Hanna Ojanen
Tutkimusjohtaja
Tampereen yliopisto
28.11.2025

Asia: E 73/2025 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto sekä ehdotukset vuosia 2028-2034 koskevaksi EU:n monivuotiseksi rahoituskehykseksi

Tarkastelen tässä lausunnossani valtioneuvoston selvitystä komission ehdotuksesta EU:n monivuotiseksi rahoituskehykseksi erityisesti turvallisuuden, puolustuksen ja maanosan tulevaisuuden kannalta.

Nykyoloissa tarvitaan eteenpäin katsovia suunnitelmia. Monivuotinen rahoituskehys tarjoaa hyvän mahdollisuuden paitsi pohtia tavoitteita ja päämääriä, myös vahvistaa mahdollisuuksia saavuttaa ne. Samalla on tärkeää nähdä, miten paitsi EU:n toiminta, myös sen luonne on muuttumassa turvallisuuden ja puolustuksen alalla. Tällä on merkitystä myös tulevan rahoituskehyksen jälkeen.

Mikä on puolustusunioni? Kehitys kohti ylikansallista puolustusta

Ehdotus monivuotiseksi rahoituskehykseksi mainitsee puolustusunionin perustamisen. Euroopan puolustusunioni on viime aikoina esiintynyt paljon komission puolustusta käsittelevissä teksteissä. Se, mitä puolustusunioni tarkoittaa, ei välttämättä vielä ole selvä. Ajoittain voi vaikuttaa, että termillä ei olekaan mitään erityisempää sisältöä kuin se, että kyseessä on komission prioriteetti, ja että se tarkoittaa lähinnä sitä, että rahaa käytetään puolustukseen ”enemmän, paremmin ja yhdessä”.

Tällaisten iskulauseilta tai fraaseilta vaikuttavien ilmaisujen takana on kuitenkin kehitys, joka tuo puolustuksen entistä selvemmin osaksi EU:n perustehtäviä. Tämä on huomattava muutos.

Tähän asti puolustuspolitiikkaan ja puolustukseen on EU:ssa suhtauduttu varovaisesti. Vaikka EU:n kaltaisella pitkälle yhdentyneellä toimijalla voisi hyvin nähdä olevan yhteinen puolustuspolitiikka, sitä on pidetty asiana, jonka aika voi kyllä tulla, mutta ei ole juuri nyt. Syitä varovaisuuteen on ollut useita. Yhtäältä on haluttu kunnioittaa jäsenvaltioiden suvereniteettia, puolustusta kun usein pidetään suvereniteetin ytimenä. Toisaalta on haluttu ottaa huomioon puolueettomat jäsenmaat. Ja vielä on haluttu ottaa huomioon Naton ja EU:n yhteisten jäsenmaiden Nato-velvoitteet ja ilmaista, ettei EU pyri heikentämään Natoa.

Samalla perussopimuksessa kuitenkin todetaan, että ”Unionin toimivalta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla käsittää kaikki ulkopolitiikan osa-alueet ja kaikki unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset, muun muassa asteittain määriteltävän yhteisen puolustuspolitiikan, joka voi johtaa yhteiseen puolustukseen.”

Päätösvalta on pysynyt jäsenvaltioilla myös siksi, että ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittinen päätöksenteko on perustunut yksimielisyyteen. Jäsenvaltiot voivat myös vedota keskeisiin turvallisuusetuihin syynä jättää velvollisuuksiaan soveltamatta (SEUT 346). Artikla 41(2) on tämän lisäksi pitänyt Euroopan parlamentin päätöksenteon ulkopuolella.

Käytännössä varovaisuus on näkynyt myös siinä, ettei sotilaalliseen toimintaan, esimerkiksi kriisinhallintaan tai kolmannen valtion tai toisen kansainvälisen järjestön tukemiseen sotilaallisesti – puolustuksesta puhumattakaan – ole voitu käyttää EU:n budjettivaroja. SEU 41(2) kieltää budjetin käytön toimiin, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla, eikä jäsenvaltioiden myöskään tarvitse osallistua tällaisten toimien rahoittamiseen muin keinoin. Kohdan 1 mukaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamisesta toimielimille aiheutuvat hallintomenot otetaan menoina unionin talousarvioon.

Tästä on aiheutunut tarve luoda erilaisia budjetin ulkopuolisia rahoitusmekanismeja alkaen EU:n kriisinhallinnan rahoittamisesta aina viime aikojen uusiin puolustusteollisuuteen liittyviin rahoitusmalleihin (ASAP-rahoitus ammustuotantoon, rauhanrahasto, puolustusteollisuuden vahvistamiseen luodut EDIRPA ja EDIP sekä SAFE rahoituksena yhteisostoille).

Komissiolla on kuitenkin nykyään selvä rooli puolustuksessa teollisuus- ja teknologiapolitiikan sekä sisämarkkinoiden kautta. EU:n budjettia voidaan käyttää rahoitukseen tarvittavien lainojen vakuutena, ja toisaalta esimerkiksi infrastruktuurin kaksoiskäyttöluonne mahdollistaa budjetin käytön puolustuksen kannalta tärkeisiin kohteisiin esimerkiksi koheesiopolitiikan kautta.

Näkyvissä on myös merkkejä siitä, että päätöksentekoa haluttaisiin tehostaa, ja selkein keino siihen on määräenemmistöpäätösten käyttö. Puolustuksen kasvava merkitys näkyy komission aktiivisessa roolissa, mutta myös puolustusasioiden institutionalisoitumisessa komissiossa (oma pääosasto DG Defis) ja Euroopan parlamentissa, missä turvallisuus- ja puolustusalivaliokunnasta on tehty pysyvä, lakiasäätävä valiokunta. Myös uusi suhtautuminen kansallisten puolustusmenojen kasvattamiseen, se, etteivät ne välttämättä kerrytä budjetin alijäämää, voidaan nähdä unionin puolustusta koskevan kokonaisajattelun muutoksena.

Saatetaan olla menossa kohti ajattelua, jossa unioni tukee kansallista puolustusta, mutta puolustus samalla myös eurooppalaistuu. Olisiko puolustuksesta tulossa jopa eurooppalainen julkishyödyke samaan tapaan kuin voidaan ajatella sisämarkkinoiden, terveyden tai turvallisuuden laajemmin ajateltuna olevan? Yhteisen puolustuksen hyöty voi olla suurempi kuin kansallisen puolustuksen hyöty.

Hanna Ojanen
Tutkimusjohtaja
Tampereen yliopisto
28.11.2025

Käytännön askeleita puolustuksessa

Keskeisiä konkreettisia askeleita eurooppalaisessa puolustuspolitiikassa ja puolustuksessa nähdään tällä hetkellä erityisesti sotilaallisen liikkuvuuden kehittämisessä sekä Ukrainan tukemisessa ja mukaan ottamisessa.

Sotilaallisen liikkuvuuden osalta komission linjauksen mukaan tavoitteena on nyt koko EU:n kattava sotilaallinen Schengen-alue vuoteen 2027 mennessä. Toisin kuin nyt, tuolloin joukot ja kalusto voisivat siirtyä maasta toiseen vapaasti, käytännössä muutaman päivän varoitusajalla. Sääntöjen yhdenmukaistaminen ja koko EU:n kattava sotilaallinen liikkuvuus on merkittävä uudistus ja olennainen osa puolustusunionia.

Ukrainan tukeminen on keskeisen tärkeää koko Euroopan turvallisuudelle. Mielenkiintoista on sotilaallisen ja koulutustuen lisäksi se, että Ukraina on mukana myös puolustusteollisessa yhteistyössä ja siihen liittyvissä rahoitusjärjestelyissä. Tässä voidaan nähdä tapa kiinnittää Ukraina lähemmäksi EU:ta – ja käytännössä myös lähemmäksi Natoa (mitä toki edistää myös Nato itse esimerkiksi Puolaan perustetun Naton ja Ukrainan Joint Analysis, Training and Education Centre JATEC:in kautta).

EU:n suhde Natoon muuttuu myös. Kysymys eurooppalaisen Naton rakentamisesta on uudella lailla ajankohtainen, kun Yhdysvaltain politiikka poukkoilee. Yksi tapa mieltää eurooppalainen Nato ja sille asetettavat tavoitteet on ajatella, että Naton pitää pystyä toimimaan myös ilman Yhdysvaltoja. Näin ajatellen konkretisoituu myös koko joukko eurooppalaisille maille tulevia uusia vastuita: suunnittelu- ja johtamiskyky, komentojärjestelmän uudistaminen, ehkä sotilaskomitean uudistaminen, ja niin sanottujen strategisten mahdollistajien hankkiminen esimerkiksi tiedusteluun ja kuljetukseen ehkä suoraan EU:lle tai jollekin jäsenvaltioryhmälle. Tämän lisäksi tarvitaan uutta yhteistoimintakykyä ja yhteistä puolustussuunnittelua.

Jos nämä tekijät halutaan asettaa vielä laajempaan kontekstiin, voidaan tavoitteena nähdä EU:n riippumattomuus ja toimintakyky myös äkillisissä muutoksissa. Voidaan myös puhua uudesta geopoliittisesta toimijuudesta, johon kuuluvat kumppanuudet erityisesti Ison-Britannian, Norjan ja Kanadan, mutta myös esimerkiksi Etelä-Korean ja Japanin kanssa. Perinteisemmän puolustuksen ohella yhteistoiminta avaruudessa on myös entistä tärkeämpää, samoin lääketeollisuudessa.

Näkyvissä on siis askeleita kohti oman alueen puolustusta itse. Eurooppalaiset voisivat pitää tätä hyvinkin selvänä lähtökohtana, jos integraatio alkaisi nyt, mutta tätä ei tultu ollenkaan ajatelleeksi silloin, kun EU:lle perustettiin taisteluosastot – niiden tarkoitushan on ollut toimia EU:n ulkopuolella. Samalla esiin tulevat hallitustenvälisyyden ja fragmentaation haitat: hitaus, epävarmuus, tuotannon kalleus ja harjaantumattomuus yhteistoiminnassa.

Monivuotinen rahoituskehys ja Suomi

Turvallisuus ja puolustus ovat keskeisellä sijalla esityksessä monivuotiseksi rahoituskehykseksi. Selvityksessä komission ehdotuksesta kuvataan Suomen roolia monin tavoin turvallisuutta ja puolustusta tukevaksi. Erityisesti mainitaan, että Ukraina ja sen jälleenrakentaminen saavat Suomelta vahvan tuen (esimerkiksi uuden ulkosuhderahoituksen kokonaisuuden Globaali Eurooppa -välineen ja rauhanrahaston kautta). Suomi tukee puolustuksen rahoituksen kasvattamista. Sotilaallinen liikkuvuus huomataan, samoin kokonaisturvallisuusajattelu.

Jos ja kun puolustusmenojen kasvattaminen on tavoitteena, on hyvä tarkastella Suomen puolustusta entistä enemmän osana eurooppalaista puolustusta ja sen kehitystä.

Suurten muutosten ja puolustusunionin kehittymisen valossa valtioneuvoston selvityksen perusvire vaikuttaa kuitenkin vaisulta. Siinä tulee toistuvasti esiin, että Suomi pyrkii saamaan itselleen mahdollisimman paljon rahaa tällä hetkellä käsillä olevissa konkreettisissa kysymyksissä. Samalla korostuu nuukuus ja eräänlainen lyhytnäköisyys. Miksi tavoitteena pitäisi olla saada vähän nyt, jos voi saada enemmän myöhemmin?

Kriisivälineen (komission lainanotto pääomamarkkinoilta ja edelleen lainaaminen jäsenvaltioille) vastustaminen tuntuisi olevan ristiriidassa sen kanssa, että kannatetaan entistä suurempaa joustavuutta.

Myös komission ehdottamaa budjetin kokonaistasoa pidetään valtioneuvoston selvityksessä liian korkeana. Oikeastaan alle 1,5:iin BKTL:stä jäävä osuus on varsin vähäpätöinen verrattuna siihen yleiseen reippauteen, jolla puolustusmenoja ollaan nostamassa 5%:iin. Nyt voisi olla mahdollista miettiä nimenomaan budjetin koon kasvattamista sillä perusteella, että unionin tehtävät ja toiminta turvallisuudessa ja puolustuksessa kasvavat, ja että sitä tarvitaan näissä entistä enemmän. Jo Niinistön raportissa ’Safer Together’ ehdotettiin, että jopa 20% EU:n budjetista voisi mennä turvallisuuteen ja kriisivalmiuteen.

Kuten selvityksessä todetaan, ”[P]uolustuksen vahvistamiseen liittyviä toimia ehdotetaan rahoitettavaksi Euroopan kilpailukykyrahastosta, NRP-suunnitelmista, ja sotilaallisen liikkuvuuden osalta Verkkojen Eurooppa -välineestä. Komissio ehdottaa puolustuksen ja avaruuden rahoituksen lähes viisinkertaistamista ja sotilaallisen liikkuvuuden rahoituksen kymmenkertaistamista verrattuna nykyiseen rahoituskehykseen. Kaksikäyttöisyys sisältyy vahvasti komission ehdotuksen eri osa-alueisiin.” Tähän todetaan, että Suomi tukee komission ehdotusta kasvattaa huomattavasti puolustusta tukevan rahoituksen määrää ja pitää välttämättömänä Euroopan puolustuskyvyn nopeaa vahvistamista erityisesti Venäjän muodostamaan pitkäaikaiseen uhkaan vastaamiseksi. Selvityksessä todetaan, että Suomi tukee puolustusrahoitusratkaisuja, joilla tosiasiallisesti vahvistettaisiin Euroopan puolustusta – mikä olisi hyvä yhdistää

tarkempaan analyysiin siitä, mitä ’tosiasiallinen vahvistaminen’ on. Välittömän hyödyn tavoittelu tulee hyvin esiin, kun Suomi pyrkii siihen, että ”tukea suunnataan nimenomaisesti itäisen etulinjan maille”. Laajemmin ajateltuna kyse on kuitenkin koko Euroopan puolustuksesta.

Tämän lisäksi ”Suomi suhtautuu kielteisesti komission ehdotukseen EU:n toimielinten pysyvien virkojen määrän huomattavasta lisäämisestä ja siitä seuraavasta hallintomenojen merkittävästä kasvusta. EU:n toimielinten ja virastojen hallintomenojen taso sekä henkilöstömäärä on pidettävä maltillisena.” Tätäkin voisi pohtia tarkemmin, jos esimerkiksi EU:n sotilaallinen rakenne laajenee.

Kaikkiaan selvitys saa ajattelemaan lyhytnäköisyyden houkutusta ja vaaroja. Tulevaisuuteen katsoessa pitää olla rohkea, vaikka kysymyksessä olisi vain kymmenen vuoden siivu lähitulevaisuutta, niin ettei jäädä kiinni nyt konkreettisilta tuntuviin mutta silti kovin pieniin askelmerkkeihin.

Enemmän voisi pohtia sitä, mitä Suomella voi olla annettavanaan puolustusunioniin ja miten se voi huomattavastikin vaikuttaa puolustusunionin muotoutumiseen ja tehokkuuteen: sen erityisosaamista voisivat olla asevelvollisuuden kehittäminen, asevoimien yhteiskoulutus, tai vaikkapa maanosanpuolustuskurssit. Rahoituksen suuntaaminen näihin palvelisi samalla yhteistä hyvää ja yhteisiä tavoitteita, ei vain omaa lyhyen tähtäimen taloudellista hyötyä.