



TAMPEREEN
AMMATTIKORKEAKOULU

HALLINNOLLINEN VASTUULLISUUS EU- ROOPAN UNIONIN YHTEISEN TURVALLI- SUUS- JA PUOLUSTUSPOLITIIKAN OPERAA- TIOIHIN LIITTYVISSÄ TOIMISSA

Marisa Syvälä

Opinnäytetyö
Kesäkuu 2021
Tradenomi
Oikeudellinen asiantuntijuus

TIIVISTELMÄ

Tampereen ammattikorkeakoulu
Tradenomi
Oikeudellinen asiantuntijuus

SYVÄLÄ MARISA

Hallinnollinen vastuullisuus Euroopan Unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioihin liittyvissä toimissa

Opinnäytetyö 48 sivua, joista liitteitä 2 sivua
Kesäkuu 2021

Opinnäytetyön aiheena on hallinnollinen vastuullisuus Euroopan Unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioihin liittyvissä toimissa. Työssä keskityttiin erityisesti siihen, kuinka vastuu hallinnollisissa asioissa jakaantuu sekä perehdyttiin mahdollisiin ongelmiin, joita vastuun jakautumisesta voi seurata. Toisena painopisteenä työssä oli tuoda esiin Euroopan unionin ulkopoliittikan välineitä ja sitä toteuttavia instansseja, jotta työ voisi toimia apuna esimerkiksi opiskelutarkoituksissa.

Euroopan oikeusasiamiehelle on tehty useita kanteluita tilanteista, joissa hallinnollisen vastuun jakautumisessa operaatioissa on ollut epäselvyyksiä. Työssä tutustuttiin tarkemmin tapaukseen OI/12/2010/MMN, jossa oikeusasiamies oli itse käynnistänyt tutkimuksen hallinnollisen vastuun jakautumisesta YTPP-operaatioissa sekä perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaisen oikeuden hyvään hallintoon toteutumisesta.

Johtopäätöksinä voitiin todeta, että hallinnollisen vastuullisuuden jakautuminen voi tuoda mukanaan tilanteita, joissa EU:n toimielimet eivät ole täysin varmoja siitä, mikä on oikea tapa ratkaista esiintyviä hallinnollisia ongelmia operaatioissa. Oikeusasiamiehen osoittaman esimerkin mukaisesti asiaa tulisi tutkia enemmän, jotta epäselvyyksiin johtavat tilanteet saataisiin eriteltyä paremmin ja ennaltaehkäiseviä toimia voitaisiin tehdä.

ABSTRACT

Tampere University of Applied Sciences
Bachelor of business administration
Legal expertise

SYVÄLÄ MARISA:

Accountability for administration of missions in the context of the European Union Common Security and Defense Policy

Bachelor's thesis 48 pages, appendices 2 pages
June 2021

Purpose of this thesis was to study accountability for administration of missions in the context of the European Union Common Security and Defense Policy.

Focus was on how accountability for administration is shared in the missions and what sort of problems this shared accountability might cost. Secondary focus was to provide information about European Union foreign policy and how European Union foreign policy is put in action. This focus was mainly chosen for educational purposes.

The European Ombudsman has received several complaints about accountability of maladministration during missions. This investigation took closer look about the case OI/12/2010/MMN where the Ombudsman started own inquiry at the matter.

The conclusions were that it is still not guaranteed that fundamental right to good administration is acting in all situations. This proves that further investigations about the matter would be needed to recognize common problems and be able to prevent these types of situations where fundamental right to good administration is threatened.

Key words: European Union, accountability of administration, CSDP, crisis management

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	7
2	EUROOPAN UNIONIN NORMIHIERARKIA JA TOIMIELIMET	10
3	PERUSOIKEUDET EUROOPAN UNIONIN LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ	11
	3.1 Oikeus hyvään hallintoon	11
	3.2 Kantelun tekeminen Euroopan oikeusasiamiehelle	11
4	HALLINNOLLINEN VASTUULLISUUS	13
5	EUROOPAN UNIONIN ULKOPOLITIikka	16
	5.1 EU:n ulkopolitiikan kehitys	16
	5.1.1 Maastrichtin sopimus	17
	5.1.2 Lissabonin sopimus.....	18
	5.2 EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka.....	18
	5.2.1 Globaalistrategia	18
	5.2.2 Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttaminen	20
	5.3 YTPP:n keskeinen lainsäädäntö ja toimeenpano	20
	5.3.1 Sopimus Euroopan unionista (SEU)	21
	5.3.2 Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT).....	22
	5.4 EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka.....	22
6	EU:N YHTEISEN TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLITIIKAN ALAISET OPERAATIOIOT	23
	6.1 Sotilaalliset operaatiot.....	23
	6.2 Siviilikriisinhallintaoperaatiot	24
7	OPERAATIOIDEN HALLINNOLLINEN VASTUULLISUUS	25
	7.1 Korkea edustaja.....	26
	7.2 Muita yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan instrumentteja	27
	7.3 Lähetetyt työntekijät	28
	7.4 Johtamisjärjestelyt ja hallinnollinen vastuu operaatioissa	29
8	CASE OI/12/2010/MMN	31
	8.1 Tapauksen taustat.....	31
	8.2 Aiemmat kantelut oikeusasiamiehelle	31
	8.3 Tapauksen eteneminen.....	32
	8.4 Korkean edustajan, EUH:n ja komission vastaukset	33
	8.5 Oikeusasiamiehen päätös	35
	8.6 Tapauksen jälkeiset muutokset	38
9	POHDINTA.....	39
	LÄHTEET.....	44
	LIITTEET	48

Liite 1. Keskeistä Englanti-Suomi sanastoa ja lyhenteitä	48
Liite 2. Linkki Euroopan unionin neuvoston EU-sanastoon Englanti-Suomi.	49

LYHENTEET JA TERMIT

COREPER	Pysyvien edustajien komitea
COREU	EU:n ulkopoliittisessa yhteistyössä tiedon jakamiseen käytettävä verkko
CPCC	Siviilikriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara (The Civilian Planning and Conduct Capability)
EU	Euroopan unioni
EUH	Euroopan ulkosuhdehallinto
EULEX	Euroopan unionin oikeusvaltio-operaatio (European Union Rule of Law Mission)
EUMM	European Union Monitoring Mission, EU:n tarkkailujoukko
EUPT	Euroopan unionin suunnitteluryhmä (EU Planning Team)
EUSE	Euroopan unionin Sotilasesikunta
ESDI	Euroopan turvallisuus- ja puolustusidentiteetti
FAC	Ulkoasiain neuvosto (Foreign Affairs Council)
MPCC	Sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara (The Military Planning and Conduct Capability)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
PTK	Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
YTPP	Euroopan unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka
YUTP	Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka
WEU	Länsi-Euroopan unioni

1 JOHDANTO

Opinnäytetyön aiheena on hallinnollinen vastuullisuus Euroopan Unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioihin liittyvissä toimissa. Työssä tullaan perehtymään myös mahdollisiin epäkohtiin ja ongelmatilanteisiin, joita hallinnollisten toimien jakaantuneisuus voi tuoda mukanaan. Tutkimusmenetelminä käytetään sekä lainopillista että empiiristä tutkimusta.

Lainopillisena tutkimuskysymyksenä on selvittää, kuinka hallinnollinen vastuullisuus jakautuu Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) alaisissa operaatioissa. Hallinnollisella vastuullisuudella viitataan tämän kysymyksen yhteydessä lähinnä hallinnolliseen vastuuseen oikeudellisesta näkökulmasta. Toinen lainopillinen tutkimuskysymys on, kuinka hallinnollisen vastuullisuuden toteutuminen pyritään varmistamaan näissä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaisissa operaatioissa.

Empiiriset tutkimuskysymykset työssä ovat: Mitä ongelmia hallinnollisen vastuullisuuden jakautumisesta voi aiheutua YTPP-operaatioissa, ja ovatko käytetyt menetelmät riittäviä vastuullisen hallinnon ja EU:n perussopimuksen artiklan 41 toteutumisen takaamiseksi?

Euroopan Unionin Perusoikeuskirjan 41 artikla takaa oikeuden hyvään hallintoon. Euroopan Unionin YTPP-operaatioissa hallinnolliset toimet jakaantuvat eri toimielinten kesken. Tästä on saattanut seurata tilanteita, joissa on ollut vaikeuksia hahmottaa, mikä toimielin on päätösvaltainen korjaamaan havaittuja epäkohtia. Operaatioissa työskentelevillä ihmisillä voi mahdollisesti olla myös erilaisia oikeuksia riippuen siitä, minkä toimielimen alaisuudessa he työskentelevät.

Aihe vaatii laajaa tarkastelua ja taustoitusta. Tavoitteena oli, että liian laajalle leviävistä tutkimuskysymyksistä ei kuitenkaan muodostuisi ongelmaa tutkimustyön laadun kannalta. Tutkimuksen lähestymistapana on tutkia voimassa olevaa oikeutta (de lege lata), eli tarkoituksena ei ole ottaa kantaa lainsäädännön mahdollisiin kehitystarpeisiin. Tutkimusalana työssä on Eurooppaoikeus. Eurooppaoikeus koostuu Euroopan unionin oikeu-

desta, Euroopan neuvoston sopimusjärjestelmästä sekä muusta Eurooppaoikeudesta, johon kuuluvat esimerkiksi Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön laatimat asiakirjat (Ojanen 2016, 4).

Opinnäytetyön tavoitteena on palvella henkilöitä, jotka joko suoraan tai välillisesti liittyvät unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaisiin kriisinhallintaoperaatioihin, tarjoamalla kriisinhallintaoperaatioiden ja niiden hallinnollisen vastuullisuuden kannalta oleelliset tiedot EU:n ulkopolitiikasta kätevästi yhdessä paikassa. Euroopan unionin instituutiot esittelevät kyllä unionin ulkopolitiikan suunnittelua ja toteutusta (jonka yksi osa kriisinhallintaoperaatiot ovat), joten tietoa on saatavilla, mutta se saattaa olla hajallaan esimerkiksi useamman eri instanssin verkkosivuilla.

Toinen merkittävä tavoite työlle on, että siitä voisi olla hyötyä oppimateriaalina esimerkiksi EU ja kansainvälisyys- opintojaksolla. Tästä syystä työssä käsitellään melko runsaasti EU:n ulkopolitiikkaa ja esitellään sen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastuussa olevia tahoja.

Opinnäytetyön aiheena on hallinnollinen vastuullisuus EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaisissa operaatioissa. Unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on olennainen osa EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joka puolestaan pitää sisällään sotilas- ja siviilikriisinhallintaoperaatiot. Tämän vuoksi ei ole mielekästä hypätä suoraan kriisinhallintaoperaatioihin, vaan edetä laajemmasta kokonaiskuvasta kohti yksityiskohtaisempia osioita. Näin työ palvelee paremmin myös lukijaa, jolla ei ole kattavaa pohjatietoa aiheesta.

Euroopan Oikeusasiamies on tehnyt useita päätöksiä hallinnollisten vastuiden jakautumiseen liittyvistä ongelmista operaatioissa. Nämä oikeustapaukset tulevat olemaan yksi tärkeimmistä tutkimuksen kohteena olevista oikeuslähteistä opinnäytetyössä.

Hallinnollinen vastuullisuus käsitteenä, ja sen merkitys tässä työssä tuodaan esiin ensimmäisessä luvussa. Toisessa luvussa kerrotaan lyhyesti tämän työn kannalta olennaisista perusoikeuksista Euroopan unionissa.

Työn alussa kerrotaan Euroopan ulkopolitiikan kehittymisestä ja historiasta. EU:n ulkopolitiikan ja sen nykytilanteen hahmottaminen voi olla haastavaa tuntematta taustoja,

etenkin aihetta vasta opiskeleville. Historia-osuus on kuitenkin verrattaen lyhyt tutkimuksen pääpainon ollessa lähimenneisyydessä ja nykytilanteessa.

Historian jälkeen esitellään Euroopan Unionin ulkopolitiikan eri osatekijöitä ja käydään läpi keinoja toteuttaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

EU tekee tiivistä yhteistyötä NATO:n (North Atlantic Treaty Organization) kanssa, ja yhteistyötä on viimeisten 15 vuoden aikana pyritty lisäämään entisestään. Tässä työssä tarkastellaan kuitenkin EU:n sisäisen hallinnollisen vastuullisuuden jakautumista, joka on aiheena laaja ja vaatii melko kattavaa taustoitusta. Tämän takia NATO:n, kuten muidenkin EU:n ulkopuolisten yhteistyötahojen, roolit on päätetty jättää työn ulkopuolelle.

Työssä on käytännön esimerkiksi otettu tarkasteluun Euroopan oikeusasiamiehen käsittelemä tapaus OI/12/2010/MMN. Tapauksen käsittelyn aikana sivutaan myös muita aiempia oikeustapauksia, joissa hallinnollisen vastuun jakautuminen on aiheuttanut ongelmia.

Pohdinta osiossa vastataan tutkimuskysymyksiin ja tuodaan esille tutkimuskysymyksistä tehtyjä päätelmiä sekä pohditaan mahdollisia jatkotutkimusmahdollisuuksia aiheesta.

Työn tavoitteena on yhtäältä perehtyä EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja samalla pyrkiä selkiyttämään esimerkiksi aihetta opiskeleville tai sen parissa työskenteleville hallinnollisen vastuullisuuden jakautumista. Tästä syystä työhön on sisällytetty myös havainnollistavia kaavioita ja EU:n ulkopolitiikkaa ja sen toteuttamista pyritään esittelemään kattavasti.

2 EUROOPAN UNIONIN NORMIHIERARKIA JA TOIMIELIMET

Jäsenmaiden väliset sopimukset toimivat perustana Euroopan unionille. Sopimukset ovat olleet EU:n perustana aina Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen voimaantulosta 23.7.1952 asti. Tämä Pariisin sopimuksena tunnettu kuuden Euroopan valtion (Ranska, Saksa, Luxemburg, Belgia, Alankomaat ja Italia) tekemä sopimus oli ensimmäinen askel kohti yhdentyvää Eurooppaa. (europarl.europa.eu.) Sopimuksia, joihin EU:n toiminta perustuu, kutsutaan perussopimuksiksi. Perussopimuksia on tällä hetkellä kaksi; Sopimus Euroopan unionista ja Sopimus Euroopan unionin toiminnasta. Euroopan unionin normihierarkiassa nämä sopimukset ovat ensisijaisia oikeuslähteitä, eli niin kutsuttuja primaarinormeja. Sopimuksessa Euroopan unionista (SEU) määritellään muun muassa unionin toimivalta, arvot, joiden mukaan se toimii ja tavoitteet, joihin toiminnalla pyritään. Tästä sopimuksesta käytetään myös nimeä Maastrichtin sopimus sen allekirjoituspaikan mukaan. (Raitio & Tuominen 2020, 72.) Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) on uudelleennimetty ja muutettu Euroopan yhteisön perustamissopimus, josta tuli toinen unionin perussopimuksista Lissabonin sopimuksen tultua voimaan 1.12.2009 (Raitio & Tuominen 2020, 37).

Siinä missä SEU ja SEUT kuuluvat primaarinormeihin, EU:n omasäättämät normit ovat sekundaarinormeja. Näihin kuuluvat erilaiset säädökset, asetukset ja direktiivit. Oikeuslähteinä käytetään myös EU-tuomioistuimen ratkaisuja ja EU:ta koskettavia kansainvälisoikeudellisia sopimuksia. (Talus & Penttinen 2015, 3.)

Euroopan unionin toimielimiä on yhteensä seitsemän. Eurooppa-neuvosto määrittää unionin yleiset poliittiset painotukset. Euroopan komissio vastaa EU:n päätöksien toimeenpanosta. Euroopan unionin neuvosto on päättämässä lainsäädännöstä unionissa. Toinen lainsäädännöstä päätösvastuussa oleva toimielin on Euroopan parlamentti. Euroopan unionin tuomioistuin valvoo unionin lainsäädännön tulkintaa sekä toimielinten ja jäsenmaiden tehtävien lainmukaista hoitamista. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tehtävä on varmistua unionin varojen lainmukaisesta käytöstä. Euroopan keskuspankki hylitsee inflaatiota huolehtimalla hintojen vakaudesta ja sen vastuulle kuuluu euron hallinnointi. (eurooppatiedotus.fi.)

3 PERUSOIKEUDET EUROOPAN UNIONIN LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Euroopan unionin laissa perusoikeudet tarkoittavat oikeuksia, jotka on kirjattu EU:n perusoikeuskirjaan. Perusoikeuskirjasta on ollut oikeudellisesti samanarvoinen EU:n perussopimusten kanssa Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan 2009. (Ojanen 2016, 140, 154.) Perusoikeuskirjaan kuuluu seitsemän eri osa-aluetta, joista sen 54 artiklainen sisältö muodostuu. Osa-alueessa viisi säädetään kansalaisten oikeuksista ja osa-alueessa kuusi lainkäytöstä. Yksi merkittävimmistä uudistuksista, jonka perusoikeuskirjan voimaantulo aiheutti, oli unionin toimielinten sisällyttäminen perusoikeuskontrollin piiriin. (Kujala 2012, 6, 10.)

3.1 Oikeus hyvään hallintoon

Jokaisella Euroopan unionin kansalaisella on perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaan oikeus hyvään hallintoon. Artiklassa 41 määritellään muun muassa siitä, että kaikilla EU:n toimielimillä on velvollisuus käsitellä asioita kohtuullisen ajan kuluessa, oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti. Hallintoelimillä on päätösten perusteluvelvollisuus asianosaisille. Hyvä hallinto pitää sisällään myös oikeuden ottaa yhteyttä millä tahansa perussopimusten kielellä ja vastauksen saamisen samalla kielellä, sekä unionin korvausvelvollisuuden, mikäli esimerkiksi unionin toimielin on tehtävänsä suorittaessaan aiheuttanut kansalaiselle vahinkoa. (Euroopan unionin perusoikeuskirja, 41 artikla.)

Toimielimen velvollisuudet kohtuullisesta ajasta, oikeudenmukaisuudesta ja puolueettomuudesta asian käsittelyssä kuuluvat hyvän hallinnon osaperiaatteisiin (huolellisuusperiaate), jotka tuovat 41. artiklalle sen käytännön merkityksen. Huolellisuusperiaate on yksi tärkeimpiä hyvää hallintoa määrittävistä tekijöistä. Käytännössä se tarkoittaa esimerkiksi sitä, että asian käsittelijän henkilökohtaiset mielipiteet eivät saa vaikuttaa asian lopputulokseen, tai että asian käsittelyä ei saa viivyttää ilman syytä. (Teittinen 2020,72.)

3.2 Kantelun tekeminen Euroopan oikeusasiamiehelle

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 43 artikla antaa oikeuden kaikille Euroopan unionin alueella asuville tehdä kantelun Euroopan oikeusasiamiehelle, mikäli kokee unionin toi-

mielimen toiminnassa ilmenneen epäkohdan (Euroopan unionin perusoikeuskirja, 43 artikla). Euroopan oikeusasiamies on riippumaton ja itsenäinen toimija, jonka asemasta säädetään Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta 228 artiklassa (Eurooppatiedotus.fi).

Euroopan oikeusasiamies voi EU:n kansalaisten tekemien kanteluiden lisäksi selvittää toimielimissä ilmenneitä hallinnollisia- tai muita epäkohtia myös omasta aloitteestaan. Mikäli kansalainen kokee esimerkiksi, että hänen oikeutensa hyvään hallintoon ei ole toteutunut riittävällä tavalla, hän voi tehdä EU:n toimielimestä kantelun oikeusasiamiehen tutkittavaksi. Oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista merkittävässä osassa kantelun kohteena on ollut Euroopan komission toiminta, sillä komission tekemät päätökset ovat muita toimielimiä useammin suoraan sidoksissa kansalaisiin. (Nieminen 2006, 17.)

4 HALLINNOLLINEN VASTUULLISUUS

Tarkasteltaessa hallinnollista vastuullisuutta, on syytä lähteä liikkeelle siitä, mitä se oikeastaan tarkoittaa. Vastuu ja vastuullisuus ovat sanoina lähellä toisiaan, ja myös jossain määrin merkityksiltään. Vastuullisuus on kuitenkin käsitteenä huomattavasti laajempi ja se pitää sisällään paljon muutakin kuin pelkän vastuun käsitteen.

Hallinnollista vastuullisuutta tarkasteltaessa on syytä pyrkiä ensin avaamaan sanan ”vastuullisuus” merkitystä. Tämä saattaa tuntua helpolta tehtävältä, mutta lähempi tarkastelu osoittaa, että vastuullisuuden tarkka määrittely on hankalaa. Englanniksi vastuullisuus on *accountability*. Melvin J. Dubnik on tutkinut sanan *accountability* merkitystä julkaisussaan ”*Accountability as Cultural Keyword*”. Hän lähtee liikkeelle OED:n (Oxford University Dictionare) määritelmästä, jonka mukaan vastuullisuus määritellään ominaisuudeksi olla vastuullinen jollekulle, vastuullisuudeksi tehtävien hoitamisesta ja nykykielessä usein liitettynä vastuuseen esimerkiksi osakkeenomistajille tai yritysvastuuseen (Dubnik 2014, 23–38).

Nämä määritelmät sisältävät lähes poikkeuksetta tarpeen käyttää jotakin liitesanaa tai tiettyä kontekstia puhuttaessa vastuullisuudesta. Vastuullisuus koetaan immateriaalisena käsitteenä, joka pitää sisällään lupauksen korkeasta laadusta ja pyrkimyksen positiivisesta kehityksestä. Vastuullisuutta määriteltäessä on helppo ajautua noidankehään, sillä vastuullisuus tarkoittaa sitä, että on vastuullinen, ja olla vastuullinen tarkoittaa, että omaa vastuullisuutta. (Dubnik 2014, 6.)

Vastuullisuus voidaan jakaa eri osa-alueisiin. On olemassa esimerkiksi hallinnollista, oikeudellista, poliittista ja taloudellista vastuullisuutta. Kansainvälinen oikeusyhdistys ILA (International Law Assosiation) käyttää vastuullisuuden laadun arvioinnissa näiden neljän vastuullisuuden osa-alueen yhdistelmää. Tämän lisäksi vastuullisuudessa on eri tasoja. ILA:n määritelmän mukaan kansainvälisten organisaatioiden vastuullisuus voidaan jaotella sisäisen ja ulkoisen valvonnan vastuullisuuteen sekä vahingonkorvausvastuullisuuteen. (Wellens & Shaw 2004, 5).

Vastuullisuutta voidaan tarkastella yksilöiden tai instituutioiden ”omaisuutena”, joka sisältää muun muassa vastuun ja läpinäkyvyyden ominaisuudet. Toinen, yleisesti Euroopassa käytetty tapa määritellä vastuullisuutta on nähdä se mekanismina, jossa toimijat

ovat velvollisia perustelemaan toimintaansa. Tässä lähestymistavassa vastuullisuutta ei nähdä niinkään virtuaalisena omaisuutena kuin sosiaalisena ominaisuutena, joka yhdistää toimijan ja tahon, jolle se on vastuussa. (Brandsma, Heidbreder & Mastenbroek 2016, 621–637.)

Vaasan yliopiston julkaisussa ”Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset” Ari Salminen ja Rinna Ikola-Norrbacka ovat kirjoittaneet hallinnollisesta vastuusta ja mitä se tarkoittaa. Salminen ja Ikola-Norrbacka (2009, 51–52) liittävät vastuullisuuden hallinnossa eettisiin toimintatapoihin. Vastuullisuus on erottamaton osa hyvää hallintoa.

Suomessa hyvästä hallinnosta säädetään perustuslaissa. Vaikka hyvä hallinto on jokaisen oikeus, laki ei kuitenkaan erittele hyvän hallinnon laatuvaatimuksia sen tarkemmin. Hallinnon laadukkuus voi vaihdella riippuen näkökulmasta. Toiminnan laatu ei välttämättä esimerkiksi korreloi suoraan tehokkuusnäkökulman tai taloudellisuuden kanssa. (Mäenpää 2016, 68.)

Tässä työssä vastuullisuus liitetään hallintoon EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaisissa kriisinhallintaoperaatioissa. Hallinnollisen vastuullisuuden voidaan katsoa pitkälti olevan yhteydessä Euroopan hyvän hallintotavan säännösten noudattamiseen. Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö on hyväksytty Euroopan parlamentissa vuonna 2001 ja sen tavoitteena on muun muassa parantaa vastuullisuutta EU:n toimielimissä. Vaikka Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö ei kuulu oikeudellisesti velvoittaviin asiakirjoihin, on Euroopan parlamentti hyväksynyt päätöslauselman, jossa kehoitetaan Euroopan oikeusasiamiestä tukeutumaan säännöstöön tehdessään tutkimuksia mahdollisista hallinnollisista väärinkäytöksistä. (Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö 2015.)

Euroopan oikeusasiamiehen julkaisussa hyvän hallintotavan säännöstöstä puhutaan myös hallinnollisesta palvelukulttuurista, johon kuuluvat tärkeänä osana korkeatasoiset eettiset normit. Näistä eettisistä normeista on johdettu julkisessa palvelussa noudatettavat seuraavat periaatteet: sitoutumisen EU:hun ja Euroopan unionin kansalaisiin, rehellisyyden, objektiivisuuden, kunnioituksen muita kohtaan ja avoimuuden. (Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö 2015.)

Sitoutumisella EU:hun tarkoitetaan muun muassa sitä, että virkamiesten tulee kaikissa päätöksissään pyrkiä edistämään unionin ja sen kansalaisten etuja. Rehellisyys pitää sisällään tarkkaa julkista valvontaa kestäväen toiminnan, joka ulottuu pidemmälle kuin pelkästään lain mukaan toimimiseen. Objektiivisuuden periaatteella tarkoitetaan ennakkoluulotonta ja puolueetonta toimintaa. Kunnioitukseen muita kohtaan liittyy muun muassa yhteistyöhaluinen ja oikea-aikainen toiminta. Avoimuuden periaate tarkoittaa, että julkiseen valvontaan tulee suhtautua positiivisesti ja omaa toimintaa tulee pystyä perustelemaan. (ombudsman.europa.eu.)

Tässä työssä hallinnollisella vastuullisuudella tarkoitetaan juridisen vastuun ohella vastuullisuutta, johon sisältyvät EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan oikeus hyvään hallintoon lisäksi hallinnollisen palvelukulttuurin eettiset normit ja Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö. Lainopillisissa tutkimuskysymyksissä vastuullisuus rajautuu tiukemmin oikeudelliseen vastuullisuuteen, kun taas empiirisissä tutkimuskysymyksissä hallinnolliseen vastuullisuuteen kuuluvat juridisen vastuun lisäksi myös eettiset palveluperiaatteet.

5 EUROOPAN UNIONIN ULKOPOLITIikka

Euroopan unionin ulkopolitiikka pitää sisällään erilaisia osa-alueita. Kaikki turvallisuus-kysymykset ovat osa EU:n ulkopolitiikkaa. Ulkopolitiikkaan kuuluu monia muitakin osia kuin vain turvallisuuteen liittyvät asiat, kuten esimerkiksi kauppapolitiikka, kehitysyhteistyö ja suhteet Euroopan unioniin kuulumattomiin valtioihin. (Eurooppatiedotus.fi, EU:n ulkopolitiikan sisältö ja osa-alueet.)

5.1 EU:n ulkopolitiikan kehitys

Maastrichtin sopimus vuonna 1993 loi perustan Euroopan Unionin yhteiselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Ensimmäinen yritys ulkopolitiikan yhdistämisestä ylikansalliselle tasolle tapahtui kuitenkin jo vuonna 1952, kun silloiset jäsenvaltiot Italia, Benelux-maat, Saksa ja Ranska allekirjoittivat Plevenin suunnitelman. Edellisenä vuonna ranskan silloinen pääministeri René Pleven esitteli idean, että jäsenmaat siirtäisivät päätäntävaltaa puolustuspoliittisista asioista ylikansallisemmalle tasolle. Tavoitteena oli hankaloittaa Saksan mahdollista yksipuolista voimankäyttöä toisen maailmansodan jälkeen. Vaikka sopimus allekirjoitettiin kaikkien jäsenmaiden toimesta ja näin syntyi Euroopan puolustusyhteisö EDC, sopimus ei tullut voimaan, sillä ehdotuksen takana alun perin ollut Ranska ei koskaan ratifioinut sitä. (Ossa 2018, 10.)

Euroopan puolustusyhteisö olisi toteutuessaan ollut selkeästi ylikansallinen yhteisö. EDC:n toteutumatta jääminen ei kuitenkaan lopettanut jäsenvaltioiden halukkuutta rakentaa yhteistä puolustuspolitiikkaa, ja näin ollen vuonna 1954 perustettiin Länsi-Euroopan unioni WEU. Länsi-Euroopan unioni oli hallitustenvälinen unioni, ja sen tarkoituksena olivat ennen kaikkea lisätä Euroopan maiden keskinäistä luottamusta ja elvyttää näin taloutta toisen maailmansodan jälkeen. (Ossa 2018, 11.)

Tuohon aikaan, ja huomattavasti myöhemminkin, ajatuksena oli pyrkiä pitämään turvallisuus- ja puolustuspolitiikka erillisenä osana ulkopolitiikasta, mutta jossain vaiheessa tultiin johtopäätökseen, että tämä oli erittäin vaikeaa, ellei jopa mahdotonta.

Euroopan yhtenäisasiakirja tuli voimaan vuonna 1987, ja siinä todetaan tiiviimmän yhteistyön Euroopan turvallisuuskysymyksissä vaikuttavan suotuisasti Euroopan identiteetin kehittymiseen ulkopoliittisissa kysymyksissä (Ossa, Euroopan yhtenäisasiakirja, artikla 30, kohta 6).

Kylmän sodan päättyminen vaikutti kansainvälisten rakenteiden muutoksiin ja erityisesti Naton asemaan Euroopan puolustajana sekä valtioiden asenteisiin puolustuspolitiikkaa kohtaan. Länsi-Euroopan unioni yhdistettiin osaksi Euroopan unionia Amsterdamin sopimuksella sen tullessa voimaan vuonna 1999. Sopimus tehosti päätöksentekoa YUTP-asioissa tuoden käyttöön määräenemmistöpäätökset ja rakentavan äänestämistä pidättäytymisen. (Euroopan parlamentti, Ulkopoliitiikan tavoitteet, välineet ja saavutukset.)

Amsterdamin sopimus loi myös merkittävän uuden viran. Samana vuonna aloitti ensimmäinen YUTP:n korkea edustaja Javier Solana viiden vuoden mittaisen virkakautensa. Tänä päivänä korkealla edustajalla on yksi tärkeimmistä rooleista Euroopan Unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toteuttamisessa. (Euroopan unionin neuvosto, Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka 2002, 4.)

5.1.1 Maastrichtin sopimus

Maastrichtin sopimus on Euroopan unionin ulkopoliitiikan kannalta yksi merkittävimpiä käännekohtia, sillä se on ensimmäinen perussopimus, johon on kirjattu yhteisen ulkopoliitiikan tavoitteet. Näiden yhteisten tavoitteiden kirjaaminen on mahdollistanut unionin kannanoton kaikissa niissä asioissa, jotka liittyvät EU:n arvojen puolustamiseen. Maastrichtin sopimus tuli voimaan 1.11.1993. (Euroopan unionin neuvosto, Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka.)

Maastrichtin sopimuksessa perustettiin Euroopan oikeusasiamiehen virka. Euroopan unionin toiminta jaettiin kolmeen eri pilariin. Ensimmäiseen pilariin kuuluivat talousyhteisön asiat, toiseen pilariin YUTP:n alaiset asiat ja kolmanteen pilariin sisä- ja oikeusasiat. (Raitio & Tuominen 2020, 19–20.)

5.1.2 Lissabonin sopimus

Lissabonin sopimuksen tullessa voimaan 1.1.2009 Euroopan unionista tuli oikeushenkilö. Aiemmasta kolmen pilarin mallista luovuttiin. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävimmät muutokset liittyivät YUTP:n SEU:ssa määritellyn oikeusperustan tarkistamiseen sekä Euroopan ulkosuhdehallinto EUH:n perustamiseen. (Ulkopolitiikan tavoitteet, välineet ja saavutukset, 1.)

Lissabonin sopimuksella tiivistettiin kaiken kaikkiaan unionin jäsenmaiden välistä yhteistyötä, josta tärkeimpänä osoituksena oli EU:n avunantolausekkeen vahvistaminen, jolla tarkoitetaan jäsenmaiden välistä velvoitetta keskinäiseen avunantoon tarpeen vaatiessa myös sotilaallisin keinoin (EU:n ulkopoliittikan sisältö ja osa-alueet).

5.2 EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikka auttaa unionin jäsenmaita haasteissa, joissa ne eivät pärjäisi yksin sekä mahdollistaa yhtenäisen vuoropuhelun kansainvälisissä tilanteissa. EU haluaa edistää rauhaa myös muualla maailmassa ja pyrkii tekemään sitä peruseriaatteidensa mukaisesti auttamalla kriiseistä kärsiviä maita turvaamaan muun muassa kansalaistensa perusvapauksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. (EU:n ulkopoliittikan historia ja kehitys.)

5.2.1 Globaalistrategia

Euroopan Unionin globaalistrategia on tärkeä osa EU:n ulkopoliittikkaa, sillä siinä linjataan EU:n päämäärät ja toiminnot maailmassa politiikan kaikilla osa-alueilla. Globaalistrategian esittelijänä Eurooppa-neuvostolle toimi vuonna 2016 Federica Mogherini, joka toimi Euroopan Unionin ulkosuhteiden ja turvallisuuspolitiikan korkeana edustajana. Euroopan Unionin jäsenmaat sekä EU:n instituutiot ovat sitoutuneet toimeenpanemaan ja noudattamaan strategiaa. (EU:n ulkopoliittikan historia ja kehitys.)

Globaalistrategiassa on ensisijaisia tavoitteita viisi: Unionin turvallisuus, valtioiden ja yhteiskuntien kriisinsietokyky Euroopan Unionin itäisessä sekä eteläisessä naapurustossa, yhdennetty lähestymistapa konflikteihin, yhteistyöhön perustuvat alueelliset järjestelmät sekä globaalihallinta 2000-luvulla (Jaettu näkemys, yhteinen toiminta..., 7).

Unionin turvallisuus	Tavoitteena vahvistaa puolustuksen toimia terrorismin torjunnan, kyberturvallisuuden, puolustuksen, strategisen viestinnän ja energian aloilla.
Valtioiden ja yhteiskuntien selviytymiskyky itäisessä ja eteläisessä naapurustossamme	Tukea erilaisia selviytymiskyvyn väyliä tapauksissa, joihin liittyy epävakaita talous-, hallitus-, yhteiskunta-, energia-, tai ilmastotilanteita.
Yhdennetty lähestymistapa konflikteihin	EU:n sitoutuminen inhimillisen turvallisuuden edistämiseen ja rauhanrakentamiseen reagoimalla vastuullisesti ja päätäväisesti kriiseihin.
Yhteistyöhön perustuvat alueelliset järjestelmät	Yhteistyöhön perustuvien alueellisten järjestelmien tukeminen maailmanlaajuisesti kunkin alueen erityistavoitteiden mukaisesti.
Globaali hallinta 2000-luvulla	YK:n tukeminen sekä maailmanlaajuisesti koordinoitujen toimien kehittäminen eri toimijoiden kanssa yhteistyössä.

TAULUKKO: tiivistelmä EU:n globaalistrategian tavoitteista, lähde Eurooppatiedotus, EU:n globaalistrategia

Globaalistrategiassa todetaan muun muassa lisäksi, että unionin yhtenäisyyttä tulee pyrkiä lisäämään kaikessa ulkoisessa politiikassa ja että kaikkien diplomaattisten toimien tulee perustua täysin Lissabonin sopimukseen (Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia, 8).

5.2.2 Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttaminen

Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttaminen käytännössä pitää sisällään erilaisia taloudellisia ja poliittisia toimia. Yksi erittäin merkittävä osa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ovat sotilaalliset ja siviilikriisinhallinnan keinot. EU:lla on jatkuvasti meneillään useita sotilas- ja siviilikriisinhallinnan operaatioita ympäri maailmaa. Näiden operaatioiden lisäksi voimakkaimpina keinoina käytetään erilaisia rajoittavia toimenpiteitä, joita kutsutaan myös pakotteiksi.

Pakotteet eivät ole ensisijainen toimintatapa, mutta mikäli poliittiset vuoropuhelut ja muut täydentävät toimet eivät tuota toivottua lopputulosta, niihin turvaudutaan. Pakotteiden tavoitteena on Euroopan unionin turvallisuuden suojelemisen ja rauhan säilyttämisen lisäksi muun muassa kansainvälisen turvallisuuden lisääminen ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Pakotteiden vaikutus siviiliväestöön pyritään pitämään minimaalisena. EU:n rajoittavat toimenpiteet noudattavat kansainvälisen oikeuden velvoitteita. (Pakotteet: miten ja milloin EU hyväksyy rajoittavia toimenpiteitä.)

Kriisinhallintaoperaatioiden ja pakotteiden lisäksi unionin ulkopolitiikassa käytetään diplomaattisina keinoina poliittisten vuoropuheluiden ja julkilausumien lisäksi neuvoston päätelmiä sekä virallisia yhteydenottoja (Pakotteet: miten ja milloin EU hyväksyy rajoittavia toimenpiteitä).

5.3 YTPP:n keskeinen lainsäädäntö ja toimeenpano

Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamisen perustana toimivat Sopimus Euroopan unionista ja Sopimus Euroopan unionin toiminnasta. Poliitiikan määrittely ja toteuttaminen tapahtuvat erityisten sääntöjen ja menettelyjen pohjalta Eurooppa-neuvoston ja Euroopan unionin neuvoston toimesta. Nämä menettelyt eivät kuitenkaan sisällä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten antamista. (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, V Osasto... 24 artikla.)

YUTP:n yleisen linjan luomisesta vastaa Eurooppa-neuvosto. YUTP:n liittyvistä kannanotoista ja toimenpiteistä äänestetään EU:n neuvostossa. Toimenpiteiden täytäntöönpanosta vastaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja. Häntä avustaa Euroopan ulkosuhdehallinto.

Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa koskien yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamista muilta osin kuin EU:n oikeushenkilöihin ja luonnollisiin henkilöihin kohdistuvien pakotteiden laillisuuden arviointiin liittyen tai koskien YUTP:n täytäntöönpanon valvomista Euroopan unionin toimielimissä. (EUR-Lex, ulko- ja turvallisuuspolitiikka EU:n tasolla.)

5.3.1 Sopimus Euroopan unionista (SEU)

Euroopan unionista tehty sopimus muodostaa perustan EU:n lainsäädännölle. SEU:n pohjana on Maastrichtin sopimus, joka on myös YUTP:n perusta. Sopimuksessa Euroopan unionista V osaston 2 jakson 42 artiklassa todetaan muun muassa seuraavaa:

Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on erottamaton osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Se turvaa unionin operatiivisen toimintakyvyn, joka perustuu siviili- ja sotilasvoimavaroihin. Unioni voi käyttää niitä unionin ulkopuolella toteutettaviin tehtäviin huolehtiakseen rauhanturvaamisesta, konfliktinestosta ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden mukaisesti. Nämä tehtävät toteutetaan jäsenvaltioiden käyttöön asettamia voimavaroja käyttäen. (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, V Osasto... 2: 42).

Sopimuksessa Euroopan unionista 43 artiklassa määritellään puitteet siviili- ja sotilasvoimavarojen käytölle muun muassa humanitaarisissa tehtävissä, sotilasasioiden neuvonnan ja tuen toiminnassa sekä rauhanturvaamis- ja konfliktinestotehtävissä kuten myös konfliktien jälkeisen vakauttamisen suhteen tehtävissä toimissa (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, V Osasto...2: 43).

5.3.2 Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT)

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta on SEU:n lisäksi toinen koko EU:n tärkeimmistä sopimuksista. Sopimus Euroopan unionista ja Sopimus Euroopan unionin toiminnasta ovat oikeudellisesti keskenään samanarvoiset.

Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta annetaan muun muassa valtuudet unionille tehdä sopimuksia kansainvälisten järjestöjen tai kolmansien valtioiden kanssa niissä tapauksissa, kun se on tarpeellista perussopimuksissa vahvistettujen politiikkojen tavoitteiden saavuttamiseksi. Sopimuksia voidaan tehdä myös unionin ja kansainvälisten järjestöjen välillä yhteisestä toiminnasta ja erityismenettelyistä. (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, V osasto... 218: 1–2.)

Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta V osan 218 artiklassa annetaan ohjeet edellisessä kappaleessa mainittujen sopimusten neuvottelemisesta ja neuvottelujen käynnistämisestä. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaisissa sopimuksissa suosituksia neuvostolle esittää ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja. Neuvosto tekee tämän jälkeen päätöksen luvasta aloittaa neuvottelut. (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, V osasto... 218: 3.)

5.4 EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

Euroopan unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (YTPP) on osa unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. YTPP pohjaa Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja globaalistrategiaan. Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan päätöksenteosta vastaavat neuvosto ja Eurooppa-neuvosto. Suurin osa päätöksistä tehdään yksimielisesti, mutta esimerkiksi jotkut tärkeät päätökset, jotka koskevat Euroopan puolustusvirastoa, voidaan tehdä myös määräenemmistöllä. Tavallisimmin päätösehdotuksia tekee korkea edustaja. (Ulkopolitiikan tavoitteet, välineet ja saavutukset.)

6 EU:N YHTEISEN TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLITIIKAN ALAISET OPERAATIOT

Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaiset operaatiot jakaantuvat sotilaallisiin operaatioihin ja ei-sotilaallisiin operaatioihin eli siviilikriisinhallintaoperaatioihin.

Euroopan unionin jäsenmailla ei ole velvoitetta osallistua automaattisesti kriisinhallintaoperaatioihin, vaan niihin osallistuminen on vapaaehtoista ja siitä päätetään kansallisella tasolla. (EU:n ulkopolitiikan sisältö ja osa-alueet.)

Euroopan unioni pystyy tukeutumaan kriisinhallintatehtävissään Naton komento- ja johtamisjärjestelmiin, sillä EU työskentelee tiiviisti yhteistyössä Naton kanssa ja se pyrkii kehittämään tätä yhteistyötä edelleen tiiviimmäksi muun muassa vahvistamalla puolustusyhteistyötä. (EU:n ulkopolitiikan sisältö ja osa-alueet.)

6.1 Sotilaalliset operaatiot

Euroopan unionin tarve sotilaalliseen kriisinhallintaan on saanut alkunsa unionin tarpeesta pystyä reagoimaan maailmalla tapahtuviin kriiseihin myös silloin, kun pelkkä ennaltaehkäisy, tai muut ongelmanratkaisukeinot eivät ole riittäviä. Käytännön esimerkkejä näistä tilanteista ovat olleet muun muassa Afrikan kriisit ja Länsi-Balkanin konfliktit. Sotilaallisia kriisinhallintaoperaatioita on toteutettu yli 30 sitten vuoden 2003. Tällä hetkellä EU toteuttaa kuutta sotilaallista operaatiota muun muassa Malissa ja Somaliassa. (Ulkoministeriö, kriisinhallinta.)

Osana sotilaskriisinhallintaa voidaan käyttää Euroopan unionin taisteluosastoja. Euroopan unionin taisteluosastot on perustettu vuonna 2005 ja vuodesta 2007 asti EU:lla on ollut valmiudet kahden samanaikaisen taisteluosaston käyttämiseen. Yhden taisteluosaston valmiusvuoron pituus on puoli vuotta kerrallaan. Valmiusjaksoa edeltää aina kattava valmistelu ja koulutus. Kulloinkin vuorossa oleva taisteluosasto on valmiina siirtymään kohteeseen 10 päivän varoitusajalla ja pysymään kohteessa maksimissaan neljä kuukautta. (Puolustusvoimat.fi, Euroopan unionin taisteluosastot.)

Euroopan unionin taisteluosastoja voidaan käyttää monipuolisesti kriisinhallintatehtävissä, joihin kuuluu esimerkiksi humanitaarisia operaatioita, rauhanturvaamista tai rauhaan pakottamista. Taisteluosastot voivat toimia myös yhteistyössä YK:n kanssa alkamalla kriisinhallintatehtävät kohteessa siihen asti, kunnes YK ottaa vastuun pidempiaikaisesta rauhanturvaoperaatiosta. (Puolustusvoimat.fi, Euroopan unionin taisteluosastot).

6.2 Siviilikriisinhallintaoperaatiot

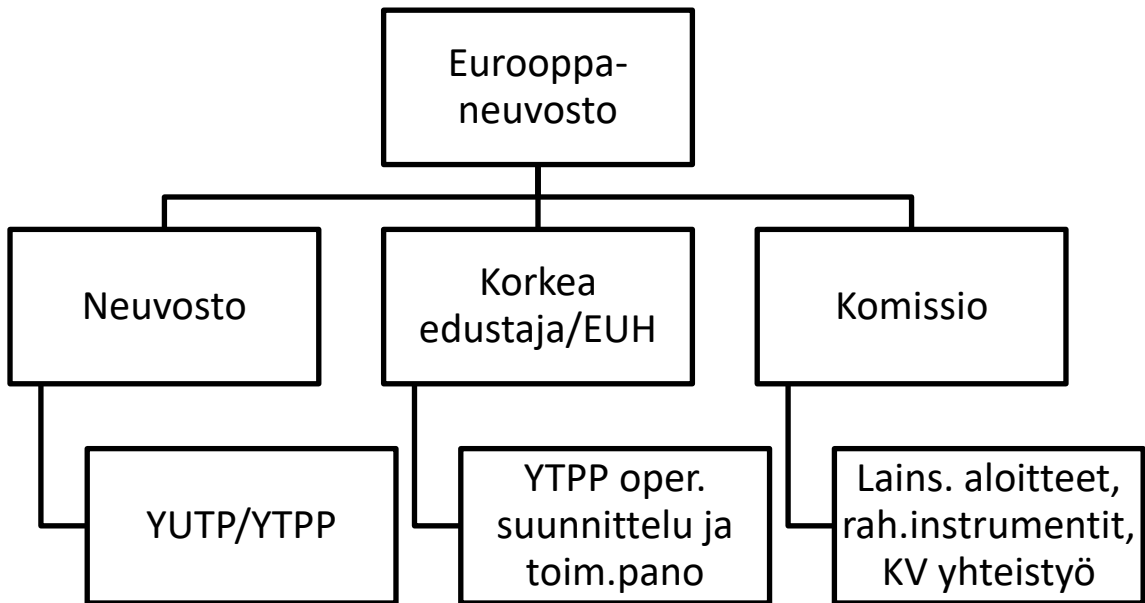
Sodan tai muun merkittävän konfliktin jälkeinen aika vaatii lähes poikkeuksetta rauhanturvausta ja jälleenrakentamisen tukemista kriisialueella. EU:n siviilikriisinhallintaoperaatiot pitävät sisällään erilaisia tehtäviä. Yksi päätoiminnoista on asiantuntijoiden lähettäminen kriisialueille tukemaan ja kouluttamaan yhteiskunnan keskeisimpien toimintojen, kuten hallinnon kehittämisessä. Ulkopuolista tukea voidaan tarvita esimerkiksi poliisitoiminnan tai oikeuslaitoksen neuvonta- ja koulutustehtävissä. Muita siviilikriisinhallinnan tehtäviä ovat muun muassa tulitaukojen valvonta sekä demokratian kehityksen edistäminen. (Ulkoministeriö, kriisinhallinta.)

EU:lla on vuonna 2020 meneillään 11 siviilikriisinhallinnan operaatiota eri puolilla maailmaa muun muassa Kosovossa, Georgiassa ja Somaliassa (eeas.europa.eu, Security, Defence & Crisis response).

Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan siviilialan sopimus on osa EU:n globaalistrategian täytäntöönpanoa. Sopimus tehtiin vuonna 2018 ja sen tavoitteena on YTPP-siviilialan reagointikyvyn parantaminen muun muassa uusien operaatioiden käynnistämiseksi, niin että uusi siviilioperaatio voitaisiin käynnistää kuukauden kuluessa siitä, kun neuvosto on antanut päätöksensä operaation käynnistämisestä. (EU:n neuvosto, lehdistötiedote 19.11.2018.)

7 OPERAATIOIDEN HALLINNOLLINEN VASTUULLISUUS

Euroopan unionin sotilaalliset ja siviilikriisinhallintaoperaatiot kuuluvat EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) alaisuuteen. Alla olevassa kaaviossa on selkiytetty päätäntävaltaisten elinten osuutta.



Taulukko 1. Lähde: EU:n terrorismintorjunta, kehitys, välineet ja toimet

Eurooppa-neuvosto vastaa EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan suuntaviivojen luomisesta. EU:n neuvosto on vastuussa strategisten linjausten saattamisesta päätöksiksi ja politiikkaohjelmiksi. Neuvosto myös käsittelee muun muassa rajoitustoimenpide- eli pakotepäätökset. (EU:n terrorismintorjunta, kehitys, välineet ja toimet.)

Yksi merkittävä toimija YUTP:n saralla on ulkoasioiden neuvosto FAC (Foreign Affairs Council), joka koostuu pääasiallisesti EU:n jäsenmaiden ulkoministereistä. FAC vastaa puolustus- ja turvallisuuspolitiikan lisäksi myös esimerkiksi humanitaarisesta avusta ja kehitysyhteistyöstä. (EU:n terrorismintorjunta, kehitys, välineet ja toimet.)

Euroopan ulkosuhdehallinto EUH on korkean edustajan johtama itsenäinen elin, joka toimii merkittävässä roolissa, kun YUTP operaatioita suunnitellaan ja toimeenpannaan. EUH:n yksi tärkeimpiä tehtäviä on vastata EU:n ulkosuhteisiin liittyvän toiminnan haasteisiin, jotka johtuvat hallinnollisista päällekkäisyyksistä. EUH konsultoi komission alaisia instrumentteja kaikissa EU:n ulkopolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä. (Tammikko & Iso-Markku 2020, 51–52.)

Euroopan komission vastuulla on laatia lainsäädännöllisiä aloitteita ja hallinnoida EU:n budjettia. Vaikka komission rooli esimerkiksi kriisinhallintaoperaatioissa ja niiden toimeenpanossa voi sinällään vaikuttaa pienemmältä kuin esimerkiksi ulkosuhdehallinnon, on sillä melko suuri rooli, sillä komission avulla YUTP:hen hallinnollisesti kuulumattomat instrumentit voivat silti toimia yhdenmukaisesti YUTP-operaatioissa.

Yksi esimerkki tällaisesta instrumentista on komission alaisuudessa toimiva palveluyksikkö FPI (Foreign Policy Instruments), joka tekee yhteistyötä Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa. (Tammikko & Iso-Markku 2020, 49.)

FPI:n tehtäviin kuuluu muun muassa rauhanturvaaminen ja konfliktien ennaltaehkäisy toimeenpaneavalla tasolla IcSP:n (Instrument contributing to Stability and Peace) alaisuudessa. FPI:llä on paikallisia tiimejä EU-delegaatioissa Brasiliassa, Keniassa, Libanonissa, Senegalissa ja Thaimaassa. (European Commission, FPI).

7.1 Korkea edustaja

Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja on tärkein yksittäinen henkilö EU:n ulkopolitiikassa. Karkeasti sanottuna hänen vastuullaan on, että koko unionin ulkoinen toiminta on johdonmukaista. Korkea edustaja toimii samaan aikaan yhtenä komission varapuheenjohtajista. YUTP:n ja YUTP:n yhteen sovittelu ja toteuttaminen kuuluvat myös hänen vastuualueisiinsa. (EUR-Lex, tiivistelmä SEU 18, 36.)

Korkea edustaja tekee ehdotuksia YUTP:n kehityksestä neuvostolle, panee täytäntöön hyväksytyjä päätöksiä, edustaa EU:ta YUTP:n alaisissa asioissa, johtaa Euroopan

puolustusvirastoa ja EU:n turvallisuusalan tutkimuslaitosta, sekä ominaisuudessaan komission varapuheenjohtajana hänen vastuulleen kuuluu myös varmistua, että esimerkiksi kriisinhallinnan toiminnot ovat johdonmukaisia ja toiminta tehokasta. (SEU 18, 36.)

Korkean edustajan asema määritetään SEUT:n artikloissa 18 ja 27 (EUR-Lex, tiivistelmä SEUT 18, 36).

7.2 Muita yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan instrumentteja

Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä siihen olennaisesti liittyvän yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan suunnittelusta ja toteutuksesta on vastuussa huomattava määrä eri tahoja.

Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea PTK on EU:n jäsenvaltioiden suurlähettiläsitä koostuva neuvoston valmisteleva elin, joka auttaa määrittelemään YTPP:n linjauksia. Se valmistelee EU:n kannanotot kriiseihin sekä harjoittaa strategista ohjausta poliittisen valvonnan lisäksi. Kansainvälisen tilanteen aktiivisena seuraajana sillä on erittäin tärkeä rooli, kun arvioidaan tarvetta perustaa uusia operaatioita. (CSDP, structure, instruments, agencies.)

Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea saa neuvoja ja suosituksia EU:n sotilaskomitealta (EUMC), kun kyseessä ovat sotilaalliset asiat, ja kriisinhallinnan siviiliasian komitealta (CIVCOM), kun kyseessä ovat kriisien hallintaan liittyvät siviilinäkökohdat (CSDP, structure, instruments, agencies).

Poliittis-sotilaallinen ryhmä PMG (Politico-Military Group) on PTK:n valmisteleva elin, jonka yksi tavoite on auttaa sujuvassa tietojenvaihdossa eri instanssien välillä. Se seuraa Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitealle antamiensa suositusten täytäntöönpanon tehokkuutta. Poliittis-sotilaallisen ryhmän erityisenä vastuualueena ovat erilaiset harjoitukset sekä yhteistyö Naton, muiden järjestöjen ja Euroopan unioniin kuulumattomien maiden kanssa. (CSDP, structure, instruments, agencies.)

Euroopan ulkosuhdehallinnon panostuksesta globaalistrategian toteuttamisessa vastaa Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan osasto SECDEFPOL. Sen vastuulla on myös YTPP

kanssakäymisen kehittäminen järjestöjen ja kolmansien maiden kanssa. (CSDP, structure, instruments, agencies.)

ISP eli Integroidun lähestymistavan turvallisuus- ja rauhanosaston tehtävänä on varmistaa EU:n reagoiminen erilaisiin konflikteihin asiaankuuluvalla tavalla, yhdenmetyt lähestymistavan mukaisesti. Se on mukana koordinoimassa ulkosuhdehallinnon kokonaispangasta konfliktien ratkaisussa, osallistuen esimerkiksi strategiseen suunnitteluun kriisinhallinnassa. (CSDP, structure, instruments, agencies.)

Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaisten siviilioperaatioiden operatiivisen toiminnan toteuttamisesta on vastuussa CPCC (The Civilian Planning and Conduct Capability).

Euroopan unionin jäsenmaiden ulkopuolella tapahtuvista sotilasoperaatioista on vastuussa MPCC (Military Planning and Conduct Capability). Se on verrattaen uusi yksikkö, joka on perustettu vasta vuonna 2017. Tarve MPCC:n perustamiselle on ollut halu pystyä reagoimaan nopeammin tilanteisiin, joissa turvallisuutta halutaan lisätä EU:n toimesta sen rajojen ulkopuolella. (CSDP, structure, instruments, agencies.)

7.3 Lähetetyt työntekijät

Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaisten operaatioiden työntekijät voivat olla suoraan työsuhteessa Euroopan unionin toimielimen kanssa, mutta monissa tapauksissa työntekijät lähetetään jostakin EU:n jäsenmaasta ja heillä on jo olemassa oleva työsuhtemus lähettävän maan kanssa. Operaatioihin voidaan lähettää esimerkiksi poliiseja tai tullihenkilöstöä Suomesta, jolloin he ovat jo virkasuhteessa.

Siviilikriisinhallintatehtäviin lähetettävistä asiantuntijoista vastaa Suomessa Kriisinhallintakeskus. Kriisinhallintakeskus toimii Suomen Sisäministeriön alaisuudessa ja se nimittää operaatioihin valitut asiantuntijat sekä huolehtii heidän koulutuksestaan. Operaatioihin valituille solmitaan määräaikainen julkisoikeudellinen palvelussuhde. (Sisäministeriö, kriisinhallinta.)

Suomen ulkoministeriö hallinnoi poliittista ohjausta siviilikriisinhallinnassa ja tekee päätökset, mihin operaatioihin suomalaisia asiantuntijoita lähetetään. (Kriisinhallintakeskus, tietoa meistä.)

7.4 Johtamisjärjestelyt ja hallinnollinen vastuu operaatioissa

Euroopan unionin toimielinten lisäksi jokaisessa YTPP-operaatioissa tarvitaan myös päivittäistä johtamista. Johtamisjärjestelyjen tarkasteleminen on helpompaa käytännön esimerkin avulla, joten tähän on otettu esimerkiksi Euroopan unionin oikeusvaltio-operaatio EULEX KOSOVO.

Kosovon siviilikriisinhallinnan operaatio alkoi vuonna 2008 ja se jatkuu edelleen vuonna 2021. Operaatioista tehtyjä sopimuksia joudutaan päivittämään säännöllisin väliajoin, sillä operaatioiden tarpeet ja tavoitteet muuttuvat ajan myötä. Osa aiemmin asetetuista tavoitteista on mahdollisesti saavutettu, tai tilanne kohdemaassa on muuttunut siten, että painotusta tarvitaan jollakin toisella osa-alueella tulevaisuudessa enemmän. Myös henkilöstön tarve vaihtelee tavoitteista ja tilanteesta riippuen. (EUR-Lex, Neuvoston yhteinen toiminta 2008/124/YUTP.)

Operaation johdossa toimivat siviilioperaation komentaja ja operaation johtaja. Siviilioperaation komentaja toimii PTK:n alaisuudessa sekä korkean edustajan yleisen toimivallan alla. Operaation strateginen johto ja sen valvonta, kuten myös EU:n huolellisuusvelvoitteen täyttymisen varmistaminen, ovat hänen vastuullaan. (EUR-Lex, Neuvoston yhteinen toiminta 2008/124/YUTP, 7 artikla.)

Itse alueella operaation johtamista ja valvontaa toteuttaa operaation johtaja, paitsi niissä hallintoasioissa, joissa hän on siirtänyt vastuun jollekin alaisuudessaan toimivalle henkilöstön jäsenelle. Operaation johtaja toimii siviilioperaation komentajalta saamansa vastuun mukaisesti johtaessaan operaatioon osallistuvien maiden henkilöstöä ja toteuttaessaan komentajan strategisia ohjeita. (2008/124/YUTP, 8 artikla.)

Operaation johtajan vastuulla ovat kaikki hallinnolliset ja logistiset asiat, mukaan lukien henkilöstöön kohdistuva kurinpidollinen valvonta. Kurinpidollinen vastuu ei kuitenkaan sisällä toimenpidevastuuta asiassa, vaan kurinpidollisista toimista vastaa lähetetyn henkilöstön kohdalla asiaan kuuluva viranomainen joko kansallisella tai EU:n tasolla. (2008/124/YUTP.)

Operaation johtajalla on suuri vastuu operaation jokaisella osa-alueella aina operaation näkyvyydestä sujuvan yhteistyön varmistamiseen eri yhteistyötahojen, kuten Naton, kanssa. Operaation johtaja voi tarvittaessa pyytää tukea tai neuvoja siviilioperaation komentajalta. (2008/124/YUTP.)

8 CASE OI/12/2010/MMN

Tapauksessa OI/12/2010/MMN Euroopan oikeusasiamies käsitteli 17.12.2010 tutkittavaksi otettu kantelua, joka koski vastuuta hallinnollisista epäkohdista YTPP:n sotilas- ja siviilioperaatioissa. Tapaus on sikäli harvinaisempi laatuun, että asian tutkiminen käynnistyi oikeusasiamiehen omasta aloitteesta. Pääkysymyksenä asiassa oli todeta, mikä instanssi omaa vastuun ja oikeuden puuttua hallinnollisiin epäkohtiin, joita mahdollisesti ilmenee siviili- ja sotilasoperaatioissa. Asianosaisina tässä kanteluasiassa olivat Euroopan komissio ja Euroopan unionin neuvosto. Korkealta edustajalta pyydettiin myös kannanottoa asiaan. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

8.1 Tapauksen taustat

Kantelun OI/12/2010/MMN taustalla oli oikeusasiamiehen huoli siitä, onko vastuullisuuden jakautumisen suhteen epäselvyyttä operaatioissa ilmenneissä hallinnollisissa epäkohdissa. Tämän lisäksi oikeusasiamies halusi varmistua, että perusoikeuskirjan 41 artiklan mukainen oikeus hyvään hallintoon toteutuu riittävällä tavalla.

Tärkeä syy tutkimuksen aloittamiselle oli se, että oikeusasiamies oli vastaanottanut useampia kanteluita liittyen YTPP-operaatioiden hallinnollisiin toimiin. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

8.2 Aiemmat kantelut oikeusasiamiehelle

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaisissa operaatioissa on ollut useaan otteeseen epäselvyyksiä, kuka on vastuussa hallinnollisista epäkohdista ja niiden korjaamisesta. Esimerkeiksi on alle otettu kaksi tapausta, joissa näin on käynyt.

Kantelussa 955/97/IJH erimielisyyksiä aiheutti korvausten maksaminen kolmannen maan vaalitarkkailuvaltuuskunnassa työskennelleelle henkilölle. Komission kanta oli ensin, että kyseessä ei ollut EU:n toiminta, josta komissio olisi vastuussa. Lopulta asiassa kuitenkin päästiin sovintoon ja kantelijalle maksettiin hänen vaatimansa korvaukset. (955/97/IJH.)

Komissiota niin ikään koskeva kantelu 3177/2008/(JDG) OV käsitteli väitettyä lainvas-
taista ennen aikaista työntekijän irtisanomista. Kanteessa myös sanottiin irtisanomisen
johtuneen tosiasiallisesti siitä, että hän oli raportoinut operaatioissa tapahtuneista talou-
dellisista väärinkäytöksistä komissiolle.

Kantelija valitti neuvostolle irtisanomisesta. Neuvosto kuitenkin katsoi, että asia kuului
komissiolle, ja siirsi valituksen heille. Komission näkemys oli, että operaation johtaja oli
vastuussa tekemistään sopimuksista, ja ohjeisti kantelijaa kääntymään edustuston entisen
päällikön puoleen, jonka toimesta irtisanominen oli tapahtunut. Entinen päällikkö oli siir-
tynyt toisen maan suurlähettilääksi tänä aikana. Hän ei reagoinut asiaan, jolloin asianosai-
nen kanteli oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamiehen alettua jo tutkia tapausta, komissio eh-
dotti kantelijalle, että hän voisi ottaa yhteyttä ulkosuhdehallintoon asiansa kanssa.

Oikeusasiamiehen kanta oli, että tapaus oli erittäin vakava ja että komission toiminta he-
rätti ajatuksia vastuun välttelystä asian käsittelyssä. Oikeusasiamiehen mukaan komission
valvontavastuu operaatioiden toteutuksesta pitää sisällään myös operaatioiden johtajien
toiminnasta tehdyt valitukset ja niiden asianmukaisen tutkimisen, vaikka komission vas-
tuu ei ulottuisikaan kaikkiin väitettyihin epäkohtiin operaation johtajan ja henkilöstön vä-
lillä. (3177/2008/(JDG) OV.)

8.3 Tapauksen eteneminen

Euroopan oikeusasiamies aloitti tapauksen tutkinnan pyytämällä lausunnot Euroopan
unionin neuvostolta ja komissiolta joulukuussa 2010 (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN).

Neuvoston vastaus oikeusasiamiehelle huhtikuussa 2011 oli, että asian liittyessä YUTP
kysymykseen, lausuntopyyntö oli toimitettu korkealle edustajalle vastausten saamiseksi.
Neuvosto ilmoitti, että sen toimivalta ei ulotu YTPP-operaatioiden hallinnollisiin epäkoh-
tiin. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

Toukokuun 2011 alussa korkea edustaja antoi oikeusasiamiehelle lausunnon asiasta neu-
voston puolesta ja kesäkuun 2011 alussa hän antoi vastauksen komission puolesta komis-
sion varapuheenjohtajan ominaisuudessa. Neuvoston puolesta lähettämässään vastauk-

sessä hän sanoi ymmärtäneensä, että tässä tutkimuksessa keskitytään ainoastaan siviilioperaatioihin. Komission puolesta antamassaan vastauksessa korkea edustaja toi esille, että operaatioissa työskentelevän henkilökunnan ja operaatioiden johtajan välillä tehdyt sopimukset on johdettu komission laatimista malleista. Näin ollen operaatioiden johtaja toimii komission valvonnassa. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

Marraskuussa 2011 oikeusasiamies pyysi korkeaa edustajaa ja komissiota antamaan uudet lausunnot. Vuoden 2012 helmikuussa oikeusasiamies vastaanotti uudet lausunnot komission pääsihteeriltä ja Euroopan ulkosuhdehallinnolta korkean edustajan puolesta. Saman vuoden joulukuussa oikeusasiamies halusi julkaista kopiot siihen asti käydystä viestien vaihdosta tutkimukseen liittyen verkossa. Korkeaa edustajaa edustava ulkosuhdehallinto, neuvosto ja niin ikään komissio kaikki vastustivat väittäen, että viestien vaihdon julkaisu aiheuttaisi ulkoisia häiriötekijöitä heidän oikeuksiinsa asemansa puolustamisessa, etenkin kun asian tutkiminen oli vielä kesken. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

8.4 Korkean edustajan, EUH:n ja komission vastaukset

Korkean edustajan antamassa vastauksessa todettiin, että Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaiset operaatiot eivät itsessään voi olla vastuussa mahdollisissa ongelmatilanteissa, sillä niiltä puuttuu oikeushenkilöllisyys. Operaatioiden toimintaa ei voida käsitellä tuomioistuimissa. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

Komissio oli sitä mieltä, että sitä ei voida pitää vastuullisena epäkohtien ilmetessä, sillä se ei toimi henkilöstön työnantajana. Perusteluissaan komissio totesi, että sen vastuu operaation johtajan valvonnasta koskee ainoastaan hänen komissiolta saamansa talousarvion hallinnointia. Operaation johtaja ei siis komission mukaan työskentele komission alaisuudessa. Komissio voi esittää huolenaiheita operatiivisesta toiminnasta operaation johtajalle, mutta sillä ei ole määräysvaltaa siihen, muuttaako operaation johtaja tämän perusteella operatiivista toimintaa vai ei. Tämän vuoksi komissio ei koe olevansa vastuullinen operaation johtajalle, korkealle edustajalle tai EU:n neuvostolle annetuista vastuista ja niiden suorittamisesta. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

Lausunnossa todettiin myös, että operaatiot ovat kestoltaan rajallisia, olosuhteet ovat epävarmoja ja henkilöstöä tarvitaan nopeasti. Monilla EU:lle tai jäsenvaltiolle työskentelevillä virkamiehillä on jo ennestään työsuhde joko lähettävän maan viranomaisena, tai unionin toimielimen kanssa, jolloin työsuhdetta ei solmittu operaation johtajan toimesta. Tavallisimmin työsopimus solmittiin operaation johtajan kanssa, kun kyseessä oli henkilöstö, joka oli joko paikallista tai kansainvälistä ja joka työskenteli hallinnon tai tukitoimien parissa. Kun kyseessä on kansainvälinen työntekijä, sovellettava työsopimuslaki määräytyy henkilön alkuperämaan lainsäädännön mukaan, ja kun kyseessä on paikallinen työntekijä, pätevät lähetyspaikan lait. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

Euroopan ulkosuhdehallinto eritteli vastuullisuuden jakautumista operaatioissa todeten, että komission vastuu koskee ainoastaan siviilioperaatioiden rahoituksellisia asioita, kun taas sotilasoperaatioissa rahoituksellisissa asioissa vastuu on jäsenvaltioilla. Lausunnon mukaan operaatioiden muut hallinnalliset asiat kuuluvat niitä hoitaville tahoille, kuten esimerkiksi operaatioiden päälliköille ja joukkojen komentajille. Ulkosuhdehallinto katsoi, että neuvosto on loppujen lopuksi vastuussa operaatioiden suorittamisesta, sillä se perustaa operaatiot YUTP:n mukaan. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

Korkea edustaja ilmaisi, että vaikka sen tehtäviin kuuluu valvoa operaatioiden toteuttamista asianmukaisesti, operaatioiden toiminnassa ilmenevät hallinnolliset epäkohdat eivät kuulu sen vastuulle, sillä operaatiot eivät toimi korkean edustajan alaisuudessa. Taloudellisten epäkohtien ollessa kyseessä, tulisi kääntyä joko operaation johtajan tai komission puoleen.

Korkea edustaja kuitenkin varmistaa operaatioiden suunnittelu- ja toteutusvaiheessa edellytykset hallinnon asianmukaisuudelle ja tekee ehdotuksia asioiden parantamiseksi, mikäli esiin tulee mahdollisia epäkohtia. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

Korkean edustajan vastauksessa todettiin myös, että mikäli kyseessä on jokin muu kante-luasiasia kuin siviilioperaatioiden talousarvioon liittyvä, se huomioi yksittäisiä oikeusasiamiehelle jätettyjä kanteluita, on yhteydessä asianomaisiin instansseihin ja kehottaa niitä vastaamaan oikeusasiamiehelle asiaankuuluvasti. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

Korkea edustaja myönsi vastauksessaan, että tilanne ei ehkä ole ihanteellinen oikeudelliselta näkökannalta tarkasteltuna, mutta se pyrkii mahdollisimman tiiviiseen ja onnistuneeseen yhteistyöhön komission kanssa, jotta oikeusasiamiehen tekemä tutkimus saataisiin valmiiksi. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

8.5 Oikeusasiamiehen päätös

Tutkimuksissaan oikeusasiamies oli sitä mieltä, että sen saamat vastaukset minkään instanssin kohdalla eivät ole olleet tyydyttäviä, eikä niiden perusteella voida poistaa epäilystä puutteista hyvän hallinnon toteutumisessa (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN).

Neuvoston mielestä sillä ei ole valtuuksia korjata hallinnollisia epäkohtia YTPP-operaatioissa, vaan että tämän tyyppiset asiat kuuluvat korkean edustajan vastuulle. Komissio myönsi vastuunsa ainoastaan siviilioperaatioissa toteutettavan varainhoidon ja talousarvion toteuttamisen valvontaan. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

Korkean edustajan huomio oli, että operaatioita itsessään ei voida pitää vastuullisina muun muassa oikeushenkilöllisyyden puuttumisen vuoksi. Korkea edustaja totesi alun perin, että komissio oli valvontavastuussa operaation johtajan toimista, mutta myöhemmin oli samaa mieltä komission kanssa siitä, että vastuu rajoittuu ainoastaan talouden hallintaan. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

Omasta asemastaan vastuullisuuskysymyksessä korkea edustaja totesi, että hän ei ole oikeudellisessa vastuussa hallinnossa esiintyvistä epäkohdista operaatioissa, eikä hänen kantaansa vaikuttanut se, että korkean edustajan tehtäviin kuuluu nimenomaisten operaatioiden valmistelu ja valvonta. Oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen osalta korkea edustaja totesi, että hänen tulee pyytää asianomaisia tahoja vastaamaan oikeusasiamiehelle ja olla muutenkin tietoinen kanteluista. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

Yllä esitettyjen kannanottojen perusteella oikeusasiamies päätteli, että merkittävin ongelma tilanteessa on päätellä, kuuluuko vastuu hallinnollisista epäkohdista komissiolle, neuvostolle, vai kenties korkealle edustajalle. Tilanne on oikeusasiamiehen mukaan se, että tutkimuksista voidaan päätellä valitettava lopputulos, että mikään EU:n instanssi ei

pidä itseään velvollisena ottamaan vastuuta Euroopan unionin hallinnoimissa, rahoittamissa ja perustamissa YTPP-operaatioissa ilmenevistä hallinnollisista epäkohdista. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

Oikeuskäytännön mukaan Euroopan unionin toiminta pohjaa oikeusvaltioperiaatteeseen, eli mikään sen toimielin ei saa välttyä uudelleentarkastelulta toimielimen käytännön toimien ja perusoikeuskirjan ja perustamissopimusten yhteneväisyydeltä. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

Oikeusasiamies korosti, että Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta artiklassa 24 määritetään yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan täytäntöönpanosta korkean edustajan ja jäsenvaltioiden toimesta. Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, jonka alaisuuteen EU:n sotilas- ja siviilioperaatiot kuuluvat, on merkittävä osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaiset operaatiot alkavat sillä, että neuvosto hyväksyy päätöksen operaation perustamisesta. Neuvosto on vastuussa myös sekä sotilaallisten- että siviilioperaatioiden komentoketjujen vahvistamisesta, operaatioiden poliittisesta valvonnasta ja strategisesta ohjauksesta operaatioissa. Korkea edustaja huolehtii Euroopan ulkosuhdehallinnon avustuksella YTPP:n mukaisten operaatioiden päätösten saattamisesta täytäntöön. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

Neuvosto nimittää operaation johtajan siviilioperaatioihin ja operaation komentajan sotilasoperaatioihin, jonka alaisuudessa nämä toimivat ja vastaavat myös operaatioiden budjetin hallinnoinnista. Komissio huolehtii siviilioperaatioissa talousarvion toteuttamisen valvonnasta. Operaation johtaja on sopimussuhteessa komission kanssa toimien YUTP-toimia toteuttavana komission erityisneuvonantajana. Hän voi solmia sopimuksia sekä paikallisen että kansainvälisen henkilöstön kanssa. Operaatioihin voidaan myös lähettää henkilöstöä siihen osallistuvasta jäsenmaasta tai muusta EU:n toimielimestä. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

Edellä todetun perusteella on erittäin selvää, että Euroopan unioni on vahvasti osallisena yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioissa niin siviili- kuin sotilaspuolel-

lakin. Sen vuoksi väite, että mikään toimielin ei olisi oikeudellisesti vastuussa operaatioissa esiintyvistä epäkohdista hallinnollisissa asioissa, ei voi pitää paikkaansa eikä sitä voi hyväksyä. (Päätös asiassa OI/12/2010/MMN.)

Oikeusasiamies viittasi unionin tuomioistuimen päätökseen asiassa T-271/10, jossa tuomioistuimen presidentin kanta oli, että kyseessä olleen poliisioperaation johtajan tekemät päätökset kuuluvat neuvoston tai komission alaisuuteen, sillä operaation johtaja on toiminut neuvoston alaisuudessa sen ollessa operaation perustaja (Päätös 2009/906/YUTP). Toimielinten ei siis tulisi vältellä vastuuta henkilöstöhallinnon alaan kuuluvissa hallinnollisissa päätöksissä, jotka EU:n tuomioistuin on antanut (InfoCuria oikeuskäytäntö, T-271/10 RENV-Tuomio).

Tapauksessa oli kyse italian oikeusministeriön lähettämästä työntekijästä Bosnia ja Hertsegovinaan poliisioperaatioon. Hänet siirrettiin myöhemmin toiseen toimipisteeseen operaation johtajan tekemällä päätöksellä, jolloin myös hänen palkkionsa aleni. Kantajan mukaan hän koki työpaikkakiusaamista ja hänen siirtonsa johtui siitä, että hän oli arvostellut operaation johtajan toimia. Operaation johtajan mukaan siirron syynä oli henkilön oikeudellisen asiantuntemuksen tarve toisessa toimipisteessä. (InfoCuria oikeuskäytäntö, T-271/10 RENV-Tuomio.)

Siirron saanut henkilö nosti kanteen komissiota, neuvostoa ja EU:n poliisioperaatiota vastaan unionin yleisessä tuomioistuimessa, joka jätti asian käsittelemättä vedoten, että sen toimivalta ei ulotu kyseisen kanteen käsittelyyn. Unionin tuomioistuin kuitenkin palautti tapauksen uudelleen käsittelyyn yleiseen tuomioistuimeen soveltuvilta osin. (InfoCuria oikeuskäytäntö, T-271/10 RENV-Tuomio.)

Oikeusasiamies piti edellä ilmenneiden seikkojen valossa valitettavana komission, neuvoston sekä korkean edustajan/ulkosuhdehallinnon kyvyttömyyttä vastuun jakamiseen hallinnollisten epäkohtien esiintyessä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaisissa operaatioissa. Hän pitää kuitenkin korkean edustajan ehdotusta pyytää oikeusasiamiehelle jätetyissä kanteluissa vastauksia asianomaisilta Euroopan unionin toimielimiltä toimivana ja käytännöllisenä. (Päätös OI/12/2010/MMN.)

Korkealla edustajalla on asemansa puolesta yhteys niin komissioon kuin neuvostoonkin, joten järjestelyn voidaan olettaa toimivan tästä syystä hyvin ja auttavan turvaamaan etenkin perusoikeuskirjan mukaisen oikeuden toteutumisen oikeusasiamiehelle valittamisesta riittävällä tehokkuudella. (Päätös OI/12/2010/MMN.)

Oikeusasiamiehen kanta oli, että talousarviota koskevissa kysymyksissä tulee kääntyä komission puoleen ja korkean edustajan/ulkosuhdehallinnon puoleen kun kyseessä on jokin muu operaatioihin liittyvä hallinnollinen asia. Tapauksen tutkiminen päättyi huomautukseen, että kaikesta edellä mainitusta huolimatta perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaisen oikeuden hyvästä hallinnosta toteutuminen ei kuitenkaan ole edelleenkään täysin varmaa. Oikeusasiamiehen mukaan tätä kysymystä voi olla tarpeen tarkastella myöhemmin uudelleen, mikäli nämä mainitut järjestelyt eivät ole riittävän toimivia. (Päätös OI/12/2010/MMN.)

8.6 Tapauksen jälkeiset muutokset

Tapaus OI/12/2010 saatiin päätökseen vuonna 2013. Tämän jälkeen osaa operaatioiden toimintakäytännöistä on muutettu. Tehtyjä muutoksia voidaan havaita tarkastelemalla EULEX KOSOVO-operaation asiakirjoja. Neuvoston päätöksessä 2014/349/YUTP on tehty muutoksia operaation johtajan asemaan. Operaation alkaessa vuonna 2008 johtaja solmi komission kanssa sopimuksen talousarvion toteuttamiseksi. Tämä kohta on poistettu asiakirjasta vuonna 2014 neuvoston päätöksellä 2014/349/YUTP. (EUVL, Neuvoston päätös 2014/349/YUTP.)

Toinen merkittävä muutos koskee operaation johtajan ja henkilöstön välistä sopimusten tekemistä. Aiemmin henkilöstö teki työsopimuksen operaation johtajan kanssa, mutta kesäkuun 2014 jälkeen sopimukset on tehty operaation ja henkilöstön välillä. Kolmas huomattava muutos liittyy operaation oikeushenkilön asemaan. Neuvoston päätös 2014/349/YUTP lisäsi EULEX KOSOVO-operaation toimintaan artiklan 15, jolla operaatiolle annettiin valtuudet solmia sopimuksia ja olla osallisena oikeudenkäynnissä. (EUVL, Neuvoston päätös 2014/349/YUTP.)

9 POHDINTA

Tämän opinnäytetyön aiheeksi valittu hallinnollisen vastuullisuuden jakautuminen Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaisissa operaatioissa osoittautui laajaksi aihekokonaisuudeksi, joka vaati kattavaa taustoitusta. Pystyäkseen ymmärtämään hallinnollista vastuullisuutta operaatioissa, ja myös sitä, miksi siinä mahdollisesti esiintyy ongelmia, tulee olla selvillä EU:n ulkopolitiikan toteutuksesta ja siinä mukana olevista tahoista.

Maailma muuttuu jatkuvasti ja toisinaan melko nopeastikin. Erityisesti globaalius ja turvallisuus ovat voimakkaasti korostuneina tämän päivän kansainvälisessä tilanteessa. Euroopan unioni pyrkii vastaamaan erinäisiin haasteisiin kehittämällä ja mukauttamalla toimintaansa jatkuvasti, noudattaen kuitenkin samalla sen perusarvoja. Kyberturvallisuuden ja terrorismin torjunnan roolit, samoin kuin erilaiset humanitaariset ja sotilaalliset kriisit ja konfliktit eri puolilla maailmaa ovat EU:n ulkopoliitikassa esillä enenevässä määrin.

Euroopan yhteneväisyyteen pyrkiminen, kuten myöskään siinä esiintyvät ongelmat eivät ole mitenkään uusi asia. Ensimmäinen yritys kohti yhteistä puolustuspolitiikkaa tapahtui jo vuonna 1952, kun silloiset jäsenmaat allekirjoittivat sopimuksen yhteisestä puolustusliitosta. Silloinen Ranskan pääministeri Pleven esitteli idean, mutta loppujen lopuksi juuri Ranska ei koskaan ratifioinut sopimusta, ja näin ollen koko puolustusliitto jäi toteuttamatta.

Euroopan unionin yhteisen ulkopolitiikan toteuttamisen suuntaviivoista säädellään Sopimuksessa Euroopan unionista ja Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta.

Yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan olennaisesti liittyvän yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja sen alaisten operaatioiden toteuttamiseen osallistuu monia eri tahoja. Strategisten päätösten ja toimintojen täytäntöönpaneminen on useiden toimijoiden pohdintojen, tarkkailuiden ja ehdotusten lopputulos.

EU:n toimielimistä komissio ja neuvosto ovat ratkaisevassa asemassa ulkopolitiikan suhteen. Korkea edustaja sekä häntä avustava ulkosuhdehallinto ovat myös merkittävässä roolissa. Tämän lisäksi poliittisten linjausten teosta aina operaatioiden käytännön toteu-

tukseen osallistuu monia muitakin instansseja. Esimerkiksi ulkosuhdehallinnon alaisuudessa toimii useampia komiteoita, jotka varmistavat muun muassa toimintojen johdonmukaisuutta.

Euroopan unionin toiminta on rakennettu oikeusvaltioperiaatteelle. Jokaisella unionin kansalaisella on tietyt perusoikeudet. Oikeus hyvään hallintoon on määritelty perusoikeuskirjan 41 artiklassa. Perusoikeudet ovat perustavaa laatua ja niiden toteutuminen tulisi taata sekä ottaa huomioon päätöksiä tehdessä.

Perusoikeudet kuuluvat kaikille unionin poliitikkojen aloille, myös ulkopoliitikkaan. Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaisissa operaatioissa riippumatta niiden maantieteellisestä sijainnista tulisi pystyä turvaamaan operaatioissa työskenteleville henkilöille oikeus hyvään ja vastuulliseen hallintoon kaikissa tilanteissa.

Ulkopolitiikan toteuttaminen vaatii jatkuvaa tilanteen seuranta ja monesti myös nopeaa reagointia. Haasteisiin pyritään vastaamaan kehittämällä toimintaa ja perustamalla esimerkiksi uusia asiantuntijaryhmiä tai pysyviä instrumentteja helpottamaan reagointia ja parantamaan vuoropuhelua. Toisinaan tämä nopea muutos ja laajentuva toiminta voivat tuoda mukanaan epäselvyyksiä siitä, mikä taho on vastuussa, kun esiintyy jokin epäkohta.

Euroopan oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden pohjalta voidaan todeta, että ongelmia on esiintynyt ainakin niissä tilanteissa, kun operaation päivittäisestä johtamisesta vastuussa oleva operaation johtaja tai komentaja on tehnyt päätöksen työntekijän asemasta ja työntekijä ei ole ollut tyytyväinen päätökseen. Näin kävi esimerkiksi tapauksessa 3328/2008/ELB, jossa operaation johtaja oli tarjonnut työtä henkilölle tietyllä korvauksella, mutta myöhemmin komissio oli alentanut korvausta, ja operaation johtaja oli suostunut tähän. (ombudsman.europa.eu).

Usein esiin tulleet ongelmat tai erimielisyydet jatkuvat sillä, että mikään toimielin ei koe olevansa oikeudellisesti vastuussa näistä hallinnollisista epäkohdista. Kantelussa 3177/2008/(JDG)OV, joka koski työsuhteen ennenaikaista päättämistä, vastuuta siirrettiin operaation johtajan, komission ja neuvoston välillä, joka johti siihen, että asianosainen ei saanut asiaankuuluvaa vastausta ennen kuin hän teki kantelun oikeusasiamiehelle.

(ombudsman.europa.eu). Tämä esimerkki on erittäin selvä osoitus siitä, että hallinnollisen vastuun lisäksi tulee kiinnittää erityistä huomiota myös hallinnolliseen vastuullisuuteen.

Tämän työn kannalta merkittävimmäksi esimerkiksi valittu tapaus OI/12/2010/MMN koski oikeusasiamiehen itse käynnistämää tutkintaa epäkohdista hallinnollisessa vastuullisuudessa, mitä tulee YTPP-operaatioihin. Tapauksen pääkohtina oli selvittää, toteutuuko perusoikeuskirjan artiklan 43 mukainen oikeus oikeusasiamiehelle kantelusta sekä toteutuuko perusoikeuskirjan 41 artiklan mukainen oikeus hyvään hallintoon.

Tutkimuksissaan oikeusasiamies tuli siihen lopputulokseen, että artiklan 43 mukaisen oikeuden toteutumisessa ei ole merkittäviä ongelmia, ja oikeusasiamiehelle tehdyt kantelut pystytään hoitamaan asianmukaisesti. Sen sijaan hyvän hallinnon toteutumisesta oikeusasiamies ei voinut olla täysin varma edes yli 2 vuotta kestäneen tutkinnan jälkeen. Tapaus otettiin käsiteltäväksi vuoden 2010 lopussa ja asiaan saatiin päätös vuonna 2013. Tämä tapaus ja etenkin sen lopputulema osoittavat, että tarve asian tarkastelulle on olemassa ja että ongelma on todellinen.

Mielenkiintoinen havainto on, että myöskään Euroopan unionin toimielimet itse eivät ole täysin varmoja, mitkä asiat kuuluvat niiden vastuulle. Esimerkkitapauksen ratkaisuna oli, että kaikki talousarvion toteuttamiseen liittyvät asiat ovat komission vastuulla, ja muut pääasiassa neuvoston vastuulla.

Korkean edustajan aseman vastuullisuus jäi edelleen hiukan epäselväksi, sillä vaikka hän oli halukas parantamaan yhteistyötä, hänen ehdotuksensa oli, että hänen on tultava tietoiseksi oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista, ja pyydettävä vastauksia asianomaisilta tahoilta.

Korkean edustajan tiivis yhteistyö niin komission, neuvoston kuin ulkosuhdehallinnonkin kanssa sekä hänen merkittävä osuutensa YUTP:n ja YTPP:n suunnittelussa ja toteuttamisessa voisivat mahdollisesti mahdollistaa suurempaan rooliin myös hallinnollisessa vastuullisuudessa. Asianomaisten tahojen konsultointi ja vastausten pyytäminen ovat toki merkittävässä roolissa tilanteiden selvittelyssä, mutta mietittäväksi jää, josko hänen asemansa mahdollistaisi muitakin toimia.

Operaatioita itsessään ei voitu asettaa oikeudelliseen vastuuseen, koska ne eivät olleet tuohon aikaan vielä oikeushenkilöitä. Operaatioiden johtajilla ja komentajilla on sen sijaan erittäin suuri vastuu, ja kuten tapauksesta 3177/2008/(JDG)OV voidaan päätellä, vastuu operaatioiden aikaisista toimista jatkuu myös operaation jälkeen. Operaation johtajan suuri henkilökohtainen vastuu voi olla hyvä asia, sillä se mahdollisesti auttaa lisäämään harkintaa ennen päätösten tekoa. Toisaalta operaation johtajan suuri vastuu ei saisi antaa vaikutelmaa oikeudellisen vastuun poistumisesta EU:n toimielimiltä, kuten osassa oikeustapauksista vaikuttaisi käyneen. Tämän lisäksi hallinnollisen vastuullisuuden etikan ja korkean palvelukulttuurin tulisi olla läsnä kaikessa toiminnassa huolimatta siitä, onko jollakin toimijalla tai instanssilla oikeudellista vastuuta kyseisessä asiassa vai ei.

Operaatioiden johtamisjärjestelyihin on tehty muutoksia sen jälkeen, kun oikeusasiamiehen oma-aloitteinen tutkimus tapauksessa OI/12/2010/MNN valmistui vuonna 2013. Havaittuja epäkohtia on pyritty parantamaan esimerkiksi antamalla itse operaatiolle oikeushenkilön asema ja selkiyttämällä operaation johtajan roolia. Euroopan unionin tuomioistuimelle on esitetty ennakkoratkaisupyyntö 25.6.2020, jossa Belgian Tribunal du travail francophone de Bruxelles pyytää ratkaisua kysymykseen, onko EULEX KOSOVO operaatioissa operaation johtajan asema rinnastettavissa työnantajaan, vai toimiko työnantajan asemassa jokin Euroopan unionin toimielin, jonka valtuutuksella operaation johtaja on toiminut ennen 12.6.2014 voimaan tulleita muutoksia. Tästä voidaan päätellä, että hallinnolliseen vastuullisuuteen liittyvät epäkohdat ovat ajankohtaisia edelleen. Tämä osoittaa myös, että epäkohtien ennakoimisella voisi olla mahdollista välttää vuosia jatkuva jälkikäteen tapahtuva asioiden selvittely. (Euroopan unionin virallinen lehti 7.9.2020, Asia C-283/20.)

Euroopan hyvän hallintotavan säännöstön luomisen, kuten myös julkisen palvelun periaatteiden noudattamisvelvollisuuden, voidaan katsoa osaltaan tukevan näkemystä, että Euroopan unioni pyrkii jatkuvasti parantamaan hallinnon vastuullisuutta, joka pitää sisälleen juridisten velvoitteiden lisäksi korkeiden eettisten normien noudattamista.

Tutkimustyötä voisi hyvin jatkaa esimerkiksi tarkastelemalla lähemmin eri operaatioita ja niissä mahdollisesti esiintyviä eroja, jotta voitaisiin helpommin selvittää, mistä ongelmat hallinnollisessa vastuullisuudessa johtuvat, ja olisiko niille joitakin yhteisiä nimittäjiä, joihin puuttumalla tilannetta saataisiin parannettua. Vertailua voisi tehdä myös siitä, kuinka tilanne on muuttunut vuosien varrella, ja tätä kautta tutkia osa-alueita, joita voisi

kehittää. Hallinnollinen vastuullisuus on jo itsessään aihe, josta toivoisi tuotettavan lisää korkealaatuista suomenkielistä tutkimustietoa.

Vastuullisessa hallinnossa tulisi pyrkiä liittämään yksilön oikeuksien toteutumisen turvaaminen ja korkealaatuinen toiminta, sekä toiminnan tehokkuus ja taloudellinen näkökulma mahdollisimman tiiviisti yhteen, niin että mikään näistä osa-alueista ei kärsisi.

Työssä otettiin huomioon toiminnallinen puoli, jotta tuotos voisi palvella myös mahdollisena oppimateriaalina. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna tasapaino oikeudellisen lähestymistavan ja runsaasti teoriaa sisältävän lähestymistavan välillä on jakaantunut suunnitellusti. Kattava teoriaosuus helpottaa kokonais käsityksen saamisessa asiasta, mistä syystä se on eduksi niin oikeustapausten tutkimisessa, kuin opiskellessa EU:n ulkopoliikkaa, instituutioita ja toimielinten tehtäviä.

Useat tämän opinnäytetyön lähteistä ovat englanninkielisiä, jonka vuoksi liitteessä yksi on koottu muutamia työn kannalta tärkeitä lyhenteitä ja käsitteitä suomeksi ja englanniksi. Liitteeseen kaksi on laitettu linkki Euroopan unionin neuvoston EU-sanakirjaan, josta voi olla apua tutustuessa kattavammin EU:n ulkopoliikkaan.

LÄHTEET

About FPI. n.d. Service for Foreign Policy Instruments. European Commission. Luettu 13.11.2020

https://ec.europa.eu/fpi/about-fpi_en

Brandsma G., Heidbreder E., Mastenbroek E. 2016. Accountability in the post-Lisbon European Union. *International Review of Administrative Sciences*. 2016;82(4):621–637. Luettu 2.6.2021.

<https://journals-sagepub-com.libproxy.tuni.fi/doi/10.1177/0020852316663312>

Common Security and Defence Policy (CSDP) structure, instruments, agencies. 2016. European Union External Action. Luettu 10.11.2020.

https://eeas.europa.eu/topics/security-defence-crisis-response/5392/common-security-and-defence-policy-csdp-structure-instruments-agencies_en

Decision in case 757/2017/NF on how the European External Action Service grants certain benefits to its staff having worked in an EU delegation in a non-EU country. 2019. Euroopan oikeusasiamies. Luettu 8.11.2020

<https://www.ombudsman.europa.eu/fi/decision/en/115815>

Dubnick M. 2014. *Accountability as a Cultural Keyword*. Newgen, Oxford University Press 26.2.2014. Tulostettu 4.3.2021.

[http://mjdubnick.dubnick.net/pubsrw/2014/Dubnick2014a\(proof\).pdf](http://mjdubnick.dubnick.net/pubsrw/2014/Dubnick2014a(proof).pdf)

Ennakkoratkaisupyyntö 25.6.2020. Asia C-283/20 (2020/C 297/43). Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Belgia)– CO, ME, GC ja 42 muuta kantajaa v. MJ, Euroopan komissio, Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH), Euroopan unionin neuvosto ja EULEX KOSOVO. Euroopan unionin virallinen lehti 7.9.2020. C 297/32. Luettu 5.4.2021.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:62020CN0283>

EU:n ulkopolitiikan historia ja kehitys. Päivitetty 14.1.2020. Eurooppatiedotus. Ulkoministeriö. Luettu 8.9.2020.

<https://eurooppatiedotus.fi/eun-ulkopolitiikka/eun-ulkopolitiikan-historia-kehitys/>

Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö. 1.3.2002. Euroopan oikeusasiamies, asiakirja. Luettu 3.3.2021.

<https://www.ombudsman.europa.eu/fi/publication/fi/3510>

Euroopan unionin perusoikeuskirja. 2012. Euroopan unionin virallinen lehti 26.10.2012. C 326/391. Luettu 22.5.2021.

https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj

Euroopan unionin taisteluosastot. n.d. Puolustusvoimat. Luettu 26.10.2020.

<https://puolustusvoimat.fi/kansainvalinen-kriisinhallinta/eun-taisteluosastot>

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, V osasto, yleiset määräykset unionin ulkoisesta toiminnasta ja erityismääräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Euroopan unionin virallinen lehti 26.10.2012. C 326/1. Luettu 19.10.2020.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:12012M024>

Iso-Markku T., Tammikko T. 2020. EU:n ulkoinen terrorismin torjunta: kehitys, rakenteet ja toimet. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:7. Luettu 23.10.2020.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162037/VNK_VNTEAS_2020_7.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Jaettu näkemys, yhteinen toiminta: vahvempi Eurooppa. 2016. Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia. Tulostettu 8.9.2020.

https://eurooppatiedotus.fi/wp-content/uploads/sites/19/2017/02/gloaalistrategia_fi.pdf

Kriisinhallinta. n.d. Ulkoministeriö. Turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikkö. Luettu 18.10.2020.

<https://um.fi/kriisinhallinta>

Kriisinhallintakeskus, tietoa meistä. n.d. Luettu 2.12.2020

<https://www.cmcfinland.fi/tietoa-cmcsta/>

Kujala T. 2012. Euroopan unionin perusoikeuskirja – perusoikeudet ja lainkäyttö. Helsingin hovioikeuden julkaisu. Luettu 1.6.2021.

https://oikeus.fi/hovioikeudet/helsinginhovioikeus/material/attachments/oikeus_hovioikeudet_helsinginhovioikeus/julkaisut/painetutjulkaisut/perus-jaihmisoi-keudetrikosprosessissa2012/MBNM0tzdX/07_Euroopan_unionin_perusoikeuskirja_-_perusoikeudet_ja_lainkaytto_Tero_Kujala.pdf

Mäenpää O. 2016. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 5. painos. Edita Publishing Oy.

Neuvoston päätös 2014/349/YUTP, Kosovossa toteutettavasta Euroopan unionin oikeusvaltio-operaatiosta (EULEX KOSOVO) hyväksytyyn yhteisen toiminnan 2008/124/YUTP muuttamisesta. Euroopan unionin virallinen lehti 13.6.2014. L 174/42. Luettu 2.4.2021.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0349&from=EN>

Neuvoston yhteinen toiminta 2008/124/YUTP Kosovossa toteutettavasta Euroopan unionin oikeusvaltio-operaatiosta, EULEX KOSOVO. Euroopan unionin virallinen lehti 16.2.2008. L 42/92. Luettu 2.4.2021

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=uriserv:OJ.L_.2008.042.01.0092.01.FIN

Nieminen L. 2006. Euroopan oikeusasiamies perusoikeuksien turvaajana. Referee-artikkeli, alkuperäinen julkaisupäivä 30.12.2006. Oikeustiede-Jurisprudentia 2006. Edilex lakikirjasto. Luettu 4.6.2021.

<https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/oikeustiede/8370.pdf>

Ojanen T. 2016. EU-oikeuden perusteita. 3., uudistettu laitos. Helsinki: Edita, 2016.

Ossa H. 2018. Turvallisuusuhkia vastaan yhteisten arvojen puolesta - Saksan suhtautuminen Euroopan unionin puolustusyhteistyön tiivistämiseen. Pro Gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu; politiikan tutkimuksen tutkimusohjelma 2018. Luettu 3.9.2020.

<https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/104307/1537439480.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Pakotteet: miten ja milloin EU hyväksyy rajoittavia toimenpiteitä. Päivitetty 20.10.2020. Eurooppa-neuvosto, Euroopan unionin neuvosto. Luettu 22.10.2020.

<https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/sanctions/>

Political and Security Committee (PSC). Päivitetty 9.11.2017. Council of the European Union. Luettu 10.11.2020.

<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/>

Raitio J., Tuominen T. 2020. Euroopan unionin oikeus. Alma Talent Oy, 2020.

Salminen A., Ikola-Norrbacka R. 2009. Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia, 288. Luettu 1.6.2021.

https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/7967/isbn_978-952-476-249-6.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Shaw M., Wellens K. 2004. Accountability of International Organizations. International Law Association, Berlin Conference. Luettu 1.6.2021.

<file:///C:/Users/Marisa/Downloads/Final%20Conference%20Report%20Berlin%202004..pdf>

Siviilikriisinhallinta. n.d. Sisäministeriö. Luettu 2.12.2020.

<https://intermin.fi/siviilikriisinhallinta>

Talus K., Penttinen S-L. 2015. Eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet ja niiden tulkinta oikeustieteellistä opinnäytettä kirjoittaessa. Artikkeliteoksesta Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta.

Toim. Tarmo Miettinen. Edita Publishing Oy. Edilex 2015/3.

Teittinen H. 2020. Yksilön menettelylliset EU-oikeusturvatakeet automaattisessa päätöksenteossa. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta; hallinto-oikeus. Luettu 3.6.2021.

<http://www.edilex.fi/opinnaytetyot/22928>

The Instrument contributing to Stability and Peace responds rapidly to crises, builds peace and prevents conflict around the world. European Commission. Luettu 4.11.2020

https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/instrument-contributing-stability-and-peace-preventing-conflict-around-world_en

Ulkopolitiikan tavoitteet, välineet ja saavutukset. n.d. Euroopan parlamentti. 2020. Tuostettu 14.10.2020.

https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fi/FTU_5.1.1.pdf

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka EU:n tasolla. Päivitetty 2015. EUR-Lex. Luettu 19.10.2020.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0025>

Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa T-271/10 RENV. 11.4.2018. InfoCuria Oikeuskäytäntö. Asiakirja ECLI:EU:T:2018:180. Luettu 1.12.2020.
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=200944&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=FI&cid=15913718>

Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja. Päivitetty 9.1.2020. EUR-Lex. Luettu 5.11.2020.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0009>

Vastuullisuus hallinnollisista epäkohdista yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operatioihin liittyvissä toimissa. 2013. Päätös asiassa OI/12/2010/MMN. Euroopan oikeusasiamies. Tulostettu 11.5.2020.
file:///C:/Users/Marisa/Downloads/document_fi_51481.pdf

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. 2002. Euroopan unionin neuvosto. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka siviilialalla: EU vahvisti toimintavalmiuttaan. EU:n neuvosto. Lehdistötiedote 19.11.2018. Luettu 28.10.2020.
<https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2018/11/19/civilian-common-security-and-defence-policy-eu-strengthens-its-capacities-to-act/>

LIITTEET

Liite 1. Keskeistä Englanti-Suomi sanastoa ja lyhenteitä

CFSP, Common Foreign and Security Policy	YUTP, Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka
CSDP, Common Security and Defense Policy	YTPP, Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka
EEAS, European External Action Service	EUH, Euroopan ulkosuhdehallinto
OJ, Official Journal of the European Union	EUVL, Euroopan unionin virallinen lehti
PSC, Political and Security Committee	PTK, Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea

Liite 2. Linkki Euroopan unionin neuvoston EU-sanastoon Englanti-Suomi

<https://www.consilium.europa.eu/media/40037/eu-sanasto-englanti-suomi.pdf>

