Asia

EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön strateginen arviointi ja ohjaus (strateginen kompassi)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) on pohjustanut alkukeväästä 2020 strategisen kompassin nimellä kulkevaa EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön arviointia ja ohjausta, jonka tavoitteena on tarkentaa yhteistyön tavoitteita, tehostaa EU:n sovitun tavoitetason toimeenpanoa ja varmistaa, että viime vuosina käynnistetyillä puolustusaloitteilla on toivottu vaikutus. Strategisesta kompassista on käyty alustavia keskusteluja kevään aikana muun muassa maaliskuun epävirallisessa puolustusministerikokouksessa Zagrebissa. Suuntaviivoja kompassille on tarkoitus määritellä neuvoston kesäkuun turvallisuus- ja puolustuspäätelmissä. Vuoden 2020 syksyllä koostetaan jaettu uhka-analyysi, jonka pohjalta strategista kompassia aletaan kirjoittaa. Varsinaisen kirjoitustyön on suunniteltu alkavan aikaisintaan tämän vuoden lopussa. Kokonaisuudessaan prosessin arvioidaan kestävän ainakin vuoden 2021 loppuun.

Suomen kanta

- Suomi kannattaa EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön strategisen arvioinnin ja ohjauksen prosessia. On tärkeää kirkastaa EU:n roolia, tarkentaa yhteistyön tavoitteita ja sitä kautta vahvistaa EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyötä. On Suomen etujen mukaista vahvistaa EU:n ulkoista ja sisäistä toimintakykyä ja yhtenäisyyttä.

- Suomi korostaa strategisen keskustelun merkitystä EU:n turvallisuusympäristön ollessa muutoksessa. Strategisessa kompassissa on tärkeää huomioida laajasti turvallisuuteen vaikuttavat tekijät, kuten hybridi- ja kyberuhat, uudet teknologiat, avaruus sekä ilmastonmuutoksen vaikutukset.

- Suomen tavoitteena on, että strateginen kompassi täsmentää eri toimijoiden vastuita ja vahvistaa toimijoiden välistä koherenssia sekä selkeyttää käynnissä olevista aloitteista syntyvää kokonaiskuvaa.

- Strategisen kompassin tulisi antaa lisäohjausta liittyen aiemmin sovittuun EU:n hieman täsmentämättömään tavoitetasoon, jonka perusteella tulee määrittää siviili- ja sotilasulottuvuutta koskevat perusteet. Suomelle on tärkeää, että kompassi tarkentaa erityisesti EU:n ja sen kansalaisten suojelun merkitystä ja huomioi tässä yhteydessä myös keskinäisen avunannon lausekkeen (SEU artikla 42.7).

- Kompassin yhteydessä tehtävän suorituskykyjen tarkastelun tulisi olla kokonaisvaltainen ja huomioida jo olemassa olevat prosessit ja työkalut, ml. EU:n suorituskykyjen kehittämissuunnitelma ja prioriteetit.

- Suomi tukee EU:n kriisinhallinnan tehostamista tärkeänä osana kompassia. Tehokkaampi toiminta edellyttää muun muassa operaatioiden resurssivajeiden täyttämistä sekä tarkoituksenmukaisia rakenteita ja rahoitusmahdollisuuksia ml. yhteisten kustannusten laajentamista EU:n sotilaallisissa operaatioissa. Suomi edistää EU:n siviilikriisinhallinnan kehittämisestä tehdyn kompaktisopimuksen täytäntöönpanoa. Kriisinhallinnan tehostamisessa on kyse myös EU:n uskottavuuden vahvistamisesta.

- On keskeistä tarkastella EU:n yhteistyötä kumppanien kanssa kokonaisvaltaisesti yhteistyön vahvistamiseksi. EU:n toimintakykyä tulee kehittää globaalin turvallisuuden tuottajana. Kolmansien maiden kapasiteetin tukeminen edellyttää toimivia välineitä. EU:n tulee myös olla uskottava kumppani muille kansainvälisille toimijoille. Suomi katsoo, että strategisen kompassin tulisi edistää näiden tavoitteiden vahvistamista.

Pääasiallinen sisältö

Tavoite ja laajuus

Vuoden 2019 kesäkuun neuvoston turvallisuus- ja puolustuspäätelmissä todettiin tarve EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön strategiselle arvioinnille ja esitys kompassista tehtiin marraskuun 2019 puolustusministerikokouksessa. Arvioinnissa on määrä tarkastella, miten EU voisi ottaa enemmän vastuuta Euroopan turvallisuudesta omien arvojensa mukaisesti yhdessä kumppaneiden kanssa, mutta tarvittaessa myös yksin.

Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) mukaan strategisessa kompassissa on kyse EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön suunnan määrittämisestä ja tavoitteiden kirkastamisesta. Tarkoitus on määritellä tavoitteita, jotka ovat aiempaa tarkempia ja jotka ottavat huomioon muuttuvan turvallisuusympäristön. Prosessin on määrä sisältää sekä sotilaalliset että siviiliaspektit ja kattaa koko EU:n globaalistrategiassa ja marraskuun 2016 neuvoston päätelmissä yhteisesti hyväksytty tavoitetaso: kriisinhallinta, kumppanien tukeminen sekä Euroopan unionin ja sen kansalaisten suojelu. Strategisen kompassin tavoitteena ovat konkreettiset toimet aiemmin sovitun tavoitetason saavuttamiseksi ja synergian takaaminen eri toimien välillä. Kompassilla halutaan myös jäsentää turvallisuus- ja puolustusaloitteista syntyvää kokonaiskuvaa, jotta aloitteilla saavutettaisiin haluttu lopputulos. Strategisella kompassilla voidaan osaltaan edistää EU:n strategisen ohjelman (2019-2024) parempaa toimeenpanoa ja tukea poliittista päätöksentekoa haastavassa ja nopeasti kehittyvässä strategisessa kontekstissa. EU:n strateginen ohjelma (2019-2024) korostaa aktiivista yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa.

Strategisen kompassin ei ole tarkoitus korvata tai avata vuonna 2016 hyväksyttyä EU:n globaalistrategiaa, puolustuksen toimintasuunnitelmaa tai muita keskeisiä turvallisuus- ja puolustusyhteistyötä määrittäviä dokumentteja tai käynnissä olevia aloitteita. Lähtökohta on, että yhteisesti sovittua EU:n tavoitetasoa ei madalleta.

Jäsenmailla tulee olemaan keskeinen ohjausrooli läpi koko strategisen kompassin prosessin. Ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja toimii EUH:n tuella fasilitaattorina ja muita EU-instituutioita konsultoidaan prosessin aikana.

EUH on alustavasti esittänyt, että strateginen kompassi olisi voimassa 5-10 vuotta.

Sisältö ja uhka-analyysi

Keskeisenä osana strategista kompassia on tarkoitus laatia EU:n tiedusteluanalyysikeskus INTCENin johdolla luokiteltu uhka-analyysi, joka toimisi pohjana kompassin kirjoittamiselle. Uhka-analyysissa on tarkoitus kartoittaa mahdollisimman kattavasti kaikki unionia kohtaavat ulkoiset uhkat ja haasteet ilman priorisointia. Jäsenmaiden ei ole tarkoitus hyväksyä INTCENin laatimaa uhka-analyysia sellaisenaan, vaan sen on tarkoitus toimia pohjana jäsenmaiden keskustelulle. Uhka-analyysin avulla jäsenmaat voivat tunnistaa yhteistyön katvealueita ja sen pohjalta kehittää yhteistyötä oikeaan suuntaan.

EUH on esittänyt strategiselle kompassille neljää pilaria, joiden varaan varsinainen sisältö rakentuisi: kriisinhallinta, suorituskykyjen kehittäminen, yhteistyö kumppaneiden kanssa sekä suojelu ja resilienssi.

1. Kriisinhallinnan osalta on keskeistä tarkastella EU:n kokonaisvaltaista kunnianhimon tasoa sekä yhteisen turvallisuus ja puolustuspolitiikan merkitystä tärkeänä sotilaallisena ja siviilikeinona osana EU:n integroitua lähestymistapaa konflikteihin ja kriiseihin. Tarkoituksena on vahvistaa poliittista näkemystä kriisinhallinnan roolista kehittyvässä turvallisuuskontekstissa sekä lisätä EU:n valmiutta toimia.

2. Suorituskykyjen kehittämisessä pyritään osoittamaan paremmin ne tarpeet, joita EU tarvitsee yltääkseen määritettyyn tavoitetasoon. Tavoitteena on operatiivisia kriisinhallinhallintakykyjä laajempi tarkastelu, jonka tulisi heijastaa jäsenmaiden käytössä olevia yksiä suorituskykyjä (a single set of forces). Strategisen kompassin avulla edistettäisiin EU:n suorituskykykehityksen eri työkaluja ja parannettaisiin niiden tulosten johdonmukaisuutta.

3. Kumppaneiden kanssa tehtävän yhteistyön osalta tulee tarkastella missä ja miten yhteistyötä tulisi tehdä, jotta voitaisiin saavuttaa EU:n määritetyt tavoitteet sekä miten tukea parhaiten kumppaneiden kapasiteetin rakentamista.

4. Suojelun ja resilienssin osalta on tarkoitus parantaa EU:n kokonaisvaltaista kykyä vastata tehokkaasti erilaisiin uudenlaisiin turvallisuuden ja puolustuksen uhkiin ja haasteisiin, joita EU kohtaa (mukaan lukien kyber, hybridi, merellinen turvallisuus, avaruus). Lisäksi tulee tarkastella turvallisuuden ja puolustuksen yhtymäkohtia teknologiseen kehitykseen ja tekoälyyn.

Yhteys muihin prosesseihin

Turvallisuus- ja puolustusyhteistyön kehittämiseksi on käynnissä muita prosesseja, joista voidaan saada syötteitä strategiseen kompassiin. Näitä ovat suorituskykyjen kehittämissuunnitelma (CDP), pysyvä rakenteellinen yhteistyö, EU:n sotilasesikunnan MPCC:n tarkastelu, puolustuksen vuosittaisen arvioinnin kehittäminen, puolustusrahaston (ml. valmistelutoimi) käyttöönotto ja sotilaallisten suorituskykyjen kehittämisen suunnittelu (headline goal process). Myös Euroopan rauhanrahasto, josta neuvottelut ovat käynnissä, on yksi keskeinen väline kompassin tavoitteiden toteuttamiselle kumppanimaiden kapasiteetin tukemiseksi.

Strategisen kompassin on määrä kattaa turvallisuus- ja puolustusyhteistyö laajasti sisältäen niin sotilas- kuin siviiliaspektit. Pääpainon arvioidaan kuitenkin olevan sotilaspuolella ml. sotilaallisessa kriisinhallinnassa, missä tarve tavoitteiden tarkentamiselle on nähty erityisen aiheellisena. EU:ssa on hiljattain viety läpi siviilikriisinhallinnan kehittämistä koskeva laaja prosessi. EU:n ulkoasiainneuvosto hyväksyi marraskuussa 2018 siviilikriisinhallinnan kehittämistä koskevan sopimuksen, jossa

jäsenmaat luovat suuntaviivat siviilikriisinhallinnan tulevien vuosien kehitykselle (ns. kompakti). Jäsenmaiden on määrä panna kompaktin suuntaviivat täytäntöön viimeistään alkukesään 2023 mennessä.

Strategisen kompassin laadinnassa on tarpeen huomioida myös Natossa käynnistynyt strategisen arvioinnin keskustelu.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEU 42 artikla

Kansallinen valmistelu

Puolustusjaosto (EU11): kirjallinen menettely 16.–20.4.2020
Ulkosuhdejaosto (EU3): kirjallinen menettely 16.–20.4.2020
EU-ministerivaliokunta: kirjallinen menettely 1.–3.6.2020

Eduskuntakäsittely

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Reetta Palojoensuu / PLM, reetta.palojoensuu@defmin.fi, p. 0295 140 062
Outi Hyvärinen / UM, outi.hyvarinen@formin.fi, p. 0295 350 035
Heli Lehto / UM, heli.lehto@formin.fi, p. 0295 350 165
Salla Sammalkivi / VNK, salla.sammalkivi@vnk.fi, p. 0295 160 207

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat	kriisinhallinta, puolustuspolitiikka, YTPP, siviilikriisinhallinta
Hoitaa	**PLM, UM**
Tiedoksi	EUE, OM, PE, SM, STM, TEM, VM, VNK, VTV, YM