

EU:n asevientipolitiikan keinot ja haasteet ihmisoikeuksien ja oikeusvaltiokehityksen huomioimisessa

Ronja Karkinen

- Vuonna 2008 luotu ja 2019 päivitetty aseviennin yhteinen kanta on sitovaa EU-lainsäädäntöä, jonka tulkinta on kuitenkin täysin jäsenmaiden kansallisessa harkinnassa. Tämä johtaa suuriin eroavuuksiin aseviennissä.
- Jäsenmaiden asevientikiellon aiheuttaa usein voimakasta kritiikkiä. EU-parlamentti haluaisi kehittää yhteisen kannan EU-tason valvontaa ja päätöksentekoa sen toimeenpanon varmistamiseksi.
- Asevientikiellon asettaminen EU-tasolla ja kansallisten asevientirajoitusten asettaminen ovat yhteisen kannan sääntelylle rinnakkaisia tapoja puuttua ihmisoikeus- ja oikeusvaltiokehitysongelmiin.

Tärkein EU:n jäsenmaiden asevientikiellon koskeva asiakirja on aseviennin yhteinen kanta

Yhteinen kanta on laillisesti sitovaa EU:n sääntelyä, joka edellyttää jäsenmaiden harkitsevan vientilupien myöntämistä kahdeksan vientiperusteen kautta. Nämä perusteet asettavat unionin arvoja koskevat periaatteet aseiden viennille.

Ihmisoikeusnäkökulma on perusteissa keskeisesti esillä. Niiden mukaan vientilupaa ei tule myöntää, jos on olemassa selkeä vaara, että vietyjä aseita käytettäisiin esimerkiksi kansainvälisen oikeuden vakaviin loukkauksiin. Erityistä varovaisuutta on noudatettava, kun vientilupia myönnetään maihin, joissa on todettu ihmisoikeusloukkauksia.

Määrämaan oikeusvaltionäkökulma yhteis-

sessä kannassa välittyy epäsuoremmin. Kannassa edellytetään jäsenmaita pidättäytymään viennistä, jos on olemassa selkeä vaara, että vietyjä tarvikkeita saatetaan käyttää kansalliseen sortotoimintaan. Tämän arvioimisessa merkitsee esimerkiksi näyttö siitä, että loppukäyttäjät ovat käyttäneet vastaavia välineitä sortotoimintaan aiemmin. Lisäksi kahdeksannen perusteen mukaan jäsenvaltioiden on otettava huomioon "sotilasteknologian tai puolustustarvikkeiden viennin yhteensopivuus vastaanottajamaan teknisen ja taloudellisen valmiuden kanssa". Tässä yhteydessä on arvioitava vastaanottavan valtion sotilasmenojen suhdetta sen puolustusmenoihin sekä sitä, haittaisiko kauppa vakavasti vastaanottajan kestävä kehitystä. On kuitenkin tärkeää huomata, että kahdeksatta kriteeriä

SaferGlobe on riippumaton ajatushautomo, joka tekee tutkimusta ja kehittää työvälineitä kestävä rauhan ja turvallisuuden edistämiseksi.

lukuun ottamatta yhteinen kanta koskee asejärjestelmiä ja mahdollisia kriteerien loukkauksia viedyillä aseilla, ei vientimaiden kokonaistilannetta.¹

Aseviennin kritiikki on jatkunut yhteisen kannan asettamisen jälkeen

Erityisesti arabikevät ja Jemenin sota ovat saaneet aikaan laajaa keskustelua siitä, että jäsenmaat ovat toimittaneet aseita ihmisoikeuksia rikkoville ja demokratiaa vastaan toimiville valtioille. Äärimmäinen humanitaarinen kriisi Jemenissä² on herättänyt kannanottoja, joissa on vaadittu jäsenmaita lopettamaan aseiden vienti sodan osapuolille.³ Yksi vahvimista aseviennin kritikoista on ollut Euroopan parlamentti, joka on tehnyt useita Jemenin tilannetta koskevia päätöslauselmia sekä yhteistä kantaa koskevia päätöslauselmia viimeisten vuosien aikana.⁴ Päätöslauselmissaan parlamentti on voimakkaasti kritisoinut jäsenmaiden asevientä alueelle ja vaatinut, että vienti sotaan osallistuviin maihin lopetetaan sekä yhteisen kannan toimeenpanon noudattamista kehitetään. Viimeisimmän päätöslauselman yhteisen kannan toimeenpanosta parlamentti antoi syyskuussa 2020. Siinä se toteaa, että EU, Iso-Britannia mukaan laskettuna, on toiseksi suurin aseiden viejä kansainvälisen oikeuden vastaisiin rikoksiin edelleen syyllistyviin Saudi-Arabiaan ja Arabiemiirikuntiin, ja kehottaa jäsenvaltioita pidättäytymään viennistä konfliktin osapuolille. Parlamentti on myös laajemmin huolissaan merkittävästä viennistä muualle Lähi-itään ja Pohjois-Afrikkaan, sillä alueella on aseellisia konflikteja ja merkittäviä turvallisuushaasteita.⁵

Vuonna 2008 luotu yhteinen kanta on myöhemmin käynyt läpi kaksi arviointiprosessia, joista jälkimmäinen valmistui vuoden 2018 lopulla. Ensimmäistä arviointiprosessia on pidetty lopputuloksiltaan erittäin vähäisenä,⁶ eikä sen seurauksena yhteiseen kantaan tehty muutoksia. Jälkimmäisen seurauksena neuvosto teki vuoden 2019 lopulla kantaan muutoksia. Lisäksi siihen lisättiin kohtia, joilla parannettiin asevientä koskevan tiedon raportointia ja avoimuutta. Esimerkiksi jäsenmaiden asevientitietojen toimittamiselle raportointia varten asetettiin puolen vuoden aikaraja ja päätettiin, että jatkossa nämä tiedot tulee koota tietokannaksi, josta tiedot ovat haettavissa. Kantaan myös päivitettiin viittauksia uusiin sopimuksiin ja säännöksiin, kuten vuonna 2014 voimaan astuneeseen kansainväliseen asekauppasopimukseen, ja lisättiin kehotus arvioida vientilupia uudelleen niiden myöntämisen jälkeen, mikäli uutta relevanttia tietoa tulee esille. Muutoksia kahdeksaan vientilupakriteeriin tai niiden täytäntöönpanoon ei kuitenkaan tehty, joten

ihmisoikeuksia tai oikeusvaltioperiaatetta koskevat kohdat säilyivät kannassa muuttumattomina.

EU-parlamentti: vahvempi EU-tason politiikka varmistaisi aseviennin ihmisoikeusnäkökulman

Viimeisimmässä yhteistä kantaa koskevassa julkilausumassaan EU-parlamentti kiittää arviointiprosessissa tehtyjä uudistuksia mutta vaatii kuitenkin yhä yhtenäisempää asevientipolitiikkaa. Parlamentti kritisoi erityisesti useiden jäsenmaiden epätäydellistä raportointia, epäyhtenäistä vientilupapolitiikkaa, joka vaarantaa EU:n ulkopolitiikan yhtenäisyyden, ja sanktiomekanismin puuttumista, mikäli yhteisen kannan perusteita vastaan rikotaan. Se ehdottaa ratkaisuksi yhteisen kannan ongelmiin parempaa EU-tason kontrollia ja valvontaa ja asevientikysymysten yhä laajempaa tuomista EU-tason päätöksenteon alaiseksi.⁷

Viime vuosina EU:ssa on käynnistynyt komission johdolla merkittävää puolustusyhteistyön kehittämistä, kuten eurooppalaisen aseteollisuuden ylikansallisia hankkeita rahoittavan Euroopan puolustusrahaston perustaminen vuonna 2017. Näin komissiolla on tahtoa vahvemman roolin hakemiseen aseita koskevissa asioissa vapaakauppa ja kilpailua koskevan toimivaltansa kautta. Eurooppalaisen puolustusyhteistyön syventämisen katsotaan edellyttävän jäsenmaiden aseviennin yhtenäistämistä.⁸

Kysymys siitä kuinka EU-johtoisesti asevientiasioista päätetään liittyy kuitenkin laajemmin siihen, kuinka jäsenmaat ovat hyväksymässä EU:n yhteisen puolustuksen kehittämisen ja kuinka valmiita ne ovat edistämään sitä. Prosessi on monipolvinen ja vaikka paljon on tehty, ei voida sanoa, että jäsenmaat olisivat täysin valmiita luovuttamaan puolustuspoliittista suvereniteettiä EU:lle. Lisääntyneestä yhteistyöstä huolimatta jäsenmaat jakaantuvat edelleen vahvasti puolustuspoliittisessa suhtautumisessaan esimerkiksi sen perusteella, painottavatko ne idästä vai etelästä tulevaa uhkaa, mitä ne pitävät sopivana kunnianhimon tasona Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikalle ja kuinka ne suhtautuvat Yhdysvaltoihin ja Natoon.⁹ EU:n asevientipolitiikan yhtenäistäminen linkittyy siis yhteisen puolustuspolitiikan syventämiseen. Komission määrätietoisista pyrkimyksistä huolimatta EU:lla on ollut vaikeuksia saavuttaa edistystä tällä alalla, sillä jäsenmaiden intressit eroavat toisistaan.

Yhteisen kannan EU-tason toimeenpanon kehittämisenä ihmisoikeus- ja oikeusvaltiokysymysten paremmaksi huomioimiseksi nähdään kuitenkin myös olemuksellisia ongelmia. Kansainvälisten suhteiden professori Anna Stavrianakis Sussexin yliopistosta katsoo, että riskiarviointiin

perustuva aseviennin kontrolli mahdollistaa asevientä koskevien ratkaisujen legitimoimisen sillä, että niiden taustalla on hyväksytyt, harkintaan perustuva prosessi. Hän nostaa esiin kuvaavan esimerkin brittiläisen kansalaisjärjestön valtiota vastaan nostamasta kanteesta, joka koski kansainvälisen asekauppasopimuksen ehtojen ohittamista maan myydessä aseita Saudi-Arabiaan. Oikeuden päätöksessä todettiin, että sitä, että Saudi-Arabia oli todistettavasti syyllistynyt siviilien pommittamiseen ei voitu pitää todisteena siitä, että tähän olisi ollut aiemmin merkittävä riski eikä myöskään siitä, että merkittävä riski vastaavaan olisi jatkossa.¹⁰ Ratkaisu on myöhemmin ollut ylemmässä tuomioistuimessa erilainen.¹¹

Asevientikiellot asetetaan poliittisen päätöksenteon seurauksena

Sen lisäksi, että EU pyrkii rajoittamaan asevientä yhteisellä kannalla, EU voi asettaa myös asevientikielloja. EU on mukana YK:n asettamissa asevientikielloissa tai asettanut omia kieltojaan, jotka ovat tällä hetkellä voimassa 18 maahan. Lisäksi EU:lla on kielto viedä muun muassa Iraniin ja Syyriaan välineitä, joita voitaisiin käyttää kansallisiin tukahduttamistoimiin.¹²

Asevientikiellot kuuluvat osaksi EU:n pakotejärjestelmää, joka on hyvin löyhästi muotoiltu. Sanktioilla halutaan muuttaa kohteen toimintaa tai politiikkaa EU:n neuvoston tavoitteiden mukaisesti, ja niiden tulee olla EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteiden mukaisia,¹³ kuten toimia rauhan, demokratian, ihmisoikeuksien ja kansainvälisen oikeuden edistämiseksi.¹⁴ Siinä missä yhteinen kanta on laillisesti sitovaa sääntelyä, on sanktioiden asettaminen poliittisen päätöksentekoprosessin tulos. Hyvä esimerkki oikeusvaltiokehityksestä ja ihmisoikeuksista asevientikiellon taustalla on Venezuela. Maahan asetetuista asevientikiellon sisältävistä rajoituksista tehty päätös alkaa sen toteamisella, että unioni on ”syvästi huolissaan demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien jatkuvasta heikentymisestä Venezuelassa” ja asevientikiellon asettamisen perusteena on ”väkivallan, liiallisen voimankäytön ja ihmisoikeusloukausten tai -rikkomusten jatkumisen riski”.¹⁵

Jäsenmaat ovat myös vapaita tekemään omia päätöksiään viennin lopettamisesta johonkin maahan. Nämä muutokset kansallisessa politiikassa tapahtuvat usein aseisiin liittyvän julkisen keskustelun seurauksena ilman EU-tason linjanmuodostuksen odottamista. Jäsenmaat ovat tehneet kansallisen paineen seurauksena muutoksia asevientikäytäntöihinsä, esimerkiksi juuri Jemenin sotaa käyviin maihin. Jäsenmaiden välillä on ollut kuitenkin merkittäviä eroja siinä, kuinka ne ovat reagoineet

tietoihin Saudi-Arabian johtaman koalition Jemenissä tekemistä kansainvälisen oikeuden loukkauksista ja eurooppalaisten aseiden mukanaolosta alueella. Esimerkiksi Alankomaat, Tanska, Suomi ja Saksa ovat tiukentaneet kantaansa.¹⁶ Kansallisesti on myös suuria eroja siinä, kuinka kansalaisyhteiskunta ottaa aseviennin kysymyksiin kantaa: Ranskassa asevientä ei ole perinteisesti joutunut merkittävän julkisen kritiikin kohteeksi.¹⁷ Ranska onkin ollut yksi suurimmista aseiden viejistä Saudi-Arabialle, eikä se ole rajoittanut vientiään.¹⁸

Yhteisen kannan kohdalla viitataan usein siihen, että jäsenmaiden mahdollisuus tulkita ”merkittävän riskin” käsitettä on rajoitettu ja lähtökohta on, että asevientilupa tulee myöntää, ellei säännösten perusteella tulla toiseen lopputulokseen. Viranomaisjärjestelmä itsessään ohjaa lopputulosta kohti luvan myöntämistä, sillä vientilupaprosessiin osallistuvilla tahoilla on organisatoriset intressit lupien puoltamiseen ja kielteisen päätöksen kohdalla käytännössä edellytetään vahvaa näyttöä viranomaisen riskiarvion perusteeksi.¹⁹ Maan itsenäisesti muodostama asevientilinjaus voidaan kuitenkin toisaalta asettaa nopeastikin voimaan, kun siihen on kansalaisyhteiskunnan tai maailmanpoliittisen tilanteen kautta tarpeeksi suurta painetta. Suomen hallitus esimerkiksi totesi, että edellytyksiä uusille asevientiluvulle Saudi-Arabiaan ja Arabiemiraatteihin ei ole, muutama viikko paljon kohua synnyttäneen toimittaja Jamal Khashoggin murhan jälkeen vuonna 2018, vaikka päätöksessä varsinaisesti viitattiinkin Jemenin humanitaariseen tilanteeseen.²⁰ Linjauksen perustuesssa ”vallitsevaan tilanteeseen” on kuitenkin epäselvää, kuinka kauan se on voimassa. Lisäksi se ei koskenut jo myönnettyjä lupia, mikä on aiheuttanut kritiikkiä aseviennin jatkumisesta ja esimerkiksi varaosia koskevien lupien myöntämisestä edelleen.²¹

Kahdella järjestelmällä erilainen kulma ihmisoikeuksiin ja oikeusvaltiokehitykseen

Asevientikieltojärjestelmä ja yhteisen kannan perusteisiin perustuva vientilupaharkinta ovat kaksi rinnakkaista järjestelmää. Siinä missä vientilupaharkinta yhteisen kannan kriteerien perusteella perustuu harkintaan yksittäisten asejärjestelmien vientikelpoisuudesta, on asevientikiellossa taas kyse vastaanottavasta valtiosta, joka suljetaan kiellon kautta kategorisesti viennin ulkopuolelle. Valtioon keskittyminen antaa erilaisia mahdollisuuksia oikeusvaltiokehitykseen liittyvien kysymysten esiintulolle asevientikielloja koskevassa päätöksenteossa ja sen perusteluissa. Toisaalta asevientikielto on aina saatava poliittisesti erikseen agendalle, kun taas yhteinen kanta on jatkuvasti voimassa – ainakin periaatteessa.

Viitteet

- 1 Neuvoston yhteinen kanta 2008/944/YUTP, 17.9.2019 konsolidoitu versio, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008E0944-20190917&from=EN>
- 2 Jemenin kriisissä kuollut pikkulapsia yhtä paljon kuin Suomessa syntyy vauvoja liki puolessatoista vuodessa – 85 000 lasta kuollut nälkään ja tauteihin, 21.11.2018, <https://yle.fi/uutiset/3-10517803>
- 3 Policy Department for External Relations 2018, The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms exports control, s. 9, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603876/EXPO_STU\(2018\)603876_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603876/EXPO_STU(2018)603876_EN.pdf); Bromley 2012, The Review of the EU Common Position on Arms Exports: Prospects for Strengthened Controls, <https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/142110>
- 4 EU Rules on Control of Arms Exports, Plenary – November I 2018, Euroopan parlamentti, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/628317/EPRS_ATA\(2018\)628317_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/628317/EPRS_ATA(2018)628317_EN.pdf)
- 5 Euroopan parlamentin päätöslauselma 17. syyskuuta 2020 aseviennistä: yhteisen kannan 2008/944/YUTP täytäntöönpano (2020/2003(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0224_FI.html#def_1_19
- 6 Policy Department for External Relations 2018, The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms exports control, s. 10, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603876/EXPO_STU\(2018\)603876_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603876/EXPO_STU(2018)603876_EN.pdf)
- 7 Euroopan parlamentin päätöslauselma 17. syyskuuta 2020 aseviennistä: yhteisen kannan 2008/944/YUTP täytäntöönpano (2020/2003(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0224_FI.html#def_1_19 ja sen tiedote EU Arms Exports: need for more Control and Transparency, 17.9.2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200910IPR86831/eu-arms-exports-need-for-more-control-and-transparency>
- 8 Policy Department for External Relations 2018, The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms exports control, s. 8–9, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603876/EXPO_STU\(2018\)603876_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603876/EXPO_STU(2018)603876_EN.pdf); Neumann, Hannah, video: Weapons are not like any other export good! 18.9.2020, <https://www.hannahneumann.eu/en/my-report-on-eu-arms-exports-made-it-through-parliament/>; Arms exports: Remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary, 15.9.2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/85157/Arms%20exports%20Remarks%20by%20the%20High%20Representative/Vice-President%20Josep%20Borrell%20at%20the%20EP%20plenary
- 9 Kunz 2018, The three dimensions of Europe’s Defence Debate, <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep18890.pdf>
- 10 Stavrianakis 2017, When 'Anxious Scrutiny' of Arms Exports Facilitates Humanitarian Disaster, s. 95, 98 ja 99 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1467-923X.12435>
- 11 Urgewald, War in Yemen – Made in Europe, <https://urgewald.org/Jemen> katso lisää myös Saferglobe, EU-maiden asevientä 2016; Saudi-Arabia – pitkäaikainen yhteistyö ja Jemenin sota vaakakupissa, <https://saferglobe.fi/eu-maiden-asevienta-2016/ihmisoikeudet-ja-vientipolitiikka/>
- 12 EU sanctions map <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>
- 13 Council of the European Union, 5664/18, 2018, Sanctions Guidelines – update, kohdat I. Introduction ja II. Principles, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf> viitaten myös <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/en/pdf>
- 14 Euroopan parlamentti, Peace and Security in 2020 – Overview of EU action and outlook for the future, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652041/EPRS_STU\(2020\)652041_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652041/EPRS_STU(2020)652041_EN.pdf) s. 11.
- 15 NEUVOSTON PÄÄTÖS (YUTP) 2017/2074, annettu 13. päivänä marraskuuta 2017, Venezuelan tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2074&from=FI>
- 16 Cops 2019, Reviewing the EU Common Position on arms exports: whither EU arms transfer controls?, s. 6–7 <https://vlaamsvredesinstituut.eu/en/report/reviewing-the-eu-common-position-on-arms-exports-whither-eu-arms-transfer-controls/>, Policy Department for External Relations 2018, The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms exports control, s. 9 ja 22, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603876/EXPO_STU\(2018\)603876_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603876/EXPO_STU(2018)603876_EN.pdf)
- 17 Kunz 2018, The three dimensions of Europe’s Defence Debate, <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep18890.pdf>
- 18 Urgewald, War in Yemen – Made in Europe, <https://urgewald.org/Jemen>; Jeannerod, Bénédicte, France Should Halt Arms Exports to Saudi Arabia, Egypt, 10.6.2020, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/news/2020/06/10/france-should-halt-arms-exports-saudi-arabia-egypt>; katso lisää myös SaferGlobe, EU-maiden asevientä 2015; Ranskan aseviennissä meneillään huippuvuodet, <https://saferglobe.fi/eu-unioni-aseviejana/tapaustutkimuksia/>
- 19 Räcköläinen 2020, Suomalainen puolustustarvikevientä tasapainoilee humanitaaristen, taloudellisten ja maanpuolustuksellisten kysymysten äärellä, <https://ulkopolitiikka.fi/2020/05/03/suomalainen-puolustustarvikevienta-tasapainoilee-humanitaaristen-taloudellisten-ja-maanpuolustuksellisten-kysymysten-aarella/>
- 20 Ulkoministeriö, Ei edellytyksiä uusille asevientiluvuille Saudi-Arabiaan tai Arabiemiraatteihin, 22.11.2018, https://um.fi/tiedotteet/-/asset_publisher/ued5t2wDmr1C/content/ei-edellytyksia-uusille-asevientiluvuille-saudi-arabiaan-tai-arabiemiraatteihin
- 21 Amnesty, Suomen hallitus myöntänyt kaksi uutta asevientilupaa Arabiemiraatteihin, 17.3.2020, <https://www.amnesty.fi/suomen-hallitus-myontanyt-kaksi-uutta-asevientilupaa-arabiemiraatteihin/>

Julkaisu on osa SaferGloben hanketta *Ihmisoikeudet ja oikeusvaltioketju EU:n asevientipolitiikassa*. Ulkoministeriö on myöntänyt hankkeelle valtionavustusta kansalaisjärjestöjen Eurooppa-tiedottamiseen vuodelle 2020. Selvityksessä esitetyt näkemykset eivät välttämättä edusta ulkoministeriön tai SaferGlobe ajatushautomon näkemyksiä.

Teksti: Ronja Karkinen

Erityiskiitokset: Timmy Trümpler

Julkaisija: SaferGlobe, 2020

ISBN: 978-952-6679-31-0 (painettu)
978-952-6679-32-7 (pdf)



eurooppatiedotus.fi
Ulkoministeriö