

POL-30 Wong Hämäläinen Anna-
Mari(UM), Heiskanen Janne(UM)

13.10.2021

JULKINEN

Asia

EU/YUTP/EDUSKUNNALLE TIEDOTTAMINEN/EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön strateginen arviointi ja ohjaus eli strateginen kompassi

Kokous

U/E/UTP-tunnus

UTP 11/2020 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön suunnan määrittämiseen ja tavoitteiden kirkastamiseen tähtäävän strategisen kompassin valmistelussa on saatettu päätöksen strategisen dialogin vaihe ja EU:n ulkosuhdehallinnon odotetaan julkaisevan ensimmäisen luonnoksen strategisesta kompassista marraskuun alussa. Strategisen dialogin vaiheessa syötteitä on saatu lukuisista jäsenmaiden järjestämistä seminaareista ja työpajoista sekä samanmielisten jäsenmaaryhmien laatimista ajatuspapereista.

Kevään ja kesän aikana keskustelua on käyty ulko- ja puolustusministerikokouksissa. Seuraavia poliittisen tason keskusteluita on tarkoitus käydä ulko- ja puolustusministereiden kesken ulkoasiainneuvostossa 15.–16.11.2021 ja Eurooppa-neuvostossa joulukuussa. Lisäksi keskustelut jatkuvat EU:n poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean tasolla ja ohjauksessa. Strateginen kompassi on tarkoitus hyväksyä maaliskuussa ulko- ja puolustusministereiden kesken neuvostossa, minkä jälkeen asiakirja viedään vielä Eurooppa-neuvostoon (24.–25.3.2022).

Suomen kanta

Suomen kantoja aihealueeseen on määritelty valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (VNS 4/2020 vp), selonteossa EU-politiikasta (VNS 7/2020 vp), valtioneuvoston puolustuselonteossa (VNS 78/2021). Lisäksi kriisinhallinnan parlamentaarinen komitea antoi suosituksia Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi (valtioneuvoston julkaisuja 2021:13). Suomen kantoja strategiseen kompassiin on määritelty tarkemmin UTP-kirjeessä (UTP 11/2020 vp) ja UTP-jatkokirjeessä (UTPJ 8/2021 vp).

Yleistä

Suurvaltopolitiikan kilpailun ja turvallisuusympäristön muutoksessa EU:n tulee asettaa selkeät tavoitteet turvallisuus- ja puolustusyhteistyölle sekä määritellä ja osoittaa tähän tarvittavat resurssit ja työkalut. Suomen turvallisuudelle on keskeistä, että EU vastaa turvallisuusympäristön muutoksiin kokonaisvaltaisella ja kaikki ilmiansuunnat kattavalla lähestymistavalla.

Suomi pitää tärkeänä, että esimerkiksi Afganistanin oppien pohtimisessa huomioidaan laajemmin EU:n strateginen visio, sen toteuttamiseen tarvittavat suorituskyvyt, sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan vaikuttavuus, kriisinsietokyky (resilienssi) ja kumppanuudet. EU:n puolustusyhteistyön tavoitteiden saavuttaminen ja strategisen kulttuurin vahvistaminen edellyttää selkeitä toimia, kuten harjoitustoiminnan lisäämistä, suunnitteluskenaarioiden päivittämistä uhka-analyysin pohjalta ja kriisinhallintaoperaatioiden lisäksi muiden operaatioiden, kuten merellisten ja tilannekuvaa vahvistavien operaatioiden, hyödyntämistä EU:n turvallisuuspoliittisten intressien edistämiseksi. Lisäksi EU:ssa tulee jatkaa asevoimien yhteisoperaatiokyvykkyyden (*interoperability*) kehittämistä ja operaatioiden edellytysten edistämistä. Uudet uhkat tulee jatkossakin sisällyttää EU:n puolustusalan toimien ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan suunnitteluun koko toimintaympäristö huomioiden.

EU:n kriisinhallinta

Kyky nopeaan ja tehokkaaseen päätöksentekoon ja toimintaan on EU:n turvallisuus- ja puolustustyön uskottavuuden kannalta keskeistä. Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta Suomi on johdonmukaisesti pitänyt esillä etenkin operaatioiden yhteisten kulujen laajentamisen merkitystä poliittisen tahtotilan ja siten päätöksenteon sujuvoittamiseksi. Myös tilannetietoisuuden parantamisella voidaan edistää näitä tavoitteita. Yhteisten YTPP-operaatioiden rinnalla SEU art. 44 tarjoaa mahdollisuuksia reagoida unionin puitteissa joustavammin ja nopeammin erilaisiin kriiseihin EU:n arvojen vaalimiseksi ja sen etujen palvelemiseksi. Lisäksi ns. rakentava pidättäytyminen (SEU art. 31.1) voi antaa mahdollisuuden edetä tilanteessa, jossa yksimielisyyttä ei voida saavuttaa jäsenmaiden kesken. Suomi on myös valmis tarkastelemaan määränemmistö päätösten käyttöä siviilikriisinhallintaan liittyvissä kysymyksissä.

Afganistanin tapahtumien myötä keskustelu nopean toiminnan joukkojen kehittämisestä on aktivoitunut. On tärkeää, että EU:ssa ei luoda päällekkäisiä työkaluja. EU:n toimintakyvyn kannalta on oleellista, että EU:lla on aito valmius käyttää nopean toiminnan kykyä. EU:n taisteluosastojen nykyiset ongelmakohdat on syytä huomioida. EU:n tulee kyetä tarvittaessa itsenäisesti myös vaativiin kriisinhallintaoperaatioihin.

Lisäksi yhteistyötä EU:n ja samalla alueella toimivien operaatioiden välillä tulee tiivistää, kun se edistää unionin tavoitteita ja arvoja.

Strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi EU:ssa tulee ratkaista teknisiä ja käytännön ongelmia kriisinhallinnan joukkojenmuodostuksen sujuvoittamiseksi. Näitä ovat esimerkiksi operaatioiden kustannusten jakaminen nykyistä järjestelyä tasaisemmin, tilannekuvan ja ennakkoinnin parantaminen sekä suunnittelu- ja johtamisrakenteiden käytännön edellytysten kehittäminen. Suomi katsoo, että EU:n kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelu- ja johtamiskyvyn (MPCC) tulee kyetä johtamaan myös toimeenpanevia operaatioita.

Kokonaisvaltaisella kriisinhallinnalla vaikutetaan myös laajemmin globaaliin turvallisuuteen ja kehitykseen. Suomi kannattaa EU:n nopean toiminnan kykyjen kehittämistä myös siviilikriisinhallintaan liittyvissä kysymyksissä. Siviilikriisinhallintaosallistumisella sekä YTPP- ja OSA-toimijoiden yhteistyön vahvistamisella pyritään edistämään Euroopan ulkoista ja sisäistä turvallisuutta terrorismin, väkivaltaisen ekstremismin, vakavan kansainvälisen rikollisuuden ja sääntelemättömän maahanmuuton ehkäisemiseksi.

Resilienssi

Suomen tavoitteena on saada strategiseen kompassiin kirjaus tarvittavasta hybridityökalupakista, joka olisi luonteeltaan horisontaalinen ja yhdistäisi jo olemassa olevia ja

uusia ulkoisen toiminnan välineitä. Tätä keinovalikoimaa voitaisiin hyödyntää erityyppisiin hybridiuhkiin vastaamisessa sektorista riippumatta. Kehitystyössä tulisi ottaa huomioon jo käytössä oleva kyberdiplomatian työkalupakki sekä valmisteilla oleva keinovalikoima informaatiovaikuttamiseen puuttumiseksi.

Suomen tavoitteleva kokonaisvaltainen lähestymistapa hybridiuhkiin edellyttää EU:n ja jäsenmaiden resilienssin vahvistamistoimia ja mahdollisuuksia yhteisiin vastatoimiin sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteyksien tunnistamista ja toimien yhteensovittamista nykyistä paremmin.

EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön syventyessä on tärkeää rakentaa asianmukaista turvallisuuskulttuuria. Eurooppa-neuvoston kesäkuun 2019 päätelmien mukaisesti EU:n tietojen ja viestintäverkkoja ja sen päätöksentekoprosessia tulee kyetä paremmin suojaamaan kaikenlaisilta haitallisilta toimilta.

On hyödyllistä, että EU on keskeinen toimija myös yhteiskäyttöisissä ympäristöissä, kuten avaruudessa ja merialueilla. Suomi tukee EU:n turvallisuuden ja puolustuksen avaruusstrategian laatimista ja katsoo, että puolustuksen avaruustilannekuvaa tulee kehittää huomioiden sen merkityksen kasvu. Puolustusalan toimijoiden osallistumista EU:n avaruusohjelman pilareihin ja niihin liittyviin tutkimusohjelmiin tulee edistää. Puolustuksen tarpeet tulee huomioida uusissa avaruutta koskevissa EU-aloitteissa esimerkiksi tiedonsiirtojärjestelmien, paikantamisteknologian, tiedustelukyvykkyyden ja avaruustilannekuvan kehittämiseksi.

Suomi jatkaa aktiivista otettaan huoltovarmuusjärjestelyiden ja sitoumusten edistämiseksi turvallisuuden ja puolustuksen alalla. On tärkeää, että strategisessa kompassissa vahvistetaan jäsenmaiden yhteinen poliittinen tahtotila edistää huoltovarmuutta huomioiden niin muuttunut uhkaympäristö kuin uudet teknologiat ja kriittinen osaaminen.

EU:n tulee pyrkiä kehittämään kykyään reagoida kriiseihin tarvittaessa operaatioilla myös strategisesti merkittävillä merialueilla. Suomi pitää tärkeänä, että EU:n merellistä turvallisuutta kehitetään käytännön toimin. Suomi haluaa, että EU:n merellisten intressialueiden (*maritime area of interest, MAI*) tarkastelussa huomioidaan myös Itämeri, pohjoiset merialueet ja arktinen. Suomi on valmis tarkastelemaan, miten Itämeren ja arktisen alueen nykyisiä järjestelyitä voidaan huomioida ja hyödyntää EU:n puitteissa unionin resilienssin vahvistamiseksi.

Suorituskykyjen kehittäminen

Suomi jatkaa aktiivisesti vaikuttamistaan EU:n suorituskykyprosessien kokonaisuuden selkiyttämiseksi niin, että suorituskykytyön perustana oleva EU:n suorituskykyjen kehittämissuunnitelma (CDP) huomioi jatkossa paremmin myös Euroopan suojelun sekä Suomen kannalta tärkeät erityispiirteet, kuten toimintakyky pohjoisissa olosuhteissa ja Itämeren erityispiirteet. Suomelle on tärkeää, että suorituskyky-yhteistyötä tehdään murroksellisiin teknologioihin, kuten tekoälyyn, kvanttietokoneisiin, automaatioon, hypersonisiin aseisiin, bioteknologiaan ja uusiin materiaaleihin, liittyen.

Suomi katsoo, että erityisesti unionin merellisten ja avaruuteen liittyvien suorituskykyjen kehittäminen on tärkeää EU:n resilienssin parantamiseksi. Avaruuteen liittyvien suorituskykyjen osalta tämä tarkoittaa esimerkiksi EU:n satelliittikyvykkyyttä ja sitä tukevien järjestelmien ja suojaavan valvonnan kehittämistä.

Kumppanuudet

Suomi tukee EU:n kumppanuuksien monipuolistamista ja vahvistamista. EU:n ja Naton välinen ja transatlanttinen yhteistyö ovat tärkeitä Euroopan turvallisuuden vahvistamiseksi ja EU:n intressien edistämiseksi. Strategisen kompassin valmistelu on tärkeää hahmottaa osana sitä turvallisuuspoliittista kontekstia, jossa myös Natossa pohditaan strategisen konseptin uudistamista. Molemmilla järjestöillä on roolinsa Euroopan turvallisuudessa ja puolustuksessa. EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön kehittäminen hyödyntää myös Natoa eurooppalaisen turvallisuuden ja eurooppalaisten suorituskykyjen vahvistuessa. Suomi pitää uutta järjestöjen välistä julkilausumaa tärkeänä ja katsoo, että yhteisten ehdotusten lista tulisi päivittää huomioiden uudet teemat, kuten ilmasto ja turvallisuus. EU:n ja Naton välistä yhteistyötä tulee kehittää käytännönläheisesti ja syventää lisäämällä poliittista dialogia ja tilannetietoisuutta sekä pyrkimällä yhtenäiseen strategiseen viestintään. EU–Nato-yhteistyön kehittämisessä tulee varmistaa tietojenvaihto erityisesti niiden Nato-standardien osalta, jotka vaikuttavat myös EU-puolustusyhteistyöhön.

Suomi tukee kompassikeskusteluissa esitettyä räätälöidyn kumppanuuden mallia. EU:n tulee ponnekkaasti edistää yhteistyötä strategisesti tärkeiden kumppaneiden kanssa. Suomen kannalta on keskeistä, että yhteistyötä kehitetään Yhdysvaltojen, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Norjan kanssa. Yhtäältä EU:n tulee kehittää strategista autonomiaansa ollakseen parempi kumppani, ja toisaalta strategiset kumppanuudet vahvistavat EU:n turvallisuus- ja puolustuspoliittista toimijuutta. Suomi pitää EU:n ja Yhdysvaltojen välisen turvallisuus- ja puolustusdialogin käynnistämistä tärkeänä.

Globaalin geopoliittisen asetelman muuttuessa EU:n tulee pystyä laajentamaan ja syventämään kumppanuuksiaan sekä edistämään strategisia intressejään eri alueilla. Suomi tukee EU:n ja YK:n välisen yhteistyön kehittämistä muun muassa ilmaston ja turvallisuuden sekä uusien teknologioiden alalla. Yhteistyön vahvistaminen alueellisten järjestöjen kuten Kaakkois-Aasian maiden yhteistyöjärjestö ASEANin, Afrikan unionin ja Etyjin kanssa on kannatettavaa. EU:n tulee tutkia yhteistyön kehittämismahdollisuuksia myös Länsi-Afrikan talousyhteisön ECOWASin, G5-maiden (Mali, Mauritania, Niger, Burkina Faso, Tšad) Sahel-koalition ja kolmansien maiden kanssa.

Pääasiallinen sisältö

Strategisen kompassin tavoitteena on tarkentaa ja täsmentää EU:n globaalistrategiassa ja sitä seuranneissa marraskuun 2016 neuvoston päätelmissä yhteisesti hyväksytyjä tavoitteita kriisinhallinnan, kumppanien tukemisen ja Euroopan unionin ja sen kansalaisten suojelun osalta. Kompassilla pyritään myös varmistamaan, että viime vuosina käynnistetyillä puolustusaloitteilla saavutetaan toivottuja tuloksia. Kyseessä on ensimmäinen kerta, kun EU:ssa toteutetaan arviointi- ja ohjausprosessi EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön alalla.

Strateginen kompassi jaetaan neljään sisältökokonaisuuteen. Monet teemat ja käsiteltävät asiat huomioidaan läpileikkaavasti, eikä asioiden yksiselitteistä sijoittamista vain tiettyihin sisältökokonaisuuksiin ole mahdollista tehdä. Strategisen kompassin avulla pyritään löytämään konkreettisia toimia aiemmin sovitun varsin yleisluonteisen tavoitetason tarkentamiseksi ja synergiaa eri toimien välillä.

1. **Kriisinhallinnan** osalta pyritään vahvistamaan unionin valmiutta kokonaisvaltaiseen ulkoiseen toimintaan ja täsmentämään tavoitetasoa. Keskeisiä kysymyksiä ovat muun muassa kriisinhallintarakenteiden, rahoituksen, joukkojenmuodostuksen ja nopean toiminnan kehittäminen.

2. **Resilienssin** alla käsiteltäviä kokonaisuuksia ovat mm. solidaarisuus ja keskinäinen avunanto, kyber- ja hybridiuhat, avaruuden ja puolustuksen yhteydet, kriittinen infrastruktuuri, merellinen turvallisuus, energiaturvallisuus, huoltovarmuus ja uudet teknologiat. Kompassin avulla on tarkoitus kattaa teemoja, joita globaalistrategian hyväksymisen aikaan oli pohdittu vain vähän turvallisuus- ja puolustusnäkökulmasta.
3. **Suorituskykyjen kehittäminen** kattaa sekä siviili- että sotilaspuolen. Sotilaallisten suorituskykyjen kehittämistä pyritään ohjaamaan huomioiden myös uudet puolustusaloitteet, kuten pysyvä rakenteellinen yhteistyö (PRY), EU:n puolustusrahasto (EDF) ja puolustuksen vuosittain arviointi (CARD) muodostama kokonaisuus. Siviilikriisinhallinnassa työtä suorituskykyjen kehittämiseksi jatketaan vuonna 2018 tehdyn ns. EU:n siviilikriisinhallinnan kompaktisopimuksen pohjalta.
4. **Kumppanuuksia** pyritään kehittämään aiempaa strategisemmin.

Strategisen kompassin ei ole tarkoitus korvata tai avata vuoden 2016 EU:n globaalistrategiaa tai keskeisiä turvallisuus- ja puolustusyhteistyötä määrittäviä asiakirjoja tai aloitteita. Lähtökohta on, että mietitään tapoja tarkentaa ja kehittää aiemmin yhteisesti sovittua tavoitetasoa.

Kompassilla haetaan nyt konkreettisia toimia aiemmin sovitun melko yleisluonteisen tavoitetason saavuttamiseksi ja synergiaa eri toimien välillä. Kompassilla halutaan myös jäsentää turvallisuus- ja puolustusaloitteista syntyvää kokonaiskuvausta, jotta aloitteilla saavutettaisiin haluttu lopputulos.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Strateginen kompassi on poliittisstrategisen tason asiakirja, joka hyväksytään neuvostossa ja viedään sen jälkeen Eurooppa-neuvostoon vahvistettavaksi.

Mitä tulee kriisinhallintakohdassa käsiteltyihin unionisopimuksen (SEU) 31 ja 44 artiklaan:

SEU 24(1) ja SEU 31(1) artiklan nojalla päätöksenteko YUTP:n alalla edellyttää pääsääntöisesti yksimielisyyttä.

SEU 31 (1) artiklan nojalla neuvostossa yksimielisyyteen liittyy kuitenkin nk. rakentavan pidättymisen (*constructive abstention*) mahdollisuus eli jäsenvaltio voi pidättäytyä äänestämästä ja antaa lausuman, jolloin EU:n päätöksenteko ei esty. Ao. jäsenvaltio ei ole velvollinen soveltamaan päätöstä, mutta päätös sitoo unionia. Pidättäytyvä jäsenvaltio on myös velvollinen pidättäytymään toimista, jotka voivat olla ristiriidassa tai estää ko. päätökseen perustuvan unionin toiminnan. Päätöstä ei kuitenkaan tehdä, jos pidättäytyjiä on vähintään 1/3 jäsenvaltioista edustaen 1/3 väestöstä.

Rakentavasta pidättymisestä on erotettava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 238 artiklan 4 kohdan mukainen määräys, jonka mukaan läsnä tai edustettuina olevien jäsenten pidättäytyminen äänestämästä ei estä neuvostoa tekemästä ratkaisua, jonka edellytyksenä on yksimielisyys.

SEU 31(2) ja (3) artiklassa määrätään, missä tilanteessa ja millä edellytyksillä neuvosto voi tehdä ratkaisunsa määränemmistöllä YUTP:n alalla.

SEU 31(4) artiklan mukaan määränemmistöpäätöksentekoa ei voida soveltaa päätöksiin, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla. Euroopan puolustusviraston

(EDA) perussääntöä, kotipaikkaa ja toimintaa koskeviin sääntöihin liittyvät päätökset (SEU 42 artikla) sekä päätös pysyvän rakenteellisen yhteistyön käynnistämisestä (SEU 46(3) artikla) tehdään kuitenkin määräenemmistöllä.

SEU 44 artiklan mukaan neuvosto voi antaa YTPP-tehtävän toteuttamisen jäsenvaltioiden ryhmälle, joka on siihen halukas ja jolla on tehtävään tarvittavat voimavarat. Asianomaiset jäsenvaltiot sopivat tehtävän hoidosta keskenään yhteistyössä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan kanssa. Tehtävän toteuttamiseen osallistuvat jäsenvaltiot tiedottavat omasta aloitteestaan tai muun jäsenvaltion pyynnöstä neuvostolle säännöllisesti tehtävän toteuttamisen etenemisestä. Asianomaiset jäsenvaltiot ottavat neuvostossa välittömästi esille tehtävän toteuttamisen, jos sillä on merkittäviä seurauksia tai se edellyttää, että vahvistettua tehtävän tavoitetta, laajuutta tai toteuttamistapaa on muutettava. Tällöin neuvosto tekee tarvittavat päätökset.

SEU 44 artiklassa tarkennetaan SEU 42 (5) artiklaa, jonka mukaan neuvosto voi unionin arvojen vaalimiseksi ja sen etujen palvelemiseksi antaa unionin puitteissa suoritettavan tehtävän toteuttamisen jäsenvaltioiden ryhmälle.

Kansallinen valmistelu

Ulkosuhdejaosto (EU3): kirjallinen menettely 12.-13.10.2021
 Puolustusjaosto (EU11): kirjallinen menettely 12.-13.10.2021
 Hybridiuhat (EU13): kirjallinen menettely 12.-13.10.2021
 EU-ministerivaliokunta 15.10.2021
 TP-UTVA keskusteli strategisesta kompassista 8.10.2021

Eduskuntakäsittely

UaVP 31/2020 vp

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Janne Heiskanen/UM, janne.heiskanen@formin.fi, p. 0295 350 330
 Anna Hakala/UM, anna.hakala@formin.fi, p. 0295 350 468
 Ilmari Uljas/PLM, ilmari.uljas@gov.fi, p. 0295 140 048
 Anna Ilvesniemi/PLM, anna.ilvesniemi@gov.fi, p. 0295 140 027
 Tiina Ehrnrooth/SM, tiina.ehrnrooth@govsec.fi, p. 0295 488 277
 Eero Kytömaa/SM, eero.kytomaa@govsec.fi, p. 0295 488 280
 Jaana Jokelainen/VNEUS, jaana.jokelainen@gov.fi, p. 0295 160 329
 Heidi Kaila/VNEUS, heidi.kaila@gov.fi, p. 0295 160 313

EUTORI-tunnus

EU/2020/0265

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
