



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 22. tammikuuta 2018
(OR. en)

5413/18

CFSP/PESC 45
COPS 14
CSDP/PSDC 24
POLMIL 8
CIVCOM 5
RELEX 39
IPCR 2

YHTEENVETO ASIAN KÄSITTELYSTÄ

Lähtettäjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Päivämäärä:	22. tammikuuta 2018
Vastaanottaja:	Valtuuskunnat
Ed. asiak. nro:	5266/18
Asia:	Neuvoston päätelmät ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin sovellettavasta yhdenmetystä lähestymistavasta – Neuvoston päätelmät (22. tammikuuta 2018)

Valtuuskunnille toimitetaan liitteessä neuvoston 3591. istunnossaan 22. tammikuuta 2018 hyväksymät päätelmät ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin sovellettavasta yhdenmetystä lähestymistavasta.

NEUVOSTON PÄÄTELMÄT ULKOISIIN KONFLIKTEIHIN JA KRIISEIHIN
SOVELLETTAVASTA YHDENNETYSTÄ LÄHESTYMISTAVASTA**Yhdennetty lähestymistapa**

1. Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisessa globaalistrategiassa määritellään yhdennetty lähestymistapa kehykseksi EU:n aiempaa yhdenmukaisemmalle ja kokonaisvaltaisemmalle reagoinnille ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin nähden sekä korostetaan ihmisten turvallisuutta ja vahvistetaan siten EU:n ja sen kansalaisten turvallisuutta. Unionilla on käytössään monia toimintapolitiikkoja ja välineitä, joilla se voi vastata näihin haasteisiin muun muassa sen suoranaisilla naapurialueilla ja sitä kauempana. Keinovalikoima kattaa diplomatian, turvallisuuden, puolustuksen, rahoituksen, kaupan, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun (moniulotteinen). Yhdennetyssä lähestymistavassa otetaan huomioon asiaankuuluvien sidosryhmien eri toimivaltuudet, tehtävät, tavoitteet ja oikeuspuitteet. Sitä sovelletaan tarpeen mukaan paikallisella, kansallisella, alueellisella ja maailmanlaajuisella tasolla (monitasoinen) ja konfliktin – pitkittyneet konfliktit ja kriisit mukaan lukien – kaikissa vaiheissa (monivaiheinen) konfliktinestoon, toimintaan kriisitilanteessa, vakauttamistoimiin ja pidemmän aikavälin rauhanrakentamiseen kestävän rauhan edistämiseksi. Kyseisellä lähestymistavalla saatetaan yhteen jäsenvaltiot, asiaankuuluvat EU:n toimielimet ja muut kansainväliset ja alueelliset kumppanit sekä kansalaisjärjestöt (monenvälinen).
2. Neuvosto suhtautuu myönteisesti globaalistrategian hyväksymisen jälkeen toteutettuihin toimiin, joilla yhdennetty lähestymistapa pannaan täytäntöön ja otetaan käyttöön, mukaan lukien pysyvän rakenteen perustamiseen EUH:oon, samoin kuin työhön, jota on tehty komissiossa ja EU:n edustustojen kautta yhdennetyn lähestymistavan täytäntöönpanon edistämiseksi. Neuvosto pyytää jatkamaan konkreettista ja merkityksellistä edistymistä tässä asiassa.

3. Neuvosto pitää tuettujen toimien yhteydessä tärkeänä paikallista sitoutumista, osallistavuutta, selviytymiskykyä ja kestävyyttä, mitä varten pyritään saamaan mukaan kansalliset ja paikalliset viranomaiset, yhteisöt ja kansalaisyhteiskunta. EU pyrkii edelleen tehostamaan monenvälisyyttä noudattamalla EU:n sitoumusta kansainväliseen oikeuteen perustuvaan globaalihallintaan, jonka keskiössä on YK, sekä YK:n peruskirjan periaatteita kaikilta osin. Se aikoo tehostaa edelleen yhteistyötään YK:n ja muiden asiaankuuluvien kansainvälisten ja alueellisten järjestöjen kanssa kansainväliset rahoituslaitokset ja hallituksista riippumattomat organisaatiot mukaan lukien. Neuvosto korostaa YK:n turvallisuusneuvoston naisia, rauhaa ja turvallisuutta koskevan päätöslauselman 1325 mukaisesti naisten keskeistä roolia samoin kuin nuorten merkitystä konfliktinestossa ja rauhanrakentamisessa sekä kaikkia myöhemmin annettuja, asiaa koskevia päätöslausemia.
4. Neuvosto korostaa, että epävakaisissa oloissa EU:n on sitouduttava työskentelemään konfliktisensitiivisesti. Neuvosto korostaa oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä suojeluvastuun tärkeyttä. Se muistuttaa kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen sitoutumisen merkitystä ja vahvistaa, että EU tulee antamaan vahvan tukensa kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattamisen ja siviiliväestön suojelun edistämiseksi kaikissa konfliktitilanteissa.
5. Yhdennetyn lähestymistavan ja muiden globaalistrategian perusteella laadittujen jatkomenettelyjen, erityisesti selviytymiskyvystä 7. kesäkuuta 2017 annetun yhteisen tiedonannon ja siihen liittyvien, 13. marraskuuta 2017 annettujen neuvoston päätelmien, ja turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla tehtävän työn välillä on vahva synergia. Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vaikutusmahdollisuuksien maksimoinnilla sekä siviili- että sotilasalan YTPP-operaatioissa toinen toisiaan täydentävällä tavalla ja koordinoitusti muiden asiaankuuluvien EU:n toimijoiden, kuten YOS-alan virastojen kanssa on suuri merkitys yhdennetyn lähestymistavan soveltamisessa ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin. Neuvosto palauttaa mieleen, että yhdennetty lähestymistapa on otettu huomioon myös uudessa kehityspolitiikkaa koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa, jonka mukaan kehitysyhteistyötä hyödynnetään osana sitä politiikka- ja välinekokoelmaa, jonka avulla ehkäistään, hallitaan ja autetaan ratkaisemaan kriisejä ja konflikteja, vastataan humanitaarisiin tarpeisiin ja edistetään pysyvää rauhaa ja hyvää hallintotapaa, vahvistettujen toimeksiantojen puitteissa.

6. Neuvosto suhtautuu myönteisesti käynnissä oleviin toimiin, joilla toteutetaan humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön jatkumoa ja otetaan käytännössä huomioon turvallisuuden ja kehityksen välinen yhteys. Tämän osalta se tuo jälleen esiin kestävän kehityksen, humanitaaristen toimien sekä konfliktinestön ja rauhanrakentamisen väliset yhteydet. Neuvosto odottaa mielenkiinnolla raportteja humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön jatkumon pilottimaista vuonna 2018. Yhdennetystä lähestymistavasta on myös apua kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman ja erityisesti rauhanomaisten, oikeudenmukaisten ja osallistavien yhteiskuntien aikaansaamista koskevan tavoitteen 16 toteuttamisessa. Globaalistrategiassa painotetaan lisäksi ihmisoikeusloukkausten, ilmastonmuutoksen ja ympäristön pilaantumisen olevan keskeisiä konflikteihin ja kriiseihin vaikuttavia seikkoja.
7. Neuvosto muistuttaa, että EU:n humanitaarisen avun ohjaavina periaatteina ovat humanisuus, puolueettomuus, tasapuolisuus ja riippumattomuus. Apua annetaan pelkästään sen kohteina olevien väestöjen tarpeiden perusteella humanitaarista apua koskevan eurooppalaisen konsensuksen mukaisesti ja liittämättä siihen poliittisia, strategisia, sotilaallisia, taloudellisia tai muita tavoitteita. Vaikka EU:n humanitaarinen apu on keskeinen osa EU:n kokonaisvaltaista reagointia kriiseihin, se ei sinänsä ole kriisinhallintaväline eikä sitä näin ollen pitäisi käyttää muiden kuin humanitaaristen tavoitteiden täyttämiseen. EU:n humanitaarinen apu kuuluu sen vuoksi vain osittain yhdennettyyn lähestymistapaan ("in-but-out").
8. Neuvosto korostaa, että yhdennetyn lähestymistavan pohjana on ulkoisia konflikteja ja kriisejä koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa, jonka soveltamisalaa ja tavoitteita sillä laajennetaan. Se syventää poliittista kehystä, joka on vahvistettu kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa, mukaan lukien 11. joulukuuta 2013 annetussa yhteisessä tiedonannossa ja sittemmin 12. toukokuuta 2014 annetuissa neuvoston päätelmissä. Yhdennetyssä lähestymistavassa on kyse tarpeesta toteuttaa yhdennettyjä toimia kaikissa EU:n reagointivaiheissa aina suunnittelusta täytäntöönpanoon ja kokemusten hyödyntämiseen, ja se laadittiin kokonaisvaltaisen lähestymistavan tilalle kokonaisvaltaista lähestymistapaa koskevan toimintasuunnitelman 2016–2017 päätökseen saattamisen jälkeen. Neuvosto odottaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa koskevan toimintasuunnitelman 2016–2017 loppuraporttia sekä arviointia ja selvitystä saaduista kokemuksista.

Aiheet

Yleistä

9. Neuvosto pyytää korkea edustajaa ja komissiota varmistamaan, että maista, joissa saattaa syntyä tai joissa vallitsee konflikti tai epävakaa tilanne ja joissa on merkittävän laajuista EU:n toimintaa, laaditaan ja päivitetään säännöllisesti yhteisiä konfliktianalyysejä. Näiden analyysien olisi katettava kaikki asiaankuuluvat toimijat, myös uskonnon ja kulttuurin alalta, jotta varmistetaan laajapohjainen vastuunkanto. Analyysejä on tarkoitus hyödyntää maakohtaisissa arvioissa, joita ehdotettiin selviytymiskykyä koskevista neuvoston päätelmissä. Yhteisistä konfliktianalyyseistä saadaan tietoa muihin EU:n strategisen osallistumisen menettelyihin, kuten alueelliseen ja kansalliseen sekä yhteiseen ohjelmasuunnitteluun.
10. Neuvosto korostaa EU:n ainutlaatuisia mahdollisuuksia osallistua maailmanlaajuisesti sovittelutoimiin, joissa voidaan käyttää myös jäsenvaltioiden sovitteluverkostoja ja -aloitteita, myös paikallistasolla. Se painottaa tarvetta kehittää edelleen EUH:n sovittelukapasiteettia, jonka avulla voidaan auttaa paikallisten ja kansallisten konfliktien estämisessä ja ratkaisemisessa, sekä parantaa edelleen kykyään saada tarvittaessa nopeasti sovittelua koskevaa asiantuntemusta EU:n edustustojen käyttöön ja muiden kansainvälisten ja alueellisten organisaatioiden avuksi korostaen riittävästi asiantuntemuksen käyttöä varhaisvaiheen toimissa. Se kannustaa lisäksi EU:ta tukemaan rauhaa edistäviä paikallisia toimijoita, myös paikallisia sovittelijoita, ja syventämään edelleen sovitteluyhteistyötä YK:n ja muiden kansainvälisten ja alueellisten organisaatioiden kanssa.
11. Neuvosto palauttaa mieleen 14. marraskuuta 2016 antamansa päätelmät ja korostaa, että turvallisuusalan uudistuksen tukemista koskevan koko EU:n kattavan strategisen kehyksen täytäntöönpanoa on jatkettava.

12. Neuvosto pyytää korkeaa edustajaa ja komissiota nostamaan ulkoisten konfliktien ja kriisien ehkäisyn poliittista profilia, myös käymällä tarpeen mukaan sitä koskevia ministeritason keskusteluja konkreettisten tapausten pohjalta. Tarkoituksena on vakiinnuttaa käytäntö, jossa toimiin ryhdytään varhaisvaiheessa, jotta väkivaltaisten konfliktien syntymisen ja laajenemisen riskeihin voidaan puuttua tehokkaasti. Se suhtautuu myönteisesti siihen, että konfliktinesto on yksi YK:n prioriteeteista. Neuvosto korostaa olevan tärkeää, että konfliktien ja kriisien ehkäisyn yhteydessä kiinnitetään huomiota julmuuksien estämiseen. Se odottaa tuloksia arvioinnista, jota tehdään parhaillaan konfliktinestoa ja rauhanrakentamista koskevista EU:n toimista vuosina 2013–2017. Tulosten pohjalta voidaan tehostaa EU:n roolia näillä aloilla.
13. Neuvosto suhtautuu myönteisesti EU:n varhaisvaroitusjärjestelmän mukautuksiin, joilla siitä tehdään kattavampi myös sitä kautta, että jäsenvaltioiden osallistuminen – myös poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa – on aiempaa jäsennellympää. Neuvosto odottaa myös horisontaalisen tarkastelumenettelyn käyttöönottoa. Sen avulla pyritään havaitsemaan lyhyellä aikavälillä ulkoisia paineita ja niiden seurauksia tarkoituksena saada tietoa tehostettua ja hyvissä ajoin tapahtuvaa EU:n poliittista reagointia varten. EU aikoo toteuttaa ja seurata varhaisvaroitusmenettelyssä määriteltyjä varhaisvaiheen toimenpiteitä ja keskustella niistä asiaankuuluvissa neuvoston elimissä.
14. Neuvosto muistuttaa, että selviytymiskykyä koskeva lähestymistapa on soveltuviin tapauksissa otettava osaksi EU:n ohjelmasuunnittelua tukemaan konfliktien ja kriisien ehkäisyä ja että ulkoisten konfliktien ja kriisien perimmäisiin syihin on puututtava. Se korostaa, että on tärkeää saada joustavasti ja nopeasti rahoitusta konfliktien ja kriisien ehkäisyyn ja rauhanrakentamiseen sekä kriisinhallintaan. Tämän osalta se muistuttaa vakautta ja rauhaa edistävän välineen keskeisestä asemasta.

Neuvosto muistuttaa, että kaikki vaatimukset on täytettävä kaikilta osin kumppanimaiden tukemiseksi edelleen niiden pyrkiessä ehkäisemään ja hallitsemaan kriisejä itse, myös YTPP-operaatioiden yhteydessä, ja pyytää komissiota ja EUH:ta määrittelemään ja kehittämään ripeästi uusia hankkeita. Neuvosto toistaa turvallisuutta ja kehitystä tukevien valmiuksien kehittämisen maantieteellisen soveltamisalan olevan joustava ja palauttaa mieleen ehdotuksensa kehittää erillinen väline valmiuksien kehittämiseksi ottaen huomioon tarvittavat valmistelut.

EU:n vastaus konflikteihin ja kriiseihin

15. Neuvosto pitää tärkeänä sitä, että on perustettu EUH:n kriisinhallintamekanismi, jonka avulla on tarkoitus virtaviivaistaa ulkoisten kriisien ja hätätilanteiden johdosta toteutettavat toimet, joihin osallistuvat EUH sekä komission yksiköt ja edustustot. Neuvosto pyytää EUH:ta tutkimaan edelleen vahvemman synergiavaikutuksen aikaansaamista uuden mekanismin ja EU:n eri toimielinten hätäapujärjestelmien, erityisesti komissiossa olevan EU:n hätäavun koordinoitikeskuksen ja neuvostossa käyttöön otettujen EU:n poliittisen kriisitoiminnan integroitujen järjestelyjen, välille. Se pitää arvossa sitä, että jäsenvaltiot koordinoivat tehokkaasti kolmansissa maissa syntyvien kriisitilanteiden johdosta toteutettavia konsulitason toimia, ja on tyytyväinen yhteisen EU:n konsulitason kriisivalmiuskehyksen täytäntöönpanoon.
16. Neuvosto toteaa, että sekä siviili- että sotilasalan YTPP-operaatiot ovat tehokkaampia ja vaikuttavampia, kun ne koordinoidaan EU:n laajemman toiminnan kanssa, kehitysyhteistyöhön ja vakauttamiseen liittyvät sekä humanitaariset ja poliittiset ulottuvuudet mukaan lukien. Se on tyytyväinen siihen, että operaatioiden strateginen suunnittelu koordinoidaan asiaankuuluvien toimijoiden kanssa varhaisessa vaiheessa. Näin voidaan helpottaa sovittamista yhteen muuntyyppisten EU:n toimien kanssa ja siirtymistä muuntyyppisiin toimiin ja varmistaa EU:n toimien jatkumo ja vaikutus maassa tai alueella, joka on toimien kohteena. Yhdenmukaisemmalla lähestymistavalla tehostetaan EU:n toimia ja parannetaan mahdollisuuksia pitkän aikavälin kestäväälle rauhalle ja kehitykselle. Lisäksi neuvosto korostaa, että humanitaariset siviilialan toimet ja sotilastoimet on tarvittaessa koordinoitava tehokkaasti, jotta siviili- ja sotilasalan toimijoiden välillä voidaan helpottaa vuoropuhelua ja tehostaa vuorovaikutusta.

17. Neuvosto odottaa tässä yhteydessä myös siviilialan YTPP-toimien tehostamista turvallisuudesta ja puolustuksesta 13. marraskuuta 2017 antamiensa päätelmien mukaisesti. Lisäarvo, jonka siviilialan YTPP-toimet muodostavat ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin sovellettavan EU:n yhdenntetyn lähestymistavan puitteissa ja konfliktien kaikissa vaiheissa, olisi määriteltävä ja siviilivoimavaroja koskevat vaatimukset täytettävä YTPP-alan sopimuksessa vuonna 2018.

Vakauttaminen

18. Neuvosto panee merkille vakauttamistoimien täytäntöönpanon ensimmäiset vaiheet, joissa on muun muassa tukeuduttu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 28 artiklaan ja joihin kuuluvat EU:n vakauttamistoimet Malin keskiosassa. Koska EU ja sen jäsenvaltiot voivat antaa käyttöön monenlaisia asiaankuuluvia voimavaroja, välineitä ja keinoja, joita voidaan käyttää yhdenntetyissä vakauttamistoimissa, tarvitaan johdonmukaista ja koordinoitua suunnittelua koko vakauttamissuunnitelman osalta sekä esikunnassa että toimintapaikassa. Neuvosto odottaa vakauttamista koskevan EU:n toimintaperiaatteen jatkokehittämistä, myös selkeää määrittelyä, osana ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin sovellettavaa EU:n yhdenntettyä lähestymistapaa.
19. Neuvosto palauttaa mieleen antamansa päätelmät EU:n tuesta siirtymäkauden oikeusjärjestelyille osana yhdenntettyä lähestymistapaa ja korostaa, että EU:n toimia on tehostettava tuen antamiseksi siirtymäkauden oikeusjärjestelyprosesseille ja niiden edistämiseksi sekä yhteistyön tekemiseksi kumppaneiden kanssa kansainvälisellä ja maakohtaisella tasolla.

Se toistaa olevan tärkeää torjua sitä, että julmista rikoksista jätetään rankaisematta, ja noudattaa EU:n vahvaa, Kansainvälistä rikostuomioistuinta tukevaa politiikkaa.

20. Jäsenvaltiot ja EU:n toimielimet jatkavat tiivistä yhteistyötä Brysselissä ja toimien toteutuspaikalla yhdenmisen lähestymistavan toimintaperiaatteen kehittämiseksi edelleen ja sen panemiseksi täytäntöön. Jäsenvaltioiden osallistuminen järjestetään niin, että käydään säännöllisesti asiantuntijatasoisen vuoropuhelua asiaankuuluvissa neuvoston elimissä sekä poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa. Neuvosto odottaa selvitystä ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin sovellettavan yhdenmisen lähestymistavan täytäntöönpanosta osana globaalistrategian täytäntöönpanosta laadittavaa vuotuista selvitystä.
-