MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Sotataidon laitos
Helsinki
Dosentti, YTT, erikoistutkija Tommi Koivula

LAUSUNTO

28.02.2017

EUROOPAN UNIONIN TURVALLISUUSYHTEISTYÖN KEHITTÄMINEN

Toimeksianto

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta esittää lausunnon Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiasta 1.3.2017. Tähän liittyen allekirjoittaneelta on pyydetty Euroopan unionin turvallisuusyhteistyön kehittämistä koskevaa kirjallista asiantuntijalausuntoa. Pyynnön mukaisesti esitän kunnioittaen näkemyksenäni seuraavaa:

Eurooppalaisen turvallisuusympäristön heikkeneminen

1. Euroopan unionin ulkoinen toimintaympäristö on kuluneiden viiden vuoden aikana muuttunut merkittävästi epäedullisemmaksi. **Arabimaiden** vuonna 2011 käynnistynyt kuohunta näyttää johtaneen pitkäaikaiseen epävakauden tilaan EU:n etelä- ja kaakkoispuolisella alueella. Ilmiöön liittyy myös **Turkin** johdon aikaisempaa varauksellisempi asennoituminen länsimaita kohtaan. Radikalismin nousu ja mahdollisesti laajamittaiset väestönsiirtymät yhdessä oletettavasti jatkuvien talousvaikeuksien kanssa luovat uhkia erityisesti EU:n eteläisten jäsenvaltioiden vakaudelle.

2. Toisaalta Krimin miehityksen myötä Euroopan unionin ja **Venäjän** suhteet ovat huonontuneet nopeasti. Ukrainan kriisi ja siitä seuranneet Venäjää vastaan kohdistetut taloussanktiot näyttävät jatkuvan toistaiseksi, vaikka Venäjän kyvystä ylläpitää konfliktia

pitkään voidaankin esittää erilaisia mielipiteitä. Venäjän johto näyttää pitävän unionin laajentumista ja toimintaa erityisesti entisen Neuvostoliiton alueella uhkana itselleen, vaikka unionin piirissä laajentumista ei tällä tavalla nähtäisikään.

3. Heikentyneet Venäjä-suhteet ja Ukrainan kriisi ovat toisaalta merkinneet hidastumista Yhdysvaltain sotilaspoliittisen painopisteen siirtymisessä Itä-Aasiaan ja Naton toiminnan aktivoitumista itäisessä Euroopassa ja Itämeren alueella. Presidentti **Donald Trumpin** isolationistisia sävyjä saaneet linjaukset hänen presidenttikautensa alussa ovat kuitenkin herättäneet huolta Yhdysvaltain eurooppalaisissa kumppanimaissa. Toisaalta retoriikan lisäksi vain vähän näyttää toistaiseksi muuttuneen USA:n suhteessa Euroopan turvallisuuteen.

4. Unionin sisäisessä dynamiikassa keskeisiä lähivuosien haasteita ovat EU-kriittisten ja kansallismielisten voimien edelleen odotettavissa oleva vahvistuminen monissa EU-maissa ja osin tämän seurauksena jäsenmaiden välisten jännitteiden kasvu ja mahdolliset hajoamistendenssit. Erityisesti **Iso-Britannian** EU -kansanäänestystulos ja maan edessä häämöttävä EU-ero on sysännyt Euroopassa liikkeelle unionin yhteisen turvallisuuspolitiikan (YTPP) tulevia uhkia ja mahdollisuuksia pohtivan keskustelun. Yhtäältä Iso-Britannia on ollut unionin harvoja sotilaallisesti suorituskykyisiä jäsenvaltioita, joka kykenee laajamittaisiin sotilaallisiin kampanjoihin oman alueensa ulkopuolella, mutta toisaalta se on Tony Blairin pääministerikauden jälkeen monin tavoin jarruttanut eurooppalaisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan syventämistä.

5. EU-kriittisen aallon voimakkuutta mitataan lähitulevaisuudessa erityisesti Alankomaiden parlamenttivaaleissa ja Ranskan presidentinvaaleissa keväällä 2017 sekä Saksan liittopäivävaaleissa syksyllä 2017. Yksittäisistä vaalituloksista riippumatta suuria tulevaisuuteen ulottuvia kehityskulkuja näyttävät kuitenkin olevan Euroopan ulkoisen turvallisuusympäristön heikkeneminen, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden tiiviimpi kytkeytyminen toisiinsa sekä poliittinen epävarmuus.

6. Heikentynyt eurooppalainen turvallisuusympäristö ja Brexit-äänestystulos ovat johtaneet tilanteeseen, jossa yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan kohdistuu jäsenvaltioiden keskuudessa poikkeuksellisen suuria odotuksia ja paineita. Yleisesti esitetyn näkemyksen mukaan unioni on tullut jopa tietynlaiseen tienhaaraan: sen täytyy joko määrätietoisesti vahvistaa turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaansa tai sitten hyväksyä ulkoisen ja sisäisen turvallisuusympäristön ja myös unionirakenteiden vähittäinen rapautuminen. Näin kielteinen kehitys eurooppalaisessa turvallisuusympäristössä on johtanut ainakin tilapäiseen eurooppalaisen puolustuskeskustelun aktivoitumiseen ja merkittäviin uusiin aloitteisiin.

7. Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiassa 2017 sivuilla 24–25 esiin nostetut aloitteet heijastavat monin tavoin tätä EU:n jäsenmaissa käytyä viimeaikaista keskustelua. Kesäkuussa 2016 julkistetussa **EU:n globaalistrategiassa** sekä marraskuussa jäsenvaltioille esitellyssä globaalistrategian puolustusulottuvuuden **toimeenpanosuunnitelmassa**[1] nostetaan esille kolme laajaa turvallisuuden osa-aluetta, joihin unionissa haetaan parhaillaan konkretiaa: Euroopan suojelu, tuki kumppanimaiden turvallisuudelle, sekä toiminta kriiseissä ja konflikteissa.

8. Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiassa esiin tuodut EU:n turvallisuusyhteistyön kehittämiskohteet ovat mielestäni relevantteja ja ne muodostavat keskenään johdonmukaisen kokonaisuuden. Muutamissa kohdin (kriisinhallintaoperaatioiden rahoituksen kehittäminen, pysyvä yhteinen operaatioesikunta, EU-Nato yhteistyön tehostaminen) kyseessä on pyrkimys vanhentuneiden tai muuten puutteellisiksi todettujen käytäntöjen ajantasaistamiseksi, muutamissa kohdin taas eurooppalaisen puolustusteollisuuden toimintaedellytysten parantamisesta (puolustusmarkkinoiden kehittäminen, komission esitys eurooppalaisesta puolustusrahastosta). Lisäksi joukossa on joitakin pitkälle tulevaisuuteen vaikuttavia ja unionirakenteita muokkaavia aloitteita, kuten ajatus pysyvästä rakenteellisesta yhteistyöstä. Osa näistä aloitteista merkitsisi toteutuessaan YTPP:n vähittäistä laajenemista tiukasta hallitustenvälisyydestä myös Euroopan komission ja siten ylikansallisen säätelyn piiriin.

[1] Implementation Plan on Security and Defence, 14 November 2016, 14392/16.

9. Ainoa tutkijaa kummastuttanut seikka Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiassa Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan osalta on Lissabonin sopimuksen **avunantolausekkeen** (TEU art. 42.7.) ja **yhteisvastuulausekkeen** (TFEU art. 222) puuttuminen. Avunantolausekkeen mukaan jäsenmaiden on annettava tarvittaessa apua, jos jokin jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan hyökkäyksen kohteeksi, tosin tietyin rajoituksin – avun toimeenpano riippuu jäsenvaltioiden omista päätöksistä ja Nato pysyy edelleen sen jäsenille niiden yhteisen puolustuksen perustana. Yhteisvastuulauseke puolestaan tarkoittaa, että Euroopan unionin jäsenten tulee toimia yhdessä, jos on torjuttava terrorismin uhkaa niiden alueella tai jos sattuu luonnon tai ihmisen aiheuttama suuronnettomuus. Jäsenvaltiot voivat tässä käyttää myös sotilaallisia voimavarojaan.

10. Molemmat lausekkeet ovat potentiaalisesti varsin merkityksellisiä EU-maiden turvallisuuden kannalta, mutta niiden aseman vakiinnuttaminen osaksi eurooppalaista kokonaisturvallisuutta kaipaisi edelleen konkretiaa. Yksikään jäsenvaltio ei ole vielä pyytänyt muilta EU-mailta apua yhteisvastuulausekkeen nojalla. Avunantolauseke aktivoitiin vuonna 2015 ensimmäistä kertaa Ranskan aloitteesta Pariisin terrori-iskujen jälkeen. Vakiintunut arvovaltainen eurooppalainen keskustelu näiden kahden lausekkeen merkityksestä ja niiden toimeenpanon yksityiskohdista vahvistaisi unionia eurooppalaisena turvallisuusyhteisönä.

11. Sotilasliittoon kuulumattomana maana Suomi hyötyisi potentiaalisessa kriisitilanteessa siitä poliittisesta ja käytännön tuesta, jota toiset EU-maat voivat tarvittaessa antaa sotilaallisissa konflikteissa ja erilaisissa sotaa alemmanasteisissa kriisitilanteissa. Niinpä juuri Suomella olisi EU-maiden joukossa erityinen intressi pitää näitä kahta lauseketta EU:n asialistalla ja nostaa niitä määrätietoisemmin esille myös EU-vaikuttamisstrategiassaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tulevaisuuden kannalta tärkeinä ulottuvuuksina.

Yhteenveto

12. EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on tähänastisen historiansa valossa ollut monessa suhteessa pikemminkin taktisen kuin strategisen tason instituutio: sen puitteissa on keskitytty pienehköihin kriisinhallinta-operaatioihin ja melko alhaisen ambitiotason

puolustusteollisuushankkeisiin, vaikka unionissa tehdyt linjaukset 1990-luvulta (mm. Helsinki Headline Goal -tavoitteet) ja Lissabonin sopimus (avunantolauseke ja solidaarisuuslauseke) olisivat mahdollistaneet unionille huomattavasti suuremmankin merkityksen.

13. Toisaalta radikaalit pyrkimykset YTPP:n edistämiseksi tulevat luultavimmin törmäämään varsin perinteisiin rajoitteisiin – Naton asemaan Euroopassa, suvereniteettiin ja rahaan. Vallitsevassakaan tilanteessa esimerkiksi ajatus EU:n yhteisestä puolustuksesta ei ole noussut vakavaan keskusteluun. Jäsenvaltiot eivät nähtävissä olevassa tulevaisuudessa näytä myöskään olevan valmiita luovuttamaan unionille relevanttia ylikansallista päätösvaltaa, vaikka komission rooli tuleekin kasvamaan esimerkiksi puolustusyhteistyön tukijana ja mahdollistajana. Jostain olisi löydettävä myös varat kaikkien ehdotusten toteuttamiseen aikana, jolloin vain muutama jäsenmaa käyttää puolustukseensa vähintään kaksi prosenttia BKT:sta ja näistäkin yksi on eroamassa unionista.

14. Joka tapauksessa valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia ilmentää monin tavoin eurooppalaisen turvallisuuskeskustelun viimeaikaista tendenssiä: sille on ominaista voimistunut pyrkimys EU-alueen konkreettiseen turvaamiseen monipuolisella keinovalikoimalla, YTPP:n vähittäinen leviäminen tiukasta hallitustenvälisyydestä komission toimialojen piiriin sekä myös EU:n sisäisen voimatasapainon muuttuminen Brexit -äänestyksen jälkeen.

15. Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia ilmentää osaltaan eurooppalaisen turvallisuuspoliittisen ambitiotason nousua. Strategiassa kuvatut turvallisuusyhteistyön painopisteet ovat tärkeitä ja Suomen edun mukaisia. Luontevaa ja johdonmukaista kuitenkin olisi, mikäli myös unionissa jo sovitut, mutta edelleen juurruttamista ja konkretiaa kaipaavat keskeiset avunanto- ja yhteisvastuulauseke nostettaisiin mukaan valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiaan.

Helsingissä 28. helmikuuta 2017

Tommi Koivula

Dosentti, YTT, erikoistutkija