

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU STRATEGIAN LAITOS  
JULKAISUSARJA 4: TYÖPAPEREITA No 38

NATIONAL DEFENCE UNIVERSITY  
DEPARTMENT OF STRATEGIC AND DEFENCE STUDIES  
SERIES 4: WORKING PAPERS No 38

YHTEISTYÖ, AVUNANTO JA  
SOLIDAARISUUS?  
LISSABONIN SOPIMUKSEN  
TURVALLISUUSPOLIITTINEN  
MERKITYS

TOMMI KOIVULA & KRISTA SALO

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Strategian laitos

HELSINKI 2010

Tommi Koivula & Krista Salo: Yhteistyö, avunanto ja solidaarisuus? Lissabonin  
sopimuksen turvallisuuspoliittinen merkitys  
Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos  
Julkaisusarja 4: työpapereita No 38  
National Defence University, Department of Strategic and Defence Studies  
Series 4: Working Papers No 38

Uusimmat julkaisut pdf-muodossa  
<http://www.mpkk.fi/fi/tutkimus-opetus/julkaisut/stratl/>

Kannen kuva: Janne Kopu

**ISSN 1236-4983**  
**Maanpuolustuskorkeakoulu – National Defence University**  
**Strategian laitos – Department of Strategic and Defence Studies**

Edita Prima Oy  
Helsinki 2010

# YHTEISTYÖ, AVUNANTO JA SOLIDAARISUUS? LISSABONIN SOPIMUKSEN TURVALLISUUSPOLIITTINEN MERKITYS

Tommi Koivula & Krista Salo

Joulukuussa 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus tuo monia uudistuksia Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Sillä pyritään paitsi vahvistamaan EU-maiden poliittista yhteenkuuluvuutta myös varautumaan uusiin uhkiin sekä aseelliseen hyökkäykseen. Se luo jäsenmaiden välille sitoumuksen keskinäisestä avunannosta hyökkäystilanteessa, joskin se jättää avoimeksi tavan, jolla hyökkäyksen kohteeksi joutunutta valtiota tulnaisiin tukemaan. Sopimuksen yhteisvastuulausekkeessa unionimaita velvoitetaan laajaan viranomaisyhteistyöhön, mikäli jäsenvaltio joutuu terrori-iskun tai sen uhan taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Säädöksistä huolimatta Lissabonin sopimuksen turvallisuuspoliittinen merkitys on monelta osin edelleen rakentumassa. Suomen kannalta olisi tärkeää pyrkiä vaikuttamaan sen toimeenpanoon ja sen sisällön konkretisoitumiseen. Samalla Suomessa tulisi arvioida miltä osin ja millaisissa tehtävissä puolustusvoimien ja muiden viranomaisten tulisi kyetä toimimaan maamme rajojen ulkopuolella sekä miten sopimukseen sisältyvän avun vastaanottaminen mahdollisessa kriisitilanteessa järjestettäisiin. Lissabonin sopimuksen voimaantulo nostaa esille myös kysymyksen, missä määrin EU-jäsenmaiden sitoutuminen toistensa yhä monipuolisempaan ja kokonaisvaltaisempaan auttamiseen niin sodan kuin rauhan aikana vie pohjan sotilaalliselta liittoutumattomuudelta.

Kautta vuosikymmenten yhteistyö ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on ollut eurooppalaisen integraation hitaimmin eteneviä osa-alueita.<sup>1</sup> Päähuomio on 1950 -luvun alusta lähtien kohdistunut jäsenmaiden taloudellisen yhteistyön tehostamiseen, missä onkin saavutettu vuosikymmenten myötä kiistattomia menestyksiä, kuten talous- ja rahaliitto sekä unionin sisärajoja häivyttävä Schengen-järjestelmä.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Artikkelissa esitetyt näkemykset ovat kirjoittajien omia eivätkä edusta puolustusvoimien kantaa.

<sup>2</sup> Ns. kuutoset, Ranska, Saksan liittotasavalta, Italia, Belgia, Hollanti ja Luxemburg perustivat Euroopan hiili- ja teräsyhteisön vuonna 1952 toteuttaakseen vapaakaupan hiilen, rau-

Vuonna 1993 voimaan tulleessa Maastrichtin sopimuksessa Euroopan talousyhteisöt muuttivat nimensä Euroopan unioniksi (EU). Samalla jäsenvaltiot ottivat tavoitteekseen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP, englanniksi Common Foreign and Security Policy CFSP) harjoittamisen. Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa alettiin kehittää nopeasti 1990 -luvulla vahvistamalla sen rakenteita ja laajentamalla

---

dan ja teräksen tuotannossa. Tästä yhteistyöstä saamansa myönteisen kokemuksen rohkaisemina kuutoset perustivat vuonna 1959 Roomassa Euroopan talousyhteisö EEC:n ja atomienergiajärjestö EURATOM:in, jolloin seurauksena oli jäsenmaiden välinen vapaa-kauppa-alue.

sen keinovalikoimaa kattamaan myös sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan. Samalla kuitenkin integraation alusta saakka esillä ollut ajatus EU:lle rakennettavasta yhteisestä puolustuksesta jäi eurooppalaisessa turvallisuuskeskustelussa taka-alalle.

Tänä päivänä YUTP:n nopeimman etenemisen osa-alueeksi tai eräänlaiseksi keihäänkärjeksi on muodostunut Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (ETPP, englanniksi European Security and Defence Policy ESDP), jonka perusta luotiin Maastrichtin ja Amsterdamin (1997) sopimuksissa ja joka sai virallisesti alkunsa vuonna 1999 Helsingin Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Näiden sopimusten myötä jäsenvaltiot antoivat Euroopan unionille toimivallan sotilaallisten kriisinhallintatehtävien toimeenpanoon EU -alueen ulkopuolella. Niihin kuuluivat humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, mukaan lukien aseellinen rauhanpalauttaminen.<sup>3</sup>

Lisäksi Nizzan sopimuksella (2000) perustettiin unionin turvallisuuspolitiikan pysyvät toimielimet: poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea, sotilas-komitea ja EU:n sotilasesikunta. Ensimmäisenä ETPP -sotilasoperaationa käynnistettiin EUFOR Concordia Makedoniassa vuonna 2003. Nykyään kriisinhallintaoperaatioita voidaan pitää Euroopan turvallisuus -ja puolustuspolitiikan keskeisimpinä lopputuotteina.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Nämä tehtävät määriteltiin alun alkaen Naton Länsi-eurooppalaisten jäsenvaltioiden kattojärjestö WEU:ssa vuonna 1992 Petersbergin kaupungissa, jonka vuoksi niitä kutsutaan ”Petersbergin tehtäviksi”.

<sup>4</sup> Edellä mainittujen perussopimusten lisäksi on Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa kehitetty käytännössä myös erillisillä päätöksillä ja sopimuksilla. Sitä ovat merkittävästi vieneet eteenpäin puheenjohtajamaan raportit,

EU:n toimivaltaa ja toimielimiä muokkaavana perussopimuksena Lissabonin sopimus vie unionin turvallisuuspoliittista ulottuvuutta monella tavoin eteenpäin. Samalla myös Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan nimi muutui yhteiseksi turvallisuus- ja puolustuspolitiikaksi (YTPP, englanniksi Common Security and Defence Policy, CSDP). Sopimuksella laajennettiin unionille annettuja kriisinhallintatehtäviä siten, että niihin liitettiin myös yhteiset toimet aseidenriisunnan alalla, neuvonta ja tuki sotilasasioissa, konfliktinesto ja konfliktien jälkeinen vakkauttaminen. Lisäksi voidaan edistää terrorismin torjumista, esimerkiksi antamalla tukea kolmansille maille terrorismin torjumiseksi niiden alueella.

Lissabonin sopimusta edelsi Ranskan ja Hollannin kansanäänestyksiin keväällä 2005 kaatunut perustuslakiehdotus, jonka pohjalta laadittiin nykyinen sopimus. Myös Lissabonin sopimuksen ratifiointiprosessi oli hyvin vaikea. Iranti hyväksyi sopimuksen vasta toisessa kansanäänestyksessä 2.10.2009, Puolan presidentti Lech Kaczynski viivytti allekirjoitustaan 10.10.2009 asti ja lopuksi sopimuksen voimaantulon esteeksi asettui vielä Tshekin presidentti Vaclav Klaus, joka vaati sopimukseen Tshekkiä suojelevia lisäyksiä ennen kuin suostui allekirjoittamaan sen 3.11.2009.

Vaikka kaikki 27 jäsenmaata ovat nyt saaneet sopimuksen ratifioitua ja sopimus astui voimaan joulukuussa 2009,

neuvoston päätökset ja jäsenmaiden yhteinen toiminta -julistukset (Joint Actions). Esimerkiksi EU:n nopean toiminnan joukkoja on kehitetty Eurooppa-neuvostoissa ilman sopimusmuutoksia, joten Lissabonin sopimuksen maininta nopean toiminnan joukkojen kehittämisestä osana ns. pysyvää rakenteellista yhteistyötä merkitsee käytännössä vain nykytilanteen kodifointia.

vie muutosten toimeenpaneminen ja uusien käytäntöjen juurtuminen oman aikansa. Sopimuksen lopullisia vaikutuksia voidaan arvioida vasta sitten kun uudet käytännöt on saatu toimimaan. Kuitenkin myös vasta hahmotumassa olevien sisältöjen tarkastelu on tärkeää, koska nykytila antaa viitteitä EU:n odotettavissa olevasta turvallisuuspoliittisesta suunnasta ja painoarvosta. Toisaalta Lissabonin meneillään oleva rakenteiden muotoutumisvaihe tarjoaa pienellekin jäsenvaltiolle tärkeitä kansallisia vaikutusmahdollisuuksia, mikäli niihin halutaan tarttua.

### **Keskeisimmät uudistukset turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla**

#### *EU:n vaikuttavuuden tehostaminen*

Lissabonin sopimus tarjoaa hyvän pohjan unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuden ja tehokkuuden edistämiseen, ja siten EU:n toimien vaikuttavuuden parantamiseen. EU:n kansainvälispoliittisen roolin vahvistamiseen antavat välineitä mm. unionin pilariaon poistuminen sekä kaksi uutta korkean tason toimijaa: ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja sekä Eurooppa-neuvoston pysyvä puheenjohtaja.

Ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja tulee johtamaan Euroopan ulkosuhdehallintoa (EUH, englanniksi *European External Action Service* EEAS), joka koostuu neuvoston ja komission virkamiehistä sekä jäsenvaltioiden ulkoasiainhallintojen henkilöstöstä. EUH:n rakenne ja tehtävät ovat vielä osin määrittelemättä, mutta se toimii joka tapauksessa unionin ulkosuhteiden asiantuntijaelimenä ja sillä on merkittäviä tehtäviä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Kyse ei ole uuden toimielimen luomisesta, vaan olemassa

olevien resurssien uudelleen organisoinnista ja yhteistyön tiivistämisestä. Neuvoston sihteeristöstä EUH:oon sijoitetaan ulkosuhdepääosaston ja sotilasesikunnan, tilannekeskuksen, ns. siviilioperaatioesikunnan (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC) sekä tulevan kriisinhallinnan suunnittelun pääosaston (Crisis Management and Planning Directorate, CMPD)<sup>5</sup> tehtävät, mikä tarkoittaa YTPP-rakenteiden säilymistä yhtenä kokonaisuutena.

Korkea edustaja toimii kahdessa tehtävässä, sillä hän hoitaa paitsi EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa neuvoston valtuuttamana myös ulkosuhteita komission varapuheenjohtajana. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan hoitajana hän toimii myös EU:n jäsenvaltioiden ulkoasiainministerien kokousten puheenjohtajana ja osallistuu ehdotuksillaan politiikan valmisteluun. Lisäksi hän edustaa unionia ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevilla kansainvälisillä foorumeilla. Vastaavasti Eurooppa-neuvoston uuden pysyvän puheenjohtajan odotetaan helpottavan jäsenmaiden päätöksentekoa ja tuovan siihen jatkuvuutta.

EU saattaa saada korkean edustajan ja unionin edustustoverkoston<sup>6</sup> ansiosta lisää painoarvoa kyetessään edustautumaan yhtenäisempänä toimijana. Uudistukset antanevat edellytyksiä unionin kansainvälispoliittisen roolin kohottamiseen ja kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistamiseen komission, neuvoston sihteeristön ja jäsenmaiden asiantuntemuksen yhteen saattamisen

<sup>5</sup> CMPD:n tavoitteena on edistää ja optimoida EU-kriisinhallinnan kokonaisvaltaista strategista suunnittelua.

<sup>6</sup> Edustustoverkosto koostuisi nykyään komission alaisuudessa toimivasta noin 130 delegaatiosta kolmansissa maissa ja kansainvälisissä järjestöissä.

kautta. Käytännössä Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan ja ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan täsmällinen rooli on edelleen määrittelemättä. Siksi uusien virkojen hoitajat, belgialainen Herman van Rompuy ja brittiläinen Catherine Ashton tulevat oman toimintansa kautta merkittävässä määrin muokkaamaan virkojensa tulevaa painoarvoa.<sup>7</sup>

Kansainvälisen vaikuttavuutensa kasvattamiseksi EU pyrkii edustautumaan myös kansainvälisissä järjestöissä. Tämä kuitenkin edellyttää käytäntöjen tarkentumista, sillä tällä hetkellä se onnistuu vain sellaisissa järjestöissä, joissa valtiot ovat osallistujia eivätkä jäseniä. Esimerkiksi YK:ssa EU voi saada ainoastaan tarkkailijastatuksen, sillä YK:n varsinaisia jäseniä voivat olla vain valtiot.<sup>8</sup> Mikäli EU:n asemaa vahvistetaan, myös muut YK:n piirissä toimivat alueelliset organisaatiot tulevat todennäköisesti vaatimaan yhtäläistä kohtelua. Lissabonin sopimuksen myötä EU:n jäsenmaat voivat kuitenkin korkean edustajan johdolla koordinoida kantojaan entistä tiiviimmin eri organi-

<sup>7</sup> Ulko- ja turvallisuuspoliittisten uudistusten lisäksi Lissabonin sopimus sisältää joukon yleispoliittisia säädöksiä, joiden päämääränä on tehostaa laajentuneen unionin päätöksentekoa eri politiikan aloilla. Keskeisiä näistä ovat uusien politiikan alojen liittäminen määränemmistöperiaatteen piiriin, jäsenmaiden äänivallan uudistus, pyrkimys komissaarien määrän vähentämiseen sekä EU:n julistaminen oikeushenkilöksi. Toisaalta muutamilla sopimuksen pykälillä on pyritty myös lähentämään unionia kansalaisiin, mm. vahvistamalla Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien asemaa, sopimalla unionin perusoikeuskirjasta sekä luomalla mahdollisuus unioninlaajuiseen kansalaisaloitteeseen.

<sup>8</sup> YK:n turvallisuusneuvoston vakituiset jäsenet Britannia ja Ranska eivät ole viestittäneet aikovansa luopua paikoistaan EU:n hyväksi. Toisaalta 2-3 paikan vaihtaminen yhteen ei olisi myöskään EU-maiden intressien mukais- ta.

saatioissa, kuten Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyj:ssä ja YK:ssa. Yhtäältä koordinoitujen kannat sitovat yksittäisiä jäsenvaltioita, toisaalta tämä lisää myös pienen maan vaikuttavuutta, mikäli asioiden valmisteluvaiheessa ollaan aktiivisia ja omia näkemyksiä saadaan sisällytettyä unionin yhteiseen kantaan.

### *Avunantovelvoite*

Lissabonin sopimus tuo jäsenmaiden keskinäistä avunantoa hyökkäystilanteessa koskevan määräyksen unionin perussopimukseen. Sopimuksen avunantovelvoitteesta (SEU 28a art7) todetaan seuraavaa:

*"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. Tämän alan 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."*

Avunantovelvoite sitoo kaikkia jäsenmaita aseellisen hyökkäyksen tapahtuessa ja lausekkeen mukaisesti myös Suomen tulisi olla valmis auttamaan muita EU-maita tarpeen tullen.<sup>9</sup> EU-jäsenmaahan kohdistuva sotilaallinen hyökkäys on vallitsevassa turvallisuus-

<sup>9</sup> Puhekielessä lauseketta on kutsuttu myös ns. EU:n turvatakuiksi, mutta tämä käsite on josakin määrin harhaanjohtava koska "turvatakuu" -sana ei esiinny EU:n virallisissa asiakirjoissa.



poliittisessa tilanteessa varsin epätodennäköinen, mutta velvoitteella EU viestittää jäsenmaiden välisestä solidaarisuudesta. Lisäksi voidaan ajatella, että poliittinen konteksti voisi antaa aiheita velvoitteen joustavampiin tulkintoihin esimerkiksi turvallisuuspoliittisen tilanteen kiristyessä tai jonkun jäsenmaan joutuessa ei-sotilaallisten aggressioiden kuten tietoverkkohyökkäysten tai energiatoimitusten katkaisun kohteeksi.<sup>10</sup>

Avunantovelvoite on luonteeltaan ennen kaikkea poliittinen julistus, joten sen sotilaallisesta merkityksestä ei pidä antaa liian pitkälle menevää kuvaa. Avunantovelvoite on luonteeltaan puhtaasti jäsenmaiden välinen sitoumus, sillä unionille tai sen toimielimille ei nimenomaisesti anneta mitään roolia velvoitteen toimeenpanossa. EU:lla ei ole valmiusjärjestelmiä tai kykyä puolustussuunnitteluun, eikä näitä olla avunantovelvoitteen perusteella luomassa. Se ei siten ole verrattavissa esimerkiksi Naton artikla 5:een. EU:n 27 jäsenmaasta 21 kuuluu Natoon ja nämä maat ovat ilmaisseet järjestäneensä puolustuksensa Naton kautta. Suurimmalla osalle EU-maista avunanto tai avun vastaanottaminen tapahtuisi siis todennäköisesti hyödyntämällä olemassa olevia Naton rakenteita ja toimintamalleja. Avunantovelvoite ei siten perustu EU:n yhteiseen järjestelmään, joka aktivoitaisiin jäsenmaiden yksimielisellä päätöksellä. Kriisitilanteessa yksittäiset jäsenmaat antaisivat sotilaallisen hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle maalle apua YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. On myös tärkeää huomata, että EU:n avunantovelvoite jättää avoimeksi tavan, jolla jäsenmai-

den tulee tukea hyökkäyksen kohteeksi joutunutta valtiota. Velvoitteen tulkitaan vaikuttavat ratkaisevasti poliittinen ja sotilaallinen konteksti sekä vallitsevat olosuhteet. Kuitenkin EU:n luonne laaja-alaisena turvallisuusyhteisönä merkitsee, että tarjottava apu on ymmärrettävissä pelkkiä sotilaallisia välineitä laajemmaksi.

Avunantovelvoitteen voimaantulolla ei ole välittömiä vaikutuksia unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jakoon, unionin toimielinjärjestelmään tai menettelytapoihin.<sup>11</sup> Mikäli avunantovelvoitteen yhteyttä EU:n toimielinjärjestelmään tullaan arvioimaan, on Suomessakin kartoitettava mahdollisesti tarkennetun velvoitteen merkitys sotilaallisesta näkökulmasta. Lissabonin sopimuksen voimaanastumisen yhteydessä päähuomio on kuitenkin kiinnitynyt rakenteellisten muutosten toteuttamiseen ja toimintatapojen uudistamiseen, eikä avunantolauseketta ole käsitelty.

Suomessa avunantovelvoitteen kansallinen toimeenpano edellyttäisi muutoksia ainakin puolustusvoimista annettuun lakiin, jos avun vastaanottoon ja antamiseen liittyvä voimakeinojen käyttö halutaan ottaa huomioon. Puolustusvoimista annetun lain 4 § sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä soveltuu vain Suomen alueen, kansan elinmahdollisuuksien ja valtiojohdon toimintavapauden sekä laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustukseen. Toisaalta 12 §:ssä säädetty apu toiselle valtiolle sisältää avunannon terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman

<sup>10</sup> On huomattava, että avunantovelvoitteen soveltamisalaa rajoittaa yhteisvastuulauseke, jota sovelletaan terrori-iskun tai sen uhan, luonnonkatastrofin tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden yhteydessä.

<sup>11</sup> Ks. Teija Tiilikainen (2008): Selvitys Euroopan unionin Lissabonin sopimukseen sisältyvästä keskinäisen avunannon velvoitteesta. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/2008.

johdosta, mutta se ei sisällä mahdollisuutta käyttää voimakeinoja.

### *Yhteisvastuulauseke*

Yhteisvastuulauseke (SEUT 188r) velvoittaa unionin ja sen jäsenvaltiot toimimaan yhteisvastuun hengessä, mikäli jäsenvaltio joutuu terrori-iskun tai sen uhan taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Lausekkeen mukaan unioni ottaa tällaisessa tilanteessa käyttöön kaikki käytettävissään olevat välineet, mukaan lukien jäsenvaltioiden unionin käyttöön asettamat sotilaalliset voimavarat.<sup>12</sup> Yhteisen toiminnan päämääränä voi olla terrorismin uhan torjuminen jäsenvaltioiden alueella, demokraattisten instituutioiden ja siviiliväestön suojeleminen mahdollisilta terrori-iskuilta tai avun antaminen jäsenvaltiolle tämän poliittisten elinten pyynnöstä terrori-iskun taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden tapahtuessa.

Yhteisvastuulauseketta on voitu soveltaa terrorismin osalta jo vuoden 2004 Madridin terrori-iskujen jälkeen annettun solidaarisuusjulistuksen perusteella, mutta Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan sen soveltamisala on laajentunut myös luonnon ja ihmisen aiheuttamiin suuronnettomuuksiin. Lausekkeella siis pyritään vahvistamaan unionin sisäistä turvallisuutta ja korostamaan viranomaisyhteistyön tärkeyttä. On huomattavaa, että yhteisvastuulausekkeen myötä EU-sopimuksessa todetaan

<sup>12</sup> Yhteisvastuulauseke poikkeaa avunantovelvoitteesta, sillä se luo paitsi jäsenmaiden välisen velvoitteen myös toimivallan EU:lle. Lausekkeen mukaisesti jäsenvaltioiden on autettava jonkin lausekkeen soveltamisalaan kuuluvan tapahtuman kohteeksi joutunutta jäsenvaltiota, mikäli tämä pyytää apua. Ks. Teija Tiilikainen (2008): Selvitys Euroopan unionin Lissabonin sopimukseen sisältyvästä keskinäisen avunannon velvoitteesta.

ensimmäistä kertaa, että jäsenvaltioiden sotilaallisia voimavaroja voidaan käyttää myös unionin alueella eikä vain kriisinhallintatehtävissä EU:n rajojen ulkopuolella.

Yhteisvastuulauseke kattaa ensisijaisesti siviilitoimintoja, kuten poliisi- ja pelastusyhteistyötä. Lausekkeessa mainitaan kuitenkin myös sotilaallisten voimavarojen käyttö, joten myös puolustushallinnon on varauduttava sen mahdolliseen soveltamiseen. Sotilaallisten voimakeinojen käyttö koskisi terrorismin vastaista toimintaa lähinnä silloin, kun terroristit olisivat varustautuneet vahvoilla suoja- ja hyökkäysvälineillä, joiden torjumiseksi poliisin käytössä olevat voimakeinot eivät riitä.

Yhteisvastuulausekkeen sisältämän avun antaminen toiselle valtiolle voi edellyttää esimerkiksi sotilashenkilöstön, lääkintämateriaalin ja kuljetuskaluston lähettämistä. Kyseeseen voi tulla myös puolustusvoimien joukkojen lähettäminen toisen EU-maan alueelle muun muassa tulvien torjumiseen, metsäpalojen sammuttamiseen ja evakuoitien tukemiseen. Näiden lisäksi luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden, kuten tulvan, öljypäästön, kemiallisen tehtaan räjähdysten, veden saastumisen, maanjäristyksen tai ydinpäästön, jälkihoitoon saatetaan tarvita henkilöstö- ja materiaalitukea. Lähialueella tapahtuneet onnettomuudet saattavat vaatia puolustusvoimien resurssien käyttöä, sillä esimerkiksi laaja öljyonnettomuus tai aluksen joutuminen merrihätään toisen valtion aluevesillä voivat olla tilanteita, joissa myös puolustusvoimat ovat mukana öljyntorjuntatehtävissä tai etsintä- ja pelastustehtävissä.

Suomessa yhteisvastuulausekkeen mukaisen toiminnan on katsottu unionin



sisäisenä toimintana pääsääntöisesti jäävän sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain soveltamisalan ulkopuolelle. Uudessa puolustusvoimista annettussa laissa puolustusvoimien tehtäviin on lisätty yhteisvastuulausekkeen tyyppiset kansainväliset avunantotehtävät ilman mahdollisuutta käyttää voimakeinoja.<sup>13</sup> Voimakeinojen käyttäminen avun antamisessa edellyttäisi puolustusvoimista annetun lain muuttamista tai yhteisvastuulausekkeen toimeenpanoa koskevan erillislain säätämistä. Lisäksi yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpano edellyttää sopimista henkilöstön palvelussuhteen ehdoista normaalin virkaehtosopimusjärjestelmän mukaisesti. Myös puolustusvoimien henkilöstöä koskeviin säännöksiin on mahdollisesti tehtävä muutoksia. Ensisijaisesti tehtävissä tulee käyttää henkilöitä, jotka ovat ura- ja henkilöstösuunnittelua toteutettaessa ilmoittaneet halukkuutensa näihin tehtäviin. Kyseinen henkilöstö olisi edelleen virkasuhteessa puolustusvoimiin, ja palvelussuhteen ehdot määräytyisivät virkaehtosopimusjärjestelmässä sovitun mukaisesti. Työntekijällä on kuitenkin oikeus pidättäytyä työstä, josta aiheutuu vakavaa vaaraa työntekijän hengelle tai terveydelle.<sup>14</sup>

Nykyinen asevelvollisuuslaki mahdollistaa, että varusmiespalvelusta suoritettava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voidaan määrätä lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille, esimerkiksi jos hän osallistuu nimenomaisen suostumuksensa mukaisesti virka-apuosastoon, jonka tehtävänä on antaa virka-apua Suomen rajojen ulkopuolella. Laki kuitenkin asettaa rajoituksia varusmiesten ja reserviläisten käytölle vaarallisissa tehtävissä, sillä pelastustehtävässä tai virka-apua annettaessa he eivät saa osallistua vaarallis-

ten henkilöiden kiinniottamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eivätkä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.<sup>15</sup>

### *Sotilaallisten suorituskykyjen kehittäminen*

EU-jäsenvaltioiden sotilaallisten suorituskykyjen puute on monelta osin ollut keskeinen vaje unionin työkalupakissa. EU ei selviä Lissabonin sopimuksessa itselleen asettamista velvoitteista: avunantovelvoitteesta, yhteisvastuulausekkeesta ja laajennetuista Petersbergin tehtävistä ilman jäsenvaltioiden nykyistä vahvempaa ja tiiviimmin integroitua sotilaallista kykyä. Vuonna 2004 perustettu Euroopan puolustusvirasto (englanniksi European Defence Agency, EDA)<sup>16</sup> tehostaa jo osaltaan voimavaroja sitouttamalla jäsenvaltioita sotilaallisten suorituskykyjensä kehittämiseen, joskin myös EDA:n ohjelmien ulkopuolelle jääminen on mahdollista. Lissabonin sopimuksessa EDA saa ensimmäisenä eurooppalaisena virastona maininnan EU:n perussopimukseen, jolloin sen asema vahvistuu juridisesti EU:n sisällä. Onnistuakseen EDA tarvitsee työlleen jäsenmaiden täyden tuen, sillä viime kädessä sitoutuminen

<sup>15</sup> Asevelvollisuuslaki 1438/2007, 78§.

<sup>16</sup> Käytännössä Euroopan puolustusviraston tehtävät on jaettavissa kahteen. Ensinnäkin tavoitteena on parantaa eurooppalaisia sotilaallisen kriisinhallinnan suorituskykyjä. Tähän pyritään kehitys- ja hankintaohjelmilla, jotka tukevat kriisinhallintaoperaatioissa tarvittavien joukkojen suoriutumista tehtävistään. Toiseksi tavoitteena on osallistua EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistamiseen, mikä sisältää esimerkiksi Euroopan puolustusvälinemarkkinoiden kehittämisen, mikä luonnollisesti koskee myös muita puolustuksen aloja kuin kriisinhallintaa. Ks. Aalto, Laaksonen, Ojanen, Ruutu, Tiilikainen: EU:n tiivistyvä puolustus – Euroopan puolustusvirasto (2009) s. 30.

<sup>13</sup> Laki puolustusvoimista 551/2007, 12§.

<sup>14</sup> Työturvallisuuslaki 738/2002, 23§.

lähtee jäsenmaista ja vaatii investointeja.

EU:n sotilaallisen kriisinhallintakyvyn kehittämiseksi Lissabonin sopimus sisältää määräykset ja pöytäkirjan koskien ns. pysyvää rakenteellista yhteistyötä. Ajatuksena on antaa halukkaille ja kyvykkäille jäsenvaltioille mahdollisuus edetä nopeammin sotilaallisten suorituskykyjen kehittämistyössä, jolloin niiden oletetaan sitoutuvan tiiviimmin voimavarojensa kehittämiseen.<sup>17</sup> Pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön sisältyy myös sitoumus, että jäsenmailla on viimeistään vuonna 2010 valmiudet antaa EU:n käyttöön nopean toiminnan joukkoja, mutta tämä tavoite saavutettiin jo taisteluosastojen<sup>18</sup> myötä. Sopimuksen voimaantuloa odotellessa innostus pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön on hiipunut, sillä enemmistö jäsenmaista ei ole halukas käynnistämään sitä ainakaan so-

<sup>17</sup> Lissabonin sopimuksen mukaan pysyvän rakenteellisen yhteistyön voivat aloittaa jäsenvaltiot, joiden sotilaalliset voimavarat täyttävät korkeammat vaatimukset ja jotka ovat tehneet keskenään tiukempia sitoumuksia suorittaakseen vaativimpia tehtäviä. Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamisopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, HE 23/2008 s. 158. Lisäksi Lissabonin sopimuksessa ajatus ns. tiiviimmästä yhteistyöstä (enhanced cooperation) laajennetaan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalle. Tiiviimpi yhteistyö edustaa eräänlaista viimeistä keinoa integraation jatkamiseksi sellaisessa tilanteessa, että unionin päätöksentekoprosessi ajautuisi umpikujaan. Silloin halukkaat jäsenvaltiot voivat edetä omaan tahtiin ja/tai asettaa omia tavoitteita Ks. Art. 20(2) SEU.

<sup>18</sup> EU:n taisteluosastot ovat olleet täydessä toimintavalmiudessa vuoden 2007 alusta lähtien. EU:lla on siten ollut kyky käynnistää lähes samanaikaisesti kaksi nopean toiminnan operaatiota. Toistaiseksi taisteluosastoja ei kuitenkaan ole käytetty operaatioissa.

pimuksen voimaantumisen ensivaiheissa, osa jäsenmaista on jopa kyseenalaistanut sen tarpeellisuuden. Sopimus ei ole täsmällinen yhteistyön sisällöstä, joten ennen yhteistyön käynnistämistä jäsenmaiden olisi määriteltävä selkeästi sen tavoitteet, osallistumisen kriteerit<sup>19</sup> sekä EDA:lle annettava rooli. Joka tapauksessa voidaan ajatella, että mikäli pysyvä rakenteellinen yhteistyö päätetään käynnistää, sen tulisi tuottaa konkreettisia tuloksia eli lisätä kriisinhallintaoperaatioissa käytettävien joukkojen määrää ja parantaa niiden suorituskykyä. Lausekkeiden ja pöytäkirjan täytäntöönpano on vaikea ja haasteellinen prosessi, mikä osaltaan hillitsee jäsenmaiden halukkuutta käynnistää yhteistyötä – etenkin kun aiemmin pelättyä yksimielisyysvaatimuksen aiheuttamaa pysähtymistä YTPP:n kehityksessä ei ole tapahtunut. Pysyvää rakenteellista yhteistyötä koskeva tilanne on hyvä esimerkki siitä, miten vaikeaa perussopimuksiin tehtävillä muutoksilla on pysyä nopeasti kehittyvän yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tahdissa.

EU:n kriisinhallintakyvyn kehittäminen on välttämätöntä jotta unioni kykenisi suorittamaan itselleen asettamansa tehtävät. Näennäisesti 27 EU-maalla on valtaisa sotilaallinen potentiaali: ne

<sup>19</sup> Alustavassa keskustelussa pysyvän rakenteellisen yhteistyön mahdolliseksi kriteereiksi on esitetty esim. toimintavalmius puolustusmaterიაalin osalta, joukkojen liikuteltavuus ja sitoutuminen operaatioihin. Suomen näkökulmasta numeroihin perustuvat kriteerit, kuten puolustusbudjetin osuus BKT:sta, eivät ole kannatettavia, vaan olisi korostettava sitoutumisperustaisia ja toiminnallisuutta arvioivia kriteerejä. Mikäli osallistumisen kriteerit määritellään liian tiukasti, vaarana on yhteistyön ulkopuolelle jäävien jäsenmaiden passivoituminen. Pääskriteerejä olennaisimpia ovat sitoumukset tulevaan kehitystyöhön ja siitä saatavat tulokset. Lisäksi työn on oltava kaikille avointa ja yhteistyön käynnistämisestä on päätettävä yhteisesti.

käyttävät puolustukseen yhteensä noin 200 miljardia euroa vuodessa ja niiden asevoimissa palvelee noin kaksi miljoonaa sotilasta. Näistä joukoista kuitenkin vain vajaa viidesosa on koulutettu ja varustettu niin, että niitä voidaan käyttää kansainvälisiin tehtäviin. Näistä noin 400 000 yhteistoimintakelpoisesta sotilaasta on nopeasti käyttöön saatavissa vain noin 50 000, josta valtaosa on muutamien sotilaallisesti kyvykkäimpien jäsenvaltioiden joukkoja. Kriisinhallintaoperaatioihin kuuluvat rotaatioperiaatteet pakollisine valmistautumis- ja lepojaksoineen vielä vähentävät aidosti käytettävissä olevien joukkojen määrää. Lisäksi samat joukot on tyypillisesti osoitettu myös esim. YK:n tai Naton käyttöön mahdollisessa kriisitilanteessa. Edelleen on todettava, että jäsenmailla on mittavia puutteita monissa kriisinhallinnan kannalta keskeisissä suorituskyvyissä, kuten kuljetuskyvyssä, ilmatankkauksessa sekä johtamis- ja viestijärjestelmissä. EU-jäsenmaiden asevoimien varustus ja koulutus eivät siis suurelta osin sovellu EU:n itselleen asettamiin tehtäviin.<sup>20</sup> Jotta unionin kriisinhallintakykyä saataisiin tehostettua, jäsenmaiden on oltava aktiivisia ja innovatiivisia sekä sitouduttava tarvittaviin investointeihin.

Yhteisvastuulauseke ja avunantovelvoite haastavat pohtimaan, mitä suorituskykyvaatimuksia nämä sitoumukset tuovat. Jos unionissa käytännössä sitoudutaan EU-maiden solidaarisuuden vahvistamiseen, on silloin myös kehitettävä toiminnan vaatimia suorituskykyjä. Kehittämisessä olisi huomioitava toiminta unionin alueen sisä- ja ulkopuolella sekä tässä toiminnassa tarvittavat niin siviili- kuin sotilaalliset suori-

tuskyvyt. Avunantovelvoitteen osalta jäsenmaiden turvallisuus- ja puolustuspoliittiset linjaukset saattavat asettaa rajoitteita ajatuksille suorituskykytyön, mukaan lukien EDA:n toiminnan, laajentamisesta, sillä esimerkiksi Irlanti vastustaa kaikkea yhteiseen puolustukseen viittaavaa.<sup>21</sup> Toisaalta rajanveto on usein tulkinnanvaraista, jolloin vaikkapa yhteisen meritilannekuvan parantamista voidaan, tulkinnasta riippuen, pitää meriturvallisuuden edistämisenä, rajavalvontana tai alueellisen puolustuksen yhtenä ulottuvuutena.

EDA:n toiminta on rajattu vain sotilaallisiin suorituskykyihin, samoin pysyvä rakenteellinen yhteistyö. Mikäli suorituskykyjä halutaan kehittää kokonaisvaltaisesti ja synergiat hyödyntäen, jäsenmaiden on arvioitava mahdollisuuksia kehittää sekä siviili- että sotilaallisia suorituskykyjä nykyistä koordinoitummin ja tiiviimmässä yhteistyössä, jopa samassa virastossa. Merkittäviä yhteisiä liittymäpintoja on mm. logistiikan, turvallisuuden, verkostokeskeisyyden ja koulutuksen aloilla.

<sup>20</sup> N. Witney, *Re-energising Europe's Security and Defence Policy* (2008). European Council on Foreign Relations, <http://ecfr.eu/page/-/documents/ESDP-report.pdf>, s. 59-64.

<sup>21</sup> Lissabonin sopimuksen mukaan neuvosto tekee yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevat päätökset yksimielisesti korkean edustajan ehdotuksesta tai jäsenvaltion aloitteesta. Vaikka EU:n päätöksiä tullaan tekemään jatkossa aiempaa enemmän määräenemmistöllä, puolustuspoliittiset ja sotilaalliset asiat vaativat jatkossakin yhteispäätöksen. Uutta tässä on korkean edustajan aloiteoikeus. EDA:ssa päätökset tehdään määräenemmistöllä, tosin jäsenmailla on mahdollisuus vedota nk. hätäjarrupykälään, jolloin päätökset on tehtävä yksimielisesti. Ks. Aalto, Laaksonen, Ojanen, Ruutu, Tiilikainen: *EU:n tiivistyvä puolustus – Euroopan puolustusvirasto* (2009) s. 66.

## Johtopäätöksiä

### *EU:n toimintakyky tehostuu – lopputila edelleen avoinna*

Lissabonin sopimus avaa mahdollisuuksia EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintakyvyn parantamiseen monella tavoin.

Ensinnäkin päätöksenteon tehostamisen, uusien ulkopoliittisten virkojen ja ulkosuhdehallinnon ansiosta sopimus on omiaan lisäämään unionin ulkoisen toiminnan koherenssia. Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehostuminen on tärkeää, koska viime vuosina jäsenvaltiot ovat kehittäneet EU:n sotilaallisia ja siviilikriisinhallintarakenteita ilman, että kehittäminen olisi ollut vuorovaikutussuhteessa niiden ulkopoliittikan yleisen koordinaation kanssa. Pidemmällä aikavälillä EU:n ulkopoliittinen toimintakyky edellyttää kuitenkin sen turvallisuuspolitiikan päämäärien ja keinojen välisen suhteen täsmällisempää muotoilua.

Toiseksi avunantovelvoitteen ja solidaarisuuslausekkeen myötä sopimus lähentää jäsenmaita toisiinsa entistä tiiviimmin myös turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Sopimuksen perusteella jäsenvaltioiden kuuluisi ainakin jollakin tasolla valmistautua tukemaan toisiaan eriasteisissa kriisitilanteissa alkaen luonnononnettomuuksista aina terrori-iskuihin ja erilaisiin aseellisen painostuksen muotoihin. Yhteisvastuulausekkeen myötä unionin turvallisuuspoliittinen toimivalta laajenee ensimmäistä kertaa myös unionin sisälle.

Myös unionin toiminnan hyväksyttävyyden kansalaisten silmissä parantaisi epäsuorasti sen toimintakykyä. Lissabonin sopimus sisältää joukon tähän tähtääviä uudistuksia (mm. kansalais-

aloite, EU:n perusoikeuskirja, pyrkimykset EU-parlamentin vaikutusvallan lisäämiseksi unionin päätöksenteossa), mutta niiden tulevaa painoarvoa on vaikea etukäteen arvioida. Kansalaisten suhtautuminen unioniin näyttää olevan jossakin määrin ristiriitaista, koska EU:n toimivuutta ja imagoa pidetään jäsenmaissa yleisesti melko heikkoina, mutta toisaalta kansalaiset tukevat laajasti unionin roolin laajentamista ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvissa tehtävissä. Unionin uusien ulkopoliittisten virkojen täyttämismenetti jätti avoimuuden osalta vielä melko tavalla parantamisen varaa.<sup>22</sup>

EU:sta voi siis Lissabonin sopimuksen pohjalta kehittyä entistä laaja-alaisempi ja aiempaa tehokkaammin toimiva turvallisuusyhteisö, sillä sopimuksen astuttua voimaan sen turvallisuuspoliittinen välineistö on aikaisempaa kokonaisvaltaisempi ja välineistön käyttö voi nivoutua entistä tiiviimmin osaksi unionin jäsenmaiden ulkopoliittikkaa.

EU:n ulkoisessa vaikuttamiskyvyssä on ongelmia, joihin Lissabonin sopimus ei yksin tuo ratkaisua. Pidemmällä tähtäimellä unionilla olisi oltava kokonaisvaltainen strategia, riittävät suorituskyvyt sekä operaatioiden edellyttämät rakenteet. Lisäksi siviili- ja sotilastoimijoiden yhteistyön tiiviimpi koordinaatio olisi välttämätöntä kokonaisvaltaisen vaikuttamisen tehostamiseksi.

Tänä päivänä EU:n kriisinhallinnassa vallitsee krooninen poliittisen tavoitetasen ja käytettävissä olevien resurssien välinen epäsuhta. Yhtäältä jäsenmailta puuttuu keskeisiä kriisinhallinnassa

<sup>22</sup> Ks. Esim. Eurobarometer 71, *Public Opinion in the European Union* (September 2009) s. 99-100, 122-125, 130-133 ja 147-148 [[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb71/eb71\\_std\\_part1.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_std_part1.pdf) / luettu 29.11.2009].

tarvittavia suorituskykyjä. Merkittävät edistysaskeleet edellyttäisivät monissa jäsenmaissa poliittisesti kipeitä ratkaisuja esim. asevoimien ja kansallisen puolustusvälineellisuuden uudistamisesta. Toisaalta ongelmana on, että halu sitoutua kriisien ratkaisemiseen ja varhaisessa vaiheessa tehty poliittinen sitoumus esimerkiksi YK:n tukemisesta saattavat osoittautua suuremmiksi kuin poliittinen valmius operaatioissa tarvittavien joukkojen ja suorituskykyjen luovuttamiseen.

On ilmeistä, että EU hakee edelleen paikkaansa turvallisuuspoliittisena toimijana. Sen tavoiteltua lopputilaa tai päämäärää ei ole näköpiirissä Lissabonin sopimuksenkaan myötä. Vaikka esimerkiksi mainintaa yhteisestä puolustuksesta on vahvistettu aiempiin sopimuksiin verrattuna, avunantovelvoitteella ja yhteisvastuulausekkeella on edelleen ennen kaikkea symbolinen merkitys. Tulevaisuus näyttää, millaisen käytännöllisen sisällön nämä sitoumukset saavat. Lopulta kyse on jäsenmaiden poliittisesta tahdosta ja kyseessä olevasta tilanteesta eli miten yhtenäinen näkemys jäsenmailla on mahdollisesta uhasta.

*Suomi: jäähyväiset sotilaalliselle liittoutumattomuudelle?*

Kiinnostus ja huoli alueellisten turvallisuusjärjestöjen tarjoamasta turvallisuudesta ovat tyypillisiä juuri Suomen kaltaiselle pienelle liittoutumien ulkopuoliselle jäsenvaltiolle, joka sijaitsee unionin reuna-alueella. Suurille EU-maille kysymys EU:n tuottamasta turvallisuudesta ei ole ensisijainen, eikä myöskään Naton elinvoimaisuus ole niille kohtalonkysymys. Sotilaallisesti liittoutumattomat jäsenmaat Itävalta ja Ruotsi ovat Nato-maiden ja pienten liittoutumattomien ympäröimiä, kun

taas Irlanti sijaitsee Britannian länsipuolella Atlantilla. Uudet liittoutumattomat jäsenmaat Kypros ja Malta ovat Välimerellä. Kaikki muut 21 EU:n jäsenmaata kuuluvat Natoon ja saavat sotilaalliset turvatakuunsa sen kautta.

Lissabonin sopimukseen sisältyvä Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintakyvyn yleinen tehostaminen myötävaikuttaa Suomenkin turvallisuuteen. Avunantovelvoitteeseen kuuluva lupaus ulkopuolisesta avusta kriisitilanteessa lisää Suomen puolustuksen uskottavuutta, vaikka velvoite onkin sisällöltään avoin, tosin EU-turvatakuiden toimeenpano ilman Nato-resursseja ja rakenteita on ongelmallista. Jotta EU-maat kykenisivät panemaan toimeen avunantovelvoitteensa, olisi niiden mitä todennäköisimmin tukeuduttava Natoon. Yhteisvastuulausekkeeseen sisältyvä syventyvä viranomaisyhteistyö puolestaan kytkee meitä entistä tiiviimmin osaksi eurooppalaista turvallisuusjärjestelmää.

Edellä on jo tullut esille, että Lissabonin sopimuksen ulko- ja turvallisuuspoliittiset pykälät sitovat meitä monin tavoin EU-kumppaneihimme. Sopimuksen myötä EU:n valtioliiton kaltaiset ominaisuudet vahvistuvat entisestään. Onkin aiheellista kysyä, voimmeko puhua enää Suomen, tai ylipäätään minäkään EU-jäsenvaltion sotilaallisesta liittoutumattomuudesta tilanteessa, jossa olemme sitoutuneet toisten jäsenvaltioiden yhä monipuolisempaan ja kokonaisvaltaisempaan auttamiseen niin sodan kuin rauhan aikana.

*Puolustusvoimat: valmistauduttava uusiin haasteisiin ja velvoitteisiin*

Lissabonin sopimuksen myötä puolustusvoimien on varauduttava mahdollisiin virka-aputehtäviin sekä avunanto-



velvoitteen mukaiseen avun vastaanottoon ja antamiseen EU-alueella. Puolustusvoimien tulee osaltaan valmistautua paitsi mahdollisiin lainmuutoksiin myös velvoitteiden täytäntöönpanoon ottaen huomioon niiden tuomat vaatimukset mm. materiaalin ja henkilöstön osalta. Selvitettäviä asioita on laajasti, kuten riittääkö nykyinen rauhanajan valmius, millaisia kuljetusjärjestelyjä tarvitaan näiden velvoitteiden hoitamiseen tai millaiset henkilöstön asettamisvelvoitteet olisivat todennäköisiä. Keskeisenä muutoksena henkilöstön osalta on koulutusjärjestelmän kehittäminen vastaamaan uusiin velvoitteisiin ja niiden edellyttämään ammattitaidon laajentamiseen.

Puolustusvoimilla on yhteisvastuulausekkeen edellyttämiä ulkomailla annettavaan virka-apuun liittyviä suorituskykyjä. Näistä pääosa edellyttää henkilöstöä, jolloin suorituskykyjen käyttö on sidottu vapaaehtoisen henkilöstön saatavuuteen. Eri hallinnonalojen virka-apua koskevien suorituskykyjen käytettävyys ulkomailla olisi hyvä kartoittaa viranomaisten kesken ja kehittää toimintatapoja nopean reagoinnin mahdollistamiseksi. Lisäksi olisi selvitettävä, miten johtosuhteet määriteltäisiin ja logistiikka hoidettaisiin ulkomailla. Tärkeää on järjestää riittävä harjoittelu sekä kotimaassa että ulkomailla, jotta virka-aputehtävien hoitaminen hoituu yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa kriisitilanteissa. Suomessa yhteistyö viranomaisten kesken on toiminut hyvin, joten harjoitukset tarjoavat myös mahdollisuuden jakaa hyväksi havaittuja käytäntöjä muiden maiden kesken.

Avunantolausekkeella ei ole suoranaista vaikutuksia Suomen sotilaalliseen varautumiseen niin kauan kuin se ei heijastu unionin yhteisessä valmiusjärjes-

telmässä tai puolustussuunnittelussa. Jos EU:n toimielinjärjestelmään ryhdytään suunnittelemaan muutoksia tai avunantovelvoitetta ryhdytään muuten konkretisoimaan, tulee puolustusvoimien huomioida velvoitteen sotilaallinen merkitys ja sen edellyttämät suorituskyvyt.

Tehokas tiedonkulku ja vaikuttaminen asioiden valmisteluvaiheessa ovat erityisen tärkeitä pienelle jäsenmaalle, joten puolustusvoimien tulisi pyrkiä saamaan edustajiaan EU:n keskeisiin sotilastehtäviin. Tällaisia keskeisiä tehtäviä on esimerkiksi kriisinhallinnan suunnittelun pääosastossa, EU:n sotilasesikunnassa, tilannekeskuksessa, Euroopan unionin satelliittikeskuksessa ja Euroopan turvallisuus- ja puolustusakatemiassa.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, ettei Lissabonin sopimus tuo puolustusvoimille uusia tehtäviä nykyisten kolmen laissa määritellyn tehtävän, Suomen sotilaallisen puolustamisen, muiden viranomaisten tukemisen ja kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisen lisäksi. Kuitenkin sopimuksen säädökset koskettavat eri tavoin näitä kaikkia tehtäviä. Keskeistä on arvioida yhtäältä sitä, miltä osin puolustusvoimien tulee kyetä toimimaan Suomen rajojen ulkopuolella ja millaisissa tehtävissä ja toisaalta sitä, miten yhteisvastuulausekkeeseen ja avunantovelvoitteeseen sisältyvän avun vastaanottaminen kriisitilanteessa järjestettäisiin. Puolustusvoimilla on hyvä tekninen valmius avun vastaanottamiseen ja kyky tukea myös muita viranomaisia, mutta esimerkiksi tarvittavien sopimusjärjestelyjen on oltava kunnossa. Julkisuudessa on toistaiseksi kiinnitetty huomiota erityisesti avunantolausekkeeseen, mutta puolustusvoimien näkökulmasta keskeisimpiä asioita käy-



tännössä ovat EU:n rakenteissa tapahtuvat muutokset. Myös virka-apupyynnö lähialueelta saattaa konkretisoida yhteisvastuulausekkeen tuomat velvoitteet ja vaatia toimia puolustusvoimilta.

## **Abstract**

### **Cooperation, Assistance and Solidarity? The Security Political Implications of the Lisbon Treaty**

The Lisbon Treaty, which entered into force on 1 December 2009, introduces several amendments to the European Union's Common Foreign and Security Policy. Overall, it seeks to strengthen the foreign policy coherence of the EU member States, to develop EU crisis management capabilities and to prepare for various kinds of security threats. Its major provisions include a mutual assistance obligation among Member States, and a solidarity clause obliging the Member States to extensive cooperation should one of them become a victim of a terrorist attack or of a natural or man-made disaster.

From the point of view of the Finnish Defence Forces, the Lisbon Treaty provisions create both new opportunities and new responsibilities. In particular, the Defence Forces should prepare to play its role in the execution of the Treaty. The mutual assistance and solidarity clauses require the attention of the Defence Forces, especially in questions related to the necessary capabilities and possible changes in national legislation.

The significance of the Lisbon Treaty remains still open in many respects. However, it is evident that it will entail increasing demands for individual Member States. Therefore, it would be of primary importance for Finland to influence its concretisation in the coming months and years.

## **Kirjoittajista**

YTT Tommi Koivula työskentelee erikoistutkijana Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksella. Hänen asiantuntemuksensa painottuu Euroopan unionin turvallisuuskysymyksiin sekä kansainvälisen politiikan teoria- ja menetelmäopetukseen. Aikaisemmin hän on työskennellyt tutkijana Tampereen yliopistossa ja Kentin yliopistossa Isossa-Britanniassa.

YTM Krista Salo työskentelee tutkijana Pääesikunnan suunnitteluosastolla, missä hänen tehtäviinsä kuuluvat mm. EU:n yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyvät asiat. Puolustushallinnossa hän on aikaisemmin työskennellyt puolustusministeriön puolustuspoliittisella osastolla erityisasiantuntijana ETPP-tiimissä. Ulkomailla Salo on työskennellyt mm. Itävallan puolustusministeriössä EU-puheenjohtajakauden yhteyshenkilönä ETPP-asioissa sekä Carter Centerissä Yhdysvalloissa asiantuntijana Kiinan kylävaaliprojektissa.

### **Viimeisimmät tässä sarjassa julkaistut:**

(täydellinen lista <http://www.mpkk.fi/fi/tutkimus-opetus/julkaisut/stratl/>)

#### Julkaisusarja 4: Työpapereita (ISSN: 1236-4983)

No 35, 2010

Agilolf Kesselring: The Formation and Role of the Kosovo Security Force

No 36, 2010

Stefan Forss: Russian Military Thinking and Threat Perception – A Finnish View

No 37, 2010

Antti Sillanpää: Uutiset strategian peilinä

Strategian laitos

Maanpuolustuskorkeakoulu

PL 266

00171 HELSINKI

Department of Strategic and Defence Studies

National Defence University

P.O.Box 266

00171 HELSINKI

Tel: 0299 800

E-mail: [strategianlaitos@mil.fi](mailto:strategianlaitos@mil.fi)

Internet: <http://www.mpkk.fi/>