

# FIIA 23/2015

# COMMENT

Teija Tiilikainen  
Johtaja  
Ulkopoliittinen instituutti

## EU:n turvatakuut teoriasta käytäntöön > Pariisin terrori-iskut ovat koetinkivi EU:n yhteiselle turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle

EU-maiden päätös Lissabonin sopimukseen kirjatun keskinäisen avunannon velvoitteen käyttöönotosta on ensimmäinen kerta, kun velvoitetta sovelletaan käytännössä. Nyt saatava kokemus osoittaa, tarvitaanko jatkossa enemmän yhteistä suunnittelua tai avunantovelvoitteen käyttöä tukevia mekanismeja.

Pariisin terrori-iskut johtivat historialliseen päätökseen EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. EU:n jäsenvaltiot päättivät Ranskan presidentin François Hollanden ehdotuksesta ottaa ensimmäistä kertaa käyttöön Lissabonin sopimukseen kirjatun keskinäisen avunannon velvoitteen eli niin sanotut turvatakuut. Hollanden esitys sai yksimielisen tuen muilta jäsenvaltioilta, ja konkreettisten toimien valmistelu käynnistyi välittömästi päätöksen jälkeen.

Tähän asti monet ovat pitäneet avunantovelvoitetta vain symbolisena EU-maiden keskinäisen solidaarisuuden osoituksena. Nyt tehty päätös ja sitä seuraavat käytännön toimet ovat kuitenkin tärkeä ennakkotapaus, joka antaa suuntaviivoja velvoitteen käytölle myös vastaisuudessa.

Keskinäisen avunannon velvoitetta voi pitää EU:n vastineena Naton peruskirjan viidennelle artiklalle. Siitä väännettiin kättä kahdenkymmenen vuoden ajan, kunnes se lopulta sisällytettiin vuonna 2009 voimaan tulleeseen Lissabonin sopimukseen. Lausekkeen sanamuoto on täsmälleen sama kuin jo vuonna 1948 laaditussa Brysselin sopimuksessa, joka toimi vuosikymmenien ajan Länsi-Euroopan unionin peruskirjana. Se velvoittaa muut

jäsenvaltiot antamaan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle jäsenvaltiolle apua ”kaikin käytettävissä olevin keinoin”.

Avunantovelvoitteen päätyemisestä Lissabonin sopimukseen hämmentyneet liittoutumattomat EU-maat saivat sopimustekstiin maininnan, jonka mukaan velvoite ”ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen.” Naton roolia koskevaan huoleen puolestaan vastattiin kirjauksella, jonka mukaan Nato on ”jäseninä oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin.”

Koska Naton rooli oli ennallaan ja aseellisen hyökkäyksen uhka koettiin etäiseksi, keskinäisen avunannon velvoitteen oheen kirjattiin varsin niukalti sen käyttöönottoa selkeyttäviä sääntöjä.

Sopimukseen ei kirjattu esimerkiksi täsmennystä siitä, voidaanko turvatakulauseketta soveltaa muunkinlaisissa tilanteissa kuin tavanomaisen aseellisen hyökkäyksen sattuessa. Myöskään ohjeistusta yhteisen valmiuden tukemisesta puolustus suunnittelulla ei annettu. Lissabonin sopimuksen esivaiheeseen, Euroopan perustuslakisopimukseen, sisältyi vielä maininta avun koordinoinnista unionin neuvostossa ja poliittisten

ja turvallisuusasioiden komiteassa, mutta tämä kohta jätettiin pois Lissabonin sopimuksen tekstistä.

EU-maiden nyt tekemä päätös avunantolausekkeen soveltamisesta on näin ollen ensimmäinen kerta, kun lausekkeen tekstiä tulkitaan käytännöksi. Lausekkeen ottaminen käyttöön Pariisin iskujen yhteydessä on osoitus siitä, että Naton viidennen artiklan tavoin myös EU:n avunantovelvoitetta voidaan soveltaa tapauksissa, jotka eivät tiukan tulkinnan mukaan kuuluisi niiden piiriin: tässä tapauksessa tuhoisa terrori-isku täyttää aseellisen hyökkäyksen kriteerit. Todennäköisesti myös vakava kyberhyökkäys tai jokin muu moderni turvallisuusuhka tulkittaisiin samalla tavoin.

Se, millaista muiden EU-maiden Ranskalle tarjoama apu käytännössä on – ja miten niin siviili- kuin sotilaallinen tuki organisoidaan – tulee osoittamaan EU:n kyvyn avunantolausekkeen toimeenpanoon ilman yhteistä puolustus suunnittelua tai komento- ja johtamisjärjestelmää. Johtopäätöksiä varmasti vedetään myös unionin vaatimattomassa yhteisessä sotilasjärjestelmässä. Lähtökohtana on, että avunanto tapahtuu kahdenvälisin järjestelyin avustettavan maan ja apua antavien maiden välillä. Nyt saatava kokemus osoittaa, onko tällainen järjestely

---

Ulkopoliittinen  
instituutti

---

Kruunuvuorenkatu 4

---

PL 400

---

00161 Helsinki

---

Puhelin

---

(09) 432 7000

---

Fax

---

(09) 432 7799

[www.fiia.fi](http://www.fiia.fi)

*Ulkopoliittinen instituutti on riippumaton tutkimuslaitos, joka tuottaa korkeatasoista tutkimusta poliittisen päätöksenteon ja avoimen keskustelun tukemiseksi niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin.*

*Korkean laadun varmistamiseksi ainakin kaksi asiantuntijaa lukee ja kommentoi kaikkien instituutin julkaisujen käsikirjoituksia. Julkaisut käyvät lisäksi läpi ammattimaisen kielitarkastuksen ja editointiprosessin. Julkaistavat näkemykset ovat kirjoittajien omia.*

riittävä vai tulisiko avunantoa varten luoda erityisiä mekanismeja.

Lissabonin sopimuksen sanamuoto, joka velvoittaa jäsenmaita antamaan apua ”kaikin käytettävissään olevin keinoin”, saa sekin nyt konkreettisen tulkinnan. Jäsenmaiden reagointi Ranskan avunpyyntöön osoittaa, miten suurta vaihtelua jäsenmaiden avuntarjoyksissa voidaan pitää hyväksyttävänä. Tärkeä kysymys on, mikä on se avun vähimmäismäärä, johon yksittäisen jäsenmaan on yllettävä, jotta sen antama panos voidaan katsoa riittäväksi solidaarisuuden osoitukseksi. Tästä vedetyt johtopäätökset vaikuttavat myös siihen, millaista apua EU-maat voisivat odottaa toisiltaan tavanomaisemman aseellisen konfliktin kohdalla.

Keskinäisen avunantovelvoitteen käyttöönotto Pariisin iskujen kohdalla on osoitus siitä, ettei velvoite tule jäämään kuolleeksi kirjaimeksi EU-sopimukseen. Kun velvoite on kerran otettu käyttöön, kynnys sen soveltamiselle uudestaan on matalampi. Jäsenmaiden keskinäisen tasa-arvoisuuden hengessä myös pienten jäsenmaiden vaatimukset velvoitteen soveltamiseksi on otettava vakavasti, mikäli niille on riittävät perusteet.

Avunantolausekkeen käyttöönotto tuo uuden ulottuvuuden käynnissä olevaan EU:n ulko- ja turvalli-

suuspoliittisen strategian laadintaan samoin kuin unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen yleensä.