

RANSKAN AVUNANTOPYYNTÖ JA JATKOTOIMET

Ranskan avunantopyyntö

Ranska esitti Pariisin terrori-iskujen johdosta EU:n jäsenvaltioille Lissabonin sopimuksen keskinäisen avunannon lausekkeen (SEU 42(7) artikla) mukaisen avunantopyynnön EU:n puolustusministerien kokouksessa 17.11.2015. Ranskan mukaan poikkeuksellinen tilanne vaatii poikkeuksellisia toimia, minkä vuoksi se on päättänyt vedota EU:n keskinäisen avunannon lausekkeeseen. Kyse oli aseellisesta hyökkäyksestä yhteistä turvallisuutta vastaan.

Ranska korosti pyytävänsä EU-mailta kahdenvälistä sotilaallista tukea kunkin jäsenmaan kykyjen ja mahdollisuuksien mukaan. Jäsenmaat tukivat pyyntöä yksimielisesti ja kaikki jäsenmaat ilmoittivat valmiudestaan harkita tukitoimia. EU:n korkea edustaja Mogherini täsmensi, että vastatoimissa ei ole kyse YTPP-operaatiosta eikä yhteisestä puolustuksesta, vaan kahdenvälisestä tuesta, jota korkea edustaja on valmis koordinoimaan tarpeen mukaan. Artikla 42.7 velvoittaa kaikkia jäsenmaita eikä sen aktivointi edellytä erillistä EU-tason päätöstä.

Puolustusministerikokouksen jälkeen Ranska on tarkentanut tukipyyntöään kaikissa EU-pääkaupungeissa tehdyillä demarssseilla. Asia oli Ranskan aloitteesta ylimääräisenä asiakohtana myös EU:n poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa 24.11.2015. Ranska on tiedottanut pyynnöstään myös EU:n sotilaskomiteassa.

Ranskan tavoite on hakea tukea ISIL:n vastaisiin sotilaallisiin toimiin. Keskinäisen avunannon lausekkeen johdosta pyydetty tukitoimet keskittyvät ISIL:n vastaisen koalition tukemiseen erityisesti Irakissa ja Syyriassa sekä Ranskan operaatioissa olevien joukkojen uudelleen kohdentamiseen. Kyseeseen tulisi osallistuminen ilmaiskuihin, ilmatankkaukset, erilaiset sotilaalliset tukitoimet sekä logistiikka, materiaalituki, sotilaallinen tiedustelu ja rahallinen tuki. Logistiikkayhteistyötä aktivoidaan myös Natossa.

Tukea toivotaan myös Ranskan sotilaallisiin operaatioihin mm. Sahelin alueella ja Keski-Afrikan tasavallassa. Näitä operaatioita on mahdollista tukea myös sotilaallisella tiedustelulla, logistiikalla ja tukitoimilla. Tämän lisäksi Ranska toivoo EU-jäsenmailta lisää joukkoja EU:n koulutusoperaatioihin Malissa (EUTM Mali) ja Keski-Afrikan tasavallassa (EUMAM RCA) ja YK:n kriisinhallintaoperaatioihin Malissa ja Keski-Afrikan tasavallassa (MINUSMA ja MINUSCA).

Ranska neuvottelee tukitoimista lähtökohtaisesti kahdenvälisesti. EU:n menettelyjä voidaan käyttää tukena tapauskohtaisesti ja asiaa käsitellään tarvittaessa EU:n poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa ja neuvostossa. Ranska on ilmoittanut täsmentävänsä tukipyyntöjä tulevien päivien aikana ja toivoo ilmoituksia tukipanoksista mahdollisimman nopeassa aikataulussa.

Tukipyynnön taustaa

Keskinäisen avunannon lauseke sisällytettiin EU:n perussopimukseen Lissabonin sopimuksella. Se velvoittaa EU:n jäsenvaltiot antamaan apua kaikin käytettävissään olevin keinoin yhden jäsenvaltion joutuessa alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Lauseke on luonteeltaan jäsenvaltioiden välinen sitoumus, jolla ei luoda uutta toimivaltaa EU:lle. Se on jäsenvaltioita yhtäläisesti velvoittava. Kukin jäsenmaa tekee omat päätöksensä avun antamisesta ja sen muodoista. EU:lle tai sen toimielimille ei myöskään nimenomaisesti anneta roolia veloitteen käyttöönoton tai sen toimeenpanoa

koskevan päätöksenteon suhteen, vaan sopimus jättää näitä yksityiskohtia koskevat menettelytavat avoimiksi. Lausekkeen mahdollista toimeenpanoa koskevia kysymyksiä tai sen vaikutuksia ei ole aiemmin käsitelty EU:n jäsenvaltioiden kesken.

Avunantovelvoite luotiin aikanaan tavoitteena vahvistaa jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta ja sitoutumista EU:n yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan. Artiklaa tulkittiin sen voimaantulon yhteydessä yleisesti niin, että se olisi käytännössä sotilaallista tukea jäsenvaltiolle, joka lausekkeen aktivoi. Ranska aktivoi lausekkeen ajatuksella, että maata voi tukea myös muulla tavoin, esimerkiksi osallistumalla Ranskalle tärkeisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Ranskan päätös tarkoittaa, että lausekkeeseen vetoaminen perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa huomioidaan myös poliittiset ja sotilaalliset näkökohdat.

Vetoamalla nimenomaan keskinäisen avunannon lausekkeeseen EU:n yhteisvastuulausekkeen (SEUT 222 artikla) tai Naton artiklan 5 sijasta Ranskan katsotaan signaloivan pyrkimystään EU:n puolustusulottuvuuden vahvistamiseen. Ranska on jo pitkään korostanut tarvetta turvallisuuden vahvistamiseen EU:n eteläisessä naapurustossa. Valintaa selittää myös pyydetyn tuen muoto: Ranskan tavoitteena on kahdenvälinen tuki kolmansissa maissa tapahtuville toimille, ei toiminta Ranskan maaperällä tai kollektiiviset toimet. Keskinäisen avunannon lausekkeen käyttöönotto vastaa myös presidentti Hollanden viestiä, että Ranska on sodassa. Yhteisvastuulausekkeeseen vetoamisella ei olisi ollut yhtä vahvaa poliittista vaikutusta. Ranskan valinnan taustalla on arvioitu olevan myös Syyrian tilanne ja halu säilyttää keskusteluyhteys Venäjän kanssa. Ranska toimii EU:n kautta, koska Natolla ei ole roolia Syyriassa.

Keskinäisen avunannon lausekkeen toimeenpano Suomessa

Avunantolauseke on Suomessa voimassa Lissabonin sopimuksen voimaansaattamislain nojalla. Puolustusvoimista annetun lain 12 §:n mukaan puolustusvoimat voi osallistua toista Suomen viranomaista tukeakseen kalustolla, materiaalilla tai asiantuntija-avulla pelastus- ja muun vastaavan avun antamiseen toiselle valtiolle ainakin terrori-iskun johdosta. Tällaisen avun antamisessa ei saa käyttää voimakeinoja. Lisäksi Suomi voi sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti osallistua sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioihin. Nyt esillä olevassa avunantotilanteessa Suomi voisi päättää antaa apua sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain nojalla tukipyynnön kannalta relevantissa kriisinhallintaoperaatioissa.

Lausekkeen toimeenpano edellyttää kuitenkin varautumista myös siihen, että suomalaisia sotilaita voitaisiin lähettää Suomen ulkopuolelle myös muihin voimakeinojen käyttöä edellyttäviin tehtäviin kuin sotilaalliseen kriisinhallinnan tehtäviin. Lainsäädännössä todettuja puutteita on selvitetty ulkoasiainministeriön toukokuussa 2013 asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä oli arvioida kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä lainsäädännön muutostarpeita. Maaliskuussa 2015 työtä jatkettiin ulkoasiainministeriön asettamassa työryhmässä, jonka tavoite on valmistella kansainvälisen avun antamisen ja vastaanottamisen päätöksentekoa koskeva erillislaki. Valmistelua on tarkoitus kiirehtiä, jotta työ saataisiin päätökseen alkuvuonna 2016.

Suomen kanta ja toimet

Keskinäisen avunannon lausekkeella on Suomen näkökulmasta suuri poliittinen ja periaatteellinen merkitys. Avunantovelvoite vahvistaa EU:ta turvallisuusyhteisönä ja on ilmaus jäsenmaiden välisestä solidaarisuudesta. Jäsenmaiden aktiivinen osallistuminen velvoitteen toimeenpanoon on omiaan vahvistamaan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) ja puolustusyhteistyön kehittymistä myös pidemmällä tähtäimellä.

On erittäin tärkeää, että Suomi voi osallistua avun toimeenpanoon konkreettisin toimin. Ranskan tukipyynnön valossa lähtökohtana on ennen muuta sotilaallisin voimavaroin annettava tuki.

TP-UTVA käsitteli Ranskan avunantopyyntöä 20.11. ja linjasi, että Suomi vastaa Ranskan pyyntöön ja tukee EU:n avunantolausekkeen toimeenpanoa poliittisesti ja konkreettisin toimin. Tukitoimista

keskustellaan Ranskan kanssa. Suomen mahdollisia tukitoimia voisivat olla tuen vahvistaminen Erbilissä Pohjois-Irakissa sekä sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa Malissa ja Välimerellä.

Tällä hetkellä Suomi osallistuu turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön OIR-operaatiossa (Operation Inherent Resolve) Pohjois-Irakin Erbilissä 49 sotilaan panoksella. Malissa Suomi osallistuu YK:n MINUSMA-operaatioon viidellä ja EU:n EUTM Mali -sotilaskoulutusoperaatioon kymmenellä sotilaalla. Välimeren EU:n EUNAVFOR MED Sophia -operaatioon Suomi osallistuu esikuntaupseerein ja alustarkastusosastolla.

Ranskan tukipyyntöön vastaaminen antaa tilaisuuden myös Suomen ja Ruotsin välisen yhteistyön tiivistämiseen. Keskusteluissa Ruotsin kanssa on todettu, että yhteistyömahdollisuuksia on syytä selvittää tarkemmin molempien suunnitelmien ja Ranskan tarpeiden tarkentuessa.

Muiden jäsenmaiden näkemyksiä

Muiden EU-maiden suunnitelmista Ranskan pyyntöön vastaamiseksi on saatavissa vasta vähän tietoja. Kannanmuodostus on useimmissa maissa kesken, ja Ranskan lisätietoja odotetaan.

Ensimmäisenä konkreettisista lisäpanoksista avunantopyynnön nojalla ilmoitti Saksa. Liittohallitus päätti 26.11.2015 osallistumisesta ISIL:n vastaisiin sotilastoimiin Syyriassa. Saksa lähettää operaatioon kuusi Tornado-tiedustelukonetta tukemaan ilmaiskujen kohdentamista, yhden fregatin suojaamaan Ranskan Välimerellä toimivaa lentotukialusta sekä ilmatankkauskoneen. Tarvittava parlamenttikäsittely on tarkoitus viedä läpi nopeutetussa menettelyssä joulukuun puoliväliin mennessä. Poliittisesti merkittävää päätöstä hallitus perusteli tarpeella tukea Ranskaa paitsi poliittisesti, myös konkreettisin toimin.

Iso-Britannia on samoin ilmaissut vahvan tukensa Ranskalle. Iso-Britannia ilmoitti heti Ranskan avunpyynnön jälkeen laivastonsa antavan ilmatukea Ranskan lentotukialus Charles de Gaullelle. Ison-Britannian ja Ranskan puolustusyhteistyö on tiivistä myös normaaliaikoina. Pääministeri Cameron esitti 26.11. parlamentille myös Ison-Britannian osallistumista ISIL:n vastaisiin ilmaiskuihin Syyriassa. Parlamentti äänestää asiasta seuraavien viikkojen aikana.

Muista EU-maista Italia on ensikommenteissaan viitannut valmisteilla olevaan osallistumisvahvuutensa nostamiseen Irakissa. Espanjassa päätös Ranskalle annettavasta tuesta on siirretty seuraavalle, 20.12. pidettävien vaalien jälkeen koottavalle hallitukselle.

Ruotsi tarkastelee tukimahdollisuuksia laajasti, mukaan lukien poliittinen tuki ja kriisinhallintatoimet. Lähtökohtana on kokonaisvaltainen tarkastelu. Kriisinhallinnan ja koulutustoiminnan osalta Ruotsi harkitsee mahdollisuuksia vahvistaa osallistumista esimerkiksi Malissa ja Irakissa.

Käsittelijä:

Ulkoasiainministeriö: lähetystöneuvos Leena Pylvänäinen, p. 0295 351 323