

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., 15.12.2023, 1.2. ja 22.3.2024 antamissa päätelmissä.

Euroopan unioni on valmistellut Ukrainalle annettavia turvallisuussitoumuksia heinäkuusta 2023 lähtien. Keskustelua turvallisuussitoumusten sisällöstä käytiin Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) laatimien keskustelupapereiden pohjalta kesän ja syksyn 2023 aikana sekä ulkoasiainneuvostoissa 20.7., 23.10., 13.11., ja 11.12.2023, että epävirallisessa Gymnich-ulkoministerikokouksessa 31.8.2023. Sitoumuksia on käsitelty myös Eurooppa-neuvoston kokouksissa 26–27.10 ja 14–15.12.2023 sekä 21–22.3.2024.

Jäsenmaiden kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta EUH valmisteli Coreperissa 23.11.2023 hyväksytyn kehysasiakirjan, jonka pohjalta neuvottelut Ukrainan kanssa käynnistettiin joulukuussa 2023. Kehysasiakirjassa listattiin yhdeksän turvallisuutta ja puolustusta koskevaa tukimuotoa. Tavoitteena tuolloin oli, että sitoumuksissa keskityttäisiin ensivaiheessa turvallisuutta ja puolustusta koskevaan tukeen ja että laajempaan tukeen palattaisiin myöhemmin. Tavoitteena oli myös, että neuvosto olisi hyväksynyt turvallisuussitoumukset joulukuussa, ja että Eurooppa-neuvosto olisi vahvistanut ne kokouksessaan 14.-15.2023. Turvallisuussitoumusten valmistelu kuitenkin pysähtyi, koska jäsenmaat eivät löytäneet sopua sitoumusten keskeisen osan muodostavasta Euroopan rauhanrahaston yhteyden perustettavasta Ukrainan tukirahastosta.

Neuvoston tehtyä päätöksen Ukrainan tukirahastosta 18.3., Euroopan ulkosuhdehallinto jakoi jäsenmaille 19.3.2024 päivitetyn luonnoksen EU:n Ukrainalle annettavista turvallisuussitoumuksista. Turvallisuutta ja puolustusta koskevien sitoumusten lisäksi luonnokseen on EU-jäsenyysneuvottelujen aloittamista ja Ukraina-tukivälinettä koskevien päätösten myötä sisällytetty syksyn 2023 aikana EUH:n valmistelemissä asiakirjoissa esiintyneet

laajemmat, EU:n laajentumiseen ja taloudelliseen tukeen liittyvät turvallisuussitoumukset Ukrainalle.

Luonnos EU:n Ukrainalle annettavista turvallisuussitoumuksista on tarkoitus hyväksyä Coreperissa, minkä jälkeen konsultaatioita Ukrainan kanssa jatketaan. Ukrainan kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen sitoumusteksti tuodaan neuvostotasolle viimeisteltäväksi. Tavoitteena on, että sitoumukset allekirjoitettaisiin viimeistään kesäkuussa korkealla tasolla, joko mahdollisessa EU-Ukraina -huippukokouksessa komission puheenjohtajan ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja Ukrainan presidentin toimesta, tai ulkoministeritasolla korkea edustaja Borrellin johdolla.

Selkeä enemmistö EU-jäsenmaista on suhtautunut myönteisesti aloitteeseen EU:n Ukrainalle antamista turvallisuussitoumuksista ja on valmis etenemään asiassa EUH:n esittämän aikataulun ja sisällön mukaisesti.

Suomen kanta

Suomen tarkempia kantoja ehdotettuihin EU:n turvallisuussitoumuksiksi Ukrainalle annettaviin turvallisuutta ja puolustusyhteistyötä koskeviin tukimuotoihin on määritelty muun muassa seuraavissa asiakirjoissa: VNS 17/2022 vp, U 87/2022 vp, UTP 41/2023 vp, E 52/2023 vp, UJ 47/2023 vp ja ennakoitu hallitusohjelmassa. Suomen yleisiä ulkopoliittisia linjauksia Venäjän hyökkäyssotaan liittyen 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 kahdensivuisia turvallisuussitoumuksia Eurooppa-neuvoston 29.6., 27.10., 15.2., 1.2. ja 22.3. 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 turvallisuutta ja puolustusyhteistyötä koskevat tukimuodot muodostavat tarkoituksenmukaisen lähtökohdan ja kehyksen EU:n turvallisuussitoumuksia koskevalle jatkotyölle. Suomi suhtautuu avoimesti esitettyihin tukimuotoihin ja niihin liittyvien toimien kehittämiseen.

Suomi katsoo, että varsinaisen turvallisuus- ja puolustusyhteistyön lisäksi listatut, laajasti Ukrainan turvallisuutta tukevat yhdeksän sitoumusta eri politiikkalohkoilla ilmentävät EU:n pitkäjänteistä ja kokonaisvaltaista tukea Ukrainalle. Ne ovat siten asianmukaista sisällyttää osaksi turvallisuussitoumuksia. Suomen kantoja näihin kokonaisuuksiin on määritetty erikseen.

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 näkee, että Ukrainan tukirahastoa tulisi alkuperäisen 20 miljardin euron ehdotuksen mukaisesti korottaa edelleen vuosina 2025-2027 enimmillään 5 miljardilla eurolla vuosittain Ukrainan puolustuskyvyn ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi pitkällä aikavälillä.

Suomi korostaa maaliskuun Eurooppa -neuvoston päätelmien mukaisesti ukrainalaisille annettavan psykososiaalisen tuen antamisen merkitystä.

Pääasiallinen sisältö

EU:n turvallisuussitoumukset Ukrainalle

Euroopan ulkosuhdehallinnon jäsenmaille 19.3.2024 esittelemien EU:n turvallisuussitoumusten lähtökohtana on, että EU:n sitoumukset perustuisivat pitkälti jo olemassa olevan EU-tuen jatkamiseen. EU:n sitoumusten tavoitteena on täydentää jäsenmaiden kahdenvälistä Ukrainalle annettavia turvallisuussitoumuksia. Sitoumukset on tarkoitus tehdä kunnioittaen kaikilta osin tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ja huomioiden kaikkien jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustusedut.

Sitoumukset kattaisivat seuraavat turvallisuutta ja puolustusta koskevat tukimuodot:

1. Ennustettavan ja pitkäaikaisen materiaalituen jatkaminen Euroopan rauhanrahaston (*European Peace Facility*, EPF) kautta.
2. Tuki sotilaalliselle koulutukselle ja Ukrainan asevoimien reformille EUMAM-avustusoperaation (*EU Military Assistance Mission in support of Ukraine*) puitteissa.
3. Yhteistoiminnan edistäminen Ukrainan puolustusteollisuuden kanssa.
4. Yhteistyön vahvistaminen resilienssin saralla koskien erityisesti kyberturvallisuutta, hybridiuhkia, ulkomaista häirintää ja informaatiovaikuttamista.
5. Tuki miinanraivaukselle sekä sotilaallisella että siviilisektorilla.
6. Tuki turvallisuussektorin reformeille EUAM-siviilikriisinhallintaoperaation (EU Advisory Mission) kautta
7. Pienaseiden ja kevyiden aseiden hallitsematonta leviämistä hillitsevien toimien vahvistaminen Ukrainassa
8. Tuki energia- ja CBRN-turvallisuudelle (Chemical, Biological, Radiological and Nuclear)
9. Tiedustelutiedon ja satelliittikuvien jakamisen jatkaminen.

Lisäksi sitoumukset kattaisivat myös EU:n laajemmat, pääasiassa Ukrainalle annettavaa taloudellista tukea ja EU:n laajentumista koskevat sitoumukset. Näitä olisivat:

1. Tuki Ukrainan EU-jäsenyysprosessille ja uudistuksille.
2. Diplomattinen tuki Ukrainalle ja pysyvälle rauhalle Ukrainassa.

3. Ennustettava taloudellinen tuki Ukrainan jälleenrakennukselle ja modernisaatiolle.
4. Vähittäinen integraatio EU:n sisämarkkinoihin.
5. Venäjän hyökkäyssotaa Ukrainasta pakenevien suojelu.
6. Valmius asettaa uusia rajoitteita Venäjään kohdistuvan paineen ylläpitämiseksi, ja sanktioiden täysmääräinen ja tehokas toimeenpano.
7. Venäjän jäädytettyjen varojen hyödyntäminen Ukrainan tukemiseksi.
8. Tuki kansainvälisiä rikoksia koskevalle vastuuvollisuusmekanismille.
9. Tuki alueelliselle yhteistyölle, ml. itäiselle kumppanuudelle.

Osaksi turvallisuussitoumuksia esitetään myös kirjausta konsultaatiomekanismista, jonka puitteissa osapuolet voisivat 24 tunnin sisällä päättää mahdollisista jatkotoimenpiteistä, mikäli Venäjä hyökkäisi uudestaan Ukrainaan. Luonnoksessa määritellään myös, että osapuolet tarkistavat sitoumusten päivittämistarpeen viimeistään kymmenen vuoden kuluttua sitoumusten voimaantulosta. Luonnoksessa määritellään velvoitteita myös Ukrainalle. Velvoitteet koskevat lähinnä Ukrainan EU-jäsenyyden edellyttämiä reformeja.

Euroopan ulkosuhdehallinnon lähtökohtana on, että teksti olisi lyhyt ja poliittinen, tarkoituksenaan välittää vahva viesti sekä Ukrainalle, Venäjälle että EU:n kumppaneille.

Sitomusasiakirjan lopullisesta muodosta ei ole vielä varmuutta. Dokumentti voisi olla joko yhteinen julistus tai muu poliittinen sitoumus. Tarkoituksena on joka tapauksessa, ettei asiakirja olisi oikeudellisesti sitova. Asiakirjan perusteella ei myöskään määritellä EU:n sisäisiä toimintamalleja tai jäsenmaiden maksuosuuksia.

Tekstissä on hyödynnetty laajasti viiden, kahdenväliset turvallisuussitoumuksensa jo julkaisseiden jäsenmaiden (Ranska, Saksa, Italia, Hollanti ja Tanska) sitoumustekstejä.

G7-raide ja kahdenväliset turvallisuussitoumukset

Euroopan unionin suunnittelemat turvallisuussitoumukset Ukrainalle kytkeytyvät Ukrainaa tukevien kansainvälisten turvallisuussitoumusten kokonaisuuteen, jonka tavoitteena on lähettää Venäjälle viesti lännen valmiudesta tukea Ukrainan turvallisuutta pitkäaikaisesti, sekä ankkuroida Ukraina osaksi euroatlanttista turvallisuutta.

EU:n turvallisuussitoumukset linkittyvät G7-maiden 12.7.2023 Naton Vilnan-huippukokouksen yhteydessä antamaan julkilausumaan, jossa ne ilmoittivat suunnittelevansa kahdenvälisten, pitkäaikaisten turvallisuussitoumusten antamista Ukrainan tueksi. EU liittyi julkilausumaan. Kaikkiaan 31 maata, ml. kaikki Pohjoismaat, ovat liittyneet G7-julkilausumaan. Turvallisuussitoumusten tavoitteena on laaja-alaisesti tukea Ukrainan puolustuskapasiteettia sekä rakentaa Ukrainan puolustusvoimien tulevaisuuden kykyjä. Lisäksi sitoumusten tavoitteena on tukea pitkäjänteisesti Ukrainan yhteiskuntaa ja sen resilienssiä, sekä Ukrainan EU- ja Nato-jäsenyyksensä tukevia uudistuksia.

Turvallisuussitoumuksensa ovat toistaiseksi julkaisseet G7-maista UK, Saksa, Ranska, Italia ja Kanada, sekä lisäksi Tanska ja Alankomaat. Suomen ja Ukrainan väliset neuvottelut ovat käynnissä. USA:n neuvottelut eivät ole edenneet sen odottaessa Ukrainan rahoituspaketin hyväksymistä kongressissa.

Julkaistut sopimukset ovat sisällöltään samankaltaisia, käsittäen sotilaallisen tuen lisäksi laajasti myös mm. kokonaisturvallisuuteen, yhteiskunnan resilienssin vahvistamiseen sekä vaadittaviin uudistuksiin liittyviä elementtejä.

Suomen ja Ukrainan välillä solmittava sopimus turvallisuusyhteistyöstä on oikeudellisesti sitomaton asiakirja, joka kattaa puolustustarvikeviennin ja sotilaskoulutustuen lisäksi myös laajemman turvallisuusulottuvuuden, mukaan lukien poliittisen tuen Ukrainan EU- ja Nato-jäsenyyksille, tuen Ukrainan jälleenrakennukselle, kehitysyhteistyövaroilla rahoitettavan tuen, humanitaarisen avun sekä tuen Ukrainan uudistustarpeille.

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 28.3.-2.4.2024
EU-ministerivaliokunta 5.4.2024

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Maria Kauko, UM, maria.kauko@gov.fi, p. 0295 350 339
Laura Hassinen, UM, laura.hassinen@gov.fi, p. 0295 351 105
Anna Kemppi, VNEUS, anna.kemppi@gov.fi, p. 0295 160164
Tapio Rantanen, VNEUS, tapio.rantanen@gov.fi, p. 0295160223
Anna Hernberg, PLM, anna.hernberg@gov.fi, p. 0295 140 164
Jenna Kuitunen, SM, jenna.kuitunen@gov.fi, p. p. 0295 488 276
Johanna von Knorring-Rosenlew, VM, Johanna.vonknorring@gov.fi, p. 0295 530 23

VAHVA-tunnus

EU/40/2024