



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 28. toukokuuta 2018
(OR. en)

9288/18

COPS 171
CIVCOM 89
CFSP/PESC 475
CSDP/PSDC 271
RELEX 451
JAI 493

YHTEENVETO ASIAN KÄSITTELYSTÄ

Lähetäjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Päivämäärä:	28. toukokuuta 2018
Vastaanottaja:	Valtuuskunnat
Ed. asiak. nro:	9032/18 COPS 160 CIVCOM 83 CFSP/PESC 453 CSDP/PSDC 262 RELEX 423 JAI 433
Asia:	Neuvoston päätelmät siviilialan YTPP-toimien tehostamisesta – Neuvoston päätelmät (28. toukokuuta 2018)

Valtuuskunnille toimitetaan liitteessä siviilialan YTPP-toimien tehostamista koskevat neuvoston päätelmät, jotka ulkoasiainneuvosto hyväksyi istunnossaan 28. toukokuuta 2018.

NEUVOSTON PÄÄTELMÄT
SIVIILIALAN YTPP-TOIMIEN TEHOSTAMISESTA

1. Siviilialan yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (YTPP) tuo ainutlaatuista lisäarvoa EU:n globaalille roolille kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden edistäjänä. Viidentoista vuoden kokemuksen perusteella siviilialan YTPP-toimia olisi tehostettava ottaen huomioon EU:n strategisessa toimintaympäristössä viime vuosina tapahtunut huolestuttava muutos, kuten konfliktien puhkeaminen ja laajeneminen Euroopan unionin ympärillä sekä epävakauden ja kansainvälisten uhkien jatkuminen. Edellä esitetty huomioon ottaen siviilialan YTPP-toimien alalla tarvitaan tästä vuodesta alkaen sekä laadullisia että määrällisiä edistysaskelia, jotta EU:n roolia kansainvälisenä toimijana siviilikriisinhallinnan alalla voidaan vahvistaa. Tehostetut siviilialan YTPP-toimet ovat olennainen osa EU:n yhtenäistä lähestymistapaa, ja ne toimivat muiden EU:n välineiden ohella yhdenmetyllä tavalla EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian tavoitteiden mukaisesti.
2. Edistyminen edellyttää, että siviilialan YTPP-toimien rooli määritellään keskittyen pitkän aikavälin painopisteisiin ja pyrkien vastaamaan nykyisiin ja uusiin haasteisiin uuden, joustavan, modulaarisen ja mukautettavissa olevan lähestymistavan kautta sekä resursoimalla operaatiot tehokkaasti. Neuvosto painottaa, että Feirassa sovitut prioriteetit eli poliisitoimen, oikeusvaltion ja siviilihallinnon vahvistaminen hauraissa tai konfliktitilanteissa ovat yhä siviilialan YTPP-toimien ydintehtäviä. Se tähdentää myös turvallisuusalan uudistuksen ja seurannan merkitystä sekä mahdollisuutta käyttää YTPP-operaatioita, joille annetaan osittaiset tai täydet toimeenpanovaltuudet sovittujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti. Neuvosto painottaa, että isäntämaan sitoutuminen ja omavastuullisuus ovat tärkeitä, jotta voidaan saada aikaan tosiasiallisia ja kestäviä tuloksia ja vaikuttaa näin merkittävästi kumppanimaiden selviytymiskykyyn ja turvallisuuteen. Se tähdentää, että siviilialan YTPP-toimilla vastataan erityistilanteisiin, ja niiden perustana ovat EU:n ulkoisen toiminnan prioriteetit ja arvioidut tarpeet sekä isäntämaan vaatimukset. Toimet toteutetaan johdonmukaisesti ja yhteistyössä asiaan liittyvien EU:n välineiden ja EU:n jäsenvaltioiden sekä muiden kansainvälisten kumppanien kanssa yhdenmetyllä lähestymistavan mukaisesti.

3. Neuvosto panee merkille, että siviilialan YTPP-toimia voidaan käyttää konfliktin kaikissa vaiheissa painottaen erityisesti vakauttamista ja ennaltaehkäisyä. Neuvosto tähdentää tehostetun koordinoinnin merkitystä YTPP-operaatioiden ja muiden EU:n ulkoisen toiminnan välineiden välillä konfliktin eri vaiheissa. Neuvosto on tietoinen siitä, että siviilialan YTPP-toimiin liittyy erilaisia haasteita konfliktin kaikissa vaiheissa. Neuvosto on tietoinen valmiuksien kehittämisen arvosta ja YTPP:n roolista paikallisten toimijoiden ja hallitusten tukijana konfliktin laajenemisen estämiseksi ja sellaisen poliittisen toimintaympäristön luomiseksi, joka edistää valmiuksien kehittämistä.

Neuvosto toistaa tässä yhteydessä, että siviilialan YTPP-toimet ovat EU:lle tärkeä ulkoisen toiminnan väline, jonka avulla se voi reagoida laajemmassa mittakaavassa myös turvallisuushaasteisiin, jotka liittyvät esimerkiksi laittomaan muuttoliikkeeseen, hybridiuhkiin, kyberturvallisuuteen, terrorismiin ja radikalisoitumiseen, järjestäytyneeseen rikollisuuteen, rajaturvallisuuteen ja meriturvallisuuteen, sekä väkivaltaisten ääriliikkeiden estämiseen ja torjumiseen ottaen huomioon myös tarpeen säilyttää ja suojella kulttuuriperintöä. Se korostaa, että siviilialan YTPP-toimet auttavat osaltaan vastaamaan näihin haasteisiin kaikissa sisäisissä ja ulkoisissa yhteyksissä, tarvittaessa yhteistyössä oikeus- ja sisäasioiden alan toimijoiden kanssa.

4. Tässä yhteydessä ja palauttaen mieleen marraskuussa 2017 antamansa päätelmät neuvosto hyväksyy korkean edustajan esittämän tausta-asiakirjan siviilialan YTPP-toimien tehostamisesta ja tähän liittyvät jatkotoimet. Neuvosto on samaa mieltä siitä, että siviilialan YTPP-toimilla voidaan myötävaikuttaa EU:n globaalistrategian viiden strategisen prioriteetin saavuttamiseen, jotka ovat: unionin turvallisuus, EU:n naapuruston ja lähialueiden valtioiden ja yhteiskuntien selviytymiskyky, integroitu lähestymistapa ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin, yhteistyöhön perustuvat alueelliset järjestelmät ja 21. vuosisadalle soveltuva globaali hallinto. Neuvosto vahvistaa, että siviilialan YTPP-toimien panos on olennainen neuvoston marraskuussa 2016 hyväksymään EU:n globaalistrategiaan perustuvalla EU:n tavoitetasolla määritetyn kolmen strategisen prioriteetin toteuttamiseksi eli ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin vastaamiseksi, kumppanien valmiuksien kehittämiseksi ja unionin ja sen kansalaisten suojelemiseksi perussopimuksessa YTPP:lle asetettujen tehtävien mukaisesti.

5. Edellä esitetty huomioon ottaen neuvosto kannattaa tausta-asiakirjassa esitettyjä laajoja ideoita ja tavoitetasoa ja kehottaa erityisesti konkretisoimaan siviilialan YTPP-toimien uudistetun strategisen lähestymistavan, jotta
- a. siviilialan YTPP-toimia voidaan tehostaa seuraavilla keinoilla:
- vahvistetaan ja nopeutetaan YTPP:n suunnittelua asiaankuuluvilla päätöksentekorakenteilla ja yksinkertaisemmilla ja nopeammilla menettelyillä SEU 38 artiklan mukaisesti poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean poliittisen valvonnan ja strategisen ohjauksen alaisuudessa tavoitteena määritellä YTPP-siviilioperaation erityistehtävät erityistilanteessa;
 - otetaan suunnittelun pohjaksi EU:n yhteinen konfliktianalyysi, tavallisesti kriiseissä toimimista koskevan poliittisen kehyksen (PFCA) kautta, joka on tässä olennainen väline;
 - sisällytetään suunnitteluvaiheeseen tarvittaessa alueellinen lähestymistapa ja varmistetaan näin, että operaation tavoitteet ovat mahdollisimman yhteneväiset niiden EU:n alueellisten strategioiden tavoitteiden kanssa, jotka koskevat isäntämaata;
 - laaditaan tältä pohjalta selkeästi määritellyt toimeksiannot, jotka mahdollistavat modulaarisemmat, mukautettavissa olevat YTPP-siviilioperaatiot SEU 42 ja 43 artiklan puitteissa, ja jotka sisältävät tarvittaessa täydet tai osittaiset toimeenpanovaltuudet sovituin edellytyksin;
 - laaditaan suunnitteluasiakirjat, joissa määritellään edistymisen seuraamiseksi käytettävät viitearvot ja jotka mahdollistavat säännöllisen strategisen uudelleentarkastelun, yhteistyössä muiden asiaan liittyvien EU:n välineiden, ohjelmien ja toimien kanssa;
 - parannetaan YTPP-siviilioperaatioiden laatua ja vaikutuksia ottaen huomioon saadut kokemukset, vaikutuksiin kohdennettu seuranta ja arviointi, parhaat käytännöt ja konkreettinen palaute suunnittelu-, ohjaus- ja siirtymästrategioissa;
 - lisätään edelleen YTPP-siviilioperaatioiden reagoitokykyä alkaen paremmasta tilannetietoisuudesta aina päätöksentekoon, suunnitteluun ja operaation käynnistämiseen tukeutuen tässä suhteessa jo aikaansaatuihin tuloksiin;
 - tarkastellaan uudelleen operaatioita varten käytettäviä EUH:n rekrytointimenettelyjä koordinoiden tätä tiiviisti jäsenvaltioiden ja komission kanssa;

- laaditaan muita käytännön toimenpiteitä, joilla edistetään yhtenäistä eurooppalaista lähestymistapaa ja jotka perustuvat siviili- ja sotilasalan välisiin synergioihin YTPP:n puitteissa sekä tiiviiseen yhteistyöhön komission ja muiden kuin YTPP-alan toimijoiden kanssa, osana EU:n yhdenmukaistettua lähestymistapaa konflikteihin ja kriiseihin, tavoitteena johdonmukaisuus ja koordinointi EU:n tekemän laajemman yhteistyön kanssa, mukaan lukien kehitys-, vakauttamis-, humanitaarinen ja poliittinen ulottuvuus;
 - parannetaan entisestään koordinointia ja haetaan täydentävyyttä EU:n käynnissä olevien ja suunniteltujen toimien kanssa, etenkin kehitysyhteistyön ja kriisinhallinnan sekä vakauttamisohjelmien kanssa, muun muassa vakautta ja rauhaa edistävän välineen (IcSP) kanssa. Tähän kuuluu myös EU:n toimijoiden toteuttaman YTPP-operaatioiden strategisen suunnittelun ja ohjelmasuunnittelun koordinointi varhaisessa vaiheessa niin, että helpotetaan synkronointia muun tyyppisten EU:n sitoumusten kanssa ja että toiminnan siirtäminen olisi sujuvaa, varmistaen näin EU:n toiminnan ja sen vaikutusten jatkuvuuden asianomaisessa maassa tai asianomaisella alueella tai toiminnan siirtämisen paikallisille toimijoille tai muille kansainvälisille organisaatioille;
 - edistetään synergioita ja täydentävyyttä YTPP-alan siviili- ja sotilasoperaatioiden välillä, jotka otetaan käyttöön samalla alueella;
 - otetaan ihmisoikeudet ja tasa-arvoasiat huomioon kaikessa toiminnassa ja varmistetaan kansainvälisen oikeuden ja erityisesti kansainvälisen ihmisoikeus-, pakolais- ja humanitaarisen lainsäädännön noudattaminen – ottaen täysin huomioon YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 naisista, rauhasta ja turvallisuudesta sekä sen jälkeen annetut päätöslauselmat – sekä siviilien suojele kaikissa operaatioiden suunnittelu- ja operatiivisissa vaiheissa;
 - jatketaan strategisen viestinnän parantamista siviilialan YTPP-toimien näkyvyyden parantamiseksi ja turvallisuuden edistämiseen tähtäävän panostuksen lisäämiseksi.
- b. tehostetaan edelleen siviilialan YTPP-toimia vastattaessa uhkiin ja haasteisiin sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteydet huomioiden seuraavin keinoin:

- tehostetaan tarvittaessa johdonmukaisuutta ja yhteistyötä siviilialan YTPP-toimien ja EU:n oikeus- ja sisäasioiden ulkoisen ulottuvuuden alalla toteutettavien toimien välillä sekä kehitysohjelmien ja naapuruuspolitiikan turvallisuuteen liittyvissä näkökohdissa ottaen täysin huomioon kunkin välineen toimivalta ja oikeusperusta ja nojautuen tilannekohtaiseen arvioon ja suunnitteluun yhtenäisellä tavalla heti alusta alkaen;
- tarkastellaan tausta-asiakirjassa määriteltäviä mahdollisia YTPP-toimintalinjoja YTPP-siviilioperaatioiden tulevaa suunnittelua varten läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa;
- kehitetään paremmat yksityiskohtaiset säännöt koordinoitua varten EU-tasolla noudattaen asiaankuuluvia päätöksentekomenettelyjä (myös asiaa käsittelevien neuvoston kokoonpanojen ja valmisteluelinten välillä sekä YTPP:n suunnittelurakenteiden ja oikeus- ja sisäasioiden alan toimijoiden välillä) jäsenvaltioiden kanssa ja kentällä sekä seuraavissa siviilivalmiuksien kehittämisvaiheissa;
- edistetään synergioita YTPP:n ja oikeus- ja sisäasioiden alan toimijoiden välillä operatiivisella tasolla tavoitteena lisätä tiedonvaihtoa tilannetietoisuuden, suunnittelun, toimintavalmiuteen saattamisen ja operatiivisen vaikutuksen parantamiseksi kentällä sekä yhteistyön tehostamiseksi koulutuksen ja valmiuksien kehittämisen alalla. Asiaankuuluvia oikeus- ja sisäasioiden alan toimijoita voidaan kuulla tarvittaessa YTPP-siviilioperaation suunnitteluvaiheesta lähtien aloittaen kriiseissä toimimista koskevasta poliittisesta kehyksestä. Lisäksi voidaan ottaa käyttöön muita järjestelyjä oikeus- ja sisäasioiden alan asiantuntijoiden ottamiseksi tarvittaessa mukaan YTPP-operaatioihin;
- helpotetaan meneillään olevan työn pohjalta yhteistyötä virastojen ja muiden oikeus- ja sisäasioiden alan toimijoiden kanssa tiedonkeruun ja tiedonvaihdon osalta, jos se on operaation toimeksiannon ja asiaa koskevien tietosuojasääntöjen mukaista;
- määritellään yksityiskohtaisesti valmiudet, joita siviilialan YTPP-toimet edellyttävät, jotta voidaan ylläpitää tehokas reagointikyky Feirassa sovittujen prioriteettialojen osalta (poliisitoimi, oikeusvaltio ja siviilihallinto) turvallisuusalan uudistus ja seuranta mukaan lukien, myös edellä mainittuihin turvallisuushaasteisiin vastaamiseksi ottaen huomioon jäsenvaltioiden resurssien kasvava kysyntä tällä alalla.

6. Neuvosto painottaa, että on tärkeää tehostaa yhteistyötä niiden maiden kanssa, joissa YTPP-operaatioita toimii, sekä tehostaa kumppanuuksia kumppanimaiden ja -organisaatioiden kanssa. Yhteisiin toimintapolitiikkaa ja vaatimuksia koskeviin kysymyksiin liittyvän synergian ja vuorovaikutuksen asiaankuuluvien kansainvälisten kumppaniorganisaatioiden, erityisesti YK:n, Naton ja Etyjin kanssa sekä Afrikan unionin ja ASEANin kanssa tulisi olla molempia osapuolia hyödyttävää ja edistää yleistä johdonmukaisuutta. Lisäksi neuvosto tukee yhteistyön edistämistä kumppanimaiden kanssa, jotta YTPP-siviilioperaatioihin saadaan panostuksia sovittujen menettelyjen mukaisesti.

Reagointikyky

7. Neuvosto suhtautuu myönteisesti meneillään olevaan työhön YTPP-siviilioperaatioiden reagointikyvyn parantamiseksi. Painottaen erityisesti monikerroksista toimintamallia, joka pannaan täytäntöön osallistavasti, se korostaa:
- a) että keskeiset reagointivalmiudet, jotka koostuvat vahvistetusta operaatioiden tukifoorumista sekä nykyisiin operaatioihin osoitetuista resursseista, ovat nyt operatiiviset;
 - b) että keskeisiä reagointivalmiuksia voidaan joustavan ja modulaarisen lähestymistavan tukemiseksi täydentää jäsenvaltioiden nopeasti toimintavalmiilla voimavaroilla ja suunnittelutoimilla sekä erikoistuneilla ryhmillä – joiden toiminta-ala, koko ja toiminta-aika ovat rajoitetut – ja monikansallisilla kokoonpanoilla, kuten Euroopan santarmijoukot, jos niin sovitaan.
 - c) että vaikka kannustetaan vahvempiin synergioihin YTPP-operaatioiden logistisessa tuessa ja tukeutumaan jo tehtyyn työhön, operaatioiden tukifoorumi mukaan lukien, neuvosto hyväksyi 26. huhtikuuta 2018 päätöksen uudesta varastosta. Varastovalmius hankkii ja varastoi YTPP-alan siviilioperaatioiden missä tahansa operaatioalueella 30 vuorokauden sisällä tapahtuvan nopean toimintavalmiuteen saattamisen edellyttämien keskeisten tarvikkeiden ja resurssien strategisen varaston, ylläpitää ja täydentää sitä.

Seuraavat vaiheet

8. Neuvosto odottaa, että sille esitetään kesään 2018 mennessä siviilivoimavarojen kehittämissuunnitelma, joka laaditaan tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden, komission yksiköiden ja oikeus- ja sisäasioiden alan toimijoiden (virastot mukaan lukien) kanssa ja ottaen huomioon niiltä saatavat tiedot. Siinä esitetään siviilivoimavarojen kehittämisen seuraavat vaiheet.

Ottaen huomioon jäsenvaltioiden toimivalta siviilivoimavarojen kehittämisessä, valmiuksien kehittämisessä ja asiantuntemuksen tarjoamisessa YTPP-alan siviilioperaatioille, siviilivoimavarojen kehittämissuunnitelmassa tulisi

- olla pohjana kattava tarvearviointi, jossa myös kentän tarpeet on huomioitu;
- esittää, mitä laadullisia ja määrällisiä valmiuksia tarvitaan kehittämiseen, ottaen huomioon jäsenvaltioissa saatavilla oleva osaaminen, ja ehdottaa valikoima sopivia välineitä, kuten koulutus, organisatoriset toimenpiteet ja konkreettiset aloitteet, myös rahoitusta koskevat aloitteet, joilla parannetaan saatavuutta;
- ehdottaa, miten reagointikykyä voitaisiin edelleen parantaa;
- käyttää tulevaa EU:n siviilialan koulutusryhmää yhteisten koulutusvaatimusten määrittämiseksi ottaen huomioon myös ennen operaatioon lähettämistä ja operaation aikana annettava koulutus;
- esittää konkreettisia ehdotuksia, jotka lisäisivät kansallisten asiantuntijoiden osallistumista ottaen huomioon erilaiset kansalliset urapolut ja tehdä YTPP-alan siviilioperaatioista kiinnostavampia lähettävien viranomaisten näkökulmasta;
- ottaa huomioon ne käynnissä olevien operaatioiden alat, joille henkilöstön saaminen on vaikeaa, sekä kansallisiin tarkoituksiin käytettävissä olevat resurssit, oikeus- ja sisäasioiden alan toimijoiden ja muiden kansainvälisten organisaatioiden operatiiviset toimet, maksimoida mahdolliset synergiat ja varmistaa johdonmukaisuus siviilivoimavarojen kehittämisessä EU-tasolla;
- tutkia vaihtoehtoja YTPP-budjetin sisällä sekä mahdollisia synergioita muiden rahoitusvälineiden kanssa. Neuvosto kannustaa komissiota myös tutkimaan mahdollisia täydentäviä rahoituslähteitä toimivaltansa ja talousarvion puitteissa.

Jotta voimavaratarpeet, EU:n prioriteetit ja jäsenvaltioiden valmiudet voitaisiin sovittaa paremmin yhteen, siviilivoimavarojen kehittämissuunnitelmassa olisi ennakoitava prosessi voimavarojen uudelleentarkastelua varten ja se olisi käynnistettävä vuoden 2019 aikana. Uudelleentarkastelu olisi liitettävä YTPP:n talousarviosta käytäviin keskusteluihin ja talousarvionäkymiin, jotta jäsenvaltioissa tehtävä suunnittelu ja priorisointi voisi olla pitkäjänteisempää.

9. Neuvosto odottaa tämän meneillään olevan työn pohjalta marraskuuhun 2018 mennessä siviilialan YTPP-sopimusta, jotta uudistettu strateginen lähestymistapa voidaan ottaa käyttöön ja saavuttaa EU:n globaalistrategiaan perustuva tavoitetaso. Siihen tulisi kuulua jäsenvaltioiden poliittinen sitoumus tehdä yhteistyötä valmiuksien kehittämisprosessissa ja EUH:n ja komission sitoumus käyttää saatavilla olevia välineitä ja resursseja tehokkaasti tähän prosessiin myötävaikuttamiseksi. Siihen voi kuulua myös jäsenvaltioiden ryhmien kunnianhimoisempia sitoumuksia tehdä yhteistyötä ja vaihtaa parhaita käytäntöjä erityisten valmiuksien kehittämiseksi modulaariselta pohjalta. Se kehottaa korkeaa edustajaa tätä sopimusta valmisteltaessa yhteistyössä komission kanssa ja jäsenvaltioita kuullen laatimaan tarvittavat konkreettiset ehdotukset, joilla tuetaan uudistetun strategisen lähestymistavan konkretisoimista, jotta myös kannustetaan ja helpotetaan yhteisiä ja modulaarisia sitoumuksia sopimuksessa. Tätä prosessia voidaan tarvittaessa tukea korkean tason keskusteluilla.
10. Neuvosto pyytää korkeaa edustajaa jäsenvaltioita tiiviisti kuullen ja yhteistyössä komission kanssa viemään eteenpäin tätä koskevaa työtä asiaankuuluvissa puitteissa ja raporttoimaan tehostettujen siviilialan YTPP-toimien täytäntöönpanosta osana vuosittaista raportointia globaalistrategian täytäntöönpanosta.