

EDUSKUNNAN
PUOLUSTUSVALIOKUNTA

Helsingissä

29 päivänä syyskuuta 1994

Lausunto n:o 1

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 7 päivänä syyskuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 135 Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että puolustusvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina kenraalimajuri, osastopäällikkö Pertti Nykänen puolustusministeriöstä, alivaltiosihteeri Jaakko Blomberg, toimistopäällikkö Hannu Himanen ja erikoistutkija Kari Möttölä ulkoasiainministeriöstä, kenraaliluutnantti Gustav Hägglund pääesikunnasta, everstiluutnantti Erkki Nordberg Uudenmaan Jääkäripataljoonasta, puolustusneuvoston yleissihteeri, kommodori Juhani Kaskeala sekä tutkija Markku Salomaa ja tutkija Pekka Visuri Ulkopoliittisesta instituutista.

Lisäksi puolustusvaliokunta osallistui ulkoasiainvaliokunnan järjestämään valiokuntien yhteiskuulemistilaisuuteen 9.9.1994.

Hallituksen esityksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa osuudessa on käsitelty Euroopan tilannetta kylmän sodan jälkeen, EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan lähtökohtia ja toimintamuotoja, puolustusulottuvuutta ja vaikutuksia Suomelle. Puolustusvaliokunta pyrkii launossaan Suomen aseman tarkasteluun unionin ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sisällöllisen ja institutionaalisen kehityksen valossa keskittyen ennen muuta puolustusulottuvuuteen. Valiokunnalla oli sama näkökulma sen antaessa 12.3.1992 lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle valtioneuvoston EY-selonteosta.

Unionin puolustusulottuvuus

Maastrichtin sopimuksessa yhteisen puolustuspolitiikan ja aikaa myöten yhteisen puolus-

tuksen luominen asetetaan yleiseksi tavoitteeksi. EU on pyytänyt Länsi-Euroopan unionia (WEU) valmistelemaan ja toimeenpanemaan ne unionin päätökset ja toimet, joilla on merkitystä puolustuksen alalla. Päätökset ulko- ja turvallisuuspolitiikassa tehdään EU:ssa pääsääntöisesti yksimielisesti. Varsinaiset yhteistä toimintaa koskevat päätökset tekee Eurooppa-neuvosto, joka voi erikseen päättää määränemistöpäätösten käyttöönotosta. Puolustusratkaisuja koskevat päätökset tehdään yksimielisesti.

Hallituksen asiantuntijat ovat tehneet eron EU:n yhteisen puolustuksen ja sellaisen sotilaallisen yhteistyön välillä, jota tarvitaan rauhanturvatoiminnassa ja kriisinhallinnassa kolmansien maiden alueella tai niiden välisissä suhteissa. Heidän mukaansa Euroopan unionin puolustusulottuvuus painottuu lähivuosina rauhanturva- ja kriisinhallintakyvyn kehittelyyn EU:n/WEU:n puitteissa ja yhteistyössä NATOn kanssa. EU:n puolustusulottuvuutta on viime aikoina kuitenkin kehitetty ja kehitettäneen puolustusvaliokunnan arvion mukaan jo ennen vuoden 1996 hallitusten välistä konferenssia myös puolustukseen liittyen.

EU:n, WEU:n ja NATOn suhteet ovat viime vuosina käyneet läpi merkittäviä muutoksia. Maastrichtin kokouksessa tehdyn kompromissin mukaan WEU:n jäsenvaltiot hyväksyivät WEU:n roolin vahventamisen osana Euroopan unionin pitkän tähtäyksen puolustuspolitiikkaa, joka aikanaan voi johtaa unionin yhteiseen, Atlantin liiton kanssa yhteensovitettavaan puolustukseen. Maastrichtin sopimuksen osana on julistus (n:o 30) Länsi-Euroopan unionin suhteesta Euroopan unioniin ja NATOon. Siinä WEU ilmoittaa ensimmäisistä toimistaan täyttääkseen artiklaan J.4 sisällytetyn pyynnön huolehtia EU:n puolustustehtävistä. Julistuksessa todetaan myös, että WEU toimii Atlantin liiton hyväksymien kantojen mukaisesti. NATOn huippukokouksessa tammikuussa 1994 anne-

tussa julkilausumassa korostettiin, että WEU on NATO:n ”eurooppalainen pylväs”. Siten tunnustettiin entistä selvemmin järjestön rooli NATO:n yhteydessä. Samalla vahvistettiin NATO:n ja WEU:n institutionaalinen suhde ja työnjako. NATOlla ja EU:lla ei ole institutionaalista suhdetta. EU:n, WEU:n ja NATO:n suhteen lopullinen määrittely jäänee vuoden 1996 hallitusten välisen konferenssin päätettäväksi.

Euroopan unionin nykyiset jäsenmaat — Irlantia lukuun ottamatta — ovat Pohjois-Atlantin liiton jäseniä ja pitävät NATOa puolustuksensa peruskivenä. Puolustuskysymys ei näin ollen ole niiden kannalta avoin. Tästä seuraa, että unionin puolustusulottuvuuden kehittäminen tapahtuu ensisijaisesti yhteistyössä NATO:n kanssa. Puolustusulottuvuuden kehittäminen on sidoksissa myös Yhdysvaltain asevoimien kehittämiseen yleensä ja läsnäoloon Euroopassa erityisesti. Maastrichtin sopimuksessa tarkoitettua yhteisen puolustuksen luominen merkitsee tässä vaiheessa uutta tilannetta ennen muuta Itävallan, Ruotsin ja Suomen osalta, mikäli nämä päättävät liittyä Euroopan unionin jäseniksi. NATO:n ja WEU:n välisissä suhteissa on turvatakuita koskeva ongelma, joka aktualisoituu juuri näiden maiden mahdollisen WEU-jäsenyyden myötä. WEU:n peruskirja antaa jäsenilleen ehdottomat ja täydet turvatakuut, mutta välineet näiden toteuttamiseen löytyvät ainoastaan NATO:lta. Sekä WEU:n että NATO:n johdossa arvioidaan, että WEU:n uusilta jäseniltä tullaan edellyttämään NATO:n jäsenyyttä.

Suomen turvallisuus- ja puolustusvaihtoehdot

Euroopan unioniin liittyminen sisältäisi useiden arvioiden mukaan poliittisen liiton edut. EU-jäsenyys sinänsä ei toisi Suomelle sotilaallisia velvoitteita eikä sotilaallisia takeita. Hallituksen mukaan se mahdollistaisi laajemman kirjon puolustuspoliittisten vaihtoehtojen suhteen kuin jättäytyminen unionin ulkopuolelle. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että sotilaallisessa mielessä jäsenyydellä olisi Suomelle myös kielteisiä vaikutuksia tilanteessa, jossa EU joutuisi Venäjän kanssa konfliktiin. Suomen osalta myös kysymystä puolueettomuudesta joudutaan tarkastelemaan ajatellen mahdollista kriisiä tai sotaa, jossa Venäjä on osapuolena.

Hallituksen esityksen mukaan ”Suomen sotilaallinen liittoutumattomuus ja uskottava itse-

näinen puolustus säilyttävät puolustusratkaisuna merkityksensä Suomen turvallisuudelle”. Tehtäessä jäsenhakemusta vuonna 1992 hallitus määritteli sotilaallisen liittoutumattomuuden ja itsenäisen puolustuksen Suomen puolueettomuuden ytimeksi. Hallitus katsoo, että Suomen puolueettomuudella on ollut geopoliittinen lähtökohta ja turvallisuuspoliittinen tehtävä ja että uskottava puolustus on tukenut puolueettomuutta. Euroopan kahtiajaon ja suurvaltojen vastakkaisuuden väistyminen on hallituksen mukaan tehnyt mahdolltomaksi laaja-alaisen puolueettomuuspolitiikan. Valiokunnan saaman toisen arvion mukaan puolueettomuuden määrittely ei ole sidottua kylmän sodan tilanteeseen ja puolueettomuus on Suomelle edelleen turvallisuuspoliittisesti käypä vaihtoehto, jos niin halutaan.

Arvioitaessa unionin puolustusulottuvuutta Suomen kannalta on lähdettävä ennen muuta Suomen omasta turvallisuudesta. Tätä tavoitetta tukee pyrkimys erityisesti Pohjois-Euroopan vakauden vahvistamiseen. Kiistatta on todettu, että Suomen sotilaallinen liittoutumattomuus ja itsenäinen, uskottava puolustuskyky on nykytilanteessa vakautta luova tekijä. Silti Suomi on useissa virallisissa yhteyksissä erityisesti EU:n suuntaan todennut, että sen nykyinen puolustusratkaisu on sidottu aikaan ja olosuhteisiin ja että se on valmis osallistumaan puolustusulottuvuuden kehittämiseen avoimin mielin. Valiokunta katsoo, että loppujen lopuksi Suomen todellisen liikkumavaran mahdollisten uusien puolustusratkaisujen etsinnässä määrittää kansallinen etu.

Mahdolliset uudet jäsenvaltiot, Suomi mukaan lukien, ovat puolueettomuusperinteensä vuoksi haluttomia puolustusyhteistyön lisäämiseen, vaikka ne jäsenyyssovitimuksissaan lupauvatkin olla estämättä yhteisen puolustuspolitiikan luomista. WEU on kutsunut kaikkia EU:n jäseniä liittymään jäsenikseen tai halutessaan tulemaan tarkkailijoiksi. Kun WEU on määritelty unionin kehityksen erottamattomaksi osaksi, on Suomen nimenomaan poliittisesti jo tässä vaiheessa tarpeen määritellä suhtautumisensa WEU:n kutsuun. Tämä edellyttää sitä, että tiedetään, mitkä ovat yhtäältä jäsenyyden, toisaalta tarkkailija-aseman sisältämät velvoitteet ja oikeudet.

Suomen mahdollinen osallistuminen yhteiseen puolustukseen unionissa merkitsisi valiokunnan käsityksen mukaan sotilaallista liittoutumista ja siten luopumista puolueettomuuden

kovasta ytimestä sellaisena, miksi se määriteltiin jäsenyysneuvottelujen alkuvaiheessa. Viitaten siihen, mitä edellä tarkasteltaessa unionin puolustusulottuvuutta ja erityisesti NATOn ja WEU:n suhdetta on todettu, on luultavaa, että WEU:n jäsenyydestä seuraavat velvoitteet kytkisivät Suomen kiinteästi NATOn järjestelmiin. Puolustusvaliokunnan arvion mukaan täysjäsenyys WEU:ssa veisi Suomen samalla NATOn jäseneksi.

Suomelle mahdollisesti jo heti kansanäänestyksen jälkeen tarjolla oleva tarkkailijan asema WEU:ssa ei juridisesti velvoita osallistumiseen sotilaallisiin operaatioihin. Käytännössä pidetään hyvinkin mahdollisena, että Suomen tulisi myös tarkkailijajäsenenä osallistua ainakin rauhanturvaamiseen ja eriasteisiin kriisinhallintatoimiin. Tämä puolestaan edellyttää ko. tehtäviin hyvin kykenevän valmiusjoukon perustamista. Valmiusjoukon koko, varustus, koulutus, kustannukset jne. poikkeaisivat huomattavasti Suomella nykyisin toimintavalmiudessa olevan, YK:n ja ETYK:n käyttöön tarvittaessa luovutettavan joukon vastaavista vaatimuksista. Kriisinhallintatoimenpiteisiin tarkoitettu valmiusjoukko voisi saadun selvityksen mukaan olla kokoonpanoltaan vahvennetun pataljoonan tasoa täydennettynä sopivilla erikoisjoukoilla. Kyseeseen voisivat tulla myös merivoimien yksiköt. Valiokunnalle esitetyn kaavailun mukaan tällaisen joukon olemassaolo mahdollistaisi osallistumisen YK:n ja ETYK:n puitteissa tapahtuvan toiminnan lisäksi myös NATOn rauhankumppanuusohjelman ja EU:n puitteissa tapahtuvaan harjoitus- ja muuhun toimintaan. Puolustusvaliokunta toteaa, että Suomen lainsäädäntö ei salli osallistumista rauhaanpakottamistehtäviin, mitä valiokunta pitää oikeana.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan WEU:ssa on paineita jäsenyysskategorioiden, joita jäsenyyden ja tarkkailija-aseman lisäksi ovat liitännäisjäsenyys ja liitännäiskumppanuus, määrän vähentämiseen. WEU:n pysyvien edustajien neuvostossa on ollut myös halua heikentää tarkkailijoiden — sekä nykyisten että tulevien — asemaa ja painostaa näitä maita liittymään WEU:n täysjäseniksi. Tämä asettaa puolustusvaliokunnan mielestä kyseenalaiseksi Suomen mahdollisen tarkkailija-aseman pysyvyyden.

Valiokunta muistuttaa EY-selonteon johdosta keväällä 1992 antamassaan lausunnossa esittämästään kannasta: ”Valiokunta ei pidä jäsenyyttä Länsi-Euroopan unionissa Suomen tur-

vallisuuspoliittisen aseman kannalta tarkoituksemukaisena. Suomen tulee ... tavoitella ensisijaisesti sellaista tilannetta, jossa se voi jäädä WEU:n ulkopuolelle.”

Mikäli Suomi päättäisi mahdollisen EU-jäsenyytensä seurannaisena hakea tarkkailija-asemaa WEU:ssa, tätä ei tulisi tehdä ilman eduskunnan myötävaikutusta.

Valiokunta edellyttää, että hallitus hankkii mahdolliselle päätökselleen hakea tarkkailija-asemaa Länsi-Euroopan unionissa eduskunnan suostumuksen.

Muita näkökohtia

Hallitus toteaa, että Suomen jäsenyyden myötä EU:lle syntyy Venäjän kanssa pitkä yhteinen maaraja. Suomen kannalta on keskeistä se, että Eurooppaan ei synny uusia poliittisia, sotilaallisia tai taloudellisia jakolinjoja. Suomen mahdollinen luopuminen sotilaallisesta liittoutumattomuudesta tekisi Suomen itärajasta samalla myös läntisen sotilasliiton itärajan. Se todennäköisesti pakottaisi Venäjän lisäämään Suomen rajan läheisyydessä olevia joukkojaan ja muuttamaan niiden ryhmitystä. Saadun selvityksen mukaan unioni pyrkii yhteistyöhön Venäjän kanssa ja saamaan sen mukaan myös Euroopan muihin yhteistyöjärjestelyihin. Valiokunta pitää tärkeänä pyrkimystä yleiseurooppalaiseen, ketään syrjimättömään, kaikki Euroopan maat käsittävään turvallisuusjärjestelmään. Tässä mielessä valiokunta pitää hallituksen tavoin merkityksellisenä erityisesti YK:n ja ETYK:n vahvistamista kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisessä.

WEU:n parlamentaarisen kokouksen istunnon päätöslauselmassa kuluvan vuoden kesäkuulta esitettiin strategisen tutkimusryhmän asettamista tehtävänä mm. tutkia, mitä osaa WEU:n kaikki jäsenet voisivat esittää määriteltäessä Euroopan tulevaa ydinasestrategiaa. Sen jälkeen tutkittaisiin mahdollisuutta perustaa ydinasepolitiikkaa koordinoiva elin WEU:hun. Päätöslauselmassa kehoitetaan WEU:n neuvostoa olemaan yhteydessä erityisesti Venäjään ja Ukrainaan mahdollisten epäluulojen hälventämiseksi lopullisena päämääränä eurooppalaisen kollektiivisen turvallisuusjärjestelmän luominen. Tämä osoittaa valiokunnan mielestä sen, että ydinasekysymystä ei voi tarkastella erillisenä ongelmana, vaan ydinasepolitiikkaa on ar-

vioitava osana turvallisuuspolitiikan kokonaisuutta.

Edellä esitetyn perusteella puolustusvaliokunta esittää kunnioittavasti,

että ulkoasiainvaliokunta laatiessaan mietintöönsä ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lamminen, varapuheenjohtaja Laakso, jäsenet von Bell

(osittain), Ihamäki, Korva, Laitinen, Lindqvist, A. Ojala, Pykäläinen, Rimmi, Saastamoinen, Seivästö ja Vihriälä sekä varajäsen Kohijoki.
