

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2008 vp

Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamis- sopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä huhtikuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 23/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla varannut muille valiokunnille mahdollisuuden antaa asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle 9.5.2008 mennessä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- poliittinen valtiosihteeri Teija Tiilikainen ja yksikön päällikkö Timo Kantola, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Seppo Kipinoinen, vanhempi hallitussihteeri Marita Väänänen ja suunnittelija Axel Hagelstam, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Arno Liukko, valtioneuvoston kanslia
- valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojanen, Helsingin yliopisto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisarvio Lissabonin sopimuksesta puolustusvaliokunnan toimialan osalta

Puolustusvaliokunta keskittyy tässä lausunnossaan tarkastelemaan Lissabonin sopimukseen sisältyviä yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevia kysymyksiä sekä sopimuksen avunanto- ja yhteisvastuulauseketta. Valiokunta toteaa, että sopimukseen sisältyvät artikkelit tur-

vallisuus- ja puolustuspolitiikan edelleen kehittämiseksi ovat tervetulleita ja vahvistavat unionin kykyä kriisinhallintatoimijana. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että tiettyjen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevien artiklojen konkreettinen sisältö on vielä auki. Näiden artiklojen pohjalta käynnistyvä tiiviimpi sotilaallinen kriisinhallintayhteistyö edellyttää unionimaiden välisiä tarkentavia keskusteluita Lissabonin sopimuksen tultua ratifioituksi.

Keskinäisen avunannon velvoite

Lissabonin sopimuksen yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskeviin määräyksiin sisältyy artikla 42 (sopimuksen konsolidoitu toisinto), jonka toisessa kohdassa todetaan seuraavaa: *"Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka käsittää unionin asteittain määriteltävän yhteisen puolustuspolitiikan. Se johtaa yhteiseen puolustukseen, kun Eurooppa-neuvosto yksimielisesti niin päättää"*. Valiokunta toteaa, että tällainen vastaava yhteiseen puolustukseen siirtymisen kautotavoite on ollut unionisopimuksissa jo pitkään.

Tämän pitkän aikavälin tavoitteen lisäksi Lissabonin sopimukseen on kirjattu keskinäisestä avunannosta uusi velvoite 42 artiklan kohtaan 7, joka kuuluu seuraavasti: *"Jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 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 avunantovelvoitteen merkitystä on tarkastellut valtiosihteeri Teija Tiilikainen selvityksessään. Valiokunta pitää selvitystä tärkeänä dokumenttina arvioitaessa avunantovelvoitteen merkitystä Suomelle. Julkinen selvitys asiasta helpottaa merkittävästi myös aiheesta käytävää keskustelua.

Valiokunta toteaa, että avunantovelvoitteen merkitystä on syytä tarkastella sekä poliittisesta että oikeudellisesta näkökulmasta. Oikeudellinen näkökulma ei valiokunnan mielestä ole kuitenkaan viime kädessä ratkaiseva, vaan asia on nähtävä ennen muuta poliittisena sitoumuksena. Avunantovelvoitteen kirjaaminen Lissabonin sopimukseen on konkreettinen unionimaiden välinen solidaarisuuden ilmaisu, ja tätä taustaa vasten sitä on pidettävä painoarvoltaan merkittävänä. Suomen kannalta unionin avunantovel-

voitteen merkittävyyttä lisää sotilasliittoon kuulumattomuus; 27 unionimaasta kuusi on Naton ulkopuolisia maita.

Valtiosihteeri Tiilikainen toteaa selvityksessään, että velvoite sitoo jäsenmaat keskinäiseen avunantoon, mutta EU:lle tai sen toimielimille ei anneta toimivaltaa eikä unionille myöskään perusteta poliittis-sotilaallista koneistoa velvoitteen täytäntöönpanoa varten. Myöhemmin esityksessä kuitenkin tuodaan esiin, että oikeudellisesta näkökulmasta avunantovelvoitteen täytäntöönpanosta ja yksittäisten jäsenvaltioiden roolista sovittaisiin yksimielisesti. Tämä näkemys on valiokunnan mielestä ristiriidassa sen tulkin kanssa, ettei EU-elimillä ole avunantovelvoitteen osalta toimivaltaa. Valiokunta huomauttaa, että yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ja siihen kuuluvassa yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa asiat päätetään yksimielisesti. Näin ollen unionitason käsitelyssä päädyttäisiin esimerkiksi avunantovelvoitteen aktivoinnista päätettäessä automaattisesti yksimielisyysvaatimukseen.

Valiokunta toteaa, että vuoden 2003 sopimusehdotukseen EU:n perustuslaiksi oli sisällytetty vastaavanlainen avunantovelvoite (art. III-214) kuin nyt käsitellyssä olevan Lissabonin sopimuksen 42 artiklan 7 kohdassa. Perustuslakiehdotuksen artiklan III-214 toisessa kohdassa todetaan, että jäsenvaltiot kokoontuvat hyökkäys-tilanteessa ministeritasolla ja ministereitä avustavat poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea sekä EU:n sotilaskomitea. Tällaiselle tulkinnalle ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan kuitenkaan enää löydy oikeusperustaa Lissabonin sopimuksesta.

Asiantuntijakuulemisessa kävi ilmi, että muodollis-juridisesti avunantovelvoite sijoittuu EU:n toimielin- ja päätöksentekojärjestelmän ulkopuolelle, minkä vuoksi unionilla ei ole mitään toimivaltaa avunantovelvoitteen suhteen. Avunantovelvoitteen täytäntöönpano ei siis edellytä jäsenvaltioiden yksimielistä päätöksentekoa, eikä yksittäinen maa tai maaryhmä voi estää avunantoa artiklakohdan mukaisesti.

Saadun selvityksen mukaan hyökkäyksen kohteeksi joutunut jäsenvaltio voi estää avunan-

non niin halutessaan, koska 42 artiklan 7 kohdassa on nimenomainen viittaus YK:n peruskirjan 51 artiklaan. Tätä peruskirjan artiklaa on tulkittu niin, että muilla valtioilla on kollektiivisen itsepuolustuksen puitteissa oikeus avustaa hyökkäyksen kohteeksi joutunutta vain jälkimmäisen nimenomaisella avunpyynnöllä. YK:n peruskirjan 51 artikla antaa toimivallan sekä erilliseen että yhteiseen puolustukseen.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin, että YK:n peruskirjan 51 artiklaviittauksen kautta unionin avunantovelvoitteen sisään tulee monia tulkinnanvaraisia ja kiistanalaisia kysymyksiä. Keskeisin tulkinnanvarainen käsite on "aseellinen hyökkäys". Valiokunta toteaa, että aseellisen hyökkäyksen määritelmä on huomattavasti muuttunut viime vuosina. Naton 5. artikla on aktivoitu sotilasliiton historian aikana vain kerran 12.9.2001, ja tuolloinkin se tapahtui Yhdysvaltoihin kohdistuneen terrorihyökkäyksen jälkeen. EU:ssa vastaavanlainen hyökkäys johtaisi ensisijaisesti yhteisvastuulausekkeen mukaisiin toimiin, ei avunantovelvoitteen aktivointiin.

Valiokunnan mielestä epäsymmetriset uhat, kuten suurimittaiset tietoverkkohyökkäykset, ovat perinteiseen sotilaalliseen hyökkäykseen verrattuna huomattavasti todennäköisempiä unionimaihin kohdistuvia uhkia. Kysymykseen siitä, voitaisiinko jotain epäsymmetristä hyökkäystä riittävän suuressa mittakaavassa suoritettuna pitää aseellisena hyökkäyksenä, ei voida antaa yksiselitteistä vastausta. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan harkinta on tuolloin aina tehtävä tilannekohtaisesti. Kysymykseen siitä, kuka tämän arvioinnin tekee, ei Lissabonin sopimuksesta löydy vastausta. Natossa yksittäinen jäsenmaa voi halutessaan vedota Naton perustamissopimuksen 4. artiklan¹ mukaisesti konsultaatioihin muiden sotilasliiton maiden kanssa yksittäiseen jäsenmaahan kohdistuvan uhan arvioimiseksi. Mikäli Nato-maat ovat uhasta yhtä mieltä, se johtaa viidennen ar-

tiklan aktivointiin Pohjois-Atlantin neuvostossa, kuten tehtiin 12.9.2001.

Saadun selvityksen mukaan jollain aikavälillä saattaa käytännön tasolla syntyä tarve kehittää päätöksentekomekanismeja, joiden puitteissa voidaan unionitasolla päättää avunantovelvoitteen laukaisevan tilanteen käsillä olosta ja keinoista, joihin hyökkäyksen kohteeksi joutuneen jäsenvaltion auttamiseksi ryhdytään. Valiokunta pitää tällaista kehityskulkua mahdollisena mutta huomauttaa, että päätöksentekomekanismeja pohdittaessa tulee Lissabonin sopimuksen mukaisesti varmistaa se, ettei yksittäiselle jäsenmaalle tai maaryhmälle anneta veto-oikeutta estää unionimaita avunantoon ryhtymästä. Valiokunta toteaa lisäksi, että nykyiset unionin poliittis-sotilaalliset rakenteet vastaavat organisatorisesti pitkälti Nato-rakenteita² sillä merkittävällä erotuksella, että unionilta puuttuu Naton sotilaallinen komentorakenne, joka avunannon suunnittelusta ja toteutuksesta vastaisi. Uusia rakenteita avunantovelvoitteen poliittiseen käsittelyyn unionin rakenteissa ei siis sinänsä tarvittaisi. Päätöksentekotapa näissä elimissä vaatisi sen sijaan merkittävää lisäpohdintaa.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin, että avunantovelvoitteen kansallinen toimeenpano edellyttäneen muutoksia puolustusvoimia koskevaan lainsäädäntöön, ja tätä koskeva muutostarve on syytä selvittää. Valiokunta toteaa, että unionin avunantolausekkeen tulkinnasta ei juuri käydä keskustelua Suomen ulkopuolella. Valiokunnan näkemyksen mukaan muiden unionimaiden avunantovelvoitetta koskevien näkemysten selvittyä voidaan myös Suomessa paremmin arvioida tarpeita lähteä muuttamaan kansallista lainsäädäntöä.

Valiokunta toteaa yhteenvetonaan unionin avunantolausekkeesta, että se on kansainvälisoikeudellisesti hyvin velvoittava muotoilu ja

¹ The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened.

² EU:n neuvosto = Pohjois-Atlantin neuvosto ministerikokoonpanossa, Poliittinen ja turvallisuuskomitea = Pohjois-Atlantin neuvosto suurlähettiläskokoonpanossa, EU:n sotilaskomitea = Naton sotilaskomitea, EU:n sotilaesikunta = Naton kansainvälinen sotilas-esikunta.

Suomen tulee ottaa tämä velvoite omassa toiminnassaan huomioon. Avunantovelvoitetta ei tee merkityksettömäksi sekään seikka, ettei unionilla ole Natoon verrattavaa yhteisen puolustuksen suunnittelu- ja johtokykyä eikä tällaisen kapasiteetin kehittämistä unionin piirissä edes suunnitella. Avunantovelvoitteesta unionimaille annetaan sekä oikeus saada muiden apua että velvoite avustaa muita maita tarvittaessa. Artiklan 42 kohdan 7 pääsääntöä on asiantuntijoiden mukaan tulkittava laajasti. Tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonne tai unionimaiden Nato-maiden sitoumukset eivät pääsäännön vahvaa yleissitovuutta heikennä.

Yhteisvastuulauseke

Unionin yhteisvastuulauseketta, joka hyväksyttiin poliittisesti jo Madridin terrori-iskujen jälkeen maaliskuussa 2004, ei ole Lissabonin sopimuksessa sisällytetty turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevien artiklojen yhteyteen. Yhteisvastuulausekkeella on kuitenkin merkittävä sotilaallinen ulottuvuus, sillä artiklassa todetaan, että terrori-iskun, luonnon- tai suuronnettomuuden kohteeksi joutunutta jäsenmaata avustetaan kaikin käytettävissä olevin välinein, sotilaalliset voimavarat mukaan lukien. Puolustushallintoa koskevaa keskeistä lainsäädäntöä on uudistettu merkittävästi vuonna 2007. Yhteisvastuulausekkeen mukainen toiminta on huomioitu sekä puolustusvoimia koskevan lain 2 ja 12 §:ssä (551/2007) että asevelvollisuuslain 62 ja 78 §:ssä (1438/2007).

Puolustusvaliokunta totesi mietinnössään laiksi puolustusvoimista (PuVM 2/2006 vp), että unionin solidaarisuuslausekkeen toteuttaminen tarkoittaa lähtökohtaisesti pelastusviranomaisten ja poliisin yhteistyötä unionimaiden kesken. Osana tätä yhteistyötä kyseeseen saataisi tulla myös sotilaiden tai puolustusvoimien kaluston lähettäminen toisen jäsenvaltion alueelle avustustehtäviin. Toiminta olisi kohdevaltion toimivaltaisten viranomaisten johtamaa ja organisoimaa. Toimintaa voitaisiinkin puolustushallinnon näkökulmasta kuvata kansainväliseksi virka-avuksi, jos rinnastusta haettaisiin

Suomen kansallisen järjestelmän viranomaisyhteistyöstä. Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 51/2006 vp), että ehdotuksen hyväksyttävänä tarkoituksena oli säätää lailla puolustusvoimien mahdollisuudesta auttaa lähinnä sisäasiain- tai ympäristöministeriön hallinnonalan viranomaisia antamaan apua toiselle valtiolle. Perustuslakivaliokunta halusi kuitenkin rajata ulos voimakeinoin annettavan avun, mistä lisättiin säännös 12 §:n 1 momenttiin.

Asevelvollisuuslain 62 §:n 3 momentissa säädetään (PuVM 1/2007 vp), että asevelvollinen voidaan määrätä virka-aputehtäviin Suomen rajojen ulkopuolelle. Tällainen virka-apu ja sen antamiseen tähtäävä harjoittelu on ollut pohjoisella kalottialueella käytännön tasolla puolustusvoimien ja muiden Pohjoismaiden viranomaisten välistä normaalia yhteistyötä. Lain 78 §:ssä säädetään, että asevelvolliset eivät saa kuitenkaan osallistua virka-aputehtäviin, joissa on kyse vaarallisten henkilöiden kiinniottamisesta, räjähteiden raivaamisesta, aseellisesta voimankäytöstä tai muusta vaarallisesta tehtävästä. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 9/2007 vp), että virka-apuosaston tehtävät soveltuvat asevelvollisille. Lausunnossa tuodaan myös esiin, että kansainvälisen kanssakäymisen lisääntyminen yhteiskunnan eri aloilla on otettava huomioon arvioitaessa perustuslaista johtuvia rajoituksia käyttäen asevelvollisia Suomen rajojen ulkopuolella. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin tärkeänä, että virka-apuosaston tehtävien maantieteellisen ja asiallisen laaja-alaisuuden vuoksi 62 §:ään lisätään säännös asianomaisen suostumukselle virka-apuosastoon osallistumisesta.

Yhteenvedona yhteisvastuulauseketta koskevasta Lissabonin sopimuksen artiklasta ja sen velvoitteista Suomelle puolustusvaliokunta toteaa, että puolustushallinnon osalta säädöspohja avun antamiselle on ajantasainen ja kunnossa.

Pysyvä rakenteellinen yhteistyö

Lissabonin sopimukseen sisältyy artikla pysyvästä rakenteellisesta yhteistyöstä. Sen keskeinen ajatus on, että jäsenvaltiot, joiden sotilaalli-

set voimavarat täyttävät korkeammat vaatimukset ja jotka ovat tehneet keskenään sitoumuksia tällä alalla suorittaakseen vaativimpia tehtäviä, aloittavat unionin puitteissa pysyvän rakenteellisen yhteistyön. Pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön osallistuvien maiden luettelosta päättäisiin yhdessä neuvostossa. Neuvosto tekisi ratkaisunsa määränemistöllä korkeaa edustajaa kuultuaan. Jäsenvaltio, joka haluaa myöhemmin osallistua pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön, ilmoittaa aikomuksestaan neuvostolle ja korkealle edustajalle. Pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön jo osallistuvat maat tekevät neuvostossa määränemistöpäätöksen uusien maiden mukaan ottamisesta korkeaa edustajaa kuultuaan.

Lissabonin sopimukseen sisältyy myös pöytäkirja pysyvän rakenteellisen yhteistyön vaatimuksista ja niihin liittyvistä sitoumuksista. Valiokunta huomauttaa, että pöytäkirjassa kuvatut kriteerit ovat siinä määrin yleisiä, ettei niiden perusteella voida vielä valikoida yhteistyömuotoon osallistuvia maita. Vasta Lissabonin sopimuksen tultua ratifioituksi kaikissa unionimaissa saadaan selvyys lopullisiin osallistumiskriteereihin.

Valiokunta huomauttaa, että tarkempien kriteerien määrittelytyössä on välttämätöntä olla aktiivisesti mukana Ranskan ja Tsekin puheenjohtajuuskaudella, sillä käynnistysvaiheessa yhteistyöhön mukaan tulevat maat sovitaan määränemistöllä. Käytettävien valintakriteerien tulee valiokunnan mielestä olla lähtökohtaisesti laadullisia. Esimerkiksi puolustusmenojen osuus bruttokansantuotteesta on valiokunnan mielestä kriteeri, jonka avulla sotilaallista suorituskkyä ei voida mitata. Valiokunta toteaa, että tietyissä unionimaissa ammattiarmeijan palkkakustannukset vievät valtaosan koko puolustusbudjetista, jolloin materiaalihankintojen osuus jää pieneksi.

Pöytäkirjan osallistumiskriteereitä tarkasteltaessa sieltä nousee esiin unionille annettujen voimavarojen kehittäminen, osallistuminen tarvittaessa monikansallisiin yhtymiin, mukanaolo tärkeimmissä eurooppalaisissa materiaalihankintaprojekteissa, Euroopan puolustusviraston

kehittämisessä sekä unionin taisteluosastoissa. Pöytäkirjassa määritellään edelleen, että näiden tavoitteiden täyttämiseksi unionimaiden tulee tarkastella muun muassa materiaalihankintabudjettinsa tasoa, harmonisoida sotilaalliset tarpeensa (joukkojen poolaus, roolierikoistuminen, koulutus ja logistiikka) sekä kehittää joukkojen yhteistoimintakykyä ja käytettävyyttä kansallisten päätöksentekomenettelyjen tehostaminen mukaan lukien.

Puolustusvaliokunta arvioi, että Suomi täyttäisi jo nyt lähes kaikki pöytäkirjan yleisistä kriteereistä sekä tavoitteiden täyttämiseksi esitetystä keinoista. Suomi on aktiivisesti mukana unionin taisteluosastokonseptin kehittämisessä sekä Euroopan puolustusviraston toiminnassa. Puolustusbudjetista materiaalihankintoihin pystytään kohdentamaan noin kolmannes, mikä on unionimaiden kärkipäätä. Suurissa yhteiseurooppalaisissa materiaalihankintaprojekteissa Suomi on mukana NH 90 -helikopterihankinnassa. Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) mahdollistaa nopean kansallisen päätöksenteon operaatio-osallistumisessa. Suomen unionille ja muille kansainvälisille kriisinhallintaorganisaatioille tarkoitettua joukko-poolia täydennetään säännöllisesti uusilla elementeillä. Suomalaisjoukkojen yhteistoimintakykyä kehitetään paitsi operaatio-osallistumisen kautta myös Naton rauhankumppanina. Nato määrittää standardit ja proseduurit myös EU-johtoiselle kriisinhallinnalle. Rauhankumppanuuden suunnittelu- ja arviointiprosessin (PARP-prosessi) kautta kehitetään Suomen sotilaalliseen kriisinhallintaan osoittamia joukkoja.

Ainoa selkeästi ongelmallinen vaatimus rakenteellisen yhteistyön osalta Suomelle on osallistuminen tarvittaessa monikansallisiin osastoihin. Suomella ei ole tällaisesta yhteistyöstä kokemusta. Keski- ja Etelä-Euroopassa on lukuisia rajat ylittäviä pysyviä monikansallisia yhtymiä, joita pöytäkirjassa haettaneen (esimerkiksi EUROFOR, EUROMARFOR, EUROCORPS).

Pöytäkirjaa kokonaisuutena arvioitaessa Suomella on siis varsin hyvät edellytykset olla mukana rakenteellisessa yhteistyössä niin halutesaan. Valiokunta näkee tämän yhteistyömuo-

don, johon kaikki unionimaat eivät välttämättä osallistu, keskeisenä uutena elementtinä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisessä. Suomi on johdonmukaisesti osoittanut tukensa turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämislle viimeisen 10 vuoden aikana. Tätä taustaa vasten on valiokunnan mielestä luontevaa, että Suomi pyrkii osallistumaan pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön.

Muut unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevat artiklat

Lissabonin sopimuksen myötä EU:n puolustusvirastolle luodaan sopimusperusta. Puolustusvirasto perustettiin unionimaiden toimesta kuitenkin jo vuonna 2004, joten Lissabonin sopimuksen astuminen voimaan ei vaikuta viraston toimintaan. Valiokunta näkee virastolla olevan keskeisen roolin unionin voimavarapuuhteiden paikkaamisessa. Suomi on johdonmukaisesti tukenut viraston perustamista ja sen toimintaa, ja suomalaisilla virkamiehillä on ollut näkyvä rooli viraston alkuvuosien toiminnassa.

Lissabonin sopimuksella laajennetaan myös unionin kriisinhallintatehtäviä operaatioissa, joissa voidaan käyttää siviili- ja sotilasvoimavaroja. Aiempaa tehtäväkenttää laajennetaan lisäämällä siihen toimet aseriisunnan alalla, neuvonta ja tuki sotilasasioissa, konfliktinesto ja konfliktien jälkeinen vakauttaminen. Kaikilla 43 artiklassa listatuilla kriisinhallintatehtävillä voidaan edistää terrorismin torjumista, myös antamalla tukea kolmansille maille terrorismin torjumiseksi niiden alueella. Valiokunta toteaa, että tehtävien laajentaminen on huomioitu jo unionin turvallisuusstrategiassa 2003, ja se on otettu suunnittelussa huomioon jo muutaman vuoden ajan. Unionin kriisinhallintatehtävien monimuotoisuus mahdollistaa valiokunnan mielestä sen, että unioni pystyy entistä paremmin vaikuttamaan myös kriisien ennaltaehkäisyyn ja jälkihoitoon. Tätä on pidettävä tervetulleena kehitysuuntana.

Artikla 44:n mukaan neuvosto voi antaa operaation toteuttamisen jäsenvaltioiden ryhmälle, joka on siihen halukas ja jolla on tehtävään tarvittavat voimavarat. Asianomaiset jäsenvaltiot

sopivat tehtävän hoidosta keskenään yhteistyössä korkean edustajan kanssa. Valiokunta näkee ehdotuksen vastaavan käytännössä jo nykytilannetta, jolloin kulloinkin toimeenpantavaan operaatioon osallistuvat vain tietyt jäsenmaat. Esimerkiksi Suomi ei osallistunut unionin sotilalliseen kriisinhallintaoperaatioon Kongossa kesällä 2003 (operaatio Artemis).

Artiklaan 44 sisältyy kuitenkin merkittävä uusi periaate siitä, että operaatiota toimeenpaneva pienempi maaryhmä päättäisi kaikkien unionimaiden käsittelyn sijasta keskenään operaation toteuttamisesta. Valiokunta pitää tätä lähestymiskulmaa jossain määrin ongelmallisena huolimatta siitä, että artiklan mukaan operaatioita toteuttavilla maille on velvollisuus tuoda operaatiota koskevat kysymykset koko neuvoston käsittelyyn, jos tehtävän tavoitetta, laajuutta tai toteuttamistapaa muutetaan. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvuus on valiokunnan mielestä ollut se, että sen kautta on pyritty sitouttamaan kaikki unionimaat kriisinhallintatehtäviin ja voimavarojen kehittämiseen. Unionin taisteluosastokonseptin toimeenpano on tästä hyvä esimerkki. Taisteluosastokonseptissakin ajatus on ollut, että pienempi maaryhmä voisi toimia unionin nimissä operaation toimeenpanossa. Taisteluosaston lähettämistä ja operaation muotoa koskeviin päätöksiin osallistuisivat kuitenkin kaikki unionimaat.

Valiokunta toteaa, että 44 artiklan perusteella on epäselvää muun muassa se, millaisia muutoksia operaation toteuttamistapaan pienempi maaryhmä pystyy tekemään ilman, että vaatimus *merkittävistä* operaation luonnetta koskevista seurauksista täyttyy. Tätä kysymystä on syytä tarkastella tarkemmin siinä vaiheessa, kun Lissabonin sopimus on saatu ratifioitua. Pääsääntönä operaatioiden toteuttamisessa tulisi valiokunnan mielestä olla, että kaikki unionimaat ovat päätöksentekoprosessissa mukana alusta loppuun saakka huolimatta siitä, että kaikki unionimaat eivät itse operaatioon osallistuisikaan. Operaatioita koskeva yhteisrahoitusperiaate koskee myös 44 artiklan kautta toimeenpantavia operaatioita, joten myös tätä taustaa vastaan

kaikkien maiden mukanaolo operatiivisessa päätöksenteossa on luontevaa.

Artiklassa 41 tuodaan esiin ajatus käynnistysrahaston perustamisesta sellaisten kiireellisten ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien toimien rahoittamiseen, joita ei voida rahoittaa unionin talousarviosta. Rahastolla mahdollistettaisiin esimerkiksi kiireellisten sotilaallisten kriisinhallintatehtävien valmistelut. Neuvosto tulee tekemään määränemistöllä korkean edustajan ehdotuksesta päätökset koskien käynnistysrahaston perustamista, rahoittamista, hoitoa, käyttöä ja valvontaa. Valiokunta pitää nopean toiminnan käynnistysrahaston perustamista perusteltuna. Tässä yhteydessä valiokunta huomauttaa, että unionille on jo luotu tiettyjen operaatiota koskevien yhteisten kustannusten katta-

miseksi niin sanottu Athena-mekanismi. Athenan kattamien yhteisten kustannusten määrittely on tarkistettu viimeksi Suomen puheenjohtajuuskaudella 2006. Ranskan puheenjohtajuuskaudella on vuorossa mekanismin seuraava sääntömääräinen tarkastelu. Tässä yhteydessä on ennakoitavissa, että myös operaation käynnistyskustannuksia, joista sovittiin suppeasti Suomen puheenjohtajuuskaudella, tullaan tarkastelemaan laajemmin.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 15 päivänä toukokuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Juha Korkea-aho /kesk
vpj. Olli Nepponen /kok
jäs. Thomas Blomqvist /r
Pekka Haavisto /vihr
Juha Hakola /kok
Hanna-Leena Hemming /kok
Saara Karhu /sd

Jaakko Laakso /vas
Reijo Laitinen /sd
Juha Mieto /kesk
Lauri Oinonen /kesk
Sirpa Paatero /sd
Sari Palm /kd
Eero Reijonen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Euroopan unionia koskevaan unionisopimukseen on kirjattu uusi turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (YTPP), joka pitää sisällään sekä alueellisen puolustuksen että sotilaalliset operaatiot EU:n ulkopuolella.

YTPP korvaa aikaisempiin sopimuksiin kirjattun Länsi-Euroopan unionin (WEU), jonka perussopimukseen on kirjattu EU-maiden toisilleen antamat ns. turvatakuut. Sen tehtävät on siirretty nyt EU:lle. Toisaalta WEU — jäsenmaiden keskinäisine turvatakuineen — on edelleen olemassa.

Sopimuksessa unionille kaavaillun yhteisen puolustuksen tarve on jäänyt perustelematta. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että taustalla on halu kehittää EU:sta sotilaallinen mahti, uusi imperiumi. EU:n tavoitteeksi tulee Lissabonin sopimuksessa entistä selvemmin yhteinen puolustus ja pyrkimys rakentaa aikaisempaa vahvempi kyky sotilaallisiin interventioihin.

Kun YUTP nykyisten sopimusten mukaan "voi johtaa" yhteiseen puolustukseen (SEU artikla 24.1), "jos" Eurooppa-neuvosto niin päättää, niin unionisopimuksessa uusi YTPP "johtaa" yhteiseen puolustukseen (artikla 42.2), "kun" Eurooppa-neuvosto niin yksimielisesti päättää.

Yhteinen puolustus, mikä tekisi EU:sta sotilasliiton, voidaan Lissabonin sopimuksen voimaantumisen jälkeen toteuttaa unionisopimusta muuttamatta.

Sotilasliiton keskeinen tunnusmerkki on se, että jäsenvaltiot sitoutuvat yhdessä puolustamaan hyökkäyksen kohteeksi joutunutta toista jäsenvaltiota. Sellaiset turvatakuut on kirjattu Naton perustamissopimuksen 5. artiklaan ja myös WEU:n perustamissopimukseen.

Aluepuolustuksen eli ulkopuolista hyökkäystä vastaan valmisteltavan puolustautumisen osalta on Lissabonin sopimuksessa (artikla 42.2) täydellinen Nato-yhteensopivuus: *"Unionin politiikka ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden tur-*

vallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen, siinä pidetään arvossa niitä velvoitteita, joita Pohjois-Atlantin liiton perusteella on tiettyillä jäsenvaltioilla, jotka katsovat yhteisen puolustuksensa toteutuvan Pohjois-Atlantin liitossa (Nato), ja se on sopusoinnussa tuossa yhteydessä määritettävän yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kanssa."

Samassa artiklassa keskinäisen puolustusvelvoitteen *"sitoumusten ja yhteistyön 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"*.

EU:n Nato-jäsenten aluepuolustus hoidetaan siten Naton kautta.

Naton turvatakuut eivät sitä vastoin koske kuutta sotilasliittoon kuulumatonta EU:n jäsenmaata, eikä myöskään Lissabonin sopimus tätä laajennusta tee. EU:n Nato-mailla ei ole toimivaltaa sopia sotilasliiton puolesta Naton turvatakuista.

Asian käsittelyn aikana sotilaallisesti liittoutumattomat maat esittivät, että "jos jokin jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, se voi pyytää, että muut jäsenvaltiot antavat sille apua kaikin käytettävissään olevin sotilaallisin ja muin keinoin".

Ehdotus hylättiin, ja EU:n perustuslakiehdotukseen kirjattiin seuraava turvatakuulauseke: *"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."* Valmistelun kuluessa Italia oli muuttanut liittoutumattomien maiden vaatimuksesta alkuperäistä artiklakirjausehdotusta niin, että sen ehdottamasta avunannon sanamuodosta

"kaikin käytettävissä olevin sotilaallisin ja muin keinoin" jätettiin pois "sotilaalliset keinot".

Kun Naton turvatakuuartiklassa on erikseen mainittu mahdollisuus käyttää sotilaallista voimaa ja WEU:n artiklassa velvollisuus antaa sotilaallista apua, ne pitävät sisällään sotilaallisen avunannon. Kun sotilaalliset keinot jätettiin tietoisesti pois EU:n vastaavasta artiklasta, on loogista tulkita turvatakuulauseke niin, että se velvoittaa antamaan apua, mutta ei välttämättä sotilaallista apua.

Tämä artikla on sittemmin otettu hylätystä perustuslakiluonnoksesta sellaisenaan nyt käsiteltävänä olevaan unionisopimukseen (artikla 42.7).

EU:n jäsenmaat saavat Lissabonin sopimuksessa muilta mailta ei-sotilaalliset turvatakuut, mutta eivät saa — eivätkä muille myöskään anna — sotilaallisia turvatakuuta. Sotilaalliset turvatakuut muuttaisivat EU:n sotilasliitoksi.

Turvatakuiden mahdollisessa toteuttamisessa EU ei ole osapuoli. Jokainen jäsenmaa päättää itse omasta avunannostaan, eikä se ole velvoitettu "tulemaan apuun" vaan antamaan apua.

Sotilaalliseen avunantoon eivät velvoita unionisopimukseen kirjatut YTPP:n artiklat, vaan ainoastaan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen kirjattu (artikla 222) "yhteisvastuulauseke". Se pitää sisällään ainoastaan mahdollisen sotilaallisen avunannon terrorismin uhan tai terrorismi-iskun oloissa.

EU:n perustuslakia valmistelleessa konventissa esitettiin, että EU voisi operoida vain YK:n tai ETYJin mandaatilla. EU:n Nato-maat eivät hyväksyneet kansainvälisen oikeuden mukaista laillisuusvaatimusta, ja sittemmin EU:n jäsenmaat ovat ottaneet itse itselleen oikeuden operoida EU:n nimissä unionin taistelujoukoilla myös laittomasti. On vaara, että EU käyttää tulevaisuudessa sotilaallista voimaansa ja erityisesti taistelujoukkoja interventiojoukkoina.

Unionisopimuksessa (artikla 42.3) "jäsenvaltiot sitoutuvat asteittain parantamaan sotilaallisia voimavarojaan". Jäsenmaat on näin sitoutettu — ja Suomi sitoutunut — lisäämään varustelumenojaan. Tämänkaltaiseen sitoumukseen ei vasemmistoliiton mielestä ole syytä mennä. Vasemmistoliitto kannattikin sen poistamista myös jo ns. perustuslaillisesta sopimuksesta.

Samankaltaista sitoutumista ei unionisopimuksessa ehdoteta esimerkiksi työllisyyden, sosiaaliturvan ja koulutuksen parantamiseksi tai köyhyyden poistamiseksi. Myös Suomen hallitus totesi aikoinaan selonteossaan, ettei sotilaallisten voimavarojen lisäämistavoite sovi perustuslaillisen sopimuksen luonteeseen. Hallitus oli siten aluksi samalla kannalla kuin vasemmistoliitto, mutta muutti myöhemmin kantansa ja oli valmis hyväksymään aikaisemmin arvosteleman sitoumuksen.

Lissabonin sopimuksella EU:ta militarisoidaan. Se tapahtuu ensi vaiheessa enemmän kriisinhallintaan liittyvien voimavaravelvoitteiden kautta kuin aluepuolustuksen yhtenäistämällä.

Unionisopimukseen kirjatusta (artikla 42.6) "pysyvästä rakenteellisesta yhteistyöstä" saattaa tulevaisuudessa muodostua EU:n sotilaallinen ydin. Sen puitteissa joukko jäsenmaita voi muodostaa EU:n sisään "sotilas-EMU:n", joka voi operoida ulkomailla koko EU:n nimissä.

Toimintaa koordinoi ja mukaanpääsykriteerejä kontrolloi Euroopan puolustusvirasto (artikla 42.3), joka vastaa "puolustusvoimavarojen kehittämisestä, tutkimuksesta ja hankinnasta sekä puolustusmateriaaleista".

Perustuslain valmisteluprosessin aikana Suomen hallitus ilmaisi halunsa pyrkiä EU:n sotilaalliseen ytimeen, ja se voi merkitä tulevaisuudessa osallistumista myös rakenneyhteistyöhön.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän, että

eduskunta ei hyväksy hallituksen esityksessä tarkoitettua sopimusta ja että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 15 päivänä toukokuuta 2008

Jaakko Laakso /vas