Ulkoasiainministeriö HEL6565-4

VSI-POL Nina Aksentjeff 10.4.2008

EDUSKUNTA
Ulkoasiainvaliokunta

viite **UTP 7/2008 vp**

asia
Selvitys EU:n Lissabonin sopimukseen sisältyvän keskinäisen avunannon velvoitteesta

Ohessa toimitetaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle perustuslain 97§ mukaisesti ulkoministeriössä valmisteltu selvitys EU:n Lissabonin sopimukseen sisältyvän keskinäisen avunannon velvoitteesta.

Valtiosihteeri Teija Tiilikainen

Liitteet 1 kpl selvitys (vain pdf-tiedostona)

SELVITYS EUROOPAN UNIONIN LISSABONIN SOPIMUKSEEN SISÄLTYVÄSTÄ KESKINÄISEN AVUNANNON VELVOITTEESTA

FORMIN.FINLAND.FI

ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET

SELVITYS EUROOPAN UNIONIN LISSABONIN SOPIMUKSEEN SISÄLTYVÄSTÄ KESKINÄISEN AVUNANNON VELVOITTEESTA

Teija Tiilikainen

Selvitys Euroopan unionin Lissabonin sopimukseen sisältyvän keskinäisen avunannon velvoitteesta

Ulkoasiainministeriön julkaisuja

2/2008

© Teija Tiilikainen ja Suomen ulkoasiainministeriö
Taitto Mika Launis
Painatus: J-Paino Oy 2008

ISBN 951-724-668-2

Sisällys

1. Johdanto **7**

2. Avunantovelvoitteen historia **9**

3. Avunantovelvoite osana EU:n perussopimusta: keskeiset tulkinnat **14**
Velvoitteen sisältämän uhkakuvan ja avunannon määrittely **15**
Avunantovelvoitteeseen liittyvät erilliset viittaukset **17**

4. Avunantolauseke YTPP:n poliittisessa ympäristössä **20**

5. Avunantolauseke ja EU:n jäsenvaltioiden puolustusjärjestelmät **28**

6. Avunantolausekkeen merkitys hyökkäystilanteesta poikkeavissa turvallisuuspoliittisissa kriiseissä **34**

7. Avunantolausekkeen merkitys Suomelle **37**
Poliittiset ja sotilaalliset vaikutukset **39**

1. Johdanto

Euroopan unionin kansainvälispoliittisen roolin vahvistamista voidaan pitää eräänä Lissabonin sopimuksen keskeisimmistä tehtävistä. Laajentuvan EU:n potentiaali kansainvälisenä toimijana on selkeästi tunnustettu. Lissabonin sopimukseen sisältyvillä muutoksilla pyritään monin tavoin luomaan unionille parempia edellytyksiä tehokkaampaan ja yhtenäisempään toimintaan.

Näihin muutoksiin voidaan lukea myös unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittäminen. Sopimus yhtenäistää EU:n kriisinhallintapolitiikan määräyksiä ja tuo kriisinhallinnan sotilaalliset ja siviiliulottuvuudet lähemmäksi toisiaan. Sopimus mahdollistaa myös pienemmän jäsenmaajoukon puitteissa tapahtuvan toiminnan yhtä hyvin unionin kriisinhallinnassa kuin sen sotilaallisten välineiden kehittämisessä yleisemminkin.

Lissabonin sopimus tuo ensimmäistä kertaa EU:n historiassa jäsenmaiden keskinäistä avunantoa hyökkäystilanteessa koskevan määräyksen – eli niin kutsutun turvatakuulausekkeen – unionin perussopimuksiin. Velvoite sitoo jäsenvaltiot keskinäiseen avunantoon. EU:lle tai sen toimielimille ei tässä yhteydessä anneta toimivaltaa. Unionille ei myöskään samassa yhteydessä perusteta yhteisiä sotilaallisia järjestelmiä velvoitteen täytäntöönpanoa varten. Turvatakuiden käsittämä uhkakuva eli unionin jäsenvaltioon kohdistettu sotilaallinen hyökkäys on Euroopan vallitsevissa turvallisuuspoliittisissa olosuhteissa varsin etäinen. Muutoksella EU kuitenkin viestittää sen jäsenmaiden välisen solidaarisuuden ulottuvuuksista.

Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan EU:n turvallisuuspoliittinen välineistö on aiempaa kokonaisvaltaisempi. Sen ääripäätä edustaa edelleen sopimuksen mahdollistama eurooppalaiseen yhteispuolustukseen siirtyminen. Unionilla on mahdollisuus kattavien kriisinhallintatehtävien hoitamiseen, minkä lisäksi sen toimintakykyä terrorismin vastaisen toiminnan yhteydessä on lujitettu. Jäsenmaiden välinen avunantovelvoite liittyy ensi sijassa sotilaallisen hyökkäyksen tilanteeseen. Kyseessä on kuitenkin sen kaltaisen keskinäisriippuvuuden pukeminen oikeudellisen velvoitteen muotoon, joka yleisesti katsotaan EU-maiden välillä vallitsevaksi asiantilaksi. Yksikään jäsenmaa ei jo yhteisvaluutan

taikka yhteisten ulkorajojen takia voi käytännössä olla riippumaton toisten jäsenmaiden turvallisuuspoliittisesta tilanteesta.

Tässä selvityksessä arvioidaan Lissabonin sopimukseen sisältyvän avunantovelvoitteen voimaanastumisen keskeisiä ulottuvuuksia. Selvityksen tarve nousi esille, kun eduskunnan ulkoasiainvaliokunta Euroopan perustuslaista tehtyä sopimusta käsitellessään esitti perusteellisempaa selvitystä tehtäväksi avunantovelvoitteen vaikutuksista (UaVM 13/2006 vp). Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa sitouduttiin selvityksen tekemiseen.

Lissabonin sopimuksen (SEU 28a art 7 kohta) avunantovelvoite:

"Jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen.

Tämän alan sitoumusten on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia, ja Pohjois-Atlantin liitto on jäseninään oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin".

Selvityksen tarkoituksena on tukea yhtä hyvin Lissabonin sopimuksen käsittelyä ja siitä käytävää keskustelua kuin vuoden 2008 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelua. Avunantovelvoitteesta tehty selvitys- ja tutkimustyö on eurooppalaisessa kontekstissa vielä varsin niukkaa ja se on selkeästi vasta käynnistymässä velvoitteen voimaanastumisen lähestyessä. Käsillä olevassa selvityksessä voidaan näin ollen monessa suhteessa vasta nostaa esille velvoitteeseen ja sen täytäntöönpanoon liittyviä keskeisiä kysymyksiä ja tuoda esille perusteita jatkotutkimukselle velvoitetta koskevan eurooppalaisen keskustelun edetessä.

Selvityksen tekijänä kiitän kaikkia niitä tahoja, joilta olen saanut apua työn eri vaiheissa. Selvityksestä eri yhteyksissä käydyt keskustelut ovat olennaisella tavalla syventäneet omaa näkemystäni. Vastuu lopputuloksesta on luonnollisesti yksin allekirjoittaneella.

2. Avunantovelvoitteen historia

Lissabonin sopimuksella unionisopimuksen 28a artiklan 7 kohdaksi kirjattiin velvoite, jonka mukaan

"Jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen.

Tämän alan sitoumusten on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia, ja Pohjois-Atlantin liitto on jäseninään oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin".

Tämän avunantovelvoitteeksi[1] tässä selvityksessä kutsutun sopimusmääräyksen keskeinen tausta voidaan nähdä unionin ja vuonna 1954 perustetun Länsi-Euroopan (WEU) unionin välisessä suhteessa. Viisi länsieurooppalaista valtiota solmivat jo vuonna 1948 nk. Brysselin sopimuksen, joka taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuuriyhteistyön lisäksi käsitti sotilaallisen avunantovelvoitteen[2]. Avunantovelvoitteen toimeenpanoa varten luotiin sotilaallinen johtamisjärjestelmä ja puolustusstrategia. Nämä sulautettiin vuotta myöhemmin perustettuun transatlanttiseen sotilasliitto Natoon, johon Yhdysvaltojen ja Kanadan lisäksi liittyi myös muita länsieurooppalaisia maita. WEU:n perustaminen institutionaalisena järjestelmänä vuonna 1954 tarjosi tien siihen saakka järjestöjen ulkopuolella olleiden Saksan ja Italian liittymiselle yhteisten velvoitteiden piiriin. WEU:n toimintaa johtamaan luotiin jäsenvaltioiden edustajista koos-

[1] EU:n ja Naton avunantovelvoitteisiin viitataan suomalaisessa keskustelussa yleensä yleiskäsitteellä 'turvatakuu'. Avunantovelvoite kiteyttää täsmällisemmin määräyksen luonteen, ja se on oikeudellisessa käsitteistössä yleinen termi tässä yhteydessä. Englanniksi velvoitteeseen viitataan yleensä termillä 'mutual defence' , ruotsiksi 'kollektivt försvar' ja ranskaksi 'une clause de défense mutuelle'.

[2] WEU:n perustajavaltiot olivat Belgia, Ranska, Luxemburg, Hollanti ja Iso-Britannia. Avunantovelvoitteen sisältö on (art. IV): "If any of the High Contracting Parties should be the object of an armed attack in Europe, the other High Contracting Parties will, in accordance with the provisions of Article 51 of the Charter of the United Nations, afford the Party so attacked all the military and other aid and assistance in their power".

tuva neuvosto valmisteluelimineen sekä parlamentaarinen yleiskokous. WEU:lla ei kylmän sodan aikana ollut merkittävää sotilaallista roolia, vaan se toimi lähinnä jäsenvaltioidensa välisenä poliittisena foorumina.

Myöhemmin EU:hun liittyneet Naton jäsenmaat liittyivät yleensä myös WEU:hun. Näin tekivät esimerkiksi Espanja, Portugali ja Kreikka. Tanska on ainut EU:hun kuuluvista Nato-jäsenistä, jolla oli WEU:ssa vain tarkkailijajäsenen asema. Samaan asemaan päätyivät myös Suomi, Ruotsi, Irlanti ja Itävalta EU:hun liittyessään.

Kylmän sodan päättyminen ja integraatioyhteistyön laajeneminen turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin kysymyksiin johtivat WEU:n roolin uudelleenarviointiin. WEU:sta alkoi vähitellen hahmottua EY:n sotilaallinen käsivarsi, ja useat EY-maat esittivät jo 1980-luvun lopulta alkaen WEU:n ja sen tehtävien yhteensulauttamista EY:hyn. Hanketta ajettiin EY:n alkuperäisten jäsenmaiden voimin myös kummankin 1990-luvun HVK:n yhteydessä, mutta se jäi toteutumatta Ison-Britannian ja sitä tässä asiassa tukeneiden jäsenmaiden vastustuksen takia.[3] Nämä maat katsoivat, ettei EU:lle tulisi luoda sotilaallista toimintakykyä tilanteessa, jossa Nato toimii eurooppalaistenkin jäsemaidensa sotilaallisen yhteistyön foorumina. Ison-Britannian omaksuttua vuodesta 1998 alkaen myönteisemmän kannan EU:n puitteissa tapahtuvaa puolustusyhteistyötä kohtaan WEU:n institutionaalinen rakenne ajettiin kuitenkin alas ja EU:n puitteisiin luotiin Amsterdamin sopimuksella perustetun puolustuspoliittisen toimivallan käytön edellyttämä päätöksentekojärjestelmä. WEU-sopimuksen sotilaallista avunantovelvoitetta ei kuitenkaan edelleenkään siirretty unionin perussopimuksiin, vaikka asia nousi jälleen esille vuoden 2000 HVK:ssa. Brysselin sopimus jäi edelleen voimaan, vaikkakin pitkälti symbolisena.

Sotilaallisen avunantovelvoitteen liittäminen EU:n perussopimuksiin nousi seuraavaksi esille unionin perustuslakisopimusta valmistelleessa tulevaisuuskonventissa. Konventissa asia eteni niin, että perustuslakisopimukseen päädyttiin ehdottamaan halukkaille jäsenmaille tarjottavaa mahdollisuutta keskinäisen avunantovelvoitteen luomiseen. Nimenomaista kytkentää WEU:n avunantovelvoitteeseen konventin esitys ei sisältänyt, mutta sen syntyhistoria teki WEU-kytkennän varsin ilmeiseksi. Keskinäisen avunantovelvoitteen tuomista konventin esitykseen valmisteltiin puolustusta koskevassa työryhmässä, jossa Ranska ja Saksa nosti-

[3] Vuoden 1996-97 HVK:ssa EU:ta ja WEU:ta lähennettiin, mutta tavoitteena oli edelleen unionille annettujen kriisinhallintatehtävien toteuttaminen WEU:n kautta. Vuoden 2000 HVK:ssa EU:n puitteisiin luotiin oma puolustuspoliittinen valmistelujärjestelmä.

vat asian esille yhteisaloitteellaan.[4] Puolustustyöryhmän loppuraportissa tuotiin ajatus esille ”yhteistä puolustusta koskevana lausekkeena”, jonka tarkoitus olisi nimenomaan mahdollistaa Brysselin sopimuksen keskinäisen avunannon velvoitteiden jatkaminen halukkaiden jäsenmaiden kesken EU:n puitteissa. Konventin loppuesitys pohjautui tähän ajatteluun ja sen muoto oli tältä osin seuraava (Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista I-osan 40 artiklan 7 kohta):

”Kunnes Eurooppa-neuvosto tekee tämän artiklan 2 kohdan mukaisen ratkaisun, unionissa aloitetaan läheisempi yhteistyö keskinäisen puolustuksen alalla. Jos jokin tähän yhteistyöhön osallistuvista valtioista joutuu alueeseensa kohdistuvan hyökkäyksen kohteeksi, muut osallistujavaltiot antavat sille apua kaikin käytettävissään olevin sotilaallisin ja muin keinoin tämän yhteistyön nojalla ja Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan määräysten mukaisesti. Keskinäistä puolustusta koskevaa läheisempää yhteistyötä toteuttaessaan siihen osallistuvat jäsenvaltiot toimivat läheisessä yhteistyössä Pohjois-Atlantin liiton kanssa. Tähän yhteistyöhön osallistumista ja sen toimintaa koskevat yksityiskohtaiset säännöt sekä sitä koskevat päätöksentekomenettelyt ovat III-214 artiklassa”.

Konventin esitys lähti vielä siitä, ettei keskinäisen avunannon velvoite sitoisi automaattisesti kaikkia EU:n jäsenmaita, vaan että halukkaat jäsenmaat voisivat ilmoittautua sen piiriin muiden jäädessä velvoitteen ulkopuolelle. Määräystä tarkentava sopimusehdotuksen III-osan 214 artikla määräsi velvoitteen piiriin tulevien jäsenmaiden luettelon hyväksyttäväksi perustuslakisopimukseen liitettävässä julistuksessa. Ulkopuolelle jäävien maiden olisi mahdollista liittyä velvoitteeseen myöhemmin hyväksymällä sen yksityiskohdat. Konventin sopimusesitys (III-214 artikla) määritti keskinäisen puolustuksen velvoitteen käyttöönottoon liittyvän päätöksentekotavan. Yksittäisen jäsenmaan esitettyä velvoitteen mukaisen avunpyynnön unionin jäsenvaltiot määrättiin kokoontumaan ministeritasolla poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteaan ja sotilaskomiteaan nimetyn edustajansa avustamana. YK:n turvallisuusneuvostolle ilmoitettaisiin välittömästi kaikista aseellisista hyökkäyksistä sekä niiden johdosta toteutetuista toimenpiteistä.

Sotilaallisen avunannon velvoitteessa tapahtui varsin olennainen muutos konventtia vuoden 2003 syksyllä seuranneessa hallitustenvälisessä konferenssissa. Neuvoston puheenjohtajana toiminut Italia esitti tuolloin keskinäisen avunannon velvoitetta muutettavaksi kaikille jäsen-

[4] Ks. WD 036 - WG VIII, Franco-German comments on the preliminary draft final report of Working Group VIII "Defence" (WD 022).

maille yhteisen velvoitteen muotoon. Samalla se esitti Natoa koskevia muotoiluita täsmennettäviksi ja avunantovelvoitteeseen liitettyjä tarkentavia määräyksiä (III-214 artikla) poistettaviksi. Suomi, Ruotsi, Irlanti ja Itävalta esittivät määräystä muutettavaksi siten, että avunantovelvoitteen sijaan vahvistettaisiin lähinnä YK:n peruskirjan mukainen oikeus pyytää apua sotilaallisen hyökkäyksen sattuessa. Lopputuloksena perustuslakisopimukseen kirjattiin Italian ehdotuksen mukainen kaikkia EU:n jäsenmaita velvoittava avunantolauseke, jota täydennettiin viittauksella tiettyjen jäsenmaiden turvallisuuspoliittiseen erityisasemaan. Perustuslakisopimukseen sisältynyt avunantovelvoite kuului lopulta seuraavalla tavalla (I-41 artiklan 7 kohta):

”Jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen.

Tämän alan sitoumusten on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia, ja Pohjois-Atlantin liitto on jäseninään oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin”.

Perustuslakisopimuksen kohdattua vastustusta erityisesti Ranskassa ja Hollannissa sitä ryhdyttiin muuttamaan esille nousseen kritiikin pohjalta. Tämä kritiikki ei kuitenkaan kohdistunut mitenkään turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskeviin määräyksiin, jotka siirrettiin sellaisinaan vuoden 2007 syksyllä neuvoteltuun uudistussopimukseen. Perustuslakisopimuksen I-41 artiklan 7 kohtaan sisältynyt sotilaallisen avunannon velvoite siirtyi tässä yhteydessä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 28a artiklan 7 kohdaksi.

EU-maiden näkemyserot unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehityssuuntia koskien ovat olleet keskeisessä roolissa avunantovelvoitteen syntyhistorian suhteen. Ne EU:n jäsenmaat, jotka ovat pyrkineet vahvistamaan unionin Natosta ja Yhdysvalloista riippumatonta roolia turvallisuuspoliittisena toimijana, ovat ajaneet WEU:n avunantovelvoitteen tuomista unionin yhteyteen korostaakseen tälläkin tavoin unionin turvallisuuspoliittista riippumattomuutta. Vastaavasti atlantistismielisimmät jäsenmaat ovat nähneet hankkeessa riskin Naton solidaarisuuden heikentämisestä ja vastustaneet sitä. Tässä suhteessa Lissabonin sopimukseen sisältyvä velvoite edustaa sisällöltään näiden kahden näkemyksen välistä kompromissia. Sen myötä WEU:n olemassaolon kaikki keskeiset ulottuvuudet ovat kuitenkin tulleet vaiheittain siirretyiksi EU:n

yhteyteen. Tästäkään huolimatta Brysselin sopimusta ei edelleenkään ole päätetty lakkauttaa.

Historiallinen tausta todistaa, kuinka Lissabonin sopimukseen sisältyvän avunantovelvoitteen tuomista osaksi EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa on siivittänyt poliittinen pikemmin kuin sotilaallinen logiikka. EU-järjestelmä on saanut jatkokseen jäsenmaiden keskinäistä avunantoa koskevan velvoitteen tilanteessa, jossa avunantotilanteen tarkoittama sotilaallinen hyökkäys on uhkakuvana etäinen. Vuonna 2003 hyväksytty EU:n turvallisuusstrategia määrittelee unionin pääasiallisiksi uhkakuviksi terrorismin, joukkotuhoaseiden leviämisen, alueelliset konfliktit, toimintakyvyttömät valtiot ja järjestäytyneen rikollisuuden[5]. Sen mukaan laajamittainen hyökkäys jotakin jäsenvaltiota vastaan on epätodennäköinen. Sama ajattelu heijastuu usempien jäsenmaiden puolustusstrategioissa.

Avunantovelvoitteen kirjaamisen välittömänä tavoitteena ei näin ole ollut unionin uhkakuviin vastaaminen. Sitä on perusteltu pääasiassa tarpeella tuoda WEU:n rakenteet ja keskeiset sopimusvelvoitteet muuttuneessa tilanteessa EU:n yhteyteen. Avunantovelvoitteen on kuitenkin katsottu lujittavan kehittyvää yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ja vahvistavan jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuullisuutta. Sen sotilaallista merkitystä unionin kapasiteettien tai ESDP:n muun kehityksen näkökulmasta ei juurikaan ole pidetty esillä unionin tai sen jäsenmaiden poliittisissa keskusteluissa. Joissakin EU:n jäsenmaissa avunantovelvoitteella katsotaan olevan tärkeä rooli unionin puolustuspolitiikan syventämisessä ja etappina vähittäisessä prosessissa kohti etäämmällä häämöttävää yhteistä eurooppalaista puolustusta.

Arvioitaessa sotilaallisen avunantovelvoitteen merkitystä EU:n yhtä hyvin kuin yksittäisen jäsenvaltionkin kannalta on perusteltua valottaa siihen kytkeytyvää oikeudellista, poliittista ja sotilaallista ulottuvuutta. Tässä selvityksessä arvioidaan ensin avunantovelvoitetta puhtaan oikeudellisesta näkökulmasta ja pyritään valottamaan sen keskeisiä tulkintoja. Sitten analysoidaan avunantovelvoitetta osana EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa sekä EU-järjestelmää yleisemmin. Sen jälkeen valotetaan velvoitteen merkitystä unionin ja sen jäsenmaiden puolustuspolitiikassa erityisesti Naton olemassaoloa ja sen poliittis-sotilaallista järjestelmää vasten. Lopuksi velvoitetta tarkastellaan erityisesti Suomen näkökulmasta.

[5] Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa. Euroopan unionin turvallisuusstrategia 13.12.2003.

3. Avunantovelvoite osana EU:n perussopimuksia: keskeiset tulkinnat

Avunantovelvoite sisältyy Lissabonin sopimuksen EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevaan lukuun, sen 28a artiklan 7 kohtaan. Velvoite on erotettava yhtäältä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan keskeisiin sopimusmääräyksiin jo vuodesta 1993 asti (Maastrichtin sopimus) sisältyneestä yhteispuolustusta koskevasta määräyksestä ja toisaalta Lissabonin sopimuksen SEUT 188r artiklaan sisältyvästä yhteisvastuulausekkeesta. Yhteisellä puolustuksella viitataan integroidumpaan eurooppalaiseen puolustusjärjestelmään, jota koskevia yksityiskohtaisempia määräyksiä sopimus ei sisällä, vaikka siihen siirtymistä on helpotettu toistuvilla sopimusmuutoksilla.[6] Yhteisvastuulauseke puolestaan käsittää unionin yhteistä toimintaa koskevat määräykset terrori-iskun, luonnonkatastrofin tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden tilanteessa. Lausekkeen mukainen unionin yhteinen toiminta ulottuu yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa laajemmalle käsittäen myös muita kuin tämän alueen instrumentteja.

Avunantovelvoite poikkeaa EU-sopimusten tavanomaisesta logiikasta siinä, että unionille siirrettävän toimivallan sijasta se luo puhtaasti jäsenmaiden välisen velvoitteen. Unionille tai sen toimielimille ei nimenomaisesti anneta mitään roolia velvoitteen toimeenpanoon liittyen. Kun konventin loppuesitys vielä määräsi jäsenvaltiot velvoitteen mukaisen avunpyynnön sattuessa kokoontumaan ministeritasolla poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteaan ja sotilaskomiteaan nimetyn edustajansa avustamana, perustuslakisopimuksen tekstistä nämä määräykset oli poistettu. Oikeudellisessa mielessä avunantolausekkeella voidaan nähdä olevan varsin heikko yhteys itse EU:hun ja sen yhteisiin voimavaroihin, ja tässä suhteessa lauseke eroaakin SEUT 188r artiklan mukaisesta yhteis-

[6] Yhteiseen puolustukseen tehdyt viittaukset ovat kehittyneet seuraavasti: Maastrichtin sopimuksessa (SEU J.4. art.) muotoilu kuului "– mukaan lukien pitkällä aikavälillä määriteltävä yhteinen puolustuspolitiikka, joka saattaa aikanaan (kurs. tässä) johtaa yhteiseen puolustukseen". Amsterdamin sopimuksella muutettiin tämä (17 art.) muotoon "– joka saattaa johtaa yhteiseen puolustukseen, jos *Eurooppa-neuvosto niin päättää*". Lissabonin sopimuksen (art. 28a) mukaan "– se johtaa yhteiseen puolustukseen, *kun Eurooppa-neuvosto niin yksimielisesti päättää. Tällöin se suosittelee, että kukin jäsenvaltio tekee tätä koskevan päätöksen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti*".

vastuulausekkeesta. Terrori-iskujen ja luonnonkatastrofien sekä ihmisten aiheuttamien suuronnettomuuksien varalle luotu yhteisvastuulauseke valtuuttaa EU:n nimenomaisesti käyttämään kaikkia sen käytössä olevia yhteisiä voimavaroja – unionin sotilaalliset kriisinhallintavoimavarat mukaan luettuina – kyseisten uhkakuvien toteutuessa.

Avunantovelvoitteen hallitustenvälinen muoto ja niukka kytkentä EU:n toimielinjärjestelmään tai voimavaroihin heijastelevat yhtäältä sen Brysselin sopimukseen juontavaa alkuperää. Samalla tavoin unionin turvallisuuspoliittiset painopisteet ja avunantovelvoitteen kirjaamista koskevat näkemyserot ovat toimineet pidäkkeinä velvoitteen täytäntöönpanoa koskevien täsmentävien tai menettelytavallisten määräysten laatimiselle. Avunantovelvoitteen tulkintaa koskeva oikeudellinen ja poliittinen aineisto on siis varsin niukka.

Velvoitteen sisältämän uhkakuvan ja avunannon luonteen määrittely

Avunantovelvoite seuraa muotoilultaan perinteisiä puolustusliittovelvoitteita siinä suhteessa, että se velvoittaa avunantoon nimenomaan johonkin jäsenvaltioon kohdistuvan alueellisen hyökkäyksen tilanteessa. Kyseinen kollektiivinen itsepuolustusoikeus perustuu YK:n peruskirjan 51 artiklaan, johon sopimuskohdassa myös viitataan. YK:n peruskirjassa luodun itsepuolustusoikeuden tulkinnasta on käyty laajaa kansainvälisoikeudellista keskustelua erityisesti, mitä tulee ennaltaehkäisevän itsepuolustuksen oikeutukseen ja itsepuolustustoimien mittasuhteisiin.[7] YK:n peruskirjan ympärille kehittyneellä tulkintakäytännöllä on keskeinen merkitys myös unionin avunantolausekkeen tulkinnan suhteen ja peruskirjan 51 artikla asettaa rajat myös unionin avunantolausekkeen nojalla tapahtuvalle toiminnalle.

EU:n pitkälle menevän keskinäisriippuvuuden huomioiden erityiseen rooliin nousee kuitenkin kysymys siitä, kuinka joustavasti avunantovelvoitetta voitaisiin sen sisältämän uhkakuvan suhteen tulkita, ja missä suhteessa se voisi tarjota yleisemmän perustan jäsenmaiden välisen solidaarisuuden vaatimuksille varsinaisesta hyökkäystilanteesta poikkeavissa yhteyksissä. Kaiken jäsenmaiden välisen toiminnan tulee luonnollisesti olla sopusoinnussa voimankäyttöä koskevien kansainvälisoikeudellisten määräysten ja erityisesti YK:n peruskirjan 51 artiklan kanssa. Avunantolauseke ei ole

[7] Ks. esim. Ulkoasiainministeriön julkaisuja: Voimankäytön oikeutus. Selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 5/2002. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

ainoa jäsenmaiden välistä solidaarisuutta ja yhteistä turvallisuutta koskeva sopimuskohta, joten periaatteessa jäsenmaiden keskinäinen avunanto voisi toteutua myös ilman sitä. Sen jäsenmaille luoma velvoite on kuitenkin siinä määrin konkreettinen, että tältä pohjalta on perusteltua arvioida sen mahdollisen tulkinnan väljyyttä.[8] Velvoitteella luodaan myös kytkentä jäsenmaiden lainsäädäntöön, joten ne joutuvat tahoillaan pohtimaan tulkintakysymystä lainsäädäntöjensä näkökulmasta.

Yhtä hyvin Naton kuin YK:nkin puitteissa on esimerkkejä siitä, kuinka järjestöjen jäsenmaat ovat sopeuttaneet niiden toimintaa suhteessa kehittyviin uhkakuviin ilman perussopimuksiin tehtäviä muutoksia. YK:n rauhanturvatoiminnan laajentuminen monimuotoiseksi kriisinhallinnaksi on esimerkki tästä. Samoin Naton koko kriisinhallintapolitiikka ja järjestön painopisteen siirtyminen oman alueensa ulkopuolisten operaatioiden toteuttamiseen tapahtuu edelleen alkuperäisen Washingtonin sopimuksen sitoumusten varassa. Naton yhteydestä on myös esimerkkejä siitä, kuinka Naton perustana toimivan Washingtonin sopimuksen vastaavaa avunantovelvoitetta (5 artikla) on viime vuosina tulkittu sen alkuperäistä merkitystä väljemmin. Velvoitetta sovellettiin ensimmäistä kertaa USA:han vuonna 2001 kohdistettujen terrori-iskujen nojalla ja edelleen jatkuva Välimeren valvontaoperaatio nojaa siihen.

EU:n avunantovelvoitteen kohdalla velvoitteen poliittinen konteksti näyttäisi antavan aihetta samankaltaiseen väljyyteen velvoitteen tulkinnassa. EU:n luonteisessa poliittisessa ja valuuttaunionissa pienemmälläkin turvallisuuspoliittisella jännitteellä olisi suoraan vaikutuksia yhtä hyvin unionin yhteiseen politiikkaan kuin sen jäsenvaltioiden taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen vakauteen laajemmin. Juuri yhteisen politiikan ja sen mekanismien kautta EU-maat tulisivat toisaalta myös kytketyiksi jäsenmaidensa vakaviin turvallisuuspoliittisiin ongelmiin. Tämä johtaisi todennäköisesti siihen, että avunantovelvoitteenkin käsittämää yhteistä toimintaa arvioitaisiin varsin pragmaattisesti. Toisaalta on huomattava, että joidenkin jäsenmaiden avunantolausekkeen olemassaoloa kohtaan tuntemat yleiset herkkyydet saattavat vaikuttaa kielteisesti niiden halukkuuteen myöntyä sen soveltamista koskevien tulkintojen joustavuuteen. Omaksuttuun toimintatapaan vaikuttaisi luonnollisesti myös sotilaalli-

[8] EU-sopimuksen 11 artiklan 2 kohdan mukaan "Euroopan unioni harjoittaa, määrittelee ja toteuttaa ulkoisen toimintansa periaatteiden ja tavoitteiden puitteissa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joka perustuu jäsenvaltioiden keskinäisen poliittisen yhteisvastuun kehittämiseen, yleistä etua koskevien kysymysten määrittämiseen ja jäsenvaltioiden toimien jatkuvaan lähentämiseen."; EU-sopimuksen 16 artiklan mukaan "Jäsenvaltiot varmistavat toimiaan lähentämällä, että unioni voi puolustaa etujaan ja arvojaan kansainvälisissä yhteyksissä. Jäsenvaltiot ovat toisiaan kohtaan solidaarisia".

nen yhteistoimintavalmius, mihin palataan perusteellisemmin myöhemmin.

Puhtaan oikeudellisesta näkökulmasta tulee todeta, että unionin avunantovelvoitteen täytäntöönpanosta ja yksittäisten jäsenvaltioiden roolista siinä, sovittaisiin jäsenvaltioiden kesken yksimielisesti. Koska kyseessä ei ole EU:n toimivalta, sen turvallisuus- ja puolustuspoliittista päätöksentekoa koskevia määräyksiä ei sellaisenaan voi soveltaa tähän kysymykseen.

EU:n avunantovelvoite jättää Naton 5. artiklan tavoin avoimeksi sen tavan, jolla muiden sopimuspuolten tulee tukea hyökkäyksen kohteeksi joutunutta liittolaistaan. Lissabonin sopimuksen muotoilu, jonka mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa apua *kaikin käytettävissään olevin keinoin*, perustuu tässäkin kohtaa vahvasti Brysselin sopimuksen sanamuotoon (Brysselin sopimuksen muotoilu *jäsenmailla on velvollisuus antaa apua kaikin käytettävissään olevin sotilaallisin ja muin välinein*). On selvää, että perinteisten puolustusliittojen 'henki' (hyökkäys yhtä jäsenmaata vastaan on hyökkäys kaikkia vastaan) edellyttää nimenomaan sotilaallisen avun tarjoamista liittolaisille.

Tässäkään kohtaa EU:n avunantovelvoitteen tulkinta ei muuttuneiden turvallisuuspoliittisten olosuhteiden ja uhkakuvien ajalla välttämättä ole kovin yksiselitteinen. Samalla tavoin kuin avunantovelvoitteeseen vetoaminen voitaisiin nykyisissä olosuhteissa nähdä perustelluksi alkuperäisestä hyökkäystilanteesta poikkeavan uhan yhteydessä, olisi myös tarjottavan avun mahdollinen luonne nähtävä sotilaallisia välineitä laajempana. Tässäkin suhteessa poliittinen ja sotilaallinen konteksti vaikuttaisi ratkaisevasti velvoitteen tulkintaan. EU ei siis itse avunantovelvoitteen kattavuuden suhteen eroa Natosta. Ratkaiseva ero järjestelmien välille syntyy tässä suhteessa kuitenkin sotilaallisten valmiusjärjestelmien ja yhteisen sotilaallisen suunnittelun muodossa. Naton strategia ja yhteinen suunnittelu nojaa omalta osaltaan aina juuri Washingtonin sopimuksen keskeisten velvoitteiden tulkintaan ja antaa näin niille tarkemman sisällön. Se, ettei EU:lla ole vastaavaa yhteistä sotilasjärjestelmää, jättää velvoitteen tulkintaan enemmän väljyyttä.

Avunantovelvoitteeseen liittyvät erilliset viittaukset

EU:n avunantovelvoitetta koskevaan unionisopimuksen 28a artiklan 7 kohtaan on liitetty kaksi erillistä kohtaa, joiden merkitystä sen soveltamiseen on syytä pohtia. Velvoitteen perässä seuraava kohta, jonka mukaan *tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen*, syntyi puheenjohtajavaltion liittoutumattomien maiden

esityksen pohjalta laatimana kompromissina. Esityksellä ei saavutettu liittoutumattomien maiden pyrkimysten mukaista muutosta itse avunantovelvoitteen muotoiluun, vaan ainoastaan erillinen täydennys siihen. Toinen erilliskohta liittyy Nato-liittosuhteen rooliin ja sen mukaan *tämän alan sitoumusten on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia, ja Pohjois-Atlantin liitto on jäseninä oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin.*

Kummankin erilliskohdan merkitystä voidaan itse päävelvoitteen tavoin arvioida yhtä hyvin oikeudellisesta kuin poliittis-sotilaallisestakin näkökulmasta. Puhtaan oikeudellisesta näkökulmasta arvioituina erilliskohtien merkitystä ei voi pitää kovinkaan selkeänä. Avunantolausekkeen käsittämää keskinäisen puolustuksen velvoitetta täytyy ensinnäkin pitää kaikkia unionin jäsenmaita yhtäläisesti velvoittavana, sillä kumpikaan sen yhteyteen liitetyistä erilliskohdista ei luo viiteryhmälleen minkäänlaista yleistä varaumaa velvoitteen täytäntöpanoon osallistumisen suhteen. Tällaista tulkintaa ei myöskään ole esiintynyt muiden jäsenmaiden avunantovelvoitetta koskevissa arvioissa. Tiettyjen jäsenmaiden erityisasemaa koskevan viittauksen tunnustetaan laajalti koskevan juuri liittoutumattomia maita, joiden sotilaalliselle liittoutumattomuusratkaisulle sen katsotaan tarjoavan tietyn suojan. Viittausta voi Itävallan osalta pitää sillä tavoin keskeisenä, että sen myötä Itävallan kansainväliseen oikeuteen perustuva puolueettomuus on paremmin sopusoinnussa Lissabonin sopimuksen kanssa. Itävalta on hallituksen Lissabonin sopimusta koskevassa arviossa myös korostanut liittoutumattomien EU-maiden liikkumavaraa avunantolausekkeen täytäntöönpanossa käytettyjen välineiden suhteen.[9]

Vaikka liittoutumattomien maiden erityisasemaan viittaava kohta nousi keskeiseen rooliin sopimusta neuvoteltaessa, täytyy sen tosiasiallinen merkitys avunantovelvoitteen keskeisen sisällön suhteen nähdä kuitenkin monellakin tavalla varsin suhteellisena. Ensiksi on syytä kysyä, kuinka suuren roolin ylipäätään avunantolausekkeen tarkempi oikeudellinen tulkinta saisi, mikäli unioniin kohdistuisi sellainen turvallisuuspoliittinen uhka, jonka jäsenmaiden konsensuksen pohjalta ja YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisesti katsottaisiin johtavan avunantolausekkeen täytäntöönpanoon. Kuten esimerkit Naton puitteista osoittavat, poliittinen ja sotilaallinen tilanne todennäköisesti määrittäisivät tässä tapauksessa avunantovelvoitteen täytäntöönpanon muotoja paljon vahvemmin kuin sen tarkka oikeudellinen tulkinta. Samaan suuntaan vaikuttaisivat

[9] Bundesverfassungsgesezt über den Abschluss des Vertrages über eine Verfassung für Europa (789 d.B. (XXII G.P.).

myös EU-järjestelmän luonne ja sen jäsenvaltioiden välinen vahva keskinäisriippuvuus, jotka käytännössä pakottaisivat jäsenvaltioita arvioimaan käsillä olevia uhkakuvia yhteiseltä pohjalta ja määrittämään myös omat toimensa tästä näkökulmasta.

Avunantovelvoitteeseen liitetty toinen erilliskohta on sillä tavoin ongelmallisempi, että se tuo Naton ja EU:n välisen suhteen mukaan avunantovelvoitteen tulkintaan. Kohdan mukaan *tämän alan sitoumusten ja yhteistyön on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia ja Pohjois-Atlantin liitto on jäseninään oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin.* Kohtaa täytyy ensinnäkin yleisellä tasolla tulkita viestiksi siitä, ettei EU:n avunantolausekkeen ole tarkoitettu johtavan Naton kanssa kilpailevan järjestelmän syntyyn, vaan että Nato säilyttää asemansa. Avunantovelvoitteen täytäntöönpanoon liittyvissä tilanteissa viittaus korostaa EU:n ja Naton välistä yhteyttä ja velvoittaa EU:n Nato-maat huomioimaan kummatkin liittosuhteensa. Tässä suhteessa voimakkaimman takeen Naton ensisijaisuudesta muodostaa luonnollisesti Naton yhteisen puolustusjärjestelmän olemassaolo. Toisen erilliskohdan merkitys liittyykin viime kädessä juuri tähän yksityiskohtaan ja sen vuoksi sitä valotetaan perusteellisemmin viidennessä luvussa.

Yhteenvetona avunantolausekkeen oikeudellisesta tulkinnasta on ensinnäkin syytä todeta, että kyseessä on siis jäsenvaltioiden välinen – eikä EU:lle toimivaltaa luova – velvoite, jonka tulee katsoa luovan yhtäläisen kansainvälisoikeudellisen velvoitteen kaikille EU:n jäsenmaille. Velvoitteen täytäntöönpanoa koskevien menettelytapamääräysten puuttuessa tulee katsoa, että täytäntöönpanosta ja sen yksityiskohdista sovittaisiin jäsenmaiden kesken yksimielisesti. On kuitenkin todennäköistä, että jo yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan luonteen vuoksi myös sen keskeisimmillä valmisteluelimillä olisi jonkinlainen rooli velvoitteen täytäntöönpanon valmisteluissa. Velvoitteen kirjain velvoittaa avunantoon jäsenmaihin kohdistuvan alueellisen hyökkäyksen tilanteessa. Velvoitteen EU-kontekstin huomioiden ei kuitenkaan voi pitää täysin poissuljettuna, että sitä jäsenmaiden yhteisymmärryksen pohjalta sovellettaisiin myös varsinaisesta hyökkäyksestä poikkeavaan vakavaan uhkaan kansainvälisoikeudellisten voimankäyttöä koskevien määräysten ja erityisesti YK:n peruskirjan 51 artiklan asettamissa puitteissa. Sama tulkintaväljyys näyttäisi koskevan jäsenvaltioilta edellytetyn avun tarkempaa luonnetta. Avunantolausekkeen soveltamisen tarkempi poliittinen ja sotilaallinen ympäristö samoin kuin itse täytäntöönpanon laukaissut uhka vaikuttaisivat olennaisesti jäsenmailta odotettavan avun luonteeseen.

4. Avunantolauseke YTPP:n poliittisessa ympäristössä

Avunantolausekkeen merkitystä on syytä analysoida myös osana unionin kehittyvää yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (YTPP). YTPP:n poliittiset raamit asetetaan yhtäältä unionin perussopimuksissa, joissa määritellään unionin ulkopoliittiset tavoitteet. Lissabonin sopimuksessa tavoitteet määritellään ensimmäistä kertaa yhteisesti unionin koko ulkosuhdekentän osalta.[10] Sopimuksen (SEU 10a artikla) mukaan unionin tavoitteisiin lukeutuu myös sen arvojen, perusetujen, turvallisuuden, riippumattomuuden ja koskemattomuuden turvaaminen. Näiden lisäksi unioni pyrkii muiden muassa säilyttämään rauhan, estämään konfliktit ja lujittamaan kansainvälistä turvallisuutta.

EU:n turvallisuuspolitiikan painopistealueet ja uhkakuvat määritellään Euroopan turvallisuusstrategiassa, jonka jäsenvaltiot hyväksyivät vuoden 2003 joulukuussa. Turvallisuusstrategia määrittelee unionin keskeisiksi uhkakuviksi terrorismin, joukkotuhoaseiden leviämisen, alueelliset konfliktit, toimintakyvyttömät valtiot ja järjestäytyneen rikollisuuden. Unionin jäsenvaltioihin kohdistuvan laajamittaisen hyökkäyksen todetaan olevan epätodennäköinen. Turvallisuusstrategia määrittelee hyvin laaja-alaisiksi ne unionin välineet, joilla se pyrkii uhkia torjumaan. Strategia painottaa välineiden monimuotoisuutta ja tarvetta puuttua epätoivottaviin kehityskulkuihin myös kaukana unionin alueen ulkopuolella.

[10] Aiemmin unionin ykköspilarin kautta hoidetuille taloudellisille ulkosuhteille ja kehityspolitiikalle oli laadittu omat tavoitteet ja YUTP:lle omansa. Nyt unionin tavoitteet kansainvälisten suhteiden alalla määriteltiin seuraavalla tavalla: turvata omat arvonsa, perusetunsa, turvallisuutensa, riippumattomuutensa ja koskemattomuutensa; lujittaa ja tukea demokratiaa, oikeusvaltiota, ihmisoikeuksia ja kansainvälisen oikeuden periaatteita;säilyttää rauha, estää konfliktit ja lujittaa kansainvälistä turvallisuutta noudattaen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämääriä ja periaatteita sekä Helsingin päätösasiakirjan periaatteita ja Pariisin peruskirjan tavoitteita, ulkorajoja koskevat tavoitteet mukaan luettuina; edistää kehitysmaiden talouden, yhteiskunnan ja ympäristön kannalta kestävää kehitystä ensisijaisena tarkoituksenaan poistaa köyhyys; kannustaa kaikkien maiden yhdentymistä maailmantalouteen, muun muassa poistamalla asteittain kansainvälisen kaupan esteitä; osallistua kansainvälisten toimenpiteiden kehittämiseen ympäristön laadun ja maapallon luonnonvarojen kestävän hoidon ylläpitämiseksi ja parantamiseksi varmistaakseen kestävän kehityksen; auttaa kansoja, maita ja alueita selviytymään luonnon tai ihmisen aiheuttamista suuronnettomuuksista; ja edistää kansainvälistä järjestelmää, joka perustuu entistä tiiviimpään monenväliseen yhteistyöhön, ja maailmanlaajuista hyvää hallintotapaa.

YHTEISEN ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN KESKEISET VALMISTELU- JA PÄÄTÖKSENTEKOELIMET
Eurooppa-neuvosto
Yleisten asiain ja ulkosuhteiden neuvosto (YAUN)
Pysyvien edustajien komitea (COREPER)
Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea (PSC)
Siviilikriisin-hallintakomitea (CIVCOM)
Ulkosuhde-neuvosten ryhmä (RELEX)
Neuvoston työryhmät
Euroopan komissio
Euroopan parlamentti (EP)
Euroopan puolustusvirasto (EDA)
EU:n turvallisuus-tutkimusinstituutti (EUISS)
Korkea edustaja
Neuvoston sihteeristö (GSC)
Suunnittelu- ja varhaisvaroitus-yksikkö (PU)
Ulkosuhde-pääosasto (DGE)
Tilannekeskus (SitCen)
EU:n sotilas-esikunta (EUMS) siviili-sotilassolu
EU:n satelliittikeskus (SatCen)
Poliittis-sotilaallinen ryhmä (PMG)
EU:n sotilaskomitea (EUMC) EUMCWG

Ranska on ehdottanut unionin turvallisuusstrategian uudistamista omalla EU-puheenjohtajuuskaudellaan vuoden 2008 syksyllä. Kokonaisvaltaista uudistusta ei kuitenkaan ole odotettavissa, sillä useat EU-maat katsovat, ettei tällaiselle uudistamiselle ole aihetta. Turvallisuusstrategian täydentämisestä ja sen täytäntöönpanon tehostamisesta sovittiin Eurooppa-neuvostossa vuoden 2007 joulukuussa (Brysselin Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät 2007). On epätodennäköistä, että unionin uhkakuva-analyysissa tapahtuisi muutoksen yhteydessä suuria muutoksia keskeisten uhkakuvien suhteen.

EU:n turvallisuusstrategian ja sen sotilaallisten välineiden välillä ei unionin valtioidenvälisestä luonteesta johtuen ole samanlaista välitöntä yhteyttä kuin vastaavilla kansallisilla dokumenteilla näiden joukossa myös Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot. Unionille annetuista turvallisuus- ja puolustuspoliittisista tehtävistä yhtä hyvin kuin sille luotavista välineistä päätetään aina jäsenvaltioiden kesken erikseen unionin perussopimusten tasolla. Unionin turvallisuusstrategia ei näin ollen luo sen toimielimille suoraa mandaattia unionin puolustuspoliittisten välineiden kehittämisen osalta, vaan järjestelmä on tässä suhteessa monimutkaisempi. Perussopimusten käsittämät unionin turvallisuus- ja puolustuspoliittiset toimivallat ovat kuitenkin jo varsin kattavat ja ovat vähitellen muotoutuneet käsittämään hyvin laajan joukon turvallisuuspoliittisia tehtäviä.

Pisimmälle menevää yhteistyön muotoa edustaa tässä suhteessa yhteiseen puolustukseen siirtymisen mahdollisuus, jonka jäsenvaltiot ovat unionille luovuttaneet siten, että Eurooppa-neuvosto voi tehdä sitä koskevan päätöksen, jonka jäsenmaiden tulisi hyväksyä perustuslakiensa edellyttämällä tavalla (SEU 28a artiklan 2 kohta). Yhteisen puolustuksen vaihtoehtoa ei Nato-järjestelmän olemassaolonkaan takia ole laajamittaisemmin edistetty, jos kohta unionille luodut sotilaalliset voimavarat ja valmistelurakenteet antavat sille oman tukensa. Yhteisen puolustuksen alustavista muodoista käytiin keskustelua kylmän sodan päättymisen yhteydessä epätietoisuuden vallitessa Nato-järjestelmän tulevaisuudesta. Naton säilytettyä roolinsa kylmän sodan jälkeisenkin Euroopan keskeisenä turvallisuuspoliittisena rakenteena EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan painopisteet vakiintuivat kansainväliseen kriisinhallintaan ja uudempien uhkakuvien kuten kansainvälisen terrorismin tai joukkotuhoaseiden leviämisen torjuntaan.

EU:n konkreettisen turvallisuuspoliittisen toimintakyvyn painopisteistä huolimatta yhteispuolustukseen siirtymistä koskevia menettelytapoja on nähty tarpeelliseksi tarkistaa lähes jokaisessa 1990- ja 2000-luvun

HVK:ssa samalla, kun avunantovelvoitteen liittämistä unionisopimukseen on edistetty tämän hankkeen rinnalla. Unionille valmisteltuun perustuslakisopimukseen sisältynyt muotoilu (”Kunnes Eurooppa-neuvosto tekee tämän artiklan 2 kohdan mukaisen ratkaisun, unionissa aloitetaan läheisempi yhteistyö keskinäisen puolustuksen alalla..”) kuvastaakin avunantovelvoitteelle joissakin EU:n jäsenmaissa hahmotettua roolia. Sotilaallisen avunannon velvoite on tässä ajattelussa osa sitä YTPP:n moniulotteista vahvistamista, jonka tarkoitus on lujittaa Euroopan vastuuta omasta turvallisuudestaan.

Seuraavaa toimivaltatyyppiä perussopimuksissa edustaa unionille perustettu yhteinen puolustuspolitiikka, jota koskeva muotoilu antaa eräänlaiset yleiset puitteet tälle kehittyvälle yhteiselle politiikkasektorille. Yhteinen puolustuspolitiikka on sittemmin saanut tarkemman sisältönsä unionin kriisinhallintapolitiikan, puolustusmateriaaliyhteistyön ja terrorisminvastaisen politiikan kautta. Se tarjoaa puitteet myös puolustusministerien osallistumiselle unionin päätöksentekoon, joka tosin ainakin Lissabonin sopimuksen voimaanastumiseen saakka tapahtuu unionin yleisten asioiden ja ulkosuhdeneuvoston puitteissa.[11]

Unionin kriisinhallintapolitiikka muodostaa tällä hetkellä kehittyneimmän osan unionin yhteisestä puolustuspolitiikasta voimavarojensa ja mekanismiensa osalta. EU:n kriisinhallintapolitiikka koostuu ensinnäkin sekä sotilaallisesta että siviilikriisinhallinnasta, jotka Lissabonin sopimuksessa tuodaan tiiviimmin toistensa yhteyteen. Perussopimukset oikeuttavat unionin hoitamaan eri tyyppisiä kriisinhallintatehtäviä (nk. Petersbergin tehtävät) aina humanitäärisistä ja pelastustehtävistä rauhanturvatehtäviin ja taistelujoukkojen tehtäviin rauhan palauttamiseksi osapuolten välillä. Lissabonin sopimuksessa tätä toimivaltaa laajennetaan vielä yhteisillä toimilla aseidenriisunnan alalla, neuvonnalla ja tuella sotilasasioissa, konfliktinestotehtävillä ja konfliktin jälkeisellä vakauttamisella. Kriisinhallinnassa käytettävät sotilaalliset ja siviilivoimavarat ovat peräisin jäsenvaltioilta, ja voimavarojen kehittämistä varten on kummassakin yhteydessä luotu erityiset mekanismit. Lissabonin sopimukseen sisältyvää muutosta, joka määrittelee unionin voimavarat sen ’operatiivisen toimintakyvyn’ perustaksi (SEU 28 a artiklan 1 kohta) perustaksi, voi pitää tärkeänä. Operatiivisen toimintakyvyn kehittäminen nostetaan näin

[11] Lissabonin sopimuksen toimeenpanoon liittyen esille on nostettu mahdollisuus muuttaa neuvoston kokoonpanoista Sevillan Eurooppa-neuvostossa (Sevillan Eurooppa-neuvosto 21.-22.6.2002; Puheenjohtajan päätelmät, liite II) tehtyä päätöstä. Tässä yhteydessä on arvioitu myös erillisen puolustusministerineuvoston perustamista.

sopimuksessa aiempaa keskeisempään rooliin ja yhteiseksi tavoitteeksi.

Unionin sotilaallisten voimavarojen kehittämistä ohjataan niin kutsutulla voimavaratavoitteella (headline goal). Lähtökohtana oli 50 000–60 000 sotilasta käsittävän kriisinhallintajoukon kokoaminen unionille. Joukon oli kyettävä toimeenpanemaan kaikkia Petersbergin tehtävien mukaisia kriisinhallintatoimia ja se oli saatava kriisialueelle viimeistään 60 vuorokauden kuluessa poliittisesta päätöksestä. Kriisinhallintavoimavaroja on jatkuvasti arvioitu unionin tavoitteita silmällä pitäen ja niiden puutteet esimerkiksi puolustusmateriaalipuolella paikallistettu. Haasteellisemmaksi tehtäväksi on osoittautunut kriisinhallintaoperaatioiden toteuttamisessa tarvittavien esikuntien hankkiminen unionin käyttöön. EU:n ja Naton välille luotiin 1990-luvun lopulla yhteistyöjärjestely, jonka perusteella unioni voi tarvittaessa tukeutua operaatioissaan Naton esikuntajärjestelmiin. Yhteistyösuhde ei kuitenkaan ole ollut täysin ongelmaton, minkä vuoksi erityisesti suuret EU-maat ovat kehittäneet omia esikuntiaan käytettäviksi monikansallistettuina EU:n operaatioissa. Myös EU:n sotilasesikuntaan Brysselissä on perustettu operaatiokeskus. EU:n sotilaallista järjestelmää käsitellään perusteellisemmin viidennessä luvussa.

Vuonna 2004 hyväksyttyyn toiseen voimavaratavoitteeseen (Headline Goal 2010) sisältyi uutena joukkojenkehittämiskomponenttina nk. nopean toiminnan valmius. Sen pohjalta luotiin unionin nopean toiminnan taisteluosastot, jotka saatiin päivystysvalmiuteen vuoden 2007 alusta alkaen. Uuteen voimavaratavoitteeseen on liittynyt myös aiempaa yksityiskohtaisempi voimavarojen tarkastelujärjestelmä. Voimavarajärjestelmän kehittämisen suhteen keskeiseen rooliin tuli tässä yhteydessä myös vuoden 2004 kesällä perustettu Euroopan puolustusvirasto. Viraston tehtäviin kuuluu unionin voimavarojen kehittäminen erityisten pitkän tähtäimen suunnitelmien pohjalta.

Lissabonin sopimus tarjoaa kaksi uutta mahdollisuutta unionin kriisinhallintajärjestelmän ja siinä tarvittavien sotilaallisten voimavarojen kehittämiseen. Sopimus mahdollistaa ensinnäkin sotilaallisen kriisinhallintatehtävän luovuttamisen koko unionin nimissä tietyn jäsenvaltioryhmän hoidettavaksi (SEU 28c artikla). Tämä tuo kriisinhallintatoimintaan joustavuutta ja mahdollistaa nykyistä useampien operaatioiden toteuttamisen samanaikaisesti. Operaation perustamisella tulee kuitenkin olla kaikkien jäsenmaiden suostumus. Lissabonin sopimukseen sisältyvä pysyvä rakenteellinen yhteistyö tekee vastaavasti mahdolliseksi sotilaallisten välineiden kehittämisen unionin kriisinhallintatehtävien ja muidenkin puolustuspoliittisten tehtävien hoitamista varten pienemmässä

jäsenvaltioryhmässä tapahtuvan yhteistyön pohjalta. Kummankin mahdollisuuden käyttämiseen ilmenevä tarve ja siihen olemassaoleva poliittinen tahto jää erikseen arvioitavaksi sopimuksen astuttua voimaan.

Lissabonin sopimukseen sisällytettyjä yhteisvastuulauseketta ja jäsenmaiden välistä avunantovelvoitetta on nyt syytä tarkastella edellähahmotettua unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kokonaisuutta vasten. Lausekkeilla on kaksi keskeistä yhteistä ominaispiirrettä. Ensimmäinen on se, että niiden myötä unionin oman alueen turvallisuus tulee ensimmäistä kertaa konkreettisesti EU:n puitteissa tehtyjen sitoumusten ja unionille annettujen toimivaltojen piiriin. Unionin YTPP:n painopiste on tähän saakka ollut sen kansainvälisen kriisinhallintakyvyn kehittämisessä. Sen oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alueen puitteissa on kehitetty sisäisen turvallisuuden mekanismeja, jotka kuitenkin ovat luonteeltaan siviiliyhteistyötä. Lissabonin sopimukseen sisällytettyjen lausekkeiden voidaan sisältönsä puolesta katsoa tuovan YTPP:n piiriin uuden ulottuvuuden.

Jää kuitenkin hieman kyseenalaiseksi, missä määrin unionin alueellisen turvallisuuden tulo YTPP:n painopistealueiden joukkoon vauhdittaa asiaa koskevien mahdollisten yhteisten mekanismien tai yhteisen ajattelun syntyä tällä alueella. Näillä mekanismeilla viitataan sen kaltaiseen toimintaan, joka on viime vuosina käynnistetty esimerkiksi terrorisminvastaisen toiminnan tai joukkotuhoaseiden leviämisen estämisen alalla. Kummatkin määriteltiin Euroopan turvallisuusstrategiassa unionin keskeisiksi uhkakuviksi. Sen jälkeen unionissa on hyväksytty niitä koskevat yksityiskohtaiset toimintastrategiat, joihin on liittynyt myös uusien valmistelumekanismien ja korkeiden tehtävien perustamista. Tällä hetkellä ei vaikuta todennäköiseltä, että ainakaan avunantolausekkeen perustana toimiva alueellisen turvallisuuden ajattelu johtaisi tätä turvallisuuspoliittista ulottuvuutta lujittavien poliittisten mekanismien syntyyn. Yhtäältä on muistettava, ettei Euroopan turvallisuusstrategia määrittele unionin alueeseen kohdistuvaa uhkakuvaa sen keskeisten uhkien joukkoon. Toisena rajoitteena toimii tässä suhteessa se, ettei avunantolausekkeella luoda unionille uutta toimivaltaa.

Viimeksi mainittu heijasteleekin avunanto- ja yhteisvastuulausekkeiden toista yhteistä ominaisuutta, eli niiden luonnetta jäsenvaltioiden keskinäisenä sitoumuksena. Poikkeuksen tästä tekee kuitenkin yhteisvastuulausekkeen toinen ulottuvuus, joka luo toimivallan myös EU:lle. Kun unionin yhteinen puolustuspolitiikka on Lissabonin sopimukseen asti koostunut pääasiassa unionille siirretyistä toimivalloista, tuovat kaksi uutta lauseketta mukaan jäsenmaiden keskinäiset sitoumukset. Sinänsä

tällainen ajattelu ei ole uutta, vaan sitä voi pitää EU-järjestelmän perustavana ajatuksena monilla integraatiopolitiikan alueilla. Koko YUTP:n kokonaisuus perustuu unionille annettuun toimivaltaan yhtäältä ja jäsenmaiden yhteistä politiikkaa kohtaan osoittamaan lojaalisuuteen toisaalta. Jäsenmaille velvoitteita luovien sitoumusten osalta niiden täytäntöönpanoon varautumisen pääpaino on luonnollisesti kansallisella tasolla.

Yhteisvastuulausekkeella on kuitenkin velvoitteidensa luonteen osalta kummatkin ominaispiirteet, sillä se luo yhtäältä unionille toimivallan ottaa uhkakuviensa mukaisessa tilanteessa käyttöön kaikki käytettävissään olevat välineet, mukaan lukien jäsenvaltioiden unionin käyttöön asettamat sotilaalliset voimavarat. Yhteisen toiminnan päämääränä voi olla terrorismin uhan torjuminen jäsenvaltioiden alueella, demokraattisten instituutioiden ja siviiliväestön suojeleminen mahdollisilta terrori-iskuilta tai avun antaminen jäsenvaltiolle tämän alueella ja tämän poliittisten elinten pyynnöstä terrori-iskun, luonnonmullistuksen tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden tapahtuessa.

Yhteisvastuulausekkeen toinen kohta käsittää jäsenvaltioiden keskinäisen velvoitteen, sillä sen mukaan jäsenvaltioiden on autettava jonkin lausekkeen soveltamisalaan kuuluvan tapahtuman kohteeksi joutunutta jäsenvaltiota, mikäli tämä pyytää apua. Jäsenvaltiot sovittavat lausekkeen mukaan toimensa yhteen neuvostossa.

Avunantolausekkeen ja yhteisvastuulausekkeen yhteistä merkitystä YTPP:n kokonaisuuden kannalta voisi ensinnäkin luonnehtia siten, että ne täydentävät varsin kattavalla tavalla EU:n nykyistä politiikkaa sen lähtökohtina olevien uhkakuvien osalta. Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan unionin toimivallat käsittävät käytännössä toiminnan kaikkien niiden keskeisten uhkakuvien yhteydessä, jotka myös Euroopan turvallisuusstrategia määrittelee. Näin unionin yhteinen politiikka kattaa toimivaltojen osalta unionin ulkopuolisten kriisien hallinnan sen kaikkine keskeisine ulottuvuuksineen, unionin alueen sisäisten terrori-iskujen estämisen ja hallinnan sellaisten sattuessa sekä jäsenmaiden välisen yhteistyön unionin alueeseen kohdistuvan sotilaallisen hyökkäyksen sattuessa. Arviot jäsenmaiden yhteisistä sotilaallisista valmiuksista hoitaa kyseisiä tehtäviä tehdään erikseen viidennessä luvussa. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava se periaatteellinen muutos, jonka avunanto- ja yhteisvastuulausekkeet tässä suhteessa pitävät sisällään kytkiessään jäsenvaltioiden omat sotilaalliset ja muut välineet keskinäisen solidaarisuusperiaatteen nojalla unionin yhteisen politiikan tueksi.

EU:n YTPP:n toimivaltapuolen vahvistumisen pysyvämpi merkitys mitataan yhtäältä siinä, miten se heijastuu unionin sotilaallisten väli-

neiden kehitykseen. Toisaalta, solidaarisuuden vahvistuminen jää arvioitavaksi siltä pohjalta, minkälainen käytännön merkitys sopimukseen kirjatulla kahdella lausekkeella on unionin yhteisiin toimiin, ja kuinka esimerkiksi yhteisvastuulauseketta käytännössä ryhdytään toimeenpanemaan sen keskeisten uhkakuvien yhteydessä. Kolmanneksi niiden merkitys riippuu siitä, saavatko ne jonkinlaisen näkyvän roolin unionin ja sen jäsenmaiden ulkopolitiikassa. Haluavatko jäsenmaat esimerkiksi aktiivisesti ryhtyä korostamaan unionin lujittunutta solidaarisuutta ja vetoamaan siihen itselleen tärkeissä ulko- ja turvallisuuspoliittisissa yhteyksissä.[12] Tämä vaikuttaa keskeisesti myös siihen jäsenmaiden yhteiseen tulkintaan, joka lausekkeiden ympärille aikaa myöten syntyy. Kaikki edellämainitut tekijät puolestaan vaikuttavat unionin vahvistuneen solidaarisuuden merkitykseen unionin turvallisuuspoliittisena pelotetekijänä. Lausekkeiden olemassaolo ei vielä sellaisenaan välttämättä luo tällaista pelotevaikutusta, vaan se syntyy vasta unionin johdonmukaisen yhteisen tulkinnan ja politiikan kautta.

EU-maiden päätös liittää avunantovelvoite sen sopimusmääräyksiin ei toistaiseksi ole herättänyt suurempaa kritiikkiä sen ulkopuolisten valtioiden piirissä. Tätä voi pitää merkkinä siitä, ettei velvoitteen tuomista sopimuksiin pidetä millään tavoin suurena muutoksena unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Velvoitetta ei näin ollen ole pidetty vastaavana merkkinä unionin sisäänpäin kääntymisestä ja suojautumisesta kuin sen oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alueen rakentamista aikanaan. Yhdysvallat kritisoi vielä vuosituhannen alussa avunantovelvoitteen tuomista unionin yhteyteen pitäen sitä Naton rakenteiden turhana duplikoimisena.[13] Viime vuosina Yhdysvaltojen asenne unionin puolustusyhteistyötä kohtaan on muuttunut rakentavammaksi.

[12] Esimerkkinä tällaisesta toiminnasta voidaan mainita Ruotsin hallituksen ulkoasianselontekoonsa (Regeringens deklaration vid 2008 års utrikespolitiska debatt i Riksdagen 13.2.2008) liittämä lausuma, jonka mukaan "Det råder bred enighet om att vårt lands framtida säkerhet bygger på gemenskap och samverkan med andra länder. Det råder också bred enighet om att Sverige inte kommer att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland i Europeiska unionen eller ett annat nordiskt land. I detta ligger också en förväntan om att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas".

[13] Ks. esim. Ronald Rumsfeld: Speech at the 37th Munich Conference on Security Policy, 2.3.2001.

5. Avunantolauseke ja EU:n jäsenvaltioiden puolustusjärjestelmät

Lissabonin sopimukseen sisältyvä avunantovelvoite luo unionin jäsenmaille velvoitteen puolustaa toisiaan aseellisen hyökkäyksen kohdistuessa johonkin niistä. Kun tarkastellaan avunantovelvoitteen täytäntöönpanon sotilaallisia lähtökohtia, on ensiksi kiinnitettävä huomiota unionin jäsenmaiden olemassaoleviin puolustuspoliittisiin ratkaisuihin sekä siihen, mikä on unionin avunantovelvoitteen rooli tässä kokonaisuudessa. Toisena kysymyksenä on tarkasteltava avunantovelvoitteen suhdetta EU:n yhteiseen sotilaalliseen järjestelmään.

EU:n jäsenmaiden puolustuspoliittisia ratkaisuja arvioitaessa on ensin kiinnitettävä huomiota siihen, että unionin 27 jäsenmaasta 21 on myös Pohjois-Atlantin liiton, eli Naton jäseniä. Naton puitteissa tapahtuva yhteistyö on keskeisessä roolissa niiden puolustuspolitiikassa. Viime kädessä Naton jäsenmaidenkin puolustuspolitiikat perustuvat kuitenkin lähes poikkeuksetta kansalliseen järjestelmään, joiden tukemisessa ja kehittämisessä Naton rooli on tärkeä.

Naton puolustuspoliittinen rooli merkitsee sen jäsenmaille järjestön yhteiseen puolustusjärjestelmään osallistumista. Yhteinen puolustusjärjestelmä käsittää poliittiset ja sotilaalliset johtamisjärjestelmät sekä yhteisen puolustussuunnittelun. Tämän puolustusjärjestelmän strategiset suuntaviivat määritellään Naton strategisessa konseptissa, joka vuosituhannen vaihteesta lähtien on korostanut laajan turvallisuuskäsitteen mukaisia uhkakuvia laajamittaisen hyökkäyksen uhan jäädessä taka-alalle. Myös Naton komento- ja johtamisjärjestelmiä ja sen operatiivista suunnittelua on kehitetty muuttuvan uhkakuvan pohjalta. Muutoksesta riippumatta Naton perussopimuksen keskinäistä avunantovelvoitetta koskevalla 5. artiklalla katsotaan edelleen olevan keskeinen merkitys. Kriisinhallintatoimintaan tähtäävien yhteistoimintavalmiuksien katsotaan tarvittaessa palvelevan myös 5. artiklan mukaista yhteistoimintaa. Tämän lisäksi Naton ajattelussa tukeudutaan edelleen Yhdysvaltojen ydinaseiden rooliin yhteisen puolustuksen äärimmäisenä perustana ja ennalta ehkäisevänä pelotteena.

Naton sotilasrakenteiden keskiössä on Naton Euroopan joukkojen komentajan (SACEUR) johtama strateginen operaatioesikunta, joka

vastaa kaikista liittokunnan operaatioista. SACEUR vastaa sotilaallisesta suunnittelusta mukaan lukien liittokunnan kaikkien tehtävien (vakauden säilyttäminen, kriisinhallintatehtävät ja yhteinen puolustus) edellyttämän toimintakyvyn määrittäminen ja voimavarojen pyytäminen jäsenvaltioilta liittokunnan käyttöön. Kunkin Naton jäsenmaan kaikki asevoimien joukot ovat periaatteessa mukana liittokunnan sotilaallisessa suunnittelussa. Jäsenmaat kuitenkin erittelevät joukkonsa niihin, joita katsotaan tarvittavan oman alueen ja sen välittömän lähialueiden puolustamiseen ja niihin, jotka olisivat lähetettävissä oman alueen ulkopuolisiin operaatioihin. Tältä pohjalta kerätään erityisen konsultaatioprosessin avulla jäsenmailta Naton tarvitsemat joukot ja suorituskyvyt yhdessä määriteltyihin strategisiin tarpeisiin. Suunnittelujärjestelmä käsittää joukkosuunnittelun lisäksi myös puolustusmateriaalia, resursseja, johtamis- ja viestijärjestelmiä, huoltoa, siviilivalmiusasioita ja ydinaseita koskevan suunnittelun.

Eurooppalaisilla Nato-mailla on myös tiettyä Natosta riippumatonta sotilaallista yhteistyötä. Esimerkkinä tällaisesta voi mainita monikansallisen nopean toiminnan maajoukon (EUROFOR) ja monikansallisen merivoiman (EUROMARFOR) Ranskan, Italian, Espanjan ja Portugalin välillä. Kumpikin on tarkoitettu kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin ja ne on luovutettu mm. EU:n voimavaraluetteloon. Vanhimman monikansallisen voimavaran muodostaa kuitenkin EUROCORPS, joka koostuu Ranskan, Saksan, Belgian, Espanjan ja Luxemburgin korvamerkitsemistä maavoimien joukoista ja jota on jo laajalti käytetty myös Naton johtamissa kriisinhallintaoperaatioissa.

EU:n jäsenmaista Naton ulkopuolella ovat Suomi, Ruotsi, Itävalta, Irlanti, Kypros ja Malta. Suomen, Ruotsin ja Irlannin osalta ratkaisu nojaa yksinomaan poliittiseen perustaan. Itävallan puolueettomuudella on myös oikeudellinen perusta. Itävallan puolueettomuutta koskevat määräykset kirjattiin sen perustuslakiin vuonna 1955. Suomi, Ruotsi, Irlanti ja Itävalta ovat kehittäneet yhteistyötään Naton kanssa Naton rauhankumppanuusjärjestelmän kautta ja ne ovat kaikki osallistuneet myös Naton johtamiin kriisinhallintaoperaatioihin.

Kun arvioidaan EU:n avunantovelvoitteen puolustuspoliittista merkitystä sen jäsenmaille, on lähtökohdaksi otettava se tosiasia, ettei velvoitteen voimaantulo aiheuta välittömiä muutoksia unionin nykyisissä sotilaallisissa rakenteissa. EU:n puitteissa tehtävä sotilaallinen yhteistyö on huomattavasti Nato-yhteistyötä pienimuotoisempaa, vaikka Naton transformaation myötä tiettyjä yhteisiä ominaispiirteitä onkin havaittavissa. Kun Naton yhteisen puolustuksen järjestelmä luotiin aikanaan

nimenomaan sen jäsenvaltioiden alueisiin kohdistuneiden uhkakuvien varalle, EU:n sotilaallisen järjestelmän konkreettisena lähtökohtana on ollut unionin yhteisten kriisinhallintaoperaatioiden toimeenpano. Tällä hetkellä unionin yhteiset sotilaalliset järjestelmät – samoin kuin sen yhteisten voimavarojen taso – tähtäävät näiden toimintojen tukemiseen, vaikka poliittisten keskustelujen tasolla on jo pitkään pidetty esillä myös jonkinlaista yleisempää unionin 'yhteisten kapasiteettien kehittämistä'.[14]

EU:lla ei ole Natolle ominaista puolustussuunnittelujärjestelmää, vaan sen kriisinhallintavoimavarojen luomiseen ja kehittämiseen tarkoitettu voimavaraprosessi. Voimavaraprosessin tavoitteena on tuottaa jäsenmaiden poliittiseksi tavoitteeksi asettaman tason ja luonteen mukaiset kriisinhallintavoimavarat jäsenmaiden tekemien tarjousten pohjalta. Periaatteessa jäsenmaat voivat luovuttaa samoja sotilaallisia voimavaroja sekä EU:n että Naton käyttöön, joten järjestelmien välinen ero syntyy kokonaisvolyymin ja suunnittelu- ja esikuntajärjestelmien tasolla pikemmin kuin yksittäisten joukkojen tasolla.

Keskeisessä roolissa Naton yhteisen puolustuksen järjestelmässä on puolustussuunnittelun ohella sen sotilaallinen komento- ja johtamisrakenne. Se käsittää kaksi strategisen tason johtoporrasta (operaatio- ja transformaatio), kolme operatiivisen tason puolustushaarojen yhteisesikuntaa ja lukuisia taktisen tason maa-, meri- ja ilmavoimaesikuntia. Näiden lisäksi Natolla on jäsenmaiden sen käyttöön osoittamat korkeassa valmiudessa olevat maavoimaesikunnat.

EU:lla ei ole Natoon verrattavaa komento- ja johtamisjärjestelmää. Sen kriisinhallintaa koskevan päätöksenteon tueksi on perustettu noin 200 hengen sotilasesikunta, jonka tehtäviin kuuluu strateginen suunnittelu, mutta ei operaatioiden johtaminen. EU:n kriisinhallintaoperaatioiden johtamista varten luotiin nk. Berlin+ -järjestelmä, joka perustuu unionin mahdollisuuteen käyttää Naton voimavaroja. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että kahden Natolta EU:n johtovastuulle siirtyneen kriisinhallintaoperaation operaatioesikuntana on toiminut Naton Euroopan joukkojen päämajan SHAPEn yhteydessä toimiva operaatioesikunta. Järjestelmä ei ole kuitenkaan osoittautunut täysin ongelmattomaksi uni-

[14] Lissabonin sopimuksella EU-sopimukseen tehtiin tätä korostavia muutoksia. Esimerkkinä 28a artiklan 3 kohta, jonka mukaan "Jäsenvaltiot sitoutuvat asteittain parantamaan sotilaallisia voimavarojaan. Puolustusvoimavarojen kehittämisestä, tutkimuksesta ja hankinnasta sekä puolustusmateriaaleista vastaava virasto, jäljempänä 'Euroopan puolustusvirasto', määrittää operatiiviset tarpeet, edistää niiden täyttämiseen tähtääviä toimia, myötävaikuttaa puolustusalan teollisen ja teknologisen perustan vahvistamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden määrittämiseen ja tarvittaessa toteuttamiseen, osallistuu voimavaroja ja puolustusmateriaalia koskevan eurooppalaisen politiikan määrittelyyn sekä avustaa neuvostoa sotilaallisten voimavarojen parantumisen arvioinnissa".

onin ja Naton eriävien jäsenkuntien vuoksi ja sen rinnalla on kehitetty unionin autonomista toimintakykyä unionin suurten jäsenmaiden sen käyttöön tarjoamien monikansallisten operaatioesikuntien avulla. Tällä hetkellä unionin käyttöön on tarjottu viisi operaatioesikuntaa[15], jotka monikansallistetaan niiden käyttöönoton yhteydessä. Niiden lisäksi unionin sotilasesikuntaan on perustettu nk. siviili-sotilassolu kokonaisvaltaisten siviili- ja sotilasvälineiden käyttöä edellyttävien operaatioiden suunnittelua ja johtamista varten. Vuodesta 2007 alkaen sotilasesikunnassa on ollut toimintavalmiudessa myös erityinen operaatiokeskus, jota valmistaudutaan käyttämään tulevien kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä.

Jos EU:n avunantovelvoitteen puolustuspoliittista merkitystä tarkastellaan tämän päivän olosuhteissa, on helppo todeta, etteivät sen vaikutukset jäsenmaiden sotilaallisen yhteistyön tai yhteisten valmiuksien kehittämiseen ole yhtä konkreettiset kuin Naton. Vaikka Natonkin toiminnot tähtäävät tänä päivänä kriisien hallintaan pikemmin kuin jäsenmaiden keskinäiseen sotilaalliseen avunantoon, sillä on jo historiansa ja jäsenpohjansakin ansiosta edelleenkin vahvat valmiudet myös yhteisen puolustuksen toimeenpanoon. Yhdysvaltojen panoksella on luonnollisesti myös vahva merkitys. Tällä perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, ettei useimmilla EU:hun kuuluvista Naton jäsenistä ole poliittisia valmiuksia kehittää unionin avunantolausekkeen täytäntöönpanoa varten pitkälle menevää Natosta erillistä järjestelmää. Jäsenmaiden alueellista puolustusta koskevien sotilaallisten ratkaisujen ja valmiuksien suhteen unionin avunantolausekkeella ei ainakaan lähivuosina näyttäisi olevan suurempaa vaikutusta.

Jos EU:n avunantolauseke vastoin kaikkia odotuksia tulisi täytäntöönpantavaksi sen kirjaimen mukaisessa merkityksessä lähitulevaisuudessa, sotilaallisen avunannon mekanismit olisivat ensinnäkin riippuvaisia siitä, onko hyökkäyksen kohteeksi joutunut valtio Naton jäsenmaa vai ei. Naton jäsenmaiden osalta olisi katsottava, että Naton yhteisen puolustuksen järjestelmä tulee ensi sijassa käyttöön, ja EU:lla sekä sen Natoon kuulumattomilla jäsenmailla olisi tätä tukeva rooli. On selvää, että tämän vakavuusasteen omaavan kriisin kohdatessa EU:n jäsenmaata, unionin yhteiset taloudelliset ja poliittiset toimet olisivat jo tulleet käyttöön ja tilanteen kärjistyessä myös mahdollisesti sotilaalliset tukitoimetkin jäsenvaltioiden välillä. Tällä tavoin olisi katsottava, että EU:n ja Naton puit-

[15] Esikuntia ovat EU:n käyttöön tarjonneet Ranska, Saksa, Iso-Britannia, Italia ja Kreikka. Niistä Saksan johtama esikunta on ollut käytössä Kongon EUFOR RD operaatiossa ja Ranskan johtamaa esikuntaa käytetään käynnissä olevassa EUFOR TCHAD operaatiossa.

teissa toimivat turvallisuuspoliittiset järjestelmät ovat pitkälti toisiaan täydentäviä.

Naton rakenteiden ulkopuolella tapahtuvan sotilaallisen avunannon – joko EU:n liittoutumattomien jäsenvaltioiden ollessa avunantajina tai avunsaajina tai Naton yhteispuolustuksen jäädessä toimeenpanematta – olisi perustuttava kahdenvälisiin sopimuksiin avun vastaanottajan ja avunantajien välillä. EU:n puitteissa luoduilla kriisinhallintavalmiuksilla tai muilla EU-maiden välisillä yhteisillä sotilaallisilla voimavaroilla saattaisi olla roolinsa keskinäisessä avunannossa. Niiden käyttöönoton olisi kuitenkin yhteisen puolustussuunnittelun puuttuessa perustuttava ad hoc-järjestelyihin.

EU:n avunantolausekkeen puolustuspoliittinen merkitys näyttäisikin konkretisoituvan pidemmällä tähtäimellä, jolloin sitä tulee tarkastella yhtenä palasena EU:n riippumattoman turvallisuuspoliittisen toimintakyvyn kehittämisessä. Tämä prosessi sai alkunsa unionin kriisinhallintatoiminnasta, jolle mainittua riippumattomuutta ollaan vasta vähitellen luomassa. Vastaavasti voi katsoa, että vasta viime vuosina unionin oma alueellinen turvallisuus on alkanut näyttäytyä enenevässä määrin jäsenmaiden yhteisenä haasteena yhtenäistyvien ulkorajojen, yhteisvaluutan ja unionin laajenemisen myötä. Yhteiseen alueeseen kohdistuvat uhkakuvat ovat kuitenkin pääasiassa muita kuin perinteiseen sotilaalliseen hyökkäykseen tai muuhun aggressioon liittyviä. Myös sen tueksi kehitetyt yhteiset välineet ovat pääasiassa muita kuin sotilaallisia välineitä.

EU:n yleisen kehityksen huomioiden vaikuttaa perustellulta arvioida, että unionin avunantovelvoitteella pidemmällä tähtäimellä on vaikutuksia myös jäsenmaiden välisen sotilaallisen yhteistyön ja yhteisten valmiuksien kehittämiseen. Volyymi ja aikaperspektiivi riippuvat vahvasti Naton kehityksestä yhtä hyvin kuin eurooppalaisen turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön kehityksestä yleensä. Tässä valossa on tarkasteltava myös unionin sotilaallisten välineiden kehitystä. Vaikka unionin puitteissa harjoitettava sotilaallinen yhteistyö nykymuodossaan tarjoaa välineet lähinnä kriisinhallintaan, siihen sisältyy myös pidemmälle menevän yhteistyön aihioita. Tällaisia ovat esimerkiksi Euroopan puolustusvirasto EDA ja Lissabonin sopimukseen sisältyvä pysyvä rakenneyhteistyö, jotka kummatkin tarjoavat jäsenmaille joustavan mahdollisuuden lujittaa unionin puitteissa harjoitettavan sotilaallisen yhteistyön valmiuksia. On selvää, ettei unionin avunantolausekkeen täytäntöönpanon edellyttämään yhteistoimintavalmiuteen siirrytä yhdellä askeleella. Lausekkeen olemassaolo saattaa kuitenkin pidemmällä tähtäimellä siivittää unionin puitteissa harjoitettavan yleisen puolustuspoliittisen ja kriisinhallintayhteistyön

syvenemistä kohti monimuotoisempien puolustuspoliittisten tehtävien hoitamista. Samalla kuitenkin puolustuspoliittiseen vastuunkantoon liittyvät haasteet lisääntyvät EU:n laajentumisen myötä.

Erillisenä asiana on pohdittava sitä kehityskulkua, jossa unionin avunantovelvoite tarjoaisi motiivin ja perustan jäsenmaiden väliselle sotilaalliselle yhteistyölle muiden vakavien turvallisuuspoliittisten uhkien kuin varsinaisen sotilaallisen hyökkäyksen tilanteessa. Kuten tässä selvityksessä aiemmin on todettu, unionin perussopimukset sisältävät muitakin jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta korostavia kohtia alkaen aina yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan perusteita koskevasta SEU 24 artiklaan sisältyvästä määräyksestä, joka velvoittaa jäsenvaltioita kehittämään poliittista yhteisvastuullisuuttaan. Avunantovelvoite eroaa kuitenkin sopimukseen sisältyvistä yleisemmistä jäsenvaltioiden yhteisvastuuta korostavista määräyksistä täsmällisen sanamuotonsa ansiosta. Siitä syystä monet jäsenvaltiot – velvoitteen tarkoittaman tilanteen epätodennäköisyydestä huolimatta – joutuvat jossakin vaiheessa arvioimaan sen merkitystä kansallisen lainsäädäntönsä näkökulmasta.

6. Avunantolausekkeen merkitys hyökkäystilanteesta poikkeavissa turvallisuuspoliittisissa kriiseissä

Avunantolauseke liittyy tarkan sanamuotonsa osalta sellaiseen turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen, jota Euroopan turvallisuusstrategian yhtä hyvin kuin useimpien EU-maiden kansallisten puolustusstrategioiden nojalla, pidetään epätodennäköisenä. Velvoitteen mukaan muiden jäsenvaltioiden on tultava apuun, mikäli jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Koska hyökkäyksen uhka on nykyisissä turvallisuuspoliittisissa olosuhteissa etäinen ja koska Nato toimii unionin jäsenmaiden laajan enemmistön osalta niiden yhteisen puolustuksen perustana, on perusteltua arvioida, missä määrin unionin avunantovelvoite voisi saada merkityksensä muista kun sen kirjaimen määrittämistä yhteyksistä. Olisiko avunantomekanismi osana EU:n muita mahdollisia yhteisiä toimia käynnistettävissä myös muissa kuin hyökkäystilanteiden yhteyksissä? Kansainvälisen oikeuden voimankäyttöä koskevat säännöt ja erityisesti YK:n peruskirjan 51 artikla asettavat puitteet EU:nkin toiminnalle.

Avunantovelvoitteen syntyhistorian (Brysselin sopimuksen sisällyttäminen EU-sopimuksiin) ja vallitsevan turvallisuuspoliittisen tilanteen johdosta velvoite ei ole toistaiseksi johtanut sellaiseen keskusteluun jäsenmaiden välillä, josta voitaisiin vetää keskeisiä sen tulkintaan liittyviä johtopäätöksiä. Koko YTPP:n olemassaolo ja sille asetetut tavoitteet samoin kuin Lissabonin sopimukseen sisältyneiden muutosten henki jäsenvaltioiden välisen turvallisuuspoliittisen yhteisvastuullisuuden korostajina puhuvat sen seikan puolesta, ettei jäsenmaiden valmius keskinäiseen avunantoon välttämättä rajoitu vain avunantolausekkeen kirjaimen mukaisiin aseellisiin hyökkäystilanteisiin. EU:n ja sen jäsenmaiden yhteisten intressien turvaamiseksi on luotu laaja joukko välineitä, joiden yhtenä ulottuvuutena voidaan ensin hahmottaa unionin mahdollisuuksia yhteiseen diplomaattiseen ja taloudelliseen toimintaan. EU:n suhteita sitä ympäröiviin valtioihin ja muihin toimijoihin hoidetaan alati tiivistyvässä määrin YUTP:n puitteissa, ja näissä puitteissa pyritään myös yhteiseen kannanmuodostukseen siinä tilanteessa, että unionin intressejä taikka sen tekemiä sopimuksia rikotaan. Tässä tilanteessa EU voi ensinnäkin päättää diplomaattisista toimista kuten yhteisistä kannoista ja julkilausu-

mista, joita viestitetään kohdemaille unionin ulkopoliittisen johdon toimesta ja jota kullakin unionin jäsenmailla on velvoite omilla toimillaan tukea. Suhteiden kärjistyessä EU voi päättää diplomaattisten suhteiden rajoittamisesta tai katkaisemisesta ja erilaisista kaupallisista ja taloudellisista pakotteista. EU:lla on tälläkin hetkellä voimassa runsas joukko erilaisia pakotetoimia pääasiassa monien Euroopan ulkopuolisten maiden suhteen.

Jos EU:hun, sen yksittäiseen jäsenmaahan taikka rajoihin tai alueeseen yleisemmin kohdistuu vakava poliittinen tai sotilaallinen uhka ulkopuolisen valtion tai muun toimijan aiheuttamana, unionin ja sen jäsenvaltioiden toimintamalli riippuu uhan tarkemmasta luonteesta. EU:n ulkopuolelle, mutta sen rajojen välittömään tuntumaan, sijoittuvat konfliktit mainitaan unionin keskeisenä uhkakuvana myös sen omassa turvallisuusstrategiassa. Mikäli kyse on Balkanin konfliktien kaltaisista valtioiden sisäisistä konflikteista, unionin kokonaisvaltaiset kriisinhallintavälineet tarjoavat unionille mahdollisuuden edistää konfliktin ratkaisemista ja estää levottomuuksien leviäminen ja niiden seurausten heijastuminen unionin alueelle. EU:n toimintaa Kosovon itsenäistymisprosessiin liittyen voidaan pitää esimerkkinä tästä. Toisaalta, unionin vuonna 2007 käyttöönottama nopean toiminnan sotilaallinen kriisinhallintavalmius voidaan ottaa käyttöön unionin rajojen tuntumassa puhkeavissa pienimuotoisissa levottomuuksissa, jolloin sillä olisi juuri konfliktin leviämistä ehkäisevä rooli. Näin EU huolehtisi omien rajojensa vakaudesta ennen kuin tilanne saataisiin laajempaan kansainväliseen hallintaan esimerkiksi YK:n kautta.

Jos EU:n ulkopuolelta alkunsa saaneet levottomuudet leviäisivät unionin alueelle, mahdollisuus unionin yhteisten välineiden käyttöön muuttuu rajallisemmaksi. Sama koskee myös tilannetta, jossa EU:n alueeseen tai sen jäsenmaahan kohdistuu sotilaallinen jännite toisen valtion toimenpiteiden johdosta. EU:n kriisinhallintavoimavarat eivät perussopimusten mukaan ole tällaisessa tilanteessa unionin johdon käytettävissä, joten tässä tapauksessa mahdollisen sotilaallisen yhteistyön tulee perustua jäsenmaiden väliseen yhteistyöhön. Unionin yhteiset voimavarat voidaan ottaa käyttöön sen alueella vain, jos kyse on yhteisvastuulausekkeen mukaisista uhkakuvista eli terrorismista, luonnonkatastrofeista ja ihmisen aiheuttamista suuronnettomuuksista. Näissäkin tilanteissa jäsenmaat voivat lisäksi pyytää toisiltaan apua unionin yhteisen toiminnan ohella.

EU-maat todennäköisesti arvioisivat sotilaallisen yhteistyön käyttöönoton mahdollisuutta varsin pragmaattisesti tilanteessa, jossa levottomuuksien tai sotilaallisen jännitteen leviämisellä unionin alueelle olisi

välittömiä vaikutuksia myös yhteisvaluuttaan ja yhteiseen rahapolitiikkaan yleensä. Unionin avunantolausekkeen täytäntöönpanon vaihtoehtona olisi tällaisessa tilanteessa – jos lähdetään siitä, etteivät konfliktin mittasuhteet tavoita Naton yhteispuolustuksen täytäntöönpanon kynnystä – kahden tai useamman EU-maan keskinäinen yhteistyö tilanteen nopeaksi rauhoittamiseksi. Avunantolausekkeen täytäntöönpanoa arvioitaisiin paitsi levottomuuksien volyymia ja vakavuusasetta myös koko EU:n sitouttamisen poliittista merkitystä vasten.

Unionin jäsenvaltioon kohdistuvat painostustoimet tai esimerkiksi strategisiin kuljetusreitteihin vaikuttaminen voisivat niinikään johtaa jäsenmaiden keskinäisiin tukitoimiin joko avunantolausekkeen tai muiden sopimusvelvoitteiden nojalla. EU:n ja sen jäsenmaiden strategisiin tietojärjestelmiin kohdistuvat uhat edustavat sellaista turvallisuuspolitiikan kenttää, johon EU jo pitkälle menevien yhteistyöjärjestelmiensä luonteen vuoksi joutuu lähitulevaisuudessa ottamaan kantaa. Nato on hiljattain perustanut erityisen politiikan kriittisten tietojärjestelmien suojaamiseksi (’cyber defence’). Sen puitteissa järjestöön ollaan luomassa uusia rakenteita tiedonvaihtoa ja koordinointia varten.

7. Avunantolausekkeen merkitys Suomelle

Arvioitaessa EU:n avunantolausekkeen merkitystä Suomen näkökulmasta voidaan asiassa erotella samat kolme ulottuvuutta, jotka ovat muodostaneet lausekkeen yleisemmän arvioinnin lähtökohdan tässä selvityksessä.

Kansainvälisoikeudellisena velvoitteena avunantolauseke tulee rinnastaa muihin Suomea velvoittaviin sitoumuksiin. Avunantolauseke velvoittaa Suomea sotilaallisen hyökkäyksen tilanteessa antamaan apua muille EU:n jäsenvaltioille ja oikeuttaa Suomea vastaavassa tilanteessa pyytämään muilta apua. Velvoite on sisältönsä puolesta Suomelle uusi ja syventää entisestään kaikkia niitä sitoumuksia, joita Suomella muutoinkin EU:n ja sen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa on. Velvoitteen täytäntöönpanoon varautumisen painopiste on selkeästi kansallisella tasolla ja jäsenmaiden kansallisen harkinnan varassa, sillä velvoitteen voimaantuloon ei liity yhteisten sotilaallisten valmiusjärjestelmien perustamista EU:n tasolle. Suomi seuraa omalta osaltaan EU:n turvallisuuspoliittisen ympäristön kehitystä ja arvioi velvoitteen merkitystä ja sitoumuksen luonnetta tästä näkökulmasta. Tältä pohjalta Suomi arvioi myös oman lainsäädäntönsä muutostarvetta lainsäädännöllisten edellytysten luomiseksi avunantolausekkeen mahdolliselle täytäntöönpanolle.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan:

"Sotilasliittoon kuulumaton Suomi ylläpitää ja kehittää kansallista puolustusta ja uskottavaa suorituskykyä, osallistuu täysipainoisesti EU:n yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan ja kriisinhallintayhteistyöhön, kehittää rauhankumppanuutta Naton kanssa ja säilyttää mahdollisuuden hakea Naton jäsenyyttä. Suomen puolustusratkaisu nojaa koko maan puolustamiseen, yleiseen asevelvollisuuteen ja alueelliseen puolustukseen".

Suomen lainsäädännössä EU:n avunantovelvoitteen täytäntöönpano olisi rinnastettava muuhun YK:n peruskirjan 51 artiklan pohjalta tapahtuvaan kollektiiviseen puolustukseen. Poikkeuksen muodostaisivat ne tilanteet, joissa avunantovelvoitetta sovellettaisiin muuhun kuin 51 artiklan tarkoittamiin hyökkäystoimiin tai jos Suomi päättäisi osallistua avunantovelvoitteen täytäntöönpanoon tarjoamalla muuta kuin sotilaallista

apua. Kuten tässä selvityksessä on aiemminkin korostettu, kansainväliset voimankäyttösäännöt muodostaisivat lähtökohdan toiminnalle myös näissä poikkeustilanteissa.

Sekä Suomen laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) että laki puolustusvoimista (551/2007) rajaa YK:n peruskirjan 51 kohdan mukaisiin toimiin osallistumisen soveltamisalansa ulkopuolelle. Kriisinhallintalain perusteluissa katsotaan puolustautumista koskevat toimenpiteet hyökkäystilanteessa sen kaltaisiksi, että ne jäävät luontevasti lain ulkopuolelle (HE 5/2006 vp). EU:n yhteisvastuulausekkeen käsittämä toiselle valtiolle annettava apu lisättiin puolustusvoimalakia vuonna 2006 muutettaessa lain soveltamisalaan. Voimakeinojen käyttö avunannossa rajattiin kuitenkin sen ulkopuolelle (PeVL 51/2006 vp). Kriisinhallintalain perusteluissa todetaan, että YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisiin toimiin osallistumiseen, kun Suomi voisi joutua sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen, sovellettaisiin perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaista sodasta ja rauhasta päätettäessä noudatettavaa menettelyä.

Päätöksenteko Suomen toimista EU:n avunantovelvoitteen täytäntöönpanossa kuuluu perustuslain 93 §:n alaan. Sovellettavaksi voivat tulla sekä Suomen ulkopolitiikkaa koskevat perustuslain 93 §:n 1 momentin säännökset että Euroopan unionissa tehtäviin päätöksiin tai niihin rinnastettaviin asioihin liittyviä Suomen toimenpiteitä koskevat perustuslain 93 §:n 2 momentin säännökset. Siinä tilanteessa, että velvoitteen täytäntöönpanoon liittyisi Suomen osalta aseellisten voimakeinojen käyttöä merkitsevää apua, tasavallan presidentti päättäisi Suomen toimista eduskunnan suostumuksella.

Jos avunantovelvoitetta sovellettaisiin muussa kuin YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisessa tilanteessa tai jos Suomen avunantotoimet käsittäisivät muuta kuin voimakeinoapua, saattavat yhtä hyvin kriisinhallintalaki kuin puolustusvoimalakikin tulla sovellettaviksi. Tilanteen jälkihoidossa ja lähestyttäessä yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanon luonteista toimintaa, voisi sovellettavaksi tulla esimerkiksi laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004) tai pelastuslain (468/2003) mukainen apu. EU:n avunantovelvoitteen voimaantulon myötä tulisi kuitenkin harkita, olisiko lainsäädännöllisesti syytä varautua myös voimakeinoin annettavaa apua koskevaan tilanteeseen.

Avunantolausekkeen täytäntöönpanossa on tarpeen ottaa huomioon myös Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskevat kansainväliset velvoitteet.

Poliittiset ja sotilaalliset vaikutukset

EU:n avunantovelvoitteella on Suomen näkökulmasta vahva poliittinen ja periaatteellinen merkitys. Se korostaa entisestään EU:n keskeistä roolia Suomen turvallisuuspolitiikassa. Vaikka unionin puitteissa tapahtuvan yhteistyön voi jo nykymuodossaan käytännössä katsoa johtaneen sellaiseen keskinäiseen riippuvuuteen jäsenvaltioiden välillä, jossa yhteen jäsenvaltioon kohdistuneen hyökkäyksen voisi perustellusti katsoa johtavan yhteisiin toimiin, on oikeudellisella velvoitteella oma lisäarvonsa erityisesti unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä ajatellen. Avunantovelvoitteen liittäminen unionisopimukseen voi tarjota lisäperusteen unionin puolustuspoliittisen yhteistyön syventämiselle entisestään. EU:n puitteissa tapahtuva yhteistyö on Suomelle tärkeää monien sen keskeisten turvallisuuspoliittisten uhkakuvien näkökulmasta.

EU:n jäsenmaiden keskuudessa vallitsee erilaisia käsityksiä avunantovelvoitteen pääasiallisesta merkityksestä. Velvoitteesta ja sen tulkinnoista käytävä keskustelu on selkeästi vilkastumassa Lissabonin sopimuksen voimaanastumisen lähestyessä. On myös todennäköistä, että tässä selvityksessä esille nostetut kysymykset koskien avunantovelvoitteen tulkintaa saavat täsmennystä osakseen. Suomen hallitus on jo vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa yhtä hyvin kuin EU:n perustuslakisopimusta koskeneessa hallituksen esityksessä korostanut velvoitteen lujittavan EU:n keskinäistä solidaarisuutta ja vahvistavan näin ollen myös Suomen turvallisuutta. Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa Suomen turvallisuuspolitiikkaa ei enää luonnehdita sotilaalliseksi liittoutumattomuudeksi, vaan Suomen todetaan olevan sotilasliittoihin kuulumaton maa.

Liittoutumattomien maiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen avunantovelvoitteen yhteydessä tehty viittaus on jäänyt merkitykseltään ja tulkinnaltaan epäselväksi, minkä vuoksi liittoutumattomien maiden olisi omalta osaltaan hyvä tuoda tulkintansa velvoitteen luonteesta selkeästi esille. Avunantovelvoitteen voimaanastumisen yhteydessä Suomenkin olisi syytä arvioida, ovatko edellä mainitut luonnehdinnat riittävän vahvat kuvaamaan Suomen sitoutumista unionin avunantovelvoitteeseen vai antaako se Suomen osalta aihetta vahvempaan tulkintaan.[16]

[16] Ks. Ruotsin hallituksen ulkoasiainselontekoonsa sisällyttämä lausuma tämän selvityksen neljännessä luvussa.

Avunantovelvoitteen voimaantulolla ei ole välittömiä vaikutuksia unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjakoon tai unionin toimielinjärjestelmään taikka menettelytapoihin. Näin ollen se ei aiheuta vastaavia vaikutuksia Suomen osallistumiseen. Lissabonin sopimuksen voimaanastumisen yhteydessä avunantovelvoitteen yhteyttä EU:n toimielinjärjestelmään tultaneen arvioimaan. Suomenkin näkökulmasta on perusteltua, että tämä kytkentä velvoitteen hallitustenvälisestä luonteesta riippumatta on olemassa ja että velvoite muun unionin yhteisen puolustuspolitiikan tavoin integroidaan tiiviisti osaksi unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Avunantolausekkeella ei ole suoranaisia vaikutuksia Suomen sotilaalliseen varautumiseen niin kauan kuin se ei heijastu unionin yhteisessä valmiusjärjestelmässä tai puolustussuunnittelussa. Avunantolausekkeen voimaantulo vahvistaa kuitenkin EU:n roolia myös Suomen puolustuspolitiikassa vähintäänkin antamalla lisäperusteen arvioida koko unionin turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön kehittymistä myös avunantolausekkeen mahdollista täytäntöönpanoa silmälläpitäen. EU:n avunantolausekkeen voimaanastuminen ei vähennä Suomen tarvetta osallistua muissa yhteyksissä tapahtuvaan kansainväliseen puolustuspoliittiseen ja kriisinhallintayhteistyöhön. Esimerkiksi puolustuspoliittisen yhteistyön syventämistä pohjoismaiden välillä voi päinvastoin pitää EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa tukevana järjestelynä, jonka konkreettinen merkitys on jo osoitettu unionin kriisinhallintatoiminnassa. Samalla tavoin voi katsoa, että Naton rauhankumppanuuden puitteissa tapahtuva yhteistyö ja yhteensopivuuden kehittäminen korostuu entisestään tilanteessa, jossa Suomen puolustuspoliittiset velvoitteet eurooppalaisten Nato-maiden kanssa tiivistyvät nyt EU:n kautta.

ULKOASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA
2/2008

ISSN 0358-1489
ISBN 978-951-724-668-2