

CONV 246/02

WG VIII 1

MUISTIO

Lähettiläjä: Michel Barnier

Vastaanottaja: Valmistelukunnan jäsenet

Asia: Puolustusta käsittelevän työryhmän tehtäväkuvaus

Ohessa toimitetaan puolustusta käsittelevän työryhmän puheenjohtajan Michel Barnierin laatima muistio, jossa tehdään täsmennyksiä asiakirjassa CONV 206/02 olevaan tehtäväkuvaukseen työryhmän työskentelyn helpottamiseksi.

PUOLUSTUSTA KÄSITTELEVÄ TYÖRYHMÄ

Kysymys 1

1. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa määritellään ETPP:n ala. Se sisältää "kaikki Euroopan unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset, mukaan lukien (...) asteittain määriteltävä yhteinen puolustuspolitiikka, joka saattaa johtaa yhteiseen puolustukseen, jos Eurooppa-neuvosto niin päättää".
ETPP on siis hyvin laaja-alainen, ja yhteisen puolustuksen tavoite on kirjattu sopimukseen mahdollisuutena, joka saattaisi toteutua Eurooppa-neuvoston niin päättäessä ilman, että hallitustenvälistä konferenssia tarvitsisi erikseen kutsua koolle. Tämä päätös tulee kuitenkin saattaa kussakin jäsenvaltiossa osaksi kansallista lainsäädäntöä maan valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti.
2. Saman artiklan 2 kohdan mukaan turvallisuuskysymyksiin kuuluvat "humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen mukaan lukien". Uusi geopoliittinen konteksti ja sen toteaminen, että valtioidemme turvallisuutta uhkaavat useat konfliktit Euroopan unionia ympäröivillä alueilla, Balkanin kriisin yhteydessä valjennut kipeä tietoisuus siitä, että EU:n jäsenmailla ei ollut riittäviä ja sopivia sotilaallisia voimavaroja sellaisten kriisien hallintaan, jotka kuitenkin koskettivat niitä suoraan, ja tietoisuus siitä, että EU:n kannanotoilla ei toisin sanoen ole kansainvälisellä tasolla riittävää sotilaallista taustatukea, ovat kaikki tekijöitä, jotka saivat Kölnin Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 1999 aloittamaan kriisinhallintakyvyn kehittämisprosessin.
3. Petersbergin tehtävät, jotka on määritelty 17 artiklan 2 kohdassa, eivät kuitenkaan kata ETPP:n koko alaa. Syyskuun 11. päivän hyökkäyksien jälkeen onkin kysytty, voisivatko muut jäsenvaltiot ryhtyä EU-sopimuksen nojalla tiettyihin toimiin, jos samanlainen isku tai biologisilla tai kemiallisilla aseilla tehty isku kohdistuisi johonkin jäsenvaltioon, ja millaiset toimet voisivat mahdollisesti tulla kyseeseen.

Yhtätoista jäsenvaltiota sitoo sitä paitsi jo ennestään keskinäinen avunantositoumus Washingtonin sopimuksen 5 artiklan nojalla (Nato) ja kymmentä niistä koskee myös sitoumus Brysselin sopimuksen V artiklan nojalla (WEU).

4. *Työryhmän olisi pohdittava sitä, pitäisikö yhteiseen puolustukseen sitoutuminen kirjata perussopimukseen vai siihen liitettävään pöytäkirjaan, mahdollisesti valinnaisen osallistumislausekkeen kanssa niitä valtioita varten, jotka eivät vielä toistaiseksi haluaisi sitoutua yhteiseen puolustukseen tai joilla ei ole sitoutumisen edellyttämiä voimavaroja.*

Kysymys 2

5. Kölnissä kesäkuussa 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto päätti antaa Euroopan unionille tarvittavat keinot ja valmiudet hoitaa vastuullaan olevat tehtävät; se totesi erikseen, että unionilla tulisi olla "uskottavat sotilasvoimat". Kokoontuessaan Helsingissä joulukuussa 1999 Eurooppa-neuvosto hyväksyi vuoteen 2003 mennessä saavutettavan yleistavoitteen (Headline Goal): unionin tulisi pystyä jäsenvaltioiden vapaaehtoisen yhteistyön pohjalta saattamaan nopeasti toimintavalmiuteen kaikkiin Petersbergin tehtäviin kykenevät joukot ja ylläpitämään niitä. Tämä tarkoittaa kykyä saattaa toimintavalmiuteen jopa 15 prikaatia (50 000–60 000 sotilasta) 60 päivässä, ja tähän kuuluen niillä olisi oltava pienemmät nopean toiminnan voimavarat, joiden toimintavalmius on erittäin korkea. Tällaisia joukkoja tulisi kyetä ylläpitämään vähintään yhden vuoden ajan, tarpeelliseksi katsottua vuorottelua käyttäen. Näiden joukkojen olisi oltava sotilaallisesti omavaraisia siten, että niillä on tarpeelliset johtamis-, tiedustelu- ja logistiikkavalmiudet sekä muut tukitoiminnot ja lisäksi tarvittaessa ilma- ja merivoimien yksiköitä.
6. Helsingissä päätetyn yleistavoitteen saavuttamiseksi käynnissä olevan prosessin valvomiseksi on Brysselissä sittemmin järjestetty sotilaallisten voimavarojen parantamista käsitteleviä puolustusministeritason konferensseja.

Tämän prosessin tarkka erittely osoittaa, että vaikka puutteet on hyvin tunnistettu ei silti ole vielä ryhdytty riittäviin toimenpiteisiin niiden korjaamiseksi. Jäsenvaltioiden unionin käyttöön asettamat voimavarat ovat jo tiedossa, eikä niihin tällä hetkellä ole tulossa lisäyksiä tai parannuksia. Vain kaksi jäsenvaltiota on hiljattain ilmoittanut tuntuista lisäyksistä varustelubudjettiinsa. Vakavia puutteita on seuraavissa tekijöissä:

- johtamis-, viesti- ja valvontajärjestelmä
- strateginen tiedustelu ja käytössä olevien joukkojen valvonta ja suojele
- strateginen kuljetus
- todellinen käyttövalmius.

Näiden puutteiden korjaaminen vaatii investointeja, joita voidaan saada sekä kasvattamalla puolustusbudjetit että käyttämällä voimavaroja paremmin (ks. kysymys 6).

7. Riittävät sotilaalliset voimavarat muodostavat todellisen uskottavuustestin Euroopan unionin kyvylle johtaa kriisinhallintaoperaatioita ja laajemmin ottaen jäsenvaltioiden kyvylle vastata puolustusalan velvoitteisiinsa.

On siis sovittava järjestelyistä, joilla voidaan varmistaa, että jäsenvaltiot noudattavat puolustusvoimavaroja koskevia sitoumuksiaan. Yhtenä mahdollisuutena olisi noudattaa rahaliiton yhteydessä käytettyä mallia: määritettäisiin tiukat ehdot, jotka jäsenvaltioiden tulisi täyttää ennen kuin ne otettaisiin mukaan Euroopan unionin puolustuspoliittikkaan; lisäksi tehtäisiin sopimus, jota tulisi jatkossa noudattaa. Ne jäsenvaltiot, jotka eivät pystyisi tai olisi halukkaita osallistumaan tähän järjestelyyn, voisivat liittyä mukaan myöhemmin, mikäli pystyvät silloin täyttämään vaaditut ehdot.

Kysymys 3

8. Kohdissa I ja II käsitellyt seikat osoittavat, ettei kaikkien jäsenvaltioiden valmius edetä puolustuskysymyksissä ole välttämättä samanlainen. Eräät valtuuskunnan jäsenet ovat pohtineet, miten näitä Euroopan unionin sisällä ilmeneviä eroja halukkuudessa ja valmiuksissa voitaisiin käsitellä.
9. *Kriisinhallinnan alalla voitaisiin harkita joidenkin jäsenvaltioiden välisiä pidemmälle vietyjä yhteistyömuotoja, jotka antaisivat kyseisille jäsenvaltioille mahdollisuuden ryhtyä Euroopan unionin operaationa pidettävään operaatioon, jota muut jäsenvaltiot tukisivat implisiittisesti tai johon ne soveltaisivat rakentavaa äänestämästä pidättymistä.*

Keskinäisen avunannon ja sotilaallisten voimavarojen osalta järjestelyiden pitäisi olla sellaisia, että ne antavat jäsenvaltioille, jotka haluavat ja voivat syventää sitoumuksiaan, mahdollisuuden siihen.

Kysymys 4

10. Päätöksen kriisinhallintaoperaation aloittamisesta voi perustamissopimuksen mukaan tehdä ainoastaan neuvosto. Siksi Euroopan unionin poliisioperaation (EUPM) toimia Bosnia ja Hertsegovinassa koskeva neuvoston päätös oli muodoltaan yhteinen toiminta. Tällaisessa päätöksessä olisi määriteltävä operaation tavoite tai tavoitteet, operaation toteuttamisen aikana noudatettavat suuntaviivat sekä edellytykset, joiden mukaan kyseisellä hetkellä poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean (PTK) johdossa oleva korkea edustaja vastaa poliittisten, sotilaallisten ja poliisitoimintaan liittyvien näkökohtien toteuttamisesta. Korkea edustaja toimisi siis näiden toimenpiteiden osalta poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean suostumuksella. Nizzan Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan komitea huolehtii operaation poliittisesta valvonnasta ja strategisesta johdosta.

11. Perussopimuksen nykyisten määräysten mukaan ainoastaan neuvosto voi tehdä kriisinhallintaoperaatioiden toteuttamiseen liittyvät päätökset, joten se on joko kutsuttava koolle kiireellisesti tai sen on tehtävä päätökset kirjallisella menettelyllä. Nizzan sopimuksen 25 artiklassa määrätään neuvoston päätöksentekovaltuuksien siirtämisestä PTK:lle operaation keston ajaksi. Joissain tilanteissa erittäin nopea päätöksenteko saattaisi kuitenkin olla tarpeen, ennen kaikkea operaation komentajan esiin tuomiin vaatimuksiin vastaamiseksi.
12. *Työryhmän olisi pohdittava, miten varmistettaisiin nopea ja tehokas päätöksenteko operaation täytäntöönpanon aikana ja miten huolehdittaisiin siitä, että operaation sotilasvastuuhenkilöt kykenevät määrittelemään selkeät johtamisjärjestelyt.*

Kysymys 5

13. Jos kriisinhallintaoperaatio on sotilasoperaatio, sen suunnittelusta vastaavat operaation komentaja ja operatiivinen esikunta sotilaskomitean alaisuudessa. Sotilaskomiteaa avustaa Euroopan unionin sotilasesikunta. Jos käytetään Naton voimavaroja, operaation suunnittelusta huolehtivat Naton elimet.
14. Koska Euroopan unionilla on käytössään useita erilaisia kriisinhallintavälineitä (poliisi, oikeusvaltion vahvistaminen, siviilihallinnon lujittaminen, pelastuspalvelu ja humanitaarinen apu), on todennäköistä, että sotilasoperaatio olisi osa kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa, johon sisältyisi myös muita rinnakkain tai peräkkäin käytettäviä voimavaroja. Tämän vuoksi on välttämätöntä huolehtia Euroopan unionin aloitteeseen kuuluvien erilaisten voimavarojen johdonmukaisesta suunnittelusta.

15. *Työryhmän olisi tarkasteltava sitä, kuinka voitaisiin varmistaa sotilaallisten ja siviilivoimavarojen välinen koordinointi (ne voivat kuulua V osaston tai EY:n perustamissopimuksen alaan, jolloin niiden suunnittelusta vastaavat joko neuvoston pääsihteeristön uudet poliittis-sotilaalliset rakenteet tai komission yksiköt).*

Kysymys 6

16. SEU:n 17 artiklan 1 kohdan viimeisen alakohdan mukaan "yhteisen puolustuspolitiikan asteittaista määrittelyä tuetaan jäsenvaltioiden pitäessä sitä aiheellisenä jäsenvaltioiden välisellä puolustusmateriaaleja koskevalla yhteistyöllä".

Tällä hetkellä puolustusmateriaalialan yhteistyötä ei itse asiassa ole olemassa unionin tasolla. Jotkut jäsenvaltiot osallistuvat yhteistyömuotoihin, jotka ovat täysin hallitustenvälisiä ja kattavat ainoastaan joitain puolustusmateriaalialan politiikan osatekijöitä. Näitä ovat muun muassa OCCAR, jonka jäseninä ovat Yhdistynyt kuningaskunta, Ranska, Saksa ja Italia, sekä LOI, jonka jäseninä ovat edellä mainittujen neljän valtion lisäksi Espanja ja Ruotsi.

Lisäksi on olemassa puolustusmateriaalialan yhteistyötä käsittelevä foorumi WEAG, johon osallistuu 19 Euroopan maata, joista 14 on unionin ja 16 Naton jäseniä. Tässä yhteydessä on hyväksytty "master plan", jonka avulla on tarkoitus viedä eteenpäin Euroopan puolustusmateriaaliviraston perustamista, mutta vasta kun asianmukaiset edellytykset ovat täyttyneet. Useiden Euroopan maiden hallitusten ja yritysten välillä on myös olemassa yhteistyöjärjestelyjä tietyissä suurissa puolustusmateriaalialan hankkeissa (esim. Eurofighter).

17. Mutta 15 jäsenvaltion yhteenlasketut puolustusmäärärahat ovat 170,754 miljardia euroa (verrattuna Yhdysvaltojen puolustusmäärärahoihin, jotka ovat 285,257 miljardia dollaria). Jotta voitaisiin saavuttaa todellista edistymistä sotilaallisissa voimavaroissa, on parannettava puolustusmäärärahojen lisäksi myös hankintoja mittakaavaetujen aikaansaamiseksi sekä puolustusmateriaalialan tutkimusta ja kehitystä.

Työryhmä voisi tarkastella kysymystä siitä, voitaisiinko perussopimukseen sisällyttää puolustusmateriaalialan yhteistyön muotoja: Kaikkien jäsenvaltioiden välinen yhteistyö? Vapaaehtoinen yhteistyö, johon sisältyisi liittymisehtoja?

Työryhmä voisi myös tarkastella mahdollisuutta perustaa puolustusmateriaalivirasto, jonka tehtäviä (tutkimus, kehitys, hankinnat) ja toimintasääntöjä olisi tarkasteltava perusteellisesti.
