

## EUROOPPALAINEN PUOLUSTUS – NATON, WEU:N JA EU:N ROOLIT

Yleisesikuntakomentaja Jyrki Berner

### JOHDANTO

Euroopan kylmän sodan jälkeinen turvallisuusverkosto muuttaa jatkuvasti muotoaan. Muutostilassa ovat toimijoiden määrä, niiden keskinäiset suhteet ja sisäiset rakenteet sekä toiminnan tavoitteet. Eurooppalainen turvallisuus rakenne on vuosien saatossa muodostunut hyvin monimutkaiseksi ja monikerroksiseksi rakennelmaksi. Eurooppalaisen turvallisuuden luomiseen osallistuvien toimijoiden tavoitteet näyttävät hyvin samankaltaisia. Organisaatioiden olemus, resurssit ja toimintatavat määräävät kuitenkin sen, miten ja millä aikataululla julkituodut tavoitteet sitten toteutetaan. Päätoksenteolle on ominaista monimutkaisuus ja asioiden käsittelyä leimaa byrokraattisuus, joka näkyy myös toimijoiden keskinäisessä yhteistyössä. Tämän tasoiseen byrokraatiaan ei Suomessa, ainakaan vielä, ole kovin yleisesti totuttu.

Kylmän sodan jälkeistä Euroopan turvallisuusjärjestelmää luotaessa yritetään välttää kahden maailmansodan jälkihoidossa tehtyjä virheitä. Vastuuta koko maanosan turvallisuudesta ollaan jakamassa suuremmalle joukolle. Turvallisuuskäsitteen sisältö on laajentunut. Asevoimien perinteisten tehtävien rinnalle luodaan kriisinhallintaan soveltuvia mekanismeja ja siihen soveltuvaa sotilaallista voimaa.

Jo vuosikymmeniä elänyt idea Euroopan yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta ja puolustuksesta on yhteisen valuutan myötä astunut uuteen vaiheeseen. Entisen Jugoslavian hajoamisprosessin yhteydessä Eurooppa ei kuitenkaan onnistunut löytämään yhteisesti hyväksyttävää linjaa ja keinovalikoimaa syntyneiden kriisien hallitsemiseksi ja ratkaisemiseksi. Yhdysvallat joutui kahteen otteeseen vastentahtoisesti ratkomaan sen perinteisten turvallisuusintressien ulkopuolella olevaa kriisiä.

Nyt tämä lähes vuosikymmen kestänyt Euroopan hapuilu näyttää päättyneen Kosovon ilmasotaan johtaneen kehityksen myötä. Maastrichtin ja Amsterdamin sopimukseen kirjattuja poliittisia tavoitteita ryhdytään nyt todella muuttamaan käytännöksi. Itse ilmasotaa voitaneen pitää impulssina, joka sai pitkään paikallaan polkeneen eurooppalaisen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja sitä tukevan puolustusulottuvuuden kehityksen vahvaan liikke-

seen. Kehityksen kiihtymisen muina syinä näyttävät olevan pelko Yhdysvaltojen ja Euroopan loittonemisesta toisistaan sekä puolustusmateriaalihankintojen ja puolustuseollisuuden järkiperaistaminen.

Puolustusulottuvuuden luominen aloitetaan kriisinhallintakyvyn luomisesta. Maastrichtin sopimuksen mukaan se voi pitkällä tähtäimellä johtaa yhteisen puolustuksen muodostumiseen. Vielä on liian aikaista sanoa, millaiseksi puolustusulottuvuus todella muotoutuu, mutta suuntalinjat ovat hahmottumassa. Myös selvitykset EU:n jäsenmaiden puolustusmateriaalin puuteista ovat olemassa. Ne antanevat suuntaa materiaaliselle kehitykselle.

Suomi on sopeutunut hyvin nopeasti muuttuvaan turvallisuuspoliittiseen ympäristöön. Suomi hakee uuden hallitusohjelman mukaan EU:n kautta itselleen ei vain turvallisuutta vaan myös kansainvälistä vaikutusvaltaa. Viimemainittua on saatukin lyhyessä ajassa runsaasti. EU:n puolustusulottuvuuden on sanottu pohjautuneen Suomen ja Ruotsin aloitteeseen. Presidentti Ahtisaaren toiminta Kosvon rauhan neuvottelijana ja "takuumiehenä" antoi Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan käytännön toteuttamiselle, "lentävän lähdon". Suomi osallistuu puheenjohtajan ominaisuudessa Kölnissä tehtyjen puolustusta koskevien päätösten toimeenpanon suunnitteluun. Kaikki merkittäviä asioita pieneltä maalta.

Suomessa on pohdittu kovasti sitä, mitä vaikutuksia kaikella tällä muutoksella on Suomeen. Suomen asemaan tehdyt päätökset eivät lyhyellä aikataululla vaikuta juuri lainkaan. Jo Maastrichtin sopimuksen hyväksyttyään Suomi sitoutui noudattamaan yhteisesti päätettyjä linjauksia. Muutoksiin on kuitenkin varauduttava. Esimerkiksi yhteinen valutta euro eteni nopeasti sen jälkeen, kun yhteinen poliittinen tahto asian edistämiseksi saavutettiin. Vaikka juuri nyt liittoutumattomuus elää korkeasuhdannetta, voi kuuluminen euroopan puolustusulottuvuuden piiriin tuoda tarpeen muuttaa tätä tilannetta.

Suomi on ollut aktiivinen osallistuja perinteisissä rauhanturvaoperaatioissa. Myös tämä näyttää jatkuvan, sillä puolustusvoimien kokoon ja voimavaroihin nähden Suomen osuutta esimerkiksi SFOR- ja KFOR-joukoissa on pidettävä suurena.

Käsittelen tässä artikkelissa kolmea toisiinsa kytköksissä olevaa asiakokonaisuutta. Ensinnäkin tarkastelen sitä, miten eri foorumeilla viime vuosikymmenen aikana tehdyt päätökset hitaasti ovat vaikuttaneet Euroopan Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja sitä tukevan puolustusulottuvuuden syntyyn. Toiseksi pyrin hahmottamaan sitä, millaisena europalainen puolustusulottuvuus näyttää käynnistyvän. Kolmanneksi pohdin sitä, mitä vaikutuksia tällä kaikella on ainakin lyhyellä aikavälillä Suomen asemaan ja puolustusvoimien toimintaan.

## WEU

## WEU:n lyhyt historia

Ajatukset Euroopan yhdistymisestä eivät tälläkään vuosisadalla ole aivan uusia. Yhdistyminen alkoi jo Toisen Maailman Sodan jälkeen euroopan hii-  
li- ja teräsunionin perustamisella. Vähän myöhemmin läntisen Euroopan maat  
varmistaakseen ettei Saksa enää pääsisi niitä uhkaamaan, perustivat Länsi-  
Euroopan unionin WEU:n. Berliinin saarto nopeutti USA:n kytkeytymistä  
Euroopan puolustukseen ja NATO:n perustamista. Sen myötä WEU:n rooli  
kutistui. WEU perustettiin sotilasliitoksi, mutta se ei sellaiseksi koskaan käy-  
tännössä kehittynyt. Se on ollut aivan viime vuosiin saakka lähinnä Länsi-  
Euroopaisten valtioiden keskinäistä luottamusta lisäävänä keskustelufooru-  
mina. Ranskalle, joka ehdotti jo 1950-luvun alussa Eurooppalaisen armeijan  
luomista (European Defence Community <sup>1</sup>), WEU on ollut aina erityisen lä-  
heinen.

1980-luvulla Euroopan turvallisuuteen liittyvä keskustelu laajeni. WEU:n  
vuoden 1984 Rooman Julistuksessa Euroopan turvallisuusidentiteetin sekä  
jäsenmaiden puolustuspolitiikan asteittainen yhteensovittaminen ja yhden-  
mukaistaminen nousivat esiin. Vuonna 1987 Yhdysvaltain läsnäoloa Euroo-  
passa suunniteltiin vähennettävän ja keskimatkan ohjustenkin poistaminen  
korosti Euroopan roolia puolustuksessa. WEU:n ministerineuvoston mukaan  
"Euroopan yhdistyminen on epätäydellinen niin kauan kuin yhdistymiseen  
ei kuulu yhteinen turvallisuus ja puolustus".<sup>2</sup>

Vuosina 1987-88, Iranin-Irakin sodan aikana, WEU toteutti ensimmäise-  
nä operaationaan Hormuzin salmen miinnanraivausoperaation. Maastrichtin  
vuoden 1991 sopimusta ja sitä seurannutta WEU:n ministerineuvoston pää-  
töstä voidaan pitää nykymuotoisen WEU:n alkuna. EU-sopimuksessa tavoit-  
teeksi asetettiin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, joka pitkällä aikavä-  
lillä saattaa johtaa yhteiseen puolustukseen. WEU:n päätöksessä määritet-  
tiin WEU:n suhde NATO:oon ja EU:iin sekä päätettiin kehittää WEU:n ope-  
ratiivista kykyä.

Petersbergin sopimus vuonna 1992 on aivan keskeinen WEU:n kehityk-  
selle. Se määrittäi WEU:n operatiivisiksi tehtäviksi etsintä- ja pelastus- ja hu-  
manitääriset tehtävät sekä rauhanturva- ja kriisinhallintaoperaatiot. Kokouk-  
sessa päätettiin myös se, millä tavoin WEU saa tehtävien toteuttamiseksi tar-  
vitsemansa joukot. Järjestelmä on nimeltään FAWEU<sup>3</sup> ja se perustuu pitkälti  
NATO:n vastaavaan järjestelmään. Jäsenmaat ilmoittavat karkeaa suunnit-  
telua varten yksiköt, jotka ne ylipäätään voivat WEU:n käyttöön asettaa.  
Operatiivisen suunnittelun edetessä joukkoja täsmennetään. Petersbergin

kokouksessa päätettiin perustaa suunnittelukeskus sekä satelliittikeskus omaa tiedustelua varten. Julistuksessa määritettiin myös täys- ja liitännäisjäsenen sekä tarkkailijan asema.

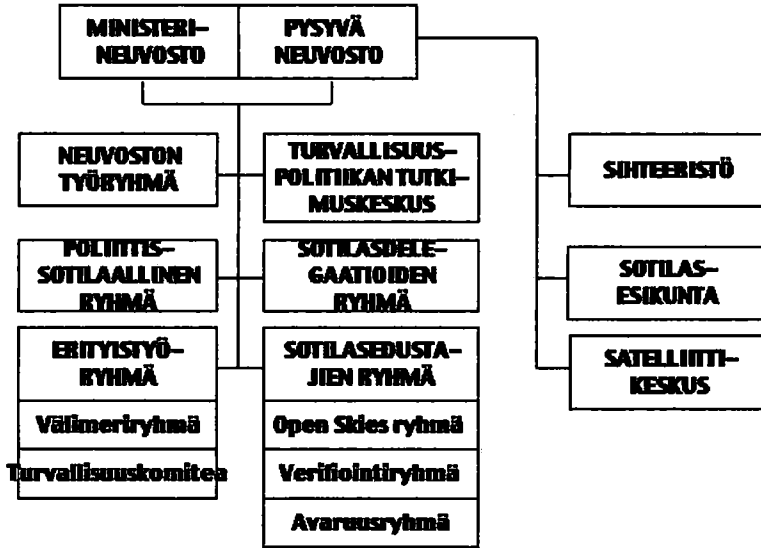
Vuoden 1995 Madridin kokouksessa WEU:n organisaatioon tehtiin päätöksenteon ja tiedustelutiedon käsittelyn edellytyksiä parantavia uudistuksia. Hallinnollisesti muutokset olivat pieniä, mutta toiminnan tavoitteiden kannalta merkittävänä. Samana vuonna uusista EU-maista, niiden joukossa Suomi, tuli WEU:n tarkkailijajäseniä.

#### W E U : n r a k e n n e

Tämän vuosikymmen alkupuoliskolla WEU jäsenpohja muotoutui nykyiseksi. Sen ytimen muodostavat kymmenen varsinaista jäsenmaata, jotka sekä kuluvat EU:iin että NATO:on. Kaikki varsinaiset jäsenet perustavat siis puolustuksensa NATO:n kollektiivisen puolustuksen järjestelyille. Näiden valtioiden kannalta on tärkeää välttää kaksinkertaisten sotilaallisten organisaatioiden luominen sekä huolehtia asevoimiensa kyvystä toimia niin yhteisen puolustuksen kuin kriisinhallinnan tehtävissä.<sup>4</sup>

Varsinaisten jäsenten lisäksi WEU:ssa on liitännäis- ja tarkkailijajäseniä. Ensin mainittuja ovat NATO-maat Tanska, Norja, Islanti ja Turkki jälkimmäisiä sotilaallisesti liittoutumattomat EU-maat Itävalta, Suomi, Ruotsi ja Irlanti. Lisäksi kymmenen Itä-Euroopan maata on WEU:n liitännäiskumppaneita. Sotilaallisen yhteistyön monipuolinen tiivistyminen on saanut aikaan sen, että asioita on viime aikoina käsitelty usein 18 maan kokoojanolla. Yhä useammin kokouksiin ovat osallistuneet kaikki 28 eritasoisista jäsentä.

NATO:oon verrattuna WEU:n organisaatio on hyvin pieni. WEU:lla ei ole johdossaan pysyviä joukkoja eikä omaa esikuntarakennetta, joka mahdollistaisi operatiivisen johtamisen. Tätä ei ole tarkoituskaan luoda, sillä WEU keskittyy kriisinhallintaan ja sitä alempiasteisiin tehtäviin käyttäen hyväksi NATO:n resursseja. WEU:n ylin päättävä elin on ministerineuvosto. Sen päätökset valmistelee pysyvä neuvosto. Pääsihteeri johtaa WEU:n käytännön työtä. Varsinaisia operatiiviseen toimintaan liittyviä elimiä ovat vain tilannekeskus, operatiiviseen suunnitteluun kykenevä sotilasesikunta ja Espanjassa sijaitseva satelliittikeskus. Sotilasesikunnan vahvuus on hieman yli 60 upseeria. Se vastaa NATO:n CJTF-esikuntakonseptin<sup>5</sup> ytimen kokoa. WEU:ta onkin viime vuosina kehitetty juuri siihen, että se kykenisi CJTF-konsepia hyväksikäyttäen johtamaan Petersbergin tehtävien mukaisia operaatioita. WEU:n organisaatio on esitetty kuvassa 1.



Kuva 1: WEU:n organisaatio.

Jäsenmaat ovat ilmoittaneet FAWEU-joukkoihin monilta osilta samoja yksiköitä, joita on ilmoitettu myös NATO:n valmiusjoukkoihin. Parhaimman toimintavalmiuden omaavia joukkoja ovat seuraavat monikansalliset joukot: Euro-armeijakunta, monikansallinen divisioona, englantilais-hollantilainen merijalkaväkiprikaati sekä ilma- ja merivoimien valmiusyksiköt EUROFOR ja EUROMARFOR. Lisäksi FAWEU-joukkoihin kuuluu poliisi- ja pelastusyksiköitä.

Rauhanturvaoperaatioita varten tai jopa pienimuotoisten kriisienhallintaa alempiasteisiin operaatioihin joukkoja voidaan pitää riittävänä, mutta esimerkiksi Kosovon ilmasodan kaltaisiin operaatioihin ei WEU:lla ole vuosiin mahdollisuuksia.

Poliittisen yksimielisyyden puute yhdessä vasta kehittymässä olevan organisaation ja toimintamallien kanssa ovat rajoittaneet WEU:n käyttöä. Vuonna 1990 se tuki 45:llä sota-aluksella Persianlahden sodan laivasto-operaatioita. Vuonna 1992 WEU osallistui Jugoslavian vastaiseen kauppasaartoon tarkastamalla kauppa-aluksia Adrianmerellä ja Tonavalla. Vuonna 1993 WEU käynnisti Mostarin kaupungin poliisitoiminnan lähettämällä kaupunkiin poliiseja, joiden joukossa oli myös suomalaisia.<sup>6</sup>

WEU:lle on syntymässä valmius suunnitella ja johtaa Petersbergin mukaisia operaatioita NATO:n tuella. Niiden operatiivisia suunnittelu- ja johtamisjärjestelmiä ja -prosesseja ollaan yhdenmukaistettu. Ne ovat tehneet yh-

dessä WEU:n esittämiä suunnitelmia, joita on myös testattu esikuntaharjoituksissa. Eräät NATO:n käyttämät tietoliikenne- ja tietojärjestelmät ovat olleet WEU:n käytettävissä helpottamassa yhteydenpitoa. Tärkeimmät ohjeet ja esikuntien työjärjestykset on laadittu ja huollon suunnittelu on käynnissä. Yhteistyön NATO:n kanssa sanotaan toimivan, ehkä alussa mainittu byrokratia huomioon ottaen, kitkattomasti.<sup>7</sup>

### W E U - E U - N A T O - y h t e i s t y ö

Maastrichtin sopimuksen mukaan WEU:sta oli määrä luoda väline toteuttamaan EU:n sille antamia tehtäviä. Käytännössä näiden kahden eurooppalaisen toimijan yhteistyö ei ole kuitenkaan onnistunut. Syiksi voi arvata byrokraattisten ongelmien ohella myös sen, että toimeksiantajalta on puuttunut kokonaan sotilaalliset elimet ja asiantuntemus, josta syystä yhteistä kieltä tehtävien suunnittelemiseksi ei ole löytynyt. Nopeiden tilanteiden vaatima reagoitokykykään ei ole ollut paras mahdollinen johtuen selkiytymättömästä vastuunjaosta.

Yhdysvallat ja sen eurooppalaiset liittolaiset ovat jo kauan kiistelleet Euroopan roolista NATO:ssa. USA on vaatinut panostusten ja kustannusten tasaamista. USA:n johtava rooli ja tapa käyttää tätä asemaa taas on häirinnyt eurooppalaisia jäseniä. Erityisesti Ranska on vaatinut eurooppalaisia ottamaan suurempaa osuutta päätöksenteossa ja myös johtopaikosta.

Ensin Maastrichtin sopimuksessa ja sitten NATO:n vuoden 1991 strategisessa konseptissa hyväksyttiin WEU:n kehittäminen välineeksi EU:n puolustukseen. Sen oli määrä samalla vahvistaa Euroopan roolia NATO:ssa. Puolustusliitossa on siis koko 1990-luvun vallinnut periaatteellinen valmius vahvistaa eurooppalaisten jäsenmaiden osuutta. NATO:n infrastruktuurin ja esikuntien käyttö WEU-johtoisissa operaatioissa on niin ikään ollut periaatteessa mahdollista vuodesta 1994 lähtien. Silloin USA markkinoi ajatuksen "erillään, muttei erossa".<sup>8</sup>

WEU:n kaksoisroolin käytännön toteutus osoittautui vaikeaksi. Keskeiseksi muodostui kiista siitä, pitäisikö ESDI<sup>9</sup> luoda NATO:n rakenteisiin vai sen ulkopuolelle. Vuoden 1996 Berliinin kokouksessa NATO päätti luoda ESDI:n omiin rakenteisiinsa. Samalla päätettiin tiivistää organisaatioiden yhteistoimintaa. NATO päätti selvittää, millä kapasiteetilla se voisi tukea WEU:ta. Se päätti ottaa huomioon myös WEU:n tarpeet kehittäessään CJTF-esikuntaansa. Sen merkitys tulee olemaan keskeinen eurooppalaisen puolustusidentiteetin luomisen onnistumisen kannalta. CJTF-konseptiin palataan seuraavassa luvussa.

Espanjan liittyminen mukaan NATO:n sotilaalliseen johtamisrakenteeseen

vuonna 1997 sekä kolme uutta eurooppalaista jäsenmaata vuonna 1999 ovat lisänneet Euroopan painoarvoa NATO:ssa. Myös tämä lisää painetta NATO:n eurooppalaisen puolustusidentiteetin luomiseen. ESDI:n rakentaminen olikin keskeinen osa kevään 1999 Washingtonin huippukokouksessa hyväksyttyä strategista konseptia. Washingtonissa päätettiin, että niissä pienimuotoisissa kriiseissä, joissa USA:n kansalliset edut eivät suoraan ole uhattuina, NATO:n resurssit voivat olla eurooppalaisten käytössä ja USA voi tukea operaatiota. Washingtonin kokouksen päätösasiakirjassa viitataan sekä EU:hun että WEU:hun Naton yhteistyökumppaneina, kun aikaisemmin on puhuttu vain WEU:sta.

Molempien organisaatioiden pysyvät neuvostot ovat pitäneet säännöllisiä yhteisiä kokouksia. Nyt edessä on yksityiskohtien suunnittelu ja testaaminen. Johtosuhteista on jo aikaisemmin laadittu sopimus NATO:n ja WEU:n välille. Euroopan joukkojen komentajan sijainen (Deputy Supreme Allied Commander Europe) vastaa WEU-johtoisten operaatioiden valmistelusta ja johtaa ne. Sopimuksessa määritetään ne osa-alueet, joilla NATO tukee WEU:ta. WEU voi hyödyntää NATO:n suunnitteluprosessia, organisaatiota ja tukitoimintoja, kuten huolto-, kuljetus- ja tiedustelujärjestelmää, jos poliittinen yksimielisyys kriisinhallintaoperaatiosta syntyy eurooppalaisten valtioiden kesken ja USA (ja Kanada) hyväksyvät NATO:n infrastruktuurin käytön.<sup>10</sup>

Tänä vuonna järjestettävässä ensimmäisessä WEU:n ja NATO:n yhteisharjoituksessa testataan menettelytapoja koskien NATO:n resurssien lainaamista WEU-johtoiisiin operaatioihin.<sup>11</sup>

## NATO

### NATO pähkinän kuoressa

NATO:n rooli Euroopan turvallisuusrakenteissa on ollut ja on yhä edelleen keskeinen. Kuten edellä esitetystä käy ilmi, sen merkitys on ollut keskeinen myös eurooppalaisen puolustusulottuvuuden luomisen kannalta. Eurooppalaisen puolustuksen työnjaon näkökulmasta on syytä ottaa esiin joitakin keskeisiä NATO:n erityispiirteitä, menemättä kuitenkaan organisaation yksityiskohtiin.

Suomessa NATO, etenkin aikaisemmin, nähtiin vain sotilasliitoksi. Se onkin eittämättä tehokkain monikansallinen sotilasorganisaatio. Monikansallisuus rajoittaa kuitenkin sen sotilaallista tehokkuutta. Euroopassa NATO on nähty, ja nähdään kylmän sodan päätyttyä ehkä vielä voimakkaammin, enemmänkin poliittisena kuin sotilaallisena järjestönä. Onhan puolustus-

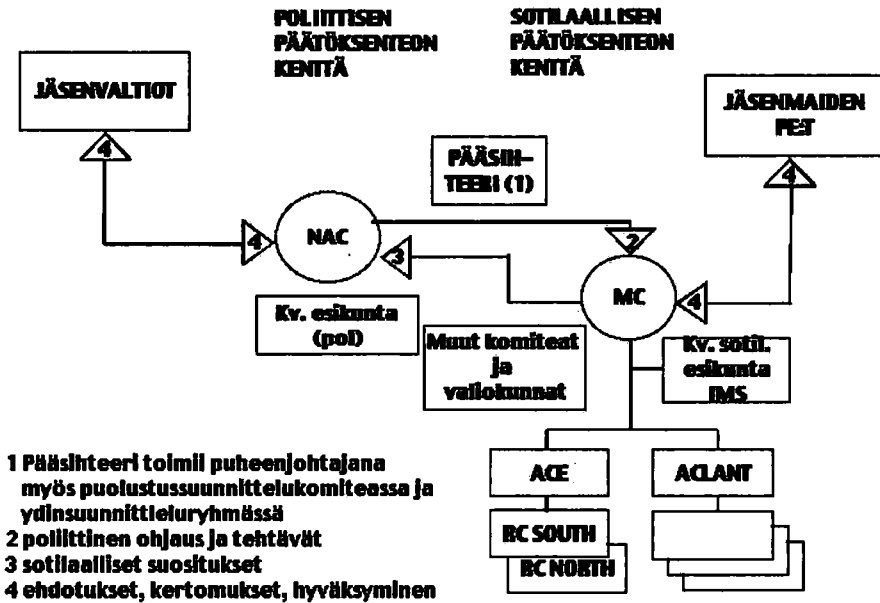
liittolla pitkä perinne sopeuttaa „vähemmän demokraattisia maita” jäsenyyden avulla länsimaiseen demokraattiseen toimintatapaan. Jäsenmaille se on ollut myös väline, jolla ne ovat voineet kontrolloida toistensa sotilaallisia tekemisiä. Tässä roolissa se on jo pitkään estänyt Kreikan ja Turkin välisen jännityksen purkautumisen aseelliseksi konfliktiksi. NATO on myös foorumi, jonka puitteissa etenkin suuremmat jäsenmaat pyrkivät ajamaan omia intressejään. Toisaalta se tarjoaa foorumin ratkoa jäsenmaiden välisiä ristiriitoja.

NATO on laajentunut sekä alueellisesti että toiminnallisesti. Sen kylmän sodan aikaiset sotilaalliset puolustustukseen tähtäävät tehtävät ovat laajentuneet. Puolustustehtävän ohella se on joutunut ottamaan ja ottanut lisää tehtäviä. Se on päättänyt toimia myös alueensa ulkopuolella. Historiansa aikana sen pelote petti Kosovon kriisissä ensimmäisen kerran. Se joutui turvautumaan asevoimaan puolustaakseen ihmisarvoja ja demokratiaa. Kaiken kaikkiaan NATO on organisaationa hyvin moninainen. Historiansa kuluessa se on myös osoittautunut huomattavan sopeutuvaksi. NATO:n selkeä sotilaallinen rakenne ja Yhdysvaltojen johtava rooli ovat sen etuja sekä EU:iin että WEU:iin verrattuna.

NATO:n päätöksenteko perustuu yksimielisyyteen. Siksi se on sopeutumiskyvystään huolimatta päätöksissään varsin kankea. Naton päätöksentekoa voisi kuvata kellon koneistoksi, jossa jäsenmaat toimivat hammasrattaina. Jokaisen maan hammasratasta pyörittää kansalliset poliittiset ja yhä enenevässä määrin myös taloudelliset intressit sekä maan sotilaalliset tarpeet, mahdollisuudet ja rajoitukset. Kun kaikki hammasrattaat ovat oikeassa asennossa, liikahdaa myös viisari eli syntyy päätös.

NATO:n ylin päättävä elin on Pohjois-Atlantin neuvosto (NAC), jonka puheenjohtajana toimii NATO:n pääsihteeri. Hän johtaa puhetta myös puolustussuunnittelukomitean ja ydinsuunnitteluryhmän istunnoissa. Neuvoston päätökset ovat luonteeltaan poliittista ohjausta. Sotilaskomitea (MC), joka koostuu jäsenmaiden pääesikuntien päälliköistä tai heidän edustajistaan, on ylintä sotilasvaltaa käyttävä elin. Sen puheenjohtaja on NATO:n korkein sotilasedustaja. Hänen apunaan toimii kansainvälinen sotilasesikunta. Sotilaallisen toiminnan kannalta puolustussuunnittelukomitea ja ydinsuunnitteluryhmä ovat keskeisiä noin kahdenkymmenen komitean ja valiokunnan joukossa. Niissä käsitellään sotilaallisten tukitoimintojen ohella hallinnollisia tukitoimintoja ympäristönsuojelusta taloussuunnitteluun. NATO:a tukee lisäksi sen organisaatioon kuulumattomia agenttuureja. Kuvassa 2 on esitetty NATO:n ylimmän tason päätöksentekorakenne. Se jakautuu selkeästi poliittiseen ja sotilaalliseen linjaan. Poliittisella ohjauksella on keskeinen merkitys päätöksenteossa.





Kuva 2: NATO:n poliittinen ja sotilaallinen päätöksen teko

Sotilaskomitea ohjaa NATO:n sotilaspoliittisesti Euroopan ja Atlantin strategisia johtoportaita laatimalla ja antamalla pysyväisohjeita sekä esimerkiksi hyväksymällä kulloinkin voimassa olevan joukkorakenteen. Strategiset esikunnat vastaavat varsinaisten sotilasoperaatioiden suunnittelusta ja johtamisesta alueillaan yhdessä alaesikuntiansa kanssa. Alajohtoportaiden tehtävänä on suunnitella joukkojen operatiivinen käyttö ja niiden tehtävät sotilaallisen suunnittelu- ja johtamisprosessien mukaisesti. Euroopan joukkojen (ACE) vastuualue jakautuu 1.9.1999 alkaen kahteen alueelliseen esikuntaan (RC South ja RC North), jotka edelleen jakautuvat yhteensä 11 alueelliseen (JSRC) ja puolustushaarojen (CC) johtoportaseen.<sup>12</sup>

NATO:n sopeutuminen kylmän sodan jälkeiseen  
turvallisuusympäristöön

Kylmän sodan päättyminen muutti NATO:n roolia ratkaisevasti. Vuonna 1991 perustettiin NATO:n ja entisen Varsovan Liiton jäsenmaiden välille keskustelufoorumiksi Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvosto NACC<sup>13</sup>. Sen toiminta ei kuitenkaan vastannut nopeasti muuttuvaa turvallisuusympäristöä. Konkreettista sotilaallista yhteistoimintaa varten luotiin vuonna 1994 rau-

hankumppanuusohjelma Pfp<sup>14</sup>. Samana vuonna päätettiin ottaa uusia jäseniä NATO:on. Jäseneksi pääsemiseksi asetettiin ehtoja, jotka olivat luonteeltaan poliittisia, konkreettisia sotilaallisia vaatimuksia ei jäsenkandidaateille esitetty.

Vuonna 1997 kumppanuusmaiden sekä poliittista että sotilaallista yhteistyötä syvennettiin ja laajennettiin entisestään. NACC muutettiin Euro-Atlantiseksi yhteistyöneuvostoksi EAPC<sup>15</sup> ja kumppanuusmaat saattoivat avata pysyvän edustuston NATO:ssa kyetäkseen paremmin pysymään selvillä NATO:n päätöksentekosta. Sotilaallista yhteistyötä syvennettiin tarjoamalla mahdollisuus osallistua Pfp-toiminnan suunnitteluun NATO:n esikunnissa ja parantamalla muutoinkin avoimuutta.

Pfp-ohjelman sotilaallisena tavoitteina on luoda osallistujille kyky toimia yhdessä NATO:n operaatioissa. Pfp-yhteistoiminta on tajonnut monille kumppanuusmaille mahdollisuuden laadukkaseen koulutukseen ja harjoituksiin, joihin niillä ei muuten olisi ollut mitään mahdollisuuksia. Lisäksi se on tajonnut maille kanavan keskinäiseen yhteistyöhön. Käytännössä Pfp-toiminta tapahtuu siten, että kumppanusmaat osallistuvat NATO:n harjoituksiin, niille annetaan koulutusapua, ne saavat käyttöönsä aikaisemmin salaisina pidettyjä asiakirjoja ja ottamalla kumppanimaiden upseereita työskentelemään NATO:n esikuntiin. Pfp-maita on nyt 25, Suomi muiden mukana.

Sotilaallisen kriisinhallinnan yhteistoimintakykyä NATO:n ja kumppanimaan välillä kehitetään maakohtaisen suunnittelu- ja arviointiprosessin PARP:n<sup>16</sup> avulla. PARP-prosessia on syvennetty ja laajennettu käsittämään 45 erilaista sotilaallisen yhteistyön vaatimaa osa-aluetta. PARP-prosessi on aikautettu osaksi NATO:n normaalia suunnittelusykliä.

EAPC:n ja Pfp-toiminnan välillä on se periaatteellinen ero, että ensin mainittu on monikansallista yhteistyötä, kun taas jälkimmäinen on NATO:n ja kumppanusmaan kahdenvälistä yhteistyötä. Se räätälöidään kumppanusmaan haluamalla tavalla.

Keväällä 1999 Washigtonissa pidetyssä 50-vuotisjuhlakokouksessa, johon osallistui NATO:n valtion päämiesten lisäksi merkittävä joukko kumppanuusmaiden päämiehiä, yhteistyömuotoja syvennettiin edelleen ensisijaisesti olemassa olevien rakenteiden pohjalta.

## N A T O : n   l a a j e n e m i n e n

Vuonna 1994 NATO päätti, että se voi ottaa uusia jäseniä. Keskeisimmäksi tavoitteeksi asetettiin vakauden ja turvallisuuden lisääminen Euroopan avainalueilla. Puola, Unkari ja Tsekin tasavalta, jotka vuonna 1997 päätettiin kutsua jäsenyysneuvotteluihin ja vuonna 1999 pääsivät jäseniksi, edus-

tavat avainalueita sekä maantieteellisesti että väestöllisestikin. Niiden jäsenyyttä tuki lisäksi poliittisia ja historiallisia seikkoja.

Ennen kuin NATO päätti aloittaa jäsenyysneuvottelut kolmen jäsenkandidaatin kanssa, se solmi kahdenväliset sopimukset Venäjän ja myös Ukrainan kanssa hälventääkseen laajenemisen aiheuttamaa vastustusta Venäjällä.

Myös monissa muissakin maissa kuin Venäjällä, eikä vähiten uusissa EU-maissa, pelättiin Euroopan uutta jakoa. Tästä syystä NATO ilmoitti, että laajeneminen jatkuu ja ovet pidetään avoimina uusille jäsenille. NATO:n mukaan laajentumisen pitäminen prosessina estää toistaiseksi liittokunnan ulkopuolella olevien alueiden muuttumisen harmaaksi vyöhykkeeksi ja poliittisen kilpailun kohteiksi. Laajentumisen pitämisellä prosessina on ollut monia myönteisiä vaikutuksia: Ennen muuta se on edistänyt taloudellisten ja sotilaallisten uudistusten täytäntöönpanoa sekä vahvistanut demokratiaa jäsenyyttä anoneissa maissa. Lisäksi se on pakottanut valtioita parantamaan suhteitaan naapurivaltioiden kanssa. Laajentumisen seurauksena avainalueiden turvallisuus on parantunut. Turvallisuusongelmat ovat keskittyneet yhä enemmän Euroopan reuna-alueille ja maanosan ulkopuolelle.

Laajentumisen jatkon suunnasta ja muista yksityiskohdista ei ole tehty päätöksiä. NATO:n 50-vuotisjuhlakokouksessa päätettiin asiaa tarkastella seuraavan kerran vuonna 2002. Kokouksessa asetettiin jäseniksi pyrkiville sotilaalliset MAP-kriteerit<sup>17</sup>, jotka on täytettävä, ennenkuin jäseneksi voi päästä. Kriteereitä pidetään ainakin osittain varsin tiukkoina eikä niitä pystyisi täyttämään edes kaikki nykyiset jäsenmaat. Jokainen jäseneksi pyrkivä voi omien resurssien ja aikataulunsa mukaan yrittää täyttää ehtoja.

Kosovon ilmasodan seurauksena on noussut esiin keskustelu siitä, pitäisikö Balkanin rauhoittaminen ottaa laajenemisen tavoitteeksi. NATO:han on onnistunut vakauttamaan monien maiden poliittista kehitystä ottamalla ne "siipiensä suojaan". NATO:n diplomaatit ja sotilasasiantuntijat ovat korostaneet Slovenian, Bulgarian ja Romanian merkitystä Kosovo-operaatiossa ja sen jälkihoidossa. Nämä maathan antoivat ilmatilansa NATO:n käyttöön Kosovon ilmasodan aikana. Jäsenyysneuvottelujen aloittamisesta näiden maiden kanssa, jopa ennen vuotta 2002, esiintyy arvailuja.<sup>18</sup>

#### Uudistukset komentorakenteessa

NATO:n yhteinen esikuntarakenne luotiin kylmän sodan jäykän torjuvaa puolustusta varten. Tätä varten luotiin vuosikymmenten aikana yhteiset operatiivisen suunnittelun ja johtamisen prosessit. Sen enempiä esikuntarakenne kuin suunnittelu- ja johtamisprosessitkaan eivät vastaa enää tämän päivän eivätkä todennäköisesti tulevaisuudenkaan asettamiin haasteisiin.

Tällä vuosikymmenellä NATO onkin muuttanut esikuntarakennettaan jo kahdesti. Viimeisin muutos astuu voimaan 1.9.1999 alkaen. Muutosten tavoitteena on ollut yksinkertaistaa, selkeyttää, nopeuttaa ja tehdä joustavamaksi operatiivista suunnittelua ja johtamista. Vain näin voidaan vastata uusien operaatioiden vaatimuksiin. Esikuntia supistamalla myös säästetään kustannuksia ja lisätään tehokkuutta karsimalla päälekkäisyyksiä. Muutoksen seurauksena johtamisen tasoja vähennetään yhdellä ja esikuntien määrää supistetaan yli kuudestakymmenestä kahteenkymmeneen. Esikuntarakenteen uudistamista tultaneen jatkamaan käynnissä olevan selvityksen valmistuttua. Esimerkiksi uusien jäsenmaiden rooli NATO-rakenteissa jätettiin toistaiseksi ottamatta huomioon. Ne joutuvat panostamaan pitkään asevoimiensa uudistamiseen ja yhteisiin operaatioihin soveltuvien rakenteiden luomiseen. Vasta, kun nämä on tehty, katsotaan, miten ne liitetään esikuntarakenteeseen ja millaisia johtopaikkoja niille annetaan.

Kokonaan uutta johtamisfilosofiaa ollaan ottamassa käyttöön. Vuonna 1994 USA esitteli CJTF-konseptin nimellä tunnetun joukkojen muodostamis- ja johtamisperiaatteen. Vuonna 1996 Berliinin ulkoministerikokouksessa jäsenmaat päätyivät yksimielisyyteen CJTF-kopnseptin käytännön kehittämisestä.<sup>19</sup>

Konseptin idea pohjautuu Persianlahden sodan kokemuksiin. CJTF-konseptin keskeinen tavoite on joustavuus ja modulaarisuus. Sekä esikunnat että joukot räätälöidään kutakin tehtävää varten erikseen. Kylmän sodan aikana tällaiseen ei ollut tarvetta. Joukkojen käyttö ja johtaminen olivat tuolloin hyvinkin kaavamaista. CJTF:n tarkoituksena on luoda edellytykset monikan-sallisten, eri puolustushaaroista koostuvien joukkojen yhteisoperaatioille.

Konseptin periaatteita on tarkoitus käyttää erityisesti silloin, kun käytössä ei ole NATO:n kiinteää esikuntaa tai se sitoutuu saman aikaisesti rauhanaikaisiin tehtäviin. Konseptia kehitettäessä on otettu erityisesti huomioon kriisinhallintatehtävien erityisluonne ja WEU:n esittämät tarpeet. CJTF-konsepti tulee olemaan keskeinen elementti WEU/EU-johtoisissa operaatioissa.

Johtamisfilosofiassa on uutta se, että siinä yhdistetään kaikkien puolustushaarojen eri aikajänteellä ja sykleillä tapahtuva operatiivinen suunnittelu ja johtaminen tehtävää parhaiten palvelevaksi kokonaisuudeksi. Aikaisemminhan useissa maissa puolustushaarat ovat käyneet omaa sotaansa. Monikansalliset operaatiot ovat vieläkin vaikeammin johdettavia. Konseptia luotaessa on kiinnitetty erityistä huomiota päätöksenteossa tarvittavan tiedon laatuun ja määrään eri päätöksentekotasolla.

CJTF-esikunta muodostetaan kahdesta pääelementistä; ytimestä ja tarpeellisesta määrästä komponentteja. Ytimen muodostavat NATO:n kiinteän esikuntarakenteen upseerit, jotka eri tasoilla päivittäisenä työnään ovat tekemi-

sissä operatiivisen suunnittelun kanssa. Operaation luonteesta riippuu ytimeen liitettävien komponenttien määrä ja laatu. Jos esimerkiksi merivoimia ei operaatiossa tarvita, ei merikomponenttia liitetä esikuntaan. Operaatioon osallistuvista maista pyritään CJTF-esikuntaan saamaan upseereita, jotka ovat hajoitelleet CJTF-työskentelyä joko NATO:n rakenteissa tai harjoituksissa.

CJTF:n käyttöönotto (implementointi) on käynnistetty. CJTF-esikunta on osoittautunut pidetyissä testeissä ja harjoituksissa hyvin tehtäviinsä kykeneväksi ja nopeasti toimeenpantavaksi. Ongelman muodostaa käyttöön saatavat kansalliset resurssit, jos esikuntaa joudutaan käyttämään kaukana NATO:n alueen ulkopuolella. Tämä on tiedetty myös IFOR-/SFOR-opeeraation kokemusten perusteella. Ikuisena ongelma-alueena on viestiliikenteen ja johtamisjärjestelmien yhteensopimattomuus. Harjoitukset ovat osoittaneet riittävän tehokkaan, mutta yksinkertaisen johtamisjärjestelmän tärkeyden.<sup>20</sup>

#### Joukkojen laadun ja joukkorakenteen uudistaminen

Kylmän sodan päättymisen jälkeen NATO:n ja sen jäsenmaiden asevoimia on supistettu ja niiden valmiutta on laskettu radikaalisti. Monilta osin ne kuitenkin vielä ovat asevoimat, jotka on suunniteltu kylmän sodan aikaista uhkakuvaa varten.<sup>21</sup> Niitä on tosin kehitetty monikansallisiksi. Esimerkiksi Saksalla ei ole enää yhtään armeijakuntatason kansallista johtoporrasta. Viimeisimpänä Saksa, Tanska ja Puola muodostivat yhteisen armeijakunnan esi-kunnan jo ennen Puolan NATO-jäsenyyttä. Myös NATO:oon kuulumattomat maat ovat perustaneet monikansallisia valmiusjoukkoja rauhanturvatehtäviin. Suomessa NATO:a tunnutaan pidettävän ikäänkuin valtiona, jolla on runsaasti sotilaallista voimaa. Näin ei kuitenkaan välttämättä ole, vaan liittokunnan joukkojen kokoonpano luodaan hyvin pitkälti kutakin operaatiota varten erikseen.

NATO:n joukot jaetaan orgaanisiin, tehtävään määritettyihin ja ns. "korumerkittyihin" joukkoihin". Orgaanisia joukkoja on rajoitetusti. Ne ovat lähinnä johtamisen ja infrastruktuurin ylläpitämisen mahdollistamat joukot. Lisäksi puolustushaaroilla on omat valmiusjoukkonsa. Ne tunnetaan yleisesti IRF ja RRF tunnuksilla<sup>22</sup>. Näiden joukkojen käyttö on yksiselitteistä ja johdosuhteet selvät. Muiden joukkojen käyttö voi aiheuttaa erityispiirteitä operatiiviseen suunnitteluun. Operaatiosta päätettäessä ei välttämättä tiedetä, mitä tai minkä tasoisia joukkoja ja millä aikataululla todella saadaan käyttöön. Se, mitä tapahtuu, jos alkuperäisillä joukoilla ei tulla toimeen koettiin Kosovon ilmaoperaation yhteydessä. Lisävoimaa saatiin lähinnä vain Yh-

dysvalloista ja jossain määrin Iso-Britanniasta. Sen käyttöön saamiseen vaa-  
dittiin parlamentaarinen käsittely, johon kului oma aikansa. Lisäksi voimien  
käytölle oli poliittisia rajoituksia. Kosovonkin operaatio osoitti, että NATO:n  
tehokkuus perustuu USA:n sotilaalliseen voimaan ja sen johtavaan asemaan  
liittokunnassa.

Kosovon ilmaoperaatio sekä käynnissä olevat rauhanluomisoperaatiot,  
SFOR 30.000 miestä ja KFOR oheisoperaatioineen noin 57.000 miestä, ovat  
osoittaneet NATO:nkin resurssien rajallisuuden. Näiden operaatioiden ko-  
kemukset näyttävät nopeuttavan etenkin eurooppalaisten jäsenmaiden ase-  
voimien ja NATO:n joukkojen ja joukkorakenteen uudistamista. Kosovon  
ilmasodan täsmäaseista lähes kaikki olivat amerikkalaisia. Pommituslennoista  
jopa 80% suorittivat yhdysvaltalaiset lentäjät. Sotilaskomitean uuden puheen-  
johtajan mukaan erityisesti eurooppalaista puolustusulottuvuutta luovilla  
NATO:n jäsenmailla on syytä itsetutkiskeluun. Niiden kyvystä tuottaa jouk-  
koja puolustusliiton käyttöön tultaneen keskustelemaan.<sup>23</sup>

Vuoden -99 Washingtonissa hyväksytyn strategisen konseptin yhtenä so-  
tilaallisena päämääränä oli antaa NATO sotilasjohdolle suuntaviivoja siitä,  
millaisiin uhkiin ja haasteisiin NATO:n olisi vastattava. Sotilasjohto voi sit-  
ten suunnitella, millaisilla ja miten varustetuilla joukoilla tehtävät tullaan  
suorittamaan. Joukkojen yksityiskohtainen suunnittelu on vasta alullaan, mutta  
yleiset vaatimukset on jo olemassa.

Joukkorakenteen on oltava sellainen, että sillä on riittävä ja uskottava pe-  
lotearvo. Siihen tarvitaan tehokkaan varustuksen lisäksi tahto toimia. Tahto  
tuli Kosovon ilmasodassa testattua. Vielä on vaikea sanoa, miten Kosovon  
ilmasota vaikuttaa NATO:n päätöksentekokykyyn jatkossa. Selvää on myös,  
että liikkuvat hyvän aseistuksen ja korkean koulutustason omaavat joukot  
voivat vastata laajoihin uhkakuviin kaukanakin, myös NATO:n alueen ulko-  
puolella. Oman alueen ulkopuolella toteuttavat operaatiot edellyttävät huol-  
lon ja tukitoimintojen liikkuvuutta. Tämä onkin ollut eräs NATO:n akilleen  
kantapää. Strateginen kuljetuskapasiteetti on tärkeä tulevienkin joukkojen  
toimintaan saattamisessa ja huollon toteuttamisessa, oli kyse sitten matalan  
intensiteetin rauhanturvaamisesta, Bosnian tai Kosovon kaltaisesta rauhaan  
pakottamisesta tai Persianlahden kaltaisesta varsinaisesta sodasta. Joukot on  
voitava koota operaatioihin joustavasti ja niitä on voitava johtaa joustavasti  
CJTF- johtamisfilosofian ja -konseptin mukaisesti.

Aivan varmaa on, että NATO tulee Kosovon kokemusten perusteella enti-  
sestään parantamaan tiedustelutietojen saatavuutta ja tiedon laatua. Se, että  
joukkojen on kyettävä myös WEU/EU-johtoisiin operaatioihin laajentaa tie-  
dustelutiedon ja tilannekuvan yhdenmukaistamisen tarvetta myös näiden kans-  
sa.

## EUROOPAN UNIONIN PUOLUSTUSULOTTUVUUS

### Puolustusulottuvuus muotoutuu

Jo Maastrichtin sopimus loi pohjaa EU:n yhteiselle puolustukselle. Vuoden 1997 Amsterdamin kokouksessa päätettiin entisestään laajentaa unionin toimivaltaa ja vahvistaa sen toimintakykyä turvallisuuspolitiikan ja sotilallisen kriisinhallinnan alalla. Amsterdamin mallissa keskeistä oli EU:n ja WEU:n kytkeminen institutionaalisesti lähemmäksi toisiaan kriisinhallintakyvyn parantamiseksi. Kokouksen tavoitteena oli karsia päällekkäisiä instituutioita, parantaa EU:n päätöksentekoa ja vahvistaa yhteisen poliittisen tahdon muodostumista. Vuosia kehitteillä ollut Unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) ja eurooppalaisen puolustuksen idea alkoi saada konkreettisia muotoja. Ratkaisumallissa oli otettu myös liittoutumattomien maiden erityisasema huomioon. Tämä helpottaa jatkossa myös EU:iin kuumattomien maiden mukaan tuloa eurooppalaisten johtamiin operatioihin.

Valtion päämiehistä koostuvan Eurooppa-neuvoston asemaa korostettiin. Se antaa yhteiselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle suuntaviivat. Se hyväksyy yhteiset strategiat ja tekee puolustuksen alaa koskevat ratkaisut. Eurooppa-neuvoston päätökset laajennettiin jatkossa koskemaan myös WEU:ta. Neuvoston tehtävät muistuttavat pitkälti NATO:n huippukokousten toimivaksi havaittua mallia.

Eurooppa-neuvoston tueksi päätettiin nimetä pääsihteeri ja ulkopoliittikan korkea edustaja, jonka tehtävänä tulee olemaan yhteisten ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjausten valmistelu ja EU:n edustaminen ulospäin yhdessä puheenjohtajamaan kanssa. Hänen tuekseen perustetaan tarvittavat elimet mm ennakointi- ja valmiusyksikkö. Tällä näytetään halutun korostaa kriisinhallinnan merkitystä EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.<sup>24</sup>

Syksyllä 1998 virisi keskustelu Euroopan yhteisestä puolustuksen kehittämisestä Amsterdamin sopimusta laajemmaksi. Etenkin EU:n suuret jäsenmaat kiirehtivät yhteisen puolustustuksen luomista. Wienissä Eurooppa-neuvosto katsoi, että EU:lla on oltava yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikkansa tukena uskottavat toiminnalliset valmiudet, jotta se voi toimia kansainvälisellä areenalla täysimääräisesti. Eurooppalaisen puolustuksen rakentaminen sai tukea myös NATO:n kevään 1999 huippukokouksessa Washingtonissa. Se oli eräs huippukokouksessa hyväksytyyn strategisen konseptin painopisteistä. Washingtonin kokouksen päätösasiakirjassa viitataan sekä EU:iin että WEU:iin NATO:n yhteistyökumppaneina, kun aikaisemmin on puhuttu vain WEU:sta. Washingtonissa päätettiin, että niissä pienimuotoisissa kriiseissä, joissa USA:n kansalliset edut eivät suoraan ole uhattuina, NATO:n resurssit

voivat olla eurooppalaisten käytössä ja USA voi tukea operaatiota. Aikaisemmin periaatteellisella tasolla toiminut yhteistyö vahvistettiin korkeimmalla poliittisella tasolla.

### EU:n puolustusulottuvuus luodaan - WEU sulautetaan EU:iin

Euroopan parlamentti suositteli toukokuussa 1998, että EU:n ja WEU:n on ryhdyttävä toimenpiteisiin keskinäisen yhteistyön vahvistamiseksi vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta<sup>25</sup>. Eurooppa-neuvosto ei kuitenkaan odottanut vuotta, sillä Amsterdamin päätökset olivat olleet voimassa vain reilun kuukauden, kun Kölnin kesäkuinen huippukokous jo asetti tavoitteeksi, että neuvostolle luodaan kyky tehdä Petersbergin tehtäviin sisältyvien konfliktinesto- ja kriisinhallintatehtävien edellyttämiä päätöksiä. EU:lla tulee olla uskottava sotilaallinen kyky toimia yksin ja tehdä sotilaallisen voiman käyttöä koskevia päätöksiä ja toteuttaa ne. Tavoitteen saavuttamiseksi Länsi-Euroopan unionin WEU:n tehtävät siirretään EU:lle, jolle luodaan tarvittavat poliittiset ja sotilaalliset elimet. Päätösten pitäisi olla valmiita vuoden 2000 loppuun mennessä, jonka jälkeen WEU on täyttänyt tehtävänsä. Tehokkaammat eurooppalaiset sotilaalliset valmiudet kehitetään olemassa olevien kansallisten, kahden- ja monenvälisten resurssien pohjalta<sup>26</sup>

Suomelle Kölnin päätös oli merkittävä, koska myös EU:n liittoutumattomille maille saatiin täysimääräiset ja tasavertaiset mahdollisuudet osallistua EU:n operaatioihin. Kokous ei puuttunut jäsenvaltioiden erilaiseen asemaan kollektiivista puolustusta koskevien takeiden suhteen, mutta hyväksyi liittoutumattomien maiden erityisaseman. Yhteinen puolustuspolitiikka päätettiin määrittellä asteittain. NATO pysyy edelleen sen jäsenvaltioiden kollektiivisen puolustuksen perustana.

Kosovon kriisi, jossa EU:n uskottavuus joutui todella kyseenalaiseksi, ei suurestikaan näytä vaikuttaneen Kölnin päätösasiakirjaan. Se on WEU:n EU:iin sulauttamista ja puolustusmateriaalin yhtenäistämistä koskevia kohtia lukuunottamatta hyvin saman sisältöinen aikaisempien päätösten kanssa.

Se mihin Kosovon kriisi näyttää vaikuttaneen on ilmapiiri, jolla asioita nyt viedään eteenpäin. Pyrkimykset ja myös otetut edistysaskeleet yhteisen ulkopoliittikan tehostamiseksi ja sitä tukevan kriisinhallintakyvyn luomiseksi ovat Kosovon kriisin aikana olleet havaittavia. Euroopassa ollaan nyt yksituumaisia siitä, että EU tarvitsee tuekseen sotilaallista asiantuntemusta, jotta jatkossa voidaan estää vastaavat kriisit. Kölnissä, Eurooppa-neuvosto päätti vakaasti, että Euroopan unioni osallistuu täysimittaisesti kansainväliseen toi-



mintaan. Tätä varten Euroopan unionille luodaan tarvittavat keinot ja valmiudet hoitaa Euroopan yhteiseen puolustus- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvät tehtävänsä.<sup>27</sup> Euroopassa uskotaan nyt laajemmin kuin aikaisemmin, että EU:lle ei saada uskottavaa ulkopolitiikkaa ilman puolustusyhteistyön antamia hampaita. EU:n oman kriisinhallintakyvyn luomisesta voi tulla EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan uskottavuuden mittari.

Kosovon kriisi ja Naton ilmasota Jugoslaviaa vastaan todistivat, kuinka riippuvainen Euroopan unioni on kriisien hallinnassa Yhdysvalloista. Se on kuitenkin monesti viestittänyt haluttomuuttaan osallistua eurooppalaisten kriisien ratkomiseen. Euroopassa tunnutaan nyt myös varauduttavan siihen, että jatkossa Yhdysvaltoja on yhä vaikeampi saada osallistumaan eurooppalaiseen kriisinhallintaan. EU:lla täytyy olla uskottava sotilaallinen voima ja valmius toimia kansainvälisissä kriiseissä ilman Yhdysvaltoja. Tämä vauhdittaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämisen ohella EU:n sotilaallisen kapasiteetin luomista.<sup>28</sup>

EU:n puolustusulottuvuuden taustalla on myös huoli eurooppalaisen ja amerikkalaisen puolustusmateriaalin välisen teknologiakuilun kasvamisesta sekä eurooppalaisen puolustusvälineiteollisuuden kilpailukyvystä. Yhtenä syynä edellä mainittuihin seikkoihin on pidetty eurooppalaisten hajanaista hankintapolitiikkaa. Sitä on tosin pyritty korjaamaan ensinnäkin joillakin yhteishankkeilla, joista neljän maan "Euro-fighter"-hanke lienee tunnetuin. Toisaalta sitä on koitettu korjata lähinnä puolustusvälineiteollisuuden keskinäistä ja toisaalta sen ja puolustusministeriöiden yhteistyötä edistävän WEAG:n<sup>29</sup> avulla. Toimet ovat olleet riittämättömiä ja WEAG:tä pyritäänkin kehittämään NATO-mallin mukaiseksi kiinteämmäksi agentuuriksi.

Voimavaroja on hajoitanut ehkä eniten yhteisen puolustus- ja hankintapolitiikan puuttuminen. Nyt tähän pyritään saamaan korjaus. Eurooppalaisen puolustusmateriaalin yhdenmukaisuutta pitää järjeistää ja aseteollisuutta yhdistää. Könin huippukokouksessa jäsenmaat pyrkivät karsimaan sellaisia järjestelmiään, jotka haittaisivat puolustusteollisuuden ja puolustusmateriaalin yhteensopivuutta. Tavoittena näyttää olevan myös puolustusbudjettien harmonisointi.<sup>30</sup>

### Kölnin päätösten toteuttaminen

Kölnin huippukokouksen päätökset ovat looginen jatke EU:n NATO:n ja WEU:n 90-luvulla tekemille päätöksille. Euroopan Unionin päätösten toimeenpano on usein ollut vaihtelevaa riippuen siitä, kuinka laaja poliittinen tahto päätösten takana on ollut. Yleensä päätösten toteutuminen on ollut paljon hitaampaa, kuin mitä esimerkiksi Suomessa odotetaan. Nytkin tehtyä

päätöstä EU:n puolustusulottuvuuden kehittämistä ohjaavat lukuisat poliittiset muuttujat, joiden ennustaminen on vaikeaa. EU:n ulkopuolisia muuttujia ovat, NATO:n ja Venäjän suhteiden kehittyminen, EU:n ja NATO:n laajeneminen, Venäjän sisäinen kehitys, konfliktit Euroopassa ja sen lähialueilla sekä Euroopan ja Yhdysvaltain suhteet.

Juuri nyt unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä puolustusulottuvuutta tehtyjen päätösten toteuttamiselle näyttäisi olevan otollinen aika. Tähän on monia syitä: Päätöksen takana on harvinaisen laaja yhteisymmärrys. Edellä kuvatut ajankohtaiset kokemukset Kosovon kriisistä edesauttavat päätösten toteuttamista. Eurooppalaisen kriisinhallintakyvyn kehittäminen sopii myös Yhdysvaltojen politiikkaan. Kosovon ilmasodan ratkaisun henkilöityminen EU:n välitysmiehenä toimineeseen presidentti Ahtisaareen sekä Saksan ehdottama laaja Balkanin vakauttamisohjelma antavat ikäänkuin lentävän lähdön EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Lennon jatkumisen varmistamiseksi NATO:n pääsihteeri Javier Solana valittiin EU:n ulkopoliittiseksi edustajaksi, johtamaan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan käytännön työtä. Tämä kertoo kuinka vakavasti nyt pyritään EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittista roolia nostamaan. Juuri Solanan, NATO:n pääsihteerin, valinta osoittaa myös sitä, kuinka tärkeäksi puolustuspolitiikka osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa nähdään.

Kölnissä päätettyjen linjausten täytäntöönpano vaatii lukuisia yksityiskohtaisia selvityksiä ja päätöksiä. Päätöksenteon tarvitsemien rakenteiden ja menetelmien luominen on niistä kiireellisimpiä. Toisena asiakokonaisuutena on WEU:n sulauttaminen EU:iin. Se vaatii EU:n sisäisen rakenteen ja toimintatapojen muuttamista ja uusien luomista vastaamaan uusia tehtäviä. WEU:n NATO:n kanssa solmitut sopimukset joudutaan siirtämään EU:lle. Tämä onnistunee kivuttomasti NATO:n Washingtonin strategisen konseptin valossa. Tosin Turkki, joka pyrkii myös EU:iin voi aiheuttaa, jos ei muuta, niin ainakin viivytystä. Kolmantena asiakokonaisuutena voisi mainita puolustusvälinehankkeiden ja puolustusbudjettien harmonisoinnin. Neljänneksi EU:n tekemä päätös muuttaa eurooppalaista turvallisuusrakennetta. Tähän liittyen WEU:n liitännäisjäsenien ja -kumppaneiden osallistuminen EU:n kriisinhallinnan suunnitteluun ja päätöksentekoon on päätettävä. Tässä yhteydessä tulee päättää, omaavatko ne vain puhe- vai myöskin päätösvaltaa. Venäjän sekä poliittinen että sotilaallinen kytkeminen EU:n johtamaan kriisinhallintaan on lienee oma vaikea tehtävänsä.

Näiden ja ehkä vielä monien muidenkin asioiden pitäisi olla selvillä vuoden 2000 loppuun mennessä, jolloin rakenteiden ja menettelytyöjien käytännön luomisen on suunniteltu alkavan. Käytävissä oleva aika voi osoittautua liian lyhyeksi näin mittavien ratkaisujen tekemiseen.

## EU:n sotilaallisen kriisinhallintakyvyn luominen

EU:n tulee NATO:sta erottamaan paitsi USA:n sotilaallinen mahti myös se, ettei sille luoda ainakaan alkuvaiheessa omaa esikuntarakennetta ja sitä kautta operatiivista suunnittelu- ja johtamiskapasiteettiä. Näissä tullaan tukeutumaan NATO:on.

Unionin yhteisen puolustuspolitiikan muotoilua tulee vaikeuttamaan tehtävien monimuotoisuus, johon sen tulee varautua. Kriisinhallintatehtävät asetavat päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmälle usein suurempia ja monipuolisempia vaatimuksia, kuin perinteinen sota. Tämä johtuu siitä, että kriiseissä on useita osapuolia ja tilanne voi olla hyvin herkkä. Lisäksi useiden kansainvälisten toimijoiden koordinointi vaatii runsaasti työtä.

Puolustusulottuvuuden sotilaallisen osan luomista helpottaa se, että se luodaan olemassa oleviin rakenteisiin, jotka ovat jo jonkin aikaa tehtäviin valmistautuneet. Unionin yhteinen puolustus tulee esiin ainakaan niin kauan kuin Yhdysvaltain sitoutuminen Euroopan puolustukseen säilyy ja NATO pysyy jäsenmaidensa yhteisen puolustuksen toteuttajana.

Oikea-aikainen päätöksenteko on osoittautunut aivan keskeiseksi tekijäksi kriisinhallinnassa. Tämä edellyttää ensinnäkin, että on olemassa tahto tehdä päätöksiä. Toiseksi on oltava päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmät, jotka mahdollistavat oikea-aikaisen päätöksenteon. Ne ovat välttämättömiä, mutta eivät kuitenkaan yksin riitä käytännön sisältöongelmien ratkaisemiseksi. EU:n kriisinhallintakyvyn kehittäminen on siis ainakin alkuvaiheessa yhteisten ennakkovaroitusjärjestelmän ja toimintatapojen kehittämistä, jotka luovat riittävän tuen yhteiselle päätöksenteolle.

Petersbergin tehtävien sisällyttäminen EU-sopimukseen edellyttää, että EU:n poliittis-sotilaallisia päätöksentekomekanismeja - ja rakenteita kehitetään. Rakenteiden kehittämisessä otettiin jo Amsderdamin sopimuksessa merkittäviä edistyaskeskeleitä. Maastrichtin sopimuksessa säädety yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksenteko perustuu kriisinhallinnan osalta konsensukseen. Toimivan kriisinhallinnan kannalta näyttäisi olevan välttämättöntä, että voitaisiin siirtyä joustavampaan, jonkin asteiseen määräänemmittöön perustuvaan päätöksentekoon. Tämä lyhentäisi kriittiseksi osoittautunutta reaktioaikaa. Päätöksenteon keventämiseksi tarvittavaa yhteisymmärrystä ei kuitenkaan ainakaan toistaiseksi ole saatu aikaiseksi. Päätöksenteon keventäminen on ongelmallista erityisesti pienille Suomen kaltaisille valtioille. Se voi helposti johtaa valtioiden perinteisen suvereenisuuden kaventu- miseen ja suurten jäsenmaiden hallitsevaan asemaan.

Ennen kuin joidenkin jäsenvaltioiden kaavailemaan puolustusbudjettien

harmonisointiin päästään, pyrittäneen jäsenvaltioiden osuuksista kustannuksista ja muista voimavaroista sopimaan. Tässä yhteydessä pitäisi luoda mekanismit varsin kalliiksi osoittautuneiden kriisinhallintaoperaatioiden rahoituksen jonkin asteiselle etukäteissuunnittelulle. Myös näin päätöksentekoa voidaan lyhentää.

EU:lle tullaan pikaisesti luomaan sotilaallista osaamista ja tarvittavat elimet kriisinhallinnan toteuttamiseksi ja sotilaallisten operaatioiden poliittiseksi valvomiseksi ja strategisen johtamisen varmistamiseksi. Näiden toteuttamiseksi on Saksan, Kölnin kokouksessa hyväksytyssä esityksessä suunniteltu yleisten asioiden neuvoston kokoontuvan säännöllisesti puolustusministeriellä vahvistettuna. EU:n päämajaan luodaan poliittista/sotilaallista asiantuntemusta omaava pysyvä poliittinen ja turvallisuuskomitea. Sotilasedustajista muodostettaneen EU:n puolustuskomiteaa.

Kriisinhallinta edellyttää tiedustelutietoa, valmiutta tämän tiedon analysointiin sekä kykyä strategiseen suunnitteluun. Tämän takia tultaneen WEU:n suhteellisen moderni organisaatio pääpiirteissään liittämään EU:iin. Sen kaikkien tasojen, mutta erityisesti sihteeristön ja sotilasesikunnan liittämättä EU:n rakenteeseen tultaneen organisoimaan siten, että tiedonhankinta, sen analysointi ja muokkaaminen strategiseksi suunnitelmiksi eri kriisipesäkkeistä olisi mahdollisimman joustavaa. Erityistä huomiota tultaneen kiinnittämään siviili-sotilas-yhteistyön toimivuuteen.

WEU:n pääsihteerin Jose Cutileiro on arvioinut WEU liittämisen EU:hun vievän korkeintaan viisi vuotta. Joten, jos kaikki menee hänen arvioimalla tavalla, EU:n puolustusulottuvuuden ensimmäinen vaihe, siis kriisinhallintakyky, olisi totta vuoden 2005 seutuvilla. Petersbergin tehtävien EU:lta edellyttämä sotilaallinen toimintakyky on WEU:lla jo monilta osin kehitymässä. Kehitystä on edesauttanut se, että NATO:n ja WEU:n toimintoja on yhdistetty edellä kuvatulla tavalla jo jonkin aikaa. NATO:n toimintatapojen ja infrastruktuurin käyttö myös jatkossa on merkittävä etu. Ainakin jonkiasenteisen kriisinhallintakyvyn saavuttamista auttaa se, että suuri osa operaatioihin suunniteltavista joukoista kuuluu samalla myös NATO:n joukkoluetteloihin.

Oma etunsa näyttää olevan siitä, että NATO:n Kosovo-operaatioissa eurooppalaisten joukkojen ja johtoportaiden osuus on jo suhteellisen suuri. Operaatiota johtaa eurooppalainen kenraali. Operaatioalueella on kolme eurooppalaista sektoria, joista vastuussa ovat EU:n johtavat maat pääsevät käytännössä kehittämään operaatioiden johtamista ja luomaan käytäntöjä. KFOR-operaatiota voitaneen pitää eräänlaisena eurooppalaisen kriisinhallinnan kenttälaboratoriona.

Uskottavan kriisinhallintakyvyn luomiselle viidessä vuodessa on myös

varauksia. Tässä ajassa kyettänee luomaan resurssit vain yhden korkeintaan SFOR/KFOR-operaation kaltaisen operaation toteuttamisen kerrallaan Euroopassa. Mikäli EU aikoo toimia useammassa operaatiossa samanaikaisesti, muualla kuin Euroopassa tai suuremman intensiteetin vaatimassa operaatiossa, joudutaan jäsenvaltioiden puolustusvoimia kehittämään materiaalisesti. Valmiudessa olevien joukkojen määränkään lisääminen ei ole poissuljettu.

Jotain puuttuvasta materiaalista voidaan korvata vuokraamalla. Strategista kuljetuskapasiteettia ja tiedustelukykyä on Yhdysvaltojen lisäksi (toistaiseksi) Venäjällä ja ensin mainittua myös (toistaiseksi) Ukrainalla. Ilmatankkauskykyä EU-mailla on rajoitetusti. Kosovon ilmasodassa käytettyjä uusimpia kaukaa laukaistavia täsmäaseita on myös vain Yhdysvalloilla. Mikäli tätä puutetta lähdetään paikkaamaan, joudutaan tilanteen korjautumista odottamaan pitkään. Lisäksi jouduttaisiin EU-maiden puolustusmäärärahoja melkoisesti korottamaan.

Määrärahojen korotuksiin voi muutoinkin tulla tarvetta. Se selviää, kunhan yhteisen puolustuspolitiikan perusteella toteutettavien koordinoitujen hankintojen sekä puolustusvälineiteollisuuden rationalisoinnin edut saadaan selville. Nythän Yhdysvallat saa puolustusmäärärahoillaan huomattavasti enemmän ja laadukkaampaa materiaalia kuin eurooppalaiset liittolaisensa<sup>31</sup>. Tämän eron kurominen on yksi EU:n puolustusulottuvuuden kulmakivistä.

Ranskan senaatin ehdottama lähestymistapa puolustusulottuvuuden luomiseksi voi olla poliittisesti ainoa mahdollinen. Senaatin mukaan ensimmäiseksi olisi lyötävä lukkoon jäsenmaiden osuudet yhteiseen puolustukseen suunnattavista varoista sekä joukkojen ja esikuntien henkilöstömääristä<sup>32</sup>.

## SUOMI JA EU:N PUOLUSTUSULOTTUVUUS

### Puolustusulottuvuuden ulko- ja turvallisuuspoliittista tarkastelua

Suomella on toimiva puolustusratkaisu eikä Suomi koe turvallisuusvajetta. Liittoutumattomuuspolitiikka tarjoaa yhden vaihtoehdon enemmän. Se tarjoaa mahdollisuuden liittoutua, mutta päätösvalta on Suomen omissa käsissä.<sup>33</sup>

Suomen kannalta Kölnin ratkaisu näyttää lähes ihanteelliselta. Muutos Maastrichtin ja Amsterdamin sopimuksista on pieni eikä liittoutumattomuudesta jouduta tinkimään ainakaan heti. Jo edellämainitut sopimuksetkin edellyttivät liittoutumattomilta mailta yhteistä politiikkaa kohtaan hyväksyntää sekä keskinäistä lojaalisuutta ja solidaarisuutta. WEU- sopimukseen sisälty-

nyt keskinäinen sotilaallinen turvatakuu jäi pois. Kaikki EU:n jäsenvaltiot, riippumatta suhteesta NATO:on, voinevat osallistua tasavertaisina operaation suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä resurssiensa puitteissa itse operaatioon. Sotilaallisessa yhteistyössä edetään vain pienin askelin eikä mihinkään merkittäviin suvereniteetin rajoituksiin tarvitse sitoutua. Yhteisen puolustuksen luominenkin on toistaiseksi vasta pitkän aikavälin tavoite.

Jäsenvaltiot säilyttävät kaikissa olosuhteissa oikeuden päättää käytetäänkö niiden kansallisia joukkoja kriisinhallintaan ja milloin näin tehdään.

Suomi on ilmoittanut haluavansa osallistua yhteisen puolustuksen määrittelyyn. Suomi pääsee EU:n puheenjohtajana antamaan oman, liittoutumattoman maan, panoksensa yhteisen puolustusulottuvuuden sisältöön, kun sen luominen nyt todenteolla alkaa.

Suomi joutunee täsmentämään kantojaan joihinkin asiakokonaisuuksiin. Ongelmalliseksi osoittautunutta rauhanturvalakia, joka jättää suomalaisen komentajan, joissain tilanteissa ilman kansallisen lainsäädännön tukea, ollaan uudistamassa. Suotavaa olisi, että kansallinen lainsäädäntömme saateen ainakin muiden liittoutumattomien maiden kanssa samalle tasolle jo ennen EU:n puolustusulottuvuuden käytännön toteutumista. Lakimuutoksen olisi mahdollistettava sotilaallisen voiman käyttö niin kuin siitä operaatioon osallistumisesta päätettäessä on kansainvälisissä voimankäyttöohjeissa säädetty. Muutoksen ei välttämättä tarvitse mahdollistaa, että suomalaisten joukkojen olisi osallistuttava sotilaallisiin interventioihin, tapahtuivatpa ne minä asian puolesta hyvänsä.

Mandaattiasia on toinen, johon saatetaan lähitulevaisuudessa joutua ottamaan kantaa. Suomelle on ollut edellytys se, että EU/WEU:n operaatioilla on YK:n mandaatti. Kölnin sopimuksen teksti näyttää tarjoavan mahdollisuuden myös väljempään tulkintaan. Sen mukaan operaatiot voidaan käynnistää EU:n huippukokouksen päätöksellä ilman YK:n tai Etyjin valtuutusta<sup>34</sup>. Tällainen tulkinta muuttaa Suomen perinteisen, näiden järjestöjen merkitystä korostavan ulkopoliittikan linjauksia.

Puolustusbudjettien harmonisoinnista on esiintynyt kaavailuja<sup>35</sup>. Suomen osalta tämä voisi merkitä määrärahojen kasvattamista nykyisestä noin 1,5 % BKT:sta NATO-maiden keskimääräiselle tasolle, joka on 2,1 % BKT:stä. Suomessa kannattaa tarkkaan selvittää ja tutkia, uppoaako tämä raha, ainakin vielä varsin tehottomaan eurooppalaiseen puolustusbyrokraatiaan, vai saataisiinko sillä jotain todellista lisäarvoa EU:n yhteiselle puolustusulottuvuudelle ja sitä kautta myös omaan sotilaalliseen turvallisuuteemme.

Myöhemmin, mikäli EU:n puolustusulottuvuus laajenee kriisinhallinnasta yhteiseen puolustukseen, joka perustuu jäsenyyteen NATO:ssa, Suomi jou-

tunee luopumaan perinteisestä liittoutumattomuuspolitiikasta. Turvallisuustakuiden olisi tällöin oltava hyvin uskottavat ja pysyvät. Viimeistään silloin yleiseen asevelvollisuuteen perustuva koko maan kattava alueellinen puolustusjärjestelmämme joudutaan perustelemaan ulkopuolisille, jotka tarkastelevat puolustusta eri lähtökohdista kuin sissisotaankin valmistautuvat suomalaiset.

### Euroopan puolustusulottuvuus ja Puolustusvoimat

Puolustusvoimien päätehtävänä on valmistautuminen Suomen puolustamiseen. Tätä varten puolustusjärjestelmämme on luotu ja tähän tehtävään joukot koulutetaan. Puolustusvoimat ovat kuitenkin monipuolisesti mukana Euroopan yhdentymiskehityksessä. Hallitusohjelmassakin todetaan, että "puolustusvoimien mahdollisuutta osallistua kansainvälisiin rauhanturvaamis- ja kriisinhallintatehtäviin edistetään". Yksi pataljoona koulutetaan kriisinhallintatehtäviin varusmiespalveluksen aikana. Suomi on nimennyt kansainväliseen kriisinhallintaan kolme maavoimien pataljoonaa ja neljä merivoimien alusta.

Suomella on pitkät perinteet rauhanturvatoiminnasta. Vuodesta 1994 lähtien Pfp-ohjelman puitteissa on kansainvälistä yhteensopivuutta parannettu. Pfp tukee myös kansallisen puolustuksemme kehittämistä ja luo valmiuksia sotilaallisen avun vastaanottamiseen. Suomi täyttää hyvin NATO:n yhteistyölle asetettamat laatutavoitteet. Monilla aloilla jopa paremmin kuin monet NATO:n jäsenmaat. Osallistuminen EU:n puolustusulottuvuuden mukaisiin tehtäviin ei edellytä suuria muutoksia puolustusvoimien toimintaan. Kansallisten ja monikansallisten eurooppalaisten joukkojen yhteensovittaminen ja yhteensaattaminen edellyttäneekin tiiviistävää harjoitustoimintaa.

Lisäksi Suomi voi joutua tai ehkä jopa etujemme mukaista on selvittää, soveltuuko esimerkiksi Pääesikunta lähialueillamme mahdollisesti tapahtuvan Petersbergin sopimuksen mukaisen operaation johtamiseen. Kölnin päätösten mukaisesti myös kansallisia komentorakenteita valmistaudutaan antamaan EU:n käyttöön. Sen on nimittäin määriteltävä tapauskohtaisesti yhdessä NATO:n kanssa, suorittaako se operaatiot käyttäen NATO:n rakenteita ja valmiuksia, vai toimiiko EU täysin itsenäisesti. Operaatioita varten, joissa ei käytetä hyväksi Naton rakenteita tai tukea, käytetään jäsenvaltioiden määrittämiä kansallisia tai monikansallisia eurooppalaisia resursseja.

Osallistumisella kansainväliseen kriisinhallintaan on suuri poliittinen merkitys. Se osoittaa Suomen olevan valmis kantamaan vastuunsa, ei vain omasta,

vaan myös Euroopan ja maailmanlaajuisestakin turvallisuudesta. Kansainvälisten operaatioiden sotilaallinen merkitys on kuitenkin kaksijakoinen. Niissä parannetaan Puolustusvoimien yhteensopivuutta ja valmiutta ottaa vastaan apua, mikäli sitä joskus tarvittaisiin ja saataisiin. Puolustusvoimien päätehtävän kannalta kansainväliset tehtävät parantavat joukkojen ja yksityisten sotilaiden koulutustasoa kuitenkin vain rajoitetusti. Monien mielestä kuva sotilasjohtamisesta voi kansainvälisissä tehtävissä jopa vääristyä. Niissä tehtävät toteutetaan hyvin suunniteltuina ja joukoilla, joilla taataan tehtävän varma onnistuminen. Sodassa joudutaan useimmiten operoimaan rajallisilla resursseilla ja puutteellisilla tiedoilla.

Kansainväliset tehtävät vaativat paljon sekä taloudellisia resursseja että henkilöstöä, jotka ovat pois päätehtävän suorittamiseen tähtäävistä valmisteluista. Esimerkiksi KFOR-joukkoihin osallistuvan pataljoonan ensimmäisen vuoden kustannukset vastaavat suuruusluokaltaan ilmavoimien koko vuoden toimintamenoja. On selvää, että ilmavoimien vuoden toiminnalla on suurempi sotilaallinen merkitys Suomen puolustamiselle kuin 800 miehen osallistumisella operaatioon, joka pitkälle voi olla poliisitoiminnan luonteista partiointia ja/tai vartiointia. Yksittäisille johtajille ja sotilaille tehtävä on varmasti kehittävä ja vaativa, josta syystä kaikkia ulkomailla palvelleita on syytä arvostaa. Puolustusjärjestelmän kannalta hyötyä voidaan kuitenkin pitää kustannuksiin nähden rajallisena.

Kölnin kokouksen mukaan „jäsenvaltioiden on kehitettävä edelleen sellaisia joukkoja (mukaan lukien joukkojen esikunnat), jotka soveltuvat myös kriisinhallintatehtäviin. Tärkeimpiä ominaisuuksia ovat: käytettävyys, kestävyyden, yhteentoimivuus, joustavuus ja liikkuvuus.”<sup>36</sup> Suomen resurssien valossa kansainvälisiin operaatioihin kykenevien joukkojen kehittämisen vaarana on, että ajan oloon resurssit päätehtävään valmistautumiseen pienenevät. Tämä heikentäisi oman puolustusjärjestelmämme toimivuutta ja uskottavuutta. Näin on käynyt myös muualla. Esimerkiksi monissa NATO-maissa puhutaan yleisesti A- ja B-luokan joukoista. A-luokan kalliit kriisinhallintajoukot ovat ylityöllistettyjä samalla, kun valtaosa joukoista taantuu harjoitusten ja materiaalin puutteessa. Suomelle, EU:n rajamaana, tälläisellä kehityksellä voisi olla arvaamattomat seuraukset. Mikäli puolustusjärjestelmämme ja kykymme pääsee romuttumaan, sen korjaaminen vaatisi meidän pienillä resursseilla runsaasti aikaa. Nopeamman tien voisi tällöin tarjota liittoutuminen, jos vielä silloin olisimme liittoutumiskelpoisia. Kansallisesta puolustuskyvystä huolehtiminen on kansainvälisistä tehtävistä huolimatta ensiarvoisen tärkeää. Se tarjoaa myös liittoutumisen mahdollisuuden pysymisen Suomen omissa käsissä.



## L O P U K S I

Euroopan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja puolustuksen luomisella on takanaan jo pitkä historia. Kaavailut ovat jääneet aikaisemmin enemmän tai vähemmän poliittisiksi julistuksiksi. Nyt on ensimmäistä kertaa osoitettu vakavaa poliittista tahtoa luoda myös käytännössä Eurooppaan oma ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja sitä tukeva sotilaallinen elementti. Vielä on liian aikaista sanoa millaiseksi puolustusulottuvuus todella muotoutuu. Tällä hetkellä päällimmäisenä tehtävänä on vasta toimintaedellytysten ja resurssien kartoitus. Sen jälkeen luodaan mekanismit ja rakenteet, joiden avulla työhön päästään käsiksi. Matkalla voi tulla myös arvaamattomia tekijöitä, jotka pysäyttävät kehityksen. Toisaalta kokemukset yhteisen valuutan luomisesta ja otollinen poliittinen ilmapiiri voivat nopeuttaa kehitystä. Joka tapauksessa vasta vuosien kuluessa nähdään, mitä EU:n puolustusulottuvuus käytännössä tarkoittaa. NATO:n keskeinen asema Euroopan turvallisuusrakennelmasa säilyy vielä pitkään. Euroopan puolustusulottuvuutta ei voida rakentaa ilman NATO:a ja alkuvaiheessa NATO:n merkitys vain lisääntyy. Monet kuitenkin näkevät kehityksen kulkevan siihen, että Yhdysvallat loittonee hitaasti Euroopasta. Kylmän sodan sanaton perussopimus: "Älkää koskaan päästäkö amerikkalaisia lähtemään" voi joutua koetukselle. Vaikutukset turvallisuuteen näkyvät ehkä vasta yli 10 vuoden aikajänteellä.

EU on ottamassa kasvavaa vastuuta maanosan turvallisuudesta jo NATO:n sisäisistäkin syistä. NATO on myös osoittautunut järeäksi työkaluksi paikallisten kriisien ratkaisuun. Siksi sen käyttöön suhtaudutaan varauksellisesti. NATO:a ja EU:n puolustusulottuvuutta voisi verrata 10 kg lekaan ja vasaraan. Leka on huono työkalu taulunaulan lyömiseen. Leka voi rikkoa seinän. Siihen sopii paremmin kevyt vasara. Tämä ei silti tarkoita, että leka olisi huono työkalu niihin töihin, joihin se on suunniteltu.

Euroopassa tunnutaan nyt uskovan että yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja sitä tukeva puolustusulottuvuus ovat toteutettavissa siinä kuin euronkin. EU:lla on pitkä tie kuljettavanaan, mutta suunta näyttää olevan määritetty.

Suomi on sopeutunut hyvin muutoksiin ja kyennyt niitä jopa osittain ohjaamaan haluamaansa suuntaan. Kuitenkin myös tulevaisuudessa on varauduttava muutoksiin, jotka voivat koskea yhtäläillä puolustusjärjestelmäämme kuin Suomea asemaakin. EU:n puolustusulottuvuus asettaa Puolustusvoimat uusien haasteiden eteen, jotka myös sitovat sekä taloudellisia resursseja että henkilöstöä. Pinta-alaltaan suuren, EU:n reuna-alueella olevan maamme puolustaminen vaatii miesmäärältään suhteellisen suuret joukot. Riittävien resurssien turvaaminen näiden ylläpitämiseksi on ensiarvoisen tärkeää riip-

pumatta siitä olemmeko liittoutumattomia vai liittoudummeko. Viimemainittuakin helpottaa se, jos tulevat liittolaiset tietävät, ettei kyseessä ole vain vapaamatkustajaksi pyrkivä Suomi, vaan puolustuksemme on kunnossa.

- 1 WEU Today, Annex I
- 2 Hague Platform on European Security Interests. Preamble. 27 October 1987
- 3 FAWEU= Forces Answerable to WEU
- 4 WEU:n internetsivut 10.3.1999, <http://www.weu.int/eng/comm/d981117a.htm>
- 5 CJTF= Combined Joint Task Force, esitellään myöhemmin NATO:n yhteydessä tarkemmin
- 6 WEU Today, s 47 ja The Military Balance 1995-96. The International Institute for Strategic Studies, s 305
- 7 Saksan sotakorkeakoulusta WEU:iin tehdyllä tutustumiskäynnillä jaettu kirjoittajalla oleva materiaali
- 8 Vershbow, Alexander, USA:n NATO-suurlähettiläs, <http://www.nato.int/usa/ambassador/s980504a.htm> tai <http://www.nato.int/docu/speech/1998/s980504a.htm>
- 9 ESDI= European Security and Defence Identity
- 10 Vershbow
- 11 Puolustusministeriön internetsivut 10.3.1999, <http://www.vn.fi/plm/weu.htm>
- 12 RC= Regional Command, JSRC= Joint Sub-Regional Command ja CC=Component Command
- 13 NACC = North-Atlantic Cooperation Cancel
- 14 PfP = Partnership for Peace
- 15 EAPC = Euro-Atlantic Partnership Cancel
- 16 PARP = Planning and Review Process
- 17 MAP = Member Action Plan
- 18 International Herald Tribune 7.7.1999
- 19 Anthony Cragg, NATO's Assistant Secretary General for Defence Planning and Policy, <http://www.nato.int/docu/review/articles/9604-2.htm>
- 20 sama
- 21 kts esim HS 18.7.1999
- 22 IRF = Immediate Reaction Force, RRF = Rapid Reaction Force
- 23 Guido Venturoni, NATO:n sotilaskomitean puheenjohtaja, [www.nato.int/docu/speech/1999/s990630a.htm](http://www.nato.int/docu/speech/1999/s990630a.htm), kts myös HS 18.7.1999
- 24 Esko Antola, HS 9. 4. 1999
- 25 Markku Salomaa, HS 12.6. 1998
- 26 Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät Kölnin huppukokouksesta 3. ja 4. kesäkuuta 1999, liite III, <http://ue.eu.int/newsroom/press/e/kolnfi.htm>
- 27 Esko Antola, HS 9. 4. 1999
- 28 Max Jakobson, HS 11.6.1999
- 29 (WEAG=Western European Armaments Group)
- 30 Saksan puolustusministeri Rudolf Scharping HS:n mukaan, HS 12.6.1999, kts myös WEU:n internetsivut <http://www.weu.int/eng/comm/d981117a.htm>
- 31 kts HS 18.7.1999
- 32 HS 8.7.1999
- 33 Pääministeri Lipponen, YLE, Radio Suomi, pääministerin haastattelutunti 17.1.1999, myös HS 18.1.1999
- 34 HS 5.6. 1999
- 35 Rudolf Scharpin HS:n mukaan, HS 12.6.1999
- 36 Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan yhteenveto Kölnin huippukokouksesta, liitteen III alaliite 19