

EU:n militarisoiminen ja Suomi, UaV 6.5.2008

Meppi Esko Seppänen eduskunnan ulkoasianvaliokunnassa 6.5.2008

Lissabonin sopimuksessa, jota voidaan perustellusti kutsua EU:n perustuslaiksi, säilytetään määräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta (YUTP).

Kun monet federalistit vaativat, että unionin pitää puhua ulkopoliitikasta "yhdellä äänellä", näkemykseni mukaan kyseinen vaatimus ei sisälly sopimusteksteihin. Yhteistä ulkopoliitiikkaa ei ole yhteisöllistetty eli sitä ei ole siirretty itsenäisen kansakunnan täysivaltaisuudesta unionin suoranaiseen toimivaltaan, vaikka unionisopimukseen sisältyykin sellaisia elementtejä. Sopimus ei kuitenkaan estä jäsenmaata harjoittamasta aktiivista bilateraalista ulkopoliitiikkaa, jos se vastaa kansallista etua. Niin ollen Suomen ei pidä antaa EU:n puhua yhdellä äänellä Suomen nimissä, jos EU:ssa kootaan koalitiota Puolan tai Baltian maiden alustaman aggressiivisen Venäjä-politiikan taakse.

Perinteisen ulkopoliitiikan täydennykseksi Lissabonin sopimukseen sisältyy uusi puolustusulottuvuus, josta päätökset tehdään yksimielisesti, säilyttäen jäsenmaiden täysivaltaisuus. Euroopan unionia koskevaan unionisopimukseen on kirjattu (artiklat 42-46) uusi turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (YTTP), joka pitää sisällään sekä alueellisen puolustuksen että sotilaalliset operaatiot EU:n ulkopuolella.

YTTP korvaa aikaisempiin sopimuksiin kirjatun Länsi-Euroopan unionin (WEU), jonka perussopimukseen oli kirjattu EU-maiden toisilleen antamat virtuaaliset turvatakuut. Sen tehtävät on siirretty EU:lle itselleen. Toisaalta WEU - jäsenmaiden keskinäisine turvatakuineen - on edelleen olemassa ilman erityistä tarkoitusta.

Pilarirakenne murenee

Aikaisemmissa perussopimuksissa yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) oli eriytetty EU:n toimivallasta ns. II pilariin ja jätetty jäsenmaiden toimivaltaan.

Lissabonin sopimuksesta pilarirakenne katoaa, entistä enemmän yhteisöllistetyn YUTP:n lisäksi sopimukseen kirjataan YTPP ja EU:n tavoitteeksi tulee entistä selvemmin yhteinen puolustus.

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

Yhteinen puolustus, mikä tekisi EU:sta sotilasliiton, voidaan tämän jälkeen toteuttaa ilman että unionisopimusta tarvitsee muuttaa.

Aluepuolustus

Sotilasliiton tärkeä 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 perustamissopimuksen 4. artiklaan).

Aluepuolustuksen eli ulkopuolista hyökkääjää vastaan valmisteltavan puolustautumisen osalta on Lissabonin sopimuksessa (artikla 42.2) täydellinen Nato-yhteensopivuus:

"Unionin politiikka ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen, siinä pidetään arvossa niitä velvoitteita, joita Pohjois-Atlantin liiton perusteella on tietyillä 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 jäseninään oleville valtioille edelleen niiden

yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin";.

EU:n Nato-jäsenten aluepuolustus hoidetaan Naton kautta.

Naton turvatakuiden piiri ei EU:n sopimuksilla voi laajeta koskemaan kuutta sotilasliittoon kuulumatonta jäsenmaata. EU:n Nato-mailla ei ole toimivaltaa sopia sotilasliiton puolesta Naton turvatakuista.

EU:n omat turvatakuut

EU:n perustuslain ensimmäinen luonnos valmistui konventissa kesällä 2003. Siinä turvatakuut (artikla I-40.7) määriteltiin "läheisemmän yhteistyön" kautta, ja siihen osallistuvat maat oli tarkoitus luetella erillisessä julistuksessa (artikla III-214). EU:n (sotilaallisesti liittoutumaton) jäsenmaa saattoi jättää julistuksen allekirjoittamatta eli olla osallistumatta "läheisempään yhteistyöhön" ja jättäytyä sillä tavalla kyseisen epäsuoran turvatakuuartiklan ulkopuolelle.

Kun "läheisemmän yhteistyön" maiden oli määrä antaa apua muille julistuksen allekirjoittaneille jäsenmaille "kaikin käytettävissään olevin sotilaallisin ja muin keinoin", sitoumus perustui ei-lainvoimaiseen julistukseen.

Hallitusten välisessä konferenssissa (HVK) syksyllä 2003 asetelma muuttui, kun silloinen puheenjohtajamaa Italia esitti turvatakuulausuman siirtämistä perustuslain tekstiin omaksi artiklakseen.

Sen myötä EU:sta itsestään olisi tullut sotilasliitto kollektiivisine turvatakuineen.

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".

Pyytämiskaava hylättiin, ja HVK kirjasi EU:n perustuslakiehdotukseen seuraavan turvatakuulausekkeen:

"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 artiklajausehdotusta 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).

Johtopäätökseni on, että EU:n jäsenmaat saavat Lissabonin sopimuksessa muilta mailta ei-sotilaalliset turvatakuut, mutta eivät saa - eivätkä muille anna - sotilaallisia turvatakuuta.

Sotilaalliset turvatakuut tekisivät EU:sta sotilasliiton.

Turvatakuiden mahdollisessa realisoimisessa EU ei ole osapuoli. Niin ollen valtiosihteerin Teija Tiilikainen on (UM:n julkaisu 2/2008) väärässä sanoessaan, että avunantovelvoitteen täytäntöönpanosta on sovittava jäsenvaltioiden kesken yksimielisesti. Jokainen jäsenmaa päättää itse omasta avunannostaan, eikä se ole velvoitettu "tulemaan apuun"; vaan antamaan apua.

Sotilaalliseen avunantoon eivät velvoita unionisopimukseen kirjatut YTPP:n artikkelit vaan ainoastaan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen kirjattu (artikla 222) "yhteisvastuulauseke". Se pitää sisällään ainoastaan mahdollisen sotilaallisen avunannon terrorismin uhan tai terrorismi-iskun oloissa. On huomattava, että se ei sisälly unionisopimuksen YTPP-osioon, ja siltä osin Tiilikainen yhdistää perusteettomasti turvatakuu- ja yhteisvastuulausekkeet

samaan kategoriaan.

EU:n laittomat iskut

Monien suurten EU-maiden kielenkäytössä "puolustus" eroaa puolustautumisesta ulkopuolista hyökkääjää vastaan. Sanan tulkinta on paljon laveampi, ja "puolustuksen" sisään mahtuvat myös rauhaanpakottamistoimet, jotka voivat olla luonteeltaan hyökkäyksellisiä.

Puolustus on yleiskäsite, joka pitää EU:ssa sisällään sekä aluepuolustuksen että myös kriisinhallinnan nimissä EU:n rajojen ulkopuolella EU:n taistelujoukoilla toimeenpantavat sotilaalliset operaatiot, mukaan luettuna rauhaan pakottaminen.

EU:n perustuslakia valmistelleessa konventissa esitettiin, että EU voisi operoida kansainvälisoikeudellisessa katsannossa vain laillisesti, vain YK:n tai ETYJ:n mandaatilla. EU:n Nato-maat eivät hyväksyneet laillisuusvaatimusta, ja EU:n jäsenmaat ovat ottaneet itse itselleen oikeuden operoida EU:n nimissä unionin taistelujoukoilla myös laittomasti.

Suomen lakeja on jo muutettu vastaamaan laillisuusvaatimuksen poistoa, mutta EU voisi korostaa Lissabonin sopimusta hyväksyessään laillisuusvaatimuksen merkitystä Suomen osallistumiselle YTPP:n määrittämiin operaatioihin.

Sitoumus asevarustelun lisäämiseen

Unionisopimuksessa (artikla 42.3) "jäsenvaltiot sitoutuvat asteittain parantamaan sotilaallisia voimavarojaan". Jäsenmaat on näin sitoutettu - ja Suomi sitoutunut - lisäämään asevarustelua.

Kun EU:n toimivalta ei ulotu kansalliseen aluepuolustukseen, EU näyttäisi velvoittavan jäsenmaat lisäämään varustelumenoja niitä EU:n ulkoisia operaatioita varten, joita ei voida rahoittaa EU:n budjetista. Käytäntö ja sen tulkinta ratkaisevat, antaako Lissabonin sopimus uuden laillisuusperustan

sotilasoperaatioiden rahoittamiselle yhteisestä budjetista.

Jäsenmaat sopivat helmikuussa 2004 tavasta, jolla EU-maiden sotilaallisten operaatioiden yhteiset kulut rahoitetaan jäsenmaiden omin budjettivaroin. Tämän Athene-prosessin avulla jäsenmaat voivat kiertää ongelman siitä, että EU ei voi rahoittaa sotilasoperaatioita.

Yhteisrahoituksen kehittämisen suuntaan viittaa unionisopimukseen kirjattu ns. käynnistysrahasto (artikla 41.3): jos YTPP:n toimialaan kuuluvaa tehtävää ei voida rahoittaa unionin talousarviosta, neuvosto voi valtuuttaa korkean edustajan käyttämään tätä rahastoa.

Rakenteellinen yhteistyö

Lissabonin sopimuksella EU militarisoidaan. Se tapahtuu enemmän kriisinhallintaan liittyvien voimavaravelvoitteiden realisoimisen kautta kuin aluepuolustuksen yhtenäistämisellä.

Unionisopimukseen kirjattu (artikla 42.6) ”pysyvä rakenteellinen yhteistyö” on tulevaisuudessa EU:n sotilaallinen ydin.

Sen puitteissa joukko jäsenmaita voi muodostaa EU:n sisään eräänlaisen sotilas-EMU:n, joka voi operoida ulkomailla koko EU:n nimissä. Mainitun yhteistyön alkio ovat operatiiviset taistelujoukot.

Toimintaa koordinoi ja mukaanpääsykriteerejä kontrolloi Euroopan puolustusvirasto (artikla 42.3), joka vastaa ”puolustusvoimavarojen kehittämisestä, tutkimuksesta ja hankinnasta sekä puolustusmateriaaleista”. Se merkitsee sotilaallisen resurssienhallinnan poliittista yhteisöllistämistä (ja natottamista).

Perustuslain valmisteluprosessin aikana Suomi ilmaisi selkeästi halunsa pyrkiä EU:n sotilaalliseen ytimeen, ja se merkitsisi osanottoa rakenneyhteistyöhön.

Osallistuminen murentaisi sen Euroopassa vallitsevan yleisen käsityksen, jonka mukaan Suomi on sotilaallisesti liittoutumaton (non-aligned) valtio. Toisaalta asia

ei enää ole niin, jos hallitusohjelmaan on kirjattu, että Suomi on "sotilasliittoon kuulumaton", mutta ei - enää? - sotilaallisesti liittoutumaton.

Jos Suomi kuitenkin on myös sotilaallisesti liittoutumaton eikä vain sotilasliittoon kuulumaton maa, eduskunnan tulisi selventää asia Lissabonin sopimukseen sisältyvän YTPP:n osalta.

Jos todella on haluttu irti sotilaallisen liittoutumattomuuden statuksesta, Lissabonin sopimuksen merkitystä ei ole tässä mielessä kommunikoitu Suomen kansalle eikä saatettu eurooppalaiseen yleiseen tietoisuuteen.