



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Niina Haverinen

SEU 42(7) artiklan mukaisen turvatakuujärjestelmän suvereniteettiulottuvuudet

Tarkastelu EU:n jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuden näkökulmasta

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2022

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Niina Haverinen		
Tutkielman nimi:	SEU 42(7) artiklan mukaisen turvatakuujärjestelmän suvereniiteettiulottuvuudet : Tarkastelu EU:n jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuden näkökulmasta		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Niina Mäntylä		
Valmistumisvuosi:	2022	Sivumäärä:	100

TIIVISTELMÄ:

Euroopan unioni perustettiin toisen maailmansodan jälkeen, jotta sotiminen eurooppalaisten valtioiden kesken olisi hankalaa ja järjetöntä. Valtioiden välisenä liittona EU:lla oli mahdollisuus pysyä mukana maailmanlaajuisessa kilpailussa ja rakentaa hyvinvointia alueelleen. Suurvaltopolitiikka on nyt murroksessa. Venäjän aloittama sota Ukrainaa vastaan toi sodan jälleen Euroopan maanosaan ja muutti kansainvälistä turvallisuustilannetta, mutta jo ennen sotaa turvallisuusympäristössä oli voinut havaita yleisesti muutoksen merkkejä. Näitä olivat olleet ja ovat edelleen muun muassa terrorismi ja kiristynyt suurvaltakilpailu. Euroopan unioni on halunnut turvata alueensa hyvinvoinnin harjoittamalla politiikkaa, joka lisää EU:n yhdentymistä eli integraatiota monella politiikan osa-alueella, mutta erityisesti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. EU on halunnut panostaa Euroopan unionista tehdystä sopimuksessa olevaan EU:n omaan turvatakuujärjestelmään ja sen kehittämiseen. SEU 42(7) artiklan mukaisesti muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus auttaa, mikäli jokin jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen aggression kohteeksi.

Vaikka EU:n idea perustuu valtioiden väliselle yhteistyölle ja yhdentymiselle, ei se ole kuitenkaan liittovaltio, vaan tunnustaa oikeusjärjestyksessään jäsenvaltioidensa erityispiirteet ja suvereniiteetin. Tämän tutkielman tarkoituksena on tarkastella SEU 42(7) artiklan mukaisesta turvatakuujärjestelmästä löytyviä suvereniiteettiulottuvuuksia jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuden näkökulmasta. Suvereniiteetti muodostaa oikeudellisen raamin, jonka avulla aiheita lähestytään. Turvatakuujärjestelmään liittyen unionin oikeusjärjestyksestä löytyy kolme kategoriaa, joista kustakin löytyy sellaisia ominaisuuksia, jotka ovat omiaan turvaamaan jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeutta integraation syventyessä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Nämä kategoriat muodostuvat SEU 42(7) artiklan tulkinnan myötä löytyvistä suvereenisuuselementeistä, EU:n toimivaltakysymyksistä muodostuvasta itsemääräämisoikeudesta sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksentekojärjestelmästä löytyvistä suvereniiteettiä vahvistavista määräyksistä. Tutkielman tärkeimpänä teesinä toimii huomio siitä, että vaikka EU:n yhdentymisen myötä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla syvenyy, on voimassa olevien perussopimusten mukaan EU:n kunnioitettava perussopimukseen kirjattuja arvoja liittyen jäsenvaltioiden suvereniiteettiin.

Tutkielman pääasiallisena metodina on lainoppi, joka systematisoi ja tulkitsee olemassa olevaa oikeutta eri oikeuslähteiden avulla. Tässä tutkielmassa erityisen painoarvon saavat eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet, sillä tutkielmassa on tarve tulkita nimenomaan Euroopan unionista tehtyä sopimusta. Oikeuslähteiden lisäksi tutkielmassa käytetään lähteinä politologista aineistoa tutkielman aihepiiriin liikkeessä oikeuden ja politiikan välimaastossa.

AVAINSANAT: aseelliset konfliktit, eurooppaoikeus, kansallinen turvallisuus, suvereniiteetti, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Sisälllys

1	Johdanto	6
1.1	Johdatus tutkielman aiheeseen	6
1.2	Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaukset	9
1.3	Tutkimuksen metodit, lähdeaineisto ja tutkielman rakenne	12
2	Euroopan turvallisuuspoliittinen ympäristö 2010- ja 2020-luvulla	17
2.1	Maailma, jossa varmaa on vain epävarmuus	17
2.1.1	Turvallisuuspoliittiseen ympäristöön vaikuttaneita tapahtumia 2010- ja 2020-luvulla	19
2.2	EU:n asemasta kansainvälisessä politiikassa 2020-luvulla	23
2.3	EU:n ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tahtotila	25
2.3.1	Globaalistrategia	26
2.3.2	Globaalistrategian täytäntöönpanosuunnitelma	28
2.3.3	Pysyvä rakenteellinen yhteistyö eli PESCO	29
2.3.4	Euroopan puolustusrahasto	30
2.3.5	Strateginen kompassi	31
3	EU:n turvatakuujärjestelmä	34
3.1	EU:n ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan yleisiä periaatteita	34
3.2	Keskinäisen avunannon klausuuli eli EU:n turvatakuuartikla	35
3.2.1	Aseellinen hyökkäys tai aseellinen aggressio	37
3.2.2	Kaikin käytettävissään olevin keinoin	43
3.2.3	SEU 42(7) artiklan aktivoimisprosessi	47
4	Toimivallanjako ja EU:n päätöksentekojärjestelmä	50
4.1	Yleistä toimivallanjaosta	50
4.2	Toimivallanjako ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla	54
4.3	Kansallinen turvallisuus	55
4.3.1	Kansallinen turvallisuus käsitteenä	56
4.3.2	SEU 4(2) artiklan kansallisen turvallisuuden klausuulin tulkinta	60
4.3.3	Kansallinen turvallisuus, suvereniteetti ja SEU 42(7) artikla	64

4.4	Päätöksentekojärjestelmä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa	66
4.4.1	Yksimielisyys pääsääntönä	66
4.4.2	Vaihtoehtona määräenemmistöpäätöksenteko?	69
4.5	Suvereniteettiulottuvuudet päätöksentekojärjestelmässä	70
4.5.1	Hätäjarrumekanismi	71
4.5.2	Merkitystä sotilaallisesti tai puolustuksen alalla	71
4.5.3	Suvereniteettiulottuvuuden merkitys suhteessa SEU 42(7) artiklaan	73
5	Johtopäätökset ja pohdinta	76
5.1	Tutkimustulosten yhteenveto	77
5.2	Pohdinta	83
	Lähteet	86

Kuviot

Kuvio 1. Elementit tai kategoriat EU:n turvatakuujärjestelmässä, joissa voidaan havaita olevan jäsenvaltioiden suvereniteettia vahvistavia piirteitä. 10

Lyhenteet

EEAS	European External Action Service
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EU:n neuvosto tai neuvosto	Euroopan unionin neuvosto
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin, aiemmin: yhteisöjen tuomioistuin
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
ICJ	International Court of Justice
Komissio	Euroopan komissio
Korkea edustaja	Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja
Nato	North Atlantic Treaty Organisation
Parlamentti	Euroopan parlamentti
PuVL	Puolustusvaliokunnan lausunto
SEU	Euroopan unionista tehty sopimus
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus
UaVM	Ulkoasiainvaliokunnan mietintö
Unioni	Euroopan unioni
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1 Johdanto

1.1 Johdatus tutkielman aiheeseen

Jos poliittista historiaa tarkastellaan maailmanlaajuisesti, huomataan maapallolla olleen jo vuosisatojen – ellei jopa tuhansien ajan joku hallitseva suurvalta. Tämä hegemonia on vaihdellut milloin Rooman valtakunnasta esimerkiksi Hollantiin ja Espanjaan uudella ajalla ja siitä Isoon-Britanniaan 1700–1800-luvuilla ja 1900-luvun alussa. Kylmän sodan vaiheessa suurvalta-aseman katsottiin olevan kaksinapaisesti Yhdysvalloilla ja Neuvostoliitolla ja Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen yksinomaan Yhdysvalloilla.¹ 2000-luvulla Kiina on pidetty yhtenä nousevana suurvaltana². Maanosana Eurooppa on monen historiallisen suurvallan kotipaikka, joskin sotainen sellainen. Sotia ehkäistäkseen eurooppalaisten valtioiden päättäjät halusivat luoda järjestelmän, missä sotiminen eurooppalaisten valtioiden kesken ei olisi kannattavaa, vaan missä pikemminkin pyrittäisiin luomaan vakautta ja vaurautta Euroopan kansalaisille yhteisen sääntelyn keinoin³. Eurooppalaisella yhteistyöllä maanosa pysyisi myös mukana maailmanlaajuisessa kehityksessä ja globaalissa taloudellisessa kilpailussa⁴. Yhteistyön avulla Euroopan maiden ajateltiin voivan ylläpitää rauhaa maanosassa sekä paikkansa kansainvälisesti vahvana toimijana. Tämä järjestelmä toimii nykypäivänä nimellä Euroopan unioni.

Politiikan tutkijoiden ja asiantuntijoiden arvioiden mukaan suurvaltapolitiikka on muutosessa. Yhdysvallat on edelleen globaali suurvalta, mutta painopiste on siirtymässä Aasiaan. Erityisesti Kiina on kasvattanut vaikutusvaltaansa taloudessa ja kansainvälisenä

¹ Ks. esim. Kennedy, 1988; Agnew, 2005 ja Iivonen, 2006. Historian tutkimuksessa ja politiologiassa käsitellään laajemmin valtioiden suurvalta-asemia. Tässä tutkimuksessa en perehdy tarkemmin kansainvälisten suhteiden historiaan. Kuitenkin esimerkiksi vuosien 1660–1815 aikana Espanjan ja Hollannin valta-asema Euroopassa heikentyi ja tilalle nousivat Ranska, Iso-Britannia, Venäjä, Itävalta ja Preussi, eli Euroopassakin oli samanaikaisesti useampi suurvaltana pidettävä valtio (Kennedy, 1988, s. XVII–XVIII.)

² Mm. Demertzis ja muut, 2018, s. 24–30.

³ Satuli, 2020, s. 12–15; Ojanen, 2016, s. 9–11.

⁴ Ks. Verdun, 2009, s. 245–259. Jos tilannetta tarkastellaan erityisesti taloudellisten mittareiden kautta, voidaan EU-järjestelmän todeta olleen tässä mielessä tehokas läpi vuosikymmenten.

toimijana.⁵ Voimapolitiikka näytti tekevän hiljalleen paluuta maailmanpolitiikan areenoille, kunnes helmikuussa 2022 maailma sai todistaa voimapolitiikan tehneen äkillisen paluun valtioidenväliseen toimintaan⁶. ”*Nyt naamiot on riisuttu, vain sodan kylmät kasvot näkyvät*”, lausui Suomen tasavallan presidentti Sauli Niinistö tiedotustilaisuudessa 24. helmikuuta 2022, kun Venäjä oli saman päivän aamuna aloittanut sotatoimet Ukrainassa⁷. Hyökkäys tarkoitti sodankäynnin paluuta Euroopan maanosaan.

Kuitenkin jo pidemmän aikaa EU:ssa on ollut käynnissä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa tiivistäviä ja integraatiota vahvistavia hankkeita, sillä Euroopan turvallisuustilanne on ollut muutoksessa viime vuosikymmeninä⁸. Haasteet ovat olleet yhä moninaisempia, ja 2010-luvun puolivälissä Euroopassa tapahtuneet terrori-iskut, terrori-iskujen uhka ja hybridivaikuttaminen ovat muuttaneet turvallisuuspoliittista näkökenttää. Nyt viimeisimpänä Euroopan ja EU:n turvallisuuspoliittista vakautta on tietysti haastanut Venäjän sota Ukrainassa sekä Venäjän paluu eräänlaiseen etupiirijatteluun⁹. Sodalla Euroopan unionin naapurimaassa on vaikutuksia myös Euroopan unioniin, eikä uhkakuvitusta vähennä Venäjän julkilausuttu tavoite muuttaa Euroopan turvallisuusjärjestystä¹⁰. Yleisesti 2020-luvun pulmia EU:lle ovat kasvava kansainvälinen epävakaus, lisääntynyt strateginen kilpailu sekä monimutkaiset turvallisuusuhkat. EU on tunnistanut nämä ulkopoliittiset haasteensa ja on halunnut ja haluaa ottaa myös jatkossa lisää vastuuta omasta turvallisuudestaan sekä parantaa valmiuksiaan toimia itsenäisesti puolustuksen ja turvallisuuden alalla.¹¹

⁵ Ks. esim. Demertzis ja muut, 2018; Li & Zhang, 2018, s. 159–175; Wesley-Smith & Smith, 2021, s. 3. Suurvalta-aseman ei voida enää katsoa olevan bipolaarinen tai yksinapaisesti Yhdysvalloilla, vaan kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa katsotaan maailmajärjestyksen muuttuneen moninapaiseksi (Li & Zhang, 2018, s. 162).

⁶ Ks. Mikkola, 2022, s. 13; EEAS, 2022, s. 4. EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja Josep Borrel totesi EU:n strategisen kompassin alkusanoissa Venäjän hyökkäyksen Ukrainaan tehneen aiempaa selvemmäksi, että maailma toimii nyt voimapolitiikan ehdoilla.

⁷ Yle, 2022.

⁸ Ks. esim. Ferm, 2018, s. 404–406; Honko, 2017, s. 9.

⁹ Valtioneuvoston kanslia, 2016, s. 16.

¹⁰ Valtioneuvosto, 2022, s. 8.

¹¹ Ks. esim. Eurooppa-neuvoston päätelmät, 16. joulukuuta 2021, (EUCO 22/21); European Commission, 2019. Globaali strateginen kilpailu haasteena EU:lle merkitsee sitä mitä avasin tämän luvun ensimmäisessä kappaleessa. Eri valtiot ovat eräänlaisessa jatkuvassa kilpailussa, jossa pääpalkintona on maailmanherrsus. Yhdysvallat on ollut pitkään tämänkaltainen tarkoittamani ”vahva” valtio, mutta nyt esimerkiksi Kiina on

Raamit Euroopan unionin oman turvallisuuden ja omien puolustusvalmiuksien lisäämiseen löytyvät olemassa olevista perussopimuksista. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osasto määrittelee unionissa toteutettavaa ulkoista toimintaa ja unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa¹². Erityisesti artikla 42 sisältää tarkempia EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia määräyksiä, mukaan lukien EU:n keskinäisen avunannon klausuulin eli niin sanotun turvatakuuartiklan (SEU 42(7) artikla). Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa on niin ikään määräyksiä, joilla EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa määritellään¹³. Erityisesti sopimuksen viides osa sääntelee unionin ulkoista toimintaa. SEUT artiklaan 222 on kirjattu myös unionin yhteisvastuulauseke, jolla on hieman samankaltainen funktio SEU 42(7) artiklan kanssa. Niiden molempien sanamuoto viittaa EU:n jäsenmaiden veloitteeseen avustaa sellaista jäsenmaata, joka on joutunut aseellisen hyökkäyksen tai terrori-iskun kohteeksi taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden uhriksi.

Euroopan unionista ja sen instituutioista tulevia poliittisia asiakirjoja tai oikeuslähteitä tarkistelemalla voi huomata EU:ssa meneillään olevan ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisen suunnan tahtotilan. Palaan näihin tarkemmin luvussa 2, mutta asiakirjoista käy monesti ilmi pyrkimykset panostaa EU:n omissa juridisissa rakenteissa oleviin mekanismeihin, joilla EU:n turvallisuutta ja maailmanpoliittista asemaa voitaisiin kohentaa. Asiakirjoissa toistuu usein muistutus SEU 42(7) artiklan tuomista mahdollisuuksista ja visio turvatakuiden valjastamisesta konkreettiseen suuntaan.¹⁴ EU:lla ja Pohjois-Atlantin puolustusliitto Natolla on ollut tiivis transatlanttinen yhteistyösuhde jo ennen Venäjän aloittamaa sotaa, eikä sota ollut ainaakaan omiaan heikentämään sidettä Euroopan ja Pohjois-Amerikan sotilaallisen yhteistyön piirissä. EU–Nato-yhteistyöstä huolimatta unioni ei ole kuitenkaan hylännyt

nousemassa todelliseksi haastajaksi tässä kisassa. Tämä aiheuttaa haasteita Euroopan unionin kaltaisille toimijoille. Euroopan komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen vihjasi puheessaan 27.11.2019 siihen, että unioni ei ole kansainvälisenä toimijana niin vahva, kuin se ehkä voisi olla ja halusi painottaa toimikaudellaan komission toiminnassa geopolitiikkaa (European Commission, 2019).

¹² Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 202 7.6.2016, s. 1–388.

¹³ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 202 7.6.2016, s. 1–388.

¹⁴ Ks. esim. EEAS, 2016, s. 19.

tavoitteitaan panostaa EU:n omaan turvallisuus- tai puolustusmekanismiin vaan esimerkiksi sodan syttymisen jälkeen hyväksytystä strategisesta kompassista ilmenee, että EU jatkaa panostuksiaan keskinäisen avunannon klausuulin parissa.¹⁵

Euroopan unionin idea perustuu sen jäsenmaiden yhdentymiselle, eli integraatiolle¹⁶. EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä puolustus- ja turvallisuuspolitiikan tiivistyminen tarkoittaa integraation syvenemistä tällä politiikan alalla. Kun integraatio syvenee ja jäsenvaltioiden toimintatapojen harmonisointi EU:n sisällä etenee, tarkoittaa se vääjäämättä jäsenvaltioiden täydellisen itsemääräämisoikeuden kaventumista. Periaatteessa liittyessään EU:hun, luovuttavat jäsenvaltiot osan omasta päätäntävallastaan EU:lle (SEU 5(1) ja 5(2) artiklat). EU ei ole kuitenkaan liittovaltio¹⁷, vaan perussopimuksen mukaisesti kunnioittaa jäsenvaltioidensa poliittisia ja valtiosäännön rakenteita ja toimii vain sille asetetun toimivallan rajoissa (SEU 4(1); 4(2) ja 5(2) artiklat). Pystyykö EU kunnioittamaan jäsenvaltioidensa suvereniteettiä myös jatkossa, kun unionilla on vahva tahto lisätä EU:n vaikuttavuutta kansanvälisillä areenoilla ja näyttää ulospäin yhtenäiseltä toimijalta moniäänisyydestään huolimatta?

1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaukset

Esitelyäni lyhyesti EU:n toiminnan lähtökohtia ja periaatteita sekä tulevaisuuden ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa määrittäviä suuntaviivoja, esittelen tässä tutkielmani tutkimusongelman ja tavoitteet. Tämän tutkielman tarkoituksena tarkastella SEU 42(7) artiklan mukaisesta turvatakuujärjestelmästä löytyviä suvereniteettiulottuvuuksia jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuden näkökulmasta. Jäsenvaltioiden suvereniteetti muodostaa oikeudellisen raamin, jonka kautta tutkimusongelmaa tarkastellaan.

¹⁵ EEAS, 2022, s. 14, 28.

¹⁶ Ks. esim. SEU 1 ja SEU 3 -artiklat.

¹⁷ Nelsen & Stubb, 1998, s. 13.

Suvereniteetti käsitteenä muodostaa tutkimukselle samalla läpileikkaavan teeman, pu-
naisen langan, jonka avulla lähestyn tutkimuksen eri aihepiirejä. Aihepiirit muodostuvat
sen mukaan, missä voidaan havaita olevan jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeutta vah-
vistavia piirteitä joko SEU 42(7) artiklaa tulkittaessa tai artiklan varsinaisessa aktivoimis-
prosessissa. Jäsenvaltioiden suvereniteettia vahvistavia piirteitä löytyy kolmesta katego-
riasta, jotka havaitsin tutkimusta tehdessäni. Kategoriat ovat 1) itse SEU 42(7) artiklan
tulkinnan myötä kumpuava suvereniteetti 2) EU:n toimivallan ulottuvuuksista ja sen ra-
joituksista nousevat suvereenisuutta vahvistavat piirteet 3) ulko- ja turvallisuuspoliitti-
sesta päätöksentekojärjestelmästä esiin nousevat suvereenisuuselementit. Kahdella vii-
meisellä on liittymäpinta EU:n turvatakuujärjestelmään, sen vuoksi niiden käsitteleminen
kuuluu olennaisella tavalla tutkimukseen. Havainnollistan tätä luokittelua ja samalla
tutkielman rakennetta alla olevassa kuviossa 1.



Kuvio 1. Elementit tai kategoriat EU:n turvatakuujärjestelmässä, joissa voidaan havaita olevan jäsenvaltioiden suvereniteettia vahvistavia piirteitä.

Edellä esitellyt elementit luovat tutkimuksen päätavoitteen ohelle pienempiä sivutavoitteita. En laske niitä kuitenkaan varsinaisiksi tutkimuskysymyksiksi, sillä niiden tarkoituksena ei ole itsessään tuottaa uutta tietoa, vaan toimia ainoastaan taustoittavina tekijöinä suvereniteettiarvioinnissa. Otan siis tutkielmassa selvää EU:n toimivallasta ja päätöksentekojärjestelmästä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, sillä niiden avulla voidaan tarkastella laaja-alaisemmin turvatakuujärjestelmään sisältyviä suvereniteettiulottuvuuksia, jotka taas ovat osa tutkimuskysymystäni. Toimivaltakysymyksiin liittyen kansallisen

turvallisuuden konsepti muodostaa tärkeän elementin suvereniteettinäkökulmaan, joten sen tarkastelu saa erityistä huomiota tutkielmassa.

Suvereniteetin muodostaessa tutkimukselle kantavan teeman, on hyvä avata hieman käsitteen määritelmää. Stanford Encyclopedia of Philosophy avaa lukijoilleen suvereniteetin yleismääritelmää seuraavasti: *supreme authority with a territory* (alueen korkein auktoriteetti)¹⁸. Koskenniemi kuvailee suvereniteetin olevan (kansainvälisessä oikeudessa) vapaus säätää normistoja, jotka sitovat jotakuta¹⁹. Cambridge Dictionary määrittelee suvereniteettia hallinnan ja hallitsemisen kautta – valta tai auktoriteetti hallita²⁰. Mutanen ja Salminen kirjoittavat valtion täysivaltaisuudesta eli suvereenisuudesta ja sen paradoksaalisuudesta EU:ssa integraation vuoksi. Jäsenvaltioiden täysivaltaisuus eli oikeus päättää täysin itsenäisesti asioistaan – oikeus hallita – kaventuu valtion liittyessä unioniin.²¹ Edellä olevat luonnehdinnat kuvaavat erityisesti sisäisen suvereniteetin määritelmää. Tässä tutkielmassa suvereniteetilla tai suvereenisuudella tarkoitetaan siis kansallisvaltioiden itsemääräämisoikeutta ja täysivaltaisuutta sillä tavoin, miten suvereniteetti voidaan ymmärtää sisäisen suvereniteetin käsitteen kautta. Tutkielmassa toistuu myös muita tutkielman aihepiiriin liittyviä käsitteitä, kuten esimerkiksi aseellinen hyökkäys ja aggressio sekä yllä mainittu kansallinen turvallisuus. Näiden sisältöihin palataan tarkemmin luvuissa 3 ja 4.

Tutkimus on puhtaasti oikeustieteellinen. Vastaan tutkimuskysymykseen hyödyntäen oikeusdogmaattista metodologiaa ja tulkiten EU:n perussopimuksia sopimusteknisesti. Tämän metodillisen valinnan vuoksi en käsittele tässä tutkimuksessa kysymyksiä esimerkiksi siitä, miten Euroopan unionin maantieteellinen rajanaapuri Venäjä suhtautuisi yhteisen puolustuksen rakentamiseen Euroopassa ja olisiko integraation syventäminen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa käytännössä hankalaa

¹⁸ Philpott, 2020. Artikkelin avaa tarkemmin suvereniteetin käsitettä yhteiskuntafilosofisesta näkökulmasta. Esimerkiksi valtioiden suvereniteetti ja kansallisvaltioiden käsite juontavat juurensa Westfalenin rauhan-sopimuksesta vuodelta 1648.

¹⁹ Koskenniemi, 2011, s. 44.

²⁰ Cambridge Dictionary, 2022, *sovereignty*.

²¹ Mutanen & Salminen, 2020, s. 120–124.

– ellei jopa mahdotonta johtuen poliittisista asetelmista ja geopolitiikasta.²² En siis tee tutkimuksessani poliittista analyysiä eurooppalaisen sotilasyhteistyön vaikutuksista EU:n ulkopoliittisiin suhteisiin.

Lisäksi rajaan tutkielmasta pois jo edellä mainitun SEUT 222 artiklan, eli niin sanotun yhteisvastuulausekkeen käsittelyn. Tämä rajaus johtuu tutkielman suosituspituuden asettamista rajoitteista, sillä jo pelkästään keskinäisen avunannon klausuulin ja siinä piilevien suvereniteettiulottuvuuksien perusteellinen käsittely vaatii tilaa tutkielmassa. Nähdäkseni molempien, SEU 42(7) artiklan ja SEUT 222 artiklan käsittely tässä tutkimuksessa jättäisi artiklojen tulkinnat ja suvereniteettianalyysin pintapuoliseksi. Tämä rajaus muodostaa samalla hyvän pohjan jatkotutkimusideoille, sillä myöhemmin aihetta voisi lähestyä tutkimalla SEUT 222 artiklaa ja jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeutta. Sivuan tässä tutkielmassa jonkin verran Natoa ja Naton vastaavaa turvatakuuartiklaa. Jätän kuitenkin Naton artikla 5 ja EU:n turvatakuuartiklan syvemmän vertailun pois tutkimuksesta, sillä tämän tutkielman tarkoituksena on tutkia nimenomaan jäsenvaltioiden asemaa EU:ssa, jolla on oma oikeusjärjestyksensä ja joka oikeusjärjestyksessään tunnustaa jäsenvaltioidensa erityispiireet, mutta toisaalta tavoittelee myös vahvaa yhdentymistä ja harmoniaa jäsenvaltioiden välillä. Tutkielman painopiste on siis eurooppaoikeudessa.

1.3 Tutkimuksen metodit, lähdeaineisto ja tutkielman rakenne

Käytän tutkimusmetodinä oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia. Lainoppi on perinteinen oikeustieteissä käytettävä tutkimusmetodi ja se tutkii voimassa olevaa oikeutta. Voimassa olevan oikeuden tutkimus koostuu kahdesta tehtävästä, joita ovat tulkinta ja systematisointi. Tämän tulkinta- ja systematisointitavoitteen vuoksi lainoppia käytetään voimassa olevien oikeusnormien sisällön selvittämiseen. Lainoppi sisältää kannanottoja

²² Viitataan tällä Venäjän Nato-laajentumista koskeviin näkemyksiin, ks. esim. Kanninen, 2020, s. 108. Venäjä näkee Naton itälaajentumisen uhkana omalle turvallisuudelleen. Tässä tutkimuksessa en ota kantaa siihen, voisiko EU:n puolustusyhteistyön tiivistäminen johtaa Venäjällä Nato-kysymysten kaltaisiin kannanottoihin ja siten mahdollisesti vaikuttaa EU:n päätöksentekoon.

oikeusnormeista ja sen tarkoituksena on selventää oikeusnormin sisällöllistä merkitystä. Kannanotot voivat olla joko normikannanottoja, joissa todetaan esimerkiksi EU:n primäärioikeuden sisältöä. Tulkintakannanotoksi väite muuttuu silloin, kun normikannanottoon lisätään yhteys johonkin toiseen oikeusnormiin.²³ Voidaan esimerkiksi sanoa, että ”SEU 4(2) artiklan mukaan erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Näin ollen EU:lla ei ole toimivaltaa kansallisen turvallisuuden alaan kuuluvissa asioissa.” Virkkeen ensimmäinen lause on normikannanotto ja toinen lause tulkintakannanotto. Tulkintaa voitaisiin jatkaa pidemmälle esittämällä kannanottoja siitä, mitä kansallinen turvallisuus tuossa kyseisessä SEU 4(2) artiklassa tarkoittaa. Hirvosen mukaan normikannanotot ja tulkintakannanotot kulkevat usein ikään kuin liittämättä niiden välisen erottelun ollessa jokseenkin keinotekoinen²⁴.

Lainoppi on perusteltu metodi tälle tutkimukselle, sillä voimassa olevan oikeuden tarkastelu systematisoiden ja tulkiten tutkimuksen aihepiiriin kuuluvia oikeusnormeja auttaa selvittämään vastausta tutkimuskysymykseen eli siihen, että millaisia suvereniteettiulottuvuuksia EU:n turvatakuujärjestelmästä löytyy tarkastellessa aihetta jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuden näkökulmasta. Käyttämäni metodi on sen vuoksi lainopillinen, että tutkielmani tutkimuskohteena on nimenomaan oikeusnormisto, joka sääntelee EU:n ja sen jäsenmaiden suhteita sekä EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Oikeusnormiston lisäksi käytän tutkielmassani muita oikeuslähteitä, joilla on oikeuslähdeopillisesti arvoa olemassa olevan oikeuden tulkinnassa. Oikeuslähteet ovat oikeudellisissa käytännöissä syntyneitä tekstejä, ja niitä jaotellaan oikeuslähdeopin perusteella eri tavoin niiden merkittävyyden perusteella²⁵. Koska tämä tutkimus sijoittuu eurooppaoikeuden alalle, täytyy oikeuslähdeopissa huomioida EU-oikeuden erityispiirteet²⁶.

Varsinkin kotimaisessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa oikeuslähteet on perinteisesti jaettu (oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa) vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin

²³ Hirvonen, 2011, s. 21–23.

²⁴ Hirvonen, 2011, s. 22–23.

²⁵ Letto-Vanamo, 2020, s. 48.

²⁶ Ks. Talus & Penttinen, 2016, s. 223–225; Raitio & Tuominen, 2020, s. 188–189.

ja sallittuihin oikeuslähteisiin²⁷. Eurooppaoikeudessa on samankaltainen logiikka eli jotkin lähteet ovat painoarvoltaan korkeammalla kuin toiset²⁸. Ylimpänä EU-oikeuden hierarkiassa ovat SEU 2 artiklasta löytyvä EU:n toiminnan arvopohja sekä primaarioikeus eli EU-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet, EU:n perussopimukset ja EU:n perusoikeuskirja²⁹. Tässä tutkielmassa ylintä hierarkiatasoa edustaa erityisesti sopimus Euroopan unionista, jota tulkitsen lainopin avulla. Ylintä tasoa seuraa unionia sitovat kansainvälisoikeudelliset sopimukset, joista tässä tutkielmassa esiintyy YK:n perusoikeuskirja. Primaarioikeuden ja kansainvälisten sopimusten alapuolella hierarkiassa on sekundaarioikeus eli perussopimuksista johdettu oikeus. Sekundaarinormeja ovat asetukset, direktiivit ja päätökset. Lisäksi johdettuun oikeuteen kuuluvat myös suositukset ja lausunnot, mutta ne eivät ole oikeudellisesti sitovia. Tästä ei-sitovasta niin sanotusta *soft law* -kategoriasta hyödynnän tutkielmassani erityisesti erilaisia tiedonantoja, suuntaviivoja ja päätöslausemia, joita syntyy EU:n poliittisissa prosesseissa.³⁰ Ei-sitovilla suosituksilla ja lausunnoilla on kuitenkin runsaasti käytännön merkitystä, kuten esimerkiksi luvusta 2 voi huomata.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö muodostaa EU-oikeudessa keskeisen oikeuslähteistön. EUT on muovannut tulkinnoillaan unionin oikeusjärjestyksen tulkintaa, sekä antanut ratkaisuja, joilla on merkitystä EUT:n oikeuskäytännön sitovuuden kannalta³¹. Erityisesti tämän tutkielman kannalta olennaisia ovat EUT:n ratkaisut, joissa se on linjannut EU:n oikeusjärjestyksen tulkintaa ja joiden avulla nyt käsillä olevaan tutkimuskysymykseen voidaan etsiä vastausta lainopin keinoin. EUT:n oikeuskäytännön lisäksi hyödynnän tutkielmassa kansainvälisen oikeuden ratkaisuja. Näitä ovat esimerkiksi EIT:n ja ICJ:n tulkintalinjaukset sellaisissa kysymyksissä, joilla on yhteys tämän tutkielman aihepiiriin.

²⁷ Aarnio, 1988, s. 220–221.

²⁸ Raitio & Tuominen, 2020, s. 188.

²⁹ Raitio & Tuominen, 2020, s. 188–189; Talus & Penttinen, 2016, s. 226. SEU 2 artiklassa mainitut periaatteet ovat koko unionin oikeusjärjestyksen ylimmällä tasolla, eli periaatteet ovat hyvin perustavanlaatuisia ja ne ovat hierarkiassa jopa primaarioikeuden yläpuolella.

³⁰ Talus & Penttinen, 2016, s. 228–230, 233–234.

³¹ Talus & Penttinen, 2016, s. 231–233.

Lainopin lisäksi käytän tutkimusongelman selvittämisessä apunani käsiteanalyysiä, jonka tehtävänä on kartoittaa eri käsitteiden sisältöä ja keskinäisiä suhteita jossakin yhteisessä järjestelmässä. Oikeustieteessä käsiteanalyysissä on Siltalan mukaan kyse oikeudellisten ongelmien käsitteistä.³² Tässä tutkielmassa selvitän käsiteanalyysin avulla tutkielman tärkeimmissä oikeusnormeissa esiintyvien ydinkäsitteiden (muun muassa aseellinen hyökkäys tai aggressio ja kansallinen turvallisuus) sisällöllistä merkitystä sekä niiden kytkentää johonkin yhteiseen tekijään eli järjestelmään. Tässä tapauksessa tuo yhteinen järjestelmä muodostuu EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä suvereniteetin viitekehystä.

Tutkielma etenee siten, että luvussa kaksi esittelen kirjallisuuskatsauksen omaisesti maailmanpolitiikan ajankohtaisia asioita ja EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan tilaa tuoden lyhyesti esille EU:ssa meneillään olevia hankkeita tai poliittisia tavoitteita unionin turvallisuuteen ja puolustukseen liittyen. Luku kaksi toimii eräänlaisena pohjustuksena varsinaiselle tutkimukselle, eikä luvussa esitetä lainoppiin perustuvia tulkintoja unionin oikeuden tilasta. Vaikka tutkielma lukeutuukin metodillisen valintansa vuoksi oikeustieteen alan pro gradu -tutkielmiin, on mielestäni perusteltua käyttää myös varsinaisiin oikeuslähteisiin kuulumattomia lähteitä käsillä olevan tutkimusongelman taustojen avaamiseen. Poliittika ja oikeus kulkevat kuitenkin usein käsi kädessä meitä ympäröivän yhteiskunnan muodostaessa pohjaa lainsäätäjän rakentamalle lainsäädännölle ja oikeuden taas määritellessä raameja yhteiskunnan toiminnalle³³.

Luku 3 keskittyy EU:n turvatakuuartiklan (SEU 42(7)) käsittelyyn. Luvun alkuun tuon esille EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan yleisiä periaatteita, mutta pääsääntöisesti luku 3 syventyy SEU 42(7) artiklan tulkintaan ja systematisointiin suvereniteetin näkökulmasta. Luvun 4 tarkoituksena on esitellä EU:n oikeusjärjestykseen sisältyvän toimivallanjaon periaatteita sekä unionin päätöksentekojärjestelmää ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla.

³² Ks. Siltala, 2003, s. 637–638. Siltala viittaa teoksessaan Simo Zittingin oikeusajatteluun. Ks. myös Kaisto, 2005, s. 57.

³³ Ks. tähän liittyen esim. Aarnion (1988, s. 15–17) käsityksiä oikeuden ja yhteiskunnan välisestä suhteesta.

Tässäkin luvussa esittelen alkuun toimivaltakysymysten ja päätöksentekojärjestelmän yleisperiaatteita mutta niiden esittelyn jälkeen siirryn tarkastelemaan toimivallan ja päätöksentekojärjestelmän yhteyksiä SEU 42(7) artiklaan. Kun olen esittänyt huomioni toimivaltakysymysten ja päätöksentekoprosessin sekä SEU 42(7) artiklan välillä, tuon esille tutkimuskysymyksen kannalta olennaiset seikat, eli jäsenvaltioiden suvereniteettia vahvistavat elementit EU:n turvatakuujärjestelmässä SEU 42(7) artiklaa aktivoitaessa niin toimivaltakysymysten osalta kuin osana päätöksentekoprosessia. Luvussa 5 esitän tutkielman johtopäätökset.

Olemassa olevaa oikeutta tulkitsevan ja systematisoivan metodin vuoksi lainoppi voi tuottaa tutkimuksen seurauksena oikeuslähdeopillisia tulkintasuosituksia eli *de lege lata* -suosituksia tai lainsäädännön kehittämiskohteita esille nostavia *de lege ferenda* -tulkintasuosituksia³⁴. Tässä tutkielmassa esitän tulkintasuosituksia erityisesti *de lege lata*, mutta nostan esille suosituksia myös *de lege ferenda* perussopimusten kehittämistä ajatellen.

³⁴ Kolehmainen, 2016, s. 108.

2 Euroopan turvallisuuspoliittinen ympäristö 2010- ja 2020-luvulla

Esittelen tässä luvussa Euroopan turvallisuuspoliittista miljöötä viimeisen noin kymmenen vuoden ajalta, sillä turvallisuusympäristöön vaikuttaneita maailmapoliittisia tapahtumia ja EU:n ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan poliittista tahtotilaa peilaamalla tutkimukseni tärkeän osa-alueen, Euroopan oman turvatakuujärjestelmän ja sen kehittämisen kannustimet nousevat paremmin esille. Nähdäkseni tämä auttaa lukijaa ymmärtämään paremmin, miksi EU:ssa koetaan tärkeäksi panostaa myös oman puolustusjärjestelmän vahvistamiseen ja miksi sitä myöten turvatakuujärjestelmän tarkastelu eri näkökulmista on samalla tärkeää.

2.1 Maailma, jossa varmaa on vain epävarmuus

Euroopan turvallisuuspoliittinen ympäristö on monimutkaistunut ja kiristynyt 2010-luvulla. Turvallisuuspolitiikan ympäristöä leimaa epävarmuus ja epävakaus. Globalisoituvassa maailmassa valtioiden keskinäisriippuvuus on vahvaa ja altistaa yhteiskunnat haavoittuvuudelle. Esimerkiksi Suomen valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa sanotaan, että yhteiskuntarakenteet perustuvat verkostomaisuudelle, mikä tekee valtioista riippuvaisia toisistaan. Esimerkkinä tästä voidaan mainita vaikkapa infrastruktuuri, johon kuuluu muun muassa liikenne, viestintäverkot ja energiahuolto. Yhteiskunnan toimivuus perustuu sille, että tämä infrastruktuurit toimivat. Mikäli jokin verkoston osa heikkenee, on sillä välittömiä vaikutuksia muuhunkin yhteiskuntaan.³⁵

Esimerkiksi Suomessa valtioneuvosto on antanut ulko- ja turvallisuuspoliittisia selontekoja sekä puolustuspoliittisia selontekoja 2010- ja 2020-luvulla yhteensä kolme kertaa

³⁵ Valtioneuvoston kanslia, 2012, s. 11–12, 18.

sekä vuonna 2022 ylimääräisen ajankohtaiselonteon³⁶. Suurimpana erona vuosien 2012 ja 2021–2022 selontekojen välillä on se, että näkemys Suomea ja EU:ta koskevista uhkakuivista on kymmenessä vuodessa muuttunut³⁷. Sotilaallisen voimankäytön mahdollisuus ja muut epävarmuustekijät tunnistettiin jo vuonna 2012, mutta Suomen omaa turvallisuusympäristöä pidettiin vakaana³⁸. Vuoden 2012 selonteosta ilmenee, että Euroopan unionin tasolla pääasiallisina turvallisuutta horjuttavina uhkina nähtiin ilmastonmuutos, maailmantalouden epävarmat näkymät ja EU:n toipuminen talouskriisistä, kyberturvallisuus, terrorismi ja vaaralliset tartuntataudit.³⁹

2010- ja 2020-luvulla maailmanpolitiikassa on ollut paljon tapahtumia, joilla on ollut vahvasti vaikutusta Euroopan turvallisuuspoliittiseen ympäristöön. Euroopan puolustusunionista annettu Euroopan parlamentin päätöslauselma totesi vuonna 2016 turvallisuustilanteen Euroopassa ja sen ympärillä heikentyneen. Päätöslauselmasta ilmenee, että vuonna 2016 turvallisuusuhkina nähtiin edelleen terrorismi, ilmastonmuutos, talouden heilahtelut ja kyberuhkat sekä näiden lisäksi energiatilanteen epävakaisuus, järjestäytyneet rikollisuudet ja hybridiuhkat.⁴⁰ Vuoden 2022 maaliskuussa julkaistusta strategisesta kompassista nousevat niin ikään esille jo aikaisemmin tunnistetut turvallisuusympäristöä vavisuttavat seikat sekä tuoreempina uhkatekijöinä erityisesti voimapolitiikan paluu politiikan näyttämölle ja Euroopan maanosassa käytävä sota, kun Venäjä hyökkäsi sotilaallisesti Ukrainaun. Euroopan unioni 2020-luvun alkupuolella on siis epävakauden

³⁶ Selontekojen rakennetta muutettiin vaalikaudella 2015–2019 siten, että vuonna 2016 annettiin ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko ja seuraavana vuonna erillinen puolustuselonteko. Vaalikaudella 2019–2023 valtioneuvosto toteuttaa samaa linjaa. Vuonna 2020 ilmestyi ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko ja 2021 puolustuspoliittinen selonteko (UaVM 1/2021 vp, s. 3). Vuonna 2012 selonteko sisälsi sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisen osion sekä puolustuspolitiikkaa käsittelevän osion. Vuonna 2022 valtioneuvosto antoi ylimääräisen selonteon, joka kulkee nimellä *Ajankohtaiselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta*. Tämä ei ole varsinainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen tai puolustuspoliittinen selonteko, vaan pikemminkin arvio Venäjän hyökkäyksen aiheuttamasta ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutoksesta ja sen vaikutuksista Suomelle. Selonteko käsitteleeikin pääasiassa helmikuussa 2022 tapahtuneen hyökkäyksen aikaansaamaa turvallisuusympäristön muutosta.

³⁷ Ks. Valtioneuvoston kanslia, 2012; Valtioneuvoston kanslia, 2016; Valtioneuvoston kanslia, 2017; Valtioneuvosto, 2020; Valtioneuvosto, 2021; Valtioneuvosto, 2022.

³⁸ Valtioneuvoston kanslia, 2012, s. 12, 24. Selonteossa mainitaan, että kansallisen edun ajaminen voimapolitiikan keinoin olisi verkostoituneessa maailmassa vaikeampaa, joskaan uhkakuivasta ei haluttu luopua täysin (Valtioneuvoston kanslia, 2012, s. 16, 36).

³⁹ Valtioneuvoston kanslia, 2012, s. 21–25.

⁴⁰ Euroopan parlamentin päätöslauselma (2016/2052(INI)), B-kohta.

ympäröimä ja sitä haastetaan runsaasti erilaisilla sisäisillä ja ulkoisilla uhkatekijöillä, jotka ovat omiaan heikentämään EU:n ja sen maantieteellisen alueen turvallisuutta.⁴¹

Koska EU:ssa on useita toimielimiä, muodostuu ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa määritteleviä asiakirjoja useista lähteistä. Suuria linjoja tuottavia poliittisia suunta- viivoja annetaan Eurooppa-neuvostossa, joka on jäsenmaiden valtionpäämiesten välisen yhteistyön foorumi⁴². EU:n neuvosto tai neuvosto eli niin kutsuttu ministerineuvosto koostuu erilaisista kokoonpanoista, joista ulkoasiainneuvosto on yksi. Kun Eurooppa-neuvosto antaa strategisia linjauksia, muotoilee ulkoasiainneuvosto unionin ulkoista toimintaa annettujen linjausten mukaisesti. EU:n neuvosto antaa tiedonantoja sen asioista ja toimii parlamentin ohella lainsäädännöllisenä elimenä EU:ssa.⁴³ Komission tärkein tehtävä on tuottaa esityksiä EU:n neuvostolle ja parlamentille sekundäärinormien säätämiseksi. Komission ohella korkea edustaja voi tehdä esityksiä EU:n neuvostolle ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyen.⁴⁴ Asiakirjoja ja linjauksia turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan ja erityisesti sen tiivistämiseen on tullut 2010- ja 2020-luvun aikana runsaasti. Esittelen luvussa 2.3 tarkemmin näistä asiakirjoista ilmenevää poliittista tahtotilaa. Seuraavassa alaluvussa tarkastelen niitä tapahtumia, joilla on ollut vaikutusta EU:n ja Euroopan turvallisuuspoliittiseen ympäristöön.

2.1.1 Turvallisuuspoliittiseen ympäristöön vaikuttaneita tapahtumia 2010- ja 2020-luvulla

⁴¹ EEAS, 2022, s. 14–18.

⁴² Eurooppa-neuvosto julkaisee kokoustensa jälkeen päätelmiä, joissa esitetään tiiviisti kokouksissa käsitellyt asiat. Päätelmissä voi siis olla turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyviä linjauksia (Raitio & Tuominen, 2020, s. 96–99). Ks. Eurooppa-neuvoston toiminnan peruseriaatteista Ojanen, 2016, s. 27–28.

⁴³ Raitio & Tuominen, 2020, s. 99–116; Ojanen, 2016, s. 28–29.

⁴⁴ Raitio & Tuominen, 2020, s. 96–116; Ojanen, 2016, s. 30.

Venäjä

Venäjän ja Ukrainan konfliktilla on pitkä historia, mutta kun vuonna 2014 Venäjä liitti Krimin niemimaan alueen itseensä, aiheutti alueliitos protesteja ja tunnelman kiristymistä Ukrainan alueella sekä Ukrainan ja Venäjän suhteissa, eikä välien kiristyminen ollut lieventynyt vielä 2020-luvun alkupuolellakaan⁴⁵. Oikeastaan asian voidaan katsoa olevan päinvastoin; Venäjä aloitti geopoliittista tilannetta kiihdyttävän retoriikkansa vuoden 2021 aikana käynnistäen muiden valtioiden johtajien ja kansainvälisen politiikan asiantuntijoiden keskuudessa huolestuneita puheenvuoroja mahdollisesta tilanteen kuumenemisestä täysimittaiseksi sodaksi asti⁴⁶. Nämä epäilykset kävivät toteen, kun vuoden 2022 helmikuussa Venäjä hyökkäsi sotilaallisesti Ukrainaan⁴⁷. Esimerkiksi Nuotio kirjoittaa Venäjän hyökkäyksen olevan hyvin selvästi YK:n peruskirjan mukaan määriteltävä hyökkäysrikos⁴⁸. Venäjän invaasio Ukrainaan tarkoitti sodankäynnin paluuta Eurooppaan ja muutti samalla merkittäväällä tavalla Euroopan turvallisuusympäristöä⁴⁹. Pesu, Mikkola ja Paukkunen kirjoittavat Venäjän hyökkäyksen kasvattaneen jännitteitä esimerkiksi Itämeren ja Arktiksen alueella, sillä ne sijaitsevat strategisesti merkittävillä paikoilla⁵⁰. Jännitteiden kasvu heikentää turvallisuustilannetta myös Euroopan unionin alueella mahdollinen konflikti saattaisi laajentaa myös EU:n tai sen jäsenmaan osaksi sotaa⁵¹.

Euroopan pakolaiskriisi

Euroopan unioni kohtasi vuonna 2015 suoraan itseensä vaikuttavan massiivisen haasteen, kun Eurooppaan saapui ennätysmäärä turvapaikanhakijoita. Pakolaisaallon myötä huomattiin, että unionin maahanmuuttoa ja pakolaisuutta sääntelevä järjestelmä ei

⁴⁵ Tsygankov, 2015, s. 285. Ks. myös Laruelle, 2016. Tsygankovin ja Laruelleen artikkelit avaavat tarkemmin Ukrainan kriisin historiallisia ja poliittisia taustoja.

⁴⁶ Pesu, Mikkola & Iso-Markku, 2022, s. 5.

⁴⁷ Ks. esim. EEAS, 2022; Valtioneuvosto, 2022. Täytyy huomioida, että sotatila ei sinänsä ollut Ukrainassa täysin uusi asia, sillä sotaa on käyty Itä-Ukrainan alueella jo vuodesta 2014. Vuoden 2022 hyökkäys on kuitenkin volyymiltaan aiempia taisteluja suurempi. (mm. Valtioneuvosto, 2022, s. 9.)

⁴⁸ Nuotio, 2022, s. 315.

⁴⁹ Valtioneuvosto, 2022, s. 8.

⁵⁰ Pesu, Mikkola & Paukkunen, 2022, s. 7–8.

⁵¹ Valtioneuvosto, 2022, s. 10.

pysty reagoimaan turvapaikanhakijoiden suureen määrään, eli Dublin-järjestelmässä ja Schengen-järjestelmässä oli jo itsessään muutostarpeita. Lisäksi pakolaiskriisin hoito aiheutti erimielisyyttä Euroopan unionin jäsenvaltioissa.⁵² Vuoden 2015 jälkeen muutamissa EU:n jäsenvaltioissa on tapahtunut terrori-iskuja, joiden taustalla on ollut uskonnon tai jihadistinen terrorismi. Koska iskujen tavoitteena on usein saada mahdollisimman paljon ihmisuhreja, aiheuttaa terrorismi yhä 2020-luvulla merkittävän turvallisuushaasteen EU:lle.⁵³ Pariisin terrori-iskujen jälkeen Ranska aktivoi keskinäisen avunannon lausekkeen (SEU 42(7) artikla) pyytäen apua muilta EU-mailta omaa aluettaan kohdanneen aseellisen hyökkäyksen yhteydessä. Tämä oli ensimmäinen kerta, kun yhteisen puolustuksen mahdollistavaa artiklaa hyödynnettiin.⁵⁴

Brexit

Isossa-Britanniassa järjestettiin vuonna 2016 kansanäänestys Ison-Britannian EU-jäsenyyteen liittyen. Kansanäänestyksen tuloksena maa erosi EU:sta⁵⁵. Iso-Britannia oli vaikutusvaltainen jäsen EU:ssa myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa kehitettäessä. Cinin ja Verdunin mukaan Iso-Britannia oli yksi ydintoimijoista tällä politiikkaalalla eikä varmasti vähiten turvallisuussektorin ja sotavoimien kokonsa vuoksi.⁵⁶ Joidenkin arvioiden mukaan Ison-Britannian lähdön arveltiin aiheuttavan vain pieniä muutoksia EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, mutta Cini ja Verdun nostavat artikkelissaan esille lähdön vaikutukset sentripetaalisesta näkökulmasta. Ranskalla ja Isolla-Britannialla oli ollut vahva asema EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ja Ison-Britannian EU-eron myötä toinen puoli tästä vahvasta akselista tuli poistumaan. Tässä oli riskinä se, että EU:n puolustuspolitiikan asema globaalisti heikkenisi Ison-Britannian

⁵² Raitio & Tuominen, 2020, s. 50–60.

⁵³ Euroopan parlamentti, 2018; Euroopan parlamentti, 2021a.

⁵⁴ Ks. esim. Biscop, 2016.

⁵⁵ Vaikka kansanäänestys järjestettiin vuonna 2016, astui EU-ero täysimääräisenä voimaan 1.1.2021 (ks. esim. Eurooppatiedotus, 2021).

⁵⁶ Cini & Verdun, 2018, s. 65. Ison-Britannian vaikutusvalta perustui toki valtion kokoon (populaation kokoa tarkasteltaessa), mutta myös siihen, että se oli aktiivinen toimija EU:n politiikassa. Ison-Britannian suhtautuminen Euroopan integraation syventämiseen on ollut epäileväinen ja se on käyttänyt veto-oikeuttaan esimerkiksi halutessaan rajoittaa joidenkin integraatiosopimusten syntyä (ks. emt kokonaisuudessaan).

jättämän aukon vuoksi, ellei aukkoa täytettäisi muiden puolustuspoliittisten ratkaisujen myötä.⁵⁷ Smith kirjoittaa myös, että Ison-Britannian lähdöllä voi olla muutenkin negatiivisia vaikutuksia EU:n transatlanttisiin suhteisiin ja sen asemaan kansainvälisenä toimijana, sillä Isolla-Britannialla on ollut erityissuhteita esimerkiksi Yhdysvaltoihin⁵⁸.

Donald Trump

Vuonna 2016 Yhdysvaltain presidentiksi nousi republikaanien Donald Trump. Monen EU-maan puolustus on nojannut Nato-jäsenyyteen, mutta Trumpin nousu valtaan ja hänen julkiset lausuntonsa liittyen Trumpin ”America First” -ajatteluun olivat omiaan horjuttamaan Yhdysvaltojen ja EU:n transatlanttisia suhteita ja luottamusta Yhdysvaltain EU-intresseihin⁵⁹. Monet tutkijat ja poliitikot ovat nostaneet esille Nato-yhteistyön jonkinasteisen epävarmuuden ja sen myötä heitelleet ilmoille keskustelua Euroopan unionin oman puolustusyhteistyön rakentamisesta.⁶⁰ Esimerkiksi Kanninen mainitsee Trumpin kyseenalaistaneen Naton artikla 5 turvatakuulausekkeen, eli takuun avunannosta jota-kuta Nato-maata kohtaan hyökättäessä⁶¹. Schreer huomauttaa artikkelissaan, että Yhdysvaltojen strategisen kiinnostuksen painopiste on suuntautunut Aasiaan ja erityisesti Kiinaan, joka on nousemassa Yhdysvaltojen kilpailijaksi suurvaltakamppailussa. Artikkelissa viitataan Financial Times -lehdessä julkaistuun mielipidekirjoitukseen, jonka mukaan Kiinan nousu ja Yhdysvaltojen Kiina-kiinnostus saattavat olla omiaan vähentämään Yhdysvaltojen strategista kiinnostusta Eurooppaa kohtaan.⁶²

⁵⁷ Cini & Verdun, 2018, s. 69; myös Smith, 2019, s. 88–89.

⁵⁸ Smith, 2019, s. 88–89. Toisaalta Smith mainitsee, että Ison-Britannian lähdön jälkeen EU:lla voi olla paremmat mahdollisuudet tiivistää ulko- ja turvallisuuspoliittista ja puolustuspoliittista asemointiaan, sillä Iso-Britannia oli yksi integraatiovastaisimmista jäsenvaltioista EU:ssa (s. 88.)

⁵⁹ Kanat, 2018.

⁶⁰ Ks. esim. Lehne & Grabbe, 2017; Cini & Verdun, 2018, s. 69; Schreer, 2019. Schreerin artikkelissa mainitaan esimerkiksi Saksan silloisen liittokanslerin Angela Merkelin, Saksan entisen ulkoministerin Heiko Maasin ja Ranskan presidentti Emmanuel Macronin suhtautuneen epäilyksellä EU-Nato-USA yhteistyön onnistumiseen Trumpin aikakaudella (Schreer, 2019, s. 10–11). Schreer itse ei kuitenkaan uskonut EU:n aseman heikkenemiseen Nato-yhteistyössä Trumpin aikana.

⁶¹ Kanninen, 2020, s. 111. Ks. myös Sari, 2019, s. 408.

⁶² Schreer, 2019, s. 12–13. Artikkelissa viitataan Janan Ganeshin kirjoitukseen Financial Times -lehdessä 20.2.2019 (ks. Ganesh, 2019). Schreer mainitsee, että vaikka Trump itse on antanut kyseenalaisia laun-
toja liittyen Yhdysvaltojen strategiseen kiinnostukseen, on hänen hallintonsa julkaissut virallisia asiakirjoja,

Kohti EU:n omaa puolustusta?

Kun esimerkiksi Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa vuodelta 2012 tarkastelee ja vertailee sitä tuoreempiin selontekoihin, voi huomata, että Suomen intresseissä on ollut koko ajan kehittää Euroopan omaa puolustusyhteistyötä⁶³. Kuitenkin vielä vuonna 2012 leimaavaa selonteolle oli lausuma siitä, ettei unioni ollut kehittämässä yhteisen puolustuksen suuntaan vieviä toimintoja⁶⁴. Neljä vuotta myöhemmin ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa todettiin Suomen, Itämeren alueen ja Euroopan turvallisuustilanteen heikentyneen ja vuonna 2022 ajankohtaisella selonteolla mainitaan jo melko suoraan, että Euroopan ja Suomen turvallisuustilanne on vakavampi ja vaikeampi ennakoitavissa kuin koskaan sitten kylmän sodan⁶⁵. Unionin yhtenäisyyttä on haastettu ja haastetaan monin keinoin ja se vaikuttaa EU:n vaikutusvaltaan globaalissa toimintaympäristössä. Tämän vuoksi moni EU:n jäsenvaltio haluaisi EU:n toimivan yhtenäisemmin ja tehokkaammin ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla⁶⁶. Unionissa onkin laitettu vireille aloitteita tiiviimmän yhteistyön rakentamiseksi tällä alalla. Käyn näitä aloitteita ja tavoitteita tarkemmin läpi luvussa 2.3.

2.2 EU:n asemasta kansainvälisessä politiikassa 2020-luvulla

Euroopan unioni ulottuu alueille, jotka ovat strategisesti merkittäviä suurvalloille ja joihin turvallisuustilanteiden muutokset vaikuttavat välittömästi. Tällaisia alueita ovat esimerkiksi ne valtiot, jotka sijaitsevat Itämeren rannalla sekä Pohjois-Euroopan arktiset

joista käy ilmi Yhdysvaltojen olevan edelleen vankasti sitoutunut eurooppalaisiin liittolaisiinsa (Schreer, 2019, s. 13; ks. myös The White House, 2017, s. 47–48).

⁶³ Valtioneuvoston kanslia, 2012, s. 87. Selonteon mukaan Suomi haluaa edistää EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä, sillä sitä kautta syntyy yhteistoimintakykyä sotilaallisen avun vastaanottamiseen ja antamiseen.

⁶⁴ Valtioneuvoston kanslia, 2012, s. 55.

⁶⁵ Valtioneuvoston kanslia, 2016, s. 13; Valtioneuvosto, 2022, s. 10.

⁶⁶ Ks. esim. Federal Foreign Office, 2018. Saksan ulkoministeri Heiko Maasin puhe 13.6.2018; The General Secretariat of the French Presidency of the Council of the European Union, 2021. Ranskan presidentti Emmanuel Macronin viesti eurooppalaisille 9.12.2021 Ranskan EU:n neuvoston puheenjohtajuuden kynnyksellä.

seudut.⁶⁷ Lisäksi Eurooppa sijaitsee kiihtyvän ilmastonmuutoksen perspektiivistä sellaisella alueella, jossa elinolosuhteet ovat siedettäviä. Tämä saattaa aiheuttaa ilmastopakolaisuutta, joka suuntautuu myös Euroopan unionin alueelle. Pakosta aiheutuva muutoliike taas voi synnyttää konflikteja ja epävakautta.⁶⁸ Jolyon Howorth nostaa esille myös Itämeren alueen jännitteet – sijaitseehan meri strategisesti merkittävässä paikassa suurimman osan sen rantavaltioiden ollessa Euroopan unionin jäseniä, mutta meren itäisimmän lahden ulottuessa Venäjän merialueeseen⁶⁹. Muun muassa nämä maantieteelliset tosiseikat asettavat unionin sellaiseen rooliin, että sen on oltava näkyvä, vahva ja yhdenmukainen toimija globaalilla areenalla.

Onko EU kansainvälisesti näkyvä ja vahvalta vaikuttava toimija? Kristi Raik kirjoitti vuonna 2013, eli ennen EU:n 2010-luvulla kohtaamia keskeisiä ulko- ja turvallisuuspoliittisia haasteita, että EU:n Lissabonin sopimuksella luotu yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on alan tutkijallekin hämmentävä ilmiö. Toki Lissabonin sopimus oli omiaan vahvistamaan EU:n toimijuutta unionin ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla, mutta Raik tuo kirjoituksessaan esille EU:n päätöksentekomalleihin ja työnjakoon liittyvän sisäisen kiistelystä heikentävän EU:n asemaa globaalina toimijana.⁷⁰ EU:lla on ollut jonkin verran ongelmia yhtenäisyyden saavuttamisessa esimerkiksi joissain sisäpolitiikkaan kytkeytyvissä kysymyksissä⁷¹. Tämä sisäinen rakoileminen ja yhteisen suunnan hakeminen

⁶⁷ Pesu, Mikkola & Iso-Markku, 2022, s. 5; Valtioneuvosto, 2020, s. 19–20, 24–27.

⁶⁸ Valtioneuvosto, 2020, s. 12; Toisaalta ks. myös Haas ja muut, 2020, s. 36–40. Kirja sisältää kriittistä analyysiä ilmastonmuutoksen ja massamuutoliikkeen korrelaatiosta. Kirjoittajien mukaan pakolaisuus ei johdu ainoastaan ilmastosyistä, vaan taustalla on rakenteellisia ongelmia, jotka johtuvat yhteiskuntien kyvyttömyydestä vastata kasvavasti haasteellisiin elinolosuhteisiin.

⁶⁹ Howorth, 2017, s. 2, 13. Itämeren jännitteet on huomioitu myös suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa keskustelussa, ks. Valtioneuvoston kanslia, 2016; Valtioneuvosto, 2020. Lisäksi on hyvä muistaa Liettuan ja Puolan välissä oleva Kaliningradin alue Kaakkois-Itämerellä, joka niin ikään kuuluu Venäjälle (ks. lisää Kaliningradista, sen historiasta ja vaikutuksista geopolitiikkaan Diener & Hagen, 2011).

⁷⁰ Raik, 2013. EU:n ulkopoliitikasta tekee Raikin mukaan sekavan se, että toimijoita ulkopoliitiikan ja ulkosuhteiden alalla on useita ja EU:n ulkosuhdehallinnon institutionaalinen asema on tutkijanäkökulmasta epäselvä. Unionin ns. ulkoministeriö ei ole virallisessa kielenkäytössä 'institution', vaan 'elin', 'body' ja EU:n "ulkoministeri" ei ole virallisessa yhteydessä varsinainen ulkoministeri, vaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja.

⁷¹ Ks. esim. Raitio, 2020; Hirvonen, 2021; Ruutu, 2021; lisäksi asiat C-156/21 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, EU:C:2022:97 ja C-157/21 Puola v. parlamentti ja neuvosto, EU:C:2022:98. Asioissa oli kyse kumoamiskanteesta, joilla Unkari ja Puola vaativat unionin tuomioistuinta kumoamaan Euroopan parlamentin ja neuvoston antaman asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092. Asetuksessa 2020/2092 oli kyse EU:n

eivät ainakaan vahvasta kuvaa EU:sta toimijana, joka kykenee konsensushakuisiin ja nopeisiin päätöksiin. Tällä rakoilulla on vaikutuksensa myös siihen käsitykseen, joka ulkopuolisille toimijoille muodostuu EU:sta⁷².

Ramiro Troitiño ja muut kirjoittavat EU:n olevan johtava tai hyvin merkittävä toimija monella osa-alueella: väkiluvun määrällä, koulutustuneisuuden tasolla tai varallisuuden määrällä mitattuna. Tämä tekee EU:sta yhden maailman kehittyneimmistä maantieteellisistä alueista sekä suurimmista talouden toimijoista. Tutkijat kuitenkin toteavat EU:n olevan kansainvälisen politiikan alalla globaalina toimijana verrokitoimijoitaan, kuten Yhdysvaltoja tai Kiinaa jäljempänä.⁷³ Globaalin vaikutusvallan ja yhtenäisyyden puute on havaittu myös EU:ssa, ja seuraavassa luvussa tarkastelenkin unionin ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tahtotilaa, joka asettanee suuntaviivoja myös tulevaisuuden EU:n kehitykselle.

2.3 EU:n ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tahtotila

Alla olevista poliittisen ohjauksen asiakirjoista ja unionin tuottamasta lainsäädännöstä ilmenee, että unionin tilan eli yhtenäisyyden ja globaalin vaikutusvallan kasvattamiseksi EU on halunnut panostaa näitä tavoitteita vahvistamaan politiikkaan. Esimerkiksi Euroopan puolustusunionista annetussa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa on todettu, että kyky sietää häiriöitä edellyttää EU:lta yhtenä rintamana toimimista ja esiintymistä⁷⁴. Samankaltaista viestiä on välittänyt myös Euroopan komissio parlamentille ja neuvostolle suunnatussa yhteisessä tiedonannossaan vuonna 2021, kun se julisti EU:n tarvetta toimia yhtenäisesti ja johdonmukaisesti, jotta EU voisi maksimoida kollektiivista

talousarvion kytkemisestä oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa. Unionin tuomioistuin päätyi hylkäämään kanteet.

⁷² Tähän liittyen, ks. Valtioneuvosto, 2021, s. 39–40. Selonteossa mainitaan, että Suomen mielestä EU:n tulee olla globaalisti uskottava toimija ja että sen tulee pystyä edistämään omia arvojaan ja etujaan. Tällaisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää yhtenäisyyttä EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisia suuntaviivoja piirrettäessä.

⁷³ Ramiro Troitiño ja muut, 2020, s. 210–211.

⁷⁴ Euroopan parlamentin päätöslauselma (2016/2052(INI)), A-kohta.

vaikutustaan kansainvälisillä foorumeilla⁷⁵. Vuonna 2022 julkaistun Euroopan tulevaisuuskonferenssin loppuraportista käy niin ikään ilmi konferenssiin osallistuneiden tahojen toiveet kansainvälisesti vaikutusvaltaisen EU:n rakentamisesta⁷⁶. Esittelen tässä luvussa 2010- ja 2020-luvulla esiteltyjä merkittävimpiä unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja sen alle sisältyvää turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa määritteleviä poliittisia suunnitelmia ja niiden tavoitteita⁷⁷.

2.3.1 Globaalistrategia

Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen toimet tiiviimmän turvallisuus- ja puolustuspolitiikan edistämiseksi alkoivat vuonna 2013 Eurooppa-neuvoston päätelmillä. Päätelmissä todettiin, että Lissabonin sopimuksella luotua yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tulisi terävöittää ja sen vaikuttavuutta tehostaa⁷⁸. Vuonna 2015 Eurooppa-neuvosto antoi korkealle edustajalle tehtäväksi valmistella EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittista strategiaa ja siten kehittää edelleen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa⁷⁹. Vuotta myöhemmin korkea edustaja esitteli Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan globaalistrategian⁸⁰.

Globaalistrategian päällimmäisenä tarkoituksena ja tavoitteena on ollut luoda unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikalle selkeä strategia sekä yhteinen visio ja toimintasuunnitelma, jolla unionin toimintaa voitaisiin vakauttaa epävarmuuden ja turvattomuuden valitessa⁸¹. Tavoitteena on ollut kehittää unionista sisäisesti yhtenäisempi globaali toimija, joka olisi strategisesti riippumaton, mutta ei kuitenkaan verkottuneesta maailmasta

⁷⁵ JOIN(2021) 3 final, s. 10, 17.

⁷⁶ Conference on the Future of Europe, 2022, s. 64, 169.

⁷⁷ EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön aikajana nähtävissä EU:n neuvoston sivustolla osoitteessa <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-security/defence-security-timeline/> (Council of the European Union, 2022a). Tämän luvun tavoitteisiin olen koonnut vain merkittävimmät poliittisia suuntaviivoja määrittelevät politiikkatoimet.

⁷⁸ Eurooppa-neuvoston päätelmät, 19.–20. joulukuuta 2013, s. 1–10. (EUCO 217/13).

⁷⁹ Eurooppa-neuvoston päätelmät, 25. ja 26. kesäkuuta 2015, s. 5–6. (EUCO 22/15).

⁸⁰ EEAS, 2016.

⁸¹ EEAS, 2016, s. 3.

eristäytynyt. Globaalistrategia korostaa EU:n tahtotilaa kasvattaa sen näkyvyyttä kansainvälisessä toiminnassa, mistä kertovat myös EU:n ulkosuhdehallintoon liittyvät globaalistrategian painopistealueet.⁸² Globaalistrategiassa painotetaan monenvälistä, sääntöihin pohjautuvaa yhteistyötä muiden kanssa, mutta kuitenkin niin, että unioni kehittää sen omia puolustuksellisia rakenteita, jotka EU:n perussopimukset jo mahdollistavat⁸³.

Euroopan unionin oman turvallisuuden kannalta globaalistrategia lähtee sen tosiasian tunnustamisesta, että Euroopan turvallisuusjärjestys horjui jo strategian julkistamisen aikoihin vuonna 2016. Strategiassa mainitaan muun muassa niitä tapahtumia, joista olen kertonut luvussa 2.1.1 ja jotka ovat osittain syynä tarpeelle kasvattaa EU:n sisäistä yhdenmukaisuutta ja lisätä ulkoista näkyvyyttä.⁸⁴ Kansainvälisesti vaikuttavamman unionin rakentamiseksi strategia peräänkuuluttaa ulkopoliittikan kaikkiin osa-alueisiin investoimista. Erityisesti strategia korostaa turvallisuuteen ja puolustukseen liittyvien toimenpiteiden kiireellisyyttä. Puolustuskyvyn ylläpitäminen on tärkeää, jotta EU voisi omalta osaltaan vastata sekä EU:n ulkoisiin kriiseihin että taata Euroopan turvallisuuden. Jotta turvallisuuden takaaminen onnistuisi tehokkaasti, korostetaan globaalistrategiassa puolustusyhteistyön tärkeyttä.

Kantavana ajatuksena globaalistrategiassa turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla on idea strategisesta autonomiasta, eli riippumattomuudesta⁸⁵. Strategian mukaan eurooppalaisten on otettava suurempi vastuu omasta turvallisuudestaan ja parannettava uskotavuuttaan turvallisuuden ja puolustuksen aloilla. Vaikka EU:lla ja osalla EU:n jäsenmaista on ollut tiivistä yhteistyötoimintaa esimerkiksi Naton kanssa, peräänkuuluttaa strategia EU:n omaa valmistautuneisuutta toimia tarvittaessa itsenäisesti. Globaalistrategian mukaan EU:n tulee olla valmis suojelemaan jäseniään ja instituutioitaan silloin

⁸² EEAS, 2016, s. 32–39. Globaalistrategian mukaan EU:lla on intressi toimia tiiviisti yhteistyötä painottaen esimerkiksi Välimeren alueella, Lähi-Idässä, Afrikassa ja Aasiassa vakauden rakentamiseksi näillä alueilla. Tämän lisäksi EU haluaa olla näkyvä jäsen kansainvälisillä foorumeilla ja järjestöissä.

⁸³ EEAS, 2016, s. 9.

⁸⁴ EEAS, 2016, s. 33.

⁸⁵ Ks. myös Howorth, 2017.

kun ne sitä pyytävät. Tällä viitataan perussopimusten keskinäisen avunannon ja solidaarisuuden eli yhteisvastuun lausekkeisiin.⁸⁶

Gloaalistrategian mukaan Nato tulee säilymään jäsenmaidensa turvallisuuden tärkeimpänä viitekehystenä, mutta EU–Nato-yhteistyön tiivistämisen lisäksi EU kasvattaa perussopimusten mukaista panostustaan Euroopan turvallisuuteen ja puolustukseen. Panostukset tarkoittavat siirtymistä todelliseen puolustusyhteistyöhön vapaaehtoisen sitoutumisen sijaan. Jäsenmaat saavat pitää suvereniteettinsa puolustukseen liittyvissä päätöksissä, mutta globaalistrategian viesti on se, että niin kutsuttu *pehmeä voima*⁸⁷ ei enää riitä. Sotilaalliseen puolustukseen on panostettava yhteisesti koko unionin alueella, sillä kansallisten puolustusohjelmien mukainen suorituskyky oli jäänyt vuonna 2016 tarkasteltuna todellisen tarpeen alle ja yhteistyöllä sille saataisiin tehokkuutta ja suorituskykyä.⁸⁸

2.3.2 Globaalistrategian täytäntöönpanosuunnitelma

Marraskuussa 2016 korkea edustaja esitteli globaalistrategian täytäntöönpanosuunnitelman neuvostolle ja samalla annettiin neuvoston päätelmät globaalistrategian implementointisuunnitelmasta. Täytäntöönpanosuunnitelman tarkoituksena on tarkentaa globaalistrategiassa esitettyjä tavoitteita ja antaa konkreettisia toimenpiteitä ja keinoja mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. EU:n neuvosto ilmoitti tukevansa yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä, sillä se oli EU:n neuvoston mukaan omiaan parantamaan unionin globaalia strategista roolia ja auttaisi unionia saavuttamaan globaalistrategiassa esitellyn tavoitteen unionin strategisesta autonomiasta⁸⁹.

⁸⁶ EEAS, 2016, s. 19–21.

⁸⁷ Joseph Nye jr. on määritellyt termin 'pehmeä voima', 'soft power' tarkoittavan kykyä saavuttaa tavoite houkuttelemalla, kietomalla ja sitouttamalla vastapuoli tavoitteen mukaisiin toimiin. Keinoina ei käytetä voimaa tai pakkoa (ks. esim. Nye jr., 2008).

⁸⁸ EEAS, 2016, s. 19–20, 44–46.

⁸⁹ EU:n neuvoston päätelmät, 14. marraskuuta 2016, s. 2. (14149/16).

Globaalistrategiassa esiteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi täytäntöönpanosuunnitelman keinovalikoimassa korostetaan erityisesti SEU 42(7) artiklan mukaisen keskinäisen avunannon artiklan ja yhteisvastuulausekkeen (SEUT 222 artikla) tuomia mahdollisuuksia⁹⁰. Täytäntöönpanosuunnitelmassa painotetaan, ettei yksikään EU:n jäsenmaa voi kohdata nykypäivän haasteita ja uhkia yksinään, sillä minkä tahansa uhkan kohdistuessa mihin tahansa EU-jäsenmaahan, on yhtä lailla uhka kaikille jäsenmaille. Täten täytäntöönpanosuunnitelmassa kehoitetaan EU:ta jäsenmaineen sitoutumaan tavoitteeseen työskennellä yhdessä poliittisen solidaarisuuden ja yhteisen avunannon toimivuuden parantamiseksi.⁹¹ Täytäntöönpanosuunnitelmassa esitellään kolmetoista konkreettista tointia (action), joilla globaalistrategian toimeenpanoa edistetään. Ehdotukset sisältävät erilaisia rakenteita ja työkaluja muun muassa monenvälisen yhteistyön tiivistämisestä EU:n nopean toiminnan joukkojen toimintavalmiuden edistämiseen ja siviilikriisinhallinnan parantamiseen⁹².

2.3.3 Pysyvä rakenteellinen yhteistyö eli PESCO

Kesäkuussa 2017 pidetyn huippukokouksen yhteydessä EU-maiden johtajat keskustelivat jälleen puolustusyhteistyön syventämisestä. Eurooppa-neuvoston päätelmistä ilmenee, että puolustusyhteistyön syventämisen taustalla vallitsi edelleen sama ajatus Euroopan unionin vahvistamisesta sekä sen omien kansalaisten suojelusta⁹³. Sen ja globaalistrategiassa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi Eurooppa-neuvosto esitti pysyvän rakenteellisen yhteistyön aloittamista⁹⁴. Saman vuoden marraskuussa 23 EU:n jäsenmaata antoivat ilmoituksen EU:n neuvostolle ja korkealle edustajalle PESCO-projektin

⁹⁰ Council of the European Union, 2016, s. 10.

⁹¹ Council of the European Union, 2016, s. 14. Täytäntöönpanosuunnitelman mukaan uhkat voivat olla sisäisiä ja ulkoisia, ja niiden erottelu tässä yhteydessä ei olisi mielekästä, sillä niillä on jatkumoa ja linkittyneisyyttä toistensa kanssa. Esimerkiksi terrorismi, kyber- ja hybridiuhkat ulottavat haaransa ulkopäin ohjatusta toiminnasta sisältä tulevaan yhteiskunnan vakauden haastamiseen. Tästä mainintaan esi-merkkinä ihmisten salakuljetus. Se on EU:n ulkopuolelta lähtevää toimintaa, mutta vaikutukset näkyvät EU:n rajojen sisäpuolella.

⁹² Council of the European Union, 2016, s. 20, 28, 31.

⁹³ Eurooppa-neuvoston päätelmät, 22. ja 23. kesäkuuta, 2017, s. 1. (EUCO 8/17).

⁹⁴ Eurooppa-neuvoston päätelmät, 22. ja 23. kesäkuuta, 2017, s. 5. (EUCO 8/17).

käynnistämisestä⁹⁵. EU:n neuvosto antoi päätöksen PESCO-projektin vahvistamisesta joulukuussa 2017, jolloin projekti sai vielä kaksi uutta jäsenmaata lisää (Neuvoston päätös (EU) 2017/2315)⁹⁶.

PESCO:n myötä siihen osallistuvat jäsenvaltiot ovat sitoutuneet työskentelemään tiiviimässä yhteistyössä puolustusasioissa. Yhteistyöhön sitoutuminen tehostaa EU:ta kansainvälisenä turvallisuustoimijana ja maksimoi kokonaisuutena EU:n puolustusmenojen vaikuttavuutta. Lisäksi se tukee jäsenmaita sotilaallisen suorituskyvyn parantamisessa. PESCO-projektin vaikuttavuus syntyy sen oikeudellisen sitovuuden luonteesta, sillä PESCO perustuu suoraan perussopimukseen kirjattuihin oikeusnormeihin.⁹⁷ Neuvoston päätöksellä nämä artiklat pannaan täytäntöön. PESCO rakentuu erilaisista pienemmistä projekteista, joilla puolustusyhteistyön tiivistyminen ja globaalistrategian mukaisten tavoitteiden täytyminen toteutuu. Projekteissa keskitytään esimerkiksi koulutukseen ja operatiivisen suorituskyvyn valmiuksien kehittämiseen. Jokainen jäsenvaltio osallistuu projekteihin omista lähtökohdistaan käsin.⁹⁸ Jäsenten tulee raportoida vuosittain muille jäsenille suorittamistaan PESCO:n toimeenpanoa edistäneistä toimenpiteistä ja esittää suunnitelmat tulevista vuosista⁹⁹.

2.3.4 Euroopan puolustusrahasto

Euroopan puolustusrahasto oli komissiolähtöinen aloite. Komissio antoi vuonna 2016 tiedonannon nimeltä *Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelma*, jossa se esitteli eurooppalaisen puolustusalan senhetkistä tilaa, ajankohtaisia haasteita sekä antoi ehdotuksen ongelmien korjaamiseksi. Tiedonannon mukaan Euroopan sotilasmenot ovat

⁹⁵ Council of the European Union, 2017. PESCO-projektin ilmoituksen allekirjoittaneet maat olivat tuolloin Itävalta, Belgia, Bulgaria, Tšekki, Kroatia, Kypros, Viro, Suomi, Ranska, Saksa, Kreikka, Unkari, Italia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Alankomaat, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia, Espanja ja Ruotsi.

⁹⁶ EUVL N:o L 331, 14.12.2017, s. 57–77. Myöhemmin liittyneet valtiot olivat Irlanti ja Portugali.

⁹⁷ EEAS, 2021a.

⁹⁸ Council of the European Union, 2022b; Valtioneuvosto, 2021, s. 56; EEAS, 2021a. Marraskuuhun 2021 mennessä PESCO-projekteja on esitetty yhteensä 60 kappaleen verran.

⁹⁹ EEAS, 2021a; Valtioneuvosto, 2021, s. 56.

yhteisesti katsottuna maailman toiseksi suurimmat Yhdysvaltain jälkeen. Puolustusbudjettien käyttö on kuitenkin ollut komission mukaan tehotonta, sillä menoissa oli päällekkäisyyttä ja teknologiassa puutteita. Komission mukaan yhteistyön ja sisämarkkina-alueen kilpailun lisääminen on keino tehostaa Euroopan puolustusteollisuutta ja parantaa kilpailukykyä. Komissio ehdottikin tiedonannossaan toimintasuunnitelmaa, joka sisälsi yhtenä painopistealueena Euroopan puolustusrahaston perustamisen. Samassa komissio ehdotti muutenkin puolustusalan sisämarkkinoiden vahvistamista.¹⁰⁰

Euroopan puolustusrahaston toiminta alkoi vuoden 2021 alusta ja sen ideana on tukea yhteistoiminnassa tehtävää puolustusalan tutkimusta ja kehittämistä¹⁰¹. Keskittämällä resursseja tutkimukseen ja kehitykseen edistää rahasto Euroopan puolustuksen teknologisen ja teollisen perustan (EDTIB) kilpailukykyä, tehokkuutta ja innovointikapasiteettia, mikä taas edistää globaalistrategiassa esitettyä tavoitetta Euroopan strategisesta autonomiasta. Euroopan puolustusrahaston perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (2021/697) 3 artiklan mukaan yhteistyöllä tehostetaan puolustusmenojen käyttöä unionissa, vähennetään puolustusjärjestelmien päällekkäisyyttä ja edistetään järjestelmien standardisointia sekä lisätään jäsenvaltioiden voimavarojen yhteistoimivuutta¹⁰².

2.3.5 Strateginen kompassi

Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan suuntaviivojen kehittäminen jatkui vuonna 2020 EU:n strategisen kompassin suunnittelulla Saksan toimiessa Euroopan puheenjohtajamaana¹⁰³. Strategisen kompassin tarkoituksena on antaa EU:lle yhteinen strateginen suunta turvallisuuden ja puolustuksen alalla ja parantaa tavoitteiden toteutumista

¹⁰⁰ COM(2016) 950 final, s. 2–5. Komissio antoi kaksi vuotta myöhemmin asetusehdotuksen (COM(2018) 476 final) Euroopan parlamentille ja neuvostolle, jolla se varsinaisesti ehdotti Euroopan puolustusrahaston perustamista.

¹⁰¹ Ks. myös European Commission, 2022.

¹⁰² EUVL L 170, 12.5.2021, s. 149–177. Asetuksen 2021/697 artikla 3 sisältää samalla puolustusrahaston tavoitteet.

¹⁰³ Eu2020.de, 2020; EPRS, 2021; EU:n neuvosto, 2020.

yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alueella¹⁰⁴. Strategisen kompassin ydinajatuksena on asettaa sellaiset suuntaviivat turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseksi, että unionilla on mahdollisuudet suojella omien arvojensa toteutumista ja myötävaikuttaa kansainvälisellä tasolla rauhallisten olojen säilymiseen. Yhtenä osa-alueena näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on se, että EU pystyisi toimimaan omien kansalaistensa turvallisuuden takaajana.¹⁰⁵ Strategisen kompassin ideana on se, että asiakirja toimii eräänlaisena unionin ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisen ohjausasiakirjana julkaisuajankohdasta kymmenen vuotta eteenpäin¹⁰⁶.

Strategisen kompassin ensimmäisten julkaistujen luonnosten ja varsinaisen strategisen kompassin julkaisemisen välillä Euroopan turvallisuustilanne muuttui totaalisesti, kun Venäjä aloitti täysimittaisen hyökkäyksen Ukrainassa¹⁰⁷. Ennen sotaa julkilausutut uhkanalyysit voimapolitiikan paluusta kävivät toteen, mikä näkyy myös strategisen kompassin viestissä. Euroopan unionin toiminta perustuu unionin perussopimuksissa lueteltujen arvojen kunnioittamiselle ja vaalimiselle ja tämä tulee asettamaan perustan unionin ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseksi myös jatkossa strategisen kompassin ydinsanomana mukaan¹⁰⁸. Sodan syttyminen oli omiaan vahvistamaan EU:ssa jo käynnissä ollutta kehityksen suuntaa, sillä nyt tiiviimmälle yhteistyölle ja solidaarisuudelle oli tarvetta enemmän kuin koskaan aikaisemmin unionin olemassaolon aikana¹⁰⁹. Strategisessa kompassissa esitellään toimenpiteitä, joilla EU:n yhtenäisyyttä ja toiminnan joustavuutta voitaisiin parantaa. Näitä ovat esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksentekoprosessin sääntöjen tarkastelu joustavampien toimintamallien

¹⁰⁴EU:n neuvosto, 2020. Strategisen kompassin ajatuksena oli tarkentaa globaalistrategiassa esitettyjä tavoitteita, eli kompassi peilaa tavoitteita globaalistrategiaa vasten (Puolustusministeriö, 2022).

¹⁰⁵ EEAS, 2021b; Anghel ja muut, 2020, s. I. Anghelin ja muiden raportin mukaan EU:lla on riski joutua toimimaan suurvaltaperin leikkikenttänä, mikäli se ei kykene pystyttämään rakenteita, joilla vastata geopolitiittiseen kilpailuun. Tällä tarkoitetaan ns. pehmeiden voimien käytön (esim. pakotteet) jatkamista sekä mahdollisesti ns. kovien voimien käyttöönoton harkitsemista.

¹⁰⁶ EEAS, 2022, s. 5.

¹⁰⁷ EEAS, 2022, s. 4.

¹⁰⁸ Ks. EEAS, 2022. Jo strategisen kompassin julkaisun otsikko asettaa selväksi EU:n tavoitteet tulevalle politiikalleen, sillä otsikko viestittää strategisen kompassin olevan ohjausasiakirja *Euroopan unionille, joka suojelee omia kansalaisiaan, arvojaan, etujaan ja myötävaikuttaa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen*. Ks. myös EEAS, 2022, esim. s. 14–15.

¹⁰⁹ EEAS, 2022, s. 23.

aikaansaamiseksi ja EU:n keskinäisen avunannon mekanismiin panostaminen myös jatkossa¹¹⁰. Yhteistä asetetuille tavoitteille on sääntöpohjaisen maailmanjärjestyksen ja multilateralismin tukeminen¹¹¹.

Esiteltyäni yllä olevia politiikkatoimenpiteitä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyen, voin todeta yhteenvedona poliittisen tahtotilan puolustusyhteistyön syventämiseksi olevan selkeä. Euroopan unioni haluaa tiivistää integraatiota ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla ja onkin suunnannut tämän politiikkasiiven alle paljon erilaisia toimia, kuten yllä olevista luvuista voi lukea. Yllä olevissa luvuissa mainittujen suurien linjojen vetävien suuntaviivojen lisäksi unionissa on ollut globaalistrategian julkistamisen jälkeen käynnissä erilaisia pienempiä toimia ja operaatioita, joilla Euroopan sisäistä puolustusyhteistyötä on lisätty ja syvennetty¹¹². Tehdyillä politiikkatoimilla on tavoiteltu myös EU:n strategista autonomiaa, mikä oli yksi tärkeimmistä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tavoitteista¹¹³.

Tämän luvun tarkoituksena oli tarkastella nimenomaan sitä poliittisiin päätöksiin perustuvaa asiointilaa, joka unionin politiikassa tällä hetkellä yleisesti vallitsee. Koen näiden asioiden läpikäymisen tärkeäksi, jotta ymmärretään, millaisena Euroopan unionin turvallisuuspoliittinen ympäristö tulevaisuudessa näyttäytyy. Kun integraatio jollakin alalla syvenee, tarkoittaa se jäsenvaltioiden täyden suvereniteetin osittaista ohenemista. Käyn seuraavassa luvussa läpi EU:n keskinäisen avunannon klausuulin eli SEU 42(7) artiklan mukaisen turvatakuun oikeusperustaa tulkiten lainsäätäjän tahtoa kyseisen artiklan kohdalla tarkastellen samalla jo artiklasta itsestään löytyviä jäsenmaiden suvereniteettia tukevia näkökohtia.

¹¹⁰ EEAS, 2022, s. 26, 28.

¹¹¹ EEAS, 2022, s. 14, 18.

¹¹² Näitä toimia ovat olleet esimerkiksi sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC:n perustaminen kriisinhallintarakenteiden parantamiseksi tai EU:n nopean toiminnan välineiden kehittäminen, eli käytännössä taisteluosastojen toiminnan tehostaminen (Council of the European Union, 2022b).

¹¹³ Ks. esim. EEAS, 2016, s. 4.

3 EU:n turvatakuujärjestelmä

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen artiklaan 42(7) on kirjattu velvoite antaa apua jäsenvaltiolle, joka on joutunut alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Tätä artiklaa kutsutaan keskinäisen avunannon klausuuliksi tai EU:n turvatakuu-artiklaksi. Tarkastelen tässä luvussa tarkemmin tuon artiklan tulkintaa ja teen katsauksen artiklasta itsestään löytyviin jäsenvaltioiden suvereniteettia vahvistaviin piirteisiin.

3.1 EU:n ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan yleisiä periaatteita

EU:n kansainvälisen toimijuuden lähtökohtana on tavoitteet, jotka määritellään SEU 21(2) artiklassa. Näitä tavoitteita ovat muun muassa omien arvojen, perusetujen, turvallisuuden, riippumattomuuden ja koskemattomuuden turvaaminen (SEU 21(2)(a) artikla) sekä rauhan säilyttäminen, konfliktien estäminen ja kansainvälisen turvallisuuden lujittaminen (SEU 21(2)(c) artikla). SEU 24(2) artiklan mukaan Euroopan unioni harjoittaa, määrittelee ja toteuttaa ulkoisen toimintansa periaatteiden ja tavoitteiden puitteissa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joka perustuu jäsenvaltioiden keskinäisen poliittisen yhteisvastuun kehittämiseen, yleistä etua koskevien kysymysten määrittämiseen ja jäsenvaltioiden toimien jatkuvaan lähentämiseen. SEU 24(3) artiklan mukaan jäsenvaltiot tukevat aktiivisesti ja varauksettomasti unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa uskollisuuden ja keskinäisen yhteisvastuullisuuden hengessä ja kunnioittavat unionin toimintaa tällä alalla. 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.

SEU 42(1) artiklan mukaan yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on erottamaton osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka käsittää SEU 42(2) artiklan mukaan unionin asteittain määriteltävän yhteisen puolustuspolitiikan. Jos ja kun Eurooppa-neuvosto yksimielisesti niin päättää, johtaa yhteinen

puolustuspolitiikka yhteiseen puolustukseen (SEU 42(2) artikla). SEU V osaston 2 luvun 2 jakson määräykset eivät SEU 42(2) artiklan mukaan kuitenkaan vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen. Tätä lauseketta kutsutaan Irlannin klausuuliksi ja sillä tarkoitetaan myös Tanskan erityisasemaa osana unionia. Boddens Hosangin ja Ducheinen mukaan Irlannin klausuulilla tarkoitetaan perinteisesti neutraaleina pysyneiden valtioiden asemaa¹¹⁴. SEU:sta tehdyn kommentaariteoksen mukaan neutraaleina pysyneillä valtioilla (eli Natoon kuulumattomilla valtioilla) on oikeus vetäytyä avunannon velvoitteista¹¹⁵. Vaikka Natoon kuulumattomilla valtioilla on oikeus pidäytyä myös EU:n puolustusyhteistyöhön osallistumisesta, on mielestäni huomionarvoista, että esimerkiksi Suomi on kuitenkin ollut nimenomaan kiinnostunut kehittämään EU:n omaa turvallisuus- ja puolustusyhteistyötä ja on huomionnut omissa ulko- ja turvallisuuspoliittisissa selonteoissaan option EU:n turvatakuista¹¹⁶. Irlannin klausuulin lisäksi SEU:n pöytäkirjan n:o 22 mukaan Tanska ei osallistu unionin sotilaallisiin operaatioihin.

3.2 Keskinäisen avunannon klausuuli eli EU:n turvatakuuartikla

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42(7) artiklan mukaan jäsenvaltion joutuessa alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin YK:n peruskirjan (SopS 1/1956) 51 artiklan mukaisesti¹¹⁷. Tässä on hyvä huomata esimerkiksi SEU 42(6), SEU

¹¹⁴ Boddens Hosang & Ducheine, 2020, s. 4.

¹¹⁵ Fischer & Thym, 2013, s. 1216.

¹¹⁶ Ks. Valtioneuvoston kanslia, 2016, s. 22; Valtioneuvoston kanslia, 2017, s. 16; Valtioneuvosto, 2020, s. 27; Valtioneuvosto, 2021, s. 39; Valtioneuvosto, 2022, s. 18.

¹¹⁷ Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 51 artikla kuuluu seuraavasti: [j]os jokin Yhdistyneiden Kansakuntien jäsen joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, ei mikään tämän peruskirjan säännös saa rajoittaa sen luonnollista oikeutta erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen, kunnes turvallisuusneuvosto on ryhtynyt tarpeellisiin toimenpiteisiin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Ne toimenpiteet, joihin jäsenet ovat ryhtyneet käyttäessään tätä puolustautumisoikeutta, on heti ilmoitettava turvallisuusneuvostolle, eivätkä ne saa millään tavoin vaikuttaa turvallisuusneuvoston tämän peruskirjan mukaiseen oikeuteen ja velvollisuuteen ryhtyä kulloinkin niihin toimenpiteisiin, joita se pitää tarpeellisina kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi.

45(2) ja 46 artikloihin¹¹⁸ verrattuna, että artiklan 42(7) mukaan osallistuminen ei ole vapaaehtoista, vaan avunantamiseen sananmukaisesti velvoitetaan. Artiklan viimeisessä lauseessa mainitaan edelleen, ettei lauseke vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen¹¹⁹. Puolustusyhteistyön on oltava Naton sopimusten mukaisia niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka ovat Pohjois-Atlantin liiton jäseniä. SEU 42(7) artiklan mukaan Pohjois-Atlantin liitto on jäseninä oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin. Naton perussopimuksesta löytyy vastaavan kaltainen turvatakuumääräys artiklasta numero 5, jonka mukaan aseellista hyökkäystä yhtä Nato-maata kohtaan pidetään hyökkäyksenä kaikkia Nato-maita kohtaan ja yhteisen puolustuksen nimissä muut Nato-maat tulevat pääsäännön mukaan avustamaan hyökkäyksen kohteeksi joutunutta maata¹²⁰.

SEU-sopimuksen artiklaa 42(7) pidetään Euroopan unionin omana turvatakuulausekkeena ja artiklan todellisen sisällön kirkastamista on vaatinut esimerkiksi Suomi omissa ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissaan¹²¹. Kuten olen maininnut jo aiemmin, on Ranska ensimmäisenä EU-maana aktivoinut artiklan 42(7) käytön, mutta tämä tapahtui terrori-iskujen myötä.¹²² Turvallisuusympäristön muuttuessa myös EU on ottanut kantaa artiklan mahdolliseen aktivointiin myös muissa, kuin terrori-iskujen kaltaisissa uhkissa¹²³. Artiklaa on pidettävä varsinaisena eurooppalaista puolustusyhteistyötä tiivistävänä ja sille oikeusperustan antavana määräyksenä. SEU 42(7) artiklan laajemman käyttöönoton myötä unioni tulisi siirtymään kohti todellista keskinäistä

¹¹⁸ Artiklat määrittelevät PESCO-projektia ja Euroopan puolustusviraston toimintaa.

¹¹⁹ Tällä viitataan Irlannin klausuuliin.

¹²⁰ The North Atlantic Treaty, 4 April 1949. Perussopimuksen artikla 5 on kokonaisuudessaan seuraavanlainen: The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.

¹²¹ Ks. esim. Valtioneuvosto, 2020, s. 27.

¹²² Esim. Boddens Hosang & Ducheine, 2020, s. 1.

¹²³ EEAS, 2016, s. 20; EEAS, 2022, s. 31, 34.

avunantoa puolustuksen alalla, mikä tarkoittaa jossain määrin jäsenmaiden oman päätöksentekovallan kaventumista avunantovelvoitteen kohdistuessa yhtäläisesti unionin kaikkiin jäsenvaltioihin¹²⁴.

Mutta mitä tuo SEU 42(7) artiklan mukainen keskinäinen avunanto sitten käytännössä tarkoittaa? Sarin mukaan perussopimusten keskinäisen avunannon (sekä solidaarisuusartiklan, SEUT 222) alaa voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta: 1) millaiset olosuhteet tai mitkä tekijät velvoittavat keskinäiseen avunantoon (activation threshold) sekä 2) millaista avunantoa perussopimuksilla tarkoitetaan (the scope of mutual assistance)¹²⁵. Keskinäiseen avunantoon velvoittaa artiklan mukaan aseellinen hyökkäys tai aggressio. Avunannon ala määritellään sanoin ”*kaikin käytettävissään olevin keinoin*”. Tarkastelen seuraavaksi tarkemmin näitä kahta lähestymisnäkökulmaa SEU 42(7) artiklassa. Tarkastelun ideana on ottaa selvää artiklan soveltamisalasta, sillä mitä laajempi artiklan soveltamisala on, sitä matalammalla kynnyksellä artikla voidaan aktivoida ja sitä vähemmän jäsenvaltioilla on mahdollisuuksia kieltäytyä avunannosta. Mikäli artiklan soveltamisala katsotaan kapeaksi, sitä korkeammaksi kynnys avunantovelvoitteen aktivointiin kasvaa ja tällä on tietenkin vaikutusta jäsenvaltioiden velvoitteeseen osallistua avunantoon.

3.2.1 Aseellinen hyökkäys tai aseellinen aggressio

SEU 42(7) artiklan tapauksessa voidaan ensinnäkin määritellä, minkä tyyppistä hyökkäystä artiklassa tarkoitetaan ja mikä siten siis velvoittaisi avunantoon. Sananmukaisesti suomenkielisessä artiklassa sanotaan, että jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan *aseellisen hyökkäyksen* kohteeksi, on muilla jäsenvaltioilla velvollisuus antaa sille apua. Englanninkielisessä versiossa puhutaan *aseellisesta aggressiosta*. Modernien aikakautena perinteiset aseelliset sotilaalliset hyökkäykset ovat kuitenkin vain yksi tapa kohdistaa hyökkäys toiseen alueeseen. Alueisiin voidaan kohdistaa painetta myös

¹²⁴ HE 23/2008 vp, s. 158.

¹²⁵ Sari, 2019, s. 409. Näitä samoja faktoreita voidaan käyttää myös esim. Naton artikla 5 määrittelyssä, kuten Sari artikkelissaan tekee.

käyttämällä esimerkiksi hybridivaikuttamisen keinoja tai kyberhyökkäyksiä¹²⁶. Periaatteessa voidaan ajatella termin *aseellinen aggressio* mahdollistavan laajemman tulkinnan kyseiselle termille, kuin mitä *aseellinen hyökkäys* mahdollistaa¹²⁷. Sopimuksen ranskan-kielisessä versiossa puhutaan niin ikään *aseellisesta aggressiosta* (*agression armée*).

SEU 42(7) artiklassa viitataan YK:n peruskirjan 51 artiklaan, jossa puhutaan *aseellisesta hyökkäyksestä* (armed attack) niin suomeksi kuin englanniksikin. YK:n peruskirjan alkuperäiseen ranskan-kieliseen sopimustekstiin on taas kirjattu termi *aseellinen aggressio* eli ranskan-kieliset sopimustekstit käyttävät molemmissa sopimuksissa termiä *aseellinen aggressio*. Boddens Hosangin ja Ducheinen sekä Sarin näkemysten mukaan tämä termien eroavaisuus olisi kuitenkin ainoastaan käännösasiasia, ja että termillä haluttaisiin tarkoittaa samaa asiaa¹²⁸. SEU 42(7) artiklan muodostaessa yhteyden YK:n peruskirjan artiklaan 51, toteavat Boddens Hosang ja Ducheine artikkelissaan aseellisen hyökkäyksen tai aggression tarkoittavan termistä riippumatta välitöntä vaaraa aiheuttavaa hyökkäystä¹²⁹.

Millainen välittömän vaaran aiheuttava hyökkäys voisi olla? Perinteistä aseellista suverenin valtion alueelle tunkeutumista eli traditionaalista sotaa voitaneen pitää välitöntä vaaraa aiheuttavana hyökkäyksenä ja aseellisena aggressiona, johon SEU 42(7) artiklan tulkintakehikko ainakin osuu. YK:n yleiskokouksen päätöksessä 3314 (XXIX)¹³⁰ määritellään (perinteinen) valtion toiseen kohdistama aggressio seuraavasti: aggressio on valtion käyttämää sotilaallista voimaa toisen valtion suvereniteettia, alueellista integriteettiä tai poliittista itsenäisyyttä kohtaan, tai mikä tahansa muu toimi, joka on ristiriidassa Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan määräysten kanssa (päätoksen 1 artikla). Päätoksen artiklassa 3 määritellään tarkemmin aggression piiriin kuuluvia toimia. Näitä ovat esimerkiksi toiseen maahan tai alueeseen kohdistuva sotilaallinen invaasio, hyökkäys tai mikä tahansa miehitys mukaan lukien laittomat alueliitokset; pommittaminen tai mikä

¹²⁶ Ks. esim. Boddens Hosang & Ducheine, 2020.

¹²⁷ Boddens Hosang & Ducheine, 2020, s. 4.

¹²⁸ Boddens Hosang & Ducheine, 2020, s. 4; Sari, 2019, s. 418.

¹²⁹ Boddens Hosang & Ducheine, 2020, s. 6. Lisäksi esim. Sari (s. 418–419) yhdistää käsitteen termistä riippumatta tarkoittamaan samaa asiaa.

¹³⁰ YK:n yleiskokous, A/RES/3314(XXIX), 14. joulukuuta 1974, s. 142–144.

tahansa muu aseiden käyttö toista valtiota kohtaan; rannikoiden tai satamien saarto tai sotavoimien hyökkäys tai toisen valtion maa-, meri- tai ilmavoimia tai niiden laivueita kohtaan.

Hyökkäyksenä voidaan pitää myös muuta, kuin valtion organisoimaa uhkaa toista valtiota kohtaan. Ranska hyödynsi artiklaa SEU 42(7) Pariisiin terrori-iskujen yhteydessä vuonna 2015. Iskujen taustalla ei ollut valtio, vaan terroristijärjestö ISIS. Ranska olisi voinut turvautua myös SEUT 222 artiklaan, joka nimenomaisesti toimii solidaarisuuslausekkeena terrori-iskujen tapahtuessa, tai Nato-maana Naton perussopimuksen artiklaan 5, mutta se halusi kuitenkin hyödyntää tilanteessa nimenomaan keskinäisen avunannon klausuulia. Tutkijakunnassa arvellaan ratkaisun johtuneen Ranskan halusta välittää unionille viestiä siitä, että iskut eivät ole horjuttaneet sen sisäistä vakautta, johon taas SEUT 222 artiklan muotoilu suuntaa.¹³¹ Joka tapauksessa Ranskan valinta kolmen eri turvatakuita antavan lausekkeen välillä toimii eräänlaisena ennakkopäätöksenä siitä, että SEU 42(7) artikla voidaan aktivoida myös ei-valtiojohtoisten, mutta kuitenkin aseellisten hyökkäysten myötä Euroopan unionissa.

Mutta miten toimittaisiin epäkonventionaalisempien painostamiskeinojen kanssa; voisiko EU-maahan kohdistuvaa kyberhyökkäystä tai hybrdivaikuttamista pitää yhteisen avunannon klausuulia laukaisevana ”aseellisena hyökkäyksenä”? Erilaiset toimijat saattavat olla nykyaikana halukkaita käyttämään perinteisen aseellisen invaasion sijasta hybrdivaikuttamisen keinoja, sillä hybrdivaikuttaminen on epäsuorempaa ja näin vaikuttamista operoivan toimijan löytäminen voi olla vaikeampaa, ja hybrdivaikuttamisen kohteeksi joutuneen valtion juridinen oikeus itsepuolustuksen toimeenpanemiseksi muodostuu hankalammaksi¹³².

Niin ulkomaisessa kuin kotimaisessa oikeustieteellisessä keskustelussa määritellään hybrdivaikuttaminen toiminnaksi, jossa valtiollinen tai muu ulkoinen toimija tavoittelee

¹³¹ Ks. mm. Anton & Bogzeanu, 2015; Nováky, 2017.

¹³² Boddens Hosang & Ducheine, 2020, s. 16–17; Sari, 2019, s. 409; Ferm, 2018, s. 404–405.

kohteeseen vaikuttamista pureutumalla kohteen haavoittuviin osiin. Keinovalikoimaan voi kuulua esimerkiksi taloudellisia, diplomaattisia, poliittisia tai sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikuttamista. Toimijat saattavat olla ei-valtiollisia välikäden edustajia, mutta jotka toimivat vaikuttamista operoivan valtion lukuun. Vaikuttamisen tarkoituksena on vahingoittaa sen kohdetta ja kuten oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on esitetty, se pyritään tekemään niin, että se on kiistettävissä.¹³³

Riippuen hybridivaikuttamisen keinoista, on SEU 42(7) artiklan toimeenpano tämän kategorian alla hieman epäselvää. Mikäli hybridivaikuttamisessa olisi kyse esimerkiksi sotilaallisista toimista, voisi keskinäisen avunannon klausuulin tulkinnan kannalta olla selvää, että artiklan ala ulottuu kyseisen kaltaiseen toimintaan. Kuitenkin, jos hybriditoiminta on esimerkiksi informaatiovaikuttamista, ei Boddens Hosangin ja Ducheinen mukaan artikla 42(7) sovellu keskinäisen avunannon klausuulin soveltamisalaan.¹³⁴ Informaatiovaikuttaminen on hybriditoiminnan alle kuuluva alalaji, jossa toimitaan järjestelmällisesti tavoitteena vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen, yleiseen mielipiteeseen, päätöksentekijöihin ja lopulta yhteiskunnan toimintakykyyn. Keinoina voidaan käyttää esimerkiksi disinformaation levittämistä ja näin toimija pyrkii aikaansaamaan itselleen edullisia toimenpiteitä yhteiskunnassa. Toimijat voivat olla valtiollisia tai ei-valtiollisia, esimerkiksi tiedostaen tai tiedostamattaan toimivia yksilöitä.¹³⁵

Kybertoiminta (tässä: uhkana) on hybridivaikuttamisen yksi osa-alue, jossa kybertilaa käytetään pahantahtoisin tarkoituksin horjuttaen IT-alustoille rakennettuja järjestelmiä. Kybertilassa voidaan harjoittaa esimerkiksi vakoilua, käyttäjien manipulointia, pyrkiä kumoukselliseen toimintaan tai tilaa voidaan hyödyntää jopa sodankäyntiin.¹³⁶ Boddens Hosangin ja Ducheinen mukaan ainakin osa kyberoperaatioista täyttää aseellisen

¹³³ HaVM 19/2021 vp; Valtioneuvosto, 2020; myös Boddens Hosang & Ducheine, 2020, s. 16–17; JOIN(2016) 18 final, s. 2.

¹³⁴ Boddens Hosang & Ducheine, 2020, s. 18–19. Tutkijat jakavat hybridivaikuttamisen kolmeen osaan riippuen siinä tehtävistä toimenpiteistä. He tulkitsevat SEU 42(7) artiklan soveltumista tämän jaottelun perusteella. Ks. lisää emt., s. 18–21.

¹³⁵ Valtioneuvoston kanslia, 2019, s. 15–16.

¹³⁶ Boddens Hosang & Ducheine, 2020, s. 8.

aggression tai hyökkäyksen kriteerit. ICJ:n ydinaseisiin liittyvän neuvoa antavan lausunnon mukaan YK:n peruskirjan artikkelit 2(4) ja 51 eivät määrittele erityistä asetyyppiä, vaan tarkoittavat voimankäyttöä ylipäätään¹³⁷. Etenkin jos kyberoperaatio saa aikaan fyysistä vahinkoa, voisi SEU 42(7) artiklan soveltuminen tulla kyseeseen¹³⁸.

EU:lla institutionaalisenä toimijana on halukkuutta vahvistaa keinoja torjua hybridivaikuttamista eri muodoissaan. Eurooppa-neuvosto ilmaisi jo vuonna 2015 tahtotilan hyödyntää EU:n olemassa olevaa välineistöä näiden uhkien ehkäisemiseksi tai torjumiseksi, ja komissio ja korkea edustaja antoivat vuonna 2016 tiedonannon parlamentille ja EU:n neuvostolle kehiksestä hybridiuhkien torjumiseksi¹³⁹. Tiedonannossa mainitaan, että useiden vakavien hybridiuhkien muodostaessa aseelliseksi hyökkäykseksi katsottavan toimen EU:n jäsenvaltioita kohtaan, voidaan vedota SEU-sopimuksen 42(7) artiklaan, jotta tilanteeseen voitaisiin vastata soveltuvalta tavalla ja oikea-aikaisesti¹⁴⁰. Myös globaalistrategiaan on kirjattu tavoite ”lunastaa odotukset” keskinäisen avunannon klausulin tai yhteisvastuulausekkeen hyödyntämisessä hybridivaikuttamisen torjunnassa¹⁴¹.

Tämän tutkimuksen tutkimuskysymyksen kannalta olennaista on arvioida, kuinka laajalle aseellisen hyökkäyksen tai aggression soveltamisala tulkitaan, eli kuinka ”matalalla” kynnyksellä muut jäsenvaltiot olisivat velvoitettuja keskinäiseen avunantoon. Mitä laajemmin artiklan soveltamisalaa tulkitaan, sitä enemmän se vaikuttaa jäsenvaltioiden velvollisuuksiin osallistua keskinäiseen avunantoon ja vaikuttaa siten valtioiden itsemääräämisoikeuteen. Edellä mainittujen, fyysistä aseellista voimaa käyttävien aggressiivisten hyökkäysten voi katsoa lukeutuvan SEU 42(7) artiklan soveltamisalan alle, mikäli tulkinnaassa hyödynnetään YK:n yleiskokouksen päätöstä 3314 (XXIX). Täten sen kaltaiset hyökkäykset johonkin EU-maahan voisivat selkeästi käynnistää velvoitteen avunantoon.

¹³⁷ ICJ Rap. 1996 s. 226, alakohdat 38–39.

¹³⁸ Perot, 2019, s. 46–47; Boddens Hosang & Duchaine, 2020, s. 12–15. Kaikki tutkijat huomauttavat, että toisaalta myös SEU 222 voisi soveltua kyberuhkiin vastaamiseen.

¹³⁹ Eurooppa-neuvoston päätelmät, 25. ja 26. kesäkuuta 2015, s. 6. (EUCO 22/15); JOIN(2016) 18 final.

¹⁴⁰ JOIN(2016) 18 final, s. 17.

¹⁴¹ EEAS, 2016, s. 20.

Kompleksisempi on kysymys koskien epäkonventionaalisia uhkia tai vaikuttamiskeinoja, sillä ne eivät välttämättä sisällä fyysistä väkivaltaa¹⁴².

Kyberhyökkäyksissä, jotka aiheuttavat selkeästi todennettavissa olevaa tuhoa kohteena olevassa yhteiskunnassa, voisi katsoa kuuluvan aseellisen hyökkäyksen piiriin, mikäli tulkinnassa hyödynnettäisiin ICJ:n lausunnon tulkintaa YK:n peruskirjan 2(4) ja 51 artikloista, joissa ei siis määritellä tiettyä hyökkäyksessä käytettävää asetyyppiä¹⁴³. Niiden kyberoperaatioiden kohdalla, joissa selkeää tuhoa on vaikeaa todistaa tapahtuneen, on tulkinta aseellisesta hyökkäyksestä toistaiseksi epäselvä. Kuitenkin hypoteettisesti kyberoperaatioilla on mahdollista saada yhteiskunnassa paljon tuhoa aikaan, jos mietitään vaikkapa iskuja valtion energiaverkkoon ja tiedonsiirron riippuvuutta energiasta.¹⁴⁴ Tässä mielessä kyberoperaatioiden tuhovaikutus yhteiskunnassa kasvaa ainakin teorian tasolla suureksi ja voisi siis periaatteessa olla omiaan aktivoimaan SEU 42(7) artiklan käytön.

Muussa hybridivaikuttamisessa tulkinta aseellisesta hyökkäyksestä riippuu hybridivaikuttamisen keinoista. Mikäli hybridivaikuttamisen keinona käytettäisiin perinteistä aseellista voimaa, voitaisiin se tulkita aseelliseksi hyökkäykseksi. Jos taas keinona käytetään vaikkapa informaatiovaikuttamista, yhdyntulkinnassani Boddens Hosangin ja Ducheinen sekä Sarin näkemyksiin siitä, että sellaisten keinojen käyttäminen ei ylitä kynnystä keskinäiseen avunantoon, sillä kyse ei ole SEU 42(7) artiklassa mainitusta, sanamukaisesta *aseellisesta* hyökkäyksestä tai aggressiosta, eikä siten fyysisestä voimankäytöstä¹⁴⁵.

Tämä mahdollinen väkivallan puute onkin paradoksaalisesti se syy, miksi hybridivaikuttamista pidetään esimerkiksi oikeustieteellisessä diskurssissa kiperänä ongelmana. Sen

¹⁴² Sari, 2019, s. 451. Hybridivaikuttaminen voi sisältää myös väkivaltaa, mutta jo termi *hybridi* kertoo vaikuttamiskeinojen muodostuvan useista erilaisista tavoista vaikuttaa kohteeseen.

¹⁴³ ICJ Rap. 1996 s. 226, alakohdat 38–39; Perot, 2019, s. 46–47; Boddens Hosang & Ducheine, 2020, s. 12–15.

¹⁴⁴ Boddens Hosang & Ducheine, 2020, s. 14. Tutkijat nostavat esille esimerkiksi sen, miten suuret vaikutukset tarkoituksella laukaistuilla sähkökatkoksilla olisi voinut olla koronapandemian ollessa pahimmillaan sähkökatkojen estäessä ihmisiltä pääsyn tietoverkkoon. Tämä olisi kiertoteitse voinut aiheuttaa yhteiskunnassa paljon sekasortoa.

¹⁴⁵ Boddens Hosang & Ducheine, 2020, s. 18–19; Sari, 2019, s. 455.

keinot ovat moninaisia ja tarkoituksella alittavat selkeästi kynnyksen, jossa valtiot voisivat määritellä olevansa hyökkäyksen uhreja ja siten aktivoida turvatakuuartikloja pyytään muita valtioita yhteisvastuullisesti apuun¹⁴⁶. Jos hybridivaikuttaminen haluttaisiin ulottaa mukaan SEU 42(7) artiklan soveltamisalaan, tulisi nähdäkseni perussopimuksen sanamuotoa muuttaa siten, että se koskisi selkeästi monen muotoista valtion sisäiseen järjestelmään kohdistuvaa vaikuttamista myös muin kuin aseellisin keinoin. Tällä muutoksella olisi kuitenkin vaikutuksia muiden jäsenvaltioiden kansalliseen turvallisuuteen ja itsemääräämisoikeuteen sitä kaventavana tekijänä, koska se madaltaisi hyökkäyksen tulkintakynnyksen ylittymistä ja velvoittaisi siten muita jäsenvaltioita avunantoon aiempaa ”helpommin”. Jos perussopimusta artiklan 42(7) osalta muutettaisiin, tulisi se tehdä perussopimusten mukaisesti jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeutta kunnioittavalla tavalla, mutta kuitenkin huomioiden monipuolisesti erilaiset vaikuttamiskeinot.

3.2.2 Kaikin käytettävissään olevin keinoin

Toinen SEU 42(7) artiklan tulkintaa koskeva kysymys liittyy siihen, millä keinoin ja missä määrin muut jäsenvaltiot ovat velvollisia auttamaan keskinäistä apua pyytäneitä valtiota. Artiklassa sanotaan, että muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle jäsenvaltiolle apua kaikin käytettävissään olevin keinoin YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Keskinäisen avunannon velvoite ei SEU 42(7) artiklan ensimmäisen kohdan viimeisen lauseen mukaan vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen¹⁴⁷. Sitoumusten on oltava lisäksi linjassa Nato-sopimusten kanssa niiden EU-maiden osalta, jotka kuuluvat Natoon (SEU 42(7) artikla).

YK:n peruskirjan 51 artikla muodostaa niin sanotun itsepuolustus-artiklan, joka siis oikeuttaa YK:n jäsenen erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen, jos valtio joutuu hyökkäyksen kohteeksi. SEU 42(7) artiklan viitatessa suoraan YK:n peruskirjaan, tukee viittaus

¹⁴⁶ Sari, 2019, s. 449.

¹⁴⁷ Tällä tarkoitetaan Irlannin klausuulia.

tulkintaa siitä, että SEU 42(7) artiklan mukaan toimeenpantavien keinojen on oltava linjassa kansainvälisen julkisoikeuden periaatteiden kanssa¹⁴⁸. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on todennut esimerkiksi tuomioissaan *Anklagemyndigheden v. Poulsen ja Diva Navigation Corp* sekä *A. Racke GmbH & Co v. Hauptzollamt Mainz*, että yhteisön (nyk. unionin) toimivaltaa on käytettävä kansainvälistä oikeutta noudattaen¹⁴⁹. SEU 42(7) artiklan viittauksella YK:n peruskirjan artiklaan 51 tarkoitetaan siis sitä, että keskinäisen avunannon toimien on oltava linjassa niiden veloitteiden kanssa, joita valtio tai EU on sitoutunut kansainvälisessä oikeusjärjestelmässä noudattamaan. Jos artiklaa 42(7) tulkitaan kansainvälisen oikeuden valossa, itsepuolustukseen ryhtymisen laillisuus tai laittomuus EU:n oikeusjärjestelmän piirissä kulkee linjassa kansainvälisen oikeuden tulkinnan kanssa¹⁵⁰.

SEU 42(7) artiklassa ei määritellä sanamuodoilla tarkemmin, millaista apua muiden jäsenvaltioiden tulisi antaa. SEU:n kommentaariteoksen mukaan apu tarkoittaa ainakin eittämättä sotilaallisia avustuskeinoja, mutta Perot mainitsee myös, ettei lause rajoitu ainoastaan sotilaallisiin toimiin määrittelemättä kuitenkaan tarkemmin, mitä nämä muut keinot voisivat olla¹⁵¹. Koska SEU 42(7) artikla sisältää kuitenkin Irlannin klausuulin poikkeuslausekkeen ja Nato-varauksen, on lause ”kaikin käytettävissään olevin keinoin” kaikessa ehdottomuudessaan alisteinen näille poikkeussäännöille. Toisin sanoen sotilaallisesti neutraalin aseman varanneet jäsenvaltiot voivat vedota puolueettomuuteensa, jos SEU 42(7) artikla aktivoitaisiin.

Oikeus vedota neutraliteettiin ei ole kuitenkaan ehdoton, vaan mikäli tapauskohtaisesti katsottaisiin, että avun antaminen ei vaarantaisi neutraalien jäsenvaltioiden

¹⁴⁸ Fischer & Thym, 2013, s. 1225.

¹⁴⁹ C-286/90, *Anklagemyndigheden v. Poulsen ja Diva Navigation*, EU:C:1992:453, alakohta 9; C-162/96, *A. Racke v. Hauptzollamt Mainz*, EU:C:1998:293, alakohta 45. Tapauksissa oli lyhyesti kerrottuna kyse sen ratkaisemisesta, että miten toimitaan tilanteessa, jossa yhteisön asetus on ristiriidassa kansainvälisen tapaoikeuden kanssa. Tuomioistuin päätyi toteamaan tapauksissa, että kansainvälinen tapaoikeus sitoo yhteisön toimielimiä ja on osa yhteisön oikeusjärjestystä, ja sen vuoksi yhteisön oli otettava kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon toimivaltaa käyttäessään.

¹⁵⁰ Fischer & Thym, 2013, s. 1225.

¹⁵¹ Fischer & Thym, 2013, s. 1227; Perot, 2019, s. 53.

puolueettomuutta, ei keskinäisestä avunannosta käytännössä voisi kieltäytyä.¹⁵² Eurooppa-neuvoston päätelmien perusteella on kuitenkin jokaisen jäsenvaltion oma asia määrittellä antamansa avun luonne¹⁵³. Tähän samaan tulkintaan viittaavat keskinäisen avunannon klausuulin aktivointiprosessia koskevat näkemykset¹⁵⁴. Tämä antaa jäsenvaltioille joustovaraa keskinäisen avunannon klausuulin soveltamisessa ja vähentää artiklan sanamuodon ehdottomalta kuulostavaa veloitetta avustaa *kaikin* käytettävissään olevin keinoin.

Sari nostaa esille, että SEU 42(7) artiklan perusteella ei ole selvää, kuinka pitkälle muiden valtioiden on mentävä avustaessaan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi joutunutta jäsenvaltiota. Velvoittaako sitoumus muita jäsenvaltioita käyttämään sotilaallisten ja ei-sotilaallisten keinojensa repertuaaria täysimittaisesti? Sarin mukaan velvollisuus avunantoon ei voi olla rajoittamaton, sillä ensinnäkin, vaikka SEU 42(7) artikla ei sitä suoraan ilmaisekaan, artiklan sanamuoto kyseissä kontekstissa viittaa siihen, että avunannon tarkoitus on avustaa hyökkäyksen kohteeksi joutunutta valtiota neutralisoimaan tilannetta. Näin ollen keinovalikoima riippuu täysin siitä, millainen hyökkäys on luonteeltaan ja millä keinoin tilanne voitaisiin neutralisoida. Toisekseen, ei ole tarkoituksenmukaista, että toiset valtiot vaarantaisivat oman kansallisen turvallisuutensa osallistuessaan toisten kriiseihin. Erityistilanteissa jokainen valtio on kuitenkin loppujen lopuksi oikeutettu huolehtimaan ensi sijassa omasta turvallisuudestaan ennen muita.¹⁵⁵

Kansallisen turvallisuuden vaarantaminen osallistumalla muiden konflikteihin on miinusta mielenkiintoinen näkökulma, jota olisi hyvä tutkia turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa keskustelussa oikeudellisesta näkökulmasta. Artikkelissaan Sari viittaa ICJ:n neuvoo-antavan lausunnon alakohtaan 96, jossa mainitaan jokaisen valtion perusoikeus puolustautumiseen, jos valtion olemassaoloa uhataan¹⁵⁶. Tulkitsen Sarin väitettä ja viitettä

¹⁵² Fischer & Thym, 2013, s. 1226–1230.

¹⁵³ Eurooppa-neuvoston päätelmät, 18.–19. heinäkuuta 2009, s. 18. (11225/2/09).

¹⁵⁴ Ks. luku 3.2.3.

¹⁵⁵ Sari, 2019, s. 434.

¹⁵⁶ ICJ Rap. 1996, s. 226, alakohta 96.

ICJ:n lausuntoon niin, että jos valtio A joutuisi hyökkäyksen kohteeksi ja valtio B tulisi apuun (SEU 42(7) artiklan mukaisesti), joutuisi valtio B osalliseksi konfliktia ja sekin sen vuoksi saattaisi joutua hyökkäyksen kohteeksi. Tällöin YK:n peruskirjan artikla astuisi voimaan myös valtio B:n kohdalla, olettaen sen astuneen välittömästi voimaan valtio A:n kohdalla. ICJ:n lausunnon mukaisesti itsepuolustus oikeus on valtioille kuuluva perustavanlaatuisen oikeus ja ensi sijassa valtiot huolehtivat itse tästä koskemattomuudestaan, ja vastatoimista, jos koskemattomuutta vaarannetaan.

Olen kuitenkin eri mieltä siitä, että tämä ajatusketju kävisi varsinaisesti ilmi SEU 42(7) artiklaa tulkitsemalla. Itse nostan esille, että oikeus kansallisen turvallisuuden vaalimiseen on kirjattu samaan perussopimukseen, josta myös keskinäisen avunannon velvoite löytyy ja tämä SEU 4(2) artikla tunnustaa jokaisen jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvan oikeuden kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen. Näin ollen Euroopan unionista annettu sopimus tunnustaa mielestäni vahvasti oikeuden pidättäytyä toimista, jotka olisivat omiaan vaarantamaan jäsenvaltioiden omaa turvallisuutta. Tässä mielessä yhdyn ajatusketjuun keskinäisestä avunannosta ja oman kansallisen turvallisuuden vaarantumisesta – olettaen tämän johtavan tarpeeseen aktivoida myös apua antavana maana YK:n peruskirjan artikla 51. Oma argumenttini ja näkökulmani tässä tutkimuksessa on kuitenkin se, että tämä mekanismi oman kansallisen turvallisuuden vaarantumisesta ilmenee jo pelkästään yhtä sopimusta tarkastelemalla. Mikäli oikeus vedota kansalliseen turvallisuuteen on pätevä, on tällä vaikutusta jäsenvaltioiden suvereniteettiin. Tämä tulkinta taas kytkeytyy vahvasti toimivaltakysymyksiin ja päätöksentekoprosessiin ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä tietenkin itse kansallisen turvallisuuden konseptiin. Käsittelen näitä teemoja tarkemmin luvussa 4.

Yhteenvetona kysymykseen lauseen *kaikin käytettävissään olevin keinoin* soveltamisalasta totean tutkimuskysymyksen valossa, että mitä enemmän jäsenvaltioille annetaan vapauksia päättää antamansa avun laajuudesta ja volyyymista, jää niille sitä enemmän itsemääräämisoikeutta SEU 42(7) artiklan toimeenpanon suhteen. Turvatakuuartiklan tulkinta tämän kysymyksen suhteen on kuitenkin joiltain hieman epäselvää, kuten yllä

on käynyt ilmi. Järjestelmän ennalta-arvattavuuden vuoksi artiklan sanamuodon selkeyttämiselle voisi olla tarvetta, jotta mahdollisissa artiklan hyödyntämistilanteissa tulkinnallisia yllätyksiä ei pääsisi syntymään. Toisaalta tällä hetkellä artiklan tulkinnan jäsentymättömyys on jäsenvaltioiden suvereniteetin kannalta eduksi, sillä se mahdollistaa monenlaisen tulkinnan artiklan toimeenpanon suhteen.

3.2.3 SEU 42(7) artiklan aktivoimisprosessi

Tämän turvatakuusta kertovan luvun lopuksi tarkastelen vielä SEU 42(7) artiklan aktivoimista, eli millaisen prosessin keskinäisen avunannon artiklan käyttöönotto konkreettisesti vaatii. SEU 42(7) artikla ei suoraan määrittele sitä kenellä on oikeus päättää aseellisen aggression tai hyökkäyksen tapahtumisesta ja siten keskinäisen avunannon klausulin aktivoimisesta¹⁵⁷. Boddens Hosang ja Ducheine nostavat kuitenkin esille, että prosessi on lähtökohtaisesti jäsenvaltiolähtöinen¹⁵⁸. Aktivoimisprosessi sisältää periaatteessa kaksi vaihetta: 1) jäsenvaltioiden keskustelun siitä, onko aseellinen hyökkäys tai aggressio tapahtunut 2) apua antavien jäsenvaltioiden päätöksen omista avustamisen keinoista ja muodoista.

SEU 24(1) artiklan mukaan Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa koskien ulko- ja turvallisuuspoliittisia määräyksiä eli ainakaan EUT ei voi päättää siitä, onko mahdollinen hyökkäys luettava aseelliseksi aggressioksi tai hyökkäykseksi ja siten mahdollistaisi tai velvoittaisi keskinäiseen avunantoon. SEU 42(7) artiklan implementointitulkinta ei kuulu myöskään EU:n muun lainsäätämismenettelyprosessin alle (SEU 24(1) artikla), joten Sarin mukaan tulkinta hyökkäyksen tapahtumisesta jää näin ollen jäsenvaltioille. Jos jäsenvaltiot asettuvat tukemaan eriäviä näkemyksiä, on niillä kuitenkin velvollisuus kuulla toisten jäsenvaltioiden näkemyksiä Eurooppa-neuvostossa tai EU:n neuvostossa yhtenäisen lähestymistavan saavuttamiseksi, unionin etujen ja arvojen vaalimiseksi ja

¹⁵⁷ Sari, 2019, s. 419.

¹⁵⁸ Boddens Hosang & Ducheine, 2020, s. 5.

solidaarisuuden ylläpitämiseksi (SEU 32 artikla). Tämä siis tarkoittaa, että jäsenvaltioiden on joka tapauksessa muodostettava kanta asiaan.¹⁵⁹ Tutkielmassa myöhemmin palataan päätöksentekoprosessiin viitaten, päätökset tämän kaltaisissa asioissa olisi Sarin mukaan tehtävä yksimielisesti, mikä jättää veto-oikeuden muodossa runsaasti liikkumavaraa ja suvereniteettia jäsenvaltioille heidän määritellään sitä, onko SEU 42(7) artiklan mukaista aseellista hyökkäystä tai aggressiota tapahtunut¹⁶⁰.

Vaikka SEU 32 artiklan mukaan keskusteluja on käytävä Eurooppa-neuvostossa tai EU:n neuvostossa, ei tämä menettely luo EU:n toimielimille päätöksentekovaltaa, vaan Eurooppa-neuvosto ja EU:n neuvosto toimivat ainoastaan hallitustenvälisten keskustelujen näyttämönä niiden saamatta virallisesti ylikansallista toimivaltaa SEU 42(7) artiklan aktiivoinnista päättämiseen¹⁶¹. Sama tulkinta korostui korkean edustajan lausunnossa vuonna 2015, jolloin hän alleviivasi, ettei EU:n neuvoston tekemää virallista päätöstä tarvita SEU 42(7) artiklan toimeenpanoon Pariisin terrori-iskujen jälkeen, sillä kyseessä ei ollut yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaan kuuluva operaatio, vaan kahdenvälisen avunannon aktivointi¹⁶². Tämä käytännön toiminta vahvistaa Sarin mukaan keskinäisen avunannon artiklan kahdenvälistä luonnetta¹⁶³. Vaikka keskustelut käydään monenvälisesti yhteiskeskustelussa, jäävät käytännön toimenpiteet jäsenvaltioiden oman päätäntävällän alle¹⁶⁴. Avunantovelvoite pääasiallisesti perustuukin Pesosen näkemysten mukaan ideale solidaarisuus- ja lojaliteettisiteen vahvistamisesta nimenomaan jäsenvaltioiden kesken.¹⁶⁵ Tämä menettelytapa on omiaan vahvistamaan samalla tulkintaa siitä, että jäsenvaltioilla on todella mahdollisuus vaikuttaa keskinäisellä avunannolla tarkoitettuihin avustamisen keinoihin.

¹⁵⁹ Sari, 2019, s. 419–420.

¹⁶⁰ Ks. luku 4.5; lisäksi Sari, 2019, s. 419–420.

¹⁶¹ PuVL 4/2008 vp; Sari, 2019, s. 433.

¹⁶² Council of the European Union, 2015, s. 6.

¹⁶³ Sari, 2019, s. 433.

¹⁶⁴ Valtioneuvosto, 2022, s. 18. Valtioneuvoston ajankohtaiselonteon mukaan sekä avun pyytäminen että antaminen perustuvat kansalliseen päätökseen. Kukin maa siis määrittelee lopulta itse, millaista apua se on valmis antamaan. Keinot voivat olla sotilaallisia tai ei-sotilaallisia.

¹⁶⁵ Pesonen, 2010, s. 115.

Turvatakuujärjestelmän kahdenvälisyys muodostaa Sarin mielestä SEU 42(7) artiklan suurimman heikkouden, sillä sen myötä yhteiset ja ennalta määrätyt toimintatavat ja sitoumukset unionitasolla puuttuvat¹⁶⁶. Toisaalta näen itse jäsenvaltioille jääneen oikeuden päättää itse antamistaan avunannon keinoista takaavan jäsenvaltioille tässä mielessä runsaastikin itsemääräämisoikeutta, sillä tämän järjestelyn myötä niillä on huomattava mahdollisuus vaikuttaa asioihin, joilla on merkitystä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa jäsenvaltiotasoisesti.

¹⁶⁶ Sari, 2019, s. 455.

4 Toimivallanjako ja EU:n päätöksentekojärjestelmä

Tutkielman aihepiirin ollessa EU:n turvatakuujärjestelmän tarkastelu EU:n jäsenvaltioiden suvereniteetin näkökulmasta, liittyvät toimivaltaan ja ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekojärjestelmään kytkeytyvät määräykset osaksi tutkimusongelman käsitteilyä erityisesti SEU 42(7) artiklan aktivointiin liittyvissä kysymyksissä. Tarkastelen tässä luvussa niitä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan määräyksiä, joilla on liittymäpinta keskinäisen avunannon klausuuliin jäsenvaltioiden suvereniteettia vahvistavalla tavalla. Lisäksi teen katsauksen EU:n ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon sekä tarkastelen toimivaltaan liittyvän kansallisen turvallisuuden (SEU 4(2) artikla) mahdollisuuksia jäsenvaltioiden suvereniteettia tukevana tekijänä. Aluksi teen kuitenkin lyhyen katsauksen EU:n toimivallanjakoon yleisellä tasolla.

4.1 Yleistä toimivallanjaosta

EU:n ja jäsenvaltioiden välistä suhdetta määrittää toimivallanjako. Euroopan unionin toimintaa ja toimivallanjakoa määritteleviä oikeusperiaatteita on syntynyt vuosikymmenten kuluessa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön muovaamana ja näitä periaatteita on osin kodifioitu myös perussopimukseen¹⁶⁷. Kuten Raitio ja Tuominenkin nostavat esille, kuvaa toimivallanjakoa määrittelevien periaatteiden muovautuminen hyvin unionin perimmäistä tavoitetta synnyttää yhä läheisempi liitto Euroopan kansojen

¹⁶⁷ Ojanen, 2016, s. 40, 48–49; ks. esim. asiat C-6/64, *Costa v E.N.E.L.*, EU:C:1964:66 ja C-26/62, *Van Gend en Loos v Administratie der Belastingen*, EU:C:1963:1. Tapaus *Costa v. ENEL* määrittä EU-oikeuden ensisijaisuutta suhteessa kansalliseen lakiin. Normien ristiriitatilanteissa EU-oikeuden normi syrjäyttää kansallisen normin. Tuomiolauselma (kohta 3) oli täten omiaan vahvistamaan Euroopan unionin oikeuden normien sitovuutta ja merkittävyyttä unionin oikeusjärjestyksessä ja jota kansallisten tuomioistuinten tuli suojella. Tapauksessa *Van Gend & Loos* oli erityisesti kyse sen määrittämisestä, että unionin oikeus voi luoda suoria oikeusvaikutuksia myös yksityisille oikeussubjekteille ja joita kansallisten tuomioistuinten oli suojeltava (asia C-26/62, kohta 2, s. 16). Tuomio on ollut merkittävässä roolissa EU:n oikeuden ja ylipäätään Euroopan unionin institutionaalisen vaikuttavuuden synnyssä. (ks. lisää esim. Ojanen, 2016, s. 37–38, 86–90.)

välille (SEU 1 artikla). Toimivallanjako EU:n ja jäsenvaltioiden välillä perustuu siis niin ikään integraation kehittymiselle.¹⁶⁸

Euroopan unioni ei ole oikeudellisena rakenteena itsessään suvereeni toimija, vaan koska EU muodostuu teknisesti katsoen jäsenvaltioiden keskinäisistä kansainvälisoikeudellisista sopimuksista, muodostuu myös EU:n toimivalta siitä valtuutuksesta, jonka jäsenvaltiot ovat EU:lle näillä sopimuksilla antaneet. Unionin toiminta periaatteessa rajoittuu vain niihin toimiin, jotka jäsenvaltiot ovat EU:lle antaneet, eikä EU saa ylittää tätä toimivaltaa, sillä se loukkaisi jäsenvaltioille kuuluvaa toimivaltaa.¹⁶⁹ Peruslähdekohta on se, että kaikki toimivalta, mitä unionilla on, on jäsenvaltioiden sille luovuttamaa toimivaltaa¹⁷⁰. Toisaalta voidaan ajatella, että ollessaan osana Euroopan unionia jäsenvaltiot suostuvat luovuttamaan osan itsemääräämisoikeudestaan EU:lle.

Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä ei ole varsinaista jäsenvaltioiden suvereniteettimääräystä, jonka perusteella jäsenvaltioille kuuluvaa itsemääräämisoikeutta voitaisiin määrittää. Se, millä tavoin itsemääräämisoikeus voidaan käsittää, löytyy EU:n toimivaltaa määrittelevistä perussopimusten määräyksistä. SEU 4(1) artiklan mukaan toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu SEU 5 artiklan mukaisesti jäsenvaltioille. Unionin toimivalta määräytyy SEU 5(1) mukaan annetun toimivallan periaatteen mukaisesti. Annetun toimivallan periaate määritellään SEU 5(2) artiklassa. Sen mukaan unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja (perussopimuksissa) asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Unionin toimivallan pääsäännön määrittelee 5(2) artiklan viimeinen lause: toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Tämän periaatteen voi ymmärtää niin, että jäsenvaltioiden suvereniteetti ja itsemääräämisoikeus EU:n oikeusjärjestyksessä löytyvät tarkastelemalla niitä toimialoja, joissa EU:lla *ei ole* (yksinomaista) toimivaltaa¹⁷¹.

¹⁶⁸ Raitio & Tuominen, 2020, s. 201.

¹⁶⁹ Raitio & Tuominen, 2020, s. 72, 217; Ojanen, 2016, s. 32.

¹⁷⁰ Pesonen, 2010, s. 112.

¹⁷¹ Ks. SEUT 3 artikla EU:n yksinomaisesta toimivallasta.

Itse toimivallan käytöstä määrää SEU artikla 5(1), jonka mukaan unioni käyttää toimivaltaansa toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Toissijaisuusperiaate EU-oikeudessa tarkoittaa sitä, että unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi paikallisemmalla¹⁷² tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan esimerkiksi toiminnan vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla (SEU 5(3) artikla). Suhteellisuusperiaate tarkoittaa SEU 5(4) artiklan mukaan sitä, että unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Unionin toimielimet soveltavat suhteellisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti (SEU 5(4) artikla).

Unionin toimivalta jakaantuu perussopimuksissa kolmenlaiseen toimivallan muotoon, joita ovat yksinomainen, jaettu ja tukeva toimivalta. SEUT 2(1) artikla muodostaa perustan yksinomaisen toimivallan määritelmälle. Sen mukaan vain unionilla on oikeus toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä. Edellä mainitun pääsäännön lisäksi artikla sisältää poikkeuksen, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjinä silloin, jos unioni näin valtuuttaa, tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi¹⁷³. SEUT 3 artikla määrittelee ne toimialat, joissa EU:lla on yksinomainen toimivalta.

Jaettu toimivalta tarkoittaa SEUT 2(2) artiklan mukaan sitä, että unioni ja jäsenvaltiot voivat molemmat toimia lainsäätäjinä ja antaa oikeudellisesti sitovia säädöksiä tietyllä alalla. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa ja jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni on päättänyt lakata käyttämästä omaansa. (SEUT 2(2) artikla.) Näin ollen niissä tapauksissa, joissa unioni on päättänyt käyttää toimivaltaansa, ei jäsenvaltio voi käyttää enää omaansa. Tämän

¹⁷² Tarkoittaen joko keskushallinnon tasoa, alueellista tasoa taikka paikallista eli hyvin lokaalin vaikutuspiirin tasoa (SEU 5(3) 1. kohta).

¹⁷³ Raitio & Tuominen, 2020, s. 218; Ojanen, 2016, s. 22.

vuoksi jäsenvaltioiden toimivallan määrä voi tietyissä tapauksissa jopa vähentyä ajan mittaan, jos unioni päättää useimmiten hyödyntää toimivaltaansa jaetun toimivallan aloilla.¹⁷⁴ Jaetun toimivallan alaan kuuluvat politiikka-alueet luetellaan SEUT 4 artiklassa. Jaetun toimivallan alue kuuluu eräänlaiseen ”kaatoluokkaan”, sillä sen alueelle kuuluvat ne alat, jotka eivät lukeudu SEUT 3 ja SEUT 6 artiklojen aloihin, eli yksinomaisen ja tukevan toimivallan alle¹⁷⁵. SEUT 4(1) artiklassa mainitusta huolimatta ulko- ja turvallisuuspolitiikka ei kuulu jaetun toimivallan piiriin¹⁷⁶.

Tukeva toimivalta, tai tarkemmin ottaen oikeus toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteensovittavia ja täydentäviä toimia kuuluu SEUT 2(5) artiklan mukaan tietyillä aloilla ja perussopimuksissa määrättyin edellytyksin unionille. Tämä oikeus ei kuitenkaan syrjäytä jäsenvaltioiden toimivaltaa näillä aloilla, eikä sisällä jäsenvaltioiden lakien ja asetusten harmonisointia, vaikka unionissa olisi annettu oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä perussopimusten näitä aloja koskevien määräysten perusteella. Craigin mukaan EU:n toimivalta tukevan toimivallan aloilla vaihtelee aloittain; joskin tästä ja harmonisointikiellosta huolimatta unionille jää tämän kategorian alle kuuluvilla toimialoilla runsaasti toimivaltaa¹⁷⁷.

Kaikki toimivalta, mikä perussopimuksissa on määrätty kuuluvaksi unionille, ei kuitenkaan kuulu varsinaisesti yllä mainittujen toimivallan muotojen alle. Yksi tällaisista on EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, jota käsittelem seuraavassa luvussa.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Craig, 2016, s. 85.

¹⁷⁵ Ks. Craig, 2016, s. 84-85.

¹⁷⁶ Yksinomaisen ja tukevan toimivallan alle kuuluvien alojen listauksissa ei mainita ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, vaan toimivalta tällä alalla määritellään erikseen omista artikloissaan.

¹⁷⁷ Craig, 2016, s. 86–87. Toimivalta näkyy esimerkiksi soft law’n muodostamisessa ja erilaisten suositusten ja ohjenuorien antamisessa, mikä ei edellytä lainsäädännön harmonisointia, mutta pitää sisällään kuitenkin erilaisia toimintasuosituksia.

¹⁷⁸ Craig, 2016, s. 83, 88; Ojanen, 2016, s. 23.

4.2 Toimivallanjako ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla

Euroopan unionista annettu sopimus lähtee siitä, että toimivalta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on unionilla. Toimivalta käsittää kaikki ulkopoliitiikan osa-alueet ja kaikki unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset. (SEU 24(1) artikla.)¹⁷⁹ EU:lla ei ole ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla varsinaisesti sellaista yksinomaista toimivaltaa siinä mielessä, miten se luvussa 4.1 esitetyn tapaisesti ymmärretään, vaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan määrittäminen ja täytäntöönpano kuuluu EU:n niin sanottuihin erityistehtäviin, jossa erityisen toimivaltuuden johdosta EU voi toteuttaa tiettyjä tehtäviä tai mennä toimitaan pidemmälle kuin perussopimukset normaalisti sallivat¹⁸⁰. Se, että toimivaltajaottelu yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on haluttu pitää erillään esimerkiksi jaetun toimivallan alan valtuutuksesta, pitää yllä ajatusta ulko- ja turvallisuuspolitiikan hallitustenvälisestä luonteesta politiikka-alana¹⁸¹. Toisin sanoen jäsenvaltioille jäävä valta päätöksentekoon jää ulko- ja turvallisuuspolitiikassa kapeaksi ja perussopimuksissa halutaan pikemminkin painottaa EU:n valtioliittomaista rakennetta konsensushakuisena järjestönä¹⁸².

Unionille luovutettu toimivalta ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on omiaan vähentämään jäsenvaltioiden täysin itsenäistä päätöksentekovaltaa etenkin tällä sinänsä sensitiivisellä alueella, eli ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, jonka vaikutukset kansalliseen toimintaan ja turvallisuuteen voivat olla mittavia. SEU-sopimukseen kuuluu kuitenkin yksi toimivaltaan liittyvä erityispiirre, joka muodostaa a) poikkeuksen yllä mainittuun pääsääntöön ja b) lisää mielestäni huomattavasti jäsenvaltioiden valtaa määrätä omista turvallisuuteen liittyvistä ratkaisuisistaan osana EU:ta. Esittelen kansallisen turvallisuuden käsitettä omana kokonaisuutenaan alaluvussa 4.3.

¹⁷⁹ Tämä sama toimivaltuus ilmenee myös Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen unionin toimivallan jaottelua määrittävästä 1 osaston 2(4) artiklasta, jossa viitataan SEU 24(1) artiklaan.

¹⁸⁰ Terpan, 2013, s. 914; Craig, 2016, s. 88; Euroopan komissio, 2022.

¹⁸¹ Terpan, 2013, s. 914.

¹⁸² Ks. Pesonen, 2010, s. 115.

Toimivalta-asioihin kytkeytyen on hyvä huomioida SEU 42(7) artiklan aktivoimiseen liittyvät erityispiirteet, joiden mukaan toimivalta päättää varsinaisista keskinäisen avunannon toimenpiteistä on jäsenvaltioilla itsellään, eli unionin toimivalta ei ulotu keskinäisen avunannon klausuulin toimeenpanoon. Unioni kuitenkin ulottaa vaikutusalueensa siinä mielessä myös EU:n turvatakuujärjestelmään, että SEU 42(7) artikla sananmukaisesti velvoittaa muut jäsenvaltiot antamaan apua hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle valtiolle ja keskustelu SEU 42(7) artiklassa määrätyn hyökkäyksen juridisen kynnyksen ylittymisestä on käytävä SEU 32 artiklan mukaisesti Eurooppa-neuvostossa tai neuvostossa yhteisen lähestymistavan määrittelemiseksi niiden tehdessä sitoumuksia, jotka voivat vaikuttaa unionin etuihin¹⁸³.

Tässä tutkimuksessa arviointia ei tehdä kuitenkaan SEU 42(7) artiklan toimeenpanon ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimivaltakysymysten pohjalta, sillä toimivaltaerottelu näiden kahden oikeusnormin välillä on selkeä. Se, millä tavoin toimivaltakysymykset kuitenkin koskettavat myös keskinäisen avunannon klausuulia, on siinä, että velvoite osallistua keskinäiseen avunantoon kaventaa yleisesti jäsenvaltioiden suvereniteettia. Tarkastelen seuraavassa kansallisen turvallisuuden käsitettä ja SEU 4(2) artiklaa, joka muodostaa mielestäni ikään kuin perusteen kieltäytyä tai ainakin rajoittaa tätä SEU 42(7) artiklan mukaista osallistumisvelvoitetta. Kansallinen turvallisuus taas liittyy EU:n toimivaltakysymyksiin ja sillä on vaikutusta jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuteen.

4.3 Kansallinen turvallisuus

SEU 4(2) artiklassa sanotaan, että unioni kunnioittaa valtioiden keskeisiä tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Artiklan viimeisessä lauseessa korostuu määräys, jonka mukaan erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Tämä tarkoittaa siis sitä, että

¹⁸³ Ks. Sari, 2019, s. 419–420.

kansallisen turvallisuuden ylläpitäminen on jäsenvaltioiden oma asia. Tässä luvussa käydään läpi kansallisen turvallisuuden käsitettä sekä tuon SEU 4(2) artiklassa olevan määräyksen tulkintaa.

Kuten nostin esille luvussa, jossa käsittelin SEU 42(7) artiklan tulkintaa käsitteen *kaikin käytettävissään olevin keinoin* (luku 3.2.2) näkökulmasta, nosti tutkija Aurel Sari esille väitteen siitä, että keskinäisen avunannon artikla sisältäisi jo itsessään implisiittisesti viheen siitä, että toisten konflikteihin osallistuminen olisi omiaan vaarantamaan omaa kansallista turvallisuutta¹⁸⁴. Mielestäni tämä ei kuitenkaan ilmene täysin selvästi SEU 42(7) artiklasta. Esitin kuitenkin oman tulkintani Sarin tulkinnasta ja yhdyin väitteeseen siitä, että tietyssä mielessä toisten konflikteihin osallistuminen on omiaan vaarantamaan myös alun perin puolueettomana osapuolena olleen valtion kansallisen turvallisuuden. Koska Euroopan unionista annetussa sopimuksessa on kuitenkin jo itsessään suora viittaus kansalliseen turvallisuuteen, haluan tarkistella tämän viittauksen yhteyttä yllä esitettyyn väitteeseen ja tehdä tulkintaa SEU 4(2) artiklan määräyksestä jäsenvaltioiden suvereniteettiin liittyvästä näkökulmasta.

4.3.1 Kansallinen turvallisuus käsitteenä

Kansallinen turvallisuus on käsitteenä moniulotteinen ja hankalasti täsmällisesti määriteltävissä. Se voidaan käsittää monen eri näkökulman kautta¹⁸⁵. Esimerkiksi Widlund ja Paasonen ovat analysoineet käsitettä tiedustelun kautta, sillä tiedustelukäytännöllä on vahva yhteys kansalliseen turvallisuuteen. Healey taas on arvioinut kansallista turvallisuutta terrorismin näkökulmasta¹⁸⁶. Kansallisen turvallisuuden käsitteellä on yhteys myös ihmisoikeuspunnintaan, sillä kuten alempana käy ilmi, ei käsitteen ensisijaisena tarkoituksena ole suojata yksilöä, vaan pikemminkin kollektiivisesti valtiota¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Ks. Sari, 2019, s. 434.

¹⁸⁵ Honko, 2017, s. 14; Widlund, 2020, s. 134.

¹⁸⁶ Ks. Healey, 2017; Widlund & Paasonen, 2021.

¹⁸⁷ Kansallisen turvallisuuden voidaan katsoa toimivan yksilön vapautta rajoittavana tekijänä, sillä esimerkiksi Suomen tiedustelulainsäädäntöä kehitettäessä perustuslain 10 §:ään tehtiin muutos, jolla

Tässä tutkimuksessa käsitettä analysoidaan kuitenkin valtioiden välisistä sopimuksista muodostuvan valtioliiton jäsenyyden näkökulmasta; tutkimuksen kontekstissa jäsenvaltioiden suvereniteetin näkökulmasta osana EU:ta. Eli mitä kansallinen turvallisuus tarkoittaa siinä kontekstissa, että SEU 4(2) artikla määrää kansallisen turvallisuuden kuuluvan jäsenvaltioiden vastuulle, toisin sanoen jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeutta lisäävänä tekijänä? Ennen kansallisen turvallisuuden käsitteen tarkoitteen selvittelyä teen lyhyen katsauksen käsitteiden *kansallinen* ja *turvallisuus* määritelmiin.

MOT Oxford Dictionary of English'in mukaan termi *national* (=kansallinen) viittaa johonkin asiaan, mikä on yhteistä koko kansakunnalle. Termin *nation* (=kansakunta) määritelmä taas on vapaasti käännettynä seuraava: yhteisen syntyperän, historian, kulttuurin tai kielen yhdistämä suuri joukko ihmisiä, jotka asuttavat tiettyä maata tai maa-aluetta.¹⁸⁸ Cambridge Dictionaryn mukaan termi *national* määritellään samantyyllisesti eli termi viittaa jollekin valtiolle, valtion ihmisille tai kansakunnalle tyypilliseen asiaan niin, että asia koskettaa koko valtiota tai sen kaikkia kansalaisia tai koko kansakuntaa. Kansakunnalla tarkoitetaan niin ikään yhteisen hallinnon, kielen ja tradition jakavia ihmisiä, jotka asuvat tietyllä alueella.¹⁸⁹

MOT Oxford Dictionary of English määrittelee termin *security* (=turvallisuus) muun muassa valtion rauhanolojen kautta: valtio, joka on vaaroista ja uhkista vapaa. Toinen määritelmä termille on: valtion tai organisaation varmuustoimet rikollisia toimintoja, kuten terrorismia, varkauksia tai vakoilua, vastaan. Kolmas määritelmä lähestyy turvallisuutta varautumisen kautta: menettelytavat tai järjestelyt, joilla varmistetaan valtion tai organisaation turvallisuus.¹⁹⁰ Cambridge Dictionaryn mukaan turvallisuus on ihmisten, rakennusten, organisaatioiden tai valtion suojelua erilaisia uhkia, kuten rikollisuutta tai ulkoisia

heikennettiin yksityisyyden suojaa valtion edun nimissä. Näin ollen oikeudellisessa harkinnassa on tehty punnintaa kansallisen turvallisuuden ja ihmisoikeuksien, lähinnä yksilön perusoikeuksien välillä. Ks. lisää esimerkiksi Honko, 2017; Widlund, 2020; Widlund & Paasonen, 2021. Myös HE 198/2017 vp. Tässä tutkielmassa en käsittele kansallisen turvallisuuden käsitteen punnintaa valtion ja ihmisoikeuksien välillä, vaan keskityn käsitteen sisältöön valtiolle kuuluvana velvoitteena ja oikeutena.

¹⁸⁸ MOT Oxford Dictionary of English, n.d., *national* ja *nation*.

¹⁸⁹ Cambridge Dictionary, 2022, *national* ja *nation*.

¹⁹⁰ MOT Oxford Dictionary of English, n.d., *security*.

(toisten valtioiden tekemiä) hyökkäyksiä vastaan¹⁹¹. Kuten termien *kansallinen* ja *turvallisuus* sanakirjamääritelmistä voi huomata, ovat termien määritelmät hyvin läheisessä yhteydessä valtioon ja valtion oikeuteen varustautua erilaisia uhkia vastaan. Näin ollen kansallinen turvallisuus on olennainen osa jäsenvaltioiden suvereniteetti-funktiota ja oikeutta muodostaa omia turvallisuuspoliittisia ratkaisuja.

Funktionaalisenä käsitteenä kansallinen turvallisuus liittyy valtion kollektiiviseen turvallisuuteen ja sen perustukset ovat pohjimmiltaan uhkissa ja niihin vastaamisessa¹⁹². Kollektiivinen turvallisuus mahdollistaa vapaata ja itsenäistä valtiota tukevien järjestelmien rakentamisen ja vaikuttaa siten laajasti yhteiskunnassa. Kuitenkin kansallisen turvallisuuden pääasiallisen suojausintressin kohteena on valtio ja sen eri elementit, ei niinkään yhteiskunta yksilön subjektiivisesta näkökulmasta. Jos nimenomaan kansallinen turvallisuus koetaan uhatuksi, uhka kohdistuu Widlundin mukaan lähtökohtaisesti valtioon, yhteiskuntaan tai johonkin muuhun suureen kohteeseen, kuten tiettyyn kansanryhmään. Tämä muodostaa yhteyden kollektiiviseen turvallisuuskäsitteeseen, sillä uhka vaikuttaisi toteutuessaan yhteisesti moneen asiaan, myös yhteiskunnan perustavanlaatuisen olemassaoloon. Kansallisen turvallisuuden suojaamisen intressinä on siis yhteiskunta ja valtion etu laajemmalla tasolla.¹⁹³

Turvallisuuskäsitys on perinteisesti jaettu ulkoisiin ja sisäisiin uhkiin, joista kansallinen turvallisuus on viitannut lähinnä ulkoisiin uhkiin. Käsitystä voidaan kuitenkin haastaa siinä mielessä, että nykypäivän maailmassa uhkat ovat usein monitahoisia ja niillä on sekä sisäisiä että ulkoisia yhtymäpintoja.¹⁹⁴ Tämän voi huomata esimerkiksi luvussa 2 esittelemistäni ajankohtaisista maailmanpoliittisista tapahtumista. Vaikka joidenkin tapahtumien alkulähteet ja tapahtumapaikat ovat selkeästi paikannettavissa Euroopan ulkopuolelle, ulottavat uhkat kuitenkin lonkeronsa myös Eurooppaan verkottuneessa maailmassamme, ja joitakin turvallisuuteen vaikuttavia tekijöitä ei voida enää selkeästi

¹⁹¹ Cambridge Dictionary, 2022, *security*.

¹⁹² Lonka ja muut, 2020, s. 25.

¹⁹³ Widlund, 2020, s. 138–141.

¹⁹⁴ Widlund, 2020, s. 140–141.

paikantaa täysin ainoastaan sisäiseksi tai ulkoiseksi uhkaksi.¹⁹⁵ Näin ollen kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi on huomioitava mielestäni myös kansallisvaltion sisältäpäin kumpuavat turvallisuusuhkat, joilla voi olla kytkentöjä valtion ulkopuolisiin toimijoihin. Tällaisena yhtäaikaaisesti sekä sisältä että ulkoa päin tulevana uhkana voitaisiin pitää esimerkiksi luvussa 3.2.1 esittelemääni hybridivaikuttamista ja näin ollen hybridivaikuttamisella olisi yhteys valtion omaan, yhteiskunnan kokonaisuuteen vaikuttavaan turvallisuusympäristöön.

Valtion roolin näkökulmasta kansallisen turvallisuuden määritelmä on tarkentunut muun muassa EIT:n ratkaisukäytännössä, joskin se on myös todennut käsitteen saavan lisää täydennystä kansallisen käytännön muotoutumisen myötä; näin ollen tämäkään esiteltävä määritelmä ei ole tyhjentävä¹⁹⁶. Ratkaisuissa Weber ja Saravia v. Saksa ja Klass ja muut v. Saksa EIT on todennut ainakin sotilaallisen maanpuolustuksen, terrorismintorjunnan ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunnan kuuluvan kansallisen turvallisuuden soveltamisalan alle¹⁹⁷. Hybriditiedonannon mukaan myös hybridiuhkien torjunta kuuluu kansalliseen turvallisuuteen ja siten vastuu turvallisuuden ylläpidosta hybridivaikuttamisen kohdalla on (jäsen)valtioilla¹⁹⁸. Valtioilla on kuitenkin laajasti harkintavaltaa arvioi-
dessaan kansallista turvallisuutta vaarantavaa toimintaa ja tämän, sekä kansallisen turvallisuuden käsitteen tarkoitteen muotoutumattomuuden vuoksi käsite jättää nähdäkseni tilaa myös jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeudelle heidän määrittäessään toimia, jotka katsovat kuuluvan kansallisen turvallisuuden, eli jäsenvaltioiden toimivallan piiriin¹⁹⁹.

Tämän tutkielman kontekstissa, jossa tarkastelen EU:n turvatakuujärjestelmää jäsenvaltioiden suvereniteetin näkökulmasta, tiivistän kansallisen turvallisuuden määritelmän

¹⁹⁵ Ks. luku 2. Esim. Jihadistinen terrorismi on yksi tämänkaltaisista uhkista.

¹⁹⁶ Kansallisesta käytännöstä ks. EIT tapaus Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta (18.5.2010). Kysymyksessä oli valitus liittyen yksityisen kirjeenvaihdon loukkaamiseen viranomaisen salaisen tiedonhankinnan keinona sekä viranomaisen toiminnan ennalta-arvattavuudesta.

¹⁹⁷ EIT tapaus Weber ja Saravia v. Saksa (29.6.2006); EIT tapaus Klass ja muut v. Saksa (6.9.1978).

¹⁹⁸ JOIN(2016) 18 final, s. 2.

¹⁹⁹ HE 198/2017 vp, s. 20.

seuraavasti: kansallisen turvallisuuden ylläpitäminen ja ulkoisten ja sisäisten uhkien torjuminen kuuluvat valtion tärkeimpiin tehtäviin²⁰⁰. Kansallisen turvallisuuden ytimessä on valtion turvallisuus ja olemassaolo sekä näiden säilyttäminen²⁰¹. Olemassaolonsa säilyttämisen lisäksi valtion perustavanlaatuisia arvoja ovat esimerkiksi itsemääräämisoikeuden ylläpitäminen eli valtion oikeus päättää itse omista asioistaan sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen. Suppeasti ajateltuna kansallinen turvallisuus ylläpitää näitä arvoja ja ehkäisee niitä uhkaavia toimia.²⁰²

Tarkasteltuani kansallisen turvallisuuden sanakirjamääritelmiä sekä käsitteen funktionaalista tarkoitusta, voidaan todeta kansallisen turvallisuuden karkeasti yleistettynä tarkoittavan valtion vastuulle kuuluvaa velvollisuutta tai oikeutta huolehtia kansallisvaltion muodostavan alueen olemassaolosta nyt ja tulevaisuudessa. Kansallisen turvallisuuden käsitteen läpikäyminen SEU:sta irrallisena konseptina auttaa ymmärtämään käsitteen yhteyttä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan sekä valtiotason toimintaan. Seuraavassa käsittelem kansallisen turvallisuuden merkitystä osana SEU:ta.

4.3.2 SEU 4(2) artiklan kansallisen turvallisuuden klausuulin tulkinta

SEU 4(2) artiklan kansallisen turvallisuuden osion tulkinta koostuu hyvin pitkälti siitä ymmärryksestä, joka kansallisen turvallisuuden käsitteestä saadaan tutkailemalla käsitteen funktiota sen tarkoitteen perusteella, eli kuten olen luvussa 4.3.1 tehnyt. Kansallisen turvallisuuden ylläpito SEU 4(2) artiklassa luetaan olennaisiin valtion toimintoihin (essential state functions) ja näitä toimintoja unionin tulee kunnioittaa²⁰³. Aloite kansallisen turvallisuuden käsitteen lisäämiseksi EU:n perussopimukseen tuli Isolta-Britannialta, joka halusi vaalia kattavaa kansallista itsemääräämisoikeuttaan ollessaan osana EU:ta²⁰⁴. Koko SEU 4(2) artiklan kansallisen identiteetin jälkeinen osio, eli valtion keskeisten tehtävien

²⁰⁰ Ks. myös Widlund & Paasonen, 2021, s. 7.

²⁰¹ Lonka ja muut, 2020, s. 13.

²⁰² Widlund & Paasonen, 2021, s. 7.

²⁰³ Ks. SEU 4(2) artiklan lisäksi esim. Blanke, 2013, s. 228.

²⁰⁴ Di Federico, 2019, s. 354.

luettelo viittaa jäsenvaltioiden asemaan itsenäisinä valtioina²⁰⁵. Valtion keskeisten tehtävien hoito siis kuuluu jäsenvaltioiden vastuulle²⁰⁶.

Kuten kansallisen turvallisuuden funktionaalinen määritelmä, käsitteen tulkinta osana SEU 4(2) artiklaa viittaa valtion ja sen toimintojen olemassaolon turvaamiseen. Yhdessä yleisen järjestyksen ylläpitämisen kanssa kansallisen turvallisuuden turvaamisen velvoite pitää sisällään jossain määrin myös ulkoisen turvallisuuden aspektit.²⁰⁷ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa *Campus Oil Limited ja muut v. Minister for Industry and Energy* ja muut, jossa oli kyse raakaöljyn toimittamista koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä, viittaa alakohdassa 34 raakaöljyn ja öljytuotteiden tärkeyteen osana yhteiskunnan kokonaisvaltaista toimivuutta, sillä talouden toiminta, keskeiset julkiset palvelut ja jopa ihmisten eloonjääminen ovat riippuvaisia öljytuotteiden saannista. Jos raakaöljyn hankintaketjuun tulisi häiriö, se voisi tuomion mukaan aiheuttaa vaaraa valtion olemassaololle ja siten siis vahingoittaa yleistä turvallisuutta.²⁰⁸ Vaikka käsitteet yleinen turvallisuus ja kansallinen turvallisuus onkin periaatteessa erotettu keskenään, tässä yhteydessä, eli valtion olemassaoloa yleisesti vaarantavana tekijänä voidaan mielestäni ajatella tuomiossa tarkoitettavan myös kansallista turvallisuutta horjuttavaa toimintaa. Näin ollen tapauksella *Campus Oil Limited ja muut v. Minister for Industry and Energy* ja muut on merkitystä SEU 4(2) artiklan tulkinnassa, sillä se viittaa samoihin tekijöihin, joilla myös kansallisen turvallisuuden käsitettä voidaan määrittää²⁰⁹.

SEU 4(2) artiklan sisältö liittyy myös toimivaltakysymyksiin, kuten ylempänä on tullut ilmi. Sitä tosiseikkaa, että kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla, vahvistaa SEUT 346(1)(b) artiklan määräys. Sen mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa niitä toimenpiteitä, jotka liittyvät aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden tuotantoon tai kauppaan ja jotka jäsenvaltio katsoo tärkeiksi omien keskeisten turvallisuusetujen

²⁰⁵ Blanke, 2013, s. 228.

²⁰⁶ Näitä ovat kansallisen turvallisuuden ylläpidon ohella valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen ja yleisen järjestyksen ylläpitäminen (SEU 4(2) artikla).

²⁰⁷ Blanke, 2013, s. 230.

²⁰⁸ C-72/83, *Campus Oil Limited ja muut v. Minister for Industry and Energy* ja muut, EU:C:1984:256.

²⁰⁹ Ks. Blanke, 2013, s. 230. Blanke tulkitsee SEU 4(2) artiklaa tapauksen C-72/83 avulla.

takaamisessa. Blanke kirjoittaa, että valtion itsemääräämisoikeuden ydin liittyy vahvasti valtion yksinoikeuteen käyttäen voimaa niin sisäisen kuin ulkoisenkin turvallisuuden ylläpitämisessä ja EU:n perussopimukset suojelevat tätä oikeutta, lukuun ottamatta erikseen mainittuja yhteistyöhön velvoittavia määräyksiä²¹⁰.

Blanke nostaa SEU:n kommentaariteoksessa esille kansallisen turvallisuuden (SEU 4(2) artikla) yhteyden ulko- ja turvallisuuspoliittista toimivaltaa muutoin käsittelevään SEU 24(1) artiklaan. Sen mukaan unionin toimivalta käsittää ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla kaikki ulkopoliittikan osa-alueet ja kaikki unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset, mukaan lukien yhteisen puolustuspolitiikan ja mahdollisen puolustusyhteistyön rakentamisen. Tässä mielessä on ristiriitaista, että ulkoisiinkin suhteisiin relaation luova kansallinen turvallisuus on kuitenkin jätetty yksinomaan jäsenvaltioiden vastuulle. Sen vuoksi on epäselvää, millä tavoin SEU 4(2) artiklan kansallisen turvallisuuden sekä SEU 24(1) artiklan mukaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön tiivistäminen käytännössä toimii jäsenvaltioiden suvereniteettia kunnioittaen.²¹¹ Toimivaltamääräyksestä huolimatta Blanke nostaa esille, että kansallisen turvallisuuden määräys SEU 4(2) artiklassa ei toimi yleisenä itsemääräämisoikeuden varauksena eli oikeus yksinomaiseen vastuuosoitukseen ei ole kuitenkaan täysin koskematon²¹².

Tämän luvun lopuksi tarkastelen vielä lyhyesti valtioiden oikeutta vedota kansalliseen turvallisuuteen ja sen tuomaan pääsäännön mukaiseen toimivaltaan. Suomalaisessa hallituksen esityksessä todetaan niin ikään, että vaikka unionilla ei ole toimivaltaa kansallisen turvallisuuden alueella, ei toimivallan alue, eikä artiklan sisältö ole kuitenkaan unionin vaikutuksilta täysin suojassa²¹³. EUT:n oikeuskäytännön perusteella jäsenvaltioiden

²¹⁰ Blanke, 2013, s. 228–229, jossa viittaus Pernice, 2011 ja Pache, 2002. Ks. myös Saksan perustuslakituomioistuimen päätös asiassa 2 BvE 2/08 (30.6.2009), alakohdat 253–255. Tuomion mukaan kompetenssi voimankäyttöön turvallisuuden alueella säilyy integraation tiivistyessäkin jäsenvaltioilla.

²¹¹ Blanke, 2013, s. 231, jossa viittaus Pernice, 2011.

²¹² Blanke, 2013, s. 231. Katso myös The European Convention Secretariat, 2002, s. 11. Työryhmän raportin mukaan kansallisen identiteetin ja sitä myöten kansallisen turvallisuuden myöntävää artiklaa ei tule tulkita unionin toimivaltaa syrjäyttävänä klausuulina. Jäsenvaltioiden tulee kuitenkin kunnioittaa EU:n perussopimusten määräyksiä, ja artikla ei siten muodosta jäsenvaltioiden toimivallan määritelmää, eikä välitä viestiä siitä, että unionilla ei olisi enää koskaan vaikutusvaltaa kyseisen artiklan ydinsisältöön.

²¹³ HE 198/2017 vp, s. 23. Hallituksen esitys käsittelee aihetta tiedustelun näkökulmasta.

on näytettävä tarve suojella kansallista turvallisuutta todeksi, jos se perustelee joitakin toimintoja kansallisella turvallisuudella²¹⁴.

Tuomiot asioissa ZZ v. Secretary of State for the Home Department, Insinööritoimisto InsTiimi ja komissio v. Suomi liittyvät lähtökohtaisesti tietojen salaamiseen kansalliseen turvallisuuteen vedoten. Esimerkiksi tapauksessa ZZ v. Secretary of State for the Home Department esille nousee kansallisen turvallisuuden perusoikeuksia rajoittava elementti, sillä ZZ ei ollut saanut maahantulokiellon päätöstä hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisen vedotessa kansalliseen turvallisuuteen.

Tapauksessa oli kyse Ranskan ja Algerian kansalaisesta (ZZ), jolla oli ollut pysyvä oleskeluoikeus Yhdistyneeseen kuningaskuntaan vuodesta 2004 lähtien. Vuonna 2005 ZZ matkusti Algeriaan, jonka jälkeen Yhdistyneen kuningaskunnan viranomainen (Secretary of State) oli päättänyt peruuttaa ZZ:lle myönnetyn oleskeluluvan ja kieltää maahantulon Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sillä perusteella, ettei ZZ:n oleskelu maassa ollut yleisen edun mukaista. Yhdistyneen kuningaskunnan maahanmuuttoasioiden valituslautakunta (SIAC) oli katsonut ratkaisussaan, että ZZ:lla ei ollut muutoksenhakuoikeutta asiassa. ZZ haki muutosta maahantulokieltoa koskevaan päätökseen, mutta valitus hylättiin eikä ZZ saanut valituksen yhteydessä tietoja kumoamispäätöksen perusteluista. SIAC käsitteli myöhemmin tapausta suljetuin ovin, joista ZZ sai osittain vaillinaisen julkisen ratkaisun. Salassa pidettävä ratkaisu toimitettiin vain Yhdistyneen kuningaskunnan Secretary of State:lle ja ZZ:n erityisasianajajille. Perusteellisemmat perustelut oleskeluoikeuden perumiselle olivat kuitenkin vain salassa pidettävässä ratkaisussa. ZZ valitti tapauksesta Yhdistyneen kuningaskunnan hovioikeuteen, joka esitti EUT:lle ennakkoratkaisukysymyksen siitä, oliko SIAC:in ratkaisu estää asianosaista kuulemasta häntä koskevan päätöksen perusteluja oikeellinen. EUT totesi ratkaisussaan, että perustelut voidaan pitää salaisina vain siltä osin, mikä olisi välttämätöntä, ja että asianosaiselle tulee ilmoittaa häntä koskevan ratkaisun perustelut olennaisilta osin.

Tapauksessa oli siis normikollisio kansallisen turvallisuuden ja perusoikeuksien välillä ja unionin oikeus ulottui siinä mielessä kansallisen turvallisuuden alueelle, että EUT teki arviointia kansalliseen turvallisuuteen vetoamisen syistä ja perusteluista. Jäsenvaltioille osoitetusta toimivallasta huolimatta tuomiot osoittavat yleisesti, että tarvittaessa EU:lla on oikeus puuttua jäsenvaltioille näennäisesti kuuluviin asioihin.

²¹⁴ Ks. tuomiot C-300/11, ZZ v. Secretary of State for the Home Department, EU:C:2013:363, kohdat 46, 47, 57; C-615/10, Insinööritoimisto InsTiimi, EU:C:2012:324, kohta 35; C-284/05, komissio v. Suomi, EU:C:2009:778, kohdat 45 ja 47.

4.3.3 Kansallinen turvallisuus, suvereniteetti ja SEU 42(7) artikla

Kansallista turvallisuutta käsittelevä oikeuskirjallisuus lähestyy aihetta lähtökohtaisesti siitä näkökulmasta, että kansallisen turvallisuuden valjastaminen kaventaa yksilöiden vapauksia ja perusoikeuksia. Diskurssi piirtyy siis hyvin pitkälti tämän normikollision selvittelyn ympärille. Kuten olen tässä aihetta käsittelevässä luvussa 4.3 tuonut esille, liittyy kansallinen turvallisuus valtion oikeuteen olla olemassa ja oikeuteen suojella olemassaoloaan. Kansalliseen turvallisuuteen sisältyy oikeus ennaltaehkäistä uhkia ja toisaalta myös puolustautua uhkilta, jos niitä ilmenee. Sari nosti artikkelissaan esille, että keskinäisen avunannon tarkoituksena ei ole vaarantaa apua antavan valtion olemassaoloa, vaan valtioilla on viime sijassa oikeus priorisoida oma turvallisuutensa²¹⁵. Mielestäni tällä on yhteys kansallisen turvallisuuden käsitteeseen, vaikka Sari ei sitä nostakaan esille eikä luo yhteyttä SEU 4(2) artiklassa mainittuun lausekkeeseen.

Tähän liittyen esitän kysymyksen, että voisiko jäsenvaltio vedota kansalliseen turvallisuuteen ja siten perustella osallistumattomuuttaan keskinäisen avunannon mukaisiin velvoitteisiin. Tässä tapauksessa perustelua ei käytäisi perusoikeuksien ja yksilön vapauksien rajoittamisen näkökulmasta, vaan samaa kansallista turvallisuutta käytettäisiin perusteluna sille, että kriisiä ei haluta eskaloida koskemaan omaa valtiota. Intressinä olisi siis suojella oman valtion turvallisuutta.

Koska keskinäisen avunannon klausuuli on aktivoitu vain kerran²¹⁶, ei jäsenvaltioiden sitoutumishalukkuudesta keskinäiseen puolustukselliseen yhteistyöhön ole vielä kovin paljon näyttöä ja näin ollen tutkimuskirjallisuutta suvereniteettiin ja oman valtion turvallisuustekijöihin vetoamisesta keskinäisen avunnon mukaisessa yhteistyössä ei käytännössä ole vielä olemassa²¹⁷. Perot kuitenkin arvioi, että monet EU-jäsenmaat saattavat

²¹⁵ Sari, 2019, s. 434.

²¹⁶ Ks. esim. Perot, 2022, s. 39.

²¹⁷ Ainoa näyttö, joka keskinäisen avunannon artiklaan liittyy, on Ranskan pyyntö muille jäsenvaltioille Pariisin terrori-iskujen jälkeen. Silloin jäsenvaltiot osoittivat solidaarisuuttaan yksimielisesti ja nopealla aikataululla niiden avustaessa Ranskaa muun muassa sen kansainvälisissä operaatioissa, jotta Ranska sai vapautettua resursseja omaan käyttöönsä. Ks. lisää esim. Anghel & Cirlig, 2016.

olla suhteellisen haluttomia ryhtymään intensiiviseen puolustusyhteistyöhön, vaan olisivat pikemminkin kiinnostuneita toimimaan terrorismin, hybridi- ja kyberuhkien torjunnan nimissä yhteistyössä²¹⁸. Aiheeseen liittyvän konkreettisen tutkimuskirjallisuuden puuttuessa, käsiteltäessä jäsenvaltion oikeutta pidättää keskinäisestä avunannosta kansalliseen turvallisuuteen vedoten, on tyydyttävä arvioimaan tilannetta hypoteettisesti ja jo olemassa olevien raamien sisällä. Näitä ovat kansallisen turvallisuuden osalta Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä erityisesti toimivaltakysymykset ja valtioiden oikeus kansalliseen turvallisuuteen vetoamiseen.

Kuten totesin luvussa 4.3.2, näennäinen toimivalta omaan kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä asioissa on SEU 4(2) artiklan mukaan jäsenvaltioilla. Artikla antaa sananmuodon mukaisessa tulkinnassa runsaasti liikkumavaraa jäsenvaltioille, sillä jos ne perustelisivat osallistumattomuuttaan halulla turvata kansallinen turvallisuus, ne voisivat tehdä sen sillä perusteella, että toimivalta päättää näistä asioista kuuluu jäsenvaltioille itselleen. Artiklan tarkempi tutkailu toi kuitenkin ilmi, ettei toimivaltaoikeus ole koskematon, ja että EU:lla on mahdollisuus ulottaa vaikutuksensa myös kansallisen turvallisuuden aktivoimisen perusteisiin. Tätä punnintaa on kuitenkin käyty tähän mennessä nimenomaan perusoikeusulottuvuuden näkökulmasta. Kansalliseen turvallisuuteen vetoamisen soveltuvuusarvioinnissa EUT:n tulkinta lähtee muutenkin vakiintuneesti siitä, että käsitteiden kansallinen turvallisuus ja yleinen turvallisuus määrittelyn tulee olla unionilähtöistä, eivätkä jäsenvaltiot voi ilman unionin toimielinten valvontaa määritellä käsitteiden soveltamisalojen ulottuvuuksia²¹⁹.

²¹⁸ Perot, 2022, s. 41.

²¹⁹ C-601/15 PPU, J.N. v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, EU:C:2016:84, kohdat 64–69, 73; ks. myös HE 198/2017 vp, s. 35. Tapauksessa oli kyse turvapaikkaa useasti hakeneesta henkilöstä, joka oli syyllistynyt varkauksiin, saanut maahantulokiellon ja rikkonut tätä. Henkilö oli säilöönnotettu Alankomaissa kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi siitä huolimatta, että hänellä oli ollut oikeus oleskella maassa tehdyn turvapaikkahakemuksen johdosta. Asianosainen riitautti säilöönnottoasian ja asia eteni unionin tuomioistuimeen. Kansalliseen turvallisuuteen liittyen tuomioistuimien päätymiä on toteamaa, että jos kansallinen turvallisuus toimii yksityisen oikeussubjektin vapautta rajoittavana perusteena, on syiden oltava perusteltavissa, suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja linjassa unionin oikeusjärjestyksessä olevien määräysten kanssa.

Oma tulkintani tilanteessa on kuitenkin se, että periaatteessa jäsenvaltioilla on oikeus vedota kansallisen turvallisuuden turvaamiseen, jos ne haluaisivat kieltäytyä SEU 42(7) artiklan mukaisesta yhteistyöstä. Näin ollen SEU 4(2) artikla kansallisine turvallisuuskiin jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa ja tukee näiden suvereniteettia. Tämän kaltaista vetoamista unionin puolustusyhteistyötä tiivistettäessä ei ole kuitenkaan vielä tehty, ja esittämäni lähestymistapa kansalliseen turvallisuuteen vetoamiseen loisi hyvin erilaisen näkökulman kansallisen turvallisuuden tulkintaan. Unionin oikeuskäytännön perusteella jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi tätä tulkintaa yksinään tehdä vaan viime sijassa SEU 4(2) artiklan soveltamisperusteiden hyväksyttävyyden arviointi jää unionin toimielinten tai tuomioistuimen tulkinnan varaan.

4.4 Päätöksentekojärjestelmä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa

Edellisessä luvussa käsiteltiin ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimivaltakysymyksiä, joilla on läheinen yhteys ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon sen vuoksi, että pääsääntönsä mukaan toimivalta ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on unionilla (SEU 24(1) artikla; SEUT 2(4) artikla). Toimivallan osoituksen myötä päätöksenteko tapahtuu unionin tasolla, kun päätöksiä unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyen tehdään. Luvussa 4.4 tarkastellaan tähän politiikanalaan liittyvää päätöksentekojärjestelmää yleisellä tasolla ja luvussa 4.5 katsotaan, millaisia suvereniteettiulottuvuuksia alalta löytyy.

4.4.1 Yksimielisyys pääsääntönä

Unionin toimivalta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla siis kattaa SEU 24(1) artiklan mukaan kaikki ulkopoliittikan osa-alueet ja kaikki unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset. SEU 22(1) artiklan mukaan Eurooppa-neuvosto määrittää unionin strategiset edut ja tavoitteet ja tekee niiden pohjalta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat päätökset. Päätöksissä määritellään esimerkiksi päätösten voimassaoloaikaa ja keinoja, jotka unionin ja jäsenvaltioiden on tarjottava päätösten toteuttamista varten. Päätökset

tehdään yksimielisesti neuvoston suosituksesta. Wesselin mukaan huolimatta SEU 15 artiklassa luetelluista Eurooppa-neuvoston tehtävistä ja virallisesta lainsäädäntövallan puutteesta, on Eurooppa-neuvostolla johtava rooli muodostettaessa unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa²²⁰. Koska Eurooppa-neuvostolla ei ole unionissa lainsäädäntövaltaa, ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla lainsäädännöllisenä elimenä toimii EU:n neuvosto²²¹. EU:n neuvosto muotoilee yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja tekee sen määrittelemiseksi ja toteuttamiseksi tarvittavat päätökset (SEU 26(2) artikla).

Pääsäännön mukaan päätöksenteko ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tapahtuu yksimielisyysvaatimusta noudattaen (SEU 24(1) artikla ja SEU 31(1) artikla). Yksimielisyysvaatimus tarkoittaa, että asioista päätetään erityisessä lainsäätämisyksikössä, eli jokaisella jäsenvaltiolla on asioissa veto-oikeus²²². Tämä yksimielisyysvaatimus vallitsee ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla sen vuoksi, että sen katsotaan kuuluvan ns. herkän politiikan alalle. Muutoin SEU 16(3) artiklan mukaan EU:n neuvosto tekee päätökset pääsääntöisesti määräenemmistöllä.²²³ Määräenemmistöpäätöksissä vähintään 15 neuvoston jäsenen (55 %) tulee äänestää asian puolesta ja näiden viidentoista jäsenmaan väkiluvun tulee täyttää vähintään 65 % koko EU:n väestöstä (SEUT 238(3)(a) artikla). Jos neuvosto ei tee ratkaisuaan komission tai unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotuksesta, määräenemmistöön tarvitaan niin sanottu vahvistettu määräenemmistö, eli vähintään 72 % osallistuvista neuvoston jäsenistä tulee äänestää asian puolesta ja heidän jäsenmaidensa jäsenluvun on oltava vähintään 65 % koko EU:n väkiluvusta (SEUT 238(3)(b) artikla).

Yksimielisyysprosessiin liittyy kuitenkin se, että äänestämisestä voi myös pidättyä. Muiden jäsenvaltioiden on kunnioitettava tätä kantaa. Tällöin pidättyneen jäsenvaltion ei

²²⁰ Wessel, 2016, s. 396.

²²¹ Wessel, 2016, s. 397; Raitio & Tuominen, 2020, s. 98–100.

²²² Ramiro Troitiño ja muut, 2020, s. 223; Ojanen, 2016, s. 35.

²²³ Raitio & Tuominen, 2020, s. 104–105. Herkän politiikan ala tarkoittaa, että asia on tärkeä ja sensitiivinen jäsenvaltioille. Muita tällaisia aloja ovat esimerkiksi veropolitiikkaa ja sosiaaliturvaa koskevat kysymykset. Määräenemmistömenettely on neuvoston pääasiallinen päätöksentekotapa sellaisilla aloilla, joita ei pidetä niin sensitiivisinä jäsenvaltioille. Ks. myös Ojanen, 2016, s. 35.

tarvitse soveltaa kyseistä päätöstä, mutta se on kuitenkin velvollinen hyväksymään, että päätös sitoo EU:ta. SEU 24(3) artiklan mukaisen keskinäisen yhteisvastuun hengessä äänestämistä kieltäytyneen jäsenvaltion on kuitenkin pidättäytyttävä toimista, jotka voivat olla ristiriidassa kyseiseen päätökseen perustuvan unionin toiminnan kanssa tai jopa estää sen toteuttamisen. Muut ei-pidättyneet jäsenet voivat edelleen äänestää, ja päätöksissä voidaan saavuttaa yksimielisyys, eli muutaman jäsenen pidättyminen ei vielä sinänsä estä päätöksentekoa. Jos pidättyviä neuvoston jäseniä on kuitenkin vähintään yksi kolmasosa jäsenvaltioista ja heidän jäsenmaansa edustavat vähintään yhtä kolmasosaa unionin väestöstä, päätöstä ei tehdä. (SEU 31(1) artikla.) Määrävähemmistö syntyy, kun päätöstä vastaan äänestää vähintään neljä neuvoston jäsentä ja heidän valtionsa edustavat väkiluvultaan vähintään 35 % kokonaisväestöstä (SEUT 238(3)(a) artikla). Tämä estää päätöksenteon määräenemmistö päätöksissä²²⁴.

SEU 31(2) artikla muodostaa poikkeuksen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yksimieliseen päätöksentekoprosessiin. EU:n neuvosto voi tehdä päätöksiä määräenemmistöllä tilanteissa, joissa 1) määritellään unionin toiminta tai kanta unionin strategisia etuja ja tavoitteita Eurooppa-neuvoston päätöksen (SEU 22(1) artikla) perusteella (SEU 31(2)(1) artikla); 2) määritellään unionin toiminta tai kanta ja joka perustuu unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotukseen. Tähän lausekkeeseen kuuluu ehto, jonka mukaan lauseke pätee vain silloin, kun Eurooppa-neuvosto on erikseen sitä (ehdotusta) pyytänyt korkealta edustajalta (SEU 31(2)(2) artikla); 3) EU:n neuvosto hyväksyy päätöksen toimeenpanopäätöksiä, joissa määritellään unionin kanta tai toimintaa (SEU 31(2)(3) artikla).

Jos päätöksenteossa todetaan SEU 31(2) artiklan mukaisten kriteerien toteutuvan, voidaan päätöksiä siis tehdä määräenemmistömenettelyä käyttäen. Näin ollen SEU 31(2) artiklalla voi olla vaikutuksia yksittäisten jäsenvaltioiden asemaan niiden menettäessä mahdollisuuden veto-oikeuden käyttämiseen.

²²⁴ EU:n neuvosto, 2021.

4.4.2 Vaihtoehtona määräenemmistöpäätöksenteko?

Yksimielisyysvaatimus hidastaa EU:n päätöksentekoa siinä mielessä, että yksikin ei-äänen antava neuvoston jäsen voi kaataa päätöksiä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ja tämä on omiaan heikentämään EU:n globaalia vaikutusvaltaa²²⁵. Esimerkkejä näistä kaadetuista päätöksistä ovat esimerkiksi Kreikan torpatessa EU:n yksimielisen kannan YK:n ihmisoikeusneuvostossa sen antaessa lausuntoa Kiinan ihmisoikeusrikkomuksista, tai Kyproksen kieltäytyessä äänestämästä Valko-Venäjän sanktioiden puolesta, ellei EU määräisi samalla sanktioita Turkkiä vastaan.²²⁶ Päätöksenteon sujuvoittamiseksi ja nopeuttamiseksi ja EU:n globaalin aseman vahvistamiseksi julkisessa keskustelussa on alettu puhua yksimielisyysvaatimuksesta luopumisesta tai rajoittamisesta ja siirtymisestä laajemmalti määräenemmistöpäätöksentekoon ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla²²⁷. Jotkut tutkijat ovat esittäneet tästäkin pidemmälle meneviä toimia: Ramiro Troitiño ja muut ehdottavat ulko- ja turvallisuuspolitiikasta vastaavan ”Euroopan (unionin) hallituksen” perustamista. Tämä hallitus saisi vastuulleen päätöksenteon ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla.²²⁸

Määräenemmistöisiin päätöksiin siirtyminen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on mahdollista myös perussopimusten puolesta. Aikaisemmin esitellyn SEU 31(2) artiklan lisäksi SEU 31(3) artikla sisältää keinovalikoiman, jonka avulla määräenemmistöpäätöksentekoon voitaisiin siirtyä laajalla rintamalla. SEU 31(3) artiklan mukaan, jos Eurooppa-neuvosto niin yksimielisesti päättää, voi EU:n neuvosto siirtyä tekemään määräenemmistöisiä päätöksiä myös muilla, kuin SEU 31(2) artiklan mukaisilla aloilla²²⁹. Tätä artiklaa kutsutaan niin sanotuksi *passerelle clauseksi*²³⁰ ja sillä on tarkoitus lisätä perussopimusten

²²⁵ Globaalista vaikutusvallasta esim. Ramiro Troitiño ja muut, 2020.

²²⁶ Ojanen, 2020, jossa viittaus Smith, 2020. Ks. lisäksi Rankin, 2020; Emmott & Koutantou, 2017.

²²⁷ Bassot, 2019, s. 18; Tiilikainen, 2021, s. 81–82; Conference on the Future of Europe, 2022, s. 64.

²²⁸ Ramiro Troitiño ja muut, 2020, s. 223.

²²⁹ Ks. myös Pesonen, 2010, s. 111. Pesonen avaa artikkelissaan paremmin SEU 31(3) artiklan tulkintaa. Määräenemmistöpäätöksentekoon siirtyminen vaatii asian osalta yksimielisen päätöksen Eurooppa-neuvostossa.

²³⁰ Suomeksi ns. yhdyskäytävälauseke, ks. Tieteen termipankki: Oikeustiede (n.d.): yhdyskäytävälauseke. Tutkielmassa käytän kuitenkin termiä *passerelle clause*, sillä se on vakiintunut käyttöön mm. englanninkielisessä oikeuskirjallisuudessa.

joustavuutta, kun yksimielisestä päätöksenteosta voidaan tarvittaessa siirtyä kohti siinä joustavampaa tapaa edetä poliittisessa päätöksenteossa²³¹.

Yksimielisyysvaatimuksesta luopuminen ja määräenemmistöpäätöksentekoon siirtyminen on ongelmallista jäsenvaltioiden päätöksentekovoiman kaventumisen kannalta. Määräenemmistöpäätöksissä suuremmat jäsenvaltiot saavat suhteellista etua, sillä ne tarvitsevat vähemmän jäseniä edustaakseen 65 % koko EU:n väestöstä²³². Toisaalta ne saisivat myös helpommin kaadettua päätöksiä, sillä edelleen vaatimus maiden edustamien jäsenmaiden väkiluvusta täytyisi helpommin. Yksimielisessä päätöksenteossa pienemmillä jäsenmailla on suhteellisesti suuri valta vaikuttaa asioihin, sillä ne voivat hyödyntää veto-oikeuttaan ja tällä taas on runsaasti vaikutusta tutkielman tutkimuskysymyksen suurimpaan teemaan – jäsenvaltioiden suvereniteettiin. Tarkastelen seuraavassa luvussa tarkemmin ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan päätöksentekojärjestelmän suvereniteettiulottuvuuksia jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuden näkökulmasta sekä päätöksentekojärjestelmän, keskinäisen avunannon klausuulin ja suvereniteetin suhdetta.

4.5 Suvereniteettiulottuvuudet päätöksentekojärjestelmässä

Määräenemmistöisiin päätöksiin siirtyminen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on siis periaatteessa mahdollista myös perussopimusten puolesta. SEU-sopimus sisältää kuitenkin määräyksiä, jotka rajoittavat SEU 31(2) ja 31(3) artiklojen soveltamista. Tämän 4.5 luvun aluksi käyn läpi yleisesti päätöksentekojärjestelmästä löytyviä suverenisuusulottuvuuksia, jotka ovat omiaan vahvistamaan jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeutta ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksentekoprosessissa.

EU:n turvatakuuartikla sisältää omanlaisensa aktivoimisprosessin, joka periaatteessa erottaa turvatakuujärjestelmän toimeenpanon muusta ulko- ja turvallisuuspolitiikan

²³¹ Ks. Kotanidis, 2020

²³² Bassot, 2019, s. 18.

päätöksenteosta, kuten luvusta 3.2.3 kävi ilmi. Toisaalta myös avasin luvussa aktivoimisprosessista löytyvää yhteyttä muuhun ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksentekojärjestelmään, joka taas linkittää osittain SEU 42(7) artiklan toimeenpanoa tässä luvussa käsiteltävään prosessiin. Luvun lopuksi tarkastelenkin SEU 42(7) artiklan aktivoimisprosessin yhteyttä päätöksentekojärjestelmään pitäen mielessä tutkimuksen punaisen langan, eli keskinäisen avunannon järjestelmästä löytyvät itsemääräämisoikeutta tukevat piirteet, tässä tapauksessa päätöksenteon näkökulmasta.

4.5.1 Hätäjarrumekanismi

Koska määränemmistöpäätöksentekoa tai siihen siirtymisen mahdollisuuksia lisättiin Lissabonin sopimuksella, SEU 31(2) artiklan viimeiseen kohtaan lisättiin vielä ns. hätäjarrumekanismi, jonka avulla EU:n neuvoston jäsen voi ilmoittaa aikovansa vastustaa määränemmistöllä tehtävää päätöstä elintärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä. Tuolloin päätöstä ei vielä tuossa vaiheessa tehdä ja korkea edustaja pyrkii neuvottelemaan ratkaisua. Jos tulokseen ei kuitenkaan päästä, voi neuvosto tehdä päätöksen määränemmistöllä siitä, että asia siirretään Eurooppa-neuvoston yksimielisesti päätettäväksi.²³³ Hätäjarrumekanismi on käytössä myös joillakin muilla EU:n toimivallan aloilla, kuten poliisiyhteistyön aloilla tai oikeudellisen yhteistyön alalla rikosoikeudessa. Hätäjarrumekanismia käytetään yleisesti sellaisilla aloilla, joilla katsotaan olevan erityinen kansallisen intressin suojelun tarve ja sen tarkoituksena on varmistaa eräänlainen varaventiili jäsenvaltioille niiden halutessa vaikuttaa päätöksentekoon.²³⁴

4.5.2 Merkitystä sotilaallisesti tai puolustuksen alalla

Erityisesti ja vain ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon liittyvä lauseke löytyy Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31(4) artiklasta. Sen mukaan SEU artiklojen 31(2)

²³³ Pesonen, 2010, s. 104; Raitio & Tuominen, 2020, s. 106.

²³⁴ Raitio & Tuominen, 2020, s. 106.

ja 31(3) kohtia ei sovelleta päätöksiin, joilla on merkitystä sotilaallisesti tai puolustuksen alalla. SEU 31(4) artikla ei määrittele tarkemmin, minkä tyylisten sotilaallisten tai puolustuksellisten asioiden päätöksenteko käyttäen määräenemmistöpäätöksentekoa on esitetty. SEU:n kommentaariteos esittää tulkinnan, että esimerkiksi päätökset liittyen humanitaarisen avun antamiseen vaatisivat yksimielisyyttä, sillä SEU 31(4) artikla mainitsee vain epämääräisen ”merkitystä sotilaallisesti tai puolustuksen alalla” selkeämmän ”turvallisuus- ja puolustuspolitiikan viitekehyksessä” sijasta. Tämä siis vie tulkintaa siihen suuntaan, että artiklan lisäyksellä halutaan viitata yleisesti sellaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan järjestämiseen, jolla on merkitystä puolustuksen alalla.²³⁵

Luvussa 3.1 esille tuodun mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikka muodostaa ikään kuin yläkäsitteen spesifimmälle turvallisuus- ja puolustuspolitiikan käsitteelle (SEU 24(1) artikla; SEU 42(1) artikla) ja termillä *merkitystä* kyseisellä alalla, tulkintaa voidaan laajentaa kaikkeen toimintaan, jolla voisi olla seuraamuksia (implications) sotilaallisten tai puolustuksellisten asioiden parissa, ei ainoastaan merkitystä nimenomaan *turvallisuus- ja puolustuspolitiikan* viitekehyksessä.²³⁶ Näin ollen päätöksenteossa, jolla on yhteys sotilaallisesti tai puolustuksellisesti merkitykselliseen toimintaan, ei voida siirtyä SEU 31(2) artiklan poikkeusten tai edes *passerelle clausen* avulla määräenemmistöiseen päätöksentekoon, vaan alalla tulee tehdä vain yksimielisiä päätöksiä²³⁷. Böttnerin ja Wesselin SEU:n kommentaariteoksessa olevaan toteamukseen on helppo yhtyä siinä mielessä, että ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla saattaa olla hankalaa löytää sellaisia projekteja, joilla ei olisi *mitään* merkitystä sotilaallisesti tai puolustuksen alalla²³⁸. Tämä voisi olla jäsenvaltioiden suvereniteetin näkökulmasta pohtimisen arvoinen paikka erityisesti, jos EU:n päätöksentekojärjestelmään suunnitellaan tehtävän muutoksia.

²³⁵ Böttner & Wessel, 2013, s. 1070–1071.

²³⁶ Böttner & Wessel, 2013, s. 1070–1071.

²³⁷ Saksan perustuslakituomioistuimen päätös asiassa 2 BvE 2/08 (30.6.2009), alakohta 388.

²³⁸ Böttner & Wessel, 2013, s. 1070.

4.5.3 Suvereniteettiulottuvuuden merkitys suhteessa SEU 42(7) artiklaan

Fraasi ”merkitystä sotilaallisesti tai puolustuksen alalla” nousee esille SEU 42(7) artiklan toimeenpanoa koskevassa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa, vaikkei se perussopimuksen 42(7) artiklan sanamuodosta ilmenekään²³⁹. Vaikka prosessi EU:n turvatakuuartiklan aktivoimisesta onkin pääsääntöisesti jäsenvaltiolähtöinen, sisältää se vaiheen, jossa EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksentekomenettelyn peruseriaatteet nousevat osiin SEU 31(4) artiklan määräykset mukaan lukien.

Euroopan unionista annetun sopimuksen 32(1) artiklan mukaan, jotta EU voisi saavuttaa yhtenäisen lähestymistavan kaikissa yleisesti kiinnostavissa ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksissä, jäsenvaltioiden tulee neuvotella keskenään Eurooppa-neuvostossa ja neuvostossa. Jäsenvaltiot kuulevat muita jäsenvaltioita Eurooppa-neuvostossa tai neuvostossa, ennen kuin ne toteuttavat kansainvälisiä toimia tai tekevät sitoumuksia, jotka voivat vaikuttaa unionin etuihin. Toimia lähennetään, jotta unioni voi puolustaa etujaan ja arvojaan kansainvälisissä yhteyksissä. (SEU 32(1) artikla.) Tämä johtaa siihen, että mikäli SEU 42(7) artiklan toimeenpanoon liittyvissä kysymyksissä jäsenvaltiot asettuvat tukemaan eriäviä näkemyksiä, tulee niiden SEU 32(1) artiklan nojalla neuvotella asiasta yhteisen lähestymistavan saavuttamiseksi. Tässä tapauksessa kyse olisi siis päätöksestä, että onko jotakin EU-maata kohtaan tapahtunut SEU 42(7) artiklan mukaisena pidettävä hyökkäys. SEU 31(4) artiklan nojalla päätöksissä, joilla on merkitystä sotilaallisesti tai puolustuksen alalla, on päätökset tehtävä Eurooppa-neuvostossa tai neuvostossa yksimielisesti. Luvussa 3.2 esittämäni perusteella EU:n keskinäisen avunannon klausuulilla on mielestäni merkitystä sotilaallisesti ja puolustuksen alalla, sillä artiklan sisällöllä on vahva yhteys sotilaallisiin ja puolustuksellisiin asioihin.

Näin ollen, vaikka SEU 42(7) artiklan toimeenpano- ja aktivoimisprosessi onkin pääsääntöisesti jäsenvaltiolähtöinen, ulottuu EU:n yhteinen päätöksentekojärjestelmä myös tämän artiklan soveltamisalaan, joskin suvereniteettia vahvistavalla tavalla ja ikään kuin

²³⁹ Ks. esim. Sari, 2019.

mutkan kautta. Koska jäsenvaltioiden tulee SEU 31(4) artiklan mukaisesti saavuttaa yksimielisyys asioissa, joilla voi olla merkitystä sotilaallisesti tai puolustuksen alalla – ja sitä toisten kriiseihin osallistumisella eittämättä lienee olevan – jättää EU:n perussopimus runsaasti itsemääräämisoikeutta jäsenvaltioille niiden pystyessä käyttämään veto-oikeuttaan tilanteessa, jossa ne eivät haluaisi osallistua toisten kriiseihin. Viittaan tällä siis siihen, että jäsenvaltioiden tulee yhdessä päättää hyökkäyksen olemassaolosta, ja mikäli joku jäsenvaltio haluaisi estää veloitteensa osallistua keskinäiseen avunantoon, se voisi estää yksimielisen päätöksenteon antamalla niin sanotun ”ei” -äänän asiasta keskusteltaessa. Tässä rakennelmassa piilee SEU 42(7) artiklasta ja Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksentekojärjestelmästä löytyvä jäsenvaltioiden suvereniteettiuloke.

Mikäli jäsenvaltiot ovat kuitenkin yksimielisiä hyökkäyksen olemassaolosta ja tapahtumisesta, jäävät varsinaiset toimenpiteet eli auttamisen keinot jäsenvaltioiden itsensä päätettäväksi, eikä tässä prosessissa EU:lla instituutiona ole enää toimivaltaa²⁴⁰. Prosessi varsinaisista toimenpiteistä perustuu siis kahdenvälisyydelle²⁴¹.

Ramiro Troitiño ja muut kirjoittavat artikkelissaan unelman hyvin yhtenäisestä Euroopasta ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla olevan lähempänä kuin koskaan alan integraation syvenemisen myötä, jos muun muassa päätöksenteossa siirryttäisiin käyttämään entistä enemmän määräenemmistöpäätöksiin perustuvaa päätöksentekoa. Heidän teesinsä artikkelissa on se, että näin EU:sta tulisi vahvempi toimija globaalilla areenalla, sillä se voisi näyttää ulospäin olevansa yhtenäinen valtioiden liittouma, joka on halukas puolustamaan eurooppalaisia arvoja kansainvälisellä näyttämöllä.²⁴² Ajatus yhtenäisestä Euroopasta epävarmuuden maailmassa on eittämättä hieno aie ja tavoite. Näiden unelmien tavoittelussa EU:n tulee kuitenkin kunnioittaa myös muita arvoja, joita perussopimukseen on kirjattu. Yksi näistä on tätä tutkielmaa läpileikannut jäsenvaltioiden

²⁴⁰ Sari, 2019, s. 433–434.

²⁴¹ Council of the European Union, 2015, s. 6.

²⁴² Ramiro Troitiño ja muut, 2020, s. 229.

suvereenisuuden kunnioittaminen. Esimerkiksi päätöksentekojärjestelmän tehostamisajattelussa ei tule unohtaa tätä näkökulmaa, vaikka sillä voisikin olla vaikutuksia päätöksentekoprosessin nopeuteen ja EU:n kykyyn tehdä ketteriä päätöksiä nopeasti muuttuvassa epävarmuuden maailmassa.

5 Johtopäätökset ja pohdinta

Tämän tutkielman tarkoituksena oli tarkastella SEU 42(7) artiklan mukaisesta turvatakuujärjestelmästä löytyviä suvereniteettiulottuvuuksia jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuden muodostaessa oikeudellisen raamin aiheen tarkastelulle. Tutkimusaihe on siinä mielessä ajankohtainen, että Euroopan turvallisuusympäristö muuttui radikaalisti helmikuussa 2022 Venäjän hyökättyä sotilaallisesti Ukrainaan ja tämä on aiheuttanut toimenpiteitä Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Toimia unionin turvallisuuden edistämiseksi ja maailmanpoliittisen vaikutusvallan parantamiseksi oli ollut käynnissä jo ennen Ukrainan sota, mutta hyökkäys on vauhdittanut entisestään EU:n tavoitteiden edistämistä. Näihin tavoitteisiin on lukeutunut monen muun asian lisäksi Euroopan omaan turvallisuuteen ja puolustukseen panostaminen sen omia mekanismeja hyödyntäen.

Euroopan unionin toiminta perustuu integraatiolle eli yhdentymiselle. Alun perin EU:n juuret ovat olleet talousyhteistyössä kehittyen siitä hiljalleen kohti poliittista yhteistyötä talousyhteistyön ohelle²⁴³. Integraatiotavoite on kirjattu EU:n perussopimukseen ja sen tarkoituksena on muodostaa Euroopan unionista sellainen Euroopan kansojen välinen liitto, joka ajaa kansojen välistä yhteistä etua ja hyvinvointia monella alalla. Tämä yhteisten etujen ajaminen edellyttää yhteisön sisällä vallitsevien sääntöjen harmonisointia, jotta kehitys unionin eri alueilla kulkisi samaan suuntaan. Integraatio tarkoittaa vääjäämättä unioniin kuuluvien maiden täydellisen itsemääräämisoikeuden kaventumista, vaikka perussopimukseen kirjatut oikeusperiaatteet myös tunnustavat jäsenmaiden kansallisia piirteitä ja valtiosääntöjen rakenteita.

Euroopan turvallisuusympäristön muuttuessa EU:lla on korostunut kannustin tehdä panostuksia omaan turvallisuus- ja puolustusalan toimintaan. Vuonna 2016 julkaistiin muun muassa Euroopan globaalistrategia ja Euroopan parlamentin päätöslauselma Euroopan puolustusunionista, jotka olivat askeleita kohti tiiviimpää yhteistyötä EU:n

²⁴³ Raitio & Tuominen, 2020, s. 3–12; Ojanen, 2016, s. 9–15.

turvallisuuden ja puolustuksen alalla. Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittista yhteistyötä tiivistävää politiikkaa on nähtävillä edelleen 2020-luvulla, kun EU:n poliittiset päättäjät ovat reagoineet muuttuneeseen strategiseen ympäristöön. Vuoden 2022 keväällä julkaistun poliittisesti ohjailevan asiakirjan, EU:n strategisen kompassin mukaan unioni jatkaa edelleen työtään strategisen autonomian vahvistamiseksi ja puolustusalan toimintojen kehittämiseksi. Näihin tavoitteisiin kuuluu myös EU:n turvatakuujärjestelmään panostaminen sekä sen edelleenkehittäminen ja vahvistaminen.

5.1 Tutkimustulosten yhteenveto

Tutkimukseni ydintehtävänä oli systematisoida ja selvittää, millaisia suvereniteettiulottuvuuksia EU:n SEU 42(7) artiklan mukaisesta turvatakuujärjestelmästä löytyy jäsenvaltioiden näkökulmasta tarkasteltuna. Aivan ensimmäisenä tuon esille havaintoni aiheen ympärillä vallitsevasta systematiikasta. Tutkimusta tehdessäni havaitsin, että SEU 42(7) artiklan keskinäisen avunannon järjestelmässä jäsenvaltioiden suvereniteettia vahvistavia piirteitä on löydettävissä kolmessa kategoriassa. Nämä kategoriat ovat: 1) SEU 42(7) artiklan tulkinnan myötä havaittavissa oleva suvereniteetti; 2) EU:n toimivaltaa tarkastelemalla löytyvä suvereniteetti; 3) EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekojärjestelmää tarkastelemalla löytyvä suvereniteetti.

Jokaisen kategorian sisältä löytyy tekijöitä, niin sanottuja ”porsaanreikiä”, jotka vahvistavat jäsenvaltioiden suvereniteettia. Nähdäkseni nämä tutkimuksessani löytyneet oikeusjärjestyksen aukot ovat sellaisia, joihin jäsenvaltiot voisivat periaatteessa vedota halutessaan pitää kiinni siitä itsemääräämisoikeudesta, jonka perussopimukset sallivat. Pidän itse tämän luokittelun hahmottelua jo yhtenä tutkimustuloksena, sillä se systematisoi turvatakuujärjestelmän suvereniteettiulottuvuuksia jäsenvaltioiden näkökulmasta tarkasteltuna. Varsinaiset suvereniteettiperustelut, jotka ovat näitä EU:n oikeusjärjestyksestä löytyviä ”porsaanreikiä”, voidaan löytää vasta tämän kategoriahahmottelun jälkeen.

Käsittelin luvussa kolme EU:n turvatakuujärjestelmää ja tarkastelin lähemmin SEU 42(7) artiklan tavoitteita. Artiklan sanamuodosta tulevan avunantoon velvoittavan luonteen vuoksi jäsenvaltioiden täysinäinen oikeus päättää itse osallistumisestaan avunantoon ka-ventuu ja tällä taas on vaikutuksia yleisesti jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuteen unionin sisällä. Tutkimuksessani tarkastelin SEU 42(7) artiklassa julistetun keskinäisen avunannon soveltamisalaa, sillä artiklan soveltamisalan laajuudella on vaikutusta siihen, millaisena jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeus EU:n turvatakuujärjestelmässä näyttäytyy. Kyse on toisin sanoen siitä, että mitä laajemmin artiklan soveltamisala tulkitaan, sitä kapeammaksi käyvät jäsenvaltioiden mahdollisuudet kieltäytyä avun antamisesta tai päättää avunannon keinoista tai volyyymista. Syynä tälle on se, että tulkittaessa artiklaa laajan käsityksen mukaan, hyvin monentyyppinen aseellinen hyökkäys tai aggressio lu-keutuisi soveltamisalan alle ja näin sopimus velvoittaisi muita jäsenvaltioita antamaan apua.

SEU 42(7) artiklaa tulkittaessa voidaan arvioida, millainen hyökkäys velvoittaa keskinäiseen avunantoon (activation threshold) ja millä keinoin ja missä määrin muut jäsenvaltiot ovat velvollisia auttamaan apua pyytäneitä valtiota (the scope of mutual assistance). Artiklaa tulkitsemalla osoittautui selkeäksi, että aseellisena hyökkäyksenä on pidettävä ainakin niin sanottua traditionaalista sotaa eli toisen suvereenin valtion alueelle tunkeutumista aseellisin keinoin. Toisaalta unionilla on olemassa niin sanottu ”ennakkotapaus” siitä, että artikla voidaan aktivoida myös terrori-iskujen kaltaisten aseellisten hyökkäysten myötä. Epäkonventionaalisten vaikuttamiskeinojen suhteen SEU 42(7) artiklan soveltamisala on hieman epäselvempi. Mikäli hybridivaikuttamisella tai kybertoiminnalla voisi teoriassa aiheutua tai reaali maailmassa aiheutuisi fyysistä vahinkoa hyökkäyksen koh-teena olevaan yhteiskuntaan, voisi se periaatteessa ylittää aseellisen hyökkäyksen tai ag-gression soveltamisalan kynnyksen. Mikäli hybridivaikuttamisen keinot jäävät esimer-kiksi informaatiovaikuttamiseen, ei se nähdäkseni ylitä aseellisena hyökkäyksenä tai ag-gressiona pidettävän toiminnan kynnystä, eikä siten velvoita muita keskinäiseen avunan-toon.

SEU 42(7) artikla itsessään ei määrittele tarkemmin keskinäisen avunannon klausuulin keinovalikoimaa muiden jäsenvaltioiden avunannon osalta. Artiklassa määrätään vain, että apua on annettava kaikin käytettävissään olevin keinoin. Erilaisten artiklaan kohdistuvien tulkinta-arvioiden perusteella keinot voisivat olla joko sotilaallisia tai ei-sotilaallisia. Irlannin klausuuliksi kutsutun poikkeuslausekkeen myötä perinteisesti neutraaleina pysyneet jäsenvaltiot voisivat periaatteessa vedota tähän oikeuteen ja kieltäytyä avun antamisesta. Eräissä arvioinnissa on kuitenkin katsottu, että mikäli avun antaminen ei vaarantaisi neutraalien jäsenvaltioiden puolueettomuutta, ei keskinäisestä avunannosta käytännössä voisi kieltäytyä. Eurooppa-neuvosto on toisaalta antanut päätelmissään lausunnon, jonka perusteella jokainen jäsenvaltio voisi itse määritellä antamansa avun luonteen. Eli toisin sanoen sen jälkeen, kun päätös SEU 42(7) artiklan mukaisen aseellisen hyökkäyksen tapahtumisesta on jäsenvaltioiden kesken tehty, olisi toimien määrittely kahdenkeskistä apua pyytävän ja apua antavan jäsenvaltion välillä.

Periaatteessa jäsenvaltioiden mahdollisimman laajan itsemääräämisoikeuden näkökulmasta on jopa hyödyllistä, että artiklan soveltamisala aktivointikynnyksen osalta on epäselvä. Tämä mahdollistaa kapean tulkinnan artiklan soveltamisalan osalta, sillä artiklan sanamuoto viittaa vain aseelliseen hyökkäykseen tai aggressioon ja näin ollen sellaisen aggression ulkopuolinen toiminta ei velvoittaisi muita jäsenvaltioita osallistumaan avunantoon. Keinovalikoiman suhteen artiklan jäsentymättömyys on niin ikään eduksi jäsenvaltioiden vetäytymismahdollisuuksia ajatellen. Mikäli artiklaa toimeenpantaessa tulkinnallinen arvio kääntyy tukemaan jäsenvaltioiden oikeutta päättää kahdenkeskisesti avun antamisen luonteesta, on tällä merkittävä vaikutus jäsenvaltioiden suvereniteetin kannalta. Tulkinnalla olisi samalla vaikutusta myös apua antavien jäsenvaltioiden mahdollisuuksiin päättää omaan kansalliseen turvallisuuteen vaikuttavista ratkaisuistaan.

Luku neljä käsitteli EU:n ja jäsenvaltioiden välistä toimivaltaa sekä EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan päätöksentekojärjestelmää. Pääsäännön mukaan toimivalta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla sekä sen alle kuuluvalla turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla on unionilla. Tämä sääntö kaventaa jäsenvaltioille jäävää toimivaltaa, kun

EU tekee ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä päätöksiä. SEU 4(2) artiklassa on kuitenkin lauseke kansallista turvallisuutta koskien ja artiklan mukaan kansallinen turvallisuus kuuluu yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulle. Toimivaltakysymyksiin liittyen selvitin tutkielmassani, voisiko kansallinen turvallisuus toimia eräänlaisena jäsenvaltioiden suvereniteettia vahvistavana elementtinä EU:n turvatakuujärjestelmässä. Konfliktiin osallistuminen on omiaan vaarantamaan valtion kansallisen turvallisuuden ja nähdäkseni SEU 4(2) artiklaan vetoamalla jäsenvaltioilla voisi olla mahdollisuus kieltäytyä SEU 42(7) artiklan mukaisesta keskinäisestä avunannosta.

Tiiviisti kerrottuna kansallinen turvallisuus tarkoittaa valtion vastuulle kuuluvaa velvollisuutta tai oikeutta huolehtia kansallisvaltion muodostavan alueen kollektiivisesta olemassaolosta. Aikaisempi kansallisen turvallisuuden ympärille piirtynyt keskustelu ja ratkaisutoiminta on käsitelty kansallista turvallisuutta yksilöiden perusoikeudellisia vapauksia rajoittavasta näkökulmasta. Tämän vuoksi arviointini tutkimuksessani jäsenvaltioiden mahdollisuutta vedota kansalliseen turvallisuuteen hypoteettisesti ja peilaten tilannetta niihin raameihin, jotka aiheen ympärille olivat jo muodostuneet.

Vaikka kansallinen turvallisuus kuuluukin pääsäännön mukaan yksinomaan jäsenvaltioiden vastuulle, ei sen alue ole osoittautunut täysin koskemattomaksi. Esimerkiksi EUT:n oikeuskäytännön perusteella jäsenvaltioiden on näytettävä tarve suojella kansallista turvallisuutta todeksi, jos se perustelee joitakin toimintoja kansallisella turvallisuudella. Jäsenvaltiot eivät voi myöskään itsenäisesti määritellä kansallisen turvallisuuden soveltamisalan ulottuvuuksia, vaan EUT:n tulkinnan mukaan soveltamisalan rajojen määrittelyn täytyy olla unionilähtöistä. Lisäksi esimerkiksi suomalaisessa lainvalmisteluaineistossa todetaan, että vaikka unionilla ei ole toimivaltaa kansallisen turvallisuuden alueella, ei toimivallan alue, eikä artiklan sisältö ole kuitenkaan unionin vaikutuksilta täysin suojassa.

Tästä huolimatta katson SEU 4(2) artiklan muodostavan aukon unionin oikeusjärjestykseen turvatakuujärjestelmää arvioitaessa. Nähdäkseni jäsenvaltiot voisivat siis perussopimukseen kirjattuun oikeuteen vedoten vetäytyä tai kieltäytyä keskinäisen avunannon

mukaisista velvollisuuksista, halunaan siis suojata ensi sijassa oman valtion turvallisuutta. Selvitin tutkielmassa kansallisen turvallisuuden käsitteen määritelmää, ja sillä oli paljon yhteyksiä sellaisiin asioihin, jotka voisivat vaarantua toisten konflikteihin osallistumalla eskalaatiovaaran vuoksi. Tähän syyhyn perustuva argumentointi olisi kuitenkin ennennäkemätön tapa unionin oikeusjärjestyksen sisällä ja tuottaisi uudenlaisen näkökulman kansallisen turvallisuuden oikeusnormin tulkintaan ja vetoamiseen itseensä, sekä loisi tietysti suhteellisen luovan tavan pyrkiä joko vetäytymään EU:n turvatakuujärjestelmän velvoitteista tai ainakin antaisi perusteen suorittaa avunantoa kevyemmin.

SEU 4(2) artiklan mukaisella kansallisella turvallisuudella on siis mahdollisuus toimia jäsenvaltioiden suvereniteettia vahvistavana elementtinä. Artiklaan vedottaessa ei tule kuitenkaan unohtaa SEU 4(2) artiklan soveltamiseen aikaisemmin liittynyttä tulkinnallista epävarmuutta. Ainakin aikaisemman unionin oikeuskäytännön perusteella kansalliseen turvallisuuteen vetoamisen hyväksyttävyyttä arvioidaan viimesijassa unionitasoisesti EU:n toimielimissä tai tuomioistuimissa.

Päätöksenteko EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tapahtuu pääsäännön mukaan yksimielisyysvaatimusta noudattaen. Tämä yksimielisyysvaatimus on omiaan lisäämään jäsenvaltioiden suvereniteettia, sillä jokaisella jäsenvaltiolla on käytettävissään veto-oikeus, jolla ne voivat halutessaan estää tai hidastaa päätöksentekoa. Yksimielisyysvaatimuksen mukanaan tuomasta veto-oikeudesta hyötyvät ennen kaikkea pienemmät jäsenvaltiot ja ne saavatkin järjestelmän ominaisuuksien myötä suhteellisesti merkittävää etua verrattuna määräenemmistöpäätöksentekoon. Määräenemmistöpäätöksentekoa hyödyntävissä päätöksissä muutaman jäsenvaltion vastustus ei lähtökohtaisesti vielä kaada päätöksen läpiviemistä. Toki myös määräenemmistöllä tehtävissä päätöksissä jäsenvaltiot voivat vaikuttaa päätöksentekoon, mutta nimensä mukaisesti enemmistön mielipide ratkaisee. Määräenemmistöpäätöksenteon mallilla on negatiivisia vaikutuksia erityisesti pienten jäsenvaltioiden suvereniteetin kannalta.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaan joitain päätöksiä myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla voidaan kuitenkin tehdä määräenemmistöisesti. Malli on lisäksi sopimuksen perusteella mahdollista ulottaa koskemaan päätöksentekoa ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla nykyistä laaja-alaisemmin. Koska yksimielisyysvaatimus saattaa joissain tapauksissa hidastaa EU:n päätöksentekoa, on julkisessa keskustelussa alettu puhua yksimielisyysvaatimuksesta luopumisesta ja määräenemmistöpäätöksentekoprosessin valjastamisesta laajempaan käyttöön. Esittämieni tulkintojen mukaan tämänkaltainen suuntaus olisi perussopimusten vastainen ja vaikuttaisi osittain myös jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuteen keskinäisen avunannon klausuulin aktivoinnin kohdalla.

Niillä päätöksillä, joilla on merkitystä sotilaallisesti tai puolustuksen alalla, ei SEU 31(4) artiklan mukaan voida siirtyä käyttämään määräenemmistöistä päätöksentekoa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Tämä määräys tarkoittaa luvussa 4.5 esittämäni mukaan sitä, että päätöksenteossa, jolla on yhteys sotilaallisesti tai puolustuksellisesti merkitykselliseen toimintaan, ei voida siirtyä edes ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan poikkeussääntöjen avulla määräenemmistöiseen päätöksentekoon, vaan alalla tulee tehdä vain yksimielisiä päätöksiä. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksentekojärjestelmän yhteys keskinäisen avunannon klausuuliin piilee siinä, että SEU-sopimuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee kuulla muita jäsenvaltioita Eurooppa-neuvostossa tai neuvostossa, ennen kuin ne toteuttavat kansainvälisiä toimia tai tekevät sitoumuksia, jotka voivat vaikuttaa unionin etuihin.

Kuuleminen tehdään sen vuoksi, että EU voisi saavuttaa yhtenäisen lähestymistavan kaikissa yleisesti kiinnostavissa ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksissä. Jos keskinäisen avunannon klausuulin toimeenpanoon liittyvissä kysymyksissä jäsenvaltiot asettuvat tukemaan eriäviä näkemyksiä, tulee niiden neuvotella asiasta yhteisen lähestymistavan saavuttamiseksi. Näiden neuvottelujen tulosten täytyy syntyä yksimielisesti, sillä kysymyksessä olisi silloin merkittävä unionin etuihin vaikuttava päätös, jolla on lisäksi merkitystä sotilaallisesti tai puolustuksellisesti. Tässä tapauksessa kyse olisi siitä päätöksestä, voidaanko tapahtuneen hyökkäyksen katsoa lukeutuvan SEU 42(7) artiklan

soveltamisalan alle, eli onko kyseisessä artiklassa tarkoitettua sotilaallista hyökkäystä tai aggressiota tapahtunut vai ei. Tämä edellä kerrottu rakennelma muodostaa näkemysteni mukaan yhteyden EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksentekojärjestelmän ja keskinäisen avunannon klausuulin välille. Koska perussopimusten mukaan päätökset tämänkaltaisissa asioissa olisi tehtävä yksimielisesti, muodostaa SEU 31(4) artikla tärkeän elementin jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuteen EU:n turvatakuujärjestelmässä.

5.2 Pohdinta

Jäsenvaltioiden suvereniteetin ollessa kantava teema läpi tutkielman, nousi tutkimuksessa esille EU:n turvatakuujärjestelmään liittyviä jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeutta lisääviä piirteitä. Tämänhetkisen EU:n oikeusjärjestyksen valossa tällä systematisoinnilla on nähdäkseni merkittävä vaikutus siltä osin, mikäli unionin jäsenet haluavat pitää kiinni heille osoitetuista oikeuksista ja omasta määräysvallastaan. EU:n tulee kuitenkin kunnioittaa oikeusjärjestyksensä perusteella jäsenvaltioidensa ominaispiirteitä, vaikka jäsenvaltiot ovatkin valinneet liittyä valtioiden muodostamaan yhteisöön, jonka tarkoituksena on kasvattaa alueen hyvinvointia harmonisoimalla yhteisiä sääntöjä.

EU:n turvatakakuiden vähäisen aktivoinnin vuoksi ovat artiklan todelliset velvoitteet vielä suhteellisen tuntemattomia. Artikla itsessään ei määrittele kovinkaan tarkasti sitä, 1) millainen hyökkäys tositalanteessa velvoittaa muut jäsenvaltiot keskinäiseen avunantoon 2) millaista apua muiden jäsenvaltioiden odotetaan antavan hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle jäsenvaltiolle. Kuten olen jo pääluvuissa argumentoinut, on tämä jäsenymättömyys periaatteessa jäsenvaltioiden suvereniteetin kannalta positiivinen asia, sillä se mahdollistaa keskinäisen avunannon velvoitteista vapauttavaa soveltamista. Toisaalta järjestelmän ennalta-arvattavuuden kannalta tarkemmat raamit voisivat olla tarpeellisia, mutta se vaatisi muutoksia perussopimukseen.

Unionin politiikassa jo pidemmän aikaa vallinnut toiminta vaikuttaa olevan integraatiomyönteistä, joten mahdollisten muutosten myötä jäsenvaltioiden päätäntävalta tällä

politiikan alalla saattaisi kaventua. Mikäli muutoksia perussopimukseen EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehdään, tulisi niissä kunnioittaa EU:n muodostavien valtioiden oikeutta määrätä tietyssä määrin omista asioistaan. Jatkotutkimusaiheena aihepiirin tutkimusta voisi laajentaa esimerkiksi suvereniteetin ja SEUT 222 artiklan väliseen suhteeseen ja näiden järjestelmien väliseen vertailuun suvereniteetin kannalta. Lisäksi jatkotutkimuksessa voisi vertailla EU:n turvatakuu- ja solidaarisuusjärjestelmän ja Naton turvatakuiden eroja tai yhtäläisyyksiä ja jäsenten oikeutta vaikuttaa siihen apuun, jota ne ovat velvoitettuja antamaan. Tutkimuksessa voisi vertailla esimerkiksi tilanteita, joissa EU:n turvatakuu- tai solidaarisuuslauseke olisi paremmin hyödynnettävissä verrattuna Naton järjestelmään.

Olen tutkielmassani maininnut muutamaan otteeseen epävarmuuden maailmasta. Sodat, väkivaltaiset ääriliikkeet, yhteiskunnan polarisaatio, tartuntataudit ja ilmastonmuutos värittävät sitä ympäristöä, jossa elämme. Seitsemän vuosikymmenen ajan EU:lla on ollut vahva rooli vakauden tuojana sekä eurooppalaisten arvojen ylläpitäjänä. Euroopan yhdentymisen eli integraation on lähentänyt EU:n jäsenvaltioiden sääntöpohjaa pyrkien luomaan EU:sta alueen, joka noudattaa yhteisesti sovittuja pelisääntöjä ja joka nojaa SEU 2 artiklassa luetellulle arvopohjalle eli ihmisarvon kunnioitukselle, vapaudelle, tasa-arvolle, oikeusvaltioperiaatteelle ja yhteisvastuulle vain muutamia mainitakseni. Epävarmuuden vallitessa tai ehkä juuri siitä johtuen unioni on kuitenkin historiansa aikana kohdannut haasteita, jotka ovat olleet omiaan nakertamaan EU:n vaikutusvaltaa kansainvälisenä toimijana. EU:lla on ollut haasteita yhtenäisyyden saavuttamisessa joissain poliittisissa päätöksissä, minkä vuoksi unionissakin on käyty keskustelua siitä, että päätöksentekoprosessia pitäisi saada nopeutettua ja yhtenäisyyttä muutenkin vahvistettua.

Sodan kasvojen edessä Euroopan unioni tuntuu toimivan yhtenäisemmin kuin koskaan ennen. Tälle on varmasti tarvetta, jotta EU voisi omalta osaltaan vaikuttaa tähän maailmanpoliittiseen tilanteeseen, joka on meneillään tätä tutkielmaa kirjoittaessa. EU:n tulevaisuuskonferenssin loppupäätelmissä ehdotettiin perussopimusten avaamista, jotta sopimusteksteihin voitaisiin tehdä muutoksia. Erityisesti perussopimuksissa haluttaisiin

tehdä muutoksia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yksimielisyysvaatimukseen muuttaen päätöksentekomalli määräenemmistöllä toimivaksi²⁴⁴. Kuten olen tuonut tutkielmassani esille, ei määräenemmistöpäätöksentekomalliin siirtyminen onnistu tämänhetkisten perussopimusten valossa. Malliin siirtyminen vaatisi siis perussopimukseen tehtäviä muutoksia. Tulevaisuuskonferenssin päätteeksi kolmetoista EU-maata allekirjoitti yhteisen kannanoton perussopimusten avaamisen vastustamiseksi²⁴⁵.

On totta, että pienempien EU:n jäsenvaltioiden mahdollisuudet vaikuttaa unionin päätöksentekoon kaventuvat, jos perussopimukseen kajotaan ja päätöksentekomallia muutetaan. Sodan paluu Eurooppaan ja geopoliittinen kilpailu osoittavat kuitenkin maailman olevan jonkinlaisessa murroksessa. Helsingin sanomissa olleessa mielipidekirjoituksessa kirjoittajat esittävät, ettei EU:ta ole rakennettu sellaista maailmaa varten, jollaiseksi se on muuttanut Venäjän hyökkäyksen jälkeen²⁴⁶. Uudenlainen maailma tarvitsee kovempaa politiikkaa pehmeistä arvoista kiinnipitämisen vuoksi. Olen vastannut tutkimuskysymykseen tämänhetkisten EU:n perussopimusten valossa. Tällä hetkellä perussopimukset sisältävät tutkimuksessa esittämieni argumenttien perusteella elementtejä, jotka sallivat jäsenvaltioille oikeuksia päättää suvereenin valtion asioista EU:n sisällä, vaikka yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja sen eri osa-alueita kehitetäänkin. Olen nimittänyt näitä elementtejä ”porsaanrei’iksi” ja mielestäni ne EU:n oikeusjärjestyksen puolesta jäsenvaltioille oikeutetusti kuuluvat.

Mikäli perussopimukset avataan ja niihin tehdään muutoksia, jää nähtäväksi, millä tavoin ne huomioivat EU:n jäsenvaltioiden erityispiirteitä ja valtiosääntöisiä rakenteita. Perussopimuksia kehitettäessä vaakakupissa painaa EU:n kunnioitus sen omia jäseniään kohtaan ja toisaalta taas kamppailu EU:n roolista maailmanlaajuisesti. Ikuinen taistelu hegemoniasta.

²⁴⁴ Conference on the Future of Europe, 2022, s. 64.

²⁴⁵ Government Offices of Sweden, 2022.

²⁴⁶ Eboreime ja muut, 2022.

Lähteet

Kirjallisuus

- Aarnio, A. (1988). *Laintulkinnan teoria*. WSOY.
- Agnew, J. (2005). *Hegemony: The New Shape of Global Power*. Temple University Press.
- Anghel, S. E. & Cirlig, C-C. (2016). *Activation of Article 42(7) TEU: France's request for assistance and Member States' responses*. European Parliamentary Research Service. Noudettu 22.4.2022 osoitteesta [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581408/EPRS_BRI\(2016\)581408_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581408/EPRS_BRI(2016)581408_EN.pdf)
- Anghel, S., Immenkamp, B., Lazarou, E., Saulnier, J. L. & Wilson, A. B. (2020). *On the path to strategic autonomy. The EU in an evolving geopolitical environment*. European Parliamentary Research Service. Noudettu 27.6.2022 osoitteesta [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU\(2020\)652096_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU(2020)652096_EN.pdf)
- Anton, S. & Bogzeanu, C. (2015). A Comparative Analysis of Mutual Defence and Collective Defence Clauses. *Strategic Impact*, no. 4(57)/2015, 7–17. Noudettu 27.6.2022 osoitteesta <https://cssas.unap.ro/en/periodicals.htm>
- Bassot, E. (2019). *Unlocking the potential of the EU Treaties. An article-by-article analysis of the scope for action*. European Parliamentary Research Service. Noudettu 12.1.2022 osoitteesta [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/630353/EPRS_STU\(2019\)630353_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/630353/EPRS_STU(2019)630353_EN.pdf)
- Biscop, S. (2016). The European Union and Mutual Assistance: More than Defence. *The International Spectator*, 51(2), 119–125. <https://doi.org/10.1080/03932729.2016.1181453>
- Blanke, H.-J. (2013). Article 4 [The Relations Between the EU and the Member States]. Teoksessa: H.-J. Blanke & S. Mangiameli (toim.), *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary* (s. 185–253). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-31706-4>
- Boddens Hosang, J. F. R. & Ducheine, P. A. L. (2020). Implementing Article 42.7 of the Treaty on European Union: Legal Foundations for Mutual Defence in the Face of

- Modern Threats. *Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper*, 2020-71, 1–23. Noudettu 4.7.2022 osoitteesta https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3748392
- Böttner, R. & Wessel, R. A. (2013). Article 31 [Procedures for the Adoption of CFSP Decisions]. Teoksessa: H.-J. Blanke & S. Mangiameli (toim.), *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary* (s. 1051–1075). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-31706-4>
- Cambridge Dictionary. (2022). *Nation*. Noudettu 14.4.2022 osoitteesta <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/nation>
- Cambridge Dictionary. (2022). *National*. Noudettu 14.4.2022 osoitteesta <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/national>
- Cambridge Dictionary. (2022). *Security*. Noudettu 14.4.2022 osoitteesta <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/security>
- Cambridge Dictionary. (2022). *Sovereignty*. Noudettu 28.5.2022 osoitteesta <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/sovereignty>.
- Cini, M. & Verdun, A. (2018). The implications of Brexit for the future of Europe. Teoksessa B. Martill & U. Staiger (toim.), *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe* (s. 65–71). UCL Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt20krxf8>
- Conference on the Future of Europe. (2022). *Conference on the Future of Europe. Report on the Final Outcome*. Noudettu 25.5.2022 osoitteesta <https://futureu.europa.eu/pages/reporting?locale=en>
- Council of the European Union. (2017, 13. marraskuuta). *Defence cooperation: 23 member states sign joint notification on the Permanent Structured Cooperation (PESCO)*. Noudettu 6.3.2022 osoitteesta <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/13/defence-cooperation-23-member-states-sign-joint-notification-on-pesco/>
- Council of the European Union. (2022a). *Timeline: EU cooperation on security and defence*. Noudettu 16.2.2022 osoitteesta <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-security/defence-security-timeline/>

- Council of the European Union. (2022b). *EU cooperation on security and defence*. Noudettu 6.3.2022 osoitteesta <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-security/>
- Craig, P. (2016). EU Competences. Teoksessa D. Patterson & A. Södersten (toim.), *A Companion to European Union Law and International Law* (s. 83–94). Wiley-Blackwell.
- Demertzis, M., Sapir, A., & Wolff, G. B. (2018). Europe in a New World Order. *Wirtschaftsdienst*, 98, 24–30. <https://doi.org/10.1007/s10273-018-2273-z>
- Di Federico, G. (2019). The Potential of Article 4(2) TEU in the Solution of Constitutional Clashes Based on Alleged Violations of National Identity and the Quest for Adequate (Judicial) Standards. *European Public Law*, 25(3), 347–380. Noudettu 27.6.2022 osoitteesta <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Public+Law/25.3/EURO2019021>
- Diener, A. & Hagen, J. (2011). Geopolitics of the Kaliningrad Exclave and Enclave: Russian and EU Perspectives. *Eurasian Geography and Economics*, 52(4), 567–592. <https://doi.org/10.2747/1539-7216.52.4.567>
- Eboreime, A., de Vries, C. & Sukselainen, K. (2022, 26. toukokuuta). Suomen tulisi olla valmis muuttamaan EU:n perussopimuksia. [mielipidekirjoitus]. *Helsingin sanomat*. Noudettu 3.6.2022 osoitteesta <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000008839154.html?share=b9567408b9670e7e0a3e9a8e32779be7>
- EEAS. (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. European External Action Service. Noudettu 4.7.2022 osoitteesta https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf
- EEAS. (2021a, 16. marraskuuta). *Permanent Structured Cooperation (PESCO) – factsheet*. European External Action Service. Noudettu 6.3.2022 osoitteesta: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20\(PESCO\)%20-%20Factsheet](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20(PESCO)%20-%20Factsheet).
- EEAS. (2021b, 15. marraskuuta). *A Strategic Compass for the EU*. European External Action Service. Noudettu 30.1.2022 osoitteesta: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89047/towards-strategic-compass_en

- EEAS. (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence*. European External Action Service. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf
- Emmott, R. & Koutantou, A. (2017, 18. kesäkuuta). Greece blocks EU statement on China human rights at U.N. *Reuters*. Noudettu 24.3.2022 osoitteesta: <https://www.reuters.com/article/us-eu-un-rights-idUSKBN1990FP>
- EPRS. (2021). *The European Union's 'Strategic Compass' process*. European Parliamentary Research Service. Noudettu 30.1.2022 osoitteesta https://www.europarl.europa.eu/EPRS/graphs/EPRS_Strategic_Compass_final.pdf
- EU:n neuvosto. (2020, 20. marraskuuta). *Puolustusministerien videoneuvottelu, 20. marraskuuta 2020*. Noudettu 30.1.2022 osoitteesta: <https://www.consilium.europa.eu/fi/meetings/fac/2020/11/20/>
- EU:n neuvosto. (2021). *Määräenemmistö*. Noudettu 24.3.2022 osoitteesta: <https://www.consilium.europa.eu/fi/council-eu/voting-system/qualified-majority/>
- Eu2020.de, Germany's Presidency of the Council of the European Union. (2020, 25. elokuuta). *Strategic Compass: Developing strategic principles*. Noudettu 30.1.2022 osoitteesta <https://www.eu2020.de/eu2020-en/news/article/eu-defense-strategic-compass-foreign-policy/2377030>
- Euroopan komissio. (2022). *EU:n toimivalta*. Noudettu 11.4.2022 osoitteesta https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_fi
- Euroopan parlamentti. (2018). *Jihadistinen terrorismi EU:ssa vuodesta 2015 alkaen*. Noudettu 15.2.2022 osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/priorities/terrorismi/20180703STO07127/jihadistinen-terrorismi-eu-ssa-vuodesta-2015-alkaen>.
- Euroopan parlamentti. (2021a). *Terrorismi EU:ssa: tilastoja vuodelta 2020*. Noudettu 15.2.2022 osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/priorities/terrorismi/20210628STO07262/terrorismi-eu-ssa-tilastoja-vuodelta-2020>.

- Eurooppatiedotus. (2021). *EU-jäsenmaat*. Noudettu 3.2.2022 osoitteesta <https://eurooppatiedotus.fi/perustietoa-eusta/eu-jasenmaat/>.
- European Commission. (2019, 27. marraskuuta). *Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme*. Noudettu 31.1.2022 osoitteesta: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_6408
- European Commission. (2022). *The European Defence Fund (EDF)*. Noudettu 7.3.2022 osoitteesta https://ec.europa.eu/defence-industry-space/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf_en
- Federal Foreign Office. (2018, 13. kesäkuuta). *Speech by Foreign Minister Heiko Maas: "Courage to Stand Up for Europe – #EuropeUnited"*. Noudettu 22.5.2022 osoitteesta <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-europe-united/2106528>
- Ferm, T. (2018). Ajankohtaista EU:n hybridiuhkien torjunnasta. *Defensor Legis*, 3/2018, 404–419.
- Fischer, M. G. & Thym, D. (2013). Article 42 [CSDP: Goals and Objectives; Mutual Defence]. Teoksessa: H.-J. Blanke & S. Mangiameli (toim.), *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary* (s. 1201–1236). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-31706-4>
- Ganesh, J. (2019, 20. helmikuuta). US shift to Asia is more than a short-term pivot. *Financial Times*. Noudettu 21.2.2022 osoitteesta <https://www.ft.com/content/1f3dab26-346c-11e9-bd3a-8b2a211d90d5>
- Government Offices of Sweden. (2022, 9. toukokuuta). *Non-paper by Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovenia, and Sweden on the outcome of and follow-up to the Conference on the Future of Europe*. Noudettu 3.6.2022 osoitteesta <https://www.government.se/information-material/2022/05/non-paper-by-bulgaria-croatia-the-czech-republic-denmark-estonia-finland-latvia-lithuania-malta-poland-romania-slovenia-and-sweden/>

- Haas, H. de, Castles, S. & Miller, M. J. (2020). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World* (6. painos). Red Globe Press.
- Healey, J. (2014). Terrorism and National Security. *Issues in Society*, 321, 1–60. The Spinney Press.
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja.
- Hirvonen, A. (2021). Oikeus käy aikaa tilassa: retki Euroopan oikeuden legitimizeettiin. *Lakimies* 3–4/2021, 314–332.
- Honko, K. (2017). Kansallinen turvallisuus, ihmisoikeusvelvoitteista poikkeaminen sekä velvoitteiden rajoittaminen Euroopan muuttuvassa turvallisuusympäristössä. *Oikeustiede – Jurisprudentia* L:2017, 5–84.
- Howorth, J. (2017). *Future of Europe: For a True European Defence Union*. Wilfried Martens Centre for European Studies. Noudettu 4.7.2022 osoitteesta <https://eu-agenda.eu/upload/publications/untitled-114672-ea.pdf>
- Iivonen, J. (2006). Yhdysvallat ja Eurooppa: samanlaiset vai erilaiset? Teoksessa T. Aarrevaara & J. Stenvall (toim.), *Kriittinen ajankuva* (s. 126–137). Tampere University Press. <https://urn.fi/urn:isbn:951-44-6835-X>
- Kaisto, J. (2005). *Lainoppi ja oikeusteoria*. Edita Publishing Oy.
- Kanat, K. B. (2018). Transatlantic Relations in the Age of Donald Trump. *Insight Turkey*, 20(3), 77–88. Noudettu 1.7.2022 osoitteesta <http://www.jstor.org/stable/26469845>
- Kanniainen, V. (2020). Suomen Nato-jäsenyys: hyöty-kustannusnäkökulma. *Tiede ja ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu N:o 78, 99–126. Suomen sotatieteellinen seura ry.
- Kennedy, P. (1988). *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. Unwin Hyman Limited.
- Kolehmainen, A. (2016). Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa T. Miettinen (toim.), *Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta* (s. 106–134). Edita Publishing Oy.

- Koskenniemi, M. (2011). *The Politics of International Law*. Hart Publishing.
- Kotanidis, S. (2020). *Passerelle clauses in the EU Treaties. Opportunities for more flexible supranational decision-making*. European Parliamentary Research Service. Noudettu 14.5.2022 osoitteesta [https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU\(2020\)659420_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU(2020)659420_EN.pdf)
- Laruelle, M. (2016). The three colors of Novorossiia, or the Russian nationalist mythmaking of the Ukrainian crisis. *Post-Soviet Affairs*, 32(1), 55–74. <https://doi.org/10.1080/1060586X.2015.1023004>
- Lehne, S. & Grabbe, H. (2017). *How Donald Trump Could Save EU Foreign Policy*. Carnegie Europe. Noudettu 19.2.2022 osoitteesta https://carnegieendowment.org/files/How_Trump_Could_Save_EU_Foreign_Policy4.pdf
- Letto-Vanamo, P. (2020). *Johdatus oikeuteen ja oikeudelliseen ajatteluun*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Li, X. & Zhang, S. (2018). Interdependent Hegemony: China's Rise Under the Emerging New World Order. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 4(2), 159–175. <https://doi.org/10.1142/S237774001850015X>
- Lonka H., Laitinen, K., Keinänen, A., Wähä, S., Huhtinen, A-M. & Paasonen, J. (2020). *Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:28. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-950-9>
- Mikkola, H. (2022). Suomen huoltovarmuus. *Finnish Foreign Policy Paper* 8, 13–15. Noudettu 11.6.2022 osoitteesta <https://www.fii.fi/julkaisu/suomi-ja-venajan-hyokkays-ukrainaan>
- MOT Oxford Dictionary of English. (n.d.). Nation. Teoksessa *MOT Kielipalvelu*. [Rajattu pääsy]. Noudettu 14.4.2022 osoitteesta https://www-sanakirja-fi.proxy.uwasa.fi/oxford_english/english-english/nation
- MOT Oxford Dictionary of English. (n.d.). National. Teoksessa *MOT Kielipalvelu*. [Rajattu pääsy]. Noudettu 14.4.2022 osoitteesta https://www-sanakirja-fi.proxy.uwasa.fi/oxford_english/english-english/national

- MOT Oxford Dictionary of English. (n.d.). Security. Teoksessa *MOT Kielipalvelu*. [Rajattu pääsy]. Noudettu 14.4.2022 osoitteesta https://www-sanakirja-fi.proxy.uwasa.fi/oxford_english/english-english/security
- Mutanen, A. & Salminen, J. (2020). Suomalaisen valtiosäännön eurooppalaistuminen – tarkastelussa valtion täysivaltaisuus, integraationormisto ja valtiosääntöinen identiteetti. *Oikeustiede – Jurisprudentia* LIII:2020, 103–201.
- Nelsen, B. F. & Stubb, A. C-G. (1998). *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration* (2. painos). Lynne Rienner Publishers.
- Nováky, N. (2017). The Invocation of the European Union’s Mutual Assistance Clause: A Call for Enforced Solidarity. *European Foreign Affairs Review*, 22(3), 357–375.
- Nuotio, K. (2022). Ukrainan sota, kehittyvä kansainvälinen rikosoikeus ja oikeusvaltiollisuuden alamäki Venäjällä. *Defensor Legis*, 1,5/2022, 312–322.
- Nye, J. S. jr. (2008). Public Diplomacy and Soft Power. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 94–109. <https://doi.org/10.1177/0002716207311699>
- Ojanen, H. (2020, 22. lokakuuta). *Hanna Ojanen Schuman-blogissa: ”Määräenemmistö-päätökset tekisivät EU:sta uskottavan ulkopolitiikassa – vai tekisivätkö sittenkään?”* Schuman-blogi. Noudettu 24.3.2022 osoitteesta <https://www.schuman-seura.fi/fi/hanna-ojanen-schuman-blogissa-maaraenemmistopaatokset-tekisivat-eusta-uskottavan-ulkopolitiikassa-vai-tekisivatko-sittenkaan/#sdfoot-note1sym>
- Ojanen, T. (2016). *EU-oikeuden perusteita* (3. uudistettu painos). Edita Publishing Oy.
- Pache, E. (2002). Europäische und nationale Identität. Integration durch Verfassungsrecht? *Deutsches Verwaltungsblatt*, 117(17), 1154–1167.
- Pernice, I. (2011). Der Schutz nationaler Identität in der Europäischen Union. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 136(2), 185–221.
- Perot, E. (2019). The art of commitments: NATO, the EU, and the interplay between law and politics within Europe’s collective defence architecture. *European Security*, 28(1), 40–65. <https://doi.org/10.1080/09662839.2019.1587746>

- Perot, E. (2022). Annex 1. France and Article 42(7) TEU: great expectations. Teoksessa: B. Deen, D. Zandee & A. Stoetman (toim.), *Uncharted and uncomfortable in European defence: The EU's mutual assistance clause of Article 42(7)* (s. 38–42). Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. Noudettu 22.4.2022 osoitteesta <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-01/uncharted-and-uncomfortable.pdf>
- Pesonen, T. (2010). Lissabonin sopimus kootusti. *Defensor Legis*, 1/2010, 98–115.
- Pesu, M., Mikkola, H. & Iso-Markku, T. (2022). Johdanto. *Finnish Foreign Policy Paper* 8, 5–6. Noudettu 11.6.2022 osoitteesta <https://www.fiia.fi/julkaisu/suomi-ja-venajan-hyokkays-ukrainaan>
- Pesu, M., Mikkola, H. & Paukkunen, S. (2022). Suomi ja Pohjois-Euroopan turvallisuus. *Finnish Foreign Policy Paper* 8, 7–8. Noudettu 11.6.2022 osoitteesta <https://www.fiia.fi/julkaisu/suomi-ja-venajan-hyokkays-ukrainaan>
- Philpott, D. (2020, 22. kesäkuuta) *Sovereignty*. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Noudettu 25.5.2022 osoitteesta <https://plato.stanford.edu/archives/fall2020/entries/sovereignty/>
- Puolustusministeriö. (2022). *Mikä on strateginen kompassi?* Noudettu 7.3.2022 osoitteesta https://www.defmin.fi/ajankohtaista/pinnalla_nyt/eu_n_strateginen_kompassi#8d4b12c6
- Raik, K. (2013, 12. syyskuuta). *EU:n ulkopolitiikan matalalento*. Poliitikasta.fi. Noudettu 27.2.2022 osoitteesta <https://politiikasta.fi/eun-ulkopolitiikan-matalalento/>
- Raitio, J. (2020). Kiista oikeusvaltion käsitteen merkityksestä ja EU:n arvopohjasta. *Hel-sinki Law Review*, 1/2020, 14–17. <https://doi.org/10.33344/vol14iss1pp14-17>
- Raitio, J. & Tuominen, T. (2020). *Euroopan unionin oikeus* (2. uudistettu painos). Alma Talent Oy.
- Ramiro Troitiño D., Kerikmäe T. & Chochia A. (2020). Foreign Affairs of the European Union: How to Become an Independent and Dominant Power in the International Arena. Teoksessa: D. Ramiro Troitiño, T. Kerikmäe, R. de la Guardia, G. Pérez Sánchez (toim.), *The EU in the 21st Century* (s. 209–230). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-38399-2_12

- Rankin, J. (2020, 21. syyskuuta). EU fails to agree on Belarus sanctions after Cyprus blocks plan. *The Guardian*. Noudettu 24.3.2022 osoitteesta <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/21/eu-fails-agree-belarus-sanctions-cyprus-blocks-plan>
- Ruutu, K. (2021). Oikeusvaltioperiaate ja kansallinen identiteetti Euroopan unionin oikeudessa Puolan oikeuslaitosta koskevien uudistusten valossa. *Defensor Legis*, 2/2021, 473–492.
- Sari, A. (2019). The Mutual Assistance Clauses of the North Atlantic and EU Treaties: The Challenge of Hybrid Threats. *Harvard National Security Journal*, 10(2), 405–460. Noudettu 11.6.2022 osoitteesta <https://harvardnsj.org/volumes/volume-10/>
- Satuli, H. (2020). *EU-perusteos* (2. uudistettu painos). Eurooppatiedotus.
- Schreer, B. (2019). Trump, NATO and the Future of Europe’s Defence. *The RUSI Journal*, 164(1), 10–17. <https://doi.org/10.1080/03071847.2019.1605011>
- Siltala, R. (2003). *Oikeustieteen tieteenteoria*. Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Smith, K. E. (2020). The European Union’s Post-Lisbon Foreign Policy Ten Years On. Teoksessa M. Westlake (toim.), *The European Union’s New Foreign Policy. The European Union in International Affairs* (s. 237–251). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-48317-3_15
- Smith, M. (2019). The European Union and the Global Arena: In Search of Post-Brexit Roles. *Politics and Governance*, 7(3), 83–92. <https://doi.org/10.17645/pag.v7i3.2133>
- Talus, K. & Penttinen, S-L. (2016). Eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet ja niiden tulkinta oikeustieteellistä opinnäytettä kirjoitettaessa. Teoksessa T. Miettinen (toim.), *Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta* (s. 222–245). Edita Publishing Oy.
- Terpan, F. (2013). Article 24 [Union Competence in CFSP]. Teoksessa: H.-J. Blanke & S. Mangiameli (toim.), *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary* (s. 911–926). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-31706-4>
- The European Convention Secretariat. (2002). *Final report of Working Group V [‘Complementary Competences’]* CONV 375/02 Rev 1 (Brussels: 4 November 2002).

Noudettu 4.7.2022 osoitteesta https://www.cvce.eu/en/obj/final_report_of_working_group_v_complementary_competences_4_november_2002-en-b852bc4e-8a2e-4bba-b403-7e983257ba61.html

The General Secretariat of the French Presidency of the Council of the European Union. (2021, 9. joulukuuta). *Message from the President*. French Presidency of the Council of the European Union. Noudettu 22.5.2022 osoitteesta <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/message-from-the-president/>

The White House. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. The United States Government. Noudettu 21.2.2022 osoitteesta <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

Tieteen termipankki: Oikeustiede. (n.d.). *Yhdyskäytävälauseke*. Noudettu 15.5.2022 osoitteesta <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:yhdysk%C3%A4yt%C3%A4v%C3%A4lauseke>

Tiilikainen, T. (2021). Liittovaltiomaisia rakenteita: EU:n vallankäytön suuntaviivoja 2030-luvulla. Teoksessa *Vahva EU. EVA Raportti 1/2021* (s. 77–84). Elinkeinoelämän valtuuskunta. Noudettu 10.12.2021 osoitteesta <https://www.eva.fi/blog/2021/08/19/vahva-eu-13-nakokulmaa-euroopan-unio-niin/>

Tsygankov, A. (2015). Vladimir Putin's last stand: the sources of Russia's Ukraine policy. *Post-Soviet Affairs*, 31(4), 279–303. <https://doi.org/10.1080/1060586X.2015.1005903>

Valtioneuvosto. (2020). *Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko*. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-876-2>

Valtioneuvosto. (2021). *Valtioneuvoston puolustusselonteko*. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:78. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-820-8>

Valtioneuvosto. (2022). *Ajankohtais selonteko turvallisuusympäristön muutoksesta*. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:18. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-772-0>

Valtioneuvoston kanslia. (2012). *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012: Valtioneuvoston selonteko*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012. Noudettu

- 4.7.2022 osoitteesta https://vnk.fi/documents/10616/622970/J0512_Suomen+turvallisuus-+ja+puolustuspolitiikka+2012.pdf/b534174a-13bc-4684-beb0-a093be30ce2a/J0512_Suomen+turvallisuus-+ja+puolustuspolitiikka+2012.pdf?version=1.0&t=1422011065000
- Valtioneuvoston kanslia. (2016). *Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-267-8>
- Valtioneuvoston kanslia. (2017). *Valtioneuvoston puolustusselonteko*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-370-5>
- Valtioneuvoston kanslia. (2019). *Informaatiovaikuttamiseen vastaaminen. Opas viestijöille*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:11. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-708-6>
- Verdun, A. (2009). Economic Growth and Global Competitiveness: From Rome to Maastricht to Lisbon. Teoksessa C. Rumford (toim.), *The Sage Handbook of European Studies* (s. 245–259). Sage Publications.
- Wesley-Smith, T., & Smith, G. (2021). Introduction: The Return of Great Power Competition. Teoksessa G. Smith & T. Wesley-Smith (toim.), *The China Alternative: Changing Regional Order in the Pacific Islands* (s. 1–40). ANU Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1h45mkn>
- Wessel, R. A. (2016). Common Foreign, Security, and Defense Policy. Teoksessa D. Patterson & A. Södersten (toim.), *A Companion to European Union Law and International Law* (s. 394–412). Wiley-Blackwell.
- Widlund, J. (2020). Kansallinen turvallisuus: vapauden ehto vai rajoitus? *Oikeus*, 49(2), 134–153.
- Widlund, J. & Paasonen, J. (2021). Kansallisen turvallisuuden käsite: oikeutta vai politiikkaa? *Edilex-sarja*, 2021/44, s. 1–20.
- Yle. (2022, 24. helmikuuta). *Presidentti Sauli Niinistö: "Nyt naamiot on riisuttu, vain sodan kylmät kasvot näkyvät" – näin Suomen johto tuomitsi Venäjän hyökkäyksen*. Noudettu 24.5.2022 osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-12331829>

Virallislähteet

COM (2016) 950 final. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelma.

COM (2018) 476 final – 2018/0254 (COD) Komission asetusehdotus Euroopan parlamentille ja neuvostolle asetukseksi Euroopan puolustusrahastosta.

Council of the European Union (2015). Outcome of the Council Meeting, Brussels, 16. ja 17. marraskuuta 2015, 14120/15.

Council of the European Union. (2016). Implementation Plan on Security and Defence, 14. marraskuuta 2016, 14392/16.

EU:n neuvoston päätelmät, 14. marraskuuta 2016, 14149/16.

Euroopan parlamentin päätöslauselma 22. marraskuuta 2016 Euroopan puolustusunionista (2016/2052(INI)). Hyväksytyt tekstit, P8_TA(2016)0435.

Eurooppa-neuvoston päätelmät, 16. joulukuuta 2021, EUCO 22/21.

Eurooppa-neuvoston päätelmät, 18. ja 19. kesäkuuta 2009, 11225/2/09.

Eurooppa-neuvoston päätelmät, 19. ja 20. joulukuuta 2013, EUCO 217/13.

Eurooppa-neuvoston päätelmät, 22. ja 23. kesäkuuta, 2017, EUCO 8/17.

Eurooppa-neuvoston päätelmät, 25. ja 26. kesäkuuta 2015, EUCO 22/15.

HaVM 19/2021 vp. Hallintovaliokunnan lausunto valtioneuvoston sisäisestä turvallisuudesta annetusta selonteosta.

HE 198/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

HE 23/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

JOIN(2016) 18 final. Euroopan komissio. Yhteinen tiedonanto parlamentille ja neuvostolle. Yhteinen kehys hybridiuhkien torjumiseksi: Euroopan unionin toimet.

JOIN(2021) 3 final. Euroopan komissio. Yhteinen tiedonanto parlamentille ja neuvostolle.

EU:n vahvemmassa panostuksesta sääntöihin perustuvaan monenvälisyyteen.

PuVL 4/2008 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 23/2008 vp)

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

UaVM 1/2021 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut

EIT tapaus Klass ja muut v. Saksa (6.9.1978).

EIT tapaus Weber ja Saravia v. Saksa (29.6.2006).

EIT tapaus Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta (18.5.2010).

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut

C-26/62, Van Gend en Loos v. Administratie der Belastingen, EU:C:1963:1.

C-6/64, Costa v. E.N.E.L., EU:C:1964:66.

C-72/83, Campus Oil Limited ja muut v. Minister for Industry and Energy ja muut, EU:C:1984:256.

C-286/90, Anklagemindigheden v. Poulsen ja Diva Navigation, EU:C:1992:453.

C-162/96, A. Racke v. Hauptzollamt Mainz, EU:C:1998:293.

C-284/05, komissio v. Suomi, EU:C:2009:778.

C-615/10 Insinööritoimisto InsTiimi, EU:C:2012:324.

C-300/11, ZZ v. Secretary of State for the Home Department, EU:C:2013:363.

C-601/15 PPU, J.N. v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, EU:C:2016:84.

C-156/21, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, EU:C:2022:97.

C-157/21, Puola v. parlamentti ja neuvosto, EU:C:2022:98.

Saksan perustuslakituomioistuin, Bundesverfassungsgericht

BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 - 2 BvE 2/08, alakohdat 1-421.

Noudettu

12.6.2022

osoitteesta

http://www.bverfg.de/e/es20090630_2bve000208en.html

YK:n yleiskokouksen päätös

YK:n yleiskokous, A/RES/3314(XXIX), 14. joulukuuta 1974. Noudettu 7.7.2022 osoitteesta

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLU->

[TION/GEN/NR0/739/16/IMG/NR073916.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/739/16/IMG/NR073916.pdf?OpenElement)

ICJ:n neuvoa-antava lausunto

ICJ Rap. 1996. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons. Kansainvälisen tuomioistuin. Neuvoa-antava lausunto. Noudettu 5.7.2022 osoitteesta <https://www.icj-cij.org/en/case/95/advisory-opinions>