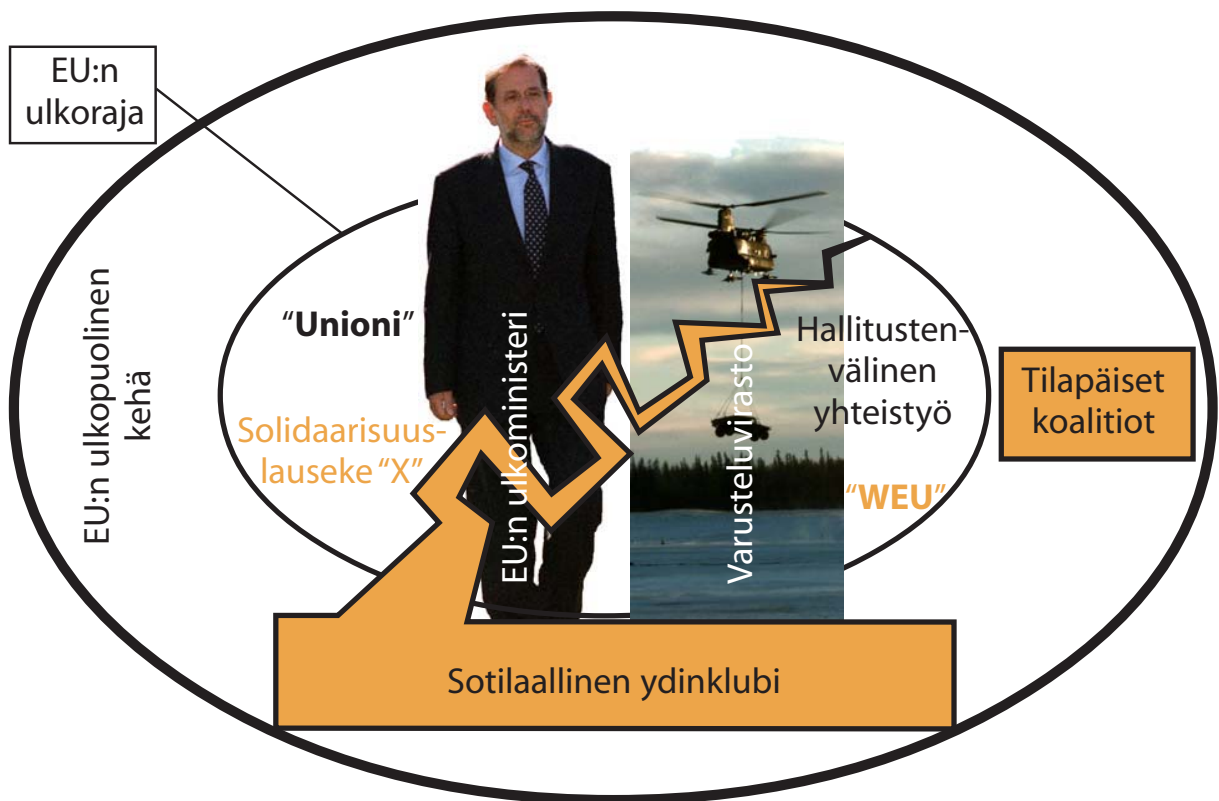


Euroopan Unionille yhteinen puolustus?



Rauhanliiton ja Sadankomitean
turvallisuuspoliittisen työryhmän
keskustelunavaus 13.5.2003

Tiivistelmä

Yhteinen puolustus on väärä vastaus EU:n tulevaisuushaasteisiin

► Tulevaisuuskonventin oli määrä etsiä ratkaisuja unionin tulevaisuusvaihtoehtoihin. Näillä näkymin konventin lopullisessa esityksessä ei esitetä vaihtoehtoja, vaan yksi, monessa kohdin konventin puheenjohtajaan henkilöityvä ratkaisu.

► Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tarvitaan kipeästi laajentuneessa EU:ssa. Samoin unionia tarvitaan maailmanpolitiikassa. Mihinkin tarvitaan yhteistä puolustusta, jota puheenjohtajisto ehdottaa konventin hyväksyttäväksi? Tulevaisuuskeskustelun osallistujien tulisi avoimesti kertoa lähtökohtansa ja ne arvot, joista heidän johtopäätöksensä nousevat. Nyt niistä tosiasiallisesti vaietaan.

► Turvallisuus- ja puolustusasiat saavat perustuslakisopimusluonnoksessa kohtuuttoman painon suhteessa muihin ulkoasioihin. Konventin kaavailema unionin puolustuspolitiikka ei ole avain globaaliin vaikutusvaltaan, vaan rasite ja kompastuskivi.

Rauhanliike ei usko aseisiin. EU:n oma historia on todiste siitä, että yhteistyövaraiset keinot ovat ylivoimaisia rauhaa edistettäessä. Euroopan integraatio käynnistettiin vuonna 1951 rauhanprojektina siirtämällä jäsenmaiden hiili ja teräs yhteiseen hallintaan (Euroopan hiili- ja teräsyhteisö).

► Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan on oltava nimenomaan kaikkien jäsenmaiden yhteistä politiikkaa.

Sitä tarvitaan vahvistamaan unionin hyviä naapuruussuhteita ja monipuolista kanssakäymistä etenkin Venäjän ja EU:n jäsenyyttä hakeneiden maiden kanssa

► Ennen kaikkea unionilla on vastuuta maailmanpolitiikasta, jossa sillä on oltava aktiivinen rooli. Sen jäsenenä on historiallisia suurvaltoja. Jäsenmaiden yhteisillä poliittisilla linjauksilla ja niiden unionin käyttöön antamalla voimavaroilla EU:sta voisi tulla rauhanpoliittinen maailmanmahti.

Se voisi vaikuttaa ratkaisevan myönteisesti Afrikan, Lähi-Idän, Kaakkois-Aasian ja Etelä-Amerikan uhkaaviin konflikteihin. Se voisi toiminnallaan edistää rauhan edellytyksiä ja turvata väestön elinehdot ja ihmisoikeudet konflikteissa. Se voisi antaa tukea demokratian, sosiaalisen turvallisuuden ja avoimen kansalaisyhteiskunnan rakentamiseen sekä sisällissotien jälkeiseen jälleenrakennukseen.

► EU:lla on rooli globaalipolitiikassa. Se on laajennuttuaan maailman laajin samanmielisten valtioiden ryhmä. Syvempi poliittinen integraatio on sekä välttämätöntä että tarpeellista, jotta globalisaatioon voidaan vastata. Unionilla on poikkeuksellinen mahdollisuus vaikuttaa maailman kohtaloihin.

Se voisi olla multilateralismin, monenkeskisyttä ja maailman yhteisyyttä korostavan politiikan edustaja nationalismia vastaan.

Sen yhtenäisyys voisi tukea YK:ta nousemaan alistetusta asemastaan.

EU voi ottaa aloitteen käsiinsä monilla muillakin globaalipolitiikan foorumeilla kuten G8:ssa, OECD:ssä ja suurvaltataapaamisissaan.

Sillä on määrättömän merkittävä asema maailman kauppapolitiikasta päätettäessä.

Se on tunnustettu edelläkävijä ympäristöpolitiikassa.

EU voisi panostaa kansainvälisen oikeuden ja poliittisten ja sosiaalisten ihmisoikeuksien edistämiseen kaikkialla maailmassa. Se on maailman toiseksi suurin kehitysavun myöntäjä ja merkittävä YK-hankkeiden rahoittaja. EU antaa puolet maailman humanitaarisesta avusta, mutta se voisi olla vieläkin tärkeämpi toimija. EU-maiden kyky talouden, aineellisen hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden yhdistämisessä on ollut poikkeuksellisen hyvä.

► Puheenjohtaja d'Estaingin ja puheenjohtajiston nimiin kirjattu esitys ei ole vastaus edellä kuvattuihin haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Esitys on tympeän vanhakantainen ja mielikuvitukseton. Se hakee 1950-luvun sotilasliitoista ratkaisuja 2000-luvun ongelmiin.

Perustuslaillisen sopimusluonnoksen esittäjät peittävät huonosti halunsa rakentaa EU, joka kilpailisi USA:n kanssa.

Rauhanliiton ja Sadankomitean turvallisuuspoliittinen työryhmä on tässä raportissa analysoinut konventin presidiumin esityksen ja EU:n puolustuspolitiikan taustan.

Konventille tehty esitys ei lähde yhteistyöhakuisesta turvallisuus- ja rauhanfilosofiasta. Se ei etsi aktiivisia ratkaisuja eikä se pyri ehkäisemään ristiriitoja vaan korostaa puolustuspolitiikkaa.

Unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkein asia olisi eri tavoin saavutettava sotilaallinen turvallisuus. Rauhan aineelliseksi takeiksi konventti esittää useiden puolustusliittojen perustamista unioniin perustelematta millaisia uhkia vastaan uusia puolustusliittoja tarvittaisiin.

► Unionin puolustuspolitiikka sisältää nykyisin lähinnä rauhanturvatehtävät ja kriisinhallinnan. Sen koneisto on saatu juuri toimintaan. Ensimmäiset kriisinhallintaoperaatiot käynnistettiin tänä keväänä. Konventin puheenjohtajan esitys ei kriisinhallinnalle mitään huomiota. Esitys tähtää sotilaallisempiin tehtäviin ja laventaa ns. Petersbergin tehtäväkenttää voimakkaasti tähän suuntaan.

Rauhanliike katsoo, että unionin puolustuksen olisi edelleen pitäydyttävä kriisinhallintaa ja sen olisi tuettava YK:ta ja ETYJ:iä. Jäsenmaiden solidaarisuus sille on varmistettava.

► Konventin puolustuspoliittiset esitykset ovat keinotekoisia. Kriisinhallinta olisi enää sivumaininta, ja aseelliset puolustusjärjestelyt ikäänkuin itsestäänselvyys.

Siviilikriisinhallinnasta ei ole edes mainintaa. Kuitenkin juuri siinä on vahvin kehittämismahdollisuus humanitaarisen katastrofiavun ohella. Siviilikriisinhallintaa eri muodoissaan tarvitaan, jos unioni aikoo vastata ulkosuhteidensa haasteisiin. Asevoima ei tarjoa vastaavia mahdollisuuksia ja se murentaa unionin pyrkimysten uskottavuuden.

► Unionille esitetään oman yhteisen sisäisen puolustuksen pystyttämistä, vaikka sen jäsenmailla on jo puolustusvoimat. Konventti esittää unionin ryhtyvän kamppailuun myös epämääräistä terrorismin uhkaa vastaan. Terrorismin se näkee sotilaalliseksi uhaksi unionille, ei vakavaksi rikollisuudeksi. Järjestäytynyttä rikollisuutta vastaan on jo olemassa tehokkaita yhteisiä välineitä. Terrorismin vastaisen erityisen puolustusjärjestelmän perustaminen olisi vakava virhe.

Perussopimusluonnos ei esitä vastaavaa varautumista avun antoon ihmisen aiheuttamissa katastrofeissa tai luonnonmullistuksissa.

► Unionin suurvalloille sopimusluonnos sallisi muilta suljetun puolustusklubin, joka päättäisi keskuudessaan unionia koskevia ratkaisuja yhdessä unionin ulkoministerin kanssa. Rauhanjärjestöjen ja erittäin monen jäsenvaltionkin mukaan mitään euro-ryhmän kaltaista ei puolustuspolitiikassa tarvita; kyse on militarismista, sotilaallisten intressien ensisijaistamisesta unionissa.

► Puolustusliitto WEU halutaan tuoda unionin osaksi. Siihen liittyvät sitoutuisivat keskinäiseen aseelliseen puolustukseen ulkoista hyökkääjää vastaan. Tällekin esitykselle ei ole perusteluita. Yhteiseen puolustukseen halukkaille Euroopassa on jo NATO ja WEU. Puolustusliiton tuominen unionin osaksi rikkoo unionin puolustuspolitiikan yhtenäisyyden. Puolustusliiton perustaminen sitoisi myös kädet sen yhteisen puolustuksen suhteen, johon voidaan siirtyä Eurooppa-neuvoston niin päättäessä: se olisi kyseinen sotilasliitto.

► Perustettavaksi ehdotettu varusteluvirasto ryhtyisi erittäin vahvoilla toimivaltuuksilla ohjaamaan jäsenvaltioiden puolustushankintoja ja niiden unionille lupaamien voimavarojen kehittämistä. Vastaavaa säästöä tästä ei kuitenkaan koidu jäsenmaille, koska samalla erityisesti edellytetään, että puolustusmenoja on ryhdyttävä kasvattamaan jäsenvaltioissa.

Saatteeksi

Eurooppaan ei kohdistu mitään ulkopuolista sodan uhkaa, eikä Euroopassa ole konflikteja, joiden voitaisiin odottaa laajentuvan aselliseksi selkkauksiksi. Näistä asiantiloista huolimatta EU:n tulevaisuuskonventin puheenjohtaja ja puheenjohtajisto esittävät EU:n puolustuksen tiivistämistä ja uusien puolustusliittojen (sotilasliittojen) rakentamista.

Rauhanliiton ja Sadankomitean turvallisuuspoliittisen työryhmän mielestä tehdyt esitykset ovat vanhentuneita, vääriä ja tehottomia ratkaisuja aikamme turvallisuusongelmiin. Tiedämme että historiallisesti Euroopan unionin vahvuus on ollut taloudellisen integraation kautta tapahtunut vahvistuminen. Entisten vihollisten välille on rakennettu yhteistyötä ja yhteisö on laajentunut sekä luonut yhteisiä pelisääntöjä, myös ulkopolitiikkaan.

Vallitsevassa maailmantilanteessa tarvitaan lisää yhteisiä, kaikkia valtioita sitovia, pelisääntöjä, kansainvälisten oikeusnormien vahvistamista ja kansainvälisten järjestöjen, ennen kaikkea YK:n, vahvistamista. Sen sijaan nykyisessä maailmantilanteessa ei tarvita uusia sotilaallisia tai puolustuksellisia rakenteita, eikä muitakaan toimia, jotka voivat heikentää EU:n yhtenäisyyttä.

EU:n tulevaisuuden haasteet eivät ole sotilaallisessa voimankäytössä. Sen sijaan ne ovat EU:n laajentumisen onnistuneessa toteuttamisessa, suhteiden kehittämisessä Venäjään ja teollisuus- ja kehitysmaiden välisen kiihtymisen poistamisessa.

Rauhanliiton ja Sadankomitean turvallisuuspoliittinen työryhmä haluaa osaltaan viedä EU:n tulevaisuuskeskustelua eteenpäin. Tässä raportissa arvioidaan tulevaisuuskonventin turvallisuus- ja puolustuspoliittisia esityksiä ja esitetään rauhanliikkeen vaihtoehtoja.

Helsingissä 13.5.2003

Timo Mielonen

Rauhanliiton ja Sadankomitean turvallisuuspoliittisen työryhmän puheenjohtaja

Sisällys

Johdanto	6
1. Kriisinhallinnasta kohti yhteistä puolustusta	6
2. Unionin tulevaisuuskonventin esitykset	7
- Unionin tavoitteet ja turvallisuuspolitiikan kohteet	8
- Terrorismin torjuminen unionin sisäisenä puolustuksena	9
- Kriisinhallinnasta unionipuolustukseen	10
- Pysyvä ydinklubi, tilapäiset koalitiot ja halukkaille keskinäinen puolustusliitto	11
- Puolustuspolitiikan päätöksenteko	14
3. Lyhyt historiikki: kymmenen vuotta EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa	14
- Maastrichtin sopimus	14
- Amsterdamin sopimus	18
4. Ympäristönmuutos	19
5. St. Malosta Kölnin kautta Nizzaan	21
- Unionin kriisinhallintakoneisto	23
- Nizzan sopimus	26
6. Siviili- vai sotilaskriisinhallintaa?	27
7. Terrorismin haaste	29
Liite: Perustuslaillisen sopimuksen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan artiklaesitykset	30

Johdanto

Politiikantutkijat näkevät laajentuneen EU:n suunnaksi nyt eriytyvän integraation. Unionin jäsenmaat hajaantuvat ehkä pysyvästikin teemakohtaisiin, eri tahdissa eteneviin ryhmiin. Kullekin ryhmälle sallitaan omia sääntöjä ja päätöksentekomenettelyjä.

EU:n valtionpäämiehet etsivät kesäkuun 20. päivän huippukokouksessaan Thessalonikissa ratkaisua kolmeen kuumaan kysymykseen:

- ▶ otetaanko unionin puolustuspolitiikassa ratkaiseva askel suppeasta kriisinhallinnasta kohti laajempaa puolustusjärjestelyä?
- ▶ hyväksytäänkö unionin osaksi sotilasliitto, jos osa jäsenvaltioista haluaa perustaa sellaisen?
- ▶ sisältyykö unionin lähitulevaisuuteen myös puolustautuminen terrorismia vastaan?

EU:n tulevaisuutta pohtiva ns. tulevaisuuskonventti keskustelee tätä tarkoittavista puheenjohtajansa esityksistä jo 15. toukokuuta. Se jättää toukokuun päättyessä Thessalonikin kokouksen pohjaksi yhtenäisen esityksen EU:n perustuslailliseksi sopimukseksi. Luonnoksiin sisältyy yhteinen puolustus eri muodoissa.

Saksan, Ranskan, Belgian ja Luxemburgin ns. kvartetti esitti vastaavia aloitteita 29.4 pitämässään huippukokouksessa. EU:n ulkoministerit pyysivät 3.5 unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan edustajaa Javier Solanaa valmistamaan luonnoksen unionin turvallisuusstrategiaksi Thessalonikin huippukokoukseen.

EU-valtionpäämiehet päättänevät hallitusten välisten poliittisten neuvottelujen aloittamisesta syksyllä, tavoitteena nykyisten neljän perustamissopimuksen muuttaminen perustuslaiksi. Osviittana olisi konventin esitys. Neuvottelut halutaan päättää Italian puheenjohtajuuskaudella vuoden loppuun mennessä, mutta ne jatkunevat Irlannin puheenjohtajuuskaudelle ensi kevääseen, jolloin -1.5.2004- EU saa todennäköisesti kymmenen uutta jäsenmaata. Europarlamenttivaalit ovat kesäkuussa 2004, ja syksyllä uudistetaan myös EU:n komissio sekä unionin päätöksentekomenettelyt.

Suomessa poliittinen keskustelu tästä vakavasta kehityksestä on jälkijunassa. Aikataulukin on väärä. NATO-jäsenyyskeskustelu kuihtui vuodenvaihteessa, eikä sen yhteydessä sivuttu EU:n mahdollista yhteistä puolustusta. Hallituksen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko annetaan vuonna 2004.

1. Kriisinhallinnasta kohti yhteistä puolustusta

EU:n jäsenmaat ovat harjoittaneet yli kymmenen vuotta enemmän tai vähemmän yhtenäistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Kaikkien jäsenmaiden tukemaan, johdonmukaiseen yhteiseen politiikkaan unionilla on silti ainakin maailmanpolitiikan keskeisissä kysymyksissä vielä pitkä matka: esimerkiksi kaksi viimeistä huippukokousta epäonnistui yrityksessä muodostaa EU:n kanta Irakin sotaan. Mykäksi unioni on jäänyt myös usein aiemmin monissa sen yksittäisille jäsenmaille aroissa asioissa – usein kun on ollut kyse suurimmista valtioista.

Puolustuspolitiikassa unionimaat eivät olleet paljonkaan yksimielisempiä ennen kuin Ranska, Saksa ja Iso-Britannia joulukuussa 1999 pääsivät asiassa periaatteelliseen sopuun. EU:n vähittäin määriteltävän **yhteisen puolustuspolitiikan** on sovittu olevan osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Unionisopimusten mukaan on mahdollista siirtyä **yhteiseen puolustukseen**, jos valtionpäämiehet niin päättävät Eurooppa-neuvostossa.

Unionin puolustuspolitiikan sisällöksi on säädetty ns. **Petersbergin tehtävät**: humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä kriisinhallinta, joka voi sisältää myös taistelutoimia rauhan palauttamiseksi. Yleensä puhutaan yksinkertaisesti unionin puolustuksesta. Kyse ei silti ole perinteisestä maanpuolustuksesta eikä ”euroarmeijasta”. Koneistoa ei ole aiottu käyttää unionimaiden sisäisiin ongelmiin tai välittömästi

turvaamaan unionialueen koskemattomuutta, vaan silmämääränä on ollut toiminta Balkanin kaltaisissa kriiseissä unionialueen ulkopuolella ja tiukasti NATO:n kyljessä. Unioni toimii hankkeissa, joihin NATO ei kokonaisuudessaan osallistu. Kukin jäsenmaa päättää osallistumisestaan operaatiokohtaisesti.

Unionin **kriisinhallintakoneisto** on saatu toimintaan tämän vuoden alussa. Siinä on kaksi komponenttia, sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta. Unionin ensimmäinen siviilikriisinhallintaoperaatio käynnistettiin vuodenvaihteessa ja ensimmäinen sotilaallinen kriisinhallintahanke huhtikuun alussa.

Unionin suurvalloilla on suurisuuntaisia pitkän tähtäyksen tavoitteita. Ranskan, Saksan, komission ja europarlamentin muodostama innovaatioryhmä ajaa unionia kohti täysimittaista **puolustusliittoa**, joka voisi jopa viime kädessä korvata NATO:n ja WEU:n. Myös brittien johtama hajanainen euroatlanttinen ryhmittymä pyrkii irrottamaan unionin puolustuksen kriisinhallinnan asettamista rajoituksista, mutta se vaatii selkeän NATO- ja USA- kytkennän säilyttämistä. Tulevat jäsenmaat liittyvät tähän ryhmään. Unionin neljä liittoutumatonta maata eivät juuri ole saaneet pidettyä ääntä omista tavoitteistaan.

Puolustuspolitiikalle halutaan antaa tulevassa EU:ssa rooli, jonka innovaatioryhmän edustajat väittävät tuovan unionille uskottavuutta ja sananvaltaa maailmanpolitiikan neuvottelupöydissä. Esimerkiksi ranskalainen komissaari Lamy sanoo suoraan tavoitteena olevan USA:n vertainen supervaltta-EU, joka ei kuitenkaan olisi supervaltio. Komission puheenjohtaja Prodin turvallisuuspoliittinen neuvonantaja, suomalaistaustainen Alexander Stubb pitää puolustusliiton perustamista välttämättömänä ja väittää liittoutumattomien maiden syrjäytyvän integraatiokehityksestä, elleivät ne osallistu yhteiseen puolustukseen.

EU:n tulevaisuuskonventin puheenjohtaja, Ranskan entinen presidentti Valéry Giscard d'Estaing esitteli pääsiäisenä perustuslakiehdotuksensa uudet sopimusartiklat, joilla unionin puolustuspolitiikkaa lavenetaan kriisinhallinnasta kohti aseellista puolustusta. Puolustus koskisi sekä unionin sisäistä aluetta että globaalia ympäristöä. Esitys sisältää myös keskinäisen puolustusliiton perustamisen unionirakenteeseen siihen halukkaille maille. Avunanto koskisi aseellista hyökkäystä ja terrorismin uhkaa, joihin puolustusliiton jäsenmaat vastaisivat kaikin keinoin, myös aseellisesti.

Unionin puolustus kattaisi aihetta käsitelleen konventin työryhmän ja Ranskan-Saksan kvartetin huippukokouksen esityksen mukaan äärimmillään jopa varautumisen joukkotuhoaseiden torjumiseen (ydin-, kemiallinen ja biologinen ase). Ulko- ja turvallisuuspolitiikan kokonaisjohto myös puolustusasioissa annettaisiin perustettavan ulkoministerin viran haltijalle, jolla olisi poikkeukselliset toimivaltuudet ja asema. Päätöksiä tehtäisiin kuitenkin pääsääntöisesti jäsenmaiden yksimielisyysperiaatteella.

2. Unionin tulevaisuuskonventti

Giscard d'Estaingin johdolla työskentelevä EU:n tulevaisuuskonventti haluaa yhtenäisen perustuslaillisen sopimuksen korvaavan vasta tämän vuoden helmikuussa voimaan tulleen Nizzan sopimuksen (joka itse asiassa koostuu neljästä sopimuksesta). EU-huippukokous kutsuu asiaa käsittelemään erillisen hallitusten välisen konferenssin (HVK), joka aloittanee työnsä syksyllä. Italia pyrkii päättämään sen puheenjohtajuuskaudellaan vuoden loppuun mennessä, mutta esimerkiksi tulevat jäsenmaat haluavat jatkaa sitä Irlannin puheenjohtajuuskaudelle kevääseen 2004.

Konventin puheenjohtaja on ennakoinnut sopimuksen tarjoavan unionin kehittämiseksi perustan jopa kymmeniksi vuosiksi. Konventti on kuitenkin vailla virallista asemaa eivätkä sen esitykset ole sitovia. Jäsenet ovat unionimaiden ja tulevien jäsenmaiden hallitusten päämiesten edustajia sekä europarlamentin, komission ja muiden EU-instituutioiden ja kansallisten parlamenttien edustajia.

Yksi konventin syksyllä 2002 perustamista 11 alatyöryhmästä käsittelevä puolustuspolitiikkaa. Ranskan ja Saksan ulkoministerit tekivät työryhmälle yhteisiä aloitteita. Ryhmän puheenjohtaja komissaari **Barnier** esitteli ryhmän raportin joulun alla.

Puheenjohtaja esitteli jo 28. lokakuuta 2002 **perustuslakiluonnoksen**. Puheenjohtajan päätelmät konventin

kannoista ovat herättäneet poikkeuksellisen laajaa kritiikkiä jäsenistössä. Giscardin kunnianhimoisten tavoitteiden konkretisoituessa monet maat, muun muassa Ranska ja Saksa, ovat vaihtaneet edustajakseen ulkoministerin.

Puolustuspolitiikan artikkelit hän esitti siihen pääsiäisenä 2003. Ne nojaavat hyvin selkeästi komissaari Barnierin laatiman työryhmäraportin esityksiin unionin kehittämiseksi myös puolustusliittona. Erityisistä ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä sisä- ja oikeusasioiden pilareista luovuttaisiin ja puolustuksen päätöksentekoa keskitettäisiin unionin vahvalle ulkoministerille.

Konventin rinnalla muutkin tahot ovat laatineet unionille perustuslakiesityksiä. Komission puheenjohtajan **Romano Prodin** ja konventtityöhön osallistuvien komissaarien esitys ("Penelope", jota mm. Barnier oli laatimassa) herätti joulukuun 2002 alussa jyrkkää arvostelua hankkeesta tietämättömien komissaarien taholta.

Myös Europarlamentti on ollut aktiivinen. Parlamentin puolustusvaliokunta hyväksyi maaliskuussa unionipuolustusta tukevan mietinnön (Morillon-raportti).

Puolustuspolitiikan kannalta tärkeitä ovat myös Ranskan ja Saksan sekä Ison-Britannian ja Ranskan yhteiset kannanotot sekä 29.4 pidetty Ranskan, Saksan, Belgian ja Luxemburgin puolustusasioiden huippukokous, johon Kreikka on ilmoittanut yhtyvänsä. Ulkoministereiden pyynnöstä Javier Solna on ryhtynyt valmistamaan Thessalonikin huippukokoukselle turvallisuuspoliittista strategiaa, joka tähdännee kompromissiin näiden välillä.

Seuraavassa aihetta käsitellään Giscard d'Estaingin lokakuisten ja pääsiäisen alla 2003 esittämien artiklaesitysten pohjalta. Artikloista keskustellaan konventin täysistunnossa **toukokuun 15-16 päivänä**.

Liitteenä olevat artikkelit ovat

- I osa, V-osasto, artikkelit 29, 30 ja X
- II osa, B-osasto, artikkelit 1- 22 sekä 30, 31.

2.1. Unionin tavoitteet ja turvallisuuspolitiikan kohteet

Koko d'Estaingin esitys puolustuksesta vastaa tarkoin komissaari Barnierin puolustustyöryhmän työstä koostamaa raporttia (joulukuun 2002). Barnierin mukaan tarkoituksena on, että EU kykenee puolustuspolitiikallaan toimimaan Balkanilla 90-luvun alussa toteutuneen konfliktin kaltaisessa tilanteessa, Giscardin esitys sisältää myös suljetun ydinryhmän perustamisen sekä keskinäisen puolustusliiton.

Giscardin esitys menee myös selvästi pitemmälle kuin Prodin Penelope- perustuslakiluonnos, jonka helpohko idea oli jättää yhteinen puolustusliitto sopimuksen ulkopuolelle julistukseksi. Yhtä pitkälle kuin d'Estaing ei mene Europarlamentin Morillon- mietintökään, jonka detaljeja käytettäneen myöhemmin esimerkiksi puolustusvälinemarkkinoita avattaessa ja asehankintoja yhdennettäessä.

Yhteisen puolustuksen pystyttämistä on pidetty eräänä perustuslakiesityksen tärkeimmistä kohdista. Esitys koskee kansallisen suvereniteetin ja identiteetin arimpia alueita. Merkittäviä uusia voimavaroja annettaisiin unionikeskuksen käsiin.

Yhteiseen puolustukseen siirtymistä on perusteltu monitahoisesti (komissaari Byrne 15.4):

- Tulevien uusien jäsenmaiden sijainti epävakailta alueilla, joiden konfliktit voisivat heijastua unionin alueelle sekä
- keskustelu siitä, riittävätkö nykyiset Petersbergin periaatteiden mukaiset välineet vastaamaan ilmeneviin uhkiin ja ehkäisemään konflikteja.
- Kansallisten puolustusjärjestelmien ja varusteluteollisuuden heikko kustannustehokkuus ja toisaalta yhteispuolustuksen joukkojen yhteensopivuus
- USA:n unilateralistinen ulkopoliittikka

- Uuden EU:n ulkoministerin virka, joka vahvistaisi komission asemaa suhteessa jäsenvaltioihin.

Esitetyn perustuslaillisen sopimuksen artikla II/1.2 (ks. liite) mukaan unionin tavoitteena on mm. unionin koskemattomuuden turvaaminen, rauhan säilyttäminen ja konfliktien estäminen YK:n peruskirjan periaatteita noudattaen. Toiminta-alue on puolustuspolitiikan kannalta katsoen merkittävän laaja. Unioni ei tunnusta YK:n peruskirjaa sellaisenaan eikä turvallisuusneuvoston asemaa.

Kiintoisaa on, että kriisinhallintapolitiikan perustaksi poliittisesti sovittu yhteys NATO:on ilmaistaan nyt lakitekstinä puolustuspolitiikan perusartiklassa 30.2; sen mukaan yhteinen puolustus ”on sopusoinnussa” (”compatible with”) NATO:n määrittelemän politiikan kanssa.

Vaikka unioni auttaisi myös ”kansoja, maita ja alueita” selviytymään ihmisen aiheuttamista suuronnettomuuksista ja luonnonkatastrofeista, tämä toiminta kuuluisi erilliseen toimintalohkoon, humanitaariseen apuun, eikä puolustukseen. Humanitaarisessa avussa ei ole tarkoitus käyttää hyväksi siviilikriisinhallintaa (art. II/30). Humanitaarisen avun yhteydessä ei mainita kansainvälisiä kattojärjestöjä kuten YK, Euroopan Neuvosto, ETYJ tai Kansainvälinen Punainen Risti.

Giscardin esityksessä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ja talouspolitiikan alalla unionin toimivalta kirjattaisiin erilleen muista toimivalta-artikloista. Giscardin arvostellussa toimivallan jakomallissa unionilla on yksinomainen toimivalta päättää esimerkiksi kauppaa- ja kilpailupolitiikasta. Unionin ja jäsenmaiden jaettuun toimivaltaan kuuluisivat esimerkiksi oikeus- ja sisäasiat (entinen kakkospilari), maatalouspolitiikka ja edellä mainittu humanitaarinen apu. Tällä alueella unionin voi harjoittaa yhteistä politiikkaa ilman että se estäisi jäsenvaltioita harjoittamasta omaansa. Alueella toteutettaisiin yhteensovittamistoimia muttei lainsäädännön yhdenmukaistamista.

2.2. Terrorismin torjuminen unionin sisäisenä puolustuksena

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan salamyhkäisesti ”artikla X:ksi” ja ”solidaarisuuslausekkeeksi” nimetyn sopimusartiklan mukaan unioni käyttäisi kaikkia voimavarojaan, myös sotilaallista voimaa suojatakseen demokraattisia instituutioita ja siviiliväestöä sekä auttaakseen jäsenvaltioitaan terrorismin uhkaa vastaan ja sen toteutuessa. Perusartiklaa X täsmentävän artiklan (II/X) olemassaolo mainitaan, mutta sitä ei ole esitetty vielä.

Artikla tarkoittaa terrorismin vastaisen puolustusjärjestelmän pystyttämistä unionin käyttöön. Jäsenvaltioiden mahdollisia velvoitteita toistensa auttamiseen ei mainita, vaan puolustuksesta vastaisi ”unioni”. Jäsenillä on yleinen velvoite tukea unionia (mm. art 30.3).

Prodin Penelope-perustuslakiesityksessä terrorismin torjuminen mainitaan yhtenä puolustuspolitiikan kohteena (art. III/96). Puolustusasioita koskevan lisäpöytäkirjan mukaan puolustus unionin ulkopuolelta tullutta hyökkäystä vastaan koskisi myös ei-valtiollista terrorismia (terrorist attacks by non-State entities). Jäsenvaltiot antavat toisilleen apua poikkeusoloissa ja keskinäiseen puolustukseen erikseen sitoutuneet sodan sattuessa (artikla 6 ja 28). Ministerineuvosto antaisi komission ehdottamaa ”asianmukaista apua” jäsenmaalle, jonka vakava, lain ja järjestyksen vaarantava sisäinen epäjärjestys johtuu kansainvälisestä jännitystilasta, sodanuhasta tai kansainvälisen rauhan turvaamistoimista (art. 99). Tässä yhteydessä terrorismia ei mainita.

Giscardin ehdotuksessa ei esitetä määritelmiä unionin yhdelle toimintavälineelle terrorismia vastaan, asevoimalle eri muodoissaan (vrt. ulkoisessa toiminnassa laajennetut Petersbergin periaatteet art II/17). Sitä voitaisiin käyttää siten ehkäisemään terrorismia ennalta ja kaikissa puhjennun konfliktin vaiheissa.

Toiminta-alue olisi unionin sisätila ja jäsenmaiden alue mutta ei ilmeisesti ulkoinen ympäristö. Unionin sisällä ja jäsenmaissa tapahtuvan toiminnan ehtoja ei esitellä. Ne sisältyvät luvattuun II/X- artiklaan. Voitaisiin esimerkiksi ajatella, että Ranska ja Espanja ryhtyisivät yhdessä unionin kanssa taistelemaan ETA:aa vastaan, koska järjestö toimii molemmissa maissa.

Toisaalla (artiklat 30.1 ja II/17 ja 18) taas annetaan rajoitukset unionin ulkopuolella tapahtuvalle puolustus-

toiminnalle, jossa terrorismin vastainen toiminta on mahdollista ainoastaan tuettaessa ulkopuolista valtiota.

”Mahdollinen terrorismi” olisi artiklan X tulkinnasta riippuen viime kädessä sotilaallinen uhka. Jos tulkitaan että myös valtio voi harjoittaa tai tukea terrorismia, unionin jäsenmaille antama puolustussitoumus koskisi myös tätä tilannetta. Unionin turvatakuut olisivat jäsenetu, niiden saamiseksi ei artiklan mukaan tarvitse todistaa uhkaa eikä avunpyyntöä esittää, paitsi iskun tapahduttua.

Giscardin lakiesityksessä ei mainita joukkotuhoukseita, joiden terroristinen käyttö sai Barnierin työryhmän työssä paljon huomiota. Jos unionin terrorismin torjuntakoneisto on pääosin sotilaallinen, on luultavaa ettei se voi enää iskun tapahduttua siviilejä suuresti auttaa, vaikka heidät artiklassa mainitaan. Humanitaarinen apu taas ei muodollisesti ulottuisi heihin, koska kyse olisi terrorista eikä onnettomuudesta unionin ulkopuolella (art. II/30). Artiklan X mainitsevat muut ”kaikki käytettävissä olevat välineet” tulevat tietysti kysymykseen, mutta sopimusluonnoksessa ei esitetä, miten ne varsinaisesti organisoitaisiin terrorismin vastaiseen kamppailuun.

Jäsenvaltion edustajien osallistuminen kuhunkin tilanteeseen unionin omien voimavarojen tukena olisi vapaaehtoista. Terrorismin vastaisen toiminnan rahoitus on epäselvä (rahoitusartikla II/22).

Luvattu osaston II täsmentävä artikla X todennäköisesti määrittelee unionin turvatakuiden tarkemman luonteen, unionin toimenpiteet alueellaan sekä ehdot sen toiminnalle eri jäsenmaiden alueella. Terrorismin vastaiset toimenpiteet voitaisiin määritellä artiklassa sisäiseksi puolustukseksi ja ne voitaisiin antaa sotilaalliseen johtoon, josta vastaisi unionin nykyinen kriisinhallintakoneisto vahvistettuna. Siviilikriisinhallintamekanismeja mahdollisesti muutettaisiin siten, että siihen sisällytettäisiin sisä- ja oikeusasioden pilariin kuuluvia tehtäviä (poliisitoiminta, palo- ja pelastustoimi, rajavartiointi, maahanmuutto- ja turvapaikkakontrolli, tietoturva, oikeusasioden yhteistyö) sekä komission koordinoimat terveydensuojelu ja huoltovarmuus sekä komission voimavarat (poliisiyksikkö ja humanitaarinen apu mukaan lukien?). Tähän tarvittaisiin jokin koordinointi- tai alistusnormi.

2.3. Kriisinhallinnasta unionipuolustukseen

Unioni siirtyisi kriisinhallinnasta kohti ulkoista puolustusta. Siitä vastaisivat toimeksiantotehtävänä ja osittain autonomisesti erilaiset maaryhmittymät, ja se koostuisi sotilaallisesta osiosta ja sille alistetusta siviilielementistä.

Artikla 30.1 mukaan yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka koskee toimintaa unionin ulkopuolella. Siinä noudatettaisiin –kuten ulkoisessa toiminnassa yleensäkin (art II/1)- ”YK:n peruskirjan periaatteita”. Sitoumus olisi paljon selkeämpi jos se koskisi peruskirjaa ehdoitta, ja jos tunnustettaisiin YK:n turvallisuusneuvoston ensisijainen asema kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden takaajana. Artiklassa ei viitata muihin kansainvälisiin järjestöihin kuten ETYJ tai EN.

Artikla 30.2 toteaa yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sisältävän ainoastaan yhteisen puolustuspolitiikan. Turvallisuuspolitiikan muut alueet jäävät ilman mainintaa. Muita merkittäviä poliittisia asioita ei silti liene tarkoitus käsitellä puolustuspoliittisissa mekanismeissa (asertiisunta, konfliktien ehkäisy, rauhan turvaaminen, siviilien suojeleminen jne)?

Artikla 30.3 edellyttää jokaisen jäsenvaltion ryhtyvän asteittain parantamaan sotilaallisia voimavarojaan. Vaatimus on kohtuuton millä mittapuulla tahansa. Muilla valtion menoerillä ei ole tällaista unionin tukea. Merkittävyydeltään se voi vastata EMU- kriteerejä, koska velvoitteita ja operationaalisia sitoumuksia valvottaisiin (mm. varusteluvirasto). Unioni, jonka tehtävä on tiivistää puolustusyhteistyötä, voi osoittaa jäsenvaltioille myös pyyntöjä ja kehotuksia. Vaatimus on yksipuolinen, koska resursseja toki tarvittaisiin myös esimerkiksi siviilikriisinhallintaan.

Artikla II/17 laajentaa nykyisiä Petersbergin periaatteita terrorismin torjuntaan silloin, kun tuetaan unionin ulkopuolista maata. Uusia ulkosuhteiden Petersberg- tehtäviä ovat myös aseidenriisunta, sotilasneuvonantajatoiminta, konfliktien ehkäisy ja vakauttamistoimet konfliktin päättyessä. WEU:n aikana

avaama portti avoimiin taistelutehtäviin kriisinhallinnassa rauhan palauttamiseksi pysytetään. Siviilikriisinhallinnasta ei ole mainintoja. Tämäkin esitys vastaa komissaari Barnierin työryhmässään tekemää.

Vaikka artiklassa II/17 mainitaan humanitaariset tehtävät puolustuksessa, Giscardin esityksen myöhempi laaja artikla III/30 humanitaarisesta avusta ei liity puolustus- ja turvallisuuspolitiikkaan. Avun tarkoituksena on auttaa ”asukkaita” kolmansissa maissa joissa on sattunut ihmisen aiheuttama suuronnettomuus tai luonnonkatastrofi. On vaikea uskoa että sotiin tai vaikkapa terrorismiin liittyvä humanitaarinen apu suljettaisiin pois. Unionille perustettaisiin ”humanitaarisen avun joukot”. Esitys on perustelematon halpahintainen heitto. Puolustuksen huolellisesti valmisteluussa sektorissa taas ”humanitaaristen tehtävien” luonne jää avoimeksi.

Artikla II/22 antaa mahdollisuuden rahoittaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan aloitteita (ns. aloitusrahasto). Muuten rahoitus on jäsenvaltioiden varassa tai se evätään. Lopullinen ratkaisu tämä ei ole, koska rahareikä ei tule olemaan pieni. Useimmissa maissa ei kylmän sodan aikana varauduttu väestön suojeluun esimerkiksi ydinaseita vastaan.

Nykyisin yhteiseen puolustukseen osallistuvat valtiot maksavat kulut itse. Vertailun vuoksi voidaan huomioda että EU:n 100 Mrd euron budjettia kasvatettiin vain 3,3 % yli 100 miljoonan uuden EU-kansalaisen ja 10 uuden jäsenmaan liittyessä unioniin vuonna 2004.

2.4. Pysyvä ydinklubi, tilapäiset koalitiot ja halukkaille keskinäinen puolustusliitto

Giscardin konventtikeskusteluun tarjoamat artiklat sisältävät mahdollisuuden perustaa ulkoista puolustusta varten ja keskinäisen varusteluyhteistyön edistämiseksi ainakin kaksi, mahdollisesti useampiakin ryhmittymiä unionin rakenteisiin. Toinen perustettava ryhmä ilmeisesti olisi pysyvä suurvaltaryhmittymä, toinen olisi tilannekohtainen ja siihen rekrytoitaisiin jäsenet kulloisenkin tarpeen mukaan. Lisäksi WEU:n puolustusliitto kopioitaisiin unionin osaksi (ks. oheinen kuvio).

Giscardin esitys on sofistikoitumpi kuin Prodin Penelope-esitys, joka painottaa myös keskinäistä puolustusta mutta antaisi sen kehittyä perustuslain ulkopuolisen pöytäkirjan ja yhteiseen puolustukseen sitoutuvien maiden julistuksen puitteissa. Kaikki unionin jäsenvaltiot olisivat velvollisia antamaan toisilleen apua poikkeusoloissa ja hyökkäyksen sattuessa (artikla 6).

- Ydinklubi

Yhteinen unionin ulkoinen puolustus voidaan esityksen mukaan uskoa niille jäsenvaltioille, joiden suorituskyky ja toimintahalu on vaativimmissakin tehtävissä korkein (artikla 30.6 ja II/20). Toiminnassa noudatetaan laajennettuja ”Petersbergin periaatteita” (art. II/17).

Maaryhmä sopisi itse keskenään unionin puolustustehtävän hoidosta. Tämä on todella voimakas esitys, ja loppuosaltaan yllättävä –se tarkoittaa ainakin liittoutumattomilta mailta suljetun, unionin valtaa käyttävän ja nimenomaan unionin, ei keskinäiseen puolustautumiseen tarkoitettun suurvaltaytimen perustamista. Ydin ohjaisi unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa *par excellence*. Perustuslaillisen sopimuksen liitteeksi tuleva klubin yhteinen perustamisjulistus saattaa olla tätäkin laajempi (art. 20.1), koska siinä voitaisiin laajentaa artikla II/17 puolustuksen väljiä käsitteitä.

Klubin jäsenyys olisi tarkoin rajoitettu sotilaallisesti suorituskykyisimpiin maihin. Unionin erittäin vaikutusvaltainen ulkoministeri osallistuisi sen päätöksentekoon.

Esitys tulee Saksan ja Ranskan taholta: Ison-Britannian vastaus tulee olemaan rakentavan kriittinen, muttei kielteinen. Ranskan, Saksan, Belgian ja Luxemburgin puolustusasioiden huippukokous 29.4 laajensi esitystä vielä mm. yhteisellä komentokeskuksella ja kvartetin pienten maiden liittymisellä ranskalais-saksalaiseen prikaatiin. Vastavetona esitetään NATO:n hajottamiskortti, kuten esimerkiksi Saksan oikeisto-oppositio on

tehnyt. Ranskan ja Ison Britannian johtajien tapaamisessa Le Touquetissa helmikuussa 2003 käsiteltiin pääasiassa puolustuspolitiikkaa. Yhteisessä julistuksessaan maat halusivat unionin ottavan ”uusista vastuista kriisinhallinnassa”. Kuten St. Malossa 1999, myös tällä kertaa sovittiin pantti: maat sopivat rakentavansa yhdessä kaksi lentotukialusta. Hanke on erittäin mittava.

Ydinklubi olisi ”puolustuksen euro-ryhmä”. Sillä olisi ilmeisen suuria vapauksia valita itse tehtäviään (artikla 20.3) mutta lisäksi unioni voisi antaa sille ”Petersbergin periaatteiden” mukaisia tehtäviä (20.4). Artiklan 30.3 mukaan monikansallisia joukkoja voidaan asettaa yhteiseen käyttöön, ja olisi luonnollista olettaa että tässä on ajateltu Eurocorps -ryhmittymää ja laajentuvaa saksalais-ranskalaista prikaatia.

- Tilapäiset koalitiot

Pysyvän ydinklubin rinnalle haluttaisiin antaa mahdollisuus perustaa lähinnä **tilapäisiä ryhmittymiä** unionin antamiin tehtäviin unionin ulkopuolella (artiklat 30.5 ja II/18). Esimerkkinä voisi käyttää unionin mahdollista osallistumista Sierra Leonen/ Norsunluurannikon rauhan turvaamiseen tai toimenpiteisiin konfliktin puhjetessa Maghreb- maissa. Unioni voi antaa ryhmälle myös muita tehtäviä (art. 30.5).

- Halukkaiden puolustusliitto

Konventin puheenjohtaja haluaa lakiesityksessään lisäksi, että **jäännös-WEU** tuotaisiin halukkaiden maiden keskinäisen puolustusliiton muodossa unionin osaksi (art. 30.7 ja II/21). Puolustusliittoa alettaisiin vahvistaa silmämääränä koko unionin yhteiseen puolustukseen siirtyminen sen puitteissa (art. 30.7).

Unionin lopullinen yhteisen puolustuksen ratkaisu jää oudon epämääräiseksi tässä artiklassa 30.2. **Mikä tai mitä olisi se ”yhteinen puolustus”** (”a common defence”) johon siirryttäisiin, kun Eurooppa-neuvosto niin päättää? Artiklan 30.7 perusteella tähän päätökseen valmistauduttaisiin perustamalla klassinen sotilasliitto. Yhteinen puolustus ei näin voisi olla esimerkiksi jokin yhteinen toimenpide tai jokin muu organisaatio.

Lakiluonnoksessa yhteinen puolustuspolitiikka johtaa yhteiseen puolustukseen, kun Eurooppa-neuvosto niin päättää. Tällöin se suosittelee kunkin jäsenvaltion hyväksyvän päätöksen sisäisessä päätöksenteossaan (artikla 30.2). Viimesijainen päätös osallistumisesta olisi kansallinen.

Artiklassa 30.7 oleva keskinäisen puolustusliiton **perustamisartikla** on suora kopio Ranskan, Ison-Britannian ja Benelux-maiden 1948 solmimasta Brysselin sopimuksesta, jolla WEU perustettiin. Jäsenet sitoutuvat esityksessä antamaan toisilleen kaikkea apua ja puolustamaan toisiaan myös aseellisesti jonkun niistä jouduttua aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Poliittinen päätöksenteko tapahtuisi jäsenten kesken ministeritasolla mutta unionin sotilaskomitean jäsenet avustaisivat sitä (30.7 ja II/21).

Esityksessä ei aseteta rajoituksia liiton toiminnalle (esim. sitoutuminen Petersbergin periaatteisiin tai kansallinen/ globaali toiminta-alue). Myös kysymys WEU:n jäsenten Ranskan ja Ison-Britannian ydinaseista jää avoimeksi.

Puolustusliiton jäsenyys olisi kaikille avoin. Toiminta määritellään ”tiiviimmäksi yhteistyöksi” (artikla 30.7). Tällä viitataan muiden artikloiden tavoitteisiin edistää, vahvistaa ja yhdentää turvallisuus- ja puolustusalan toimintaa ylimalkaan - artiklan I/ 3 mukaan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan uusi väline unionin oikeus vahvistaa kaikkien jäsenvaltioiden välistä järjestelmällistä yhteistyötä. Tällä tavoitellaan mm. puolustusjärjestelmien ja varusteluhankkeiden yhteensovittamista.

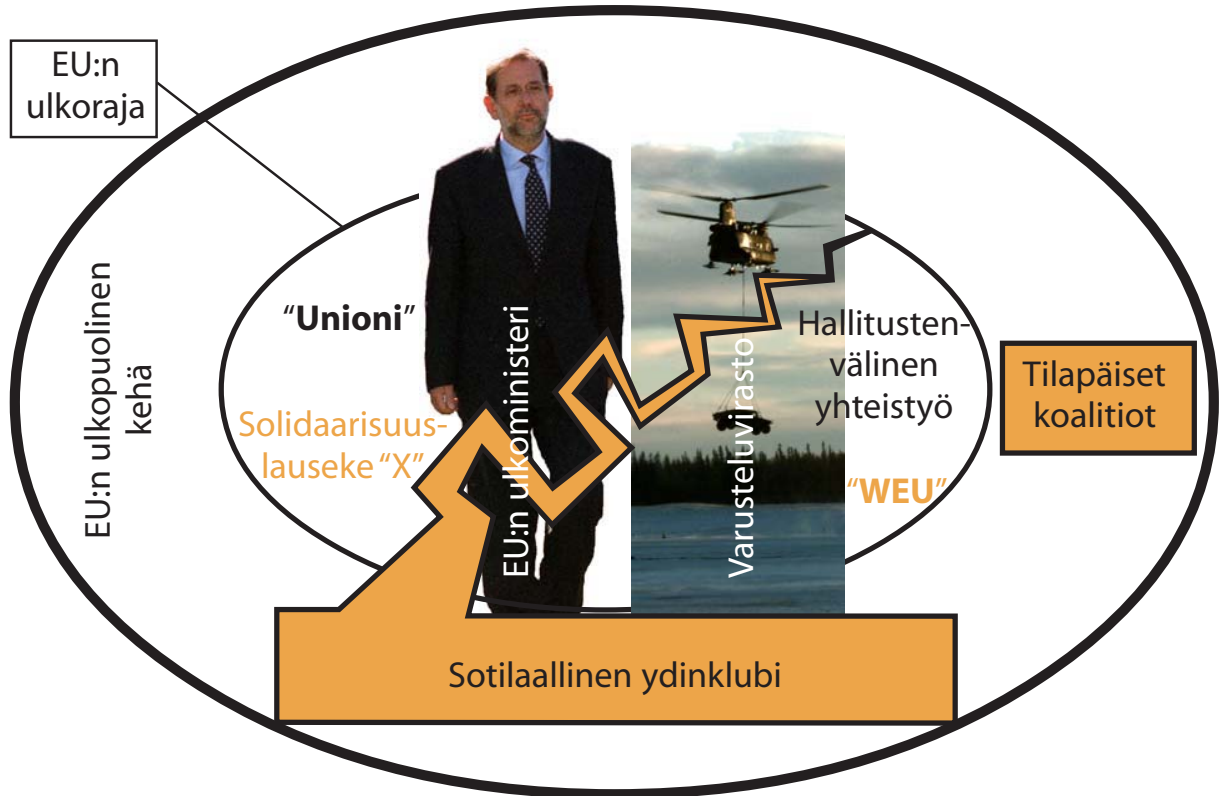
- Varusteluvirasto

Artiklalla 30.3 perustettaisiin Euroopan **puolustusmateriaali- ja strategiantutkimusvirasto**, jolla olisi jopa komissioon verrattavia laajoja valtuuksia. Pääosin se toimisi ”pehmeän vaikuttamisen” keinoin eikä normeja antamalla, mutta artiklan I/3 antamalla oikeutuksella se voisi olla vahva ohjaaja.

Suurin äänivalta virastossa annetaan maille joiden sotilasmenot ovat suurimmat. Virasto voi vaikuttaa tehokkaasti eurooppalaisen aseellisuuden edelleensaneeraukseen ja kansallisiin voimavara- ja operationaalisiin päätöksiin (ks. artikla II/19).

Liittoutumattomat maat saavat koko tässä rakenteessa etsiä hyvin pitkään omaa roolia.

Unionin puolustus konventin puheenjohtajiston perustuslakiehdotuksen mukaan



Selite:

Unionin rajojen sisällä harjoitettaisiin unionin omaa toimintaa ja hallitusten välistä yhteistyötä turvallisuus- ja puolustusasioissa. Se painottuisi voimakkaasti yhteisten unionielinten akselin ympärille. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikka kattaisi koko maailman.

Voimakkain unionin intressejä edustava organisaatio olisi tuleva vahva ulkoministeri, joka toimisi sekä sisäisen puolustuksen että ulkoisen puolustuspolitiikan alueella. Hän edustaisi sekä komissiota että ulkoministerineuvostoa.

Myös perustettava varusteluvirasto saisi erittäin paljon ohjausvaltaa jäsenmaihin nähden.

”Solidaarisuuslausekkeen X” perusteella unioni ryhtyisi puolustamaan jäsenvaltioita terrorismin uhkaa vastaan.

Keskinäisestä puolustuksesta kiinnostuneet maat voisivat sitoutua unionin puitteissa puolustamaan aseellisesti toisiaan (unionin osaksi siirrettävä WEU).

Unionin uskomia tehtäviä unionialueen ulkopuolella voisivat suorittaa erilaiset lähinnä tilapäiset koalitiot.

Suljettuun puolustusklubiin kokoontuisivat sotilaallisesti suorituskykyisimmät maat. Niillä olisi itse omakuttuja yleisiä puolustustehtäviä unionissa. Unioni voisi antaa klubille myös toimeksiantoja.

2.5. Puolustuspolitiikan päätöksenteko

Artiklojen 30.4 ja II/9 mukaan puolustus päätöksenteko edellyttäisi yksimielisyyttä. Rakentavaa pidättäytymistä sovellettaisiin määrittelemättä enemmistön suuruutta. Kolmasosa äänistä voi estää päätöksenteon.

Ulkoministerin virkaan yhdistettäisiin nykyisen neuvoston korkean edustajan (Solana) ja ulkosuhdekomissaarin (Patten) tehtävät. Ulkoministeri olisi komission varapuheenjohtaja. Tämä ns. ”kaksoishatutus” antaa ulkoministerille mahdollisuuden valmisteluttaa ja esittää hyvinkin merkittäviä poliittisia aloitteita, nostaa kysymyksiä esiin neuvostossa (art II/8) ja esittää yksittäisille jäsenmaille pyyntöjä (art 30.4). Komission ja ministerin yhteinen esitys hyväksyttäisiin määräenemmistöllä (ei kuitenkaan puolustusasioissa).

Ulkoasiainministeri saa ennenkuulumattoman laajat valtaoikeudet. Kulloisenkin unionin puheenjohtajamaan sijasta hän johtaisi samaa ulkoministerineuvostoa (ulkosuhdeneuvosto), jonka antamalla mandaatilla hän toimisi. Hän valmistelisi asioita, neuvottelisi ja esittäisi unionin kannan (neuvostokoneiston päällikkönä ja toisaalta komission merkittävien valtaoikeuksien käyttäjänä). Tämä merkitsee vallan merkittävää henkilöitymistä ja sen painopisteen siirtoa kohti komissiota.

3. Lyhyt historiikki: kymmenen vuotta EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa

Irakin sodan kaltaisista takaiskuista huolimatta EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on kehittynyt ällistyttävän nopeasti viime vuosina. Vielä nopeampaa aineellinen eteneminen on ollut yhteisen puolustuspolitiikan alueella. Puolustus- ja turvallisuuskysymykset ovat jättäneet vähemmän dramaattiset ulkosuhdeasiat selvästi varjoonsa, esimerkiksi ihmisoikeuksien edistämisen tai unionin harjoittaman kehitysyhteistyön.

Seuraavassa puolustuspolitiikan kehitystä esitellään unionin perustamissopimusten ja EU-valtionpäämiesten huippukokousten valossa. Allekirjoituskaupungin mukaan nimettyjä perustamissopimuksia on uusittu muutaman vuoden välein. Sopimukset ovat Maastricht (1992), Amsterdam (1997) ja Nizza (2000). Ajankohtainen keskustelu liittyy EU:n tulevaisuuskonventin työhön, joka on perustana seuraavalle, jopa kymmeniksi vuosiksi kaavaillulle perustamissopimukselle, jota kutsutaan perustuslailliseksi sopimukseksi tai useimmiten perustuslaiksi (constitutional treaty; constitution). Sopimuksen tekevät jäsenvaltiot, eivät suinkaan ”Euroopan kansalaiset”, joiden konstitutionalismien teorian mukaan tulisi perustuslakia laadittaessa olla sen allekirjoittajia.

3 a. Maastrichtin sopimus

EU:ra edeltäneen tulliliitto EEC:n jäsenmaat harjoittivat vuodesta 1970 alkaen väljää epävirallista ulkopoliittista yhteistyötä, mutta neuvottelut käytiin yhteisön instituutioiden ulkopuolella. EEC-johtajien kokoukset virallistettiin vasta 1987 Neuvostoliiton alkaessa murentua.

Euroopan unioni luotiin Maastrichtin sopimuksella, joka allekirjoitettiin 1992. Se tuli kansanäänestysten jälkeen voimaan 1993. Sopimuksella perustettiin **yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka** (YUTP, Common Foreign and Security Policy). Uutta politiikkalohkoa ryhtyi ohjaamaan oma ulkoministerineuvosto kulloisenkin puheenjohtajamaan vetovastuulla. Sille perustettiin Brysselissä sijaitsevaan neuvostokoneistoon oma virkamieskunta, pääosasto ja sihteeristö.

Maastrichtin sopimuksen riidanalaisin kohta oli ulko- ja turvallisuuspolitiikka, jonka yhteisyyttä monet jäsenmaat vierastivat. EEC oli ollut nimenomaisesti kauppa- ja tulliliitto. Euroopan integraatiota oli perusteltu sillä, että jäsenmaiden keskinäisen taloudellisen riippuvuuden lisääminen takasi rauhan niiden välillä. Nyt käännettiin katse ulkosuhteisiin, jotka haluttiin yhtenäistää. EEC oli ollut jäsenmaidensa turvallisuuspolitiikan kannalta varsin harmiton, koska pääosa sen ulkosuhdetoiminnasta koski puhtaasti kaupallisia aiheita.

Yhteisön vahvimmalla instituutiolla komissiolla oli vähän autonomista toimivaltaa. Nyt oltiin perustamassa Euroopan unionia, joka sai suurten ja pienten maiden kriittisten poliitikkojen silmissä liian vahvoja ylikansallisia piirteitä.

YUTP:een sisällytettiin ”kaikki unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset”, myös puolustus: “...¼pitkällä aikavälillä määriteltävä yhteinen puolustuspolitiikka, joka saattaa aikanaan johtaa **yhteiseen puolustukseen**” (artikla J.4).

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja siten myös puolustuspolitiikan päälinjat ja periaateratkaisut tekee jäsenmaiden hallitusten päämiesten muodostama Eurooppa-neuvosto huippukokouksessaan. Muuten päätökset käsitellään kansallisten ulkoministereiden neuvoston kokouksissa.

Asian erityislaatu korostettiin nimittämällä ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö unionirakennuksen poliittisen arkkitehtuurin “**toiseksi pilariksi**” - kolmas pilari sisältää yhteistyön sisä- ja oikeusasioissa ja ensimmäinen pilari perinteisen yhteisen kauppaa-, talous- ja sisämarkkinapolitiikan. Pilareiden sisään alettiin rakentaa toimintakoneistoja ministerineuvoston yhteyteen. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueelle asetettiin erityinen poliittisten ja turvallisuusasiain komitea (Political and Security Committee, PSC) hallitsemaan tätä kokonaisuutta ministerineuvoston apuna. Komission edellytettiin osallistuvan toimintaan.

Unionissa jäsenvaltioita sitova ylikansallinen lainsäädäntö sijoittuu ensimmäiseen pilariin, jonka valtakemus, ainoa aloitteiden tekijä ja lainsäätäjät on komissio. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan pilarissa ei varsinaista ylikansallista lainsäädäntöä ole.

Koska jäsenvaltiot valvovat tarkoin kansallisia etujaan ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ja varsinkin puolustusasioissa, toimivaa yhteistä politiikkaa ei voida helposti luoda samalla tavoin kuin esimerkiksi kauppapolitiikassa. Ulkoista ja sisäistä turvallisuuttaan koskevissa asioissa valtiot eivät hevin salli komissiolle vastaavanlaisia puhtaaseen yhteisömetodiin kuuluvaa aloiteoikeutta tai europarlamentin osallistumista päätöksentekoon. Sehän kaventaisi yksinomaan jäsenvaltiolle kuuluvia oikeuksia. Myöskään Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle ei haluta antaa tuomiovaltaa tällä alueella.

Kakkos- ja kolmospilarit edustavatkin hallitustenvälistä yhteistyötä, jossa päätöksiä voidaan tehdä pääsääntöisesti vain, jos kaikki hallitukset ovat asiasta neuvoston kokouksessa yhtä mieltä (ja jos jäsenvaltiot sisäisessä päätöksenteossaan myös hyväksyvät päätöksen). Tämä tarkoittaa pienimmällekkin jäsenmaalle periaatteessa **veto-oikeutta**. Kielteisenä seurauksena on ristiriitoja sisältävissä asioissa ollut päätösten jumiutuminen ja pahimmillaan yhteisten linjojen etsinnän ja toiminnan siirtyminen yhteisöelinten ulkopuolelle.

Perustamissopimuksista viimeisin, helmikuussa 2003 voimaan tullut Nizza-sopimus sisältää Maastrichtissa hahmotellun perusrakenteen oleellisesti samanlaisena.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan ministerineuvoston kokouksissa unionin yhteisöintressiä edustavalla unionin komissiolla on ollut läsnäolo-oikeus eräänlaisena ”16. jäsenmaana”, koska sen vastuulla olevilla kaupallisilla instrumenteilla, esimerkiksi rangaistustulleilla ja vientikielloilla on välitöntä turvallisuuspoliittista merkitystä. **Komissio** antaa unionin nimissä myös puolet maailman kaikista kehitysavusta ja samoin humanitaarisesta avusta kehitysmaihin. Komissio edustaa myös kauppapolitiikan asioissa unionia kansainvälisissä järjestöissä ja neuvotteluissa. Muissa asioissa se ei esimerkiksi YK:ssa esiinny, vaan jäsenvaltiot koordinoivat kantansa yhdensuuntaiseksi ja sen esittää kulloinkin puheenjohtajamaa. On huomattava, että komissaareilla on vanhastaan käytössään ulkopoliittikan alueella ministerineuvoston sihteeristöä vahvempi virkamieskunta ja vaikutusvaltainen diplomaattiedustus eri puolilla maailmaa.

Kahden yhteisöelimen, yhteisön intressejä edustavan komission ja sen ulkosuhteista (Chris Patten), unionin laajentumisesta (Günter Verheugen), kehitysyhteistyöstä ja humanitaarisesta avusta (Poul Nielsen) tai kauppasuhteista (Pascal Lamy) vastaavien komissaarien ja toisaalta jäsenmaiden muodostaman ministerineuvoston välinen instituutorakenteen sisäinen juopa on vaikuttanut yhteisen turvallisuuspolitiikan muotoutumiseen Maastrichtista lähtien. Elinten välinen kitka on huomattavasti suurempi kuin kolmannen pyörän, europarlamentin muodostama. Ristiriidan hallinta perustettavan ulkoministerin viran avulla on tärkeällä sijalla EU:n tulevassa perustuslaillisessa sopimuksessa.

Maastrichtin sopimuksen artikloihin merkittiin myös ensimmäistä kertaa EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteiset tavoitteet, joita ovat mm. unionisopimuksessa tunnustettujen ”yhteisten arvojen, perustavien etujen ja itsenäisyyden turvaaminen” sekä unionin jäsenmaiden turvallisuuden lujittaminen. Lisäksi tavoitteena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden vahvistaminen YK:n peruskirjan ja ETY-kokousten periaatteiden mukaisesti, demokratian ja oikeusvaltion periaatteiden vahvistaminen sekä ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Seuraavassa, Amsterdamin perustamissopimuksessa 1997 näihin tavoitteisiin lisättiin myös ”unionin riippumattomuuden ja koskemattomuuden turvaaminen ja unionin turvallisuuden lujittaminen sen kaikissa muodoissa”, millä osaltaan korostettiin puolustuspolitiikan merkitystä. Tavoitteet vahvistettiin Nizzan sopimuksessa jouluna 2000.

Sopimuksen tavoiteartiklat eivät aseta rajoituksia tai ehtoja yhteiselle puolustuspolitiikalle eivätkä myöskään mahdolliselle yhteiselle puolustukselle.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteita edistetään sekä ”järjestelmällisen yhteistyön” keinoin että ”yhteisillä toimilla”. Lisäksi jäsenvaltiot sitoutuivat sopimuksessa ”tukemaan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa aktiivisesti ja varauksitta lojaalisuuden ja keskinäisen solidaarisuuden hengessä” ja pidättäytymään unionin etujen vastaisista toimista.

Aloitteita voivat neuvostolle tehdä sekä komissio että jäsenmaat. Voidaan pitää ylimääräisiä huippukokouksia ja puheenjohtajavaltio voi kutsua ulkoministerikollegansa myös hätäkokoukseen. Myös tämä seikka on siirtynyt seuraaviin perustamissopimuksiin; maaliskuussa 2003 Kreikka kutsui hätäkokouksen koolle mm. Ison-Britannian, Tanskan, Espanjan ja Itä-Euroopan jäsenkandidaattimaiden annettua yllättäen tukensa USA:n käynnistämälle sodalle Irakia vastaan.

Maastrichtin perussopimuksessa vakuutetaan, etteivät sopimuksen ulko- ja turvallisuuspoliittiset sitoumukset vaikuta **liittoutumattomien maiden** turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen tai toisten jäsenvaltioiden velvoitteisiin NATO:ssa. Liittoutumattomiin maihin kuului vielä tuolloin vain Irlanti, jonka kansanäänestys olisikin varmasti kaatanut tältä osin toisenlaisen Maastrichtin sopimuksen. Irlannin kohtaloa seurattiin tarkoin unionin jäsenikseen havittelemissa ja jäsenyyttä jo hakeneissa Ruotsissa, Itävallassa ja Suomessa. NATO-maille annettu vakuutus määritteli turvallisuuspolitiikan toisen kiinnkohdan: NATO oli ensisijainen puolustusliitto eikä sitä kyseenalaistettaisi.

Tulenarka puolustuskysymys ratkaistiin radikaalisti sopimalla, että ne unionin päätökset ja toimet joilla on ”vaikutusta puolustukseen”, annetaan suoritettavaksi EU:n ulkopuoliselle puolustusliitto WEU:lle (Western European Union, Länsi-Euroopan unioni). Unionin WEU:ssä jäsenenä olevat maat antoivat sopimukseen liitetyn julistuksen, jolla ne rohkeasti asettivat järjestölleen tehtäväksi ”muotoilla yhteisen eurooppalaisen puolustuspolitiikan ja jatkaa sen toimeenpanoa kehittämällä operationaalista rooliaan” (art. 2).

Unionin oman politiikan ja unionille sen ulkopuolella yhteistä puolustuspolitiikkaa muotoilevan WEU:n työn välille luotiin kaksisuuntainen silta toteamalla sopimuksessa epämääräisesti, että järjestö on ”osa unionin kehitystä”. WEU:n johtoelimet alkoivat osallistua unionin neuvostosihteeristön työhön.

Sopimustekstiin ei sisällytetty mitään rajausta tai määritelmää siitä, millaisissa tilanteissa ja millaisia puolustustehtäviä unioni aikanaan voisi uskoa WEU:lle.

WEU:n tai vaihtoehtoisesti NATO:n puitteissa jäsenmaille annettiin mahdollisuus harjoittaa kiinteämpääkin yhteistoimintaa puolustusasioissa edellyttäen, ettei unionin tavoitteita loukata. Unionin piirissä se kiellettiin (art J.3).

Tanska ja Irlanti eivät olleet WEU:n jäseniä; myöhemmin ne hakivat sen tarkkailijajäseniksi kuten myös liittoutumattomat Ruotsi, Itävalta ja Suomi. WEU:n tarjoaman yhteisen puolustuksen piiriin (artikla 5) ne eivät pyrkineet.

Näin itse unioni oli toistaiseksi suojattu repiviltä puolustusriidoilta -WEU muotoilisi eurooppalaisen puolustuspolitiikan. NATO:a se ei loukkaisi. Halukkaat maat saivat edetä haluamassaan tahdissa ja koalitioissa WEU:n tarjoamissa suojatuissa ja joustavissa puitteissa. Jos EU joskus tarvitsisi puolustusta, se voisi pyytää sitä WEU:lta.

WEU nostettiin rooliinsa kansainvälisen politiikan kylmäkomerosta. Se oli jo 1950-luvulla Länsi-Euroopan ydinmaiden johtama keskenkasvuinen puolustusliitto, jolla oli NATO:n suhteen täydentäviä ja tasapainottavia tehtäviä. Se ei kykenisi haastamaan NATO:a. Ennen kaikkea: USA ei ollut WEU:n jäsen. Viimeiset vuosikymmenet se oli elänyt horroksessa. Maastrichtin sopimuksen liitejulistuksella unionin WEU-jäsenet päättivät ryhtyä vahvistamaan järjestöään muuttamalla sen johtoelimet lähelle EU:n päämajaa Brysselissä ja perustamalla sille mm. asehankintaviraston. Tavoitteena oli myös yhteisen sotilasakatemian perustaminen. EU:n tulevaisuuskonventille esitetään nyt samoja ajatuksia.

Euroopan unionin puolustuspolitiikan kehitystä ohjaavat yhä samat perustavoitteet, vastakohtaisuudet ja ristiriidat kuin Maastrichtin sopimusta neuvoteltaessa. **Asevarainen turvallisuusajattelu** ja yhteinen puolustus on haluttu usein tuoda osaksi unionin kehitystä, ja tässä on myös jossain määrin onnistuttu. EU:n tulevaisuus on kuitenkin nähty paljon useammin hyvinvointia jäsenilleen tuottavana ja maailmanpolitiikkaan vakautta heijastavana siviilivaltana kuin valtion kaltaisena ja sotilaallista voimaa käyttävänä globaalina voimatekijänä. EU:n puolustusta on pääsääntöisesti kehitetty jälkimmäisen, **yhteistyöhakuisen** poliittisen filosofian mukaan. Se on ollut rauhanturvaamista ja kriisinhallintaa.

Ajatuksella unionin kehittämiseksi yhdeltä ulottuvuudeltaan täysimittaiseksi puolustusliitoksi oli vahvaa poliittista kysyntää jo välittömästi kylmän sodan muodollisen päättymisen jälkeen. Yhtäältä on kyse USA:n vaikutusvallasta vanhan manteren politiikassa; toisaalta kamppailtiin muotoutuvan EU:n luonteesta ja laajuudesta. **Euroatlantistit** kannattivat eurooppalaisen yhteisen sotilaallisen voiman kehittämistä, mutta ne eivät halunneet perustaa toista sotilasliittoa NATO:n kilpailijaksi. Etenkin britit pelkäävät unionin yhteisen puolustusjärjestelmän vahingoittavan suhteita USA:aan, eikä se puolestaan ole tähän mennessä suinkaan halunnut vähentää eurooppalaista merkitystään. Haluttiin myös saada tulevat liittoutumattomat jäsenmaat ja odotetut Itä-Euroopan uudet jäsenmaat ottamaan turvallisuuspoliittinen kanta.

Maanosan poliittisen tilanteen ainutlaatuisuus vaati 1990-luvun alussa nopeita ratkaisuja. Unionin ensimmäinen laajenemisvaihe haluttiin toteuttaa heti, eikä sen jäsenkandidaateilla ollut kiinnostusta unioniin joka olisi asettanut ehdoksi sitoutumisen keskinäiseen puolustukseen. Toisen vaiheen jäsenkandidaatit taas tiivistivät jo kiivaasti suhteitaan NATO:on eivätkä WEU:hun.

NATO:n kääpiöksi jäänyt paikallinen pikkuveli WEU tarjosi sopivan muodollisen kompromissin. Siitä ei tehty unionin elimellistä osaa mutta sen sallittiin osallistua unionin sisäisiin kokouksiin ja se avattiin tuleville unionijäsenille. Maastrichtissa (jo ?) sovittiin, että WEU:sta kehitetään sekä unionin puolustuskomponentti että samalla NATO:n eurooppalainen pilari. WEU:n palveluksia tarvittiin esimerkiksi Jugoslavian kriisissä.

Maastrichtin sopimuksen puitteissa halukkaat voivat jäsenluokkansa mukaisesti edistää yhteisiä intressejään WEU:ssa. WEU- erityistarpeet olivat myös jonkinmoinen veruke ”ylimääräisen” toimintakapasiteetin luomiselle mustasukkaisen NATO:n saavuttamattomiin.

WEU sai huomattavan toimivallan unionin käyttöön ajatellun puolustuksen kehittäjänä. WEU:lle Maastrichtissa sovittu ”lieke” on mahdollista nähdä myös unionin talutushihnana. Voidaan kysyä kävikö niin, että **tarmokas koira talutti** heikkotahtoista isäntäänsä?

Jos puolustuksesta taas olisi vaihtoehtoisesti säädetty pelkällä unionisopimuksen **lisäpöytäkirjalla**, puolustusasioihin olisi syntynyt paljon selvemmin muilta jäseniltä suljettu ryhmä, jonka liittoutumattomat pelkäsivät ryhtyvän ohjaamaan koko unionin kehittyvää turvallisuuspolitiikkaa ja puolustusta.

WEU:lta saatiin ainekset unionin puolustuspolitiikan sisällöksi. WEU määritteli jo 1992 Maastrichtin sopimusneuvottelujen aikana NATO:sta erillisen oman, eurooppalaisen identiteetin **Petersbergin periaatteissaan**. Sen kriisinhallinta tarkoitti humanitaarisia, rauhanturva- ja kriisinhallintatehtäviä sekä rauhahan palauttamista/ pakottamista (peace making). Tällaisina unioni ne kodifioi Amsterdamin sopimukseen 1997 (pelastustehtävillä lisätynä). Ratkaisu on yhä voimassa.

Kriisinhallinta ei liittynyt WEU:n jäsenmaiden keskinäiseen puolustussitoumukseen, vaan WEU:n toimintaan kolmansissa maissa. Tehtävämäärittely johdettiin entisen Jugoslavian valtioiden syvenevästä kriisistä ja YK:n rauhanturvamandaatin puutteista, jotka estivät ulkopuolisia maita legitimiä puuttumasta Balkanin

sotiin. Vaikka alunperin YK:lta saatu termi rauhan palauttaminen voi sisältää avoimen sodankäynnin kaltaisia taistelutoimia, Petersbergin periaatteet painottavat voimakkaasti konfliktien muita piirteitä. Varsinainen sotiminen jätettiin NATO:lle.

Suurvaltakiistat kätkettiin WEU:n, joka hallitsi ne hyvin. Se pystyi käyttämään esimerkiksi Jugoslavian operaatioissaan jäsenvaltioidensa voimavaroja, jotka ne olivat osoittaneet varsinaisesti NATO:n käyttöön (CJTF-sopimus, Combined Joint Task Force). Se perusti myös oman nopean toiminnan iskujoukon EUROFOR:in (Ranskan, Italian, Espanjan ja Portugalin osoittamia joukkoja).

Radikaali ratkaisu sopi myös unionin liittoutumattomille jäsenmaille; kaikki EU-maat osallistuvat nykyisin WEU:n toimintaan joko täysjäseninä, liittännäis- tai tarkkailijajäseninä. NATO:n täysjäsen ja WEU:n tarkkailijajäsen Tanska sen sijaan päätti irtautua tältä osin Maastrichtin sopimuksesta kansanäänestyksensä tuloksen mukaisesti. Esimerkiksi viime syksyn EU-puheenjohtajakaudella näistä asioista vastasi istuva kevätkauden puheenjohtajamaa Kreikka.

3 b. Amsterdamin sopimus

Kolmen uuden liittoutumattoman jäsenmaan (Itävalta, Ruotsi ja Suomi) oli hyväksyttävä Maastrichtin sopimus sellaisenaan tullessaan unionin jäseniksi 1995. Perussopimusta ryhdyttiin kuitenkin eri syistä uusimaan välittömästi, ja hallitusten välisen neuvottelutarjan (HVK, hallitusten välinen konferenssi) jälkeen Amsterdamin sopimus allekirjoitettiin keuhällä 1997. Voimaan se tuli 1999 eräiden jäsenvaltioiden kansanäänestysten jälkeen, mutta sitä alettiin soveltaa välittömästi ulko- ja turvallisuuspolitiikassa EU-johtajien huippukokousten linjauksilla. Unionin neuvoston virkamieskuntaan lisättiin erityinen kriisinhallintakoneisto ja myöhemmin unionin korkean ulko- ja turvallisuuspoliittisen edustajan virka.

Amsterdamin sopimus oli ensimmäinen unionin sopimus uudistus, jonka valmisteluun myös Suomi osallistui. Siitä neuvoteltaessa Suomi ja Ruotsi esittivät yhdessä kesäkuussa 1996 unionin puolustuksen sisällön säilyttämistä entisellään WEU:n soveltamina Petersbergin tehtävinä. Ne kirjattiinkin sopimustekstiin. Maastrichtin sopimus oli vaiennut tästä asiasta. Amsterdamin sopimuksen **artikla 17:**ään merkittiin Petersbergin tehtävät, joihin lisättiin ”humanitaaristen tehtävien” rinnalle ainoastaan toistaiseksi epämääräiseksi jäänyt termi ”pelastustehtävät” (rescue tasks). Tehtäväluettelo ei ole poissulkeva; esimerkiksi siviilikriisinhallintaa harjoitetaan ilman, että siitä olisi suoraa mainintu artikloissa.

Siviilikriisinhallintaa maat ryhtyivät miettimään myöhemmin, talvella 1999 ja tekivät siitä esityksen keuhällä 2000 Nizzan sopimuksen valmistelun yhteydessä. Toimintakentäksi haluttiin rajata kriisi- ja konfliktialueet. Nizzan sopimus vastaa tältä osin edeltäjänsä, eikä siviilikriisinhallinnan termiä mainita siinäkään.

Sopimustekstin neuvotteluvaiheessa yhteiseen aseelliseen puolustukseen halukkaat seitsemän maata teki yhteisen esityksen **WEU:n sulauttamiseksi** unioniin kolmessa vaiheessa ja halukkaiden maiden puolustusyhteistyön sallimiseksi unionin sisällä, jolloin EU olisi saanut puolustusliiton luonteen. Eräiden NATO-maiden ja liittoutumattomien vastarinta kaatoi esityksen neuvottelujen loppumetreillä.

Saman kysymyksen ääreen EU:n konventti kokoontuu 15.5.

Yhteistä puolustusta pidettiin edelleen mahdollisena, mutta siihen siirtymisestä päättaisivät hallitusten päämiehet.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan määrittelevään artiklaan 17 sisällytettiin lopulta pyrkimys luoda **kiinteämmät institutionaaliset suhteet** unionin ja WEU:n välille, ”silmällä pitäen mahdollisuutta sulauttaa WEU unioniin jos Eurooppa-neuvosto niin päättää”. Kun yhteiseen puolustukseen voidaan siirtyä sopimuksen ulko- ja turvallisuuspolitiikan perusartiklan mukaan Eurooppa-neuvoston päätöksellä, puolustus tapahtuisi siten todennäköisesti WEU:ssa.

Tämän option liittoutumattomat maat joutuivat hyväksymään - ja se laukesi lunastettavaksi **Kölnissä** kolme vuotta myöhemmin. Sulauttamatta jäi vain WEU:n painavin sisältö, jäsenmaiden keskinäinen puolustus-

sitoumus. Unionin tulevaisuuskonventin puheenjohtaja esitti Ranskan ja Saksan huippukokouksen tukema-
na huhtikuun 2003 lopussa myös tämän jäännöserän tuomista unionin osaksi.

Unionin puolustuksen rajaaminen kriisinhallintaan ja EU:n sisäisen puolustusliiton estäminen oli mahdol-
lista vain EU:n kolmen suuren, Ison-Britannian, Ranskan ja Saksan erimielisyyden ansiosta. Etenkin brittien
silloinen konservatiivihallitus vastusti NATO:n minkäänlaista heikentämistä tässäkään perustamis-
sopimuksessa. Vasta Ison-Britannian hallituksen vaihtuminen ja puolustuspolitiikan vastapooleja edustavien
Ranskan ja Britannian yhteinen julistus St. Malon sataman rediltä joulukuussa 1998 merkitsi mahdollisuutta
suurvaltayhtenäisyyteen.

Amsterdamin sopimus toisti vaatimuksen jäsenmaiden yksimielisyydestä ulko- ja turvallisuuspolitiikan pää-
töksenteossa ja solidaarisuudesta päätösten toimeenpanossa. Periaatteet, suuntaviivat ja erityiset strategiat
myös yhteisessä puolustuspolitiikassa määrittelee valtionpäämiesten yleensä puolivuosittain kokoontuva
Eurooppa-neuvosto. Yhteisiä ulko- ja turvallisuuspoliittisia strategioita on laadittu esimerkiksi Venäjän-poli-
tiikalle sekä Välimeren ja Pohjoisen ulottuvuuden alueelle.

Venäjä-strategiasta on johdettu esimerkiksi EU:n ohjelma, joka edistää aseriisunutta Venäjällä ja ehkäisee
joukkotuhoaseiden leviämistä. Toimintaan käytetään noin viidesosa YUTP:n määrärahoista. Myös EU-lähi-
alueille suuntautuvan TACIS- yhteisöaloitteen painopisteeksi on otettu ydinturvallisuus ja ydintiedemiesten
rekrytointi rauhanomaisiin projekteihin.

Puheenjohtajavaltion sovittiin esittävän unionin yhteiset kannat. Sopimuksella päätettiin, että puheen-
johtajamaata **avustaa** neuvoston pääsihteeri ”ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkeana edustajana”. Seuraavas-
sa vaiheessa Kölnin huippukokouksessa viran substanssia vahvistettiin ja se itsenäistettiin jäsenmaiden (kul-
loisenkin puheenjohtajamaan) palvelemisesta.

Unionin ulkopuolelle suuntautuvan **aseviennin** käytännöille laadittiin jäsenmaiden kesken väljät poliittiset
puitteet. Unionimaiden välinen asekauppa on viimeisiä koskemattomia alueita, jota ei ole avattu markkinoil-
le samalla tavoin kuin likimain kaikki muu tavara- ja palvelukauppa. Puolustustarvikkeita ostaessaan valtioi-
den ei tarvitse noudattaa julkisten hankintojen direktiiviä tai EU:n kilpailutusmääräyksiä. Valtion tuet yri-
tyksille ovat unionissa kiellettyjä, mutta kotimaista aseollisuutta voidaan edelleen rahoittaa.

Ulkoministereiden ministerineuvosto päättää yhteisistä toimista, jotka sitovat jäsenvaltioita. Kaikkia ulko- ja
turvallisuuspolitiikan päätöksiä ei tarvitse tehdä yksimielisesti. Jo Maastrichtin sopimuksessa jäsenvaltiot
sopivat erityisellä julistuksella, etteivät ne kaataisi neuvostossa äänestettävää ulko- ja turvallisuuspolitiikan
päättöstä, jos määränemmistön jäsenmaista havaitaan kannattavan sitä. Amsterdamin sopimuksen 23
artiklaan sisällytettiin sama mekanismi, jolla pieni vähemmistö voi suostua solidaarisuuden nimissä tuke-
maan suuren enemmistön haluamaa ratkaisua.

Artiklan ns. **rakentavaa pidättäytymistä** (constructive abstention) koskevat määräykset antavat jäsenvaltiolle
näin kolmannen mahdollisuuden esityksen hyväksymisen ja hylkäämisen väliltä. Rakentavaan pidättäyty-
miseen sitoutuneella jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta itse osallistua sille vastenmielisen päätöksen
toimeenpanoon, mutta se on velvollinen hyväksymään sen, että unionia kokonaisuutena päätös sitoo. Siksi
sillä on velvollisuus pidättäytyä toimista, jotka voisivat olla ristiriidassa tehdyn päätöksen kanssa. Tällaiseen
tilanteeseen ei ole vielä jouduttu.

4. Ympäristömuutos

EU:n toimikentän laajennus sotilaallisuonteiseen turvallisuuteen liittyi kylmän sodan päättymiseen.
Itäblokki ja Varsovan liitto hajosivat rauhanomaisesti, ja vastustajansa kadottanut NATO joutui etsimään
uuden identiteetin ja perustelut olemassaololleen.

Unionin oman puolustusidentiteetin luominen nähtiin tarpeelliseksi pitkällä aikavälillä. Yhtäältä viitattiin
Yhdysvaltain yhä jatkuvaan sotilaalliseen läsnäoloon Euroopassa ja NATO:n sotilasliittoluonteen heikkene-

miseen rauhankumppanuustoiminnan myötä. Varsinaisen pontimen se sai Jugoslavian hajoamissodista, joihin EU ei pitkään edes yrittänyt puuttua sen paremmin diplomaattisin kuin muinkaan keinoin, vaikka niissä oli alusta alkaen selviä kansanmurhan piirteitä.

Jugoslavian valtioiden sotienjälkeinen rauhoittaminen ja murskattujen yhteiskuntien jälleenrakennus vaatii vielä pitkään EU:n mukanaoloa. Räjähdysaltille alueella tarvitaan ulkopuolista rauhanturvatoimintaa. Balkanin kaotettujen tilanteiden pelättiin heijastuvan unionin alueelle esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden ja massamittaisen pakolaisuuden muodossa.

Myös unionin toisen laajentumisaallon kandidaattimaiden ryntäys NATO:on antoi perusteita ryhtyä kehittämään unionin turvallisuuspolitiikalle sisäisiä funktioita.

Selkeämpi esimerkki tilanteista, joissa unionin puuttumista olisi tarvittu, on Ruandan kaltainen valtion-sisäinen kansanmurha ja tilanteet, joissa kokonaisen valtion hallintokoneisto, poliisi ja oikeuslaitos luhistuvat (Etiopia, Somalia 1990-luvun alussa, Irak sodan jälkeen 2003).

Kriisinhallinta tarjosi EU:lle sopivan modernin toiminta-alustan. Siinä ei ollut liikaa traditionaalisen maanpuolustuksen tai sotilaallisen intervention piirteitä, eikä se astunut NATO:n ja USA:n varpaille. Se sopi hyvin myös yhteisön instituutioille. Esimerkiksi YK:n asettamien Serbian vastaisten kansainvälisten pakotteiden toimeenpano toi velvoitteita myös komissiolle.

Itse asiassa 1990-luvulla koko turvallisuuspolitiikan sisältö ja käsitteistö muuttuivat täysin. Valtioiden väliin sotiin ja sisäisiin ihmisoikeusrikkoksiin katsottiin myös YK:ssa voitavan puuttua turvallisuusneuvoston päätöksellä kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden nimissä (Ruandan kansanmurha 1994; Zrebrenican kylän asukkaiden joukkomurha heinäkuussa 1995; YK:n perustamat sotarikostuomioistuimet; YK:n valtuuttama USA:n sota Taleban-johtoista Afganistania vastaan syksyllä 2001 terroristijärjestö al-Qaeda kukistamiseksi; Kansainvälisen rikostuomioistuimen ICC:n perustaminen helmikuussa 2003).

Yhdysvaltojen politiikassa oli jo tuolloin merkkejä suuntautumisesta unilateralismiin (NATO:n sota Serbiaa vastaan Kosovossa ilman YK:n valtuutusta 1999, Taleban-hallinnon kaato Afganistanissa valikoiduin partnerein sekä muutoksen todisteena USA:n sota Irakia vastaan keväällä 2003).

Samalla kun **uudentyyppiset konfliktit** osoittivat "sodan" ja "rauhan", "hyökkäyksen" ja "puolustuksen" ja jopa siviilien ja asevoimien käsitteiden hämäryyden, totuttuja rajoja poistettiin "sotilaallisten" ja muiden vaikuttamiskeinojen väliltä. Asemastaan kamppailevat asevoimat laajensivat sotilaallisen turvallisuuden ideaa menestyksellisesti ongelmiin, joihin oli totuttu puuttumaan siviilitoimenpitein. Rauhantutkijat ovat kutsuneet menetelmää *turvallistamiseksi*.

Jo Jugoslavian hajoamissotien vuoksi oli välttämätöntä löytää uudentyyppisiin turvallisuusriskeihin nopeita, myös sotilaallisia ratkaisuja. Suurin NATO:n kokemana sotilaallinen uhka ennen terrorismia oli joukkotuhoaseiden leviäminen (proliferaatio). Kemiaalisia ja biologisia aseita päätyi rikollisiin käsiin. Hajoamistilassa olevien ja korruptoituneiden valtioiden ei uskottu kykenevän kontrolloimaan kaikkia ydinaseita ja ydinvoimalaita. Salakuljettajilta tavattiin unionin rajoilla vaarallisia kemikaaleja ja radioaktiivisia materiaaleja.

Nykyisin ns. pehmeän turvallisuuden alueelle luetaan mittava määrä teemoja, esimerkiksi

- ase-, ihmis- ja huumekauppa
- järjestäytyneet rikollisuus ja korruptio
- ympäristökatastrofit tai ihmisen toiminnasta johtuvat katastrofit
- ydinturman tai nälänhädän kaltaiset humanitaariset katastrofit
- hallitsemattomat pakolaisvirrat
- vähemmistö- ja ihmisoikeuskonfliktit
- yhteiskunnan infrastruktuurin haavoittuvuus, esim. tietoverkot.

Unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja Javier Solana luki niihin maaliskuussa 2003 myös rahanpesun kaltaisen rikollisen liiketoiminnan. Tämä viittaa siihen, että turvallisuuspoliittinen johto näkisi

mieluusti jopa itsenäisen Euroopan keskuspankin toimivan alueella.

Viime vuosina komissio on kauppapolitiikan puolella pyrkinyt löytämään vaikuttamisvälineitä käynnissä oleviin konflikteihin asekaupan sääntelystä sekä esimerkiksi konfliktialueilta tuotujen timanttien sertifiointista.

Viimeistään USA:n syyskuussa 2001 julistama sota **terrorismia** vastaan on vakiinnuttanut puolustusjärjestelmän vahvan roolin näihin tilanteisiin puuttuttaessa. Terrorismin epäselvän yleiskäsitteen yhteyteen voidaan helposti tuoda myös järjestäytynyt rikollisuus ja jopa erilaiset aatteelliset ääriliikkeet ja fundamentalismi. Uhka voidaan ymmärtää myös valtion sisäisenä.

USA:n antaman mallin seuraus on myös Euroopan maissa ollut eräiden **siviilihallinnon** osien kehityksen osittainen alistaminen sotilaallisille tavoitteille. Esimerkkinä voi käyttää terrorismiin varautumisen asettamia haasteita poliisitoiminnalle, pelastuspalvelulle/ väestönsuojelulle tai terveydenhuoltojärjestelmälle.

Uudet tehtävät antoivat perusteen myös aseistuksen ja puolustuskoneistojen uusimiseen. Monissa vanhoissa EU-maissa siirryttiin ammattiarmeijaan ja leikattiin menoja romuttamalla kylmän sodan aikaista aseistusta tarpeettomana (esimerkiksi tankkeja, kenttätykistöä, jalkaväkimiinoja). Iso-Britannia ja Ranska ovat lähes jäädyttäneet jopa ydinaseidensa kehittämisen. Uudet NATO-maat puolestaan käynnistivät varusteluohjelmia saattaakseen kalustonsa NATO:n yhteisten astandardien tasalle. Euroopan aseteollisuus ryhtyi kilpailuun USA:n kanssa ja suuntasi elektroniikkaan, avaruus- ja ilmailuteknologiaan ja täsmäaseisiin.

EU:n kriisinhallintaa ryhdyttiin kehittämään tähän ympäristöön.

5. St. Malosta Kölnin kautta Nizzaan

EU:n kolmen suurvallan puolustuspoliittinen pattitilanne purkautui, kun Ison-Britannian johtoon 1997 noussut labour-puolueen Tony Blair löysi yhteisen sävelen Ranskan konservatiivipresidentti Chiracin kanssa 4. joulukuuta 1998 St. Malon rannikkokaupungin redillä. Maat vaativat unionille “voimavaroja autonomiseen toimintaan, jota tukee uskottava sotilaallinen voima”. Tämä tarkoitti Amsterdamin sopimuksen 17 artiklan option lunastamista ja WEU:n sulauttamista unioniin mahdollisesti puolustusliiton muodossa. Blairin ja Chiracin syötöstä poliittisen pallon potkaisi maaliin unionin tuleva puheenjohtajavaltio Saksa, joka neuvotteli sille kuudessa kuukaudessa kaikkien jäsenmaiden hyväksynnän Kölnin huippukokouksen julistukseen kesäkuussa 1999.

Länsi-Euroopan puolustuspolitiikka oli nojannut yli 50 vuotta NATO:on, eikä Varsovan liiton lakkauttamisen ollut vaikuttanut siihen suuriakaan. **Autonomisen europuolustuksen** kehitys alkoi labour-hallituksen tekemästä uudelleenarvioinnista ja St. Malon julistuksesta.

Kyse oli vaihtokaupasta, jossa britit suostuivat Ranskan vaatimukseen “EU:lle luotavasta kyvystä autonomiseen toimintaan, jota tukee **uskottava** aseellinen voima”. “Jotta Eurooppa voisi esittää täysipainoisesti osansa kansainvälisellä näyttämöllä YUTP:lle tulee luoda uskottava operationaalinen toimintakyky”.

Ranskalaiset puolestaan myöntivät siihen että unionille perustettava koneisto tukisi NATO:a tai limittyisi sen rakenteeseen, eikä sitä käytettäisi kuin tilanteissa joihin NATO ei **kokonaisuudessaan** osallistuisi –toisin sanoen loukkaamatta USA:n tai esimerkiksi Ranskan vahvasti ilmaisemaa intressiä.

EEC:n ja EU:n kehityksen moottori on vuosikymmenet ollut Ranskan ja Saksan yhteinen tahto. Se muotoiltiin muutamaa päivää aiemmin **Potsdamin** huippukokouksessa (1.12), jossa maat sopivat WEU:n sulauttamisesta sellaisenaan unioniin. St. Malon julistuksessa taas ei WEU:ta mainittu.

Aseteollisiksi syöteiksi Britannia ja Ranska sopivat raskaiden kuljetuskoneiden rakentamisen (Airbus A400M), satelliittivalvonnan ja - tiedustelukyvyn parantamisen (Aerospatiale, Matra, BAe) sekä sotilaallisen suunnittelun vahvistamisen (NATO:n komentojärjestelmä). Yhteiset ilmailu- ja puolustusvälineprojektit huomioitiin myös edeltäneessä Saksan ja Ranskan julistuksessa. NATO päätti ryhtyä samoilla aloilla kehitys-

työtä toukokuun 1999 kokouksessaan. Myös EU on tunnistanut nämä sektorit puutteellisimmiksi puolustuksensa autonomian kannalta.

Muodollinen korvapuusti annettiin WEU:lle, jonka luoma kriisinhallintakoneisto siirrettiin unioniin. Järjestön ydin puolustusliittotehtävineen palautettiin kylmäkomeroonsa.

Diilin hyväksyi myös **Yhdysvallat** ulkoministeri Albrightin suulla 7.12 kuuluisassa ”kolmen D:n” puheessa. Myös USA halusi Euroopan, joka ”kykenisi vastaamaan takapihansa tulipaloista” ja olisi USA:n kumppani NATO:ssa. Albright edellytti, ettei EU irtautuisi NATO:sta (Decoupling), ettei se perustaisi rinnakkaista puolustusta (Duplication) ja ettei se diskriminoisi NATO-maita jotka eivät olleet unionin jäseniä (Turkki ja Itä-Euroopan tulevat NATO-maat).

Keväällä 1999 NATO ryhtyi historiansa ensimmäiseen sotaan. Se käytiin Serbiaa vastaan Kosovossa ilman YK:n hyväksyntää.

NATO oli valmistautunut muutokseen. Berliinin ministerikokouksessa 1998 se päätti ryhtyä kehittämään ”Eurooppalaista puolustusidentiteettiä” (ESDI) ja valmistautumaan resurssiensa kaksoiskäyttöön, ts. antamaan niitä eurooppalaisessa johdossa oleviin operaatioihin esimerkiksi rauhanturvatehtävissä.

Toukokuussa 1999 NATO:n 50-vuotishuippukokous toivotti Tsekin, Unkarin ja Puolan ensimmäisiksi täysjäseniksi uudesta Itä-Euroopasta. Kokous osoitti suunnittelu- ja aseellisia resursseja jäsenmaiden (lue: EU:n) tarpeisiin NATO:n yhteiskäyttöön varatuista voimavaroista. WEU:lle resursseja oli luovutettu kitkatta, mutta EU oli toinen juttu. Lupauksesta vei liki kolme vuotta saada aikaan sopimus voimavarojen jakamisesta (Kööpenhaminassa joulukuussa 2002), jonka tuloksena EU vihdoinkin vuoden 2003 alussa käynnisti oman kriisinhallintatoiminnan entisen Jugoslavian valtioissa.

Poliittinen kehitys oli ajanut muodollisen unionisopimuksen ohi nopeasti. Ison-Britannian labour-hallitus ei valtaan noustessaan ollut ehtinyt sanoa sanaansa Amsterdamin sopimukseen keväällä 1997. Sopimus tuli voimaan toukokuussa 1999, ja jo kuukautta myöhemmin Kölnin huippukokous kumosi sen puolustuspoliittisen ratkaisun.

Saksa muotoili pian kolmen suuren sopimuksen **liittoutumattomille** maille helpommin nieltävään muotoon. Se esitti jo helmikuussa 1999, että WEU:lta siirrettäisiin unioniin vain Amsterdamin sopimuksessakin mainitut **kriisinhallintatehtävät**, ei keskinäistä puolustusta. Se esitys olisikin edellyttänyt pidempää valmisteluaikaa ja Kosovon sotaa paremmat perustelut.

Muuten WEU:n perintö siirtyi unionille sellaisenaan: käsite eurooppalainen (yhteinen) turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (European Security and Defence Policy, ESDP) omaksuttiin WEU:lta Kölnin kokouksen poliittisen julistuksen otsikoksi, samoin Petersbergin periaatteiden mukaiset kriisinhallintatehtävät ja likeinen yhteys NATO:on. Utta oli unionin päätös toimia autonomisesti, mutta vain silloin kun NATO ei kokonaisuutena ole kriisissä osallisena.

Kölnissä unioni päätti St. Malon ja Potsdamin julistusta täydentäen noudattaa turvallisuuspolitiikassaan YK:n peruskirjan periaatteita. Joulukuussa Helsingin huippukokouksen päätelmissä tämä toistetaan lisäyksellä että unioni ”... kunnioittaa YK:n **turvallisuusneuvoston** ensisijaista asemaa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpidossa”.

Kölnin julistuksessa unioni asetti tavoitteeksi kolmen suuren asettamien suuntaviivojen ja sanontojenkin mukaisesti kyvyn ”itsenäiseen toimintaan siten, että tukena ovat uskottavat sotilasvoimat, keinot päätösten tekemiseksi käyttää niitä ja valmius tehdä niin kansainvälisten kriisien ratkaisemiseksi tämän rajoittamatta NATO:n toimia”. Jos unioni toimisi käyttämättä NATO:n resursseja, se turvautuisi kansallisiin joukkoihin tai käyttäisi ”monikansallisia eurooppalaisia keinoja”. Viittaus koski ilmeisesti Ranskan ja Saksan yhteistä prikaatia ja useiden Länsi-Euroopan maiden osoittamia joukkoja WEU:n EUROFOR:issa sekä EUROCORPS:in ja laivastoyksikkö EUROMAFOR:issa.

Ranska tekikin pian Brittien tukeman esityksen niiden jäsenyyden laajentamisesta. Esimerkiksi Suomi ja

Itävalta tekivät helmikuussa 2003 sopimuksen upseerien lähettamisestä EUROCORPS:in esikuntaan. Jo syksyllä 1999 EUROCORPS:in viisi jäsenmaata päätti, että yhtymää ryhdytään kehittämään esikuntineen EU:n **nopean toiminnan sotilasyksiköksi**, joka on myös NATO:n käytössä. EU:n ”puolustuskvartetin” 29.4 pitämän huippukokouksen esitys uusista komentoesikunnista viitanneekin EUROCORPS:in johtojärjestelmän statukseen, vaikka Belgia ja Luxemburg samalla lupasivat liittyä ranskalais-saksalaiseen prikaatiin.

Samoin Ranska ja Saksa päättivät syksyllä 1999 yhdessä vahvistaa ilmakuljetuskapasiteettiaan komentokeskuksineen.

Unionimaiden päätöksentekoa helpotti Kosovon nopeasti käyty sota, jossa USA äänekkäästi todisti olevansa aseteknisesti ylivoimainen eurooppalaisten liittolaisiinsa nähden niiden omalla takapihalla. Operatiivisessakin päätöksenteossa ne vaikuttivat pelkältä painolastilta.

Kölnin huippukokous edellytti jäsenmaiden perustavan kriisinhallintaan soveltuvia, yhteistyöhön pystyviä, joustavia ja liikkuvia joukkoja. Jäsenmaiden **puolustusteollista** ja puolustusmateriaaliyhteistyötä vaadittiin tehostettavaksi. Osa jäsenvaltioiden välisestä puolustusmateriaaliyhteistyöstä on kuitenkin jäänyt WEU:n piiriin (WEAG ja WEAO-järjestöt). Niiden rinnalla toimivat kilpailevat LoI- ja OCCAR-järjestöt. Myös **ei-sotilaallisia kriisinhallintavälineitä** esitettiin kehitettäväksi.

Kölnissä hahmoteltiin unionin kriisinhallintakoneisto (ulkoministereiden neuvosto, poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea, sotilaskomitea, sotilasesikunta. NATO:n pääsihteeri Javier Solana nimitettiin EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päälliköksi, ”korkeaksi ulkopoliittiseksi edustajaksi”. Hän aloitti työnsä vuoden lopulla. Näin unioni oli vastannut USA:n ulkoministeri Henry Kissingerin 1973 esittämään kysymykseen, mihin puhelinnumeroon hänen olisi soitettava saadakseen kuulla Euroopan turvallisuuspoliittisen kannan.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtajana Solana edustaa ulkoministerineuvostoa ja siten jäsenmaiden tahtoa. Solanan viran painoa on vaikea verrata komissiolle kuuluvaa ylikansallista valtaa käyttävien komissaarien asemaan, mutta Solanan katsotaan yleisesti kyenneen päihittämään ulkoasiainkomissaari Pattenin. Itse asiassa EU-päämiehet sopivat Ateenassa huhtikuussa 2003 erityisen ulkoministerin viran perustamisesta yhdistämällä Solanan nykyiseen virkaan ulkoasiainkomissaarin valta. Esitys näkyy EU-konventinkin artikloissa.

Solanan käsissä on nykyisin myös unionin operatiivinen kriisinhallinta. Hän osallistuu valtionpäämiesten huippukokouksiin, ulkoasioiden ministerineuvoston ja poliittisten- ja turvallisuusasioiden komitean työhön, neuvottelee ulkovaltojen kanssa ja valvoo YUTP:tä tehokkaasti koko neuvostokoneiston pääsihteerinä. Hän on myös jäännös-WEU:n pääsihteeri –järjestö halutaan nyt tuoda unionin osaksi.

Myös **puolustusministerit** aktivoituivat uudessa tilanteessa. Heille ei myönnetty St. Malossa luvattua omaa ministerineuvostoa mutta epäviralliset yhteiskokoukset sallittiin. Ne olivat alkaneet jo Itävallan puheenjohtajuuskaudella syksyllä 1998. Helsingin huippukokouksesta (joulukuussa 1999) lähtien puolustusministerit ovat omien kokoustensa lisäksi voineet osallistua ulkoministerikokouksiin puolustuspolitiikasta keskusteltaessa (yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto YAUN), mikä on lisännyt heidän painoarvoaan.

Kölnissä päätettiin ryhtyä valmistelemaan jälleen uutta perustamissopimusta, jonka Ranska vuorostaan viimeisteli puheenjohtajuuskaudellaan ja joka hyväksyttiin joulukuussa 2000 Nizzassa. Sopimus tuli voimaan helmikuussa 2003.

5 a. Unionin kriisinhallintakoneisto

Puoli vuotta Kölnin kokouksen jälkeen joulukuussa 1999 Helsingin huippukokous päätti perustaa unionille **nopean toiminnan joukot** (Rapid Reaction Force RRF). Malli saatiin NATO:lta. Kriisinhallintaa ohjaamaan perustettiin Nizzan huippukokouksessa joulukuussa 2000 ministerineuvoston Brysselin-sihteeristöön poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean tueksi sotilaskomitea ja sotilasesikunta. Suuri osa niiden

henkilöstöstä siirtyi neuvostoon sen asepukeisiksi virkamiehiksi alas ajettavasta WEU:sta. Neuvoston sihteeristöön siirrettiin myös parinkymmenen hengen laajuinen politiikan suunnittelu- ja varhaisvaroitusyksikkö (PPEWU). Myös WEU:n satelliittivalvontakeskus ja strategian tutkimuskeskus siirrettiin EU:n virastoiksi.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen edustajan Solanan, ulkoministerineuvoston ja puolustusministerien epävirallisten kokousten rinnalla keskeisin toimija on pysyvä **poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea** (Political and Security Committee PSC, ranskaksi COPS), joka antaa suosituksia ulkoministerineuvostolle. Tiiviisti kokoustavan komitean jäsenet edustavat korkeimmalla suurlähettilästasolla jäsenmaita. Komitea vastaa toimeenpantavan YUTP:n kokonaisuudesta, myös puolustuspolitiikasta, ja sen käsissä on ulkoministerineuvoston erillisellä valtuutuksella kaikkien kriisinhallintaoperaatioiden strateginen ohjaus ja poliittinen valvonta. Jäsenet ovat tiiviissä kanssakäymisessä keskenään. Puhetta johtaa vuorossa olevan puheenjohtajamaan edustaja. Komiteassa istuu myös Javier Solana, jonka kanssa komitealla on erityissuhde, sekä komission edustaja.

Komitea nojautuu puolustuspolitiikan päätöksissään sotilaskomitean antamiin suosituksiin ja lausuntoihin. PSC-komitean arvovaltaa ja poliittista tasoa kuvaa, että se kokoontuu rutiininomaisesti NATO:n neuvoston kanssa.

Edelleen Nizzan huippukokouksen päätöksellä perustettiin erityinen **poliittis-sotilaallinen työryhmä**.

Sotilaskomitean (Military Committee, MC) jäsenet ovat kansallisten puolustusvoimien komentajia (käytännössä heidän edustajansa) ja edustavat siten kansallisia intressejä. Komitea vastaa yhteisen puolustuspolitiikan toimeenpanosta ja johtaa käytännössä kriisinhallintatoimia PSC:n alaisena. Komitean ensimmäiseksi puheenjohtajaksi jäsenet valitsivat Suomen puolustusvoimien komentajana toimineen Gustav Hägglundin. Teknisestä luonteestaan huolimatta komitean poliittinen profiili on korkea. Esimerkiksi helmikuussa 2003 sen puheenjohtaja esitti EU:n ja NATO:n puolustuksen yhdistämistä ja keskinäistä puolustussitoutumusta ”tavanomaisen tai ydinasehyökkäyksen uhatessa”.

Sotilasesikunta koostuu jäsenvaltioiden lähettämistä noin sadasta korkeasta upseerista. Esikunta avustaa sotilaskomiteaa mutta sitä ei ole mitoitettu suorittamaan omaa operatiivista suunnittelutyötä koska se on tarkoitus suorittaa NATO:n puitteissa. Sotilasesikunnan johdossa on saksalainen Rainer Schuwirth.

Kolmas ”unionin sotilaallisiin rakenteisiin” kuuluva komitea on neuvoston **siviilikriisinhallintakomitea** (CIVCOM), joka perustettiin Nizzan huippukokouksen päätöksellä. Se on jäänyt elimistä tuntemattomimmaksi eikä sen toiminta näy mitenkään julkisuudessa.

Komission ulkosuhdekomissaari Pattenin virastoon kuuluva **konfliktinehkäisyn ja kriisinhallinnan yksikkö** (PROCIV), jonka tehtävä on koordinoida unionin toimintaa, on yhtä näkymätön. Esimerkiksi sen internet-sivuja ei ole uusittu kahteen vuoteen.

Siviilikriisinhallintaan kytkeytyvät väljemmin myös unionin oikeus- ja sisäasioiden pilariin kuuluva **sisäisen turvallisuuden pysyvä komitea** (Standing Committee on Internal Security) ja neuvoston sihteeristöön kuuluva **poliisiyksikkö**. Kriisialueille lähetettävät poliisivoimat ovat osa unionin siviilikriisinhallintaa.

Unionin kehityksen kannalta ratkaiseviin politiikkalohkoihin perustetut komiteat ovat osoittautuneet tehokkaiksi integraation työvälineiksi. Komission, neuvoston ja jäsenvaltioiden korkeat virkamiehet ovat kyenneet ratkaisemaan vaikeita ongelmia nopeasti ja ilman julkista parlamentaarista puuttumista. Tiiviissä komiteatyöskentelyssä on kyetty sovitteluun asioita, joihin ministerineuvostot, komissio ja jäsenmaat olisivat normaalisti keskinäisissä kärhämöinneissään kaatuneet.

Kolmen komitean lisäksi neuvoston sihteeristöön on perustettu puolustusalueita tukevia osastoja ja yhteinen **tilannekeskus** (SITCEN).

Suunnittelu- ja varhaisvaroitusyksikkö, tilannekeskus ja sotilasesikunta on alistettu suoraan Javier Solanalle, joka on myös tätä kautta erityisasemassa muihin PSC:n jäseniin nähden.

Helsingissä päätettiin unionin nopean toiminnan joukkojen **joukkotavoitteista** (headline goals). Vuoteen 2003 mennessä sovittiin koottavan operaatioihin vapaaehtoisesti osallistuvista jäsenmaista enintään 60 000 sotilasta käsittävä kriisinhallintajoukko (RRF), joka kykenee suorittamaan kaikki Amsterdamin sopimuksen (Petersbergin periaatteiden) mukaiset tehtävät. Tavoite saavutettiin vuoden 2003 alussa.

Joukkoja tukevat tarvittavat ilma- ja merivoimavahvennukset. Lentokoneita on osoitettu tehtäviin 400 ja laivoja 100. Joukot ovat kotimaassaan vähintään 30 vuorokauden lähtövalmiudessa, ja ne on kyettävä ylläpitämään operaatioissa vähintään vuoden ajan. Myöhemmin on päätetty myös vastaavista tavoitteista muun muassa komento- ja johtojärjestelmien, tiedustelun ja strategisen kuljetuskaluston osalta.

Nopean toiminnan joukkoihin ovat päättäneet osallistua myös liittoutumattomat Suomi, Ruotsi, Irlanti ja Itävalta. Unioni sallii myös NATO:n eurooppalaisten jäsenten ja unionin jäsenkandidaattimaiden ja ”muiden mahdollisten kumppaneiden” osallistumisen unionin johtamaan kriisinhallintaan. Esimerkiksi ensimmäiseen siviilikriisinhallintaoperaatioon Bosnia-Hertsegovinassa osallistuvat myös Sveitsi, Venäjä, Turkki ja Norja. Makedoniassa aloitettuun sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuu 320 sotilasta, heistä kahdeksan Suomesta.

Unionin kriisinhallinnan **tiukka kytkentä NATO:on** ilmenee selvimmin siinä, että Makedonian operaatiota komentaa NATO:n Euroopan-joukkojen varakomentaja. Komentopäämaja on NATO:n Euroopan keskus SHAPE. Komentaja raportoi operaatiosta yksinomaan EU:lle (poliittiselle ja turvallisuuskomitealle sekä Javier Solanalle) mutta jatkaa kuitenkin sivutoimestaan riippumatta muita tehtäviään NATO:ssa. Ranska tietävästi halusi päämajaksi NATO:n Etelä-Euroopan ja Välimeren komentokeskuksen, jota se NATO:n puitteissa oli aikaisemmin vaatinut ranskalaisjohtoon.

Suomen joukkotarjous EU:lle koostuu 2 000 hengen poolista, josta voidaan valita kussakin tilanteessa tarkoituksenmukaisimmat osat perustettavaan kansainvälisen kriisinhallintajoukkoon (mekanisoitu pataljoona, pioneeripataljoona, kuljetuskomppania, sotilas- ja siviiliyhteistyökomppania (CIMIC), miinalaiva, esikuntaupseereita ja sotilastarkkailijoita). Suomen tarjoamat joukot kuuluvat myös erityiseen yhteispohjoismaiseen joukkopooliin. Suomi on ilmoittanut, että EU-johtoisessa kriisinhallinnassa sen joukkoja tulee ensisijassa käyttää osana monikansallista pohjoismaista joukko-osastoa.

Myös Ruotsin joukot kuuluvat pohjoismaiseen joukkopooliin ja molemmat maat pyrkivät osallistumaan EU-johtoihin operaatioihin ensisijaisesti pohjoismaiden ryhmässä. Suomen, Ruotsin ja Norjan tarjoukset täydentävät toisiaan, ja niistä voidaan muodostaa kokoonpanoja prikaatitasolle asti.

Suomi on ollut myös Ison-Britannian kanssa yhteistyössä ja on mahdollista, että UK joko osallistuu pohjoismaiseen joukkokokoonpanoon tai yhtymä toimii brittien johtamassa ryhmittymässä.

Siviilikriisinhallinta ympärittiin valmiin sotilasorganisaation yhteyteen. Sen monet erilaiset organisaatiot ovat pahasti hajallaan eikä sektorin kehittämiseen kohdistu poliittisia intohimoja.

Suomen ja Ruotsin ulkoministerit tekivät yhteisen esityksen keväällä 2000 unionin **siviilikriisinhallinnasta**, ja ajatus hyväksyttiin maaliskuussa 2000 pidetyn Lissabonin huippukokouksen päätöksellä ja vahvistettiin kesäkuussa Feirassa. Siviilikriisinhallintaa varten perustettiin erillinen komitea. Koneistoa ei kytketty sotilaalliseen kriisinhallintaan. Tärkeimmiksi toiminta-alueiksi nimettiin huippukokousasiakirjan liitteessä

- poliisiasiat
- oikeusvaltion lujittaminen
- siviilihallinnon vahvistaminen ja
- pelastuspalvelu (civil protection).

Amsterdamin sopimuksen - ja myöhemmin myös Nizzan sopimuksen- Petersbergin tehtäväluettelon ainoa siviilikriisinhallintaan viittaava epäselvä kohta ”humanitaariset tehtävät ja pelastustehtävät” (humanitarian tasks and rescue tasks) eivät anna juuri tukea pelastuspalvelutoimille. ”Pelastustehtävät” saatetaan näin tulkitta joko siviili- tai sotilaallisen ulottuvuuden osaksi.

Siviiliulottuvuudessa on asetettu samalla tavoin kuin sotilaallisellakin puolella konkreettiset, mutta sotilaalli-

siin tavoitteisiin verraten suhteellisen vaatimattomat tavoitteet. Jäsenvaltioiden olisi yhdessä kyettävä lähettämään 1 000 poliisia kuukauden kuluessa ja kaikkiaan 5 000 poliisia unionin ulkopuolelle komennustehtäviin. Oikeusvaltion alueelta olisi osoitettava yhteensä 200 asiantuntijaa ja siviilihallinnon asiantuntijoista on laadittava eri tehtävät kattava luettelo. Pelastuspalvelun alalta on osoitettava 2-3 arviointiryhmää jotka voidaan lähettää 3-7 tunnin kuluessa. Lyhyellä aikavälillä toimintavalmiisiin pelastusyksiköihin tarvitaan noin 2 000 henkeä. Tavoitteet oli saavutettu marraskuuhun 2002 mennessä, jolloin nopeasti lähetettävien poliisimiesten määrä nousi 1 400:aan.

Suomella oli jo vuoden 2001 lopussa valmius 70 poliisiin ja viiden rajavartiolaitoksen edustajan lähettämiseen EU-tehtäviin. (Entä pelastuspalvelu?)

5 b. Nizzan sopimus

Perustamissopimusten uudistamisketjun viimeisin lenkki on Nizzan sopimus, joka tuli voimaan helmikuussa 2003.

Sitä valmisteltaessa kamppailtiin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sisällöstä yhä kovemmin. Puolustuspolitiikan alueella tunnussana oli joustavuus (flexibility), muita syvempään integraatioon valmiiden maiden erillisryhmien salliminen. Nizzassa kiteytyivät myös unionin viiden suurimman jäsenmaan pyrkimykset vaikutusvaltansa maksimoimiseen kaikilla aloilla ennen unionin laajentumista. Pienet jäsenmaat aloittivat vasta keväällä 2003 vastaavaa yhteistyötä (ns. Luxemburgin ryhmä), jonka Ranska, Saksa, Iso-Britannia, Espanja ja Italia käynnistivät syksyllä 1999 keskenään.

Jo Amsterdamin sopimusneuvotteluissa 1996 ulko- ja turvallisuuspolitiikan pilariin haluttiin sisällyttää lauseke **tiivistetystä yhteistyöstä** (enhanced cooperation). Nizzan sopimusneuvotteluissa mallina oli euro-rahahan siirtyvien maiden ydinryhmä ja rajavalvontansa yhtenäistänyt Schengen-ryhmä. Vastustajien mielestä joustavuuslauseke olisi sallinut klubin jäsenille liian vapaat kädet ohjata koko unionia haluamaansa suuntaan.

Amsterdamin ja Nizzassa erillisen puolustuksen integraatioyhtymien kannattajien yksinkertainen vaatimus oli, että "halukkaiden ja kyvykkäiden" jäsenvaltioiden olisi laajentuvassa ja syventävässä unionissa voitava edetä tiiviimpään yhteistyöhön ilman, että yksittäinen jäsenmaa tai vähemmistö voisivat niitä estää. Useimmiten viitattiin aseelliseen yhteistyöhön. Ilmeisesti tavoitteena oli myös keskinäisen puolustus-sitoumuksen, ts. puolustusliiton tuominen unioniin.

Amsterdamin brittien ja liittoutumattomien maiden vastarinta johti joustavuusvaatimuksesta luopumiseen. Amsterdamin sopimusluonnoksesta karsittiin myös viittaukset unionin itsenäiseen puolustuskykyyn.

Nizzan sopimukseen sisällytettiin kokonainen osasto artikloja tiiviimmästä yhteistyöstä eri alueilla. Siihen saa ryhtyä vähintään kahdeksan jäsenmaata viimeisenä keinona neuvoston luvalla, ja sen on oltava kaikille jäsenmaille avointa. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueellakin yhteistyö sallittiin tiukoin ehdoin, mutta puolustuksen ja sotilaallisen toiminnan alueella se kiellettiin kokonaan (artikla 27b). Etenkin Ranskan pyrkimykset kärsivät tässä tappion.

Puolustusyhteistyön vastustajien ratkaisevin argumentti on ollut kesällä 1999 saavutetun unionin turvallisuuspoliittisen yhtenäisyyden hajoaminen, joka tällaisen euro puolustusalueen perustamisesta seuraisi. Unionilla olisi useita todennäköisesti keskenään ristiriitaisia linjauksia ja toimenpiteitä. Klubi saattaisi myös rukata sietämättömän korkealle puolustus- tai asehankintakerhoon myöhemmin mukaan pyrkivien jäsenmaiden jäsenyys ehdot.

Neuvostolle annettiin oikeus valtuuttaa poliittisten- ja turvallisuusasioiden komitea tekemään virkamies-elimenä päätöksiä kriisinhallintaoperaatioiden strategisesta johtamisesta ja poliittisesta valvonnasta, jotka muuten kuuluisivat ministerineuvostolle. Komiteassa saivat poliittista valtaa näin myös komissio ja unionin ulkopoliittinen edustaja Solana.

Nizzan sopimus tuli voimaan vasta helmikuussa 2003 muun muassa Irlannin hylkäävän kansanäänestyksen seurauksena. Uusintäänestyksen alla unionin huippukokous antoi julistuksen, ettei sopimus vaikuta Irlannin liittoumattomuuteen, ja irlantilaiset hyväksyivät perustamissopimuksen.

Paljon suurempia vaikeuksia kriisinhallinnan operatiiviselle käynnistämiseksi aiheutti NATO ja sen ne jäsenmaat, jotka eivät olleet unionin jäseniä. **Turkki** viivytti joulukuuhun 2002 saakka sopimusta unionin oikeudesta käyttää jäsenmaidensa NATO:n käyttöön korvamerkitsemiä asevoimia unionin kriisinhallintaan. Uusia erillisiä resursseja unionitarpeisiin eivät suurelta osin jäsenmaat kyenneet tarjoamaan ilman syytöksiä sovitun NATO-kytkennän tahallisuudesta purkamisesta (“...without duplication, separable but not separate from NATO”). Esimerkiksi NATO:sta riippumattoman ilmakuljetuskaluston rakentaminen vie vuosia.

Turkki katsoi EU:n puolustuksen vahvistumisen vaarantavan sen merkityksen Euroopan turvallisuus-arkkitehtuurissa. Se osallistui siihen NATO:n täysjäsenenä ja WEU:n liitännäisjäsenenä ja Kölnissä sille oli annettu jopa mahdollisuus osallistua unionin kriisinhallintaan (“NATO:n eurooppalaiset jäsenvaltiot”). WEU:n kriisinhallintatehtävien siirtäminen unionille vähensi ulkopuolisten maiden vaikutusmahdollisuuksia, koska WEU:ssa myös liitännäisjäsenillä ja tarkkailijajäsenillä on päätöksenteossa täysi puhevalta.

Turkin tärkeyttä korostaa, että NATO:n tulevaisuudessa mahdollisina pitämistä 16 konfliktiskenariosta 13 sijoittuu Turkin naapuriin, samoin myös monet EU:n kaavailuista kriisinhallintaoperaatioista.

Kööpenhaminan EU-huippukokouksessa joulukuussa 2002 jumiutunut tilanne laukaistiin lupaamalla Turkille, ettei EU käyttäisi kriisinhallintakoneistoaan sen etuja vastaan eivätkä NATO:n ulkopuoliset tulevat EU-jäsenet Malta ja Kypros saisi osallistua siihen. Turkki suostui. Jo samalla viikolla NATO lupautui antamaan EU:n kriisinhallintajoukoille niiden tarvitsemää aineellista ja suunnittelutukea (Berlin+ -sopimus).

6. Siviili- vai sotilaskriisinhallintaa?

Siviilikriisinhallinta on jäänyt monella tavoin sotilaallisen toiminnan varjoon unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Petersbergin periaatteissa ja unionin perustamissopimusteksteissä siihen ei viitata. Unionin nopean toiminnan joukkojen 60 000 sotilaan rinnalla siviilikriisinhallinnan 5 000 poliisimiehellä on joltinenkin paino. Siviilikriisinhallinta luetaan unionin **puolustuskomponentiksi**, jolloin se helposti alistetaan sotilaalliselle kriisinhallinnalle. Kuitenkin sotilaallisen kriisinhallinnan luonne on ratkaisevasti erilainen ja suppeampi kuin siviilitoiminnan.

Siviilikriisinhallintaa voisikin pitää paremmin unionin vakauspolitiikan tai preventiivisen politiikan instrumenttina kuin pakkotilanteissa sovellettavan sotilaallisen kriisinhallinnan osana. Potentiaalisesti sen toimintamahdollisuudet näkyvissä olevissa kriiseissä ovat sotilaallista toimintaa suuremmat. Resurssit ovat selvemmin komission yksinomaisessa toimivallassa, kun ne sotilaallisessa toiminnassa ovat ennen kaikkea riittaisen neuvoston ja jäsenvaltioiden käsissä. Ongelmina ovat välineiden moninaisuus ja niiden erilaiset päätöksentekomenettelyt. Komission ohella välineet ovat ennen kaikkea oikeus- ja sisäasioiden pilarissa ja jäsenvaltioilla, mistä seuraa yhteensovitusvaikeuksia.

Siviilikriisinhallinnan ideaa oli kehitelty unionin piirissä jo pitkään ennen sen tuomista puolustuskeskusteluun. Unionin ulkosuhteissa sen toimintavälineiksi luetaan ulkopuolisille maille annettava taloudellinen apu, apu niille hätätilanteissa, konfliktin jälkeinen jälleenrakennus, tuki ihmisoikeuksia edistäviin rakenteisiin ja laaja diplomaattinen toiminta YUTP:n puitteissa.

Jo EEC tuki Etelä-Afrikan vapauttamista apartheidista ja maan jälleenrakennusta vuoden 1994 jälkeen. Komissio on tukenut 1990-luvulla Guatemalan rauhanrakennustyötä, Itä-Timorin vapautuessa sen UNTAEM-maahallintoa ja nyt Kosovon jälleenrakennusta YK:n johdolla. WEU puolestaan vastasi Jugoslavian-operaatiossaan Mostarin kaupungin hallinnosta ja poliisitoiminnasta (WEUPOL).

Kölnin huippukokouksessa kesällä 1999 siviilikriisinhallintaa tuskin mainittiinkaan, mutta jo joulukuussa Helsingin huippukokouksessa hyväksyttiin Suomen siitä laatima erillinen tilanneselvitys. Se sisälsi hyvin väljän toimialan määrittelyn ja siinä vaadittiin siviilikriisinhallinnan tehostamista, sen rahoituksen varmistamista

mista ja parempaa koordinaatiota. Toimintaa ei varsinaisesti erotettu sotilaallisesta kriisinhallinnasta mutta sen **erillisyy**s tunnustettiin kokouspäätelmissä: ”perustetaan ei-sotilaallinen kriisinhallinta-järjestelmä, jolla koordinoidaan ja tehostetaan unionin ja jäsenvaltioiden käytössä olevia erilaisia siviili-keinoja ja -voimavaroja rinnan sotilaallisten keinojen ja voimavarojen kanssa.” Selvityksessä painotettiin siviilipoliisitoimintaa, etsintä- ja pelastuspalvelua ja humanitaarista apua sekä vaalitarkkailutoimintaa ja ihmisoikeuksien edistämistä.

Feirassa keväällä 2000 painopistelistaukseen hyväksyttiin näistä pääosa. Huippukokouksen päätelmien liitteessä painopisteiksi esiteltiin poliisitoiminta, oikeusvaltion ja siviilihallinnon kehittäminen sekä pelastuspalvelutoiminnan (palo- ja pelastustoimi) soveltuvat osat.

Helsingin tilanneselvityksessä toiminta nähtiin yhteydessä YK:n ja sen turvallisuusneuvoston, ETYJ:n ja Euroopan Neuvoston työhön.

Komission siviilikriisinhallintayksikkö PROCIVin toiminnasta ei ole tarkempaa tietoa. Komission humanitaarisen avun toimisto **ECHO** on resurssiltaan ja vaikutusvallaltaan ehdottomasti suurin ja vaikutusvaltaisain toimija alueella. Neuvostorakenteessa vastaava piste on sen **poliisiyksikkö**.

Amsterdamin (ja myöhemmin myös Nizzan) sopimuksen puolustuksen toiminta-alueet määrittelevän artiklan epätäydellisyys siviilikriisinhallinnan osalta on ollut myös tarkoituksenmukaista, koska näin on pidetty ovia avoinna komponentin kehitykselle.

Amsterdamin sopimuksen artikla 17:n mainitsemien ”humanitaaristen tehtävien ja pelastustehtävien” on Suomessa (sisäministeriö) tulkittu koskevan ulkopuolista puuttumista sekä konflikteihin, suuronnettomuuksiin että luonnonkatastrofeihin uhriksi joutuneen maan hallituksen pyytässä apua. Suomalainen tulkinta on ollut, että myös suuronnettomuuksissa ja vastaavissa voidaan tarvita EU:n kriisinhallintaa. Siihen voidaan ryhtyä jo onnettomuuksien torjumiseksi, niiden aikana ja välittömästi niiden jälkeen.

Viranomaisista toimintaan voivat osallistua esimerkiksi poliisi, rajavartiolaitos ja palo- ja pelastustoimi. Lyhyt reaktioaika on ihmishenkien pelastamiseksi kaikkien tärkeintä, kuten voimavarasitoumuksista ilmenee. Nopeaa reagointia tarvitaan myös järjestyksen ylläpitämiseksi ja konfliktin laajenemisen estämiseksi. Toiminnan on vastattava ilmenevää tarvetta ja sen on edistettävä paluuta rauhanomaiseen tilanteeseen ja oikeusvaltioon.

Pelastustehtävillä on myös **sotilaallisempi tulkinta**. Tammikuun lopussa 2003 EU-maiden puolustusvoimien komentajille esiteltiin suunnitelma perustaa pieni sotilasosasto, joka voitaisiin lähettää mihin tahansa maailmassa viiden vuorokauden kuluessa. Ajateltuja tehtäviä olisivat EU-kansalaisten pelastaminen ja evakuointi tai humanitaarisen avun perille vieminen. Osasto aiotaan saada toimintakykyiseksi vuoden 2003 aikana. Kommandoyksikön perustaminen olisi tähän asti selvin askel unionin avoimen aseelliseen interventio-toimintaan.

Komissio on nähnyt suuria tulevaisuuden mahdollisuuksia siviilikriisinhallinnalle esimerkiksi konfliktien sovittelussa ja välitystoiminnassa, konfliktimaiden tullilaitosten ja poliisitoimen koulutuksessa (Algeria, FYROM (Makedonia)). Entisen Jugoslavian alueen valtioissa järjestyshallinnon demilitarisointi ja asevoimien kotiutus ovat hyvin mittavia haasteita (turvallisuussektorin reformi, Security Sector Reform SSR). Ulkoasiainkomissaari Chris Patten on esittänyt siviilikriisinhallinnan sektoreiksi humanitaarista apua ja pelastustoimintaa; miinanraivausta ja aseriisuntatoimia; siviilipoliisien toimintaa kriisinhallintatehtävissä; tukea kriisiin joutuneiden valtioiden demokratian rakentamiseen hallinnon ja juridisin välinein; ihmisoikeuksien edistämistä ja vaalien valvontaa; välittäjätoimintaa kriisialueilla.

Komission perspektiivistä siviili-instrumenttien rooli on sotilaallisessa puolustuksessa toissijainen, ensisijais- ta on konfliktien ehkäisy. Komissio antoi huhtikuussa 2001 tiedonannon **konfliktien ehkäisy**politiikasta, jossa se esittelee konfliktien prevention välineinä koko unionin mittavan kehitysyhteistyön, sen kauppapoliitiikan kokonaisuudessaan ja myös yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan. Ehkäisy politiikkaa harjoitetaan kansainvälisten järjestöjen ja myös kansalaisjärjestöjen kanssa yhteistyössä.

Komissio haluaa ottaa käyttöön nopeavaikutteisia poliittisia ja diplomaattisia toimenpiteitä, "älykkäitä" sanktioita mutta myös kriisinhallintaa konfliktien puhkeamisen estämiseksi kolmansissa maissa.

Pelastuspalvelu (civil protection) sovittiin Feirassa keväällä 2000 siviilikriisinhallinnan osaksi ja yhdeksi sen painopisteistä. Useilla mailla, myös Suomella, on palo- ja pelastustoimen yksiköitä joita voidaan käyttää tarkoitukseen myös unionin ulkopuolella. Pelastuspalvelu sisältyy unionin toimivaltaan, mutta siltä puuttuu perustamissopimuksessa oma **oikeusperusta**. Kaikki päätökset tehdään siksi yksimielisyysperiaatteella erityisartiklan 308 nojalla. Tämä hidastaa esimerkiksi reagointia yllättäviin onnettomuuksiin, joihin voimavarasitoumuksen mukaan tulisi voida lähettää arviointiryhmiä jopa muutaman tunnin valmiusajalla.

Neuvosto päätti toukokuussa 2001 perustaa mekanismin koordinoimaan **pelastuspalvelua suuronnettomuuksissa** jäsenmaille. Kohteina olivat unionin ulkopuolella sattuvat luonnonkatastrofit, öljyturmat ja vastaavat sekä säteilyonnettomuudet. Komission yhteyteen sovittiin perustettavaksi yhteinen operaatiokeskus, tiedonvälitysverkosto ja asiantuntijaryhmiä. Vaikka mekanismi ei suoraan liity siviilikriisinhallintaan, sillä lienee siinä oheisrooli.

Syyskuussa 2002 komissio esitti unionin jäsenmaille direktiiviluonnokset yhteisen **öljyn varmuusvaraston** ja sen hallintoelimen perustamiseksi kriisien varalle. Komissio haluaisi samalla kasvattaa varmuusvarastojen volyymiä kolmanneksella. Jokainen jäsenmaa luovuttaisi yhteiseen hallintaan osan varmuusvarastoistaan.

Komissio on halunnut myös valtuudet ryhtyä toimenpiteisiin kriisitilanteissa, joihin halutaan laatia selkeitä strategioita. Direktiivien hyväksyminen edellyttäisi jäsenmaiden yksimielisyyttä. EU vaatii jo nykyisin jäsenmailta varmuusvarastoja energiapulan varalta. Uuden ehdotuksen lähtökohta taas on kriisivarautuminen, joka on aivan eri asia. Varautuminen toisi kriisinhallintaan **unionin sisäisen ulottuvuuden**, jota ei ole vielä käsitelty poliittisesti. Hanke etenee jäsenmaiden keskeisten sopimusten muodossa.

Huoltovarmuuskysymys voisi avata konfliktinhallinnan laajenemisen unionimaiden sisäisiin kysymyksiin. Monissa jäsenmaissa on käynnissä konflikteja, joita ne eivät missään nimessä halua unionin neuvottelupöytiin. Useilta jäsenmailta puuttuu Suomen kaltainen huoltovarmuusjärjestelmä.

Komissio on varmistanut siviilikriisinhallinnan **rahoitusmahdollisuudet** unionin budjetissa (tiedonanto ja asetus lokakuussa 2001). Perustetun rahoitusmekanismin (Rapid Reaction mechanism RRM) varoja käytettiin vuonna 2002 yhteensä 25 Me. Mekanismilla voidaan rahoittaa mm. vaalien tarkkailutoimintaa, raja-valvontaa, humanitaarisia toimia, poliisikoulutusta ja jälleenrakennustoimintaa. Sotilaallisella kriisinhallinnalla ei tällaista pääsyä unionin budjettiin ole vielä, vaan rahoitus on jäsenvaltioiden vastuulla.

7. Terrorismin haaste

EU osoitti monin tavoin solidaarisuutensa USA:lle syksyn 2001 terrori-iskujen jälkeen ja ryhtyi toimenpiteisiin terrorismia vastaan.

Tulevaisuuskonventin perustuslakiehdotuksen solidaarisuusartikla X:n mukaan unionin varautuisi terrorismiin ja kamppailisi sitä vastaan kaikin keinoin, myös sotilaallisesti. Unionille perustettaisiin oma jäsenvaltioista erillinen sisäinen puolustusjärjestelmä.

Syksyllä 2002 unionissa ryhdyttiin selvittämään mahdollisuuksia **suojata väestöä terroristihyökkäyksiltä**. Monet jäsenmaat katsoivat ettei yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka sovellu tähän tarkoitukseen. Taustalla on terrorismin käsitteen moniselitteisyys joko vakavana rikollisuutena tai sotilaallisena uhkana. On vaikea nähdä, että terrorismi olisi sodankäyntiä ja terroristit sodan osapuoli, jolla olisi esimerkiksi taistelijan status ja Geneven sopimusten mukainen suoja.

Järjestäytyneen rikollisuuden muotona se taas kuuluisi sisä- ja oikeusasioiden pilariin. Unionilla oli jo ohjelmia järjestäytyneitä rikollisuutta ja huumekauppaa vastaan sekä esimerkiksi Europol- poliisivirasto. Jo syksyllä 2001 oli pantu alulle "mahdollisimman laaja" jäsenmaiden yhteistyö terrorismin torjumiseksi poliisi- ja oikeusasioiden pilarissa. EU nimesi tässä yhteydessä jäsenmaidensa alueella toimivia eurooppalaisia terrorijärjestöjä, mm. ETA:n ja varsinaisen IRA:n.

Perinteisesti on pidetty tärkeänä **säilyttää ero** sisäisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtävien, väestönsuojelun ja pelastuspalvelun ja toisaalta sotilaallisten tehtävien välillä. Tähän asti EU on reagoinut terrorismiin sisä- ja oikeusasioiden pilarin mukaisilla keinoilla mutta ei puolustuksensa kriisinhallintakeinoin.

On myös huomautettu, etteivät Petersbergin periaatteet kriisinhallinnalle sisällä terrorismin vastaisia toimia. Komissaari Barnierin johtama konventin puolustusasioiden työryhmä esitti terrorismin torjuntaa yhdeksi uudeksi Petersberg-tehtäväksi.

Kriisinhallinnan ei ole aiemmin katsottu ulottuvan jäsenmaihiin tai unionin omalle alueelle.

Tulevaisuuskonventin puolustusasioiden työryhmä perusteli esitystään solidaarisuuslausekkeeksi terrorismin torjumiseksi sillä, ettei kyse olisi kollektiivisesta puolustuksesta, koska uhkaaja ei olisi ulkopuolinen valtio eikä jäsenvaltion olisi annettava nimenomaisesti aseellista apua terrorismin uhkaamalle unionimaalle.

Joulukuussa 2002 perustettiin ministerineuvoston päätöksellä komission ja jäsenmaiden yhteinen ohjelma terroristien **ydin-, biologisin tai kemiallisin asein** suorittamiin iskuihin varautumiseksi, niiden torjumiseksi ja tuhojen rajoittamiseksi. Ohjelma asettaa tavoitteita väestönsuojelulle ja pelastuspalvelulle sekä ruokaturvalle, terveydenhuollolle ja liikenteen, teollisuuden sekä ympäristön suojaamiselle. Tarkoituksena on ennakoida ja havaita ajoissa joukkotuhoaseiden käyttö.

Jo entuudestaan komissiolla on ollut kansanterveysasioissa valtuus toimia koordinaattorina ja myös aloitteentekijänä muun muassa **tartuntatautien** seurantaa ja valvontaa koskevissa kysymyksissä (vrt. biologinen ase). Jäsenmaiden ja komission välisestä yhteistyöstä vastaa erityinen verkostokomitea. Järjestelmään kuuluu yhteisiä toimintoja, muun muassa varhaisvaroitusjärjestelmä, ja perustettuun yhteiseen tekniseen koordinaattorikenteeseen perustettaisiin erillinen tartuntatautien EU-virasto (USA:n esimerkin mukaan). Uhkatilanteissa se voisi toimia asioissa joissa yhteistoiminta tuo lisäarvoa.

Terrorismin vastaisen toiminnan luonteen vuoksi mahdollisesti perustettava keskus joutuisi palvelemaan useita isäntiä, joista kansanterveyspolitiikka ei ole vahvin. Keskus vedetään todennäköisimmin osaksi unionin sisäistä puolustusta. Virastosta ei ole mainintaa konventtiasiakirjoissa.

Käynnistyneet ohjelmat viittaavat siihen että kriisinhallintapolitiikka muuttuu vielä rajusti.

USA:n puolustusministeri Rumsfeld esitti syyskuussa 2002 erityisesti terroristijahtiin eri puolilla maailmaa sopivan iskujoukon perustamista NATO:n käyttöön (NATO Response Force NRF). Joukot suojattaisiin ydin- kemiallisten ja biologisten aseiden vaikutuksilta.

Todennäköisimmät ehdokkaat tällaista toimintaa suorittamaan olisivat Ranskan ja Saksan johtama Eurocorps tai yhteinen ranskalais-saksalainen prikaati. Ranska, Saksa ja Belgia esittivätkin heti huolensa siitä, että Rumsfeldin NRF heikentäisi EU:n joukkoja.

Ranska ja Saksa perustivat alunperin tuhannen miehen vahvuisen yhteisen joukko-osaston **EUROCORPS**:in Strasbourgiiin 1992. Sopimukseen ovat Kölnin EU-huippukokouksen jälkeen liittyneet Belgia, Luxemburg, Espanja, Kreikka, Puola ja Turkki. Hollanti ja Iso-Britannia eivät ole täysjäseniä, ja niillä on Eurocorpsin päämajassa yhteysupseerit. **Liittoutumattomista maista** Itävalta ja **Suomi** solmivat hiljaisesti helmikuussa 2003 vastaavat sopimukset järjestön kanssa.

NATO:n aloitteesta Eurocorps sai johtaakseen Kosovon rauhanturvahankkeen (KFOR) tammikuussa 2000. Sillä on NATO:n kanssa sopimus sen johtoon kuulumisesta ja yhteistoiminnasta.

LIITE: Konventin käsittelemän perustuslaillisen sopimuksen turvallisuus- ja puolustuspoliittiset artikkelit (huhtikuu 2003)

I OSA – V OSASTO

29 artikla

Unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

1. Euroopan unionin sitoutuu harjoittamaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joka perustuu jäsenvaltioiden keskinäisen poliittisen solidaarisuuden asteittaiseen kehittämiseen, yleisesti kiinnostavien kysymysten vähitellen tapahtuvaan määrittämiseen ja jäsenvaltioiden toimien jatkuvaan lähentämiseen.
2. Eurooppa-neuvosto määrittää unionin strategiset edut ja vahvistaa sen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteet. Ministerineuvosto valmistelee kyseistä politiikkaa perustuslain II osassa olevien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.
3. Eurooppa-neuvosto ja ministerineuvosto tekevät tarpeelliset päätökset.
4. Unionin ulkoasiainministeri ja jäsenvaltiot panevat täytäntöön yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kansallisia voimavaroja ja unionin voimavaroja käyttäen.
5. Jäsenvaltiot neuvottelevat keskenään neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa kaikista yleisesti kiinnostavista ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksistä yhteisen lähestymistavan määrittelemiseksi. Jokainen jäsenvaltio kuulee muita jäsenvaltioita neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa ennen kuin se toteuttaa mitään kansainvälisiä toimia tai tekee mitään sitoumuksia, jotka voisivat vaikuttaa unionin etuihin. Jäsenvaltiot varmistavat toimimensa lähentämisen avulla, että unioni voi edistää etujaan ja arvojaan kansainvälisissä yhteyksissä. Jäsenvaltiot ovat toisilleen solidaarisia.
6. Euroopan parlamenttia kuullaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisistä näkökohdista ja perusvalinnoista ja sille annetaan tietoja sen kehityksestä.
7. Eurooppa-neuvosto ja ministerineuvosto tekevät yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat päätökset yksimielisesti perustuslain II osassa määrättyjä tapauksia lukuun ottamatta. Ne tekevät ratkaisunsa jäsenvaltion ehdotuksesta tai unionin ulkoasiainministerin joko yksin tai yhdessä komission kanssa tekemästä ehdotuksesta.
8. Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti päättää, että neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä muissa kuin perustuslain II osassa tarkoitetuissa tapauksissa.

30 artikla

Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

1. Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, joka on erottamaton osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, turvaa unionin operatiivisen toimintakyvyn, joka perustuu sotilaallisiin ja siviilivoimavaroihin. Unioni voi asettaa ne käyttöön unionin ulkopuolella toteutettaviin tehtäviin rauhan säilyttämiseksi ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamiseksi Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden mukaisesti.
2. Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka käsittää unionin asteittain määriteltävän yhteisen puolustuspolitiikan. Se johtaa yhteiseen puolustukseen, kun Eurooppa-neuvosto yksimielisesti niin päättää. Tällöin se suosittelee, että kukin jäsenvaltio hyväksyy päätöksen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Tässä artiklassa tarkoitettu unionin politiikka ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen, se kunnioittaa niitä velvoitteita, joita Pohjois-Atlantin sopimuksen perusteella on tietyillä jäsenvaltioilla, jotka katsovat yhteisen puolustuksensa toteutuvan Pohjois-Atlantin liitossa

(Nato), ja se on sopuoinnussa tuossa yhteydessä määritettävän yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kanssa.

3. Jäsenvaltiot asettavat yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan käyttöön sotilaallisia ja siviilivoimavaroja myötävaikuttaakseen neuvoston määrittelemien tavoitteiden saavuttamiseen.

Jäsenvaltiot sitoutuvat asteittain parantamaan sotilaallisia voimavarojaan. Perustetaan Euroopan puolustusmateriaali- ja strategiantutkimusvirasto määrittämään operatiiviset vaatimukset myötävaikuttamaan niiden täyttämistä edistäviin toimiin, pyrkimään osaltaan määrittämään ja tarvittaessa toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet puolustusalan teollisen ja teknologisen perustan vahvistamiseksi sekä avustamaan neuvostoa sotilaallisten voimavarojen parantamisen arvioinnissa.

Jäsenvaltiot, jotka muodostavat keskinäisiä monikansallisia joukkoja, voivat myös asettaa kyseiset joukot yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan käyttöön.

4. Neuvosto tekee yksimielisesti unionin ulkoasiainministerin tai jäsenvaltion ehdotuksesta päätökset, jotka liittyvät yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toteuttamiseen, mukaan lukien tässä artiklassa tarkoitettujen tehtävien käynnistämistä koskevat päätökset. Ulkoasiainministeri voi ehdottaa, tarvittaessa yhdessä komission kanssa, kansallisten voimavarojen sekä unionin välineiden käyttämistä.

5. Neuvosto voi antaa unionin puitteissa suoritettavan tehtävän toteuttamisen jäsenvaltioiden ryhmälle. Tehtävän toteuttamiseen sovelletaan perustuslain II osan B osaston 18 artiklan määräyksiä.

6. Jäsenvaltiot, jotka täyttävät korkeat sotilaallisia voimavaroja koskevat vaatimukset ja jotka ovat tehneet keskenään tiukempia sitoumuksia tällä alalla suorittaakseen vaativimpia tehtäviä, perustavat unionin puitteissa rakenteellisen yhteistyön. Tähän yhteistyöhön sovelletaan perustuslain II osan B osaston 20 artiklan määräyksiä.

7. Kunnes Eurooppa-neuvosto tekee tämän artiklan 2 kohdan mukaisen ratkaisun, unionissa perustetaan tiiviimpi yhteistyö keskinäisen puolustuksen alalla. Jos jokin tähän yhteistyöhön osallistuvista valtioista joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muut osallistujavaltiot antavat sille tämän yhteistyön nojalla ja Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan määräysten mukaisesti apua kaikin käytettävissään olevin, sotilaallisin ja muin keinoin. Tähän yhteistyöhön osallistumista ja sen toimintaa koskevat yksityiskohtaiset säännöt sekä sitä koskevat päätöksentekomenettelyt esitetään perustuslain II osan B osaston 21 artiklassa.

8. Euroopan parlamenttia kuullaan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan keskeisistä näkökohdista ja perusvalinnoista, ja sille annetaan tietoja sen kehityksestä.

X artikla

Solidaarisuuslauseke

Solidaarisuusperiaatteen mukaisesti unioni ottaa käyttöön kaikki käytettävissään olevat välineet, mukaan lukien sotilaalliset voimavarat

- ▶ torjuakseen terroriuhan,
- ▶ suojellakseen demokraattisia instituutioita ja siviiliväestöä mahdolliselta terrori-iskulta,
- ▶ antaakseen apua jäsenvaltiolle tämän alueella ja tämän poliittisten elinten pyynnöstä mahdollisen terrori-iskun sattuessa.

Tämän määräyksen täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt on esitetty perustuslain II osan B osaston X artiklassa.

II OSA - B OSASTO

Unionin ulkoinen toiminta

1 artikla

Periaatteet ja tavoitteet

1. Euroopan unionin toiminta [toimintaa] kansainvälisellä tasolla *perustuu* [ohjaavat] sen perustamisen, kehittämisen ja laajentumisen pohjana oleviin periaatteisiin [olevat periaatteet], joita unioni pyrkii edistämään kaikkialla maailmassa: demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuus ja jakamattomuus, ihmisarvon *kunnioittaminen*, tasa-arvon ja yhteisvastuun periaatteet sekä kansainvälisen oikeuden noudattaminen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden mukaisesti. Unioni pyrkii kehittämään suhteita ja perustamaan kumppanuuksia sellaisten maiden ja alueellisten tai maailmanlaajuuksien järjestöjen kanssa, joilla on nämä samat arvot. Se pyrkii edistämään yhteisten ongelmien monenvälisiä ratkaisemista erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä.

2. Euroopan unioni määrittelee ja toteuttaa yhteiset politiikat ja unionin toimet ja pyrkii saamaan aikaan mahdollisimman laajaa yhteistyötä kaikilla kansainvälisten suhteiden aloilla tavoitteinaan

a) turvata unionin arvot, perusedut, riippumattomuus ja koskemattomuus

b) lujittaa ja tukea demokratiaa, oikeusvaltion periaatetta, ihmisoikeuksia ja kansainvälisen oikeuden periaatteita

c) säilyttää rauha, estää konflikteja ja lujittaa kansainvälistä turvallisuutta Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteita noudattaen

d) edistää kehitysmaiden kestävää taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä ensisijaisena tarkoituksenaan poistaa köyhyys erityisesti alhaisen tulotason maissa

e) edistää kaikkien maiden integroitumista maailmantalouteen, muun muassa poistamalla asteittain kansainvälisen kaupan esteet

f) kehittää kansainvälisiä toimenpiteitä ympäristön ja maapallon luonnonvarojen säilyttämiseksi *ja parantamiseksi* ja varmistaa kestävä kehitys

g) auttaa kansoja, maita ja alueita selviytymään ihmisen aiheuttamista suuronnettomuuksista tai luonnonkatastrofeista ja

h) edistää kansainvälistä järjestelmää, joka perustuu entistä tiiviimpään monenväliseen yhteistyöhön, ja maailmanlaajuuksista hyvää hallintoa.

3. Unioni huolehtii ulkoisen toimintansa eri alojen johdonmukaisuudesta. Se ottaa lisäksi huomioon edellä mainitut periaatteet ja tavoitteet kehittäessään ja pannaan täytäntöön unionin muiden politiikkojen ulkoisia näkökohtia.

2 artikla

1. Eurooppa-neuvosto määrittelee unionin strategiset edut ja tavoitteet tämän osaston 1 artiklassa lueteltujen periaatteiden ja tavoitteiden pohjalta.

Unionin strategisia etuja ja tavoitteita koskevat Eurooppa-neuvoston päätökset voivat koskea sekä ulkopoliittikkaa että muita unionin ulkoisen toiminnan aloja. Ne voivat koskea unionin suhteita yksittäiseen maahan tai alueeseen taikka tiettyä aihetta. Päätöksissä määritellään niiden kesto sekä keinot, jotka unionin ja

jäsenvaltioiden on tarjottava niiden toteuttamista varten.

Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti neuvoston ehdotuksesta. Neuvosto hyväksyy ehdotuksensa määränemmistöllä ulkoasiainministerin suositusten perusteella yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeissa asioissa ja komission suositusten perusteella muiden ulkoisen toiminnan alojen osalta tai molempien suositusten perusteella yhteisesti. Neuvosto panee täytäntöön Eurooppa-neuvoston päätökset perustuslaissa säädettyjen menettelyjen mukaisesti.

2. Ulkoasiainministeri yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan osalta ja komissio muiden ulkoisen toiminnan alojen osalta voivat esittää yhteisiä ehdotuksia neuvostolle. Neuvosto tekee päätöksen yhteisesti tehdyistä ehdotuksista määränemmistöllä.

I LUKU: Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

A. Yhteinen ulkopoliitiikka

3 artikla

1. Ottaen huomioon tämän osaston 1 artiklassa mainitut unionin ulkoisen toiminnan periaatteet ja tavoitteet unioni määrittelee ja toteuttaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, joka kattaa kaikki ulko- ja turvallisuuspolitiikan alat.

2. Jäsenvaltiot tukevat aktiivisesti ja varauksettomasti unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa uskollisuuden ja keskinäisen yhteisvastuullisuuden hengessä.

Jäsenvaltiot toimivat yhdessä lujittaakseen ja kehittääkseen keskinäistä poliittista yhteisvastuullisuuttaan. Ne pidättyvät kaikista toimista, jotka ovat unionin etujen vastaisia tai jotka ovat omiaan haittaamaan sen tehokkuutta yhtenäisenä voimana kansainvälisissä suhteissa.

Neuvosto ja ulkoasiainministeri huolehtivat siitä, että näitä periaatteita noudatetaan.

3. Unioni toteuttaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa

- määrittelemällä periaatteet ja yleiset suuntaviivat
- tekemällä päätöksiä, jotka koskevat unionin toimintaa
unionin kantoja
- vahvistamalla jäsenvaltioiden välistä järjestelmällistä yhteistyötä niiden harjoittaessa politiikkaansa.

4 artikla

Eurooppa-neuvosto määrittelee yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan periaatteet ja yleiset suuntaviivat, myös asioissa, joilla on merkitystä puolustuksen alalla.

Jos kansainvälinen tilanne sitä edellyttää, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja kutsuu koolle Eurooppa-neuvoston ylimääräisen kokouksen unionin politiikan strategisten linjojen määrittelemiseksi kyseisen tilanteen osalta.

Neuvosto tekee päätökset, jotka ovat tarpeen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan määrittelemiseksi ja toteuttamiseksi Eurooppa-neuvoston määrittelemien strategisten linjojen perusteella.

5 artikla

1. Ulkoasiainministeri, joka toimii ulkoasioiden neuvoston puheenjohtajana, osallistuu yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämiseen tekemällä ehdotuksia ja vastaamalla Eurooppa-neuvoston ja neuvoston tekemien päätösten täytäntöönpanosta.
2. Yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvien asioiden osalta unionia edustaa ulkoasiainministeri, joka käy unionin nimissä poliittista vuoropuhelua ja esittää unionin kannan kansainvälisissä järjestöissä ja kansainvälisissä konferensseissa.

6 artikla

1. Kun kansainvälinen tilanne edellyttää unionin operatiivista toimintaa, neuvosto tekee tarvittavat päätökset. Päätöksessä vahvistetaan toiminnan tavoitteet, soveltamisala, unionin käyttöön asetettavat keinot, toiminnan toteuttamista koskevat edellytykset ja tarvittaessa sen kesto.
2. Jos olosuhteet muuttuvat siten, että se vaikuttaa olennaisesti kysymykseen, jossa noudatetaan tällaista päätöstä, neuvosto tarkistaa toiminnan periaatteita ja tavoitteita sekä tekee tarpeelliset päätökset. Kunnes neuvosto tekee ratkaisunsa, noudatetaan unionin toimintaa koskevaa päätöstä.
3. Päätökset sitovat jäsenvaltioiden kannanottoja ja niiden toimintaa.
4. Kun suunnitellaan tällaiseen päätökseen sisältyvää kansallista kannanottoa tai kansallista toimintaa, siitä annetaan tietoja niin ajoissa, että asiasta ehditään tarvittaessa ennalta neuvotella neuvostossa. Velvollisuus antaa tietoja ennalta ei koske toimenpiteitä, joilla pelkästään saatetaan neuvoston päätöksiä osaksi kansallista lainsäädäntöä.
5. Jos se on tilanteen muuttumisen vuoksi ehdottoman välttämätöntä ja jos neuvosto ei ole tehnyt päätöstä, jäsenvaltiot saavat toteuttaa tarpeelliset kiireelliset toimenpiteet, joissa otetaan huomioon unionin toimintaa koskevan päätöksen yleiset tavoitteet. Jäsenvaltio, joka toteuttaa tällaisia toimenpiteitä, antaa niistä välittömästi neuvostolle tiedon.
6. Jos jäsenvaltiolla on tällaisen päätöksen toteuttamisessa suuria vaikeuksia, se saattaa ne neuvoston käsiteltäväksi, joka keskustelee niistä ja pyrkii löytämään asianmukaisia ratkaisuja. Tällaiset ratkaisut eivät saa olla ristiriidassa toiminnan tavoitteiden kanssa tai haitata sen tehokkuutta.

7 artikla

Neuvosto tekee päätökset, joissa määritellään unionin kanta tiettyyn maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen. Jäsenvaltiot varmistavat, että niiden kansallinen politiikka on unionin kantojen mukaista.

8 artikla

1. Jokainen jäsenvaltio tai ulkoasiainministeri voi yksin tai komission kanssa saattaa neuvoston käsiteltäväksi yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä kysymyksiä sekä tehdä ehdotuksia neuvostolle.
2. Tapauksissa, joissa päätös on tehtävä nopeasti, ulkoasiainministeri kutsuu omasta aloitteestaan tai jäsenvaltion pyynnöstä koolle neuvoston ylimääräisen kokouksen 48 tunnin kuluessa ja ehdottoman välttämättömissä tapauksissa lyhyemmänkin ajan kuluessa.

9 artikla

1. Neuvosto tekee päätökset tässä luvussa tarkoitetuista kysymyksistä yksimielisesti. Henkilökohtaisesti tai edustettuina läsnä olevien jäsenten äänestämästä pidäytyminen ei estä näiden päätösten tekemistä.

Äänestämästä pidäytyvä neuvoston jäsen voi perustella pidäytymistään antamalla tämän alakohdan mukaisesti virallisen lausuman. Tällöin kyseinen jäsenvaltio ei ole velvollinen soveltamaan kyseistä päätöstä, mutta se on velvollinen hyväksymään, että päätös sitoo unionia. Keskinäistä yhteisvastuullisuutta noudattaen kyseisen jäsenvaltion on pidäytydyttävä toimista, jotka voivat olla ristiriidassa mainittuun päätökseen perustuvan unionin toiminnan kanssa tai estää sen toteuttamisen, ja muiden jäsenvaltioiden on kunnioitettava sen kantaa. Jos tällä tavoin pidäytymisensä perustelleet neuvoston jäsenet edustavat yli kolmasosaa perustuslain X artiklassa määrättyllä tavalla painotetuista äänistä, päätöstä ei tehdä.

2. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa määrätään, neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä

- tehdessään unionin toimintoja ja kantoja koskevia päätöksiä unionin strategiaa etuja ja tavoitteita koskevan, tämän osaston 2 artiklan 1 kohdan mukaisen Eurooppa-neuvoston päätöksen perusteella;
- tehdessään ratkaisun ulkoasiainministerin ja komission 2 artiklan 2 kohdan mukaisen yhteisen ehdotuksen perusteella;
- tehdessään päätöksen unionin toimintaa tai kantaa koskevan päätöksen täytäntöönpanosta;
- nimittäessään erityisedustajan tämän luvun 11 artiklan mukaisesti.

Jos neuvoston jäsen ilmoittaa, että se esittämistään tärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä aikoo vastustaa päätöksen tekemistä määräenemmistöllä, asiasta ei äänestetä. Neuvosto voi määräenemmistöllä pyytää, että asia saatetaan Eurooppa-neuvoston yksimielisesti ratkaistavaksi.

Tätä kohtaa ei sovelleta päätöksiin, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla.

3. Eurooppa-neuvosto voi päättää yksimielisesti, että neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä muissa kuin tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

10 artikla

Kun unioni on määritellyt 29 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun yhteisen lähestymistavan, aloitetaan unionin ulkoasiainministerin ja jäsenvaltioiden ulkoasiainministereiden toiminnan tiivis yhteensovittaminen.

2. Jäsenvaltioiden diplomaattiset edustustot ja unionin edustustot tekevät keskenään yhteistyötä kolmansissa maissa ja kansainvälisissä järjestöissä ja osallistuvat yhteisen lähestymistavan muotoiluun ja täytäntöönpanoon.

11 artikla

Neuvosto nimittää aiheellisiksi katsomissaan tapauksissa ulkoasiainministerin ehdotuksesta erityisedustajan hoitamaan tiettyjä poliittisia erityistehtäviä. Erityisedustaja hoitaa tehtäviään ulkoasiainministerin valvonnassa.

12 artikla

Unioni voi tämän luvun mukaisesti tehdä sopimuksia yhden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa tämän osaston 33 artiklassa esitettyä menettelyä noudattaen.

13 artikla

1. Ulkoasiainministeri kuulee Euroopan parlamenttia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisistä näkökohdista ja perusvalinnoista ja huolehtii siitä, että Euroopan parlamentin näkemykset otetaan aiheellisella tavalla huomioon. Ulkoasiainministeri antaa Euroopan parlamentille säännöllisesti tietoja unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehityksestä, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka mukaan luettuna.

2. Euroopan parlamentti voi osoittaa kysymyksiä tai laatia suosituksia neuvostolle ja ulkoasiainministerille. Euroopan parlamentissa käydään vuosittain keskustelu yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamisessa tapahtuneesta edistymisestä, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka mukaan luettuna.

14 artikla

1. Jäsenvaltiot sovittavat yhteen toimintansa kansainvälisissä järjestöissä ja kansainvälisissä konferensseissa. Ne tukeutuvat niissä unionin kantoihin. Unionin ulkoasiainministeri vastaa tämän yhteensovittamisen järjestämisestä.

Niissä kansainvälisissä järjestöissä ja kansainvälisissä konferensseissa, joihin kaikki jäsenvaltiot eivät osallistu, ne jäsenvaltiot, jotka osallistuvat niihin, tukeutuvat unionin kantoihin.

2. Niissä kansainvälisissä järjestöissä ja kansainvälisissä konferensseissa edustettuina olevat jäsenvaltiot, joissa kaikki jäsenvaltiot eivät ole edustettuina, antavat viimeksi mainituille jäsenvaltioille tietoja kaikista yhteistä etua koskevista asioista, edellä sanotun kuitenkin rajoittamatta 1 kohdan ja tämän osaston 6 artiklan 3 kohdan määräysten soveltamista.

Jäsenvaltiot, jotka ovat myös Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston jäseniä, neuvottelevat keskenään ja pitävät muut jäsenvaltiot täysin asioista selvillä. Jäsenvaltiot, jotka ovat turvallisuusneuvoston jäseniä, puolustavat toiminnassaan unionin kantoja ja etuja, sanotun kuitenkin rajoittamatta niitä velvollisuuksia, joita niillä on Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan määräysten nojalla.

Kun unioni on määritellyt kannan Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston esityslistalla olevasta aiheesta, turvallisuusneuvoston jäsenenä olevat jäsenvaltiot pyytävät, että ulkoasiainministeri kutsutaan esittämään unionin kanta.

15 artikla

Jäsenvaltioiden diplomaattiset edustustot ja konsuliedustustot, unionin edustustot kolmansissa maissa ja kansainvälisiin konferensseihin osallistuvat unionin valtuuskunnat sekä jäsenvaltioiden ja unionin edustajat kansainvälisissä järjestöissä ovat yhteistoiminnassa sen varmistamiseksi, että unionin kantoja ja toimintoja koskevia neuvoston päätöksiä noudatetaan ja että ne pannaan täytäntöön. Ne tiivistävät yhteistyötään vaihtamalla tietoja ja laatimalla yhteisiä arvioita.

Ne tukevat perustuslain I osassa olevan 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen, Euroopan kansalaisten suojelua kolmannen maan alueella koskevien määräysten täytäntöönpanoa. Jäsenvaltiot vahvistavat tarpeelliset säännöt keskenään ja aloittavat tällaisen suojelun turvaamiseksi tarvittavat kansainväliset neuvottelut.

16 artikla

Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea seuraa kansainvälistä tilannetta yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvilla aloilla sekä osallistuu politiikan määrittelyyn antamalla neuvoston pyynnöstä tai omasta aloitteestaan lausuntoja neuvostolle, sanotun kuitenkin rajoittamatta [neuvoston ja pysyvien edustajien komitean tehtäviä koskevan] perustuslain XX artiklan soveltamista. Komitea seuraa myös sovitun politiikan toteuttamista, tämän kuitenkin rajoittamatta ulkoasiainministerin toimivaltaa.

Tätä osastoa sovellettaessa komitea huolehtii neuvoston johdolla ja kiinteässä yhteydessä ulkoasiainministeriin tämän osaston 17 artiklassa määriteltyjen kriisinhallintaoperaatioiden poliittisesta valvonnasta ja strategisesta johdosta.

Neuvosto voi kriisinhallintaoperaation toteuttamiseksi ja sen keston ajaksi, joista neuvosto päättää, valtuuttaa komitean tekemään asianmukaisia, operaation poliittista valvontaa ja strategista johtoa koskevia päätöksiä.

B. Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

17 artikla

1. Perustuslain I osassa olevassa 30 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin tehtäviin, joiden yhteydessä unioni voi asettaa käyttöön sotilaallisia ja siviilivoimavaroja, kuuluvat yhteiset toimet aseidenriisunnan alalla, humanitaariset ja pelastustehtävät, neuvonta ja tuki sotilasasioissa, konfliktinesto ja rauhanturvaaminen, taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa rauhanpalauttaminen mukaan lukien, terrorismin torjunnan tukeminen kolmannen maan viranomaisten pyynnöstä ja vakauttamisoperaatiot konfliktien lopussa.

2. Neuvosto tekee yksimielisesti tässä artiklassa tarkoitettuja tehtäviä koskevat päätökset sekä määrittelee tehtävien tavoitteet ja laajuuden sekä niiden täytäntöönpanossa sovellettavat yleiset menettelysäännöt. Ulkoasiainministeri valvoo neuvoston alaisuudessa ja tiiviissä ja jatkuvassa yhteydessä poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteaan näiden tehtävien siviilipuolen ja sotilaallisen puolen yhteensovittamista.

18 artikla

1. Tämän osaston 17 artiklan mukaisesti tehtävien päätösten yhteydessä neuvosto voi antaa tehtävän toteuttamisen jäsenvaltioiden ryhmälle, jolla on tarvittavat voimavarat ja joka haluaa sitoutua tehtävän toteuttamiseen. Asianomaiset jäsenvaltiot sopivat keskenään tehtävän hoidosta.

2. Tehtävän toteuttamiseen osallistuvat jäsenvaltiot tiedottavat neuvostolle säännöllisesti tehtävän etenemisestä ja ottavat välittömästi yhteyttä neuvostoon, jos tehtävän toteuttaminen aiheuttaa uusia huomattavia seurauksia tai se edellyttää, että neuvoston tämän osaston 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti hyväksymiä tehtävän tavoitetta tai laajuutta tai tehtävän toteuttamisessa sovellettavia menettelysääntöjä on muutettava. Tällaisessa tapauksessa neuvosto tekee tarvittavat päätökset.

19 artikla

1. Euroopan puolustusmateriaali- ja strategiantutkimusviraston tehtävänä on:

- osallistua jäsenvaltioiden sotilaallisia voimavaroja koskevien tavoitteiden määrittämiseen ja sen arvioimiseen, miten jäsenvaltiot noudattavat voimavaroja koskevia sitoumuksiaan;
- edistää operatiivisten vaatimusten sekä tehokkaiden ja yhteensopivien hankintamenetelmien omaksumisen yhdenmukaistamista;
- ehdottaa monenvälisiä hankkeita sotilaallisia voimavaroja koskevien tavoitteiden täyttämiseksi ja varmistaa jäsenvaltioiden toteuttamien ohjelmien yhteensovittaminen sekä erityisten yhteistyöohjelmien hallinnointi;
- tukea puolustusteknologiaa koskevaa tutkimusta sekä koordinoida ja suunnitella yhteisiä tutkimustoimia ja tutkimuksia, joilla pyritään löytämään teknisiä ratkaisuja tuleviin operatiivisiin vaatimuksiin vastaamiseksi;

- pyrkii määrittämään ja tarvittaessa toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet, joilla vahvistetaan puolustusalan teollista ja teknologista perustaa ja joilla tehostetaan sotilasmenojen käyttöä.

2. Viraston toimintaan voivat osallistua kaikki halukkaat jäsenvaltiot. Neuvosto tekee määränemmistöllä päätöksen viraston perussäännöstä, kotipaikasta ja sen toimintaa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Niissä on otettava huomioon se, missä laajuudessa viraston toimintaan tosiasiaa osallistutaan. Viraston sisälle muodostetaan erityisryhmiä yhteisiä hankkeita toteuttavien jäsenvaltioiden kesken.

20 artikla

1. Jäsenvaltiot, jotka täyttävät korkeat sotilaallisia voimavaroja koskevat vaatimukset ja haluavat tehdä tällä alalla tiukempia sitoumuksia vaativampien tehtävien suorittamiseksi ja jotka on lueteltu perustuslakiin liitetystä X julistuksessa, perustavat keskenään rakenteellisen yhteistyön perustuslain I osassa olevan 30 artiklan 6 kohdan mukaisesti. Samassa julistuksessa esitetään kyseisten jäsenvaltioiden määrittelemät sotilaallisia voimavaroja koskevat vaatimukset ja sitoumukset.

2. Jos jokin jäsenvaltio haluaa osallistua kyseiseen yhteistyöhön myöhemmässä vaiheessa omaksumalla sen mukaiset velvoitteet, se ilmoittaa Eurooppa-neuvostolle aikomuksestaan. Rakenteellisen yhteistyön rajoittamassa kokoonpanossa kokoontuva neuvosto tekee ratkaisunsa asianomaisen jäsenvaltion pyynnöstä.

3. Vain yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot tekevät yhteistyön kohdetta koskevia päätöksiä. Ulkoasiainministeri osallistuu asian käsittelyyn. Ulkoasiainministeri tiedottaa muille jäsenvaltioille yhteistyön kehittymisestä asianmukaisella tavalla ja säännöllisesti.

4. Neuvosto voi antaa kyseiseen yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden vastuulle tämän osaston 17 artiklassa tarkoitetun tehtävän toteuttamisen unionin puitteissa.

21 artikla

1. Edellä I osassa olevan 30 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuun tiiviimpään yhteistyöhön keskinäisen puolustuksen alalla voivat osallistua kaikki unionin jäsenvaltiot. Siihen osallistuvat jäsenvaltiot luetellaan tähän perustuslakiin liitetystä julistuksessa. Jäsenvaltio, joka haluaa myöhemmin osallistua kyseiseen yhteistyöhön ja omaksua sen mukaiset velvoitteet, ilmoittaa siitä Eurooppa-neuvostolle ja yhtyy perustuslakiin liitettyyn julistukseen.

2. Osallistuva valtio, jonka alueelle tehdään aseellinen hyökkäys, ilmoittaa tilanteesta muille osallistuville valtioille ja voi pyytää näiltä apua ja tukea. Osallistuvat jäsenvaltiot kokoontuvat poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteaan ja sotilaskomiteaan nimetyn edustajansa avustamana ministeritasolla.

3. Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvostolle ilmoitetaan välittömästi kaikista aseellisista hyökkäyksistä sekä niiden johdosta toteutetuista toimenpiteistä.

4. Nämä määräykset eivät rajoita asianomaisten osalta Pohjois-Atlantin sopimuksesta johtuvia oikeuksia ja velvoitteita.

C. Varainhoitoa koskevat määräykset

22 artikla

1. Tässä luvussa tarkoitetuista määräyksistä toimielimille aiheutuvat hallintomenot otetaan menoina unionin talousarvioon.

2. Kyseisten määräysten täytäntöönpanosta aiheutuvat toimintamenot otetaan myös menoina unionin talousarvioon, lukuun ottamatta sellaisista toimita johtuvia menoja, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla, sekä tapauksia, joista neuvosto yksimielisesti päättää toisin.

Jos menoja ei oteta menoina unionin talousarvioon, jäsenvaltiot vastaavat niistä bruttokansantulon mukaan määrättyvän asteikon mukaisesti, jollei neuvosto yksimielisesti päättää toisin. Ne jäsenvaltiot, joiden edustaja on antanut neuvostossa virallisen lausuman 9 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti, eivät ole velvollisia osallistumaan sellaisten menojen rahoitukseen, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla.

3. Unionin talousarvioon luodaan budjettikohta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa tehtävien kiireellisten aloitteiden rahoittamista varten, erityisesti perustuslain I osan 30 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tehtävien valmistelutoimia varten. Käyttöön otetaan erityisiä menettelyjä sen varmistamiseksi, että tähän kohtaan otetut määrärahat saadaan nopeasti ja tehokkaasti käyttöön kyseisten tilanteiden asettamissa määrärajoissa.

Perustuslain I osan 30 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tehtävien valmistelutoimet, joita ei oteta menoina unionin talousarvioon, rahoitetaan jäsenvaltioiden rahoitusosuuksista koostuvasta käynnistysrahastosta.

Neuvosto hyväksyy määränemmistöllä ulkoasiainministerin ehdotuksesta:

- rahaston perustamista ja rahoittamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt, erityisesti rahastolle myönnettävät rahoitusmäärät ja rahaston kartuttamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt;
- rahaston hoitoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt;
- varainhoidon valvontaa koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

III Humanitaarinen apu

30 artikla

1. Humanitaariseen apuun liittyvät unionin toimet toteutetaan ottaen huomioon unionin ulkoisen toiminnan periaatteet ja tavoitteet, jotka on esitetty tämän osaston 1 artiklassa. Toimien tarkoituksena on tapauskohtaisesti avustaa ja suojella sellaisten kolmansien maiden asukkaita, joissa on tapahtunut ihmisen aiheuttama suuronnettomuus tai luonnonkatastrofi, näistä eri tilanteista johtuvista humanitaarisista tarpeista huolehtimiseksi. Unionin ja jäsenvaltioiden toimet täydentävät ja tukevat toisiaan.

2. Humanitaariseen apuun liittyviä toimia toteutetaan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden periaatteiden, erityisesti puolueettomuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden mukaisesti.

3. Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat lainsäätämisyjärjestyksessä lait ja puitelait, jotka ovat tarpeen niiden puitteiden määrittelemiseksi, joissa humanitaariseen apuun liittyvät unionin toimet toteutetaan.

4. Unioni voi tehdä kolmansien maiden ja toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa aiheellisia sopimuksia 1 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kyseisistä sopimuksista neuvotellaan ja ne tehdään tämän osaston 33 artiklan mukaisesti.

Edellisen alakohdan määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa neuvotella kansainvälisissä toimielimissä ja tehdä kansainvälisiä sopimuksia.

5. Jotta nuoret eurooppalaiset voisivat yhdessä osallistua unionin humanitaarisiin toimiin, perustetaan Euroopan vapaaehtoiset humanitaarisen avun joukot. Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat lainsäätämis-

järjestyksessä eurooppalain, jossa vahvistetaan niiden perussääntö ja toimintatavat.

6. Komissio voi tehdä aiheellisia aloitteita unionin toimien ja jäsenvaltioiden toimien yhteensovittamisen edistämiseksi voidakseen lujittaa unionin järjestelmien ja kansallisten järjestelmien täydentävyyttä ja tehokkuutta humanitaarisen avun alalla.

7. Unioni huolehtii siitä, että sen humanitaariset toimet ovat yhteensopivia ja yhdenmukaisia kansainvälisten järjestöjen ja elinten toimien ja erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien järjestelmään kuuluvien toimien kanssa.

31 artikla

1. Jos tämän osaston 1 luvun yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten nojalla tehdyssä, unionin kantaa tai toimintaa koskevassa päätöksessä on päätetty kokonaan tai osittain keskeyttää talous- ja rahoitussuhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä, neuvosto toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet määränemmistöllä ulkoasiainministerin ja komission yhteisestä ehdotuksesta. Neuvosto antaa tästä tiedon Euroopan parlamentille.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetuilla aloilla neuvosto voi hyväksyä samaa menettelyä noudattaen luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä.