

EU:N PUOLUSTUSULOTTUVUUS

Valtiotieteiden maisteri Kaisa Heikkilä

Euroopan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteutuminen ja etenkin EU:n puolustusulottuvuus on edennyt haasteista huolimatta yllättävänkin hyvin etenkin vuodesta 1999. Aina hankkeen alkuajoista saakka on esitetty epäilyksiä sen onnistumisesta viitaten mm. jäsenmaiden ristiveitisiin intresseihin ja keskinäiseen eripuraisuuteen. EU:n yhteisen kannanmuodostuksen vaikeus Irakin kriisissä kiihdytti jälleen keskustelua koko yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehokkuudesta tai pikemminkin tehottomuudesta. Pessimisti voi kysyä, etsiskeleekö George W. Bush edelleen Euroopan puhelinnumeroa unionin laajenemisen jälkeen 25 jäsenmaan joukosta, jos ylipäätään pitää yhteydenottoa eurooppalaisiin kollegoihinsa tarpeellisena.

Toisaalta myös Euroopan talous- ja rahaliittoa ja euron käyttöönottoa pidettiin pitkään tuskin kuviteltavana, ellei peräti tuohon tuomittuna utopian. Euro on kuitenkin konkreettinen osoitus siitä, miten asiat etenevät, kun yhteinen intressi ja poliittinen tahto löytyy. Lisäksi euron poliittinen merkitys on kiistaton, ja yhteisvaluutta on ollut omiaan ajamaan Euroopan integraatiota eteenpäin. Tätä taustaa vasten ei siis ole lainkaan mahdotonta, että unionin keinovalikoima entisestään laajenee perinteiselle valtiosuvereniteetin alueelle, tapahtui se sitten tiiviissä tai löyhemmässä yhteistyössä Naton kanssa. Jo nyt unionin perustamissopimus velvoittaa jäsenmaat tukemaan unionin ulkoista ja turvallisuuspoliittista toimintaa aktiivisesti ja varauksetta lojaalisuuden ja keskinäisen solidaarisuuden hengessä.

Näin siis teoriassa, mutta entä käytännössä? Unionin kriisinhallintaa koskevat päätöksentekorakenteet ovat todistetusti pystyssä ja niitä on testattukin - myös käytännössä. Kriisinhallintaan tarvittavia joukkoja on EU:n käyttöön listattu selvästi yli 100 000, mikä määrällisesti ylittää Helsingissä vuonna 1999 asetetut vaatimukset. Pitkään valmisteilla ollut sopimus järjestelyistä, joilla EU voi saada käyttöönsä Naton joukkoja ja suunnitteluvoimavaroja, saatiin aikaan joulukuussa 2002. Kuluvana vuonna ensimmäisen EU-johtoisen sotilaallisen operaation käynnistäminen Makedoniassa oli merkittävä edistysaskel, vaikka operaatio itsessään on suhteellisen rajallinen. Unionimaiden yhteinen puolustusmateriaalivirasto on perusteil-

la edesauttamaan jäsenmaiden voimavarojen parempaa yhteensovittamista.

Ensin keskustelu puolustusulottuvuudesta ja EU-johtoisesta kriisinhallinnasta koski yksinomaan unionin ulkopuolisia alueita ja etenkin suomalaisen tulkinnan mukaan pitkälti rauhanturvaamista lähellä olevia toimia. Perinteisen kriisinhallinnan ohella suunnitteilla on, että EU voisi harjoittaa terrorisminvastaista toimintaa EU:n rajojen ulkopuolella. Myös sotilaallisten voimavarojen käyttämistä näissä toimissa pidetään mahdollisena. Nyt kehitteillä ovat myös unionin oma turvallisuusstrategia ja keskinäistä solidaarisuutta osoittavat toimet esimerkiksi terroristi-iskun sattuessa unionin omalla alueella.

Tässä artikkelissa tarkastelen unionin puolustusulottuvuuden taustaa ja nykytilannetta uuden unionin perustuslakia koskevan sopimuksen valmistelun valossa. Lisäksi luon tiiviin katsauksen unionin päätöksentekorakenteisiin ja voimavaroihin kriisinhallinnassa. Otsikkoaiheen kannalta loka-kuussa 2003 alkavassa hallitustenvälisessä konferenssissa kuuma peruna on ennen muuta syvempi puolustusyhteistyö jäsenmaiden keskinäisten turvatakuiden ja pienemmän maaryhmän tiiviimmän yhteistyön osalta.

EU:N PUOLUSTUSULOTTUVUUDEN TAUSTAA

Puolustuspoliittiset kysymykset ovat perinteisesti olleet EU:n jäsenvaltioille yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan herkin ja vaikein alue. Ajatus eurooppalaisesta puolustusyhteistyöstä on kuitenkin vanha: se syntyi jo ennen ajatusta Euroopan talousyhteisöstä. Unionimailla on kuitenkin varsin erilaiset taustat turvallisuuskysymyksissä. Osa on entisiä siirtomaavaltotoja ja suurvaltoja, osa toisen maailmansodan jälkeen eristyneempiä. Valtaosa, yksitoista jäsenmaata, on järjestänyt puolustuksensa kollektiivisesti Naton kautta. Neljä on sotilaallisesti liittoutumattomia. Ranska on perinteisesti ajanut eurooppalaisille itsenäisempää roolia puolustuksessa. Iso-Britannialle taas tiiviit transatlanttiset suhteet ovat olleet ensisijaiset. Tanskalla on Maastrichtin sopimuksesta lähtien ollut EU:n piirissä tapahtuvaa sotilaallista yhteistyötä koskeva varauma. Tämä on ilmennyt mm. siinä, että Tanskan puheenjohtajakaudella keväällä 2003 sotilaallista yhteistyötä johdettiin Kreikka. Tanska on myös ainoa EU-jäsen, joka ei ole ilmoittanut joukkoja EU:n kriisinhallintaa varten perustettuun joukkopooliin.

Toimijoita eurooppalaisessa kriisinhallinnassa on monia ja erilaisia. Epäilystä ei ole siitä, etteikö ensisijainen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä olisi edelleen YK:n turvallisuusneuvostolla. YK-järjestelmä säännöksineen on kansainvälisen yhteisön peruskivi. YK on

toiminut rauhanturvaamisessa 1950-luvulta saakka, osin myös epäonnistuen. Parhaillaan YK:lla on meneillään toistakymmentä rauhanturvaoperaatiota maailmalla, ja maailmanjärjestö on keräämässä lisävoimia Afrikan konflikteihin. Nato on toiminut 1990-luvulta saakka Balkanilla vaativissa kriisinhallintatehtävissä ja on viimeksi laajentanut rooliaan Afganistanissa. ETYJ toimii monialaisesti konfliktinhallinnassa ja ylläpitää laajaa verkostoa ETYJ- missioita. Miten EU:n toiminta sopii tähän kenttään? Mikä on EU:n rooli ja miksi EU:n tulisi toimia kriisinhallintatehtävissä tai laajemmin puolustuksen alalla?

Unionin kriisinhallintatoimien kehittäminen sai vauhtia Kosovon kriisistä, joka toi selväksi puutteita eurooppalaisten kyvyssä huolehtia maanosansa vakaudesta ja turvallisuudesta. Eurooppalaiset turvallisuusjärjestöt eivät pystyneet vaikuttamaan jo aseiden käytön asteelle kärjistyneeseen kriisiin aiemmin Jugoslavian hajoamissodissa. Nato osoittautui Euroopassa ainoaksi järjestöksi, joka voi puuttua väkivaltaisiin kriiseihin ja jolla on siihen tarvittavat resurssit tilanteessa, jossa YK:n turvallisuusneuvosto oli kyvytön tekemään interventiopäätöstä. Kansainvälisen yhteisön läsnäolo Balkanilla on edelleen välttämätöntä, vaikka Makedonian, Bosnia-Hertsegovinan (BiH) ja Kosovon turvallisuustilanne on parantunut merkittävästi.

Sotilaallisten voimavarojen suhteen Yhdysvaltain etumatka Eurooppaan nähden on ollut valtava jo pitkään, ja kuilu on entisestään kasvamassa. Naton piirissä keskustelu taakanjaosta on vanhaa perua. Yhdysvallat on toivonut, että sen eurooppalaiset liittolaiset kantaisivat tanakammin vastuuta yhteisen puolustuksen resursseista.

Nykyisten turvallisuushaasteiden myötä aikaisemmin hyväksytyjen Petersbergin tehtävien (humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen mukaan lukien) rinnalle ovat nousseet aseidenriisunta, konfliktin jälkeinen vakauttaminen ja terrorismin torjunta. Ennakkovaroituksen merkitys korostuu. Unionin rajojen ulkopuolella ja kaukana sen omasta alueesta tapahtuvien kriisien lisäksi omaan alueeseen kohdistuvat terrori-iskut sekä erilaiset suuronnettomuudet ja luonnonmullistukset, kuten Keski-Euroopan tulvat ovat tuoneet jäsenmaiden keskinäisen yhteisvastuun entistä korkeammalle unionin agendalla.

EU nojaa kaikissa kriisinhallintatoimissaan YK:n peruskirjan periaatteisiin. Kehitteillä olevat sotilaalliset voimavarat laajentavat EU:n keinovalikoimaa ja ovat omiaan lisäämään unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan uskottavuutta. On pidettävä mielessä, että sotilaallinen toiminta muodostaa vain murto-osan EU:n monialaisesta toiminnasta. Unioni pyr-

kii kriisinhallinnassa kehittämään tasapainoisesti sekä sotilaallisia että siviilivalmiuksia. Tämä on perusteltua monestakin syystä. Nykyiset ja tulevat kriisit edellyttävät reagointia yhteiskunnan eri aloilla niin, että diplomaattisten ja mahdollisten sotilaallisten toimien lisäksi tarvitaan tiedustelu-, taloudellisia, humanitaarisia ja poliisitoimia. EU:lla on käytettävissään momentyyppisiä kriisinhallintavälineitä, jotka koostuvat taloudellisista, diplomaattisista, sotilaallisista ja poliisivoimavaroista sekä humanitaarisesta ja kehitysavusta. Rajallisten resurssienkin vuoksi eri järjestöjen välinen vuoropuhelu ja yhteistyö ovat ensiarvoisen tärkeitä.

PUOLUSTUSULOTTUVUUS JA UNIONIN UUSI PERUSTUSLAKI

EU:n perustuslakiluonnosta valmistellut Eurooppa-valtuuskunta eli konventti oli saanut Laekenin Eurooppa-neuvostolta joulukuussa 2001 tehtäväkseen pohtia, miten tuoda unionia lähemmäs kansalaisia ja vastata laajentumisen asettamiin haasteisiin. Konventin työ päättyi vaiheittain kesäheinäkuussa 2003. Varsinaiset sopimusneuvottelut käydään hallitustenvälisessä konferenssissa (HVK), joka kutsutaan koolle lokakuussa 2003. Jäsenvaltioiden on määrä allekirjoittaa uusi sopimus mahdollisimman pian 1. toukokuuta 2004 jälkeen. Osa jäsenmaista haluaa hyväksyä konventin laatiman kompromissiesityksen HVK:ssa kutakuinkin sellaisenaan. Toiset jäsenmaat, Suomi mukaan lukien, haluavat tekstiin vielä muutoksia.

Kyseessä on ollut mittava uudistustyö, jolla on kauaskantoisia vaikutuksia. Sopimusluonnosta valmisteltaessa on koko integraation historian tavoin käyty jatkuvaa pohdintaa hallitustenvälisyyden ja liittovaltiokehityksen kesken. Luonnoksessa on nyt merkkejä molemmista suuntauksista. Lisäksi unionin on pyrittävä takaamaan toimintansa tehokkuus, demokraattisuus ja legitimitetti. EU:n turvallisuus- ja puolustusulottuvuus ei voi kestävästi edetä ilman kansalaisten hyväksyntää.

Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista sisältää mahdollisuuden halukkaan jäsenryhmän tiiviimmälle puolustusyhteistyölle EU:n rakenteiden sisällä. Tiivis yhteistyö voisi koskea tilannetta, jossa pienempi joukko EU-maita voisi sopia keskenään kehittävänsä kriisinhallintakykyä vaativampia sotilaallisia tehtäviä varten. Tätä kysymystä enemmän mielipiteitä jakaa sen, tulisiko pienemmällä maaryhmällä myös olla mahdollisuus perustaa turvatakuuydin EU:n rakenteiden sisään. Tämä merkitsisi Naton artikla 5 -tyyppistä järjestelyä. Sopimusluonnokseen on kirjattu tähän yhteistyöhön osallistuvien valtioiden osalta tiivis yhteistyö Naton kanssa. Liitoutumattomille maille muotoilu voi olla tällaisenaan vielä ongelmallinen, vaikka ne voivatkin halutessaan jättäytyä järjestelyn ulkopuolelle. Vaikka

luonnoksen takana on laaja konsensus, HVK:ssa jää lopullisesti nähtäväksi, tyydyttääkö muotoilu myöskään kaikkia Natoon kuuluvia jäsenmaita, vai katsovatko ne tämänkaltaisen sitoumuksen vaarantavan toimivan Pohjois-Atlantin yhteistyön.

Sen sijaan lauseke keskinäisestä yhteisvastuusta terroristi-iskun, luonnonkatastrofin tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden johdosta on helpompi hyväksyä myös liittoutumattomien jäsenmaiden keskuudessa. Yhteinen, säännöllisesti laadittava uhka-arvio unioniin kohdistuvista uhkista on myös valitettavan ajankohtainen terrorismin vastaisen taistelun ja Irakin viimeaikaisten tapahtumien valossa.

PUOLUSTUS OSANA YHTEISTÄ ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKKAA

Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) perustamisesta päätettiin Maastrichtin sopimuksella, joka allekirjoitettiin helmikuussa 1992. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on luonteeltaan hallitustenvälistä yhteistyötä, jossa käsiteltävät asiat kuuluvat jäsenmaiden kansalliseen päätösvaltaan eikä yhteisö ole niissä toimivaltainen. Tähän periaatteeseen ei ole odotettavissa muutoksia myöskään uudessa perustuslaillisessa sopimuksessa. Maastrichtin sopimuksen yhteydessä luotu pilarijärjestelmä merkitsee, että valtasuhteet unionin johtoelinten välillä vaihtelevat kolmen eri institutionaalisen kokonaisuuden eli pilarin välillä, joista ensimmäinen kattaa yhteisöulottuvuuden, toinen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja kolmas poliisi- ja oikeusasiat. Ykkös – eli ns. yhteisöpilariin kuuluvat sisämarkkinat, maatalous, liikenne, sisämarkkinat, ympäristö sekä talous- ja rahaliitto. Kakkospilariin kuuluu ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö, johon sisältyvät yhteiset strategiat, yhteiset kannat, yhteinen toiminta, yhteiset julkilausumat ja poliittinen dialogi. Kolmospilariin taas kuuluu oikeudellinen yhteistyö. Kriisinhallinta on tyypillisesti pilarienvälistä yhteistyötä, joka on jo sinänsä vaatinut yhteensovittamista unionin sisälläkin.

Amsterdamin sopimuksessa unionille siirrettiin Länsi-Euroopan unionissa (WEU) vuonna 1992 hyväksytyt niin sanotut Petersbergin kriisinhallintatehtävät ja sovittiin, että unioni käyttää WEU:ta niitä koskevien unionin päätösten valmistelussa ja toteuttamisessa.¹ Vuosikymmenen lopulla unionin kriisinhallintaa ryhdyttiin vahvistamaan unionijohtoisen toiminnan kautta. Se nojautuisi Pohjois-Atlantin liiton (Nato), monikansallisten eurooppalaisten tai kansallisten sotilaallisten voimavarojen käyttöön

Nizzan sopimuksella unionisopimuksen 17 artiklasta poistettiin kohdat, jotka koskivat WEU:n mahdollista sulauttamista Euroopan unioniin ja sen asemaa unionin kriisinhallinnassa. Unionisopimuksen 17 artikla muutettiin Nizzan sopimuksella seuraavaksi:

”Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka käsittää kaikki Euroopan unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset, mukaan lukien asteittain määriteltävä yhteinen puolustuspolitiikka, joka saattaa johtaa yhteiseen puolustukseen, jos Eurooppa-neuvosto niin päättää. Tällöin se suosittelee, että kukin jäsenvaltio hyväksyy päätöksen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Tässä artiklassa tarkoitettu unionin politiikka ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen, siinä pidetään arvossa niitä velvoitteita, joita Pohjois-Atlantin sopimuksen perusteella on tietyillä jäsenvaltioilla, jotka katsovat yhteisen puolustuksensa toteutuvan Pohjois-Atlantin liitossa (Nato), ja se on sopusoinnussa tuossa yhteydessä määritettävän yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kanssa. Yhteisen puolustuspolitiikan asteittaista määrittelemistä tuetaan jäsenvaltioiden pitäessä sitä aiheellisena jäsenvaltioiden välisellä puolustusmateriaaleja koskevalla yhteistyöllä.

Tässä artiklassa tarkoitettuihin kysymyksiin kuuluvat humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen mukaan lukien.”

Petersbergin tehtävien täsmällisempi määrittely vaihtelee jäsenmaasta riippuen, vaikka suunnittelutarkoituksiin laadituista kriisinhallinnan toimintamalleista vallitseekin yhteisymmärrys. Suomen määritelmän mukaan sotatoimet rajautuvat tehtävien ulkopuolelle. Yleinen käsitys EU:ssa vastaa kutakuinkin Kosovossa toimeenpantavan KFOR-operaation (Kosovo Force) laajuista toimintaa. Vaikka EU:n luonnollinen painopistealue sen ulkopuolisissa kriisinhallintatoimissa onkin suhteellisen lähellä sen rajoja, ei perussopimuksissa eikä Eurooppa-neuvoston päätelmissä aseteta maantieteellisiä rajoja unionin toiminnalle.² On muistettava, että kukin jäsenmaa päättää operaatioon osallistumisesta edelleen kansallisesti.

Sevillan Eurooppa-neuvosto määritteli erikseen yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan roolin terrorismin vastaisessa toiminnassa.³ Unionin uudessa perustuslakiluonnoksessa YUTP-alan tehtäviin sisällytetään myös toimet aseidenriisunnan alalla, neuvonta ja tuki sotilasasioissa ja konfliktin jälkeinen vakauttaminen. Lisäksi luonnoksen III osan artiklassa 210 todetaan, että kaikilla näillä tehtävillä voidaan osaltaan edistää terrorismin torjuntaa ja antaa tukea kolmansille maille terrorismin vastaisessa työssä. Näistä

tehtävistä vallitsee jäsenmaiden keskuudessa laaja yhteisymmärrys ja niiden katsotaan olevan unionille luonteva tapa osallistua kansainväliseen terrorismin vastaiseen taisteluun. Sopimusluonnoksen artikla III-231 koskee yhteisvastuulausekkeen toimeenpanoa. Sen mukaan jäsenmaat antavat poliittisten elinten pyynnöstä apua jäsenmaalle, joka on joutunut terroristi-
hyökkäyksen, luonnonkatastrofin tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Esityksen 4. kohdassa todetaan vielä, että jotta unioni voisi toimia tehokkaasti, Eurooppa-neuvosto arvioi säännöllisesti unioniin kohdistuvia uhkia.

NYKYISET UNIONIRAKENTEET KRIISINHALLINNASSA

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan periaatteista päättää Eurooppa-neuvosto, jossa kokoontuvat jäsenmaiden valtion- ja hallitustenpäämiehet. Unionin uusia kriisinhallintatehtäviä varten tarvittiin toimivat rakenteet ja päätöksentekomekanismit. Joulukuun 1999 Helsingin Eurooppa-neuvosto päätti perustaa seuraavat toimielimet kriisinhallintaa varten: poliittinen ja turvallisuusasioiden komitea, EU:n sotilaskomitea ja EU:n sotilasesikunta. Lisäksi YUTP:n korkealla edustajalla on keskeinen rooli kriisinhallinnassa.

Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea (PTK, engl. Political and Security Committee, PSC/ranskal. lyhenne COPS) käsittelee kriisinhallinnan siviili- ja sotilaallisia ulottuvuuksia. Se huolehtii sotilaallisessa kriisinhallintaoperaatioissa neuvoston johdolla operaation poliittisesta valvonnasta ja strategisesta johdosta. Komitea määrittelee myös suuntaviivoja sotilaskomiteaa (EUMC) varten. Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean asemaa kriisinhallintaoperaatioissa vahvistettiin 1.2.2003 voimaan tulleella Nizzan sopimuksella.

Euroopan unionin sotilaskomitea (EUSK, engl. European Union Military Committee, EUMC) on korkein sotilasrakenne neuvostossa. Se aloitti toimintansa väliaikaisella pohjalla maaliskuussa 2000 ja vakinaistettiin 9.4.2001. EUMC koostuu jäsenmaiden puolustusvoimien komentajista, joita edustavat sotilasedustajat. Sotilaskomitea antaa poliittisten ja turvallisuusasioiden komitealle sotilaallisissa kysymyksissä neuvoja ja suosituksia sekä antaa ohjeet sotilasesikunnalle sotilaallisissa kysymyksissä.

Euroopan unionin sotilasesikunnan (EUSE, engl. European Union Military Staff, EUMS) tehtäviä ovat varhaisvaroitus, tilannearviointi ja Petersbergin tehtävien strateginen suunnittelu, mukaan lukien Euroopan kansallisten ja monikansallisten joukkojen saatavuuden kartoittaminen. Sen

tehtävänä ei ole toimia EU-johtoisen kriisinhallintaoperaation operatioesikuntana, vaan se keskittyy suunnittelutehtäviin.

Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista

Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle heinäkuun 18. päivänä 2003 luovutettu ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista kokoo aikaisemmat sopimukset yhdeksi sopimukseksi, joka sisältää neljä osaa. Sopimusehdotuksen I ja II osat luovutettiin Thessalonikin Eurooppa-neuvostolle 20. kesäkuuta 2003. Sopimusten selkeyttäminen on eräs merkittävistä parannuksista aikaisempaan sopimusviidakkoon.

Sopimusluonnos sisältää perusoikeuskirjan, joka koskee yksilön oikeuksien ja syrjinnän kiellon lisäksi mm. kuluttajansuojaa ja ympäristönsuojelua. Sopimusluonnos sisältää myös mekanismin puuttumiseksi tilanteessa, jossa on vaarana että jokin jäsenmaa loukkaa vakavasti artiklassa 2 mainittuja yhteisiä arvoja eli ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Ministerineuvosto voi tällöin määränemmistöllä tehdä eurooppapäätöksen, jolla kyseisen jäsenmaan toimivaltaa unionissa rajoitetaan. Lisäksi sopimusluonnoksessa säädetään unionista eroamisesta (59 artikla). Uusia elementtejä ovat myös sopimusluonnoksen I osan artiklan 17 määräykset joustavuudesta. Joustavuuslausekkeella annetaan unionille mahdollisuus päätöksentekoon asiassa, vaikka siihen ei olisi nimenomaista määräystä perustuslaissa. Ministerineuvosto voisi yksimielisesti toteuttaa aiheelliset toimenpiteen komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

PUOLUSTUSKYSYMYKSET UUDESSA PERUSTUSLAISSA

Perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen II luvun 39 artikla sisältää erityismääräykset ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Sopimusluonnoksen 15 artiklassa käytetään Nizzan sopimuksen muotoilua, jonka mukaan ”yhteinen puolustuspolitiikka voi johtaa yhteiseen puolustukseen”. Sen sijaan esityksen 2. pykälän muotoilu asteittain määriteltävästä yhteisestä puolustuspolitiikasta on Nizzan sopimusta aktiivisempi: ”Se johtaa yhteiseen puolustukseen, kun Eurooppa-neuvosto niin yksimielisesti päättää.”⁴

Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toteuttamista koskevat erityismääräykset on kirjattu sopimusluonnoksen 40 artiklaan. Sen mukaan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on erottamaton osa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. ”Se turvaa unionin operatiivisen toimintakyvyn, joka perustuu siviili- ja sotilaallisiin voimavaroihin. Unioni voi käyttää niitä unionin ulkopuolella toteutettaviin tehtäviin huolehtiakseen rauhan säilyttämisestä, konfliktien ehkäisemisestä ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamisesta Yh-

distyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden mukaisesti.” Lisäksi todetaan, että näiden toimenpiteiden täytäntöönpanosta vastataan jäsenvaltioiden voimavaroilla. Pykälän 5 mukaan ministerineuvosto voi antaa tehtävän jäsenvaltioiden ryhmän toteutettavaksi unionin arvojen vaalimiseksi ja sen etujen edistämiseksi.

Nizzan sopimuksen (allekirjoitettiin 26.2.2001) tavoin sopimusluonnos ei puutu jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen, ja se kunnioittaa Pohjois-Atlantin sopimuksen nojalla syntyviä velvoitteita eräiden jäsenmaiden osalta. Ehdotus säilyttää yksimielisyysvaatimuksen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaan kuuluvista unionin kriisinhallintatoimista, asetettaisiin niiden käyttöön sitten siviili- tai sotilasvoimavaroja.

Puolustuspolitiikan kannalta merkittävimmät uudistusesitykset liittyvät I-40 artiklan kappaleisiin 5, 6 ja 7 sekä niihin liittyviin kohtiin III-213-214.

EU on tähän saakka hyväksynyt joustavuuden yhteisissä toimissa ja kannoissa, mutta ei puolustuksen alalla. Nizzan sopimuksen mukaan vahvistettua yhteistyötä on mahdollisuus noudattaa rajoitetusti YUTP:n alueella eli yhteisen kannan tai yhteisen toiminnan toimeenpanossa, poislukien sotilaallinen toiminta. Pienemmän jäsenmaiden ryhmän välinen tiiviimpi yhteistyö jollakin integraation alueella ei siis voi koskea asioita, joilla on merkitystä puolustuksen kannalta tai sotilaallisesti. Tämän on katsottu johtuvan puolustuspolitiikan kansallista suvereniteettia koskettavasta erityislaatuisuudesta, jonka johdosta sitä koskevat määräykset poikkeavat muista määräyksistä. Nizzassa määriteltiin myös, että tiivistetyssä yhteistyössä tulee olla mukana vähintään kahdeksan jäsenvaltiota.⁵

Uuden sopimusluonnoksen II luvun 43. artiklassa säädetään tiiviimmästä yhteistyöstä muilla kuin yhteisön yksinomaisen toimivallan alueilla. Pykälän 2 mukaan tiiviimmässä yhteistyössä tulisi olla mukana vähintään kolmasosa jäsenmaista. Siihen voisivat osallistua kaikki halukkaat jäsenmaat, jotka täyttävät yhteistyön edellytykset. Säädösten antamiseen osallistuisivat esityksen mukaan vain mukana olevat maat, mutta kaikki jäsenmaat saisivat osallistua asian käsittelyyn ministerineuvostossa.

I-40 artiklan 6. kohdan mukaan ”jäsenvaltiot, jotka täyttävät korkeimmat sotilaallisia voimavarojen koskevat vaatimukset ja jotka ovat tehneet keskenään tiukempia sitoumuksia tällä alalla suorittaakseen vaativimpia tehtäviä, aloittavat unionin puitteissa rakenneyhteistyön.” III osan 213 artiklan mukaan nämä jäsenvaltiot lueteltaisiin nimeltä erillisessä pöytäkirjassa. Kyseisessä pöytäkirjassa esitettäisiin myös kyseisten jäsenvaltioiden

vaatimukset ja sitoumukset. Jos maa haluaa osallistua myöhemmin mukaan rakenneyhteistyöhön, ministerineuvostossa äänestykseen osallistuvat vain yhteistyöhön osallistuvat maat. Rakenneyhteistyötä koskevat päätökset ministerineuvostossa tehtäisiin yhteistyöhön osallistuvien jäsenmaiden kesken.

Pykälässä 7 todetaan, että kun artiklan 2 mukainen päätös yhteisestä puolustuksesta on tehty, unionissa aloitetaan läheisempi yhteistyö keskinäisen puolustuksen alalla. Jos jokin tähän yhteistyöhön osallistuvista maista joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muut osallistujavaltiot antavat sille apua kaikin käytettävissä olevin sotilaallisin ja muin keinoin tämän yhteistyön nojalla ja YK:n peruskirjan 51 artiklan määräysten mukaisesti. Keskinäistä yhteistyötä toteuttaessaan siihen osallistuvat jäsenvaltiot toimivat ”läheisessä yhteistyössä Pohjois-Atlantin liiton kanssa”.

Tämä merkitsee toisin sanoen sitä, että halukkaat jäsenmaat antaisivat toisilleen turvatakuut. Tämä yhteistyö olisi esityksen III osan 214 artiklan mukaan avoin kaikille jäsenmaille. Jäsenmaat voivat ehdotuksen mukaan liittyä yhteistyöhön myös myöhemmin.

PÄÄTÖKSENTEKO

Pitkään pidettiin itsestään selvänä, että kaikki yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat päätökset tehdään neuvostossa yksimielisesti. Unionin sotilaallisessa toiminnassa yksimielisyysvaatimus neuvostossa onkin säilynyt. Amsterdamin sopimuksessa (voimaan 1.5.1999) otettiin käyttöön määräenemmistöpäätökset tehtäessä päätöksiä yhteisten strategioiden pohjalta tai toimeenpantaessa yhteistä kantaa tai yhteistä toimintaa. Nizzan sopimuksella lisättiin mahdollisuus päättää määräenemmistöllä erityisedustajan nimittämisestä.⁶

EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtosuhteet ovat usean toimijan vuoksi voineet vaikuttaa ainakin ulospäin epäyhtenäisiltä ja sekavilta. YUTP:n johdossa toimivat nykyisin korkean edustajan lisäksi puolivuositain vaihtuva puheenjohtajamaa ja ulkoasioista vastaava komissaari. Perustamalla YUTP:n korkean edustajan viran EU pyrki jäntevöittämään rooliaan ja esiintymään yhtenäisenä ulospäin. Korkeaksi edustajaksi valittiin näkyvä ja kokenut henkilö, Naton entinen pääsihteeri Javier Solana, jonka henkilökohtainen aktiivisuus ja arvovalta ovat olleet omiaan viemään yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa eteenpäin.

Unionin ”edustavuutta” ulospäin pyritään edelleen selkeyttämään perustamalla unioniin ulkoministerin tehtävä. Perustuslakia koskevan sopimusluonnoksen 27 artiklan mukaan Eurooppa-neuvosto nimittää määräenem-

mistöllä komission puheenjohtajan suostumuksella unionin ulkoministerin, joka johtaa unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Ulkoministeri osallistuisi esityksen mukaan ehdotuksillaan unionin ulkopoliitiikan ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan valmisteluun ja toteuttamiseen. Hän olisi samalla yksi komission varapuheenjohtajista. Siviili- ja sotilastoimien yhteensovittamisen valvonta kuuluisi ulkoministerin tehtäviin, ja hänen tulisi olla tiiviissä ja jatkuvassa yhteydessä poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteaan.⁷

Euroopan parlamentin rooli yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on ollut rajallinen ja koskenut lähinnä tiedonsaantia ja budjettivaltaa. Sotilaallista toimintaa ei kuitenkaan rahoiteta yhteisöbudjetista. Uuden sopimusluonnoksen mukaan Euroopan parlamentille annetaan mahdollisuus saada tietoja ja tulla kuulluksi turvallisuus- ja puolustuspolitiikan keskeisistä näkökohdista.

VOIMAVARAT

Mitä unioni tarvitsee suoriutuakseen kriisinhallintatehtävistään? Unionin kriisinhallintaa varten tarvittavasta joukkotavoitteesta (Headline Goal) sovittiin Helsingin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 1999. Tuolloin päätettiin, että unionin on määrä vuonna 2003 kyetä toimeenpanemaan Petersbergin tehtävien mukaisia kriisinhallintaoperaatioita, jotka voivat maksimissaan käsittää 60 000 sotilaan maavoimakomponentin sekä ilma- ja merivoimien yksiköitä. Joukkotavoitetyöhön liittyvät unionin voimavarojen kartoittaminen ja kehittäminen: tiedustelu- ja johtamisjärjestelmät, strateginen ilma- ja merikuljetuskyky ja strateginen tiedustelu. Näillä alueilla on ollut puutteita ja eurooppalaiset maat ovat olleet Yhdysvaltain kyvyistä riippuvaisia.

Suunnitteluoletuksia, joukoille asetettavia vaatimuksia ja yhteensopivuusvaatimuksia alettiin kehittää omien tilannemallien pohjalta, koska alun alkaen käytetyt WEU:n tilannemallit oli laadittu eri lähtökohdista ja tarvitsivat päivitystä. Joukkotavoitetta käsittelevän työryhmän (Headline Goal Task Force, HTF) laatimista tilannemalleista laajin on osapuolten erottaminen voimatoimin (Separation of Parties by Force, SOPF). Toimintamalli perustuu kokemuksiin, joita on saatu IFOR-, SFOR- ja KFOR- operaatioista.⁸ Toiminta-alue on Euroopassa tai sen välittömällä lähialueella.⁹ Tähän tarvittaisiin maavoimien joukkoja noin 57 500. Toinen toimintamalli on konfliktinesto (Conflict Prevention), jossa tarvitaan maavoimien joukkoja korkeintaan 37 500. Toimintamalli perustuu käynnissä oleviin rauhanturvaamisoperaatioihin, jotka ovat suoraan YK:n johdossa. Toiminta-alue on

Euroopassa tai sen lähialueella (4000-6000 km). Avunanto siviileille -skenaario muodostuu kahdesta eri toimintamallista, jotka voidaan toteuttaa samanaikaisesti tai erikseen. Operaatio voi olla joko evakuointioperaatio, humanitaarinen operaatio taikka molemmat. Toiminta-alue voi sijaita missä päin maailmaa tahansa. Vakaa tilanne (Steady State, SS) tulisi olla toteutettavissa 20 000 sotilaalla Conflict Prevention -skenaariossa. Tiettyyn samanaikaisuuteen on varauduttava. Valmius evakuointioperaatioon tulisi olla kaikissa olosuhteissa. On myös syytä ottaa huomioon, että mallit eivät ole ”helppousjärjestyksessä” niiden toteuttamisen suhteen. Myös siviilien avustaminen voi olla erittäin vaativa operaatio, jossa on kyettävä reagoimaan nopeasti ja jossa tarvitaan strategista kuljetuskykyä

Alun perin WEU:ssa laadittujen skenaarioiden pohjalta saatiin aikaan luettelo, joka käsitti noin 140 erityyppistä kapasiteettivaatimusta. Nämä vaatimukset jaettiin Naton puolustuskykyaloitteen (Defence Capabilities Initiative, DCI) tapaan seitsemään eri osa-alueeseen: johtamiskyky, tiedustelu- ja valvontakyky, strateginen ja operatiivinen liikkuvuus, toimintakyky, omasuoja, ylläpito- ja huoltokyky sekä muut tukitarpeet.

Jo ensimmäisen voimavarakonferenssin tulos oli määrällisesti positiivinen. EU:lle ilmoitettiin noin 100 000 henkeä, 400 lentokonetta ja 100 laivaa. Tulosten perusteella suuret eurooppalaiset valtiot Ranska, Saksa, Iso-Britannia ja Italia tarjoavat arviolta 80 % EU:n sotilaallisista voimavaroista. Arvioiden mukaan nämä maat pystyisivät yksinkin toimeenpanemaan monia Petersbergin tehtäviä. Pulmaksi nousikin määrän sijasta lähinnä se, ilmoittavatko maat riittävän erityyppisiä joukkoja pooliin. Lisäksi on syytä muistaa, että vaativan operaation rotatointi yli 12 kuukauden ajan vaatii noin 180 000 hengen kokonaismäärän.¹⁰

Unionin piirissä tehtävää puolustusmateriaaliyhteistyötä on sopimusluonnoksessa syvennetty ja sitä on linkitetty selvemmin voimavaratyöhön. Puolustusmateriaalivirastosta on säännöksensä unionin perustuslakiluonnoksen III-212 artiklassa. Hallitustenvälinen virasto on tarkoitus perustaa vuonna 2004. Virasto tulee toimimaan neuvoston alaisuudessa ja kaikki jäsenvaltiot voivat osallistua sen toimintaan. Sen tarkoituksena on kehittää puolustusalan voimavaroja kriisinhallinnan alalla, edistää ja kehittää puolustusmateriaalialan yhteistyötä Euroopassa sekä vahvistaa Euroopan puolustuksen teollista ja teknologista perustaa. Viraston tehtäväksi tulisi myös arvioida, miten jäsenvaltiot täyttävät voimavaroja koskevat sitoumuksensa. Viraston on kaavailtu myös ehdottavan monenvälisiä hankkeita, avustavan eri ohjelmien yhteensovittamisessa ja auttavan puolustusmenojen käytön tehostamisessa.

Viimeksi Thessalonikissa pidetyssä Eurooppa-neuvostossa julistettiin, että EU:lla on nyt kaikilla Petersbergin tehtävääalueilla operatiivinen toimintakyky, jota rajoittavat todetut puutteet. Puutteita todettiin voitavan korjata kehittämällä edelleen EU:n sotilaallisia voimavaroja, mihin kuuluu muun muassa voimavaroja koskevassa Euroopan toimintasuunnitelmassa (European Capabilities Action Plan, ECAP) määrättyjen työryhmien perustaminen. ECAP-työryhmien avulla on pyritty paikkaamaan niitä puutealueita, joita voimavarakartoituksissa on havaittu.

Unionin päätöksentekomekanismeja kriisinhallinnassa harjoitetaan EU:n yhteisen harjoitusohjelman puitteissa. Joukkojen harjoitukset toteutetaan kansallisesti, kahdenvälisesti tai Naton rauhankumppanuusohjelmassa. Ensimmäinen EU-kriisinhallintaharjoitus järjestettiin toukokuussa 2002 (Crisis Management Exercise, CME 02). EU ja Nato harjoittelevat yhteistoimintaa kriisinhallinnassa poliittis-sotilaallisella tasolla syksyllä 2003.

EU-JOHTOISET OPERAATIOT

Kolme Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan kuuluvaa operaatiota on käynnistetty Balkanilla ja Kongossa. Euroopan unionin ensimmäinen kriisinhallintoperaatio on poliisioperaatio (EU Police Mission, EUPM) Bosnia- Hertsegovinassa 1.1.2003 lukien. EUPM jatkaa Pariisin/Daytonin rauhansopimuksella vuonna 1995 perustettujen Yhdistyneiden Kansakuntien kansainvälisten poliisijoukkojen työtä.¹¹ YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi maaliskuussa 2002 IPTF:n siirtymisen EU:n johtoon. EUPM perustettiin neuvoston päätöksellä 11.3.2002.¹² EUPM on osa BiH:n oikeusvaltioperiaatteen (Rule of Law) kehittämistä, johon kuuluvat myös mm. oikeuslaitoksen ja rajavartiolaitoksen kehittäminen. EUPM on perustettu kolmen vuoden määräajaksi. Myös Suomi osallistuu EUPM-operaatioon noin 20 hengellä.

Unionin ensimmäinen sotilaallinen operaatio ”Concordia” Makedoniasa (FYROM) käyttää hyväkseen Naton suunnitteluvoimavaroja sekä Naton yhteisiä voimavaroja, ja sen operaatioesikunta sijaitsee Naton Euroopan joukkojen päämajan yhteydessä SHAPEssa. Concordiaa edelsivät Naton operaatiot Makedoniassa. Naton aseidenkeräysoperaatio ”Essential Harvestin ” tarkoituksena oli tukea rauhanprosessia Makedoniassa. Syyskuussa 2001 Nato käynnisti Essential Harvestin jatko-operaation ”Task Force Foxin/Amber Foxin” tarkoituksena turvata EU:n ja ETYJin siviilitarkkailijoiden toiminta Makedoniassa. Operaatioon ei tuolloin osallistunut Naton ulkopuolisia maita. Joulukuussa 2002 Nato päätti läsnäolonsa Makedoniassa jatkuvan 16.12.2002 alkaen uudella operaatiolla nimeltä

”Allied Harmony”. Concordia-operaatioon osallistuu kymmenkunta suomalaista.

Kolmas ESDP-operaatio aloitettiin Kongon demokraattisessa tasavallassa kesäkuussa 2003. Operaatio ”Artemis” toteutetaan YK:n päätöslauselman 1484 ja 5.6.2003 hyväksytyyn neuvoston yhteisen toiminnan mukaisesti Buniassa, Kongon koillisosassa. Operaation johtomaana toimii Ranska, ja sen esikunta sijaitsee Pariisissa. Operaatioon on osallistunut noin 1800 henkeä. YK:n turvallisuusneuvosto päätti 28.7.2003 MONUC-operaation vahvistamisesta. Syyskuun 2003 alusta YK:lle tehtävänsä siirtävät EU:n joukot ovat olleet tehokkaita toimialueellaan, mutta tilanne Kongossa on edelleen erittäin epävakaa. Suomi ei osallistu Artemis-operaatioon.

Kööpenhaminan Eurooppa-neuvostossa EU myös ilmaisi halukkuutensa ottaa Bosnian Nato-johtoisen SFOR-(Stabilization Force) operaation jatko hoidettavakseen. YK:n turvallisuusneuvosto jatkoi päätöslauselmalla 1491 yksimielisesti SFOR:in mandaattia 12 kuukaudella 11.7.2003. Suomen osallistuminen SFORIin päättyy elokuun 2003 lopussa.

EU:N JA NATON VÄLINEN YHTEISTYÖ

Nizzan huippukokouksen puheenjohtajan päätelmissä todetaan, että YUTP:n kehittäminen auttaa osaltaan vahvistamaan ja uudistamaan transatlanttisia siteitä, ja että kyseinen kehitys merkitsee EU:n ja Naton välistä strategista kumppanuutta rajoittamatta kummankaan järjestön itsenäistä päätöksentekoa. EU:n ja Naton välisen yhteistyön ongelmana oli pitkään Turkki-Kreikka –problematiikka. Piti myös saada ratkaistua se, miten EU takaa kuudelle unionin ulkopuoliselle Nato-jäsenelle riittävän laajan osallistumisoikeuden turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaansa. Toisaalta tuli varmistaa neljälle liittoutumattomalle EU-maalle riittävät osallistumismahdollisuudet Natossa tehtävään suunnittelutyöhön EU-johtoisia operaatioita varten. EU:n ja Naton välisestä yhteistyöstä sopiminen oli myös eräs edellytys sille, että unionin ensimmäinen sotilaallinen operaatio Makedoniassa saatettiin käynnistää.

EU:n ja Naton välisestä yhteistyöjärjestelystä käytetään nimitystä ”Berlin+” alun perin Naton Berliinissä vuonna 1996 pidetyn ministerikokouksen mukaan, jossa järjestely periaatteessa hyväksyttiin. Berlin + sisältää seuraavat oletukset:

1. Varma Naton operatiivisen suunnittelukapasiteetin käyttömahdollisuus
2. Tiettyjen, ennalta nimettyjen Naton kykyjen ja yhteisten voimavarojen saatavuus

3. Komentovaihtoehtojen identifiointi EU-johtoisia operaatioita varten, sisältäen Naton Euroopan joukkojen varakomentajan (DSACEUR) roolin.
4. Sotilaallisen suunnittelun kehittäminen EU-johtoisia operaatiota ja harjoituksia varten.¹³

Naton joukkojen ja voimavarojen käyttö EU-johtoisessa operaatiossa vaatii EU:n päätöksen lisäksi aina Pohjois-Atlantin neuvoston erillisen päätöksen. On myös hyvä muistaa, että Natolla järjestönä on vain suhteellisen vähän yhteisiä voimavaroja, eräänä tärkeimmistä yhteinen puolustussuunnittelujärjestelmä, esikuntarakenne ja AWACS-tutkajärjestelmä. Myös Nato nojaa jäsenmaidensa kansallisiin joukkoihin ja voimavaroihin, joita jäsenet tarpeen vaatiessa osoittavat liittokunnan käyttöön erillisellä päätöksellään. On ilmiselvää, että Yhdysvaltain sotilaalliset resurssit ovat kautta liittokunnan historian olleet yliveritaiset sen eurooppalaisiin liittolaisiin nähden. Eurooppalaisista voimavaroista ei ole yhdessäkään syntymässä Yhdysvaltoihin verrattavaa sotilaallista voimaa ainakaan näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa.

UUDET HAASTEET JA TURVALLISUUSSTRATEGIA

Uudet turvallisuusriskit ovat suurelta osin myös ei-sotilaallisia, laaja-alaisia ja vaikeasti määriteltäviä. Tämän päivän turvallisuusuhkia ovat esimerkiksi ympäristön pitkävaikutteinen heikkeneminen tai äkilliset ympäristökatastrofit, ihmisperäiset luonnonkatastrofit, hajoavien valtioiden synnyttämät ongelmat, etniset konfliktit, rajat ylittävä järjestäytynyt rikollisuus, ihmiskauppa, huumeet, tarttuvat taudit kuten HIV/AIDS, hallitsemattomat pakolaisvirrat ja terrorismi. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että unionin uuteen perustuslakiluonnokseen sisältyy keskinäiseen solidaarisuuteen liittyviä toimia ei-sotilaallisella alalla. Käytännössä toimet voisivat olla esimerkiksi metsäpalojen sammutustöitä Portugalissa tai öljytuhojen torjuntaa Itämerellä.

Jo pitkään on ollut pyrkimyksenä määritellä ja käsitellä turvallisuutta kokonaisvaltaisesti. Unionin piirissä aloite ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaksi kokonaisstrategiaksi syntyi Kastellorizossa pidetyssä ulkoasiainministereiden epävirallisessa kokouksessa. Turvallisuuteen kohdistuvia haasteita on tarkoitus tarkastella tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja komission kanssa. Thessalonikin Eurooppa-neuvosto antoi Javier Solanan tehtäväksi jatkaa strategian kehittämistä ”elävänä asiakirjana”, jota päivitetään tarvittaessa. Keskeisellä sijalla strategiassa ovat uudet turvallisuusriskit ja terrorismi. Turvallisuusstrategia on tarkoitus hyväksyä joulukuussa pidettävässä Eurooppa-neuvostossa Italian puheenjohtajakauden päätteeksi.¹⁴

Lisäksi EU:ssa terrorismityöryhmä on laatinut kolme alueellista uhka-analyysia (Keski-Amerikka ja Lätinalainen Amerikka, Etelä-Aasia sekä Kaakkois-Aasia). On käsitelty kysymystä siitä, miten sotilaallisia voimavaroja voitaisiin käyttää siviiliväestön suojelemiseen terrori-iskujen, myös kemiallisin, biologisin, radiologisin ja ydinaineisiin (CBRN) liittyvin välinein toteutettujen iskujen, seurauksilta. EU:n sotilasesikunta on lähettänyt jäsenvaltioille kyselyn kootakseen tietoja tietokannan perustamista varten. Tietojen avulla on tarkoitus kehittää jäsenvaltioiden yhteistyötä tai yksittäisten jäsenmaiden toimintaa, kun ne harkitsevat asianmukaisten sotilaallisten voimavarojen käyttöä kriisinhallintaoperaatioissa. EU:n neuvoston pääsihteeristön tilannekeskus on laatinut tilannearvion CBRN-terrorismin uhasta.¹⁵

EU:n tavoitteena on kehittää edelleen johdonmukaista EU:n strategiaa joukkotuhoaseiden leviämisen aiheuttaman uhkan käsittelemiseksi. EU ja Nato aikovat myös jatkaa tietojenvaihtoa kaikilla tasoilla terrorismin vastaisista toimista.

UNIONI LAAJENEE

Uusien jäsenmaiden liittymissopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä Ateenassa 16. huhtikuuta 2003 julistettiin, että ”liittyminen merkitsee uutta sopimusta kansalaistemme välillä, ei ainoastaan valtioiden välistä sopimusta”. Sittemmin Maltaan, Slovenian, Unkarin, Liettuan, Slovakian, Puolan ja Tšekin tasavallan kansanäänestysten tulokset ovat vauhdittaneet ratifiointiprosessia. Kymmenen uutta jäsenvaltiota voi liittyä unioniin 1. toukokuuta 2004. Bulgaria ja Romania on tarkoitus ottaa jäseniksi näillä näkymin vuonna 2007. Mikäli Eurooppa-neuvosto joulukuussa 2004 päättää, että Turkki täyttää Kööpenhaminan kriteerit, jäsenyysneuvottelut sen kanssa aloitetaan viipymättä.¹⁶

Laajentumisen myötä Euroopan unionin rajat siirtyvät kauemmaksi, ja uusiksi naapureiksi tulevat Ukraina, Valko-Venäjä, Kroatia ja Moldova. Uusista naapureista puhuttaessa on myös syytä muistaa, että Länsi-Balkanin maiden lähentyminen Eurooppaan on ajankohtainen kysymys. Jugoslavia tulee kevään 2004 jälkeen olemaan EU:n ympäröimä. Kööpenhaminassa todettiin Länsi-Balkanin maiden olevan jatkossa erottamaton osa EU:ta, kunhan ne täyttävät asetetut kriteerit.

Laajentuminen vaikuttaa asiasta riippuen unionissa joko hajottavasti tai tiivistävästi. Uudet jäsenmaat tuovat periaatteessa unionille lisää kansainvälistä painoarvoa. Turvallisuus on ollut myös keskeinen hakijamaita motivoiva tekijä. Suurin osa uusista EU-maista on myös Naton nykyisiä tai

tulevia jäseniä. Hakijamaat ovat ilmeisen suopeita sellaiselle unionin yhteiselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle, joka on unionin ulkopuolisiin kohdistuvaa. Sen sijaan hakijamaiden käsitykset unionin keskinäisistä puolustustoimista eivät ole varauksettoman myönteiset, sillä Naton rooli hakijamaiden puolustuksessa painottuu.¹⁷

ENTÄ SUOMI?

Suomi kannatti konventin työn kuluessa uusien turvallisuusuhkien ja terrorismin torjunnan sisällyttämistä unionisopimukseen. Syvennettyä solidaarisuutta koskevan lausekkeen tulisi pääministeri Paavo Lipposen hallituksen mukaan ilmaista jäsenmaiden tahto käyttää kaikkia unionin instrumentteja väestön ja demokraattisten yhteiskuntien suojelemiseksi sekä jäsenmaiden avustamiseksi terrori-iskujen jälkiseuraamusten hoidossa. Suomi piti mahdollisena myös sotilaallisten voimavarojen käyttämistä tarvittaessa tässä yhteydessä. Suomi on myös tukenut EU:n puolustusmateriaalipolitiikan kehittämistä.¹⁸

Keskinäisen sotilaallisen avunantovelvoitteen syntyminen ei sen sijaan ole saanut kannatusta Suomen päättäjien keskuudessa. Uusi pääministeri Matti Vanhanen on mm. ihmetellyt, miten järjestetään sotilasliittoon kuulumattomien maiden turvatakuut, jos ne ilmoittautuvat mukaan julistukseen. Vanhanen katsoi myös, ettei perustuslakiluonnokseen kirjattava rakenneyhteistyö eli edellä mainittu ”turvatakuuydin” toisi Naton jäsenille mitään uutta.¹⁹

Suomi kuuluu niihin maihin, joiden mielestä HVK:n on voitava avata konventin osuus niiltä osin kuin siihen katsotaan olevan tarvetta. Toisaalta Suomi on ilmoittanut toimivansa neuvotteluissa rakentavasti ja kokonaisuutta ajatellen. Pääministeri Vanhanen on muistuttanut, että kompromissi sopimusluonnoksesta syntyi konventin puheenjohtajistossa, jossa Suomella ei ollut edustajaa.²⁰ Myös konventin työhön osallistuneen tohtori Teija Tiilikaisen mukaan Suomessa puhutaan ennenaikaisesti Suomen mahdollisesta osallistumisesta puolustusytimiin. Eurooppalaisittain ei ole vielä saatu päätökseen edes sitä keskustelua, annetaanko jollekin suppealle maaryhmälle ylipäättään mahdollisuus edetä tiiviimpään puolustusyhteistyöhön. Sopimusluonnoksessa hahmoteltu turvatakuuydin noudattaa periaatetta, että kaikki maat ovat mukana päätöksenteossa osallistuiivat ne sitten ytimen toimintaan tai eivät. ”Voimavaraydin” on Suomen kannalta ongelmallisempi, koska sen toimintaan ja kehitykseen ytimen ulkopuoliset maat eivät ehkä pääsisi mukaan. Tiilikainen korostaa, että kummastakaan ei vielä ole päätetty; ratkaisut tehdään hallitusten välisessä konferenssissa, joka alkaa

lokakuussa 2003. Tiilikaisen kysymys puolustusydintä tavoitteleville maille onkin, halutaanko turvatakuiden olevan vain symboliset, vai perustuvatko ne johonkin järjestelmään, joka voidaan uhkatilanteessa ottaa käyttöön.²¹

Tohtori Hanna Ojanen (2003) näkee asian niin, että Suomen olisi parasta edistää EU:n autonomiaa turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa pikemmin kuin sitoa sitä Natoon. Ojaseen mukaan Naton tulevaisuus on vaakalaudalla, koska järjestö on ”liikaa Yhdysvalloille” ja ”liian vähän Euroopalle”. Ojanen katsoo, että läheiset Nato-suhteet uhkaavat EU:n päätöksentekoa autonomiaa ja sen päätöksentekotapoja.²² Suomi voi kannattaessaan Natoon pohjautuvaa Euroopan puolustusta itse asiassa jarruttaa EU:n kehitystä ja siten toimia omien tavoitteidensa vastaisesti. Ojanen mukaan pienestä kilpailusta voi olla hyötyä sekä EU:lle että Natolle.²³

Päätetäänpää HVK:ssa sitten niin tai näin, jäsenmailla tulee joka tapauksessa säilymään valta päättää siitä, mihin toimintaan osallistutaan ja osallistumisen määrä. Jäsenmaita ei toisin sanoen jatkossakaan voida velvoittaa osallistumaan sotilaallisiin operaatioihin vastoin tahtoaan.

MILTÄ TULEVAISUUS NÄYTTÄÄ?

Unionin puolustusulottuvuuden lähitulevaisuuden haasteita ovat poliittinen tahto, käytettävissä olevat voimavarat ja niiden yhteensovittaminen eri aloilla sekä unionin rakenteiden toimivuus ja sen sisäinen koherenssi unionin laajetessa. Unioni on toden teolla pyrkinyt sopeuttamaan rakenteitaan, ja uusi perustuslaki pyrkii myös koherenssin lisäämiseen.

EU ja Nato jatkanevat joka tapauksessa hyvin alkanutta yhteistyötään kriisinhallinnassa. Nato on myös ja ennen muuta poliittinen yhteistyöjärjestö, ja transatlanttinen yhteistyö on jatkossakin eurooppalaisen turvallisuuden olennainen rakennusosa. Keskinäisriippuvuus Euroopan ja Yhdysvaltain välillä on kiistaton, ja EU ja Yhdysvallat ovat toistensa tärkeimmät ulkosuhteet. Ei voida ohittaa sitä tosiseikkaa, että Yhdysvaltain myötävaikutus tai hyväksyntä on tarpeen kansainvälisen yhteisön toimien kestäväälle onnistumiselle. Yhdysvaltain painoarvo kansainvälisessä politiikassa on yksinkertaisesti niin suuri. Näyttää siltä, että viimeaikaisista unilateralistisen politiikan piirteistä huolimatta Yhdysvallat haluaa jatkossakin olla mukana Euroopan turvallisuuden kehittämisessä vähintäänkin hiljaisella myötävaikutuksella.

Mahdollista on myös se, että EU rakentaa todellisen yhteisen puolustuksen ainakin halukkaiden jäsenmaiden kesken. Ilman todellisia voimavaroja turvatakuut eivät kuitenkaan olisi uskottavia eikä niiden takaa löytyisi

operatiivista toimintakykyä. Uskottavuus edellyttäisi sitä kautta myös suurten jäsenmaiden osallistumista.

Samalla Naton rooli ja tehtävät tulisivat tarkemman arvioinnin kohteeksi. Nato ei kuitenkaan ole WEU:hun verrattava paperitiikeri, vaan täysin operatiivinen turvallisuusjärjestö käynnissä olevine operaatioineen. Natolla on myös laajoja ja toimivia yhteistyöjärjestelyjä liittokuntaan kuulumattomien maiden kanssa. Ongelmana on jäsenistön erilaisuus: eiväthän kaikki Naton jäsenet voi tai halua liittyä unionin jäseniksi monestakaan syystä. Jos poliittista tahtoa riittää, eräitä Naton rakenteita saatettaisiin kenties sopeutettuina siirtää unionin piiriin, tai vastaavat järjestelyt tulisi luoda unionille itselleen. Toiminta tapahtuisi tietenkin yhteisymmärryksessä Yhdysvaltain ja muiden liittolaisten kanssa.

EU:n puolustuksen, mikäli sellainen syntyy, voi tätä taustaa vasten olettaa edesmenneen WEU:n tavoin nojaavan läheiseen yhteistyöhön Naton kanssa. Ilman Yhdysvaltain panostusta uudet rakenteet vaatisivat huomattavia resurssien lisäyksiä eurooppalaisilta mailta. Tuskin yhdelläkään jäsenmaalla on varoja ja halua rakentaa kahta täysin päällekkäistä rakennetta Eurooppaan. Eurooppalaisten puolustusbudjettien tuskin voi odottaa lähiaikoina nousevan ainakaan merkittävästi. Kuljetuskyky, tiedustelu ja ilmatankkaus ovat esimerkkejä alueista, joilla kehittämistä vielä tarvitaan. Meneillään olevat hankkeet, kuten Airbus A400 -kuljetuskone, helpottavat strategisen kuljetuskyvyn puutteita vasta aikaisintaan vuonna 2008. On siis järkevää käyttää hyödyksi Naton asiantuntemusta ja ainakin taata kriisinhallintajoukoille asetettavien vaatimusten yhdenmukaisuus eri järjestöjen piirissä, koska joukot ovat kuitenkin pääosin samoja. Onhan periaatteena, että maat ilmoittavat joukkojaan ja voimavarojaan järjestöjen käyttöön tapauskohtaisesti, erillisellä päätöksellä.

Uusien turvallisuusriskien hallinnan osalta näköpiirissä on myös, että Nato jatkaa rauhankumppanuusohjelmaansa Kaukasuksen ja Keski-Aasian maiden kanssa ja laajentaa ohjelmaa maantieteellisesti kauemmas. EU:n toimet kyseisten maiden kanssa ovat osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, mutta puolustuksen osalta toiminta on rajallisempaa. Naton rauhankumppanuusohjelma Keski-Aasian ja Kaukasuksen maiden kanssa tukee samoja tavoitteita, joita EU:lla on terrorisminvastaisessa toiminnassa.

YHDESSÄ VAI ERIKSEEN?

Monenkeskisesti, kansainvälisen järjestön kautta toimimalla taataan kriisinhallintatoimille laajempi legitimitetti. Alueellisia järjestöjä on järkevää käyttää hyväksi, ja samanmieliset maat saavat aikaan tehokasta yhteistyötä.

Eri järjestöillä on eri vahvuuksia ja niiden toimet ovat tarpeen kriisin eri vaiheissa. YK:lla on ainutlaatuinen asema ainoana aidosti globaalina järjestönä, jonka peruskirjan määräyksiin kansainvälisen yhteisön tulee nojata. Myös Suomi on EU:n jäsenenä mukana vuoropuhelussa, joka on syntynyt unionin ja Yhdysvaltain välille multilateralismin merkityksestä ja ehdoista globaalien turvallisuuden edistämiseksi²⁴. Tässä valossa unionin toimet puolustuksessa unionina, jäsenmaiden laajemmat toimet unionin rakenteiden puitteissa voi nähdä hyvin myönteisenä kehityksenä. On toivottavampaa, että tiiviimpää yhteistyötä kriisinhallinnassa harjoitetaan unionin rakenteiden sisällä kuin ulkopuolella. Yhteiset toimet ovat omiaan vahvistamaan unionin ääntä ja kansainvälistä painoarvoa. Vahva unioni on myös Suomen etu.

Ei kuitenkaan ole hedelmällistä tarkastella tilanteita ja kriisejä vain järjestöjen kautta, vaan yhteisten intressien ja ehkä tärkeämmin arvojen ja niitä heijastavan politiikan kautta. Käytännössä tulevaisuudessakin toimijoina voivat olla halukkaiden ja kyvykkäiden liittoumat, jotka kootaan tehtäväkohtaisesti. Jo nyt unioninkin päätöksenteko mahdollistaa sen, että kriisinhallintaan osallistuu vain osa jäsenmaista haluamassaan laajuudessa. Tämä on myös käytännössä osoitettu.

Lopuksi voitaisiin todeta, että Bagdadissa YK:n päärakennusta vastaan 19.8.2003 kohdistettu itsemurhaisku oli paitsi vakava osoitus Irakin sekasortoisesta tilanteesta ja terroristien piittaamattomuudesta siviilien hengestä, myös haaste YK:n asemalle Irakin jälleenrakennuksessa ja YK:n roolille laajemminkin. Laaja yhteisymmärrys Atlantin molemmiin puolin vallitsee siitä, että Yhdysvallat ja Iso-Britannia eivät yksin pysty Irakin tilannetta rauhoittamaan, vaan tarve kansainvälisen yhteisön päättäväisille toimille kriisin ja humanitaarisen tilanteen ratkaisemiseksi on huutava. Miten EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja puolustusolottuvuus tässä tapauksessa toteutui? EU tuomitsi iskun yhteisesti, minkä lisäksi yksittäiset EU-jäsenmaat antoivat Bagdadin iskuista omat lausuntonsa. Euroopan unioni ilmoitti jo Thessalonikissa olevansa valmis osallistumaan Irakin jälleenrakentamiseen YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1483 mukaisesti. Humanitaarisen toiminnan toteuttaminen edellyttää kuitenkin sitä, että olot ovat riittävän vakaat. Jotta YK tai EU pystyvät toimimaan Irakissa, turvallisuustilanne on saatava vakautettua.

Unionilla on kuitenkin ainutlaatuinen keinovalikoima käytössään mitä tulee kokonaisvaltaiseen konfliktinhallintaan, jälleenrakennukseen ja taloudelliseen yhteistyöhön. Onhan unioni itsessään paitsi poliittinen ja taloudellinen yhteisö myös yhteisille arvoille perustuva rauhanprojekti. Selvää on, että uusien turvallisuusuhkien torjumiseksi tarvitaan laajaa kansainvä-

listä yhteistyötä ja eri järjestöjen välistä yhteistoimintaa. Nykyinen turvallisuustilanne, johon liittyy kansainvälisiin terroristijärjestöihin tai joukkotuhoojien käyttöön liittyviä epäselvempiä riskejä, vaatii moniulotteisia konfliktinhallinnan keinoja. Kansainvälisen yhteistyön tulisi entistä tehokkaammin pystyä myös kriisien ennakointiin, ei vain reagointiin.

Valtiotieteiden maisteri Kaisa Heikkilä työskentelee ulkoasiainministeriön oikeudellisella osastolla. Artikkelissa esitetyt näkemykset eivät välttämättä edusta ulkoasiainministeriön kantaa.

Lähteet ja kirjallisuus

- Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista CONV 850/03/18.7.2003.
- Forsberg, Tuomas (2002) Nato-kirja. Gummerus Kustannus Oy, Ajatus Kirjat, Helsinki.
- Ekhholm, Peter (2003) Tiivistävä ja hajautuva Euroopan unioni. Edita, Helsinki.
- Heikkilä, Kaisa (2003) Suomi ja eurooppalainen kriisinhallinta. Pääesikunnan kansainvälisen osaston julkaisuja 2/2003.
- Helsingin Sanomat 16.8.2003, 18.7.2003 ja 18.12.2002
- Jane's Defence Weekly, 12.12.2001
- Järvenpää, Pauli (2003) UTP ja Suomi - sotilaallisen kriisinhallintakyvyn kehittäminen. Teoksessa Suomen paikka maailmassa? EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Edita ja Eurooppa-tiedotus, Helsinki, 110-126.
- Kauppi, Kirsti (2003) Miten YUTP on kehittynyt ja miten se toimii. Teoksessa Suomen paikka maailmassa? EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Edita ja Eurooppa-tiedotus, Helsinki, 29-47.
- Kööpenhaminan Eurooppa-neuvosto 12. ja 13.12.2002, puheenjohtajan päätelmät NATO Handbook 2001
- Ojanen Hanna (2003) EU:n puolustuspolitiikka ja suhteet Natoon: tervetullutta kilpailua. UPI-raportti 3/2003
- Sevillan Eurooppa-neuvosto 21.-22.6.2002, puheenjohtajan päätelmät
- Sierla, Antti (2003) EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja Nato. Teoksessa Suomen paikka maailmassa? EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Edita ja Eurooppa-tiedotus, Helsinki, 48-65.
- Thessalonikin Eurooppa-neuvosto 19.-20.6.2003, puheenjohtajan päätelmät
- Tuomioja Erkki, puhe ulkoasiainministeriön 85-vuotisjuhlassa, Helsinki 26.8.2003
- Vanhanen, Matti, keskustelualustus konventin työstä, SF-Klubi 4.8.2003, ja puhe ulkoasiainministeriön 85-vuotisjuhlassa, Helsinki 25.8.2003

Viitteet

- ¹ Petersbergin tehtävät ovat humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen mukaan lukien.
- ² Eurooppa-valmistelukunta. Puolustusta käsittelevän työryhmä 8:n loppuraportti. 16.12.2002, 5.
- ³ Sevillan Eurooppa-neuvosto 21.-22.6.2002, puheenjohtajan päätelmät. www.consilium.eu.int.
- ⁴ Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista CONV 850/03.
- ⁵ Ks. Kauppi 2003, 31.
- ⁶ Ks. Kauppi 2003, 30-31.
- ⁷ Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista CONV 850/03/18.7.2003.
- ⁸ IFOR = Implementation Force (Bosniassa), SFOR = Stabilization Force (Bosniassa) , KFOR = Kosovo Force (Kosovossa).
- ⁹ Suomen kannalta oleellista on, että osapuolten välillä on sopimuksellinen tila, mikä rauhanturvaamislain mukaan mahdollistaa Suomen osallistumisen operaatioon.
- ¹⁰ Jane's Defence Weekly, 12.12.2001, 25-26.
- ¹¹ www.ue.eu.int/pesc.
- ¹² Sevillan Eurooppa-neuvosto 21.-22.6.2002, puheenjohtajan päätelmät.
- ¹³ Washingtonin huippukokouksessa vuonna 1999 Nato tervehti ESDI:n osalta tehtyjä edistysaskelia. NATO Handbook 2001, 100-101.
- ¹⁴ Thessalonikin Eurooppa-neuvosto 19.-20.6.2003, puheenjohtajan päätelmät
- ¹⁵ Thessalonikin Eurooppa-neuvosto 19.-20.6.2003, puheenjohtajan päätelmät
- ¹⁶ Kööpenhaminan Eurooppa-neuvosto 12. ja 13.12.2002, puheenjohtajan päätelmät
- ¹⁷ Ks. Peter Ekholm (2003), 88-92.
- ¹⁸ www.formin.finland.fi. Suomen ja Ruotsin ulkoministerit Erkki Tuomioja ja Anna Lindh pitivät yhteisartikkelissaan solidaarisuutta hyvänä, mutta halusivat tehdä selvän eron keskinäisen puolustuksen veloitteeseen. Helsingin Sanomat 18.12.2002.
- ¹⁹ Matti Vanhanen 4.8.2003.
- ²⁰ Matti Vanhanen 25.8.2003
- ²¹ Helsingin Sanomat 18.7.2003
- ²² Hanna Ojanen (2003), s. 43.
- ²³ Hanna Ojanen (2003). s. 45-46.
- ²⁴ Erkki Tuomioja, puhe ulkoasiainministeriön 85-vuotisjuhlassa 26.8.2003

Abstract

THE EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE POLICY

Kaisa Heikkilä, MPs

The development of the European Security and Defence Policy (ESPD) has made rapid progress especially since 1999. It is very likely that the Union will further extend its competence to policy areas which were previously under national sovereignty alone. According to the current Treaty the common defence policy could lead to a common defence if the European Council were to so decide and a decision were adopted and ratified by the Member States. NATO still continues to form the basis of the collective defence of its member states.

The Petersberg tasks, which include humanitarian and rescue tasks, peace-keeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking are today included in Article 17 of the Treaty on the European Union. The planning scenarios vary from conflict prevention to the separation of parties by force. In order to be operative in these fields, the EU has formed the necessary structures in crisis management, including the Political and Security Committee, the EU Military Committee and the EU Military Staff. The deployment of forces for crisis management tasks always requires a separate national decision.

The Helsinki Headline Goal was set up in 1999, encompassing a maximum amount of 50 000 - 60 000 soldiers capable of carrying out the full range of Petersberg tasks. These troops are to be deployed within sixty days and sustained for at least one year. The European capabilities have been enhanced by the European Capability Action Plan (ECAP), and there are plans among the Member States for defence material co-operation and a common defence office.

Since September 11, 2001, the focus has turned more on how the Union can act in combating terrorism, arms control, and post-conflict stabilization. Mutual solidarity among Member States in cases of natural disasters or in the event of a terrorist attack are now current issues. This also means that crisis management tasks could be performed also within the area of the Union, not only outside it.

The Union has a wide range of tools in conflict management as a whole, including diplomacy and economic instruments. The EU police operation (EUPM) has been operative in Bosnia and Herzegovina since January 2003. The first EU-led military operation was launched in March 2003 in the former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM).

The new draft Treaty of the European Union drawn up by the European Convention includes the possibility for a smaller group of nations to move forward in the field of defence. This would imply creating mutual security guarantees within the Union. Final decisions on these issues are made in the inter-governmental conference which will begin in October 2003. Some Member States still wish to open issues in the draft Treaty, Finland included.

According to the so-called Berlin+ arrangement, the EU can have access to NATO's planning capabilities and other assets according to a separate decision by the North Atlantic Council. In the author's opinion, the defence capability of the Union will in practice probably imply a close co-operation with NATO. A close co-operation would ensure coherence in capabilities, non-duplication and a well-functioning transatlantic link. In order to be credible, the Union's defence dimension must be supported by the necessary capabilities.

Master of Political Science Kaisa Heikkilä works at the Legal Department of Ministry for Foreign Affairs of Finland. The views presented in the article do not represent the Ministry for Foreign Affairs.