

# **EU:n puolustuspolitiikka ja suhteet Natoon: tervetullutta kilpailua**

Hanna Ojanen



# EU:n puolustuspolitiikka ja suhteet Natoon: tervetullutta kilpailua

Hanna Ojanen

Hanna Ojanen  
Ulkopoliittinen instituutti  
hanna.ojanen@upi-fiia.fi



Ulkopoliittinen instituutti  
Utrikespolitiska institutet  
The Finnish Institute of International Affairs 2003  
<http://www.upi-fiia.fi>

**EU:n puolustuspolitiikka  
ja suhteet Natoon:  
tervetullutta kilpailua**

UPI-raportti 3/2003

Raportteja voi tilata  
Ulkopoliittisesta instituutista  
puh. (09) 4342 0718  
erja.kangas@upi-fii.fi  
Raportit ovat saatavilla myös  
Ulkopoliittisen instituutin kotisivuilla  
<http://www.upi-fii.fi>

Ulkoasu ja toimitus: Teresa Pohjola  
Ulkoasusuunnittelu ja kannen kuva:  
Vesa Tuukkanen

**Ulkopoliittinen instituutti**

Mannerheimintie 15A  
FIN-00260 Helsinki  
Puh. (09) 4342 070  
Fax (09) 4342 0769  
<http://www.upi-fii.fi>  
e-mail: [etunimi.sukunimi@upi-fii.fi](mailto:etunimi.sukunimi@upi-fii.fi)

ISBN: 951-769-146-7  
ISSN: 1458-994X  
Paino: Otamedia Oy, Espoo

## Sisällys

Tiivistelmä.....	5
Johdanto.....	7
Missä EU on menossa.....	7
Mistä Suomessa puhutaan.....	8
Mistä on kysymys.....	11
EU:n turvallisuus- ja puolustuspoliittinen ulottuvuus.....	14
Itsenäinen kriisinhallintakyky.....	14
Kriisinhallinnasta puolustukseen? Jäsenmaiden lisätarjoukset.....	17
Perustuslaillisen sopimuksen uudet luonnostelut.....	18
EU:n ja Naton suhteet.....	21
WEU:n perintö.....	21
EU:n ja Naton yhteistyösopimuksen sisältö.....	23
Onnellinen lopputulos?.....	27
EU:n ja Naton suhteiden keskeiset ongelmat.....	31
Päällekkäisyyden välttämättömyys.....	31
Naton tulevaisuus.....	35
EU:n autonomian tärkeys.....	41
Päätelmät: kilpailu voi olla tervetullutta.....	45
Viitteet.....	48
Haluatko tietää lisää?.....	53



## Tiivistelmä

Euroopan unioni muuttuu: se on kehittämässä itselleen kykyä omiin sotilaallisiin operaatioihin ja sotilaallisten voimavarojen käytön suunnitteluun. Suomi on lyhyen EU-jäsenyytensä aikana enimmäkseen kannattanut EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen roolin kasvattamista, mutta näyttää viime aikoina asettuneen varovaisemmalle kannalle. Suomi näkee, että pisimmälle menevät EU:n uudistusehdotukset vaarantavat sekä unionin yhtenäisyyden että Euroopan ja Yhdysvaltain suhteet. Suomi onkin alkanut myös puolustaa Natoa EU:n mahdolliselta kilpailulta. Samalla sekä EU:n sotilaskomitean puheenjohtaja, kenraali Gustav Hägglund, että Suomen puolustusvoimien komentaja Juhani Kaskeala ovat esittäneet, että EU:n sotilaallinen ulottuvuus olisi käytännöllistä yhdistää Natoon.

Suomen olisi kuitenkin paras edistää EU:n autonomiaa turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa pikemminkin kuin sitoa sitä Natoon. Naton tulevaisuus on vaakalaudalla, koska järjestö on liikaa Yhdysvalloille ja liian vähän Euroopalle. Suhtautuminen ylikansallisuuteen ja instituutioihin jakaa ”länttä”. Yhdysvallat toimii omien sääntöjensä mukaisesti: se toivoo tehokkuutta ja nopeutta, ja siksi sille on riski pitää mukanaan kokonaisia järjestöjä. Eurooppalaiset taas ovat oppineet arvostamaan instituutioita, mahdollisuutta niiden kautta sitoa suurempia toimijoita yhteisiin sääntöihin. Ne ovat tottuneet myös oman kansallisen määräysvaltansa jakamiseen ja rajoittamiseen ja näkevät sen jopa itselleen hyödyllisenä.

---

Kiitokset UPI:n kirjastonhoitaja Jouko Rajakiilille aina yhtä ensiluokkaisesta avusta materiaalin hankinnassa ja puolustusministeriön neuvotteleva virkamies Janne Kuuselalle valaisevasta haastattelusta.

EU:n puolustusulottuvuuden kehittämisessä kyse ei ole rahan tuhlauksesta päällekkäisten rakenteiden luomiseen. Kyse on siitä, että EU:n riippumaton toimintakyky mahdollistuu, ja ehkä myös siitä, että Naton sotilaallisten voimavarojen kehittämistä ja käyttöä koskeville ajatuksille löydetään tarvittaessa vaihtoehtoja. Kannattaessaan Natoon pohjautuvaa Euroopan puolustusta Suomi voi itse asiassa jarruttaa EU:n kehitystä ja siten toimia omien tavoitteidensa vastaisesti. EU:n sisäinen kehitys voi myös auttaa epäsuorasti Natoa niin, että se vahvistaa tai palauttaa Yhdysvaltain uskoa kansainvälisten instituutioiden hyödyllisyyteen. Pieni kilpailu järjestöjen välillä eurooppalaisessa turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa ei siis ole pahitteeksi.

# Johdanto

## Missä EU on menossa

Euroopan unionin pyrkimykseen kohti yhteistä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa suhtaudutaan usein vähätellen. Monesti yhteinen politiikka jääkin juhlapuheeksi: tiukan paikan tullen unionin jäsenmaat vähät välittävät yhteisen linjan löytämisestä – tai jos yhteinen linja onkin, ei EU ennätä ajoissa paikalle tai ei pysty juuri mitään tekemään. Kansainvälisissä kriiseissä EU on helposti jäänyt yksittäisten valtioiden tai Naton varjoon.

Pessimisteiltä jää kuitenkin helposti huomaamatta, että tämän päivän EU on tyystin erilainen kuin se kymmenen vuoden takainen EU, joka tuntui Maastrichtin sopimuksen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan myötä hankkineen itselleen aivan liian suuret saappaat. Jonkin aikaa saappaita pitikin täyttää paperilla, mutta viime aikoina jalat ovat kasvaneet siihen malliin, että täytteet voidaan ottaa pois. Optimistitkin yllättyvät, kun EU:n uutta ulkopoliittista muotokuvaa katsotaan lähempää. EU:lla on pian käytössään 60 000 miehen vahvuiset joukot. EU:lle uutta perussopimusluonnosta laativa valmistelukunta, konventti, on ehdottamassa useita erilaisia tapoja edelleen vahvistaa yhteistä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa, ja ehdotuksilla on myös laaja kannatus. Ehdotukset yltyvät peräti yhteiseen puolustukseen asti. EU:lla on nyt myös uudenlaiset, suorat suhteet Pohjois-Atlantin liittoon Natoon, ja EU voi käyttää Naton voimavaroja omissa sotilaallisissa operaatioissaan.

Toki ongelmia on. EU:lla ei vielä ole kaikkea tarvitsemaansa, jotta se pystyisi todella hyödyntämään sen käyttöön periaatteessa varattuja joukkoja, ja kansalliset intressit voivat vielä vesittää sopimus uudistuksia. EU on kuitenkin laajentanut toimialuettaan lähtemättömästi turvallisuuspolitiikkaan ja haastaa siellä tah-



toen tai tahtomattaan Naton roolia. ”Ei tästä kuitenkaan mitään tule” -ajattelu onkin syytä jättää ja syventyä siihen, millainen turvallisuuspoliittinen toimija EU:sta halutaan.

## Mistä Suomessa puhutaan

Suomelle EU:n viimeaikainen kehitys on tuottanut päänvaivaa. Sen kannalta yhtälö on hankala: sotilaallisesti liittoutumattomana Suomi ei ainakaan voi liittyä sotilasliitto Natoon, muttei ehkä myöskään EU:n puolustushankkeisiin, jos kyse on sotilaallisen liittoutumisen muodosta tai selvästä yhteydestä Natoon. Toisaalta vahvan EU:n kannattaminen – ja vieläpä juuri turvallisuuden lisääjänä – on alusta asti ollut Suomen EU-politiikan päälinja. Nyt EU vahvistuu vahvistamalla ulkopoliittista toimikykyään turvallisuus- ja puolustuspoliittista asiantuntemusta kehittämällä. Suomen pitäisi siis suhtautua kehitykseen myönteisesti.

Eniten keskustelua Suomessa on herättänyt se mahdollisuus, että EU:hun syntyisi jonkinlainen suljettu ydinryhmä, joka ottaisi turvallisuus- ja puolustuspolitiikan johdon tai ainakin EU:n vaativimmat sotilaalliset operaatiot käytännössä itselleen ja määritteli myös itse, mitkä maat ytimeen kelpaisivat. Suomi katsoo, että tällainen pikemminkin heikentää kuin vahvistaa unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja totesi Aamulehdessä 11.5.2003 peräti, että ”Eurooppaa ei pidä hajottaa epäterveillä ajatuksilla suljetuista ytimistä”. Suomi pitäisi parempana, ettei pienen sisäpiirin yhteistyötä puolustuksen alalla ollenkaan sallittaisi. Jos näin kuitenkin päätettäisiin, pitäisi sisäpiirin noudattaa unionin muussa toiminnassa hyväksytyjä niin sanotun joustavan yhteistyön sääntöjä, jotka määräävät yhteistyölle varsin suuren vähimmäisosanottajamäärän ja varmistavat, ettei ulkopuolisille aiheudu siitä vahinkoa.<sup>1</sup>

Tuomiojan mukaan Suomi suhtautuu myönteisesti valtaosaan

konventin ehdotuksista: unionin kriisinhallintatehtävien laajentamiseen, sotilaallisten voimavarojen kehittämistyöhön ja puolustusmateriaalialan yhteistyöhön. Suomen lähtökohtana on unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistaminen. Kuitenkaan ”kriisinhallintatehtävien hoitoa varten ei tule luoda erillistä, vain joidenkin jäsenmaiden muodostamaa suljettua ryhmää. Tämä jakaisi unionin kahtia ja olisi omiaan heikentämään yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.”<sup>2</sup> Suomi viittaa monesti mahdollisuuteen jäädä omalla päätöksellä yhteisen politiikan tai operaation ulkopuolelle, samoin kuin yksimielisyteen päätöksenteossa turvallisuus- ja puolustusasioissa.

Myös pääministeri Anneli Jäätteenmäki on katsonut, että jäsenyydeltään rajatut jäsenvaltioiden ryhmät, jotka tekisivät tiukempia sitoumuksia suorittaakseen vaativampia sotilaallisia kriisinhallintatehtäviä, saattaisivat pikemminkin heikentää kuin vahvistaa unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Pääministeri toi esiin myös toisen syyn suhtautua varauksellisesti puolustusyhteistyön etenemiseen: ”Transatlanttista suhdetta ei tällä aloitteellisuudella pidä vahingoittaa vaan vahvistaa.”<sup>3</sup> Suomi on parin viime vuoden aikana painottanut transatlanttisten suhteiden ja Yhdysvaltain sotilaallisen läsnäolon merkitystä.<sup>4</sup> Transatlanttiset suhteet myös mainitaan nyt ensimmäistä kertaa hallitusohjelmassa.<sup>5</sup>

Jäätteenmäki esitti Yhdysvaltain kannan asiaan myös kolumnissaan Turun Sanomissa 16.5.2003. Hän totesi Yhdysvaltain ulkoministeri Colin Powellin arvostelleen neljän EU-maan keskinäistä puolustusyhteistyökokousta<sup>6</sup> kaksinkertaisen järjestelmän luomisesta Eurooppaan. ”Amerikkalaiset siis kokevat tällaisen ydineurooppalaisen hankkeen itseään vastaan suunnattuna. Yksi syy tiettyyn huolellisuuteen meidän EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa kannanotoissamme on se, että haluamme välttää menemästä mukaan Euroopan keskeisten suurten maiden ja Yhdysvaltojen väliseen ajankohtaiseen kiistaan puolustus-kysymyksissä”, Jäätteenmäki kirjoitti.<sup>7</sup>

Myös eduskunnan puhemies Paavo Lipponen on ottanut esiin suhteet Yhdysvaltoihin. Vaikka hänen mielestään Suomen ei tule lähtökohtaisesti sulkea pois osallistumista syvennettyyn puolustusyhteistyöhön, on hänestäkin Suomen etu, että Yhdysvallat pysyy Euroopassa. Lipposen mukaan Suomi haluaa rakentaa siltaa ja olla mukana normalisoimassa suhteita yli Atlantin. Eurooppaan ei ole tarpeellista perustaa kaksinkertaisia puolustusrakenteita, vaan EU:n tulee keskittyä uskottavan kriisinhallintakyvyn luomiseen.<sup>8</sup> Ulkoasiainministeri Tuomioja löysi Suomelle myös eurooppalaisen kumppanin todetessaan, että Suomi ja transatlantismistaan tunnettu Iso-Britannia ovat nyt puolustus-kysymyksissä samalla linjalla.<sup>9</sup>

Suomi on siis omaksunut EU:n yhtenäisyyttä suojelevan kannan. Tämän lisäksi Suomi on asettanut suojelemaan myös Natoa ja on sillä kannalla, ettei EU:n kehitys saa uhata Naton asemaa.<sup>10</sup> Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että Suomi kannattaa tietynlaista roolien säilyttämistä, *status quo* -työnjakoa EU:n ja Naton välille, mikä lienee myös Suomen käyttämän fraasin ”toimivat suhteet”<sup>11</sup> merkitys. Perustelut kuulostavat varsin käytännönläheisiltä: vedotaan siihen, että käytännöllisintä ja halvinta on tavalla tai toisella yhdistää järjestöjen toiminta tai ainakin antaa EU:n puolustusulottuvuus Naton hoidettavaksi. Puolustusvoimain komentaja Juhani Kaskeala ja EU:n sotilaskomitean puheenjohtaja Gustav Hägglund ovat molemmat puhuneet myönteisesti Naton roolista Euroopan puolustuksen parhaimpana vaihtoehtona.

Suomi ei luonnollisestikaan ole ainoa maa, missä EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan yhteyttä Natoon korostetaan. Melkeinpä kaikki katsovat, että EU ei käytännössä pysty, sen ei kannata, eikä sen ole poliittisesti viisasta pyrkiä irtautumaan Natosta, vaan on parempi tunnustaa, että Naton voimiin nojataan. Nato puolestaan nojaa Yhdysvaltain sotilaalliseen voimaan. Silti Suomi tuntuu oudon valmiilta luovuttamaan EU:n päätösvaltaa näin tärkeässä asiassa järjestölle, jonka jäsen se ei edes ole.

Suomessa EU:n puolustusulottuvuuden ja Naton jäsenyyden yhteyttä on korostettu melkein pä väistämättömänä. EU:n ja Naton välillä katsotaan olevan molemminpuolinen riippuvuus-suhde ja arvellaan, että puolustusulottuvuuden kehitys saattaa muuttua vahvaksi Nato-jäsenyyttä puoltavaksi argumentiksi.<sup>12</sup> Nato-jäsenyyden kannattajat toivovat, että ovi Natoon aukeaisi melkein pä huomaamatta ja samalla aivan vääjäämättä jostakin EU:n sisähuoneesta. Nato-jäsenyyden vastustajat tämä saa epäilemään myös EU:ta.

## Mistä on kysymys

Suomi siis vastustaa EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistumista ydinjoukon eteenpäin viemänä, ainakin mikäli se ei itse voi tai halua kuulua ytimeen: sen mukaan tällainen ydin hajottaisi EU:ta ja uhkaa Naton asemaa. Onko Suomi nyt sankarillisesti pitämässä järjestöjä koossa – niitäkin, joihin se ei itse kuulu – vai hidastaako se itse asiassa niiden kehitystä?

Suomen politiikka näyttää perustuvan kahteen väittämään. Ensinnäkin katsotaan, että EU:n puolustusulottuvuuden kehittäminen tarkoittaa uusien rakenteiden ja voimavarojen hankkimista ikään kuin Naton rakenteiden rinnalle tai niitä korvaamaan, mikä luonnollisesti heikentää Natoa tai ainakin ärsyttää Yhdysvaltoja. Toisaalta katsotaan, että pieni ydin hajottaa EU:ta. On varmasti totta, että pienen suljetun ytimen muodostuminen jakaisi EU:ta kahtia, ja sen takia sitä ei kukaan ole varsinaisesti ajanutkaan. Sinänsä kuitenkin EU on ennenkin edennyt yhdentymisessään maiden ja maaryhmien aloitteellisuuden voimin, ja siitä voi nytkin olla kysymys. Suhteiden huonontuminen Yhdysvaltoihin ei myöskään ole kenenkään etujen mukaista – sen sijaan on jo paljon vaikeampi sanoa, mikä niitä varsinaisesti tässä hankkeessa huonontaisi. Yhdysvaltain oma suhtautuminen Euroopan sotilaallisen toimintakyvyn parantamiseen on ollut

varsin kaksijakoista.

Voisi ajatella, että Suomi käyttää näitä argumentteja tekosyinä jarruttaa EU:n turvallisuuspoliittisen yhdentymisen etenemistä. Sillä on näin kaksikin jarrua: EU:n yhtenäisyyden puolesta puhuminen ja Naton roolista, Yhdysvaltain sotilaallisesta läsnäolosta tai suopeudesta, huolehtiminen. Suomi on myös kantanut huolta siitä, että kriisinhallinta ymmärretään EU:ssa voittopuoleisesti sotilaalliseksi, ja se on jatkuvasti pitänyt esillä siviilikriisinhallinnan merkitystä.<sup>13</sup> Ehkä Suomi on huolissaan liittoutumattomuuden puolesta, ehkä EU:hun ei enää suhtauduta yhtä varauksettoman kannattavasti kuin jäsenyyden alkuvuosina.

Jätteenmäen ”tietty huolellisuus” Suomen kannoissa, Euroopan ja Yhdysvaltain kiistan ulkopuolelle asettuminen, voisi myös kuvastaa sitä, ettei kiistan luonnetta tunneta. Suomi tuntuu näkevän mustavalkoisesti, että on valittava joko Yhdysvallat tai ei Yhdysvaltoja, tai että on valittava ”siviili-EU”:n ja ”sotilas-EU”:n välillä. Kyse ei liene ongelmien lopullisesta ratkaisusta, vaan kiistojen ja erimielisyyksien tunnustamisesta ja niiden kanssa toimeen tulemisesta. Käytännössä kyse on siitä, miten EU:n ja Naton keskinäiset suhteet todellisuudessa toimivat, ja kuinka niiden pitäisi toimia. Ovatko järjestöt todella vaarassa, ja Suomen suojelun tarpeessa, ja jos, niin kumpi niistä oikeastaan on suuremmassa vaarassa, Nato vai EU?

Tämän raportin keskeisenä väittämänä on, että EU:n ja Naton läheisistä suhteista voi myös olla haittaa EU:n kehitykselle ja sitä kautta EU:n jäsenille, Suomi mukaan luettuna. Vaikka puolustuspolitiikan koordinoinnin alkuvaiheissa EU suuresti hyötyykin Natolta perittävästä kokemuksesta ja käytännöistä, sen on myös kehitettävä oma, erillinen kykynsä hoitaa näitä asioita – muuten se ei välttämättä hyödy edes yhteistyösuhteestaan Natoon. EU:ta on syytä vahvistaa, jotta se pystyisi tarvittaessa autonomiseen, itsenäiseen toimintaan. Autonomia edellyttää tiettyä ”päällekkäisyyttä”, riippuvuuden poistamista sillä, että kehitetään omaa toimintakykyä tilanteisiin, joissa kukaan muu ei toimi, mutta se

edellyttää myös päätävävallan säilyttämistä. Usein esitetyt argumentit päällekkäisyyden haitallisuudesta eivät välttämättä siis pidä paikkaansa.

# EU:n turvallisuus- ja puolustuspoliittinen ulottuvuus

## Itsenäinen kriisinhallintakyky

EU-maat ovat yhdentymisen varhaisista vaiheista alkaen pyrkineet vähitellen yhtenäistämään ulkopoliittikaansa, mikä tosin on edennyt ontuen. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tuomista EU:hun pidettiin pitkään tarpeettomana ja mahdottomanakin. EU:n jäsenistön ja tehtäväkentän jatkuva laajentuminen, kasvavat odotukset ja EU:n muiden politiikanlohkojen tiiviimpi yhdentymisen ovat kuitenkin tehneet myös yhteisestä turvallisuuspolitiikasta entistä tarpeellisemmän ja helpommin saavutettavan.

Vuonna 1993 voimaan astuneessa Maastrichtin sopimuksessa perustettiin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja jo ennen Natoa perustettu Länsi-Euroopan unioni WEU määriteltiin turvallisuuspolitiikan toimeenpanijaksi. Jos vielä tässä vaiheessa ajatus yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta tuntuikin utopistiselta, Amsterdamin sopimuksessa EU:lle annettiin jo mahdollisuus sotilaallisiin tehtäviin: WEU:n kriisinhallintatehtävät, niin sanotut Petersbergin tehtävät<sup>14</sup>, siirrettiin EU:lle. Ja jo ennen kuin Amsterdamin sopimus ehti voimaan, Iso-Britannia ja Ranska saavuttivat yhteisymmärryksen St Malon kahdenvälisessä huippukokouksessaan siitä, että EU:n tuli pystyä autonomiseen, itsenäiseen kriisinhallintaan, ja että sille tuli kehittää tätä varten sekä sotilaallisia voimavaroja että tarpeelliset uudet institutionaaliset rakenteet. Kaikki EU:n jäsenmaat hyväksyivät tämän tavoitteen pari viikkoa myöhemmin pidetyssä Wienin huippukokouksessa joulukuussa 1998.

Käytännön työ alkoi, ja Helsingin huippukokouksessa joulukuussa 1999 päätettiin kriisinhallintajoukkojen yksityiskohdista. EU:lle kootaan vuoteen 2003 mennessä 50–60 000 miehen

vahvuiset joukot, jotka saadaan toimintavalmiuteen 60 päivässä, ja joita voidaan pitää toimintakykyisinä operaatiossa yli vuoden ajan. Näiden lisäksi EU:lle perustetaan nopean toiminnan joukot, pienempi evakuointi- ja avustustoimiin koko maailmassa pystyvä ryhmä, joka saadaan matkaan jopa vain viiden päivän (5–30 vuorokauden) varoitusaikalla siitä, kun päätös on ministerineuvostossa tehty.<sup>15</sup> Edelleen päätettiin uusien rakenteiden perustamisesta: EU sai turvallisuuspoliittisen komitean (PSC), sotilaskomitean ja sotilasesikunnan. Käynnistettiin voimavarojen kartointus ja puutteiden etsintä ja asetettiin lisätavoitteita niillä alueilla, joissa havaittiin puutteita, kuten komentojärjestelmissä, tiedustelussa ja strategisessa kuljetuksessa. ESDP, EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, oli saanut alkunsa.

Nyt tämän politiikan kehittyminen on todennäköisempää ja uskottavampaa kuin ennen. Tähän asti on ajateltu, ettei yhteistä puolustus- ja turvallisuuspolitiikkaa voi olla ilman yhteistä ulkopoliitiikkaa, mikä taas on lähes mahdotonta. Näyttää kuitenkin siltä, että turvallisuuspolitiikka onkin alue, jossa EU pääsee nopeasti eteenpäin, ja joka ehkä johtaakin yhteiseen ulkopoliittikkaan, eikä toisin päin. Kolme tekijää tuntuu erityisesti edistävän turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehitystä: EU:hun kohdistuvat odotukset kasvavat<sup>16</sup>, EU on laajentumassa ennennäkemättömällä tavalla, ja laajenemiseen on ennenkin varauduttu tiivistämällä ennalta jäsenmaiden keskinäistä yhteistyötä. Lopulta sen uudet suhteet Natoon kasvattavat tarvetta pystyä tasavertaiseen yhteistyöhön myös sotilasliiton kanssa ja sen omalla alueella.

Erityisissä voimavarakonferensseissa EU:n jäsenmaat, samoin kuin hakijamaat, ovat luovuttaneet EU:n käyttöön sekä sotilaita että sotilaskalustoa niin, että Helsingissä asetetut määrälliset tavoitteet on periaatteessa saavutettu. Esimerkiksi Suomi on vähitellen lisännyt EU:n käyttöön lupaamiensa joukkojen määrää niin, että nyt käytännössä koko Suomen kansainvälisten operaatioiden joukkopooli (2100–2200) on tarvittaessa EU:n käytössä.<sup>17</sup>

EU on myös varovasti aloittanut jo ensimmäiset Petersbergin



tehtävänsä. Ensimmäinen siviilikriisinhallinnan operaatio, poliisioperaatio Bosnia-Herzegovinassa, käynnistyi tammikuussa 2003. EU on perinyt sen YK:n kansainväliseltä poliisioperaatiolta, jossa on ollut 500 poliisia yli 30 maasta.<sup>18</sup> EU:n ensimmäinen sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio Makedoniassa on puolestaan entinen Nato-operaatio, joka siirtyi EU:lle 10.3.2003. Sen koko on noin 350 henkilöä. Tanskaa lukuun ottamatta kaikki EU-maat osallistuvat siihen; Suomen osuus on 4–6 upseeria<sup>19</sup>. EU toivoo myös voivansa ottaa itselleen Naton SFOR-operaation Bosniassa vuonna 2004. Sekin on jo huomattavasti pienentynyt alkuajoista, jolloin Bosniassa oli jopa 60 000 sotilasta; nyt operaatioon tarvittaisiin ehkä 13 000.

EU:n Balkanin-operaatioiden taustalla on Naton, ja ennen muuta Yhdysvaltain, halu siirtää Euroopan-operaatioita enenevässä määrin eurooppalaisille ja näin vapauttaa omia joukkojaan muihin tehtäviin.<sup>20</sup> Toisaalta taustalla on myös EU:n halu pysyä asettamassaan aikataulussa – toimintavalmiudessa vuonna 2003 – ja tarve löytää riittävän riskittömät operaatiot, joilla aloittaa. Joukkojen käyttöaluetta ei kuitenkaan ole maantieteellisesti rajattu. Muuallakin kuin Balkanilla EU:ta tunnutaan tarvittavan: YK:n pääsihteeri Kofi Annan pyysi EU:ta toukokuussa 2003 lähettämään rauhanturvajoukkoja Kongon demokraattiseen tasavaltaan tukemaan YK:n tarkkailijaryhmää. EU suostui pyyntöön. Kongosta tulee ensimmäinen Euroopan ulkopuolinen, EU:n itsensä johtama ja suunnittelema operaatio. Paikan päällä sitä johtaa Ranska; Suomi osallistuu operaation kustannuksiin.<sup>21</sup>

Voidakseen todella pyörittää 60 000 miehen vahvuisia joukkoja ja vieläpä kaukana Euroopan ulkopuolella EU:lta puuttuu kuitenkin vielä yhtä ja toista. Sillä ei ole strategista ilma- eikä merikuljetuskykyä, omia johtamisjärjestelmiä eikä tiedustelua, eikä myöskään sotilaallisten operaatioiden suunnittelukykyä. Toisaalta siltä puuttuu ”hyökkäyksellisiä” voimavaroja, kuten täsmäaseita tai ohjuksia, joita saatettaisiin tarvita pakotetoimissa. Yksi tapa paikata nämä puutteet on ollut sopia Naton kanssa siitä,

että EU voi käyttää operaatioissaan Naton tai sen jäsenmaiden voimavaroja (ks. tarkemmin alla). Samaan aikaan EU-maiden kesken on edistytty kuitenkin myös korvaavien tai vaihtoehtoisten mallien kehittämisessä. Kuljetuskonehanke Airbus A400M ja Galileo-satelliittiohjelma ovat tästä selkeimmät esimerkit.<sup>22</sup>

## **Kriisinhallinnasta puolustukseen? Jäsenmaiden lisätarjoukset**

Osa jäsenmaista on myös tarjonnut käytännön esimerkkiä kehityksen vauhdittamiseksi EU:ssa liittämällä kahdenvälisen ja monenkeskisen sotilaallisen yhteistyönsä selvemmin EU:n yhteyteen. Ranska, Belgia, Saksa ja Luxemburg esittivät huhtikuussa omana tarjouksenaan puolustusunionin liittämistä EU:hun, mutta toisaalta myös omien kansallisten voimavarojensa yhdistämistä: maat tarjoavat esimerkiksi operationaalista suunnittelukapasiteettia, kuljetuskapasiteetin ohjausjärjestelmää ja yhteisiä nopean toiminnan joukkoja EU:n käyttöön siksi aikaa, kunnes EU saa oman järjestelmänsä toimimaan.<sup>23</sup>

Tarjouta tulkittiin monilla tahoilla kielteisesti: Suomessa juuri tätä pidettiin esimerkkinä EU:ta hajottavasta kehityksestä. Esitys sattuikin ajankohtaan, jossa se näytti syventävän Irakin sodan aiheuttamaa Yhdysvaltain ja Ranskan välistä kuilua entisestään. Maiden ehdotukset ovat kuitenkin osoitus valmiudesta vahvistaa EU:n kapasiteettia siirtämällä kansallista puolustuspolitiikkaansa ja alueellista yhteistyötään EU:hun – onhan EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan suurimpia kompastuskiviä ollut juuri kansallisen politiikan sinnikäs jatkuminen yhteisen politiikan rinnalla.

Huomattavaa on, ettei näissä yhteistyöajatuksissa sinänsä ole paljoakaan uutta. EU-maiden kesken on pitkään ollut sotilaallista yhteistyötä EU:n ja Naton ulkopuolella. Esimerkiksi Hollanti, Tanska ja Saksa ovat sopineet keskenään erityisyhteistyöstä.<sup>24</sup>

Jäsenmailla on myös useita erilaisia yhteisiä monikansallisia joukkoja, joita ei muodollisesti ole osoitettu minkään järjestön käyttöön. Huomattavin näistä on 60 000 miehen suuruinen Eurocorps, joka perustettiin 1991. Siihen kuuluu joukkoja Belgiasta, Ranskasta, Saksasta, Espanjasta ja Luxemburgista.<sup>25</sup> Pohjoismaiden NORDCAPS-kriisinhallintaprikaati on periaatteessa myös tällainen monikansallinen joukko, joka voidaan asettaa EU:n käyttöön. Pohjoismaat ovat myös perustaneet prikaatin esikunnan rungon, jolle Suomi pystyttää johtamis- ja viestintäjärjestelmän<sup>26</sup>.

Eri maat ovat myös tarjonneet esikuntiaan EU:n käyttöön, esimerkiksi Saksa Potsdamissa sijaitsevaa omaa esikuntaansa, johon EU lähettäisi tarvittaessa upseereita. Myös Ranska ja Iso-Britannia ovat tehneet vastaavia tarjouksia. Eurooppalaiset esikunnat ovat jo jonkin aikaa olleet suunnitteilla, koska ne ovat välttämättömiä EU:n omille operaatioille. Niiden vaiheittaisesta perustamisesta sovittiin Nizzan huippukokouksessa joulukuussa 2000.<sup>27</sup>

## Perustuslaillisen sopimuksen uudet luonnostelut

Myös EU:n konventti on ottanut vauhtia turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Sen tehostamiseksi on esitetty koko joukko uudistuksia. Solidaarisuuslauseke toisi jäsenvaltioille velvoitteen auttaa toinen toistaan terrori-iskun sattuessa. Petersbergin tehtäviä laajennettaisiin niin, että niihin lisättäisiin aseriisuntaan tähtäävät tehtävät, puolustussektorin koulutus- ja tukitehtävät, konfliktien ennaltaehkäisy, terrorismin vastaisen toiminnan tukeminen kolmannen maan pyynnöstä sekä konfliktien jälkeinen vakauttaminen. Pienemmän valtioryhmän keskinäinen, muita pidemmälle menevä yhteistyö (joustava yhdentyminen tai rakenteellinen yhteistyö) mahdollistettaisiin myös ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Rakenteellinen yhteistyö voisi tarkoittaa eräänlaista puolus-

tuksen ”euroaluetta”, mihin liittyminen edellyttäisi ennalta määriteltyjen kriteereiden täyttämistä. Tähän kuuluvat maat voisivat keskenään yhdistää esimerkiksi hankintojaan tai koulutusta tai tarjota EU:lle omia joukkokokoonpanojaan. Myös sitoutuminen keskinäiseen puolustukseen saatettaisiin tuoda uuteen sopimukseen esimerkiksi niin, että WEU:n sopimuksen artikla V liitettäisiin perussopimuksen pöytäkirjaksi. Lopulta puolustusmateriaalipolitiikan kehittämistä ja aseteollisen yhteistyön liittämistä EU:hun ehdotetaan puolustusmateriaali- ja strategisen tutkimusviraston perustamisen kautta.

Puolustusmateriaaliviraston nimi on luonnoksesta toiseen kasvanut ja tehtävät nimen mukana niin, että toukokuun 2003 luonnos puhuu ”Euroopan puolustusmateriaali-, tutkimus- ja sotilaallisten voimavarojen virastosta”. Viraston on tarkoitus identifioida operationaalisia vaatimuksia, toimia niiden saavuttamiseksi, vahvistaa puolustussektorin teollista ja teknologista perustaa sekä osallistua Euroopan voimavara- ja puolustusmateriaalipolitiikan määrittelyyn sekä avustaa neuvostoa sotilaallisten voimavarojen kehittämisen arvioinnissa.<sup>28</sup> Tavalla tai toisella virasto kokoaisi EU:n piiriin tähän asti sen ulkopuolella tapahtuneen suurten eurooppalaisten aseteollisuusmaiden keskinäisen puolustusmateriaaliyhteistyön.

Erityisesti eteläiset jäsenmaat ovat ajaneet myös puolustusministerien neuvoston virallistamista. Puolustuskysymysten erityisluonnetta on kuvannut se, että puolustusministerit ovat olleet ainoita ministereitä, jotka eivät ole tavanneet virallisena ministerineuvostona. Vuonna 1998 alkoivat kuitenkin epäviralliset tapaamiset, ja yhteiskokoukset ulkoministereiden kanssa. Toisaalta ministerineuvostojen lukumäärää pyritään samalla myös vähentämään, mikä monimutkaistaa asiaa. Esimerkiksi Suomen kannalta voisi olla ongelmallista, että samaan aikaan kun neuvostojen lukumäärää vähennetään, perustettaisiin uutena nimenomaan puolustusministerien neuvosto: se korostaisi jälleen EU:n sotilaallista ulottuvuutta. Juuri puolustusministe-

rien neuvosto olisi kuitenkin luonteva taho johtamaan voimavaratyötä ja kehittämään kansalliset näkökohdat huomioon ottavaa, kaikille jäsenmaille yhteistä puolustuspoliittista ajattelua.

Seuraava hallitustenvälinen konferenssi ei välttämättä vielä hyväksy kaikkia konventissa esitettyjä uudistuksia, mutta niihin voidaan hyvin päätyä myöhemmissä kokouksissa – samaan tapaan kuin WEU:n sulauttaminen EU:hun aluksi torjuttiin, kun Iso-Britannia pelkäsi sen heikentävän Natoa, mutta jo muutaman vuoden kuluttua kuitenkin toteutettiin. Vaikkei yhteisen puolustuksen aika vielä olisikaan, EU:n sotilaallinen suunnittelukapasiteetti ja joustavan yhteistyön mahdollisuus tuskin torjutaan.

# EU:n ja Naton suhteet

## WEU:n perintö

EU ja Nato joutuivat tekemisiin toistensa kanssa vasta 1990-luvulla, kun molemmat alkoivat suunnitella kriisinhallinta-tehtävien liittämistä omaan toimenkuvaansa. Niiden suhteiden välittäjänä toimi kuitenkin WEU. WEU:lla oli kaksoisrooli: Natossa se oli ”eurooppalainen pilari”, linkki eurooppalaisten jäsenten välillä, minkä ajateltiin lisäävän eurooppalaisten painoarvoa Natossa, mutta toisaalta myös saavan eurooppalaiset paremmin sitoutumaan Naton voimavaroihin liittyviin velvoitteisiin. EU:ssa se taas sai ”sotilaallisen käsivarren” aseman EU:n turvallisuuspolitiikan toteuttamisessa.

WEU:n mahdollisuus käyttää Naton voimavaroja kriisinhallintaoperaatioissa ja säännölliset konsultaatiomekanismit Naton ja WEU:n välillä on se keskeinen perintö, josta EU sittemmin on saanut mallia omille Nato-suhteilleen. Naton huippukokouksessa Berliinissä 1996 sovittiin ”eurooppalaisen puolustusidentiteetin” (ESDI) kehittämisestä Natossa. Yhteistyöjärjestelyistä Naton ja WEU:n välillä tuli tämän identiteetin käytännön ilmentymä: WEU saattoi käyttää Naton voimavaroja, monikansallisia tehtäväkohtaisia niin sanottuja CJTF-joukkoja<sup>29</sup> eurooppalaisjohtoisissa operaatioissa.

Joulukuussa 2000 WEU:n todettiin kuitenkin täyttäneen järjestönä tehtävänsä, ja sen liittäminen EU:hun aloitettiin. Vaikkakin parlamentaarinen yleiskokous ja WEU:n perussopimus, Brysselin sopimus, jäivät edelleen itsenäisiksi, siirrettiin satelliittikeskus, tilannekeskus ja turvallisuuspolitiikan tutkimuslaitos EU:lle. Jos EU oli vuonna 1997 saanut WEU:n tehtävät, alkoi sillä nyt olla myös orastava valmius itse suoriutua niistä.

WEU:n näin käytännössä kadottua tarvittiin EU:n ja Naton

välille suora sopimus, joka antaisi EU:lle saman oikeuden käyttää Naton voimavaroja kuin WEU:lla oli ollut. Niin kutsuttu ”Berlin plus” -sopimus korvasi WEU:n ja Naton sopimuksen. Sen perusteella EU:lla on mahdollisuus käyttää Naton suunnittelu- ja sotilaallisia voimavaroja operaatioissa, jotka ovat Natosta riippumattomia ja joita EU itse johtaa. ”Berlin plus” -sopimuksen tarkoitus oli alun perin myös estää eurooppalaisia kahdentamasta Naton resursseja ja siten luoda EU:lle oma ”turvallisuus- ja puolustuskäsivarsi”. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehitys siis sidottiin Natoon.

Sopimuksen hyväksymistä hidastuttivat Yhdysvaltain ehdot EU:n ulkopuolisten Nato-maiden – joihin se itsekin kuuluu – vaikutusvallan varmistamisesta. Erityisesti Turkki asettui ulkopuolisten äänitorveksi. Se ei voinut hyväksyä EU:n ja Naton sopimuksen ensimmäistä luonnosta Nizzan sopimuksessa, vaan vaati oikeutta osallistua turvallisuuspoliittisen ja sotilaskomitean kokouksiin. Turkki piti ongelmana sitä, että EU voisi käynnistää kriisinhallintaoperaation sen lähialueilla ja käyttää operaatiossa hyväkseen Naton kautta Turkin sotilaallisia voimavaroja ja asiantuntemusta, kuitenkin antamatta Turkille mahdollisuutta vaikuttaa operaatioon, koska Turkki ei ole EU:n jäsen. Turkki vaati myös EU:lta lupausta, ettei EU:n joukkoja koskaan käytetä Turkkia vastaan esimerkiksi Kyproksella. Omien EU-jäsenyysspyrkimystensä vauhdittamiseksi Turkki toisaalta lupasi EU:n käyttöön enemmän voimavaroja kuin mikään muu EU:n hakijamaa, muun muassa 5 000 miestä – mikä jo onkin 10 % EU:n joukkotavoitteesta.<sup>30</sup>

Joulukuussa 2001 Turkki sai Isolta-Britannialta ja Yhdysvalloilta vakuutuksen, ettei EU:n ja Naton sopimus olisi Turkin etujen vastainen. Turkille luvattiin jonkinlaista sananvaltaa erityisesti Turkin lähialueilla tapahtuvien EU-operaatioiden suunnittelussa ja toteutuksessa. Tällä kertaa kuitenkin Kreikka esti sopimuksen hyväksymisen ja vaati samanlaista vakuutusta itselleen.

Vasta joulukuussa 2002 Kööpenhaminan huippukokouksen yhteydessä päästiin sopimukseen, joka mahdollistaa ”Berlin plus”-järjestelyjen toimeenpanon. EU päätti, että EU:n ulkopuoliset eurooppalaiset Nato-maat saavat esittää huolensa, jos EU käynnistää operaation niiden läheisyydessä tai jos operaatio saattaa vaikuttaa niiden kansallisiin intresseihin.<sup>31</sup> Kun Turkki yhtäältä ajoi ulkopuolisten asiaa, Turkin vaatimuksesta jätettiin toiset puolestaan ulkopuolelle: sovittiin, että Naton ja EU:n strateginen yhteistyö ja ”Berlin plus”-sopimuksen toimeenpano koskevat vain Naton jäseniä ja niitä Naton ulkopuolisia EU:n jäseniä, jotka osallistuvat Naton rauhankumppanuusohjelmaan. Näin ollen tulevat EU-maat Kypros ja Malta eivät voi osallistua mihinkään EU:n sotilaalliseen operaatioon, missä käytetään Naton voimavaroja: vaikka ne ovat päätösvaltaisia ESDP:ssä, niillä ei ole oikeutta vaikuttaa Naton voimavarojen käyttöön.<sup>32</sup>

## EU:n ja Naton yhteistyösopimuksen sisältö

EU:n ja Naton ”Berlin plus”-sopimuksen mukaan EU voi olettaa<sup>33</sup> voivansa käyttää operaatioissaan Naton sotilaallisia voimavaroja (*capabilities*) ja niiden käyttämiseen tarvittavia rakenteellisia ja henkilöresursseja (*assets*).

Voimavaroista osa on käytössä suhteellisen automaattisesti, osa vaatii neuvotteluja. Automaattiseen osaan kuuluvat Naton omat sotilaalliset voimavarat ja henkilöresursseina esikuntien operationaalinen suunnittelukapasiteetti. Natolla ei itsellään kuitenkaan ole paljoakaan voimavaroja, mitä se EU:lle voisi lainata. Sillä ei ole varsinaisia omia joukkoja,<sup>34</sup> ainoastaan hyvin pieni pysyvä sotilasrakenne: esikuntia johtamis- ja viestijärjestelyineen sekä AWACS<sup>35</sup>-valvontakoneita eli tiedustelu- ja valvontakykyä, jossain määrin myös ilmavalvonta- ja -puolustuskykyä.

Muut voimavarat ovatkin sitten kansallisia, Naton käyttöön osoitettuja, lähinnä Yhdysvaltain ja Ison-Britannian voimava-



roja, kuten meri- ja ilmakuljetuskykyä, johto- ja viestintäjärjestelmiä, satelliitteja, tiedustelua ja täsmäaseita. Mikäli EU haluaisi käyttää näitä, asiasta olisi sovittava erikseen kyseisen maan kanssa.

Toiseksi sopimus takaa EU:lle mahdollisuuden käyttää hyväksi Naton operationaalista suunnittelua. Operaatiot vaihtelevat sen mukaan, millainen Naton rooli niissä on. Mitä selvempi Naton tuki on, sitä selvemmin Nato myös johtaa operaation sotilaallista suunnittelua Naton Euroopan-päaesikunnan SHAPE:n kautta Naton Euroopan-joukkojen varakomentajan<sup>36</sup> johdolla, kuitenkin niin, että ohjeet tulevat EU:lta. Operaatioissa ilman Naton tukea EU:n neuvosto määrää johtovaltion (*lead nation*) suunnittelemaan ja huolehtimaan komentorakenteesta<sup>37</sup>.

Kriisinhallinnan suunnittelun lisäksi Naton Euroopan-joukkojen esikunta on valmistautunut osoittamaan voimavaroja myös EU-johtoisen operaation johtoesikunnan muodostamiseen<sup>38</sup>. Vastaavasti Naton omaa puolustus suunnittelujärjestelmää sopeutetaan siihen mahdollisuuteen, että Naton voimavaroja olisi EU:n käytössä.

Suunnittelussa voidaan erottaa voimavarasuunnittelu (puolustus suunnittelu) ja operaatioiden suunnittelu. Voimavarasuunnittelussa järjestöjen välinen yhteistyö on käynnistynyt: *EU-NATO Capabilities Group* on kokoontunut kerran. Nyt puolustus suunnittelun suuntalinjat tulevat Nato-maille Natosta, rauhan kumppanuusmaille PARP:ista<sup>39</sup> ja Naton sotilasrakenteen ulkopuoliselle Ranskalle uuden erityisjärjestelyn kautta.<sup>40</sup>

Sopimus tuntuu siis paikkaavan EU:n voimavarojen puutteita. Kovin selvä se ei kuitenkaan välttämättä ole. Yhtäältä ei ole aivan selvää, mitä EU täsmälleen saa käyttöönsä, se kun riippuu myös vallitsevasta tilanteesta – siitä, missä muualla voimavaroja mahdollisesti samaan aikaan tarvitaan. Toisaalta Yhdysvaltain suhtautuminen EU:n voimavarojen kartuttamiseen on ollut kaksinaista. Vaikka Yhdysvallat yhtäältä kannustaa eurooppalaisia liittolaisia investoimaan enemmän puolustukseen ja on valmis

näkemään lainaamisen tietynlaisena väliaikaisratkaisuna, tuntuvat jotkut EU:n sotilaalliseen autonomiaan vaikuttavat hankkeet olevan Yhdysvalloille liikaa.

Galileo-satelliittihanke on tällainen kompastuskysymys. Yhdysvallat on vastustanut sitä, koska se pelkää Galileon syrjäyttävän amerikkalaisen satelliittipaikannusjärjestelmän GPS:n. EU:n taholta nähdään, että Galileo vastaa paremmin käyttäjien tarpeita ja auttaa Eurooppaa säilyttämään autonomiansa ja suverenisuutensa sekä kyvyn kontrolloida tietoaan.<sup>41</sup> Galileo tuntuu siis ylittävän jonkinlaisen näkymättömän kriittisen rajan: vaikka eurooppalaisten tulisi parantaa sotilaallisia valmiuksiaan, autonomiassa ei tulisi mennä liian pitkälle. Yhdysvallat tuntuu siis toivovan, että Euroopan turvallisuuspolitiikka olisi edelleen joiltakin keskeisiltä osiltaan Yhdysvalloista riippuvainen.

EU itse tasapainottelee autonomian korostamisen ja Naton etusijan kunnioittamisen välillä. Julistus EU:n ja Naton suhteita säätelevistä periaatteista joulukuulta 2002 vahvistaa järjestöjen periaatteellisen tasa-arvon. Sen mukaan EU:n ja Naton suhteet perustuvat seuraaville periaatteille: kumppanuus, sen varmistaminen, että järjestöjen kriisinhallintatoimet ovat toisiaan vahvistavia, samalla kuitenkin tunnustaen, että järjestöt ovat luonteeltaan erilaisia; tehokas yhteydenpito ja vuoropuhelu, yhteistyö ja läpinäkyvyys; tasa-arvoisuus ja EU:n ja Naton päätöksentekoautonominen ja etujen huomioon ottaminen; EU:n ja Naton jäsenmaiden etujen kunnioittaminen; YK:n peruskirjan periaatteiden kunnioittaminen sekä johdonmukainen, läpinäkyvä ja molempia osapuolia vahvistava sotilaallisten voimavaravaatimusten kehittäminen järjestöissä.

Toisaalta EU kuitenkin myöntyy takaamaan laajimman mahdollisen osallistumisen EU:n ulkopuolisille Naton jäsenille ESDP:ssä vastalahjaksi siitä, että Nato lupaa tukea ESDP:tä ja erityisesti lainata sille suunnittelukapasiteettiaan.<sup>42</sup> Käytännössä jokaisen EU-kokouksen jälkeen pidetään seuraavana päivänä samansisältöinen kokous EU+6 ja EU+15 -ryhmien kanssa.<sup>43</sup>

Voimavaroja EU:lle luovuttavat ulkopuoliset maat saavat luonnollisesti myös osallistua komiteaan, jossa voimavarojen käyttöä käsitellään.

EU:n ja Naton käytännön yhteistyön muotoja ovat säännölliset kokoukset suurlähettiläs- (kuusi vuodessa) ja ministeritasolla (kaksi vuodessa) sekä kriisin sattuessa tiiviimpi yhteydenpito. Helmikuusta 2001 EU:n turvallisuuspoliittinen komitea ja Naton ylin päätöksentekoeelin NAC<sup>44</sup> ovat tavanneet säännöllisesti. Ensimmäinen Naton ja EU:n ulkoministereiden kokous oli Budapestissa toukokuussa 2001. Nato–EU *ad hoc* -työryhmät ovat käsitelleet yhteistyösopimuksen eri puolia. Käytännön yhteistyötä on ollut esimerkiksi siinä, että Nato on antanut sotilaallista ja teknistä apua voimavaraluettelotyössä. Muuten keskustelujen aiheina ovat olleet terrorismi ja Balkan. Järjestöjen yhteinen kriisinhallintaharjoitus on tarkoitus pitää marraskuussa 2003.

EU:n perussopimukset tuovat nekin oman värinsä EU:n ja Naton suhteisiin. Niissä heijastuu vielä voimakkaasti Naton perinteinen rooli Euroopan ainoana varsinaisena puolustuspoliittisena järjestönä. Myös nyt luonnosteltava uusi perustuslaillinen sopimus myöntää Natolle etusijan sotilaallisten velvoitteiden osalta. Siinä toistetaan edellisten sopimusten muotoilu: jäsenvaltioiden omia puolustuspoliittisia järjestelyjä (Nato-jäsenyyttä tai liittoutumattomuutta) kunnioitetaan, ja Naton veloitteet ovat ensisijaisia EU:n velvoitteisiin verrattuna.<sup>45</sup> Uuden perustuslaillisen sopimuksen toukokuun versiossa on vieläpä joustava yhdentyminen selvästi linkitetty Natoon.<sup>46</sup> Toisaalta Natokin on hidas luopumaan omasta ESDI-versiostaan erillisen EU:n turvallisuuspolitiikan hyväksi. Natossa puhutaan edelleen Naton sisäisestä ESDI:stä myös silloin, kun viitataan EU:n ja Naton yhteistyöhön.<sup>47</sup>

## Onnellinen lopputulos?

Ovatko EU:n ja Naton suhteet nyt siis kunnossa? Päällisin puolin vaikuttaa siltä, että EU saa sopimuksen ansiosta käyttöönsä sotilaallisia voimavaroja, joita sen ei olisi kannattanut yrittää muuten itselleen hankkia. Naton varpaille ei tallata; ESDP ei irtoa Natosta, ja EU:n ulkopuoliset Nato-maat voivat vaikuttaa siihen.

Näin siis Euroopan puolustus loppujen lopuksi toteutetaan Naton kautta, kuten tähänkin asti on tehty. Vältetään päällekkäisyyden haitoilta, ja siis säästetään varoja sinne, missä niitä enemmän tarvitaan – kuten asevoimien teknologiseen kehitykseen, mitä ainakin Yhdysvallat kannattaa. Työt voidaan järjestyksessä jakaa EU:n ja Naton kesken niiden ”luontaisten” roolien perusteella niin, että EU huolehtii kriisien ennaltaehkäisystä ja jälkihoidosta, kun taas Nato hoitaa akuutin sotilaallisen kriisinhallinnan.<sup>48</sup>

Tällainen järjestely merkitsee, ettei transatlanttisista suhteista tarvitse kantaa huolta, sillä nämä ovat olleet nimenomaan ne Yhdysvaltain ESDP:lle asettamat ehdot, jotka ulkoministeri Madeleine Albright esitti heti St Malon huippukokouksen jälkeen: eurooppalainen päätöksenteko ei saa irtautua laajemmasta liittokunnan päätöksenteosta; olemassa olevaa ei saa kahdentaa, tai uusia, päällekkäisiä rakenteita kehittää esimerkiksi suunnittelussa tai hankinnoissa, eikä yhteistyö saa syrjiä niitä Naton jäseniä, jotka eivät ole EU:ssa (Yhdysvaltoja itseään, Kanadaa, Turkkiä, Norjaa ja Islantia, sittemmin myös Unkaria, Puolaa ja Tšekkiä).

Myös hallitustenvälisyys turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa on Yhdysvaltain kannalta hyvä: päätökset pidetään tasolla, jossa Yhdysvalloilla on paljon vaikutusvaltaa – päätöksenteon edellytys kun on jäsenmaiden yksimielisyys – ja kahdenväliset suhteet jäsenmaihin ovat edelleen mahdollisia<sup>49</sup>. Ylikansallisuus olisi Yhdysvaltain kannalta hankalampi päätöksentekomalli, koska siinä korostuu yhteisten instituutioiden osuus, ja niissä Yhdysvallat luonnollisesti ei ole mukana.

EU:n ja Naton kiinteitä suhteita ovat pitäneet hyvinä myös Iso-Britannia ja uudet Nato-jäsenet samoin kuin Naton hakijamaat, joille Nato-jäsenyys merkitsee hyväksyntää ja tasa-arvon toteutumista mutta myös perinteistä turvallisuutta. Sopimus tuntuu käytännöllisyydessään Suomellekin hyvin sopivalta. Aina-kin korkein sotilasjohto on kannattanut Naton ja EU:n hyvinkin tiivistä yhdistämistä puolustuksessa.

Juhani Kaskealan mukaan puolustusyhteistyö EU:ssa on kriisinhallintaa: ei ole realistista ajatella, että EU:sta tulisi puolustusliitto. Jos EU:n sisälle halutaan rakentaa yhteisen puolustuksen velvoite, sen on järkevintä nojata Natoon. EU:n yhteinen puolustus toteutuu yksinkertaisimmin niin, että kaikki unionin jäsenmaat kuuluvat myös Natoon. Se on hänestä helpoin ja kustannustehokkain tapa.<sup>50</sup>

Gustav Hägglund puolestaan on esittänyt, että EU:n puolustustehtävät ja Nato yhdistettäisiin yhdeksi järjestöksi, jossa olisi kaksi pilaria, eurooppalainen ja pohjoisamerikkalainen. EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta, tai EU:sta ja Naton eurooppalaisista osista sopivasti yhdistettyinä, tulisi Naton eurooppalainen pilari. Eurooppa ja Yhdysvallat huolehtisivat molemmat oman alueensa puolustamisesta, ja Eurooppakin siis pystyisi itsenäiseen sotilaalliseen toimintaan. Niitä yhdistäisi molemminpuolinen puolustusvelvoite, mutta pelkkänä muodollisena vakuutuksena. Käytännössä ei keskinäiselle puolustussitoumukselle nykyoloissa Hägglundin mukaan näyttäisi enää olevan tarvetta. Puolustuskin on muuttanut luonnettaan: oman alueen puolustus ei enää tarkoita panssariarmeijakuntien torjuntaa, vaan suojautumista pienimuotoisempia uhkia vastaan, pääosin muiden kuin toisten valtioiden taholta.<sup>51</sup> Yhdysvallat luonnollisesti auttaisi, jos sattuisi esimerkiksi ydinaseisku, mutta Yhdysvaltojen apuun turvaututtaisiin vain poikkeustapauksissa.<sup>52</sup>

Järjestön alueen ulkopuolella pilarit toimisivat yhdessä. Amerikkalainen pilari, Yhdysvallat ja Kanada, hoitaisi täysimittaisia taistelutoimia edellyttävän korkean intensiteetin operaatiot,

maailmanlaajuiset kriisinhallintatehtävät ja ”terrorismin kitkemisen lähteillä” sekä ydinasepelotteen. Eurooppalainen pilari, EU, Norja, Turkki ja Islanti, huolehtisi Naton alueen ulkopuolella matalamman intensiteetin kriisinhallinnasta, johon liittyvät siviilikriisinhallintatoimet, rauhanturvaoperaatioiden pitkäaikaiset ylläpitotehtävät, yhteiskunnan rakentamistehtävät ja jälleenrakennus.<sup>53</sup>

Näkemystään Hägglund perustelee sillä, että Yhdysvaltojen kiinnostus Eurooppaa kohtaan vähenee. Varmuus siitä, että Yhdysvallat tarvitsee Eurooppaa ja on siksi valmis jatkamaan läsnäoloaan siellä on kadonnut, kollektiivisen puolustuksen merkitys Natossa ja Naton merkitys Yhdysvalloille vähenee.<sup>54</sup> Euroopan on oltava entistä valmiimpi itse puolustamaan itseään. Tällainen valmius olisi itse asiassa molempien osapuolten etu.<sup>55</sup> Suomelle on Hägglundin mukaan joka tapauksessa edullista vahvistaa Euroopan unionia. Niinpä Suomen tulisi täysillä tukea EU:n puolustuspolitiikan jämaköittämistä, yhteinen puolustus mukaan lukien. Mitä enemmän alueen puolustus jää Natossa taka-alalle, sitä luonnollisempaa on, että EU ryhtyy itse koordinoimaan jäsentensä kaikkinaista turvallisuutta.<sup>56</sup>

Naton vähenevä merkitys liittyy kahteen eroon Yhdysvaltain ja Euroopan ajattelussa. Yhtäällä niiden välillä ammottaa koko ajan syvenevä kuilu sotilaallisissa kyvyissä ja voimavaroissa. Toisaalta siinä missä Yhdysvallat painottaa toiminnan nopeutta ja tehokkuutta, painottaa Eurooppa instituutioita ja yhteistyötä. Institutionaaliseen yhteistyöhön osallistuminen on osoitus suverenisuudesta ja keino vaikuttaa, kun taas yhdysvaltalaisesta näkökulmasta se on suverenisuutta rajoittavaa.<sup>57</sup>

Osa Naton viimeaikaisista uudistuksista (ks. enemmän alla) tähtää voimavarakuilun kaventamiseen tai yhteistyön mahdollistamiseen kuilusta huolimatta. Naton uudet nopean toiminnan joukot (NRF, *Nato Response Force*) ovat keino tehdä Natosta hyödyllisempi Yhdysvalloille ja toisaalta eurooppalaisista hyödyllisempiä Natolle. Hägglundin mukaan ne lisäisivät mer-

kittävästi Naton eurooppalaisten jäsenmaiden sotilaallista kykyä, ja EU voisi käyttää tätä joukkoa ”keihäänkärkenä”, kun tarvitaan nopeaa reaktiota.<sup>58</sup> Jos NRF näin täydentää EU:n kykyä kauas ulottuvaa iskuvoimaa vaativissa kriiseissä, pystyy EU ylläpitämään joukkoja pidempään, ainakin vuoden, kriisinhallinta-tehtävissä ja myös yhdistämään operaatioon laajat siviilikriisinhallinnan resurssit. Näin EU:kin voi tavallaan olla hyödyksi Natolle. Toisaalta NRF:n avulla juuri eurooppalaiset tukisivat amerikkalaista pilaria varsinaisissa taistelutoimissa – ja eurooppalaisten pitäisi siis olla teknisesti riittävän kehittyneitä kyetäkseen siihen osallistumaan. Hägglund tekee myös merkittävän myönnytyksen Natolle siinä, että hänen näkemyksessään tämän uuden järjestön, ”uuden Naton”, korkeimpana päättävänä elimeinä säilyisi NAC.<sup>59</sup>

# EU:n ja Naton suhteiden keskeiset ongelmat

Vaikka monien mielestä EU:n ja Naton välille onkin siis nyt saavutettu käytännöllinen ja hyvä sopimusjärjestely, jää jäljelle vielä avoimia ongelmia. Järjestöjen työnjako ja päällekkäisyyden välttäminen ei aina ole mielekästä, eikä edes mahdollista, ja niitä vaikeuttaa myös Naton muuttuminen. Läheiset suhteet Natoon voivat myös vaarantaa EU:n autonomian.

## Päällekkäisyyden välttämättömyys

Päällekkäisten rakenteiden luomista ja voimavarojen kahdentamista vastustetaan helposti kategorisesti, vaikkei sellaista olisi tekeilläkään. Samalla sivuutetaan se, että päällekkäisyyttä joka tapauksessa jo on, ja että siitä voi olla myös hyötyä. On sinänsä ymmärrettävää, että kannetaan huolta siitä, että rahaa sijoitetaisiin jonkin sellaisen hankkimiseen, joka voitaisiin myös lainata jostain muualta ja siten säästää. Yksikään Euroopan maa tuskin kuitenkaan on innostunut kasvattamaan sotilasbudjettiaan ja mikäli ne yleensä ovat valmiita jotain uutta hankkimaan, hankinnalle on varmasti hyvät syynsä.

Voidaan myös kysyä, miten voimavarat voivat olla päällekkäisiä, jos niitä ei edes ole – itse asiassahan valtiot asettavat samat kansalliset voimavaransa eri järjestöjen käytettäväksi, eikä järjestöillä itsellään juurikaan ole omia voimavaroja.

Näyttää siltä, että on vain yksi alue, missä päällekkäisyyttä yleensä pidetään hyvänä, nimittäin järjestöjen jäsenyyksissä: monet pitäisivät suotavana sitä, että esimerkiksi kaikki EU:n jäsenet kuuluisivat myös Natoon. Tämän katsotaan helpottavan järjestöjen keskinäisestä työnjaosta päättämistä, koska mikään valtio ei



asetu toisen järjestön puolelle ja toista vastaan sen takia, ettei ole jäsenenä molemmissa. Juuri tässä tapauksessa unohdetaan kuitenkin, että täydellinen jäsenyyksien päällekkäisyys on todellisuudessa mahdotonta: Yhdysvalloista (ja Kanadasta) ei koskaan voi tulla EU:n jäsentä.

Voimavarojen kahdentamisen vastustaminen on perusteltavissa silloin, kun työt voi jakaa niin, että yhden toimijan ei välttämättä tarvitse itse pystyä huolehtimaan kaikesta. Tällainen ajatus on esimerkiksi Hägglundin esittämän EU:n ja Naton välisen työnjaon takana. Mutta voidaanko työ todella jakaa? Alueellisesti jakaminen ehkä vielä onnistuuakin, ainakin Hägglundin tapaan jakamalla puolustusvelvoite niin, että kumpikin ”pilari” huolehtisi itse omasta puolustuksestaan. Tällöin tosin tuskin enää voitaisiin puhua yhdestä puolustusliitosta. Toisaalta on kaavailtu, että EU:lle sopisivat kriisinhallintatehtävät Afrikassa sen tähden, että useilla EU:n jäsenmailla on siirtomaa-ajoilta peräisin olevat suhteet joihinkin maanosan maihin, ja sen tähden, ettei Afrikka kuulu Yhdysvaltoja eniten kiinnostaviin alueisiin. Alueellinen vastuunjako edellyttäisi kuitenkin sitä, että alueesta vastuussa olevalla olisi kaikki kriisinhallintakeinot käytettävissä – mikä taas tekee mahdottomaksi funktionaalisen työnjaon: että EU esimerkiksi keskittyisi ”pehmeään” turvallisuuteen ja NATO ”kovaan” turvallisuuteen.

Funktionaalinen työnjako on muutenkin ongelmallinen. Kriiseillä ei ole selkeitä vaiheita, joiden mukaan eri järjestöt voisivat vuorotella niiden hoidossa. On tilanteita, joissa yhden toimijan pitää kyetä korvaamaan toinen toimija, eikä EU voi jättää kriisiä hoitamatta vain siksi, että Yhdysvallat ei ole kiinnostunut osallistumaan operaatioon.<sup>60</sup>

Mikäli minkäänlaista päällekkäisyyttä ei sallittaisi, ja työnjako vastaavasti olisi tiukka, järjestöistä tulisi entistäkin kankeampia ja niiden toimintamahdollisuudet heikkenisivät. Absoluuttinen työnjako merkitsisi myös yhteistoimintakyvyn heikkenemistä.<sup>61</sup> Jaettaessa sotilaallista kriisinhallintaa Naton kanssa EU:lle uhkaa

myös jäädä varsin pieni tontti, eräänlaisen tukioorganisaation rooli. Päällekkäisyyden välttäminen johtaa riippuvuuteen Natos-ta, joka itse asiassa päättää sekä siitä, kuka toimii, että siitä, miten toimitaan. Työnjaon keskeinen kysymys onkin, kuka työn jakaa.

Päällekkäisyys konkreettisissa voimavaroissa voi olla itse asiassa tarpeen, ja se voi lisätä järjestöjen toiminnan joustavuutta. Omien voimavarojen käyttäminen ja toisen järjestön voimavarojen lainaaminen omissa operaatioissa edellyttää lisäksi omia komentorakenteita. Samalla se edellyttää tiettyä päällekkäisyyttä sotilaallisessa suunnittelussa. Jotta EU:n oman toiminnan mahdollisuus säilyisi – silloin, kun Nato tai Yhdysvallat ei voi tai halua toimia – on ehdotettu, että EU saisi alueellisen tason suunnittelu- ja komentokykyä kansallisten esikuntien kautta. Neljän maan, Saksa, Ranska, Belgia ja Luxemburg, ”ydinryhmän” ehdotuksessa puhuttiin myös tällaisen esikunnan perustamisesta. Se olisi pysyvä, SHAPE:n tasoinen ja tekisi siis voimavaroja koskevaa suunnittelutyötä. Puolustusvoimain komentaja Juhani Kaskeala käytti juuri tätä esimerkkinä tuplarakenteesta, joka heikentäisi Naton yhtenäisyyttä.<sup>62</sup> Suunnittelun kahdentamista vastustavat ovat toisaalta myös nähneet, että EU voisi hyvin tilata suunnitelmansa SHAPE:lta: riittäisi, että se tekisi tarkan parametripäätöksen, jonka perusteella se antaisi SHAPE:lle tarkan tehtävän, siis suunnittelun ohjeet. Hyvien ohjeiden antaminenkin edellyttää kuitenkin omaa asiantuntemusta.

Pätevän operationaalisen suunnittelun lainaus voikin onnistua hyvin ja olla eduksi EU:lle. Sotilaallisten voimavarojen suunnittelu on kuitenkin hieman eri asia, koska voimavarapäätökset liittyvät suoraan päätöksiin siitä, mitä tehdään, siis järjestön tavoitteiden ja tehtävien määrittelyyn. EU:n oma suunnittelukapasiteetti on olennainen osa sen itsenäistä toimintakykyä ja mahdollistaa myös sen, että EU voi tosiasiallisesti kehittää myös Natosta poikkeavia toimintatapoja tai vaihtoehtoisia lähestymistapoja. Tuskin kukaan ajattelee, että EU:n pitäisi tavoitella juuri samanlaista sotilaallista kapasiteettia, jollainen Yhdysvalloilla

on, mutta EU:n ei myöskään välttämättä tarvitse nähdä sotilaallisia uhkakuvia ja kriisinhallinnan tarpeita samalla lailla kuin Nato: siksi se voi päätyä myös suunnittelemaan eri tavoin, erilaisia tarpeita varten.

Yhdysvallat on ollut huolestunut suunnittelun kahdentamisesta, mikä tavallaan todistaa, että EU voi tulla toimeen itse ja jopa kehittää realistisen vaihtoehdon Natolle. Kori Schake huomauttaakin, että kahden järjestön suunnitteluesikunnat eivät voi kovin pitkään pysyä suunnittelussaan samoilla linjoilla, koska EU:n sotilaallinen suunnittelu olettaa, ettei se voi nojata Yhdysvaltain sotilaallisten resurssien koko laajuuteen. Sen on siis kehitettävä erilaisia ratkaisumalleja.<sup>63</sup> Samoin van Ham katsoo, että EU:n puolustusulottuvuus vahvistaa EU:n ulkopoliittikkaa, mikä on väistämättä erilaista kuin Yhdysvaltain ulkopoliittikka ja vie siten Natolta pohjaa pois.<sup>64</sup>

Schake näkee kuitenkin myös, että Yhdysvallat itse asiassa hyötyy siitä, että EU-maista tulee sotilaallisesti kehittyneempiä, ja että ne ovat entistä halukkaampia ottamaan vastuuta turvallisuusongelmien ratkaisusta turvautumatta Yhdysvaltain mukaan-tuloon. Kyse ei hänestä olekaan siitä, että pyritään sivuuttamaan Nato tai saamaan Yhdysvallat pois Euroopasta, vaan siitä, että EU-maat pystyisivät tehokkaampaan yhteistyöhön niissä tapauksissa, joissa Yhdysvallat ei halua mukaan.<sup>65</sup>

Toisaalta päällekkäisyyttä on jo joka tapauksessa. Yhdysvalloilla itsellään on oma suunnitteluhenkilöstönsä sen Euroopan joukkoja (*U.S. European Command*) varten erillään Natosta<sup>66</sup>, eikä se varmastikaan halua luopua siitä. Samoin useimmilla Nato-mailla on edelleen omat komentojärjestelmänsä ja puolustusrakenteensa.

## Naton tulevaisuus

Työnjakoa vaikeuttavat ja päällekkäisyyden tarpeellisuutta lisäävät olennaisesti myös Natoon liittyvät epävarmuustekijät. Yhtäältä Nato ei välttämättä omalta osaltaan toimi yhtä hyvin kuin ajatellaan silloin, kun sitä verrataan EU:hun ja oletetaan, että EU:n kohtaamat ongelmat olisi Natossa saatu aukottomasti ratkaistua. Toisaalta Nato myös muuttuu, ja muutokset voivat vähentää sen merkitystä.

Schake muistuttaa, ettei Natossakaan välttämättä kaikki toimi niin kuin pitäisi: Naton käytäntöjen riittävyttä ja kestävyyttä helposti liioitellaan. Washingtonin huippukokouksen (1999) puolustuskykyaloite (*Defence Capabilities Initiative*, DCI) sisälsi listan parannuksia, joita jäsenmaiden tulisi tehdä asevoimien liikkuvuuden sekä johtamis-, valvonta- ja viestintäjärjestelmien suhteen. Aloite ei ole kuitenkaan onnistunut kovin hyvin: alle puolet uudistuksista on rahoitettu, eikä tulevaisuus näytä valoisalta. Jos EU:n kriisinhallintakyvyn puutelistalla on vielä pitkä, on samankaltaisia puutteita ollut Naton puolustus suunnittelussa jo kauan. Niitä on kuitenkin katsottu sormien välistä, nostamatta asiaa julkisesti esiin, jottei nolattaisi niitä jäsenmaita, jotka eivät ole tavoitteisiin päässeet. Schaken mielestä EU:ssa pitäisikin olla tässä suhteessa tiukempi kuri.<sup>67</sup> EU:lla on enemmän vaikutusvaltaa jäsenmaidensa suhteen kuin Natolla. Sen onkin toivottu käytävän vaikutusvaltaansa niin, että jäsenmaat toimisivat myös Naton vaatimusten mukaisesti. Toisaalta Schake kysyy, kiinnos-taisiko EU-maita kuitenkaan sellainen suunnittelujärjestelmä, joka sitoisi niitä tiukemmin kuin Nato.

Naton perussopimus puolustusvelvoitteineen ei sekään välttämättä toimi kirjaimellisesti. Terrori-iskut syyskuussa 2001 ja Irakin sotaan valmistautuminen alkuvuodesta 2003 toivat esiin sen, ettei sopimus pohjakaan ollut ehkä niin vahva kuin oli ajateltu, ja heikensivät uskoa keskinäiseen puolustussitoumukseen. Artiklat 4 ja 5 eivät aivan toimineet, tai eivät välttämättä tar-

koittaneet samaa kaikille. NATO itse otti Ison-Britannian aloitteesta<sup>68</sup> artiklan 5 esiin terrori-iskujen jälkeen, muttei antanut konkreettista apua; tai oikeastaan Yhdysvallat piti parempana olla ottamatta apua vastaan.<sup>69</sup> Irakin sodan lähestyessä Turkki pelkäsi Irakin hyökkäystä ja vetosi artiklaan 4, jonka mukaan jäsenvaltio voi pyytää konsultaatiota, jos se kokee turvallisuutensa uhatuksi. Belgia, Ranska ja Saksa eivät kuitenkaan suostuneet aloittamaan Naton avun suunnittelua Turkille, koska ne pitivät sitä merkinä siitä, että sotaa ei enää voitu välttää. Lopulta asiasta päätettiin Naton puolustus suunnittelukomiteassa, johon Ranska ei kuulu<sup>70</sup>, ja Turkki saikin kaksi AWACS-tutkakonetta ja ilmapuolustusapua.

Nato on myös monella tavoin muuttumassa. Ensinnäkin se laajenee, mikä vaikeuttaa päätöksentekoa ja lisää jäsenkunnan hajanaisuutta. Uusilla jäsenmailla voi myös olla vaikeuksia selvittää jäsenyyden sotilaallisista vaatimuksista. Toisaalta Naton laajentuminen lienee poliittisesti niin tärkeä järjestön elinvoimaisuuden osoittajana, että erottamismahdollisuuden sijaan on pikemminkin tavalla tai toisella tingittävä jäsenyyuskriteereistä. Prahan marraskuussa 2002 pidetyn huippukokouksen päätökset seitsemän uuden jäsenen – Viro, Latvia, Liettua, Slovakia, Slovenia, Romania ja Bulgaria – mukaan kutumisesta ja nopean toiminnan joukkojen perustamisesta voivat olla ennen muuta yrityksiä oikeuttaa sotilasliiton olemassaolo.

Kriteereistä tinkiminen heijastuuakin Naton uudessa ”niche-ajattelussa”. Sen ydin on siinä, että jäsenmaita kannustetaan parantamaan voimavarojaan niillä alueilla, joilla niillä jo on erityisosaamista tai joilla ne valmiiksi ovat vähintään yhtä kehittyneitä kuin muut. Uusilla itäisillä jäsenmailla, jotka eivät ole Natoon verrattuna sotilaallisesti kovin kehittyneitä, ei välttämättä ole varaa nostaa sotilaallista tasoaan kaikilla sektoreilla. Niiden rahankäyttövaatimuksissa voidaan joustaa siinä tapauksessa, että ne keskittyvät kehittämään vain jotain tiettyä osaa kapasiteetistaan ja saavat näin ainakin sen riittävälle tasolle.

Myös Naton tehtävät muuttuvat, ja vieläpä varsin nopeasti. Washingtonin huippukokouksen laatima uusi strateginen konsepti vuodelta 1999 lisäsi jo kriisinhallinnan ja oman alueen ulkopuolisen toiminnan merkitystä. Terrorismi, joukkotuhoaseet ja puolustuskyvyn parantamisaloite (DCI) olivat muita uusia keskeisiä alueita. Nyt terrorismi uutena uhkana on vieläkin tärkeämpi.

Naton suurimmat ongelmat näyttävät olevan ensinnäkin se, ettei sen uusista tehtävistä ehkä ole riittävän suurta yksimielisyyttä, jotta järjestö niiden varassa todella pysyisi pystyssä. Ennen Natoa piti yhdessä yhteinen uhka, Neuvostoliitto ja kommunismin leviäminen, sekä kaikkien hyväksymä johtaja, joka myös tuki Euroopan sisäistä integraatiota ja yhtenäistymistä. Terrorismi ei kuitenkaan pidä järjestöä samalla lailla koossa. Kysymys siitä, millaisin keinoin terrorismia vastaan taistellaan, jakaa selvästi valtioita. Toisaalta yhden johtajan malli alkaa epäilyttää – varsinkin, jos johtaja itse ei ole järjestöstä kiinnostunut, tai järjestön päätöksentekomenetelmät alkavat tuntua vanhanaikaisilta sen takia, että muualla on jo päästy pidemmälle.

Naton toinen ongelma onkin, että siltä puuttuu sisäinen dynamiikka: se ei ”syvene” laajetessaan, kuten EU. Tähän staattisuuteen lienee syynä ennen muuta Yhdysvaltain haluttomuus muuttaa järjestön luonnetta. Tämä liittyykin Naton kolmanteen ongelmaan, siihen, että Yhdysvallat ei välttämättä enää halua ”käyttää” Natoa. Järjestöt tavallaan rasittavat Yhdysvaltoja, hidastavat sen toimintaa. Sen kannalta satunnaiset koalitiot ovat kätevämpiä. Yhdysvaltain puolustusministeri Donald Rumsfeld onkin todennut, että tehtävä määrittää koalition eikä liittokunta tehtävää, kuten perinteisesti on katsottu. Esimerkiksi EU edustaa tässä pikemminkin perinteistä näkemystä: yhteinen politiikka on jäsenmaiden muotoilemaa, sen sijaan että jäsenmaat valikoituisivat yhteisen politiikan mukaan.

Yleisemmin kansainvälisten suhteiden kannalta katsottuna Nato on parempi vaihtoehto kuin se, että Yhdysvallat toimisi

kansainvälisesti epämääräisten *ad hoc* -koalitioiden avustuksella. Koalitiot ovat kansainvälisissä suhteissa eittämättä tehokkaita – jäsenet ovat samanmielisiä, niillä on selkeästi yhtenevät intressit yhden tietyn asian suhteen – mutta ulkopuolisten kannalta koalitio on epäluotettava kumppani. Sillä ei ole ennalta luotuja sääntöjä, periaatteita ja päätöksentekomenettelyjä, joista ulkopuolisetkin voisivat saada tietää: se on toimijana siis ennustamaton, ennakoimaton, eikä sen jäsenillä lopulta ole erityisempiä oikeuksiaan. Järjestö taas on ”läpinäkyvä” siinä mielessä, että sen toimintaperiaatteet ovat julkisia, ja jäsenyys on avoin niille, jotka täyttävät jäsenkriteerit – ja nämä kriteerit taas ovat julkisia. EU:n kaltainen järjestö on samalla toki varsin hidas eikä siis kovin ”tehokas”. Tavallaan hitain määrää tahdin EU:ssa, kuten Stefan Kornelius on todennut, kun taas Natossa nopein määrää sen. Hitauten sisältyy kuitenkin myös myönteinen piirre, toiminnan ennakoitavuus.<sup>71</sup>

Naton muutoksen taustalla on Yhdysvaltain turvallisuuspoliittisen ajattelun muutos. Yhdysvaltain uudesta kansallisesta turvallisuusstrategiasta syyskuulta 2002 ilmenee, että Naton merkitys Yhdysvalloille on vähentynyt. Pysyvän, staattisen liittolaisuuden on korvannut pyrkimys tilanteenmukaiseen turvallisuusyhteistyöhön riittävän kykenevien, todellista lisäarvoa tarjoamaan pystyvien kumppanien kanssa. Yhdysvaltain uusi sotilaallinen komentorakenne, joka astui voimaan lokakuussa 2002, osoittaa osaltaan siirtymistä Euraasia-keskeisestä mallista maailmanlaajuiseen etujen turvaamiseen, kuten Hägglund on todennut. Uuteen strategiseen ajatteluun kuuluvat lisäksi ennalta ehkäisevät iskut joukkotuhoaseita tai pitkän kantaman ohjuksia hankkimaan pyrkiviä ongelmavaltioita tai terroristiryhmiä vastaan.<sup>72</sup>

Yhdysvallat asettaa oman Eurooppaan sitoutumisensa ehdoksi sen, että eurooppalaiset tukevat Naton muuttumista. Hägglund katsoo, että eurooppalaiset jäsenmaat ovatkin valmiita hyväksymään USA:n esittämät merkittävät sotilaalliset muutokset,

jotta Naton relevanssi USA:n turvallisuusajattelussa säilytettäisiin. Muutosten tarkoitus on tehdä Natosta entistä käyttökelpoisempi terrorismin vastaisessa taistelussa.

Ensinnäkin aluepuolustukseen suunnitellut rakenteet lakkautetaan ja ne korvataan johtoportailla, jotka soveltuvat ennalta ehkäiseviin iskuihin ja muihin sotatoimiin oman alueen ulkopuolella. Vanha Naton Euroopan-joukkojen esikunta vastaa tulevaisuudessa liikkumiskykyisine alaesikuntineen operaatioiden suunnittelusta ja johtamisesta kaikkialla Naton alueella ja sen ulkopuolella.<sup>73</sup> Toisaalta puuteluettelo tarkistetaan vastaamaan erityisesti puutteita sodankäyntikyvyyssä oman alueen ulkopuolella, ja investointeihin kehoitettiin strategisessa kuljetuskvyyssä, tiedustelukvyyssä ja täsmäiskukvyyssä. Kolmanneksi Natollekin perustetaan nopean toiminnan joukot (NRF). 20 000 miestä käsittävän joukon on tarkoitus olla hyvin teknologisesti kehittynyt, joustava, käsittää sekä maa-, ilma- että merivoimia, ja kyetä toimimaan missä vain. Lopullisesti vuonna 2006 koossa oleva joukko olisi jatkuvasti toimintavalmiina ja pystyisi toimimaan 30 vuorokauden ajan. Jäsenvaltiot osallistuisivat siihen omien kvyyjensä ja halunsa mukaan.<sup>74</sup> Niinpä tässäkin sovellettaisiin niche-ajattelua, erityisosaamisalueita<sup>75</sup>.

Jos näihin uudistuksiin vielä voidaankin myöntyä, uuden ennalta ehkäisevien iskujen doktriinin omaksuminen tuntuu eurooppalaisille olevan jo liikaa. Vaikuttaa siltä, ettei Nato ole legitiimi norminantaja. Sen auktoriteetti ei riitä tekemään kansainvälisen oikeuden periaatteiden vastaisesta ennalta ehkäisevästä voiman käytöstä uutta normia. Hägglund on kuitenkin katsonut, että myös Naton on ennen pitkää määritettävä kantansa ennalta ehkäiseviin interventioihin.

Yhdysvalloille<sup>76</sup> ei enää tässä vaiheessa ole riittävää tai ajankohtaista nähdä Nato kriisinhallintaorganisaationa tai ”poliittisena” luonteeltaan, vaan sille kaavailut uudenlaiset tehtävät korostavat sen sotilaallista luonnetta. Ennen muuta Naton tulisi olla ase terrorismin vastaisessa taistelussa ja mahdollisesti myös



jonkinlainen roistovaltioiden kurissapitäjä. Siksi eurooppalaisten pitäisi nyt kanavoida kaikki ylimääräiset sotilaalliset kunnianhimonsa uuden nopean toiminnan joukon kehittämiseen, kun taas EU:n puolustushankkeet ovat Washingtonin näkökulmasta tarpeettomia, elleivät jopa vaarallisesti vie huomiota harhaan.

Samalla Yhdysvallat on asettamassa oman Natoon sitoutumisensa ehdoksi sen, että järjestön eurooppalaiset jäsenet sijoittavat entistä enemmän voimavaroja järjestöön – erityisesti muuhun kuin alueelliseen puolustukseen. Jo perinteisesti kustannuksiin osallistuminen on ollut epätasaista; Yhdysvaltain osuus on ollut noin kolmannes, ja se on kehottanut muita maksamaan enemmän, jotta kulut jakaantuisivat tasaisemmin. Toisaalta ero vain kasvaa, koska Yhdysvallat on kasvattanut puolustusbudjettiaan niin, että se on nyt kymmenen kertaa suurempi kuin Ison-Britannian tai Saksan.<sup>77</sup>

Stefan Kornelius<sup>78</sup> arvelee, että kriisijoukot ovat Naton uudemman historian nopeimmin läpi ajettu sotilaallinen suurhanke. Se auttaa pakottamaan jäsenet pitkään viivytelyihin asehankintoihin. Hän katsookin, että Nato on muuttunut paljon enemmän kuin on ajateltu: syntymässä on uusi turvallisuusliitto, joka ei ole ”EU-eurooppalaisten” makuun. Kornelius näkee, että säännöt ovat nyt vaivihkaa muuttuneet: Washington ei kaipaa tiukkoja ”kerhosääntöjä”.

Euroopassa on päin vastoin ajateltu, että sääntöjä voitaisiin tiukentaa. Natoa voitaisiin tehostaa ja uudistaa tekemällä siitä sitovampi ja kehittämällä päätöksentekojärjestelmää esimerkiksi määräenemmistöpäätösten suuntaan. Tällainen parantaisi eurooppalaisten jäsenten suhteellista asemaa ja toisaalta helpottaisi päätöksentekoa myös huomattavan itälaajentumisen jälkeen. On puhuttu siitäkin, että Natolla pitäisi olla mahdollisuus erottaa jäsen tai ainakin antaa varoituksia, jos jäsenvelvoitteista ei ole suoriuduttu.<sup>79</sup>

Koska Nato ei kuitenkaan voi sitoa vain joitakin (uusia) jäsenmaita, vaan sen on sidottava yhtälailla kaikkia, on epätoden-

näköistä, että se koskaan nykyistä enempää sitoisi ketään. Jäsenyyden ehtojen kiristäminen voisi asettaa Yhdysvallat hankalaan tilanteeseen. Natosta tulisi Yhdysvalloille riski: mahdolliset haitat olisivat suuremmat kuin mahdolliset hyödyt. Yhdysvallat suhtautunee nihkeästi uudistusehdotuksiin, jotka rajoittaisivat sen omaa päätöksentekovaltaa. Nato on Yhdysvalloille kätevä organisaatio vain niin kauan, kun se tosiasiallisesti ei rajoita Yhdysvaltain omaa toiminta- ja päätöksentekokykyä.

## EU:n autonomian tärkeys

Natosta on paljon hyötyä EU:lle. Se on omalla alallaan, sotilaallisen yhteistyön kehittämisessä, luonut yhteiset standardit ja toimintaperiaatteet, jollaisia ei ennen ole Euroopassa ollut. Se on luonut pohjan sotilaalliselle integraatiolle kehittämällä integroidun komentojärjestelmän ja yhteisen suunnittelujärjestelmän jäsenvaltioiden asevoimien kehittämiseksi ja yhteistoimintakyvyn parantamiseksi. Samalla Nato on ollut edistämässä turvallisuusyhteisön syntymistä – ehkä osana kehitystä kohti poliittista unionia. Instituutiona Nato sosiaalistaa sen piirissä toimivia ja samankaltaistaa ajattelua, yhdenmukaistaa reaktioita ja uhkakuvia – kuten EU on muilla aloilla tähän mennessä tehnyt.

Puolustuspolitiikassa EU on Natoon verrattuna vielä alayksinnässä, mikä on luonnollista, koska Natolla on alalla 50 vuoden etumatka. On myös ymmärrettävää, että Natolla ainakin aluksi on tietynlainen ensisijaisuus suunnittelu- ja voimavaratyössä, samoin kuin ”ensikäden oikeus” päättää, aloittaako se operaation tietyllä kriisialueella, ainakin silloin, kun kysymyksessä on sodan kaltainen tilanne, jossa tarvitaan huomattavaa sotilaallista voimaa.

Pidemmän päälle liian läheiset suhteet Natoon uhkaavat kuitenkin EU:n autonomiaa. Yhtäältä Nato voi uhata sen suunnitteluautonomiaa tarjoamalla ”valmista” suunnittelua, joka ei

vastaa EU:n tarpeita. Jos Naton puolustussuunnittelua, esimerkiksi sen puitteissa kaavailtuja jäsenmaiden ”rooleja” ja erikoistumista, sovelletaan liian pitkään EU:ssa, seurauksena voi olla, että EU ei pysty kehittämään vaihtoehtoja, vaan joutuu toimimaan ”alihankijana”, jonkinlaisena Naton heikompana vaihtoehtona. Liiallinen erikoistuminen myös jäykistää organisaatioita, eikä toisaalta ole todennäköistä, että suuret valtiot suostuisivat tällaiseen omien toimintamahdollisuuksien rajoittamiseen, mikä lisää jäsenmaiden keskinäistä eriarvoisuutta.

EU ei myöskään pysty käyttämään Naton voimavaroja hyväksi ja arvioimaan niitä, jollei sillä ole omaa asiantuntemusta. EU:n onkin mentävä suhteellisen pitkälle omien voimavarojensa kehittämisessä, jotta se hyötyisi yhteistyöstä Naton kanssa. Jos EU aikoo lisäksi olla todella autonominen, toisin sanoen pystyä kriisinhallintaan myös ilman Yhdysvaltain apua ja silloin, kun Yhdysvallat ei osallistu operaatioon, se tarvitsee sekä omia voimavaroja että kykyä käyttää niitä itse. Tähän kuuluu kyky pystyä turvallisesti välittämään tietoa esikunnan ja joukkojen välillä, samoin kuin jakaa tiedustelutietoaan ja kehittää sen yhteistä arviointia. Nyt turvalliset kommunikaatiolinkit käskyjen ja tiedon välittämiseksi riippuvat olennaisesti Yhdysvaltain kansallisesta komento- ja kontrollijärjestelmästä.<sup>80</sup>

Edelleen tarvitaan myös jokin tapa arvioida jäsenmaiden sotilaallista kykyä ja kehitystä ja tarvitaan standardi, johon sitä verrata. Ajatusta siitä, että EU:lle kaavailtu uusi puolustusmateriaalivirasto arvioisi jäsenmaita ja määräisi jäsenmaiden puolustusta koskevista määrällisistä kehitystavoitteista, on Suomessa torjuttu<sup>81</sup> – vaikka Suomi toisaalta on jo pitkään kehittänyt asevoimiaan Naton rauhankumppanuuteen kuuluvan PARP-ohjelman mukaisesti. EU:lle voimavarasuunnittelun autonomia on kuitenkin olennainen osa oman kansainvälisen toiminnan autonomiaa. Kysymykset siitä, miksi, milloin, missä ja kuinka EU toimii turvallisuuspolitiikassa, kuuluvat jäsenmaille – eivät muille järjestöille.

Toisaalta läheiset Nato-suhteet uhkaavat EU:n päätöksenteko-autonomiata ja sen päätöksentekotapoja. Nato itse on hallitustenvälinen järjestö ja suosii samanlaisia rakenteita myös EU:ssa. Toisaalta EU:n ulkopuolisten Naton jäsenten osallistumisoikeudet voivat lisätä hallitustenvälisyyttä tai edistää myös puolustuksen rajaamista turvallisuus- ja ulkopoliitikasta, mikäli ainakin näissä kysymyksissä kuitenkin haluttaisiin säilyttää integraation syvenemisen mahdollisuus. Se olisi askel taaksepäin, koska silloin pitäisi jälleen vetää EU:n sisälle eri politiikanlohkojen välille raja, joka juuri oli poistumassa.

Voidaankin sanoa, että Natolle alistainen puolustuspolitiikka uhkaa EU:n ominaispiirteitä, ennen muuta ylikansallisuutta ja integraation etenemistä sektorilta toiselle, mutta välillisesti myös EU:n erityislaatua kansainvälisenä toimijana. EU:lla on poliittisena unionina erilaiset syyt ja keinot kehittää puolustuspolitiikkaa kuin Natolla sotilasliittona. EU:ssa yhteinen turvallisuuspolitiikka voi kehittyä myös sisäisistä syistä, integraatio-prosessin tuotoksena; se ei tarvitse moottorikseen ulkoista uhkaa. EU myös syvenee laajetessaan. Sen tarkoitus on sitoa jäsenmaat yhteiseen politiikkaan, ja jäsenmaiden määrän kasvaessa tarvitaan myös tehokkaampia keinoja – esimerkiksi päätöksenteon ylikansallistamista. Poliittisen unionin, EU:n, ja sotilasliiton, Naton, ero onkin siinä, että jälkimmäinen ei luonteeltaan kehity. Se voi toki ottaa lisää tehtäviä ja lisää jäseniä, tai muuttaa maantieteellistä fokustaan, mutta sen päätöksentekoperiaatteet pysyvät. Kuten Stefan Kornelius toteaa, laajentuminen ei vahvista Natoa eikä sen päätöksentekokykyä, eikä se myöskään tasoita sen sisäisiä voimaeroja.

EU:lla on ulko- ja turvallisuuspolitiikassaan myös Natoa laajempi keinovalikoima. Yhdistämällä eri politiikanlohkoja se voi käyttää myös esimerkiksi sisäpoliittisia keinoja turvallisuuspolitiikan välineinä. EU:n sisämarkkinat ja vapaan liikkuvuuden periaate merkitsevät sitä, että EU:lla on esimerkiksi terrorisminvastaisessa taistelussa toimivaltuuksia, jotka ovat perinteisesti

kuuluneet valtioille. Ihmisten ja pääomien liikkumisen yhteinen kontrolli on yksi mahdollisuus hankaloittaa terroristiverkoston toimintaa.

# Päätelmät: kilpailu voi olla tervetullutta

Pieni kilpailu ei ole pahitteeksi EU:n ja Naton välillä. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alueelle astuessaan EU asettaa puolustuksen uuteen kontekstiin ja vahvistaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Voisi sanoa, että järjestöt ovat ennenkin kehittäneet toisiaan vastavuoroisesti: kriisinhallinta, nopean toiminnan joukot ja puolustussuunnittelu ovat kaikki kysymyksiä, jotka ovat ”levinneet” järjestöstä toiseen. EU saattaa myös kehittää uudentyypistä puolustusajattelua. Nato ja EU eivät kilpailekaan aseiden määrässä ja perinteisellä puolustuksen alalla, mutta ne voivat kilpailla ratkaisujen tehossa ja uusien ratkaisujen löytymisessä.

Keskeistä EU:n kehityksessä on, että se hankkii kyvyn käyttää jo olemassa olevaa kansallista ja Natolta lainattua sotilaallista kapasiteettia ja rakenteita. Päällekkäisyys voi olla itse asiassa hyödyksi. Jos päällekkäisyyttä ei olisi, EU ei pystyisi kriisin sattuessa itsenäiseen toimintaan, ja pahimmassa tapauksessa ehkä mikään muukaan järjestö ei toimisi. Yhdysvaltojenkin kannalta lienee vain hyvä, että sen huoli Euroopan puolustuksesta vähenee, kun EU kasvattaa omaa rooliaan.

EU on entistä selvemmin itsenäinen toimija kansainvälisissä suhteissa. EU:n suhteet naapurivaltioihin ja kansainvälisiin järjestöihin ovat saaneet erityistä huomiota uudessa perustuslaillisen sopimuksen luonnoksessa. Siinä Nato on kuitenkin vielä esitetty vanhaan tapaan, ehkä transatlanttisia suhteita suojellen, mutta samalla EU:n kehitystä varjostaen. EU voisikin saada hieman enemmän itseluottamusta ja poistaa tulevasta sopimuksesta alistussuhteen Natoon. Asioiden nykytilaan tuntuisi paremmin sopivan se, että Nato esitettäisiin yhtenä muiden tärkeiden yhteistyöjärjestöjen joukossa, viitaten siihen, että EU voi käyttää

halutessaan Naton voimavaroja – samaan tapaan kuin EU:n ja WEU:n suhteet ennen oli muotoiltu. EU:n monenkeskisyyteen kuuluvat vahvat yhteistyösuhteet muihin järjestöihin. On kuitenkin vaikea perustella sitä, että perustuslaillinen unioni voisi olla alisteinen toiselle alueelliselle järjestölle.

EU voi myös jäädä yksin huolehtimaan Euroopan turvallisuudesta. Siksi myös Suomen on hyvä vahvistaa EU:ta, ei heikentää. Suomen viimeaikainen Naton roolia suojeleva asenne voi olla jopa haitallinen EU:lle. Ehkä Suomi suojelee jonkinlaista ihannekuva, Natoa, jollaista ei todellisuudessa enää ole olemassa. Ainakin Suomi suojelee *status quota*, tietynlaista pysähtyneisyyttä järjestöjen rooleissa.

Myös Natolle voi olla hyväksi, että EU haastaa sitä hankkimalla autonomisen kyvyn käyttää olemassa olevaa sotilaallista kapasiteettia ja rakenteita. EU:n kehityksen pysäyttäminen ei olisi hyväksi Natollekaan. EU antaa vetoapua sitouttamalla valtioita. Toisaalta se voi myös haastaa Naton uudella ajattelulla – ja vaihtoehtoja varmastikin tarvitaan: miksi Naton sotilaallinen ajattelu olisi välttämättä Euroopalle kaikkein paras?

Nato on tällä hetkellä heikommilla kuin EU. Epävarmuus sen tehtävistä ja roolista heikentää sisäistä yhtenäisyyttä, eikä Yhdysvallat enää välttämättä ole kiinnostunut siitä. Nyt Nato on Yhdysvalloille liikaa ja Euroopalle liian vähän. Yhdysvalloille se on liian sitova. Sen kannalta kätevämpiä ovat vaihtuvat koalitiot. Liittolaisten sotilasteknologinen jälkeenjääneisyys on myös rasite Yhdysvaltain näkökulmasta. Euroopalle Nato on liian vähän, koska se ei sido jäseniään riittävästi. Se ei itsessään ole riittävän luotettava, vaan sen koko sotilaallinen ja poliittinen merkitys riippuu Yhdysvalloista, joka taas on riittävän vahva myös ilman Natoa.<sup>82</sup>

Jos Nato kokonaan häviää, tarvitaan suora suhde Yhdysvaltain ja EU:n välille. EU:n tuleva huoli onkin (uudelleen)integroida Yhdysvallat läntisiin yhteistyörakenteisiin. Toisaalta Natokin voi piristyä, kun eurooppalaisista tulee sen sisällä uskottavampi ja

pystyvämpi, joskin ehkä myös kriittisempi ryhmä. Vaikkei Natolla enää olisi tulevaisuutta entisenlaisena puolustusliittona, sen soisi säilyvän yhtenä tapana pitää Yhdysvallat mukana monenkeskisessä yhteistyössä. EU:n vahvistuessa turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla Yhdysvallat voi selvemmin huomata järjestöjen merkityksen liittolaisilleen ja institutionaalisen yhteistyön arvon. Varmastikaan se ei ole lopullisesti jättänyt instituutioita. Pitkältihän sen kansainvälinen asema ja valta perustuvat juuri sen itse luomille kansainvälisille yhteistyörakenteille.



## Viitteet

<sup>1</sup> Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, tiedote 129/2003, 30.4.2003. <http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.jsp?r=36583&k=fi>.

<sup>2</sup> Ulkoasiainministeri Tuomioja eduskunnassa; ilmoitus eduskunnalle hallituksen kannanotoista EU:n tulevaisuuskonventissa tehtyihin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin esityksiin 14.5.2003.

<sup>3</sup> Ilmoitus eduskunnalle hallituksen kannanotoista EU:n tulevaisuuskonventissa tehtyihin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin esityksiin 14.5.2003.

<sup>4</sup> Raunio ja Tiilikainen (2003: 134–135) katsovat, että tässä nähdään jonkinlainen vastavoima Venäjälle. Raunio, Tapio ja Teija Tiilikainen (2003) *Finland in the European Union*. London ja Portland, Or: Frank Cass.

<sup>5</sup> Hallitusohjelma, <http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.jsp?r=696&k=fi>

<sup>6</sup> Ks. lähemmin alla.

<sup>7</sup> Ks. myös Ojanen Hanna (2002) "Sweden and Finland: What difference does it make to be non-aligned?"; kirjassa Græger, Nina, Henrik Larsen ja Hanna Ojanen, *The ESDP and the Nordic countries: Four variations on a theme*. Programme on the Northern Dimension of the CFSP, UPI ja IEP (Berlin), Helsinki. Ss. 186–190.

<sup>8</sup> Puheessaan Kuopiossa 1.5.2003.

<sup>9</sup> *Helsingin Sanomat* 20.5.2003.

<sup>10</sup> Puolustusministeri Matti Vanhanen TV-utisissa Saksan puolustusministerin vierailun yhteydessä 12.5.2003.

<sup>11</sup> Esimerkiksi vuoden 2001 turvallisuuspoliittisessa selonteossa.

<sup>12</sup> Ks. Raunio ja Tiilikainen 2003: 134–135. Kirjoittajien mukaan suomalaiset voisivat suhtautua Naton jäsenyyteen nykyistä myötämielisemmin, jos se esitettäisiin osana EU-yhteistyötä.

<sup>13</sup> EU:n sopimusluonnoksen artikloissa toukokuulta 2003 onkin vaihdettu ilmaisu "sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta" muotoon "siviili- ja sotilaallinen kriisinhallinta".

<sup>14</sup> Petersbergin tehtäviin kuuluvat humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä kriisinhallintaan liittyvät taistelujoukkojen tehtävät, (sotilaallisen voiman käyttöön perustuva) rauhanpalauttaminen mukaan luettuna.

<sup>15</sup> Koko määriytyy tehtävän mukaan; nämä joukot voidaan käytännössä saada esimerkiksi Eurocorpsista (ks. alla).

<sup>16</sup> Odotuksista on hyvä esimerkki Irakin sota. EU:n sisäinen hajaannus vaikutti välillä suurelta huolimatta EU:n yhteisestä linjauksesta tammikuulta 2003, kahdeksan maata (Espanja, Italia, Iso-Britannia, Tanska, Tšekki, Puola, Unkari, Portugali) ja myöhemmin ns. Vilnan ryhmä (Albania, Bulgaria, Kroatia, Viro, Latvia, Liettua, Makedonia, Romania, Slovenia, Slovakia) ilmoittivat olevansa eri kannalla. EU:lta odotettiin tästä huolimatta yhteistä linjaa, mikä saatiinkin aikaan 17.2.2003.

<sup>17</sup> Tosin rauhanturvalaki rajoittaa kerralla ulkomaille lähetettävien määrän kahteen tuhanteen. Viimeksi toukokuussa Suomi lisäsi kontribuutioonsa muutaman kymmenen

hengen suojeleustalon, joka koostuu suojele- ja pelastusryhmästä, tiedusteluryhmästä sekä kenttälaboratoriosta. *Helsingin Sanomat* 17.5.2003.

<sup>18</sup> Se siirtyi EU:lle kolmeksi vuodeksi. Operaation budjetti on 38 miljoonaa euroa vuodessa; tästä 20 miljoonaa tulee EU:n yhteisestä budjetista.

<sup>19</sup> *Hufvudstadsbladet* 29.1.2003. Operaatio maksaa 4,7 miljoonaa euroa yhteisbudjetista, ja sitten kukin joukkoja lähettävä maa maksaa omien rauhanturvaajiensa kustannukset (*Helsingin Sanomat* 25.1.2003).

<sup>20</sup> Georgetown Universityn professori William Richard Smyser katsoo *Financial Times* -lehdessä 3.3.2003, että Saksan ja Ranskan Yhdysvaltoja kritisoivat kannat ovat olleet kätevä tekosyy Yhdysvalloille vähentää läsnäoloa Euroopassa. Hän luonnehtii Yhdysvaltoja meri(ja ilma-)vallaksi, jolle Euroopassa enää Välimeri on oikeastaan tärkeä; perinteinen puolustus kiinnostaa yhä vähemmän, joukkojen liikkuvuus yhä enemmän.

<sup>21</sup> Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, tiedote 170/2003: EU-operaatio Kongossa. 6.6.2003.

<sup>22</sup> Päätös Galileo-järjestelmän kehittämävaiheen aloittamisesta tehtiin EU:n ministerineuvostossa maaliskuussa 2002. Sen on tarkoitus olla toimintavalmiina vuonna 2008. (Ks. lähemmin Lindström, Gustav ja Giovanni Gasparini, "The Galileo satellite system and its security implications". Occasional Papers 44, April 2003, EU Institute for Security Studies, Paris. (<http://www.iss-eu.org>). Lopulliset tilaukset Airbus A400M-kuljetuskoneesta allekirjoitettiin kesäkuussa 2003. Koneita tilaavat Saksa, Ranska, Espanja, Iso-Britannia, Belgia, Luxemburg ja Turkki, kaikkiaan 180, ja ne on määrä saada käyttöön 2009 alkaen. (*Helsingin Sanomat* 4.6.2003.)

<sup>23</sup> Meeting of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxembourg and Belgium on European Defence. Egmont Palace, Brussels, April 29<sup>th</sup> 2003. Conclusions. <http://diplobel.fgov.be/en/press/homedetails.asp?TEXTID=6453>

<sup>24</sup> Esimerkiksi Hollannin ilmavoimat tankkaavat Tanskan hävittäjiä. Ks. Schake, Kori N. (2001) "Do European Union Defense Initiatives Threaten NATO?" *Strategic Forum* No. 184, August 2001. Institute for National Strategic Studies, National Defense University. Tässä sivu 3.

<sup>25</sup> Ks. Tertrais, Bruno (2002) "Basic Concepts of European Defence Policy", teoksessa Esther Brimmer (toim.) *The EU's Search for a Strategic Role. ESDP and Its Implications for Transatlantic Relations*. Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations. Ks. myös Forsberg, Tuomas (2002) *Nato-kirja*. Helsinki: Gummerus Kustannus Oy, Ajatus Kirjat, sivu 182.

<sup>26</sup> *Helsingin Sanomat* 22.10.2002.

<sup>27</sup> Howorth, Jolyon (2003) "Why ESDP is Necessary and Beneficial for the Alliance", teoksessa Howorth, Jolyon ja John T. S. Keeler (toim.) (2003) *Defending Europe: the EU, NATO and the Quest for European Autonomy*. New York ja Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan. Tässä sivu 233.

<sup>28</sup> European Armaments, Research and Military Capabilities Agency. Artikla I-40, kohta 3.

<sup>29</sup> Combined Joint Task Forces.

<sup>30</sup> Ks. Hiski Haukkala ja Hanna Ojanen, "Ulko- ja turvallisuuspolitiikan haasteet",

teoksessa Tapio Raunio ja Teija Tiilikainen (toim.) *Euroopan rajat. Laajentuva Euroopan unioni*. Gaudeamus, Helsinki 2002. (S. 212.)

<sup>31</sup> *Euobserver* 14.12.2002, <http://www.euobserver.com/index.phtml?sid=9&aid=8766>, ja 16.12.2002, <http://www.euobserver.com/index.phtml?sid=9&aid=8780>.

<sup>32</sup> Malta on puolueeton ja on vetänyt pois hakemuksensa Naton rauhankumppanuus-ohjelmaan, ja Kypros on parhaillaan järjestellessään saaren demilitarisointia.

<sup>33</sup> Englanninkielisessä tekstissä käytetään sanaa 'presumption'.

<sup>34</sup> 5 000 miehen valmiusprikaati. Ks. Forsberg 2002: 91–92.

<sup>35</sup> Airborne Warning and Control System.

<sup>36</sup> DSACEUR, Deputy Supreme Allied Commander for Europe.

<sup>37</sup> Schake 2001: 2. – Tällainen on EU:n uusi operaatio Kongossa.

<sup>38</sup> EU:n sotilaskomitean puheenjohtajan kenraali Gustav Hägglundin puhe Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan seminaarissa "Suomi ja Euroopan turvallisuusrakenteet" Helsingissä 16.1.2003.

<sup>39</sup> Planning and Review Process.

<sup>40</sup> CDM, Capabilities Development Mechanism.

<sup>41</sup> Ks. enemmän Galileo-hankkeesta: Gustav Lindström ja Giovanni Gasparini (2003) "The Galileo satellite system and its security implications". *Occasional Papers* n. 44, EU Institute for Security Studies, Paris. (<http://www.iss-eu.org>.)

<sup>42</sup> EU–NATO declaration on ESDP, attached to Remarks by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy following the agreement on the establishment of EU–NATO permanent arrangements, Brussels, 16 December 2002. S0240/02.

<sup>43</sup> 15+6 tarkoittaa tapaamista EU:n jäsenten ja kuuden EU:n ulkopuolisen eurooppalaisen Nato-maan kesken, 15+15 tarkoittaa tapaamista, johon myös osallistuvat EU:n hakijamaat.

<sup>44</sup> North Atlantic Council.

<sup>45</sup> Ks. sopimusluonnoksen osan I artikla 30, kohta 2.

<sup>46</sup> Draft constitution, Volume I, 26.5.2003 (CONV 724/03), artikla I-40, kohta 7.

<sup>47</sup> Ks. *NATO Handbook*, chapter 4, The European Security and Defence Identity (ESDI), NATO-EU relations. <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb0403.htm>

<sup>48</sup> Ks. esim. Menon, Anand (2003) "Why ESDP is Misguided and Dangerous for the Alliance", teoksessa Howorth, Jolyon ja John T. S. Keeler (toim.) (2003) *Defending Europe: the EU, NATO and the Quest for European Autonomy*. New York ja Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

<sup>49</sup> Schake 2001: 1.

<sup>50</sup> Puolustusvoimain komentaja Juhani Kaskeala *Iltalehden* haastattelussa 28.5.2003.

<sup>51</sup> Hägglund MTS:n seminaarissa Helsingissä 16.1.2003.

<sup>52</sup> Hägglundin haastattelu *European Voice* -lehdessä (vol. 9, n:o 8), 27. helmikuuta – 5. maaliskuuta 2003.

<sup>53</sup> Hägglund MTS:n seminaarissa Helsingissä 16.1.2003.

- <sup>54</sup> Hägglund MTS:n seminaarissa Helsingissä 16.1.2003.
- <sup>55</sup> Hägglundin haastattelu *European Voice* -lehdessä (vol. 9, n:o 8), 27. helmikuuta – 5. maaliskuuta 2003.
- <sup>56</sup> EU:n sotilaskomitean puheenjohtajan kenraali Gustav Hägglundin puhe Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan (MTS) seminaarissa “Suomi ja Euroopan turvallisuusrakenteet” Helsingissä 16.1.2003. — Ks. myös Hägglundin haastattelu *Suomen Kuvalehdessä* 21/2003, ss. 36–40.
- <sup>57</sup> Ks. myös van Ham, Peter (2001) “Security and Culture, or, Why NATO Won’t Last”. *Security Dialogue*, vol. 32 (4), ss. 393–406.
- <sup>58</sup> Hägglund *Helsingin Sanomien* mukaan 22.10.2002.
- <sup>59</sup> Hägglund MTS:n seminaarissa Helsingissä 16.1.2003.
- <sup>60</sup> Onpa niinkin, että Natossa on katsottu, että järjestön tehtävien ja maantieteellisen toimialueen epämääräinen määrittely lisää sen pelotevaikutusta (ks. Forsberg 2002: 74) – mutta samalla se luonnollisesti vähentää työnjaon selkeyttä.
- <sup>61</sup> Howorth 2003: 234.
- <sup>62</sup> Haastattelu *Iltalehdessä* 28.5.2003.
- <sup>63</sup> Schake 2001: 4, 6.
- <sup>64</sup> van Ham 2001: 400.
- <sup>65</sup> Schake 2001: 4, 6.
- <sup>66</sup> Schake 2001: 6.
- <sup>67</sup> Schake 2001: 2–3, 5–6.
- <sup>68</sup> Ks. Jolyon Howorth ja John T.S. Keeler, “The EU, NATO and the Quest for European Autonomy”, s. 13, teoksessa Howorth, Jolyon ja John T. S. Keeler (toim.) (2003) *Defending Europe: the EU, NATO and the Quest for European Autonomy*. New York ja Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- <sup>69</sup> Yhdysvallat tosin pyysi hieman myöhemmin, suunniteltuaan ensin Afganistanin operaation valmiiksi, tiettyjä voimavaroja Natolta ja Nato-mailta: tiedustelutietoa, lentotukikohtia, ilmatilan käyttöä, lisää eurooppalaisia Balkanille, jotta amerikkalaiset voisivat lähteä sieltä, ja AWACseja Yhdysvaltain ilmatilaan (se lähetti omansa Afganistaniin.) Afganistaniin tuli lopulta YK:n mandaatilla laajempi kansainvälinen, Ison-Britannian johtama koalitio rauhanturvaamistehtäviin.
- <sup>70</sup> Lisää Ranskan ja Naton suhteissa artikkelissa Anand Menon, “The Paradoxes of ‘National Independence’: Domestic Constraints on French NATO Policy”, teoksessa Gustav Schmidt (toim.) *A History of NATO. The First Fifty Years*. Vol. 2. Palgrave 2001.
- <sup>71</sup> Kiitokset professori Magnus Jerneckille Lundin yliopistosta ajatuksesta siitä, että hitaudessa on hyväkin puolensa.
- <sup>72</sup> Hägglund MTS:n seminaarissa Helsingissä 16.1.2003.
- <sup>73</sup> Naton sotilas- ja hallintorakenteita yksinkertaistetaan, päämääränä ohuempi ja tehokkaampi komentorakenne ja esikuntien määrän vähentäminen.
- <sup>74</sup> [http://www.knoweurope.net/cgi/advsrch/full\\_rec?action=byid&id=070/0004623...](http://www.knoweurope.net/cgi/advsrch/full_rec?action=byid&id=070/0004623...) (*Financial Times*).
- <sup>75</sup> Hägglund MTS:n seminaarissa Helsingissä 16.1.2003.

<sup>76</sup> Ks. Gordon, Philip H. (2002) "Reforging the Atlantic Alliance". *The National Interest*, Fall 2002, ss. 91–97; Talbot, Strobe (2002) "From Prague to Baghdad: NATO at Risk". *Foreign Affairs*, vol. 81 (6) November–December 2002, ss. 46–57, ja Wallander, Celeste (2002) "NATO's Price. Shape Up or Ship Out". *Foreign Affairs*, vol. 81 (6) November–December 2002, ss. 2–8.

<sup>77</sup> Tiilikainen, Teppo (2003) "Nato tahtoo Irakiin". *Suomen Kuvalehti* 12, 21.3.2003, ss. 22–23.

<sup>78</sup> Ulkomaantoimituksen päällikkö *Süddeutsche Zeitung* -lehdessä. Artikkelin *Helsingin Sanomissa* 15.12.2002.

<sup>79</sup> Wallander (2002) puhuu "sisäisestä uhasta", jonka kriteerit alittavat jäsenet Natolle aiheuttavat. Hän ottaa esimerkiksi Unkarin, missä johtavat poliitikot ovat melko suoraan sanoneet, että Unkari lupasi jäsenyysneuvotteluissa sellaista, mitä se ei oikeastaan olisi edes voinut toteuttaa. Unkari onkin näyttänyt pyrkivän parantamaan mainettaan pyrkimällä tekemään parhaansa Yhdysvaltain Irakin-koalitiassa.

<sup>80</sup> Schake 2001: 4.

<sup>81</sup> Ulkoministeri Tuomioja, hallituksen kannan ilmoitus eduskunnalle 14.5.2003.

<sup>82</sup> Stefan Kornelius *Helsingin Sanomissa* 15.12.2002.

Tuomas Forsbergin *Nato*-kirja (Gummerus Kustannus Oy, Ajatus Kirjat, Helsinki 2002) on helppolukuinen ja monipuolinen johdanto Natoon. Siinä käsitellään myös EU:n ja Naton suhteita ja niiden vaikutuksia transatlanttisille suhteille.

EU:n yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta on puolestaan vastikään ilmestynyt pieni perusteos suomeksi ja ruotsiksi, Pauli Järvenpää *et al.* (2003) *Suomen paikka maailmassa? EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka* (Edita ja Eurooppa-tiedotus, Helsinki). Teoksessa on seitsemän artikkelia ja se valottaa niin yhteisen politiikan kehityshistoriaa kuin sen tämän hetken haasteitakin, muun muassa laajentumisen vaikutusta.

Viimeaikaisessa kansainvälisessä keskustelussa – raportissa mainittujen lähteiden lisäksi – on varsin hyödyllinen uutuu Bathin yliopiston professori Jolyon Howorthin ja Washingtonin yliopiston professori John T.S. Keelerin toimittama teos *Defending Europe: the EU, NATO and the Quest for European Autonomy* (New York ja Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan 2003). Kirjan 11 kirjoittajaa edustavat sekä eurooppalaisia että yhdysvaltalaisia näkemyksiä, ja siinä käsitellään muun muassa Euroopan ja Yhdysvaltain välisiä voimavaraeroja.

Tässäkin raportissa kuvailtu Kori Schaken argumentti päällekkäisyyden hyödyistä on esitetty myös Centre for European Reform -tutkimuslaitoksen raportissa Shake, Kori (2002) *Constructive duplication: reducing EU reliance on US military assets*. Centre for European Reform working paper, January 2002. (<http://www.cer.org.uk>)

Mielenkiintoista luettavaa ovat myös seuraavat artikkelit: Cornish, Paul ja Geoffrey Edwards, “Beyond the EU/NATO dichotomy: the beginnings of a European strategic culture” (*International Affairs*, Vol. 77, No. 3/2001, ss. 587–603), Deighton, Anne, “The European Security and Defence Policy” (*Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4/2002, ss. 719–741) sekä Robert O. Keohanan artikkeli “Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States” (*Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2/2002, ss. 743–765).

Keskeiset EU:n yhteisen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehitykseen liittyvät viralliset dokumentit löytyvät EU:n turvallisuuspolitiikan tutkimuslaitoksen *EU Institute for Security Studies*’n julkaisuista ”*From St-Malo to Nice. European Defence: core documents*” (*Chaillot Papers* 47), ”*From Nice to Laeken: vol. II*” (*Chaillot Papers* 51) ja ”*From Laeken to Copenhagen: vol. III*” (*Chaillot Papers* 57). Instituutin julkaisut ovat myös internetissä, <http://www.iss-eu.org>.

Eurooppa-valmistelukunnan eli EU:n konventin perustuslakiehdotus puolestaan löytyy konventin omilta sivuilta, <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=FI>.

## **Aikaisemmin sarjassa ilmestyneet:**

**UPI-raportti 1/2002:** Christer Pursiainen & Sinikukka Saari: *Et tu Brute! Suomen Nato-optio ja Venäjä*

**FIIA Report 1/2002:** Christer Pursiainen & Sinikukka Saari: *Et tu Brute! Finland's NATO Option and Russia*

**UPI-raportti 2/2002:** Hiski Haukkala: *Kohti ulottuvuuksien unionia. Itälaajentumisen vaikutukset pohjoiselle ulottuvuudelle*

**FIIA Report 2/2002:** Hiski Haukkala: *Towards a Union of Dimensions. The effects of eastern enlargement on the Northern Dimension*

## **EU:n puolustuspolitiikka ja suhteet Natoon: tervetullutta kilpailua**

Hanna Ojanen

Euroopan unioni on kehittämässä itselleen kykyä omiin sotilaallisiin operaatioihin ja sotilaallisten voimavarojen käytön suunnitteluun. Suomi on enimmäkseen kannattanut EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen roolin kasvatamista, mutta näyttää viime aikoina asettuneen varovaisemmalle kannalle. Suomi näkee, että pisimmälle menevät uudistusehdotukset vaarantavat sekä unionin yhtenäisyyden että Euroopan ja Yhdysvaltain suhteet.

Suomen olisi kuitenkin paras edistää EU:n autonomiaa turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa pikemminkin kuin sitoa sitä Natoon. EU:n puolustusulottuvuuden kehittämisessä kyse ei ole rahan tuhlauksesta Naton kanssa päällekkäisten rakenteiden luomiseen, vaan siitä, että EU:n riippumaton toimintakyky mahdollistuu, ehkä myös siitä, että Naton sotilaallisten voimavarojen kehittämistä ja käyttöä koskeville ajatuksille löydetään tarvittaessa vaihtoehtoja. Kannattaessaan Natoon pohjautuvaa Euroopan puolustusta Suomi voi itse asiassa jarruttaa EU:n kehitystä ja siten toimia omien tavoitteidensa vastaisesti. Pienestä kilpailusta voi olla hyötyä sekä EU:lle että Natolle.

ISBN 951-769-146-7

ISSN 1458-994X



Ulkopoliittinen instituutti  
Utrikespolitiska institutet  
The Finnish Institute of International Affairs  
<http://www.upi-fia.fi>