LAUSUNTO

EDUSKUNNAN PUOLUSTUSVALIOKUNTA

SUOMEN PÄÄTÖKSENTEKO EU:N YHTEISVASTUULAUSEKKEEN (SEUT art.222, kohta 1) TOIMEENPANOSSA

Teija Tiilikainen, Ulkopoliittinen instituutti; 15.10.2016

Yhteisvastuulauseke ja sen täytäntöönpano

EU:n yhteisvastuulausekkeen (SEUT art.222) mukaiset avunantotoimet liittyvät terrori-iskuun tai sen uhkaan taikka luonnon tai ihmisen aiheuttamaan suuronnettomuuteen. Lausekkeen mukaan unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat kyseisten uhkien sattuessa yhteisvastuun hengessä. Unioni oikeutetaan artiklan ensimmäisen kohdan mukaan **ottamaan käyttöön kaikki käytettävissään olevat välineet** mukaan lukien jäsenvaltioiden sen käyttöön asettamat sotilaallisen voimavarat. Artiklan toinen kohta velvoittaa lisäksi **jäsenvaltioita antamaan kyseisen uhkan kohteeksi joutuneelle jäsenvaltiolle apua** sen poliittisten elinten pyynnöstä.

EUT-sopimukseen liitetyn yhteisvastuulauseketta koskevan julistuksen (nro 37) mukaan yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanosäännöt määritellään neuvoston päätöksessä muilta osin kuin niiltä, joilla on merkitystä puolustuksen alalla. Näiltä osin täytäntöönpano tapahtuu EUT-sopimuksen 31 artiklan 1 kohdan mukaisesti, eli neuvoston tai Eurooppa-neuvoston yksimielisellä päätöksellä.

Neuvoston 24.6.2014 tekemässä päätöksessä yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanojärjestelyistä säädetään täytäntöönpanon yksityiskohdista muilta kuin puolustuksen kannalta merkityksellisin osin.

Lähtökohdaksi Suomen päätöksentekojärjestyksen arvioinnille tulee siis mahdollisten sotilaallisten välineiden käyttöönoton osalta ottaa se, että asiasta päätetään **neuvoston yksimielisellä päätöksellä**. Sotilaallisten välineiden tarpeellisuutta, mittasuhteita ja luonnetta arvioidaan osana **unionin yhteisten avunantotoimien kokonaisuutta** siten, että komissio ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja arvioivat unionin sotilasesikunnan tuella niiden sotilaallisten voimavarojen kokonaisuutta, joiden turvin kriisiin voidaan parhaiten vastata. Komissio ja korkea edustaja koordinoivat myös muiden kuin sotilaallisten välineiden käyttöä yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanossa.

Suomen päätöksenteko SEUT 222(kohdan 1) täytäntöönpanon osalta

Päätöksen EU:n jäsenmaiden unionin käyttöön luovuttamien sotilaallisten kriisinhallintavälineiden käyttöönotosta yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanon yhteydessä tekee unionin neuvosto. Suomen perustuslain 93§ 2 momentin mukaan **valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.** Valtioneuvoston toimivalta käsittää myös unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kuitenkin niin, että muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin yhteisen ulko-

ja turvallisuuspolitiikan kysymyksiin valtioneuvoston tulee toimia **läheisessä yhteistyössä Tasavallan Presidentin kanssa**.

Suomen kriisinhallintalakia säädettäessä vuonna 2005-06 eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslain 93§ 2 kohdan mukaan päätösvalta Suomen osallistumisesta unionin neuvoston päättämiin kriisinhallintaoperaatioihin olisi kuulunut valtioneuvostolle (PeVL 54/2005 vp). Kun sotilaallista kriisinhallintaa koskevan kansallisen päätöksenteon yhdenmukaisuus haluttiin nostaa etusijalle, ja Tasavallan Presidentin keskeinen rooli päätöksenteossa turvata kriisinhallintapäätöksen taustana olevasta kansainvälisestä organisaatiosta riippumatta, kriisinhallintalaki hyväksyttiin **pysyvänä poikkeuksena perustuslakiin**.

Sama kysymys nousee esiin yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanon osalta sotilaallisten kriisinhallintavälineiden käyttöönottoa koskien. Vastakkain asettuvat tällöin vuoden 2005 keskustelun tavoin Suomen kriisinhallintaa koskevan päätöksenteon yhdenmukaisuustavoite sekä yhteisvastuulausekkeen laaja-alaisuus sekä sen täytäntöönpanon painottuminen muiden kuin puolustuksellisten välineiden alalle. Unionin yhteisten välineiden painopiste olisi todennäköisesti pelastuspalvelumekanismin, rajaturvallisuuden ja terrorisminvastaisen toiminnan alalla. Sotilaallisten voimavarojen käyttö voisi myös tulla kyseeseen pelastuspalvelumekanismin kattamissa rajoissa logistisena ja materiaalisena tukena ilman neuvoston päätöstä (ilman merkitystä puolustuksen alalla).

Sillä perusteella, että yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpano on nimenomaan unionin useista eri välineistä muodostuva toiminnallinen kokonaisuus, jonka suunnittelusta ja koordinoinnista vastaavat unionin toimielimet, tuntuu luontevimmalta keskittää myös **Suomen kansallisen valmistelun ja päätöksenteon osalta toimeenpano valtioneuvoston alaisuuteen**. Toiminta ei sotilaallisten voimavarojen käytön osalta rinnastu luonteeltaan sotilaalliseen kriisinhallintatoimintaan siitäkään syystä, että toiminta tapahtuu unionin omalla alueella lähinnä terrori-iskun ennaltaehkäisevässä tai iskun jälkeisen tilanteen edellyttämässä vakauttavassa roolissa. Vaikka jonkinlaisessa äärimmäisessä tilanteessa on ajateltavissa, että laajempaan konfliktiin voisi liittyä elementtejä, jotka vaativat EU:lta yhtä hyvin yhteisvastuulausekkeen kuin keskinäisen avunannon lausekkeen täytäntöönpanoa saman konfliktin yhteydessä, näyttäisi yhteisvastuulausekkeen käyttö kuitenkin ennen muuta liittyvän tilanteisiin, **joihin ei liity sotilaallista voimankäyttöä tai joissa sotilaat eivät joudu toimimaan äärimmäisen vakavissa olosuhteissa**.

Näillä perusteilla HE 72/2016 olisi yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanoa unionin yhteisten välineiden osalta tulkittava siten, että **valtioneuvosto vastaa myös kriisinhallintavälineiden käyttöönottoa koskevan Suomen kannan valmistelusta ja asiaa koskevasta päätöksestä. EU:n puolustukseen kuuluvana asiana sen ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkitys todennäköisesti edellyttäisi, että asia valmisteltaisiin tiiviissä yhteistyössä Tasavallan Presidentin kanssa**.

Mikäli neuvoston tekemään päätökseen sotilaallisten voimavarojen käytöstä liittyisi sotilaallisen voiman käyttöä, valtioneuvoston olisi kuultava asiassa eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Jos päätös koskee erityisen vaativaa tilannetta, on valtioneuvoston ennen päätöksentekoa kuultava eduskunta antamalla sille asiasta selonteko.