Puolustusministeriö NEUVOSTORAPORTTI PLM2016-00007

Hindrén Rasmus(PLM) 08.02.2016

Asia
Epävirallinen puolustusministerikokous Amsterdamissa 4.-5.2.2016

Kokous
04.02.2016 - 05.02.2016

Turvallisuusympäristö on muuttunut, minkä tulee heijastua sekä strategiatyössä että käytännön puolustusyhteistyössä. Puolustusyhteistyön tiivistämistä tuettiin entistä suoremmin äänenpainoin, mutta toimeenpanoa pidettiin liian hitaana. Politiikkakehys muodostaa hyvän pohjan, mutta hankkeita tarvitaan lisää. EU-Nato -yhteistyötä ja tarvetta viestien koordinointiin korostettiin.

Komission puolustusalan toimintasuunnitelma valmistuu tämän vuoden aikana. Jäsenmaat korostivat toimintasuunnitelman ja EU:n tekeillä olevan globaalistrategian yhdistämistä toisiinsa. Eurooppalaisen puolustusteollisuuden ylläpitäminen nähtiin toimintakyvyn edellytyksenä. EU:n strategisen autonomian tavoitetason määrittelemistä pidettiin tärkeänä.

EU:n Afrikassa toimivien kriisinhallintaoperaatioiden jatkoa tarkastellaan alkuvuoden aikana. Jäsenmaat vahvistivat uusia kontribuutioitaan erityisesti EUTM Maliin ja YK:n MINUSMA-operaatioon. Useat maat pohtivat edelleen mahdollisia lisäkontribuutioitaan vastauksena Ranskan pyyntöihin. Ranska kiitteli jäsenmaita saamastaan merkittävästä tuesta.

Strategiakeskustelussa korostettiin, että YTPP:n ja puolustuksen on oltava strategian ytimessä. Lissabonin sopimuksen täysimääräistä hyödyntämistä painotettiin. Moni myös korosti yhteistyötä Naton kanssa. YTPP:ta ja puolustusta koskevan strategia-asiakirjan laatimista painotettiin. Puheenjohtaja ei tehnyt keskustelusta kattavaa yhteenvetoa.

Puheenjohtaja, korkea edustaja (KE) Mogherini listasi vuoden kolme pääasiaa puolustusministereille: eurooppalainen puolustusyhteistyö, EU:n operaatiot ja globaalistrategia. Kaikki kolme aihetta olivat kokouksen asialistalla.

Ranskan puolustusministeri Le Drian antoi tilannekatsauksen keskinäisen avunannon lausekkeen (artikla 42.7.) toimeenpanoon. Ranska kiitteli artiklan mahdollistamaa joustavuutta ja kiitti jäsenmaita kaikista kontribuutioista. Kontribuutiot ovat merkittäviä ja osoitus siitä, kuinka vahvoja jäsenmaat voivat yhdessä olla. Kontribuutiot EU- ja YK-operaatioihin ovat mahdollistaneet Ranskan joukkojen vapauttamisen muihin tehtäviin.

1. Puolustusyhteistyö

KE Mogherini totesi EU:n toimivan turvallisuuden tuottajana, niin lähellä Eurooppaa kuin kauempanakin. Tehtävässä tarvittaviin suorituskykyihin tulee panostaa. Silti puolustukseen käytetään edelleen aiempaa vähemmän rahaa. Puolustukseen tulee investoida kahdella tavalla: tarvitsemme isommat puolustusbudjetit ja ne tulee käyttää viisaammin.

Puolustusyhteistyö on välttämätöntä ja puolustuksen uudelleen kansallistamista täytyy välttää. Kyse on kaikkien EU-maiden yhteisestä ponnistuksesta, jolla on myös teollinen ulottuvuus. Kaikki tietävät, mitä on tehtävä, mutta poliittisen tahdon muuntaminen käytännön toimiksi ei ole edennyt riittävästi. Puolustus säilyy jäsenmaiden vetovastuulla, mutta koordinaatiota tarvitaan. EU:n instrumentteja on käytettävä tehokkaasti. Kansalaisilla on kasvava tarve turvallisuudentunteelle ja EU-tason yhteistyölle on laaja tuki. Yhteistyötä voidaan tehdä monilla eri foorumeilla, kunhan saadaan aikaan lisäarvoa. Retoriikasta on siirryttävä tekoihin, mutta siinä tarvitaan ministereiden poliittista johtajuutta.

Komissio antoi tilannekatsauksen puolustusalan toimintasuunnitelman (European Defence Action Plan) valmisteluihin. Valmistelu on vielä alkuvaiheessa, mutta painopiste on puolustuksen tarpeissa. Jäsenmaiden tulee määrittää vaadittava strategisen autonomian taso, mutta myös komissio asettaa lähtökohtia. Euroopan tulee ylläpitää vahva puolustusteollisuus, joka on globaalisti kilpailukykyinen, muuten ei voida puhua strategisesta autonomiasta. Maailmalla on meneillään teknologinen vallankumous ja moni innovaatio tulee yksityiseltä sektorilta, joten täytyy ottaa huomioon myös pienet ja keskisuuret yritykset. Synergiaa avaruuspolitiikan ja puolustuksen kesken on löydettävissä, sama pätee myös tutkimukseen. Toimintasuunnitelmassa huomioidaan myös mm. huoltovarmuus ja nanoteknologiat. Toimintasuunnitelman pitää olla yhteensopiva myös valmisteilla olevan globaalistrategian kanssa. Toimintasuunnitelman odotetaan valmistuvan ensi syksynä.

Komission puheenjohtaja Junckerin puolustus- ja turvallisuusasioiden neuvonantaja Michel Barnier muistutti, että 2016 on kriittinen vuosi paitsi puolustukselle myös koko EU:lle. Barnier peräänkuulutti poliittista tahtoa kohdata EU:n rajoille ilmaantuneet uhkatekijät. Sopimuskehikko on riittävä, mutta sopimuksiin ei kyetä kirjaamaan poliittista tahtoa. Edistys riippuu jäsenmaista ja niiden poliittisesta johtajuudesta. Globaalistrategian pitää pohjautua yhteisen turvallisuuden ajatukselle, joka konkretisoidaan operatiivisella toiminnalla. Strategian pitää olla kunnianhimoinen ja se täytyy viedä käytäntöön. Yksi avainkysymys Naton Varsovan huippukokouksessa on EU-yhteistyö. Teollinen pohja on tärkeä, sillä ilman teollisuutta ei ole suorituskykyäkään. Komission toimintasuunnitelmalla on tässä tärkeä rooli.

Euroopan puolustusviraston (EDA) toimitusjohtaja Domecq muistutti EDA:n tukevan puolustusyhteistyötä. Yhteistyön määrä ei kuitenkaan vastaa tarvetta. EDA:a pitäisi hyödyntää nykyistä enemmän, kyse on jäsenmaiden omasta virastosta. Yhteistyö komission kanssa on noussut uudelle tasolle toimintasuunnitelman valmistelun myötä. Kyse on viime kädessä ”puolustuksen normalisoinnista”, jonka myötä puolustuksen saisi saman EU-instrumenttien tuen kuin muutkin politiikkasektorit. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välinen yhteys tiivistyy.

Naton pääsihteeri Stoltenberg totesi eurooppalaisen puolustusyhteistyön olevan tärkeää EU:lle, mutta myös Natolle. Vahva EU on Naton etu. Tärkeitä askeleita on otettu oikeaan suuntaan, esimerkkinä Obaman hallinnon tuore ilmoitus, jossa varat puolustusyhteistyöhön Euroopassa lähes nelinkertaistetaan. Kyseessä on tärkeä signaali siitä, että Yhdysvallat pitää kiinni sitoumuksistaan Euroopan turvallisuudesta. Puolustusmenojen osalta ollaan viimein tilanteessa, jossa budjettien laskusuuntaus on pysähtynyt. Budjetteja pitäisi nyt kasvattaa. EU-Nato -yhteistyön syventäminen on tärkeää myös teollisuudelle. Myös Nato tukee vahvaa eurooppalaista puolustusteollisuutta. Varsovan huippukokouksessa olisi saatava ulos vahva viesti EU-Nato -yhteistyöstä.

Keskustelussa esitettiin arvioita turvallisuusympäristön muutoksista ja siitä seuraavasta tarpeesta tiivistää yhteistyötä sekä erityisesti puolustusteollisuuden roolista suorituskykyjen tuottajana. Useat jäsenmaat totesivat Euroopan turvallisuusympäristön puhuvan selvää kieltä vahvemman puolustusyhteistyön ja yhteisen puolustuksen tarpeesta. Tarvitaan yhteisymmärrys uhkista ja riskeistä sekä kuinka aiomme niihin vastata. Globaalistrategiassa on oltava vahva puolustusulottuvuus. Yleisesti korostettiin synergiaa käynnissä olevien strategiaprosessien kesken.

Puolustusyhteistyön politiikkakehys nähtiin edelleen toimivana pohja-asiakirjana, jonka toimeenpanoon tulee kiinnittää huomiota.

Jäsenmaat tukivat myös puolustusteollisen yhteistyön syventämistä. Muutamat maat kuitenkin huomauttivat, että puolustuspolitiikan tulee kulkea edellä ja teollisuuden seurata perässä, eikä päinvastoin. Tuotettujen suorituskykyjen tulee perustua Euroopan operatiivisiin tarpeisiin. Komission toimintasuunnitelman nähdään muodostavan keskeisen linkin teollisuuden ja puolustuspoliittisen tavoitetilan välille.

Suorituskykyjen ylläpitäminen edellyttää innovaatiota ja investointia yhteisvoimin, sillä yhdenkään maan omat voimat eivät siihen riitä. Erityisesti tutkimus mainittiin tärkeänä yhteistyöalana. Huomiota tulee kiinnittää varsinkin puolustusalan pk-yritysten toimintaedellytysten parantamiseen.

Myös alueellisten yhteistyöjärjestelyiden ja halukkaiden pienryhmien ja klustereiden merkitystä korostettiin. EU-Nato -yhteistyön tarpeen nähtiin myös lisääntyneen.

Suomi totesi, että puolustusyhteistyössä tulisi ongelmien sijaan keskittyä ratkaisujen etsimiseen. Puolustusyhteistyön politiikkakehys on hyvä pohja yhteistyölle, mutta lisäksi esimerkiksi suunnitteluprosesseja tulisi yhtenäistää. EU:n lisäarvo syntyy yhtäältä siitä, miten EU tarjoaa työkaluja jäsenmaille niiden puolustuskyvyn vahvistamiseen, mutta toisaalta myös EU:n yhtenäisyydestä sekä sen kriisinsietokyvystä ja toimintakyvystä. Komission puolustusalan toimintasuunnitelma on keskeinen osa EU:n puolustuspolitiikan kokonaisuutta. Sen tulisi edistää EU:n itsenäistä toimintakykyä, mikä pitää sisällään myös huoltovarmuuden. Huoltovarmuuden ja sen osana toimitusvarmuuden parantaminen unionin sisällä on Suomen kannalta kriittisen tärkeää.

Yhteenvedossaan **Mogherini** painotti, että Nato-yhteistyön syventämistä ja synkronointia jatkettava. Instrumenttien valmistelu jatkuu. Jäsenmaat ovat kuljettajan paikalla, mutta pelkän istumisen lisäksi tulee myös ohjata. Konkreettisten toimien puutetta on mahdotonta perustella kansalaisille.

2. Operaatiot

Mogherini esitti keskustelun keskittämistä Afrikan operaatioihin, mutta kävi alustuksessaan läpi ajankohtaisia turvallisuushaasteita myös laajemmin. Kapasiteetinrakentamiseen (*capacity building*) tähtäävää työtä tehdään paljon, mutta sitä voitaisiin paitsi tiivistää, myös alueellistaa. Sahelin alueen merkitys Euroopan turvallisuudelle on erittäin keskeinen. Maastamuutto, terrorismi, köyhyys ja sosiaaliset ongelmat muodostavat vaarallisen yhdistelmän, jota Daesh ja Boko Haram hyödyntävät.

Libyan osalta EU seuraa tiiviisti poliittista tilannetta ja ponnisteluja hallituksen muodostamiseksi. Libyalaisten kanssa on alustavasti keskusteltu EU:n mahdollisuuksista tukea heidän turvallisuussektoriaan. 100 M€ tukipaketti on valmiina Libyan viranomaisille, kun he saavat työnsä käyntiin. Osa-alueita ovat mm. rajaturvallisuus, koulutus ja hallintorakenteiden pystyttäminen. EUNAVFOR Sofian nykyinen rooli on tärkeä ja turvattava, joten spekulaatiot tulevaisuuden laajentamisesta pitäisi jättää taustalle.

Afrikan sarven operaatioita on jatkettu ja niillä on edelleen tärkeä työ tehtävänä. Jäsenmaiden kontribuutioita operaatioihin tarvitaan jatkossakin. Merirosvouden uhka on edelleen olemassa ja se on pidettävä aisoissa.

Syyriassa EU:n kontribuutio on noussut 2,4 mrd euroon. EU-operaatiota ei ole suunnitteilla, mutta EU työskentelee jatkuvasti poliittisen ratkaisun löytämiseksi.

Stoltenberg korosti Afganistanin merkitystä Naton tärkeimpänä operaationa ja sen riippuvaisuutta EU:n ja Naton ulkopuolisten kumppaneiden tuesta. Tukea Afganistanin viranomaisille jatketaan. Huippukokouksen päätelmiä ei voi ennakoida, mutta tuki joka tapauksessa jatkuu niin neuvonantona kuin rahoituksenakin. Stoltenberg ilmaisi huolen Afganistanin poliisin kouluttamisesta, joka on avainasemassa maan turvallisuuden kannalta, ja toivoi EU:n tukea tässä myös jatkossa.

Merioperaatioissa on tehtävä EU:n ja Naton kesken kiinteää yhteistyötä koordinaatiossa ja suunnittelussa. Merirosvouden torjuntaan keskittynyt Ocean Shield -operaatio on päätetty lakkauttaa, mutta tilannekuva ja yhteydet merirosvoutta edelleen torjuviin tahoihin ylläpidetään. Libyassa Nato tukee EU:n ponnisteluja Libyan tukemiseksi. Nato on valmis tukemaan Libyaa, jos Libyan uusi hallitus niin haluaa. Kyse ei ole taisteluoperaatiosta vaan kapasiteetin rakentamisesta. Naton Turkki-operaatiossa kyse on tuen osoittamisesta liittolaismaalle (Patriot-ohjuksia, merivoimien aluksia ja AWACS-tukea) Venäjän kiihdyttäessä iskujaan ja kasvattaessaan läsnäoloaan alueella.

YK:n rauhanturvaoperaatioista vastaava alipääsihteeri Ladsous totesi vuoden 2015 olleen dynaaminen vuosi rauhanturvaamisessa. YK sai syyskuussa ennätysmäärän kontribuutioita jäsenmailta. Haasteena on toimeenpanna tämä noin 10.000 sotilaan tuki vuoden 2016 loppuun mennessä. Tuki Ranskalle terrori-iskujen jälkeen on ollut mittavaa, erityisesti MINUSMAn puitteissa. Ladsous kannusti EU-maita koordinoimaan tukeaan. Libyassa tarvitaan ensin poliittisen viitekehyksen ja selkeän vision ennen mahdollista operaatiota. Ladsous nosti esiin myös nopean toimintakyvyn kehittämisen, joka on kaikkialla asialistalla. YK:ssa seurataan EU:n taisteluosastojen kehitystä tarkkaan.

Puheenvuoroissa muistutettiin, että mikään esillä olevista operaatioista ei tule päättymään kovin pian. Tarvitaan kärsivällisyyttä ja strategista kestävyyttä, myös poliittisella tasolla.

Useat maat ilmoittivat uusista tai tuoreehkoista kontribuutioista operaatioihin, erityisesti vastauksena Ranskan pyyntöön. Eniten ilmoitettiin kontribuutioista Malin operaatioihin (EU ja YK), mutta myös mm. ISILin vastaiseen toimintaan. Ranska kiitteli näistä ilmoituksista.

EUTM Malin toiminta-alueen laajentamisesta käytiin keskustelua. Laajentumista pidetään perusteltuna, kunhan joukkojen toimintaedellytykset kyetään säilyttämään.

Operaatioiden lisäksi keskusteltiin maahanmuutosta ja Libyan tilanteesta. Maahanmuuttoa pitivät esillä erityisesti Balkanin lähialueen maat. Toivottiin, että mahdollisuuksia YTPP-instrumenttien hyödyntämiseen selvitettäisiin edelleen. Libyan tilanteella nähtiin konkreettinen yhteys Euroopan turvallisuuteen. Useat maat korostivat, että Libya vaatii tarkkaa seurantaa.

3. työlounas: EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia

Asiakohta järjestettiin puolustus- ja ulkoministereiden yhteisenä lounaskeskusteluna. Tarkoituksena oli kerätä jäsenmaiden kannat tekeillä olevaan strategiaan kahdesta näkökulmasta: yhtäältä yleiset strategian laajuutta koskevat näkemykset ja toisaalta puolustuksen ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) tavoitetasoa koskevat näkemykset.

Mogherini totesi viime toukokuun ulko- ja puolustusministereiden yhteisen keskustelun olleen erittäin hyödyllinen ja johtaneen toimeksiantoon KE:lle kesäkuun 2015 Eurooppa-neuvostossa laatia strategia kesäkuuhun 206 mennessä. Mogherini korosti tekeillä olevan strategian olevan huomattavasti laajempi kuin vain turvallisuusstrategia. EU:lla on runsaasti haasteita ja tarve löytää uudelleen yhteys kansalaisiinsa. Tarvitaan yhteinen visio, jonka pohjalle EU:n politiikat ja välineet rakennetaan. Vahva yhteistyö Naton kanssa on keskeistä.

Keskustelussa moni korosti, että YTPP:n ja puolustuksen on oltava strategian ytimessä. Toisaalta korostettiin YTPP:n siviilielementtien tasapainoista huomioimista. Lissabonin sopimuksen täysimääräistä hyödyntämistä painotettiin useissa puheenvuoroissa. Moni myös painotti yhteistyötä Naton kanssa ja yleisemmin transatlanttista sidettä. Suuressa osassa puheenvuoroja todettiin tarve keskittyä EU:n naapuruston vakauttamiseen, vaikka näkökulma onkin globaali. EU:n arvoja strategian ja yleensäkin EU:n turvallisuuden perustana korostettiin. Tuotiin esiin myös EU:n keskeinen rooli sääntöpohjaisen kv. järjestyksen puolustajana. Joissakin puheenvuoroissa korostettiin tarvetta vahvistaa strategiassa laajentumispolitiikan jatkuminen. Lisäksi mainittiin tarve erityiseen huomioon Venäjän suhteen, ml. uhka-arviossa. Myös arktisen alueen merkitys ja mahdollisuudet nostettiin esille. Jokunen maa toi jälleen esiin sen, että jäsenmaiden on nimenomaisesti hyväksyttävä strategia - pelkkä tiedoksi ottaminen tai tervetulleeksi toivottaminen ei riitä.

YTPP:n ja puolustusta käsiteltiin erikseen seikkaperäisemmin. Useissa puheenvuoroissa todettiin tätä strategiaa täydentävien sektori- tai alastrategioiden tarve. Moni korosti tässä nimenomaan YTPP:n ja puolustusalan seuranta-asiakirjan tarvetta. Lisäksi katsottiin, että strategia on linkitettävä puolustuksen toimintasuunnitelmaan. Suorituskykyjen toivottiin takaavan nykyistä laajempaa EU:n strategista autonomiaa.

Suomi katsoi, että tulevan strategian on oltava näkökulmaltaan globaali, mutta visiota ja ohjausta tarvitaan erityisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ja YTPPssä. EU:n uskottavuudenkin vuoksi fokuksen oltava EU:n naapurustossa, siinä kuinka huolehditaan EU:n omasta ja naapuruston turvallisuudesta. Strategian tulee vahvistaa EU:n yhtenäisyyttä ja solidaarisuutta ja hyödyntää täysimääräisesti Lissabonin sopimusta, ml. avunantolauseketta. YTPP ja puolustus ovat strategian keskeinen elementti ja tässä tarvitaan oikea tavoitteenasettelu sekä siviili- että sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiseksi. On tarkasteltava puolustuksen sisäistä ja ulkoista ulottuvuutta, sitä kuinka vahvistetaan EU:n kansalaisten turvallisuutta ja samalla EU:ta globaalina toimijana. Arktisilla alueilla on yhä suurempi merkitys ja tämä on huomioitava myös strategiassa.

Mogherini totesi strategian kirjoitustyön olevan yksissä käsissä luettavuuden varmistamiseksi, mutta kollektiivinen ajattelu on strategian pohjana. KE ei halunnut tehdä varsinaisia johtopäätöksiä keskustelun pohjalta, mutta totesi esiin tulleen ainakin, että Lissabonin sopimuksessa on enemmän instrumentteja kuin mitä nyt käytetään ja että EU:n on parannettava näkyvyyttään ja osoitettava lisäarvonsa. Kumppanuuksia ja aktiivista yhteistyötä tarvitaan; lähes kaikissa puheenvuorossa mainittiin Nato ja joissakin myös YK. Jatkotyössä on keskityttävä tarvittaviin resursseihin. Painopisteen on oltava ennaltaehkäisyssä ja kriisinsietokyvyn vahvistamisessa.

Suomen edustajat
Ministeri Niinistö ja virkamiesvaltuuskunta
Työlounaalla lisäksi UMI Soini

Asiakirjat

Liitteet

Viite

Asiasanat	puolustuspolitiikka, puolustusvirasto, puolustusvoimat, puolustusvälineet, YTPP, kriisinhallinta
Hoitaa	**PLM, UM**
Tiedoksi	EUE, LVM, OM, PE, SM, STM, TEM, TPK, VM, VNK