

EU:n turvallisuussitoumukset Ukrainalle

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan unioni on sitoutunut tukemaan Ukrainalle annettavia turvallisuussitoumuksia sekä G7-maiden (Yhdysvallat, Kanada, Britannia, Saksa, Ranska, Italia ja Japani) 12.7.2023 Naton Vilnan huippukokouksen yhteydessä antamassa yhteisessä julkilausumassa että Eurooppa-neuvoston 29.6. ja 27.10.2023 antamissa päätelmissä.

Euroopan unioni on valmistellut Ukrainalle annettavia turvallisuussitoumuksia heinäkuusta 2023 lähtien. Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) jakoi 16.10.2023 jäsenmaille päivitetyn EU:n Ukrainalle annettavien turvallisuussitoumusten sisältöä käsittelevän ajatuspaperin. Keskustelua turvallisuussitoumusten sisällöstä on käyty kesän ja syksyn 2023 mittaan ulkoasiainneuvostossa 20.7., epävirallisessa Gymnich-ulkoministerikokouksessa 31.8. sekä ulkoasiainneuvostoissa 23.10. ja 13.11.

Päämiehet keskustelivat turvallisuussitoumuksista viimeksi lokakuun 2023 Eurooppa-neuvostossa. Eurooppa-neuvosto antoi EU:n korkea edustaja Josep Borrellille mandaatin käydä Ukrainan kanssa keskusteluja EU:n turvallisuussitoumuksista.

EU-instituutioiden on tarkoitus valmistella marraskuun aikana jäsenmaita konsultoiden EU:n turvallisuussitoumuksia koskeva kehysasiakirja, jonka pohjalta KE Borrell kävisi konsultaatiot Ukrainan kanssa. Kehysasiakirja keskittyisi turvallisuuteen ja EU:n Ukrainalle antamaan sotilaalliseen tukeen. Tarkoituksena on, että neuvosto hyväksyisi turvallisuussitoumukset, ja joulukuun Eurooppa-neuvosto vahvistaisi ne kokouksessaan 14.-15.12.2023. Selkeä enemmistö EU-jäsenmaista on suhtautunut myönteisesti aloitteeseen EU:n Ukrainalle antamista turvallisuussitoumuksista ja on valmis etenemään asiassa EUH:n esittämän aikataulun mukaisesti.

Suomen kanta

Suomen kantoja Ukrainalle annettavaan tukeen on määritelty muun muassa seuraavissa asiakirjoissa: UTP 32/2022 vp, VNS 17/2022 vp, U 87/2022 vp ja U 15/2023 vp. Suomen kantoja mm. yhteishankinta- ja rahoitusjärjestelmien hyödyntämiseen on ennakoitu hallitusohjelmassa. Suomen yleisiä ulkopoliittisia linjauksia Venäjän hyökkäyssotaan on lisäksi määritetty ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa, ml. TP-UTVAssa.

Suomi tukee vankasti Ukrainan itsenäisyyttä, suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta. Suomi korostaa, että EU:n vahvaa poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukea Ukrainalle sekä materiaaliapua ja humanitaarista apua Ukrainaan tulee jatkaa ja lisätä.

Suomi pitää tärkeinä EU:n ja sen jäsenvaltioiden tulevia Ukrainalle annettavia kahdenvälisiä turvallisuussitoumuksia Eurooppa-neuvoston 29.6. ja 27.10.2023 päätelmien mukaisesti.

Suomi pitää tärkeänä, että EU pysyy yhtenäisenä tuessaan Ukrainalle. Suomi katsoo, että EU:n Ukrainalle antamien turvallisuussitoumusten hyväksyminen tukee osaltaan tätä tavoitetta ja vahvistaa Euroopan turvallisuutta myös laajemmin.

Suomi korostaa, että EU:n kunnianhimon tason tulisi säilyä korkeana Ukrainan tukemisessa. EU:n on luotava pidemmän aikavälin näkymä Ukrainan tukemiseen ja parannettava avun

ennakoitavuutta. On tärkeää varmistaa, että Ukrainan tukea koskevat toimenpiteet toteutetaan nopeasti, joustavasti ja Ukrainan tarpeet huomioon ottaen.

Suomi tukee nopeaa etenemistä EU:n Ukrainalle antamien turvallisuussitoumusten neuvottelemisessa ja hyväksymisessä. Suomi katsoo, että Euroopan ulkosuhdehallinnon määrittelemät kymmenen tukimuotoa muodostavat tarkoituksenmukaisen lähtökohdan ja kehyksen EU:n turvallisuussitoumuksia koskevalle jatkotyölle. Suomi suhtautuu avoimesti esitettyihin tukimuotoihin ja niihin liittyvien toimien kehittämiseen.

Suomi tukee vahvasti Euroopan rauhanrahaston (*European Peace Facility*, EPF) käyttöä ja lisäpääomittamista Ukrainan tukemiseksi. Suomi on avoin erilaisille rahoitusratkaisuille Ukrainan tukemiseksi. Suomi arvioi kunkin aloitteen ja sen vaikutukset erikseen.

Suomi tukee vahvasti ehdotusta erillisen ja uskottavan Ukrainan tukirahaston perustamisesta Euroopan rauhanrahaston yhteyteen. Suomi pitää tärkeänä, että EU lähettää vahvan poliittisen viestin sitoutumisestaan Ukrainan puolustuskyvyn pitkäaikaiseen tukemiseen.

Suomi tukee Euroopan puolustusteollisen ja teknologisen perustan (*European Defence Technological and Industrial Base*, EDTIB) vahvistamista ja eurooppalaisen puolustusteollisuuden kapasiteetin vahvistamiseen tähtäviä toimenpiteitä. Suomen tavoitteena on, että unioniin luotaisiin puolustustarvikkeiden yhteismarkkinat. Suomi kannattaa EU:n puolustusteollisuuden sisällyttämistä kestäväen rahoituksen taksonomiaan.

Suomi on valmis tukemaan ja pyrkii hyödyntämään mahdollisia uusia yhteishankinta- ja rahoitusjärjestelmiä Ukrainan tukemiseksi niin EU:n kuin Naton yhteydessä. Suomi suhtautuu avoimesti aloitteisiin yhteistoiminnan lisäämiseksi Ukrainan puolustusteollisuuden kanssa.

Suomi tukee Ukrainan asevoimia tukevan EU:n sotilaallisen avustusoperaation toimintaa ja tavoitteita (*EU Military Assistance Mission in support of Ukraine*, EUMAM Ukraine). Suomi korostaa EU:n Ukrainassa toimivan siviilikriisinhallintaoperaation (*EU Advisory Mission*, EUAM Ukraine) merkitystä Ukrainan turvallisuussektoritoimijoiden työn tukemisessa ja kehittämisessä.

Suomi pitää tärkeänä siviilipuolen materiaaliavun koordinoimista ja toimittamista EU:n pelastuspalvelumekanismiin (*Union Civil Protection Mechanism*, UCPM) kautta.

Pääasiallinen sisältö

EU:n turvallisuussitoumukset Ukrainalle

Euroopan unionin Ukrainalle suunnittelemat turvallisuussitoumukset muodostaisivat osan toisiinsa linkittyneistä mutta erillisistä turvallisuussitoumusjärjestelyistä. Turvallisuussitoumusjärjestelyjen olennaisena osana ovat myös EU-jäsenvaltioiden ja muiden länsimaiden kahdenvälisesti Ukrainan kanssa tekemät sitoumukset.

Eurooppa-neuvoston heinäkuun 2023 päätelmissä todetaan, että Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat valmiita osallistumaan yhdessä kumppanien kanssa Ukrainalle annettaviin turvallisuussitoumuksiin, jotka auttavat Ukrainaa puolustautumaan pitkällä aikavälillä, estämään hyökkäykset ja vastustamaan pyrkimyksiä horjuttaa vakautta. Lokakuun päätelmissä todetaan lisäksi, että neuvosto kutsuu Euroopan unionin korkean edustajan

konsultoimaan Ukrainaa EU:n tulevista turvallisuussitoumuksista. Korkean edustajan tulee raportoida keskusteluista Eurooppa-neuvostolle joulukuussa.

Euroopan ulkosuhdehallinnon jäsenmaille esittelemien EU:n turvallisuussitoumusten lähtökohtana on, että EU:n sitoumukset perustuisivat pitkälti jo olemassa olevan EU-tuen jatkamiseen ja jalostamiseen. EU:n sitoumuksissa huomioitaisiin osana kokonaisuutta myös EU-jäsenvaltioiden kahdenvälisen sitoumusten sisältö ja tavoitteet. EU:n sitoumukset on tarkoitus tehdä kunnioittaen kaikilta osin tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ja huomioiden kaikkien jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustusedut.

EU:n Ukrainalle antamat turvallisuutta ja puolustusta koskevat sitoumukset liittyisivät Euroopan rauhanrahaston (*European Peace Facility*, EPF) kautta rahoitettavan puolustusmateriaalituen jatkamiseen ja lisäämiseen, Ukrainan asevoimien koulutuksen jatkamiseen EUMAM Ukraine -operaatiossa (*EU Military Assistance Mission in support of Ukraine*) sekä eurooppalaisen puolustusteollisuuden vahvistamiseen ja yhteistoiminnan lisäämiseen Ukrainan puolustusteollisuuden kanssa. Lisäksi EU sitoutuisi tukemaan Ukrainaa muun muassa hybridi- ja kyberuhkiin vastaamisessa, tiedustelussa, energia- ja säteilyturvallisuudessa, miinanraivauksessa, aseiden laittoman leviämisen estämisessä sekä siviilikriisinhallinnan keinoin.

EUH:n määrittämät kymmenen tukimuotoa ovat:

1. Euroopan rauhanrahaston Ukrainalle osoittama tuki.
2. Ukrainan asevoimia kouluttava EUMAM-operaatio.
3. EU:n puolustusteollisuuden vahvistaminen ja yhteistoiminnan lisääminen Ukrainan puolustusteollisuuden kanssa. Toimet voisivat sisältää esimerkiksi yhteishankintoja, poliittisten ja rahoituskannustimien kehittämistä Ukrainan puolustusteollisuuden kanssa tehtävän yhteistyön edistämiseksi sekä EU-Ukraina-yritysyhteistyön edistämistä.
4. Yhteistyön vahvistaminen resilienssin saralla koskien erityisesti kyberturvallisuutta, hybridiuhkia, ulkomaista häirintää ja informaatiovaikuttamista sekä yhteiskunnallista koheesiota.
5. Tuki miinanraivaukselle sekä sotilaallisella että siviilisektorilla.
6. Tuki EUAM-siviilikriisinhallintaoperaatiolle.
7. Valmius tarkastella uusia YTPP-läsnäolon muotoja Ukrainassa olosuhteista ja Ukrainan tarpeista riippuen.
8. Pienaseiden ja kevyiden aseiden hallitsematonta leviämistä hillitsevien toimien vahvistaminen Ukrainassa.
9. Tuki energia- ja CBRN-turvallisuudelle (*Chemical, Biological, Radiological and Nuclear*).
10. Tiedustelutiedon ja satelliittikuvien jakamisen jatkaminen.

Tarkoituksena on, että EU:n sitoumusten sisältö viimeisteltäisiin EU-instituutioiden ja jäsenmaiden kesken. Prosessin aikana EU-jäsenmaiden odotetaan ottavan kantaa siihen, miten ja millä instrumenteilla EU:n halutaan turvallisuussitoumuksissa toimivan, ja miten EU:n toimien tulisi suhteutua esimerkiksi jäsenmaiden kahdenväliseen tukeen ja G7-toimiin.

Prosessin tuloksena syntyvä kehysasiakirja keskittyisi turvallisuuteen ja sotilaalliseen tukeen. Yllä listatut EUH:n kaavailemat kymmenen tukimuotoa toimisivat pohjana kehysasiakirjalle. Asiakirjan tarkoituksena olisi toimia ensisijaisesti EU:n ja Ukrainan välisiä keskusteluja

ohjaavana kehyksenä. Asiakirjan perusteella ei suunniteltaisi EU:n sisäisiä toimintamalleja tai määritettäisi jäsenmaiden maksuosuuksia.

Yksi EU:n turvallisuuteen ja puolustukseen liittyvien sitoumusten keskeinen elementti koskee EUH:n Euroopan rauhanrahaston eli EPF:n alle esittämää erillistä Ukrainan tukirahastoa. Tukirahastolla tuettaisiin puolustusmateriaalin toimittamista Ukrainalle sekä katettaisiin EUMAM-operaation kuluja. Euroopan ulkosuhdehallinnon alustavassa ehdotuksessa tukirahaston suuruudeksi esitettiin 20 miljardia euroa vuosille 2024-2027, mutta osa jäsenmaista on suhtautunut tähän varauksellisesti. Siten on mahdollista, että EUH:n valmisteilla oleva varsinainen ehdotus muotoutuu kokoluokaltaan vaatimattommaksi. Tarkoituksena on, että EUH:n ehdotus Ukrainan tukirahaston perustamisesta tuotaisiin eduskunnassa käsiteltäväksi omana kokonaisuutenaan.

EU:n turvallisuussitoumuksissa huomioidaan myös tarve jatkaa eurooppalaisen puolustusteollisuuden vahvistamista Ukrainan tukemiseksi. EU on sopinut ns. kolmen raiteen lähestymistavasta, jolla pyritään nopeuttamaan ammustoimituksia Ukrainaan ja nostamaan eurooppalaisen puolustusteollisuuden tuotantokapasiteettia. Ukrainalle on annettu EPF-rahoituksella kiireellistä tukea toimittamalla tykistöammuksia jäsenmaiden varastoista. EU-maat ovat myös tehneet yhteishankintoja tykistöammusten toimittamiseksi Ukrainan tueksi ja jäsenmaiden varastojen täydentämiseksi. Komission tuella on käynnistetty toimia eurooppalaisen puolustusteollisuuden kapasiteetin lisäämiseksi ja tuotannon pullonkaulojen purkamiseksi. ASAP-asetuksen (*Act in Support of Ammunition Production*) avulla pyritään vastaamaan ammusten ja ohjusten lisääntyneeseen kysyntään, edistämään ammustoimituksia Ukrainaan ja nopeuttamaan kansallisten ampumatarvikevarastojen täydentämistä. ASAP-asetus on voimassa vuoteen 2025, joten puolustusteollisuuden vahvistamiseen tähtäviä toimenpiteitä on tärkeää tarkastella myös pidemmällä aikajänteellä.

G7-raide sekä alueelliset ja kahdenväliset turvallisuussitoumukset

EU-raiteen ohella käynnissä on myös G7-maiden kansallisten turvallisuussitoumusten sisältöjen ja toimeenpanon valmistelu maaryhmän yhteisen julkilausuman pohjalta. Turvallisuuden ja puolustuksen alalla tavoitteena on tukea Ukrainan puolustuskapasiteettia mahdollisimman laaja-alaisesti ja vastata sodan jatkuviin tarpeisiin rakentaen samalla Ukrainan puolustusvoimille myös tulevaisuuden kykyjä.

Ukrainan julkilausuttuna tavoitteena on ollut, että turvallisuussitoumukset johtaisivat kahdenvälisiin, oikeudellisesti sitoviin valtiosopimuksiin G7-julistukseen liittyneiden maiden kanssa. Useat maat ovat suhtautuneet tähän varauksellisesti ja ovat kallistumassa ei-sitovaan yhteisymmärryspöytäkirjalle (*Memorandum of Understanding, MoU*) perustuvaan malliin. Monet länsimaat ovat aloittaneet valmistelevat keskustelut Ukrainan kanssa, mutta tässä vaiheessa on vaikea arvioida, millä aikataululla sopimusten tai MoU-asiakirjojen kanssa edetään, milloin ne astuisivat voimaan ja kuinka pitkistä sitoumuksista olisi kyse.

Pohjoismaat antoivat 12.7.2023 yhteisen julkilausuman, jossa ilmaistiin tyytyväisyys G7-julkilausumaan ja valmius sitoutua pitkän aikavälin tukeen Ukrainan tarpeisiin. Pohjoismaiden tuki pitää sisällään puolustusmateriaalin toimittamisen, ukrainalaisjoukkojen kouluttamisen ja maan kriisinsietokyvyn vahvistamisen. Lisäksi kukin Pohjoismaa liittyi erikseen G7-julkilausumaan. Pohjoismaiden kesken on tämän jälkeen käyty alustavaa keskustelua mahdollisesta yhteispohjoismaisesta lähestymistavasta turvallisuussitoumusten toimeenpanoon, mutta asia ei ole toistaiseksi konkretisoitunut.

Suomi on tukenut heinäkuista G7-turvallisuussitoumusjulistusta sekä kahdenvälisesti että osana pohjoismaiden yhteistä tukijulistusta. Suomen mahdollisten kahdenvälisten Ukrainalle annettavien turvallisuussitoumusten valmistelu on varhaisessa vaiheessa. Suomi ei ole vielä käynyt asiasta keskusteluja Ukrainan kanssa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

EU:n Ukrainalle antamat turvallisuussitoumukset on tarkoitus käsitellä poliittisstrategisen tason asiakirjana, joka hyväksytään neuvostossa ja viedään sen jälkeen Eurooppa-neuvostoon vahvistettavaksi.

Kansallinen valmistelu

Ulkosuhdejaosto (EU3): kirjallinen menettely 13.-14.11.2023
EU-ministerivaliokunta 17.11.2023

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Janne Heiskanen/UM, janne.heiskanen@gov.fi, p. 0295 350 330
Jussi Soini/UM, jussi.soini@gov.fi, p. 0295 350 580
Anna Hernberg/PLM, anna.hernberg@gov.fi, p. 0295 140 164
Niklas Backlund/PLM, niklas.backlund@gov.fi, p. 0295 140 131
Jenna Kuitunen/SM, jenna.kuitunen@gov.fi, p. 0295 488 276
Johanna von Knorring-Rosenlew/VM, johanna.vonknorring@gov.fi, p. 0295 530 232
Anna Kemppe/VNEUS, anna.kemppi@gov.fi, p. 0295 160 576