

SUOMI JA EUROOPAN UNIONIN ROOLI KANSAINVÄLISEN TURVALLISUUDEN VAHVISTAJANA

Valtiotieteen tohtori Pekka Sivonen

1. LÄHTÖKOHDAT JA SUOMEN YLEISET TAVOITTEET

Euroopan unioni on ulkopoliittikan teossa tärkein poliittinen viiteryhmämme. Kansainvälisen turvallisuusstrategian tasolla kykenemme ajamaan Euroopan unionin kautta ennen kaikkea vakauspoliittisia ja kriisinhallinnan tavoitteita. Euroopan unioni pyrkii vakauttamaan yhteiskunnallista, poliittista, taloudellista ja turvallisuustilannetta idässä. Tässä unionin vaikutusmahdollisuuksina ovat ennen kaikkea taloudelliset ja diplomaattiset keinot. Demokratia, integraatio ja taloudellinen hyvinvointi ovat luoneet läntiseen Eurooppaan poliittisen perusvakauden. Euroopan unioni pyrkii laajentamaan tätä vakauden piiriä itään. Yhtäältä tämä tarkoittaa valmiutta ottaa unioniin uusia jäseniä itäisestä Keski-Euroopasta sitä mukaa, kun näiden taloudellinen kehitystaso täyttää jäsenyyden kriteerit. Mutta vakauspolitiikka ilmenee myös taloudellisena apuna itään ja yhteistyösopimuksina. Kaiken kaikkiaan vakauspolitiikalla pyritään vaikuttamaan kansainvälisiä suhteita vaarantavien ristiriitojen ja selkkausten yhteiskunnallis-taloudellisiin perussyihin. Tavoitteena on poliittisen, yhteiskunnallisen ja taloudellisen vakauden vahvistaminen.

Konfliktinhallinnan käsitettä voidaan käyttää laajempaan kattokäsitteenä, jonka piiriin kriisinhallinta lukeutuu. Laajennus kriisinhallintaan nähden tulee lähinnä itäisen ennaltaehkäisyn ja jälkihoidon kysymysten lukeutumisesta konfliktinhallinnan piiriin (esim. Möttölä 1995, 20-24). Toisaalta kriisien ennalta ehkäisy ja jälkihoito voidaan lukea osin myös vakauspolitiikan saralle.

Seuraavassa käytän lähinnä kriisinhallinnan käsitettä, koska tärkeimmät haasteet unionin toimintakyvylle esiintyvät juuri akuutin kriisinhallinnan puitteissa. Tärkein tällainen haaste on viime vuosina ollut tietenkin tilanne entisen Jugoslavian alueella, ennen kaikkea vihollisuudet Bosniassa. Euroopan unioni pyrkii saamaan kriisejä hallintaan diplomaattisin ja sotilaallisin keinoin. Sotilaallisia keinoja käytettäessä on kyse unionin toiminnasta yhdessä Länsi-Euroopan unionin WEU:n kanssa. Tällöin puhutaan esimerkiksi YK:n mandaatilla toteutettavista laajennetuista rauhanturvatoimista tai sotilaallisesti näitä vaativammista rauhaanpakotustoimista.

Unionin rooli turvallisuuden tuottajana painottuu muiden kuin sotilaallisten keinojen käyttämiseen. Suomi myötävaikuttaa unionin tällaisen roolin säilymiseen myös jatkossa. Unionista ei ole tulossa sotilaallista suurvaltaa, eikä se hae vaikutuskeinojaan kansainvälisissä suhteissa voimapolitiikan piiristä. Tähän kokonaisuuteen liittyvät myös unionin ominaispiirteet Suomen kansallisen turvallisuuden vahvistajana. Unioni ei tarjoa jäsenilleen luonteeltaan sotilaallisia turvallisuustakuita. Sen sijaan saamme unionista turvallisuuslisää, joka perustuu siihen ettei unioni voi olla välinpitämätön jäsenmaidensa turvallisuuden ja alueellisen koskemattomuuden suhteen. Unioni pyrkii huolehtimaan omasta ja jäsentensä turvallisuudesta, ja tarjoaa tässä tarkoituksessa jäsenilleen suojaa mahdollista ulkopuolista painostusta vastaan (Blomberg 1995b, 7). Suomea vastaan suunnattavien sotilaallisten tai poliittisten painostustöimien tiellä oleva kynnys siis nousee. Koska Euroopan unioni ei ole kuitenkaan sotilasliitto, unionin jäsenyyttä voidaan kutsua poliittiseksi liittoutumiseksi. Suomen kansallista turvallisuutta siis vahvistaa unionin luonne turvallisuusliittona, poliittisena liittokuntana. Meidän kohtalonkysymyksemme on suh-

teemme itäiseen naapurimme - aikanaan Venäjään, sitten Neuvostoliittoon ja nyt taas Venäjään. Tässä suhteessa suurimmat viimeaikaiset muutokset tapahtuivat jo ennen kuin liityimme Euroopan unioniin. Neuvostoliiton katoaminen historiaan ja sotiemme jälkeisen erityissuhteen päättäminen Suomen ja itäisen naapurimme välillä muutti asetelmaa verrattomasti paljon enemmän kuin yksi EU:n jäsenyys.

Jäsenyytemme unionissa on jatkanut myönteistä kehitystä tässä suhteessa. Emme ole enää suhteissamme Venäjään kahden kesken, vaan Suomen taholta nämä suhteet rakentuvat nyt oleellisesti Suomen länsisuhteiden niille antaman perustan varaan. Suomen EU-jäsenyys antaa meille siis sellaisen selkänöjan, joka tasoittaa valtiollisen kokoeron poliittisia seuraamuksia Suomen ja Venäjän välisissä suhteissa.

Suhteemme itään rakentuvat nyt siis normaalille pohjalle. Venäjän yhtä hyvin kuin muidenkin kansainvälisen järjestelmän toimijoiden käsityksen mukaan Suomi on sotilaallista liittoutumattomuutta noudattava Euroopan unionin jäsenmaa. Tämä ulko- ja turvallisuuspoliittinen perusorientaatio on mielletään niin meillä kuin muuallakin rinnasteiseksi Ruotsin aseman kanssa. Sen sijaan Suomen ja Ruotsin geostrategisessä asemassa on maantieteestä johtuvia erilaisuuksia, jotka tuottavat myös politiikan sisältöön nyanssieroja. Niinpä Ingvar Carlssonin hallitus puhuu vain Ruotsin liittoutumattomuudesta, siinä missä Suomen linjana on pitää tulevaisuutta ajatellen myös muut optiot auki. Tämä ero on huomionarvoinen. Suomen lähtökohtana on säilyttää sotilaallinen liittoutumattomuutensa, mutta osallistua ennakkoluulottomasti poliittiseen ja turvallisuusyhteistyöhön niin EU:n ja WEU:n muodostaman rakenteen kuin Naton rauhankumppanuusohjelman puitteissa. Suhteessa Suomen aiemmin harjoittamaan politiikkaan tämä tietenkin muodostaa selkeästi uuden linjauksen. Mutta pienenä maana emme voi oleellisella tavalla itse luoda niitä olosuhteita, joissa toimimme. Niinpä tässäkin tapauksessa politiikkamme muutos on ollut ennen kaikkea seurausta olosuhteiden muutoksesta (Blomberg 1995a). Suomi suhtautuu rauhaan harkiten ja perusvarovaisesti ulkoiseen turvallisuusympäristöönsä.

Myöskään ensi vuonna alkava EU:n ns. hallitusten välinen konferenssi ei pakota unionin uusille jäsenmaille liittoutumiskysymyksen osalta uusia ehtoja. Konferenssi saattaa kuitenkin edesauttaa uudentyypin keskustelun rakentumista turvallisuuskysymyksistä unionin uusissa jäsenmaissa. Debatille saadaan konkreettisemmat, sisällyksekäämmät eväät. Konferenssi voi myös vähentää muutoshalukkuuden tiellä olevia poliittisia ja psykologisia esteitä unionin uusissa jäsenmaissa.

Maamme on kuluvan vuoden alussa liittynyt Länsi-Euroopan unionin, WEU:n, tarkkailijaksi. Tähän asemaan ei liity saatavia sotilaallisia turvallisuustakuita eikä meille lankeavia sotilaallisia velvoitteita. Sen sijaan saamme tietoa WEU:n toiminnasta ja pystymme tuomaan oman kantamme käsiteltävistä asioista muille tiedoksi. Voimme myös halutesamme osallistua WEU:n kriisinhallintatoimiin, nimenomaan YK:n tai ETYJ:n mandaatilla toteutettaviin rauhanturvaoperaatioihin. Tämä kaikki on Suomelle tärkeätä, koska WEU on Euroopan unionin kehittämisen kokonaisuuteen kuuluva osa.

Sotilaallisesta liittoutumattomuudestaan huolimatta Suomi tukee Euroopan unionin pitkän tähtäimen tavoitetta eurooppalaisen turvallisuus- ja puolustusidentiteetin luomiseksi. Tämän mukaisesti WEU:ta on tarkoitus kehittää "soveltamaan käytäntöön ja toteuttamaan puolustusulottuvuuteen liittyvät Euroopan unionin päätökset ja toimet". Käytännössä tämä tarkoittaa ennen kaikkea WEU:n kautta organisoitua yhteistyötä sotilaallisessa kriisinhallinnassa.

On ymmärrettävää, että EU-puheeseen tottumattomat suomalaiset kuvittelevat "yhteisen puolustuspolitiikan" tarkoittavan sitä miltä kuulostaakin, eli EU-maiden yhteisiä toimia puolustuksen alalla kansallisen turvallisuutensa parantamiseksi. Tämä termi painottuu kuitenkin Euroopan unionin puhekielissä tarkoitamaan ennen kaikkea paremmin organisoitua yhteistyötä kriisinhallinnassa, toisin sanoen pyrkimystä yhteistoiminnalla unionin ulkoisen turvallisuusympäristön parempaan hallintaan. Suomi pyrkii aktiiviseen rooliin

kansainvälisessä yhteistyössä ennen kaikkea meidän oman maanosamme turvallisuuden parantamiseksi. Tämä meidän asemamme on nyt perustavasti toisenlainen kuin aiemmin. Emme ole enää puolueettomana maana idän ja lännen välillä antamassa hyviä palveluksia ja välittämässä. Nyt olemme mukana Euroopan unionin aktiivisena ja lojaalina jäsenenä muotoilemassa ja toteuttamassa EU:n politiikkaa. Sotilaallinen liittoutumattomuutemme ei tarkoita sitä, että haluaisimme vetäytyä vastuustamme Euroopan vakauttamiseen tähtäävässä turvallisuusyhteistyössä. Samalla Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on välivaiheessa, jossa uusi ulkopoliittinen linja hyvin määriteltynä kokonaisuutena on vielä muodostamatta. Tässä tilanteessa muuhun ei ole mahdollisuuttakaan, koskei Euroopan unioninkaan puitteissa ole vielä kyetty selkeään yhteiseen linjanvetoon ja tavoitteenasetteluun turvallisuuteen liittyvissä niin sanotun puolustusulottuvuuden kysymyksissä.

Suomen EU-politiikan lähtökohtia on tällä ulottuvuudella määrittely perusteellisesti vasta valtioneuvoston 6.6.1995 antamassa turvallisuuspoliittisessa selonteossa eduskunnalle (Turvallisuus... 1995). Tätä aiemmin ilmestyneistä asiakirjoista kannattaa mainita vain pääministeri Esko Ahon hallituksen selonteko eduskunnalle 14.2.1995 Suomen EU-politiikan suuntaviivoista ja pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma. Monenlaisia puheitahan näistä kysymyksistä ovat esimerkiksi presidentti, pääministeri ja ulkoministeri pitäneet, mutta puheilla ei ole vastaavalla voimalla virallista linjaa määrittelevää merkitystä kuin virallisilla ja eduskunnan hyväksymillä selonteilla. Näistä asiakirjoista piirtyy johdonmukainen kuva niistä tämänhetkisistä peruslinjauksista, jotka hallitsevat Suomen suhtautumista unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämiseen.

Ensinnäkin Suomi hyväksyy Maastrichtin sopimuksen ja sen myötä myös silloin sovitun tavoitteenasettelun yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta, mutta pitää kiinni sotilaallisesta liittoutumattomuudesta vallitsevissa oloissa. Toisekseen Suomi lähtee siitä, että unionin perusluonne itsenäisten valtioiden yhteenliittymänä on säilytettävä. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka pidetään luonteeltaan hallitusten välisenä yhteistoimintana, ilman ylikansallisia lähtökohtia. Pääsääntöisesti yhteisen linjanvedon olisi siksi perustuttava yksimielisyyteen, mikä kuitenkin mahdollistaa tulevaisuudessa enemmistöpäätöksiin turvautumisen joissakin kysymyksissä. Suomi vastustaa siis federalistisia tavoitteita EU:n kehittämiseksi. Kolmanneksi Suomi katsoo, että unionin toimintakykyä ja uskottavuutta on parannettava erityisesti konfliktien ennaltaehkäisyn ja kriisien hallinnan alalla. Tämä on Suomen näkökulmasta keskeisin kysymys vuoden 1996 hallitustenvälisessä konferenssissa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta. Neljänneksi Suomi haluaa parantaa unionin toimintakykyä yleensä, toisin sanoen vahvistaa unionia ja sen myötä myös sen roolia kansainvälisessä politiikassa. Pienen jäsenvaltion kannalta on välttämätöntä, että yhdessä sovitut tavoitteet voidaan saavuttaa. Tältä pohjalta Suomi edellyttää muun muassa sitä, että unionin päätöksenteon menettelyjä selkiytetään ja että tehtyjen päätösten toimeenpano varmistetaan.

Yleisesti ottaen integraation puolustuspoliittista ulottuvuutta hidastaa kuitenkin tavoitetason virittyminen jo nyt poliittisten valmiuksien ylärajalle EU:n piirissä. Euroopan unionin muodostamisesta päätettiin Maastrichtin sopimuksella, joka allekirjoitettiin 7.2.1992. Siinä asetettiin yhdentymisen tavoitteeksi puolustusulottuvuudella "mahdollisen yhteisen puolustuspolitiikan muodostaminen, joka aikanaan saattaa johtaa yhteiseen puolustukseen". Edelleen Länsi-Euroopan unioni WEU, jonka peruskirjaan eli ns. modifioituun Brysselin sopimukseen kuuluu keskinäinen avunantovelvoite jonkin sopijaosapuolen joutuessa hyökkäyksen kohteeksi, määriteltiin Maastrichtin sopimuksessa Euroopan unionin kehittämisen kokonaisuuteen kuuluvaksi osaksi. WEU:ta ei liitetty Euroopan unionin organisatoriseksi osaksi, vaikkakin sille määriteltiin yleisluontoisesti tehtävä sellaisen Euroopan unionin päätösten toteuttajana, joilla on puolustukseen liittyviä seuraamuksia. (Treaty on European Union 1992, 32).

WEU:n kehittäminen "eurooppalaisen puolustusidentiteetin" keskeiseksi eteenpäinviejäksi edellyttäisi, että sen asema suhteessa Euroopan unioniin voitaisiin selkiyttää. Nykyinen asetelma osoittaa WEU:lle ongelmallisen välitilan, joka syntyi Maastrichtin sopimuksessa kompromissina. Tuota sopimusta neuvoteltaessa hallitsevana odotuksena oli WEU:n aseman selkiyttäminen vuonna 1996 pidettävässä Euroopan unionin ns. hallitusten välisessä konferenssissa, jossa puolustusulottuvuudelle tuolloin oletettiin annettavan konkreettisempi sisältö kuin mihin vuonna 1992 päästiin. Nyt näyttää kuitenkin siltä, että puolustusulottuvuuden kehittämistä kaavailtaessa tavoitetaso virittyi jo alunperin selvästi korkeammalle kuin tällä vuosituhannella on realistista odottaa saavutettavan.

Ratkaisuksi tähän ongelmaan tuli säilyttää puhe yhteisen puolustuspolitiikan tavoitteesta, mutta täsmentää sen käsitteiseltä aiempiin odotuksiin nähden vaatimattomammalla tavalla. WEU:n kehittäminen on nyt päätetty painottaa sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin. Tämän ohella kuljetetaan mukana joitakin muita luonteeltaan puolustuspoliittisia yhteistyöalueita, ennen kaikkea yhteistyötä puolustusmateriaalien tuotannossa ja hankinnassa (WEAG, West European Armaments Group).

Tähän tosiasiaa tapahtuneeseen perääntymiseen on vaikuttanut ennen kaikkea kaksi asiaa. Ensinnäkin Euroopan unionin jäsenmaiden välisiä suhteita on leimannut rikkonaisuus puolustusulottuvuuden kehittämisen tavoitteistossa. Ennen kaikkea Iso-Britannia on jatkuvasti edustanut kantaa, jonka mukaisesti yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on pidettävä hallitusten välisenä yhteistyönä. Tämän näkökannan mukaan puolustusulottuvuudella toteutettava yhteistyö ei jatkossakaan johtaisi sotilaallisten liittokuntapiirteiden muodostumiseen Euroopan unionille, vaan todennäköisintä olisi WEU:n pitäminen EU:sta organisatorisesti erillään. Euroopan unionin jäsenkunnan laajentuminen on tuonut siihen vuoden 1995 alusta Irlannin seuraksi kolme uutta sotilaallisesti liittoutumatonta maata, Suomen, Ruotsin ja Itävallan. Niiden jäsenyys on toteutunut sen yhteisymmärryksen pohjalta, että ne voivat halutessaan säilyttää tämän turvallisuuspoliittisen perusratkaisunsa myös EU:n jäseninä. Odotusten mukaisesti ne eivät myöskään ole halunneet tästä perusratkaisustaan ainakaan tässä vaiheessa luopua.

Toisekseen "eurooppalaista puolustusidentiteettiä" ei haluta kehittää tavalla, joka asettaisi kyseenalaiseksi Naton ehdottoman ensisijaisuuden. WEU-maiden yhteisestä puolustuksesta hyökkäyksen sattuessa varaudutaan huolehtimaan Naton puitteissa rakennetun järjestelmän nojalla. Niinpä WEU:n jäsenten WEU-operaatioihin varaamukseen ilmoittamat joukotkin (FAWEU, Forces Answerable to WEU) on tällaisessa jäsenmaiden alueen yhteisessä puolustuksessa ensisijaisesti alistettu Naton johtoon. WEU:lla onkin vain muutaman kymmenen hengen suunnitteluesikunta, eikä omaa johtamis-, tiedustelu-, viestintä- ja valvontajärjestelmää.

Kehitettäessä WEU:n toimintakykyä kriisinhallintatehtävissä ollaankin luomassa Naton tammikuussa 1994 tekemän päätöksen pohjalta järjestelyä, jolla tapauskohtaisesti voidaan lainata WEU:n operaatioihin Naton johtamisjärjestelmän osia ja esimerkiksi Yhdysvaltain kuljetus- ja tiedustelukapasiteettia. Tällöin saataisiin Naton ja Yhdysvaltain voimavaroja käyttöön sellaisissa operaatioissa, jotka toteutettaisiin WEU:n johdolla. Naton organisaationa tai Yhdysvaltain ei tarvitsisi suoranaisesti osallistua näihin operaatioihin. Mitä tämä käytännössä merkitsee, on vielä näkemättä. Englanninkielinen nimitys hankkeelle on Combined Joint Task Forces, CJTF. Nimitys on suomennettu valtioneuvoston selonteossa "liikkuviksi yhteisiksi johtoportaisiksi", joka tarkoittaa ymmärtääkseni kuitenkin hankkeen esikuntajärjestelyjä (CJTF HQ).

Yhdysvaltain halukkuus pysyä sotilaallisesti Euroopassa rajoittaa joka tapauksessa selkeästi WEU:n kehittämistä, koska Yhdysvaltain eurooppalaiset liittolaiset eivät halua Natolle päällekkäisiä toimintoja kehittämällä ajaa amerikkalaisia pois Euroopasta. Lähtökohdana on, että kehitettäessä WEU:ta Euroopan unionin "sotilaalliseksi käsivarreksi" on

tarkoitus samalla säilyttää sen luonne "Naton eurooppalaisena pilarina", jonka yhteistyö Naton kanssa nojaa avoimuuden ja toisiaan täydentävyyden periaatteille. Naton ja WEU:n sotilaallista suhdetta kuvattaessa puhutaan "toisistaan erotettavissa olevista mutta ei toisistaan erillisistä voimista" ("separable but not separate forces"). WEU:n ja Euroopan unionin keskinäisen yhteyden jatkuva tiivistäminen on siis ennakoitavissa oleva ja integraation syventymisen logiikkaan kuuluva kehityssuunta, mutta se tulee etenemään askel kerrallaan. Puolustusulottuvuuden kehittämistä rajoittavat vahvat vaikuttimet. Kaiken lisäksi EU:n jäsenpohjan kaavailtu laajentuminen itään, vaikka se voi toteutuakin vasta ehkä vuosikymmenen kuluttua, on omiaan hidastamaan kehitystä tällä saralla. Entä kumman Suomi aikanaan valitsee, jos puolustusulottuvuuden syventäminen ja unionin laajentaminen asettuvat vielä toistensa vaihtoehtoiksi, kuten kommodori Juhani Kaskeala (1995) on kysynyt?

2. TURVALLISUUSPOLIITTINEN SELONTEKO PAINOTTAÄ LAAJA- ALAISTA TURVALLISUUSKÄSITETTÄ

Valtioneuvoston eduskunnalle 6.6.1995 antamaa turvallisuuspoliittista selontekoa leimaa voimakas sitoutuminen laaja-alaiseen turvallisuuskäsitteeseen. Tässä tarkoituksessa painotetaan yhä uudelleen, miten kansainvälistä turvallisuutta lisätään Euroopassa ennen kaikkea vakauspoliittisilla keinoilla. "Tämän päivän ja tulevaisuuden kokonaisvaltaiseen turvallisuuspolitiikkaan kuuluu poliittisten ja sotilaallisten pyrkimysten ohella demokration ja oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien ja vähemmistöjen suojelun, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden, taloudellisen kehityksen ja vastuuntuntoisen ympäristönsuojelun edistäminen kansainvälisen yhteistyön kautta" (Turvallisuus... 1995, 38).

Selonteon henki on yhteistyöoptimistinen. Institutionaalista sidoksista tehdyssä yhteenvedossa todetaan Suomen tukevan "kollektiivista turvallisuutta toteuttavan YK:n ja yhteistyövaraista turvallisuutta toteuttavan ETYJ:n vahvistamista", painotetaan EU:n roolia vakauspolitiikassa ja konfliktinhallinnassa sekä mainitaan mukanaolo "Euroopan neuvoston työssä demokraattisen turvallisuuden laajentamiseksi ja vahvistamiseksi". Edelleen mainitaan tarkkailija-asemamme WEU:ssa jolla Suomi "voi edistää osallistumistaan kriisinhallintaan", Naton rauhankumppanuusohjelma "joka tähtää rauhanturvayhteistyöhön" ja Suomen mukanaolo "pohjoismaiden turvallisuuspoliittisessa yhteistyössä" (Turvallisuus... 1995, 39-40). Voiko sitten sanoa, että selonteon henki kuvastaisi eurooppalaisen turvallisuuden analysoinnissa viime vuosina korostunutta institutionalismia, joka painottaa yhteisöjen ja organisaatioiden merkitystä suhteessa valtiokeskeiseen politiikkaan? Kytkeytykö tämä sellaiseen ylioptimistiseen instituutioukseen, jota ovat perinteisen poliittisen realismin lähtökohdista viime aikoina arvostelleet esimerkiksi John Mearshamer (1994/95) tai Pekka Visuri (1995)?

Haettaessa tähän vastausta on lähtökohdaksi otettava ne tekijät, jotka leimaavat Suomen tämänhetkistä turvallisuuspoliittista asemaa. Tällöin erotellaan toisistaan yhtäältä institutionalistiset lähtökohdat sinänsä ja toisaalta se välinearvo, joka näitä lähtökohtia koskeville käsityksille on haluttu antaa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Tutkija arvostelee institutionalistista optimismia välittäviä lauseita yleensä ottaen niiden analyttisen voiman perustalta. Antavatko ne oikean kuvan vallitsevista olosuhteista ja kansainvälisen turvallisuusyhteistyön kehittämisen mahdollisuuksista? Mutta turvallisuuspoliittista selontekoa eduskunnalle ei voida arvioida vain tällaiselta pohjalta. Suomen turvallisuuspoliittisia suuntalinjoja määrittelevä asiakirja on ennen kaikkea poliittinen, ei analyttinen tuotos. Se on ohjelmallinen arvio siitä, miten Suomi sijoittuu eurooppalaiseen turvallisuusympäristöönsä ja katsoo voivansa vaikuttaa sen kehitykseen. Sille kansalliselle ja kansainväliselle yleisölle, jolle tämä arvio on osoitettu, se on tarkoitettu ennen kaikkea viestimään Suomen

hyviä pyrkimyksiä yhteistyöhakuiseen vakauden ja turvallisuuden vahvistamiseen.

Niinpä asiaintilojen kuvaukset ja toiveet kehityksen suunnasta kulkevatkin tässä asiakirjassa rinta rinnan. Ensinnäkin yhteistyöhakuiisten lähtökohtien ja tavoitteiden esittämisen kautta ajatellaan parannettavan niiden toteutumisen yleisiä mahdollisuuksia. Toisekseen näin välitetään viesti Suomen valmiudesta olla aktiivinen ja lojaali Euroopan unionin jäsen siitä huolimatta, että Suomi ei vallitsevissa oloissa halua luopua sotilaallisesta liittoutumattomuudestaan. Kolmanneksi halutaan muistuttaa siitä, ettei Suomi halua Eurooppaan poliittis-sotilaallisia jakolinjoja. Tähän vaikuttavat paitsi Suomen ja Ruotsin turvallisuuspoliittiset peruslinjaukset, myös Suomen geostrateginen asema unionin Venäjän-vastaisella rajalla. Yhteistyöhakuisista turvallisuusjärjestelyistä Euroopassa hyötyvät suhteellisesti eniten juuri pienet, liittoutumattomat, tällaisia järjestelyitä tukevat maat. Vahvat ja liittoutuneet valtiotahan voivat aina luottaa omiin ja liittolaistensa resursseihin, jos laajempialaiset yhteistyöjärjestelyt pettävät.

Valtioneuvoston turvallisuuspoliittinen selonteko alkaa sanoilla: "Suomen turvallisuus voidaan taata parhaiten yhtenäisessä Euroopassa, jossa ei ole vanhoja eikä uusia jakolinjoja" (Turvallisuus... 1995, 5). Muutaman sivun kuluttua selontekoa hallitseva laaja-alaisen turvallisuuden näkökulma konkretisoituu seuraavaksi kuvaukseksi: "Kylmän sodan päättymisen jälkeen korostuu valtioiden vastuu Yhdistyneissä Kansakunnissa (YK) ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä (ETYJ) sekä Euroopan neuvostossa (EN) sovittujen yhteisten arvojen ja periaatteiden kunnioittamisesta. Ihmisoikeuksien noudattaminen on kaikkia valtioita velvoittava normi. Kansainvälisten instituutioiden rooli kasvaa yhteisten arvojen ja periaatteiden täytäntöönpanossa. (...) Yhteiset arvot ja periaatteet kuten demokratia, ihmisoikeudet ja perusvapaudet, vähemmistöjen oikeudet, oikeusvaltioperiaate, sosiaalinen oikeudenmukaisuus sekä taloudellinen vapaus ja vastuu elinympäristöstä, joihin kaikki valtiot ovat sitoutuneet uudessa Euroopassa, ovat pohjoismaisen arvomaailman mukaisia." Tämän jälkeen ilmoitetaan Suomen noudattavan turvallisuuspolitiikkaa, joka perustuu "laajaan ja kokonaisvaltaiseen turvallisuuden käsitteeseen". (Turvallisuus... 1995, 7-8)

Valtioneuvoston turvallisuuspoliittinen selonteko asettaa ohjelmalliset tavoitteet, joihin on helppo yhtyä. Mutta selonteon kuvaus Euroopasta olisi varsin puutteellinen, jos se olisi tarkoitettu kuvaukseksi tämänhetkisistä eurooppalaisista realiteeteista. Kannattaa kuitenkin huomata, että siinä painotetaan sitä mihin eurooppalaiset valtiot ovat yhdessä sitoutuneet. Se että ETYJ-valtiot ovat allekirjoittaneet tällaisia sitoumuksia, ei toki synnytä laaja-alaisen turvallisuuden mukaisten arvojen ja periaatteiden hallitsemää Eurooppaa. Eikä selonteko tällaista väitäkään. Mutta selonteosta jää puuttumaan sellainen analyttinen osuus, joka avoimesti kertoisi miten kaukana näistä tavoitteista arkipäivän poliittiset realiteetit ovat IVY-alueella ja osassa itäistä Keski-Eurooppaa.

Sama piire leimaa selonteon tarkastelua kriisinhallinnasta. Bosniassa esiintyvien vihollisuuksien saattaminen aisoihin kansainvälisen kriisinhallinnan keinoin ei ole onnistunut, eikä tässä suhteessa tilanne näytä olevan muuttumassa. Tähän mennessä näissä vihollisuuksissa on kuollut muutamassa vuodessa kaksisataatuhatta ihmistä, ja kuolee jatkuvasti lisää. Mitä paikan päällä tulisi nyt konkreettisesti tehdä? Sopimusten voiman ja instituutioiden korostamisella on kuitenkin myös poliittisiin tavoitteisiin liittyvä tarkoitukseensa. Korostamalla niitä norveja ja sopimuksia joihin Keski- ja Itä-Euroopan maat sekä koko IVY-alue ovat kommunismin romahtamisen jälkeen sitoutuneet, pidetään yllä painetta näiden sitoumusten noudattamiseen. Samalla muistutetaan siitä, että niiden noudattamatta jättämisestä voi odottaa seuraamuksia. Välitetään siis implisiittinen uhka sanktioista. Näin muistutetaan siitä, että Suomi on näissä kysymyksissä tosissaan - kuten koko Euroopan unioni.

Painottaessaan laajaa turvallisuuden käsitettä ja kansainvälistä yhteistyötä selonteossa on

vahvasti niitä piirteitä, jotka leimaavat Visurin “liberaaliksi internationalismiksi” kutsumaa näkökantaa (Visuri 1995, 14–15). Konservatiivinen maailmankatsomus on puolestaan perinteisesti ollut vastaanottavaisempi poliittiseen realismiin pohjaavalle analyysimallille. Siinähan kansainvälistä politiikkaa hahmotetaan valtio- ja liittokohtaisena toimintana, jossa avainkäsitteinä ovat valta, intressit, etupiirit, geopoliittiset tekijät sekä taloudelliset ja sotilaalliset realiteetit. Tarkastelu pyritään jo realismin nimenkin mukaisesti pitämään konkreettisena. Päätäjien toimintaa pyritään selittämään arvioilla heidän laskelmistaan, jotka koskevat valtiollisia tai liittokohtaisia kustannuksia ja hyötyjä (Visuri 1995, 14). Helposti havaitsee, että valtioneuvoston selonteon tapa lähestyä kohdettaan on hieman vieras sellaiselle lukijalle, joka on sisäistänyt poliittisen realismin edustaman analyysimallin.

On selkeästi erotettavissa kaksi tekijää, jotka painottavat kansainvälisten yhteistyön perspektiiviä sillä tavoin kuin se on selonteossa ymmärretty. Näistä tärkeämpi on kylmän sodan järjestelmän jälkeen muodostunut eurooppalainen ja laajemmin ottaen kansainvälinen turvallisuusasetelma, jota ei enää leimaa yhteiskuntajärjestelmien ja sotilasliittojen vastakkainolo. Toinen tekijä on puolestaan Suomen jäsenyys Euroopan unionissa. Yhdessä nämä kaksi tekijää ovat madaltaneet perinteisiä kansainvälisten turvallisuuskysymysten analysoinnin koulukuntaeroja. Ennen kaikkea tämä on tapahtunut vahvistamalla kansainvälisen yhteistyöhakuisuuden ja laaja-alaisen turvallisuuskäsityksen mukaisia painotuksia. Poliittinen realismi ei suinkaan ole väistymässä, mutta sen kovin kapea-alainen ja puhdaspiirteinen tulkinta menettää nykyisissä olosuhteissa vetovoimaansa. Suomessa tähän vaikuttaa lisäksi se, että yleisesti mielletään sekä EU-jäsenyyden että kansainvälisen yhteistyön uusien mahdollisuuksien hyödyntämisen olevan Suomen kansallisten turvallisuusetujen mukaista.

Realisti korostaa, miten sotilaallisen turvallisuuden kysymyksissä valtiot ja sotilasliitot ovat edelleen ainoita vakavasti otettavia kansainvälisiä toimijoita. Samalla realisti muistuttaa, ettei Suomi saa luonteeltaan sotilaallisia turvallisuustakeita muuten kuin sotilaallisen liittoutumisen kautta. Realisti korostaa Suomen kansallisen puolustuskyvyn tärkeyttä kaikissa olosuhteissa.

Samalla realistisen perspektiivin lähtökohdasta on helppo kiinnittää huomiota siihen jännitteeseen, joka vallitsee kansainvälistä yleistilannetta koskevan virallisen optimismin ja tätä vastaan puhuvien kehityspiirteiden välillä. Bosnian serbijoukot ovat saaneet varsin esteettä uhmata kansainvälisen yhteisön kriisinhallintapyrkimyksiä. Ihmisoikeudet ja demokraattiset vapaudet eivät ole monissa entisen kommunistivallan maissa päässeet kovinkaan hyvin juurtumaan oikeusperiaatteiksi. Venäjän hallituksen toiminta IVY-alueella, esimerkiksi sen voimankäyttö Tadžikistanissa, Moldovassa ja Georgiassa sekä viimeksi sen käymä sota itsenäistymään pyrkineessä Tshetsheniassa, ovat osoittaneet Venäjän noudattavan kansainvälisesti hyväksymiään pelisääntöjä varsin valikoivasti. Venäjän toiminta, maan sisäinen tilanne sekä Venäjän ja Naton väliset jännitteet muistuttavat jatkuvasti mahdollisuudesta kansainvälisen yleistilanteen huononemiseen. “Yhtenäisen Euroopan” käsitteen mukaan turvallisuus, ilman jakolinjoja, vaikuttaa ilmeisen mahdottomalta saavuttaa.

Mutta kuten sanottu, valtioneuvoston turvallisuuspoliittinen selonteko ei ole luonteeltaan tutkimus kansainvälisten suhteiden nykytilasta ja mahdollisesta tulevaisuudesta. Sen sijaan se viestittää Suomen oman paikan eurooppalaisessa turvallisuusjärjestelmässä. Lojallina Euroopan unionin jäsenenä tähän kuuluu valmiutemme osallistua myös kriisinhallintaan sillä tavoin kuin voimme tämän sotilaallisesti liittoutumattomana maana tehdä. Suomalaisessa keskustelussa onkin saanut eniten julkisuutta selonteon linjaus ammattimaiselle pohjalle organisoidun valmispataljoonan muodostamisesta osoitettavaksi niin sanottuihin laajennettuihin rauhanturvatehtäviin. Rauhaan pakottamiseen tämä suomalainen valmiusjoukko ei osallistuisi, mikä nostaa esiin tarpeen laajennetun rauhanturvatoiminnan ja rauhaan pakottamisen välisen eron selkeästä määrittelemisestä.

Euroopan unionin ns. hallitusten välinen konferenssi tulee vuonna 1996 selventämään eurooppalaisen turvallisuus- ja puolustusidentiteetin käsitesisältöä. Ytimenä tässä selventämisessä on Euroopan unionin ja WEU:n yhteinen pyrkimys kehittää rauhanturva- ja kriisinhallintavalmiuksiaan. Kouluttamalla ja varustamalla parissa-kolmessa vuodessa mainitun valmiuspataljoonan Suomi luo omalta osaltaan edellytykset osallistumiselleen aktiivisesti unionin ja WEU:n yhteisesti toteuttamaan rauhanturvatoimintaan. Suomen tulee lisätä yhteistyövalmiuksiaan kriisinhallinnassa myös Naton rauhankumppanuusohjelman osanottajana. On kyse nimenomaan sellaisesta rauhanturvatoiminnasta, jota toteutetaan YK:n tai ETYJ:n toimeksiannosta. Operaatiot voidaan toteuttaa myös suoranaisesti YK:n tai ETYJ:n johtamina.

Valmiusjoukolta edellytetään kykyä toimia monikansallisen joukon osana, ja tämän kyvyn kehittämisen parantaa yleisemminkin Suomen puolustusvoimien kansainvälisiä yhteistoimintavalmiuksia. Tämä heijastuu, yhdessä kansainvälisen yhteistoiminnan muunkin lisääntymisen kanssa, laajemminkin puolustusvoimain henkilökunnan koulutukseen.

“Yhteistoimintakyvyn saavuttaminen edellyttää muun muassa yhteisen operatiivisen ohjeistuksen hallintaa, yhteensopivaa johtamisjärjestelmää sekä riittävän kielitaitoista henkilöstöä. Yhteistoimintakyky on luotavissa vain riittävän pitkän ja tehokkaan peruskoulutuksen sekä kansainvälisen harjoitustoiminnan kautta” (Turvallisuus... 1995, 23).

Tällaisella osallistumisella vahvistamme Euroopan unionin toimintakykyä ja osoitamme halumme ja kykymme osallistua aktiivisesti ja tyydyttävällä laajuudella paitsi vakauspolitiikkaan, myös konfliktinhallinnan eri ulottuvuuksiin. On helppo ennakoida pohjoismaisen yhteistyön lisääntyvän ja monipuolistuvan rauhanturvatoiminnan saralla. Muodostuisi kuitenkin anomaalinen tilanne, jos tarkkailijastatus ei antaisi mitään mahdollisuuksia vaikuttaa WEU:n päätöksentekoon tällaisista operaatioista. Suomi pyrkiikin siihen, että unionin ja WEU:n johtamaan rauhanturvatoimintaan osallistuvat WEU:n tarkkailijat pääsevät osallistumaan tähän päätöksentekoon tyydyttävällä tavalla (Blomberg 1995b, 9). Tämäkin kysymys saattaa ratketa vuoden 1996 konferenssissa.

3. EU:N PUOLUSTUSULOTTUVUUDEN KEHITTÄMINEN

Suomessa viime vuosina käytyä keskustelua EU-jäsenyyden turvallisuuspoliittisista seuraamuksista on haitannut kansallinen tottumattomuutemme siihen tapaan, jolla tavoitteiden asettaminen ja niiden toteuttaminen suhteutuvat toisiinsa Euroopan unionissa. Jäykkäliikkeinen ja lukuisten erisuuntaisten pyrkimysten repimä unioni pääsee paljon helpommin yksimielisyyteen kunnianhimoisten tavoitteiden asettamisesta kuin se kykenee todella etenemään niitä kohti.

Asettamalla kunnianhimoisia tavoitteita ja julkistamalla näyttävästi tältä pohjalta tehtyjä sopimuksia ajatellaan voitavan jo sinällään luoda liikettä toivottuun suuntaan. Vaikuttaahan tavoitteiden asettaminen ja niihin sitoutuminen kansalaismielipiteeseen ja yleisiin odotuksiin. Monilta suomalaisilta keskustelijoilta on päässyt unohtumaan esimerkiksi se, miten heikoissa kantimissa ovat mahdollisuudet toteuttaa Maastrichtin sopimus lyhyellä tähtäimellä.

Unionin kehittämisdynamikkaa leimaa kasvava monimutkaisuus ja epävarmuus, mikä vaikeuttaa tulevan ennakointia. Näyttää siltä, että unionin jäseniä koskevasta sopimusten yleisen sitovuuden periaatteesta oltaisiin hiljaisesti luopumassa. Ne jäsenmaat jotka ovat valmiit menemään integroitumisessa pidemmälle kuin muut, valmistautuvat näin tekemään ja antamaan muille oikeuden hitaampaan etenemiseen. Unioni pysyy siis koossa muuttamalla luonnettaan, segmentoitumalla. Toiveet todella yhteisen ulko-, turvallisuus- ja aikanaan myös puolustuspolitiikan kehittämisestä ovat huomattavasti laantuneet muuttamassa vuodessa. (Esim. Anderson 1995, Jopp 1994)

On vaikea nähdä, miten unioni voisi toteuttaa normaalisti ymmärrettävän yhteisen puolustuksen tavoitteen niin kauan kuin Yhdysvallat säilyttää sotilaallisen läsnäolonsa Euroopassa ja unionin yksitoista jäsenmaata ovat konkreettisesti yhdentäneet puolustuksensa Naton kautta. Alivaltiosihteeri Jaakko Blombergia lainatakseni: "Käytännössä ei ole näköpiirissä, että unioni olisi toteuttamassa yhteisen puolustuksen tavoitetta" (Blomberg 1995b, 7). Mutta tämä Blombergin lausuma on asetelman oikea kuvaus vain siinä tapauksessa, että yhteinen puolustus unionin tavoitteena määritellään juuri tällaisena haasteellisena puolustusyhteistyönä. EU-kielelle ominaista kuitenkin on, etteivät sen ilmaukset määriyty arkisten odotustemme mukaisesti, vaan sopimusvaraisesti. Integraation syventämisen kohtaamat ongelmat ovat kasvattaneet tätä eroa, koska alunperin kunnianhimoisia tavoitteita kuvanneesta sanastosta on tullut käsitesisällöltään vaatimattomampiin tavoitteisiin kiinnittynyttä "uuskieltä". Tämä koskee myös unionin puolustusulottuvuuden kehittämistä.

Niinpä "yhteisessä eurooppalaisessa puolustusidentiteetissä" on kyse ennen kaikkea integraation ja kansainvälisen turvallisuuden hallinnan kokonaistavoitteista. Näitä ovat kansainvälisiin konflikteihin varautuminen ja kriisinhallinta, eurooppalaisten turvallisuusolojen vakauttaminen, puolustusmateriaalituotannollinen ja hankintapoliittinen yhteistyö, asevientirajoitteet ja pakotepoliittikka, ydinaseiden leviämisen vastaiset toimet, terrorismin torjunta ja euroatlantisten suhteiden uudistaminen. "Yhteinen puolustusidentiteetti" toimii Euroopan unionin kielenkäytössä paljolti sellaisella symbolisella tasolla, jolla "täytty-mättömät lupaukset eivät ole välttämättä tyhjiä ja vailla tarkoitusta" (Dalsjö 1994, 21). Yhteisestä puolustuspolitiikasta on tulossa ennen kaikkea unionin yhteisten turvallisuusintressien puolustamista. Nämä intressit määritellään laveasti eurooppalaisen turvallisuuden vahvistamisen kautta. Yhteinen puolustus taas voidaan määrittellä unionin alueen puolustamiseksi yhdessä. Täytyy kuitenkin muistaa, että silloin puhutaan kaikkein pisimmälle menevästä mahdollisesta määrittelystä. Todennäköisimmin yhteinen puolustus tullaan määrittelemään väljemmin, esimerkiksi unionin jäsenvaltioiden asevoimien yhteiseksi organisoinniksi. Tätäkin vaatimattomamman "yhteisyyden" mukainen määrittely on mahdollinen, esimerkiksi määritellä se unionin jäsenvaltioiden asevoimien toimintojen yhteiseksi organisoinniksi (Roper 1995, 9).

Kannattaa pitää mielessä, että nimenomaan WEU:n piirissä tuotetut asiakirjat tapaavat esittää ylioptimistisia käsityksiä puolustusulottuvuuden kehittämisen mahdollisuuksista. On toki selvää, että yhteinen ulko- ja puolustuspolitiikka jää väistämättä torsioksi ilman puolustusulottuvuuden kunnollista integrointia siihen. Edelleen on ilmeistä, ettei tällainen integrointi ole mahdollista ilman jonkinlaista EU:n ja WEU:n yhteensulautumista. WEU:n liittymistä EU:n organisatooriseksi osaksi pidetään eräissä arvioissa varmana noin kymmenen vuoden kuluessa (esim. Stainier 1995, 14). Mutta tällainen kehitys voi siis tapahtua myös niin, että EU:n puolustusulottuvuus saa samalla hyvin väljän sisällön. Voidaanko tuollaista sisältöä kutsua "vesittyneeksi", on enemmänkin poliittisen kuin analyttisen arvioinnin kysymys.

WEU:n perussopimus umpeutunee vuonna 1998, jolloin on valittava joko sopimuksen jatkaminen tai WEU:n sulauttaminen Euroopan unioniin. Jos näistä valittaisiin jälkimmäinen ja WEU sulautettaisiin nimenomaan puolustusliittona, Euroopan unionin uudistettavaan peruskirjaan tulisi kirjata periaate jonka mukaan hyökkäystä yhtä unionin jäsenmaata vastaan pidetään hyökkäyksenä kaikkia jäsenmaita vastaan. Mutta WEU voitaisiin sulauttaa unionin osaksi myös kriisinhallintaan liittyvänä yhteistyöelimenä, eikä unionin peruskirjaan tarvitsisi ottaa tällaista puolustusliittovelvoitetta, jos unionin kaikista jäsenmaista tulisi Naton jäseniä. Tämä tietenkin tarkoittaisi Naton merkityksen korostumista. Kommodori Juhani Kaskealaa lainatakseni: "Naton olemassaolevat rakenteet tarjoavat valmiin ratkaisun, jos poliittiset edellytykset Naton ja Euroopan unionin jäsenyyksien yhdenmu-

kaistamiselle halutaan luoda” (Kaskeala 1995, 6). Kriisinhallintautottuvuudella esiintyy näkyvä ristiriita ilmaistujen aikomusten ja todellisten tekojen välillä. WEU:lla ei ole ollut merkittävää roolia. Esimerkiksi YK:n mandaatilla toteutettu voimankäyttö Bosniassa esiintyvien vihollisuuksien saamiseksi hallintaan on ollut Naton vastuulla. Bosniassa palvelleet YK:n rauhanturvaajat ovat puolestaan toimineet joukkoja lähettäjien maiden kansallisina kontribuutioina YK:n rauhanturva-operaatioon. WEU:lla on ollut Bosniassa vain hyvin vaatimatonta yhteistyötä, muun muassa Mostarin kaupungin hallinnossa.

Kesäkuussa 1995 viidentoista Nato- ja EU-maan kokous päätti perustaa Bosniaan nopean vastaiskun joukot suojellakseen YK:n rauhanturvaajia. Niiden on määrä toimia paikalla olevien ranskalaisten ja brittiläisten YK-komentajien alaisina. Tätä kirjoitettaessa tästä järjestelystä ei ole vielä saatu kokemuksia. Tämäkin päätös kuitenkin osoittaa WEU-yhteistyön odottavan uutta alkua. Naton asemahan painottuu yhtä hyvin päätöksenteossa kuin operaatioissakin. WEU:n tasolla sen sijaan esimerkiksi Saksan vahva panos ei ole konkretisoitumassa vastaavana roolina silloin, kun on kyse toteutettavista kriisinhallintatoimista. Löytyykö Saksasta riittävää poliittista tahtoa osallistua jatkossa myös omilla joukoillaan sotilaallisiin kriisinhallintatoimiin, jää nähtäväksi.

Unionin ja Naton suhteissa näytetään kuitenkin päädytyn siihen, että vahva eurooppalainen puolustusidentiteetti on hyvässä sopusoinnussa Naton kehittämisen kanssa. Amerikkalaisilla ei ole mitään sitä vastaan, että unioni pystyisi puhumaan yhteisellä äänellä turvallisuuskysymyksistä Yhdysvaltain kanssa. Itse asiassa tämän pitäisi vahvistaa Natoa, koska se vastaisi ajan haasteisiin (esim. Martin & Roper 1995, 3). Juuri tämän vuoksi CJTF-järjestelyäkin ollaan rakentamassa.

Mutta kun puhutaan unionin yhteisen puolustuspolitiikan ja yhteisen puolustuksen tavoittelusta unionin ja WEU:n tiivistyvän yhteistyön tai jonkinlaisen yhteensulauttamisen kautta, tullaan varsin nopeasti konkreettisten kysymysten äärelle. Todelliset edistysaskeleet, vaikka ne olisivat lyhyitäkin, edellyttäisivät jo hyvin alkuvaiheessa merkittävää lisäystä sotilaallisen yhteistyön suunnitteluvoimavaroihin, koordinaatiovalmiuksiin ja tiedusteluyhteistyön järjestelyihin. Onko unionin piirissä todellakin muodostumassa tähän tarvittava yhteisen vastuunkannon valmius, yhteisten etujen näkeminen ja keskinäinen luottamus? Kannattaa muistaa, ettei unioni helpolla myönnä epäonnistuneensa tavoitteissaan. Niinpä on aina mahdollista, että yhteiselle puolustukselle tapahtuu samalla tavoin kuin yhteiselle puolustuspolitiikalle, jonka käsitteisiltä tässä vaiheessa tyypistettiin. Yhteisen puolustuksen osalta vastaava tyypistymisen voisi tarkoittaa esimerkiksi WEU:n muodostamista sellaiseksi rakenteeksi, jonka puitteissa halukkaat unionin jäsenmaat voisivat muodostaa tilannekohtaisia koalitioita joidenkin operaatioiden hoitamiseksi (“coalitions of the willing”). Asevoimien yhteistoimintakyky vaativissa operaatioissa rakennettaisiin CJTF-järjestelyjen varaan.

Maastrichtin sopimuksesta lukemattomia kertoja siteerattu muotoilu “mahdollisen yhteisen puolustuspolitiikan muodostamisesta, joka aikanaan saattaa johtaa yhteiseen puolustukseen” saattaakin antaa harhaanjohtavan vaikutelman siitä, että prosessin tulisi edetä nimenomaan kahtena perättäisenä vaiheena. Jos nimittäin jo nyt tunnustetaan yhteiseen puolustuspolitiikkaan pyrkimisen tuottavan vain väljän kriisinhallintayhteistyön, voidaan yhteinen puolustuskin määritellä pelkäksi välineiden osoittamiseksi tuohon yhteistyöhön. Silloin yhteinen puolustus ei määrittäisikään kunnianhimoiseksi kautavoitteenksi, vaan minimitalvoitteiden konkreettiseksi saavuttamiseksi. Tällöin yhteistä puolustuspolitiikkaa ja yhteistä puolustusta rakennettaisiin rinnakkain. (Roper 1995) Joka tapauksessa on ilmeistä, että unionin rooli turvallisuuskysymyksissä laajenee lähivuosina merkittävästi, ja unionin yhteiset turvallisuusintressit määritellään paremmin (esim. Kaiser 1995). Enemmistö päätöksenteon piiriä tullaan laajentamaan unionin toiminnan tehokkuuden parantamiseksi. Samalla unionin jäsenmaita ei kuitenkaan voida velvoittaa pitkälle

menevään puolustuspoliittiseen yhteistyöhön esimerkiksi kriisinhallinnan kysymyksissä, vaan mukanaolo riippuu jatkossakin ennen kaikkea maiden omasta valmiudesta. Niinpä yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka puolustusulottuvuukseenkin tulee jäämään ennen kaikkea konsultaatiomekanismiksi, jonka puitteissa voidaan tehdä päätöksiä jäsenmaille suositeltavista sotilaallisista toimenpiteistä kriisinhallinnan alalla. Tällaiset suositukset eivät kuitenkaan saa jäsenmaita sitovaa merkitystä. Tämä tarkoittaa sitä, että unioni tulee kriisinhallinnan alalla säilyttämään periaatteen jäsenmaidensa vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisiin toimiin. (Silvestri, Gnesotto & Vasconcelos 1995, 53-54; Nerlich 1995)

4. NATON LAAJENTAMINEN

Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tulevaisuus on kiinteässä yhteydessä euroatlanttisten suhteiden kehitykseen. Yhdysvaltain ja sen eurooppalaisten liittolaisten välisiä suhteita kuvattaessa Naton asiakirjoissa puhuttiin kylmän sodan aikana johdonmukaisesti "amerikkalaisesta johtajuudesta". Nyt tämä kielenkäyttö on korvautunut puheella "atlanttisesta kumppanuudesta". EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen integraation yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut juuri tasavertaisemman atlanttisen suhteen luominen.

Tämän tavoitteen atlanttiseen suhteeseen tuottamat jännitteet ovat viime vuosina oleellisesti vähentyneet. Yhdysvaltain pelot EU:n muodostumisesta haasteeksi amerikkalaisille eduille ovat laantuneet, ja kansainvälispoliittisesti vahvistuvaa unionia pidetään rakentavana osana atlanttisen suhteen välttämätöntä uudistumista. Vastaavasti unionin ja eurooppalaisten Nato-maiden piirissä korostetaan tarvetta säilyttää amerikkalainen sotilaallinen läsnäolo Euroopassa ja Naton ensisijaisuus läntisen puolustusyhteistyön järjestelyissä.

Yleisiin mielikuviiin kansainvälisen politiikan prosesseista vaikuttaa ennen kaikkea uutisjulkisuus. Tämä leimaa myös kuvan muodostumista turvallisuusyhteistyön organisaatioiden keskinäisistä suhteista. Aktiivisuus ja institutionaalinen dynamiikka antaa mielikuvan vaihtelevista politiikanteon painopisteistä. Tämän mielikuvan yhteys todellisuuteen on kuitenkin kaikkea muuta kuin yksinkertainen.

Niinpä muutama vuosi sitten painoutuivat voimakkaasti ne odotukset, joita asetettiin EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämiseen ja tulevan "eurooppalaisen puolustusidentiteetin" luonteeseen. Oli ikäänkuin muotia puhua vähemmän Natosta. Kun siitä puhuttiin, tapana oli usein esittää arveluja sen elinvoiman heikkenemisestä. Tällä hetkellä uutisotsikoita puolestaan hallitsee kysymys Naton odotettavissa olevasta laajentumisesta. Kannattaa kuitenkin huomata Naton laajentumishankkeen sijoittuvan osaksi sellaista kokonaisuasetelmaa, jossa Naton turvallisuusmonopoli transatlanttisessa suhteessa on päättynyt. Läntinen turvallisuuspoliittinen yhteistyö tapahtuu Naton, WEU:n ja EU:n koordinoimana. WEU on eräänlainen linkki EU:n ja Naton välillä, joiden suora keskinäinen yhteys on puolestaan huonosti määritelty. Tämä ei kuitenkaan tuota suurempia ongelmia, koska EU:n turvallisuuslinjaukset ovat yhteneviä Naton kanssa ja EU on sotilaallisen turvallisuutensa osalta riippuvainen Natosta. (Esim. Jopp 1994, 17)

Näiden organisaatioiden johtava asema ja yhdensuuntaisuus läntisessä turvallisuusyhteistyössä tekevät välttämättömäksi käsitellä tässä artikkelissa Naton laajentumishanketta. Sen suhteellinen paikka eurooppalaisen turvallisuuden kokonaisuudessa on osoitettava, jotteivat uutisjulkisuuden tuottamat mielikuvat taas hallitsisi. Yhdysvaltain jyrkkä kannanmuutos vuonna 1994, jonka perusteella Naton laajentaminen itäiseen Keski-Eurooppaan on nyt asialistalla, tuli maan Nato-liittolaisille jonkinasteisena yllätyksenä (esim. Borawski 1995). Olisi harhaluuloa kuvitella, että Nato olisi jotenkin yksimielinen tässä kysymyksessä. Miksi esimerkiksi Ranska, Iso-Britannia, Italia, Espanja, Portugali tai

Kreikka olisivat samanaikaisesti Yhdysvaltain kanssa päätyneet muuttamaan kantansa Naton nopeaan laajentamiseen myönteiseksi? Miten Naton ulottaminen itäiseen Keski-Eurooppaan tullaan vielä kokemaan EU:n ulkopuolelle jääneessä Norjassa? Se että nämä ristiriidat eivät ole tulleet kunnolla julkisuuteen, ei sinällään osoita mitään. Keskinäinen lojaliteetti on vielä pitänyt ristiriidat neljän seinän sisällä.

Naton laajentuminen muuttaisi voimakkaasti Natoa. Uskon että laajentumispyrkimys itäiseen Keski-Eurooppaan on todellinen, mutta samalla on vielä julkisesti käymättä konkreettinen keskustelu kaikista niistä ongelmista ja esteistä joita tämän pyrkimyksen toteutumisen tiellä on. Kun tätä keskustelua lähivuosina hyvinkin yksityiskohtaisesti käydään, kannattaa muistaa että Nato-jäsenyyden ulottaminen uusiin maihin on kuitenkin viime kädessä poliittisen harkinnan kysymys. Toisin sanoen: jos esimerkiksi jäsenkandidaatit ovat kykenemättömiä tyydyttävästi ratkaisemaan kysymyksen asevoimiensa interoperabiliteetista Naton järjestelmien kanssa, ehkä tästä kärsiikin lopulta Nato eikä tuo jäsenyystavoite. Jos puolestaan ydinasepelotetta on käytännössä mahdoton uskottavasti ulottaa itäisen Keski-Euroopan suojaksi, ehkä tästä kärsii koko ydinasepelotteen uskottavuus eikä tuo jäsenyystavoite. Yhdysvaltain valmius neuvotella Venäjän kanssa ilmeisesti hyvinkin yksityiskohtaisesti niistä ehdoista, joilla Venäjä voisi hyväksyä Naton laajentamisen, sopinee mainiosti Venäjälle. Siinäähän venäläiset saavat jo lähtökohta-asetelmassa, eli Yhdysvaltain ja Venäjän johtajien keskinäisessä huippukokousdiplomatiassa, perustaa tavoitteelleen suurvalta-asemansa tunnustamisesta.

Eurooppalaisille Nato-maille Nato on ennen kaikkea Yhdysvaltain antama turvatakuu. Naton nopeasta laajentumisesta itäiseen Keski-Eurooppaan käytävä keskustelu tapahtuu tällä hetkellä julkisuudessa ikään kuin sellaisen vääristävän prisman läpi, joka häivyttää kiinnostusta tällaisen suunnitelman ongelmiin. Annettaisiinko itäisen Keski-Euroopan maille todellakin täydet turvatakuut? Entä miten nuo maat voisivat täyttää minkäänlaiset sotilaallisesti mielekkäät Nato-jäsenyyden kriteerit viidessä vuodessa? Paradoksiin on kaksi vaihtoehtoista vastausta.

Ensimmäinen vaihtoehto on jättää Naton taholta asettamatta selkeitä kriteereitä jäsenkandidaattien täytettäväksi, jolloin päätös jäseneksi ottamisesta nähtäisiin korostetusti poliittisena. Jos Nato sitten laajenisi, tämä romuttaisi sen sellaisena sotilasliittona kuin olemme sen oppineet tuntemaan. Nato siis "liudentuisi". Tämä olisi samalla niin suuri myönnitys Venäjälle, että sillä olisi ratkaisevan tärkeä merkitys Venäjän hyväksynnän saannille. Venäjällä ei pidettäisi vastikkeeksi saatavia myönnityksiä niin tärkeinä kuin nyt.

Toinen vaihtoehto on asettaa selkeät kriteerit jäsenyydelle, ja pitää niistä kiinni. Kaikkia näistä kriteereistä ei toki tarvitsisi julkistaa. Tässä vaihtoehdossa Naton taholta esitetty lähtökohta liiton toimintakyvyn ja koheesion varmistamisesta olisi tarkoitettu vakavasti otettavaksi. Tällöin uusien jäsenten ottaminen voisi siirtyä monilla vuosilla tuonemmaksi. Puola, Unkari ja Tshekki voisivat eräässä skenaariossa jopa päästä ennemmin EU:n jäseniksi kuin Nato, vaikkei tämä nyt näytäkään todennäköiseltä. Nato säilyttäisi paremmin perinteisiä tunnuspäiteitään, mutta Venäjän olisi vaikeampi hyväksyä Naton laajentamista. Tuollaiseen Naton laajenemiseen liittyvät ristiriitavaikutukset suhteessa Venäjään lievenisivät kuitenkin automaattisesti, jos aikataulut pidentyisivät. Ongelmana siis on, ettei Naton ilmaisemasta laajenemisvalmiudesta voida vielä sinällään päätellä kovinkaan paljon tulevasta kehityksestä. Olisi perin yksinkertaistavaa lähteä siitä, että Naton laajentumishankkeen nousu uutisotsikoihin kertoisi Yhdysvaltain suhteellisen painoarvon kasvusta eurooppalaisen turvallisuuden järjestelyissä. Lopputulos on kovin avoin, mutta kylmän sodan jälkeisissä, entistä tasavertaisemmissa transatlanttisen suhteen oloissa tämä hanke luo jännitteitä Naton sisään. Asetelmasta voi lähivuosien aikana syntyä Naton sisälle sellaisia Yhdysvaltain ja Länsi-Euroopan välisiä ristiriitoja, jotka voivat ruokkia EU:n piirissä halua antaa "eurooppalaiselle puolustusidentiteetille" todellista sisältöä.

Käy miten tahansa, Naton laajentaminen nostaisi esiin kysymyksen jäsenkandidaattien asettamisesta jonoon ja tämän jonon katkaisemisen paikasta. Kuka päättäisi mistä kohtaa tämä jono katkeaa, etupään päästessä Naton jäseniksi ja takapään jäädessä odottamaan?

Nimenomaan siinä tapauksessa että Nato laajenee nopeasti (vuosituhannen vaihteessa) ja laajentuessaan säilyttää tunnuspiirteensä tehokkaana sotilasliittona, Venäjä haluaa mitata laajentumisen hyväksymisestään mahdollisimman kovan hinnan. Ensinnäkin Venäjä haluaa tunnustusta suurvalta-asemalleen. Tämä voidaan antaa esimerkiksi solmimalla sopimuksellinen erityissuhde Venäjän ja Naton välillä. Toisekseen Venäjä haluaa lännen tunnustavan IVY-alueen sellaiseksi Venäjän erityisten turvallisuusintressien alueeksi, jolla Venäjällä olisi erityisiä toimintavapauksia. Kolmanneksi Venäjä haluaa hidastaa Naton laajentumista ja estää laajentumisen vielä pitkään ainakin Baltian maihin. Neljänneksi Venäjä haluaa väljentää tavanomaisia aseita Euroopassa koskevan sopimuksen (TAE-sopimus) rajoitteita alueensa osalta, nimenomaan sivustarajoitteita. Viidenneksi Venäjä haluaa Naton uusia jäseniä koskevia sotilaallisia ohennusratkaisuja, esimerkiksi pidättymisen sijoittamasta ydinaseita ja Nato-liittolaisten tukikohtia niiden alueelle.

Sekä Naton laajentumishanketta itään että EU:n vakauspoliittikkaa ja oman itäisen laajentumisensa valmistelua perustellaan tavoitteella lisätä vakautta itäisessä Keski-Euroopassa. Näiden hankkeiden välillä on kuitenkin havaittavissa institutionaalinen jännite (Jakobson 1995, 65-66). Osittain tämä on seurausta erilaisesta keinostosta: EU on vielä tässä vaiheessa ennen kaikkea poliittinen ja taloudellinen liitto, Nato puolestaan poliittisen yhteistyöjärjestön piirteitään vahvistava sotilasliitto. Osin jännite on tietenkin tulosta Yhdysvaltain kuulumisesta Natoon mutta ei Euroopan unioniin: Yhdysvaltain sananvalta Euroopan uudelleenjärjestämisen kysymyksissä kanavoituu vahvasti Naton kehittämisen kautta.

EU:n ja Naton välinen suhde on tarkoituksellisen epäselvästi määritelty, mutta niiden yleiset pyrkimykset ovat yhdensuuntaisia. Varsinkin siinä tapauksessa että WEU sulautetaisiin Euroopan unioniin, unionin ja Naton keskinäisen suhteen määrittely sopimus pohjaisesti olisi todennäköistä. Unionin integraation syventymisen myötä on ilmeistä, että Naton rakenne muuttuu yhä selvemmin kahdenväliseksi eurooppalais-amerikkalaiseksi liitoksi. Missä vaiheessa tämä jo nyt tosiasiallisesti etenevä kehitys johtaa Naton rakenteiden muuttamiseen vastaavasti, riippuu ennen kaikkea poliittisen tarkoituksenmukaisuuden näkökohdista.

Suomella ei ole nyt eikä Suomelle ehkä jatkossakaan muodostu kansallisen turvallisuuden takaamiseen liittyvää välttämättömyyttä liittyä Natoon. Mutta integraation syvetessä Suomi tulee nähtävästi syventämään kansainvälisiin turvallisuustavoitteisiin tähtäävää sotilaallista yhteistyötään EU:n ja WEU:n muodostaman kokonaisrakenteen puitteissa. Tämän yhteistyön tavoitteet kuvataan osuvasti kriisinhallinnan nimikkeen kautta. Ajan myötä tämä EU:n ja WEU:n ilmeisesti yhteenkietoutuva rakenne muodostaa yhä selvemmin sen eurooppalaisen äänen, joka keskustelee Yhdysvaltain kanssa Naton kehittämisestä. Suomelle voi siis muodostua kansallisten turvallisuustavoitteittemme sijasta nimenomaan kansainvälisiin turvallisuustavoitteisiimme liittyvät motiivit pysyä mukana tässä kehityksessä. Toinen vaihtoehto on ajautua ennen pitkää unionin kehityksessä ulkokehälle, menettää asteittain sananvaltaansa ja turhautua. Unionista eroaminen tuskin tulee kysymykseen. Suomen kannalta kyse on siis siitä, että suhteemme Natoon ratkaistaan pitkän ajan kuluessa ja tämän odotusajan myötä koko kysymyksenasettelu ilmeisesti muuttuu. Kun Suomi aikanaan ratkoo suhdettaan Natoon, voi päällimmäisiin kuuluvia kysymyksiä olla: millaisen suhteen haluamme muodostuvan Euroopan unionin ja Yhdysvaltain välille? Millaisen suhteen itse haluamme Yhdysvaltoihin?

5. EU JA SUOMEN TURVALLISUUSYMPÄRISTÖN VAKAUTTAMINEN

On välttämätöntä nostaa Suomen EU-politiikassa esiin kansallisista turvallisuuseduistamme lähtöisin olevia selkeitä tavoitteita ja ajaa näitä avoimella yhteistyöpolitiikalla. Kun arvioidaan luonnollisia kumppaneitamme tässä suhteessa, kaksi näkökohtaa painottuu yli muiden. Ensinnäkin Pohjolan alueen vakauteen liittyvät intressit, ja tähän liittyen nimenomaan suomalais-ruotsalaisen yhteistyön kehittämisen luonnollisuus. Toisekseen pyrkimys kehittää myönteistä yhteistyötä EU:n suhteissa Venäjään, muuhun IVY-alueeseen ja itäiseen Keski-Eurooppaan. Tässäkin pohjoismaisella yhteistyöllä on tärkeä roolinsa, mutta EU:n johtavista maista nimenomaan Saksalla on laajakantoinen visio uuden euroopalaisen vakauden edellytyksistä ja niiden täyttämisestä. Tähän Saksaa motivoivat pysyvät kansalliset turvallisuusintressit, mikä yhdentää saksalaisia ja suomalaisia lähtökohtia toisiinsa. Idän vakaus on molemmille maille aivan toisella tavalla turvallisuuskysymys kuin se on Euroopan länsilaidalle.

Suomen turvallisuuden kannalta suurin huolenaihe on tietenkin se, katkeako poliittinen ja taloudellinen uudistuskehitys Venäjällä. Tähän liittyen Venäjän sisäinen kehitys saattaa kääntyä myös väkivaltaiseen suuntaan. Tämän yleisen huolen lisäksi voidaan nimetä muutamia edellytyksistä, erillisiä huolenaiheita Suomen lähialueilla. Kenellekään on tuskin yllätys, että myös ne liittyvät kehitykseen Venäjällä.

Ensimmäinen huolenaihe on Kuolan niemimaan kasvava merkitys Venäjän ydinasevoimien sijoituspaikkana. Ensi vuosituhannen alussa vähintään kolmannes Venäjän strategisista ydinkärjistä on sijoitettuna Kuolan niemimaalta käsin partioiviin sukellusveneisiin. Niinpä siinä tapauksessa, että Venäjän suhteet länteen kiristyisivät uudelleen avoimen jännityksen tasolle, Kuolan niemimaan kohonnut strateginen merkitys takaisi jännityksen hyvin konkreettisen näkyvyyden tällä alueella.

Toinen huolenaihe on TAE-sopimusrajoitusten alaisen raskaan tavanomaisen aseistuksen määrän ja laadun viime vuosina tapahtunut kasvu Suomeen rajoittuvan Pohjoisen (ent. Leningradin) sotilaspiirin alueella, johon siis Kuolakin kuuluu. Tämä on osittain seurausta Venäjän asevoimien vetämisestä pois Itä- ja Keski-Euroopasta. Leningradin sotilaspiiri ja Pohjois-Kaukasuksen sotilaspiiri (johon Tshetsheniakin kuuluu) muodostavat TAE-sopimuksen ns. sivustamääräyksissä yhdessä laskettavien rajoitteiden alueen, jolla tulisi tapahtua huomattavia kalustovähennyksiä kuluvan vuoden marraskuun puoliväliin mennessä. Ellei näin käy eikä sopimusta muuteta, Venäjä rikkoo TAE-sopimusta yksipuolisesti. Venäjän taholta on viime aikoina viestitetty, että sopimuksen rikkominen on väistämättä edessä elleivät Nato-maat taivu sopimusta avaamaan.

Kolmas lähialueidemme huolenaihe ovat ne jännitteet ja epävakaustekijät, jotka ilmevät Baltian maiden ja Venäjän välisissä suhteissa. Baltian maiden itsenäisyyden ja koskemattomuuden kunnioittaminen on ehdoton lähtökohta Suomen turvallisuusympäristön vakauttamisessa. Baltian maiden poliittinen vakaus ja turvallisuus on Suomen ja Ruotsin voimakas yhteinen kansallinen intressi. Onneksi Baltian maiden ja Venäjän välisissä suhteissa on havaittavissa jatkuvaa edistymistä, ja venäläinen sotilaallinen läsnäolo näissä maissa on päättynyt. Neljännen lähialueidemme erityisen huolenaiheen muodostavat Venäjän alueella esiintyvät ympäristöriskit, joista vähäisin ei ole ydinvoimaan perustuva energiantuotanto.

Entä sitten Euroopan unionin rooli näiden kansallisten huolenaiheidemme hallinnassa? Ensinnäkin unioni lähtee suhteissaan Venäjään sellaisista rakentavan yhteistyön pyrkimyksistä, jotka sopivat hyvin Suomelle ja ovat luoneet perusmyönteisen ilmapiirin unionin ja Venäjän välille. Jos poliittinen ja taloudellinen uudistuspolitiikka katkeaa Venäjällä, se ei ainakaan johdu siitä että länsi olisi kohdellut Venäjää jotenkin kaltoin. Venäjää ei olla oltu lännen taholta eristämässä, vaan nimenomaan vetämässä yhteistyön piiriin. Jos

jonkinlainen eristymiskehitys toteutuu, sen toteuttavat ennen kaikkea venäläiset itse.

Suomen myötä unioni on saanut yli 1200 kilometriä yhteistä rajaa Venäjän kanssa, ja unionin itsensä piirissä tunnetaan luonnollista uteliaisuutta tämän turvallisuusmerkityksestä koko unionin kannalta. Tätä kiinnostusta voidaan kanavoida unionin valmiudeksi käydä sellaista vuoropuhelua Venäjän kanssa, jossa pyrittäisiin turvallisuuden ja vakauden vahvistamiseen tällä kolkalla. Tällä tavoin Suomi voi pyrkiä vakauttamaan turvallisuusympäristöään monenkeskin toimenpitein, vahvistamalla unionin alueellista turvallisuusroolia tällä ilmansuunnalla.

Ja sitten mainittuihin lähialueidemme turvallisuuskehityksen yksityiskohtaisiin huolenaiheisiin. Venäjän strategisten ydinasevoimien suhteellinen vahvistaminen Kuolassa on osa suurvaltapolitiittista sopimusprosessia, ja se toteutuu jos Venäjä noudattaa START-sopimuksia. Leningradin sotilaspöytäkirjojen osalta TAE-sivustarajoitteiden kohtalo on puolestaan Venäjän ja Naton välinen kysymys. Euroopan unioni ei siis ole aseidenriisunnan prosesseissa sopijaosapuolena. Baltian maiden turvallisuuden vahvistamiseksi Euroopan unioni on sen sijaan ollut hyvinkin aktiivinen. Unionin johtaman prosessin tuloksena on juuri saatu solmittua ”eurooppalaisen vakaussopimuksen” (European Stability Pact) nimellä tunnettu asiakirjakokonaisuus. Tässä prosessissa Baltian maita on käsitelty omana ryhmänään. Unioni on tällä tavoin tukenut Baltian maiden poliittista kehitystä, hahmottanut sitä kehitystietä joka aikanaan mahdollistaisi näille maille unionin jäsenyyden ja kanavoinut Baltian maille myös taloudellista apua. Baltian maiden turvallisuutta parantaa myös Suomen ja Ruotsin EU-jäsenyyden merkitys unionin poliittisen agendan alueellisen suuntautumisen kannalta. Me vedämme unionin kiinnostusta kohti koillista, ja haluamme vahvistaa Itämeren piirin sotilaallista vakautta. Baltian maiden kannalta tällä EU:n kiinnostuksella voisi olla suurikin merkitys, jos poliittinen kehitys Venäjällä kääntyisi jyrkästi huonompaan suuntaan. Kannattaa myös muistaa, että sellaisessa tilanteessa esimerkiksi yhden tai useamman Baltian maan pakottaminen luovuttamaan vaikkapa lento- ja laivastotukikohtia Venäjän asevoimien käyttöön voisi johtaa Suomessa ja Ruotsissa vakavaan keskusteluun maidemme nykyisen turvallisuuspoliittisen perusratkaisun kestävydestä.

Myös Puolan Nato-jäsenyydellä saattaisi olla Baltian maiden turvallisuuden kannalta vakauttava merkitys. Baltian maiden joutuminen Venäjän vakavan sotilaallisen painostuksen kohteeksi voisi johtaa Puolan jäsenyyteen Natossa ehkä liitettävien sotilaallisten ohennusjärjestelyjen tarkistamiseen.

Ja viimeksi kysymykseen Venäjän luoteisosien ympäristöriskeistä Suomen turvallisuuden huolenaiheena. Jos Venäjän puolella lähellä Suomen aluetta tapahtuisi esimerkiksi ydinvoimalaonnettomuuden seurauksena sellainen ympäristökatastrofi, jonka vaikutukset ulottuisivat Suomeen laajoina saastevaikutuksina ja mahdollisesti pakolaisaaltona, eivät nämä vaikutukset olisi enää vain Suomen ongelma. Euroopan unionin jäsenmaana tällaiset meidän alueellemme suuntautuvat ongelmat olisivat myös koko unionin ongelmia.

6. SOTILAALLISEN LIITTOUMATTOMUUSRATKAISUN KESTÄVYYS

Tarkastelen seuraavassa Suomen turvallisuuspoliittisia perusvaihtoehtoja pitkällä tähtäimellä. Vaihtoehtojen jäsenyminen ja niitä koskeva punninta tapahtuu sellaisessa asetelmassa, jota leimaa kansallisten poliittisten realiteettien ja kansainvälisen kehityksen tiivis vuorovaikutus. Vakavasti otettava valmius harkita Suomen nykyistä turvallisuuspoliittista perusratkaisua uudelleen edellyttää tämän yhtälön molempien osien asettumista tietyllä tavalla.

Kansallisten poliittisten realiteettien tasolla tämä tarkoittaisi ennen kaikkea laajamittaista henkistä valmiutta irrota sotilaallisen liittoutumattomuuden linjasta. Tätä valmiutta

ei muodostu ilman merkittäviä muutoksia kansainvälisessä ympäristössämme. Ulkoiset muutokset voisivat olla luonteeltaan Suomea tällaiseen uudelleenarkintaan työntäviä tai vetäviä. Liittoutumisen harkintaan työntävät paineet olisivat luonteeltaan uhkaavia kansainvälisiä kehityskulkuja, nimenomaan Venäjällä ja Venäjän suhteissa muihin maihin. Liittoutumisen harkintaan vetävät paineet syntyvät puolestaan EU-integraation puitteissa. Ne ovat luonteeltaan yhdenmukaistamisaineita. Läntinen turvallisuusintegraatiohan ei selity vain itäisillä epävarmuuksilla ja uhilla, vaan myös integraation omalla logiikalla ja tarpeella voimistaa eurooppalaista puoliskoa atlanttisessa suhteessa.

Itäisistä uhkista on helppo esittää niin sanottu pahimman vaihtoehdon skenaario. Siinä Venäjän duuman kokoonpano polarisoituu entisestään. Talous ja yhteiskuntamoraali horjuvat. Jos Venäjän seuraavat presidentinvaalit voittaa jokin äärimmäisysehdoikas, saattaa tilanne kärjistyä. Venäjän alueelliset poliittiset johtajat voivat monin paikoin liittoutua asevoimien alueellisten komentajien kanssa. Tämä johtaisi yhteenottoihin keskusvallan kanssa ja eskalaatioon.

Sen sijaan minun on vaikea uskoa, että pelkkä länsi-integraation veto ylittäisi lähivuosina sellaisen kriittisen pisteen, että tämä riittäisi sellaisenaan heittämään kotimaisen turvallisuuspoliittisen keskustelumme ehdot uusille raiteille. Ensinnäkään unioni ei voi irtautua siitä yhteisymmärryksestä, joka koskee uusien jäsenmaiden oikeutta säilyttää sotilaallinen liittoutumattomuutensa pitkälle tulevaisuuteen jos ne niin haluavat. Toiseksi unionin piirissä valmiudet rakentaa puolustusulottuvuuden integraatiota ovat jo nyt ylärajoillaan. Kolmanneksi puolustusulottuvuuden integraation syventymiseen tulisi ilmeisesti liittymään sisemmän ja ulomman kehän periaatteen hyväksyminen: joka ei haluaisi seurata mukana sisemmälle kehälle, voisi jäädä ulommalle.

Parhaillaan Suomessa käytävä hajanainen keskustelu turvallisuuspoliittisen linjauksemme kestävyydestä osuu kohtaan, jossa sen paremmin työntävät kuin vetävätkään muutokset eivät ole ratkaisevan vahvoja. Samalla julkinen kiinnostus tähän aiheeseen on kuitenkin korkealla, koska suomalaiset ovat tottuneet viime vuosina nopeisiin ulkopoliittisiin käännteisiin. Yhtä hyvin Suomen ja Neuvostoliiton turvallisuuspoliittisen erityissuhteen katkeamista kuin Suomen EU-jäsenyyshakemustakin edelsi ulkopoliittisen johdon pyrkimys pitkään kiistää tällaisten ratkaisujen voivan olla tulossa. Tämä, kuten myös tehty pesäero koko kylmän sodan aikaisen ulkopoliittiseen linjaamme, pitää nyt yllä epäluuloja nykyisen linjauksen pysyvyydestä. "Kaikkien optioiden pitäminen auki" tulkitaan helposti valmistautumisena nopeisiin muutoksiin.

Tilanne on kuitenkin maan ulkopoliittisen johdon käsissä, eikä käytävällä keskustelulla luoda oleellisia paineita linjan muuttamiseen. Ehkä keskustelu itse asiassa vain lisää ulkopoliittisen johdon liikkumavaraa. Pitämällä kansalaiset muutoksen odotuksessa keskustelu tekee helpommaksi muuttaa linjaa, jos ulkopoliittinen johto katsoo sellaisen joskus tarpeelliseksi.

Jos Suomen omaksumaa peruslinjausta halutaan valtiojohdon taholta muuttaa, tällaiseen muutokseen väistämättä liittyy laaja julkinen keskustelu, perusteelliset julkistettavat selvitykset ja presidentin aktiivinen johtorooli. Ilman aktiivista poliittisen ja asiantuntija-eliitin mukanaoloa ja osin tätä kautta muodostuvaa kansalaismielipiteen muutosta Suomen turvallisuuspoliittista peruslinjaa ei muuteta. Näinhän tilanne on niissä itäisen Keski-Euroopan maissakin, jotka nousevat nyt Naton jäsenkandidaateiksi. Niissä tällä jäsenyysohjelmyksellä on laajamittainen poliittisen eliitin ja kansalaismielipiteen tuki. Suomessa ja Ruotsissa nykyisen tilanteen perusvakauden muodostaa nimenomaan kansalaismielipiteen tuki liittoutumattomuuden jatkolle.

Suomen ulkopoliittisen tavoitteenasettelun selkiytymättömyys on tällä hetkellä suorastaan väistämätöntä. Tämä selkiytymättömyys ei siis ole mikään epäkohta, vaan luonnollinen seuraus yleiseurooppalaisen tilanteen ja EU:n kehityksen suunnan jäsentymättömyydestä.

Suomi on siis hylkäämänsä aiemman ulkopoliittisen linjan ja aikanaan muotoutuvan uuden linjan välisessä siirtymävaiheessa. Keskeinen peruste tälle selkiytymättömyydelle on meitä koskevien ja myös meidän itse tekemiemme käsitteenmäärittelyjen ja tavoitteenasettelujen sijoittuminen EU-yhteistyön puitteisiin ja sen myötä keskeneräisiin prosesseihin. Luonteeltaan ratkaisevan tärkeää kansallista keskustelua Suomen turvallisuuspoliittisen perusratkaisun tulevaisuudesta ei voi käydä nyt. Siihen ei ole sen enempää pakkoa kuin perusteitakaan. Tällainen päätöksiin tähtäävä keskustelu nimittäin johtaisi juuri siihen mitä nyt yritetään välttää: joko suurempaan sekavuuteen tai vallitsevan olotilan julistamiseen pysyväksi tai hyvin pitkäaikaiseksi valinnaksi. Ruotsissahan Ingvar Carlssonin hallitus on selkiyttänyt maan lähtökohtia juuri tämäntyyppisillä seuraamuksilla. Ruotsissa katsotaan maan kansalaisten olevan henkisesti valmistautumattomampia mahdollisiin muutoksiin kuin suomalaisten. Jos EU tiivistyy puolustusolottuvuuden integraation osalta, Ruotsissa pelätään Suomea enemmän jonkinlaista törmäystä maan ulkopoliittisen johdon ja kansalaismielipiteen välillä.

EU-jäsenyyden myötä Suomelle, Ruotsille ja Itävallalle on tullut periaatteellinen oikeus liittoutua sotilaallisesti niin halutessaan. Meidän pitäisi voida liittyä WEU:n täysjäseniksi niin itse päättäessämme. Koska WEU:n yhteisen puolustuksen velvoitteesta varaudutaan huolehtimaan Naton puitteissa, Yhdysvalloilla on kuitenkin käytännössä veto-oikeus WEU:n täysjäsenkunnan laajentamiseen. Euroopan unionin jäsenmaa ei jätä hakemustaan WEU:n täysjäseneksi, ellei hakemuksen läpimenosta ole jo ennalta sovittu. Läpimenosta on sovittava ennalta myös Yhdysvaltain kanssa, joten Yhdysvallat voisi käyttää tuota veto-oikeuttaan ilman että asiasta tulisi julkinen.

Bill Clintonin hallinto ajaa kuitenkin aktiivisesti Naton laajentamista itäiseen Keski-Eurooppaan. Jos tämä kerran on mahdollista, miksi sitten ei olisi Suomen, Ruotsin ja Itävallan Nato-jäsenyys? Voidaankin pitää ilmeisenä, että WEU ja Nato ovat valmiit ottamaan uudet Euroopan unionin jäsenmaat myös omiksi jäsenikseen. Meiltä ei siis edellytetä pyrkimystä jäsenyyteen, mutta tämä pyrkimys otettaisiin myönteisesti vastaan. Nato haluaisi ilmeisesti käsitellä Suomen, Ruotsin ja Itävallan jäsenyyttä mieluiten yhtenä kokonaisuutena. Käytännössä Suomi, Ruotsi ja Itävalta voisivat halutessaan lähteä tavoittelemaan WEU:n ja Naton jäsenyyttä vasta sitten, kun Nato olisi tehnyt päätöksen omasta laajentumisestaan itäiseen Keski-Eurooppaan. Riippumatta siitä miten itäisen Keski-Euroopan Nato-jäsenyyspyrkimyksen kanssa käy, Naton laajentumiskeskustelu on nyt päätetty käydä siitä.

Suomi ja Ruotsi ovat kuitenkin tehneet valintansa, eikä niiden osalta liittoutumattomuuden uudelleenharkinta ole lähivuosina ohjelmassa. Itävallan osalta voi olla toisin. Ensinnäkin Itävallassa on uusista EU-maista suurimmat valmiudet keskustella jatkuvasti liittoutumisesta. Suhde Saksaan on kiinteä. Naton laajeneminen itäiseen Keski-Eurooppaan korostaisi maan "saarekemaisuutta". Itävalta voi siis tässä kysymyksessä vielä irtautua uusien EU-maiden rypästä.

Kun Suomessa siis puhutaan liittoutumisoptiosta, se näyttäisi koskevan sellaista Natoa jossa olisi ilmeisesti mukana myös 1-4 itäisen Keski-Euroopan maata. Tämä laajennuksen ensimmäinen vaihe saattaa synnyttää Natoon tosiasiallisen kahden jäsenyyskehän järjestelmän, jossa uudet jäsenet olisivat eri asemassa kuin vanhat. Tai jossa turvallisuustakuiden yleinen rooli olisi kehittynyt vähemmän keskeiseksi kuin aiemmin. Tämä tarkoittaisi samalla Naton sotilaallisen yhteistoiminnan järjestelmän kehittymistä vähemmän vaativaksi. Silti itäisen Keski-Euroopan jäsenmaiden myötä yhteisesti kannettavat riskit ja vastuut kasvaisivat. Liittoutumattomuudesta kiinni pitävä EU:n jäsen on vaarassa joutua turvallisuuskysymyksissä unionin kehittämisen ulkokehälle, mikä näkyisi paljon laajemminkin. Ulkokehälle joutunut jäsen menettäisi puhevaltaansa sekä unionin kehittämisen kysymyksissä yleensä että ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla erityisesti. Tätä seuraamusta voidaan kuitenkin lieventää erillisillä, WEU-tarkkailijan asemaa päätöksenteossa vahvistavilla järjestelyillä.

WEU:n täysjäseneksi liittyminen ilman samanaikaista tai liki samanaikaista liittymistä myös Naton jäseneksi on vaihtoehto, joka on yhä uudelleen nimetty keskeisten Nato-maiden taholta mahdottomaksi. Silti johtavat poliitikot liittoutumattomissa EU-maissa spekuloiivat tällaisella mahdollisuudella toistuvasti. Ja kannattaakin muistaa, että se mikä on mahdotonta tänään ei välttämättä ole sitä enää muutaman vuoden kuluttua. Naton kehitys ei ole kunnolla ennakoitavissa tällä hetkellä, ja saattaa olla että Naton ja WEU:n suhde vielä muuttuu. Näin esimerkiksi siinä tapauksessa, että Natosta tulisi pelkkä amerikkalainen turvallisuustakuujärjestelmä joukolle eurooppalaisia maita. Tai että Natosta tulisi WEU:n ja Yhdysvaltojen välinen kahdenkeskinen sopimusjärjestely. Tai että WEU kehittyisi selkeästi nimenomaan sotilaalliseksi kriisinhallintaorganisaatioksi, menettäen sotilasliittopiirteitään.

Muussa tapauksessa WEU:n täysjäsenyyttä ilman Naton jäsenyyttä voisi olla vain väliaikainen järjestely. Ei kuitenkaan ole mahdotonta, että jokin uusista EU-maista nimenomaan haluaisi edetä tuollaisen väliaikaisen järjestelyn kautta.

Joka tapauksessa on mahdollista, että WEU liitetään osaksi EU:n rakenteita muutaman vuoden kuluessa. Tällöin tarkkailijastatuksemme WEU:ssa ei enää vastaisi unioniin muodostuvia uusia realiteetteja, joihin kuuluisi kaikkien EU:n jäsenten osallistuminen täysin valtuuksin ja velvollisuuksin myös WEU-rakenteiden toimintaan. WEU tavallaan liittyisi Suomeen. Tuossakin tilanteessa siihen saakka liittoutumattomina pysytelleille EU:n jäsenmaille jäisi kuitenkin suuret mahdollisuudet rajoittaa osallistumistaan sotilaalliseen yhteistyöhön. Tämä seuraa jo asetelman peruslähtökohdasta: Suomi, Ruotsi ja Itävalta ovat liittyneet unionin jäseniksi sen yhteisymmärryksen nojalla, että ne voivat itse valita tiensä sotilaallisen yhteistyön peruslinjausten osalta.

Jos näistä valinnoista vielä joskus käydään Suomessa vakava kansallinen keskustelu, olisi toki aivan erilaista käydä se rakentavien itä-länsisuhteiden oloissa kuin kansainvälisen jännityksen keskellä. Turvallisuuspoliittiset perusvalintamme määrää kuitenkin meidän oma kansallinen etumme. Tätä vaalitaan parhaiten käytännölliseen joustavuuteen ja tilannekohtaiseen harkintaan nojaavalla ulkopoliitikalla. Tämä on pienen valtion ulkopoliittista realismia. Suomen kaltaisen maan johtamisessa tarvittavan valtiomiestaidon ydin on sen ymmärtämisessä, että tällainen realismi on myös syvästi moraalinen valinta.

Suomen turvallisuuspolitiikassa on yhtenä keskeisenä lähtökohtana ollut myös oman liikkumavapautemme takaamisen pyrkimys. Suomi on halunnut vaikuttaa tehokkaasti oman kansainvälisen asemansa määrittelyyn, eikä antaa muiden tehdä sitä puolestaan. Kuten ulkopoliittinen pragmaattisuuskin, myös tämä lähtökohta edustaa jatkuvuutta nykyisissäkin oloissa. Halu maksimoida sananvaltamme oman asemamme määrittelyssä ilmeni kylmän sodan vuosina ennen kaikkea siinä puolustustaistelussa, jota Suomen ulkopoliittinen johto kävi puolueettomuuspolitiikan puolesta silloisia neuvostojohdon pyrkimyksiä vastaan. Kärsivällinen työ tuotti hedelmää. Suomi ei myöskään hyväksynyt kylmän sodan vuosina pohjoismaista turvallisuusasetelmaa kuvaamaan käytettyä "Pohjolan tasapainon" käsitettä. Siinä nähtiin Norjan ja Tanskan jäsenyyden Natossa, Ruotsin puolueettomuus ja Suomen turvallisuuspoliittinen erityissuhde Venäjään sellaisena tasapainona, jonka heilahdukset olisivat vaikuttaneet järjestelmän kaikkiin osiin. Käsite ei ottanut huomioon Suomen tilanteen vaikeutta: ainoana pohjoismaana Suomi olisi hävinnyt aina, jos vastavuoroinen eskalaatio olisi lähtenyt liikkeelle. Nyt Suomi voi vaikuttaa asemansa muotoutumiseen paremmin kuin koskaan ennen. Jäsenyyden Euroopan unionissa antaa meille liikkumatilaa, vaihtoehtoja valittavaksi. Noiden vaihtoehtojen punninta pohjaa kansallista etua koskevaan harkintaan. Jokainen meistä latoo tässä harkinnassa punnuksia eri vaakakuppeihin omien käsitystensä mukaan. Oleellista on, ettei meidän maahamme voida enää suhtautua vain punnuksena muiden vaakakupeissa.

LÄHTEET

- Anderson, Jeffrey J., 1995. "The State of the (European) Union: From the Single Market to Maastricht, from Singular Events to General Theories", *World Politics*, Vol. 47, No. 3, April.
- Blomberg, Jaakko, 1995a. Suomen turvallisuuspolitiikka Euroopan Unionissa - haasteet ja mahdollisuudet. Esitelmä Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan turvallisuuspoliittisessa seminaarissa Helsingissä 3.4.1995.
- Blomberg, Jaakko, 1995b. "Suomen tulevasta turvallisuuspolitiikasta", *Ulkopolitiikka* 2/1995.
- Borawski, John, 1995. "Partnership for Peace and beyond", *International Affairs*, Vol. 71, No. 2.
- Dalsjö, Robert, 1994. "The Finnish Military-Political Situation in the Europe to Come: A Swedish Viewpoint", *The Finnish Defence Review (Special Edition of Sotilasaikakauslehti)*, 1994.
- Jakobson, Max, 1995. "The Future of Collective Security", *The Washington Quarterly*, Vol. 18, No. 2, Spring.
- Jopp, Mathias, 1994. *The Strategic Implications of European Integration*. Adelphi Paper No. 290, The International Institute for Strategic Studies, London.
- Kaiser, Karl, 1995. "Challenges and Contingencies for European Defence Policy" teoksessa Laurence Martin & John Roper (eds.), *Towards a Common Defence Policy*. The Institute for Security Studies, Western European Union, Paris.
- Kaskeala, Juhani, 1995. Euroopan Unionin sotilaallinen ulottuvuus. Esitelmä Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan turvallisuuspoliittisessa seminaarissa Helsingissä 3.4.1995.
- Martin, Laurence & John Roper, 1995. "Introduction" teoksessa Laurence Martin & John Roper (eds.), *Towards a Common Defence Policy*. The Institute for Security Studies, Western European Union, Paris.
- Mearsheimer, John J., 1994/95. "The False Promise of International Institutions", *International Security*, Winter.
- Möttölä, Kari, 1995. Vakauspolitiikka, konfliktinhallinta ja pelotepuolustus. Turvallisuuspolitiikan toimintaloikat. UM taustat 1:1995, Ulkoasiainministeriö, Helsinki.
- Nerlich, Uwe, 1995. "The Relationship between a European Common Defence and NATO, the OSCE and the United Nations" teoksessa Laurence Martin & John Roper (eds.), *Towards a Common Defence Policy*. The Institute for Security Studies, Western European Union, Paris.
- "Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma", 1995. *Helsingin Sanomat*, 11.4.1995.
- Roper, John, 1995. "Defining a Common Defence Policy and Common Defence" teoksessa Laurence Martin & John Roper (eds.), *Towards a Common Defence Policy*. The Institute for Security Studies, Western European Union, Paris.
- Silvestri, Stefano; Nicole Gnesotto & Alvaro Vasconcelos, 1995. "Decision-making and Institutions" teoksessa Laurence Martin & John Roper (eds.), *Towards a Common Defence Policy*. The Institute for Security Studies, Western European Union, Paris.
- Stainier, Luc, 1995. "Common Interests, Values and Criteria for Action" teoksessa Laurence Martin & John Roper (eds.), *Towards a Common Defence Policy*. The Institute for Security Studies, Western European Union, Paris.
- Suomen EU-politiikan suuntaviivat, 1995. Pääministeri Esko Ahon hallituksen selonteko Eduskunnalle 14.2.1995.
- The Pact on Stability in Europe, 1995. *Europe Documents*: No. 1927, 29 March 1995. Agence Internationale D'Information Pour la Presse, Bruxelles.
- Treaty on European Union, 1992. *Europe Documents*: No. 1759, 7 February 1992. Agence Internationale D'Information Pour la Presse, Bruxelles.
- Turvallisuus muuttuvassa maailmassa: Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.6.1995. VNS1/1995, Helsinki.
- Visuri, Pekka, 1995. "Kylmän rauhan Eurooppa ja Suomi: geostrateginen näkökulma turvallisuuspolitiikkaan". *Ulkopolitiikka* 2/1995.