Puolustusministeriö NEUVOSTORAPORTTI PLM2021-00045

Uljas Ilmari(PLM) 08.09.2021

Asia
EU:n epävirallinen puolustusministerikokous 2.9.2021

Kokous
EU:n epävirallinen puolustusministerikokous 02.09.2021

EU:n puolustusministerit kokoontuivat epäviralliseen kokoukseen Sloveniaan 2.9.2021. Kokouksessa keskusteltiin EU:n kriisinhallinnasta Afganistaniin ja EU:n nopeaan toimintaan keskittyen. Keskustelu strategisesta kompassista ja resilienssistä siirtyi ajanpuutteen vuoksi myöhempään ajankohtaan.

Jäsenmaat kiittivät hyvästä yhteistyöstä, tilannekuvan jakamisesta ja solidaarisuudesta Afganistanin evakuointien osalta. Toimet olivat kansallisia, mutta osoittivat EU:n jäsenmaiden kyvyn toimia ja tehdä nopeitakin päätöksiä. Se, että jäsenmaat toimivat kansallisesti kertoo EU-tason toiminnan ja koordinaation puutteista. Laajempien Afganistanin tilanteesta tehtävien johtopäätösten tulee heijastua strategisessa kompassissa niin kriisinhallinnan, resilienssin, suorituskykyjen kuin myös EU:n kumppanuuksien osalta. Peräänkuulutettiin syvällistä poliittisstrategista keskustelua EU:n tahtotilasta ja valmiudesta. Keskusteltiin EU:n nopean toiminnan kehittämisestä. Monet alleviivasivat erityisesti poliittisen tahtotilan tarkentamista ja päätöksenteon nopeuttamista. Useat katsoivat, että EU:lla tulee olla aidosti käytettävissään nopea kyky toimia. Keskustelussa tulee huomioida myös EU:n taisteluosastojen kehittäminen. Osa jäsenmaista korosti samalla transatlanttisen suhteen tärkeyttä.

Muissa asioissa nousii esiin, että Ukraina on pyytänyt EU:ta perustamaan sotilaallisen koulutus- ja neuvontaoperaation maan puolustussektorin reformin tukemiseksi. EUH laatii vaihtoehtopaperin mahdollisista toimista Ukrainassa kuun loppuun mennessä.

1. EU:n kriisinhallinta: operaatiokatsaus

EU:n puolustusministerit kokoontuivat epäviralliseen kokoukseen Sloveniaan 2.9.2021. Agendalla oli kaksi aihetta, EU:n kriisinhallinta ja strategisen kompassin resilienssikori, mutta kokouksessa keskusteltiin lopulta ainoastaan kriisinhallinnasta Afganistanin ajankohtaisen tilanteen ja siitä tehtävien johtopäätösten siivittämässä keskustelussa. **EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja (KE/VPJ) Borrell** totesi, että EU ei unionina ollut läsnä Afganistanin viime viikkojen tapahtumissa, mutta yhteistyö toimi hyvin evakuoinnissa. KE/VPJ kiitti jäsenmaita EU-delegaation evakuoinnista. Espanjan tarjoama apu viisumeiden ja evakuointien yhteyspisteenä oli erinomainen osoitus eurooppalaisesta solidaarisuudesta ja sitoutumisesta. Kaikesta huolimatta Afganistan on epäonnistuminen lännelle. Afganistanista vetäytyminen oli osoitus Euroopan strategisen autonomian heikkouksista. EU:ssa tarvitaan joukkoja ja tahtoa käyttää niitä. KE/VPJ esittää 5000 sotilaan nopeantoiminnan etujoukkoa, joka tullaan sisällyttämään strategiseen kompassiin. KE/VPJ katsoo, että

tämä joukko olisi voinut toimia Kabulin kentän suojauksessa. Lisäksi tulee vahvistaa EU:n komentorakenteita. Pysyvä rakenteellinen yhteistyö ja Euroopan puolustusrahasto tulee valjastaa strategisten suorituskykyjen puutteiden korjaamiseen, erityisesti ilmakuljetuskyky. Kehittämällä itsenäistä suorituskykyä, EU on parempi kumppani. USA:n linjamuutos on käytävä läpi myös EU:ssa, koska lännen vastaiset toimijat saavat tilaa kansainvälisissä kriiseissä. EU:n tulee vahvistaa integroitu lähestymistapa puolustuksen, kehitysyhteistyön, siviilikriisinhallinnan ja diplomatian osalta. Afganistanin osalta toivona on, että on koulutettu yksi sukupolvi.

Luonnollinen kysymys seuraa: ovatko Sahel ja Mali seuraavat? Tämän vuoksi EU:n tulee vahvistaa sitoutumisensa Malin asevoimien kouluttamiseen ja G5 Sahel yhteistyöhön. Tulee käydä läpi opit Afganistanista, jotta Malissa ei käy samoin. Libyan tilanne kehittyy hyvään suuntaan ja kesäkuussa pidetty Berliinin konferenssi onnistui. Poliittinen prosessi etenee. EU:n tulee vahvistaa sitoutumistaan sen operaatioiden, EUBAM Libya ja EUNAVFORMED IRINI, kautta. Rannikkovartioston kouluttaminen tulee sitoa materiaalin toimittamiseen. Länsi-Balkanin osalta Bosnia ja Hertsegovinassa toimiva EUFOR ALTHEA on edelleen kriittinen alueen vakaudeksi. Jäsenmaat olivat yksimielisiä jatkosta, mutta YK:n mandaatti uupuu ja marraskuun määräaika lähestyy. Mosambikin turvallisuustilanne on parantunut, kun kansainvälinen toiminta on vahvistunut. Ruandan erikoisjoukot ovat tehneet hyvää työtä turvallisuuden eteen Cabo Delgadossa. EUTM Mosambikin joukkojenmuodostus on käynnissä ja operaatiosuunnitelman käsittely alkaa lähiaikoina.

Sisämarkkinoista vastaava komissaari Breton korosti niin ikään Afganistanin kehityksen merkitystä EU:n turvallisuus- ja puolustustoimijuuden arviointimahdollisuutena. Breton kiitti jäsenmaita hyvästä ja nopeasta toiminnasta evakuointien osalta. EU:n tulee kehittää suorituskykyjään, jotta sillä on jatkossa jäsenmaiden välisen solidaarisuuden mahdollistama itsenäinen suorituskyky. Tavoite on kunnianhimoinen, mutta siihen on pyrittävä. EDF ja PRY ovat hyviä avauksia, mutta niitä vietävä eteenpäin eurooppalaisempaan suuntaan. Ne ovat myös osoitus EU:n kyvystä edetä puolustuskysymyksissä yhteisten nimittäjien löytyessä. Jäsenmaiden tulee olla valmiita kantamaan vastuunsa kompassissa.

Jäsenmaat kiittivät hyvästä yhteistyöstä, tilannekuvan jakamisesta ja solidaarisuudesta Afganistanin evakuointien osalta. Jäsenmaiden toimet olivat kansallisia, mutta osoittivat EU:n jäsenmaiden kyvyn toimia ja tehdä nopeitakin päätöksiä. Se, että jäsenmaat toimivat kansallisesti kertoo EU-tason toiminnan ja koordinaation puutteista. Euroopan ilmakuljetusjohtoporras (European Air Transport Command) EATC toimi evakuoinneissa, mikä oli arvokasta ja tärkeä kokemus. Laajempien Afganistanin tilanteesta tehtävien johtopäätösten tulee heijastua strategisessa kompassissa niin kriisinhallinnan, resilienssin, suorituskykyjen kuin myös EU:n kumppanuuksien osalta. Tulee tehdä syvällinen oppien perkaus. Osa katsoi, että Afganistanin operaation päättyminen oli katkera ja Eurooppa oli liikaa Yhdysvaltojen päätöksen varassa.

Jäsenmaiden keskustelussa monet katsoivat, että tulee rehellisesti todeta Afganistanin olleen epäonnistuminen lännelle, ml. Euroopalle. EU:ta ei konsultoitu ja EU-maat maksoivat korkeaa hintaa. Kun poliittinen johto pakeni maasta, oli selvää, että asevoimat luovuttaa. Keskustelussa todettiin, että länsi on aliarvioinut korruption merkityksen. Monet korostivat akuuttia humanitääristä hätää Afganistanissa. Osa korosti, että Afganistan oli epäonnistuminen myös arvojen osalta. Puolustusministerienkin on hyvä tunnustaa tämä tosiasia, kun käytämme sotilaallista suorituskykyä. EU:n tulee jatkossa kantaa vastuu yhteisönä ja viedä selkeää viestiä arvoista ja terrorismin torjunnasta. Afganistanista ei saa tulla taas terrorismin turvasatamaa. Se oli tiedustelun epäonnistuminen ja vetäytyminen huonosti suunniteltu. Osa katsoi että sotilaallisen tuen vetäminen oli keskeinen toimi, joka johti epäonnistumiseen.

Keskustelussa korostettiin yhtenäisyyttä kriisitilanteessa. Osa katsoo, että Afganistanista tehtävä suora johtopäätös on EU:n puolustusyhteistyön syventäminen, erityisesti terrorismin vastaisen toiminnan osalta, ja vastuunkantaminen Euroopan turvallisuudesta. Osa teki suorempia johtopäätöksiä strategisen autonomian ja EU:n puolustustoimijuuden kehittämisen osalta: mikäli johtopäätöksiä ei tehdä nyt, ei niitä tehdä koskaan. On varauduttava vastaavaan tilanteeseen jossakin EU-operaatiossa: miten hyvin pystyisimme suojaamaan evakuoinnit? Käytettäisiinkö silloin EU:n taisteluosastoa? Katsottiin, että nämä ovat strategisia eurooppalaisia intressejä ja niitä tulee edistää. Keskustelussa oli laaja näkemys siitä, että EU:n tulee kehittää nopeaa toimintakykyä ja poliittista tahtotilaa käyttää niitä suorituskykyjä, joita unionilla on. Kyse on EU:n toimien uskottavuudesta. Tarvitaan yksittäisiä ehdotuksia laajempi strateginen keskustelu, jossa luodaan EU-tason luottamus ja tahtotila. Lisäksi tulee kehittää suorituskykyjä, jotka mahdollistavat eurooppalaisen toiminnan.

Tulee kehittää päätöksentekoa, mikä tulee vaatimaan aikaa. Afganistan osoitti strategiset heikkoudet ja tarvittavat kehityskohteet. Keskustelu siitä, miten EU kehittää toimintaansa nopean toiminnan ja suorituskykyjen osalta, on keskeinen osa strategista kompassia. Osa jäsenmaista esitti pienoista kritiikkiä julkisuuteen tehdyistä esityksistä ja korosti kokouksia oikeana foorumina käsitellä uusia aloitteita. Itsenäisten eurooppalaisten suorituskykyjen lisäksi kyse on siitä, mitä suorituskykyjä jäsenmailla jo on ja miten nämä asetetaan EU:n käyttöön. Suorituskykyjen kehittämiseen tulee panostaa sekä kansallisesti että EU-tasolla. EU voi tehdä enemmän yhdessä. Toivottiin kattavaa analyysia siitä, mitä mekanismeja tarvitaan, että riittävät suorituskyvyt osoitetaan tarvittaviin operaatioihin. Ongelmia on poliittisessa päätöksenteossa ja tahtotilassa. Tämän edistämiseen tarvitaan konkreettisia toimia, ja näitä voisivat olla mm. erikoisjoukkojen yhteisharjoitukset, pienemmän jäsenmaajoukon hyödyntäminen EU-päätöksen nopeassa toteuttamisessa (SEU artikla 44), määräenemmistöpäätöksenteko, yhteisten kustannusten laajentaminen ja EU:n taisteluosastokonseptin päivittäminen. Saksa kertoi laativansa optiopaperin aiheesta, jotta linjaukset saadaan kompassiin. Yksittäiset jäsenmaat kommentoivat, että suurten jäsenmaiden tulee johtaa ja Saksan toimet ovat tervetulleita.

Toisekseen korostettiin, että lännen tulee jatkaa yhtenäisenä ja mikäli länsi ei jatkossa toimi kriisitilanteissa tai tee tarvittaessa interventioita, asiat lipuvat Kiinan ja Venäjän käsiin. Tällöin Eurooppa ja Yhdysvallat ovat hävinneet. Osa katsoo, että EU:n toimintakyvyn kehittäminen on myös transatlanttisen suhteen etu. Toisaalta jotkin jäsenmaat korostivat, mitä EU:lta voidaan odottaa vastaavissa tilanteissa ja toisaalta mitä ei voida odottaa. Osa katsoo, että Euroopan tulee jatkossakin nojata läheiseen kumppanuuteen Yhdysvaltojen kanssa. Yhteistyö Naton ja USA:n kanssa on tärkeää, mutta tulee tarkastella kriittisesti riippuvuutta. Samalla tulee kehittää EU:n puolustusidentiteettiä. Afganistanin jatkon kannalta on tärkeää seurata erityisesti Pakistanin toimia sekä harkita EU:n suhteen luomista uuteen hallintoon yhteistyössä Yhdysvaltojen, Naton ja YK:n kanssa. Lisäksi EU:n tulee pyrkiä vaikuttamaan alueella toimiviin muihin maihin, kuten Nato-maa Turkki. Osa nosti keskusteluun, että Afganistanin tilanteen kehitys voi johtaa myös uuteen pakolaiskriisiin. EU:n tulee seurata tätä ja tuomita ja vastata kaikkiin poliittisiin pyrkimyksiin käyttää pakolaistilannetta hyödyksi ja painostuskeinona EU:ta kohtaan.

Keskusteltiin kriisinhallinnan vaikuttavuudesta. Afganistanissa sotilaallinen elementti oli vain yksi osa ja EU:n tulee arvioida kokonaisuutta, ml. valtion rakentamiseen liittyvät toimet: miten kehittää operaatioiden vaikuttavuutta. Myös strateginen viestintä on tärkeää paikallisten luottamuksen rakentamiseksi. Osa jäsenmaista pohti myös, toimiiko kansakuntien rakentaminen tai miten siinä voitaisiin olla tehokkaampia. Osa katsoi, että sekä Afganistan ja Mali ovat osoittaneet, että koulutamme ja kehitämme, mutta paikallinen omistajuus heikkenee, kun lännen tuki häviää. Osa katsoi suoraan, että koulutusoperaatiot eivät riitä, vaan tulee vahvistaa sotilaallista läsnäoloa operaatioissa. EU:n vahvuus on integroidussa lähestymistavassa. Myös Euroopan rauhanrahaston EPF tulee ottaa mahdollisimman pian ja sujuvasti osaksi keinovalikoimaa.

KE/VPJ totesi, että olemassa olevat instrumentit eivät yksin riitä ja siksi kompassissa tulee linjata uusista toimista kunnianhimoisesti. Käyty keskustelu oli tärkeä ja pitkä. KE/VPJ:n nopea johtopäätös on se, että tarvitsemme lisää operatiivista sitoutumista ja strategista ajattelua.

Useammat jäsenmaat nostivat esiin **Valko-Venäjän** hybridivaikuttamisen Liettuan, Latvian ja Puolan rajalla vastauksena EU:n pakotteille. Keskustelussa tuomittiin pakolaisten tuominen rajalle täysin Valko-Venäjän hallinnon järjestämänä toimintana. Osa peräänkuulutti lisää EU:n vastatoimia, sillä asialla ei ole mitään tekemistä pakolaispolitiikan kanssa.

Sahelia ja erityisesti Malia korostettiin EU:n kriisinhallinnan keskeisenä kysymyksenä. Esimerkiksi Ranskan vetämä laajempi sotilaallinen läsnäolo on todella tärkeää, minkä lisäksi EU:n tulee jatkaa panostustaan alueella ja erityisesti Malissa. Jäsenmaat ovatkin sitoutuneet asiaan hyvin. Alueen tilanne on edelleen vakava ja alueen maat eivät ole vakaita terrorismin ja sisäisen pakolaisuuden osalta. Kun päämääränä on terrorismin torjunta ja asevoimien kouluttaminen, on selvää, että sotilaalliset keinot eivät yksinään riitä. Korostettiin, että EU on Sahelissa alueen maiden pyynnöstä, ei korvaamassa paikallista toimijuutta. G5 Sahel on antanut selkeän mandaatin Euroopalle. Osa katsoo, että Malin lisäksi EU:n tulee tukea Sahelin rannikkovaltioita, joita uhkaa yhä enemmän terrorismi. Jotkin toivat esiin, että EU:n tulee pitää paikkansa suurvaltakilpailussa. Tulee panostaa paikalliseen yhteisöön ja omistajuuteen. Keskusteltiin, että Sahelin tilanne on monella tavalla eri kuin

Afganistanissa, mutta EU:n tulee huomioida opit. Tässä Nato-yhteistyö on tärkeää. Muutamat jäsenmaat kertoivat lisäävänsä osallistumistaan EUTM Maliin.

Muutama jäsenmaa korosti **Libyaa** EU:lle tärkeänä kysymyksenä. Operaatio IRINI:n tulisi toimeenpanna koulutuselementti mahdollisimman nopeasti ja EU:n tulee osoittaa tukeaan. Muutama jäsenmaa totesi, että **Mosambikiin** perustettavan koulutusoperaation osalta on tärkeää muodostaa joukot nopeasti, jotta operaatio pääsee alkuun. Euroopan rauhanrahaston osalta materiaalituki tulee saada paikallisille toimijoille mahdollisimman nopeasti. Muutamat korostivat keskustelussa, että myös **Länsi-Balkan** vaatii EU:n huomion Kiinan, Venäjän ja Turkin painostaessa. Osa katsoo, että Länsi-Balkanin vakaus on EU:lle resilienssikysymys. Muutama jäsenmaa esitti, että Länsi-Balkanin maat tulee sitouttaa ja ottaa mukaan EU:n puolustusaloitteisiin, kuten PRY ja EPF.

Suomi totesi Afganistanin tilanteen olevan synkkä. Turvalliset evakuoinnit olivat vaativa tehtävä ja Suomi kiitti kaikkia yhteistyöstä ja tiedonvaihdosta asiassa. Suomi katsoo, että operaatioista saadut opit tulee hyödyntää myös vastaavien tilanteiden varalle koordinaation parantamiseksi. Jatkossa on tärkeää varmistaa, että EU:lla on tarvittavat suorituskyvyt ja toimivat mekanismit, jotta voidaan toimia EU27 yhdessä ja koordinoidusti. EU:n tulee jatkaa Afganistanin tukemista, ml. humanitaarinen tilanne, ihmisoikeudet, naisten ja lasten oikeudet. Terrorismin vastainen toiminta on tärkeää, jotta ei päädytä samaan tilanteeseen kuin viimeksi Talibanin ollessa vallassa. Suomi kertoi lisäävänsä osallistumistaan EUTM Maliin ja valmistautuvansa osallistumaan EUTM Mosambikiin. Poliittiset päätökset tehdään syksyllä. Suomi pitää tärkeänä, että EU:lla on aidosti nopean toiminnan kyky, jota voidaan myös käyttää. Keskustelun uudesta 5000 sotilaan joukosta tulee sisältää EU:n taisteluosaston päivittämiseen liittyvät kysymykset: mikä näiden kahden prosessin suhde on? Suomi totesi, että jäsenmaiden on tärkeää tukea Valko-Venäjän toimista johtuvasta paineesta kärsiviä jäsenmaita.

2. Strateginen kompassi: resilienssi

Ensimmäisen keskustelun venyessä KE/VPJ teki päätöksen siirtää strategista kompassia ja resilienssiä koskevan keskustelun agendalta. EUH ja puheenjohtajamaa Slovenia selvittävät mahdollisuutta järjestää ministeritason työpajan syys-lokakuussa. Ajatuksena olisi käydä vielä läpi auki olevat kysymykset, ml. resilienssi.

3. Työlounas: strateginen keskustelu Naton ja YK:n kanssa

Ministerit kävivät lounaskeskustelun Naton apulaispääsihteeri **Mircea Geoanăn** ja YK:n apulaispääsihteeri **Jean-Pierre Lacroix'n** kanssa. Lounaalla keskusteltiin yhteisistä geostrategisista haasteista ja mahdollisuuksista, ml. Afganistanissa.

Muut asiat

Yksi jäsenmaa totesi Ukrainan pyytäneen EU:ta perustamaan sotilaallisen koulutus- ja neuvontaoperaation maan puolustussektorin reformin tukemiseksi ja painotti, että EU:n tulee vahvistaa naapuruspolitiikkaansa etenkin idässä. Katsoo, että Euroopan rauhanrahasto on tähän hyvä keino, mutta myös laajempia toimia tarvitaan. EU:n ulkosuhdehallintoa pyydettiin kehittämään vaihtoehtoja Ukrainan tukemiseen ja aloittamaan vuoropuhelun sen kanssa. Asiasta käytiin lyhyt keskustelu ja osa jäsenmaista antoi vahvan tuen asian edistämiselle katsoen, että Ukraina tarvitsee EU:n sotilaallista tukea asevoimiensa modernisoimiseen. Samalla keskustelussa todettiin, että EU tukee Ukrainaa jo monella tapaa. Tästä tulee viestiä paremmin. Keskustelu aiheesta jatkuu tulevina kuukausina.

KE Borrell kertoi EUH:n laativan vaihtoehtopaperin mahdollisista toimista Ukrainassa kuun loppuun mennessä, ennen 12.10. järjestettävää EU:n ja Ukrainan kokousta. KE:n mukaan Ukrainaa tuetaan jo nyt varsin runsaasti, eikä voida sanoa, ettei EU tee tarpeeksi.

Suomen edustajat
Ministeri Kaikkonen ja virkamiesvaltuuskunta

Asiakirjat
-

Liitteet

Viite

Asiasanat	Afganistan, kriisinhallinta, YTPP, puolustuspolitiikka
Hoitaa	**PLM, UM**
Tiedoksi	EUE, LVM, OM, PE, SM, STM, VM, VNK, VTV