihin sekä riitojenratkaisuun.

EU on valmis käynnistämään keskustelut uuden suhteen puitteista kun Eurooppa-neuvosto katsoo, että eroneuvottelujen ensimmäisessä vaiheessa on edetty tarpeeksi pitkälle. Suuntaviivoissa todetaan myöhempiä suhteita sääntelevistä puitteista puolustuspolitiikkaan liittyen seuraavaa: EU on valmis harkitsemaan kumppanuuden perustamista muilla kuin kauppaan liittyvillä aloilla, erityisesti terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden torjunnan sekä turvallisuuden, puolustuksen ja ulkopolitiikan aloilla.

Iso-Britannia on ilmaissut, että sen tavoitteena on jatkaa yhteistyötä EU:n kanssa kaupan lisäksi erityisesti terrorismin ja rikollisuuden torjunnan sekä ulko- ja puolustuspolitiikan saralla.

Toistaiseksi mikään ei muutu. Iso-Britannia jatkaa neuvoston työryhmissä ja osallistuu mm. neuvoston päätelmien valmisteluun ja toimeenpanoon. Se jatkaa myös kriisinhallintaoperaatioissa ja EU:n taisteluosastossa. Vaikkei Ison-Britannian tulevasta suhteesta vielä tässä vaiheessa keskustella, alkaa tuleva ero vähitellen heijastua neuvoston työryhmissä käsittelyssä oleviin aiheisiin.

Suomi kannattaa EU:n ja Ison-Britannian tiivistä yhteistyötä turvallisuuden ja puolustuksen alalla myös tulevaisuudessa. Puolustushallinnon on tarkoitus esittää tarkempia näkemyksiään Ison-Britannian tulevasta asemasta kolmantena maana syyskauden alussa.

Brexitin vaikutukset Suomen ja Ison-Britannian väliseen puolustusyhteistyöhön

EU:lla ei pääsääntöisesti ole puolustusministeriön hallinnonalaa koskevia sopimuksia tai säädöksiä. Puolustusministeriö ei näe, että Ison-Britannian EU-erolla olisi suuri merkitys puolustushallinnossa toteutettavaan yhteistyöhön. Esimerkiksi sotilaallinen yhteistyö perustuu usein muihin kuin EU-perusteisiin sopimuksiin. Suomen ja Ison-Britannian puolustusministeriöiden välillä on tehty heinäkuussa 2016 puolustusyhteistyötä koskeva puitejärjestely, jossa kuvataan puolustusyhteistyön yleisiä suuntaviivoja ja tavoitteita. Suomella ja Iso-Britannialla on myös voimassaoleva kahdenvälinen sopimusjärjestely puolustusmateriaaliyhteistyöstä.

Sotilaallinen kriisinhallinta

Vaikka Iso-Britannia on puolustuskysymyksissä usein estänyt Suomenkin kannattamat aloitteet yhteistyön syventämiseksi, on Brexit EU:n puolustusulottuvuuden kannalta huono asia. Ison-Britannian puolustusmenot ovat EU:n suurimmat. Se on Ranskan ohella ainoa jäsenmaa, jolla on ollut sekä kyky että halu sotilasoperaatioihin. Eron myötä menetetään strategista kulttuuria ja huomattava osuus niin Euroopan puolustusviraston kuin EU:n satelliittikeskuksen budjeteista.

Iso-Britannia ei ole osallistunut EU:n sotilasoperaatioihin kokoaan vastaavalla tavalla (nyt noin 5 % operaatioiden henkilöstöstä). Sillä on kuitenkin ollut joukkoja useissa eri operaatioissa, minkä lisäksi Northwood on yksi viidestä jäsenmaiden EU:n käyttöön asettamasta operaatioesikunnasta. Käynnis-

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

sä olevien operaatioiden mandaatit loppuvat ennen Brexitiä, ja Iso-Britannia voi jatkaa operaatioissa myös kumppanina. Northwoodin menetys olisi kuitenkin tappio merioperaatioille. Se on EU:n pisimpään yhtäjaksoisesti operatiivisessa johtovastuussa toiminut esikunta, jonka osaaminen ja institutionaalinen muisti on huomattava. Jos Northwoodista luovutaan, voi joku jäsenmaa (esim. Espanja, Puola, Ranska tai Italia) olla kiinnostunut tarjoamaan tilalle uutta esikuntaa.

Naton suunnittelu- ja komentorakennetta hyödyntävälle Berlin Plus -järjestelylle on Brexitin myötä entistä vaikeampi nähdä tulevaisuutta, ellei Kyproksen kiistan mahdollinen ratkaisu muulla tavoin mullista EU:n ja Naton suhteita. Nykyjärjestelyiden mukaan Naton Euroopan-joukkojen varakomentaja (DSACEUR) ja siten myös Berlin Plus -operaatioiden komentaja on britti. Eroprosessin eteneminen saattaa siten luoda paineita muuttaa EUFOR Althea -operaation järjestelyjä.

Suurempi vaikutus Ison-Britannian erolla on jäsenmaiden EU:n käyttöön asettamiin sotilaallisiin suorituskykyihin. Potentiaalia poistuu. Täsmällisesti uudet suorituskykypuutteet tunnistetaan aikaisintaan alkuvuonna 2018, jolloin jäsenmaiden vuonna 2017 lähettämät joukkoilmoitukset on analysoitu osana suorituskykyjen kehittämissuunnitelman (CDP) päivitystä. Alustavasti voidaan arvioida ilmaoperaatiokykyjen kuten hävittäjätorjuntakapasiteetin ja taktisen ilmakuljetuskyvyn pienentyvän merkittävästi. Lisäksi kuva- ja signaalitiedustelukyvyt heikentyvät nekin huomattavasti. Muita vaikutuksia ovat taktisen tason esikuntien lukumäärän väheneminen sekä erikoisjoukkojen ja huollon joukkojen johtamiskyvyn heikentyminen. Lisäksi Brexit saattaa näkyä EU:n käyttöön annetun tiedustelutiedon ja analyysin määrässä ja laadussa.

Iso-Britannia on alustavasti ilmoittanut toimivansa EU:n taisteluosaston kehysvaltiona vuoden 2019 jälkimmäisellä puoliskolla. Mikäli se putoaa pois kehysvaltioiden joukosta, vaikeutuu valmiusvuorojen täyttäminen entisestään.

Iso-Britannia on toistuvasti estänyt sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden yhteisrahoituksen laajentamisen. Se ei kuitenkaan ole ainoa yhteisrahoituksen laajentamiseen torjuvasti suhtautuva jäsenmaa.

Epäsuoraa vaikutusta voi olla myös sillä, että YK:n turvallisuusneuvostossa on jatkossa pysyvänä jäsenenä vain yksi EU:n jäsenmaa. Iso-Britannia on näytellyt tärkeää roolia mm. EUFOR Althean ja EUNAVFOR MED Sophian mandaattikeskusteluissa.

Puolustusyhteistyö

Iso-Britannia on suhtautunut varauksella puolustusyhteistyön kehittämiseen EU:n piirissä. Se on korostanut jäsenmaiden toimivaltaa sekä Naton roolia. Neuvostossa valtaosa päätöksistä tehdään puolustuksen alalla yksimielisesti, eikä Iso-Britannia ole ainoa syvenevään integraatioon skeptisesti suhtautuva jäsenmaa. Välittömiä muutoksia ei ole odotettavissa, mutta Brexitin myötä voimatasapaino muuttuu.

Brexit on ruokkinut keskustelunavauksia integraation tiivistämisestä. Brexitin myötä katseet kohdistuvat erityisesti Saksa-Ranska-akseliin. Etenkin Saksa on ottanut EU:n puolustusyhteistyössä johtoroolin. Valkoisessa kirjassaan Saksa ilmaisee olevansa valmis ottamaan suurempaa roolia myös puolustuskysymyksissä. Euroopan integraation edistäminen todetaan Saksan turvallisuusintressiksi, ja EU-kehys on muutenkin isossa roolissa. EU-myönteisen Macronin vaalivoitto Ranskassa ja hänen ministerivalintansa antavat osviittaa siitä, että Ranska saattaa ottaa Saksan ohella määrätietoisemman ja strategisemman roolin EU:n puolustuskysymyksissä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Puolustuspoliittinen osasto Keksi, EUE Koskenniemi

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle
Asia: O 44/2015 vp EU:n puolustusulottuvuus

EDA:n budjetista Ison-Britannian osuus on noin 13 % (Suomi 1,5 %). Vielä ei ole selvillä, osallistuisiko Iso-Britannia Norjan tavoin EDA:n työhön myös jatkossa, mikä vaatisi jäsenmaiden yksimielisen päätöksen. Käynnissä oleviin suorituskyky- ja tutkimushankkeisiin Brexit ei ehdi vaikuttaa. EDA:n henkilöstöön vaikutus olisi isompi.

Johtopäätöksiä

EU:n puolustusulottuvuuden kehityksen suunnan ja nopeuden voidaan katsoa riippuvan ulkoisista tekijöistä, taloudesta ja EU:n sisäisistä tekijöistä. Ulkoisiin muutostekijöihin voidaan laskea eurooppalaisen ja globaalin turvallisuusarkkitehtuurin ja -ympäristön kehittyminen sekä uhkien luonteen muutokset. Myös Yhdysvaltojen sitoutuminen Natoon ja liittolaistensa puolustamiseen voi vaikuttaa EU:n puolustusyhteistyön suuntaan ja nopeuteen.

Toinen vaikuttava tekijä on raha. Monikansallinen yhteistyö puolustuksen alalla toteutuu vain mikäli laskennalliset hyödyt ovat suuremmat kuin koetut haitat. Luonnollisestikaan hyöty ei ole yksin rahassa mitattava asia, mutta EU:n talousliittoroolin myötä sillä on erityisen paljon työkaluja, joilla kyetään vaikuttamaan puolustuksen rakentamisen taloudellisiin reunaehtoihin.

Brexitin seuraukset EU:n integraatiolle voivat olla moniselitteiset. Se saattaa hidastaa integraatiokehitystä tai kääntää sen toiseen suuntaan, kohti valtaoikeuksien ”kotiuttamista” jäsenmaihin. Suvereniteetti ei kuitenkaan ole keskinäisriippuvuuden maailmassa entisensä edes puolustuspolitiikassa. Kokonaisuus riippuu ennen kaikkea jäsenmaiden halusta ja kyvystä päätöksentekoon ja yhteistoimintaan.

Viimeisen vuoden aikana EU:n globaalistrategian toimeenpano, EU-Nato-suhteiden edistäminen ja komission toimet ovat antaneet viitettä siitä, että integraatio etenee pienin, mutta määrätietoisin askelin myös puolustuksen alalla.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi