

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2003 vp

Valtioneuvoston selvitys Euroopan unionin turvallisuusstrategiasta

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on 25 päivänä kesäkuuta 2003 saanut valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n 1 momentin nojalla selvityksen Euroopan unionin turvallisuusstrategiasta (UTP 15/2003 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö Markus Lyra, yksikön päällikkö Pilvi-Sisko Vierros-Villeneuve ja erikoistutkija Kari Möttölä, ulkoasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Heikki Savola, puolustusministeriö

- professori Pekka Sivonen, Maanpuolustuskorkeakoulu, strategian laitos
- erikoistutkija, valtiotieteen tohtori Hanna Ojanen, Ulkopoliittinen instituutti
- erikoistutkija Markku Anttila, Valtion teknillinen tutkimuskeskus VTT, STYX-tutkimusryhmä
- professori Martti Koskeniemi.

Valiokunnan valtuuskunta on lausunnon valmistelun yhteydessä Yhdysvaltoihin 27.10.—1.11.2003 tekemänsä vierailun aikana perehtynyt selvitykseen liittyviin kysymyksiin tapamalla mm. Yhdistyneiden kansakuntien sihteeristön, Yhdysvaltain liittovaltion kongressin ja hallinnon sekä eri tutkimuslaitosten edustajia.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Euroopan unioni valmistelee ensimmäistä turvallisuusstrategiaa, joka arvioi uhkat, määrittelee keskeiset tavoitteet ja kartoittaa keinoja toimintakyvyn vahvistamiseksi. Valtioneuvoston selvityksen mukaan strategian lähtökohtana on laajan turvallisuuden ja vakauden edistäminen lähiympäristössä ja globaalisti etnisten konfliktien ja rajat ylittävien uhkien hallitsemiseksi. Samalla strategia määrittää unionin toimintalinjaa terrorismin, joukkotuhoaseiden ja sortuvien valtioiden aiheuttamien uusien uhkien torjumiseksi.

Strategian tehtävänä on tarjota suuntalinjat unionin yhteiselle toiminnalle ja tehostaa sen

yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta turvallisuusympäristön hallinnassa ja muokkaamisessa. Strategian tehtävänä on myös viestittää kansainväliseen julkisuuteen unionin tavoitteet ja tarjota poliittiset kehykset unionin yhteistyölle keskeisten kumppaneiden kanssa ja unionin toiminnalle kansainvälisissä järjestöissä.

Keskeiset strategiset tavoitteet ovat monenkeskisen turvallisuusyhteistyön vahvistaminen ja konfliktien ja kriisien ennaltaehkäiseminen. Selvityksessä käsitellään myös voimankäytön oikeutusta ja Yhdysvaltain ennakoivan toiminnan oppiin suhtautumista. Selvityksen mukaan

strategian laatiminen edistää jäsenmaiden yhteisymmärrystä keskeisistä turvallisuustavoitteista, vahvistaa unionin asemaa yhteistyössä Yhdysvaltain kanssa ja luo perustan käytännön toimintaohjelmille.

Selvityksen mukaan Suomi on korostanut tarvetta luoda uskottava toimintalinja perinteisten

ja uusien uhkien hallintaan. Suomi on painottanut transatlanttisen vuoropuhelun edistämistä, lähialueiden vakauden lujittamista, Venäjän ja EU:n suhteen merkitystä, Yhdistyneiden kansakuntien (YK) peruskirjan ja kansainvälisen oikeuden voimankäyttöä koskevia säännöksiä ja sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteyttä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Strategian merkitys ja luonne

Euroopan unioni on instituutiona ainutlaatuinen kansainvälinen toimija. Unionilta puuttuu kuitenkin selkeä strategia ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Kokonaisvaltaisen turvallisuuspoliittisen strategian puute heikentää osaltaan Euroopan unionin kykyä ja uskottavuutta toimia tehokkaasti erityisesti vaikeissa poliittisissa tai sotilaallisissa konflikteissa. Unionin hajaannus viimeistään Irakin sodan yhteydessä osoitti yhteisen strategian tarpeen. Valiokunta pitää tärkeänä, että turvallisuusstrategia laaditaan osana unionin kokonaisvaltaista kehittämistä ja turvallisuusidentiteetin luomista. Valiokunta toteaa kuitenkin, että esitetty strategialuonnos on monelta osin hyvin yleisluontoinen, eikä se siten välttämättä käytännössä johda unionin turvallisuuspolitiikan koheesion vahvistumiseen.

Strategian laatimisprosessi on uusi ja mielenkiintoinen. Korkea edustaja Javier Solana sai toukokuussa 2003 tehtäväksi laatia unionille yhteisen turvallisuusstrategian. Solana esitteli strategian luonnoksen vain vähän yli kuukauden valmistelun jälkeen Thessalonikissa 20. kesäkuuta 2003. Valmisteluprosessi on ollut avoin ja siihen liittyen on järjestetty kolme erillistä seminaaria koskien yhteisiä uhkia, strategisia tavoitteita ja unionin toimintakykyä, yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta. Jäsenmaat ovat voineet tehdä omia ehdotuksiaan valmistelutyön pohjaksi. Luonnos on tarkoitettu hyväksyä Rooman Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2003. Turvalli-

suusstrategiaa on mahdollisuus tarkistaa tarpeen mukaan.

Valiokunta huomauttaa, että strategialuonnos: "A Secure Europe in a Better World" on käännetty suomeksi osittain harhaanjohtavasti "Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa — (po. paremmassa) — maailmassa". Valiokunta pitää tätä valitettavana, koska "oikeudenmukaisuuden" korostaminen otsikossa saattaa antaa osittain vääristyneen käsityksen siitä, mitä asioita strategiassa todellisuudessa painotetaan. Valiokunta katsoo, että strategiassa tulisi-kin korostaa selvemmin kansainvälisen järjestelmän oikeudenmukaisuutta ja yhdessä sovittujen sääntöjen asemaa, koska ne ovat periaatteita, jotka sinällään edistävät kansainvälistä vakautta.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan strategia ei ole oikeudellinen sopimus tai perussopimuksen mukainen ns. ulko- ja turvallisuuspoliittinen instrumentti, joka suoraan sitoisi tai valtuuttaisi voimavarojen käyttämiseen tai yhteiseen hankkeeseen. Tavoitteena on, että Rooman Eurooppa-neuvosto voi sopia toimintaohjelman tai toimintaohjelmien laatimisesta strategian pohjalta. Strategia tarjoaa valtioneuvoston selvityksen mukaan poliittiset suuntalinjat näille toimintaohjelmille tai yhteisille toimille. Strategia ei muuta yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa tehtyjä sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa koskevia päätöksiä, mutta se voi osaltaan johtaa unionin toiminnan tehostamiseen.

Verrattuna Yhdysvaltain kansalliseen turvallisuusstrategiaan vuodelta 2002 voidaan todeta, että strategiat ovat luonteeltaan varsin erilaisia. Yhdysvaltain strategia on säännönmukainen hal-

linnon ohjausväline, jolla on suora toiminnallinen merkitys puolustussuunnittelussa. Unionin strategian poliittista tai oikeudellista asemaa ei ole määritelty. Eurooppa-neuvoston hyväksymällä strategialla on korkein mahdollinen poliittinen painoarvo, mutta ei oikeudellista sitovutta.

Unioni asettaa strategiassa itselleen päämäärä ja lupaa kehittää monenkeskistä kansainvälistä järjestelmää ikään kuin se itse olisi valtionkaltaisen toimija — ei järjestö. Strategia määrittää myös unionin jäsenten turvallisuuspoliittisia painotuksia ja uhkakuvia. Eräiden asiantuntijoiden mukaan unionin voidaan siten katsoa asettuvan jopa jäsentensä yläpuolelle ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Valiokunta toteaa, että strategian ei-sitovasta luonteesta johtuen sitä voidaan pitää lähinnä yleisenä lähtökohtana mm. Suomen seuraavan turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon laadinnassa.

Strategian lähtökohdat

Unionin monipuoliset voimavarat ja sen vahva taloudellinen asema ovat luoneet tilanteen, jossa unioni voisi ja sen tulisi ottaa aikaisempaa suurempi vastuu kansainvälisestä turvallisuudesta. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon, että unioni tarvitsee kasvavan roolinsa sekä tiivistyvän yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan perustaksi yhteiset suuntalinjat strategista tavoitteista ja keinoista turvallisuuspolitiikassa. Strategian laatiminen on ajankohtaista, koska unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisista toimintakykyä pyritään tehostamaan nyt kokonaisuudessaan. Vain poliittisesti yhtenäinen ja toiminnallisesti tehokas unioni voi valiokunnan mielestä olla uskottava toimija ja yhteistyökumppani kansainvälisesti. Yhtenäisyyttä ja tehokkuutta lisäävät niin yhteiset poliittiset toimintalinjaukset kuin unionin toimintatapojen tehostaminenkin. Valiokunta korostaa, että on kiinnitettävä huomiota enenevässä määrin unionin kehittämiseen kansainvälisenä toimijana pitkällä aikavälillä. Tässä yhteydessä korostuu myös unionin rooli globalisaation hallinnassa. Globalisaation mahdollisuudet ja erityisesti sii-

hen liittyvät uhkat huomioon ottaen valiokunta painottaa unionin kehittämistä niin, että se voi edistää laajapohjaisen kansainvälisen yhteistyön vahvistamista turvallisuuteen ja vakauteen liittyvissä kysymyksissä.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan strategian laatiminen edistää jäsenmaiden tietoisuutta unionin kasvavasta turvallisuuspoliittisesta roolista. Strategiassa unioni määrittää laajan turvallisuuskäsitteen muuttuvassa tilanteessa ja ottaa kantaa turvallisuusuhkien hallintaan ja voimankäyttöön kansainvälisissä suhteissa. Valtioneuvoston selvityksen mukaan unionissa ei ole senkaltaista strategista ajattelua ja kulttuuria tai kokemusta kuin kansallisvaltioissa tai niiden muodostamissa sotilasliitoissa, etenkin voimankäyttöä koskevista kysymyksistä. Valiokunnan mielestä selvityksessä tai strategialuonnoksessa ei tässä arviossa oteta riittävästi huomioon unionin omasta, sisäisestä integraatiosta saatuja ainutlaatuisia kokemuksia. Vakauden ja rauhan edistäminen Euroopassa on perustunut laajalajaisen yhteistyön syventämiseen, taloudellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden vähentämiseen, demokratian ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. Valiokunnan arvio on, että tämän kokemuksen kautta unionissa on syntynyt omintakeista ja arvokasta strategista kulttuuria, jota edustaa monenkeskiseen yhteistyöhön perustuva laajalajaisen turvallisuuden edistäminen. Tämä laajalajainen turvallisuuskäsite on mainittu myös strategian lähtökohtana. Valiokunnan mielestä tämä lähtökohta ei kuitenkaan heijastu riittävästi tehdyissä johtopäätöksissä, toimintalinjauksissa eikä yhteistyökumppaneiden tai alueellisten painopisteiden valinnassa.

Valiokunta painottaa meneillään olevan hallitusten välisen konferenssin ja strategian valmisteluprosessin välistä yhteyttä unionin ulkoisen toiminnan kehittämisessä. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin antamaansa mietintöön (UaVM 4/2003 vp), jossa valiokunta korosti, että tavoitteena on selkeyttää, johdonmukaistaa ja tehostaa unionin ulkoista toimintaa ja että lähtökohtaisesti konventin esitykset selkeyttävät unionin asemaa kan-

sainvälisenä toimijana. Valiokunta korosti miennössään, että kaikessa unionin ulkoisessa toiminnassa on myös käytännön tasolla toimittava laajan turvallisuuden periaate huomioiden. Tämä lähestymistapa vaatii ulkoiselta toiminnalta erityistä pitkäjänteisyyttä ja johdonmukaisuutta. Unionin toiminnan ja käytettävissä olevan keinovalikoiman laajuus huomioon ottaen unionilla on valiokunnan mielestä hyvät mahdollisuudet toimia kokonaisvaltaisesti turvallisuuden ja vakauden edistämiseksi.

Strategian merkitys Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen suhteissa

Valiokunta pitää tärkeänä, että unioni vahvistaa ja kehittää yhteistyötä Yhdysvaltojen kanssa globaalien turvallisuuskysymysten ratkaisemiseksi. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon, että strategia on tärkeä puheenvuoro myös tässä mielessä. Asiantuntijalausuntojen mukaan on selvää, että strategian laatiminen on poliittinen vastaus myös Yhdysvaltain turvallisuusstrategian ja toiminnan asettamiin haasteisiin. Valiokunnan arvion mukaan strategian laatimisprosessi on jo vaikuttanut myönteisesti Yhdysvaltojen ja unionin väliseen vuoropuheluun selventämällä uhkakuvien ja tavoitteiden samankaltaisuutta. Valiokunta katsoo, että uskottava ja tehokas unioni voi tehokkaana kumppanina palauttaa Yhdysvaltain uskoa monenkeskisen yhteistyön hyödyllisyyteen ja toimivuuteen.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan Yhdysvaltain kansallisen turvallisuusstrategian linjaukset uusista uhkista ja ennakkoivasta voimankäytöstä sekä sen yksipuoliset toimet useissa kysymyksissä ja tilanteissa, joissa unioni on ollut eri kannalla, vaativat unionilta uusia linjauksia transatlanttisen kumppanuuden hoitamiseksi. Valiokunnan mielestä ollakseen uskottava unionin turvallisuusstrategia ei voi kuitenkaan olla vain reaktio toimintaympäristön muutoksiin tai Yhdysvaltain strategiaan, vaan siinä tulee painottaa unionin omaehtoista näkemystä uhkakuvista ja niiden torjumisesta.

Kuten edellä jo on todettu, unionin strategia on luonteeltaan varsin erilainen verrattuna Yh-

dysvaltain kansalliseen turvallisuusstrategiaan. Yhdysvaltain turvallisuusstrategia on säännönmukainen hallinnon ohjausväline, jolla on toiminnallinen merkitys puolustussuunnittelussa. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, että unionin tulisi omassa strategiassaan selkiyttää eroa Yhdysvaltain strategiaan uhkien torjuntakeinoissa ja konfliktien ratkaisumenetelmissä, mukaan lukien suhtautumisessa voimankäyttöön.

Valiokunta on useaan otteeseen korostanut, että kansainvälisen turvallisuusjärjestelmän kehittämisessä unionin ulkoisen toiminnan tulee johdonmukaisesti perustua monenkeskisen yhteistyön ensisijaisuuteen ja YK:n johtavaan rooliin. Myös transatlanttisissa suhteissa unionin tulee korostaa laaja-alaisen ja pitkäjänteisen yhteistyön merkitystä turvallisuushkien torjumisessa.

Strategian tarkoitus ja sisältö

Strategiassa arvioidaan turvallisuushkat, asetetaan keskeiset turvallisuuspoliittiset tavoitteet toimintaympäristön hallinnassa ja arvioidaan unionin toimintakyvyn vahvistamista.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan strategialuonnoksen lähtökohtana on Euroopan unionin oman alueen ja laajentuvan demokraattisen Euroopan turvallisuus ja vakaus, mihin unionin yhdentymiskehityksen ja kumppanuus- ja laajentumispoliitiikan ohella on keskeisesti vaikuttanut Yhdysvaltain tuki ja sitoutuminen. Globaalina toimijana unionin haasteita ovat laajempaa toimintaympäristöä muokkaavat konfliktit ja muut turvallisuushkat, joihin sen olisi kyettävä vastaamaan. Strategiassa nousee etualalle unionin omien intressien valvominen. Valiokunta katsoo, että strategiassa tulisi painottaa selvemmin myös unionin vastuuta globaalin turvallisuuden edistämisessä.

Turvallisuushkat

Uhka-arvion perustana todetaan valtioneuvoston selvityksen mukaan olevan globalisaatioon, rajojen avautumiseen ja muuhun murrokseen liittyvät globaalit ja rajat ylittävät ongelmat ku-

ten alueelliset kriisit, nälkä, köyhyys, huono hallinto, väestöliikkeet ja energiariippuvuus. Näiden uhkien taustalla olevien sosiaalisten, yhteiskunnallisten tai taloudellisten tekijöiden vaikutusta ei ole kuitenkaan huomioitu strategian johdtopäätöksissä tai toimintalinjauksissa uhkien torjumiseksi. Valiokunta pitää tätä strategian selvänä puutteena ja osoituksena siitä, että laajan turvallisuuskäsitteen merkitystä ei ole otettu käytännössä huomioon.

Uusina ja vakavimpina strategisina uhkina strategiassa käsitellään kansainvälistä terrorismia, joukkotuhoaseiden leviämistä sekä sortuvien valtioiden ongelmaa ja sen kytkeytymistä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Näistä uhkista pelottavimmaksi luokitellaan joukkotuhoaseiden mahdollinen päätyminen terroristien käyttöön.

Uusien uhkien, erityisesti terrorismin osalta asiakirjassa viitataan mielipidemittaukseen, jonka mukaan unionin kansalaiset pelkäävät terrorismia paljon enemmän kuin ydinaseselkkausta tai tavanomaista sotaa. Kansalaismielipiteen korostaminen uhka-arvion yhteydessä perustuu asiantuntija-arvioiden mukaan pyrkimykseen vahvistaa unionin legitimitettä. Valiokunta ei pidä erityisesti uhka-arvioissa kansalaismielipiteen liiallista korostamista suotavana tai tarkoituksenmukaisena. Valiokunta toteaa kuitenkin, että uudet uhkat, mukaan lukien terrorismi, ovat asiantuntija-arvioiden mukaan unionin kannalta merkittäviä uhkia.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan valtiotien rakenteiden rapautuminen ja hajoaminen on yleinen syy terrorismin ja joukkotuhoaseiden leviämisen taustalla. Arvioiden mukaan samanlainen ongelma voi syntyä kansainvälisen vuorovaikutuksen tai sääntöjen ulkopuolelle ajautuvien uhmaajavaltioiden toiminnasta. Valiokunta korostaa valtioneuvoston kantaan yhtyen ja saamansa selvityksen perusteella, että myös ns. perinteiset uhkat mukaan lukien ihmisoikeusrikkomusten, etnistien, kansallisuus- ja poliittisten ristiriitojen aiheuttamat esteet demokratiaan siirtymiselle, toimintakykyisten valtiotien rakenteiden perustamiselle ja säilymiselle ovat edelleen

merkityksellisiä. Nämä uhkat tulisi ottaa strategiassa asianmukaisesti huomioon.

Strategiset tavoitteet

Valtioneuvoston selvityksen mukaan strategiasa unionille asetetaan kolme keskeistä strategiaa tavoitetta: 1) Vakaan turvallisuuden vyöhykkeen laajentaminen unionin lähialueille Balkanilla, Itä-Euroopassa, Välimeren alueella ja Lähi-idässä, 2) Yhteisiin instituutioihin ja normeihin sekä yhteisvastuuseen nojaavan monenkeskisen turvallisuus- ja oikeusjärjestyksen vahvistaminen ja 3) Unionin toimien tehostaminen uusien strategisten uhkien (terrorismin, joukkotuhoaseiden ja sortuvien valtioiden) torjumiseksi.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan Venäjän ja EU:n strategisen kumppanuuden merkitys yhtenäistyvän Euroopan vakaudelle tulee tuoda selkeämmin ja perustellummin esille strategiassa. Valiokunta yhtyy tähän valtioneuvoston kantaan ja korostaa saamansa selvityksen perusteella, että Venäjää tulisi käsitellä laajemmin ja omana kokonaisuutena eikä vain osana strategisten kumppaneiden listasta, johon kuuluvat mm. Kanada ja Japani. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös unionin sisäisiä turvallisuushuhtia voitaisiin käsitellä strategiassa laajemmin.

Strategiassa kumppanuusyhteistyö on rajattu alueellisesti hyvin kapeaksi ja lähinnä samanmielisten maiden ryhmään. Valiokunta pitää tärkeänä, että unioni vahvistaa yhteistyötä ja dialogia myös arabimaihin ja Afrikkaan. Valtioneuvoston selvityksessä todetaan, että unionin piirissä on jo kartoitettu keinoja uudistusten tukemiseksi arabi- ja islamilaisissa maissa ja muissa yhteiskunnissa, joissa esiintyy ääriliikkeitä.

Toimintamallit — voimankäyttö ja ennakoi- va tilanteisiin sitoutuminen ("pre-emptive en- gagement")

Strategian laatimisen perushaasteena on valtioneuvoston selvityksen mukaan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja kansainvälisen roolin uskottavuuden parantaminen. Valtioneuvoston selvityksen mukaan strategiassa ei ole

kysymys sotilaallisten keinojen välttämättömydestä, vaikka strategiassa voimakeinojen merkitystä käsitellään unionin tähänastista kielenkäyttöä ja politiikkaa painavammin ja selkeämmin, vaan ennen muuta unionin laajan ei-sotilaallisen välineistön vaikuttavuudesta ongelmien estämisessä ja hallinnassa. Valiokunta korostaa, että unionin kansainvälisen roolin uskottavuutta ei tule eikä voida arvioida pelkästään puolustusressurssien määrällisen tason tai voimankäyttövalmiuden perusteella.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, että YK:n keskeinen asema tulee kirjata strategiaan selvemmin. YK:n peruskirjan ja kansainvälisen oikeuden voimankäyttöä koskevien säännösten asema unionin yhteisen toiminnan perustana tulee selkeyttää. Mikäli peruskirjaa ryhdytään tulkitsemaan uudella tavalla, toimivaltainen foorumi siihen on YK:n turvallisuusneuvosto.

Strategiassa unioni tunnustaa tarpeen monenkeskisten järjestöjen — kuten YK:n — toimintakyvyn tehostamiseen, jotta yhteisten sääntöjen loukkauksiin tai konflikteihin voidaan yhteisesti puuttua ajoissa ja tehokkaasti. Luonnoksessa pidetään aivan oikein YK:ta kansainvälisen turvallisuusjärjestyksen peruskehyksenä. Valiokunta katsoo, että YK:n merkitystä ja unionin ja YK:n yhteistyön kehittämistä kriisinhallinnassa tulee strategiassa korostaa vahvemmin. Valiokunta toteaa, että syyskuussa 2003 hyväksytty yhteinen julistus YK:n ja unionin välisestä yhteistyöstä kriisinhallinnassa on askel oikeaan suuntaan. Julistus on kuitenkin varsin yleisluontoinen ja vaatii käytännön yhteistyöhankkeita tuottaakseen todellisia tuloksia. Unionin tulee myös aktiivisesti tukea YK:n toiminnan kehittämistä ja erityisesti prioriteettien täsmentämistä, jotta järjestö voi käytännössä toimia tehokkaasti kriisinhallinnassa ja konfliktien ehkäisyssä.

Valiokunta toteaa, että strategiassa ei käsitellä juuri lainkaan unionin toimintaa aseidenriisun edistämiseksi. Asiantuntijaselvityksen perusteella aseidenriisunnalla on kuitenkin edelleen tärkeä rooli kansainvälisen vakauden edistämässä. Valiokunta korostaa ydinsulkusopimuksen ja muiden joukkotuhoaseiden leviämi-

sen ja käytön torjumiseen tähtäävien monenkeskisten järjestelyjen tärkeyttä ja kiirehtii niiden valvonta- ja verifikaatiojärjestelmien vahvistamista. Valiokunta toteaa, että unionin oma joukkotuhoaseiden leviämisen ehkäisemistä koskeva strategia on itse asiassa jo valmisteilla olevan turvallisuusstrategian käytännön toimeenpanoa. Joukkotuhoasestrategian vahvistamista tulisi jatkossa arvioida myös sen suhteen, miten ei-valtiollisten toimijoiden muodostama uhka voidaan ottaa paremmin huomioon.

Poliittisesti vaikein kysymys strategiassa on unionin suhtautuminen voimankäytön oikeutukseen ja laillisuuteen. Strategiassa ei selvästi oteta kantaa erilaisiin voimankäyttödoktriineihin tai niiden laillisuuteen. Voimankäytön oikeutus ja laillisuus on noussut näkyvästi esille viimeaikaisissa konflikteissa ja kriiseissä sekä humanitaarisissa katastrofeissa ja uusien uhkien kuten terrorismin ja joukkotuhoaseiden leviämisen estämisessä.

Strategialuonnoksessa ei oteta suoraan kantaa unionin voimankäyttöön. Strategiassa on epätasällisia viittauksia unionin toimintaan esimerkiksi kolmansissa maissa, mikä on osaltaan aiheuttanut epäselvyyttä voimankäytön suhteen. Valiokunta toteaa, että voimankäytön mahdollisuuteen viitataan unionin joukkotuhoaseiden leviämisen vastaisessa strategiassa kesäkuulta 2003. Tässä strategiassa voimankäyttö sidotaan suoraan YK:n peruskirjaan ja sen todetaan olevan viimeinen keino poliittisten ja diplomaattisten keinojen loppuessa. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, että voimankäyttökysymystä tulee selvittää unionin turvallisuuspoliittisessa strategiassa.

Voimankäyttö ja sen laillisuus kytkeytyy myös laajempaan kysymykseen konfliktinestosta tai muusta ennakoivasta toiminnasta ongelmien, riskien ja uhkien torjunnassa. Strategialuonnoksessa mainitaan jo vakiintunut konfliktinesto (*conflict prevention*) mutta myös uhkien estäminen (*threat prevention*), mikä viittaa ilmiön tekemiseen tyhjäksi ennen kuin se kehittyy turvallisuutta vakavasti uhkaavaksi.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan strategialuonnoksessa ennakoiva puuttuminen konflikti-

en kehitykseen niiden estämiseksi noudattaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja ulkosuhteiden läpäisevää periaatetta, joka on kirjattu Göteborgissa 2001 hyväksyttyyn unionin konfliktinesto-ohjelmaan, ja vahvistaa unionin vakiintunutta toimintamallia. Unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen erityisvahvuus perustuu valiokunnan mielestä erityisesti laajaan ei-sotilaallisten keinojen valikoimaan. Valtiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, että unionin toimintakyvyn parantaminen edellyttää ennen kaikkea laajan ei-sotilaallisen välineistön tehokkaampaa ja oikea-aikaisempaa käyttämistä niin, että eri keinot tukevat toisiaan.

Valiokunta toteaa, että kansainvälinen keskustelu voimankäytön oikeutuksesta ja laillisuudesta humanitaarisessa väliintulossa tai ennakoivassa toiminnassa väkivaltaisen uhkan edessä ja mahdollisesta YK:n peruskirjan tai kansainvälisen oikeuden uudenlaisesta tulkinnasta on kesken ja ristiriitaista. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi osallistuu aktiivisesti tähän keskusteluun pyrkien kansainvälisten normien ja oikeuden sekä monenkeskisen toiminnan vahvistamiseen.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, että strategiassa ennakoivan ja ennaltaehkäisevän toiminnan merkitystä ja rajanvetoa tulee selvittää. Valiokunta katsoo, että Suomen tulee tukea voimankäytön suhteen YK:n peruskirjaan nojaavaa järjestelmää.

Strategian johtopäätökset

Johtopäätöksissä esitetään, että unionin on lisättävä ja tehostettava panostustaan puolustuksen alalla samoin kuin siviilikriisinhallinnassa, yhdistettävä jäsenmaiden diplomatiaan suuntaamia resursseja ja parannettava tiedusteluyhteistyötä. Strategialuonnoksessa esitetään toimenpiteitä unionin toimintakyvyn parantamiseen. Tässä yhteydessä asetetaan täsmentämättömästi puolustuksen voimavarojen lisääminen toimintakyvyn kehittämisen ensimmäiseksi tavoitteeksi. Valiokunta toteaa, että voimavarayhteistyötä tehdään jo unionin puitteissa ja sen kehittämistä

käsitellään myös meneillään olevassa hallitusten välisessä konferenssissa.

Valiokunta ei pidä esitettyä täsmentämättömyyttä puolustuksen resurssien lisäämistä perusteltuna ja toteaa, ettei luonnoksen mukaista puolustusresurssien lisäämistä tulisi sisällyttää strategiaan. Yhtyen valtioneuvoston kantaan valiokunta katsoo, että unionin voimavaroja tulee jatkossakin kehittää sotilaalliseen kriisinhallintaan. Valiokunta viittaa tältä osin konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin antamaansa mietintöön (UaVM 4/2003 vp) ja siinä yhteydessä esittämiinsä yksityiskohtaisempiin kannanottoihin voimavarojen kehittämisen suhteen.

Valiokunta katsoo, että unionin tulisi ottaa myös turvallisuusstrategian johtopäätöksissä ja toimintalinjauksissa paremmin huomioon laajalainen lähestymistapa, jota unioni harjoittaa jo mm. yhteisen kauppapolitiikan sekä kehitysyhteistyön ja ympäristöpolitiikan avulla. Unioni ylläpitää myös laajaa poliittista yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Tätä yhteistyötä tulisi kehittää ja ottaa turvallisuuspoliittiset tekijät painokkaammin ja johdonmukaisesti mukaan poliittiseen dialogiin.

Valiokunta katsoo, että unionin tulee jatkossakin painottaa sitoumuksia köyhyyden vähentämiseksi ja kestäväen kehityksen edistämiseksi. Näihin sitoumuksiin kuuluvat erityisesti YK:n vuosituhatjulistuksen sitoumusten ja Johannesburgin kestäväen kehityksen toimintaohjelman toimeenpano sekä Monterreyn kehitysrahoituskonferenssin tavoitteiden saavuttaminen ja Dohan kauppakerroksen onnistuminen. Unionin tulee vahvistaa myös poliittista dialogia kolmansien maiden kanssa.

Strategian mukaan yksikään nykyisistä uusista uhkista ei ole pelkästään sotilaallinen, eikä uhkia siten voida hoitaa yksinomaan sotilaallisilla

keinoin. Euroopan unioni on strategian mukaan erityisen hyvin varustautunut vastaamaan monimuotoisiin kriiseihin. Saadun selvityksen mukaan valiokunta katsoo, että tämä arvio on liian myönteinen ja varustautumisessa on edelleen puutteita ja kehittämistarpeita. Ulkoasiainvaliokunta on sekä unionin kehittämistä että yleisemmin Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevissa kannanotoissaan säännönmukaisesti korostanut siviilikriisinhallinnan valmiuksien johdonmukaista ja määrätietoista kehittämistä rinnan sotilaallisten valmiuksien kanssa.

Valiokunta korostaa, että unionin tulisi johdonmukaisesti pyrkiä konfliktien ennalta ehkäisyyn. Valiokunta katsoo, että strategiassa tulisi korostaa siviilikriisinhallinnan valmiuksien kehittämistä.

Johtopäätösosan kumppanuusyhteistyötä koskevassa osassa todetaan, että kansainvälinen yhteistyö on välttämätöntä, koska uhkat ovat yhteisiä. Valiokunta korostaa ennalta sovittuihin normeihin ja YK:n keskeiseen asemaan perustuvan monenvälisen yhteistyön merkitystä.

Valiokunta katsoo, että strategiassa ja erityisesti toimintalinjauksissa tulisi korostaa kansainvälisten sopimusten, kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeuksien kunnioittamista ja YK:n aseman vahvistamista.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 4 päivänä marraskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Liisa Jaakonsaari /sd
jäs. Ulla Anttila /vihr
Jouni Backman /sd
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Antero Kekkonen /sd
Henrik Lax /r
Suvi Lindén /kok

Petri Neittaanmäki /kesk
Kalevi Olin /sd
Maija Perho /kok
Suvi-Anne Siimes /vas
Ben Zyskowitz /kok
vjäs. Esko-Juhani Tennilä /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.