Puolustusministeriö KOKOUSRAPORTTI EU2015-00004

Hindrén Rasmus(PLM),
Koskenniemi Tuomas(UM)

09.09.2015

JULKINEN

Asia
Epävirallinen puolustusministerikokous Luxemburgissa 2.-3.9.2015

Kokous
02.09.2015 - 03.09.2015

Eurooppa-neuvoston seurannassa pahoiteltiin kesäkuun päätösten kunnianhimon puutetta, mutta painotettiin niiden toimeenpanon tärkeyttä. Jäsenmaiden kannat olivat melko hyvin sovitettavissa yhteen.

EU:n 2016 valmistuvaan uuteen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen strategiaan esitettiin puolustuspolitiikkaa koskevia syötteitä. Suomenkin ajama erillinen puolustusta koskeva strategia-asiakirja sai tukea. Muita keskeisiä teemoja Eurooppa-neuvoston päätösten toimeenpanossa ovat puolustusyhteistyön tiivistäminen, EU:n puolustustutkimuksen käynnistäminen, hybridiuhkiin vastaaminen, puolustusmenojen tehostaminen ja lisääminen, huoltovarmuus, konkreettiset suorituskykyhankkeet ja kumppanien kapasiteetin rakentaminen. Kumppanuudet olivat kokouksessa vahvasti esillä. EU:n ja Naton välistä yhteistyötä halutaan kehittää erityisesti hybridiuhkiin vastaamisessa, kun taas YK:n rooli korostuu nopeassa toiminnassa.

Komissio jatkaa aktiivisuuttaan puolustuskysymyksissä. Komission puheenjohtaja Junckerin neuvonantaja Michel Barnier esitti syväluotaavan arvion EU:n puolustusulottuvuuden kehittymisestä. Käytännön tasolla vuosi 2016 on komission näkökulmasta keskeinen muun muassa puolustusdirektiivien toimivuuden arvioimisessa ja huoltovarmuudessa.

Jäsenmaat ilmaisivat tukensa EUNAVFOR Medin toiseen vaiheeseen siirtymiselle. YK-mandaattia ja Libyan kutsua toivottiin pian. Saatiin lyhyet tilannekatsaukset myös muihin kriisinhallintaoperaatioihin. Keskustelussa painottui kriisinhallinnan ja pakolaiskriisin yhteys: kyse on turvallisuussektorin vahvistamisesta ja siten alkusyihin puuttumisesta. Todettiin tarve tarkastella mandaatteja tältä osin. YTPP-välineiden käyttämistä pakolaiskriisiin puuttumiseen toivottiin selvitettävän erityisesti Länsi-Balkanilla.

1. istunto: Eurooppa-neuvoston seuranta

Puheenjohtajana toiminut **Luxemburgin puolustusministeri Etienne Schneider** korosti, että kesäkuun Eurooppa-neuvosto tarjoaa selkeän tiekartan jatkotyölle. Avaintavoitteita ovat turvallisuus- ja puolustuspolitiikan strateginen ohjaus, puolustusmenojen lisääminen ja laadullinen parantaminen,

suorituskykyjen kehittäminen sekä EU:n rahoitusinstrumenttien parempi hyödyntäminen puolustuksessa. Lisäksi hybridiuhkiin tulee vastata aiempaa tehokkaammin ja kolmansien maiden kapasiteetteja tulee kehittää.

Ulkosuhdehallinnon varapääsihteeri Maciej Popowski tarkensi tavoitteita hybridiuhkiin torjunnassa. Kyse on vakavasta uhasta, joka vaatii yhteiskuntien kriisinsietokyvyn (*resilience*) kehittämistä niin EU:n instituutioissa, jäsenmaissa kuin myös kumppanimaissa. Tilannetietoisuutta tulee parantaa, mitä tukee myös uuden tilannekuvaa kokoavan yksikön (*hybrid fusion cell*) muodostaminen EU:lle. Kumppanuudet ovat avainasemassa. Naton kanssa on tehtävä yhteistyötä ja kolmansien maiden kykyjen kehittämistä on tuettava. Popowski totesi, että kolmansien maiden kapasiteetin kehittämistä ja turvallisuussektoreiden reformoimista (SSR) varten saatetaan luoda erillinen EU:n rahoitusinstrumentti.

Euroopan puolustusviraston (EDA) johtaja Jorge Domecq painotti neljää asiaa: puolustusmenoja, tutkimus- ja kehitystoimintaa, hybridiuhkia ja toimintatapojen tarkastelua. Puolustusmenot ovat Euroopassa laskeneet eikä yhteistyön tiivistyminen ole näkynyt budjettien käytössä. Ensimmäinen uhri on tutkimus, jonka alhainen rahoitustaso johtaa suorituskykyjen heikkenemiseen pidemmällä aikavälillä. EDA tukee EU:n puolustustutkimuksen kehittämistä, jossa pääkeinona on komission vetämä tutkimuksen valmistelutoimi (*preparatory action*). Tutkimuksen tulee Domecqin mukaan keskittyä nimenomaisesti puolustuksen tarpeisiin ja sen pohjana tulee käyttää EU:n suorituskykyjen kehittämissuunnitelmaa (CDP). Valmistelutoimeen haetaan jäsenmaiden ohjausta marraskuun ministerijohtokunnassa. Hybridiuhkien merkitystä suorituskykyjen kehittämiselle analysoidaan parhaillaan. Vuonna 2016 järjestetään sotapeli, jonka pohjalta tarkennetaan suorituskykyvaatimuksia. Lopuksi Domecq pyysi jäsenmaita tukemaan Korkea edustaja Mogherinin tulevaa budjettiesitystä, jotta budjetin reaalinen lasku saataisiin pysäytettyä. Myös viraston kolmen vuoden toiminnan suunnitteluasiakirja on tulossa jäsenmaiden tarkasteluun lähiviikkoina. Domecq myös mainitsi, että EDA:ssa on 27 kansallisen asiantuntijan tehtävää, joista seitsemän on avoinna ja pyysi jäsenmaita esittämään kandidaatteja.

Komission puheenvuoron piti **sisämarkkina- ja teollisuusosaston (DG GROW) uusi pääjohtaja Lowri Evans**. Komissio toimii puolustusyhteistyön tukena, erityisesti tutkimuksen saralla. Keskeisiä ovat myös puolustusdirektiivit, joiden toimivuutta arvioiva raportti valmistuu joulukuussa 2016. Hankintadirektiiviin pyritään löytämään kaikille sopiva tasapaino ja siirtodirektiivin käytettävyyttä pyritään lisäämään. Huoltovarmuutta koskevia aloitteita kootaan parhaillaan ja asiaa koskeva tiekartta valmistuu vuoden 2016 alkupuolella. Alueelliset huoltovarmuusaloitteet on myös määrä huomioida kokonaisuudessa. Evans nosti esiin pienten ja keskisuurten puolustusteollisten yritysten aseman, jota pyritään kehittämään mm. parantamalla pääsyä EU-rahoitukseen. Tärkeänä osa-alueena Evans mainitsi myös avaruuden, jossa on käynnissä useita hankkeita mm. tilannekuvan ylläpitämisen ja satelliittiviestinnän (GOVSATCOM) saralla. Lopuksi Evans nosti esiin kapasiteetin rakentamisen, jossa ulkosuhdehallinnon ja jäsenmaiden toiveista huolimatta ei hänen mukaansa ole odotettavissa nopeaa edistymistä. Erillisen rahoitusinstrumentin luominen olisi mahdollista vasta vuoden 2020 jälkeen.

Naton apulaispääsihteeri Heinrich Brauss kertoi vuoden 2016 Varsovan huippukokouksen valmisteluista. Esillä on Naton hybridistrategia, jossa on sekä sisäinen että ulkoinen ulottuvuus. Sisäisesti pyritään kehittämään päätöksentekoa ja prosesseja, ulkoisesti pohditaan Naton roolia osana kansainvälisen yhteisön kokonaistoimia. Strategian osa-alueita ovat tilannekuva, strateginen viestintä, kyberpuolustus ja siviili-sotilasyhteistyö. Laajemmin Varsovassa on määrä tarkastella Naton sopeuttamista nykyajan turvallisuushaasteisiin. Tarkastelu jakautuu kolmeen koriin: poliittinen, sotilaallinen ja institutionaalinen. Brauss painotti, että EU:n ja Naton intressit ja aikataulut ovat hyvin linjassa toistensa kanssa.

Komission puheenjohtaja Junckerin puolustus- ja turvallisuuspoliittinen neuvonantaja Michel Barnier piti laajan ja eteenpäin katsovan puheenvuoron, jossa avasi tulevaisuuden haasteita ja kehitysmahdollisuuksia. Euroopan on päivitettävä strategiaansa ja lähestymistapaansa. Puolustuksen roolia kokonaisstrategiassa on kirkastettava. Jäsenmaiden on hyödynnettävä lisäarvoa, jota EU kykenee tarjoamaan, mm. hybridiuhkiin vastaamisessa. Tulisi laatia puolustusta koskeva valkoinen kirja (*Defence White Paper*), jossa päivitettäisiin EU:n tavoitteet suorituskykyjen kehittämistä ja niiden käyttöä koskien. Helsingin huippukokouksessa 1999 sovittu joukkotavoite tulisi päivittää. Barnier painotti myös taisteluosastojen käyttämisen ja EU:n oman operaatioesikunnan luomisen tarvetta. Myös pysyvä rakenteellinen yhteistyö on mahdollisuus. Ennen kaikkea

tulisi katsoa riittävän kauas tulevaisuuteen ja investoida sitä ajatellen. Varsinkin tutkimus- ja kehitystoiminta on avainasemassa. Puolustusteollisuuden kilpailukykyä on kehitettävä, mikä merkitsee myös yhdessä tekemisen lisäämistä. Valkoisessa kirjassa tulisikin määrittää myös yhteiset tarpeet. Yhteisten kykyjen luomista varten komissiolla on osaamista ja budjettia, kyse on jäsenmaiden halusta ja valmiudesta hyödyntää näitä työkaluja. Myös huoltovarmuuteen on panostettava, erityisesti pidemmällä aikavälillä. Suuntana tulee olla puolustusunioni, jota varten tarvittavat välineet ovat jo olemassa, mm. Lissabonin sopimukseen kirjattuna. Euroopan puolustuksen tulee olla poliittisesti määrätietoisempaa. Myös Nato odottaa EU:lta enemmän, ja vahvempi EU merkitsee vahvempaa Natoa.

YK:n apulaispääsihteeri Hervé Ladsous nosti puheenvuorossaan esille nopean toiminnan ja kertoi YK:n laatimasta taisteluosastojen (*Battlegroups, BG*) käytettävyyttä koskevasta paperista. YK toivoisi, että taisteluosastot voitaisiin asettaa YK:n komentoon yksittäisissä operaatioissa, mutta YK olisi valmis tietyin edellytyksin rahoittamaan taisteluosastojen käyttöä myös siinä tapauksessa, että ne säilyvät EU:n komennossa. Tämä veisi taloudellista painetta pois valmiusvuorossa olevilta jäsenmailta. Ladsous mainitsi myös YK:n ja Yhdysvaltain järjestämän rauhanturvaamisen huippukokouksen, jossa odotetaan merkittäviä uusia joukkokontribuutioita YK-operaatioihin. Kokoukseen kutsutaan 30-40 maata.

Keskustelu oli odotetun laajaa ja paikoitellen poukkoilevaa. Muutamaan aiempaan kokoukseen verrattuna keskustelun henki oli rakentavampi ja eteenpäin katsovampi. Useammat maat toivat ilmi pettymyksensä kesäkuun Eurooppa-neuvostoon ja sen päätelmiin. Samalla korostettiin, että useita tarvittavia päätöksiä on tehty ja nyt on niiden toimeenpanon aika.

Jäsenmaat toivat esiin näkemyksiään erityisesti strategiatyöhön ja siihen, miten puolustusta tulisi käsitellä tulevassa strategiassa ja sen toimeenpanossa. Puolustukselle toivottiin selkeää painotusta ja ohjausta. Strategian tulisi tarjota tiekartta sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiselle ja määrittää EU:n puolustusta koskeva tavoitetaso uudelleen. Toisaalta strategia tulisi muuntaa toteuttamiskelpoisiksi toimenpiteiksi, missä eräiden maiden mielestä esimerkiksi puolustusta koskeva valkoinen kirja tai vastaava asiakirja olisi hyödyksi. Tiukempaa poliittista ohjausta tarvitaan.

Ukrainan kriisi ja Venäjän toiminta nousivat esille muutamissa puheenvuoroissa. Maat halusivat, että itäisestä kumppanuudesta tehdään selkeä painopisteteema strategiaan. Myös koulutus- ja materiaalitukea itäisille kumppaneille toivottiin kasvatettavan. Ylipäänsä eteneminen kapasiteetin rakentamisaloitteissa nähtiin tärkeänä.

Hybridiuhkia sivuttiin useimmissa puheenvuoroissa. Erityisesti EU-Nato -yhteistyön merkitystä korostettiin. Puolustusyhteistyölle haluttiin uusia kannustimia, kuten ALV-vapaus ja konkreettisten suorituskykyhankkeiden merkitystä korostettiin. Puolustusmenojen määrän kasvattamista ja laadun parantamista korostettiin. Yksittäiset maat painottivat sitoutumista 2%:n tasoon bruttokansantuotteesta. YK:n taisteluosastoja koskevaa paperia pidettiin hyvänä avauksena ja yhteistyötä YK:n kanssa korostettiin. Huoltovarmuutta painotettiin muutamissa puheenvuoroissa.

Suomi piti kesäkuun Eurooppa-neuvoston tavoitetasoa liian alhaisena, mutta korosti tehtyjen päätösten toimeenpanon tärkeyttä. Suomi nosti esiin kaksi teemaa: strategiatyön ja huoltovarmuuden. Strategiatyön tulee tarjota ohjausta puolustusyhteistyölle, esimerkiksi puolustusta koskevan valkoisen kirjan muodossa. Hybridiuhat tulee huomioida strategiassa, minkä lisäksi vaaditaan konkreettisia toimia. Huoltovarmuus on keskeinen teema, jota koskevat järjestelyt tulee saattaa sitovammaksi, esimerkiksi neuvoston päätöksellä. Marraskuun neuvostossa tulee keskittyä yksittäisiin teemoihin ja käsittely on valmisteltava huolellisesti.

Puheenjohtaja Schneider painotti yhteenvedossaan aiemmin tehtyjen päätösten toimeenpanoa.

2. työistunto: Käynnissä olevat kriisinhallintaoperaatiot

Toinen työistunto käsitteli EU:n kriisinhallintaoperaatioita. Keskustelu kuitenkin laajeni siirtolaisuuteen ja YTPP:n rooliin pakolaiskriisin kohtaamisessa. Erityishuomio kohdistui Välimeren EUNAVFOR MED -operaatioon.

Kokoukseen saapunut **Korkea edustaja Federica Mogherini** totesi, että EU:n laajoista toimista pakolaiskriisiin vastaamiseksi EUNAVFOR MED osuu puolustusministerien toimintakenttään. EU-toimien välitön prioriteetti on henkien pelastaminen ja pitkän aikavälin tavoite kriisin alkusyihin puuttuminen. Näiden väliin mahtuu kuitenkin paljon, kuten turvapaikkojen myöntäminen ja salakuljettajien verkostoihin puuttuminen. KE kiitti EUNAVFOR:n nopeaa käynnistämistä uskoen sen osoittavan, että poliittisen tahdon löytyessä EU kykenee toimimaan nopeasti ja yhtenäisesti. Ensimmäisen vaiheen tavoitteet on saavutettu, joten nyt on aika siirtyä seuraaviin. Tämä on tärkeää niin operatiivisesti kuin poliittisesti, siirtolaiskriisissä on pelissä myös Euroopan uskottavuus. Mahdollinen päätös vaatii kuitenkin tuekseen riittävät suorituskyvyt. Libyan poliittista prosessia on vaikea ennakoida millään tavoin, mutta operaation oikeusperusta turvataan tarkoin.

Muiden operaatioiden osalta KE nosti esiin EUTM Malin roolin rauhanprosessin tukena, Keski-Afrikan tasavallassa eteen tulevat päätökset asevoimien kouluttamisesta sekä Afrikan sarven missioiden ja operaatioiden strategisen yhteiskatsauksen. EUFOR Althea käy jo toista vuosikymmentään, mutta perusolosuhteet eivät ole muuttuneet. YK-mandaatin uudistaminen on valmisteltava huolella. EUSEC RD Congo on hyvä esimerkki vastuunsiirrosta YTPP-operaatiolta muille EU-instrumenteille.

Sotilaskomitean puheenjohtaja de Rousiers loi lyhyen tilannekatsauksen käynnissä oleviin kriisinhallintaoperaatioihin:

> Koulutus- ja neuvonanto-operaatiot: EUMAM RCA:ssa oleellinen kysymys on asevoimien saattaminen toimintakykyiseksi ja demokraattiseen kontrolliin. Tämä vaatii koulutustukea ja mahdollisesti myös -infrastruktuuria. Tulee pohtia EU:n toimien jatkoa vuoden loppuun suunniteltujen vaalien jälkeen. EUTM Somalia on kouluttanut jo noin 5000 sotilasta. Operaatiolla on ollut myös tärkeä rooli Mogadishun turvallisuustilanteen vakauttamisessa. EUTM on tehnyt koulutus- ja materiaalituen kehyksessä useita ehdotuksia, jotka odottavat rahoituspäätöksiä. EUTM Mali on Malin asevoimien kehittämisen kulmakiviä. Jatkuvuuteen pyritään mm. kouluttajia kouluttamalla. Saavutetut menestykset on pyrittävä turvaamaan turvallisuustilanteen heikentyessä. Syksyn strateginen katsaus on mahdollisuus sopeuttaa operaation toimintaa.
>
> Toimeenpanevat operaatiot: EUFOR Althean merkitys säilyy radikalisaation ja kansan jakautuneisuuden uhatessa yhä Bosnia-Hertsegovinan vakautta. Nato-yhteistyön merkitys on oleellista. EUNAVFOR Atalanta on ollut menestys taistelussa merirosvoutta vastaan. Strateginen katsaus luo edellytykset pohtia jossain vaiheessa eteen tulevaa transitiota. EUSEC RD Congo elää mikromissiona viimeistä mandaattiaan.

EUNAVFOR Medin tilannekatsauksen antoi **operaatiokomentaja kontra-amiraali Credendino**. EUNAVFORin käynnistäminen tapahtui tehokkaasti ja nyt ensimmäisen vaiheen sotilaalliset tavoitteet on saavutettu. Seuraavaan vaiheeseen siirtyminen edellyttää neuvoston päätöstä, mutta myös riittävät suorituskyvyt. Toimintaedellytyksiin vaikuttaa myös se, että salakuljettajat ovat sopeuttaneet toimintaansa eivätkä pääsääntöisesti itse tule kansainvälisille vesialueille.

YK:n rauhanturvasta vastaava alipääsihteeri Hervé Ladsous kiitti hänkin EUNAVFOR Medin nopeaa käynnistämistä. Malissa MINUSMA on ollut suuren paineen alla, tilanteen vakauttamiseksi työskennellään Naton ja EU:n kanssa. Ladsous kiitti EU-maiden osallistumista YK-operaatioihin. Hän nosti esiin syytteet YK-rauhanturvaajien seksuaalirikkomuksista ja painotti, että asia otetaan vakavasti. Keski-Afrikan tasavallan osalta on syytä yhdessä pohtia jatkoa. Lopuksi Ladsous ilmaisi huolensa Burundin levottoman tilanteen vaikutuksista Suurten järvien alueella.

Jäsenmaat ilmaisivat tukensa EUNAVFOR Medin seuraavaan vaiheeseen siirtymiselle. Operaation varsinaisten tavoitteiden katsottiin vaativan vahvempia toimia: pelissä on EU:n uskottavuus. Eräät maat ilmaisivat valmiutensa kontribuoida. Soraääniä ei kuulunut, joskin poliittisen prosessin ensisijaisuutta ja kansainvälistä oikeutta painotettiin yhä vahvasti.

Pakolaiskriisi leimasi myös keskustelua muista operaatioista. Operaatioille vaadittiin yleisesti vahvempia mandaatteja pakolaisongelmien alkusyihin puuttumiseksi. Turvallisuussektorin uudistamisen tärkeyttä ja

turvallisuuden ja kehityksen systemaattisempaa linkittämistä painotettiin. Lisäksi haluttiin selvittää YTPP-välineiden käyttöä pakolaiskriisin hoitamisessa erityisesti Länsi-Balkanilla.

Suomi totesi maan uuden hallituksen jatkavan aktiivista osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan. Välimeren kriisi ansaitsee kaiken huomion. Suomi osallistuu EUNAVFOR:iin tällä hetkellä enintään kymmenellä henkilöllä ja on valmis osallistumaan toiseen vaiheeseen alustarkastusosastolla, mikäli sopiva kumppani löytyy.

KE Mogherini veti yhteen, että jäsenmaat ovat valmiita etenemään EUNAVFOR MEDissä. Kansainvälisen oikeuden noudattaminen on tärkeää, ja YK-mandaatti helpottaisi myös hänen omaa työtään. Ponnisteluja jatketaan niin Libyassa kuin New Yorkissa. Vaiheesta toiseen siirtyminen käsitellään yhdessä kaikissa kohdin. Mogherini noteerasi jäsenmaiden huolet Länsi-Balkanin osalta. EU:lta vaaditaan toimia, mutta kyse on enemmän sisäisestä turvallisuudesta.

Suomen edustajat
PLMI Niinistö ja virkamiesvaltuuskunta

Asiakirjat

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi