Puolustuspoliittinen osasto/Hindrén

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle
Asia: E 123/2016 vp Valtioneuvoston selvitys: Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2017

EU:n puolustusulottuvuuden kehittyminen

EU mielletään lähinnä pehmeän voiman käyttäjäksi. Lisäksi nykyinen Euroopan laajuinen poliittinen kehitys, joka kyseenalaistaa joko EU:n tiivistämisen tai sen olemassaolon, ei lupaa hyvää EU:n puolustuspolitiikalle. Toki viime kädessä EU:n puolustusulottuvuuden kehittäminen onkin riippuvaista unionin kokonaiskehityksestä. EU:n puolustuspolitiikasta piirtyvä kuva on kuitenkin monisäikeinen ja monessa mielessä dynaaminen. EU ei edelleenkään ole omimmalla tontillaan, kun puhutaan puolustuksesta, mutta erilaisia vähittäisiä askeleita on otettu unionin vahvemman turvallisuus- ja puolustuspoliittisen roolin, jäsenmaiden parempien suorituskykyjen ja tiiviimmän yhteistyön luomiseksi.

Vahvempi puolustuspoliittinen unioni ei ole missään jäsenmaassa itseisarvo. EU:n roolia tarkastellaan käytännönläheisesti. On arvioitava, mitä lisäarvoa EU tuottaa koko Euroopan turvallisuudelle, yksittäisten jäsenmaiden puolustukselle ja sekä alueelliselle että globaalille vakaudelle. EU:n on tulevaisuudessa kyettävä entistä paremmin perustelemaan jäsenmaille tuottamansa hyödyt. Haasteena on, että vakaus ja turvallisuus ovat vaikeasti mitattavissa olevia suureita. Ja vaikka taloudellisiakin etuja on saatavissa EU:n tiivistyvästä puolustusyhteistyöstä, niidenkään määrittäminen ei ole yksinkertaista.

EU:n puolustusulottuvuuden syventäminen on viime kädessä poliittinen valinta. Se on valinta, jonka Suomi teki jo jäsenyytensä alkuaikoina. Tätä valintaa niin Suomessa kuin muissakin aiheeseen positiivisesti suhtautuvissa maissa on tukenut pragmaattinen kustannushyötyanalyysi.

Viimeaikainen kehitys

2000-luvun taitteessa EU:lle luotiin oma turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Kyseessä on siis edelleen nuori politiikka-ala EU:ssa. Alkuvaiheet olivat keskittymistä kriisinhallintaan, joka globaalistikin oli monien maiden puolustuspolitiikan keskiössä. Kriisinhallinnan tarve ei ole vähentynyt, mutta erilaisten muutosten myötä sen merkitys globaalisti ja osana EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa on vähentynyt. Viime vuosien muutokset ovat olleet sisällöllisesti suhteellisen pieniä, mutta periaatteellisesti merkittäviä.

Kysymys Euroopan turvallisuudesta on noussut viime vuosina vahvasti asialistalle. Tähän on vaikuttanut terrori-iskujen ohella erityisesti Venäjän toiminta Ukrainassa. Vaikka kriisinhallinnan ja muiden ulkoisen toiminnan keinoin kyetään vaikuttamaan kriiseihin jo niiden alkulähteillä, on maanosan sisäinen turvallisuus – ja puolustus – noussut keskiöön. EU:ssa tämä on tarkoittanut vastausten pohtimista paitsi terrorismin torjuntaan ja rajavalvonnan vahvistamiseen, myös puhtaammin sotilaallisiin haasteisiin. Hybridiuhkien moninaisuus on herättänyt EU:n pohtimaan jäsenmaiden ja niiden eri hallinnonalojen yhteistyötä uhkiin vastaamisessa. EU:n työkalupakki nähdään osana ratkaisua.

Lisäksi 2010-luvun kehitystä EU:n puolustuspolitiikassa on leimannut talous ja sitä koskevat vaikeudet. Talouskriisin seurauksena sekä jäsenmaat että puolustusteolliset yritykset ovat olleet aiempaa hieman hanakampia tukeutumaan erilaisiin yhteistyöjärjestelyihin, myös EU:n puitteissa. Talouskysymysten korostuessa suunnitteluun tuli mukaan Euroopan komissio, joka ohjailee unionin sisämarkkinoita, teollisuuspolitiikkaa, tutkimuspolitiikkaa ja monia muita sektoreita, joilla on vaikutusta puolustukseen.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Vuonna 2013 Eurooppa-neuvosto hyväksyi sen, että EU:ssa ei voida tarkastella puolustuskysymyksiä ainoastaan ulkoisen toiminnan ja kriisinhallinnan kehyksessä. Päätöksenteossa on huomioitava myös sisäinen turvallisuus, sisältäen EU:n oman alueen sotilaallisen puolustamisen sekä kaikki politiikkalohkot, joita säädellään EU:n toimesta ja joilla on merkitystä puolustukselle. Tässä kohdin alkoi kiteytyä EU:n puolustusulottuvuus, joka on nykyään kattokäsite EU:ssa tehtävälle puolustusyhteistyölle. Se sisältää paitsi perinteisen YTPP:n, myös uudet uhkat ja niihin vastaamisen, jäsenmaiden sotilaallisten suorituskykyjen kehittämisen sekä kaikki ne muut politiikkalohkot, joilla on merkitystä puolustuksen alalla.

Tässä uudenmuotoisessa puolustusyhteistyössä EU:lla on etuja, joita jäsenmaiden tulee kyetä hyödyntämään täysimääräisesti. EU on ylikansallinen organisaatio, jossa resursseja on yhdistetty menestyksekkäästi lukuisilla politiikka-aloilla. Niiden tarjoamien esimerkkien mukaisesti myös yhteistyötä puolustuksen alalla voidaan tiivistää, luonnollisesti huomioiden jäsenmaiden omat lähtökohdat ja erityistarpeet.

Muutostekijät

EU:n puolustusulottuvuuden kehityksen suunnan ja nopeuden voidaan katsoa riippuvan kolmesta asiasta: ulkoisista tekijöistä, taloudesta ja EU:n sisäisistä tekijöistä.

Ulkoisiin muutostekijöihin voidaan laskea eurooppalaisen ja globaalin turvallisuusarkkitehtuurin ja -ympäristön kehittyminen sekä uhkien luonteen muutokset. Nykytilanteessa joudutaan reagoimaan erityisesti sekä valtioiden että ei-valtiollisten toimijoiden harjoittamaan hybridisodankäyntiin ja terrorismiin, kuitenkaan perinteisempiä uhkakuvia unohtamatta. Sodan kuvan muutokset ovat osa EU:n uuden turvallisuusstrategian toimeenpanosta käytävää keskustelua.

Ulkoisten ja sisäisten tekijöiden välimaastossa vaikuttavia asioita ovat muun muassa valtiollisen suvereniteetin yleinen kehitys keskinäisriippuvuuden ja rajat ylittävien uhkien lisääntyessä ja uusnationalismin mahdollinen nousu Euroopassa. Valtaosan EU-jäsenmaista ollessa Naton jäseniä rakentaen puolustuksensa liittokunnan keskinäisen avunannon velvoitteen varaan, myös Naton rooli ja sen kehittyminen voidaan laskea tähän kategoriaan. Naton rooli on nykytilanteessa määritelty selkeästi, EU:n roolia puolustuksessa haetaan vielä. EU:n rooli on kevyempi, mutta monella tapaa laveampi johtuen EU:n tavasta ja kyvystä toimia turvallisuuden eri osa-alueilla ja toisaalta myös mahdollisuudesta säännellä puolustusteollisuutta ja puolustusyhteistyön toimintaympäristöä.

Toinen vaikuttava tekijä on raha. Monikansallinen yhteistyö puolustuksen alalla toteutuu vain mikäli laskennalliset hyödyt ovat suuremmat kuin koetut haitat. Luonnollisestikaan hyöty ei ole yksin rahassa mitattava asia, mutta EU:n talousliittoroolin myötä sillä on erityisen paljon työkaluja, joilla kyetään vaikuttamaan puolustuksen rakentamisen taloudellisiin reunaehtoihin.
EU:n sisäisiä vaikuttavia tekijöitä ovat EU:n integraation kokonaiskehitys sekä jäsenmaiden sisäpolitiikka ja keskinäinen dynamiikka Brexit-äänestyksen jälkeen. Nämä kietoutuvat toisiinsa, sillä sekä integraation kehitystä että jäsenmaiden välistä dynamiikkaa voidaan tarkastella myös kunkin maan sisäpoliittista tilannetta analysoimalla.

Brexitin seuraukset EU:n integraatiolle voivat olla moniselitteiset. Se saattaa hidastaa integraatiokehitystä tai kääntää sen toiseen suuntaan, kohti valtaoikeuksien ”kotiuttamista” jäsenmaihin. Suvereniteetti ei kuitenkaan ole keskinäisriippuvuuden maailmassa entisensä edes puolustuspolitiikassa. Kokonaisuus riippuu ennen kaikkea jäsenmaiden halusta ja kyvystä päätöksentekoon ja yhteistoimintaan.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

EU:n puolustusulottuvuudessa on valtaosin kyse edelleen jäsenmaiden välisestä yhteistyöstä, vaikka komissio onkin kasvattanut rooliaan. Nyt jäsenmaiden välinen dynamiikka hakee vielä muotoaan brittien kansanäänestyksen jälkimainingeissa. Iso-Britannian päätös on pakottanut jäsenvaltioita itsetarkasteluun. Tämä koskee myös Saksaa, joka on mm. historiallisista syistä vältellyt talouspoliittista rooliaan vastaavan puolustuspoliittisen roolin ottamista Euroopassa. Saksan linjassa on nähtävissä muutoksen merkkejä, mutta nähtäväksi jää, antavatko muut maat riittävää sivustatukea. Avainasemassa on erityisesti Ranska, joka kuitenkin välttelee kauaskantoisia ratkaisuja omien vaaliensa alla.

Yksimielisyyden rakentaminen on haasteellista. Maiden kantojen eroavaisuudet ilmenevät usealla eri akselilla. Raja ei käytännössä koskaan kulje liittoutuneiden ja liittoutumattomien maiden välillä. Pääasialliset jakolinjat koskevat maiden yleistä suhtautumista EU-integraatioon. Lisäksi puolustuksen kohdalla huomattava jakolinja on puolustusvälineiden tuottajamaiden ja ostajamaiden välillä. Sisämarkkinoihin suopeammin suhtautuvat maat puolestaan ovat eri mieltä protektionistisempien maiden kanssa.

Vaikka EU:n perussopimuksiin ei ole kajottu Lissabonin sopimuksen jälkeen, on komissio ottanut aiempaa suuremman roolin puolustusulottuvuudessa. Ensinnäkin komission sisällä on tehty sopimuksista uudenlaisia tulkintoja, jotka mahdollistavat komission aktiivisen roolin. Aiemmin tätä olisi pidetty lähestulkoon EU:n olemassaolon tarkoituksen vastaisena toimintana. Lisäksi jäsenmaat ovat – toisinaan pitkin hampain - hyväksyneet komission kasvavan roolin. Myös Euroopan parlamentti on tukenut muutoksia, mikä on lisännyt niiden hyväksyttävyyttä.

Sisällöllisellä tasolla kenties merkittävin muutos koskee päätöstä, jonka mukaan EU-komissio kykenee rahoittamaan puolustusta. Aiemmin tämä mahdollisuus oli suljettu pois. Rahoituksen ohella komissio kykenee myös sääntelemään puolustusta, erityisesti puolustusteollisuutta ja puolustuksen sisämarkkinoita sekä tutkimusta koskevilta osin. Komission aktiivisuus on puolustuksen kannalta nähty tervetulleena siksikin, että komissio painottaa pitkien kehityskaarien merkitystä ja kykenee toimimaan strategisesti. Monet komission toimista ja jäsenmaiden esimerkiksi Euroopan puolustusviraston (EDA) puitteissa käynnistämistä hankkeista tukevat jäsenmaiden puolustuskyvyn kehittämistä.

Puolustuskyvyn kehittämisen sijasta julkisessa keskustelussa kiinnostavampana kysymyksenä nähdään se, miten paljon apua EU:sta on saatavissa kriisitilanteissa. Lissabonin sopimukseen sisällytettiin keskinäisen avunannon lauseke (42.7 artikla), jonka mukaan jäsenmailla on velvollisuus antaa apua kaikin käytettävissään olevin keinoin jonkun jäsenmaan joutuessa alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Avunantolauseke on jäsenvaltioita yhtäläisesti velvoittava, mutta lausekkeen merkityksen määrittäminen ei ole yksiselitteistä. Se ei ole ”turvatakuu”, koska sen toimeenpanosta puuttuu yhteisen puolustuksen mahdollistavia elementtejä, kuten puolustussuunnittelu ja yhtenäinen komentorakenne. Lauseke on aktivoitu kerran terrori-iskujen johdosta, mutta vieläkään ole täyttä vastausta siihen, miten toimittaisiin jonkin maan alueeseen kohdistuvan konventionaalisemman hyökkäyksen tapauksessa. Lisäksi on huomioitava, että viime kädessä toimeenpanossa kyse on aina poliittisesta tapauskohtaisesta harkinnasta. Nykymuotoisessa unionissa on silti todennäköistä, että uhriksi joutuneelle maalle annettaisiin tukea. Tämä ei johtuisi ensisijaisesti solidaarisuudesta, vaan ennemminkin maiden itsekkäistä pyrkimyksistä säilyttää vakaa poliittis-taloudellinen toimintaympäristö, erityisesti rahaliittoon kuuluvien jäsenmaiden kesken. Tuki voisi olla monenlaista, eikä se välttämättä olisi sotilaallista.

Tulevaisuus

Tulevaisuuden kehitystä voidaan arvioida sen mukaan, miten EU hyödyttää suorituskykyjen kehittämistä ja sen mukaan, miten se hyödyttää suorituskyvyn käyttöä.

Suorituskykyjen kehittämisessä EU:n merkitys on edelleen loivalla kasvu-uralla. Tämä johtuu ennen muuta komission rahallisista ja muista resursseista, joita kyetään valjastamaan aiempaa tehokkaammin myös puolustuksen tueksi. Samalla EU:ssa jatketaan suorituskykyjen kehittämisen toimintaympäristön parantamista, mutta tämä uudistustyö tapahtunee jatkossakin ilman suuria otsikoita. Tiiviimpi puolustusyhteistyö pienemmissä maaryhmissä EU:n sisällä on myös mahdollista. Vuonna 2017 selvitetään edellytykset ns. pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY) käynnistämiselle. Se ei kuitenkaan ainakaan alkuvaiheessa muuta EU:n puolustusyhteistyön kokonaisuutta ratkaisevalla tavalla suuntaan tai toiseen.

Suorituskyvyn käytön tuki on jatkossakin vaikeasti mitattavissa oleva asia. Kyse on ennen kaikkea siitä, miten unioni kokonaisuutena tai sen jäsenmaat tukevat maata, joka joutuu sotilaallisen hyökkäyksen uhan alle tai sen kohteeksi. Merkittävät rakenteelliset muutokset tässä suhteessa edellyttäisivät muutoksia Yhdysvaltain politiikassa tai Naton kehityksessä. Poliittiset suhdannevaihtelut vaikuttavat jäsenmaiden näkemyksiin siitä, missä määrin unionia tai sen jäsenmaita on syytä puolustaa. Käytäntö on nähtävissä vasta siinä tilanteessa, kun keskinäisen avunannon lauseke aktivoidaan.

Nationalistisia pyrkimyksiä vahvistava kehitys säilyttäisi kullakin jäsenmaalla maksimaalisen mahdollisuuden vaikuttaa EU:n kehittämisen suuntaan ja nopeuteen. Samanaikaisesti se saattaisi heikentää EU:ssa tehtävää puolustusyhteistyötä kahdessa suhteessa. Se heikentää unionin sisäistä koheesiota ja siten unionin toimintakykyä kriisitilanteissa tai niiden ennaltaehkäisyssä. Lisäksi se lamauttaa unionin päätöksentekoa ja johtaa lyhytjänteisiin tai kokonaiskuvaa huomioimattomiin päätöksiin. Pidemmällä aikavälillä kehitys voi johtaa koko unionin hajoamiseen.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi