

FÖRSVARsutskottets utlåtande 4/2008 rd

Regeringens proposition med förslag om godkännande av Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 april 2008 en proposition med förslag om godkännande av Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen (RP 23/2008 rd) till utrikesutskottet för beredning och beredde samtidigt de övriga fackutskotten möjlighet att lämna utlåtande i ärendet till utrikesutskottet senast den 9 maj 2008.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- politisk statssekreterare Teija Tiilikainen och enhetschef Timo Kantola, utrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Seppo Kipinoinen, äldre regeringssekreterare Marita Väänänen och planerare Axel Hagelstam, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Arno Liukko, statsrådets kansli
- professor i författningsrätt Tuomas Ojanen, Helsingfors universitet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmän bedömning av Lissabonfördraget till den del det berör försvarsutskottets ansvarsområde

I detta utlåtande koncentrerar försvarsutskottet sig på frågor om en gemensam säkerhets- och försvarspolitik och bistånds- och solidaritetsklausulen i Lissabonfördraget. Utskottet konstaterar att fördragets artiklar om vidareutveckling av säkerhets- och försvarspolitik är välkomna och förstärker unionens förmåga till krishantering. Det påminner ändå om att innehållet i vissa artiklar fortfarande är öppet. Ett fördjupat militärt krishanteringssamarbete utifrån dessa artiklar förutsätter preciserande diskussioner mellan medlemsländerna efter att Lissabonfördraget har blivit ratificerat.

Skyldighet till ömsesidigt stöd och bistånd

I Lissabonfördragets bestämmelser om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken ingår en artikel 42 (konsoliderad version av fördraget), där det i andra punkten konstateras följande: *"Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken ska omfatta den gradvisa utformningen av unionens gemensamma försvarspolitik. Den kommer att leda till ett gemensamt försvar, när Europeiska rådet med enhällighet har beslutat detta"*. Utskottet konstaterar att ett motsvarande långsiktigt mål för ett gemensamt försvar redan länge har funnits med i unionsfördraget.

Utöver detta långsiktiga mål innehåller Lissabonfördraget en ny skyldighet till ömsesidigt stöd och bistånd enligt artikel 42.7 som lyder: *"Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik. Åtagandena och samarbetet på detta område ska vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det"*.

Statssekreterare Teija Tiilikainen har undersökt denna biståndsskyldighet i sin utredning. Utskottet anser att utredningen är ett viktigt dokument då man bedömer vad biståndsskyldigheten betyder för Finland. En offentlig utredning kommer också att underlätta diskussionen betydligt.

Utskottet anser att betydelsen av biståndsskyldigheten bör analyseras ur både en politisk och en rättslig synvinkel. Enligt utskottet är den rättsliga synvinkeln ändå inte avgörande i sista hand, utan frågan ska framför allt ses som ett politiskt åtagande. Att biståndsskyldigheten har skrivits in i Lissabonfördraget är ett uttryck för solidaritet mellan medlemsländerna. Mot denna bakgrund måste det anses viktigt. Ur Finlands

synvinkel blir biståndsskyldigheten desto viktigare som vi inte är med i någon militärallians; av 27 unionsländer står sex utanför Nato.

Statssekreterare Tiilikainen framhåller i sin utredning att skyldigheten binder medlemsländerna till ömsesidigt stöd och bistånd men varken EU eller dess institutioner några befogenheter. Det kommer inte heller att inrättas någon politiskt-militär apparat för att genomföra skyldigheten. Längre fram i propositionen noteras det ändå ur rättslig synvinkel att det måste avtalas med enhällighet om genomförande av biståndsskyldigheten och de enskilda medlemsländernas roll. Utskottet menar att denna syn står i strid med den tolkningen att EUs institutioner inte skulle ha befogenheter i fråga om biståndsskyldigheten. Det påpekar att beslut om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den tillhörande gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken fattas med enhällighet. Därmed kräver ett beslut t.ex. om att aktivera biståndsskyldigheten automatiskt enhällighet i behandlingen på unionsnivå.

I förslaget till EU:s konstitutionella fördrag ingick en biståndsskyldighet (art. III-214) motsvarande den i artikel 42.7 i det aktuella Lissabonfördraget. I artikel III-214.2 i det konstitutionella fördraget konstateras det att medlemsstaterna vid ett väpnat angrepp samlas på minister-nivå och att ministrarna biträds av kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik och EU:s militära kommitté. Men enligt vad utskottet har erfarit finns det inte längre någon rättslig grund för en sådan tolkning i Lissabonfördraget.

I samband med utfrågningen av sakkunniga kom det fram att biståndsskyldigheten i ett formellt juridiskt perspektiv hamnar utanför EU:s institutionella struktur och beslutssystem. Därmed har unionen inga befogenheter i relation till biståndsskyldigheten. Det krävs alltså inte att medlemsstaterna fattar beslut med enhällighet om att genomföra biståndsskyldigheten. Ett enskilt land eller en enskild grupp länder kan inte heller hindra biståndet enligt punkten i artikeln.

Enligt utredning kan en medlemsstat som blivit föremål för ett väpnat angrepp förhindra bistånd om den så vill, på grund av en uttrycklig

hänvisning till artikel 51 i FN-stadgan i artikel 42.7. Denna artikel i stadgan har tolkats som att de övriga staterna inom ramen för kollektivt självförsvar rätt att bistå den medlemsstat som utsatts för angreppet bara då den framfört en uttrycklig begäran om stöd och bistånd. Artikel 51 i FN-stadgan ger befogenheter för både separat och kollektivt försvar.

En del sakkunniga framhöll att unionens biståndsskyldighet genom hänvisningen till artikel 51 i FN-stadgan kommer att innefatta flera tvetydiga och kontroversiella frågor. Det mest centrala av de tvetydiga begreppen är "ett väpnat angrepp". Utskottet konstaterar att definitionen av ett väpnat angrepp har förändrats betydligt under de senaste åren. Natos artikel 5 har aktiverats bara en gång under militärpaktens historia. Det skedde den 12 september 2001 efter terrorattacken mot Förenta staterna. I EU skulle ett liknande angrepp i första hand leda till åtgärder i enlighet med solidaritetsklausulen, inte till aktivering av biståndsskyldigheten.

Utskottet ser asymmetriska hot, typ storskaliga angrepp mot informationssystem, som mer sannolika än militära angrepp i traditionell mening mot medlemsländer. Det finns inget entydigt svar på frågan om huruvida ett asymmetriskt angrepp i tillräcklig stor skala skulle kunna betraktas som ett väpnat angrepp. Enligt sakkunniga som utskottet hört är den enskilda situationen alltid avgörande. Lissabonfördraget ger inget svar på frågan vem som ska göra den bedömningen. I Nato kan ett enskilt medlemsland hänvisa till artikel 4¹ i Nato-stadgan och begära konsultationer med de övriga medlemsländerna i militärpakten för att bedöma hotet mot ett enskilt medlemsland. Om Natoländerna är eniga om hotet, leder det till att artikel 5 aktiveras i Nordatlantiska rådet, såsom den 12 september 2001.

Utskottet har erfarit att det inom ett visst tids-
spann visa sig nödvändigt att utveckla besluts-

mekanismerna för att på unionsnivå kunna besluta när situationen är sådan att den utlöser biståndsskyldigheten och bestämma vilka åtgärder som ska vidtas för att stödja och bistå den medlemsstat som utsatts för ett angrepp. Utskottet anser att ett sådant scenario är fullt möjligt, men påpekar att man enligt Lissabonfördraget ska se till att beslutsmekanismerna utformas så att ett enskilt land eller en enskild grupp av länder inte ges vetorätt att hindra andra medlemsstater att skrida till åtgärder för stöd och bistånd. Dessutom konstaterar utskottet att unionens nuvarande politisk-militära strukturer i hög grad motsvarar Natos strukturer², med den betydande skillnaden att unionen saknar Natos militära kommandostruktur som svarar för planering och genomförande av biståndet. Nya strukturer för den politiska behandlingen av biståndsskyldigheten behövs alltså inte. I stället skulle sättet att fatta beslut i de här institutionerna kräva betydligt mera eftertanke.

Vid förhören med sakkunniga kom det fram att det nationella genomförandet av biståndsskyldigheten kan komma att kräva ändringar i lagstiftningen om försvarsmakten och att ändringsbehovet bör utredas. Utskottet har noterat att tolkningen av klausulen just inte väckt diskussion utanför Finland. Så fort man fått klarhet i de övriga medlemsstaternas syn på biståndsskyldigheten har man också i Finland bättre förutsättningar för att bedöma behovet av ändringar i den nationella lagstiftningen.

Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att biståndsskyldigheten i ett folkrättsligt perspektiv har en mycket förpliktande formulering och att Finland måste väga in denna skyldighet i sitt eget agerande. Biståndsskyldigheten urholkas inte heller av att unionen saknar en med Nato jämförbar kapacitet för planering och ledning av det gemensamma försvaret och att unionen inte ens har planer på att utveckla en sådan kapaci-

¹ The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened.

² EU:s råd = Nordatlantiska rådet bestående av ministrar, Politiska säkerhetskommittén = Nordatlantiska rådet bestående av ambassadörer, EU:s militära kommitté = Natos militära kommitté, EU:s militära stab = Natos internationella stab.

tet. Biståndsskyldigheten innebär både att medlemsstaterna har rätt att få bistånd och skyldighet att bistå andra i förekommande fall. Enligt de sakkunniga ska huvudregeln i artikel 42. 7 tolkas i vid bemärkelse. Vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitiska särart eller Nato-åtaganden försvagar inte huvudregelns starka allmängiltighet.

Solidaritetsklausul

Unionens solidaritetsklausul, som antogs politiskt redan efter terrorattackerna i Madrid i mars 2004, finns inte med bland artiklarna om säkerhets- och försvarspolitiken i Lissabonfördraget. Den har dock en betydande militär dimension eftersom det i artikeln konstateras att om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor, ska de andra medlemsstaterna ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel, militära resurser inkluderade. Den centrala lagstiftningen om försvarsförvaltningen har reformerats i betydande grad 2007. Åtgärder som solidaritetsklausulen kan komma att kräva har vägts in i 2 och 12 § i lagen om försvarsmakten (551/2007) och 62 och 78 § i värnpliktslagen (1438/2007).

Försvarsutskottet konstaterade i sitt betänkande om förslaget till lag om försvarsmakten (FsUB 2/2006 rd) att genomförandet av unionens solidaritetsklausul i princip betyder samarbete mellan medlemsstaternas räddningsmyndigheter och polis. I detta samarbete kan det också ingå att sända soldater och försvarsmaktens materiel för att användas i biståndsuppdrag på en annan medlemsstats territorium. Behöriga myndigheter i den mottagande staten ska då leda och organisera verksamheten. Ur försvarsförvaltningens synvinkel kan verksamheten beskrivas som internationell handräckning, om man vill dra en parallell till det nationella myndighets-samarbetet i Finland. Grundlagsutskottet framhöll i sitt utlåtande (GrUU 51/2006 rd) att det godtagbara syftet med förslaget var att i lag föreskriva om försvarsmaktens möjligheter att hjälpa myndigheter, främst inom inrikesministeriets och miljöministeriets förvaltningsområde,

att bistå andra stater. Det ville ändå undanta bistånd som är förenat med användning av maktmedel. En bestämmelse om detta fogades till 12 § 1 mom.

En värnpliktig kan utifrån 62 § 3 mom. i värnpliktslagen (FsUB 1/2007 rd) förordnas till handräckningsuppgifter utanför Finlands gränser. Handräckning och hanräckningsövningar är en del av det normala myndighetssamarbetet mellan försvarsmakten och de övriga nordiska länderna i nordkalottområdet. Men värnpliktiga får enligt 78 § inte delta i handräckningsuppgifter, om det handlar om att gripa farliga personer, röja sprängladdningar, använda vapenmakt eller andra farliga uppgifter. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande (GrUU 9/2007 rd) att uppgifterna för en handräckningsavdelning lämpar sig för värnpliktiga. Vidare menade det att det överlag är nödvändigt att ta hänsyn till de ökade internationella kontakterna inom olika samhällssektorer när man bedömer om grundlagen eventuellt begränsar användningen av värnpliktiga i uppdrag utanför Finlands gränser. Men med hänsyn till den geografiska och materiella omfattningen av handräckningsavdelningens uppgifter är det ändå viktigt att komplettera 62 § med en bestämmelse om att det uttryckligen ska vara frivilligt för en värnpliktig att höra till en handräckningsavdelning.

Sammanfattningsvis konstaterar försvarsutskottet om artikeln om solidaritetsklausulen i Lissabonfördraget och de skyldigheter som den innebär för Finland att författningsgrunden för försvarsförvaltningens del är tidsenligt och i sin ordning.

Permanent strukturerat samarbete

Lissabonfördraget innehåller en artikel om ett permanent strukturerat samarbete. Den bärande tanken är att de medlemsstater som uppfyller högre krav på militär kapacitet och som har gjort mer bindande åtaganden på området med tanke på de mest krävande uppdragen ska upprätta ett permanent strukturerat samarbete inom ramen för unionen. Beslut om en förteckning över deltagande medlemsstater ska fattas gemensamt i rådet med kvalificerad majoritet efter att det har

hört unionens höga representant. Varje medlemsstat som i ett senare skede önskar delta i det permanenta strukturerade samarbetet ska underätta rådet och den höga representanten om sin avsikt. De medlemsstater som redan deltar i det permanenta strukturerade samarbetet ska med kvalificerad majoritet och efter att ha hört unionens höga representant anta ett beslut i rådet om de medlemsstaters deltagande som senare önskar gå med i samarbetet.

I Lissabonfördraget ingår också ett protokoll om kriterierna och åtagandena i samband med det permanenta strukturerade samarbetet. Utskottet påpekar att kriterierna i protokollet är så pass generella att det utifrån dem är omöjligt att välja vilka länder som ska delta i samarbetet. Först när Lissabonfördraget har blivit ratificerat i alla medlemsstater kommer de slutgiltiga kriterierna för deltagande att vara klara.

Utskottet inskräpper att man absolut måste delta aktivt i arbetet med att ange de närmare kriterierna under det franska och det tjeckiska orförandeskapet eftersom beslut om vilka länder som ska vara med i samarbetet i inledningsfasen kommer att fattas med kvalificerad majoritet. Urvalskriterierna ska enligt utskottets mening främst vara kvalitativa. Så är till exempel försvarsutgifternas bnp-andel inte ett lämpligt kriterium för mätning av den militära kapaciteten. I vissa medlemsstater slukar lönekostnaderna för yrkesarmén merparten av hela försvarsbudgeten. Då blir det inte mycket kvar för materielupphandling.

Enligt samarbetskriterierna förbinder sig medlemsstaterna att utveckla sin kapacitet och delta, i förekommande fall, i multinationella styrkor, i de viktigaste europeiska försvarsmaterielprogrammen, Europeiska försvarsbyrån och unionens stridsgrupper. För att uppnå målen ska medlemsstaterna dessutom se på nivån på utgifterna för investeringar i försvarsmateriel, harmonisera identifieringen av de militära behoven (poolning av trupper, rollspecialisering, öka styrkornas tillgänglighet och interoperabilitet och förbättra sina nationella beslutsförfaranden.

Försvarsutskottets bedömning är att Finland redan nu uppfyller nästan alla allmänna kriterier i protokollet och har vidtagit de nödvändiga åtgärderna för att uppnå målen. Finland deltar aktivt i utvecklingen av unionens stridsgruppskoncept och Europeiska försvarsbyråns verksamhet. Det är möjligt att avdela omkring en tredjedel av försvarsbudgeten för materielupphandlingar. Där ligger Finland i unionens framkant. Inom ramen för stora sameuropeiska materielupphandlingsprojekt är Finland med om att upphandla NH90-helikoptrar. Lagen om militär krishantering (211/2006) möjliggör snabba nationella beslut om deltagande i operationer. Den finländska styrkepool som har upprättats för unionen och andra internationella krishanteringsorganisationer kompletteras regelbundet med nya element. De finländska truppernas interoperabilitet ska förbättras både genom deltagande i operationer och som Natos fredspartner. Nato anger standarder och procedurer också för den EU-ledda krishanteringen. De trupper som Finland avdelar för militär krishantering ska genomgå en planerings- och utvärderingsprocess (PARP) inom partnerskapet för fred.

Vad gäller det permanenta strukturerade samarbetet är deltagandet i den multinationella styrkan i förekommande fall det enda klart problematiska kravet för Finland. Finland har ingen erfarenhet av sådant samarbete. I Mellan- och Sydeuropa finns det flera gränsöverskridande permanenta multinationella styrkor, som bör vara vad som avses i protokollet (till exempel EUROFOR, EUROMARFOR, EUROCORPS).

I en samlad bedömning av protokollet har Finland alltså mycket bra förutsättningar att vara med i det permanenta strukturerade samarbetet om vi så vill. Utskottet ser denna samarbetsform som alla medlemsstater inte nödvändigtvis deltar i som ett centralt nytt element i utvecklingen av säkerhets- och försvarspolitik. Under det senaste årtiondet har Finland konsekvent stött en utveckling av säkerhets- och försvarspoliken. Mot denna bakgrund är det naturligt att Finland strävar efter att delta i det permanenta strukturerade samarbetet, anser utskottet.

Övriga artiklar om unionens säkerhets- och försvarspolitik

Genom Lissabonfördraget får Europeiska försvarsbyrån en avtalsgrund. Försvarsbyrån inrättades visserligen redan 2004 och därmed påverkar Lissabonfördraget inte byråns verksamhet. Som utskottet ser det spelar byrån en central roll i att avhjälpa brister i unionens kapacitet. Finland har konsekvent stött inrättandet av byrån och dess verksamhet, och finländska tjänstemän har under de första åren haft en framträdande roll i verksamheten.

I och med Lissabonfördraget utvidgas också unionens krishanteringsuppdrag i operationer som kan komma att utnyttja civila och militära resurser. Uppdragen kommer att utökas med insatser för avrustning, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande och stabiliseringsinsatser. Alla krishanteringsuppdrag som räknas upp i artikel 43 kan bidra till kampen mot terrorism, inklusive genom stöd till tredjeländer i syfte att bekämpa terrorism på dess territorium. Utskottet konstaterar att de utvidgade uppdragen redan har beaktats i unionens säkerhetsstrategi 2003 och i planeringen under ett antal år. Den breda paletten av krishanteringsuppdrag möjliggör för unionen att påverka förebyggande och eftervård av kriser. En sådan utveckling är bara välkommen.

Utifrån artikel 44 får rådet anförtro genomförandet av ett uppdrag åt en grupp medlemsstater som så önskar och som förfogar över den kapacitet som krävs för ett sådant uppdrag. Dessa medlemsstater ska i samverkan med unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik sinsemellan komma överens om hur uppdraget ska genomföras. Så vitt utskottet kan se svarar förslaget i praktiken mot nuläget, dvs. att bara vissa medlemsstater deltar i utförandet. Finland deltog till exempel inte i unionens militära krishanteringsoperation i Kongo sommaren 2003 (operation Artemis).

I artikel 44 ingår emellertid en ny och viktig princip om att en mindre grupp medlemsstater som ska utföra uppdraget sinsemellan kommer överens om hur uppdraget ska genomföras i stället för att det skulle behandlas av alla medlems-

stater. Detta tillvägångssätt är inte helt utan problem, trots att de medlemsstater som deltar i utförandet av uppdraget enligt artikeln ska se till att frågor om operationen tas upp till behandling i hela rådet, om uppdragets syfte, omfattning eller sättet att genomföra det förändras. Säkerhets- och försvarspolitikens starkhet har enligt utskottet varit att den bidragit till att förankra alla medlemsstater i krishanteringsuppdrag och kapacitetsutveckling. Konceptet för unionens stridsgrupper tjänar som ett bra exempel på detta. Också stridsgruppskonceptet har gått ut på att en mindre grupp länder ska kunna agera i unionens namn för att genomföra en operation. Alla medlemsstater ska dock delta i beslutsfattandet om operationens form eller om att skicka ut en stridsgrupp.

Utskottet noterar att det utifrån artikeln 44 är oklart vilka ändringar i sättet att genomföra en operation en mindre grupp länder kan göra utan att kravet på *betydande* följer för operationen blir uppfyllt. Det finns anledning att granska denna fråga närmare när Lissabonfördraget har blivit ratificerat. Huvudregeln i utförandet av operationerna bör enligt utskottet vara att alla medlemsstater deltar i beslutsprocessen från början till slut trots att alla medlemsstater inte deltar i själva operationen. Principen om gemensam finansiering av operationer gäller också de operationer som genomförs utifrån artikeln 44. Mot denna bakgrund är det naturligt att alla länder deltar i det operativa beslutsfattandet.

I artikel 41 föreslås en startfond för finansiering av sådana brådskande utrikes- och säkerhetspolitiska initiativ som inte kan finansieras över unionens budget. Fonden möjliggör t.ex. förberedelser för brådskande militära krishanteringsuppdrag. Rådet ska på förslag av unionens höga representant med kvalificerad majoritet anta beslut om närmare bestämmelser för upprättande, finansiering, förvaltning, användning och kontroll av startfonden. Utskottet anser att en startfond för snabba insatser behövs. I detta sammanhang påpekar utskottet att unionen redan har den så kallade Athena-mekanism för finansiering av vissa gemensamma kostnader för en operation. Definitionen av gemensamma kostnader

som omfattas av Athena har senast setts över under det finländska ordförandeskapet 2006. Nästa stadgeenliga översyn av mekanismen kommer att äga rum under det franska ordförandeskapet. Också de startkostnader som man kom överens om i begränsad omfattning under det finländska ordförandeskapet kommer sannolikt att ses över i större omfattning.

Utlåtandeser

Försvarsutskottet anser

att utrikesutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 15 maj 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Korkeaoja /cent
vordf. Olli Nepponen /saml
medl. Thomas Blomqvist /sv
Pekka Haavisto /gröna
Juha Hakola /saml
Hanna-Leena Hemming /saml
Saara Karhu /sd

Jaakko Laakso /vänst
Reijo Laitinen /sd
Juha Mieto /cent
Lauri Oinonen /cent
Sirpa Paatero /sd
Sari Palm /kd
Eero Reijonen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

AVVIKANDE MENING

Motivering

I fördraget om Europeiska unionen finns en ny säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) inskriven som består av både regionalt försvar och militära operationer utanför EU.

ESFP ersätter Västereuropeiska unionen (VEU) som fanns med i de tidigare avtalen. I VEU-fördraget finns EU-ländernas ömsesidiga s.k. säkerhetsgarantier i sin tur inskrivna. VEU:s uppgifter har nu överförts till EU. Å andra sidan står VEU fortfarande kvar - med sina ömsesidiga säkerhetsgarantier.

I fördraget anförs inga argument för behovet av det tilltänkta gemensamma försvaret. Det verkar ändå finnas ett visst intresse av att utveckla EU till en militär makt, till ett nytt imperium. Genom Lissabonfördraget blir det desto klarare att EU strävar efter ett gemensamt försvar och en starkare kapacitet för militära interventioner.

Medan GUSP enligt de nuvarande fördragen "kan leda" till ett gemensamt försvar (artikel 24.1 i FEU), "om" Europeiska rådet så beslutar, "kommer" den nya ESFP enligt unionsfördraget "att leda" till ett gemensamt försvar (artikel 42.2) "när" Europeiska rådet med enhällighet har beslutat detta.

När Lissabonfördraget har trätt i kraft kan det gemensamma försvaret, som skulle förvandla EU till en militärallians, genomföras utan att ändra på unionsfördraget.

Det främsta kännetecknet för en militärallians är att medlemsstaterna förbinder sig att försvara en annan medlemsstat som har utsatts för ett angrepp. Sådana säkerhetsgarantier finns inskrivna i artikel 5 i Natostadgan och även i VEU-fördraget.

Då det gäller förberedelse för territoriellt försvar, alltså försvar mot en utomstående angripare, är Lissabonfördraget (artikel 42.2) fullständigt kompatibelt med Nato: *"Unionens politik ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik och den ska respektera de förpliktelser som*

vissa medlemsstater, som anser att deras gemensamma försvar förverkligas genom Atlantpaksorganisationen (Nato), har enligt Nordatlantiska fördraget och vara förenlig med den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik som har upprättats inom den ramen."

Dessutom står det i samma artikel i fråga om den gemensamma försvarsskyldigheten att *"åtagandena och samarbetet ska vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det."*

Nato tar alltså hand om det territoriella försvaret av EU:s Natomedlemmar.

Natos säkerhetsgarantier gäller däremot inte de sex EU-medlemsländer som inte hör till militärpaktens. Lissabonfördraget utvidgar inte heller garantierna till dem. EU:s Natomedlemmar har inga befogenheter att avtala om Natos säkerhetsgarantier på militärpaktens vägnar.

Under behandlingen av ärendet framförde de militärt icke-allierade länderna att om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, kan den begära de övriga medlemsstaterna om stöd och bistånd med alla till buds stående militära och andra medel.

Förslaget förkastades, och följande säkerhets-klausul antecknades i förslaget till EU:s konstitution: *"Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik."* Under beredningen hade Italien på de icke-allierade ländernas anmodan ändrat den ursprungliga skrivningen så att formuleringen om ovillkorligt stöd och bistånd "med alla till buds stående militära och

andra medel" uttrycket "militära medel" lämnades bort.

I Natos artikel om säkerhetsgarantier nämns möjligheten att använda militär makt särskilt och i den behöriga VEU-artikeln nämns skyldigheten att ge militärt stöd och bistånd. De innebär därmed militärt stöd. Eftersom militära medel avsiktligt uteslöts ur motsvarande EU-artikel, är den logiska tolkningen av säkerhetsklausulen den att den förpliktar att ge stöd och bistånd, men inte nödvändigtvis av militär karaktär.

Denna artikel har oförändrad tagits in i det aktuella unionsfördraget (artikel 42.7) ur det förkastade förslaget till konstitution för EU.

Genom Lissabonfördraget får EU:s medlemsländer icke-militära säkerhetsgarantier från de övriga länderna, men däremot får de inte - och ger inte heller andra - några militära säkerhetsgarantier. Militära säkerhetsgarantier skulle förvandla EU till en militärpakt.

EU är inte part i att eventuellt fullfölja säkerhetsgarantier. Varje medlemsland beslutar själv om sitt eget stöd och bistånd. Medlemsländerna är inte heller skyldiga att "komma till hjälp" utan att ge bistånd.

EU-fördragets artiklar om ESFP förpliktar inte till militärt stöd och bistånd; det är bara "solidaritetsklausulen" i EUF-fördraget (artikel 222) som gör det. Den innebär bara eventuellt militärt stöd och bistånd vid ett terroristhot eller en terroristattack.

Under beredningen av EU:s konstitution föreslogs det i konventet att EU bara ska kunna handla med mandat från FN eller OSSE. EU:s Natoländer har inte godkänt det folkrättsliga legalitetskravet, och senare har EU:s medlemsländer själv tagit sig rätt att agera på EU:s vägnar med unionens stridsgrupper, även rättsstridigt. Det finns en risk för att EU i framtiden kommer att använda sin militära makt och speciellt sina stridsgrupper som interventionstrupper.

I unionsfördraget (artikel 42.3) förbinder sig medlemsstaterna "att gradvis förbättra sin militära kapacitet". På det här sättet har medlemslän-

derna - och Finland - åtagit sig att öka sina rustningsutgifter. Vänsterförbundet ser inga motiv för att ingå ett sådant åtagande. Partiet ville slopa det redan i det s.k. konstitutionella fördraget.

I unionsfördraget föreslås inga liknande åtaganden t.ex. för att förbättra sysselsättningen, den sociala tryggheten och utbildning eller för att eliminera fattigdom. Också Finlands regering konstaterade i sin redogörelse att målet att öka den militära kapaciteten inte passar ihop med det konstitutionella fördragets karaktär. Regeringen var alltså till en början av samma åsikt som Vänsterförbundet, men ändrade åsikt längre fram och signalerade beredskap att godkänna det åtagande som den tidigare hade kritiserat.

EU kommer att militariseras genom Lissabonfördraget. I den första fasen ska det snarare ske genom resursåtaganden för krishantering än genom ett samordnat territoriellt försvar.

"Det permanenta strukturerade samarbete" som finns inskrivet i unionsfördraget (artikel 42.6) kan i framtiden bilda EU:s militära kärna. Inom den ramen kan en grupp medlemsländer bilda en militär union inom EU, ett slags EMU, som kan operera i utlandet på hela EU:s vägnar.

Europeiska försvarsbyrån (artikel 42.3) ska samordna denna verksamhet och kontrollera kriterierna för vilka länder som får delta. Byrån ska svara för "utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel".

Under beredningsprocessen uttalade Finlands regering sin vilja att komma med i EU:s militära kärna, vilket i fortsättningen också kan betyda deltagande i det permanenta strukturerade samarbetet.

Ståndpunkt

Jag föreslår

att riksdagen inte ska godkänna fördraget i propositionen och att lagförslaget ska förkastas.

FsUU 4/2008 rd — RP 23/2008 rd

Helsingfors den 15 maj 2008

Jaakko Laakso /vänst