

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**EU:N JA NATON SUHDE: NYKYTILA JA KEHITYSNÄKYMÄT  
EUROOPAN KOLLEKTIIVISESSA PUOLUSTUKSESSA**

Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö

Kapteeniluutnantti  
Matti Sirkkola

Yleisesikuntaupseerikurssi 59  
Merisotalinja

Heinäkuu 2019

## MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi 59. Yleisesikuntaupseerikurssi	Linja Merisotalinja
Tekijä Kapteeniluutnantti Matti Sirkkola	
Tutkielman nimi <b>EU:N JA NATO SUHDE: NYKYTILA JA KEHITYSNÄKYMÄT EUROOPAN KOLLEKTIIVISESSA PUOLUSTUKSESSA</b>	
Oppiaine, johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto)
Aika Heinäkuu 2019	Tekstisivuja 137
<b>TIIVISTELMÄ</b>  <p>Tässä tutkimuksessa on selvitetty Naton ja EU:n välistä suhdetta sekä niiden rooleja Euroopan kollektiivisessa puolustuksessa Saksan, Ranskan ja Ison-Britannian näkökulmista. Primäärilähteinä tutkimuksessa käytettiin edellä mainittujen suurvaltojen valkoisia kirjoja, joita tutkittiin teoriasidonnaisen laadullisen sisällönanalyysin keinoin. Teoreettisena lähestymistapana käytettiin defensiivistä realismia. Havaintojen ja analyysin perusteella työssä esitetään Euroopan kollektiivisen puolustuksen kehitysnäkymät, niihin vaikuttavat keskeiset tekijät sekä kolme skenaariotarkastelua tulevan kehityksen mahdollisista poluista vuoteen 2030 asti.</p> <p>Diplomityö vastaa tutkimusongelmaan: millainen on EU:n ja Naton suhteen nykytila ja kehitysnäkymät Euroopan kollektiivisen puolustuksen näkökulmasta niiden suurimpien eurooppalaisten jäsenmaiden valkoisten kirjojen perusteella?</p> <p>Saksa, Ranska ja Iso-Britannia tunnustavat epämääräisesti EU:n ja erittäin selkeästi Naton roolit niiden kollektiivisen puolustuksen järjestelyissä. Naton, Yhdysvaltojen ja ydinaseiden merkitys niiden puolustuksen kovassa ytimessä ei jää epäselväksi. Yhdysvaltojen hylkäämäksi joutumisen pelko syventää tutkittujen suurvaltojen turvallisuusdilemmaa samalla kun niiden turvallisuusympäristön haasteet ovat osoittautuneet pitkäikäisiksi ja vaikeasti ratkaistaviksi. Edellä mainittuja haasteita sekä muun muassa brexitin luomaa epävarmuutta padotakseen tutkitut suurvallat etsivät uusia turvallisuusratkaisuja ja kehittävät minilateraaleja puolustusaloitteita. Osittain kehitykseen on johtanut myös turhautuminen Naton ja EU:n päätöksenteon hitauteen. Muutos EU:n ja Naton rooleihin kollektiivisessa puolustuksessa vaatisi silti Euroopan ulkopuolelta projisoituvan voimakkaan ärsykkeen. Kollektiivisen puolustuksen osalta instituutioiden nykyinen roolitus on minilateraaleilla hankkeilla täydennettynä tutkittujen suurvaltojen näkökulmasta <i>riittävän hyvää</i>.</p>	
<b>AVAINSANAT</b> Nato, EU, kollektiivinen puolustus, ennakointi, Saksa, Ranska, Iso-Britannia	

# EU:N JA NATON SUHDE: NYKYTILA JA KEHITYSNÄKYMÄT EUROOPAN KOLLEKTIIVISESSA PUOLUSTUKSESSA

## SISÄLLYS

<b>1. JOHDANTO .....</b>	<b>1</b>
1.1 Johdanto tutkimusaiheeseen .....	1
1.2 Aikaisemmat tutkimukset ja lähdeaineisto .....	4
1.3 Tutkimustehtävä, tutkimuskysymykset ja rajaukset .....	5
<b>2. LÄHESTYMISTAPANA DEFENSIIVINEN REALISMI .....</b>	<b>12</b>
2.1 Metateoreettinen pohdinta .....	15
<b>3. TUTKIMUSMENETELMÄT .....</b>	<b>17</b>
<b>4. VALKOISET KIRJAT DOKTRIINIASIAKIRJOINA .....</b>	<b>20</b>
4.1 Valkoisten kirjojen merkitys ja elinkaari .....	20
4.2 Yhteenveto valkoisista kirjoista ja pohdintaa niiden merkityksestä .....	27
<b>5. EUROOPPALAISTEN SUURVALTOJEN LINJAUKSET KOLLEKTIIVISESTÄ PUOLUSTUKSESTA .....</b>	<b>29</b>
5.1 Saksa - Jatkuvuutta, riippuvuutta ja yhteistyötä .....	29
5.1.1 Saksan turvallisuusintressien kehittyminen .....	29
5.1.2 Saksa ja Nato .....	33
5.1.3 Saksa ja EU .....	37
5.1.4 Saksan kahden- ja monenväliset sopimukset .....	39
5.1.5 Yhteenveto ja johtopäätökset Saksan linjasta .....	40
5.2 Iso-Britannia - Erityisyyden etsintä ja epävarmuuden aikakausi .....	46
5.2.1 The Special Relationship .....	46
5.2.2 Ison-Britannian valkoiset kirjat .....	48
5.2.3 Iso-Britannia ja Nato .....	53
5.2.4 Iso-Britannia ja EU .....	54
5.2.5 Ison-Britannian kahden- ja monenväliset sopimukset .....	58
5.2.6 Brexitin jälkeisen Ison-Britannian turvallisuus .....	61
5.2.7 Yhteenveto ja johtopäätökset Ison-Britannian linjasta .....	66
5.3 Ranska - Maailmanvaltaa, tasapainotusta ja optimaalisia yhdistelmiä .....	70
5.3.1 Ranskan valkoiset kirjat .....	73
5.3.2 Ranska ja Nato .....	78

5.3.3	Ranska ja EU.....	81
5.3.4	Ranskan kahden- ja monenväliset sopimukset.....	84
5.3.5	Yhteenveto ja johtopäätökset Ranskan linjasta.....	89
5.4	Eurooppalaisten suurvaltojen turvallisuusympäristön muutokset.....	91
5.5	Naton ja EU:n roolit ja niiden keskinäinen suhde suurvaltojen silmin .....	95
<b>6.</b>	<b>EUROOPAN PUOLUSTUKSEN KEHITYSNÄKYMIÄ EUROOPPALAISTEN SUURVALTOJEN SILMIN .....</b>	<b>98</b>
6.1	Puolustusintegraation suuntaviivat.....	98
6.2	EU:n ja Naton kehitysnäkymät.....	101
6.2.1	Yhdistäminen, täydentäminen, päällekkäisyys, ristiriita vai hajoaminen? .....	106
6.3	Minilateraalinen puolustusyhteistyön aikakausi .....	110
<b>7.</b>	<b>KESKEISET TEKIJÄT EUROOPAN KOLLEKTIIVISEN PUOLUSTUKSEN KEHITYKSESSÄ JA TULEVAISUUSSKENAARIOT .....</b>	<b>113</b>
7.1	Skenaariotarkastelut .....	116
7.1.1	Yhdistyminen ja täydentäminen.....	117
7.1.2	Päällekkäisyys ja ristiriidat .....	121
7.1.3	Hajoaminen .....	124
<b>8.</b>	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>129</b>
8.1	Pohdinta.....	132
8.2	Tutkimuksen merkitys, luotettavuus ja käytettävyys .....	134
8.3	Jatkotutkimustarpeet.....	137
	<b>LÄHTEET .....</b>	<b>138</b>

# EU:N JA NATON SUHDE: NYKYTILA JA KEHITYSNÄKYMÄT EUROOPAN KOLLEKTIIVISESSA PUOLUSTUKSESSA

## 1. JOHDANTO

### 1.1 Johdanto tutkimusaiheeseen

*"A strong Europe provides a strong NATO."*<sup>1</sup>

Naton pääsihteeri Jens Stoltenberg 10.10.2016

Kylmän sodan jälkeen sekä Nato että EU ovat kamppailleet löytääkseen uuden suunnan ja tarkoituksen olemassaololleen. Neuvostoliiton romahdus ja kylmän sodan päättyminen hävitti laajamittaisen konventionaalisen sodankäynnin uhkakuvan Euroopasta. EU on 2000-luvun alun nopean laajenemisen jälkeen joutunut selviämään useista sisäisistä haasteista vuoden 2008 finanssikriisistä alkaen. Nato puolestaan on historiansa ensimmäistä kertaa tilanteessa, jossa sen suurimman ja tärkeimmän jäsenvaltion Yhdysvaltojen presidentti Donald Trump ei ole kansainvälisen yleisön edessä vakuuttanut ehdotonta sitoutumistaan liittolaisten puolustamiseen, aiheuttaen näin liittokunnan sisäisen luottamuksen heikkenemistä tai vähintään epävarmuutta.

Yhdysvaltojen ”*vankkumaton*” tuki Naton artikla V:n mukaiselle yhteispuolustukselle on kuitenkin vahvistettu myöhemmin<sup>2</sup> useissa tapauksissa, mutta on selvää, että presidentti Trump edellyttää Euroopan ottavan jatkossa itse suurempaa vastuuta omasta puolustuksestaan ja etenkin puolustuksen taloudellisista kustannuksista. Vaatimus ei ole uusi, mutta uutta on

---

<sup>1</sup> [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_135719.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_135719.htm) (viitattu 29.9.2017)

<sup>2</sup> Kts. esim, *National Security Strategy of the United States of America*, Yhdysvaltojen presidentin kanslia 2017, s. 48.

Trumpin hallinnon aggressiivinen tyyli vaatimuksen korostamisessa. Yhdysvaltojen hallinnon poukkoilevalta vaikuttava suhtautuminen perinteisiin eurooppalaisiin liittolaisiinsa aiheuttaa toistuvia shokkeja kansainvälisissä suhteissa, ja vaikka on vielä epäselvää, onko Yhdysvaltojen kehitys häiriötila vai uusi normaali, eivät sen syvenevä poliittinen hajaannus<sup>3</sup> ja siitä johtuva sisäpoliittinen dysfunktionaalisuus ole positiivisia ennusmerkkejä eurooppalaisesta näkökulmasta.

Sekä EU:n että Naton uskottavuutta ja toimintakykyä haastavat myös Afrikasta, Lähi-idästä ja Aasiasta Eurooppaan suuntautuvat pakolaisvirrat, jäsenmaiden pitkäkestoiset taloushaasteet ja revisionistisesti käyttäytyvä Venäjä. Venäjä on noussut kiistämään sekä Naton että EU:n uskottavuutta etenkin aiemmin Varsovan liittoon kuuluneiden jäsenten puolustamisessa sekä haastanut kylmän sodan jälkeisen maailmanjärjestyksen esimerkiksi Georgian sodalla, Ukrainan Krimin laittomalla haltuunotolla ja Itä-Ukrainan operaatiolla. Valtiollisen turvallisuuden fundamentit, joiden varassa eurooppalaiset suurvallat Saksa, Ranska ja Iso-Britannia ovat toisen maailmansodan jälkeen pyrkineet ylläpitämään voimatasapainoa Euroopassa, ovat järkkyneet ja tulevaa kehitystä on entistä vaikeampi ennakoita.

Eurooppalaiset suurvallat reagoivat heikentyvään turvallisuusympäristöön sillä poliittisella ja sotilaallisella keinovalikoimalla, mikä niillä on käytettävissä. On kyseenalaista, riittävätkö niiden voimat tasapainottamaan Venäjän aggressiivisia toimia ilman aiempaa syvempää asevoiman integraatiota ja selvempää vastuunjakoa ulkoisen turvallisuuden tuottamisessa niin kansallisvaltioiden kuin niiden erilaisten kansainvälisten yhteistyöjärjestöjen välillä. Naton viitekehyksessä läntiset suurvallat vahvistavat parhaillaan uhanalaisimmassa asemassa olevien liittokunnan jäsenten puolustusta ryhmittämällä niiden alueelle muiden jäsenmaiden joukkoja ja järjestelmiä. EU:n piirissä tehtävä puolustusyhteistyö on myös nopeasti tiivistymässä.<sup>4</sup> Pitkällä aikavälillä myös asevoiman kehittämisen ja ylläpitämisen jatkuvasti kohoavat kustannukset sekä pitkään jatkunut epävarma taloustaantuma ovat yhteisvaikutuksessa ajaneet maita jatkuvasti syvempään puolustusyhteistyöhön.<sup>5</sup> Toisaalta yhteistyön syventämistä ja kehittämistä eurooppalaisten suurvaltojen kesken haittaa ainakin hetkellisesti brexitin aiheuttama sekaannus ja sen suurelta osin vielä epäselvien vaikutusten heijastuminen suurvaltojen ja kansainvälisten organisaatioiden keskinäisiin väleihin.

---

<sup>3</sup> Asiaa tunteva taho. Paneelikeskustelu (Chatham House -säännöt) YEK59:n kokonaisturvallisuuden KV-toiminnan asiasisällöistä strategian opintojaksolla 2YET22, 9.8.2018. MPKK.

<sup>4</sup> Virkkunen, Henna (2017). *Eurooppalainen puolustus tiivistyy*. Sotilasaikakauslehti N:o 967 8/2017.

<sup>5</sup> Raitasalo, Jyri (2008). *Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen puolustus*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 23, Edita Prima Oy, Helsinki 2008, ss. 120-125.

Kylmän sodan selkeän uhkakuvan jälkeen Eurooppa on nyt tilanteessa, jossa EU:n ja Naton jäsenmaat eivät oletettavasti hahmota kollektiivisen puolustuksen tarvetta yhteismitallisesti, niiden uhkakuvien ollessa monesti erilaiset. Realismin näkökulmasta eurooppalaisten suurvaltojen turvallisuuspoliittisen perusratkaisun säilymistä muuttumattomana on selittänyt ennen kaikkea suurvaltojen välinen voimasuhde Euroopan voimatasapainojärjestelmässä kylmän sodan jälkeen.<sup>6</sup> Puolustusyhteistyön foorumit ovat olleet Nato ja EU, vaikkakin tarve erilliselle, saati päällekkäiselle, EU:n puolustusyhteistyölle, on usein kyseenalaistettu. EU:n 28 jäsenvaltiosta Natoon kuuluvia maita on 22.

Naton ja EU:n välisen suhteen nykytilaa ja tulevaisuutta selvitetään tässä tutkimuksessa kollektiivisen puolustuksen näkökulmasta ja defensiivisen realismin lähestymistavalla. Tällöin tutkimuksen luonteviksi kohteiksi nousevat kumpaankin järjestöön kuuluvat eurooppalaiset suurvallat: Saksa, Ranska ja Iso-Britannia.<sup>7</sup> Saksa ja Ranska ovat molemmat sekä Naton että EU:n jäseniä ja voimakkaita jäsenmaita, joten niiden mielipiteillä on merkitystä EU:n valitsemassa suunnassa. Ison-Britannian valintaa puoltaa sen merkittävä rooli eurooppalaisena sotilasvoimana sekä Naton ja toistaiseksi myös EU:n jäsenenä. Tutkimus pyrkii vastaamaan mm. seuraaviin kysymyksiin: onko Ison-Britannian strateginen doktriini tulkittavissa vanhentuneeksi Brexitin jälkeistä aikaa arvioitaessa, vai kykeneekö brittihallitus jatkamaan sen varassa uskottavasti? Ovatko Saksa ja Ranska onnistuneesti ennakoineet nopeasti etenevän EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan integraation ja mm. pysyvän rakenteellisen yhteistyön<sup>8</sup> (PRY) omissa strategioissaan vai ovatko nekin päivittämisen tarpeessa?

Tutkimuksen kohteen ja valitun lähestymistavan kannalta Suomi on irrelevantti pienenä kansallisvaltiona. Siitä huolimatta tutkimus palvelee suomalaista tietotarvetta Euroopan kollektiivisen puolustuksen kehitysnäkymistä. Realistinen koulukunta näkee EU:n ja Naton suurvaltojen johtamina yhteistyöjärjestöinä, joiden kautta ne edistävät keskenään konsensusperiaatteella määritettäviä yhteisiä etuja.<sup>9</sup> Pienet valtiot eivät pysty yhtä voimakkaasti vaikuttamaan järjestöjen kehitykseen, mutta ne voivat hyötyä yhteistyöstä ja

<sup>6</sup> Blombergs, Fred (2013). *Euroopan voimatasapainojärjestelmä 1990-2012*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 32, Juvenes Print, Helsinki, s. 316

<sup>7</sup> Sama, s. 158.

<sup>8</sup> "Still barely predictable only a year ago, PeSCo could now indeed become a game changer for European defence cooperation." Fiott, Daniel - Missiroli, Antonio - Tardy, Thierry (2017). *Permanent Structured Cooperation: What's in a name?* Chaillot Paper No 142, European Union Institute for Security Studies (EUISS).

<sup>9</sup> Blombergs (2013) teoksessa Sivonen, Pekka toim. (2013). *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 33. Juvenes Print, Tampere 2013, s. 8.

integraatiosta sekä lievittää omaa turvallisuuskonfliktiansa jäsenenä EU:ssa ja Natossa, sikäli kun niiden tavoitteet ja arvot ovat yhteneväisiä johtavien valtioiden kanssa.

EU:n ja Naton yhteistyö turvallisuus- ja puolustusasioissa ei ole useinkaan ollut yksimielistä, sillä organisaatioiden johtavien kansallisvaltioiden eturistiriidat näkyvät niiden kehittämisessä. Lisäksi Yhdysvallat on taannoin todennut EU:n sotilaallisen ulottuvuuden kehittämisen olevan uhkana Naton merkitykselle.<sup>10</sup> Myös kummankin liittokunnan alusta lähtien muodostunut assosiaatio alueellisiin ja strategisen kulttuurin viiteryhmiin, joko Naton tapauksessa anglosaksisen maailman ja atlantismien edustajana, tai EU:n mannermaisena Ranska-Saksa-akselin dominoimana järjestönä, aiheuttaa edelleen riitasointuja kolmen suuren eurooppalaisen jäsenen keskinäisissä väleissä.

## 1.2 Aikaisemmat tutkimukset ja lähdeaineisto

Naton ja EU:n tutkimustilanne on kattava. Etenkin niiden ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta tehtyjä tutkimuksia on runsaasti. Eurooppalaisten suurvaltojen vaikutuksesta Naton ja EU:n, sekä yleensä Euroopan turvallisuuspolitiikan kehittämiseen on hyvin saatavilla. Maanpuolustuskorkeakoulun Sotataidonlaitoksen apulaisprofessori, VTT Tommi Koivula on seikkaperäisesti kuvannut Ranskaa eurooppalaisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toimijana teoksessaan *Vahva Eurooppa - Ranska EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan muotoilijana* (2007). STT Fred Blombergs on useissa teoksissaan käsitellyt eurooppalaista turvallisuuspolitiikkaa realismiin näkökulmasta. Näistä mainittakoon *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia* (2016) ja Blombergsin väitöskirja *Euroopan voimatasapainojärjestelmä 1990–2012 - Euroopan vakaus rakenteellisen, uusklassisen ja hegemonisen realismiin näkökulmasta*.

Tämä tutkimus liittyy laajempaan vuonna 2018 käynnistyneeseen strategian tieteenalan tutkimushankkeeseen ”*Naton asema ja rooli eurooppalaisessa turvallisuudessa 2030-luvulla*”. Tutkimushankkeen tavoitteena on lisätä ymmärrystä puolustusliitto Naton aseman ja roolin kehityksestä osana Suomen turvallisuuspoliittista ympäristöä keskipitkällä aikavälillä. Tutkimushanketta johtaa VTT Tommi Koivula, joka toimii myös tämän opinnäytetyön 1. ohjaajana.

---

<sup>10</sup> Blombergs (2013), s. 220.



Tutkimuksen primääriaineiston muodostavat julkiset strategiset doktriiniasiakirjat, eli ”valkoiset kirjat”, joissa valtiot puhuvat puolustuksestaan ja asevoimiensa käytöstä ja joiden sisältöä luetaan ja arvioidaan tarkasti useiden erilaisten yleisöjen toimesta. Valkoisissa kirjoissa on aina kaksi tasoa: se, mitä sanotaan, sekä se, mikä jätetään mainitsematta. Tutkijan onkin pyrittävä pohtimaan myös merkityksiä rivien välistä ja pyrkiä ymmärtämään, toimiiko julkaissut valtio aidosti julkilausumansa mukaisesti. Sisältöjen suhteen on pidettävä mielessä, että ne kuvaavat todenmukaisesti vain sitä, mitä valtio tietoisesti ja julkisesti haluaa kertoa itsestään ja poliittisesta linjastaan. Selvää on, että niissä jätetään paljon myös kertomatta. Poliittisen julkilausuman voidaan ajatella pyrkivän enemmän muodostamaan uutta totuutta asioiden tilasta kuin vain pyrkiä kuvaamaan tarkasti vallitsevaa totuutta. Valkoinen kirja siis tarkastelee maailmaa ja oman valtionsa toimintaa tarkoin harkittujen näkökulmien ja sisältöjen kautta ja siinä esiintyvällä sanomalla on tarkkaan harkittu tavoite. Lukijalle halutaan tarjota tietynlainen kuva asioiden tilasta. Parhaimmissa olosuhteissa tämä valkoisessa kirjassa tarjottu tieto muodostuu yleisesti hyväksytyksi totuudeksi jonkin asian tilasta.

Näyttää siltä, että valkoisten kirjojen laadinta on tulevina vuosina kokemassa jonkinlaisen muutoksen, tai vähintäänkin uudelleen *brändäyksen*. Pelkästään virkamiestöinä suljettujen ovien takana tehdyt tuotteet ovat mahdollisesti jäämässä ainakin Euroopassa historiaan. Uusimmat eurooppalaisten suurvaltojen valkoiset kirjat pyrkivät näyttämään laajan, myös turvallisuuspolitiikan asiantuntijoita sekä tutkijoita, naapurivaltioiden ja yhteiskumppanien näkemyksiä ja kansalaistensa mielipiteitä sisältävän näkemyksen aiempien puolustusministeriöissä valmisteltujen asiakirjojen sijaan. Ilmestyessään niihin kohdistuu paljon mielenkiintoa ja niihin liittyvää tutkimusta sekä akateemisia kirjoituksia on saatavilla julkisista lähteistä runsaasti. Näihin aiheisiin palataan tarkemmin luvussa neljä.

### 1.3 Tutkimustehtävä, tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tutkimuksessa pyritään selvittämään sekä EU:n että Naton tärkeimpien eurooppalaisten jäsenmaiden linjaukset kollektiivisesta puolustuksesta tällä hetkellä, sekä millaisena ne näkevät kehityksen tulevina vuosikymmeninä. Tulevaisuuden ennakointi ulotetaan tutkimushankkeen tavoitteiden mukaisesti aina vuoteen 2030 asti. Tutkimusaineisto ja tulevaisuuden ennakoinnin epämääräisyys<sup>11</sup> huomioiden kehitysaskelien tarkkojen vuosilukujen ennustamisen sijasta tulevaa kehitystä pyritään valottamaan teemoittelemalla ja

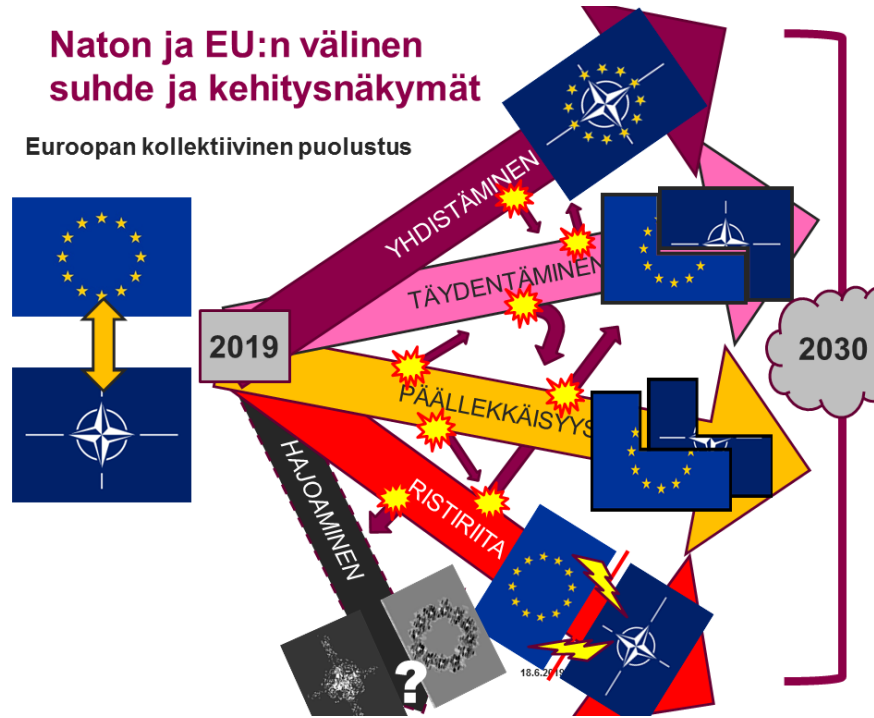
---

<sup>11</sup> Sivonen, Pekka. *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 33. Juvenes Print, Tampere., s.139.

vaihtoehtoisia kehityssuuntia tarkastelemalla. Kehityssuuntia pyritään tunnistamaan ja erittelemään primääriaineiston sisällöistä ja tulkitsemaan, sekä syventämään niiden olemusta, sekundääriaineiston tuella tehtävillä johtopäätöksillä. Ennakointipyrkimys lisää haastavuutta etenkin, kun tutkimuksen kohteena olevat valtiot sekä niiden liittoumat ovat karkeasti yleistäen pitkän ja vakaan, Neuvostoliiton romahduksesta alkaneen maailmanpolitiikan vaiheen, eräänlaisen ”poutasään”<sup>12</sup>, jälkeen alkaneessa jatkuvassa käymistilassa. Ennakointipyrkimyksestä pidetään kuitenkin kiinni ja siihen liittyvät haasteet ja epäonnistumisen riski hyväksytään. Ennakointipyrkimykseen palataan luvussa kolme, jossa käsitellään tarkemmin tutkimusmenetelmiä.

EU:n ja Naton keskinäistä turvallisuus- ja puolustusyhteistyötä pyritään kehittämään monella tasolla mutta kehityksen lopullinen suunta ja saavutukset ovat toistaiseksi epävarmoja. Kehityksen suuntautumisen epävarmuus ja muutoksen nopeus ovat paradoksaalisia uskottavan kollektiivisen puolustuksen kannalta, sillä se vaatii sekä aikaa että uskottavaa pysyvyyttä usean kansallisvaltion keskinäisessä turvallisuuspoliittisessa yhteisymmärryksessä. Kollektiivinen puolustus vaatii kollektiivisen yhteisymmärryksen sen toteuttamisesta, ja vaikka tämä kuulostaakin itsestäänselvyydeltä, ei tällaista yhteisymmärrystä näyttäisi olevan Euroopassa, jossa uhkakuvat ovat muuttuneet kylmän sodan päätyttyä. On mahdollista, että EU:n ja Naton piirissä tehtävä kollektiiviseen puolustukseen tähtäävä yhteistyö kehittyä lopulta saumattomaksi kokonaisuudeksi, mutta toisaalta on myös nähtävä mahdollisena, että järjestöt ajautuvat ristiriitoihin esimerkiksi niiden jäsenvaltioiden erimielisyyksien johdosta. Näiden ääripäiden lisäksi on mahdollista, että yhteistyö jatkuu jossakin ääripäiden välimaastossa, näkökulmasta riippuen jokseenkin yhtä tehokkaana tai tehottomana, kuin mitä se tällä hetkellä on. Kuva 1 (alla) esittää tutkijan hypoteesin viidestä vaihtoehtoisesta puolustusyhteistyön kehityssuunnasta, joita ovat: ”yhdistäminen”, ”täydentäminen”, ”päällekkäisyys”, ”ristiriita” ja ”hajoaminen”. Kehityskulku voi olla myös epäsäännöllistä vaihtelua eri kehityssuuntien välillä. Edellä mainittuja kehityssuuntia käytetään myös tutkimuksen lopussa esitettävissä skenaariotarkasteluissa.

<sup>12</sup> ”Poutasää oli suuri mutta naiivi unelma paremmasta maailmasta, jossa kaikki voisivat hyötyä yhteistyön hedelmistä. Julkilausumattomana sopimuksena oli, että saadessaan nauttia maailmankaupan hedelmistä Kiinan ja Venäjän kaltaiset maat liberalisoisivat taloutensa, normalisoisivat yhteiskuntansa ja demokratisoitusivat.” Mika Aaltola puhuu vertauskuvainnollisesta poutasäästä kolumnissaan: *Eurooppa natisee liittoksissaan ja unelma paremmasta maailmasta ajoi karille*, viitattaessaan vakaampaan KV-politiikan aikakauteen Euroopassa. Iltä-Sanomien 5.1.2019. Saatavilla 7.1.2019 osoitteesta <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000005954960.html>.



Kuva 1: Hypoteesi EU:n ja Naton puolustusyhteistyön kehityssuunnista.

Vaikka pieni osa EU-jäsenvaltioista ei kuulu Natoon ja Natossa puolestaan on sen toiminnan kannalta erittäin merkittäviä EU:n ulkopuolisia jäseniä, niin kummankin järjestön jäsenet voidaan liberalistista lähestymistä lainaten esittää syvällisessä ja monimutkaisessa keskinäisriippuvuussuhteessa olevina ja niiden voidaan sanoa muodostavan laajan epävirallisen länsimaisen ”turvallisuusyhteisön”<sup>13</sup>. Realismin näkökulmasta yhteistyötä voidaan selittää osallistujien valmiudella luovuttaa joitakin osia suvereniteetistaan saavuttaakseen suuremman kansallisen hyödyn turvallisuusyhteisön edistäessä muita osa-alueita niiden suvereniteetin ylläpitämisessä. Yhtä kaikki, tällä läntisellä turvallisuusyhteisöllä oletetaan olevan yhteinen turvallisuusintressi kollektiivisen puolustuksen suhteen, joka heijastelee realismin mukaista voimatasapainotavoitetta.<sup>14</sup> Sen, kuinka sitoutuneesti länsimaailman, tai lyhyemmin Lännen, suurvallat aikovat toistensa ja erilaisten viiteryhmien ”liittolaistensa ja kumppaniensa” alueita puolustaa, voidaan argumentoida olevan kaiken läntisen puolustusyhteistyön perimmäisin kysymys.

EU ja Nato hahmotetaan tässä tutkimuksessa defensiivisen realismin näkökulmasta niihin kuuluvien kansallisvaltioiden perustamina instrumentteina, joilla ei ole lopulta omaa sotilaallista voimaa tai poliittista valtaa jäsenmaidensa asevoiman käytöstä. Tutkimuksessa pyritään myös havainnoimaan, onko tutkittavien eurooppalaisten suurvaltojen pitkäaikainen

<sup>13</sup> Sipilä, Joonas & Koivula, Tommi (2014). *Kuinka strategiaa tutkitaan*, 2. uudistettu painos, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 2: Tutkimuslustoista No 52. Helsinki 2014, s. 27.

<sup>14</sup> Blombergs (2013), s. 351.

EU-jäsenyys vaikuttanut valtioiden omaan tavoiteasetteluun turvallisuuspolitiikassa, eli onko ns. *eurooppalaistumisesta (europeanization)* viitteitä niiden doktriineissa?

Tämän kaiken pohjalta tutkimusongelmaksi on määritelty:

*Millainen on EU:n ja Naton suhteen nykytila ja kehitysnäkymät Euroopan kollektiivisen puolustuksen näkökulmasta niiden suurimpien eurooppalaisten jäsenmaiden valkoisten kirjojen perusteella?*

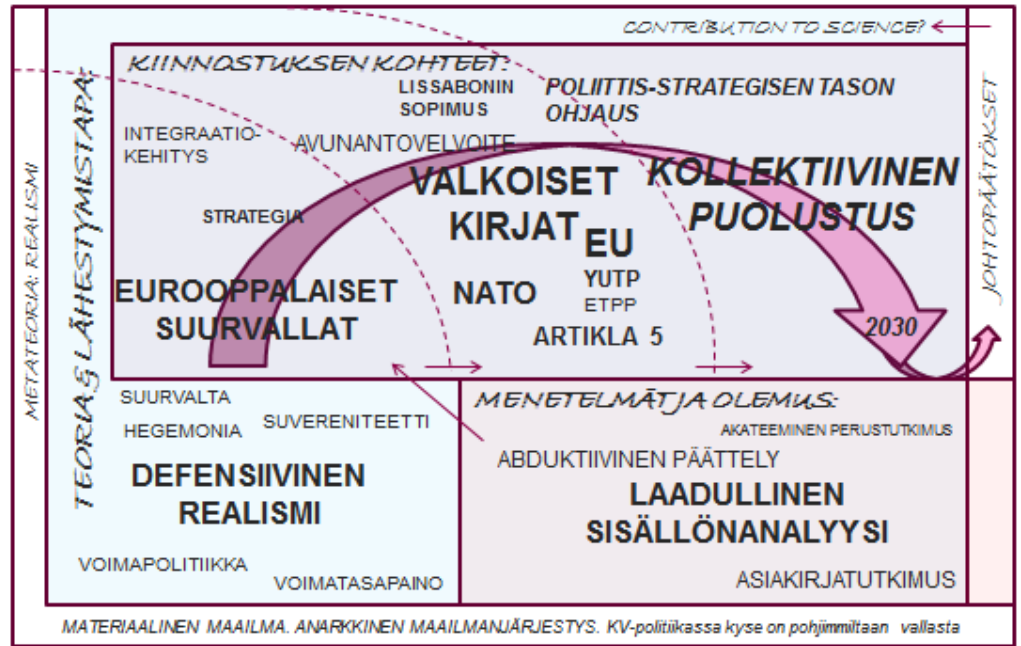
Tutkimuksen pääluvuissa tutkimusongelma pyritään ratkaisemaan vastaamalla seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. *Miten Saksa, Ranska ja Iso-Britannia käsittelevät oman, toistensa, liittolaistensa ja kumppaniensa puolustamista omissa valkoisissa kirjoissaan nyt ja tulevaisuudessa?*
  - a. *Varaudutaanko EU:n Lissabonin sopimuksen mukaiseen avunantoon, Naton artikla 5:n edellyttämään yhteispuolustukseen, molempiin vai ei kumpaankaan?*
  - b. *Käsitelläänkö kollektiivista puolustusta sitovana vaatimuksena vai epämääräisenä pyrkimyksenä?*
2. *Miten Euroopan kollektiivinen puolustus kehittyy vuoteen 2030 mennessä eurooppalaisten suurvaltojen näkökulmasta?*

Tutkimuksen primääriaineistona käytetään Saksan, Ranskan ja Ison-Britannian valkoisia kirjoja, joissa käsitellään kansallisesta näkökulmasta oman alueen puolustamista ja osallistumista eurooppalaisten liittolaisten ja kumppanien puolustukseen. Primääriaineiston muodostavien virallisten asiakirjojen lisäksi sekundääriaineistona käytetään kirjallisuutta, aiheesta käytyä julkista keskustelua ja asiantuntijapuheenvuoroja. Ison-Britannian lähestyvän EU-eron myötä sille muodostunee tarve päivittää ulko- ja turvallisuuspoliittisia linjauksiaan, mutta oletettavaa on, että viralliset julkilausumat, linjaukset ja doktriini eivät päivity ennen tämän opinnäytetyön julkaisua. Brexit-prosessi on edennyt suunniteltua hitaammin ja tilanne EU-eron suhteen on tätä työtä viimeisteltäessä kesällä 2019 edelleen epävarma.

Tämä tutkimus on luonteeltaan kuvaileva ja se pyrkii ennakoivaan otteeseen tunnistessaan sekä käsitellessään keskeisiä teemoja, muuttujia, asiakysymyksiä ja ristiriitaisuuksia tutkittavien maiden strategisissa doktriineissa ja tulevaisuuden näkymissä. Doktriinien taustalla oletetaan vaikuttavan tutkittavien maiden historiallisten oppien sekä kokemusten

lisäksi kylmän sodan jälkeinen uusi sodan kuva ja uudet uhkamallit.<sup>15</sup> Tutkimustyön merkitevin teoriasidonnainen oletus on, että Naton ja EU:n välinen suhde ja sen kehitysnäkymät määrittellään ainakin Euroopan kollektiivisen puolustuksen näkökulmasta, niiden yhteisten, eurooppalaisten suurvaltojen julkaisemien doktriinien sisällössä. Mikään Naton tai EU:n tuottama suunnitelma tai strategia ei voi ylittää kansallista doktriinia ja olla suurvaltajäsenille sitova, koska viimekädessä suurvallat toimivat aina omien intressiensä mukaisesti.<sup>16</sup>



Kuva 2: Tutkimuksen viitekehys.

Kuvassa on esitelty tutkimusasetelma viitekehyksellä tutkimuskohteiden, tärkeimpien rajausten ja edellisillä sivuilla kuvatun tutkimuskentän kautta. Tutkimuksen tärkeimmät rajaukset voidaan jakaa ajalliseen, eli tarkasteltavaan ajanjaksoon, maantieteelliseen, eli tarkasteltavaan alueeseen, sekä ohjaavan teorian asettamiin, eli tässä tapauksessa defensiivisen realismin, rajauksiin. Tutkimuksen ajallinen rajausta on historian osalta suppea ja epävarman tulevaisuuden osalta laaja. Tutkimuksessa käsitellään pääosin nykyisyyttä ja hahmotetaan tulevaisuutta. Tarkastelu alkaa vuonna 2008 käydystä Venäjän ja Georgian välisestä sodasta. Georgian sota merkitsi voimapolitiikan paluuta Eurooppaan<sup>17</sup> ja

<sup>15</sup> Raitasalo, Jyri (2005). *Constructing war and military power after the cold war*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1, strategian tutkimuksia No 21, Edita Prima Oy, Helsinki, s. 133.

<sup>16</sup> "Suurvallat noudattavat yhteisiä sääntöjä ja normeja vain, jos se on niiden intressien mukaista. Jos nämä kaksi asiaa joutuvat ristiriitaan, kansallinen etu vie aina voiton." Blombergs (2013) kirjassa *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen* 2013 s. 15.

<sup>17</sup> "Russia's aggressive conduct teaches us that a Hobbesian reading of international affairs is not as far removed from reality as we might wish. The world is in danger of returning to an international system where might makes right." Röttgen, Norbert (2017), *Strategic Challenges for German's Foreign Policy*, S.190, kirjassa In-

ensimmäistä merkkiä läntiselle turvallisuusyhteisölle Venäjän halukkuudesta ja valmiudesta käyttää asevoimaa aktiivisesti politiikkansa jatkeena.

Tulevaisuuden kuvaus rajataan vuoteen 2030. Tutkimuksen aikaulottuvuus on sama kuin Naton tulevaisuutta selvittävällä Tommi Koivulan tutkimushankkeella<sup>18</sup> johon tämä tutkimus liittyy. Tutkimuksen ajalliseen rajaukseen sisältyy huomionarvoisia haasteita. Koivulan mukaan ”*valtioiden turvallisuuspoliittinen ajattelu on tyypillisesti taaksepäin katsovaa; se heijastaa usein menneisyyden kokemuksia ja niistä vedettyjä, enemmän tai vähemmän perusteltuja opetuksia.*”<sup>19</sup> Näin ollen valtiollisen strategian ja strategisen doktriinin täysin historiaton tarkastelu ei kykene selittämään sen sisältöä niiltä osin, kuin linjaukset perustuvat jonkin kansallisvaltion ”*geopoliittiseen muistiin*”<sup>20</sup> tai kansalliseen strategiseen perinteeseen. Tämä tarkoittaa, että vaikka työn fokus ja laajuus eivät mahdollista syvällistä historiallista käsittelyä, on tutkittavien eurooppalaisten suurvaltojen strategiset lähtökohdat yleisellä tasolla käsiteltävä. Kansallisvaltion strategisten lähtökohtien varaan rakentuvaa valkoista kirjaa voidaan tulkita osana historiallista jatkumoa, eikä yksittäisinä laajemmasta kokonaisuudesta keinotekoisesti irrotettuina näytteinä. Tulevaisuusorientoituneisuutensa johdosta tämän tutkimuksen primääriaineistoa käsitellään kuitenkin enemmän yhteismitallisesti tulevan kehityksen lähtökohtina kuin menneisyyden heijastumina.

Tutkimusta ohjaava teoria, defensiivinen realismi, rajaa myös tutkimusta ja sen kiinnostuksen kohteita. Luonteeltaan pessimistinen realismi käsittelee valtioiden turvallisuusdilemmaa, eli kansainvälisissä suhteissa ilmenevää turvattomuuden tunnetta. Turvallisuusdilemma käsitetään määrääväksi tekijäksi kansallisvaltioiden keskinäisessä vuorovaikutuksessa. Niiden yhteistyön nähdään perustuvan turvallisuusdilemman ratkaisemiseen liittoutumalla itseään vahvempien kanssa tai edistämällä omia valtapyrkimyksiä tarjoamalla turvallisuutta itseään heikommille. Käytetyn teorian näkökulmasta johtuen, tutkimuksen mielenkiinto kohdistuu konkreettiseen turvallisuuteen, jota monenkeskisesti voidaan mahdollisesti tuottaa ja edistää. Tämä tarkoittaa, että huolimatta EU:n ja Naton laajasta ja monimuotoisesta suhteesta ja

---

*ternational Security in the 21 st Century - Germany's International Responsibility*, V&R unipress GmbH, Göttingen, Deutschland.

<sup>18</sup> Tutkimushanke *Naton asema ja rooli eurooppalaisessa turvallisuudessa vuonna 2030*, Maanpuolustuskorkeakoulu.

<sup>19</sup> Koivula, Tommi (2007). *Vahva Eurooppa - Ranska EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan muotoilijana*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 2: Tutkimuslauseita No 38, s. 14.

<sup>20</sup> Tällä tarkoitetaan tutkittavan valtion historiallisiin kokemuksiin perustuvaa perinnettä sen strategiassa. Kts. esim. Koivula (2007), s. 50, ”*Ranskan geopoliittinen muisti onkin ”suuruuden” ja ”rappion” samanaikaisen läsnäolon sävyttämää. Ranskalaista historian kokemusta hallitsee yhtäältä ajatus dominoinnista, johon se ei kykene yksin ja liittoutumisista, jotka alistavat sen kohtuuttomille kärsimyksille. Ranska ei voi toimia yksin, mutta se tuntee historiallisista syistä syvää epäluottamusta myös liittoutumista kohtaan. Tämä vaihtoehtottomuuden ja epäluulon yhdistelmä heijastuu myös kansalaisten suhtautumisessa Euroopan unioniin.*”

yhteistyöstä, tutkimus keskittyy pelkästään jäsenvaltioiden suvereniteetin säilyttämiseen liittyvään kollektiiviseen puolustukseen. Tällöin esimerkiksi kriisinhallinta-, puolustusmateriaali- ja viranomaisyhteistyö-, sekä rikollisuuden ja terrorismin torjunta, kuten myös kehitysyhteistyö rajataan pois käsittelystä. Rajaus ei kuitenkaan kiistä kuitenkaan niiden merkitystä kollektiiviselle puolustukselle.

Informaatioympäristön tai informaatio-osodankäynnin ja niin kutsutun ”kyberperän” puolustaminen rajataan tarkastelusta pois, koska valtioiden tosiasiallista fyysisen maailman suvereniteettia ei voida oletettavasti kiistää pelkästään informaatioympäristöä hyödyntämällä. Kollektiivisella puolustuksella viitataan tässä tutkimuksessa fyysisessä maailmassa tapahtuvaan sotatoimeen, jolla puolustetaan kansallisvaltioiden monenkeskisellä operaatiolla yhden tai useamman hyökkäyksen kohteeksi joutuneen liittolaisen kansallista suvereniteettia. Hybridiuhkia ei käsitellä erikseen irrallisina sotatoimina. Niiden nähdään kuitenkin yhdistyvän kollektiiviseen puolustukseen niiltä osin, kuin uhkakuviin saatetaan tapauskohtaisesti liittää esimerkiksi rajoitetun maa-alueen tai kohteen haltuun ottamista asevoimaa käyttäen. Viranomaisyhteistyö ja kokonaisturvallisuuden käsitemaailma rajataan pois tutkielmasta, sillä ne liittyvät pääosin sotaa alemman tasoisiin kriiseihin ja konflikteihin. Realismin näkökulmasta katsottuna strategian tutkimuksessa on kysymys sotilaallisesta turvallisuudesta.<sup>21</sup>

Suurvaltopoliittinen tausta-asetelma Yhdysvaltojen ja Venäjän hegemoniapyrkimyksistä Euroopassa jätetään tutkimuksessa käsittelyltään viitteelliselle tasolle työn laajuuden ja fokuksen hallitsemisen perusteella. Tästä rajauksesta huolimatta on todettava, että transatlanttisten suhteiden tilaa kuvattaessa ei Yhdysvaltoja voida sivuuttaa. Toisaalta Venäjää ei voida jättää nimeämättä puhuttaessa kollektiivista puolustusyhteistyötä edellyttävästä konventionaalista uhkasta Euroopassa. Yhdysvaltojen näkemystä Euroopan puolustuksen kehittämisestä ei syvällisesti käsitellä, siitä huolimatta, että sen vaikutus on nähtävissä eurooppalaisten suurvaltojen strategioissa. Vaikka Yhdysvaltojen vaikutusvalta ja merkitys on sekä Natossa että koko läntisen maailman turvallisuusjärjestelyissä ovat huomattava, tutkimus keskittyy eurooppalaisiin suurvaltoihin ja siinä tarkastellaan EU:n ja Naton välistä suhdetta niiden näkökulmasta ”työkaluina” eurooppalaisen kollektiivisen puolustuksen kehittämisessä. Doktriinien ja tutkittavien valtioiden turvallisuustoiminnan sisäpoliittisia merkityksiä ei käsitellä syvällisesti, vaikka niihin saatetaan viitata selitettäessä jonkin tutkittavan valtion strategisia lähtökohtia tai muuten selittämättömäksi jääviä linjauksia.

---

<sup>21</sup> Blombergs (2013), teoksessa *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*, s. 15.

## 2. LÄHESTYMISTAPANA DEFENSIIVINEN REALISMI

Defensiivinen realismi, joka muodostaa tutkimuksen teoriapohjan, on alun perin amerikkalaisen valtiotieteilijä Kenneth Waltzin määrittelemä teoria.<sup>22</sup> Defensiivinen realismi on kansainvälisen politiikan realistisen koulukunnan periaatteista johdettu teoria, jonka mukaan kansainvälisen järjestelmän anarkkinen luonne motivoi kansallisvaltioita pyrkimään turvallisuutensa lisäämiseen vakautta edistämällä ja muuttumattoman tilanteen (status quo) ylläpitämisellä, eli lyhyesti sanottuna toimimaan puolustuksellisesti. Defensiivinen realismi jakaa kansallisvaltiot suurvaltoihin ja pienempiin valtoihin sen kantateorian, realismin mukaisesti, mutta tarkastelee valtiota myös spesifisti joko vallitsevaan tilanteeseen tyytyväisinä status quon-ylläpitäjinä tai vallitsevaan vallanjakoon tyytymättöminä hajottavina voimina ja hegemonian tavoittelijoina. Tämän tutkimuksen hypoteesin mukaan Saksa oletusarvoisesti edustaa eniten Euroopan turvallisuusjärjestelmän status quon ylläpitämistä, Ranskan (*oman vaikutusvallan lisääminen EU:n kautta, Yhdysvaltojen supervaltu-aseman kritiikki*<sup>23</sup>) ja Ison-Britannian (*Brexit, uuden suunnan ja suuntautumisen hakeminen*) edustaessa EU:n ja Naton sisäistä muutosvoimaa turvallisuusjärjestelmässä, vaikka niidenkään ei uskota pyrkivän Euroopan turvallisuusjärjestelmän ulkoisen status quon kyseenalaistamiseen.

Kenneth Waltzin ajattelussa ja kirjoituksissa korostuu tarkoituksien ja selitysten hakeminen anarkkiselle kansainväliselle järjestelmälle. Ennen tunnetuimman teoksensa *Theory of International Politics*-julkaisua vuonna 1979, Waltz julkaisi vuonna 1959 kirjan nimeltä *Man, the State, and War*, jossa hän tarkastelee sodan syitä ihmisen, valtion ja kansainvälisen järjestelmän analyysitasoilla. Valtiollisen turvattomuuden tunteen taustoja selvittäessään Waltz on usein kiinnostunut yksittäisen ihmisen vaikutuksesta. Käsitellessään ihmisluonnetta Waltz on todennut ideaalin, jolla vaikuttaisi olevan merkitystä myös epätäydellisten kansainvälisten organisaatioiden selittämisessä: ”*Mikäli ihmiset kykenisivät aidosti sopimaan yhteisistä tavoitteistaan ja olisivat täydellisen rationaalisia niiden tavoittelussa, löytäisivät he aina parhaan ratkaisun mihin tahansa haasteeseen.*”<sup>24</sup> Waltz ei kuitenkaan kehota etsimään syitä ”*pahuuteen*”, kuten sotiin tai rikollisuuteen, pelkästään ihmisluonnosta, vaan toteaa, että yhteyttä tapahtumien ja ihmisten *pahuuden* tai *hyvyyden* välillä ei voida osoittaa todeksi, vaan kyseessä on aina subjektiivinen tulkinta. Hänen mukaansa yksilön käyttäytymisen perusteella

<sup>22</sup> Kenneth N. Waltzin kirjaa *Theory of International Politics* vuodelta 1979 pidetään defensiivisen realismin perusteoksena. Sen on julkaissut Addison -Wesley Publishing Company Inc. (Reading, Mass. Yhdysvallat) vuonna 1979.

<sup>23</sup> Koivula (2007), s.2.

<sup>24</sup> Waltz, Kenneth, N. (1959): *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*, Columbia University Press, s. 21.



ei tule pyrkiä selittämään ryhmien toimintaa.<sup>25</sup> Sodan tärkeimmäksi syyksi Waltz tunnistaa anarkkisen maailmanjärjestyksen, jossa valtioiden keskinäistä kanssakäymistä ei ole säätelemässä ja normittamassa enää niitä ylempää tahoja. Valtiot joutuvat jatkuvasti pelkäämään yksin turvallisuutensa puolesta ja sodan ollessa aina mahdollinen tapa hoitaa valtioiden keskinäisiä erimielisyyksiä, on valtioiden jatkuvasti myös varauduttava sotaan.

Epätäydellinen kansainvälinen järjestelmä ja epätäydelliset kansainväliset organisaatiot johtuvat realismin mukaan valtioiden keskinäisestä epäluottamuksesta ja niiden turvallisuusdilemmasta. Robert Jervis (1998) on kuvaillut tämän epäluottamuksen ja epävarmuuden vaikutusta kansainväliseen yhteistyöhön seuraavasti: *”Turvallisuuden tavoittelu ja tietoisuus siitä, että nykyiset liittolaiset voivat olla tulevaisuuden vastustajia ja toisaalta nykyiset vastustajat voivat tarjota tukea tulevaisuudessa, johtavat useisiin rajoituksiin, jotka osaltaan ylläpitävät kansainvälisen järjestelmän vakautta. Itsesuojelun nimissä valtiot eivät halua rajoituksetta tukea liittolaistensa vallan kasvua tai eksessiivisesti alentaa vastustajiaan.”*<sup>26</sup> Realismin johtopäätökset kansainvälisestä politiikasta ja kansainvälisistä instituutioista eivät ole siis niin yksioikoisia tai pahimmillaan itseään toteuttavia kuin voitaisiin ajatella. Tasapainottaminen tuottaa vakautta ja tämä on totta etenkin defensiivisen realismin näkökulmasta, jossa valtion pääasiallisena tavoitteena on vallan maksimoinnin sijaan itsesuojelu valtaa apuvälineenä käyttäen. Defensiivisen realismin ideaalin voidaan siis todeta ennemmin ylläpitävän status quota ja vakautta, kuin rikkovan sitä. Waltzin tärkeimpiä johtopäätöksiä realismin anarkkisesta maailmasta on se, että päinvastoin kuin offensiivisen realismin johtopäätöksissä, anarkkinen kansainvälinen asetelma rohkaisee valtioita noudattamaan puolustuksellista ja maltillista linjaa suhteessa muihin toimijoihin. Valtiot voivat siis olla pyrkimyksiltään myös defensiivisiä pyrkiessään säilyttämään turvallisuutensa, eivätkä pelkästään aggressiivisia ja laajentumishaluisia tavoitellessaan valtaa.

Jack Snyderin mukaan offensiivinen ja defensiivinen realismi erotetaan toisistaan niiden johtopäätöksellä anarkkisesta maailmanjärjestyksestä. Snyder käyttää Katariina Suurta esimerkkinä offensiivista realismia toteuttaneesta valtiojohtajasta: *Imperiumin on joko laajennuttava tai kuoltava.*<sup>27</sup> Defensiivinen realismi puolestaan Snyderin sanoin uskoo valtiollisen turvallisuuden toteutuvan paremmin pidättäytymällä hyökkäyksellisyydestä ja

<sup>25</sup> Waltz (1959), s. 22.

<sup>26</sup> Jervis, Robert (1998), *Realism in the Study of World Politics*, teoksessa *International Organization, Vol. 52, No. 4, International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics* The MIT Press, s. 981.

<sup>27</sup> Snyder, Jack (1991), *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Cornell University Press. Ithaca and London, s.2.

voimalla uhkaamisesta.<sup>28</sup> Aggressiivisen valtion uhkaamaksi joutunut toinen valtio aloittaa varustautumisen, sekä liittoutuu tasapainottaakseen uhkaajan voimaa. Lopputuloksena aggressiivisen toimijan turvallisuus on heikentynyt kun se on pakottanut kilpailijansa tehostamaan aseellista voimaansa ja liittoutumaan toisen kilpailijan kanssa.

Siinä missä offensiivisen realismin mukaan kaikki valtiot ovat lukitut keskinäiseen kilpailuasetelmaan ja toimivat aggressiivisesti laajentuakseen ja saavuttaakseen hallitsevan valta-aseman, tunnistaa defensiivinen realismi valtioiden aikomusten jakautuvan asteikolla laajentumishakuisista ei-laajentumishakuisiksi ja, että niiden aikomukset on selvitettävä, sekä keskinäistä luottamusta on rakennettava *rauhottelemalla* (engl. *reassurance*).<sup>29</sup> Defensiivisen realismin rauhoittelulla ja yhteistyönäkymien korostamisella pyritään siis välttämään kilpailuasetelman muodostuminen ja keskinäisen voimalla tasapainottamisen kierteen käynnistyminen. Tämän tutkimuksen kiinnostuksen kohteiden, eurooppalaisten suurvaltojen osalta, voidaan teoriasidonnaisuuden nimissä olettaa, että ne ovat II maailmansodan jälkeen onnistuneesti vuosikymmenten kuluessa kyenneet rauhoittelemaan ja vakuuttelemaan toisensa laajentumishaluttomuudesta toistensa kustannuksella. Ne kaikki hahmottavat valtiollista turvallisuuttaan uhattavan sotilaallisesti vain niiden keskinäisten kansainvälisten organisaatioiden rajojen ulkopuolelta.

Yleisen käsityksen mukaan realistit eivät tunnista kansallisvaltioiden ja kansainvälisen järjestelmän prosessien toisiinsa heijastamaa vaikutusta, mutta Waltzin mukaan vuorovaikutussuhde valtioiden kesken ja osana instituutiota muovaa kaikkia osapuolia.<sup>30</sup> Waltz selittää vuorovaikutussuhdetta poliittisissa järjestelmissä systeemiteoriaa lainaten ja hänen selityksessään kansallisvaltiot ovat järjestelmän aktiivisesti toimivia yksiköitä instituutioiden ollessa staattisia. Valtiot eivät siis toimi jatkuvasti vain omista muuttumattomista lähtökohdistaan, vaan osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön on prosessi, joka aiheuttaa niihin muutoksia. Näin ollen siis ainakin Waltzin (1979) mukaan mm. tämän tutkimuksen kannalta kiinnostava *eurooppalaistuminen*,<sup>31</sup> kun se määritellään valtioiden ja niiden muodostaman kansainvälisen organisaation keskinäisen vuorovaikutuksen aiheuttamina hiipivinä ja monesti piilevinä muutoksina osallistuvan kansallisvaltion toimintaan ja tavoitteisiin, on selitettävissä myös defensiivisen realismin teoreettisen näkökulman kautta.

<sup>28</sup> Snyder (1991), ss.12-13.

<sup>29</sup> Lande, Eivind (2017), *Between Offensive and Defensive Realism - The Japanese Abe Government's Security Policy towards China*, . Asian Security, 14:2, Saatavilla 18.6.2019 <https://doi.org/10.1080/14799855.2017.1323882>, s. 174

<sup>30</sup> Waltz (1979), ss. 73-75.

<sup>31</sup> Kts. esim. Dover, Robert (2007). *Europeanization of British Defence Policy*, Loughborough University Institutional Repository, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, England, s.17.

## 2.1 Metateoreettinen pohdinta

Defensiivinen realismi soveltuu hyvin vallitsevan, Venäjän ja Georgian vuoden 2008 sodan, sekä etenkin Venäjän vuonna 2014 toteuttaman Krimin anastuksen jälkeisen Euroopan turvallisuusympäristön selittämiseen. Sen heikko puoli on se, että se ohjaa tutkimuksen rajauksia konservatiivisesti. Tunnistettu vajaavaisuus valitussa teoriassa on ainakin EU:n ja Naton jäsenmaistaan riippumattoman itsenäisen ja proaktiivisen poliittisen toimijuuden sivuuttaminen merkityksettömänä alistamalla järjestöt suurvaltojen ohjaamiksi omien etujen tavoittelun instrumenteiksi. Teoriavalinta ohjaa tutkimusta myös rajaamaan tutkittavien maiden joukkoa niiden vallan suuruuden perusteella,<sup>32</sup> vaikka kuitenkin esimerkiksi EU:n neuvostossa päätöksenteko perustuu jäsenvaltioiden arkaluontoisina pitämässä asioissa yksimielisyyteen,<sup>33</sup> jolloin kaikilla jäsenvaltioilla on veto-oikeus esimerkiksi puolustusyhteistyön kehittämiseen liittyvissä päätöksissä. Tutkimusta ohjaa kuitenkin oletus siitä, että suurvallat vaikuttavat taustalla ohjataksaan poliittista päätöksentekoa haluamaansa suuntaan. Yksimielisyyttä saatetaan edistää esimerkiksi epävirallisilla sopimuksilla ja päätöksentekovalmiutta varmistetaan ennen ratkaisevia äänestyksiä tärkeistä asioista, jolloin pienten valtioiden voi olla käytännössä vaikea estää päätöstä jossakin vaikutusvaltaiselle suurvallalle tärkeässä asiassa. Waltzin (1979) mukaan voimakkaat valtiot suojaavat ja edistävät intressejään tarvittaessa heikompien naapuriensa kustannuksella suostuttelulla, houkuttelulla, taloudellisella kaupankäynnillä, lahjonnalla ja avustamisella. Tarvittaessa ne voivat uhata deterrenssiä muodostavilla kyvykkyyksillä.<sup>34</sup> Voidaan olettaa, että Waltzin kuvailemaa keinovalikoimaa tarvittaessa käytetään myös EU:n ja Naton sisäisten poliittisten erimielisyyksien ratkomisessa, tai ainakaan ei ole mahdotonta, että suurvallat varautuisivat niitä tarvittaessa käyttämään.

Ratkaisun hakeminen kulisissa on kuitenkin eri asia kuin sen saavuttaminen. Suurvallat eivät ole kyenneet kääntämään EU:ssa ja Natossa kaikkia asioita edes selkeästi ilmaistun julkisen tahtonsa mukaiselle suunnalle. Esimerkiksi Naton taakanjako-ongelmissa Yhdysvallat ei ole vuosikymmeniin saavuttanut yrityksistään huolimatta tavoitteitaan, eikä EU:ssa Bryssel-Pariisi-Berliini -akselilla ole kyetty pakottamaan niin kutsuttuja Visegrad-maita luopumaan eräänlaisena sisäisenä oppositiona toimimisesta. Vaikutusvallaltaan lähes yhteismitallisten valtioiden intressien konfliktitilanteet lisäävät entisestään haasteita ja hajaannusta liittokuntien sisäisessä ja ulkoisessa toiminnassa ja näiden vastakkainasettelujen

---

<sup>32</sup> Blombergs (2013), s. 181

<sup>33</sup> <http://www.consilium.europa.eu/fi/council-eu/voting-system/unanimity/>

<sup>34</sup> Waltz (1979), s.185.

voidaan nähdä myös vaikuttaneen nykyiseen, puutteellisesti optimoituun puolustusyhteistyöhön Naton ja EU:n välillä. Tätä aihetta käsitellään luvuissa viisi ja kuusi.

Tutkimuksen teoriavalinnasta on syytä pitää Blombergsin mukaan mielessä, että ”*realismi ei ole yleinen teoria, jolla voitaisiin selittää kansainvälinen politiikka kokonaisuudessaan.*”<sup>35</sup> Tästä johtuen teoriaa käytetään ohjaavana apuvälineenä tutkimuksessa mutta sen ei anneta sanella suhtautumista tutkimusaineistoon ja tuloksiin. Valittua teoreettista lähestymistapaa käytetään tietoisena siitä, että vaikka se soveltuu varsin hyvin kansallisvaltioiden doktriinien kriittiseen arviointiin, se ei välttämättä anna todenmukaista kuvaa EU:sta tai Natosta itsenäisinä poliittisina toimijoina, joiden piirissä tehdään kaikkia jäsenmaita sitovia poliittisia päätöksiä. Teoriasidonnaisen sisällönanalyysin<sup>36</sup> soveltaminen tutkimusmenetelmänä johtaa tutkijan subjektiivisen näkökulman vaikutukseen työssä sekä tiedostetulla että tiedostamattomalla tavalla. Tämä voi edelleen rajata ymmärrystä laajasta kokonaisuudesta ja suunnata kehitysnäkymien ja tulevaisuuden ennakointia vain tutkittavien maiden, tai tutkijan mielipiteiden hahmottamaan suuntaan.

---

<sup>35</sup> Blombergs (2013) kirjassa *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*, s. 5.

<sup>36</sup> Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna (2006). *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto*, Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietovarasto, saatavilla 31.12.2017 osoitteesta <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>

### 3. TUTKIMUSMENETELMÄT

*”The only certainty about the future is its inherent uncertainty, yet we must prepare.”<sup>37</sup>*

Tutkimusmenetelmällä on merkittävä vaikutus tutkimuksen rakenteeseen. Sen on sovelluttava tutkimuksen teoreettiseen suuntautumiseen ja metateoreettiseen olemukseen.

Teoriasidonnainen sisällönanalyysi johdattaa tutkimusaineiston valintaan tutkimuksen teoreettisen suuntauksen ohjaamana, mutta ei sanelemana. Tämän tutkimuksen tapauksessa on luontevaa lähestyä EU:n ja Naton suhdetta sekä kehitysnäkymiä Euroopan kollektiivisen puolustuksen näkökulmasta defensiivisen realismin ohjaamana. Keskeisen lähdeaineiston muodostavat niiden yhteisten eurooppalaisten suurvaltajäsenien valkoiset kirjat.

Tutkimusotteena käytetään asiakirjatutkimusta, jossa tutkija luokittelee, analysoi ja yhdistää informaatiota uusiksi kokonaisuuksiksi pyrkien havaitsemaan ja tuomaan ilmi mahdollisia syy - seuraus -yhteyksiä asioiden välillä. Valittu tutkimusote edellyttää suunnitelmallista primääriaineistoon perehtymistä, havaintojen kirjaamista ja jäsentämistä. Primääriaineiston luonne synnyttää tarpeen taustoittavalle perehtymiselle valkoisen kirjan käsitteeseen ennen niiden sisältöjen analysoimista. Toisin sanoen, tutkimuksessa on ensiksi määritettävä sen suhtautuminen primääriaineistonsa, jolloin valkoiset kirjat vaativat yhteismitallistamisen ja käsitteellistämisen. Valkoisten kirjojen merkitys ja käsite pyritään määrittelemään luvussa neljä.

Kansallisvaltiot ovat ylimpiä kansainvälisen politiikan toimijoita,<sup>38</sup> joten erilaisten monenkeskisten kansainvälisten organisaatioiden ohjaus kumpuaa teorian näkökulmasta niiden merkittävimpien jäsenten tavoitteista ja toiminnasta.<sup>39</sup> Tämä tulkinta tukee tutkimuksen lähestymistapaa tutkittavaan aiheeseen, eli lyhyesti sanottuna sitä, että kansainvälisiä organisaatioita tutkitaan lähtökohtaisesti niiden jäseninä olevien kansallisvaltioiden toiminnan ja tavoitteiden kautta.

Tutkimuksessa luodaan teoriasidonnaisen laadullisen sisällönanalyysin avulla pelkistetty ja tiivistetty käsitys tutkimuskohteesta. Pohjimmiltaan menetelmä on kvalitatiivinen tekstianalyysi, jonka avulla lähdeaineistosta löydetään merkityksiä ja sen sisältöjä pyritään

<sup>37</sup> United Kingdom Ministry of Defence: *Global Strategic Trends - The Future Starts Today, Sixth Edition*. Saatavilla 11.1.2019 osoitteesta [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/760099/2018121-GST\\_The\\_Future\\_Starts\\_Today.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/760099/2018121-GST_The_Future_Starts_Today.pdf), s.11.

<sup>38</sup> Waltz (1979), s. 204.

<sup>39</sup> Sama, s. 210.

kuvailemaan sanallisesti.<sup>40</sup> Laadullisen sisällönanalyysin analyysiyksikkönä käytetään ”*kollektiivista puolustusta*”, johon liittyvä ja jota selittävä materiaali primääriaineistoissa on tutkimuksen ensisijainen kiinnostuksen kohde. Tutkimusmenetelmän käyttöön liittyy olennaisena työvaiheena analyysirungon muodostaminen siten, että aineiston tietoja voidaan luokitella kuuluviksi joko rungon sisälle tai ulkopuolelle. Analyysirunkona käytetään alustavasti kollektiiviseen puolustukseen ja ohjaavaan teoriaan liittyviä osa-alueita, jotka ovat *suvereniteetti, uhkakuva, liittolaisten ja kumppanien puolustaminen sekä tulevaisuuden näkymät*.

Primääriaineisto luokitellaan ja klusteroidaan analyysiyksikköä sekä analyysirunkoa hyödyntämällä. Eri valtioiden aineistoja vertailtaessa kiinnitetään erityisesti huomiota samankaltaisuuksien ja eroavaisuuksien tunnistamiseen. Tulosten perusteella aineistoa abstrahoidaan, jotta tutkimuksen kannalta olennainen tieto voidaan erottaa ja nostaa esiin kokonaisuudesta. Sisällönanalyysillä tuotettua aineistoa varaudutaan selventämään ja esittämään myös kvantifioituna, jolloin sanallisesti kuvatusa aineistosta on muodostettu määrällisiä tuloksia. Kvantifioinnilla voidaan tuottaa laadullisen aineiston tulkintaan erilaisia näkökulmia.<sup>41</sup>

Tutkimuksen aikarajauksen asettaminen nykypäivästä aina vuoteen 2030 saakka muodostaa tarpeen ennakoinnille, jotta tulevat kehityspolut saadaan hahmoteltua. Eurooppalaiset valtiot toteuttavat kollektiivista puolustusta lähes kaikissa kuviteltavissa olevissa skenaarioissa. Epäselvää vain on, rakentuuko yhteistyö tulevien reilun kymmenen vuoden aikana Naton, EU:n tai erilaisten minilateraalisten<sup>42</sup> suunniteltujen tai ad hoc-syntyvien valtiosopimusjärjestöjen varaan. Mikään edellä mainituista kehityskuluista ei näytä tutkimustyötä laadittaessa ilmeiseltä. Tutkimus pyrkii selvittämään, mistä epävarmuus johtuu, sekä mitkä tekijät ja toimijat vaikuttavat kollektiivisen puolustuksen kehitykseen EU:n ja Naton rajapinnassa.

Keskeisimmät tutkittavat eurooppalaisia suurvaltoja yhdistävät ja erottavat tekijät pyritään tunnistamaan ja samalla arvioimaan niihin liittyviä trendejä. Tutkimuksen primäärilähteistä

<sup>40</sup> Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*, Kustannusosakeyhtiö Tammi, Jyväskylä, s. 105

<sup>41</sup> Sama ss.105-107.

<sup>42</sup> Vakiintuneemman määrittelyn puuttuessa, tarkoitetaan tässä tutkimuksessa minilateraalilla puolustusyhteistyöllä ja -aloitteilla, EU:n ja Naton insititutionaalisten viitekehysten ulkokehällä, tai kokonaan ulkopuolella, tehtävää kahden tai useamman valtion keskinäistä puolustusyhteistyötä. Puolustusyhteistyö toteutetaan niiden keskenään sopimilla säännöillä ja kohti yhteisesti sovittuja tavoitteita. Minilateraalisiin puolustusyhteistyöhön keskenään sitoutuvat valtiot katsotaan muodostavan ns. halukkaiden koalition (engl. *coalition of the willing*).

pyritään tunnistamaan yhteisiä keskeisiä tekijöitä, jotka vaikuttavat kollektiivisen puolustuksen toteutusperiaatteisiin ja hahmottamaan näiden tekijöiden mahdollisia muutoksia sekä muutoksen seurannaisvaikutuksia ympäristöönsä. Eurooppalaisten suurvaltojen valkoisista kirjoista pyritään tunnistamaan trendejä ja arvioimaan niiden kehitystä käyttäen laadullisen sisällönanalyysin tuloksia sekä niiden yhdistelmiä ja muodostamaan abduktiivisella päättelyllä yleistyksiä sekä johtopäätöksiä.

Tässä tutkimuksessa tutkimusaineistoa valikoidaan, rajataan, käsitellään ja analysoidaan defensiiviseen realismiin ohjaamana. Havainnot, lopputulokset ja johtopäätöksiä ei ankkuroida ehdottomasti yksittäisen teoreettisen lähestymistavan tulkintaan. Tutkimusaineisto pyritään saamaan vuorovaikutukseen keskenään. Työssä hyväksytään jo ennalta se, että aihepiirin kompleksisuus, eräänlainen perimmäinen arvoitus, ei ole selitettävissä tyhjentävästi vain yhteen teoreettiseen näkökulmaan tukeutuen. Defensiivinen realismi luo kuitenkin perustan tutkimuksen lähtökohdille ja sen suuntaamiselle. Aineistosta abduktiivinen päättely puolestaan mahdollistaa tutkimustulosten ja havaintojen tarkastelun siten, että kyetään selittämään yksinkertaisimmalla tai todennäköisimmällä tavalla toimijan tärkeimpiä tavoitteita, vaikka tutkimusaineistossa olisikin ristiriitaisuuksia.<sup>43</sup>

Tutkimusmenetelmät ovat:

1. strategisten doktriinien teoriasidonnainen laadullinen sisällönanalyysi ja
2. abduktiivinen päättely, jonka avulla voidaan pohtia tutkimustulosten laajempaa merkitystä.

---

<sup>43</sup> Vrt. Sipilä & Koivula (2014), s. 11.

## 4. VALKOISET KIRJAT DOKTRIINIASIAKIRJOINA

### 4.1 Valkoisten kirjojen merkitys ja elinkaari

Saksan, Ranskan ja Ison-Britannian valkoiset kirjat muodostavat tutkimuksen primääriaineiston. Primääriaineiston luonteen selvittäminen ja määrittäminen palvelee tutkimuksen tutkimuskohteen jäsentämistä ja yhteismitallista käsittelyä.

Valkoisille kirjoille on tyypillistä, että niissä kuvataan valtion strategisen toimintaympäristön vallitsevaa tilannetta ja käsitellään valtion ympäristössään tunnistamia uhkia ja mahdollisuuksia. Peter Edwards (2016) toteaa valkoisten kirjojen olevan ”*parlamentaarisesti käsiteltyjä vallassa olevan hallituksen merkittäviä julkilausumia, joilla osoitetaan suunnanmuutoksia sen politiikassa tai jalostetaan sen poliittista linjaa.*”<sup>44</sup> Valkoinen kirja on lopputuote, joka pyrkii sanallistamaan valtion turvallisuuspolitiikan ja sotilasstrategian linjaukset.

Riippumatta julkaisijavaltiosta, on tavanomaista, että valkoiseen kirjaan kohdistuu laajaa mielenkiintoa ja se alistetaan kriittiseen käsittelyyn sekä arviointiin, niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Julkaisijavaltion ylimmältä poliittiselta johdolta lähtöisin olevat valkoisen kirjan linjaukset, ovat uskottavia vain silloin, kun valtiolla on käytössään uskottava suorituskyky toteuttaa käytännössä strategiansa ja saavuttaa tavoitteensa. Kun tarkastellaan valtion sotilaallista suorituskykyä, jonka pientenkin osa-alueiden kehittäminen, rakentaminen ja ylläpitäminen kestää usein vuosikymmeniä, on ymmärrettävää, ettei valtion turvallisuuspoliittista linjaa ja tavoitteita voida jatkuvasti muuttaa ilman niiden uskottavuuden kyseenalaistumista. Turvallisuuspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi käynnistettävien merkittävien hankkeiden toteuttaminen kestää lähes aina useita hallituskausia, eikä tavoitteita saavuteta nopeasti. Tästä johtuen vaikuttaa järkevältä, etteivät valkoiset kirjat ole kovin yksityiskohtaisia suhteessa teknologiaan tai sotataitoon. Samasta syystä ne pyrkivät yleisellä, mutta mahdollisimman yksiselitteisellä tavalla kuvaamaan ylintä turvallisuuspoliittista tahtotilaa. Valkoisen kirjan avulla pyritään myös tarjoamaan suunnitteluperusteita alemmille strategioille, linjauksille, ohjeille, suunnitelmille ja prosesseille sekä esimerkiksi turvallisuuteen liittyville muiden hallinnonalojen strategioille.

<sup>44</sup> Edwards, Peter (2016), *Defence White Papers at 40*, ASPI Strategy December 2016, Australian Strategic Policy Institute, saatavilla 18.7.2018 osoitteesta <https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/import/DWPs.pdf?EW9ekCiHtZL0t8z0lfcoAwWvFg8MtMHR>, s. 5.



Valkoista kirjaa laadittaessa asetetaan usein tavoitekausi sen voimassaololle. Ranskan vuoden 2013 valkoinen kirja, *Livre blanc défense et sécurité nationale - 2013*, julistaa olevansa voimassa seuraavat 15 vuotta,<sup>45</sup> mutta toteaa kuitenkin seuraavassa lauseessa, että strategiaa päivitetään viiden vuoden välein. Lopulta viisi vuottakin osoittautui liian pitkäksi ajaksi ja Ranska julkaisi päivitysasiakirjan ”*Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*” vuoden 2013 doktriinille jo neljän vuoden kuluttua presidentti Macronin kauden alussa. Vastaavanlaisia esimerkkejä on muitakin, joten perustellusti voidaan todeta, ettei valkoisen kirjan elinkaari välttämättä ole aina se mitä kirjassa ilmoitetaan, vaan se voi syystä tai toisesta vanhentua ennaikaisesti. Tutkijan on perehdyttävä ennaikaisen vanhenemisen problematiikkaan ja etenkin sen taustalla vaikuttaviin syihin, jotta valkoisen kirjan käsitteeseen liittyvä keskeinen haaste kyetään täsmällisesti erittelemään.

Eugene Lang (2017) tunnistaa kolme päätekijää<sup>46</sup>, jotka ovat johtaneet kaikkien Kanadan kahden edellisen vuosikymmenen aikana julkaistujen viiden valkoisen kirjan ennaikaiseen vanhentumiseen. Nämä tekijät ovat:

1. rahoituspohjan tarkistukset, eli valtion tulojen ja menojen muutoksista aiheutuvat säästötarpeet,
2. yllättävät muutokset kansainvälisessä turvallisuusympäristössä ja
3. hallituspohjan radikaali muuttuminen, jolloin valtaan nousseen tahon käsitys oman valtion paikasta ja toiminnasta maailmanjärjestyksessä, sekä esimerkiksi sen asevoiman käytöstä, on niin erilainen, että on tarpeen uudistaa kaikki linjaukset ja julkaista uusi valkoinen kirja.

Lang (2017) huomauttaa, että vaikka Kanadan kaikki valkoiset kirjat tarjosivat ilmestyessään teoriassa edellytykset pitkäjänteiselle turvallisuuspolitiikan toteutukselle, niin pitkäikäisimmätkin niistä ”elivät” vain pari vuotta ja eräävät vanhenivat julkaisunsa jälkeen tosiasiallisesti parissa kuukaudessa. Kanada soveltuu hyvin tämän tutkimuksen vertailutapaukseksi, sillä se on valtiomuodoltaan ja hallintotavaltaan pitkäikäinen, kehittynyt ja vakaa länsimainen demokratia. Mikäli siis kanadalaiset doktriinit vanhenevat ennakoimattomasti lyhyimmillään jopa kuukausissa ilmestymisensä jälkeen, voidaan olettaa samojen kolmen Langin tekijän, vaikuttavan myös muiden länsimaissa julkaistujen valkoisten kirjojen elinkaaren pituuteen.

<sup>45</sup> Ministère de la Défense (2013), *French White Paper on Defence and National Security 2013*, s. 9.

<sup>46</sup> Lang, Eugene (2017), *The shelf life of defence White Papers*, Policy Options Magazine, saatavilla 18.7.2018 osoitteesta <http://policyoptions.irpp.org/magazines/june-2017/shelf-life-defence-white-papers/>. ss. 2-3.

Langin ensimmäinen valkoisen kirjan elinkaaren pituuteen vaikuttava tekijä liittyy ainakin osittain myös kolmanteen. Rahoituspohja muuttuu usein hallituspohjan muutoksen yhteydessä. Vaikka uusi hallitus pitäisikin edellisen valkoisen kirjan linjauksia ja tavoitteita edelleen valideina, se voi budjettimuutoksilla kuitenkin tahattomasti heikentää voimassaolevan valkoisen kirjan uskottavuutta ja merkitystä. On siis otettava huomioon, että valkoiset kirjat ovat alisteisia ne julkaisseen valtion ylimmän poliittisen päätöksenteon prosesseille ja että valtiontalouden rahoituskehityksen suunnittelu on kiinteä osa turvallisuuspoliittisen strategian muodostamista ja päinvastoin.

Esimerkkeinä turvallisuusympäristön äkillisistä muutoksista Lang nostaa esiin Neuvostoliiton romahduksen ja 9/11-terrori-iskut, jotka molemmat tapahtumat aiheuttivat Kanadan voimassa olleen valkoisen kirjan välittömän vanhentumisen. Turvallisuusympäristön ennakoimattomat muutokset, kuten esimerkiksi Euroopan lähes täysin yllättänyt Georgian sota, tai jollakin tasolla onnistuneesti ennakoitujen muutosten ennakoimaton kehitysnopeus ovat tekijöitä, joihin kaikissa tämän tutkimuksen primäärilähteissä viitataan toistuvasti, kun ne kuvailevat vallitsevaa tilannetta ja perustelevat omaa julkaisuaan. Langin löytämät kolme tekijää vaikuttavat selvästi myös eurooppalaisten suurvaltojen valkoisten kirjojen elinkaareen siinä missä kanadalaistenkin. Vaikka Lang ei suoraan mainitse ennakoimatonta muutosnopeutta puhuessaan toimintaympäristön muutoksista, voidaan sen katsoa sisältyvän samaan tekijään.

Valkoisen kirjan laadinnassa on varottava irrottamasta strategiaa toimintaedellytyksistä. Vaikka tavoitteet strategian käyttökelpoisuudesta asetettaisiin kauas tulevaisuuteen, on vision kuitenkin realistisesti vastattava käsitys siitä, mikä on mahdollista ja ylipäänsä toteuttamiskelpoista.<sup>47</sup> Toisaalta liiallinen visiointi vailla tukevaa perustaa todellisuudesta alentaa lopputuotteen arvoa kotimaisen tai kansainvälisen yleisönsä silmissä samoin kuin heikentää strategian käytettävyyttä alempien suunnittelu- ja johtamistasojen perusteasiakirjana. Toki on otettava huomioon, että valtiolliset strategiset fundamentit, kuten jäsenyys sotilasliitossa, eivät ole vakiintuneissa demokratioissa hetkessä peruttavia tekijöitä, vaikka hallitusvastuuseen nousisikin niihin skeptisesti suhtautuva tai jopa vastustava poliittinen ryhmittymä. Liittokunnan uskottavuuteen sekä toimintakykyyn kohdistuisi kuitenkin vaikeasti ennakoitavia informaatiovaikutuksia, mikäli jokin sen jäsen julkilausuisi aikomuksensa olla noudattamatta kollektiivisen puolustuksen velvoitteitaan, tai erota liittokunnasta tulevaisuudessa.

<sup>47</sup> *Ends* (tavoitteet), *Ways* (toimintavaihtoehdot) ja *Means* (resurssit, joilla tavoitteet saavutetaan) on määritettävä keskenään tasapainoiksi, jotta strategia on toteuttamiskelpoinen ja uskottava. Kts. esim. Lykke, Arthur F. *Defining Military Strategy*, artikkeli *Military Review* nro 5 toukokuu 1989, US Army Command And General Staff College, ss. 3-6.

Saksalaisen määritelmän mukaan valkoinen kirja on strateginen arvio vallitsevasta tilanteesta ja tulevaisuuden turvallisuuspolitiikan kehittämissuunnasta. Sen sisältö on tärkein ohje turvallisuuspoliittiselle päätöksenteolle ja toimenpiteille. Se muodostaa alan käsitteiden ja sisältöjen viitekehysten. Saksan doktriini määrittää arvojen, kansallisten intressien ja turvallisuusympäristön analyysin perusteella valtion strategiset prioriteetit ja muodostaa niiden perusteella Saksan turvallisuuspolitiikan painopistealueet eli ”*sicherheitspolitische gestaltungsfelder*.”<sup>48</sup> Saksan vuoden 2016 valkoisen kirjan kerrotaan perustuvan laajaan asiantuntijoiden pohjatyöhön.<sup>49</sup> Saksalaisten tavoittelemaan avoimen ja inklusiivisen hengen mukaisesti doktriini ilmoittaa pyrkivänsä toimimaan keskustelun avaajana ja syventäjänä.<sup>50</sup> Siten se ei ainakaan julkilausuttuna tavoitteena pyri olemaan linjaava keskustelun kulminaatiopiste, vaan paremminkin sen virallinen viitekehys ja alkupiste. Ilmeisesti Saksa pyrki välttämään valkoisen kirjansa ennen aikaista vanhentumista, kun teoksen laadintaan otettiin mukaan laaja kirjo asiantuntijoita ja edustajia eri sidosryhmistä. Tämän lisäksi saksalaiset ovat oletettavasti pyrkineet minimoimaan Langin toisen tekijän, eli turvallisuusympäristön odottamattoman muutoksen vaikutusta, käyttämällä ainakin ilmoituksensa mukaisesti aiempaa laajempaa asiantuntija- ja tutkijaverkostoa valkoisen kirjansa kirjoitustyössä.

Saksalainen uusi lähestymistapa valkoisen kirjan tavoitteeseen olla ennemmin keskustelun avaus, kuin poliittisen taustaprosessin lopputuote, on kuitenkin poikkeuksellinen ja jättää hieman ristiriitaisen vaikutelman. Eikö Saksan uusin doktriini pyrikään linjaamaan valtion turvallisuuspolitiikkaa siten, kuin hallituksen muodostaneet puolueet ovat keskenään sopineet? Hunter Lee Ashburn (2017) kuitenkin sanoo, että siitäkin huolimatta, että valkoisen kirjan laadinta suoritettiin mahdollisimman laaja-alaisesti, doktriini on valmis, allekirjoitettu ja suljettu. Väitettä tukee se, että Saksan hallitus on antanut doktriinin osoittamalle suunnalle vahvaa poliittista tukea, eikä ole millään tavalla ryhtynyt uudelleen arvioimaan sen sisältöä.<sup>51</sup> Kärjistäen voidaan sanoa, että keskustelut Saksan strategisesta linjasta ovat tosiasiallisesti päättyneet ennen kyseisen keskustelun avaukseksi kuvailun julkaisun ilmestymistä. Saksan ollessa kyseessä, voidaan kuitenkin ajatella, että turvallisuuspoliittista keskustelua halutaan vain yksinkertaisesti aktivoida kaikissa mahdollisissa yhteyksissä. Saksan

<sup>48</sup> Die Bundesregierung (2016). *Weissbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, ss. 56-82.

<sup>49</sup> The Federal Government (2016). *White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, s. 17

<sup>50</sup> Sama, s.17.

<sup>51</sup> Ashburn, Hunter Lee (2017). *The 2016 "White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr": An Analysis of its Positioning, Reception, and Conditions of Implementation*. S.28, Senior Thesis, Claremont McKenna College, 1454. Los Angeles, USA. [http://scholarship.claremont.edu/cmc\\_theses/1454](http://scholarship.claremont.edu/cmc_theses/1454), s. 28.

turvallisuuspoliittinen profiili on varovaisuudessaan sen menneisyyden vaikeuksien vanki, vaikka sen voimapotentiaali<sup>52</sup> on Ranskaa ja Isoa-Britanniaa merkittävämpi.

Saksalainen doktriiniperinne saa eräiltä tutkijoilta kritiikkiä myös julkaisujen harvinaisuudesta. Christoph Schwegmann toteaa kirjoituksessaan Saksan valkoisten kirjojen ilmestyvän nykyisellään yhtä harvoin kuin ”*Loch Nessin hirviöstä saadaan havaintoja.*”<sup>53</sup> Moniin muihin maihin verrattuna hitaasta, kymmenen vuoden päivityssyklistä johtuen saksalaisdoktriinin on kestettävä aikaa. Järjestelmän järkevyydestä keskustellaan, sillä luotettavan sotilaspoliittisen tilannearvion tekeminen edes viiden vuoden aikajänteellä on haasteellista. Lisäksi toimintaympäristön muutokset voivat kokemuksen mukaan olla hyvinkin nopeita ja mullistavia. Eugene Langin (2017) ajatuksia lainaten, voidaan kuitenkin olla myös sitä mieltä, että perinteisesti kymmenen vuoden julkaisuvälit lisäävät Saksan doktriinin arvovaltaa. Toisaalta saksalaiset tuskin ovat muita etevämpiä tulevaisuuden ennustajia. Kuinka he siis pystyisivät muodostamaan kymmenen vuoden välein kyseisen aikajänteen kestävän uskottavan doktriinin, joka ennakoisi onnistuneesti myös kansallisen turvallisuusdilemman kehitystä. Eivätkä he siihen kykenekään.

Saksassa todettiin viimeistään vuonna 2011, jolloin Saksa luopui asevelvollisuudesta<sup>54</sup>, teki sen johdosta laajan rakenneuudistuksen Bundeswehrissä, sekä otti käyttöön kokonaisvaltaisemman lähestymistavan kansallisen turvallisuutensa järjestelyihin,<sup>55</sup> että aika oli auttamattomasti ajanut vuonna 2006 julkaistun doktriinin ohi. Asia hoidettiin julkaisemalla valkoista kirjaa täydentävä päivitys. Puolustusministeri Thomas de Maiziéren allekirjoittama 17-sivuinen asiakirja ”*Verteidigungspolitische Richtlinien,*” (suomeksi puolustuspolitiikan linjaukset) kävi läpi kohta kohdalta doktriinin muutosta edellyttävät kohdat korjauksineen. Lopuksi kuvattiin Bundeswehrin tila asevelvollisuuden päättymisen jälkeen. Puolustusministeriössä laadittua asiakirjaa on käsittelevästä johtuen kutsuttu tutkijapiireissä valkoisen kirjan kevytversioksi. Mainittakoon, että Saksan valkoista kirjaa on menneinä vuosikymmeninä päivitetty varsin nopealla syklillä. Kun ensimmäinen valkoinen kirja julkaistiin vuonna 1969, siinä todettiin suuria puutteita. Doktriinia ajanmukaistettiin vuoteen 1975 mennessä joskus jopa vuosittain.<sup>56</sup> Toki kylmän sodan aikaisen Länsi-Saksan ja kylmän

<sup>52</sup> Blombergs (2013), s. 158.

<sup>53</sup> Schwegmann, Cristoph (2017), *The White Paper 2016 – Defining Germany’s new Role*, kirjassa *International Security in the 21 st Century - Germany’s International Responsibility*, V&R unipress GmbH, Göttingen, s.219.

<sup>54</sup> Smith, David Gordon (2011). *'End of an Era' as Germany Suspends Conscriptio*n. Der Spiegel. Saatavilla 27.6.2018 osoitteessa <http://www.spiegel.de/international/germany/the-world-from-berlin-end-of-an-era-as-germany-suspends-conscription-a-737668.html>.

<sup>55</sup> The Minister, German Ministry of Defence (2011), *Defence Policy Guidelines: Safeguarding National Interests – Assuming International Responsibility – Shaping Security Together*, ss. 1,2 ja 5.

<sup>56</sup> Ashburn, Hunter Lee (2017). s. 17.

sodan jälkeisen yhdistyneen Saksan turvallisuusympäristö sekä sen turvallisuuspoliittiset tavoitteet ovat hyvin erilaiset. Saksa on siirtynyt geopoliittiselta sijainniltaan mahdollisen suurvaltakonfliktin etulinjasta liittolaisten kauttaaltaan ympäröimäksi ja turvallisuustilanteeltaan vakaaksi valtioksi. Muutos on todennäköisesti osaltaan vaikuttanut siihen, että valkoista kirjaa päivitetään nykyisin harvaksen. Saksan noin kymmenen vuoden välein ilmestyvät valkoiset kirjat joutunevat silti jatkossa entistä kovempiin haasteisiin niiden pyrkiessä ennakoimaan epävakaampaa Euroopan turvallisuusympäristöä. Ei ole mahdotonta, että Schwegmannin kaipaamia vertauskuvainnollisia Loch Ness-havaintoja saadaan jatkossa enemmän.

Nykyisellään kuitenkin vielä hitaan päivityssyklin lisäksi toinen erottava tekijä saksalaisessa perinteessä verrattuna brittiläiseen tai ranskalaiseen, on heidän käytäntönsä sisällyttää doktriiniasiakirjan yhteyteen itsenäisenä osanaan Saksan asevoimien tulevaisuusstrategia. Tämä toinen osa on puolustusministeriön osastrategia, joka perustuu samoissa kansissa julkaistuun ensimmäiseen osaan. Kriittinen lukija saattaa kyseenalaistaa sen, että osastrategia Bundeswehrin tulevaisuudesta nauttii perusteetonta arvonnousua, kun se julkaistaan samanaikaisesti ja fyysisesti samoissa kansissa kuin sen pääasiallinen perusteasiakirja. Yhtäältä voisi helposti ajatella, että valtionhallinnon suunnittelukierroskin toimisi luontevammin, mikäli ylempään strategiaan pohjautuvat tai siihen liittyvät osastrategiat laadittaisiin rinnakkain valtionhallinnon alemmilla johtamistasoilla suunnittelukierroksen myöhäisemmillä vaiheilla. Kyseessä on joka tapauksessa pitkäaikainen sekä ilmeisesti hyväksi ja toimivaksi koettu saksalainen perinne.

Saksassa kaivataan aika ajoin Schwegmannin mukaan ”aitoa” doktriinia,<sup>57</sup> joka olisi laadittu liittovaltion kansliassa eikä ”vain” puolustusministeriössä. Saksassa esitettyjen vaatimusten taustalla lienee se, että normaalisti länsimaisissa demokratioissa valkoisen kirjan julkaisee kansallisvaltion ylin poliittinen johto. Menettely antaa asiakirjalle arvovaltaa ja uskottavuutta. Modernissa Saksassa julkaiseva taho on kuitenkin aina ollut puolustusministeriö, mutta se ei tarkoita, että kyseessä olisi verrokkejaan vähäpätöisempi julkaisu. Saksassa esitetty kritiikki on ilmeisesti vaikuttanut siihen, että viimeisimpään versioon sisältyvät liittokansleri Angela Merkelin ja puolustusministeri Ursula von der Leyenin alkusanat ja julkaisijaksi on näkyvästi merkitty Saksan liittotasavallan hallitus aiemman puolustusministeriön sijaan. Vaikka kyseessä on pieni yksityiskohta, niin on syytä olettaa, ettei valkoisen kirjan tasoissa asiakirjoissa ole sattumanvaraista sisältöä edes yksityiskohdissa. Schwegmann (2017) on kiinnittänyt huomiota samaan seikkaan. Hänestä doktriinin nostaminen puolustusministeriöltä

---

<sup>57</sup> Schwegmann (2017), s.219.

liittohallituksen tasalle on tietoinen ratkaisu. Hän myös korostaa Saksan ulkoasiainministeriön merkittävää osuutta valkoisen kirjan turvallisuusympäristön kuvaamisessa ja turvallisuuspolitiikan luonnostelussa. Schwegmannin mukaan vuoden 2016 doktriinin ensimmäinen osa, joka käsittelee turvallisuuspolitiikan kokonaisuutta, on modernin Saksan ensimmäinen varsinainen ”*kansallinen turvallisuuspoliittinen strategia*.”<sup>58</sup>

Saksan luopuminen asevelvollisuudesta on kohdannut samankaltaisia haasteita kuin muissakin länsimaissa.<sup>59</sup> Vuoden 2016 valkoisen kirjan mukaan Saksa pyrkii vastaamaan näihin haasteisiin perinteisempien keinojen lisäksi eräällä mielenkiintoisella ja ainakin suomalaisittain katsoen yllättävällä avauksella. Saksa pyrkii avaamaan palveluksen Bundeswehrissä saksalaisten lisäksi myös muille EU-kansalaisille: ”*Last but not least, opening up the Bundeswehr to citizens of the EU would not only offer potential for wide-ranging integration and regeneration and thus strengthen the personnel base of the Bundeswehr, it would also send out a strong signal for a European approach.*”<sup>60</sup> Voidaan pohtia, onko kyse heikon rekrytointilanteen johdosta tehdystä keskustelunavauksesta vai onko ehkä kyse jonkinlaisesta eurooppalaistumisen ilmentymästä. Ajatus on kuitenkin ennakkoluuloton ja aiheutti valkoisen kirjan ilmestymisen jälkeen julkista keskustelua. Debatissa nostettiin esille muun muassa juridisia rajoituksia ja vaatimuksia sen toteutumisen kannalta.<sup>61</sup> Huomionarvoista on, että aloite löytyy kaksiosaisen julkaisun osasta 2, eli Bundeswehrin tulevaisuus -osiosta, joten se kuuluu asevoimien tulevaisuusstrategiaan eikä turvallisuuspoliittiseen strategiaan.

Kokonaisturvallisuuden ja laajan turvallisuuskäsityksen esiintyminen on vallitseva trendi eurooppalaisissa valkoisissa kirjoissa. Kaikki tässä tutkimuksessa tarkastellut valtiot ovat ottaneet valkoisissa kirjoissaan käyttöön periaatteiltaan yhteneväisen ”*whole-of-government*” -lähestymisen turvallisuuteensa. Tiivistäen kaikki tutkitut valkoiset kirjat käsittelevät kansallista turvallisuusstrategiaa koko yhteiskunnan ja sen toimintojen sekä resurssien kautta sen sijaan, että fokuoitusivat vain sotilaalliseen maanpuolustukseen, sekä asevoimien käyttöön ja kehittämiseen. Kokonaisturvallisuuden viitekehys on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle mutta valkoisten kirjojen muodonmuutoksen osalta trendi on syytä tuoda havaintona esille. Ison-Britannian osalta muutos on tapahtunut *Strategic Defence and Security*

<sup>58</sup> Schwegmann (2017), s. 221.

<sup>59</sup> Kts. esim. Sipilä, Joonas (2013), *Asevoiman järjestämisen tavat ja Suomi*, kirjassa *Asevelvollisuuden tulevaisuus*, toim. Juha Mäkinen, Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, julkaisusarja 2, artikkelikokoelmat n:o 9, Helsinki 2013, ss. 24-27.

<sup>60</sup> The Federal Government (2016), s. 120.

<sup>61</sup> Vorreiter, Paul (2016), *Controversial move: Bundeswehr wants to recruit EU citizens*. Deutsche Welle. Saatavilla 2.7.2018 osoitteesta: <https://www.dw.com/en/controversial-move-bundeswehr-wants-to-recruit-eu-citizens/a-19469214>.

*Review (SDSR) – 2010* -julkaisun myötä. Siinä käsittelyyn sisällytettiin ensimmäistä kertaa myös terrorismin torjunta, kansainvälinen kehitysapu, diplomatia, raja- ja kyberturvallisuus sekä sisäinen turvallisuus.<sup>62</sup> Saksassa kokonaisvaltaista tarkastelutasa otettiin käyttöön vuoden 2011<sup>63</sup> valkoisessa kirjassa. Ranska oli asiassa edelläkävijä, sillä se käytti kokonaisvaltaista tarkastelutapaa jo 2008 julkaistussa<sup>64</sup> doktriinissa. Sekä Saksan että Ranskan tapauksessa myös toinen muutos, eli asevelvollisuudesta luopuminen, linjattiin samojen valkoisten kirjojen sisällössä. Kokonaisturvallisuuden esiinmarssi ja perinteisten kylmän sodan uhkakuvien hiipuminen osuvat ajallisesti yhteen Euroopassa ja eurooppalaisten suurvaltojen valkoisten kirjojen sivuilla.

## 4.2 Yhteenvedo valkoisista kirjoista ja pohdintaa niiden merkityksestä

Valkoinen kirja kuvaa julkaisijavaltionsa turvallisuus- ja puolustuspoliittista linjaa asemoimalla valtion omassa strategisessa toimintaympäristössään vallitsevaan tilanteeseen ja asettaen tavoitteita valtion tulevalle toiminnalle. Brittitulkinnan mukaan doktriini on usein luonteeltaan enemmän tiedonanto kuin määräys ja sen sisällöllä on vankka perusta historiassa. Osan valkoisen kirjan arvovaltaisuudesta muodostavat ”*usein kalliilla hankitut menneisyyden kokemukset.*”<sup>65</sup> Doktriini on parhaimmillaan aikaa kestävä, mutta se ei ole muuttumaton ja valkoinen kirja kommunikoi doktriinin ajan suhteen kehittyviä ilmentymiä julkisesti kaikille yleisöille, niin sisäisesti kuin ulkoisestikin.

Valkoisella kirjalla on aina elinkaari. Valkoinen kirja kuvainnollisesti kuolee, kun sen sisältö menettää uskottavuutensa tai se ei enää vastaa julkaisijansa poliittisia tavoitteita. Valkoinen kirja on samanaikaisesti ohjenuora omalle toiminnalle ja julkilausuma ulkopuolisille toimijoille. Kirjan julkisuus nostaa sen erilleen valtaosasta muista valtiolliseen turvallisuuteen liittyvistä suunnitelmista, kuten esimerkiksi usein salaisista asevoimien tavoitetilasiakirjoista. Miksi valkoinen kirja sitten julkaistaan avoimesti? Tärkein syy asiakirjaa julkaisemiseen on todennäköisesti halu ohjata julkista keskustelua ja valistaa kansalaisia. Arvattavasti valkoisella kirjalla pyritään myös luomaan vakautta omaan turvallisuusympäristöön selittämällä kansalaisille ja ulkovalloille oma lähestymistapa

<sup>62</sup> Mills, Claire - Brooke-Holland, Louisa - Walker, Nigel (2018), *A brief guide to British defence reviews*, Briefing paper n:o 07313, 9 July 2018, House of Commons Library, s. 24.

<sup>63</sup> The Minister, German Ministry of Defence (2011), s. 2.

<sup>64</sup> Ranskan presidentti Sarkozyn esipuheessa nostetaan siirtyminen kokonaisturvallisuuteen näkyvästi esiin ”*uutena konseptina, joka on tuotettu ensimmäistä kertaa laajalla parlamentaarisella valmistelulla, sekä asiantuntijoiden konsultaatiolla.*” Gouvernement de la République Française (2008), *Défense et Sécurité nationale - Le Livre Blanc 2008*, s. 10.

<sup>65</sup> Ministry of Defence (1996), *British Defence Doctrine, Joint Warfare Publication (JWP) 0-01*, s. 1.4.

sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen. Tällöin kirjan julkaisu olisi defensiivisen realismin näkökulmasta osa julkaisijavaltion rauhoittelupyrkimyksiä ympäristönsä muille valtioille. Toisaalta realisti voi argumentoida valkoisen kirjan myös tehostavan pidäkettä jos kirjassa on riittävän selvästi ja uskottavasti kyetty kuvaamaan, miten turvallisuusympäristön ei-toivottuihin tapahtumiin reagoidaan. Valkoiset kirjat siis puhuvat monelle yleisölle saman sisällön, mutta poikkeavilla tavoitteilla. Oman valtiollisen järjestelmän sisällä valkoinen kirja pyrkii muodostamaan lähtökohdan alempien johtamistasojen suunnitelmille ja myös käytännön poliittis-strategiselle johtamiselle. Ulkopuolisille tekijöille, kuten esim. naapurivaltioille, se tarjoaa hyödyllistä, ja mahdollisesti jopa rauhoittavaa tietoa julkaisijan näkökulmasta turvallisuusympäristön tilanteeseen ja sen suunnittelemasta toiminnasta.

Valkoinen kirja pyrkii uskottavuuteen kaikkien yleisöjensä silmissä. Valkoisella kirjallaan julkaisija pyrkii edistämään ja kehittämään omaa turvallisuuttaan, tukemaan oman turvallisuusympäristönsä vakaata kehitystä ja muodostamaan pidäkkeitä vihamieliselle toiminnalle. Valkoinen kirja on julkaisijalleen työkalu, jolla se voi puhua merkityksellisesti omasta puolustuksestaan, asevoimiensa käytöstä ja maalata toimintalinjansa, intressinsä sekä niiden rajat maailmankartalle kaikkien nähtäväksi ja arvioitavaksi. Valkoisella kirjalla julkilausuttu informaatio oman asevoiman käyttämisestä on pohjimmiltaan osa julkaisijavaltion toteuttamaa passiivista voimalla uhkaamista, siinä kuvataan oman turvallisuusympäristön hyväksyttävät ja ei-hyväksyttävät olosuhteet ja mitä niiden suhteen varaudutaan tekemään. Julkilausuman uskottavuudella on painoarvoa ja kuten usein turvallisuuspolitiikassa, niin uskottavuuden arvioivat muut tahot kuin julkaisija itse. Samalla kun valkoisissa kirjoissa ulotetaan linjanvetoa tulevaisuuteen, vältetään niissä jokseenkin selvästi rajoittamasta omaa toiminnanvapautta strategisella tasolla. Poikkeuksen muodostavat kuitenkin yleiset vakauteen ja status quon ylläpitämiseen pyrkivät lupaukset, kuten esimerkiksi jatkuva sitoutuminen Naton kautta toteutettavaan kollektiiviseen puolustukseen kaikkien Euroopan suurvaltojen osalta.

Tämän tutkimuksen kannalta valkoiset kirjat määritellään poliittisiksi työkaluiksi, joilla valtiot toteuttavat turvallisuuspolitiikkaansa. Ne eivät ole pelkästään tiedonantoja politiikan sisällöistä. Valkoisella kirjalla ei siis pelkästään kuvata julkaisijan omaa näkökulmaa turvallisuusympäristöstä ja sen toiminnasta tässä ympäristössä, vaan sillä voidaan pyrkiä myös aktiivisesti muovaamaan turvallisuusympäristöä määrittelemällä ja linjaamalla sitä uskottavasti omiin tarkoituksiin sopivaksi. Valkoiset kirjat käännetään lähes poikkeuksetta useille vieraille kielille mutta aina vähintään englanniksi ja keskinäisen vertailtavuuden vuoksi tutkimuksen primäärilähteistä käytetään niiden virallisia englannin käännöksiä.



## 5. EUROOPPALAISTEN SUURVALTOJEN LINJAUKSET KOLLEKTIIVISESTA PUOLUSTUKSESTA

### 5.1 Saksa - *Jatkuvuutta, riippuvuutta ja yhteistyötä*

Saksan kylmän sodan jälkeen tapahtunut yhdistyminen on ollut merkittävä vedenjakaja Saksan turvallisuuspolitiikassa. Siinä missä Länsi-Saksan turvallisuuspoliittinen linja oli puolustuksellinen ja passiivinen, kohdistuu yhdistyneeseen Saksaan odotuksia ja jopa vaatimuksia koko maanosan vakauden ja turvallisuuden kehittämistä. Nykyisin saksalaiset näkevät oman turvallisuutensa liittyvän saumattomasti globaaliin turvallisuuteen ja tiedostavat vastahakoisesti vastuutaan turvallisuuden tuottamisesta myös liittolaisilleen ja kumppaneilleen.<sup>66</sup> Saksan identiteetti ja käsitys turvallisuudestaan on yhä menneisyyden kokemusten ohjaama ja sen historialliset traumat näkyvät esimerkiksi sotilaallista voimankäyttöä rajoittavina kirjauksina maan perustuslaissa<sup>67</sup>. Saksan rooli Euroopan turvallisuudessa on kuitenkin muuttumassa ja maa kokee velvollisuudekseen olla turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa menneitä vuosikymmeniä aktiivisempi.

Tämä alaluku vastaa seuraaviin kysymyksiin:

- miten saksalaiset käsittelevät oman, muiden Euroopan suurvaltojen, liittolaistensa ja kumppaniensa puolustamista omissa valkoisissa kirjoissaan nyt ja tulevaisuudessa,
- varautuuko Saksa EU:n Lissabonin sopimuksen mukaiseen avunantoon, Naton artikla V:n edellyttämään yhteispuolustukseen, molempiin vai ei kumpaankaan ja
- käsitteleekö Saksan doktriini kollektiivista puolustusta sitovana vaatimuksena vai epämääräisenä pyrkimyksenä.

#### 5.1.1 Saksan turvallisuusintressien kehittyminen

Koivulan (2007) mukaan Saksan kylmän sodan jälkeinen turvallisuuspolitiikka on muodostunut kolmesta keskeisestä elementistä: transatlanttisesta perusratkaisusta, osallistumisesta eurooppalaiseen turvallisuusyhteistyöhön sekä pyrkimyksestä

<sup>66</sup> "Germany's security is inseparably linked to the political development of Europe and the remainder of the world. The united Germany has an important part in shaping the future of Europe and beyond." Federal Ministry of Defence (2006). *White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, s. 5.  
<sup>67</sup> Federal Government (2016), *White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, s.22

monenkeskisiin turvallisuusrakenteisiin.<sup>68</sup> Saksan kylmän sodan jälkeiseen turvallisuuspoliittiseen linjaan vaikuttaneina syinä voidaan realismin näkökulmasta nähdä seuraavat tekijät:<sup>69</sup>

1. Saksan paluu eurooppalaiseksi suurvallaksi vuoden 1990 yhdistymisen jälkeen. Yhdistyneeseen Saksaan ja siitä seuranneeseen voiman kasvuun suhtauduttiin epäileväisesti muun muassa Isossa-Britanniassa ja Ranskassa. Saksa pyrki hälventämään eurooppalaisten naapuriensa epäilyksiä rauhoittelemalla. Rauhoittelu toteutettiin oman status quo -ulkopolitiikan ja tiiviin Nato- sekä EU-sitoutumisen jatkuvuuden korostamisella.
2. Yhdysvaltojen ehto Saksan yhdistymiselle oli Saksan säilyminen Nato-jäsenenä. Yhdysvallat halusi varmistaa Saksan asevoiman käytön transatlanttisen perusratkaisun tukena ja samalla säilyttää oma vaikutusvaltansa Saksan turvallisuuspolitiikassa. Saksa ei ole nähnyt tarpeelliseksi muuttaa linjaansa toistaiseksi, vaan on ollut tyytyväinen bandwagoning-asemaansa.

Saksan asevoimien uudelleen luominen II maailmansodan jälkeen rakentui tiiviisti Naton yhteyteen. Myös yhdistyneen Saksan asevoimia on alusta lähtien kehitetty Natoa ja sen multilateraalista toimintaa varten.<sup>70</sup> Ranskasta ja Iso-Britanniasta poiketen Saksa on omaehtoisesti rajoittanut strategista toiminnanvapauttaan kirjaamalla perustuslakiinsa, että sen asevoimaa voidaan käyttää vain sen itsensä tai sen liittolaisten puolustamiseen. Näitä pykäläitä on kuitenkin kyetty 1990-luvun lopulta alkaen soveltamaan niin, että Jugoslavian hajoamissodissa Saksa saattoi käyttää asevoimaa Yhdysvaltojen rinnalla ilman YK:n mandaattia Kroatian ja Slovenian itsenäistymisen edistämiseksi. Kylmän sodan jälkeinen yhdistynyt Saksa on siis liittolaistensa toimesta pyritty sitomaan, ja myös omaehtoisesti itse syvästi sitoutunut, kansainväliseen yhteistyöhön turvallisuusratkaisuissaan.

Saksa pyrkii tekemään välttämättömyydestä hyveen kääntämällä puolustusjärjestelmänsä- ja turvallisuutensa riippuvuussuhteen partnereihin edukseen aktiivisella osallistumisella ja poliittisella vaikuttamisella monikansallisissa organisaatioissa. Edellä mainituin keinoin Saksa haluaa edistää omaa suvereniteettiaan varmistamalla, että riippuvuussuhteet eivät muodostu yksipuolisiksi,<sup>71</sup> vaan että Saksaa tarvitaan sen omaan toimintaan vaikuttavien

<sup>68</sup> Koivula (2007), s. 67.

<sup>69</sup> Blombergs (2013), s. 326.

<sup>70</sup> Federal Government (2016), s. 23.

<sup>71</sup> Sama, s. 23.

multilateraalien organisaatioiden toiminnassa vähintään yhtä paljon, kuin se tarvitsee muita osapuolia. Saksa on oman aktiivisen ja federalistista perinnettään noudattavan länsi-integraationsa ohella vaikuttanut aktiivisesti myös Baltian ja Balkanin maiden jäsenyyksien toteutumiseen sekä EU:ssa että Natossa.<sup>72</sup> Saksan poliittiselle aktiivisuudelle on monia syitä. Realismin näkökulmasta tärkein saavutus on eittämättä se, että Saksa on kyennyt muodostamaan itselleen puskurivyöhykkeen<sup>73</sup>; se on nykyisin kaikilla rajoillaan liittolaistensa ympäröimä.

Saksan vuoden 2006 valkoinen kirja *“Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr”* uudisti Saksan linjaukset yli vuosikymmenen tauon jälkeen. Sitä edeltänyt vuoden 1994 doktriini oli kirjoitettu vain pari vuotta kylmän sodan päättymisen ja Saksojen yhdistymisen jälkeen. Vuoden 2006 doktriini on selvästi oman aikakautensa tuote. Siinä mainitaan ensimmäisenä uhkana kansainvälinen terrorismi ja asymmetriset uhkat. Valkoisessa kirjassa haetaan ratkaisuja Saksan turvallisuushaasteisiin kriisinhallintatradition<sup>74</sup> pohjalta. Doktriini nimeää johdannossaan Saksan kansainvälisten organisaatioiden jäsenyyserittelyssä ensimmäisenä EU:n ja toisena Naton. Myöhemmin, kun asiakirjassa käsitellään Saksan turvallisuuden kannalta tärkeimmät kansainväliset organisaatiot, tekstissä mainitaan ensin Nato ja vasta sitten EU<sup>75</sup>.

Siitä huolimatta, että vuoden 2006 doktriini linjasi Saksan asevoimien kehityksen kulkevan kohti globaaliin kriisinhallinta-projisointiin soveltuvaa pientä, mutta teknologisesti kehittyntä asevoimaa, Bundeswehrin neljäs tehtävä oli liittolaisten auttaminen puolustuksessa.<sup>76</sup> Asiakirjassa määritettiin Bundeswehrin tehtäväksi myös liittolaisten tukemisen sekä Saksan maaperän ja sen kansalaisten turvaaminen.

Saksan asevoimien keskeisin tehtävä on aina ollut Saksan puolustaminen ulkoisia uhkia vastaan. Lisäksi maan perustuslaki mahdollistaa liittolaisten puolustamisen hyökkäyksiä vastaan sekä niiden tukemisen ja auttamisen vakavien kriisien ja konfliktien puhjetessa.<sup>77</sup> Vuoden 2006 valkoinen kirja piti kuitenkin vakavia kriisejä Euroopassa epätodennäköisenä tulevaisuudennäkymänä, mutta kymmenen vuotta myöhemmin tilanne oli muuttunut. Vuoden 2016 doktriinissaan saksalaiset ovat tunnistaneet huomattavia muutoksia strategisessa toimintaympäristössään. Muutokset johtuvat globalisaatiosta, teknologian kehittymisestä,

<sup>72</sup> Koivula, Tommi (2007), s. 68.

<sup>73</sup> Blomberg (2013), s. 328.

<sup>74</sup> Kts. esim. Raitasalo, Jyri teoksessa Sivonen, Pekka toim. *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*, s. 211

<sup>75</sup> Federal Government (2016), s. 6.

<sup>76</sup> Sama, s. 9.

<sup>77</sup> Sama, s. 56.

entistä verkottuneemmasta maailmasta, sekä kaupungistumisesta ja demografioiden muutoksista. Saksa totesi samassa asiakirjassa myös merkittäviä muutoksia turvallisuusympäristössään samalla kun maailmanjärjestys on muuttumassa moninapaisemmaksi.<sup>78</sup> Saksa näkee tämän edellyttävän Euroopan valtioiden suurempaa vastuuta omasta turvallisuudestaan Yhdysvaltojen joutuessa jakamaan voimiaan globaalilla näyttämöllä.

Vuoden 2016 doktriinissa Saksan turvallisuusintressit on tiivistetty seuraavasti:

- omien kansalaisten ja oman valtiollisen suvereniteetin sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen,
- liittolaisten alueellisen koskemattomuuden, suvereniteetin ja kansalaisten turvaaminen,
- kansainväliseen oikeuteen perustuvan maailmanjärjestyksen ylläpitäminen,
- omien kansalaisten vaurauden varmistaminen vahvan kansallisen talouden ja vapaan maailmankaupan avulla,
- vastuullisen resurssien ja luonnonvarojen käytön edistäminen maailmanlaajuisesti,
- Euroopan integraation syventäminen ja
- transatlanttisen yhteyden lujittaminen.<sup>79</sup>

Huomionarvoista on, että saksalainen doktriini käyttää erottelematta sanaa ”liittolainen” viitatessaan sekä Nato- että EU-jäsenmaihin.<sup>80</sup> Tällöin on ainakin suomalaisnäkökulmasta houkuttelevaa olettaa, että Saksan toiseksi tärkein julkilausuttu turvallisuusintressi liittolaisten alueellisen koskemattomuuden, suvereniteetin ja kansalaisten turvaamisesta koskee myös EU-maa Suomea ja että Saksa operationalisoi kansallisessa strategiassaan sitoutumisensa EU:n Lissabonin sopimuksen mukaiseen avunantovelvoitteeseen.<sup>81</sup> Lisäksi samassa valkoisessa kirjassa Bundeswehrin tehtävissä on listattu ensimmäisenä ”*kansallinen ja kollektiivinen puolustus Nato- ja EU-viitekehyksessä sisältäen ... liittolaisten alueelle kohdistuvien hyökkäysten torjunnan.*”<sup>82</sup> Saksa on siis ilmaissut selkeästi sekä tavoitteen strategiassaan että keinon sen saavuttamiseen asevoimien tehtävänä, myös EU-jäsenmaiden suojaksi ulotettavaan kollektiiviseen puolustukseen.

<sup>78</sup> Federal Government (2016), s. 30.

<sup>79</sup> Sama, s. 24-25.

<sup>80</sup> Englanniksi ”*ally*”, alkuperäisessä saksalaistekstissä käytetään johdonmukaisesti termiä ”*verbündete*”. Federal Government (2016), s. 49.

<sup>81</sup> Eurooppa-neuvosto. *Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta*, allekirjoitettu Lissabonissa 13. päivänä joulukuuta 2007. S. C 306/35.

<sup>82</sup> Federal Government (2016), s. 92.

## 5.1.2 Saksa ja Nato

Vuoden 2006 doktriinissa Saksa korosti Naton merkitystä turvallisuusratkaisunsa kivijalkana<sup>83</sup> ja pyrki perustelemaan Nato-jäsenyyttään paremmilla edellytyksillä osallistua ja toteuttaa rauhanturvaamis- ja kriisinhallintaoperaatioita maailmanlaajuisesti.<sup>84</sup>

Merkityksellisempää vuoden 2006 valkoisen kirjan osalta on ehkä se, kuinka selkeästi Naton transformaatiota kohti uusia tehtäviä ja muuttunutta turvallisuusympäristöä (kansainvälinen terrorismi, joukkotuhoukseiden hallitsematon leviäminen jne.) painotetaan. Uudet tehtävät nähdään niin tärkeiksi, että perinteiseen sodankuvaan liittyvä yhteispuolustus jää selkeästi taustalle. Saksan ja Naton suhdetta käsittelevässä luvussa käsitellään aluepuolustusta vain kahdesti. Noissa lyhyissä viittauksissa Naton piirissä suoritettavasta kollektiivisesta puolustuksesta todetaan, että on erittäin tärkeää säilyttää suorituskyky ”*intensiivisten sotilasoperaatioiden*”<sup>85</sup> suorittamiseen.

Vuoden 2006 saksalaisen valkoisen kirjan Nato-osuus antaa jäsentymättömän vaikutelman niin rakenteeltaan kuin sisällöltään. Tämä voi selittyä doktriinin kireällä laatimisaikataululla. Doktriinin kirjoittaminen aloitettiin tammikuussa ja se julkaistiin jo saman vuoden lokakuussa.<sup>86</sup> Kylmän sodan päättymisen jälkeinen länsimainen turvallisuuspoliittinen ja sotilasstrateginen suunnanhaku heijastuu tekstistä. Saksalaisdoktriini vuodelta 2006 toteaa kuitenkin yksiselitteisesti, että mikäli jokin Nato-jäsenvaltio joutuisi hyökkäyksen kohteeksi (ml. asymmetriset tai terroristiset hyökkäykset), aktivoituisi liittokunnan yhteispuolustus.<sup>87</sup>

Kun vuoden 2006 valkoinen kirja käsittelee Natoa selvästi kriisinhallintatradition näkökulmasta, painotetaan vuoden 2016 valkoisessa kirjassa yhteispuolustuksen merkitystä. Se listaa Naton kehittämiselle nykyisessä globaalissa turvallisuusympäristössä kolme pääasiallista tehtävää: yhteispuolustus, kansainvälinen kriisinhallinta ja yhteinen turvallisuus. Kollektiivisesta puolustuksesta kirja toteaa Naton osalta, että sen liittolaiset sekä Euroopassa että Pohjois-Amerikassa voivat luottaa Saksan apuun ja päinvastoin. Tehokas yhteispuolustus on Saksalle eksistentiaalisen tärkeä kysymys etenkin, kun se näkee epävakauden kasvavan Naton naapurustossa.<sup>88</sup> Saksa korostaa Naton strategista pidäkettä, johon liittokunta luottaa ulkoisiin uhkiin vastaamisessa. Saksa toteaa Yhdysvaltojen ydinaseistuksen olevan

<sup>83</sup> “*The transatlantic partnership remains the foundation of Germany’s and Europe’s common security. The North Atlantic Alliance will continue to be the cornerstone of Germany’s future security and defence policy.*” Federal Ministry of Defence (2006), s. 7.

<sup>84</sup> Sama, s. 25.

<sup>85</sup> Sama, s. 28.

<sup>86</sup> Schwegmann (2017), s.220.

<sup>87</sup> Federal Ministry of Defence (2006), s. 54.

<sup>88</sup> Federal Government (2016), s. 64.

liittokunnan turvallisuuden lopullisena takeena ja korostaa omaa asemaansa osallistujana Naton ydinasedoktriinin ja operatiivisen suunnittelun prosesseihin.<sup>89</sup> Realismin näkökulmasta Saksan doktriini on rehellinen tunnustaessaan, että sen kovan turvallisuuden ytimen muodostavat Naton kautta saatavat, viimekädessä ydinaseistuksella vahvistetut, Yhdysvaltojen turvallisuustakeet.

Saksa pyrkii profiloitumaan aktiivisena Naton kehittäjänä ja liittokunnan ulkopuolisten yhteyksien edistäjänä ja lujittajana. Ulkosuhteiden tiivistämiseen liittyen vuoden 2006 valkoisessa kirjassa painotetaan niin rauhankumppanuusmaiden, euroatlanttisen kumppanuusneuvoston, Välimeren dialogi -maiden kuin esimerkiksi Nato-Venäjä -neuvoston toiminnan merkitystä ja niiden toiminnan tiivistämistä. Saksa ei ole vältellyt sotilasliiton ulkosuhteita edistäessään hankaliakaan aiheita. Se nosti Nato-Ukraina-yhteistyön esille jo vuoden 2006 asiakirjassa todeten sen olevan Naton ulkosuhteiden hoidossa tärkeysjärjestyksessä toisena heti Venäjä-yhteistyön jälkeen. Saksa on siis jatkuvasti pyrkinyt Nato-linjassaan korostamaan läpinäkyviä multilateraaleja ratkaisuja ja liittokunnan kautta tehtävää yhteistyötä ulkopuolisten toimijoiden kanssa.

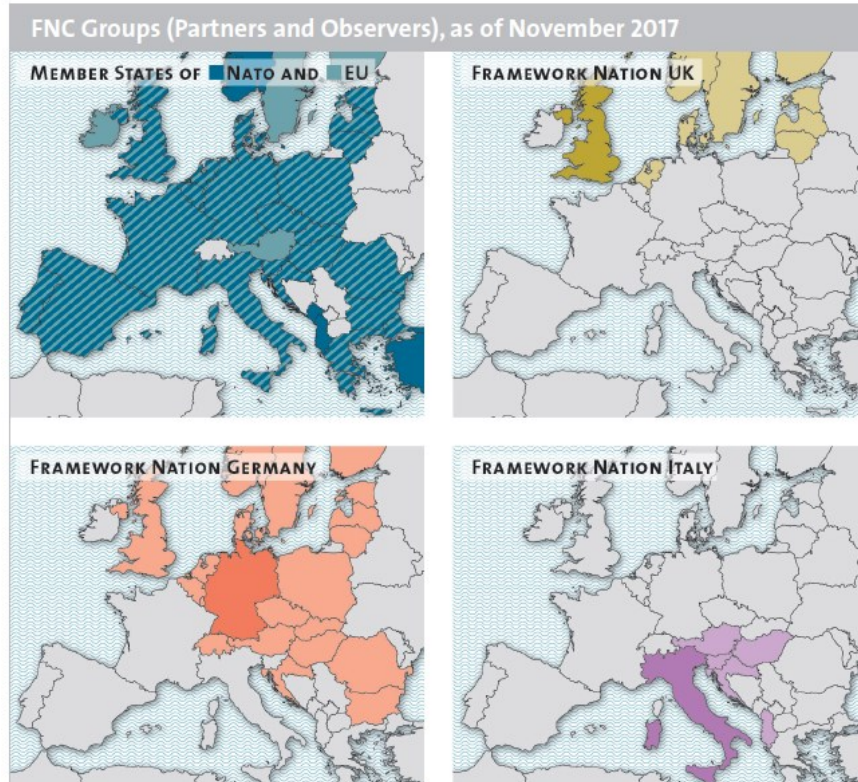
Vuoden 2016 valkoisessa kirjassa Saksa ottaa pitkiä askeleita kohti eurooppalaisen turvallisuusarkkitehtuurin johtajuutta. Pohjaa tuon tavoitteen saavuttamiselle oli tehty määrätietoisesti 2010-luvun alusta alkaen. Saksa on Naton Framework Nations -konseptin (FNC)<sup>90</sup> alullepanija ja kehittäjä. FNC syntyi alun perin Saksan ehdotuksesta vuonna 2013. Seuraavana vuonna sen omistajuus siirrettiin Natolle. FNC pyrkii tarjoamaan pragmaattisia ratkaisuja Naton ja EU:n jäsenmaiden yhteisiin turvallisuushaasteisiin taloudellisesti sekä ottamaan huomioon jäsenmaiden maantieteellisestä sijainnista tai muista syistä johtuvat erilaiset uhkakäsitykset. Poliittisten realiteettien lisäksi FNC pyrkii Claudia Majorin ja Christian Möllingin (2014) mukaan vastaamaan kolmeen eurooppalaisessa puolustusyhteistyössä todettuun keskeiseen haasteeseen:

1. Yhdysvallat tulee tarjoamaan jatkossakin vain 50 % Naton kaikista suorituskyvyistä ja eurooppalaisten on yhdessä kyettävä muodostamaan puuttuvat 50 %,
2. yksikään eurooppalainen asevoima ei ole enää täysin kykenevä suoriutumaan tehtävistään yksin ja

<sup>89</sup> Federal Government (2016), s. 65.

<sup>90</sup> FNC on sekä Nato- että EU-jäsenille avoin konsepti, jossa on tällä hetkellä kolme valtioryhmää ja niiden yksikölliset viitekehukset. Saksa johtaa ”*Armed Forces Development*” -viitekehystä, jossa sen johdolla kehitetään yheiseurooppalaisia joukkorakenteita. Kts. esim. Rainer L. Glatz & Martin Zapfe, toim. Christian Nünlist, ”*NATO’s Framework Nations Concept*” (2017), CSS Analyses in Security Policy N. 218.

3. Euroopan valtioiden asevoimat jatkanevat kutistumistaan. Suurilla valtioilla säilynee valtaosa suorituskyvyistä (ns. ”*full-spectrum capability*”<sup>91</sup>), mutta niitä muodostavat joukot ovat pieniä. Pienet valtiot joutuvat entistä enemmän erikoistumaan tärkeimmiksi arvioimiinsa suorituskykyihin.<sup>92</sup>



Kuva 3. FNC-valtioryhmät.<sup>93</sup>

Saksan johtamaan FNC-osa-alueeseen, eli ”*Armed Forces Developmentiin*” sisältyy kaksi toiminnallisuutta. Ensimmäinen pyrkii yhtenäistämään osallistuvien maiden asevoimien suorituskykyä ja toinen, usein tärkeämmäksi tunnistettu osa-alue muodostaa yhteisiä, monikansallisia joukkorakenteita kansallisista joukoista saksalaisten rakenteiden perustalle. Tässä kehityksessä monet ovat nähneet eräänlaisen Saksa-johtoisen ”*Euroopan armeijan*” alkutekijöitä, vaikkakin osallistuminen FNC-toimintaan on joustavaa eikä siihen ei sisälly sitovia vaatimuksia.<sup>94</sup> Saksan johtama noin 20 valtion FNC-ryhmä<sup>95</sup> on laajin ja siihen

<sup>91</sup> ”Full-Spectrum” suorituskyvystä puuttaessa tarkoitetaan kaikki sodankäynnin ulottuvuudet kattavaa sotilaallista suorituskykyä. Kts. esim. Joint Publication (JP) 3-0: Joint Operations, s. GL-10 ”...*The cumulative effect of dominance in the air, land, maritime, and space domains and information environment, which includes cyberspace, that permits the conduct of joint operations without effective opposition or prohibitive interference.*”

<sup>92</sup> Claudia Major & Christian Mölling (2014), *The Framework Nations Concept - Germany's Contribution to a Capable European Defence*, Stiftung Wissenschaft und Politik - German Institute for International and Security Affairs, SWP Comments 52, s. 1.

<sup>93</sup> Rainer L. Glatz & Martin Zapfe, toim. Christian Nünlist (2017), s.3. Huom. Kuvan tietojen alkuperäislähteeksi ilmoitetaan: Diego A. Ruiz Palmer (2016): *The Framework Nations' Concept and NATO: Game-Changer for a New Strategic Era or Missed Opportunity?* NATO Research Paper 132, Research Division - NATO Defence College, Rome 2016.

<sup>94</sup> Sama, s. 2.

osallistuvat ehkä selkeimmin määriteltynä ne valtiot EU:n ja Naton piirissä, jotka arvioivat Venäjän muodostavan niiden pääasiallisen sotilaallisen uhkan.

FNC:llä Saksa pyrkii luomaan Natolle ja EU:lle uutta ja uskottavampaa suorituskykyä reagoida muuttuvaan turvallisuusympäristöön. Realismin näkökulmasta on välttämätöntä tarkastella, miten Saksa itse hyötyy alati syvenevästä yhteistyöstä ja sen FNC-johtovastuun aiheuttamista taloudellisista ja poliittisista vaatimuksista. Yksi vastaus noihin kysymyksiin on, että Saksa haluaa vahvistaa turvallisuustilanteen status quota Euroopassa syventämällä puolustusyhteistyötä. Lisäksi se pyrkii luovimaan ohi Naton ja EU:n valuvikojen ja epäsovivien rajapintojen tavoitteena nykyistä uskottavampi läntinen ja eurooppalainen turvallisuusrakenne. Viime kädessä Saksa paikkaa ponnekaasti ajamallaan kansainvälisellä yhteistyöllä omaa suurta resurssivajettaan. Saksa tosin pystyy säilyttämään oman ”*full-spectrum*” sotilaallisen suorituskykynsä, mutta sen ohut joukkorakenne kaipaa kipeästi muualta saatavia vahvennuksia. Ne toivotaan saatavan liittämällä muiden maiden joukkoja Saksan hallinnoimaan joukkorakenteeseen FNC:n kautta.<sup>96</sup>

Status quo turvallisuustilanteessa on eri asia kuin status quo turvallisuusyhteistyössä, josta Saksaa on välillä syytelty. Saksa on ilmeisen tietoisesti pyrkinyt vuodesta 2014 alkaen nostamaan profiliaan. FNC on tarjonnut sille konkreettisen poliittisen alustan, jolla korostaa omaa sotilaallista painoarvoaan sekä toisaalta karistaa sitkeästi eläviä käsityksiä sen passiivisuudesta kansainvälisessä puolustusyhteistyössä.<sup>97</sup> Glatz ja Zapfe (2017) huomauttavat kuitenkin, että FNC:n kautta väistämättä Saksalle rakentuva aktiivisempi sotilaspoliittinen johtoasema liittokunnassa ei ole entuudestaan luonteva. Toisaalta, vaikka FNC ei sisällä sopimusoikeudellisia sitoumuksia, Bundeswehrille siirtyy sen kehittämisen myötä aiempaa enemmän epäsuoraa vastuuta Naton joukkojen ja toimintakyvyn kehittämisestä.<sup>98</sup>

Defensiivisen realismin näkökulmasta Saksan yhteistyöaktiivisuuden nousu voidaan tulkita myös seurauksena sen kokeman Euroopan turvallisuusdilemman dramaattisesta huononemisesta Venäjän aggressiivisten toimenpiteiden johdosta. Saksa pyrkii rauhoittelemaan ympäristöään ja sitomaan valtioita entistä tehokkaammin keskinäiseen

<sup>95</sup> Kts. esim. Diego A. Ruiz Palmer (2016): *The Framework Nations' Concept and NATO: Game-Changer for a New Strategic Era or Missed Opportunity?* NATO Research Paper 132, Research Division - NATO Defence College, Rome.

<sup>96</sup> Major & Mölling (2014), s. 2.

<sup>97</sup> Sama, s. 2.

<sup>98</sup> Rainer L. Glatz & Martin Zapfe, toim. Christian Nünlist, s. 7.



yhteistyöhön välttääkseen epäluulon kasvua ja eriytymistä, sekä löytääkseen uusia keinoja tasapainottaa Venäjää läntistä yhteistyötä tehostamalla.

Viime vuosina Saksan ja Naton välinen suhde on Saksan poliittisen johdon vakuutteluista huolimatta kehittynyt uuteen asetelmaan. Muutos johtuu pohjimmiltaan siitä, että etulinjan uhanalaisesta ja tuettavasta jäsenvaltiosta, Saksasta, on tullut Euroopan geopoliittinen keskusvalta ja voimatekijä, jonka johtajuutta ja panosta tarvitaan liittokunnan piirissä entistä enemmän. Nato kaipaa jatkossa Saksalta aktiivista johtajuutta Euroopan turvallisuuden kehittämisessä.

### 5.1.3 Saksa ja EU

Eurooppalaistuminen näkyy Saksan vuoden 2006 valkoisessa kirjassa selvänä pyrkimyksenä kokonaisvaltaisiin turvallisuusratkaisuihin ja viranomaisyhteistyön kehittämiseen. Kirjassa todetaan avoimesti EU:n vuoden 2003 turvallisuusstrategian logiikan vaikuttavan linjausten taustalla.<sup>99</sup> Saksalaisdoktriini lainaa useasti EU:n 2003 turvallisuusstrategiassa kirjattua ajatusta siitä, että *”yksikään valtio ei kykene turvaamaan itseään täysin itsenäisesti.”*<sup>100</sup> Mielenkiintoista on, että samaa virkettä käytetään eri lähteissä perusteluina eri asioille. EU:n vuoden 2003 turvallisuusstrategiassa sanonnalla viitataan epämääräisesti Yhdysvaltojen tarjoamaan turvallisuuteen ja etenkin sen rajallisuuteen ainoana turvallisuusratkaisuna. Saksalaiset taas käyttävät lausetta perustellakseen omaa multilateraalia lähestymistä turvallisuuteensa, jossa se kokee haasteet liian suuriksi pelkästään sen omilla suorituskyvyillä hallittaviksi. Saksa käytti siis EU:lta lainattua argumentaatiota vanhassa doktriinissaan osittain käänteisesti perustellakseen vahvaa turvallisuusyhteistyötään Yhdysvaltojen kanssa, siinä missä EU päinvastoin epäsuorasti varoittaa ripustautumasta siihen.

Vuoden 2006 doktriinin EU-osuudessa todetaan järjestön merkitys Euroopan turvallisuuden tasapainottavana tekijänä. Jäsenvaltioiden kollektiivisesta puolustuksesta tai ylipäänsä puolustuksellisesta sotilaallisesta varautumisesta ei mainita muuta kuin se, että EU ja Nato eivät kilpaile keskenään, ja että ainoastaan Pohjois-Amerikan ja Euroopan demokratioiden

<sup>99</sup> Federal Ministry of Defence (2006), s. 23.

<sup>100</sup> Saksan vuoden 2006 valkoinen kirja rakentuu monilta osin EU:n turvallisuusstrategian varaan. Vertaa esim:

- A. *“However, no single country is able to tackle today’s complex problems on its own.”* Council of the European Union: General Secretariat (2003), *A secure Europe in a better world. European Security Strategy*, s.1.
- B. *“No state is able to ensure peace, freedom, security and prosperity for itself and its citizens on its own.”* Federal Ministry of Defence (2006), s. 24.

yhteistyöllä voidaan taata sekä EU:n että Naton jäsenenä olevan valtion turvallisuus.<sup>101</sup> EU:n sotilaallinen toiminta rajataan kriisinhallintatoimintaan ja siihen tarkoitettujen johtamisrakenteiden, -poolien ja -kokoonpanojen, kuten esimerkiksi EU:n taisteluosastojen kehittämiseen. Mielenkiintoisena yksittäisenä poikkeamana saksalaisten vaalimasta kaikenlaisten sisäisten kilpailuasetelmien välttämisestä läntisessä turvallisuusyhteistyössä on vuoden 2006 doktriinin Euroopan puolustusviraston (EDA) merkitystä kuvailevassa osuudessa. EU:n puolustusteollisen yhteistyön tehostamisella pyritään saksalaisten mielestä samanaikaisesti sekä vahvistamaan kilpailukykyä Yhdysvaltojen suhteen että toisaalta edistämään yhteistyöedellytyksiä Yhdysvaltojen kanssa.<sup>102</sup> Tuo tarkoittaa, että vaikka Saksa pyrkii puolustusyhteistyössä johdonmukaisesti välttämään kilpailuasetelmia, niin puolustusteollisuuden osalta tuo periaate ei päde.

Saksan näkökulmasta EU muodostaa laajan kyvykkyys- ja keinovalikoiman edistää saksalaisten turvallisuutta niissä tapauksissa, joissa Nato ei kykene toimimaan tai sen suorituskyky kaipa EU:lta täydennystä. Näin ollen Saksa katsoo EU:n ja Naton olevan turvallisuutensa kannalta tärkeitä ”*pilareita*”, joita kumpaakin tukemalla se parhaiten saavuttaa omat turvallisuuspoliittiset tavoitteensa.<sup>103</sup> Helwigin (2018) mukaan Saksan kiinnostus EU:n turvallisuusyhteistyön syventämistä kohtaan on vauhdittunut Yhdysvaltojen presidentti Donald Trumpin hallintokauden kahden saksalaisittain ”*kivuliaan*” ensimmäisen vuoden aikana, mutta hän muistuttaa prosessiin alkaneen kuitenkin jo vuoden 2015 turvallisuusympäristön muutoksien myötä.<sup>104</sup> Helwig luettelee Syyrian konfliktin pitkittymisen, pakolaiskriisin pahentumisen ja Pariisin terrorihyökkäykset syiksi, jotka saivat Saksan havahtumaan tarpeeseen kehittää EU:lle edellytyksiä puuttua kriiseihin Euroopan eteläisellä sivustalla aiempaa tehokkaammin. EU:n piirissä tehtävä turvallisuus- ja puolustusyhteistyö on Saksassa kansalaisten keskuudessa huomattavasti suositumpaa<sup>105</sup> kuin transatlanttinen puolustusyhteistyö, joten ainakin sillä suunnalla Saksan johtajien on tulevaisuudessa todennäköisesti mahdollista edetä ilman suuria sisäpoliittisia konflikteja.

<sup>101</sup> “Only together can the democracies of Europe and North America that belong to both organisations guarantee their security.” Federal Ministry of Defence (2006), s. 40.

<sup>102</sup> Federal Ministry of Defence (2006), s. 39.

<sup>103</sup> Schwegmann (2017), s. 223.

<sup>104</sup> Helwig, Niklas (2018), *Germany and European Defence Cooperation - A Post-Atlantic Turn?*, julkaisussa *FIIA-Briefing Paper September 2018/245*, Finnish Institute of International Affairs, s. 4.

<sup>105</sup> 88% saksalaisista on sitä mieltä, että puolustusyhteistyötä eurooppalaisten valtioiden kanssa tulee priorisoida enemmän kuin Yhdysvaltojen kanssa tehtävää. *The Berlin Pulse. German Foreign Policy in Perspective*. Körber-Stiftung, Hamburg. 2017, saatavilla 6.11.2018 osoitteesta: [https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user\\_upload/koerber-stiftung/redaktion/berliner-forum-aussenpolitik/pdf/2017/The-Berlin-Pulse.pdf](https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/redaktion/berliner-forum-aussenpolitik/pdf/2017/The-Berlin-Pulse.pdf), s.2.

Saksa ja Nato-alaluvussa käsitelty kehysvaltiokonsepti ei rajoitu pelkästään Nato-viitekehyykseen vaan se voidaan nähdä epäsuorasti myös EU:n toimintakykyä ja sotilaallista toimintakapasiteettia kehittäväksi aloitteeksi. Glatz ja Zapfe (2017) huomauttavat, että FNC:n niin sanotut suuret joukkokokoonpanot (*”Larger Formations”*) ovat pysyvästi kansallisessa johdossa, eikä niitä ole siten aiottu alistaa Naton komentorakenteeseen. Tämä näyttäisi mahdollistavan FNC:n piiriin kuuluvien suurien joukkokokoonpanojen käytön tarvittaessa EU-operaatioissa, vaikka asiasta ei ole keskustelu missään virallisessa yhteydessä.<sup>106</sup>

#### 5.1.4 Saksan kahden- ja monenväliset sopimukset

Saksa pyrkii edistämään EU:n piirissä tehtävää päätöksentekoa luottamuksellisilla bilateraaleilla suhteilla.<sup>107</sup> Vuoden 2006 valkoisessa kirjassa Saksaa nosti lähempään käsittelyyn suhteensa Ranskaan ja Isoon-Britanniaan. Saksa näkee yhteistyönsä Ranskan kanssa olevan avaintekijä Euroopan integraatioprosessin menestykselle. Ranskan kanssa Saksa katsoo myös pystyvänsä tekemään tuloksellisia aloitteita EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) vahvistamiseksi. Ranskan johtama kokonaan Naton ja EU:n viitekehyyksien ulkopuolinen *”European Intervention Initiative”* (EI2/E2I/EII<sup>108</sup>), eli *Euroopan interventioaloite*, olisi Helwigin (2018) mukaan ollut Saksalle aiemmin liian kyseenalainen hanke, mutta turvallisuusympäristön muutokset ja Saksan julkilausumat tarpeesta kehittää Euroopan potentiaalia muodostivat EI2-osallistumiselle otolliset olosuhteet. Toimenpiteillään Saksa pyrkii välttämään siroutumista puolustusyhteistyössä ja yhdistämään PRY:n ja EI2:n toisiinsa saumattomasti. Saksa sai jokin aika sitten kirjautettua EI2:n perustamisasiakirjaan tähän liittyvän tavoitteensa.<sup>109</sup> Ranskan ja Saksan näkökulmat poikkeavat kuitenkin eräissä asioissa toisistaan EI2:n kehittämisessä. Ranska ei halua sitoa EI2:sta PRY:n viitekehyykseen, koska sen näkökulmasta päätöksenteko hidastuisi ja esimerkiksi Tanskan osallistuminen ei olisi mahdollista, koska maa on jättäytynyt<sup>110</sup> EU:n puolustusyhteistyön ulkopuolelle.

<sup>106</sup> Rainer L. Glatz & Martin Zapfe (2017), toim. Christian Nünlist, s.7.

<sup>107</sup> The Federal Ministry of Defence (2006), s. 33.

<sup>108</sup> Lyhenne on toistaiseksi vakiintumaton mutta tässä tutkimuksessa käytetään jatkossa valtioidenvälisen aiesopimuksen mukaista muotoa **EI2**. Kts. Saatavilla 26.6.2019

[https://www.defense.gouv.fr/content/download/535740/9215739/file/LOI\\_IEI%2025%20JUN%202018.pdf](https://www.defense.gouv.fr/content/download/535740/9215739/file/LOI_IEI%2025%20JUN%202018.pdf).

<sup>109</sup> Helwigin (2018) avulla löydetty lainaus: *”EI2 serves the objectives and projects of PESCO to the maximum extent possible”* Letter of Intent between the defence ministers of Belgium, Denmark, Estonia, France, Germany, the Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom concerning the development of the European Intervention Initiative (EI2). French Government. June 25, 2018.

<sup>110</sup> Saatavilla 26.6.2019: <https://www.fmn.dk/eng/allabout/Pages/TheDanishDefenceOpt-Out.aspx>

Isosta-Britanniasta vuoden 2006 valkoisessa kirjassa todetaan, että sen tarjoamat suorituskyvyt, erityisosaaminen ja kokemus ovat ratkaisevan tärkeitä Euroopan toimintakyvyn kannalta turvallisuusasioissa. Valkoisessa kirjassa Saksa ilmoittaa kollektiiviseksi hyödyksi yhteistyöstä itselleen Ison-Britannian läheisen transatlanttisen turvallisuusyhteyden sekä sen jatkuvan kehittämisen. Saksa katsoo Yhdysvaltojen ja Ison-Britannian kumppanuuden vahvistavan merkittävästi Euroopan turvallisuutta.<sup>111</sup> Saksa toteaa tarvitsevansa Isoa-Britanniaa ”*arvostettuna partnerina*” EU:ssa ja Natossa.<sup>112</sup> Saksan ja Ison-Britannian käytännönläheisellä puolustusyhteistyöllä on pitkät perinteet jo kylmän sodan aikakaudelta. Niitä tarkastellaan tämän tutkimuksen Isoa-Britanniaa käsittelevässä luvussa.

Vuoden 2016 doktriinissa Saksa erittelee sen tärkeimmät bilateraalit ja multilateraalit suhteet seuraavasti:

- arvoperustainen turvallisuusyhteistyö Yhdysvaltojen kanssa,
- saksalais-ranskalainen kumppanuus, joka on syventyvän EU-integraation ja ”*rauhan, vapauden ja turvallisuuden mahdollistaja*” ja
- turvallisuusyhteistyö Ison-Britannian kanssa, jolla on ”*pitkät perinteet ja jota aiotaan edelleen laajentaa kaikilla yhteisillä intressialueilla.*”<sup>113</sup>

Edellä mainittujen lisäksi Saksa nimeää Hollannin, Puolan ja Israelin tärkeiksi kahdenvälisiksi turvallisuusyhteistyökumppaneikseen. Saksa pyrkii myös rakentamaan strategisia kumppanuuksia partnerien kanssa, jotka jakavat samat arvot ja (tai) ovat alueellisia suurvaltoja. Edellisen lauseen loppuosalla viitataan mahdollisesti myös Venäjään, koska sanamuodot eivät aseta alueellisille suurvalloille vaatimusta jakaa samoja arvoja Saksan kanssa. Minimivaatimus Saksan kumppanille siis on, että se on ”*alueellinen suurvalta*”. Defensiivinen realismin näkökulmasta Saksa oli siis valmis tinkimään jaetuista arvoista yhteistyöedellytyksenä mahdollistaakseen Saksan omaan selviytymiseen liittyvät rauhoittelutarpeet.

### 5.1.5 Yhteenveto ja johtopäätökset Saksan linjasta

Saksa pyrkii edustamaan jatkuvuutta Euroopassa ja ylläpitämään status quota eurooppalaisessa turvallisuudessa. Saksalainen nykydoktriini kuvastaa Saksan turvallisuuspolitiikan kerroksisuutta, jota yksittäiset teoreettiset mallit ovat riittämättömiä

<sup>111</sup> The Federal Ministry of Defence (2006), s. 33.

<sup>112</sup> Sama, s. 33.

<sup>113</sup> Sama, s. 80.

kuvaamaan puhumattakaan niiden kyvystä luoda kokonaiskuvaava hyvin kompleksisesta asiasta. Saksan tavoitteet kiiltävät pinnaltaan liberalistisina ja konstruktivistisina. Ne sisältävät myös neofunktionalismin ilmentymiä siitä, miten syventyvä läntisen integraatio suuntautuu luontevasti uusille, vetäville uomille. Pohjimmiltaan kuitenkin Saksan linjan voidaan tulkita edustavan realistista maailmankuvaa, sillä se kuvaa saksalaista turvallisuusedilemmaa ja sen syventymistä jatkuvasti kaoottisemmaksi muuttuvassa maailmassa. Rivien välistä on luettavissa, että Saksa luottaa turvallisuudessaan ennen muita itseensä ja kykyynsä johtaa sille erilaisten mekanismien, kuten FNC:n kautta, alistettavia sekä pidäkkeellisiä että entistä parempaa operatiivista suorituskykyä ja uskottavuutta edustavia läntisiä asevoimien osia ja niiden yhdistelmiä. Saksa tietää, että siltä puuttuvat strategisen autonomian takaava sotilaallinen voima ja siihen liittyvät järjestelmät, eikä se tämän osalta peittele bandwagoning-riippuvuussuhdettaan Yhdysvaltoihin.

Saksalaisten intressien tavoittelun lisäksi on syytä myös huomata, että Saksalta odotetaan ja toivotaan Euroopassa aktiivisuutta ja johtajuutta maanosan turvallisuusasioissa jatkuvasti enemmän, kuten esimerkiksi Naton FNC:n osalta on aiemmin todettu. Pitkällä historiallisella katsantokannalla tällaiset toiveet ovat lähes käänteisiä menneisyyden vahvaan Saksaan liitetyille, usein perustelluillekin, peloille. Puolan ulkoministeri Radoslaw Sikorski on kiteyttänyt hyvin Saksaan kohdistuvien odotusten historiallista muutosta sanomalla, että hän pelkää nykyään Saksan vahvuuden sijasta ennemmin Saksan toimetttömyyttä.<sup>114</sup>

Saksa vaikuttaisi linjansa, sitä kuvaavien valkoisten kirjojensa, sekä niistä tehtyjen analyysien perusteella olevan aidosti sitoutunut sekä EU- että Nato-liittolaistensa puolustamiseen ja näyttää myös kokevan sen velvollisuudekseen. Saksa myös hahmottaa riippuvuussuhteensa sen eurooppalaisiin naapureihin siten, että se ei voi jättää huomiotta niiden ahdinkoa ilman, että sen oma vaikutusvalta alentuisi ja turvallisuus järkkäyisi tämän johdosta. Toki tällainen strategia voi vanhentua nopeasti tai osoittautua ontoksi tilanteessa, jossa tarvitaan nopeasti konkreettista toimintaa. Kaikesta huolimatta Saksan uuden, aktiivisemmän suuntauksen ei uskota muuttuvan.<sup>115</sup>

Aktiivisen saksalaissuuntauksen puolesta puhuu myös se tosiasia, että realistisesti tarkastellen Saksan etu ei ole kääntyä sisäänpäin ja palata passiivisempaan lähestymiseen tilanteessa, jossa

---

<sup>114</sup> "I demand of Germany that, for your sake and for ours, you help [the euro zone] survive and prosper. You know full well that nobody else can do it. I will probably be the first Polish foreign minister in history to say so, but here it is: I fear German power less than I am beginning to fear German inactivity." Kts. esim. <https://www.economist.com/eastern-approaches/2011/11/29/sikorski-german-inaction-scarier-than-germans-in-action>. Saatavilla 4.7.2018.

<sup>115</sup> Schwegmann (2017), s. 224.

se tarvitsee liittolaisiaan asemansa säilyttämiseen vähintään yhtä paljon kuin ne tarvitsevat sitä. Kuten aiemmin on todettu, Saksan strategiaan kuuluvat joustavuus ja pyrkimys kääntää välttämättömyydet hyveiksi. Saksa pyrkii kääntämään oman riippuvuutensa liittolaisistaan, niiden riippuvuudeksi siitä itsestään. Näissä pyrkimyksissä Saksa on aina ollut ja on edelleen valmis käyttämään paljon sekä taloudellisia että poliittisia resursseja asemoidakseen itsensä keskeiseksi, ja mahdollisuuksien mukaan korvaamattomaksi, tekijäksi niissä kansainvälisissä turvallisuusyhteistyön foorumeissa, joista se on itse riippuvainen.

Schwegmannin (2017) mukaan vuoden 2016 valkoisella kirjalla jatkettiin vuonna 2014 Münchenin huippukokouksen huippupoliitikkojen puheissa avattua yhtenäistä ja aktiivisempaa Saksan linjaa. Münchenissä Saksa esitettiin maana, joka on merkittävä kansainvälinen toimija. Samalla muistutettiin mieliin, että maalla on laajat ja joissakin operaatioissa kaikista osallistujamaista suurimmat kontribuutiot. Noilla perusteilla Saksa halusi, että sen panos kansainvälisissä rauhanturvaamis- ja kriisinhallintaoperaatioissa tunnustettaisiin. Schwegmannin mukaan vuoden 2016 doktriini rakennettiin johdonmukaisesti Saksan uuden asenteen manifestiksi ja sillä pyrittiin saamaan aikaiseksi selkeä muutos yleiselle, virheelliselle käsitykselle siitä, ettei Saksa haluaisi tai kykenisi ottamaan johtoa suuria kansainvälisiä turvallisuusasioita käsiteltäessä.<sup>116</sup>

Nykyisin Saksa kokee olevansa veloitettu toimimaan vastuunkantajana ja suunnannäyttäjänä Euroopalle,<sup>117</sup> mutta sen kova halu yhteistyöhön ja yhteisvastuun korostaminen voidaan tulkita myös sen oman turvallisuusdilemman paikkaamiseksi. Tavoitteet eivät ole toisiaan poissulkevia, eikä niitä myöskään erityisesti peitellä. Kiistämätöntä on, että Saksa pyrkii vahvistamaan omaa vaikutusvaltaansa lujittamalla läntistä puolustusyhteistyötä ja edistämällä sen kehittymistä haluamaansa, yhtenäisempään suuntaan. Lisäksi Saksa haluaa aiempaa aktiivisemmin korostaa omaa asemaansa useiden päällekkäisten ja toisiaan sivuavien läntisten turvallisuusyhteistyön pää- ja alajärjestelmien, kuten esimerkiksi Naton ja FNC:n sekä EU:n ja PRY:n, johtavana tai merkittävänä jäsenenä.

Helwigin (2018) mukaan Ison-Britannian brexit-äänestyksen tulos vuonna 2016 oli Saksalle pettymys, mutta toisaalta se mahdollisti kuitenkin EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön kehittämisen hankkeissa, jotka olivat olleet aiemmin pitkään pysähdyksissä. Saksan pitkään ajama aloite EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavaran (MPCC)

<sup>116</sup> Schwegmann (2017), s. 221.

<sup>117</sup> "An important role in the future shaping of Europe, and beyond, falls to united Germany because of its size, population figures, economic power and geographical location at the heart of the continent." The Federal Ministry of Defence (2006), s. 15.

perustamisesta toteutui vuonna 2017. Samoihin aikoihin Helwigin mukaan Saksan ”*lemmikitavoite*”, PRY, aktivoitiin pitkälti Saksan haluamassa muodossa.<sup>118</sup> Vielä tämän tutkimuksen julkaisujankohdalla ei kuitenkaan voida varmasti sanoa, saavuttaako Saksa tavoitteensa operaatioesikunnan tai PRY:n osalta EU:ssa tai FNC:n Natossa, sillä niiden kaikkien kehitys on vasta aluillaan. Ne toimivat kuitenkin selkeinä esimerkkeinä Saksan kasvavasta ambitiotasosta ja aktiivisuudesta.

Vaikuttaa siltä, että Saksa pyrkii katsomaan tulevaisuuteen realistisesti ja sen johtopäätös nykytilanteesta, jossa sen resurssit häidin tuskin riittävät saavuttamaan Naton edellyttämän kahden prosentin tavoitteen BKT:stä puolustusmenoihin vuoteen 2024 mennessä,<sup>119</sup> on selkeä. Puolustusmenojen suuruus tulee olemaan tulevina vuosina Saksassa jatkuvasti esillä, sillä Yhdysvallat vaatinee jatkossakin maata hoitamaan yhteisesti sovitut vastuut Naton rahoittamisessa. Painetta asevoimien rahoituksen lisäämiseen luovat myös Euroopan turvallisuusympäristön epävakaisuus sekä se tosiasia, ettei Saksa pärjää kriiseissä omillaan.

Puolustusmenojen suuruuden lisäksi on aina syytä katsoa, mitä niillä saadaan aikaiseksi. Saksan osalta voidaan todeta, että se on suunnannut huomattavia resursseja Bundeswehrin suorituskykyjen paikkaamiseen. Saksan tapauksessa tulee myös ottaa huomioon sen kansantalouden ja bruttokansantuotteen suuruus verrattuna miltei kaikkiin muihin Nato-jäsenmaihin. Saksan oli vuonna 2018 maailman neljänneksi suurin kansantalous, jonka arvioidaan kasvavan jatkuvasti noin 2 % vuodessa.<sup>120</sup> Erään EU-maan kenraalikuuntaan kuuluvan upseerin mielestä Saksan olisi erittäin vaikea käyttää järkevästi 2 % bruttokansantuotteestaan puolustusmenoihin, koska summa olisi suuruudeltaan niin huomattava.<sup>121</sup> Oletettavaa kuitenkin on, että Saksan sotilasjohdolta löytyisi tarvittaessa nopeastikin suunnitelma rahojen käytölle, jos Naton vaatimaan rahoitustavoitteeseen joskus päästäisiin. Lisäksi huomionarvoista Saksan puolustusmenoissa on, että siinä missä sen eurooppalaiset suurvaltaverrokki ylläpitävät ydinaseistustaan huomattavilla taloudellisilla sijoituksilla, Saksalla tätä suorituskykyä ei ole. Tämä osaltaan selittää Saksan toisia eurooppalaisia suurvaltoja pienempiä puolustusmenoja.

Helwig (2018) huomauttaa Bundeswehrin 2018 Konsepti-asiakirjan kuvaavan kunnianhimoisen strategisen ja operatiivisen tason toiminnan priorisoinnin aluepuolustukseen. Linjaus merkitsee Bundeswehrille paluuta yhteispuolustuksen (*allied*

<sup>118</sup> Helwig (2018), s.4.

<sup>119</sup> Glatz & Zapfe (2017). s. 6.

<sup>120</sup> <https://www.focus-economics.com/blog/the-largest-economies-in-the-world>. Viitattu 4.6.2019.

<sup>121</sup> Asiaan perehtynyt korkea-arvoinen tahoo YEK59:n opintomatalla Brysselissä 2019. Chatham House-rules.

*defence*) suuntaan ja että kriisinhallintatoiminnot jäävät taustalle.<sup>122</sup> Näyttääkin siltä, että Bundeswehrin toimintaa ohjataan rahavirtoja nopeammin vastaamaan uusiin uhkiin. Näin ollen hitaasti kasvavien puolustusmenojen käytölle on jo mietitty sopivat kohteet. Järkeviä rahareikiä löytyisi varmasti myös siinä tilanteessa, että Saksa suostuisi suuntaamaan puolustukseensa 2 % BKT:stä.

Saksa haluaa ylläpitää mahdollisimman läheisen suhteen Yhdysvaltojen kanssa ja se painottaa kaikissa yhteyksissä Yhdysvaltojen ja transatlanttisen yhteyden tärkeää roolia Euroopan turvallisuusratkaisuissa.<sup>123,124</sup> Saksa tunnistaa kuitenkin myös maailmanjärjestyksen muutospaineeet, Yhdysvaltojen tarpeen voimien jakamisesta globaalisti ja ainakin doktriininsa sisällön perusteella se pyrkii ottamaan entistä enemmän vastuuta Euroopan turvallisuudesta itselleen ja kannustamaan myös muita Euroopan maita tekemään samoin. Vuoden 2016 valkoisessa kirjassa Saksa toteaa luottaneensa turvallisuutensa osalta liittolaisten apuun kylmän sodan alusta lähtien 40 vuoden ajan. Se katsoo tämän asettavan sille nyt vaatimuksen vuorostaan tarjota turvallisuutta solidaarisuusperusteisesti omille liittolaisilleen.<sup>125</sup>

Saksa kokee oman turvallisuutensa olevan ”erottamattomalla tavalla liitetty sen Nato- ja EU-liittolaisten turvallisuuteen” ja sen velvollisuuden olevan tukea ja edistää edellä mainittujen järjestöjen yhtenäisyyttä ja toimintakykyä turvallisuusympäristön kehityksen vaatimalla tavalla.<sup>126</sup> Schwegmann (2017) toteaa Saksan strategian tärkeimmän sisällön olevan sen ”täydellinen sitoutuminen turvallisuusratkaisuun, joka on riippuvainen liittokunnista ja kumppanuussuhteista”<sup>127</sup> (*“The core of the strategy is the full commitment to a security concept reliant on alliances and partnerships.”*) Defensiivisen realismin näkökulmasta Saksa edustaa status quo-valtiota, joka pyrkii varmistamaan oman turvallisuutensa anarkkisessa maailmanjärjestyksessä noudattamalla puolustuksellista ja maltillista politiikkaa ja rauhoittamalla ympäristöään laajentumishaluttomuudellaan.

Kuten tässä tutkimuksessa on jo aiemmin todettu, on valkoisten kirjojen laatiminen ja sekä niissä kuvattujen linjausten noudattaminen puhdasta politiikkaa. Ashburn (2017) sanoo Saksan opposition olleen vahvasti sitä mieltä, että Saksan uusin valkoinen kirja johtaa

<sup>122</sup> Helwig (2018), s. 6.

<sup>123</sup> The Federal Government (2016), s. 49.

<sup>124</sup> *“Now and in the future, the fundamental issues of European security can be only addressed together with the USA”*. Federal Ministry of Defence (2006), s. 21.

<sup>125</sup> The Federal Government (2016), s. 48.

<sup>126</sup> Sama, s. 49.

<sup>127</sup> Vrt. *“the core of the strategy is the full commitment to a security concept reliant on alliances and partnerships. It’s an approach deeply rooted in the DNA of the Federal Republic, as West-Germany’s sovereignty after World War II and especially the establishment of the Bundeswehr in 1955 as a contribution to collective defense – is inseparably linked to transatlantic and European integration.”* Schwegmann (2017), s. 222.



asevoimien kehitystä väärään suuntaan.<sup>128</sup> Mikäli EU-vastaiset voimat pääsisivät Saksassa hallitusvastuuseen, voisi maan linja muuttua radikaalisti nykyisestä.

Toinen muutosta indikoiva tekijä on transatlanttisen suhteen tila, jossa perimmäinen kysymys liittyy eurooppalaisten suurvaltojen luottamukseen Yhdysvaltoja kohtaan. Luottamuksen alentua on mahdollista, että Saksan katsoo olevansa pakotettu muutokseen linjassaan. Jos status quo Euroopan turvallisuusjärjestelmässä murtuu, on siihen tukeutuneiden valtioiden löydettävä uusia ratkaisuja kansalliselle ja eurooppalaiselle strategiselle autonomialle olettaen, että EU kuitenkin säilyisi Naton olemassaolon tavalla tai toisella päättyessä. Esimerkkinä mahdollisesta kehityskulusta voidaan nostaa Euroopan strategisen autonomian perusta, tai lähinnä ainakin asevoimaorientoituneen realismin näkökulmasta sen puute.

Saksa on avoimesti myöntänyt kovan turvallisuutensa viimeisen lukon olevan Yhdysvaltojen ydinaseistus. Miten mahdollisesti kävisi sellaisessa äärimmäisessä kehityskulussa, jossa Yhdysvallat irrottautuisi Natosta? Olisiko mahdollista, että Saksa pyrkisi kehittämään oman ydinaseistuksen menetetyt suorituskyvyt korvaajaksi? Niin uskomattomalta kuin se perinteisesti ”siviilivaltana” (*zivilmacht*), turvallisuuspoliittisesti pidättyväisenä ja status quo-hakuisena tunnetun Saksan tapauksessa vaikuttaakin, on asiasta virinnyt keskustelua kansallisella tasolla.<sup>129,130</sup> Saksa olisi luontevasti Ranskan ohella keskeinen tekijä epätodennäköisessä, mutta ei välttämättä täysin mahdottomassa EU:n ydinasehankkeessa. Perusteluna tälle voidaan nähdä se, kuinka selkein sanoin Saksa tunnustaa strategisen ydinpidäkkeen merkityksen turvallisuutensa viimeisenä takeena. Mikäli Yhdysvallat ei tarjoaisi enää ydinaseitaan Saksan suojaksi, olisi todennäköistä, että Saksa ryhtyisi jonkinlaisiin toimenpiteisiin suojan palauttamiseksi. Tällöin brexitin jälkeen ainoaksi EU:n ydinasevallaksi jäävän Ranskan ydinaseistus ei välttämättä ainakaan sellaisenaan riittäisi Saksan näkökulmasta uskottavaksi strategiseksi pelotteeksi.

<sup>128</sup> Ashburn, Hunter Lee (2017), s. 54.

<sup>129</sup> Shalal, Andrea (2016), *German lawmaker says Europe must consider own nuclear deterrence plan*. Reuters artikkeli 16.11.2016. Saatavilla 10.8.2018 osoitteesta <https://uk.reuters.com/article/uk-germany-usa-nuclear-idUKKBN13B1GO>.

<sup>130</sup> Karnitsching, Matthew (2018), *German bomb debate goes nuclear*. Politico verkkolehden artikkeli 3.8.2018, saatavilla 10.8.2018 osoitteesta <https://www.politico.eu/article/german-bomb-debate-goes-nuclear-nato-donald-trump-defense-spending/>.

## 5.2 Iso-Britannia - Erityisyyden etsintä ja epävarmuuden aikakausi

Blombergs (2013) toteaa Ison-Britannian ulko- ja turvallisuuspolitiikan rakentuvan yhä kylmän sodan aikaisille kolmelle pilarille. Ne ovat erityissuhde Yhdysvaltoihin, oman turvallisuuden takaaminen itsenäisellä ydinpelotteella ja varauksellinen suhtautuminen Euroopan integraatioon.<sup>131</sup> Ison-Britannian turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tarkastelussa on syytä aina käsitellä sen läheinen erityissuhde Yhdysvaltoihin, eli niin sanottu ”*special relationship*,”<sup>132</sup> ensimmäiseksi. Sen tarkastelun jälkeen alaluvussa käsitellään Ison-Britannian valkoiset kirjat, arvioidaan sen brexitin jälkeistä turvallisuusyhteistyötä ja esitetään yhteenveto sekä johtopäätökset Ison-Britannian linjauksista.

Tämä alaluku vastaa seuraaviin kysymyksiin:

- miten britit käsittelevät oman, muiden Euroopan suurvaltojen, liittolaistensa ja kumppaniensa puolustamista omissa valkoisissa kirjoissaan nyt ja tulevaisuudessa,
- varautuuko Iso-Britannia EU:n Lissabonin sopimuksen mukaiseen avunantoon, Naton artikla V:n edellyttämään yhteispuolustukseen, molempiin vai ei kumpaankaan,
- käsitteleekö Ison-Britannian doktriini kollektiivista puolustusta sitovana vaatimuksena vai epämääräisenä pyrkimyksenä.

### 5.2.1 The Special Relationship

Kahdenvälinen erityissuhde on hallinnut Ison-Britannian ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa siitä lähtien kun brittiläisen imperiumin globaali suurvalta-asema ehtyi 1940-luvun alussa samalla, kun Yhdysvaltojen kansainvälinen painoarvo nousi.<sup>133</sup> Varmistamalla erityissuhteen Yhdysvaltojen kanssa Iso-Britannia todennäköisesti vältti syvän valtiojärjestelmän kriisin sen siirtomaaimperiumin lopullisesti luhistuttua.

Arvioitaessa kriittisesti kyseisten maiden erityissuhdetta, voidaan pohtia, olisiko Ison-Britannian pehmeä lasku globaalista supervallasta alueelliseksi supervallaksi ollut jossakin

<sup>131</sup> Blombergs (2013), s. 319.

<sup>132</sup> ”Special Relationship” -käsite on II maailmansodan ajalta ja sitä tietävästi käytettiin ensimmäisen kerran USA:n presidentti Franklin Delano Rooseveltin ja Ison-Britannian pääministeri Winston Churchillin keskusteluissa. Kts. Lehmkuhl, Ursula (2012), *Still Special! Anglo-American Relations since the End of the Cold War*, S.16, teoksessa *British Foreign and Security Policy Historical Legacies and Current Challenges*, Wißner-Verlag, Augsburg.

<sup>133</sup> *Britti-imperiumi ja kansainvälinen politiikka*. The Ulkopolist-verkkolehti, Saatavilla 7.11.2018 osoitteessa <https://www.ulkopolitist.fi/2013/02/26/britti-imperiumi-ja-kansainvalinen-politiikka/>

määrin myös haitallinen sen oman valtiollisen ja poliittisen kehityksen kannalta. Iso-Britannia on yksi niistä harvoista maista, joissa luokkayhteiskunta on säilynyt ja on edelleen merkitsevänä piirteenä yhteiskunnassa.<sup>134</sup> Olisi varmasti liikaa väittää tämän johtuvan vain Yhdysvaltojen tuesta ja tämän tuen tarjoamasta valtiojärjestelmän resilienssistä Ison-Britannian valta-aseman laskukaudella, mutta se olla yksi esimerkki uudistustarpeiden ohittamisesta. Muut eurooppalaiset valtiot ovat yhteiskuntien uudistumisen myötä luopuneet luokkayhteiskunnasta Isoa-Britanniaa herkemmin.

Brittien tavoitteina Yhdysvaltojen kanssa tehtävälle yhteistyölle, eli käytännössä vuorollaan erilaisille tukitarpeille, ovat olleet muun muassa Yhdysvaltojen sitouttaminen sotilaallisesti Eurooppaan estämään Neuvostoliiton laajentumispyrkimyksiä,<sup>135</sup> merkittävä taloudellinen tuki 1950-luvulla<sup>136</sup> ja esimerkiksi pidemmän tähtäimen omat valtapyrkimykset maailmanpolitiikassa.<sup>137</sup>

Iso-Britannia on tasapainottanut menestyksekkäästi siirtomaavalta-asemansa menetystä ja hegemoniansa päättymistä maailmannäyttämöllä tukeutumalla Yhdysvaltoihin. Erityissuhde on jotakin tilapäisiä haasteita lukuun ottamatta kantanut aina 2010-luvulle asti.<sup>138</sup> Lehmkuhl (2012) väittää, että Iso-Britannia ja Yhdysvallat ovat yhteistyöllään varmistaneet angloamerikkalaisen hegemonian toteutumisen useissa kansainvälisissä organisaatioissa, kuten maailmanpankissa ja Natossa. Yhdysvallat ei ole tarvinnut Isoa-Britanniaa oman hegemonisen asemansa saavuttamiseen, mutta hyötyä sen kumppanuudesta on kuitenkin ollut. Blombergs (2013) huomauttaa, että Iso-Britannia on Yhdysvalloille lojaali ja sotilaallisesti suhteellisen vahva liittolainen, joka toimii Yhdysvaltojen kansallisen edun varmistajana Euroopassa.<sup>139</sup> Esimerkkinä Ison-Britannian uskollisesta tuesta Yhdysvalloille voidaan nostaa Pohjois-Atlantin sopimuksen valmistelu ja ratifiointi.

Anne Deightonin (2010) mukaan Ranska-Saksa -akselille skeptinen Iso-Britannia myötäili erityissuhteen velvoittamana Yhdysvaltojen tukea Ranskan johtoasemalle mantereen

<sup>134</sup> Robson, David (2016), *How important is social class in Britain today?*, BBC Future -artikkeli. Saatavilla 9.11.2018 osoitteesta <http://www.bbc.com/future/story/20160406-how-much-does-social-class-matter-in-britain-today>.

<sup>135</sup> Blombergs (2013), s. 319.

<sup>136</sup> Rohrer, Finlo (2006), *What's a Little Debt Between Friends?* BBC News Magazine, saatavilla 9.11.2018 osoitteesta [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/magazine/4757181.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/magazine/4757181.stm).

<sup>137</sup> Deighton, Anne (2010), *Three ministers and the world they made - Acheson, Bevin and Schuman, and the North Atlantic Treaty, March-April 1949*, kirjassa *The Routledge Handbook of Transatlantic Security - Edited by Basil Germond, Jussi M. Hanhimäki and Georges Soutou*. Oxon, s. 11.

<sup>138</sup> Lehmkuhl (2012), ss. 5-7.

<sup>139</sup> Blombergs (2013), s. 321.

puolustusjärjestelyissä, sekä Ranska-Saksa -akselin kehityspyrkimyksiä<sup>140</sup> kylmän sodan aikakaudella. Britannia on siis toistuvasti ollut valmis asettamaan sivuun omat huolenaiheensa ja tukemaan lojaalisti Yhdysvaltoja Euroopan puolustuksen järjestelyissä sekä myöhemmin myös Naton laajentumiskierroksista päätettäessä.<sup>141</sup> Laajentumiskierrosten valmisteluissa Iso-Britannia oli jatkuvasti huolissaan Naton toimintakyvyn kehityksestä, mutta ei kuitenkaan käyttänyt veto-oikeuttaan niiden estämiseksi.

Yleistäen voidaan todeta, että modernin ajan brittiläinen strateginen kulttuuri ja asevoimat rakentuivat osittain ydinaseistuksesta<sup>142</sup> ja siihen liittyvästä doktriinista lähtien läheiseen yhteistyöhön Yhdysvaltojen kanssa, joten erityssuhde on vahvasti institutionalisoitunut. Iso-Britannia on kylmän sodan jälkeen sotinut Yhdysvaltojen rinnalla käytännöllisesti katsoen sen kaikissa sodissa ja interventioissa.<sup>143</sup> Irakin kansainvälisesti epäsuosittuun ”hyökkäyssotaankin” (2002–2003) Iso-Britannia lähti pääministeri Tony Blairin johdolla. Samaan aikaan Ranska ja Saksa asettuivat vastustamaan kyseistä sotaa Venäjän rinnalla. Tämä hetki on esitetty myöhemmin vedenjakajana euroatlanttisissa suhteissa.<sup>144</sup>

## 5.2.2 Ison-Britannian valkoiset kirjat

Tämän tutkimuksen kiinnostuksen kohteena olevalla ajanjaksolla, eli vuodesta 2008 alkaen, Iso-Britannia on ehtinyt julkaista neljä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan valkoiseksi kirjaksi luokiteltavaa asiakirjaa. Ensimmäinen oli vuonna 2008 julkaistu ”*The National Security Strategy of the United Kingdom - Security in an interdependent world*”. Julkaisu nimeää aikakaudelleen uskollisesti terrorismin merkittävimpänä Ison-Britannian turvallisuutta uhkaavana tekijänä.<sup>145</sup> Kirja toteaa, että millään ulkopuolisella valtiolla ei ole tahtoa tai edellytyksiä uhata Isoa-Britanniaa sotilaallisesti.<sup>146</sup> Venäjä mainitaan julkaisussa seitsemän

<sup>140</sup> Deighton (2010), ss. 8-12.

<sup>141</sup> Blombergs (2013), s. 320.

<sup>142</sup> Iso-Britannia osallistui ns. Manhattanin projektiin II MS aikana yhteistyössä Yhdysvaltojen kanssa mutta sodan jälkeen se kehitti ydinaseistuksensa salassa lähimmiltä liittolaisiltaan (ml. USA) kokiessaan, että se jää puristuksiin kahden ydinaseistetun supervallan väliin ja osalliseksi ydinsotaan vähintään maalialueena. Lisäksi Iso-Britannia ja etenkin Winston Churchill uskoi ydinaseistuksen tukevan Ison-Britannian omaa suurvalta-asemaa. Kts. esim. Andrew Brown (2008), *Historic Barriers to Anglo-American Nuclear Cooperation*, kirjassa *U.S.-UK Nuclear Cooperation After 50 Years*, 33 Significant issues series: Center for Strategic and International Studies, The CSIS Press, Washington D.C, ss. 39-40.

<sup>143</sup> Blombergs (2013), s. 321.

<sup>144</sup> Aufferman, Burkhard & Järvinen, Taina (2006), *Transatlantic Partnership to Address Global Problems? Changing Perspectives and Policies of the European Union and the United States*, teoksessa *Transatlantic Relations and Global Governance*, Kari Möttölä ed., Center for Transatlantic Relations, John Hopkins University, Washington D.C, s. 28.

<sup>145</sup> Cabinet Office (2008), *The National Security Strategy of the United Kingdom - Security in an inter-dependent world*. s. 10.

<sup>146</sup> Cabinet Office (2008), s. 15.

kertaa. Se esitetään energiantuottajana, kumppanina Iranin pakotteiden suhteen, sekä neutraaliin sävyyn esimerkkitapauksena maailmanlaajuisten puolustusmenojen kasvusta. Vaikuttaisi siltä, että Venäjää pyritään rauhoittelemaan monin tavoin, kuten tarjoamalla mahdollisuutta ”yhteiseen alueelliseen ohjuspuolustusjärjestelmään,” jotta järjestelmän puolustuksellisuudesta ei muodostuisi epäselvyyksiä.<sup>147</sup>

Kollektiivista tai alueellista puolustusta ei mainita lainkaan koko 60-sivuisessa julkaisussa. Huomionarvoista toki on, että kirja julkaistiin maaliskuussa 2008 ja esimerkiksi Georgian sota käytiin vasta elokuussa 2008. Samana vuonna käynnistyi myös Yhdysvalloista levinnyt globaali talouskriisi. Toimintaympäristössä tapahtuneiden nopeiden ja yllättävien muutosten vuoksi Iso-Britannia julkaisi seuraavana vuonna päivitetyn valkoisen kirjan nimeltään ”*The National Security Strategy of the United Kingdom: Update 2009 - Security for the Next Generation*”.

Päivityskirja vuodelta 2009 käsittää 112 tekstisivua, kun niitä oli aiemmassa versiossa vain 60. Siinä tarkastellaan ulkovaltioiden aiheuttamia uhkia edeltäjänsä yksityiskohtaisemmin. Sen sijaan, että Isoon-Britanniaan kohdistuva ulkopuolisen valtion muodostama uhka kiistettäisiin, päivityskirjassa todetaan, että sellaista ei voida poissulkea. Lisäksi kirjassa todetaan, että suunnitteluperusteissa on otettava huomioon myös se, että joitakin Nato-liittolaisia vastaan voi kohdistua sotilaallinen tai muunlainen uhka. Isolla-Britannialla on velvollisuus suojata liittolaisiaan.<sup>148</sup> Venäjän ja Georgian sota edellisvuodelta mainitaan kuusi kertaa eri yhteyksissä. Sitä käytetään esimerkkinä ennakoimattomista ja nopeista muutoksista turvallisuusympäristössä sekä yhtenä todisteena Venäjän tuomittavasta toiminnasta. Georgia mainitaan myös hieman epämääräisesti ”*kansainvälistä yhteistoimintaa edellyttävänä vakautettavana alueena.*”<sup>149</sup>

Vuoden 2008 valkoinen kirja sekä päivityskirja vuodelta 2009 listaavat samat kahdeksan kansallisen turvallisuuden periaatetta. Niistä seitsemäs ilmoittaa Ison-Britannian suosivan merentakaisissa operaatioissaan multilateraalia lähestymistapaa ja kollektiivista toimintaa kumppaneidensa kanssa. Kahdeksannen kohdan mukaan kotimaan turvallisuuden ylläpitämisessä ja puolustuksessa noudatetaan kokonaisvaltaista muut viranomaiset, julkisen ja yksityisen sektorin sekä kolmannen sektorin mukaan ottavaa periaatetta. Naton tai EU:n merkitystä kotimaan kollektiiviselle puolustukselle ei nosteta esiin lainkaan, pois lukien jo

<sup>147</sup> Cabinet Office (2008), s. 44.

<sup>148</sup> Cabinet Office (2009), *The National Security Strategy of the United Kingdom: Update 2009 - Security for the Next Generation*. s. 41.

<sup>149</sup> Cabinet Office (2009), kts. esim. ss. 24, 70, 108 ja 109.

aiemmin mainittu viittaus artikla V-mukaisesta avusta uhanalaiselle Nato-liittolaiselle. Merkille pantavaa on, että asiakirjassa todetaan Isolla-Britannialla olevan selkeä velvoite puolustaa Nato-liittolaisista, mutta EU-kumppaneiden osalta vastaavaa kirjausta ei löydy.

Kun konservatiivipuolue muodosti hallituksen liberaalien tuella toukokuussa 2010, voimassa olevan Ison-Britannian valkoinen kirja todettiin täysin vanhentuneeksi. Jo samana vuonna Ison-Britannian uusi hallitus julkaisi asiakirjan nimeltään ”*A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*”. Tämän asiakirjan alkusanoissa uusi pääministeri David Cameron ja puolustusministeri Nick Clegg, kuvailevat haastavaa tehtävänsä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan uudistamisessa ja antavat huomiota herättävän kriittistä palautetta edellisen hallituksen toiminnasta. Kritiikkiä annetaan railakkaasti esimerkiksi puolustusmateriaalihankinnoista,<sup>150</sup> jotka soveltuivat ”*kylmän sodan aikakaudelle*”, mutta joille ”*ei ole enää mitään käyttöä.*”<sup>151</sup>

Vuoden 2010 valkoinen kirja alkaa siis poikkeuksellisen kärkevällä Cameronin ja Cleggin retoriikalla, joka poikkeaa poliittisen sisältönsä johdosta merkittävästi aiemmista brittiläisten valkoisten kirjojen tyylistä tai kansainvälisistä verrokeista, joita tässä tutkimuksessa on käsitelty. Vuoden 2010 valkoinen kirja linjaa kaiken kehittämisen ja aiempien hallitusten kritisoinnin ohessa, että puolustusmenoja tullaan ”*tasapainottamaan*” vaikeilla päätöksillä, jotka ovat keskeinen osa kyseisen valkoisen kirjan sisällöstä.<sup>152</sup> Menojen tasapainottamisella Cameronin hallitus tarkoitti käytännössä leikkaamista, koska kirjassa tehtiin merkittäviä asevoimien toimintaa ja suorituskykyjä rajoittavia päätöksiä.<sup>153</sup>

Rakenteellisesti vuoden 2010 valkoinen kirja koostuu kahdesta toisiaan tukevasta kokonaisuudesta, jotka ovat nimeltään *National Security Strategy* ja *Strategic Security and*

<sup>150</sup> ”*We have been left a litany of scandalous defence procurement decisions, which have racked up vast and unfunded liabilities, without delivering the type of equipment our forces actually need to fight modern wars. Twenty years after the Berlin Wall came down, the equipment we have available is still too rooted in a Cold War mind-set, as we have found to our cost in Iraq and Afghanistan. Main battle tanks aplenty, but not enough protected vehicles to move our forces on the insurgency battlefield. Two massive aircraft carriers on order but unable to operate with the aircraft of our closest allies.*” HM Government (2010), *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. s. 5.

<sup>151</sup> ”*As a Government, we have inherited a defence and security structure that is woefully unsuitable for the world we live in today. We are determined to learn from those mistakes, and make the changes needed.*”. HM Government (2010), s. 5.

<sup>152</sup> HM Government (2010), s. 4.

<sup>153</sup> James Cameronin tehostukset johtivat mm. seuraaviin leikkauksiin:

- kaikkien brittijoukkojen vetäminen Saksasta vuoteen 2020 mennessä,
- Nimrod MRA4-merivalvontakoneen kehitysohjelman välitön lopettaminen,
- 4x taistelualuksen vähentäminen kuninkaallisen laivaston kokoonpanosta,
- 17 000 henkilön vähennykset (7000 maavoimista ja 5000 meri- sekä ilmavoimista) ja
- 2-3 ilmavoimien tukikohdan sulkemisen valmisteluista.

Kts. Mills, Brooke-Holland, Walker (2018), s. 26.

*Defence Review*. Cameronin ja Cleggin rävakästä edellisiä hallituksia moittivasta retoriikasta huolimatta vaikuttaa julkaisujen rakenne loogiselta kokonaisuudelta. Ensiksi mainittu kuvailee turvallisuusympäristöä ja Ison-Britannian kansallisia tavoitteita (*Ends*) ja jälkimmäinen toimintatapoja ja keinovalikoimaa, joilla ne saavutetaan (*Ways and Means*). Vuoden 2010 kirjan listaamat uhkat on luokiteltu kolmeen tasoryhmään niiden vaikuttavuuden ja todennäköisyyden perusteella. Terrorismi nimetään edelleen ensimmäisenä, mutta tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisia uhkia mainitaan useita.

Tasoryhmässä 1 käsitellään valtioiden välinen sotilaallinen yhteenotto, johon Iso-Britannia ja sen liittolaiset tulisivat vedetyksi mukaan. Tasoryhmässä 3 on listattu valtiollisen toimijan toteuttamana laajamittainen konventionaalinen hyökkäys Isoon-Britanniaan, sekä vielä erikseen valtiollisen toimijan toteuttama konventionaalinen hyökkäys joko Nato- tai EU-liittolaista vastaan, jolloin Iso-Britannia olisi pakotettu vastatoimiin (*”forced to respond”*).<sup>154</sup> Iso-Britannia ei siis ainakaan vuoden 2010 valkoisen kirjansa perusteella tehnyt julkisesti eroa Nato- ja EU-liittolaistensa välillä reagoitaessa niihin kohdistuvaan sotilaalliseen hyökkäykseen. Toisaalta valkoisessa kirjassa ei anneta mitään tarkempaa tietoa reagointitavasta. Todennäköisesti vastatoimien laatu oli mitä ilmeisimmin päätetty jättää tapauskohtaisen harkinnan varaan. Samassa yhteydessä vuonna 2010 julkaistussa *The Strategic Defence and Security Review*-asiakirjassa rajataan kuitenkin esimerkiksi ydinaseiden käyttö vain Britannian itsensä sekä sen Nato-liittolaisten puolustukseen.<sup>155</sup>

Vuoden 2010 valkoinen kirja oli voimassa viisi vuotta, kuten oli suunniteltu. Vuonna 2015 sen korvasi ”*National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 - A Secure and Prosperous United Kingdom*”. Koska Cameronin johtamat konservatiivit olivat edelleen hallitusvastuussa, ei millään tavalla yllätä, että valkoisen kirjan alkusanoissa oleva poliittinen retoriikka oli vuoden 2010 asiakirjaan verrattuna sävyltään positiivista erityisesti silloin, kun tarkasteltiin edellisen hallituksen aikaansaannoksia. Vuoden 2015 valkoinen kirja tiivistää Ison-Britannian turvallisuuden kannalta keskeisiksi haasteiksi tulevilla vuosikymmenellä seuraavat tekijät:<sup>156</sup>

- i. terrorismin, ekstremismin ja epävakauden muodostamat uhkat ja näiden uhkien kasvun,
- ii. valtiollisten uhkien paluun ja valtioiden keskinäisen kilpailun intensiteetin kasvun,

<sup>154</sup> HM Government (2010), *The National Security Strategy*, s. 27.

<sup>155</sup> HM Government (2010): *The Strategic Defence and Security Review*, s. 37.

<sup>156</sup> HM Government (2015), *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*. S.15.

- iii. teknologian kehityksen vaikutusten ja etenkin kyberuhkien yleistymisen ja
- iv. laki- ja sopimusperustaisen kansainvälisen järjestyksen rapautumisen, joka vaikeuttaa konsensuksen saavuttamista globaalien uhkien hallinnassa.

Kohdan ii. tarkennuksissa valkoinen kirja käsittelee ensimmäisenä Venäjää alaotsikolla ”*Venäjän käyttäytyminen.*” Asiakirjassa todetaan, että epätodennäköisyydestään huolimatta, Venäjän aggressiivisia toimia Natoa kohtaan ei voida täysin sulkea pois. Toisaalla doktriinissa painotetaan, että Ison-Britannian sitoutuminen Naton kollektiiviseen puolustukseen on muuttumaton. EU-jäsenmaiden puolustaminen on häivytetty tässä doktriinissa taustalle. Syynä lienee se, että hallituksessa oli alettu valkoisen kirjan kirjoittamisen aikoihin keskustella vakavasti mahdollisesta erosta EU:sta. Tulevaisuuden ennakkointiosiossaan valkoinen kirja toteaa, että seuraavien viiden vuoden kuluessa kansainvälisen sotilaallisen konfliktin riski nousee ja että realisoituessaan tämä riski ”*vetäisi Ison-Britannian mukaan sen kansainvälisten sopimusten velvoittamana.*”<sup>157</sup> Tässä doktriinissa Iso-Britannia jättää yksilöimättä sopimukset, jotka sen velvoittaisivat osallistumaan konfliktiin, vaikka vielä vuoden 2010 doktriinissa Nato ja EU mainittiin yksilöiden. Sivulauseissa vuoden 2015 valkoisessa kirjassa valmistauduttiin<sup>158</sup> jo mahdollisiin muutoksiin Ison-Britannian EU-suhteessa, joten on mahdollista, että aiempi, varsin selkeä kirjaus, oli korvattu tästä syystä.

Luvussa *Allies, partners and global engagement*<sup>159</sup> luetellaan ja kuvaillaan euroatlanttisen alueen partnereita. Nato nimetään ensimmäisenä ja EU vasta kuudentena, eli toiseksi viimeisenä. EU:n edelle nostetaan listauksessa Naton lisäksi Yhdysvallat, Ranska, Saksa ja ”*eurooppalaiset partnerit*” eli Italia, Espanja, Norja, Hollanti, Tanska, Viro, Latvia, Liettua, Puola, Ruotsi ja Suomi. Euroopan unionin jälkeen listassa mainitaan ”*itäinen naapurusto*”, joilla tarkoitetaan Venäjää, Ukrainaa, Länsi-Balkania ja Bosniaa. Ison-Britannian valkoisten kirjojen sisällöissä on siis havaittavissa EU:n osalta pieneltä vaikuttavia muutoksia. Tässä tutkimuksessa tarkastellun kollektiivisen puolustuksen kannalta niiden merkitys on kuitenkin huomattava. Ison-Britannian sitoumukset Lissabonin sopimuksen yhteisvastuulausekkeiden osalta jäävät kirjojen sisällöissä vähäiselle käsittelylle tai ne sivuutetaan kokonaan.

---

<sup>157</sup> HM Government (2015), s. 86.

<sup>158</sup> Sama, s. 53.

<sup>159</sup> Sama, ss. 50-54.



### 5.2.3 Iso-Britannia ja Nato

Naton perustamisesta lähtien Ison-Britannian sitoutuneisuus järjestön toimintaan on ollut vailla verta. Näin siksi, että Nato muodostaa saarivaltion turvallisuuspolitiikan perustan.<sup>160</sup> John Roper toteaa alkusanoissaan vuonna 1985 julkaistussa ”*The Future of British Defence Policy*” teoksessa Ison-Britannian puolustuspolitiikan fokuksen olleen Natossa edellisten 35 vuoden ajan siinä määrin, että julkaisuajankohdan aikaan käyty keskustelu Ison-Britannian puolustuspolitiikan muutoksista olisi edellyttänyt käytännössä muutoksia Naton yhteisessä puolustuspoliittisessa päätöksenteossa. Roperin mukaan pelkästään Ison-Britannian kansalliseen päätöksentekoon liittyviä osa-alueita sen puolustuspolitiikassa olivat vain strateginen ydinaseistus ja kyvykkyys kauko-operaatioihin myös liittokunnan vastuualueen ulkopuolella.<sup>161</sup> Näitä kumpaakin kyvykkyyttä Iso-Britannia ylläpitää edelleen. Omalla ydinaseistuksellaan Iso-Britannia täydentää ja viimeistelee kansallisen deterrenssin. Tällä hetkellä se suunnittelee uusivansa ydinsukellusveneensä, sillä nykyiset Vanguard-luokan alukset saavuttavat elinkaarensa pään 2030-luvun alussa.<sup>162</sup>

Isolla-Britannialla on ollut keskeinen rooli Euroopan kollektiivisessa puolustuksessa Naton läpi koko organisaation historian. Vuoden 1945 jälkeen brittijoukot turvasivat Länsi-Saksaa, Norjaa ja Pohjois-Atlanttia Neuvostoliiton uhkaa vastaan. Tänäkin Ison-Britannian itsenäinen ydinpelote, maailmanlaajuinen tukikohtaverkosto ja sen asema YK:n turvallisuusneuvostossa takaavat sen aseman merkittävänä globaalina toimijana ja alueellisena suurvaltana.<sup>163</sup> Kylmän sodan päättyminen ei aiheuttanut Ison-Britannian Nato-politiikassa tai -suhteessa mitään muutoksia. Sen Nato-suhde voidaan hieman pelkistäen nähdä yhtenä ulottuvuutena sen muuttumattomaksi tarkoitettussa erityissuhteessa Yhdysvaltoihin. Toisin sanoen Ison-Britannian Nato-sitoutuminen on siis erittäin vankkaa ja luonteeltaan pysyvää. Iso-Britannia näkee Nato-jäsenyytensä lisäävän sen deterrenssiä ja suvereniteetin suojaa<sup>164</sup> tehokkaasti ja siten auttavan varmistamaan sen kansallisen turvallisuuden. Vuoden 2015 valkoisessa kirjassaan Iso-Britannia määrittelee itsensä ja Yhdysvaltojen olevan Naton kollektiivisen puolustuksen keskiössä, koska ne ovat julistaneet käyttävänsä tarvittaessa ydinaseistustaan liittokunnan puolustukseen.<sup>165</sup>

<sup>160</sup> Blombergs (2013), s. 319.

<sup>161</sup> Roper, John (1985), *The Future of British Defence Policy*, Gower Publishing Company Limited, Hampshire, s. 2.

<sup>162</sup> HM Government (2015): s. 34.

<sup>163</sup> Johnson, Rob & Haaland Matlary, J. toim. (2018), *The United Kingdoms defence after Brexit: Britain's alliances, coalitions, and partnerships*, Cham: Springer International Publishing, s. 10.

<sup>164</sup> HM Government (2015), s. 62.

<sup>165</sup> Sama, s. 51.

Ison-Britannian viimeisimmissä doktriineissa ei jää mitään epäselvyyttä Naton ensisijaisuudesta ja EU:n toissijaisuudesta. Esimerkiksi vuoden 2010 valkoisessa kirjassa YTPP-operaatioihin osallistumiselle asetetaan rajoittavaksi ehdoksi se, ettei Naton toimesta suunnitella tilanteeseen puuttumista. Jos näin on, niin Iso-Britannia voi harkita osallistumista.<sup>166</sup> Iso-Britannia antaa vuoden 2015 valkoisessa kirjassaan asevoimilleen kahdeksan tehtävää.<sup>167</sup> Niistä viimeinen ”*Conduct major combat operations if required, including under NATO Article 5,*” kertoo selkeästi Ison-Britannian suhtautumisesta kollektiiviseen puolustukseen Euroopassa. Se on varautunut ja sitoutunut käyttämään asevoimiaan taistelutehtäviin muiden valtioiden puolustuksessa vain Naton yhteispuolustuksen toteutuessa artikla V:n aktivoinnin yhteydessä. Toisaalta Iso-Britannia ei selväsanaisesti sulje pois mahdollisuutta käyttää asevoimia toissijaisten sopimustensa perusteella tai osallistua esimerkiksi JEF:n (Joint Expeditionary Force) kautta jonkin kumppanimaan puolustukseen. Edellä mainituissa tapauksissa poliittiset päätökset avunannosta ja operatiiviseen toimintaan osallistumisesta tehtäisiin tapauskohtaisen harkinnan perusteella.

#### 5.2.4 Iso-Britannia ja EU

Isolla-Britannialla on Blombergsin mukaan maailmanlaajuiset intressit. Siksi Euroopalla ei voi olla etusijaa maan politiikassa. Samasta syystä erityissuhde Yhdysvaltojen kanssa on sille paljon tärkeämpi kuin yhteistyö esimerkiksi Ranskan tai Saksan kanssa. Lisäksi, päinvastoin kuin esimerkiksi Saksa, Iso-Britannia on aina suhtautunut skeptisesti suvereniteettinsa osien luovuttamiseen Euroopan unionin päätösvaltaan edistääkseen etujaan yhtenäisen Euroopan osana.<sup>168</sup>

Edellä mainituista epäilyistä huolimatta Iso-Britannia hakeutui Euroopan yhteisön jäseneksi 1960-luvulla. Se hyväksyttiin vuonna 1973 järjestön jäseneksi vastoin Ranskan tahtoa.<sup>169</sup> Blombergsin mukaan syyt Ison-Britannian hakeutumiseen EEC-jäseneksi olivat maan heikko taloustilanne ja pelko vaikutusvallan menettämisestä Manner-Euroopassa. Kylmän sodan aikana Isoon-Britanniaan ei kohdistunut samanlaista Neuvostoliiton hyökkäyksen ja maan valloittamisen uhkaa kuin mannermaisiin Saksaan ja Ranskaan. Robert Doverin (2007) tutkimuksessa Ison-Britannian puolustuspolitiikan eurooppalaistumisesta todetaan, että maa

<sup>166</sup> HM Government (2010), *Strategic Defence and Security Review*, s. 62.

<sup>167</sup> Sama, s. 29.

<sup>168</sup> Blomberg (2013), s. 324.

<sup>169</sup> Liddle, Roger (2014), *The Europe Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration*, I.B. Tauris & Co. Ltd. London, ss. 271-272.

on päämäärätietoisesti ja onnistuneesti vaikuttanut EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) kehittämiseen siten, että Naton asema Euroopan johtavana turvallisuusinstituutiona on säilynyt ja EU:n kyvykkyksiä on kehitetty tukemaan Natoa kaikenlaista päällekkäisyyttä välttämällä.<sup>170</sup> Näin ollen Iso-Britannia on erityissuhteelleen uskollisesti edistänyt Yhdysvaltojen vaikutusvaltaa Euroopan puolustusintegraation kehittämisessä varmistamalla sen, että Ranskan ajoittain haaveilema Euroopan oma, Natosta erillinen armeija<sup>171</sup> ei ole toistaiseksi toteutunut.

Aina Iso-Britannia ei ole ollut täysin johdonmukainen perinteisessä integraatioskeptisyydessään, sillä muutamissa yhteyksissä se on nähnyt tarvetta kehittää Euroopan kyvykkyksiä jopa ohi transatlanttisen yhteistyön. Esimerkiksi 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alkupuolella Iso-Britannia pyrki useasta eri syystä saavuttamaan Ranskan rinnalla johtoaseman EU:n sotilasyhteistyössä. Tosiasia on, että Ison-Britannian rooli YTPP:n synnyttämisessä oli merkittävä sen jälkeen, kun Lontoossa oli Jugoslavian hajoamissotien jälkeen todettu Euroopan tarvitsevan sellaisia itsenäisiä suorituskykyjä, jolla voidaan tehokkaasti puuttua lähialueiden kriiseihin tarvitsematta turvautua Yhdysvaltoihin. Blombergsin mukaan realistisempi, vaikutusvaltaan ja omiin intresseihin keskittyvä selitys on kuitenkin se, että Iso-Britannia pyrki aktiivisella osallistumisella EU-johtoisen sotilaallisen kyvyn luomiseen tasapainottamaan ja rikkomaan Ranskan ja Saksan johtoaseman vahvistumista EU:ssa. Haaland Matlary (2019) tarjoaa Ison-Britannian toimien selitykseksi myös vallantavoittelua, mutta toisesta näkökulmasta. Hänen mukaansa Iso-Britannia pyrki tuomaan turvallisuus- ja puolustusasioita Euroopan unioniin korostaakseen omaan merkitystään ja sotilaallista voimaansa sekä saavuttaakseen sen avulla vaikutusvaltaa toisilla hallinnonaloilla.<sup>172</sup> Iso-Britannia pyrki siis olemaan EU:lle sotilaallisesti korvaamaton, jotta se saisi omaa vaikutusvaltaansa lisättyä. Brittien tuolloiseen aktiivisuuteen on saattanut vaikuttaa myös huoli Yhdysvaltojen suurstrategian muutoksesta ja sen painopisteen siirtämisestä Atlantilta Aasiaan ja Tyynelle valtamerelle.

Yhtä kaikki EU:n taisteluosastot syntyivät pitkälti sen johdosta, että Iso-Britannia ajoi 1990-luvulla asiaa määrätietoisesti eteenpäin ja vei myös projektin maaliin. Iso-Britannia ja Ranska kehittivät taisteluosastojen käyttöperiaatteet bilateraalin Saint-Malon huippukokouksen<sup>173</sup>

<sup>170</sup> Dover (2007). s. 152.

<sup>171</sup> Sama, s. 152.

<sup>172</sup> Haaland Matlary, Janne (2019), *A Special Partnership? The EU's Military Ambition and the Role of Britain*, teoksessa Johnson, Rob & Haaland Matlary, J. toim. (2018), *The United Kingdoms defence after Brexit: Britain's alliances, coalitions, and partnerships*, Cham: Springer International Publishing, s. 166.

<sup>173</sup> Ranskan ja Britannian valtion- ja hallitusten päämiehet kokoontuivat Ranskan Saint-Maloon 3.-4.12.1998 kahdenväliseen Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan huippukokoukseen, jossa annettiin Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan julkilausuma Euroopan puolustuksesta. Julkilausuma saatavilla 19.6.2019 mm.

pohjalta. Asian valmistelusta sivussa ollut Saksa otettiin mukaan EU:n sotilaalliseen yhteistyöhön ikään kuin jälkijunassa. Haaland Matlaryn (2019) mukaan sekä Iso-Britannia että Ranska menettivät kuitenkin kiinnostuksensa taisteluosastoihin jo 2000-luvun puolivälissä. Tähän vaikutti etenkin edeltäjänsä Tony Blairia euroskeptisemmän Gordon Brownin nousu Ison-Britannian pääministeriksi. Huolimatta siitä, että EU olisi tarvinnut uskottavuutta turvallisuustoimijana, taisteluosastoja ei ole kyetty toistaiseksi käyttämään tehokkaasti ja niitä pidetään laajasti esimerkkinä epäonnistumisesta.<sup>174</sup> Useissa tapauksissa käytön ovat estäneet vastahakoinen Iso-Britannia ja varovainen Saksa. Näin kävi esimerkiksi Kongossa 2006 ja 2008 sekä esimerkiksi Libyassa 2011, vaikka monien asiantuntijoiden mielestä olosuhteet EU:n taisteluosastojen käytölle olisivat olleet otolliset.

Pelko Yhdysvaltojen strategisen fokuksen siirtymisestä pysyvästi Aasiaan aiheuttaa Isolle-Britannialle jatkuvasti huolta sekä omasta että myös muun Euroopan turvallisuudesta. Iso-Britannia katsoo siksi tarvitsevansa laajaa ja syvällistä turvallisuus- ja puolustusyhteistyötä Euroopassa. Tämä tarkastelukulma tuskin muuttuu brexitin jälkeenkään. Mahdollisesti käy jopa päinvastoin. Näin siksi, että Ison-Britannian kokema tarve eurooppalaiselle puolustusyhteistyölle saattaa brexitin myötä jopa kasvaa.<sup>175</sup> Saksan ja Ranskan johtoasemaa EU:ssa ja sen turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa Iso-Britannia ei kuitenkaan brexitin toteuduttua todennäköisesti kykene haastamaan, ellei erosopimukseen, sekä sen jälkeen neuvoteltavaan uuteen yhteistyösopimukseen, sisälly esimerkiksi huomattavia poikkeamia puolustusyhteistyön osalta. Jo nyt on EU:ssa valmisteltu mahdollisuus hyväksyä PRY:n toimintaan EU:n ulkopuolisia jäseniä<sup>176</sup>. Tällä muutoksella on mitä ilmeisimmin tarjottu Isolle-Britannialle mahdollisuus osallistua EU:n puolustusyhteistyöhön sen eron jälkeen. Brexitin aiheuttamaa mahdollista muutosta Ison-Britannian osallistumisessa Euroopan kollektiivisen puolustukseen käsitellään tarkemmin alaluvussa 5.2.6 Brexitin jälkeisen Ison-Britannian turvallisuus.

Kun brittiläiset valkoiset kirjat tarkastelevat EU:ta, niiden kannanotot vaikuttavat kauttaaltaan varsin neutraaleilta, mutta linjaukset vaikuttavat välillä ristiriitaisilta. Siitäkin huolimatta, että EU mainitaan usein Ison-Britannian ja länsimaiden kollektiiviseen turvallisuuteen

---

osoitteesta: [https://www.cvce.eu/obj/franco\\_british\\_st\\_malo\\_declaration\\_4\\_december\\_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html](https://www.cvce.eu/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html).

<sup>174</sup> Haaland Matlary, Janne (2019), *A Special Partnership? The EU's Military Ambition and the Role of Britain*, s. 170.

<sup>175</sup> Kts. esim. Salam, Yasmine (2018), *Nine EU states, including UK, sign off on joint military intervention force*. Politico-verkkolehti 19.4.2019 (päiv). Saatavilla 26.6.2019 osoitteessa <https://www.politico.eu/article/uk-to-form-part-of-joint-eu-european-defense-force-pesco/>.

<sup>176</sup> Barigazzi, Jacopo (2018), *Door opens to keep Britain in EU (security)*. Politico-verkkolehti 13.5.2018 (päiv). Saatavilla 26.6.2019 osoitteessa <https://www.politico.eu/pro/europe-defense-pesco-military-extend-cooperation-to-non-eu-countries-say-benelux-countries/>.

positiivisesti vaikuttavana toimijana sekä yhtenä Ison-Britannian tärkeimmistä liittosuhteista,<sup>177</sup> tarkkaavainen lukija voi kuitenkin havaita Ison-Britannian doktriineissa EU:n turvallisuusulottuvuuden ajoittaisen sivuuttamisen. Nato luokitellaan turvallisuus- ja puolustusallianssiksi (*”security and defence alliance”*) ja EU pelkää alueilleksi organisaatioksi (*”regional organisation”*).<sup>178</sup> Toisaalla vuoden 2009 päivityskirjassa kuitenkin kerrotaan, että Iso-Britannia työskentelee aktiivisesti kehittääkseen *”EU:n kyvykkyyttä konfliktien ennaltaehkäisyyn, rauhanvälitykseen, vakauttamiseen, toipumiseen ja rauhanrakentamiseen”* ja mainitaan saavutettu yksimielisyys YTPP-operaatioiden keskitetyn suunnittelurakenteen kehittämistä.<sup>179</sup> Päivitysasiakirjassa EU:n toimijuutta turvallisuuden saralla ei siis suoraltaan kiistetä, mutta se pyritään usein lokeroimaan pehmeän turvallisuuden tuottajaksi kovan sijasta.

Vuoden 2010 National Security Strategy nostaa kuitenkin EU:n Yhdysvaltojen ja Naton rinnalle liittoumaksi, jonka kanssa Iso-Britannia jakaa turvallisuustarpeensa ja jonka jäsenenä se saavuttaa kollektiivisia turvallisuushyötyjä.<sup>180</sup> Toisaalta edellä mainitun asiakirjan sisärajauksissa, eli strategisessa turvallisuusarviossa, EU-kumppanuutta ja sen kautta saavutettavaa turvallisuushyötyä tarkastellaan pelkäämään siviili-, kriisinhallinta- ja talousnäkökulmien kautta.<sup>181</sup> Johtopäätös on, että Iso-Britannia katsoo EU:n olevan pehmeän turvallisuuden toimija, joka suorituskyvyillään täydentää maan omaa kokonaisvaltaista turvallisuutta. Kun doktriinissa käsitellään valtiollisen turvallisuuden kovaa ydintä eli sotilaallista maanpuolustusta ja kollektiivista puolustusta, tekstissä viitataan oman suorituskyvyn lisäksi pelkäämään Yhdysvaltoihin ja Natoon, ei pehmeän turvallisuuden tuottajaan EU:iin. Muissakaan yhteyksissä Iso-Britannia ei peittele näkemyksiä Naton ensisijaisuudesta EU-suhteen, kun puhutaan sotilaallisesta turvallisuusyhteistyöstä.<sup>182</sup>

Kuten monessa muussakin Nato-maassa, sotilasliitto on Ison-Britannian ensisijainen turvallisuusratkaisu. Se on sitä jopa siinä määrin, että saarivaltio on aika ajoin eräitä poikkeuksellisia ajanjaksoja lukuun ottamatta pyrkinyt hidastamaan ja jopa estämään EU:n piirissä tapahtuvaa puolustusintegraatiota. Tällaisesta toiminnasta ja tavoitteista ei luonnollisesti mainita valkoisissa kirjoissa mitään. Kuvaavana on esimerkiksi se, että Iso-Britannia oli Venäjän lisäksi ainoa ulkopuolinen valtio, joka kommentoi julkisesti epäilevässä ja osin negatiivisessa sävyssä Saksan vuoden 2016 EU-puolustusintegraatiota korostavaa

<sup>177</sup> Kts. esim. HM Government (2010): *The Strategic Defence and Security Review*, s. 59.

<sup>178</sup> Cabinet Office (2009), ss. 62-63.

<sup>179</sup> Sama, s. 71.

<sup>180</sup> HM Government (2010), *The National Security Strategy*, s. 15.

<sup>181</sup> HM Government (2010): *The Strategic Defence and Security Review*, s. 62-63.

<sup>182</sup> Kts. esim. *”Support EU missions ... in the case of military missions, only where it is clear that NATO is not planning to intervene”* HM Government (2010): *The Strategic Defence and Security Review*, s. 62.

doktriinia. Ashburnin (2017) mukaan tämä johtui siitä, että brexitin myötä Iso-Britannia ei voi enää estää Euroopan integraation syvenemistä, joka esiintyi keskeisenä elementtinä saksalaisdoktriinissa.<sup>183</sup>

Rob Johnson (2019) on kiinnittänyt tutkimuksessaan huomiota siihen, että vuosien 2010 ja 2015 valkoisten kirjojen lanseeraama käsite ”*epävarmuuden aikakausi*” (*”Age of Uncertainty”*) voisi näinä nykyisinä brexit-kuohujen aikoina vuonna 2019 olla laadukas ennustus tulevaisuudesta. Tästä ei kuitenkaan ole kyse, vaan *epävarmuuden aikakausi* -käsitteellä viitattiin Afrikan ja Aasian hajoaviin valtioihin ja niistä projisoituihin vaikeasti ennustettaviin uhkiin.<sup>184</sup> Käsitteenä *epävarmuuden aikakausi* kuvaa kuitenkin valitettavan hyvin myös brexitin jälkeistä EU:n ja Ison-Britannian puolustusyhteistyön jatkuvuuteen liittyviä epävarmuustekijöitä.

### 5.2.5 Ison-Britannian kahden- ja monenväliset sopimukset

Iso-Britannia korostaa kaikissa valkoisissa kirjoissaan keskeistä asemaansa maailmassa. Se katsoo olevansa erilaisten järjestöjen, järjestelmien ja virtausten keskiössä, olivatpa ne sitten kauppatavaraa, ihmisiä tai valuuttaa. Iso-Britannia on syystä ylpeä aktiivisuudestaan monikansallisten organisaatioiden osana. Niinpä se lukeutuu esimerkiksi Naton ja G7-maiden perustajajäseniin. Maailmanlaajuisena toimijana Iso-Britannia ylläpitää laajaa verkostoa kahden ja monenvälisiä sopimuksia ja ulkosuhteita, jotka sopivat hyvin sen valkoisissa kirjoissa listattuihin tavoitteisiin globaalista vaikutusvallasta. Suhdeverkostojensa kautta Iso-Britannia edistää ja ulottaa vaikutusvaltaansa globaalilla<sup>185</sup> näyttämöllä ja pyrkii tämän myötä myös entisestään vahvistamaan ja kehittämään omaa turvallisuuttaan.

Iso-Britannia tekee lähimpien liittolaistensa ja useiden kumppanien kanssa maailmanlaajuisesti kahdenvälisiä sotilasyhteistyötä. Ensimmäisenä mainitaan aina Yhdysvallat ja siihen liittyvä erityissuhde. Brittinäkökulmasta yhteistyö Yhdysvaltojen kanssa kertautuu ja syventyy Naton lisäksi eräissä muissakin sotilaallisissa liitoissa. Niistä mainittakoon brittijulkaisussa toistuvasti esiintyvä ”UKUSA-sopimus”, joka tunnetaan myös

<sup>183</sup> Ashburn, Hunter Lee (2017). s.47.

<sup>184</sup> Johnson, Rob (2019), *UK Defence Policy: The ”New Canada” and ”International by Design”* kirjassa *The United Kingdom’s Defence After Brexit - Britain’s Alliances, Coalitions and Partnerships*, Rob Johnson & Janne Haaland Matlary toim. Palgrave Macmillan, s. 35.

<sup>185</sup> HM Government (2015), s. 47.

”5-Eyes” -signaalitiedustelu yhteistyönä.<sup>186</sup> Ison-Britannian kyseessä ollen moni historiallinen yhteys vaikuttaa vahvasti sen tämän päivän liittolaissuhteisiin. Erityisen lämpimät ja läheiset välit, joka käsittää myös aktiivista sotilaallista yhteistyötä, sillä on brittiläisen kansainyhteisön valtioihin. Tietynlaisen ydinryhmän muodostavat kansainyhteisöön kuuluvat 5-Eyes-yhteisön jäsenet Kanada, Australia ja Uusi-Seelanti. Viides 5-Eyes ryhmän maa on Yhdysvallat.

Ison-Britannian ja Saksan kahdenvälinen puolustus- ja turvallisuusyhteistyö jää usein tunnetuimpien kahdenvälisen kumppanuuksien, kuten Yhdysvaltojen tai Ranskan, varjoon. Tätä vähemmän esillä olevaa yhteistyötä on kutsuttu ”*hiljaiseksi allianssiksi*” (*”Die Stille Allianz”*).<sup>187</sup> Kaiserin ja Roperin 1987 käyttämällä *hiljainen allianssi*-käsitteellä viitattiin hyvin käytännönläheiseen taktisen ja operatiivisen tason yhteistyöhön Länsi-Saksan puolustuksessa, missä brittijoukot toimivat etenkin maa- ja ilmapuolustuksen tehtävissä läheisessä yhteistyössä saksalaisten kanssa. Koko II maailmansodan jälkeisen ajan Ison-Britannian ja Saksan strategiset intressit ovat vastanneet ja vastaavat edelleen lähestyvistä brexitistä huolimatta monilta osilta toisiaan. Onkin erittäin todennäköistä, että maiden kahdenvälinen yhteistyö jatkuu. Pelkistetyksi sekä Ison-Britannian että Saksan ulko- ja turvallisuuspoliittisiin prioriteetteihin kuuluvat revisionistisen Venäjän aiheuttamien uhkien hallinta idässä ja hallitsemattoman muuttoliikkeen, terrorismin ja epävakauden hallinta etelässä. Iso-Britannia ja Saksa tulevat ponnistelemaan yhdessä Naton deterrenssin ylläpitämiseksi jatkossakin.<sup>188</sup>

Ison-Britannian ja Saksan strategiset intressit ovat pitkään olleet Euroopan puolustuksen osalta linjassa toistensa kanssa. Toisaalta niiden lähestymistapa Euroopan ja globaaleihin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin kysymyksiin on alkanut 1990-luvulta lähtien eriytyä omiin suuntiinsa. Nykyisin Iso-Britannia painottaa ulkopoliitikassaan *expeditionary*-lähestymistapaa<sup>189</sup> yhdessä Yhdysvaltojen kanssa. Molempien maiden ulkosuhteissa Yhdysvallat ja Ranska esiintyvät tärkeämpinä kumppaneina, mutta oletettavasti Ison-Britannian ja Saksan *Stille Allianz* säilyy taustalla, koska liittosuhteesta ja siihen liittyvästä yhteistyöstä on huomattavaa merkitystä etenkin Venäjän muodostaman uhkan hallinnassa. Saksalle EU:n yhtenäisyys on tärkeämpää kuin bilateraalisuhteet Ison-Britannian kanssa,

<sup>186</sup> Kts. esim. Farrell, Paul. *History of the 5-Eyes - explainer*, The Guardian, 2.12.2013, saatavilla 9.1.2019 osoitteessa <https://www.theguardian.com/world/2013/dec/02/history-of-5-eyes-explainer>.

<sup>187</sup> Käsite tuli tunnetuksi Karl Kaiserin ja John Roperin (1987) kirjasta *”Die stille Allianz” deutsch-britische Sicherheitskooperation*. Bonn: Europa Union Verlag.

<sup>188</sup> Saxi, Håkon Lunde (2018), *British-German Defence and Security Relations after Brexit*, kirjassa *The United Kingdom’s Defence After Brexit - Britain’s Alliances, Coalitions and Partnerships*, Rob Johnson & Janne Haaland Matlary toim. Palgrave Macmillan, s. 128.

<sup>189</sup> Sama, s. 143.

joten brexit voi myös avata lukkoja maiden välisessä yhteistyössä. Saksan ei ole enää välttämätöntä yrittää painottaa EU:n merkitystä vastahakoisen Ison-Britannian kanssa tekemässään yhteistyössä, vaan kumpikin osapuoli voi hoitaa kahdenvälisiä suhteitaan ilman lähes päinvastaisten EU-näkökulmien rasitusta. Oletettavasti Saksa tulee kuitenkin EU:n yhtenäisyyden nimissä pitämään kiinni linjastaan, jonka mukaan Iso-Britannia ei voi ”poimia rusinoita EU-pullasta.”<sup>190</sup> Toisaalta Iso-Britannia ei todennäköisesti tule saavuttamaan jatkossa kahdenvälisesti hoidettavilla Saksa-suhteillaan erityistä ylimääräistä hyötyä. Ei ainakaan sellaista, joka näyttäisi siltä, että EU:sta vapauduttuaan Isolle-Britannialle tarjotaan parempia sopimuksia. Käytännönläheinen ja usein taustalle häivytetty hiljainen yhteistyö Euroopan talousveturin Saksan kanssa kuitenkin säilyy. Tähän viittaa sekin, että Iso-Britannia on todennut ”vahvasti tukevansa” Saksan pyrkimystä päästä YK:n turvallisuusneuvoston pysyväisjäseneksi.<sup>191</sup>

Vuoden 2015 valkoinen kirja nimeää Ranskan kanssa yhteisen Combined Joint Expeditionary Forcen (CJEF) ja Ison-Britannian johtaman Joint Expeditionary Forcen (JEF) sekä myös Naton Very High Readiness Joint Task Forcen osoituksina sen aktiivisesta bi- ja multilateraalista kansainvälisestä käytännön sotilasyhteistyöstä.<sup>192</sup> Håkon Lunde Saxi (2018) sanoo JEF:n palvelevan siihen osallistuvia maita myös siten, että kumppanuus mahdollistaa niille läheisemmät puolustusyhteistyösuhteet Euroopan merkittävimmän sotilasmahdin Ison-Britannian kanssa,<sup>193</sup> eli tämän kokoonpanoltaan ja käyttötapauksiltaan joustavan osaston jäsenyys on hyödyllinen kaikille osapuolille. Ison-Britannian puolustusministeri Sir Michael Fallon sanoo JEF:in olevan ”*Force of Friends*”, joka tarjoaa muun muassa siihen kesäkuussa 2017 liittyneille Suomelle ja Ruotsille ”*niiden kaipaamaa luottamusta ja varmuutta avusta, mikäli ne sitä tarvitsisivat.*” On mielenkiintoista nähdä, miten ”*JEF-ystävät*” ja niiden puolustaminen käsitellään seuraavassa Ison-Britannian valkoisessa kirjassa. Jää nähtäväksi, onko Iso-Britannia valmis tarjoamaan sotilaallista suojaa JEF-maille, jos niitä uhataan.

JEF on tarkoituksellisesti oma kokonaisuutensa, mitä voidaan Ison-Britannian johdolla käyttää monikansallisena kokonaisuutena, jolloin siihen liittyneistä kahdeksasta valtiosta (Nato-maat Tanska, Hollanti ja Norja, Viro, Latvia ja Liettua sekä sotilaallisesti

<sup>190</sup> Liittokansleri Angela Merkel käyttää aktiivisesti kielenkuvaa rusinoiden poiminnasta ja kuinka Britannialle ei tällaista sallita brexitiin liittyen, kts. esim. <https://www.cdu.de/artikel/merkel-keine-rosinenpickerei-fuer-grossbritannien> saatavilla 25.3.2019 ja <https://www.newstatesman.com/politics/staggers/2017/01/theresa-may-s-brexite-speech-angela-merkel-s-victory-here-s-why>, saatavilla 25.3.2019.

<sup>191</sup> HM Government (2015), s. 52.

<sup>192</sup> Sama, s. 49.

<sup>193</sup> Saxi, Håkon Lunde (2018). *The UK Joint Expeditionary Force (JEF)*, IFS Insights 5/2018, Norwegian Institute for Defence Studies, Oslo. Saatavilla 9.1.2018 osoitteessa [https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2498483/IFS%20Insights\\_5\\_2018\\_Saxi.pdf](https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2498483/IFS%20Insights_5_2018_Saxi.pdf).



liittoutumattomat Ruotsi ja Suomi) muodostetaan taisteluosasto. Toinen vaihtoehto on, että JEF muodostaa tapauskohtaisesti toimintaan halukkaista jäsenmaista jonkinlaisen pienemmän toimintaosaston. On myös mahdollista, että JEF asetetaan aluksi toimintaan vain brittiosillaan. Sitä on tarkoitus käyttää joustavana, tehokkaana ja nopeana keihäänkärkenä Nato-, EU- YK- tai jossakin erillisessä kansainvälisten organisaatioiden ulkopuoleisessa operaatioissa. Lunde Saxi (2018) toteaa, että JEF vaikuttaisi saavuttavan tavoitteensa eli lisäävän Ison-Britannian voimaa ja vaikutusvaltaa sotilasmahtina. Tämä pitää varmasti paikkansa, sillä kahdeksan valtiota on luvannut asettaa joukkoja brittien johtamaan joukkokokoonpanoon. Toisaalta JEF tarjoaa jäsenilleen turvaa sekä poliittista että sotilaallista hyötyä, kun niiden suhde johtovaltioon syvenee.<sup>194</sup> Lunde Saxin arvio Ison-Britannian tavoitteiden saavuttamisesta vaikuttaa kuitenkin hieman ennenaikaiselta. Lisäksi ei ole pois suljettua, että brexit aiheuttaa kitkaa JEF:in osallistujamaiden keskinäisissä suhteissa.

JEF:in tavoitteet vaikuttavat osittain samansuuntaisilta kuin Saksan FNC:n sekä Bundeswehrin EU-kansalaisten rekrytoinnin tavoitteet. Pohjimmiltaan kyse on liittolaisten joukkojen liittämiseen vahvennuksina omaan johtoon tai Bundeswehrin tapauksessa värvättävien ulkomaalaisten sijoittamisessa suoraan saksalaisen joukkojen organisaatioon. Tällaisia hankkeita tulee kuitenkin tarkastella aina kriittisesti joukkovahvuuksien kannalta. Esimerkiksi JEF:n tapauksessa sotilaat voivat toimia tosiasiallisesti vain yhdessä joukkorakenteessa kerrallaan. ”*Single Set of Forces*” eli lyhyesti ”*Yhden joukot*” -ajattelua, jolla EU:n ja Naton puolustusyhteistyön sisältöjä arvioidaan ja päällekkäisyyttä pyritään välttämään,<sup>195</sup> tulee soveltaa tarkasteltaessa myös JEF:n kaltaisten osastojen valmiutta. Tosiasia on, että JEF ei ole kiinteä joukko, vaan uusi joukkopooli, johon osallistuvat valtiot nimeävät korkean valmiuden joukkojaan. Nämä samat joukot voivat olla, ja usein ovatkin, nimettyinä myös muissa monikansallisissa pooleissa. Tästä syystä niiden tosiasiallinen käytettävyyys juuri JEF:in viitekehyksessä saattaisi olla kriisitilanteessa epävarmaa.

## 5.2.6 Brexitin jälkeisen Ison-Britannian turvallisuus

Ison-Britannian valkoiset kirjat käsittelevät EU:ta johdonmukaisesti kohteliaan välinpitämättömästi. Brexitin käsitellään luonnollisesti vain vuoden 2015 kirjassa ja siinäkin asian keskeneräisyyden vuoksi erittäin lyhyesti. Asiakirjassa kuitenkin kerrotaan

<sup>194</sup> Sama, s. 5.

<sup>195</sup> Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 6.12.2016. Saatavilla 9.1.2018 osoitteessa [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_138829.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm).

mahdollisesti järjestettävästä EU-kansanäänestyksestä. Eroamisella spekulointi ei tietenkään sovi valkoisen kirjan luonteeseen, mutta silti lukija ei voi välttyä vaikutelmalta, ettei Ison-Britannian poliittinen johto pitänyt vuonna 2015 brexitin mahdollisuutta järin suurena.

Iso-Britannia tapaa asemoida itsensä verkostojen ja virtausten keskelle, sillaksi Aasian ja Yhdysvaltojen talousalueiden välille sekä osaksi EU:n sisämarkkinoita. Ison-Britannian valkoisten kirjojen sisällön perusteella sen jäsenyyden EU:ssa on katsottu osaltaan vahvistaneen maan vaikutusvaltaa. Asiakirjoissa ei ole mainintoja maan suvereniteetin supistumisesta, vaikka saarivaltion julkisessa keskustelussa on toisin väitetty.

Vuosikymmenien ajan kipeästä EU-suhteesta kärsinyt Iso-Britannia alisti EU-eron sisäpoliittisista syistä kansanäänestykseen. Sen tuloksella tiedettiin olevan merkitystä, sillä molemmat pääpuolueet olivat sitoutuneet noudattamaan kansan tahtoa. Kesäkuussa 2016 britit äänestivät itsensä ulos Euroopan unionista niukalla enemmistöllä. Äänekkäästä EU-kritiikistä ja populistipuolueiden noususta huolimatta äänestyksen tulos oli yllätys pääministeri Cameronille, joka oli tukenut EU-jäsenyyttä. Cameron ilmoitti erostaan kansanäänestystä seuranneena päivänä. Varsinaisen eroprosessin Iso-Britannia käynnisti 29.3.2017. Siitä käynnistyi kahden vuoden määräaika eroneuvotteluille.

Tätä tutkimusta kesällä 2019 viimeistellessä brexit vaikuttaa entistä todennäköisimmältä vaihtoehdolta tulevalle kehitykselle, mutta ei välttämättä ainoalta. Brexitin aikataulu on venynyt brittiparlamentin hylättyä useita kertoja pääministeri Theresa Mayn hallituksen neuvotteleman erosopimuksen. Kesäkuussa pääministeri May erosi todettuaan, ettei parlamentti tule hyväksymään erosopimusta. Heinäkuun lopulla konservatiivit valitsivat uudeksi pääministeriksi Boris Johnsonin. Hän on luvannut, että Iso-Britannia lähtee EU:sta 31.10.2019, syntyi siihen mennessä uusi erosopimus tai ei. Ei ole kuitenkaan varmaa, saako Johnson syksyllä parlamentin tuen kovalle EU-politiikalleen. Jos hänenkään erojärjestelyjä ei hyväksytä, niin Ison-Britannian lähtö EU:sta todennäköisesti lykkääntyy jälleen kerran. Asiaa saattaa Jonsonin kannalta mutkistaa sekin, että EU-jäsenyyden kannatus on ollut saarivaltiossa viime aikoina kasvussa. Kesäkuun 2019 Eurobarometrissa vain 37 % briteistä<sup>196</sup> oli enää eron kannalla.

EU on antanut Isolle-Britannialle aikaa lokakuun 2019 loppuun hyväksyä erosopimus. Jos näin tapahtuu, tai vaikka Iso-Britannia eroaisi ilman sopimusta, aletaan neuvotella Ison-

<sup>196</sup> <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/closer-to-the-citizens-closer-to-the-ballot>, saatavilla 5.7.2019

Britannian ja EU:n suhteen uudelleenmäärittelystä. Nämä monimutkaiset ja monitasoiset neuvottelut kestävät vuosia, oli sitten erosopimus hyväksytty tai ei.

Theresa Mayn hallitus julkaisi heinäkuussa 2018 erillisen valkoisen kirjan ”*The future relationship between the United Kingdom and the European Union*” maan tulevasta suhteesta EU:n kanssa. Siinä on listattu ne keskeiset periaatteet,<sup>197</sup> joiden oli tarkoitus linjata Ison-Britannian ja EU:n turvallisuusyhteistyötä maan EU-eron jälkeen. Tätä kirjoitettaessa tiedetään jo, että pääministeri May on eronnut. Tämä merkitsee, että kaikkien hänen johdolla hyväksytyjen poliittisten linjausten pitävyys on epäselvä. Tästä huolimatta ja paremman tiedon puuttuessa on syytä tarkastella kolme ensimmäistä eroperiaatetta, koska ne ovat tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavia:

- i. *Yhteiset operatiiviset suorituskyvyt, joilla ylläpidetään ihmisten turvallisuutta, on turvattava. Iso-Britannia ei ole halukas hylkäämään ”työkaluja, menetelmiä, aloitteita ja kyvykkyyksiä, jotka on kehitetty edellisten 40 vuoden aikana ja jotka ovat todistetusti pelastaneet ihmishenkiä”,*
- ii. *Osapuolten on kunnioitettava ”Ison-Britannian suvereniteettia ja EU:n päätöksenteon autonomiaa.” ”Yhdistynyt kuningaskunta tekee itsenäiset päätöksensä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä suorituskykyjen kehittämisessä. Kansallinen turvallisuus on yksin Ison-Britannian ja jäsenmaiden omalla vastuulla.” Iso-Britannia on halukas jatkamaan yhteistyötä turvallisuudessa niiltä osin, kun se on kummallekin osapuolelle eduksi, mutta sanoutuu irti EU:n puolustus- ja solidaarisuusvelvoitteista toteamalla, että kansallinen turvallisuus on jatkossa sen näkökulmasta suvereenien kansallisvaltioiden oma vastuu,*
- iii. *Ylläpitää institutionaalinen viitekehys turvallisuusyhteistyölle, joka mahdollistaa tehokkaan yhteistyön kriisien tai vakavien tilanteiden tapauksessa. Valkoinen kirja ei selitä tarkemmin mitä institutionaalinen viitekehys tarkoittaa, mutta tämä on mahdollista tulkita joustovaran jättämisellä tulevaa kehitystä silmällä pitäen. Lisäksi tällä saatetaan viitata esimerkiksi osallistumisella PRY:n toimintaan, joka on jo mahdollistettu mitä ilmeisimmin Isoa-Britanniaa silmällä pitäen myös EU:n ulkopuolisille valtioille.*

---

<sup>197</sup>

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/725288/The\\_future\\_relationship\\_between\\_the\\_United\\_Kingdom\\_and\\_the\\_European\\_Union.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/725288/The_future_relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union.pdf). Saatavilla 18.1.2019.

Varsinainen EU:n ja Ison-Britannian keskenään neuvottelema erosopimuksen luonnos,<sup>198</sup> keskittyy lähinnä ihmisoikeuksiin ja taloudellisiin vastuisiin. Se mainitsee puolustusyhteistyön osalta, että Iso-Britannia jatkaa tukeaan ja rahoitustaan YTPP-operaatioille, Euroopan puolustusvirastolle (EDA) ja muun muassa EU:n satelliittikeskukselle vuoden 2020 loppuun asti, vaikka EU-ero astuukin voimaan (mahdollisesti) jo aiemmin. Näin olleen brexitin ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittiset vaikutukset ovat tällä hetkellä jokseenkin epäselvät. Epävarmuuden ajasta tulee pitkä, sillä tapahtuipa ero sopimuksen perusteella tai ilman, niin jatkossa neuvotellaan ensin taloudesta ja vasta myöhemmässä vaiheessa puolustusasioista.

Koska Ison-Britannian eroon liittyvien puolustusasioiden järjestelyt ovat kaikilta osilta sopimatta, on kokonaiskuvan saamiseksi syytä tarkastella myös syyskuussa 2017 pääministeri Mayn hallituksen toimesta laadittua asiakirjaa nimeltä ”*Foreign policy, defence and development: a future partnership paper.*” Sen tärkein sanoma on, että Ison-Britannian pyrkimyksenä on jatkaa brexitin jälkeen osallistumista etenkin YTPP:n sisältöihin.

Paperissa todetaan Ison-Britannian ja EU:n yhteiset arvot,<sup>199</sup> Ison-Britannian valkoisen kirjan (2015) ja Euroopan unionin globaalistrategian eli EUGS:n lähes identtiset uhkakuvat<sup>200</sup> sekä puhutaan ”*uudesta, syvällisestä ja erityisestä suhteesta,*” joka olisi jopa syvempi kuin minkään toisen EU:n ulkopuoleisen maan.<sup>201</sup> Brittihallituksen paperi muistuttaa Naton olevan Ison-Britannian ja sen liittolaisten turvallisuuden kulmakivi. Toisaalta siinä luvataan, että Iso-Britannia jatkaa EU:n ja Naton yhteistyön edistämistä sekä tarjoutuu osallistumaan EU-operaatioihin (mandaatteihin sekä operatiiviseen suunnitteluun osallistuminen sekä rahoitus ja joukkojen luovutukset).<sup>202</sup>

Edellä mainitun asiakirjan julkaisuajankohta on mielenkiintoinen, sillä se tapahtui vain pari kuukautta brexit-neuvottelujen alkamisen jälkeen.<sup>203</sup> Jostain syystä Mayn hallitus halusi esitellä heti eroneuvottelujen alettua näkemyksiään sekä kotimaiselle yleisölle että ulkomaisille kumppaneille maan ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön jatkumisesta

<sup>198</sup> European Commission, Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU (2018): *Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018*, Saatavilla 18.1.2019 osoitteessa [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft\\_withdrawal\\_agreement\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement_0.pdf).

<sup>199</sup> HM Government (2017), ”*Foreign policy, defence and development: a future partnership paper*” ss. 3-4.

<sup>200</sup> Sama, ss.4-6.

<sup>201</sup> Sama, s.18.

<sup>202</sup> Sama, s. 19.

<sup>203</sup> Brexit-neuvottelut käynnistyivät 19.6.2017. Kts. esim. <https://www.gov.uk/government/news/start-date-announced-for-negotiations-with-european-commission>

brexitin jälkeen. Ei ole kuitenkaan täysin selvää, miksi näin tehtiin juuri tässä yhteydessä. Yksi syy saattoi olla, että Isolla-Britannialla oli tarve vakauttaa turvallisuusympäristöään sekä estää Venäjää käyttämästä hyväkseen brexitin jakolinjoja Euroopan valtioiden keskinäisissä suhteissa. Kuten maan valkoiset kirjat johdonmukaisesti toteavat, Ison-Britannian turvallisuus on riippuvainen Euroopan turvallisuudesta. Mayn toimesta laadittu asiakirja jatkaa teemaa toteamalla, että ”*vaikka Iso-Britannia poistuu EU:sta, se ei vetäydy Euroopasta.*”<sup>204</sup> Myös Ison-Britannian vuonna 2017 ilmaisema halukkuus osallistua jatkossakin YTPP:n sisältöihin, on selitettävissä pyrkimyksellä ylläpitää maan vaikutusvaltaa. EU:n tavoitteena on varmasti pitää sotilaallisesti vahva Iso-Britannia kumppaninaan brexitin toteuduttuakin. Iso-Britannia oletettavasti pyrkii jatkossa parhaansa mukaan ohjaamaan YTPP:n kehitystä ja osallistumaan sen toimintaan niin paljon kuin mahdollista, vaikkei ole EU:n jäsenmaa. Tämä on yksi mahdollinen Ison-Britannian ja EU:n turvallisuussuhteen kehityskulku brexitin jälkeen. Toisaalta Iso-Britannia on brexit-neuvottelujen aikana ehkä yllätyksekseen joutunut huomaamaan, ettei EU-jäsenmaiden rintama ole murtunut erosopimusneuvotteluissa kertaakaan. Se saattaa merkitä sitä, ettei Iso-Britannia kykene brexitin jälkeen entiseen tapaan ohjaamaan Saksan ja Ranskan kanssa esimerkiksi YTPP:n kehitystä.

Rob Johnson ja Janne Haaland Matlary (2018) summaavat Ison-Britannian ja eurooppalaisen puolustusyhteistyön keskeisiä tekijöitä seuraavasti:

1. Ison-Britannian käsitykset eurooppalaisesta puolustuksesta ovat muuttuneet lyhyessä ajassa. Venäjää pidetään riskinä ja jopa uhkana Euroopan yhtenäisyydelle,
2. Yhdysvaltojen sitoutumista Euroopan kollektiiviseen puolustukseen joudutaan kyseenalaistamaan,
3. Pohjoismaat, Baltian maat sekä Keski-Euroopan maat toivovat jatkossa Isolta-Britannialta johtajuutta puolustuksessa,
4. Ison-Britannian puolustusmäärärahaileikkaukset ovat alentaneet sen toimintakyvyn uskottavuutta,
5. terroristihyökkäykset ovat saaneet poliittiset johtajat painottamaan ulkoisen turvallisuuden saralla terrorismin torjuntaa ja
6. brexit aiheuttaa epävarmuutta puolustusyhteistyön jatkumiselle EU:n kanssa.<sup>205</sup>

<sup>204</sup> ”*The UK supports a strong, secure and successful EU with global reach and influence. UK priorities after it leaves the EU will continue to be based on a European outlook and these shared values. The UK is exiting the EU, not withdrawing from Europe.*” HM Government (2017), s. 3.

<sup>205</sup> Johnson, Rob & Haaland Matlary, J. toim. (2018). s. 3.

Edellä listattujen tekijöiden perusteella Johnson ja Haaland Matlary (2018) näkevät kahdenvälisten puolustusyhteistyömahdollisuuksien ja ad hoc-liittoumien merkityksen nousevan Ison-Britannian osallistumisessa eurooppalaiseen kollektiiviseen puolustukseen. Johnsonin mukaan Nato säilyy silti tärkeimpänä puolustusyhteistyön muotona ja eräänlaisena siltana Ison-Britannian ja Euroopan, johon britit ovat omien intressiensäkin vuoksi sidottuja, välissä. Tämä pätee kuitenkin vain niin kauan, kuin Yhdysvallat johtaa liittoumaa. Mahdolliseen EU-armeijaan britit suhtautuisivat Johnsonin (2019) mukaan jatkossakin vihamielisesti.<sup>206</sup> Hän arvelee, että Iso-Britannia pyrkii olemaan puolustusyhteistyössä Euroopan suuntaan ”*uusi Kanada*.” Alkuperäisen Kanadan tavoin, Iso-Britannia tulee jatkossakin jakamaan samat arvot, osallistumaan monikansallisiin operaatioihin kautta maailman sekä olemaan atlantistinen voima, jolla on kauppaa- ja puolustusyhteistyösuhde Euroopan kanssa. Oleellista on kuitenkin suhteiden lähentäminen Yhdysvaltoihin.<sup>207</sup>

### 5.2.7 Yhteenveto ja johtopäätökset Ison-Britannian linjasta

Ison-Britannian kansalliset intressit ja strategia ovat säilyneet muuttumattomina karkeasti ottaen 1800-luvun lopulta lähtien, eikä Euroopan unionilla ole niissä erityistä asemaa. Iso-Britannia on merellinen, kansainvälistä kauppaa käyvä läntinen suurvalta, jolla on maailmanlaajuiset intressit. Niiden edistäminen ei ole riippuvainen sen EU-jäsenyydestä tai sen päättymisestä. Toisaalta Iso-Britannia jakaa jatkossakin samat liberaalit arvot ja on oletettavaa, että se haluaa pysyä Saksan, Ranskan ja muidenkin Euroopan maiden liittolaisena. Nuo kumppanuudet eivät todennäköisesti suuremmin tulevaisuudessa muutu. Hetkelliset eripurat ja brexitin kaltaiset shokit työnnetään nopeasti taustalle, jos läntinen Eurooppa on vakavasti uhattuna.

Lyhyellä aikavälillä ja etenkin defensiivisen realismin näkökulmasta tehtävien johtopäätösten kannalta Ison-Britannian eroaminen EU:sta rikkoo länsimaiden yhtenäisyyden status quota ja aiheuttaa epäluottamusta sekä epäluuloisuutta saarivaltion aikomuksista. Mikäli Iso-Britannia ei halua sen välien eurooppalaisiin liittolaisiin heikentyvän, sille syntyy defensiivisen realismin mukaisesti korostunut tarve rauhoitella eri tavoin liittolaisia. Se voi esimerkiksi entisestään tehostaa aktiivisuutta Natossa sekä vaikkapa JEF:issä. Yhtenä indikaationa tehostetusta rauhoittelusta voidaan pitää aiemmin mainittua pääminieri Mayn hallituksen vuonna 2017 julkaisemaa selontekoa tulevasta ”*erittäin läheisestä*” turvallisuusyhteistyöstä.

<sup>206</sup> Johnson, Rob & Haaland Matlary, J. toim. (2018), s. 38.

<sup>207</sup> Sama, s. 54.

Toinen esimerkki rauhoittelusta on brittien aloitteesta tehdyt toimenpiteet Baltian Nato-maiden suojaamisen tehostamiseksi<sup>208</sup>.

Pidemmällä aikavälillä Isoon-Britanniaan pätevät samat lainalaisuudet, kuin muihinkin Euroopan valtioihin puolustus- sekä turvallisuusyhteistyössä sen lisäksi, että teknologia kehittyy ja sotamateriaalin hinnat nousevat. Ei riitä, että Iso-Britannia on aktiivinen vain Yhdysvaltojen suuntaan. Sen on myös ylläpidettävä läheiset suhteet länsimaisten ja muiden kumppaneidensa kanssa säilyttääkseen kilpailukykyä megatrendien ristiaallokossa. Lisäksi Iso-Britannia ei oman turvallisuutensa vuoksi voi, eikä se pohjimmiltaan edes halua kääntää selkäänsä mantereelle. Niinpä on todennäköistä, että Ison-Britannian eurooppalainen puolustusyhteistyö kanavoituu jatkossa kahden- ja monenvälisiin rakenteisiin, joista osa saattaa olla brittien vieroksuman EU:n johdossa. Lontoossa tiedetään hyvin, että sisäänpäin kääntyvä Iso-Britannia menettäisi nopeasti asemansa maailmanpolitiikassa ja että sen vaikutusvalta ja edellytykset suojata intressejään rapistuisivat lyhyessä ajassa.

Voidaan sanoa, että Ison-Britannian osallistuminen Euroopan kollektiiviseen puolustukseen on sille luontainen ja intressiperustainen ilmentymä sen globaalista vaikutusvallan tavoittelusta. Kyseessä on myös maan oman taloudellisen sekä sotilaallisen turvallisuuden varmistaminen. Selvää on, että Iso-Britannia toteuttaa osallistumisensa Euroopan kollektiiviseen puolustukseen ensisijaisesti Naton kautta. On mahdollista, että se pyrkii käyttämään sotilaallisten toimien tukena solmimiaan minilateraaleja kumppanuuksia. Tällöin on mahdollista, että se joutuisi puolustamaan myös joitakin Natoon kuulumattomia maita. On kuitenkin korostettava, että Iso-Britannia on julkisesti sitoutunut vain Naton artikla V:n mukaiseen yhteispuolustukseen ja Nato-liittolaistensa suojaamiseen. Oman etunsa vuoksi Iso-Britannia pyrkii toimimaan niin, että Yhdysvallat sitoutuisi jatkossakin Euroopan puolustukseen Naton kautta.

Brexit, niin intressivastaiselta kuin se vaikuttaakin, on asetettava omaan arvoonsa ja mittasuhteisiinsa. Se ei vaikuta Ison-Britannian asemaan maailmassa, vaikkakin se muuttaa maan roolia Euroopassa. Brexit ei myöskään merkitse Ison-Britannian eroa multilateraalia yhteistyötä korostavasta länsimaisesta maailmanjärjestyksestä. Brexit voidaan nähdä vuosikymmenten aikana saarivaltiossa kasaantuneen sisäpoliittisen painolastin äkillisenä purkautumisena, josta voi seurata myös positiivisia asioita. EU:n kannalta on hyvä, että Iso-Britannia ei voi jatkossa estää Euroopan puolustusintegraatiota. Lisäksi EU on tarjonnut

<sup>208</sup> *UK steps up measures to reassure allies*. Britannian valtionhallinnon viestintäportaali lokakuussa 2016 julkaistu lehdistötiedote. Saatavilla 28.12.2017 osoitteessa <https://www.gov.uk/government/news/uk-steps-up-measures-to-reassure-european-allies>.

Isolle-Britannialle mahdollisuuden osallistua brexitin jälkeen maanosan turvallisuusratkaisuihin omille poliittisille rajoituksilleen parhaiten sopivalla tavalla. Kun tuo tarjous tehtiin, niin Brysselissä varmasti muistettiin, että YTPP:stä sekä EU:n sotilaallisten suorituskykyjen kehittämistä on pitkälti kiittäminen Ison-Britannian päättäväisyyttä 1990-luvun alkupuolella. Lisäksi on myönnettävä, että Ison-Britannian hallinnolliset taidot sekä sotilaallinen voima ja osaaminen ovat tekijöitä, joita EU ei voi helposti korvata. Toisaalta Saksa ja Ranska saavat lisää pelitilaa, kun kolmas suurvalta luopuu jäsenyydestään ja siirtyy turvallisuusasioissa ulkojäseneksi, jota kuitenkin tullaan kuuntelemaan herkällä korvalla. Ei ole mahdotonta, että tulevaisuudessa Iso-Britannia pyrkii sotilaalliseen voimaansa vedoten saamaan ulkojäsenyydestä huolimatta takaisin entisen vaikutusvaltaisen asemansa EU:n sotilaallisten suorituskykyjen kehittämisessä. EU-maat saattaisivat hyvinkin hyväksyä tuollaisen järjestelyn, koska järjestöstä eronneena Isolla-Britannialla ei olisi veto-oikeutta.

Defensiivinen realismi kykenee selittämään heikosti Ison-Britannian brexit-ratkaisua, koska kuuluminen Euroopan unioniin on tehokasta potentiaalisten vastustajien, tässä tapauksessa Ranskan ja Saksan rauhoittelua sekä status quon ylläpitämistä omassa turvallisuusympäristössä. Viimeiset Ison-Britannian valkoiset kirjat puhuvat Venäjästä avoimesti uhkana Euroopan turvallisuusjärjestykselle. Defensiivisen realismin kannalta olisi ollut loogista, että Iso-Britannia olisi pyrkinyt tasapainottamaan Venäjän voimaa Naton lisäksi vahvalla EU:lla sekä toisaalta vakuuttamaan itäiselle suurvallalle haluaan ylläpitää status quota Euroopassa. Offensiivisen realismin ratkaisu Venäjän uhkaan olisi tasapainottaa tilanne aktiivisella voimankäytöllä uhkaamisella, taloudellisella ja poliittisella patoamisella sekä varustelukilvalla.

Ison-Britannian linjaa on ylipäätään vaikea ymmärtää realismin valossa, vaikka periaatteessa sen EU-skeptisyys ja usko kansallisvaltioiden keskinäiseen toimintaan olisikin käsitettävissä. Tällöin pitäisi Ison-Britannian Nato-suhdetta tarkastella siinä valossa, että sen toistuva Nato-sitoumuksen vakuuttelu onkin vain koodikieltä sen erityissuhteesta Yhdysvaltojen kanssa. Tuolloin Nato ja EU olisivat Isolle-Britannialle yhtäläillä järjestöinä merkityksettömiä, mutta bandwagoning-strategia Yhdysvaltojen suuntaan edellyttää siltä Nato-uskollisuutta, sen merkityksen korottamista ja EU:n merkityksen vähättelyä. Selvää kuitenkin on, ettei realismilla, eikä varsinkaan defensiivisen realismin avulla tehdyillä johtopäätöksillä, pystytä selittämään Ison-Britannian toimintaa.

Tulevaisuuden ennakkoinnin osalta Ison-Britannian suhde EU:n puolustusyhteistyöhön on kuin intensiteetiltään ajoittain kiihtyvä ja hiljenevä heiluriliike. Esimerkiksi 1990-luvun lopussa



Iso-Britannia oli erittäin aktiivinen ajaessaan määrätietoisesti YTPP:n perustamista. Seuraavalla hallituskaudella se oli kaikkein kärkevimpänä kriitikkona jarruttamassa itse käynnistämäänsä prosessia. Brexit vaikuttaisi olevan seuraava heilahdus kohti aktiviteetin laskua. Toisaalta vastaliike saattaa tapahtua nopeastikin. Aktiivisen toiminnan kausi saattaisi liittyä esimerkiksi Ison-Britannian paneutumiseen ulkojäsenenä koko arvovallallaan EU:n puolustusintegraatioon ja/tai kollektiivisen puolustuksen kehittämiseen. Tällainen heilahdus voisi näkyä myös JEF:iin liittyvässä kehityksessä, joka voisi PRY-rajapinnan kautta lisätä Pohjois-Euroopan EU-valtioiden deterrenssiä sekä tarjota jopa sopimusoikeudellisesti pitäviä turvatakuita Isolta-Britannialta muille JEF-maille.

Ison-Britannian ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaa on vaikea ennustaa teorioiden avulla. Jos oletetaan saarivaltion palaavan defensiivisen realismin johtopäätösten suuntalinjoille, niin Iso-Britannia pyrkii mahdollisesti voimallisestikin rauhoittelemaan brexitin myötä epäluuloisiksi tulleita liittolaisiaan ja kumppaneitaan sekä tasapainottamaan Venäjän uhkaa mahdollisimman yhtenäisessä rintamassa muiden länsimaiden kanssa. Näin ollen Ison-Britannian entistä aktiivisempi sitoutuminen läntiseen puolustusintegraatioon on todennäköistä. Maa voi pyrkiä toteuttamaan näitä tavoitteitaan erityisesti Naton ja JEF:in, mutta myös EU:n kautta. Luonnollisesti EU-jäsenmaana Ison-Britannian olisi helpompi toimia yhdessä muiden kanssa. Melkoisella varmuudella maa ei brexitin tapahduttua voi sisäpoliittisista syistä pitkään aikaan edes harkita liittymistä uudelleen EU:hun olivatpa gallupit millaisia tahansa. Ison-Britannian ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa määrittävät Saksan tavoin sisäpoliittiset rajoitukset, jotka ovat monesti enemmän tunteilla kuin järjellä selitettäviä.

### 5.3 Ranska - *Maailmanvaltaa, tasapainotusta ja optimaalisia yhdistelmiä*

Pernille Rieker (2018) toteaa Ranskan II maailmansodan jälkeisenä aikana harjoittaman ulkopoliittikan pyrkineen statuksen tavoitteluun ja ”*maailmanvaltaan*” (*La Grandeur*). Toisin sanoen Ranska on tavoitellut sodan jälkeisestä heikosta tilanteestaan huolimatta päättäväisesti suuruutta ja suurvallan asemaa maailmassa. Selväpiirteisimmillään nuo pyrkimykset näkyivät Charles de Gaullen<sup>209</sup> presidenttikausilla, mutta Riekerin mukaan ne ohjaavat edelleen Ranskan ulkopoliitiikkaa.<sup>210</sup> Rieker (2018) sanoo Ranskan tavoitelleen aluksi tasapainoista transatlanttista puolustusyhteistyötä. Koska Yhdysvallat ja Iso-Britannia muodostivat Naton perustamisen jälkeen anglosaksisen yhteyden turvin määräävän aseman sotilasliitossa, Ranskan tavoite epäonnistui. Pettynyt Ranska alkoi sen jälkeen tavoitella mahdollisimman vahvaa itsenäistä ydinaseistukseen nojaavaa asevoimaa. Myöhemmin se on edistänyt voimakkaasti Euroopan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Tuota tavoitetta ajaessaan se on usein joutunut turhautumaan asian hitaaseen edistymiseen. Tommi Koivulan (2007) mukaan Ranskan maailmanvallan tavoittelu ulkopoliittikan johtoajatuksena ei suinkaan päättynyt de Gaullen aikaan, vaan myös kaikki myöhemmät presidentit ovat jatkaneet samoilla linjoilla. He ovat suhtautuneet de Gaullea vähemmän varauksellisesti Euroopan integraatioon ja sopeuttaneet toiminnan intensiteettiä kulloinkin vallinneiden taloudellisten ja poliittisten realiteettien mukaan<sup>211</sup>.

Tämä alaluku vastaa seuraaviin kysymyksiin:

- miten ranskalaiset käsittelevät oman, muiden Euroopan suurvaltojen, liittolaistensa ja kumppaniensa puolustamista omissa valkoisissa kirjoissaan nyt ja tulevaisuudessa,
- varautuuko Ranska EU:n Lissabonin sopimuksen mukaiseen avunantoon, Naton artikla V:n edellyttämään yhteispuolustukseen, molempiin vai ei kumpaankaan,
- tunnistaako Ranskan valkoinen kirja sotilaallista uhkaa, johon liittyy maa-alueiden valtaamista joko siltä itseltään, sen liittolaisilta tai kumppaneilta ja
- käsitteleekö Ranskan doktriini kollektiivista puolustusta sitovana vaatimuksena vai epämääräisenä pyrkimyksenä.

Ranskan *Grandeur*-tavoitteen muuttumattomuuden ohella on syytä huomata taitekohta Ranskan ulko- ja turvallisuuspolitiikan uhkakäsityksessä. Ranska korvasi 1940-luvun lopulla

<sup>209</sup> Koivulan (2007) mukaan De Gaullen ulkopoliittinen ajattelu oli pelkistetyn realistinen. ”De Gaulle katsoi, että kansainvälinen politiikka muodostuu ennen kaikkea kansallisvaltioiden itsekkästä vallantavoittelusta.” s. 40-41.

<sup>210</sup> Rieker, Pernille (2018), *France and European Defence*, FIIA Briefing Paper December 2018 / 253, s. 3.

<sup>211</sup> Koivula (2007). s. 48.

aiemman pääasiallisen uhkakuvansa Saksan Neuvostoliitolla ja liittyi Natoon. Koivula (2007) huomauttaa kuitenkin, että ensisijaisuudestaan huolimatta Neuvostoliittoon uhkaa ei pidetty yhtä lailla merkittävänä kuin monissa muissa Nato-maissa. Lisäksi Saksaan suhtauduttiin pitkään epäileväisesti ja Yhdysvaltojen toimintaa kritisoitiin provokatiivisena.<sup>212</sup>

Blombergs (2013) toteaa Ranskan nousun ydinasesuurvaltojen joukkoon vuonna 1960 olleen merkittävä askel Ranskan strategisen itsenäisyyden tavoittelussa ja että ydinaseet muodostavat Ranskan valtopolitiikan ensimmäisen kulmakiven. Ydinaseiden kehittämisen taustalla vaikuttivat myös Ranskan 1950-luvulla kokemat sotilaalliset nöyryytykset Indokiinassa ja Suezilla. Ranskalle ydinase ei ole vain osa sen pelotetta, vaan myös osoitus sen suurvalta-asemasta ja kansallisesta suvereenisuudesta.<sup>213</sup> Ranskan ”*kaikki ilmansuunnat*” (*tous azimuts*) ydinase-käyttökonsepti toimi eräänlaisena ilmentymänä Ranskan strategisen itsenäisyyden korostamisesta, ja toisaalta osoituksena sen häilyvästä sitoutumisesta muiden Nato-maiden yhteisesti jakamaan Neuvostoliitto-uhkakuvaan sekä pyrkimyksestä tasapainottaa myös Yhdysvaltoja. Ranska siis tosiasiallisesti julisti aikomuksensa käyttää tarvittaessa ydinasetta myös jonkinlaista lännestä tulevaa uhkaa vastaan ja tämä aikanaan närkästytti suuresti Yhdysvaltoja.<sup>214</sup>

Aiemmin mainittu Suezin kriisi vaikutti myös kahden Euroopan suurvallan keskinäisiin suhteisiin. Iso-Britannia vetäytyi yhteisrintamasta Ranskan kanssa Yhdysvaltojen painostuksesta johtuen, ja tämä sai Blombergsin (2013) mukaan Ranskan tekemään johtopäätöksen, että se ei voi täysin luottaa Isoon-Britanniaan liittolaisena tämän tiiviiden Yhdysvaltojen suhteiden vuoksi.<sup>215</sup> Myöhemmin Ranskan ja Ison-Britannian välejä koetteli De Gaullen haluttomuus päästää Isoa-Britanniaa Euroopan yhteisön jäseneksi: Ranska esti saarivaltion jäsenyyden kahdesti 1960-luvulla. Yhdeksi syyksi jäsenyyden estämiselle on mainittu maatalouden tukipolitiikka. Toinen syy, joka on tämän tutkimuksen kannalta paljon kiinnostavampi, on se, että de Gaulle pelkäsi Ison-Britannian salakuljettavan järjestöön Yhdysvaltojen agendaa.<sup>216</sup>

Blombergsin (2013) mukaan Ranskan valtopolitiikan toinen kulmakivi on pyrkimys tehdä EU:sta Ranskan johtama, strategisesti itsenäinen toimija kansainvälisessä politiikassa. Koivula (2003) sanoo gaullistisen linjan pyrkivän alistamaan EU:n Ranskan instrumentiksi, jolla se oikeutetusti ponnistaa suuruuteen ja johtajuuteen, mutta jokseenkin ristiriitaisesti

<sup>212</sup> Koivula (2007). s. 34.

<sup>213</sup> Sama, s. 40.

<sup>214</sup> Sama, s. 43.

<sup>215</sup> Blombergs (2013). s. 344.

<sup>216</sup> Koivula (2007). s. 45.

tämän olisi tapahduttava ilman sen oman suvereniteetin kaventumista tai että EU:sta muodostuisi ylikansallista päätöksentekijää.<sup>217</sup> Gaullistien vallalle oli Ranskassa toki haastajia, eikä gaullistien EU-tavoitekaan ollut ainoana hallitseva. Asetelmana se on kuitenkin kuvaava myös kaikkien muidenkin EU:n suurvaltojen epäilyksien osalta. Dilemmana on, että EU näyttäisi mahdollistavan pääsyn suuruuteen, mutta tämän on tapahduttava kansallisvaltioiden itsenäisen suuruuden kustannuksella. Ranskalainen realismi vaikuttaa sen kaiken kansainvälisen yhteistyön taustalla ja sen integraatiohalukkuus on aina Blombergsin (2013) mukaan perustunut voimatasapainostrategiseen ajatteluun. Tämän ilmentymänä Saksaa pyritään pehmeästi tasapainottamaan EU:n avulla, jolloin Saksa on sidottu tiiviiseen yhteistyö- ja keskinäisriippuvuussuhteeseen. Tämän lisäksi EU mahdollistaa Ranskalle edellytyksiä tasapainottaa Venäjää sen Nato-jäsenyyden lisänä.

Kylmän sodan päättyminen ei ollut Ranskan maailmanvalta-tavoitteen kannalta pelkästään positiivinen kehitys. Ranska koki vaikutusvaltansa alentuneen vapaammassa ja laajemmassa Euroopassa. Varsinkin yhdistyvän Saksan voiman kasvun ja sen mahdollisten johtoasemapyrkimysten pelättiin heikentävän Ranskan suhteellista valta-asemaa Euroopassa. Ranskan pettymykseksi Itä-Euroopan vapautuneet maat pyrkivät lujittamaan turvallisuuttaan ensisijaisesti Yhdysvaltojen kanssa, eikä Ranskan eurooppalainen turvallisuusratkaisu kerännyt niiltä suosiota.<sup>218</sup> Jugoslavian hajoamissodat kuitenkin aikaansaivat Euroopan turvallisuusavauksien sarjan. Ensimmäisessä vaiheessa syntyi eurooppalainen turvallisuus- ja puolustusidentiteetti (ESDI) ja hieman myöhemmin Ranskan neuvotteluvoittona Maastrichtin sopimuksen linjaukset asteittain määriteltävästä yhteisestä puolustuspolitiikasta. Koivula (2003) huomauttaa Ranskan saavuttaneen näissä neuvotteluissa alun perin gaullistisen tavoitteensa hallitustenvälisyydestä päätöksentekotasona. Se onnistui myös kirjauttamaan sopimustekstiin viittauksen YUTP:n kehittymisestä jossakin vaiheessa jäsenten yhteiseksi puolustukseksi.<sup>219</sup> Summaten voidaan sanoa, että 1990-luvulla Ranska veti johtopäätöksensä kylmän sodan päättymisestä ja aluepuolustus sekä ydinpelote siirtyivät sen doktriinissa takalalle ja Eurooppa-projekti, maanosan reuna- ja ulkopuoliset alueet sekä niissä käytävät matalamman intensiteetin operaatiot valtasivat alaa.<sup>220</sup>

1990-luvun kuluessa alun perin gaullistinen ja hiljalleen yleisranskalainen maailmanvalta-suuntaus pyrki nostamaan Ranskan johtaman Euroopan maailman napojen joukkoon. Silti kysymys oman suvereniteetin luovuttamisesta Euroopan vahvistamiseksi on edelleen

---

<sup>217</sup> Koivula (2007). ss. 44-45.

<sup>218</sup> Sama, s. 74.

<sup>219</sup> Sama, s. 75.

<sup>220</sup> Sama, s. 79.

ratkaisematta. Pohdittiin, kykenisikö Ranska saavuttamaan tavoittelemansa suuruuden EU:n johtovaltiona, vai sulautuisiko se osaksi ylikansallista suurvaltaa, jolle se on luovuttanut oman valtansa? Ranska haluaisi ehkä selkeimmin kaikista tässä työssä tutkittavista valtioista paradoksaalisesti sekä vahvistaa EU:n valtaa, että pitää samalla huolta siitä, ettei luovuta sille omaa suvereniteettiään. Tosiasiallisesti Ranska on kuitenkin kylmän sodan päättymisen joutunut jatkuvasti kaventamaan suvereniteettiään EU:n hyväksi kyetäkseen tasapainottamaan yhdistyneen Saksan voiman kasvua. Blombergs (2013) näkee Ranskan valtapolitiikan olevan entistä enemmän eurooppalaistunutta ja että se pyrkii käyttämään valtaansa EU:n kautta yhteistyössä Saksan kanssa.<sup>221</sup>

### 5.3.1 Ranskan valkoiset kirjat

Ranska on julkaissut 1970-luvun alusta lähtien yhteensä neljä valkoista kirjaa. Kahden ensimmäisen nimi oli ”*Livre blanc sur la défense*” (Puolustuksen valkoinen kirja). Vuodesta 2008 alkaen otsikkoon on lisätty sivulause: ”*et la Sécurité Nationale*”, (Puolustuksen ja kansallisen turvallisuuden valkoinen kirja).<sup>222</sup> Edellä mainituista valkoisista kirjoista ensimmäinen vuodelta 1972. Se käsitteli strategisen itsenäisyyden (*l’indépendance stratégique*) tavoitetta pääasiallisesti ydinpelotteeseen tukeutuen. Seuraava kirja vuodelta 1994 kirja käsitteli Neuvostoliiton romahdusta, sodankuvan muutosta ja määritteli asevoimien uuden roolin sekä tehtävät muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Vuonna 1996 toteutettu siirtyminen ammattiarmeijaan tapahtui vuoden 1994 valkoisen kirjan linjausten ja asevoimien tehtävien tarkistuksen mukaisesti.<sup>223</sup>

Ranska on noudattanut valkoisten kirjojen päivityksessä Saksan tavoin rauhallista tahtia; ne on uusittu keskimäärin noin kymmenen vuoden välein. Ranskan ensimmäinen valkoinen kirja li kuitenkin voimassa peräti 22 vuotta (1972–1994). Ajanjakson pituuteen vaikutti todennäköisesti se, että kylmän sodan aikana Ranskan turvallisuusympäristö oli Euroopan osalta staattinen. Toinen syy on gaullistisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan valta-asema. Puoluekannasta riippumatta Ranskan presidentit pitäytyivät tiukasti De Gaullen linjoilla, mikä tarkoitti muun muassa pysyttelyä Naton sotilaallisen komentorakenteen ulkopuolella vuodesta 1966 aina vuoteen 2009 asti.

<sup>221</sup> Blombergs (2013), s. 347.

<sup>222</sup> Ranskan hallituksen viestintäportaali *Vie Publique: Défense et sécurité les quatre Livres blancs (1972-2013)*, saatavilla 27.6.2019 osoitteessa: <https://www.vie-publique.fr/focus/defense-securite-quatre-livres-blancs-1972-2013.html>.

<sup>223</sup> Sama.

Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisimmat valkoiset kirjat ovat vuosien 2008 ja 2013 julkaisut. Daniel Fiottin (2008) mukaan vuoden 2008 kirja oli lyhyesti sanottuna irtiotto entisestä. Uusi asiakirja ei enää pyrkinyt aiempien tavoin vastaamaan kysymyksiin yksittäisen tunnistettavan vihollisen patoamisesta tai keskittynyt ydinpelotteeseen turvallisuustakeenaan. Sen sijaan se julisti tiedostavansa muutokset turvallisuusympäristössä ja kansainvälisen yhteistyön merkityksen niihin vastaamisessa.<sup>224</sup>

Ranska vaikuttaisi olleen myös edelläkävijä valkoisen kirjan inklusiivisessa laadintaprosessissa. Presidentti Nicolas Sarkozy asetti kirjan laatimista varten erillisen komission (*Comission du Livre Blanc sur la Défense at la Sécurité Nationale*) vuonna 2007. Komissio konsultoi aktiivisesti eri ministeriöitä, puolueita, asevoimien edustajia, kansalaisjärjestöjä, EU-partnereita, akateemikkoja sekä turvallisuuspolitiikan asiantuntijoita, kuten esimerkiksi EU:n korkeaa edustajaa Javier Solanaa. Konsultoinnit tapahtuivat sekä suljettujen ovien takana että julkisissa tilaisuuksissa.<sup>225</sup> Sarkozy (2008) nostaa itse alkupuheessaan esille valkoisen kirjan käsittelyn Ranskan parlamentissa ”*ennenkuulumattoman*” laajasti, jolla hän tarkoittaa kaiketi parlamentaarista käsittelyä sekä komiteoissa että yleisistunnossa. Oppositio pääsi mukaan tuottamaan tekstiä ja vaikuttamaan asiakirjan sisältöihin. Luonnollisesti oppositio ei saanut tahtoansa kaikessa läpi, kuten esimerkiksi Nato-kysymyksessä, johon palataan myöhemmin. Sarkozy kuitenkin mitä ilmeisimmin pyrki opposition mukaan ottamisella välttämään kirjan ennen aikaista vanhentumista.<sup>226</sup> Menettely varmisti myös sen, ettei oppositio voinut mielin määrin arvostella lopputulosta. Kirja julistaa olevansa merkittävä innovaatio Ranskan strategian määrittelyssä ja että siinä kuvataan ensimmäistä kertaa kansallisen turvallisuuden kokonaisuus yhdessä sotilaallisen puolustuksen kanssa.<sup>227</sup>

Vuoden 2008 valkoinen kirja ei saanut kotimaassaan pelkästään kiittävää vastaanottoa. Asiakirjaan uudistuksien nimissä sisällytetyt leikkaukset asevoimien kokoonpanoihin kaikissa puolustushaaroissa aiheuttivat katkeria vastalauseita.<sup>228</sup> Sarkozyn valkoista kirjaa syytettiin

<sup>224</sup> Fiott, Daniel (2008), *The French White Paper on Defence and National Security: Peacebuilding, NATO, Nuclear Weapons and Space*, s. 1.

<sup>225</sup> Sama, ss. 1-2.

<sup>226</sup> Vrt. tässä tutkimuksessa aiemmin esitellyt Eugene Langin päätekiöt valkoisten kirjojen ennenaikaiselle vanhenemiselle. Sivut 22-24.

<sup>227</sup> Comission du Livre Blanc sur la Défense at la Sécurité Nationale (2008), *French White Paper on Defence and National Security*, Odile Jacob Publishing Corporation, New York, s. 15.

<sup>228</sup> Le groupe ”*Surcouf*” (2008): ”...le modèle d’analyse présenté par le livre blanc est à notre sens déficient et, davantage, marqué par un certain amateurisme. Le livre blanc souffre en effet d’une quadruple incohérence.” Ryhmä *Surcouf* ilmoitti muodostuvansa kaikkien puolustushaarojen upseereista ja julkaisivat kommenttinsa Ranskan vuoden 2008 valkoisesta kirjasta Le Figarossa 19.6.2008. Yllä siteeratussa mielipidekirjoituksen lainauksessa ryhmä syyttää valkoista kirjaa *tietyntylaisen amatöörimäisyyden leimaamaksi* ja sen kärsivän *nelinkertaisesta epäjohdonmukaisuudesta*. Saatavilla 27.6.2019 osoitteesta:

Ranskan asevoimien kiihdyttämisestä tekaistujen uudistustarpeiden nimissä.<sup>229</sup>

Merkittävimmän muutoksen vuoden 2008 kirja kuitenkin muodosti Ranskan Nato-suhteessa. Ranska palasi Sarkozyn johdolla Naton sotilaalliseen komentajärjestelmään 42 vuoden jälkeen.<sup>230</sup> Ranskassa päätös herätti poliittisessa kentässä ristiriitaisia tunteita. Sitä arvosteltiin kovin sanoin sekä oikeiston että vasemmiston toimesta. Vasemmisto-oppositio katsoi paluun Naton sotilaalliseen komentajärjestelmään kaventavan Ranskan suvereniteettia sekä kykyä vastustaa Yhdysvaltojen tahtoa. Oikeisto puolestaan väitti Sarkozyn päätöksen häpäisevän Charles de Gaullen linjan Ranskan ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.<sup>231</sup> Tähän muutokseen palataan tarkemmin alaluvussa 5.3.2 Ranska ja Nato.

Ranskan viimeisin valkoinen kirja on julkaistu vuonna 2013. Kun sen edeltäjä oli laadittu laajapohjaisen komission toimesta, niin nyt kirjoitustehtävä oli annettu puolustusministeriölle. Kyseessä ei kuitenkaan ollut viranomaistyö, sillä puolustusministeriö asetti erillisen komission hoitamaan kirjoitustehtävää. Komission varsinaisiksi jäseniksi otettiin ranskalaisten lisäksi kaksi ”eurooppalaista” eli tarkemmin Saksan ja Ison-Britannian kokeneet turvallisuuspolitiikan asiantuntijat ja diplomaatit.<sup>232</sup> Presidentti François Hollande sanoo esipuheessaan näkevänsä maailmantilanteessa sellaisia tekijöitä, jotka vaativat Ranskan strategisen tason ohjauksen päivittämistä. Uusina tekijöinä hän mainitsee esimerkiksi Yhdysvaltojen valmistautumisen ”*vuosikymmenen kestäneen sotilaallisen toiminnan*” päättämiseen, viitaten tällä mitä ilmeisimmin presidentti Obaman ensimmäisen presidenttikauden pyrkimykseen päättää niin kutsuttu terrorisminvastainen sota ja vetäytyä Irakista ja Afganistanista. Muita uusia tekijöitä olivat Kiinan vahvistunut talouskehitys ja arabikevään kuuhunta. Hän näki noiden molempien tekijöiden tarjoavan samanaikaisesti sekä lupauksia paremmasta että uhkia. Viimeksi mainituista yksi oli jo valkoisen kirjan julkaisuajankohtaan mennessä realisoitunut Syyriassa. Edellisen valkoisen kirjan pääasialliset uhkakuvat, eli terrorismi, kyberhyökkäykset, ydinaseiden leviäminen ja pandemiat nähdään vuoden 2013 teoksessa entistä painostavimpina haasteina.<sup>233</sup>

---

<http://www.lefigaro.fr/debats/2008/06/19/01005-20080619ARTFIG00011-livre-blanc-sur-la-defense-une-esperance-decue.php>

<sup>229</sup> Fiott, Daniel (2008), s.3.

<sup>230</sup> Väyrynen, Raimo (2009), *Ranska palaa Naton sotilaalliseen järjestelmään*. Saatavilla 27.6.2019 osoitteessa <https://www.fiia.fi/ajankohtaista/ranska-palaa-naton-sotilaalliseen-jarjestelmaan>.

<sup>231</sup> Kts. esim. Simons, Stefan (2009). *Sarkozy Breaks with De Gaulle and Tradition*. Verkkolehti Spiegel Online. Saatavilla 27.6.2019 osoitteessa: <https://www.spiegel.de/international/europe/france-s-return-to-nato-sarkozy-breaks-with-de-gaulle-and-tradition-a-612840.html>

<sup>232</sup> Ministère de la Défense (2013), s. 7. mainittujen ”eurooppalaisten” henkilöllisyys selviää vain alkuperäisestä ranskankielisestä valkoisesta kirjasta, jossa kirjan laatineen komission kokoonpano on esitelty liitteessä sivuilla 151-153. Mainittu saksalainen on entinen valtios sihteeri, diplomaatti ja tunnettu turvallisuuspolitiikan asiantuntija tri Wolfgang Ischinger ja komission brittivahvistuksena toimi silloinen Ison-Britannian Ranskan suurlähettiläs ja entinen brittihallituksen turvallisuusneuvonantaja Peter Ricketts.

<sup>233</sup> Ministère de la Défense (2013), s. 7.

Sisällöltään vuoden 2013 kirja ei tarjonnut samankaltaisia mullistuksia kuin sen edeltäjä. Se alleviivasi Ranskan jatkavan vuonna 2009 käynnistynyttä uutta vaihetta Nato-suhteessa ja pyrki täsmentämään instituutioiden roolia omassa ja Euroopan turvallisuudessa. Kirjassa myös kuvataan syventyvää kahdenvälistä puolustusyhteistyösuhdetta Ison-Britannian kanssa<sup>234</sup>.

Kolmisen kuukautta presidentti Macronin toukokuussa 2017 tapahtuneen virkaanastujaisten jälkeen puolustusministeriö julkaisi kansallinen puolustus- ja turvallisuusstrategisen arvion.<sup>235</sup> Kyseessä ei ollut uusi valkoinen kirja, vaan nimensä mukaisesti strateginen tilannearvio. Vaikka julkaisijana toimi jälleen puolustusministeriö, niin vastavalitun presidentin tahto näkyi niin hänen esipuheessaan kuin sisällössä. Pelkistetysti arvioissa painotettiin, että Ranska pyrkii aiempaa selkeämmin ottamaan johtovastuun Euroopan puolustuksen kehittämisessä.<sup>236</sup>

Strategisessa tilannearviossaan Ranska ilmoitti ylläpitävänsä ydinpelotettaan myös tulevaisuudessa ja näkevänsä sen välttämättömänä osana strategista autonomiaansa.<sup>237</sup> Esipuheessaan presidentti Macron toteaa Ranskan ydinpelotteen muodostavan edelleen sen suvereniteetin viimeisen varmistuksen. Tuosta turvasta aiottiin pitää huolta aloittamalla pian ydinaseiden osajärjestelmien päivitys.<sup>238</sup> Ranskan lähialueen turvallisuushaasteet liittyvät presidentin mielestä pitkälti ei-valtiollisten vihollisten muodostamiin uhkiin, kuten islamistiseen terrorismiin. Toisaalta Ranskan globaaliin toimijuuteen liittyi vahvasti vaatimus aktiivisesta ja ennaltaehkäisevästä sotilaallisesta suorituskyvystä maailmanlaajuisella näyttämöllä. Macron korostaa esipuheessaan myös Ranskan asemaa YK:n turvallisuusneuvoston pysyvänä jäsenenä.

Esipuheensa lopuksi presidentti Macronin nostaa esiin välttämättömän tarpeen edistää Euroopan yhteistä puolustusta ja puhuu maanosan strategisesta autonomiasta. Hänen sanavalintansa ”*Les bases d’une autonomie stratégique européenne ont été posées*”<sup>239</sup> (*Olemme luoneet perustan Euroopan strategiselle autonomialle*) jättää lukijalle hieman epäselväksi, tarkoittaako Macron Ranskan muodostaneen perustan Euroopan strategiselle

<sup>234</sup> Ministère de la Défense (2013), s. 21.

<sup>235</sup> *Defence and National Security Strategic Review 2017*. Ministère de la Défense (2017).

<sup>236</sup> Lasconjarias, Guillaume & De Saint-Victor, Florent (2017), *Chasing Grandeur? What you need to know about the 2017 French Strategic Review*, War on the Rocks-verkkolehti, s. 1.

<sup>237</sup> Toucas, Boris (2017), *Understanding the Implications of France’s Strategic Review on Defense and National Security*, Commentary, Center for Strategic and International Studies (CSIS), saatavilla 3.1.2018 osoitteesta <https://www.csis.org/analysis/understanding-implications-frances-strategic-review-defense-and-national-security>, s.2.

<sup>238</sup> Ministère de la Défense (2017), *Strategic Review of Defence and National Security 2017*, s.6.

<sup>239</sup> Ministère de la Défense (2017), *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*, s. 7. Oma käännös.



autonomialle omatoimisesti vai osana yhteiseurooppalaista ponnistusta. Mainittakoon, ettei valkoinen kirja vuodelta 2013 ollut käyttänyt käsitettä *strateginen autonomia* muuten kuin Ranskaan itseensä viitaten. Macronin valtakauden alun päivityskirjassa sekä Euroopan että Ranskan strateginen autonomia mainitaan kuitenkin useissa kohdissa, joten käsitteellä vaikuttaisi olevan erityistä arvoa ranskalaisesta näkökulmasta. Käsite Euroopan strateginen autonomia nousee usein esiin myös Euroopan komission pohdinta-asiakirjassa Euroopan puolustuksesta, jossa kuvaillaan taloudellisia ja teknologisia edellytyksiä ja vaatimuksia sen saavuttamiseksi.<sup>240</sup> Toisaalta Saksan ja Ison-Britannian doktriinit eivät mainitse EU:n strategisen autonomian käsitettä lainkaan. Onkin mahdollista, että käsitteen esiintyminen komission kirjassa on lähtöisin ranskalaisten virkamiesten kynistä tai se on otettu käyttöön ranskalaisen strategisen kulttuurin heijastumana.

Toinen Ranskan strategisessa arviossa sekä EU komission pohdinta-asiakirjassa käytetty käsite on yhteinen (*lähentävä*) *strateginen kulttuuri* (*Common Strategic Culture*).<sup>241</sup> Ranskalaiset näkevät sen edellytyksenä EU:n strategisen autonomian toteutumiselle. Komissio puolestaan pitää sitä tulevaisuuden tavoitteena, joka helpottaisi uhkakuvien erojen käsittelyä ja loisi edellytykset yhteiselle päätöksenteolle niihin varautumisessa.<sup>242</sup> Saksan ja Ranskan pyrkimykset näyttäisivät siis hieman eroavan toisistaan strategisen kulttuurin osalta. Saksa pyrkii FNC:n avulla kehittämään yhteistoimintaa erilaisiin strategisen kulttuurin viiteryhmiin jakautuvien valtioklusterien välillä. Ranska tavoittelee puolestaan aiemman strategisen kulttuurin korvaamista yhteiseurooppalaisemmalla ajattelulla.

Ranskan strategisessa arviossa todetaan useasti, että vuoden 2013 valkoisen kirjan uhkakuvat ovat valideja, mutta ne ovat realisoituneet sellaisella nopeudella ja intensiteetillä, että ne uhkaavat sekä Ranskaa että Eurooppaa. Jihadistisen terrorismin rinnalle on noussut uhka avoimen sodankäynnin paluusta Euroopan rajamaille. Ranska näkee erilaisten ”uhkakuvien yhdistyvän vaaralliseksi kokonaisuudeksi” Niiden vaikutusta tehostaa se, että kansainvälinen järjestelmä, joka normaalioloissa absorboi uhkia, näyttää olevan aiempaa heikompi. Ranskan arvion mukaan voimapolitiikan paluu alentaa kaikkien liittokuntien uskottavuutta.<sup>243</sup>

<sup>240</sup> Pohdinta-asiakirja Euroopan puolustuksen tulevaisuudesta (2017), S.5-7, Euroopan komissio 7.6.2017.

<sup>241</sup> EU:n pohdinta-asiakirjan lopulla esitettävässä skenaariossa ”Jaettu turvallisuus ja puolustus” esitetään syventyneen yhteistyön perustana ”uhkakuvien laajempi ja syvempi tuntemus sekä strategisten kulttuureiden lähentäminen” Pohdinta-asiakirja Euroopan puolustuksen tulevaisuudesta (2017), Euroopan komissio 7.6.2017, s. 12. Ranskan strateginen tilannearvio puolestaan puhuu samasta lähentämisestä ja sen ajankohtaisesta tarpeesta. Kts. esim. Ministère de la Défense (2017): *Strategic Review of Defence and National Security 2017*, ss. 7 ja 61.

<sup>242</sup> Euroopan komissio (2017), s. 9.

<sup>243</sup> Ministère de la Défense (2017), s. 13.

Ranskan strateginen arvio vuodelta 2017 on laadittu kahden kriittisen tekijän näkökulmasta. Ne ovat:

1. Ranska ei kykene vastaamaan kaikkiin uhkiin ja haasteisiin itsenäisesti. Ranska ilmoittaa strategisen autonomiansa olevan ”*todellinen*” ja että maa pyrkii vastaamaan kaikkiin haasteisiin kokonaisvaltaisella keinovalikoimalla. Ranska kuitenkin myöntää resurssipulan ja näkee tarpeen priorisoida voimavarojaan monipuolisiin ja voimakkaisiin uhkiin vastattaessa. Lisäksi Ranska tunnistaa välttämättömän tarpeen yhteistoimintaan eurooppalaisten ja pohjoisamerikkalaisten liittolaistensa kanssa.
2. Ranskalla on omat globaalit intressinsä, jotka liittyvät sen asemaan monikansallisissa yhteistyöelimissä ja sen vaikutusvaltaan maailmanlaajuisesti. Etenkin sen merentakaisen alueiden ja taloudellisten vyöhykkeiden puolustaminen säilyvät pysyvästi Ranskan agendalla.<sup>244</sup>

### 5.3.2 Ranska ja Nato

Ranskan Nato-suhteen taustalla vaikuttaa sen ainainen pelko joutumisesta Yhdysvaltojen hylkäämäksi<sup>245</sup> ja sen 1950- ja 1960-lukujen pettymykset yhteistyössä anglosaksien kanssa. Koivulan (2007) mukaan II maailmansodan kokemukset (kyvyttömyys vapauttaa omaa maataan ilman Yhdysvaltojen tukea sekä Jaltan konferenssin ulkopuolelle jättäminen) ja myöhemmin tapahtuneet Suezin nöyryytys ja ydinaseprojektille saamatta jäänyt tuki saivat De Gaullen suhtautumaan jatkuvasti epäluuloisesti Yhdysvaltoihin ja Isoon-Britanniaan. Nuo kokemukset juurruttivat ranskalaiseen ulkopoliittiseen eliittiin syvän epäluulon Yhdysvaltojen haluun sitoutua Ranskan ja Euroopan puolustukseen.<sup>246</sup>

Ranskan kokema ulkopuoliseksi jääminen Yhdysvaltojen Ison-Britannian tuella dominoimassa Natossa, sekä aiemmin luetellut epäluulot ja katkeruuden aiheet, johtivat Ranskan irrottautumiseen Naton komentajärjestelmästä 1960-luvulla. Koivula (2007) huomauttaa irtautumisen olleen ”*poliittinen ele*” ja yhteyksien säilyneen tiiviinä taustalla.<sup>247</sup>

<sup>244</sup> Ministère de la Défense (2017), s. 14.

<sup>245</sup> Blombergs (2013), s. 345.

<sup>246</sup> Koivula (2007), ss. 41 & 46.

<sup>247</sup> Sama, s. 46.

Asetelma säilyi kuitenkin poliittisena realiteettina vuoteen 2009 asti, jolloin Ranska kykeni kasvojaan menettämättä ottamaan paikkansa Naton komentojärjestelmässä.

Paluu julistettiin vuoden 2008 valkoisessa kirjassa. Teos oli muutenkin merkittävä virstanpylväs Ranskan politiikassa, sillä maa jätti tuolloin lopullisesti taakseen kylmän sodan asetelman, uudisti asevoimansa ja suhteensa Natoon sekä kirjasi linjaukset Naton ja YTPP:n keskinäisestä täydentävyydestä. Fiott (2008) huomauttaa Ranskan presidentin ja hallituksen retoriikan Naton eurooppalaistamisesta tulleen mahdolliseksi Ranskan paluun myötä. Raimo Väyrysen (2009) analyysi tukee tätä näkemystä: *”Ei ole liioiteltua olettaa, että uudessa tilanteessa Natosta tulee eurooppalaisempi ja maanosaa koskevia turvallisuuspoliittisia ratkaisuja tehdään aikaisempaa enemmän Natossa ja sen yhteistyössä Euroopan unionin kanssa.”*<sup>248</sup>

Ranskan runsaat 40 vuotta kestäneet seikkailut Naton komentorakenteen ulkopuolella kuitenkin osaltaan johtivat siihen, että Euroopan puolustus hahmotettiin useimpien Natoon täysimääräisesti sitoutuneiden maiden toimesta pelkästään Naton funktiona ja Yhdysvaltojen rooli sen johtamisessa oli kiistaton. Blombergsin (2013) mukaan Ranskan toiminta johti myös siihen, että muut eurooppalaiset Nato-maat tulivat entistä riippuvaisemmiksi Yhdysvalloista<sup>249</sup>, eli maasta, joka toimi monin tavoin Ranskan tavoitteleman voimakkaan Euroopan rakentamista vastaan. Toisaalta Ranska näki kollektiivisen puolustuksen tapahtuvan Naton kautta. Euroopan integraatiokehitys nähtiin Pariisissa lähinnä taloudellisena yhteistyönä.<sup>250</sup>

Ranskan nykyisen valtapolitiikan kolmas pilari on kaikista haasteista huolimatta Nato-jäsenyyden kautta toteutuva liittosuhde Yhdysvaltojen kanssa.<sup>251</sup> Nato on Ranskalle vakuutus maan puolustuksen osalta. Gaullistista strategista itsenäisyyttä puolustanut Ranska oli 1960-luvulla irtautunut Naton komentorakenteista. Kun se vuonna 2009 palasi Naton integroituun komentorakenteeseen, toimenpide esitettiin kaikille osapuolille edullisena ratkaisuna. Ranska on paluunsa jälkeen saanut operaatioilleen Lähi-idässä ja Pohjois-Afrikassa suoraa ja epäsuoraa tukea Yhdysvaltojen asevoimilta. Lisäksi Nato vahvistui, kun Ranskan ydinase- ja konventionaaliset suorituskyvyt liitettiin sotilasliiton pelotteeseen, yhteispuolustukseen ja kriisinhallintaoperaatioihin.<sup>252</sup> Paluullaan Ranska hylkäsi, ainakin hetkellisesti, pitkäaikaisen

<sup>248</sup> Väyrynen (2009).

<sup>249</sup> Blombergsin (2013), s. 347.

<sup>250</sup> Koivula (2007), s. 47.

<sup>251</sup> Blombergsin (2013), s. 347.

<sup>252</sup> Leo Michel (2017), *Transatlantic defence and security relations under the Donald Trump administration: a new paradigm?* kirjassa *Managing Unpredictability - Managing Trans-Atlantic Relations in the Trump Era*,

gaullistisen perinteen mukaisen pyrkimyksen korostaa omaa rajoittamatonta toimintavapauttaan kansainvälisessä politiikassa.<sup>253</sup>

Blombergsin (2013) mukaan Ranska on kuitenkin harjoittanut useissa tapauksissa strategista itsenäisyyttään. Se esimerkiksi esti Saksan kanssa Ukrainan ja Georgian pääsyn Naton *Membership Action Plan* -ohjelmaan (MAP) Bukarestissa huhtikuussa 2008. Toinen itsenäisyyden osoitus on Ranskan itsepintainen yritys myydä Venäjälle *Mistral*-luokan maihinnousutukialuksia useiden Nato-maiden kovasta vastustuksesta huolimatta.<sup>254</sup>

Blombergs tulkitsee kyseisten toimien olevan osoituksia Ranskan haluttomuudesta suostua Yhdysvaltojen vasalliksi Ison-Britannian tavoin. Niitä voi pitää myös eräänlaisina gaullismin ilmentyminä Ranskan nykyisessä valtopolitiikassa. Kriittisesti tarkastellen nämä Ranskan strategisen itsenäisyyden osoitukset voidaan nähdä myös Yhdysvaltojen tasapainottamisena tukemalla Venäjän intressejä. Aluskaupparyitys voidaan tulkita myös jatkumoksi Ranskan perinteestä tavasta vähätellä Neuvostoliitto/Venäjä-uhkakuvaa.<sup>255</sup> Kovan painostuksen jälkeen Ranska lopulta perui *Mistral-kaupan*<sup>256</sup>. Mitä taas Ukrainan ja Georgian toteutumattomaan MAP-statukseen tulee, niin asiaa jättää varaa spekulatioille. Olisiko Venäjä rojhennut anneksoida Krimin ja hyökätä Itä-Ukrainaan, jos Ukrainan MAP-prosessi olisi käynnissä? Edellä mainittujen esimerkkien valossa Ranskan toteuttama strateginen itsenäisyys näyttäytyy jälkikäteen tarkasteltuna lähinnä tahattomalta Venäjän etujen edistämiseltä, eikä lainkaan sen omien intressiensä kannalta onnistuneelta tai hyödylliseltä tasapainottamiselta.

Ranskan Yhdysvaltoja kohtaan tuntema epäluulo sai Ranskan aluksi vastustamaan Naton laajenemista itään. Ranska katsoi tämän entisestään vahvistavan Yhdysvaltojen vaikutusvaltaa Euroopassa. Ranska kuitenkin pyörsi päätöksensä Jugoslavian hajoamissodan osoitettua Yhdysvaltojen ja Naton tarpeellisuuden Euroopan kriisien ratkaisijana.<sup>257</sup> Jugoslavian hajoamissodilla oli vaikutuksensa myös Ranskan ja Ison-Britannian yhteisymmärryksen syntymiseen sotilaallisesti voimakkaamman Euroopan tarpeesta. Tuloksena oli St. Malon sopimukseen sekä perustan luominen YTPP:lle.<sup>258</sup>

---

toim. Mika Aaltola & Bart Gaens, FIIA Report 51, Ulkopoliittinen Instituutti, Grano Oy, Helsinki, Finland, s. 133.

<sup>253</sup> Edward Cody (2009), *After 43 Years, France to Rejoin NATO as Full Member*, Washington Post, saatavilla 16.7.2018 osoitteesta [www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2009/03/11/AR2009031100547.html](http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2009/03/11/AR2009031100547.html).

<sup>254</sup> Blombergs (2013). s. 350.

<sup>255</sup> Vrt. esim. Koivula (2007), s. 35.

<sup>256</sup> Kts. esim. Tran, Pierre (2015). *Mistral Dispute With Russia Settled, France Eyes Exports*. Defense News 1.9.2015. Saatavilla 25.4.2019 osoitteesta <https://www.defensenews.com/naval/2015/08/09/mistral-dispute-with-russia-settled-france-eyes-exports/>

<sup>257</sup> Blombergs (2013), ss. 347-348.

<sup>258</sup> Koivula (2007), s. 83.

Jugoslavian hajoamissodat näyttäytyvät monella tapaa sellaisena shokkina Euroopan suurvalloille, että ne olivat valmiita hylkäämään pitkäkestoisia linjauksiaan ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ja hakemaan uusia suuntia yhteistyön syventämiselle ja elävöittämiselle. Vaikka kriisi ei uhannutkaan suoraan Ranskaa, Saksaa tai Isoa-Britanniaa, osoitti se Euroopan läntisten suurvaltojen kyvyttömyyden toimia.

### 5.3.3 Ranska ja EU

Ranska nimeää vuoden 2013 doktriinissaan ensimmäisiksi ja tärkeimmiksi kumppaneikseen muut EU-maat, joiden kanssa se on ”*jakanut yhteisen kohtalon yli puoli vuosisataa*”.<sup>259</sup> Ajatus voimakkaan Euroopan rakentamisesta (*Europe puissance*) on pitkään säilynyt Ranskan turvallisuuspolitiikan yleisenä päämääränä. Koivulan (2007) mukaan EU voimakkaana kansainvälisenä toimijana perusteltiin kontekstista riippuen joko välineenä lähiympäristön vakauttamiseksi tai vastapainona Yhdysvaltojen arvaamattomalle hegemonialle. Tärkeänä erona federalistisen puolustusintegraation tavoitteisiin verrattuna Ranskan linja on De Gaullesta lähtien painottanut kansallisvaltioiden, eli jäsenvaltioiden päätösvaltaa. EU:n puolustuspolitiikan päätökset tulisi Ranskan mukaan tehdä hallitusten välisessä yhteistyössä ylikansallisen päätöksenteon sijasta.<sup>260</sup>

Ranskan vaikutus YTPP:n muotoon ja sisältöön on ollut kiistaton ja autonomista eurooppalaista sotilaallista kykyä on saatu aikaiseksi. Ranskan kunnianhimoinen tavoite autonomisesta puolustuskyvystä ei kuitenkaan ole toteutunut puhumattakaan EU:n ydinaseesta, joka ranskalaispuheenvuorojen perusteella voitaisiin rakentaa Ranskan ydinaseistuksen pohjalta. Euroopan unionin sotilaallinen toiminta on ollut kriisinhallintaa, eikä unionin puitteissa ei ole Ranskan halusta huolimatta syntynyt yhteispuolustusta tai Euroopan armeijaa, joiden johtajana Ranska voisi lisätä merkitystään maailmassa. Kaksituhatluvulla gaullistinen integraatioskeptisyys on kuitenkin hälvennyt Ranskan presidenttien ja ulkopoliittisen eliitin kannoissa ja eurooppalaistuminen näkyy Ranskan EU-linjauksissa ja poliittisessa agendassa. Koivulan (2007) mukaan ”*Ranskan turvallisuuspolitiikka on 40 vuoden aikana kokenut muutoksen: se on siirtynyt kansallisvaltiokeskeisestä lähtökohdasta kohti monenkeskisempää ja monimuotoisempaa turvallisuuskäsitystä. Sen keskeisenä piirteenä on ajatus eurooppalaisesta turvallisuudesta*

<sup>259</sup> Ministère de la Défense (2013), s. 11.

<sup>260</sup> Koivula (2007), s. 70.

*jakamattomana ilmiönä, jossa turvallisuuden tuottamisen taakka on jaettava eri valtioiden kesken.*”<sup>261</sup>

Ranska ei katso EU:n tuovan merkittävää lisäarvoa sen turvallisuudelle, sillä se luottaa kovan turvallisuuden osalta ensisijaisesti itseensä, mutta myös Natoon ja Yhdysvaltoihin. Ranskan halukkuutta puolustaa EU:ta ulkoisilta uhkilta ei ole kuitenkaan syytä epäillä muun muassa siksi, että EU on Ranskalle tärkeä osa sen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Lisäksi EU:n strategiat lähialueiden valtioiden vakauden ja resilienssin tukemisesta sopivat Ranskalle hyvin. Ranskan kannalta Eurooppa-projektin turvallisuus- ja puolustusosiot eivät kuitenkaan ole edenneet riittävän nopeasti ja niin laaja-alaisesti, kuin maa on jo de Gaullen ajoista lähtien tavoitellut. Ranskan tietynlainen turhautuminen nykytilanteeseen saattaa toimia jonkinlaisena käyttövoimana EU:n viitekehyksen ulkopuolisille kahden- ja monenvälisille puolustusyhteistyöhankkeille, joita 2010-luvun lopussa on nähty jatkuvasti enemmän.

Ranska on käyttänyt tehokkaasti tilaisuudet edistää EU:n ja etenkin Lissabonin sopimuksen merkitystä Euroopan turvallisuudessa. Pariisin terrori-iskujen jälkeen Ranska vetosi nimenomaan EU:n turvalausekkeeseen sen sijaan, että se olisi aktivoinut Naton artikla V:n, kuten Yhdysvallat teki 9/11:n jälkeen.<sup>262</sup> Tämän valinnan taustalla on nähty Ranskan halu saada potkua EU:n puolustus- ja turvallisuusyhteistyöhön. EU:n turvalausekkeeseen vetoaminen oli järkevää myös siksi, että kukin jäsenmaa saattoi antaa joustavasti apua. Samalla vältettiin antamasta kuvaa, että edes Euroopan ja vieläpä Ranskan omalla maaperällä tapahtuneeseen iskuun ei kyetä reagoimaan ilman Naton, ja siten myös Yhdysvaltojen tukea.<sup>263</sup> Lissabonin sopimusta käyttämällä Ranska myös edisti puolustusyhteistyön syvenemistä EU:n jäsenmaiden kesken. Esimerkiksi Suomi muutti omaa lainsäädäntöään ulkopuolisen sotilaallisen avun vastaanottamiseksi ja antamiseksi vasta Ranskan toiminnan seurauksena.

Ranska, toisin kuin esimerkiksi aiemmin käsitelty Iso-Britannia, tuo näkyvästi esiin Lissabonin sopimuksen ja siihen sisältyvät solidaarisuuden ja keskinäisen avunannon lausekkeet ja myös käyttää niitä tilaisuuden tullen, kuten edellä todettiin. Vuoden 2008 valkoisessa kirjassa Lissabonin sopimusta käsiteltiin silmiinpistävästi tarkasti. Tällöin

<sup>261</sup> Koivula (2007), ss. 97-98.

<sup>262</sup> Tyrväinen, Mikko (2018): Luento yleisesikuntaupseerikurssin 59. kokonaisturvallisuuden opintojaksolla 2YET22, 9.8.2018, Maanpuolustuskorkeakoulu.

<sup>263</sup> Nováky, Niklas & Vanhanen, Henri (2018), *Artikla 42.7:llä on vielä matkaa EU:n todelliseksi turvatakuuksi*. Artikkelit The Ulkopolitiikan verkkolehdestä. Saatavilla 27.6.2019 osoitteessa <https://www.ulkopolitist.fi/2018/11/28/artikla-42-7lla-on-viela-matkaa-eun-todelliseksi-turvatakuuksi/>

turvalausekkeen merkitystä korostettiin etenkin Naton ulkopuolisten EU-maiden osalta.<sup>264</sup> Kollektiiviseen puolustukseen liittyen Ranska ei kuitenkaan halua täsmentää Lissabonin sopimuksen kirjauksia, vaan näyttää ajattelevan, että sopimuksen nykyiset sanamuodot mahdollistavat joustavan tulkinnan. Vuoden 2013 valkoisessa kirjassa Ranska mainitsi Lissabonin sopimuksen lausekkeiden osoittavan, että jäsenmaat ovat yhtäläillä huolissaan niihin kohdistuvista uhkista, mutta niiden näkökulmat, strategiset kulttuurit ja kansalliset tavoitteet olivat edelleen toisistaan hyvinkin suuresti poikkeavia.<sup>265</sup> Samalla yhtenäistämisen välttämättömyyden tematiikalla käsittelyä jatkettiin vuoden 2017 strategisessa tilannearviossa. Ranska kokee EU:n olevan edelleen liian hajanainen kansallisten strategioidensa varassa, vaikka uhkat ovat tunnetusti yhteisiä.<sup>266</sup>

Vuoden 2008 valkoisessa kirjassaan Ranska koki tarpeelliseksi välttää kollektiivisen puolustuksen osalta kahden ääripään määrittelyn EU:n ja Naton suhteesta. Ranskan mukaan toinen ääripää näkee ”EU:n vain Naton siviiliosana” ja toinen ääripää odottaa ”EU:n ottavan vastuulleen jäsentensä kollektiivisen itsepuolustuksen.” Ranska näkee kummankin instituution kyvykkyydet toisiaan täydentävän kokonaisuuden osina ja pitää niiden erottamista toisistaan tarpeettomana.<sup>267</sup> Ranska tunnistaa Naton pääasialliseksi kollektiivisen puolustuksen foorumiksi, joka yhdistää Pohjois-Amerikan ja Euroopan. EU:n vahvuuden sen näkee olevan ”mobilisoitavassa, erittäin laajassa suorituskykyjen valikoimassa, jolla monimuotoiset konfliktit ja kriisit voidaan stabiloida.”<sup>268</sup> Ranska toteaa vuoden 2013-kirjassaan selkeästi kantansa Naton ja EU:n välisestä suhteesta yleisellä tasolla seuraavaa: ”Nato ja Euroopan unioni eivät kilpaile keskenään. Organisaatiot täydentävät toisiaan niin ulkoisissa operaatioissa kuin esimerkiksi suorituskykyjen yhteiskäytön ja älykkään puolustuksen (”smart defence”<sup>269</sup>) aloitteissa. Toisistaan poikkeavien erityispiirteidensä johdosta ne tarjoavat laajan keinovalikoiman vastattaessa Ranskaa ja sen liittolaisia uhkaaviin riskeihin. Tiivis ja käytännönläheinen yhteistyö organisaatioiden välillä on Ranskalle tärkeä tavoite.”<sup>270</sup>

Vuonna 2017 edellä lausutut kannat olivat edelleen Ranskan doktriinissa valideja, mutta niiden rinnalle oli noussut kahden- ja monenvälisiä vaihtoehtoja, kuten Euroopan

<sup>264</sup> Commission du Livre Blanc sur la Défense at la Sécurité Nationale (2008), ss. 78-81.

<sup>265</sup> Ministère de la Défense (2013), s. 17.

<sup>266</sup> Ministère de la Défense (2017): s. 86.

<sup>267</sup> Commission du Livre Blanc sur la Défense at la Sécurité Nationale (2008), s. 95.

<sup>268</sup> Sama, s. 96.

<sup>269</sup> ”Smart Defence” on Naton suorituskykyjen ja resurssien ylikansallinen optimointialoite. Kts. esim. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_84268.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84268.htm). Saatavilla 27.6.2019.

<sup>270</sup> Ministère de la Défense (2013), s. 61.

interventioaloite. Ranska katsoo Euroopan kaipaavan ”*joustavia yhteistyömuotoja*”<sup>271</sup>, joilla kyvykkäät ja halukkaat valtiot voivat tehostaa eurooppalaista yhteisoperointikykyään. Näiden pyrkimysten ja aloitteiden toteuttamisen sanotaan vahvistavan myös Natoa. Rivien välistä lukemalla ei kuitenkaan voi välttyä käsitykseltä, että Ranska aloite on osoitus maan turhautumisesta EU:n puolustusyhteistyön hitauteen ja kankeuteen. Ranskan voi päätellä tavoittelevan instituutioiden ulkopuolella toimivien ja aktiiviseen reagointiin halukkaiden valtioiden minilateraalista yhteistoimintaa, joka perustuisi kumppanimaiden hallitusten päätöksiin. Ranskan vuoden 2017 valkoisen kirjan perusteella voisi uskoa, että kaikki EU:n ja Naton ulkopuoliset Euroopan puolustusaloitteet täydentävät sujuvasti toisiaan ilman kitkaa, mutta näihin lausumiin ei ole luottamista. Mitä pienemmät valtiot aloitteisiin osallistuvat, sen vaikeampi niiden on oletettavasti valita, missä viitekehyksissä ne tekevät rajallisilla resursseillaan yhteistyötä puolustuksessa. Onko pienen EU-maan, kuten Suomen, kannalta edes houkuttelevaa olla jatkossa aktiivinen EU:n piirissä tapahtuvassa puolustusyhteistyössä, kun Ranska näyttää siirtyvän jo eteenpäin ja porhaltavan EU:n viitekehyksen ohi? Minilateraalien puolustusaloitteiden integrointi Euroopan puolustukseen ei todennäköisesti muodostu yhtään jo nyt vuosikymmeniä hiertänyttä EU:n ja Naton puolustusyhteistyötä helpommaksi. Ne voivat tarjota nopeita ja tehokkaita vastauksia joihinkin kysymyksiin, kuten valmiuteen ja operatiiviseen suorituskykyyn, mutta niiden poliittinen ulottuvuus ja johtaminen muodostuvat todennäköisesti erittäin vaativiksi kokonaisuuksiksi, puhumattakaan niiden liittämisestä muutenkin hajanaiseen Euroopan kollektiivisen puolustuksen viitekehykseen.

### 5.3.4 Ranskan kahden- ja monenväliset sopimukset

Ranskan kylmän sodan jälkeisen ajan kahdenväliset puolustusyhteistyösopimukset heijastelevat sen valta-aseman muutoksia ja siihen liittyviä pyrkimyksiä globaalilla näyttämöllä, sekä sen pyrkimystä tasapainottaa muita suurvaltoja. Kylmän sodan päättymisen jälkeen Ranska koki jäävänsä Euroopassa syrjään ja pelkäsi valta-asemansa heikentyvän verrattuna yhdistyneeseen Saksaan. Vaikuttaakseen Saksan valtapoliittiseen toiminnanvapauteen, Ranska on Blombergsin (2013) mukaan hyödyntänyt EU:ta tehokkaasti (jopa oman suvereniteettinsa kustannuksella) sitoakseen Saksaa yhteistyöhön ja lieventääkseen niiden keskinäistä turvallisuusdilemmaa. Samaa voidaan sanoa valtioiden kahdenvälisistä suhteista. Defensiivisen realismi selittää Ranskan toiminnan loogisesti sen pyrkiessä sitomaan Saksa yhteistyöhön ja kehittämään niiden keskinäistä luottamusta

<sup>271</sup> Ministère de la Défense (2017): s. 86.



mahdollisimman hyväksi. Ranska näkee Saksassa myös tärkeän kumppanin EU:n kehittämisessä; Saksan avulla Ranska kykenee tasapainottamaan ulkopuolisia suurvaltoja, kuten Venäjää, mutta myös Yhdysvaltoja.<sup>272</sup>

Ranska on ollut vuoden 2008 valkoisesta kirjasta lähtien siirtymässä aktiivisempaan ja keskinäisriippuvuuksien positiiviset puolet tunnustavaan politiikkaan. Tämä näkyy sen kahdenvälisissä puolustusyhteistyösuhteissa. Ranska mainitsee tunnuksenomaisina yhteistyömuotoina vuonna 1989 perustetun ranskalais-saksalaisen prikaatin, ranskalais-brittiläisen Combined Joint Expeditionary Forcen (CJEF) vuodelta 2010 sekä C130 J ranskalais-saksalaisen ilmakuljetusyksikön puhumattakaan useista yhteisistä koulutusohjelmista.<sup>273</sup> Edellä mainituista osastoista ranskalais-saksalainen prikaati on ollut perustamisestaan saakka poliittisesti merkityksellinen symboli Ranskan ja Saksan keskinäisessä rauhoittelussa ja turvallisuudilemman vähentämisessä. Se on samalla osoitus Ranskan pyrkimyksestä sitoa Saksaa yhteistyöhön aikana, jolloin Ranska koki valtansa pienentyvän Euroopan laajentuessa ja yhdistyneen Saksan voiman lisääntyessä.

Sekä Ranska että Saksa myöntävät niiden tarvitsevan kansainvälistä yhteistyötä. Kummatkin toteavat avoimesti, ettei niiden omilla suorituskyvyillä kyetä ratkaisemaan kaikkia haasteita eikä edistämään tehokkaasti niiden intressejä. Saksasta poiketen Ranskalle on selvästi tärkeämpää ylläpitää ja korostaa strategisen autonomian käsitettä. Varmemmaksi vakuudeksi autonomialleen se ottaa usein samassa yhteydessä esiin ydinaseet, kuten esimerkiksi vuoden 2013 doktriinissa: ”*Ydinpidämme on suvereniteettimme lopullinen tae.*”<sup>274</sup>

Ranska tunnustaa Saksan kriittisen tärkeäksi partneriksi Euroopan puolustus- ja turvallisuuskontekstissa.<sup>275</sup> Ranska ja Saksa kohtaavat käytännössä kaikissa pöydissä, joissa Euroopan puolustusta ja sen tulevaisuutta käsitellään. Niillä on yhdessä hyvät edellytykset johtaa ja kehittää Euroopan turvallisuusjärjestelyjä haluamaansa suuntaan. Saksa on perustajajäsen Ranskan isännöimässä EI2:ssa mutta kuin kauneusvirheenä Ranska on pysytellyt ainakin toistaiseksi Saksan johtaman Naton kehysvaltiokonseptin (FNC) ulkopuolella<sup>276</sup>. Ranskan jättäytyminen FNC:n ulkopuolelle ei saa selitystä sen valkoisten kirjojen avulla, muuten kuin että Ranska ilmoittaa tukevansa ”*optimaalista yhdistelmää erilaisista eurooppalaisista puolustusaloitteista*”<sup>277</sup>. Ranska mahdollisesti kokee FNC:n

<sup>272</sup> Blombergs (2013), ss. 354-355.

<sup>273</sup> Ministère de la Défense (2017), s. 59.

<sup>274</sup> Ministère de la Défense (2013), s. 20.

<sup>275</sup> Ministère de la Défense (2017), s. 59.

<sup>276</sup> Ruiz Palmer (2016), s. 18.

<sup>277</sup> Ministère de la Défense (2017), s. 60.

kilpailevan tarpeettomasti sen EI2:n kanssa, vaikka FNC keskittyykin kyvykkyyksien kehittämiseen ja EI2 operaatioihin. On myös mahdollista, että Ranska kokee kyvykkyyksien kehittämisen toteutuvan parhaiten EU-viitekehityksessä PRY:n, puolustuksen vuosittaisen arvioinnin (coordinated annual review on defence, CARD) sekä puolustusrahaston (EDF) kautta. Näin ajatellen FNC:n saattaa nähdä muodostavan jonkinlaista tarpeetonta päällekkäisyyttä, tällä kertaa Naton toimesta EU:n tontille.

Saattaa myös olla, että FNC:n kuuluminen Naton viitekehitykseen vähentää Ranskan halua tukea aloitetta, vaikka se onkin vuodesta 2008 alkaen vannonut ja vakuuttanut Nato-sitoumustaan. Muistettakoon sekin, että pitkällä aikavälillä tarkastellen Ranska on aina kokenut tarpeelliseksi edistää eurooppalaisten suurvaltojen puolustusyhteistyötä Naton ulkopuolella.<sup>278</sup> Mahdollisesti Ranska haluaa tässä tapauksessa toteuttaa tätä periaatetta. Toisin sanoen FNC ei ehkä ole Ranskan mielestä osa sen ”*optimaalista*” puolustusaloitteiden yhdistelmää. Todellista syytä sivuun jättäytymiselleen Ranska ei ole julkisesti ilmoittanut, mutta sen nihkeä suhtautuminen FNC:n toimintaan on silmiinpistävä poikkeus muuten niin läheisessä ja monipuolisessa ranskalais-saksalaisessa puolustusyhteistyössä. Mahdollisesti FNC ja EI2 voivat tulevaisuudessa täydentää toisiaan tehokkaasti niiden fokuoituessa tahoillaan selkeästi kyvykkyyksiin ja operaatioihin. Brexitin jälkeen noin voisi todellakin tapahtua, edellyttäen, että Saksa ja Ranska alkavat kuvainnollisesti yhdessä kitkeä rönsyjä ja niputtaa varsia eurooppalaisen puolustusyhteistyön pusikoissa.

Ranskan presidentti Chirac ja Ison-Britannian pääministeri Major loivat vuonna 1995 perustan ranskalais-brittiläiselle puolustus- ja turvallisuusyhteistyölle toteamalla, että he ”*eivät voi kuvitella mitään sellaista toisen osapuolen elintärkeitä intressejä uhkaavaa tilannetta, joka ei samalla uhkasi myös toista.*”<sup>279</sup> Sotaisasta historiastaan huolimatta Ranska ja Iso-Britannia tekevät nykyisin tiivistä puolustus- ja turvallisuusyhteistyötä. Ne ovat tehneet vuodesta 1947 alkaen lukuisia kahdenvälisiä sopimuksia. Tämän tutkimuksen kannalta niistä kiinnostavimmat ovat jo aiemmin käsitelty vuoden 1998 Saint-Malon sopimus, jolla YTPP saatettiin alkuun sekä vuoden 2010 Lancaster House -sopimukset.

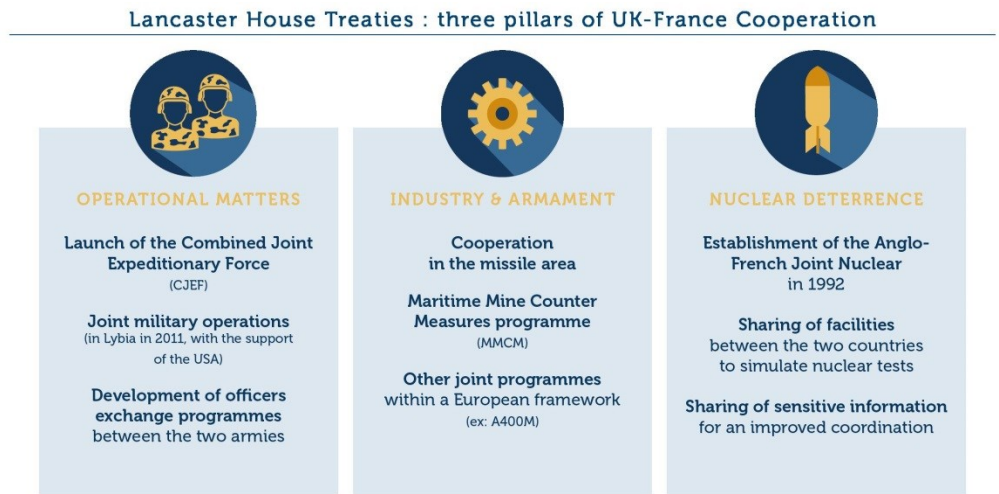
Marraskuussa 2010 allekirjoitetut Lancaster House-sopimukset ovat ”*symboli yhä syvemmästä ja intensiivisemmästä kahdenvälisestä yhteistyöstä.*”<sup>280</sup> Sopimukset rakentuivat

<sup>278</sup> Blombergs (2013), s. 356.

<sup>279</sup> Devi, Sharmila (1995), *France, Britain to tighten military links*. Saatavilla 28.6.2019 osoitteessa: <https://www.upi.com/Archives/1995/10/30/British-Prime-Minister-John-Major-and-French-President-Jacques/7909815029200/>

<sup>280</sup> Report of the UK-France Taskforce (2018), *The UK-France defence and security relationship: How to improve cooperation*. The Policy Institute at King’s College London and Institut Montaigne. Saatavilla 28.6.2019 osoitteessa: <https://www.institutmontaigne.org/en/publications/uk-france-defence-and-security-relationship-how-improve-cooperation>, s. 16.

brittiläis-ranskalaisen puolustusyhteistyön kolmen ”pilarin” yhteyteen alla olevan kuvan mukaisesti.



Kuva 4: Lancaster House-sopimusten aihealueet.<sup>281</sup>

Ranskan ja Ison-Britannian turvallisuuspolitiikkaa yhdistää moni tekijä: molemmat ovat Naton perustajajäseniä, niillä on pysyvä jäsenyys YK:n turvallisuusneuvostossa ja ne ovat ydinasevaltioita. Suurimmat eroavaisuudet ovat siinä, että Iso-Britannia on asettanut kansainvälisessä yhteistyössään ensisijalle erityissuhteen Yhdysvaltoihin kun taas Ranska on priorisoinut toiminnassaan EU-integraation. Brexit lisää oman vaikeasti ennakoitavan ulottuvuuden maiden puolustusyhteistyöhön. Toisaalta Iso-Britannia ja Ranska eivät tarvitse EU:ta keskinäisen puolustusyhteistyön foorumiksi. Oikeastaan tilanne on lähes päinvastainen huolimatta siitä, että Saint-Malon brittiläis-ranskalaisen huippukokouksen antina EU:n puolustusyhteistyön kehittäminen sai huomattavan alkusysäyksen. Lisäksi vuoden 2010 Lancaster House-sopimus on nähty päinvastoin EU:n merkityksen ja toimijuuden ohittavana, ja jopa kiistävänä.

Blombergsin (2013) mukaan marraskuussa 2010 laadittu ”Ison-Britannian ja Ranskan sopimus puolustus- ja turvallisuusyhteistyön kehittämisestä on osoitus siitä, että EU:lla ei ole yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa.” Iso-Britannia ja Ranska halusivat Blombergsin mielestä ”lisätä asevoimiensa kykyä yhteisiin sotilaallisiin operaatioihin, koska EU:n yhteisen sotilaallisen kyvyn kehittämien on osoittautunut vaikeaksi.”<sup>282</sup> Blombergsia mukaillen, voidaan arvioida Ison-Britannian ja Ranskan kyllästyneen EU:n päätöksenteon kankeuteen ja siirtäneen ainakin osan 1990-luvun lopulla laadituista Saint-Malon linjauksista

<sup>281</sup> <https://www.institutmontaigne.org/en/publications/uk-france-defence-and-security-relationship-how-improve-cooperation>. Saatavilla 26.6.2019.

<sup>282</sup> Blomberg (2013), s. 359.

pöytälaatikkoon. Defensiivisen realismin selitys Ison-Britannian ja Ranskan puolustus- ja turvallisuusyhteistyölle on välttämättömyys vähentää keskinäistä turvallisuudilemmaa, mutta myös tarve tasapainottaa Venäjää. Samankaltaiset lähtökohdat yhteistyölle ja keskinäisten valta-asemien tasapaino mahdollistavat yhteistyön kehittämisen syväksi ilman, että kumpikaan osapuoli joutuu pelkäämään toisen hyötyvän yhteistyöstä enemmän. Majorin ja Chiracin sanoja mukaillen voidaan todeta, että rinnastettavissa olevat valta-asetat ja identtiset, kumpaankin vaikuttavat uhkakuvat luovat hyvät edellytykset yhteistyön kehittämislle.

Ranskan ja Ison-Britannian tahoillaan ajamien eurooppalaisten puolustusaloitteiden, eli EI2:n ja JEF:in, suhde on epäselvä. Iso-Britannia, Tanska, Suomi ja Viro osallistuvat kumpaankin hankkeeseen. Ranska ei ole liittynyt JEF:n jäseneksi, mutta toimii aktiivisesti aiemmin muodostetussa brittiläis-ranskalaisessa CJEF:issä. Lunde Saxin (2018) mukaan JEF ”täydentää ja joiltakin osin muistuttaa”<sup>283</sup> CJEF:iä, vaikka se onkin erillinen aloite. Ranskan näkökulmasta JEF ei kuulu sen optimaaliseen puolustusaloiteyhdistelmään, vaan tällä saralla osallistuminen CJEF:n kahdenväliseen toimintaan toistaiseksi riittää.

JEF on EU-eroa tekeväle Isolle-Britannialle yksi keino ylläpitää valta-asemaansa eurooppalaisessa puolustuksessa ja sitoa liittolaisia itseensä. Saattaa myös olla, että sekä EI2 että JEF toimivat paremmin vain yhden eurooppalaisen suurvallan selkeästi johtamina joustavina kokoonpanoina. Realismin johtopäätökset tukisivat tällaista lähestymistä, koska asetelma bandwagoning-suhteineen ja suurvalta-johtoisuudellaan tukisi selvää sisäistä voimatasapainorakennetta. Toimintakyky ei tällöin välttämättä jämähtäisi poliittiseen prosessiin, jossa osallistujat miettivät hyötyvätkö muut itseä enemmän suunnitellusta toiminnasta. Voidaankin miettiä, onko eurooppalaiselle Naton ja EU:n ulkopuolella kehitettävälle puolustusaloitteelle lainkaan hyödyllistä, että siihen osallistuu samanaikaisesti useita eurooppalaisia suurvaltoja? Entä onko Ison-Britannian osallistuminen Ranskan EI2:een itse asiassa heikkous, joka voi halvaannuttaa kyseisen toiminnan? Näin saattaisi käydä, mikäli EI2:lla pitäisi operoida tilanteessa, jossa Ison-Britannian intressit eroavat Ranskan tavoitteista. Ison-Britannian vetäytyminen vaikkapa sisäpoliittisista syistä interventioaloitteesta kriittisellä hetkellä saattaisi hyvinkin viedä pohjan koko aloitteelta. Defensiivinen realismi johtaisi odottamaan osallistujilta maltillista ja pidättyväistä politiikkaa ja huomauttaisi eurooppalaisten suurvaltojen keskinäistä yhteistyötä värittävän aina pelon toisen saavuttamasta suuremmasta hyödyistä.

<sup>283</sup> Lunde Saxi (2018), s. 2. Alkuperäinen teksti: “It also complements, and in some ways resembles, the bilateral Anglo-French Combined Joint Expeditionary Force (CJEF), which predates the JEF.”

### 5.3.5 Yhteenveto ja johtopäätökset Ranskan linjasta

Vuonna 2007 Koivula huomautti Ranskan merkityksen EU:ssa supistuvan EU:n laajentumisen myötä.<sup>284</sup> Ranskan vaikutusvalta oli heikkenemässä ja sen ainaisesti tavoittelema suuruus tuntui karkaavan ulottumattomiin laajentuavassa unionissa. Koivula piti kehitystä, jossa Ranska kääntyisi pois EU:sta ja rampauttaisi samalla YTPP:n epätodennäköisenä, koska Ranska menettäisi prosessissa tavoittelemaansa globaalia vaikutusvaltaa. Tämänkaltainen vaikutusvallan menettäminen odottaa kuitenkin todennäköisesti brexitin jälkeistä Isoa-Britanniaa, mutta mikään siihen liittyvä, jopa itsestään selvältä vaikuttava järkeily kansainvälisen vaikutusvallan menettämisestä, ei tunnetusti vaikuttanut brittiäänestäjien käyttäytymiseen. Kehityskulku pakottaa siis kysymään, olisiko samankaltainen sisäänpäin kääntyminen Ranskan osalta mahdotonta, kun kanaalin pohjoisrannalla sanoudutaan irti EU:n tarjoamasta vaikutusvallasta? Toteutuessaan Ison-Britannian EU-ero lisäisi Ranskan suhteellista vaikutusvaltaa EU:n sisällä: jo uuden komission nimityspaketti antaa viitteitä siitä, että jatkossa Saksa ja Ranska voivat tuntea houkutusta sopia asioista keskenään, mikä lisäisi niiden vaikutusvaltaa ja heikentäisi pienten jäsenvaltioiden roolia.

Toistaiseksi Ranskan oikeistopopulistiset oppositiovoimat eivät ole saavuttaneet riittävästi vaikutusvaltaa horjuttaakseen Ranskan Eurooppa-projektia mutta sen EU-ambitioiden osalta on kuitenkin aina syytä muistaa, että politiikassa vastareaktiot voivat olla voimakkaita. Esimerkiksi Yhdysvalloissa Barack Obamaan jälkeen presidentiksi valittu Donald Trump on ollut liki kaikissa asioissa eri linjoilla edeltäjänsä kanssa. Ranskassa mahdollinen vastareaktio Eurooppa-myönteiselle presidentti Emmanuel Macronille voisi olla oikeistopopulistinen Marine Le Pen. Tällaisessa tilanteessa integraatiokehitys voisi kääntyä päinvastaiseen suuntaan. Vaikka Ranskassa EU-jäsenyys on suosittua,<sup>285</sup> on syytä muistaa, että nimenomaan Ranskan itsensä vahvasti puoltama EU:n perustuslaki kaatui sen omassa kansanäänestyksessä.<sup>286</sup> Ranskan ulkopoliittinen eliitti joutuu nykyisin ottamaan entistä enemmän huomioon myös sen sisäiset EU-skeptiset ja oikeistopopulistiset voimat. Pahimmillaan de Gaullen ajoilta asti vakaasti jatkunut maailmanvallan tavoittelu voi jäädä sisäpoliittisten haasteiden jalkoihin.

<sup>284</sup> Koivula (2007), s. 83.

<sup>285</sup> Vuoden 2018 keväällä 62% prosenttia vastanneista ranskalaisista suhtautui EU:iin positiivisesti. Spring 2018 Global Attitudes Survey, Pew Research Center. Saatavilla 26.4.2019 osoitteesta: [https://www.pewglobal.org/2019/03/19/europeans-credit-eu-with-promoting-peace-and-prosperity-but-say-brussels-is-out-of-touch-with-its-citizens/pg\\_2019-03-19\\_views-of-the-eu\\_0-02/](https://www.pewglobal.org/2019/03/19/europeans-credit-eu-with-promoting-peace-and-prosperity-but-say-brussels-is-out-of-touch-with-its-citizens/pg_2019-03-19_views-of-the-eu_0-02/).

<sup>286</sup> Kts. esim. Beehner, Lionel (2005). *European Union: The French & Dutch Referendums* Council on Foreign Relations Backgrounder, saatavilla 26.4.2019 osoitteesta <https://www.cfr.org/backgrounder/european-union-french-dutch-referendums>.

Ranska ei ole vetänyt YTPP:ltä tukeaan, mutta sen turhautuminen vaikuttaa selvästi taustalla ja aiheuttaa siroutumista. YTPP ei ole ainakaan toistaiseksi lähelläkään Ranskan *Europe puissance*-tavoitetta. Tästä syystä EI2:n kaltaisten aloitteiden merkitys saattaa jatkossa korostua YTPP:n kustannuksella. Toisaalta brexit tarjoaa todennäköisesti YTPP:n elvyttämisen ja Euroopan puolustamisen kehittämisen osalta uusia mahdollisuuksia. Brittien lähdön jälkeen Ranska voisi temmata aloitteen YTPP:n kehittämisen johtajuudessa ja elävöittää Pariisi-Berliini-akselin dynaamisuutta sekä samalla vankistaa asemaansa EU:n ja Euroopan johtovaltiona. Vähintäänkin Ison-Britannian poistuminen EU:sta nostaa Ranskan asemaa järjestön sisällä. Ranskan ja Ison-Britannian keskinäisiin turvallisuus- ja puolustussuhteisiin brexitillä ei oletettavasti ole vaikutusta, koska ne perustuvat kahdenvälisiin ja kumpaakin osapuolta hyödyttäviin sopimuksiin.

Valkoisten kirjojensa perusteella Ranska näyttäytyy Euroopan turvallisuusjärjestyksen status quon vankkana tukijana. Ranska korostaa EU:n puolustusintegraation merkitystä, mutta lähestyy asiaa suorituskykyjen rakentamisen ja sotatalouden tehostamisen kautta. Ranska ei doktriininsa perusteella aktiivisesti aja sellaista Euroopan unionin yhteispuolustusta, mikä millään tavalla horjuttaisi Naton asemaa ja merkitystä Euroopan kollektiivisen puolustuksen viimeisenä lukkona. Vaikka Ranskan poliittisessa retoriikassa käsitellään paljon EU:n ”*strategista autonomiaa*” sekä ”*yhteistä strategista kulttuuria*” ja ”*EU:n armeijaa*”, niin Ranska ei kuitenkaan ole pyrkinyt kehittämään EU:n puolustusta Naton ohi.

Edellä on jo todettu Ranskan pettymys EU:n puolustusyhteistyön kehitysnopeuteen sekä se, että Ranska on edellä mainitusta syystä osittain siirtynyt kehittämään eurooppalaista puolustusta kahden- ja monenvälisen uusien yhteistyöaloitteiden kautta. Kenties Ranskan tavoittelema ”*Europe puissance*” rakentuukin tulevaisuudessa EU:n rinnalle, eikä sen rungolle, kuten aiemmin on kuviteltu. Ranskan valkoisista kirjoista välittyy selvä kiireen tuntu ja pitkälti samat havainnot kuin muidenkin Euroopan suurvaltojen valkoisista kirjoista. Uhkatekijöitä ilmaantuu jatkuvasti lisää eikä vanhoja kyetä saamaan tehokkaasti hallintaan. Turvallisuuden ja puolustuksen keskinäisriippuvuus tunnustetaan ja aikapula myönnetään, mistä syystä yhteistyötä halutaan tehdä kiireellä. Niinpä kaikilla suunnilla ja rintamilla edetään samanaikaisesti, kun uhka eurooppalaisen puolustuksen ja turvallisuuden kokonaisuuden siroutumisesta kasvaa. Ranska luottaa kuitenkin kykyynsä luoda erilaisten instituutioiden, klustereiden ja aloitteiden joukosta itselleen ja Eurooppa-intresseilleen *optimaalinen yhdistelmä*.

## 5.4 Eurooppalaisten suurvaltojen turvallisuusympäristön muutokset

Eurooppalaisten suurvaltojen valkoisissa kirjoissa toistuvat samat haasteet ja uhkakuvat, mutta keinot niihin vastaamiseksi ovat osittain hakusessa. Saksan vuoden 2006 doktriinissa tunnistetut uhkakuvat ovat voimissaan myös vuoden 2016 doktriinissa. Maan turvallisuusympäristössä ei kuitenkaan ole tapahtunut juuri mitään positiivista kehitystä. Sama pätee Ranskaan. Vuoden 2013 doktriinin alkupuheessa Francois Hollande viittaa vuoden 2008 uhkakuviin ja ilmoittaa niiden käyneen entistä haastavimmiksi<sup>287</sup>. Puolustusministeri Florence Parly puolestaan toteaa Ranskan vuoden 2017 strategisessa tilannearviossa, että ”uhkat ja riskit, jotka listattiin vuoden 2013 valkoisessa kirjassa, ovat materialisoituneet nopeammin ja suuremmalla intensiteetillä kuin osasimme odottaa.”<sup>288</sup> Eurooppalaisten suurvaltojen uhkakuvat vaikuttavat siis pitkäikäisiltä. Yleisenä trendinä vaikuttaisi olevan uhkien määrän lisääntyminen ja niiden torjunnan tai hallinnan vaikeutuminen. Valkoisissa kirjoissa olevat riskien menestyksellisestä torjunnasta kertovat rivit on äkkiä luettu.

Saksan vuoden 2006 doktriinissa pääasiallisen uhkakuvan muodostivat erilaisista ei-valtiollisista tekijöistä sekä alueellisista kriiseistä ja konflikteista johtuvat heijastevaikutukset Saksaan. Tuolloin saksalaiset pyrkivät ehkäisemään ja torjumaan uhkaa heijastuvien vaikutusten alkulähteillä<sup>289</sup> kriisinhallinnan ja rauhanturvaamisen keinoin. Vuonna 2016 Saksan doktriinissa listattiin periaatteessa samat kahdeksan uhkatekijää<sup>290</sup> kuin kymmenen vuotta aiemmin. Vaikka uhkakuvansisältö oli suurelta osin sama, eräät asiat olivat merkittävästi muuttuneet. Tämän tutkimuksen kannalta olennaisin muutos, on valtioiden välisten konfliktien tunnistaminen kolmanneksi tärkeimmäksi uhkatekijäksi<sup>291</sup>. Niitä käsitellessä mainitaan esimerkkinä Venäjän toimet Ukrainassa. Vuonna 2006 valtioiden välistä konfliktia uhkatekijänä ei mitenkään yksilöity, vaan kohta sivuttiin lyhyellä maininnalla Jugoslavian hajoamissotien kaltaisen kehityksen mahdollisuudesta Euroopassa tai sen lähialueilla.<sup>292</sup>

Ranskan uusin doktriini painottaa useissa kohdissa strategisen toimintaympäristön arvaamattomuutta.<sup>293</sup> Tämän arvaamattomuuden Ranska näkee yhdistyvän useista tekijöistä.

<sup>287</sup> Ministère de la Défense (2013), s. 7.

<sup>288</sup> Sama, s. 11.

<sup>289</sup> The Federal Ministry of Defence (2006) s. 17.

<sup>290</sup> The Federal Government (2016), ss. 34-45.

<sup>291</sup> Sama, s. 38.

<sup>292</sup> The Federal Ministry of Defence (2006) s. 18.

<sup>293</sup> Ministère de la Défense (2017), ss. 10, 17, 19 ja 71.

Tämän tutkimuksen kannalta tärkeimmät Ranskan doktriinissa mainitut arvaamattomuuden osatekijänä ovat maailman siirtyminen moninapaisemmaksi ja voimapolitiikan paluu maailmanpolitiikkaan. Nämä tekijät haastavat II maailmansodan jälkeen vallinneen sääntöpohjaisen maailmanjärjestyksen ja erilaiset liittokunnat sen edustajina.<sup>294</sup> Ranska ei nimeä tässä yhteydessä Natoa ja EU:a, mutta tekstin perusteella ei jää epäselväksi, etteikö se pitäisi niitä uhanalaisten liittokuntien joukkoon kuuluvina. Merkityksellistä on kuitenkin se, että sen sijaan että Ranska lähtisi uusgaullistisen linjan mukaan reagoimaan strategisen toimintaympäristön muutokseen entistä itsenäisemmällä ja autonomisemmalla toiminnalla, se pyrkii ainakin valkoisen kirjansa perusteella voimallisesti vahvistamaan multilateraalia lähestymistapaa omien ja laajemmin koko Euroopan turvallisuushaasteiden ratkaisemisessa. Ranska korostaa Saksan tavoin EU:n ja myös Naton merkitystä sille tärkeiden intressien edistämisessä. Tämä linjaus vaikuttaa kestävältä ainakin presidentti Macronin valtakauden jatkuessa. Tilanne voisi olla hyvin erilainen, mikäli äärikansallinen euroskeptikko Marine Le Pen olisi voittanut vaalit. Onkin syytä muistaa, että Ranskassa Le Penin edustamalla politiikalla on vahvaa kannatusta, joka voi tulevaisuudessa realisoitua ulko- ja turvallisuuspolitiikan dramaattisiinkin suunnanmuutoksiin esimerkiksi seuraavien presidentinvaalien jälkeen. Tällöin kyseeseen voisi tulla aiemmin tässä tutkimuksessa kuvattu (2007) kolmas malli valkoisen kirjan vanhentumisesta turvallisuuspoliittisen suunnan muuttuessa.

Osana Euroopan turvallisuusjärjestyksen murentumista kylmän sodan jälkeisestä tilasta, uusin ranskalaisdoktriini nostaa esiin jäsenmaiden uhkakuvien eroavaisuudet, tiivistäen osan painottavan ilmansuunnista itää ja osan etelää pääuhkasuuntana. Tämän ranskalaiset näkevät johtavan pahimmillaan peruuttamattomaan poliittiseen epäyhtenäisyyteen ja Euroopan turvallisuuspolitiikan alueellistumiseen.<sup>295</sup> Uhkakuvien ja mielenkiinnon suuntautumisen eroissa ei ole toisaalta mitään uutta. Kevyesti voi luonnehtia, että eurooppalaisten alueellisten suurvaltojen uhkakuvissa Saksa katsoo itään, Ranska etelään ja Britannia merelle.

Nähtäväksi jää, kuinka hyvin erityisesti ranskalaisten peräänkuuluttama ja EUGS:n tunnistama tarve yhtenäiselle strategiselle kulttuurille voi toteutua. On selvää, että yhtenäisen strategisen kulttuurin myötä saavutettava EU:n strateginen autonomia edellyttää, että eurooppalaiset alueelliset suurvallat ja pienemmätkin toimijat kykenevät katsomaan Eurooppaa kokonaisuutena ja luomaan yhteisen vision sen turvallisuudesta. Nykyisten linjausten, jakolinjojen ja vakiintuneen turvallisuusjärjestyksen Euroopassa tällaisen

<sup>294</sup> Ministère de la Défense (2017), s. 117.

<sup>295</sup> Sama, s. 20.



strategisen kulttuurin syntyminen vaikuttaa hyvin haastavalta. Eräs keino kiertää haasteita on toimia vakiintuneiden ja byrokraattisten rakenteiden ulkopuolella ja luoda uusia mekanismeja sekä aiempaa ketterämpiä ja joustavampia kansainvälisiä yhteistyörakenteita. Näin ovat osaltaan toimineetkin kaikki tutkimuksen kohteena olleet valtiot, kuten aiemmissa luvuissa on esitelty.

Uhkakuvien osalta kehityksessä on nähtävissä liitoskohta Naton FNC:hen, joka näyttää noudattavan jakolinjoja Naton sekä EU:n maiden uhkakuvien ristiriitaisuuksissa. Esimerkiksi Saksan johtama kehysvaltioryhmä yhdistää ne valtiot, joille Venäjä on perinteinen eksistentiaalinen uhka, kun taas muiden ryhmittymien voidaan nähdä katsovan toisiinsa suuntiin erilaisten uhkakuvien johdattamana. Institutionalisoituvatko uhkakuvien uskoviin valtioryhmien jakolinjat, jolloin dissonanssi entisestään syvenee ja koheesio vähenee, vai yhdistetäänkö eri suunnat eripuraista massaa tehokkaammaksi kokonaisuudeksi, joka kykenee tarkoituksenmukaisesti jakamaan resursseja eri ilmansuuntien toimintalinjoille, jää nähtäväksi.

Kaikissa tutkimuksen kohteena olleissa valkoisissa kirjoissa on todettavissa merkittävä muutos niiden suhtautumisessa Venäjään. Vedenjakajaksi muodostuu vuosi 2014, jolloin Venäjä otti Krimin haltuunsa. Aiempi Venäjän sotilaallisen voiman käyttö sen valtiollisten rajojen ulkopuolella Georgiassa vuonna 2008 sivuutetaan kaikissa valkoisissa kirjoissa kokonaan tai vain lyhyellä maininnalla. Saksan vuoden 2006 doktriinissa Venäjää tarkastellaan Euroopan vakauden kannalta välttämättömänä turvallisuusyhteistyön kumppanina ja tärkeimpänä energiantuottajana. Se mainitaan myös ensimmäisenä kahdenvälisen suhteen kumppanina.<sup>296</sup> Venäjän ja NATO:n yhteistyötä ja sen ilmentymiä harjoituksissa ja Kosovon rauhanturvaoperaatioissa nostetaan eri tavoin esille. Lisäksi länsimaiden ja Venäjän tiivistyvää terrorisminvastaista yhteistyötä pidetään suotuisana kehitysnäkymänä.<sup>297</sup> Vuoden 2016 valkoisessa kirjassaan Saksa on silmiinpistävän huolestunut voimapolitiikan paluusta Eurooppaan. Se nimeää Venäjä häiriötekijäksi (10 kriittistä mainintaa) ja kuvaa sen vaikutusta useissa yhteyksissä haitalliseksi maanosan sekä Saksan oman turvallisuuden kannalta.<sup>298</sup> Kun samaan aikaan Yhdysvaltojen halu säilyttää vaikutusvaltansa Euroopassa oli kyseenalainen, Saksa esiintyi valkoisessa kirjassa halukkaana täyttämään Yhdysvaltojen mahdollisen vetäytymisen jälkeen Eurooppaan syntyvä valtatyhjiö.

<sup>296</sup> The Federal Ministry of Defence (2006), s. 47.

<sup>297</sup> Sama, s. 26.

<sup>298</sup> The Federal Government (2016), s. 31.

Hunter Lee Ashburn (2017) näkee nämä tekstin kohdat Saksan valkoisessa kirjassa lähes suorina viesteinä Venäjälle.<sup>299</sup>

Ranskan vuoden 2013 valkoisessa kirjassa Venäjää käsitellään ”*EU:n naapurina*”<sup>300</sup> ja sen sotilaallisen voimankasvattamista ja määrätietoisia pyrkimyksiä edistää intressejään voimapolitiikan keinoilla kommentoidaan varovaisesti ja jopa toiveikkaasti. Esimerkiksi Georgian sotaan viitataan vain epäsuorasti puhumalla Venäjän tarjoamasta tuesta ”*kumouksellisille aineksille*.”<sup>301</sup> Vuoden 2017 asiakirjassa Ranskan toiveikkaus Venäjästä on merkittävästi vähentynyt ja sen todetaan ”*avoimesti haastavan Euroopan turvallisuusarkkitehtuuria*”<sup>302</sup>, ”*loukkaavan Ukrainan valtiollista koskemattomuutta, suorittavan jatkuvia sotilaallisia voimannäyttöjä Itämerellä ja pyrkivän rakentamaan itselleen etupiiriä Itä-Euroopassa*.”<sup>303</sup>

Ranskalaisten mielestä Euroopan valtioiden yhteiset uhkakuvat ovat käännettävissä vahvuudeksi, koska globaalit turvallisuushaasteet eivät nykyisin tunne valtiorajoja. Tämän tosiasian tunnustamisen jälkeen valtiot voivat tehokkaammin varautua uhkiin yhteistoiminnassa toistensa kanssa. Ranskan mukaan solidaarisuuden varaan on rakennettavissa nykyistä enemmän yhteistyötä ja yhteisiä suorituskykyjä, jotka vastaisivat paremmin keskinäisriippuvuuteen turvallisuusasioissa.<sup>304</sup> John Majorin ja Jacques Chiracin vuoden 1995 brittiläis-ranskalaisen yhteisymmärryksen puheita mukaillen voidaan sanoa, että on vaikea kuvitella sellaista uhkaa eurooppalaisen valtion elintärkeille intresseille, joka ei samalla uhkaisi kaikkien muidenkin maiden keskeisiä intressejä. Koska uhkat ovat EU- ja Nato-maille yhteisiä ja ne vaikuttavat kaikkiin, luulisi yhteisten ratkaisujen syntyvän helposti varsinkin, kun niitä ei voi ratkaista yksin. Toisaalta helppoja ratkaisuja uhkiin ei juuri ole, kun kyseessä ovat monimutkaiset ongelmat. Eurooppalaisten suurvaltojen käsitykset niitä uhkaavista tekijöistä ovat tosin yhdenmukaisia, mutta yhteisiä johtopäätöksiä niiden ratkaisemiseksi ei ole saavutettu. Toistaiseksi yhteiset ja yhä vaarallisemmiksi muodostuvat uhkat eivät ole kyenneet pakottamaan esiin riittävän kirkasta, kestäväää ja kantavaa yhteisymmärrystä niiden ratkaisemisesta.

<sup>299</sup> Ashburn, Hunter Lee (2017), s.21.

<sup>300</sup> Ministère de la Défense (2013), s. 53.

<sup>301</sup> Sama, s. 35.

<sup>302</sup> Sama, s. 19.

<sup>303</sup> Sama, s. 23.

<sup>304</sup> Sama, s. 11.

## 5.5 Naton ja EU:n roolit ja niiden keskinäinen suhde suurvaltojen silmin

Saksan valkoiset kirjat korostavat Saksan pyrkimystä toimia sillanrakentajana Naton ja EU:n välissä sekä välttää järjestöjen ajautumista toiminnoissaan päällekkäisyyksiin tai ristiriitaisuuksiin.<sup>305</sup> Saksalaisessa turvallisuuspolitiikan tutkimuksessa järjestöjen nykyinen rajapinta suhteessa yhteispuolustukseen määritellään useimmiten siten, että sotilaallisessa kriisissä EU voi toimia Naton tukena, mutta ei sen sijasta itsenäisesti.<sup>306</sup>

Saksan vuoden 2006 doktriinissa todetaan Naton olevan julkaisuajankohtana ja näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa jäsenmaidensa kollektiivisen puolustuksen perusta. Saksan mukaan tämä johtui Yhdysvaltojen strategisten suorituskykyjen ja joukkokontribuutioiden muodostamasta ainutlaatuisesta sotilaallisesta suorituskyvystä. Samassa doktriinissa saksalaiset sanovat, että EU:lla on käytössään varsin laajat keinovalikoimat, jotka luovat edellytykset tehokkaaseen siviili- ja sotilasyhteistyöhön niitä edellyttävissä tehtävissä ja operaatioissa.<sup>307</sup> Tällä tarkoitettiin esimerkiksi Afganistanissa toteutettua siviili- ja sotilaskriisinhallintaa.

Kun puhutaan kollektiivisesta puolustuksesta, niin Naton viitekehyksessä tuotetut monikansalliset sotilaalliset kyvykkyydet sekä yhteisiin standardeihin ja vakiintuneisiin toimintatapamalleihin perustuvan yhteistyön vaivattomuus on ainutlaatuista globaalilla mittakaavallakin tarkasteltuna. Pitkälle hioutunut Nato-yhteistyö liittolaisten sekä Partnership for Peace-kumppanien (PfP) kanssa on mahdollistanut tehokkaan toiminnan myös sellaisissa operaatioissa, joita ei ole toteutettu aluksi tai lainkaan Naton toimesta, kuten esimerkiksi ensimmäinen Persianlahden sota vuonna 1991, Libya vuonna 2011 sekä muutama vuosi sitten käynnistynyt ISIS:n vastainen operaatio Irakissa ja Syyriassa.<sup>308</sup>

Nato-standardit muodostavat käytännössä tärkeimmän teknis-taktisen spesifikaation, jonka perusteella asevoimia kehitetään, niiden käyttöä suunnitellaan sekä tekninen yhteensopivuus varmistetaan lähes kaikissa Euroopan ja Pohjois-Amerikan maissa, riippumatta niiden Nato-suhteesta. On todennäköistä, että Naton standardit säilyvät, vaikka Nato organisaationa tavalla

<sup>305</sup> "The EU and NATO are not competitors; both make vital contributions to our security. Germany will continue to work towards improving the relationship between the two organisations in a manner that will lead to closer cooperation and greater efficiency, avoid duplication, and fortify European and transatlantic security in general." The Federal Ministry of Defence (2006), s. 7.

<sup>306</sup> Esimerkiksi "In conflicts like the Ukrainian crisis that also require a collective defense, the EU can naturally only act in addition to NATO" Heumann, Hans-Dieter (2017), *Germany's Responsibility for International Security*, kirjassa *International Security in the 21st Century - Germany's International Responsibility*, V&R unipress GmbH, Göttingen, s. 203.

<sup>307</sup> The Federal Ministry of Defence (2006), s. 41.

<sup>308</sup> Michel (2017), s. 131.

tai toisella lakkaisi olemasta. Ei ole realistista ajatella, että näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa Naton piirissä saavutettu monikansallinen yhteisoperaatiokyvykkyys olisi korvattavissa esimerkiksi kahdenvälisillä sopimuksilla. Mikäli esimerkiksi Yhdysvallat irtisanoutuisi Natosta, on mahdollista, että Nato-rakenteet siirrettäisiin sen eurooppalaisten jäsenmaiden toimesta EU:n viitekehykseen. Vähintäänkin voidaan pitää todennäköisenä, että Naton piirissä kehitetyt yhteistoiminnan mahdollistavat operatiivis-taktis-taisteluteknisen tason standardit, ohjeet ja toimintatapamallit säilyisivät sellaisenaan Euroopan maiden ja/tai EU:n käytössä. Tämän perusteluksi riittää lähtökohtaisesti se, että käytännöllisesti katsoen kaikki länsimaiden sotilaallinen toiminta monikansallisesti, sekä myös sisäisesti, on Nato-standardisoitua; mitään muita toimintatapamalleja ei useinkaan edes ole. Siinä varsin epätodennäköisessä tapauksessa, että Naton rakenteet purettaisiin, eläisi sotilasliiton perintö vuosikymmeniä siihen suoraan kuuluneiden valtioiden ja sen läheisten yhteistyökumppanien sotilaallisen toiminnan perusjärjestelyissä.

Naton ja EU:n yhteistyössä ei nähdä ainakaan julkisessa keskustelussa uhkia, vaan pikemminkin paljon mahdollisuuksia. Naton pääsihteeri Jens Stoltenbergin mukaan on selvää, että vaikka suorituskyvyt ja toiminnallisuudet täydentävät hyvin toisiaan ja yhteistyöllä voidaan saavuttaa tehokkuutta, päällekkäisyyksiä tulee edelleen välttää. Stoltenberg huomauttaa, että EU:n oma globaalistrategiakin tunnistaa Naton Euroopan kollektiivisen puolustuksen pääasialliseksi takaajaksi eikä tämä tule muuttumaan tulevaisuudessa. Brexitin myötä yli 80 % Naton yhdistetyistä puolustusmenoista syntyy EU:n ulkopuolella.<sup>309</sup>

Kaikki tässä tutkimuksessa tarkastellut eurooppalaiset suurvallat ovat riippuvaisia Yhdysvalloista turvallisuudentuottajanaan. Käytännössä tämä riippuvuus on institutionalisoitu Natolle. Suureen riippuvuuteen liittyy aina pelko hylätyksi tulemisesta. Presidentti Trumpin valtakaudella kaikki eurooppalaiset suurvallat joutuvat ottamaan suunnitelmissaan huomioon Yhdysvaltojen painopisteen siirtymiseen Tyynelle valtamerelle. Pahimmassa skenaariossa Yhdysvallat jättää Naton eurooppalaisten vastuulle. Viimeaikaiset Euroopan itsenäiseen puolustukseen ja sotilaallisen suorituskyvyn kehittämiseen liittyvät aloitteet onkin osittain nähtävä varautumisena tällä hetkellä varsin epätodennäköiseltä vaikuttavaan mahdollisuuteen, että Yhdysvallat vetäisi joukkonsa Euroopasta. Blombergin (2007) mukaan Euroopan suurvallat kärsivät kaikki samasta liittodilemmasta, mutta tekevät sen pohjalta täysin erilaiset johtopäätökset. Iso-Britannia on pyrkinyt kehittämään EU:n sotilaallista suorituskykyä Natoa

<sup>309</sup> Stoltenberg, Jens (2017), Körber-Stiftungin haastattelemana julkaisussa *The Berlin Pulse. German Foreign Policy in Perspective*, Körber-Stiftung, Hamburg, s. 21.

täydentäväksi, Ranska taas haluaa EU:n olevan Natosta mahdollisimman riippumaton.<sup>310</sup>

Ranska onkin Euroopan suurvalloista ainoa, joka on osoittanut halua kehittää EU:sta strategisesti itsenäisen toimijan, joka kykenee tasapainottamaan Venäjää, mutta samalla myös Yhdysvaltoja. Saksa taas pyrkii toimimaan sillanrakentajana atlantistinen ja Nato-orientoituneen Ison-Britannian ja mannermaisen, EU:ta painottavan Ranskan välillä. Tuokaan ei ole mikään helppo tehtävä.

Saksan valkoiset kirjat osoittavat, että maa on liikkunut omassa painotuksessaan kohti EU:a. Doktriineissaan Saksa tarkastelee Naton sekä myös EU:n jäsenvaltioita liittolaisinaan, joita se aikoo puolustaa. Ranska on puolestaan sitoutunut Lissabonin sopimuksen solidaarisuus- ja turvalausekkeiden mukaiseen tukeen EU-kumppaneilleen määrittelemättä kuitenkaan tarkemmin tukimuotoja. Brexitiin valmistautuva Iso-Britannia ei mainitse uusimmassa valkoisessa kirjassaan Lissabonin sopimusta lainkaan. Doktriinissa kuitenkin todetaan hyvin varovaisin sanakääntein, että maa voisi tulla vedetyksi mukaan konfliktiin erinäisten kansainvälisten sitoumusten vuoksi. Siten kaikki tässä tutkimuksessa tarkasteltavat eurooppalaiset suurvallat tunnustavat enemmän tai vähemmän selkokielisesti ainakin jonkinlaisen EU-jäsenyyden puolustus-ulottuvuuden olemassaolon. Sen sijaan jokainen niistä tunnustaa kiertelemättä sen, että Nato muodostaa Euroopan kollektiivisen puolustuksen lujan perustan.

---

<sup>310</sup> Blombergs (2013). s. 356.

## 6. EUROOPAN PUOLUSTUKSEN KEHITYSNÄKYMIÄ EUROOPPALAISTEN SUURVALTOJEN SILMIN

Tämä luku yhdistää Euroopan suurvaltojen linjaukset eurooppalaisen kollektiivisen puolustuksen kehityksestä ja vastaa tutkimuskysymykseen:

- *Miten Euroopan kollektiivinen puolustus kehittyy vuoteen 2030 mennessä eurooppalaisten suurvaltojen näkökulmasta?*

### 6.1 Puolustusintegraation suuntaviivat

*”I cannot remember a moment as dramatic as this: Right now, we are two or three bad elections away from the end of Nato, the end of the European Union and maybe the end of the liberal world order as we know it.”<sup>311</sup>*

Yllä siteerattu Anne Applebaumin mielipidekirjoitus vuodelta 2016 kuvasi liberaalin länsimaailman järkytystä Donald Trumpin noususta kohti Yhdysvaltojen presidenttiyttä. Applebaum tarkoitti termillään ”*bad elections*” brexit-kansanäänestystä, USA:n presidentinvaaleja ja näköpiirissä olleita Ranskan presidentinvaaleja, joissa EU-skeptisen äärioikeiston ehdokkaan Marine Le Penin, pelättiin nousevan valtaan. Ranskassa vaalit voitti kuitenkin EU-myönteinen Emmanuel Macron. Tästä huolimatta voidaan kuitenkin nähdä, että liberaali maailmanjärjestys ja sitä edustavat Nato ja EU, eivät ole täysin vailla uhkia. Applebaumin lausahdusta mukaillen, kahdet tai kolmet huonot vaalit voivat edelleen pahimmillaan lamauttaa tai romahduttaa instituutioita, joiden varassa valtiollisia turvallisuusdilemmejä on Euroopassa menestyksellä hoidettu aina II maailmansodan päättymisestä alkaen. Natoon näyttäisi kohdistuvan enemmän repivää ulkoista ja myös tietynlaisia sisäistä painetta kuin useimpiin muihin suuriin järjestöihin. Sisäiset paineet liittyvät esimerkiksi siihen, että sotilasliiton joku tai jotkut jäsenmaat ajautuvat toisistaan erilleen niin ideologisesti kuin arvomaailmaltaan. Tästä esimerkkeinä presidentti Erdoganin *Turkki*<sup>312</sup> ja presidentti Trumpin Yhdysvallat. Molemmat maat ovat kyseenalaistaneet Naton yhtenäisyyden merkityksen

<sup>311</sup> Applebaum, Anne (2016). *Is this the end of the West as we know it?*, mielipidekirjoitus, The Washington Post. Saatavilla 7.7.2018 osoitteesta: [https://www.washingtonpost.com/opinions/donald-trump-and-the-end-of-nato/2016/03/04/e8c4b9ca-e146-11e5-8d98-4b3d9215ade1\\_story.html?utm\\_term=.f27264693fd8](https://www.washingtonpost.com/opinions/donald-trump-and-the-end-of-nato/2016/03/04/e8c4b9ca-e146-11e5-8d98-4b3d9215ade1_story.html?utm_term=.f27264693fd8)

<sup>312</sup> Schrank, P. (2018). *The unhappy marriage: Turkey and NATO are growing apart*. Economist (United Kingdom). Saatavilla 7.7.2018 osoitteesta <https://www.economist.com/europe/2018/02/01/turkey-and-Nato-are-growing-apart>.

Siinä missä Saksa ja Ranska hakevat eurooppalaisia turvallisuusratkaisuja tulevaisuuden haasteisiin, Iso-Britannia lähestyy samoja vaikeasti ennakoitavia tulevaisuuden moninaisia uhkakuvia sekä 2020-luvun puolustustaan tukeutuen edelleen Yhdysvaltojen erityissuhteeseensa.<sup>313</sup> Vaikka Yhdysvallat ei olekaan tämän tutkimuksen rajausten perusteella keskeinen tekijä, ei sen täydellinen sivuuttaminen ole mahdollista. Riccardo Alcaro (2016) toteaa, että Euroopan valtiot hahmottavat loppujen lopuksi aina turvallisuutensa niiden Yhdysvaltojen suhteensa funktiona.<sup>314</sup> Presidentti Trumpin näkyvästi ilmaisema tahto lopettaa Yhdysvaltojen toiminta sääntöperustaisen maailmanjärjestyksen takuumiehenä sekä voimakkaana länsimaisten arvojen puolustajana, on järkyttänyt suuresti sen eurooppalaisia liittolaisia. Länsi-Euroopan suurvaltojen näkökulmasta Yhdysvallat on II maailmansodan päättymisestä lähtien ollut liberaalin maailmanjärjestyksen ja niiden turvallisuuden tae.<sup>315</sup> Läntisen Euroopan suurvaltojen ahdinkoa syventää niiden aikoinaan asevoimiinsa tekemät leikkaukset. Länsi-Euroopan mahtivaltiot ovat todenneet olevansa voimattomia tukemaan sotilaallisesti poliittisia tavoitteitaan yksin, tai edes yhdessä tilanteessa, jossa voimapolitiikka on palannut ratkomaan maailman asioita.

Röttgenin (2017) mukaan on jälleen entistä enemmän totta, että neuvotteluilla voidaan saavuttaa vain vähän, mikäli ”*taskussa ei ole isoa keppiä.*”<sup>316</sup> Heumannin (2017) mukaan on mahdollista, että nykyinen entistä vaikeampi Euroopan turvallisuusympäristö ja YUTP:n ensimmäinen todellinen haaste nopeuttaa integraatiokehitystä sen sijaan, että se hidastaisi sitä. Heumann vertaa kehityspotentiaalia vuonna 2008 alkaneeseen finanssikriisiin, joka ”*loi enemmän Eurooppaa*” kuin vähensi sitä.<sup>317</sup> Tämän lisäksi Heumann nostaa esille puolustusteollisuuden eurooppalaistumisen markkinavoimien pakottamana, sekä brexitin mahdollisuutena Saksan ja Ranskan yhteisvoimin ajamalle puolustusintegraatiolle.

Heumannin nimeää kolme tekijää, jotka vaikuttavat EU:n puolustusyhteistyön syventymiseen. Ne ovat tiivistetysti:

1. kasvavan turvallisuusvajeen ja alentuvan sotilaallisen suorituskyvyn aiheuttama pakko,
2. puolustusteollisuuden markkinaohjautuva integraatioprosessi ja
3. brexitin myötä helpottuva Saksa-Ranska-vetoisen yhteistyön syventäminen.

<sup>313</sup> Johnson & Haaland Matlary (2018), s. 18.

<sup>314</sup> Alcaro, Riccardo (2016), *The Paradoxes of the Liberal Order: Transatlantic Relations and Security Governance*, kirjassa *The West and the Global Power Shift - Transatlantic Relations and Global Governance*, Palgrave Studies in European Union Politics, Macmillan Publishers Ltd. London, s. 206.

<sup>315</sup> Kaiser, Karl (2017), *Responsibility for Transatlantic Security*, kirjassa *International Security in the 21st Century - Germany's International Responsibility*, V&R unipress GmbH, Göttingen, s. 210.

<sup>316</sup> Röttgen (2017), s.192.

<sup>317</sup> Heumann (2017), s. 204.

Kuten aiemmissa luvuissa on jo todettu, läntisen puolustusyhteistyön voidaan nähdä kanavoituvan myös ohi Naton ja EU:n kohti uusia kahden tai monenvälisiä sopimuksia. Syynä tämänkaltaiselle kehitykselle on turvallisuusympäristön nopea muutos, jossa vastauksia ei ole löydetty riittävän nopeasti perinteisten, vakiintuneiden ja jähmeiden organisaatioiden piiristä. Esimerkkeinä tällaisesta kehityksestä voidaan mainita yhteispohjoismainen Nordefco, Suomen ja Ruotsin trilateraalinen puolustusyhteistyö Yhdysvaltojen kanssa, Ranskan EI2, Saksan FNC ja Ison-Britannian JEF.

Näillä kahden- tai useamman partnerin yhteistyörakenteilla voidaan kiertää Naton ja EU:n valuvikoja ja rajapintojen haasteita, mutta uhkana on eurooppalaisen puolustusyhteistyön entistä laajempi siroutuneisuus. Helwigin (2018) mukaan Saksa pyrkii aina varmistamaan EU:n keskeisen roolin kaikissa puolustusyhteistyön kehitysaskelissa ja välttämään etenkin pienemmille jäsenvaltioille poliittisesti ja taloudellisesti kuluttavaa puolustusyhteistyön siroutumista useaan eri sopimusjärjestelmään. Berliini kokee haasteekseen Euroopan puolustuksen kehittämisen siten, ettei olemassa oleviin järjestelmiin syntyisi ainakaan uusia valuvikoja.<sup>318</sup> Saksa pyrkinee samalla varmistamaan omaa vaikutusvaltaansa eurooppalaisen puolustusyhteistyön kehityksessä korostamalla EU:n merkitystä ja toimimalla EU:n kautta omien etujensa edistämiseksi.

Haaland Matlary (2019) sanoo kansainvälisen turvallisuus- ja puolustusyhteistyön muodostuvan entistä enemmän bilateraalisti tai samanmielisten ajattelevien valtioiden koalitioiksi, joko kansainvälisten järjestöjen sisä- tai ulkopuolella. Haaland Matlaryn näkökulmasta bilateraalikehitysnäkymä entisestään vähentää todennäköisyyttä EU:n kollektiivisen puolustuksen syntymiselle.<sup>319</sup> Tässä tutkimuksessa on todettu myös Ranskan ryhtyneen kehittämään eurooppalaista puolustusyhteistyötä EU:n puolustusyhteistyön ulkopuolella, joten Haaland Matlaryn johtopäätös ei ole helposti kiistettävissä. EU:n puolustusrooli uhkaa jäädä rajalliseksi, kyvykkyyksien kehittämisen ja rahoittamisen tehtäviksi. Defensiivisen realismin näkökulmasta voidaan ajatella, että eurooppalaisten valtioiden turvallisuusympäristöjen muutokset ovat syventäneet niiden turvallisuuskilpailuja tasolle, joiden hallintaan EU tai edes Nato eivät enää riitä. Pikaratkaisuja haetaan niiden viitekehyksien reuna-alueilta tai kokonaan ulkopuolelta. Instituutiot pysytelköt perässä, jos pystyvät.

---

<sup>318</sup> Helwig (2018), s. 7.

<sup>319</sup> Haaland Matlary, Janne (2018), *A Special Partnership? The EU's Military Ambition and the Role of Britain*, s. 166.



## 6.2 EU:n ja Naton kehitysnäkymät

Tässä tutkimuksessa on osoitettu, että tutkimuksen kohteena olevat valtiot jakavat uhkakuvat, mutta edes niiden vakavuus ja jatkuva syveneminen ei ole riittänyt sysäämään liikkeelle riittävän voimakasta prosessia kollektiivisen ratkaisun synnyttämiseksi. Euroopan turvallisuusjärjestelmä ja sen instituutiot ovat kasvavan paineen kohteena. James Traubin (2017) mukaan paine ei kuitenkaan muodostu sodanuhkasta tai instituutioiden romahdusalttiudesta, vaan syynä on liberaalia maailmanjärjestystä uhkaava kollektiivinen uskon menetys.<sup>320</sup> Traubin kuvaama uskon menetys tarkoittaa koko länsimaisen yhteiskunta- ja talousjärjestelmän kyseenalaistumista voittavana mallina. Esimerkkeinä hän nostaa Kiinan nousun epädemokraattisena, mutta talousliberaalina suurvaltana sekä Itä-Euroopan maiden integraatiohalujen vähentymisen.

Presidentti Trumpin aikakaudella Yhdysvallatkin on ainakin osittain siirtynyt globalisaatioon ja liberaaliin maailmanjärjestykseen kriittisesti suhtautuvien<sup>321</sup> valtioiden leiriin, joten Traubin hahmottelemaa kollektiivisen uskon menetyksen teoriaa on vaikea kieltää. Vaikka Yhdysvallat aloittikin vetäytymisensä liberaalin maailmanjärjestyksen instituutioista jo George W. Bushin presidenttikaudella,<sup>322</sup> on Trumpin edustama disrupttiivinen linja edeltäjistään poikkeava. Aap Neljas (2017) toteaa osuvasti, että Trumpin Yhdysvallat toteuttaa ”itsekeskeisempää ja eristäytyneempää” politiikkaa ja sen tärkeimmät ulko- ja turvallisuuspoliittiset prioriteetit ovat islamistinen terrorismi ja Kiina. Presidentti Trumpin skeptisyys Naton hyödyllisyydestä Yhdysvaltojen etujen edistämisessä on ollut hillitympää verrattuna niihin kommentteihin, joita hän antoi vaalikampanjoinnin aikana, mutta selvästi skeptisyys ei ole täysin poistunut.<sup>323</sup> Yhdysvaltojen vastakkainasettelu Kiinan kanssa voi myös vaikuttaa hajottavasti transatlanttisiin yhteyksiin, etenkin jos Yhdysvaltojen Aasian fokus muuntautuu Kiinan patoamiseksi. Tällöin on odotettavissa, että EU:n mittavat talousintressit Kiinassa aiheuttavat taloudellista vastakkainasettelua Yhdysvaltojen ja Euroopan välille.<sup>324</sup>

<sup>320</sup> Traub, James (2017), *Does the liberal world order have a future?* kirjassa *Managing Unpredictability - Managing Trans-Atlantic Relations in the Trump Era*, toim. Mika Aaltola & Bart Gaens, FIIA Report 51, Ulkopoliittinen Instituutti, Grano Oy, Helsinki, s. 19.

<sup>321</sup> Kari Möttölä (2017), *Present at the (re)creation? Words and deeds in an emerging Trump foreign policy and the consequences for European Security*, kirjassa *Managing Unpredictability - Managing Trans-Atlantic Relations in the Trump Era*, toim. Mika Aaltola & Bart Gaens, FIIA Report 51, Ulkopoliittinen Instituutti, Grano Oy, Helsinki, s. 44.

<sup>322</sup> Alcaro (2016), s. 203.

<sup>323</sup> Neljas, Aap (2017), *Possible future trends in US foreign and security policies regarding the Baltic region and Europe*, kirjassa *Managing Unpredictability - Managing Trans-Atlantic Relations in the Trump Era*, toim. Mika Aaltola & Bart Gaens, FIIA Report 51, Ulkopoliittinen Instituutti, Grano Oy, Helsinki, s. 70.

<sup>324</sup> Alcaro (2016), s. 214.

Liberalistisesta näkökulmasta Yhdysvaltojen nykyisen hallinnon toimet viittaavat vahvasti siihen, että Traubin sanoin ”uskonsa menettänyt” Yhdysvallat sanoutuu irti siitä liberaalista maailmanjärjestyksestä, jota se on suurelta osin itse ollut määrittelemässä. Usko ja sen menetys maailmanjärjestykseen ja sen oikeutukseen ei voi olla vaikuttamatta luottamukseen, joka on sopimus- ja sääntöpohjaisen maailmanhallinnon toimivuuden edellytys.

Luottamuksen alentuessa suoranaisesti sen varaan rakentuvien instituutioiden, kuten Naton, uskottavuus ja toimintaedellytykset heikkenevät samassa suhteessa. Merkille pantavaa on sekin, että Trumpin Yhdysvallat on ainakin julkisissa puheissaan haluton näkemään Naton strategisesti arvokkaana järjestelmänä. Trumpin hallinnon aikana Natoa ei ole pidetty Yhdysvaltojen arvojen ja vaikutusvallan edistämisen välineenä sille tärkeiden valtioiden keskuudessa, vaan se on alennettu yhdeksi monista pohjimmiltaan rahassa mitattavista transaktionaalisen kansainvälisen yhteistyön nollasummapeleistä. Tämä arvon alennus heikentänee Naton painoarvoa ja uskottavuutta länsimaailman haastajien silmissä. Trumpin aikakaudella vaikuttaa siltä, että Yhdysvaltojen tärkeimmät arvot mitataan niiden välittömällä rahallisella arvolla ja tämä johtaa ainakin osittain liberaalin länsimaisen maailmanjärjestyksen arvojen devalvoitumiseen. Naton välitöntä rahallista arvoa on vaikea mitata.

Defensiivisen realismin kannalta voidaan todeta, että oppisuunta ymmärtää Yhdysvaltojen uutta linjaa liberalismia paremmin. Waltzin (1979) mukaan valtioiden keskinäistä yhteistyötä rajoittaa ennen muuta huoli siitä, että toinen hyötyy yhteistyön saavutuksista kumppaniaan enemmän. Huoli yhteistyön hyötyjen epätasaisesta jakautumisesta voidaan liittää Yhdysvaltojen ylläpitämiin Naton taakanjako-keskusteluihin ja presidentti Trumpin yksioikoiseen transaktionalismiin. Euroopan valtioiden hyötyminen turvallisuusyhteistyöstä maailman sotilaallisen hegemonin kanssa on aina ollut realismin näkökulmasta epätasapainossa, ja Atlantin takana tuota epätasapainoa on vaikea hyväksyä. Toisaalta tilanne voi muuttua, jos Yhdysvallat näkee tarpeelliseksi tasapainottaa Venäjää Naton kautta tai arvostaa sitä vaikutusvaltaa, jonka se saavuttaa itseensä bandwagoning-strategialla sitoutuvien valtioiden taholta.

Mikäli Yhdysvallat todella alkaa siirtää syrjään liberaaleja ja globaaleja arvoja ja siirtyy entistä enemmän laskemaan rahallisella arvolla mitattavia hyötyjä kansainvälisessä toiminnassaan ja yhteistyössään, ei presidentti Trumpin linjaa voi pitää perustelemattomana tai vailla järkeä olevana. Sen realistinen logiikka on vain ymmärrettävä erilaisena, vaikeammin eurooppalaisin silmin hyväksyttävänä näkökulmana maailmanjärjestyksen kuvaamisessa. Mikäli Yhdysvaltojen nykyhallinto pyrkii mittaamaan lähinnä rahassa ja itselleen koituvana välittömänä hyötynä kaikki kansainväliset toimijat, on sen negatiivinen

suhtautuminen Euroopan unioniin helpommin selitettävissä. Lisäksi on huomattava, että EU on maailman suurin talousalue ja että se on selkeästi osa länsimaailmaa. Nuo molemmat seikat haastavat Yhdysvaltoja varsinkin, kun supervaltta ei kykene ohjailemaan taloudellista kilpailijaansa. Uutta kiilaa Yhdysvaltojen ja EU:n välille voivat lyödä Alcaron (2016) esille nostamat Kiina ja EU:n talousintressit. Lyhyen tähtäimen taloudellista hyötyä ja pelkästään Yhdysvaltojen omaa vaikutusvaltaa tarkastellen EU näyttäytyy taloudellisena haastajana eikä liittolaisena, ja vieläpä sellaisena, joka taas kovan turvallisuutensa osalta pyrkii jatkamaan vapaamatkustamistaan Yhdysvaltojen siivellä.

Yhdysvaltojen ja eräiden Nato-maiden rahakiistat olisi luultavasti helppo ratkaista. Eoin Micheál McNamara (2017) huomauttaa, että mikäli eurooppalaiset Nato-liittolaiset eivät osallistu yhteisesti sovitulla tavalla liittokunnan sotilaalliseen taakanjakoon, ne saavat edelleen varautua viileään vastaanottoon Washingtonissa.<sup>325</sup> Yhdysvaltojen näkökulmasta ei ole mitenkään kohtuutonta edellyttää maailman vauraimpiin kuuluvilta valtioilta sovittua resursointia niiden omaan puolustukseensa. On syytä muistaa, että myös Trumpia edeltäneet Yhdysvaltojen presidentit ovat esittäneet Nato-maille samanlaisia rahoitusvaatimuksia, mutta vain diplomaattisemmin.<sup>326</sup> Joka tapauksessa Yhdysvaltojen äänenpainot ovat viime vuosina koventuneet. Sen tiukat vaatimukset Euroopan osallistumisesta sitoumustensa mukaisesti kollektiivisen puolustuksen ja turvallisuuden edistämiseen ovat johtaneet siihen, että Nato-maiden puolustusbudjetit ovat kasvussa<sup>327</sup>. Tosin esimerkiksi Saksa ei ole vielä luvannut nostaa rahoitustaan 2 %:iin BKT:stä.

Eräät Euroopan suuret valtiot ovat kaksituhatluvulla tehneet aloitteita Euroopan strategisen itsenäisyyden kehittämiseksi.<sup>328</sup> Jos niin todella tapahtuisi, Yhdysvaltojen sananvalta Euroopan puolustusasioissa todennäköisesti supistuisi. Toistaiseksi Euroopan strateginen itsenäisyys vaikuttaa hyvin kaukaiselta tavoitteelta, koska EU ei ole päässyt yksimielisyyteen strategisesta yhtenäisyydestä. Tämä yhtenäisyyden puute, johon Ranskan valkoisissa kirjoissaan haetaan ratkaisua yhteisen strategisen kulttuurin avulla<sup>329</sup>, sekä myös niin sanotun

<sup>325</sup> McNamara, Eoin Micheál (2017), *A time for alternative options? Prospects for the Nordic-Baltic security community during the Trump era*, kirjassa *Managing Unpredictability - Managing Trans-Atlantic Relations in the Trump Era*, toim. Mika Aaltola & Bart Gaens, FIIA Report 51, Ulkopoliittinen Instituutti, Grano Oy, Helsinki, s. 89.

<sup>326</sup> Stoicescu, Kalev (2017), *The enhanced Forward Presence of allies strengthens security in the Baltic Sea region and the transatlantic link*, kirjassa *Managing Unpredictability - Managing Trans-Atlantic Relations in the Trump Era*, toim. Mika Aaltola & Bart Gaens, FIIA Report 51, Ulkopoliittinen Instituutti, Grano Oy, Helsinki, ss. 111-112.

<sup>327</sup> NATO, Wales Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, Issued on 05 Sep. 2014, Para 14.

<sup>328</sup> Mika Aaltola & Bart Gaens (eds.) et al. (2017), *Managing Unpredictability - Managing Trans-Atlantic Relations in the Trump Era*, FIIA Report 51, Ulkopoliittinen Instituutti, Grano Oy, Helsinki, s. 149.

<sup>329</sup> Rieker (2018), s. 8.

kovan voiman puute, ovat Euroopan unionin sotilaallisen turvallisuuden suurimmat puutteet. Nämä heikkoudet korostuisivat entisestään, mikäli maailmanjärjestys muotoutuisi moninapaiseksi.<sup>330</sup>

Liitokansleri Merkelin käyttämä termi ”*EU:n strateginen itsenäisyys*” on määritelty samoin kuin EU:n vuonna 2016 julkaistun globaalistrategian (EUGS) ”*strateginen riippumattomuus, ja ”strateginen autonomia*” sekä Ranskan valkoisten kirjojen ”*EU:n strateginen autonomia*.” EU:n korkea edustaja Mogherini sanoo, että EUGS:n julkaisulla pyritään tukemaan ”*Euroopan unionin strategisen riippumattomuuden kunnianhimoista tavoitetta*.” EU:n globaalistrategia pyrkii siis ohjaamaan kehitystä kohti unionia, joka ”*todella*” vastaa kansalaisten tarpeisiin, toiveisiin ja pyrkimyksiin ja joka edistää tehokkaasti rauhaa ja turvallisuutta EU:n alueella ja koko maailmassa. Strategia perustuu visioon ja tavoitteeseen sellaisesta ”*vahvemmassa unionista*”, joka haluaa ja voi saada aikaan myönteisiä muutoksia kansalaistensa ja koko maailman hyväksi. EUGS:n julkaisussa on runsaasti samankaltaista kaunista retoriikkaa, mutta sanoman sisältö jää epämääräiseksi.

Kauniista visioista huolimatta EUGS:n julkaisussa todetaan, että jäsenvaltiot vastaavat edelleen itsenäisesti puolustustaan koskevista päätöksistään. Toisaalta EUGS kuitenkin edellyttää, että puolustusyhteistyöstä olisi tultava entistä säännönmukaisempaa. EU myös kannustaa jäsenvaltioitaan ”*sitoutuneeseen*” puolustusyhteistyöhön ja pyrkii luomaan vahvan eurooppalaisen puolustusteollisuuden. EU:n mukaan sen yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan täytyy olla jatkossa myös ”*reagoivampaa*” siinä, missä se on ollut toistaiseksi passiivista. Julkaisu kehottaa selvittämään jäsenvaltioiden tiiviimpää yhteistyötä. Tavoitteena on aiempaa jäsennellympi yhteistyö, jossa hyödynnetään kaikki Lissabonin sopimuksen tarjoamat mahdollisuudet. Tämä lausuma voidaan ymmärtää niin, että tilanteessa, jossa poliittisen yksimielisyyden puute estää toiminnan EU:n lipun alla, voisivat halukkaat ja toimintakykyiset maat tai halukkaiden valtioiden koalitiot ryhtyä toimiin EU:n etujen mukaisesti. EUGS:n julkaisu visioi siten perustan esimerkiksi JEF:in tai EI2:n käytölle EU:n viitekehyksessä siinä tapauksessa, ettei EU kykene käyttämään sen omia taisteluosastoja.

Euroopan unionin strateginen autonomia jää tavoitteena epämääräiseksi, koska käsitteitä ei määritellä EUGS:n sivuilla, eikä myöskään Euroopan komission pohdinta-asiakirjassa Euroopan puolustuksen tulevaisuudesta. Mikäli strateginen autonomia tarkoittaa ulko- ja turvallisuuspoliittisen vallan keskittämistä jäsenmailta unionille on ristiriitaista, että jäsenmaiden tulisi edelleen itsenäisesti vastata puolustustaan koskevista päätöksistä. Aiemmin

---

<sup>330</sup> Alcaro (2016), s. 215.

mainittuja EU:n taisteluosastoja ja niiden epäonnistumista voidaan pitää osoituksena rajoituksista EU:n päätöksenteolle sotilaallisista operaatioista. EU:n piirissä kyettiin siis taisteluosastojen tapauksen osoittamalla tavalla kehittämään suorituskykyjä mutta ei käyttämään niitä.

Tämän alaluvun alussa tarkasteltiin Yhdysvaltojen horjuvan suurstrategisen linjan luomaa painetta EU:n ja Naton kehitykselle. Defensiivisen realismin näkökulmasta vaikuttaisi todennäköiseltä, että tilanne, jossa Yhdysvaltojen linjan jatkuvuus on epäselvä, eikä eurooppalaisia huolestuttava retoriikka ole toistaiseksi johtanut konkreettisiin toimiin, aktivoimisen asemasta tilanne paremminkin passivoi EU:n ja Naton puolustusyhteistyön kehittämistä. Tuossa tapauksessa defensiivisen realismin selitysvaikutus vaikuttaa kohtuullisen uskottavalta, kun tarkastellaan eurooppalaisten suurvaltojen toimintaa Natossa. Eurooppalaiset poliitikot ja valtionpäämiehet ovat vastanneet Trumpin retoriikkaan omallaan, mutta Euroopan Nato-maat eivät ole ryhtyneet mihinkään käytännön toimenpiteisiin Yhdysvaltoja vastaan. Voidaan sanoa, että valtiot sitoutuvat maltilliseen ja pidättyväiseen linjaan ulko- ja turvallisuuspolitiikassaan ja näissä olosuhteissa instituutioiden aktiiviset muutostoimenpiteet voivat näyttäytyä ennemmin tarpeettomalta riskiltä kuin välttämättömiltä kehityskaskelilta. Tällä lähestymisellä voidaan pyrkiä selittämään myös muutospaineen kanavoitumista minilateraaliin suuntaan, kun instituutioita ei haluta tai kyetä muokkaamaan vastaamaan muuttuvaan turvallisuusympäristöön ja Yhdysvaltojen suurstrategian muutosta indikoivaan retoriikkaan.

## 6.2.1 Yhdistäminen, täydentäminen, päällekkäisyys, ristiriita vai hajoaminen?



Kuva 1: Hypoteesi EU:n ja Naton puolustusyhteistyön kehityssuunnista.

Tämän tutkimuksen alussa esitetyssä ja yllä toistetussa kuvassa on hahmoteltu EU:n ja Naton keskinäisen puolustusyhteistyön kehitysmahdollisuuksia vuoteen 2030 mennessä. Kuvaan tukeutuen tutkimuksessa on pyritty kuvailemaan erilaisia kehitysnäkymiä suurvaltojen valkoisten kirjojen ja niitä selittävien sekundäärilähteiden avulla. Naton ja EU:n väliseen suhteeseen ja sen kehitysnäkymiin liittyy kollektiivisen puolustuksen näkökulmasta paljon koko Euroopan turvallisuusjärjestelmän ennakoitavissa olevaan kehitykseen liittyviä tekijöitä. Tässä luvussa pohditaan tarkemmin mahdollisiin kehityssuuntiin liittyvää kontekstia.

Möttölä (2017) esittää Euroopan turvallisuusjärjestelmälle kolme mahdollista kehityspolkuja. Ensimmäisessä mallissa on kyse turvallisuuskompleksin ratkaisemisesta intressipohjaisesti suurvaltojen keskenään sopimalla tavalla. Tällöin suurvallat ratkaisisivat maanosan turvallisuusrakenteen valtaan perustuvalla etupiirijaolla. Malli voisi tarkoittaa Yhdysvaltojen ja Venäjän välistä sopimusta Euroopan turvallisuusjärjestelmästä sekä niiden valtapiireistä. Tällaisen kehityskulun toteutuminen johtaisi melkoisella varmuudella Naton hajoamiseen,

koska Venäjää tyydyttävää etupiirisopimusta ei saatane aikaan ilman, että esimerkiksi Baltian maat kuuluisivat sen valtapiiriin.

Möttölän toinen malli on vallitsevan turvallisuusjärjestelmän muokkaaminen länsimaiden yhteisymmärryksellä. Toteutuessaan se avaisi mahdollisuudet turvallisuusintegraation ja keskinäisriippuvuuden jatkuvuudelle. Tämän tutkimuksen kannalta Möttölän malli tarkoittaisi EU:n ja Naton toimintojen yhteensovittamista ja mahdollista yhdistymistä. Malli on liitettävissä tämän tutkimuksen hypoteesikuvan (kuva 1) yhdistäminen ja täydentäminen kehityssuuntiin.

Kolmannessa mallissa Möttölä esittää ”*turvallisuusyhteisön perustan uudelleen valamista.*” Yhteiset normit ja periaatteet, joiden mukaan kansainvälistä lainsäädäntöä ja -politiikkaa sovellettaisiin jatkossa, muodostettaisiin vastaamaan turvallisuusympäristön muutoksia. Vanha turvallisuusjärjestelmä ja instituutiot saisivat tehdä tilaa uudelle, multilateraaliin yhteisymmärrykseen perustuvalla järjestykselle.<sup>331</sup> Möttölän kolmas malli tarkoittaisi tietynlaista kompromissiratkaisua Euroopassa kaikkien alueellisten suurvaltojen kesken, mukaan lukien Venäjä, jotta kaikki voisivat sitoutua aidosti uuteen järjestykseen. Möttölä ei kuvaile tarkemmin, miten tällainen yhteisymmärrys voitaisiin saavuttaa. Möttölän kolmas malli tarkoittaisi tämän tutkimuksen näkökulmasta hajoamisen kehityskulkua, koska nykyinen turvallisuusjärjestelmä sekä sen instituutiot eivät kelpaisi uuden turvallisuusyhteistyön perustaksi.

Naton hajoaminen on ajoittain keskusteluun nouseva kansainvälisen politiikan teema. Presidentti Trumpin vaalikampanjan aikaiset puheet ja hänen virkakauden alkupuolella antamat lausunnot nostivat aiheen vuonna 2016 ykkösluokan uutiseksi. Syitä mahdolliselle hajoamiselle haettiin Yhdysvaltojen geopoliittisen orientaation muutoksen ja presidentti Trumpin rajun retoriikan ympäriltä. Matthew Jamisonin (2016) mukaan ”*Nato voi särkyä tai muodostua toimintakyvyttömäksi, mikäli Yhdysvallat lähentyy Venäjää ja EU etäänny Yhdysvalloista.*”<sup>332</sup> Siten Möttölän ensimmäinen malli saattaisi toteutua osittain tai jopa kokonaan esimerkiksi tilanteessa, jossa Yhdysvallat ja Venäjä sopisivat bilateraalisesti Ukrainan kohtalosta.

<sup>331</sup> Möttölä (2017), ss. 39-41.

<sup>332</sup> Jamison, Matthew (2016). *The End of the West As We Know It*, S.4. Online Journal Strategic Culture Foundation. Saatavilla 7.7.2018 osoitteesta <https://www.strategic-culture.org/news/2016/11/10/the-end-of-the-west-as-we-know-it.html>.

Kaikkien tässä tutkimuksessa tarkasteltujen Euroopan suurvaltojen valkoisista kirjoista käy ilmi, ettei Natosta eikä varsinkaan Yhdysvaltojen tarjoamasta sotilaallisesta turvallisuudesta haluta luopua. Rivien välistä on silti luettavissa, että Saksa, Ranska ja Iso-Britanniakin varautuvat tuon kaltaiseen tulevaisuuteen. Alcaro (2017) toteaa, ettei EU:sta aidosti edes haluta kehittää *hard power*-liittoa,<sup>333</sup> vaan sen turvallisuutta rakennetaan ensisijaisesti Yhdysvaltojen (Naton) tuen varaan, vaikka varasuunnitelma onkin tehty. Yhdysvaltojen tuen ja transatlanttisen turvallisuusyhteistyön mahdollisesti päättyessä, olipa se toteutunut Naton, tai jonkin muun järjestelyn kautta, EU:lla olisi lähes mahdoton sotilaallinen suorituskykyvaje täytettävänään. Toisaalta muutos saattaisi tarjota EU:lle myös resursseja vapauttavia mahdollisuuksia. Kun poliittisen johtonsa osalta kankea Nato ja siihen liittynyt monimutkainen ja säröytynyt kansainvälispoliittinen asetelma olisi poistunut näyttämöltä, ei mikään pidättelisi EU:n puolustusintegraation kehittämistä. Samalla ratkeaisivat muun muassa EU:n ja Naton päällekkäisyyksiin liittyneet ongelmat. EU:n puolustusintegraatiota siivittäisi myös konkreettinen pakkotilanne, sillä Naton elinkaaren päättyminen syventäisi sen varaan puolustuksensa kehittäneiden valtioiden, jotka muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ovat myös EU-maita, turvallisuusdilemmaa eksponentiaalisesti. Normaalioloissa mahdottomilta vaikuttavat kompromissit EU:n puolustusintegraation kehittämisessä muuttuisivat ehkä toteuttamiskelpoisiksi. Samalla monet valtiot olisivat oletettavasti halukkaita luovuttamaan suvereniteettiaan ylikansalliselle päätöksenteolle EU:ssa saadakseen turvallisuudelleen pitäviä takuita ja vakiinnuttaakseen uudelleen oman selviytymisensä kannalta edullisen status quon turvallisuusympäristössään.

Naton uskottavuuden ja transatlanttisen turvallisuusyhteistyön luottamuksen päättyessä, olisi eurooppalaisten valtioiden pakko lisätä panostusta sekä omaan, että kollektiiviseen puolustukseensa. Möttölä (2017) argumentoi, että EU-maiden on jo nyt pakko lisätä pyrkimyksiään syvempään puolustusintegraatioon ja turvallisuusautonomiaan Naton epävarmuustekijöiden voimistuessa.<sup>334</sup> Realistisesti tarkastellen Naton jälkeisessä Euroopassa suurimmat kysymykset liittyisivät kollektiivisen puolustuksen uskottavuuden vahvistamiseen, sekä EU:n ainoastaan yhden jäsenvaltion, eli Ranskan, varassa olevan ydinpelotteen kattavuuteen. Kaikki eurooppalaiset suurvallat luottavat ydinaseiden, omiensa tai Yhdysvaltojen, muodostamaan strategiseen pelotteeseen puolustuksensa ja turvallisuutensa viimeisenä takeena. Yhdysvaltojen kyvykkyyksien poistumisen jälkeisessä Euroopan kollektiivisessa puolustuksessa strateginen pelote heikentyisi merkittävästi.

---

<sup>333</sup> Alcaro (2016), ss. 206-207.

<sup>334</sup> Möttölä (2017), s. 54.



Nato on aina ollut Yhdysvaltojen suurstrategian kannattelema instituutio. Se on yhdistelmä konkretiaa, sitovia poliittisia sopimuksia, joukkorakenteita, spesifikaatioita, normeja ja suunnitelmia, mutta sen perusta lepää abstraktien kokonaisuuksien, kuten uskottavuuden ja luottamuksen varassa. Presidentti Trumpin kausi päättyy aikanaan, mutta hänen edustamansa poliittinen suuntaus ei välttämättä poistu hänen myötänsä. Mikäli Yhdysvallat muuttaa suurstrategiaansa globaalilla tasolla sellaiseen suuntaan, ettei Eurooppa olisi enää relevantti yhteistyökumppani eikä Venäjää tarvitse tasapainottaa yhdessä eurooppalaisten kumppanien kanssa (kts. aiemmin esitetty Möttöjän 1. malli) jää Nato tyhjän päälle, vanhentuneen yhtenäisen ”länsimaailman” ilmentymäksi. Kenties Trump on tarkoittanut juuri tätä pohdiskellessaan Naton vanhentuneisuutta<sup>335</sup> julkisesti. Naton merkityksen eurooppalaisille jäsenille ei kuitenkaan ole vanhentunut, vaan päinvastoin Venäjän aggressiivisuuden edessä se on jälleen kirkastunut, kuten niiden valkoiset kirjat osoittavat. Tästä huolimatta Nato nykymuodossaan voi olla todellakin vanhenemassa tai jo vanhentunut osana Yhdysvaltojen muuttuvaa suurstrategiaa. Yhdysvaltojen intressit Trumpin hallintokaudella ja etenkin sen jälkeen ohjaavat vääjäämättä Naton tulevaisuuden suuntaa.

Maailmanjärjestyksen muodostuminen moninapaisemmaksi on teema, joka toistuu jatkuvasti kaikissa eurooppalaisten suurvaltojen valkoisissa kirjoissa. Asiaa ei ole turhaan otettu kirjoissa esille, sillä moninapainen maailma tuottaa monenlaista ulkoista painetta EU:lle ja Natolle sekä niiden toiminnalle Euroopan turvallisuutta ylläpitävinä instituutioina. Alcaron (2017) mukaan antagonistiseen napojen väliseen kilpailuun kääntyvä maailmanjärjestys painottaa väistämättä voimaa. Tällöin Naton merkitys uudestisyntyneenä eurooppalaisena ”*anti-venäjä liittokuntana*” korostuisi. Koska EU:n voima on pieni turvallisuusasioissa, se olisi tuolla alueella selkeästi Natolle alisteinen. Tasapainottamiseen ja sopimiseen perustuva moninapainen maailmanjärjestys, jossa suurvallat pyrkivät löytämään toisensa neuvottelupöydissä ja selektiivisen yhteistyön merkeissä, puolestaan korostaisi EU:n merkitystä turvallisuusyhteisönä ja maailmanrauhaan positiivisesti vaikuttavana tasapainottavana toimijana. EU voisi tarvittaessa tarjota jatkuvuutta Yhdysvaltojen pyrkimyksille taloudellisesti ja poliittisesti painostaa kilpailijoitaan ja taas toisaalta toimia välittäjänä ja jännitteiden lieventäjänä suurvaltainressien rajapinnoissa. Tällöin EU:n rooli turvallisuudessa olisi Naton suhteen alisteisen sijasta voimakkaasti täydentävä ja tukeva. Korvaavaksi voimaksi, joka kykenisi sotilaallisesti suojaamaan jäsenmaansa, siitä ei Alcaron mielestä ole edellytyksiä. Muistettakoon, että EU:a on alusta lähtien kehitetty edistämään jäsenmaidensa vaikutusvaltaa ja hyvinvointia, ei suojaamaan niitä sotilaallisesti.<sup>336</sup> Toisaalta

---

<sup>335</sup> Michel (2017), s. 127.

<sup>336</sup> Alcaro (2016), ss. 214-215.

hiili- ja teräsunionista on yhtä lailla pitkä matka yhteisvaluuttaan ja maailman suurimpaan talousalueeseen, joten EU:n potentiaalille on vaikea määritellä tai ennustaa rajoja.

### 6.3 Minilateraalien puolustusyhteistyön aikakausi

EU:n ja Naton tehtävät, organisaatiot, toiminta-alueet ja -tavat ovat muotoutuneet nykyiselleen pitkän ajanjakson kuluessa. Integraatiokehityksen suuntaviivoja käsiteltäessä todettiin, että minilateraalien yhteistyön viriäminen on seurausta kyvyttömyydestä muokata aiempia yhteistyörakenteita palvelemaan turvallisuusympäristön muutoksia. Euroopan läntiset suurvallat ovat joutuneet epätodennäköisenä pidetyn, mutta usein täysin yllättäen realisoituvan konventionaalisen sotilaallisen uhkan osalta toteamaan, että Nato ja EU eivät tarjoa riittävää ratkaisua, mikäli niiden avulla generoitava deterrenssi ei riitä.

Kaikki tutkittavana olevat läntiset suurvallat tekevät Naton ja EU:n viitekehyksen ulkopuolista kahden- tai monenvälistä sotilaallista yhteistyötä hyvin aktiivisesti. Saksa sanoo pyrkivänsä tietoisesti välttämään puolustusyhteistyön siroutumista useisiin järjestöihin, mutta silti se on käynnistänyt useampia hankkeita, joilla pyritään lisäämään Saksan turvallisuuttaan sekä ohittamaan EU:n ja Naton valuvikoja. Ranskan mini- ja multilateraalit puolustusyhteistyöhankkeet ovat leimallisesti eurooppalaisia, mutta EU:n ulkopuolisia. Ranska puhuu yhtenäisen strategisen kulttuurin tarpeesta, mikä mahdollistaisi syvemmän ja uskottavan poliittisen koheesion eurooppalaiselle yhteispuolustukselle. Kuitenkin Ranska pyrkii saavuttamaan turvallisuustavoitteitaan suoraviivaisella uusgaullistisella hallitustenvälisellä toiminnalla, joka jättää sekä EU:n että Naton perinteisiin rooleihinsa. Menettely johtunee siitä, että Ranska on todennut aloitteiden hautautuvan edellä mainittujen järjestöjen virkamiesten pöydille. Ranska todennäköisesti kokee oman vaikutusvaltansa ja toiminnanvapautensa olevan suurempi, kun se toimii suoraan usein itseään pienempien kumppanivaltioiden kanssa.

Ison-Britannian Eurooppa-suhde muuttuu brexitin myötä tavalla, jonka lopputulos on epäselvä vielä pitkään. Puolustusyhteistyössä Iso-Britannia ei kuitenkaan ole halunnut vetäytyä Euroopasta tai jättäytyä vain Yhdysvaltojen erityissuhteen varaan. Isolla-Britannialla on ilmeinen tarve lievittää jatkossakin turvallisuusdilemmaansa eurooppalaisten kumppanien kanssa tehtävällä puolustusyhteistyöllä. Ison-Britannian JEF-hanke osoittaa maan halua tehdä konkreettista operatiivista sotilasyhteistyötä useiden eurooppalaisten kumppanien kanssa. Ison-Britannian JEF ja Ranskan IE2 toimivat Naton ja EU:n ulkopuolella, mutta niitä

täydentäen ja niille suorituskykyjä tarjoten. Saksan FNC:kin voidaan lukea vakiintuneet sopimusjärjestöt osittain ohittavaksi, sen pyrkiessä toimimaan siltana yhteistyössä myös Naton ulkopuolisille, kyvykkäille ja halukkaille maille. FNC:n tavoite on saada poliittisesti ja strategiselta kulttuuriltaan yhtenäisiä valtioklustereita puolustusyhteistyöhön keskenään, riippumatta niiden Nato-jäsenyydestä tai sen puutteesta.

Defensiivisen realismin näkökulmasta jokaiseen haastavaan sotilasoperaatioon osallistuvat valtiot analysoivat tarkasti, jakautuuko toiminnassa saavutettava etu tasapuolisesti. Tämä hidastaa ja monimutkaistaa eri tasoilla päätöksentekoa<sup>337</sup> ja heikentää valtioiden sitoutumista operaatioon. Tästä syystä JEF:n tai EI2:n kaltaisen minilateraalien koalition käyttö nopeissa ja haastavissa tilanteissa saattaisi olla poliittisesti helpompaa. Parhaassa tapauksessa operaation osallistuisi vain yksi eurooppalaisen suurvalta ja siihen yhteistyön kautta linkittyvät pienemmät kumppanimaat, joiden intressit ovat samat kuin operaation johtovallalla. Jonkin tai joidenkin pienempien valtioiden tilannesidonnainen osallistumattomuus olisi hyväksyttävissä ilman, että aloite joutuisi uhanalaiseksi. Mutta miten kävisi esimerkiksi Ranskan EI2:n toimintaanpanon, jos Iso-Britannia ilmoittaisi joukkojensa jättäytyvänsä pois operaatiosta? Joutuisivatko sen jälkeen kaikki muutkin EI2:n jäsenmaat arvioimaan uudelleen osallistumistaan ja samalla pohtimaan, mitä vaikutuksia ratkaisulla olisi niiden suhteille Ranskaan ja Isoon-Britanniaan sekä jopa Yhdysvaltoihin. Toisaalta eurooppalaisten suurvaltojen jättäytyminen pois toistensa johtamista minilateraaleista puolustusaloitteista voisi lisätä operaation tehokkuutta, kun päätöksentekoa hidastavalta suurvaltojen intressien yhteensovittamiselta vältytään. Tällainen ratkaisu saattaisi toimia hyvin silloin, kun nopeasti toimeenpantavien JEF:n tai EI2:n olisi tarkoitus toimia myöhemmin tulevien NATO- tai EU-joukkojen keihäänkärkenä.

Minilateraalien koalition operaatioon sitoutuvien valtioiden lukumäärä saattaa muodostua haasteeksi. Liian pieni valtioryhmä ei pysty kehittämään riittävää voimaa saavuttaakseen sotilaalliset tavoitteensa. Liian suuressa klusterissa on aina kyseenalaista, miten nopeisiin päätöksiin ja operaatioihin se kykenee. Ranskan tapauksessa jokin edellä kuvatun kaltainen pohdinta on saattanut vaikuttaa sen osittaiseen PRY:n hylkäämiseen ja EI2:n kehittämiseen sen tilalle. Turvallisuusympäristö ja kehittyvät uhkat edellyttävät tänään nopeampaa ja joustavampaa reaktiokykyä kuin mitä EU:n tai Naton piirissä on kyetty toistaiseksi rakentamaan. Puutteineenkin minilateraalit, suurvallan rungolle rakentuvat halukkaiden

<sup>337</sup> Haaland Matlaryn (2018) mukaan Euroopan uudet minilateraalit puolustusyhteistyöhankkeet pyrkivät ratkaisemaan ensisijaisesti päätöksenteko-ongelman, eli välttämään multilateraalien konsensuspäättökseen haavoittuvuudet ja Naton ja EU:n kyvyttömyyden kehittää riittävän nopeita ja joustavia joukkokokoonpanoja, jotka voidaan aidosti ryhmittää tehtäviin parissa vuorokaudessa.

koalitiot tarjoavat ainakin teoriassa nopeutta ja joustavuutta sekä suoraviivaisemman päätöksenteko- ja toimeenpanokyvyn. Minilateraaliset puolustusyhteistyöhankkeet on kuitenkin tarkoitettu olemassa olevia rakenteita täydentäviksi, eikä missään tapauksessa vaihtoehdoiksi Natolle.

Nykyisellään FNC, EI2 ja JEF sekä Pohjoismaiden Nordefco ovat yleistäen instituutioiden päätöksenteon- ja toimintakyvyn aikaulottuvuudessa saumakohtiin käytettäviä täytteitä. Euroopan turvallisuuskartalla olevissa Naton ja EU:n viitekehysten rajapinnoissa ja kyvykkyyksien kehittämisessä niitä voidaan pitää tietynlaisina siltojen rakentajina. Niillä on myös oma merkityksensä deterrenssin syntymisen kannalta. Ison-Britannian, Ranskan ja Saksan sanavalinnat niiden nimikkohankkeiden määrittelyissä viestivät kehittyvästä suorituskyvystä, iskuvoimasta, nopeudesta ja joustavuudesta. Edellä mainitut hankkeet eivät varmasti ole merkityksettömiä ulkopuolisten tarkkailijoiden silmissä. Yleisesti ottaen minilateraalien puolustusyhteistyön hankkeet näyttäisivät täyttävän tyhjiöitä siltä osin, kuin Nato ja EU ovat eri syistä jättäneet tilaa Euroopan ja lähialueiden strategiselle kartalle. Ei kuitenkaan ole ajateltavissa, että yksittäisten suurvaltojen hankkeet voisivat siirtyä Naton ja EU:n taustalta niiden edelle eurooppalaisen puolustusyhteistyön tärkeimpinä viitekehysinä.

## 7. KESKEISET TEKIJÄT EUROOPAN KOLLEKTIIVISEN PUOLUSTUKSEN KEHITYKSESSÄ JA TULEVAISUUSKENAARIOT

Tämän tutkimuksen tutkimusongelmaksi määriteltiin alaluvussa 1.3: ”*Millainen on EU:n ja Naton suhteen nykytila ja kehitysnäkymät Euroopan kollektiivisen puolustuksen näkökulmasta niiden suurimpien eurooppalaisten jäsenmaiden strategisten doktriinien perusteella?*” Tässä luvussa yhdistetään tutkimustulokset yksittäisten suurvaltojen linjausten ja niiden yhdistelmänä kirjoitettujen puolustuksen kehitysnäkymien osalta keskeisiksi tekijöiksi, joiden nähdään vaikuttavan kaikissa tutkimuksen hypoteesin mukaisissa kehityskuluissa. Koonnoksen perusteella Naton ja EU:n keskinäisen suhteen kehityksestä nimetään ne keskeiset tekijät, jotka määräävät kehityksen suuntaa. Alla esiteltävien keskeisten tekijöiden voidaan olettaa pätevän tutkimuksen aikarajauksen sisällä aina vuoteen 2030 asti ja luovat perustan myöhemmin esitettävillä skenaariotarkasteluille.

- i. *Naton kiistaton asema kollektiivisessa puolustuksessa.* EU-mailla ei ole poliittista tahtoa irrottautua Yhdysvaltojen turvallisuustakeista. Euroopassa kyllä puhutaan EU:n puolustuksen kehittämistä, mutta aina samassa yhteydessä muistetaan mainita, ettei EU:n tule kilpailla Naton kanssa, vaan täydentää sen tarjoamaa suojaa. Tämä eurooppalaisten suurvaltojen omaehtoisesti asettama reunaehto rajoittaa, tai paremminkin tekee mahdottomaksi, EU:n itsenäisen puolustuksen tehokkaan kehittämisen. Reunaehdosta luopuminen tarkoittaisi sitä, että EU-maiden olisi kehitettävä talousyhteisöstään strategisesti yhtenäinen sotilaallinen voimatekijä.
- ii. *Pakottavan tarpeen puuttuminen.* Eurooppalaiset suurvallat ovat todenneet valkoisissa kirjoissaan, että EU:n ja Naton välinen rajapinta on epäselvä ja vaatisi tarkempaa määrittelyä. Lisäksi ne toteavat, että organisaatiot eivät puheista huolimatta täydennä tai tue toisiaan optimaalisesti. Toisaalta Saksa, Ranska ja Iso-Britannia eivät kuitenkaan halua muuttaa EU:n ja Naton roolitusta ja tehtäviä, koska ne ovat *riittävän hyvät* vallitsevissa olosuhteissa. Epätäydellisiä instituutioita ei haluta kilpailuttaa keskenään, koska status quo häiriintyisi tarpeettomasti.
- iii. *Konventionaalisen uhkan epämääräisyys.* Venäjän negatiivisesta kehityksestä ja sen muodostamasta uhkasta huolimatta ei yhdenkään läntisen suurvallan valkoisissa kirjoissa arvioida, että ulkoisen valtiotoimijan muodostama sotilaallinen hyökkäys olisi

todennäköinen vaihtoehto. Vallitsevissa olosuhteissa Saksa, Ranska ja Iso-Britannia uskovat kykenevänsä tasapainottamaan Venäjää EU:n ja Naton nykyisillä kyvykkyyksillä. Kohonneisiin sotilaallisiin valmiusvaatimuksiin liittyen suurvallat kehittävät nopeasti toimeenpantavia minilateraaleja halukkaiden koalitioita. Niiden uskotaan ilmeisesti tehostavan konventionaalista pidäkettä ja muodostavan riittävän ensivasteen yllättäviin kriiseihin tai konflikteihin.

- iv. *Konkretian puute.* EU:n ja Naton puolustusyhteistyötä käsitellään paljon niiden suurvaltajäsenien valkoisissa kirjoissa, mutta teksteistä on vain vähän konkretiaa kansallisvaltioiden suvereniteetin suojaamisesta sotilaallisesti. Tämä johtuu muun muassa valkoisten kirjojen luonteesta, sisällöstä ja yleisöstä, jolle ne on tarkoitettu. Doktriineissa ei muutenkaan antauduta hatarasti perusteltuihin kuvailuihin tai varomattomaan visiointiin, vaan ne ovat kauttaaltaan pilkuntarkasti muotoiltuja instrumentteja. Waltzilainen maltillisuus ja varovaisuus heijastuvat niiden sisällöissä. On todennäköistä, että puolustusyhteistyötä tehdään syvällisemmin sotilasstrategisella ja operatiivisella tasolla suljettujen ovien takana ja että tuolloin käsitellään myös konkreettista sitoutumista kollektiiviseen toimintaan. Tällainen *alhaalta-ylös* suuntautuva yhteistyö ei kuitenkaan ole tämän tutkimuksen näkökulmasta poliittis-strategisella tasolla sitovaa. Tavoitetilassa selkeästi ilmaistu kollektiivisen puolustuksen sitoumus annetaan valtiovallan ylimmän tason arvovallalla julkisesti, ja vasta tämä mahdollistaa alempien johtamistasojen ei-julkisen konkreettisen sopimisen ja koordinoinnin. Käänteistä lähestymistä, eli esimerkiksi operatiiviselta tasolta sotilas- tai poliittis-strategiselle projisoituvaa kollektiivisen puolustuksen konkretiaa ei realismin näkökulmasta voi muodostua.
- v. *Vaihtoehdon elättäminen.* Transatlanttista yhteyttä tai Naton asemaa kollektiivisen puolustuksen ytimessä, jonka varaan kaikki kolme suurta läntisen Euroopan valtiota vannovat, ei haluta huojuttaa tyhjillä puheilla rinnakkaisesta tai varsinkaan päällekkäisestä EU:n kollektiivisesta puoluksesta. Euroopan valtionpäämiesten usein ilmaisema ärtymys presidentti Trumpin kovaa retoriikkaa kohtaan ei tietenkään tule missään tapauksessa johtamaan eurooppalaisten suurvaltojen omaehtoiseen irrottautumiseen Washingtonin suojasta. EU:n puoluksesta ja sotilaallisesta ulottuvuudesta ylipäänsä puhutaan useimmiten hyvin epäselvin sanakääntein, vaikka sen nähdään muodostavan monia mahdollisuuksia. Niitä ei haluta kuitenkaan realisoida, ellei ole pakko. Jatkuvuutta, sekä jatkuvaa epämääräisyyttä EU:n puolustusyhteistyön kehittämisessä voidaan selittää tarpeella ylläpitää jonkinlaista vaihtoehtoa Naton päättymisen varalle, eli tilanteelle, jossa

Yhdysvallat jättää sotilasliiton. Kokonaan ajatuksesta ei siis voida luopua, mutta tarkasti sitä ei haluta myöskään määritellä, ei ainakaan ennen pakottavan tarpeen muodostumista.

- vi. *Yhdysvaltojen reaktion pelko*. Mikäli Pariisissa ja Berliinissä ryhdyttäisiin aidosti muokkaamaan EU:n profiilia puolustusliiton suuntaan, hylättäisiin Naton priorisoinnin reunaehto ja kasvatettaisiin merkittävästi yhteiseurooppalaista sotilaallista voimaa, Yhdysvallat voisi tulkita teon uhkaavan elintärkeitä kansallisia intressejään, sen asemaa Euroopassa, tai jopa itseään<sup>338</sup>. Luonnollisesti Yhdysvaltojen reagoitavat EU:n sotilaallisen voiman kasvattamiseen riippuisivat suuresti vallassa olevan hallinnon politiikasta. Presidentti Trump, tai hänen kaltaisensa välittömän transaktionaalisuuden arvot jakava seuraaja, voisi ilmoittaa vetävänsä pois Yhdysvaltojen sotilaallisen tuen, koska Eurooppa lopultakin ottaa itse vastuun puolustuksestaan ja kehittää itsenäisiä suorituskykyjä vastatakseen turvallisuutensa haasteisiin. Toisenlainen hallinto saattaisi nähdä Yhdysvaltojen intressien olevan uhattu Venäjän patoamisen tai Kiinan tasapainottamisen saralla, mikäli sen painoarvo Euroopan puolustuksessa laskisi huomattavasti. Näin siksi, että Nato on osa Yhdysvaltojen intressien mukaisen maailmanjärjestyksen rakennetta sekä sen vaikutusvallan ulottamisen ja ylläpidon työkalu. Eurooppalaisten toimet Naton aseman horjuttamiseksi johtaisivat joka tapauksessa voimakkaaseen negatiiviseen reaktioon, siitä huolimatta, että viime aikoina Yhdysvaltojen presidentti on itse värikkäällä retoriikallaan ollut ärhäköin Naton vähättelijä.

Kaikkien kuuden yllä esitetyn havainnon perusteella voidaan todeta, että muutos EU:n ja Naton rooleihin kollektiivisessa puolustuksessa edellyttää voimakasta Euroopan ulkopuolelta projisoituvaa ärsykettä. Omaehtoisesti mullistavaa muutosta ei yksinkertaisesti haluta tehdä. Defensiivisen realismin näkökulmasta status quota ylläpitävät valtiot toteuttavat loogisinta mahdollista lähestymistä anarkkisen maailmanjärjestyksen aiheuttamiin haasteisiin, eli ne suosivat maltillista ja pidättyväistä kansainvälistä yhteistyötä. Naton, EU:n tai tutkimuksessa tarkasteltujen valtioiden yksilöllinen turvallisuustilanne ei ole koskaan täydellinen, mutta kollektiivisen puolustuksen osalta kyseisten instituutioiden työnjako on minilateraaleilla hankkeilla täydennettynä *riittävän hyvä*. Ei ole mitään erityistä tarvetta ryhtyä riskialttiisiin muutoksiin.

<sup>338</sup> Waltonin (2007) mukaan Yhdysvallat kokisi minkä tahansa tahon nousun sotilaallisesti yhtä voimakkaaksi kuin se itse suoraksi kilpailuksi ja uhkaksi. Walton, C. Dale, *Geopolitics and the Great Powers in the Twenty-first Century - Multipolarity and the revolution in strategic perspective*, Routledge, Taylor & Francis Group, New York, s. 40.



Kuva 5: Periaatepiirros Euroopan kollektiivisen puolustuksen vallitsevista järjestelyistä.

## 7.1 Skenaariotarkastelut

*”Good scenarios are far more art than science. The stories need to be grounded enough to feel plausible, while imaginative enough to challenge our assumptions — because the world regularly twists and turns in surprising ways.”*<sup>339</sup>

Tulevaisuustutkija Olli Hietanen (2019) on todennut, että *”seuraavat kaksi vuosikymmentä muuttavat maailmaa enemmän kuin edelliset 200 vuotta.”*<sup>340</sup> Tällä Hietanen viittaa muun muassa teknologian megatrendin ajamaan muutosnopeuden kasvuun maailmassa. Muutosnopeuden jatkuvasti lisääntyessä tulevaisuuden ennustaminen tulee entistä haastavammaksi ja myös tärkeämmäksi. Sivonen (2013) huomauttaa, että *”ellemme uskoisi tietävämme tulevaisuudesta, ei meillä olisi perusteita suunnittelulle.”*<sup>341</sup> Tämän tutkimuksen primääriaineistokin perustuu tulevaisuuden ennakkointiin pyrkiville selvityksille. Niiden

<sup>339</sup> United States National Intelligence Council: *Global Trends - A Paradox of Progress*, saatavilla 11.1.2019 osoitteesta [www.dni.gov/nic/globaltrends](http://www.dni.gov/nic/globaltrends), s. 49.

<sup>340</sup> Ziemann, Markus (2017), *Miten tulevaisuuden Suomi pärjää? – ”Kolmas maailmansota on myöhässä”*, artikkeli YLE uutisten verkkopalvelussa. Saatavilla 16.1.2019 osoitteessa <https://yle.fi/uutiset/3-9563124>

<sup>341</sup> Sivonen (2013), s. 136.



lähteistä osa mainitaan, osaa jätetään oletettavasti mainitsematta. Kirjaamatta jätetyt lähteet perustuvat arvattavasti kansallisten ja ehkä myös liittolaisten siviili- ja sotilastiedustelujärjestelmien valtiojohdolle tuottamiin tietoihin. Mainittakoon kuriositeettina, että Ison-Britannian vuoden 2015 valkoisen kirjan kerrotaan avoimesti perustuvan ainakin joiltakin osiltaan turvaluokiteltuun *National Security Risk Assessment*-dokumenttiin.<sup>342</sup>

Tässä tutkimuksessa pyritään ennakoimaan Naton ja EU:n suhdetta kollektiivisen puolustuksen osalta vuoteen 2030 asti. Skenaariot tarkastellaan tukeutumalla tutkimuksen alussa esitettyihin hypoteettisiin kehityspolkuihin. Seuraavaksi esitetään kolme fiktiivistä skenaariotarkastelua, jotka on laadittu tutkimustulosten perusteella. Mainitut kolme skenaariota pyrkivät kuvaamaan kehityskulkuja, joka voisivat johtaa (1.) Naton ja EU:n optimaaliseen toistensa täydentämiseen kollektiivisessa puolustuksessa, (2.) päällekkäisyyksien ja ristiriitojen syventymiseen niiden rajapinnoissa tai (3.) ääritapauksena toisen instituution hajoamiseen ja sen vaikutuksiin kollektiiviselle turvallisuudelle Euroopassa.

### 7.1.1 Yhdistyminen ja täydentäminen

Aufferman ja Järvinen (2006) käsittelevät teoksessaan ”*Transatlantic Partnership to Address Global Problems? Changing Perspectives and Policies of the European Union and the United States*” kolme ennustetta Yhdysvaltojen ja EU:n yhteistyön kehitykselle. Kolmannessa skenaariossa EU pyrkii vahventamaan kumppanuuttaan Yhdysvaltojen kanssa ja lisäämään rooliaan maailmanpolitiikassa muilla tavoin kuin sotilaallisen voiman kasvattamisella. Kirjoittajat pitävät kyseistä skenaariota hyvin realistisena ja sanoivat tuolloisen maailmanpolitiikan kehityksen johtavan jo osittain tähän suuntaan. Kyseisessä ennusteessa sotilaallisen taakanjaon problematiikka ei poistuisi, mutta kumpikin toimija voisi keskittyä omiin vahvuusalueisiinsa, ja siten täydentää tehokkaasti toinen toistaan. Mainittakoon, että Aufferman ja Järvinen onnistuivat ennustamaan varsin hyvin EU:n myöhemmän osallistumisen Iranin ydinaseohjelman vastaisiin pakotteisiin.<sup>343</sup> Taloudellinen painostus, johon EU osallistui merkittäväällä tavalla, onnistui ja Iran suostui neuvotteluihin.<sup>344</sup>

<sup>342</sup> ” *The NSS & SDSR 2015 was informed by the classified National Security Risk Assessment (NSRA) 2015*” <https://publications.parliament.uk/pa/jt201617/jtselect/jtnatsec/153/15307.htm>, saatavilla 4.3.2019.

<sup>343</sup> EU:n ja USA:n yhteistä pakoterintamaa Irania vastaan pidetään onnistuneena Lännen kollektiivisen vaikuttamisen esimerkkitapauksena. Kts ts. esim. Peterson, John et al. (2016), *Multipolarity, Multilateralism and Leadership: The Retreat of the West*, teoksessa *The West and the Global Power Shift - Transatlantic Relations and Global Governance*, Palgrave Studies in European Union Politics, Macmillan Publishers Ltd. London, s. 60.

<sup>344</sup> Auffermann & Järvinen (2006), ss. 52-56.

Auffermanin ja Järvisen edellä esitetty kolmas skenaario muistuttaa läheisesti John Petersonin kuvailemaa *Smart Power Westiä*. Petersonin (2016) mukaan realismi ennustaa transatlanttisten suhteiden tulevia haasteita, mutta institutionalismi on kuitenkin vakuuttunut materiaalisen keskinäisriippuvuuden johtavan selektiiviseen yhteistyöhön.<sup>345</sup> Peterson mainitsee vuonna 2016 julkaisemassaan kirjoituksessa TTIP:n (Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership) muodostavan länsimaiden suurstrategisen tavoitteen ja eräänlaisen litmus-testin siitä, kykenevätkö Yhdysvallat ja Eurooppa ohittamaan sisäiset ristiriitansa ja yhdistämään voimansa maailmanhallinnon muovaamiseksi. Petersonin toiveikkuus osoittautui valitettavasti turhaksi, koska TTIP-hanke jäädytettiin Trumpin vastustuksen vuoksi, eikä siihen palaaminen vaikuta kovinkaan realistiselta lähiaikojen kehityskululta.

Auffermanin, Järvisen ja Petersonin ajatuksia yhdistämällä voidaan hahmotella eräänlainen *ideaali-länsimaailma*, jossa kaikki yhteistyöhön sitoutuvat valtiot tuovat omat parhaat kyvykkyytensä yhtenäisenä toimivan länsimaiden muodostaman uuden maailmannavan käyttöön. Seuraavaksi kuvataan kuitenkin tapahtumia, jotka voisivat edeltää täydentämisen toteutumista EU:n Naton kollektiivisessa puolustuksessa:

*Iso-Britannia poistuu EU:sta lähivuosina, mutta hyvitteläkseen ja rauhoitellakseen eurooppalaisia kumppaneitaan, se osallistuu eurooppalaiseen puolustusyhteistyöhön ja sen kehittämiseen aktiivisesti. Iso-Britannia pyrkii saavuttamaan osallistumisellaan ja sotilaallista vahvuuttaan vivuttamalla vaikutusvaltaa EU:ssa, kuten se teki 1990-luvun lopulla.*

*Ranskan ja Saksan edellytykset johtaa EU:n puolustusrenessanssia paranevat huomattavasti brexitin toteuduttua. Ne kykenevätkin helposti löytämään toisensa ja käynnistämään EU:n puolustusyhteistyön nopean tiivistämisen. Eräät jäsenmaat, kuten Tanska, saattavat edelleen pitäytyä EU-puolustuksen ulkopuolella. On myös mahdollista, että jotkin Visegrad-maat jätetään puolustusjärjestelyjen ulkopuolelle. Muissa suhteissa konsensus kehittämistoimenpiteistä kyetään oletettavasti saavuttamaan. Yhteisymmärrystä edistetään Ranskan ja Saksan aktiivisella vaikuttamisella julkisesti ja suljettujen ovien takana.*

*Ranska ja Saksa yhdistävät EI2:n ja FNC:n toiminnallisuudet siten, että kyvykkyyksien kehittäminen ja monikansallinen operatiivinen valmius rakentuvat saumattomasti toisiaan tukevaksi kokonaisuudeksi. FNC:n Nato-sidonnaisuudet ylläpidetään, mutta hankkeen*

---

<sup>345</sup> Peterson (2016), s. 4.

*kehittämismääräykset luovutetaan EU:lle. Britannian JEF:in ja EI2:n välisestä koordinaatiosta ja tehtävien jaosta päästään sopimukseen ja päällekkäisyys kyetään välttämään.*

*Ranska ja Saksa ajavat EU:ssa läpi sellaisia muutoksia päätöksenteossa, jotka mahdollistavat määränemmistöpäätökset myös ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. EUGS päivitetään konkreettisesti kuvaamaan EU:n sotilaalliset tavoitteet sekä sen jäsenmaiden asevoiman kehittämiseen liittyvät velvoitteet. Lissabonin sopimuksen solidaarisuus- ja turvalausekkeet täydennetään siten, että ne asettavat selkeät vaatimukset jäsenmaille niiltä edellytettävästä sotilaallisesta avusta. Sotilaallista avunantoa harjoitellaan tuketuen Berlin+-perusteisesti Naton komentorakenteisiin.*

*Naton ja EU:n vastuut kollektiivisessa puolustuksessa kyetään sovittamaan aidosti toisiaan täydentäviksi. EU-jäsenmaita puolustettaessa operaation johtaa vahvennettu EUMS (European Union Military Staff) Naton tukemana. Jos Nato-maat joutuvat hyökkäyksen kohteeksi, EU toteuttaa sopimukseen kirjatut laajat tukivelvoitteet Natolle. Yhdysvallat saadaan tukemaan edellä mainittuja järjestelyjä sekä EU:n ja Naton rajapinnan spesifiointia onnistuneella diplomatialla, jossa Ison-Britannian rooli on merkittävä. Brexit-aikakaudella Iso-Britannia on valkoisissa kirjoissaan sekä julkilausumissaan julistanut vahvan ja elinvoimaisen EU:n olevan sen intressien mukainen. Tukemalla Euroopan puolustusrenessanssia aktiivisesti Ison-Britannian voidaan nähdä toteuttavan omia tavoitteitaan Euroopan vakauden ja turvallisuuden edistämiseksi.*

*Euroopan kollektiivinen puolustus ja sen toteuttamisperiaatteet on kirjattu Naton ja EU:n yhteisessä sopimuksessa 2020-luvun puolivälin paikkeilla. Sen liitteeksi on laadittu EU:n ja Ison-Britannian keskinäinen sopimus molemminpuolisesta puolustusyhteistyöstä. EU julkaisee oman turvallisuus- ja puolustuspolitiikan valkoisen kirjan 2030-luvulle tultaessa. Vuoteen 2030 mennessä Euroopan kollektiivinen puolustus ja sen toteuttamisperiaatteet Naton ja EU:n toisiaan täydentävillä suorituskyvyillä on vahvistettu valtiosopimuksilla sekä operationalisoitu kansallisissa doktriineissa. Kaikki EU-maat ovat uskottavan kollektiivisen puolustuksen suojaamia ja Naton sekä EU:n puolustuksen haasteet on ratkaistu.*

## **Indikaattorit yhdistyminen ja täydentyminen -skenaarion toteutumiselle:**

1. *Brexit toteutuu ilman välirikkoa Ison-Britannian kahdenvälisissä suhteissa Ranskaan ja Saksaan.*
2. *Saksan vuoden 2021 valtiopäivävaaleissa EU-myönteiset puolueet saavuttavat enemmistön ja valitsevat liittokansleri Merkelille EU-myönteisen seuraajan.*
3. *EU-positiivinen ehdokas voittaa Ranskan 2022 presidentinvaaleissa.*
4. *Turvallisuusympäristön negatiivinen kehitys jatkuu ylläpitäen muutostarpeita kollektiivisen puolustuksen kehittämisessä Naton ulkopuolella Euroopassa.*
5. *Turkin ja Yhdysvaltojen välirikko toteutuu ja Turkki eroaa tai erotetaan Natosta, joka mahdollistaa Turkki-Kypros-Kreikka-haasteen ohittamisen Naton ja EU:n puolustusyhteistyön tehostamisessa ja rajapintojen määrittämisessä.*

Edellä esitetty skenaario ei ole defensiivisen realismin näkökulmasta todennäköinen kehityskulku, joskaan ei täysin mahdoton. Ranskan ja Saksan keskinäinen yhteisymmärrys olisi avaintekijä, jonka tulisi kestää sellaisia ajanjaksoja, jolloin toinen osapuoli näyttäisi saavan itselleen enemmän etua puolustusyhteistyöstä. Lissabonin sopimuksen täsmentäminen, määräenemmistöpäätöksiin siirtyminen EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä eräiden muiden keskeisten kansallisen suvereniteetin osien, kuten asevoimien käytön, luovuttaminen Euroopan unionille olisi monelle valtiolle kivuliasta. Kyseiset muutokset olisivat laajuudeltaan vähintäänkin verrattavissa Ranskan kansanäänestyksessä vuonna 2005 kaatuneeseen EU:n perustuslakiin, joten riski uudistusten kaatumiselle jäsenmaiden sisäpoliittisista kiistoista johtuen on enemmän kuin todennäköistä. Siinä missä *yhdistyminen* edustaa miltei ideaali utopiaa, on täydentäminen todennäköisempi ratkaisu. Senkin toteutumismahdollisuus edes osittain kuvatulla tavalla ei ole aiempien integraatioaskelten kokeman kohtalon perusteella uskottavaa. Defensiivisen realismin näkökulmasta voidaan uskoa, että osapuolet löytävät, kuten aina ennenkin, turvallisuusvajeensa ajamina saman pöydän ääreen, mutta laajan yhteisymmärryksen saavuttaminen puolustusrenessanssista, ainakaan ilman pakottavaa tarvetta kaatuisi pelkoihin yhteistyön hedelmien epätasaisesta jakautumisesta.

## 7.1.2 Päällekkäisyys ja ristiriidat

Päällekkäisyyden välttäminen Euroopan puolustusyhteistyön kehittämisessä sekä EU:n että Naton kyvykkyyksissä on kaikkien osapuolten julkilausuma tavoite. Se voi myös olla ainoa realistinen tapa kehittää Euroopan kollektiivista puolustusta. EU:n ja Naton päällekkäisyyksien muodostuessa ei ristiriidoilta voida välttyä. EU:lla ja Natolla on jatkossakin erittäin todennäköisesti vain noin 90 % yhteisiä jäsenmaita, joten niiden uhkaskenaariot eivät ikinä vastaa toisiaan niin läheisesti, että ne mahdollistaisivat esimerkiksi yhteisen suunnittelun. Kuvaavaa on, että Naton Atlantin neuvosto ja EU:n turvallisuusneuvosto ”eivät voi kokoontua neuvottelemaan mistään muusta kuin Bosnia-Hertsegovinan tilanteesta”<sup>346</sup>. Näillä edellytyksillä optimaalinen toistensa täydentäminen on vaikeaa toteuttaa mutta kiistanalaisten päällekkäisyyksien kehittäminen helpompaa. Seuraavaksi esitellään skenaario päällekkäisyyksien ja ristiriitaisuuksien syventymisestä:

*EU:n piirissä kollektiivisen puolustuksen edistämiseen Ranska-Saksa-akselille perustuva asetelma toteutuu Ison-Britannian poistuessa unionista. Brexit toteutuu hyvässä järjestyksessä ja ilman syvällisiä traumoja, jonka jälkeen Iso-Britannia on edellisen skenaarion tavoin halukas kehittämään EU:n puolustusta vaikutusvaltaisena ulkojäsenenä, jolla ei ole veto-oikeutta päätöksiin. Yhdysvallat suhtautuu EU:n puolustuksen kehittämiseen nuivasti, mutta Trumpin toisen kauden aikana Tyynellä valtamerellä Kiinan kanssa kärjistynyt kriisi vie pääosan Yhdysvaltojen huomiosta sekä asevoimien resursseista. Naton päätöksentekokyky heikkenee etenkin Turkin sisäisenä oppositiona toimimisen seurauksena. Naton päättämättömyys ja Yhdysvaltojen kiinnostuksen siirtyminen Tyynelle valtamerelle vauhdittaa Euroopan suurvaltojen pyrkimyksiä turvata itsensä ja intressinsä EU-viitekehyksen kautta. Edellä mainituista syistä Venäjä katsoo 2020-luvun puolivälin tienoilla tilaisuutensa tulleen Itämerellä. Se uhkaa Suomea, Ruotsia ja Baltian maita vakavilla seurauksilla, elleivät ne sanoudu irti läntisestä turvallisuusyhteistyöstä ja tee sille myönnytyksiä. Naton reaktiot uhkauksiin jäävät Turkin vastustuksen vuoksi vaisuiksi. Uhatut maat pettyvät, kun Tyynelle valtamerelle sidottu Yhdysvallat on haluton kasvattamaan Euroopassa ennalta ehkäisevää voimaa.*

*EU kuitenkin reagoi, kun uhatut valtiot aktivoivat Lissabonin artikla 42.7:n. Venäjän toimiin vastataan päättäväisesti poliittisella ja taloudellisella painostuksella sekä EU:n selväsanaisella mandaatilla, jonka valtuuttamana sekä JEF että E12 aloittavat operaation*

<sup>346</sup> Asiaa tunteva taho. Paneelikeskustelu (Chatham House), *Opportunities and Challenges of EU-NATO Cooperation*. 30.5.2018. Ulkopoliittinen Instituutti, UPI-FIIA. Helsinki.

*Itämerellä vakauttaakseen ja rauhoitellakseen uhanalaisia maita. Tilannetta rauhoittaa sekin, että Iso-Britannia muistuttaa Venäjälle antaneensa joitakin vuosia aiemmin julkisesti turvatakuut kaikille JEF-maille ja että se aikoo toimia lupauksensa mukaisesti. Lisäksi Ranska ilmoittaa julkisesti tulkitsevansa 42.7 artiklaa niin, että sen aktivointi mahdollistaa kaiken sen käytettävissä olevan sotilaallisen voiman, mukaan lukien ydinaseiden, käytön.*

*EU:n päättäväisyys ja lännen yhtenäisyys yllättävät jälleen Venäjän, kuten sille kävi vuonna 2014 Ukrainan operaatioidensa jälkeen, ja Itämeren tilanne rauhoittuu. Bluffiksi osoittautuneet Venäjän hallituksen toimet aiheuttavat mellakoita ja suuria mielenosoituksia Pietarissa ja Moskovassa. Venäjä ajautuu sen voimapolitiikan kokeman täystyrmäyksen jälkeen sisäpoliittiseen kriisiin. Edellä mainituissa tapahtumissa Nato näyttäytyy heikkona ja sen merkitys kollektiivisen puolustuksen ytimessä kyseenalaistetaan. Vuoteen 2030 mennessä Naton rooli on muuttunut jähmeäksi strategisen deterrenssin muodostajaksi ja Yhdysvaltojen ydinaseistuksen käyttömekanismiksi Euroopassa. Naton ei enää odoteta toimivan ennaltaehkäisevästi ja aktiivisesti Euroopan puolustuksessa. Sen aseman maanosan kovan turvallisuuden keskiössä on ottanut EU, jota tuetaan joustavasti ja menestyksekkäästi eurooppalaisten suurvaltojen, mukaan lukien Ison-Britannian, johtamalla minilateraaleilla puolustusyhteistyöhankkeilla.*

*Tilanne synnyttää ristiriitoja muun muassa EU:n ulkopuolisten eurooppalaisten Nato-maiden suhtautumisessa kollektiivisen puolustuksen toteuttamiseen. Yksimielisyys saavutetaan ja esimerkiksi Norja liittyy yhdessä Ison-Britannian kanssa PRY:n toimintaan. Lisäksi Ranska lupaa Norjalle EI2:n tuen, jos Venäjä uhkaa sen intressejä Arktisella alueella. Euroopan kollektiivista puolustusta johdetaan Pariisi-Berliini-akselilla Lontoon vaikutusvaltaisella tuella. Strategisen deterrenssin ja Naton osalta tilanne on haastava ja siksi Yhdysvaltojen osallistumista maanosan puolustukseen pyritään vähintäänkin ylläpitämään aktiivisella diplomatialla.*

### **Indikaattorit päällekkäisyys ja ristiriidat -skenaarion toteutumiseksi:**

1. *Brexit toteutuu ilman välirikkoa Ison-Britannian kahdenvälisissä suhteissa Ranskaan ja Saksaan.*
2. *Saksan vuoden 2021 valtiopäivävaaleissa EU-myönteiset puolueet saavuttavat enemmistön ja valitsevat liittokansleri Merkelille EU-myönteisen seuraajan.*
3. *EU-positiivinen ehdokas voittaa Ranskan 2022 presidentinvaaleissa.*

4. *Turvallisuusympäristön negatiivinen kehitys jatkuu ylläpitäen muutostarpeita kollektiivisen puolustuksen kehittämässä Naton ulkopuolella Euroopassa.*
5. *Erdoganin Turkki säilyy Naton jäsenenä, vaikka sen agenda edistää usein Venäjän tavoitteita ja aiheuttaa kuohuntaa instituution sisällä. Yhdysvallat näyttää kuitenkin tarvitsevan Turkin tukea Lähi-idän suunnan operaatioilleen, eikä ole siksi halukas pakottamaan Turkia ulos.*
6. *Yhdysvallat joutuu Kiinan haastamaksi Tyynellä valtamerellä ja joutuu sitomaan asevoimansa pääosat alueelle padotakseen Kiinan aktiivista toimintaa ja laajentumista.*
7. *Minilateraalit JEF ja EI2 vakiinnuttavat asemansa. Sekä Iso-Britannia että Ranska osoittavat halukkuutensa ja kyvykkyytensä johtaa haastavia monikansallisia operaatioita Euroopan puolustuksessa.*

Edellä kuvattu skenaario saattaisi defensiivisen realismin näkökulmasta olla todennäköisin, vaikka siihen liittyviä muuttujia on lukemattomia. Tälläkin hetkellä EU:n komissiossa nähdään lähestyvistä EU-erosta huolimatta myös hyviä puolia Ison-Britannian ”seikkailuissa”<sup>347</sup>. EU:n puolustusyhteistyön kehittäminen kollektiivisen puolustuksen osalta johtaisi väistämättä päällekkäisyyksiin Naton kanssa. Voidaan kuitenkin kysyä, onko kaikki päällekkäisyys välttämättä lähtökohtaisesti pahasta. Selvää on, että sirotutuminen ja sekavuus useiden kollektiiviseen puolustukseen liittyvien instituutioiden ja minilateraalisten valtioryhmiä osalta on haitallista. Toisaalta toimintojen päällekkäisyys luo parhaimmillaan eräänlaisia varajärjestelmiä yllättävien tilanteiden varalle. Niiden olemassaolo myös vaikeuttaa asetelmaa ulkopuolelta tarkkailevan vastustajan mahdollisuutta arvioida täsmällisesti, miten hänen vihamielisten tavoitteiden toteuttamisyhteyksiin vastataan. Rihmastomainen päällekkäisyys luo myös tietynlaista joustavuutta. On esimerkiksi ajateltavissa, että Ranska ja Iso-Britannia sopivat jossain tilanteessa keskenään, suunnataanko EI2 vai JEF tai molemmat niille soveltuvaan tehtävään. Tämän lisäksi voidaan päättää, toteutetaanko operaatio YK:n, EU:n, Naton tai jopa yksittäisen suurvallan nimissä. Edellä kuvatun joustavuuden käänköpuolella on kuitenkin päällekkäisyyden ehkä suurin heikkous. Tosiasia on, että esimerkiksi monen valtion EI2:een varaamat joukot saattavat samanaikaisesti olla nimettyjä sekä Naton että EU:n ja mahdollisesti myös jonkin muun minilateraalisen järjestelmän pooleihin, eikä niitä voida tietenkään käyttää kuin yhden johdon alaisuudessa kerrallaan.

<sup>347</sup> Asiaa tunteva taho. Euroopan komissio 2019. (Chatham House). ”...Tällä hetkellä vallitsee ideaalitalanne: Iso-Britannia ei ole lähtenyt pois, eikä tiedetä milloin se lähtee jos ylipäänsä lähtee, mutta se on lakannut estämästä kaikkea mahdollista puolustusyhteistyön kehittämistä.”

Päällekkäisyys ja ristiriidat -skenaario vaikuttaisi olevan pääpiirtein hitaasti toteutumassa, kun Euroopan puolustus kehittyä vastaamaan turvallisuusympäristön heikentymistä. Naton ja EU:n jäsenmaat joutuisivat tällöin pakosta hyväksymään päällekkäisyyden puolustusyhteistyön syventämisessä ja pyrkisivät kääntämään sen edukseen. Jos päällekkäisyydet hyväksytään, pahimmilta ristiriidoilta voidaan välttyä. Lisäksi on todennäköistä, että ajan kuluessa toimintakokonaisuudet muovautuvat olosuhteiden kannalta *riittävän hyviksi*.

Defensiivisen realismin näkökulmasta päällekkäisyys ja ristiriidat ovat oletusarvoinen lopputulos kansainvälisestä turvallisuusyhteistyöstä. Valtioilla on niiden ainaisen turvallisuusdilemmansa vuoksi intressi osallistua yhteistyöhön. Näin siitä huolimatta, ettei yhteistyö ei johda optimaalisiin ratkaisuihin, koska kaikki yhteistyöhön osallistuvat mittaavat saamaansa kansallista hyötyä naapureiden saamaan etuun. Yhteistyötä joka tapauksessa tehdään, mutta valtioiden ristiriitaisten intressien yhdistäminen vaatii runsaasti aikaa, joten tuloksia tulee hitaasti. Kaikista vaikeuksista huolimatta eurooppalaistuminen johtaa intressien yhdistymiseen pitkällä aikavälillä, koska Waltzin ajatusten mukaisesti vuorovaikutussuhde valtioiden kesken ja osana instituutiota muovaa kaikkia osapuolia. Valtiot eivät kykene toimimaan muuttumattomina omista lähtökohdistaan, vaan osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön aiheuttaa intresseihin muutoksia. Skenaarion mukainen kehitys voisi toteutua 2030 mennessä, jos ulkopuolelta muodostuu riittävän pakottava tilanne. Ilman merkittävää ulkopuolista häiriötekijää *päällekkäisyys ja ristiriidat*-ennusteesta siirrytään täydentämiseen. Tuota tasoa ei todennäköisesti saavuteta vuoteen 2030 mennessä, vaan kyseessä on hidas ja aikaa vievä evoluutio.

### 7.1.3 Hajoaminen

*”When Mr. Trump first raised the possibility of leaving the alliance, senior administration officials were unsure if he was serious. He has returned to the idea several times, officials said increasing their worries.”*<sup>348</sup>

Riittävän suuri häiriötila läntisessä maailmanjärjestyksessä saattaisi johtaa Yhdysvaltojen vetäytymiseen Natosta. Tapahtuma päättäisi Naton toiminnan sellaisena sotilasliittona, kuin sen nykyään on. Yhdysvaltojen vetäytymistä todennäköisesti edeltäisi pitkään jatkunut

<sup>348</sup> Barnes, Julian E. & Helene Cooper (2019) *Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia*, The New York Times 14.1.2019, saatavissa 16.1.2019 osoitteessa <https://www.nytimes.com/2019/01/14/us/politics/nato-president-trump.html>.



sisäpoliittinen kriisi, jonka käyttövoimana toimisi yhteiskunnan dysfunktionaalisuus ja kahtiajakautuminen, sekä mahdollisesti myös resursseja sitova voimanmittely Kiinan kanssa Tyynellä valtamerellä. Näiden tapahtumien aikana Nato-maille kävisi selväksi, että supervallan lähtö sotilasliitosta on edessä. Pohjois-Atlantin sopimus velvoittaa Natosta eroavan jäsenmaan ilmoittavan sotilasliiton johdolle, ja Yhdysvalloille, irtisanoutumisestaan, jonka jälkeen alkaa vuoden kestävä irtisanoutumisaika.<sup>349</sup> Vaikka Pohjois-Atlantin sopimuksessa ei käsitellä lainkaan Yhdysvaltojen mahdollista eroa järjestöstä, niin oletettavasti sekin voisi irtautua vuoden päästä ilmoituksesta. Tällaisen ilmoituksen jälkeen Naton uskottavuus ja toimintakyky joutuisi välittömästi kyseenalaiseksi.<sup>350</sup> Ilmoitus aiheuttaisi varmuudella suuren poliittisen kriisin, joka vaikuttaisi välittömästi Euroopan ja ainakin sen lähialueiden turvallisuustilanteeseen. Oletettavasti edessä olisi myös globaali kriisi, koska Yhdysvallat kokisi suunnattoman arvovaltatappion. Lähtö herättäisi myös paljon avoimia kysymyksiä, sillä Yhdysvaltojen omaehtoisesta vetäytymisessä Natosta ei ole löydettävissä mitään hyötyä sen kansallisten intressien edistämiseksi, ellei sitten taustalla olisi jokin Möttöjän ensimmäisen mallin kaltainen suurvaltojen turvallisuuskompleksin ratkaiseminen intressipohjaisesti uudella etupiirisopimuksella.

Yhdysvaltojen merkitys on Natossa niin suuri, ettei katastrofiin tarvittaisi välttämättä edes virallista eroilmoitusta. Pelkästään eroamisaikomusten esittäminen, tai jopa vahva epäily sellaisen harkitsemisesta, voisi käynnistää Naton sisäisen luhistumisprosessin. Yhdysvaltojen kantoja sen liittolaisten puolustamisesta, sekä maan sitoutumisesta Natoon, kuunnellaan erittäin tarkasti. Jos Yhdysvaltojen presidentti ei puheessaan vakuuta selvin sanoin Nato-maille annettujen sitoumusten olevan voimassa tai asettaa sitoumusten noudattamiselle reunaehdoja, kuten vaatimus nostaa puolustusmenoja sovittuun tavoitteeseen, asia hermostuttaa suuresti liittolaisia. Ei ole vaikea kuvitella, millaista haittaa negatiiviset viestit artikla V:een sitoutumisen osalta aiheuttaisivat. Naton kannalta on huolestuttavaa, että tämän skenaarion kehityskulku on jo eräiltä osin todellinen, vaikka ei kuitenkaan vielä peruuttamaton kuva tulevaisuudesta. Riskit kehityskulun ja skenaarion toteutumiseksi saattavat kuitenkin lisääntyä, jos ja kun presidentti Trump valitaan vuonna 2020 toiselle kaudelle.

Eurooppalaiset suurvallat painottavat valkoisissa kirjoissaan transatlanttisen yhteyden ja puolustusyhteistyön merkitystä sekä omalle että Euroopan turvallisuudelle. Tämän yhteyden

<sup>349</sup> The North Atlantic Treaty, Washington D.C. - 4 April 1949. Saatavilla 17.1.2019 osoitteessa [https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official\\_texts\\_17120.htm](https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official_texts_17120.htm).

<sup>350</sup> ”even if Congress moved to block a withdrawal, a statement by Mr. Trump that he wanted to leave would greatly damage NATO. Allies feeling threatened by Russia already have extreme doubts about whether Mr. Trump would order troops to come to their aid.” Barnes & Cooper (2019), The New York Times 14.1.2019.

tärkein konkreettinen ilmentymä on Nato. Jos Nato lakkaisi olemasta nyky muodossaan, muodostuisi Eurooppaan sotilaallinen tyhjiö. Tällaisessa kehityskulussa EU:lle avautuisi ainutlaatuinen tilaisuus ottaa johtoonsa Euroopan kovan turvallisuuden hajanaiset osat ja Naton rakenteet. Se olisi kuitenkin mahdollista vain, jos EU kykenisi Naton hajoamisen aikoihin esiintymään uskottavasti kokoavana ja vakautta luovana instituutiona turvallisuuteen liittyvissä asioissa.

Seuraavaksi kuvaillaan skenaario, jonka seurauksena Nato voisi hajota:

*Kiina osoittautuu kovaksi vastustajaksi Tyynellä valtamerellä. Yhdysvallat joutuu etsimään uusia kumppaneita saadakseen tilanteen hallintaan. Sellainen löytyy, mutta hinta on kova. Presidentti Trump ilmoittaa sopineensa Venäjän kanssa ”luottamuksesta ja rauhasta” Euroopassa. Trump kertoo tilanteen mahdollistavan Yhdysvaltojen vetäytymisen Natosta. Venäjä on tyytyväinen Yhdysvaltojen suhteensa kehityksestä ja antaa sille tukea Kiinan vastaisessa kamppailussa. Samanaikaisesti Euroopassa Venäjä ilmoittaa edellyttävänsä Itämerellä ja Mustallamerellä merkittäviä myönnytyksiä sitä ”vastustaneilta ja sen kehitystä hidastaneilta” Nato-mailta.*

*Tyynellä valtamerellä jatkuvasti ahtaamalle joutunut presidentti Trumpin Yhdysvallat ilmoittautuu vetäytyvänsä Natosta, voidakseen sopia Venäjän kanssa ”luottamuksesta ja rauhasta” Euroopassa. Venäjä on tyytyväinen Yhdysvaltojen suhteensa kehityksestä ja antaa sille tukea Kiinaa vastaan. Samanaikaisesti Euroopassa Venäjä ilmoittaa edellyttävänsä Itämerellä ja Mustallamerellä merkittäviä myönnytyksiä sitä ”vastustaneilta ja sen kehitystä hidastaneilta” Nato-mailta. Tilanteen johdosta Isossa-Britanniassa syntyy sisäpoliittinen kriisi, koska maan erityissuhteelta Yhdysvaltoihin näytti pudonneen pohja ja sen turvallisuuden takaajana ollut Nato oli transatlanttisen suhteen katkeamisen vuoksi sekasorrossa.*

*Näissä olosuhteissa Saksa ja Ranska saavuttivat yksimielisyyden EU:n syvemmän puolustusintegraation välttämättömyydestä sekä keinoista sen saavuttamiseksi. Lähtökohta uuden rakentamiselle oli kohtuullisen hyvä, sillä maiden valkoisissa kirjoissa oli pitkään painotettu strategista joustavuutta ja varautumista yllätyksiin entistä arvaamattomammassa tulevaisuudessa aina 2000-luvun lopulta lähtien.*

*Ranska ja Saksa ryhtyivät vaatimaan, että EU:lle on luotava nopeasti kyky ottaa sotilaallisen turvallisuuden johtovastuu jäsenmaistaan. Ne painottivat, että EU:n jäsenmaat tarvitsisivat*

sotilaallisesta heikkoudestaan johtuen toisiaan entistä enemmän kansallisen turvallisuutensa ja intressiensä varmistamisessa, kun Yhdysvallat alkaisi vetäytyä Euroopasta. Entisen turvallisuusjärjestelmä sorruttua Isossa-Britanniassa pohdittiin kiivaasti mahdollisuutta jatkaa bandwagoning-strategiaansa Yhdysvaltojen suuntaan. Oli kuitenkin epäselvää, suostuisiko Washington edelleen suojaamaan saarivaltiota. Jos niin ei kävisi, eli erityissuhde olisi tullut tiensä päätepisteeseen, joutuisi Iso-Britannia kääntymään pikaisesti kohti Manner-Eurooppaa voidakseen ratkaista turvallisuusvajeensa. Tuossa tapauksessa Iso-Britannia tekisi mahdollisesti jonkinlaisen paluun Euroopan unioniin samalla, kun Naton haaksirikosta pelastuneita rakenteita kytkettäisiin EU:n organisaatioon.

Naton luhistumisen ja Yhdysvaltojen vetäytymisen seurauksena Länsi-Euroopan suurvalloille jäi lähes mahdoton tehtävä tasapainottaa Venäjää sotilaallisesti. Jos ja kun tasapainottaminen epäonnistuisi, niin Venäjä voisi käyttää tilanteen hyväkseen laajentaakseen valtapiiriään aseellisesti sen reuna-alueilla. Tällöin se saattaisi pyrkiä ottamaan haltuun tukikohtia Itämeren strategisista saarista ja/tai valloittamaan jonkin tai kaikki Baltian maat. Itä-Euroopassa alkaisi epävarmuuden aikakausi, johon sisältyisi aseellisia konflikteja raja-alueilla. Naton hajotessa olisi Länsi-Euroopan suurvaltojen päättäväisyys EU:n suojaamisessa keskeistä, jotta tilanne saataisiin hallintaan. Ison-Britannian Yhdysvaltojen erityissuhteen haaksirikko saattaisi aktivoida maan turvaamaan intressejään eurooppalaisen yhteistyön kautta. Tällöin Venäjän poliittinen ja sotilaallinen liikkumavara kapenisi merkittävästi. Menestyksekkäällä JEF:n ja/tai EI2:n siirtämisellä uhatuille alueille voitaisiin estää tilanteen luisuminen kriittiseksi Venäjän uhkaamien pienten valtioiden kannalta. EU:n ja Venäjän mahdollisessa yhteenotossa on otettava huomioon, että taloudellisesti kukin läntisen Euroopan suurvalta sekä eräät muutkin EU-maat ovat bruttokansantuotteella mitattuna Venäjää merkittävimpiä tekijöitä. EU:n yhteinen taloudellinen voima on ylivoimainen Venäjään verrattuna. Maiden taloudellinen kyky on otettava huomioon arvioitaessa niiden sotapotentialiaalia.

### **Indikaattorit hajoaminen -skenaarion toteutumiseksi:**

1. Kiina aloittaa entistä aggressiivisemmän ja riskialttiimman laajentumisen Tyynellä valtamerellä ja sitoo Yhdysvaltojen sotilaallisen voiman patoamiseen.
2. EU:n ja Yhdysvaltojen väliset suhteet ajautuvat umpikujaan EU:n aloittaessa entistä syvemmän taloudellisen yhteistyön Kiinan kanssa.

3. *Yhdysvaltojen ja Saksan suhteet kokevat välirikon puolustuksen taakanjakokeskusteluissa, joiden jälkeen presidentti Trump ilmoittaa Yhdysvaltojen vetävän tukensa Saksan puolustukselta pysyvästi.*
4. *Taantuva Yhdysvallat tekee johtopäätöksensä Kiinan noususta ja toteaa, että sen on saatava Venäjän tuki Kiinan patoamiseen.*
5. *Yhdysvallat ja Venäjä aloittavat kahdenväliset neuvottelut turvallisuusyhteistyöstä.*
6. *Venäjä kykenee ylläpitämään sotilaallisen voimansa ja poliittisen koheesionsa sisäisistä haasteistaan huolimatta.*

Naton hajoaminen ja transatlanttisen turvallisuusyhteistyön päättyminen muodostaa Euroopalle eksistentiaalisen haasteen. Naton hajoamista on ounasteltu edellisen kerran kylmän sodan päättymisen jälkeen, mutta silloinkin instituutio osoitti kestävyytensä ja muuntautumiskykynsä. Tälläkään kertaa sen hajoaminen ei vaikuta missään määrin todennäköiseltä kehityskululta ainakaan tämän tutkimuksen aikarajausten piirissä. Joidenkin maiden, kuten Turkin, lähteminen Natosta voi olla mahdollista. Viimeaikaisten tapahtumien perusteella näyttää siltä, että Yhdysvallat ajautuu väistämättä jonkinlaiseen yhteenottoon Kiinan kanssa. On mahdollista, että sen Kiinaan kohdistama tasapainottaminen muuttuu taloudelliseksi ja sotilaalliseksi patoamiseksi, jolloin Tyynelle valtamerelle suunnattavat sotilaalliset suorituskyvyt ovat poissa toisaalta. Edellä kuvatun kehityskulun aikatekijöiden ennustaminen on haasteellista. Joka tapauksessa on selvää, että Euroopan turvallisuusvaje on tosiasia niin kauan, kuin Yhdysvallat ja Kiina kalistelevat sapeleita Tyynellä valtamerellä kiistellessään etupiireistä ja ratkoessaan maiden väliseen kauppaan liittyviä kysymyksiä. Kaikki Euroopan suurvallat pelkäävät joutuvansa Yhdysvaltojen hylkäämäksi. Vaikka tuollainen kehityskulku vaikuttaakin hitaalta ja toistaiseksi epätodennäköiseltä, ei sitä voida täysin sulkea pois. Naton hajoaminen Yhdysvaltojen vetäytyessä pois Euroopan puolustuksesta ei ole enää mahdottomuus, vaan se on skenaario muiden joukossa. Moninapaistuvassa maailmassa eivät Euroopan valtiot voi sokeasti luottaa Yhdysvaltojen tarjoaman suojan jatkuvuuteen, vaan niiden on kehitettävä vaihtoehtoja. Uusimmista valkoisista kirjoista käy ilmi, että näin on tehty, vaikkakin vaihtoehto B:hen viittaavat sanamuodot ovat hyvin varovaisia. Euroopassa ymmärretään, ettei rikkaan mantereen kollektiivinen puolustus ei voi ikuisesti rakentua Yhdysvaltojen suorituskykyjen varaan.

## 8. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa on selvitetty EU:n ja Naton tärkeimpien eurooppalaisten jäsenmaiden nykyiset linjaukset kollektiivisesta puolustuksesta, sekä esitetty, millaisena ne näkevät sen kehityksen tulevina vuosikymmeninä. Lisäksi Euroopan kollektiivisen puolustuksen kehityssuuntia tulevaisuudessa on tunnistettu ja eritelty primääriaineiston avulla sekä tulkittu sekundääriaineiston tuella muodostaen johtopäätöksiä aiheittain ja luvuittain. Kaikkia johtopäätöksiä ei seikkaperäisesti toisteta tässä luvussa, vaan ne ovat luettavissa aiempien lukujen päätelmissä. Tärkeimmät havainnot nostetaan kuitenkin lyhyesti esiin tässä johtopäätökset kokoavassa viimeisessä luvussa. Lopuksi pohditaan tutkimuksen merkityksestä, luotettavuutta ja käytettävyydestä sekä esitetään työn aikana havaittuja jatkotutkimustarpeita.

Saksan linja Euroopan kollektiiviseen puolustukseen edustaa jatkuvuutta ja status quon ylläpitämistä. Saksan tavoitteet vaikuttavat usein altruistisilta sen pyrkiessä näennäisesti oman vaikutusvaltansakin kustannuksella edistämään läntistä puolustusintegraatiota. Lähemmin tarkasteltuna Saksa pyrkii varmistamaan selviytymisensä sitouttamalla kumppaneitaan itseensä. Suhteessaan Yhdysvaltoihin Saksa noudattaa bandwagoning-strategiaa. Se luottaa viime kädessä Naton kollektiiviseen puolustukseen ja Yhdysvaltojen ydinaseisiin turvallisuutensa takeena. Saksa on ainoana Euroopan suurvaltana sitoutunut avoimesti sekä EU- että Nato-kumppaniensa puolustamiseen, erottelematta niitä toisistaan. Se pyrkii välttämään päällekkäisyyttä ja siroutumista puolustusyhteistyössä ja korostaa EU:n merkitystä mantereen turvallisuustoimijana. Saksa tiedostaa siihen kohdistuvat suuret odotukset ja vaikuttaa tunnistavan velvollisuutensa Euroopan turvallisuuden kehittämisessä. Vauraudestaan huolimatta on epäselvää, pyrkiikö se jollain aikavälillä saavuttamaan Naton tavoitetason puolustusmenoille.

Erityissuhde Yhdysvaltoihin on Ison-Britannian turvallisuuspoliittisille toimille sekä ohjenuora että talutushihna. Erityissuhteensa nimissä Iso-Britannia on ollut lojaali Yhdysvaltojen liittolainen. Se on pyrkinyt varmistamaan Naton kiistattoman aseman Euroopan maiden puolustusyhteistyössä ja rajoittamaan EU:n kehitystä sotilaallisessa yhteistyössä. EU:sta eroava Iso-Britannia ei luonnollisesti mainitse Lissabonin sopimusta uusimmassa valkoisessa kirjassaan. Niinpä siinä julistetaan sitoutumista kollektiiviseen puolustukseen vain Naton piirissä. Ison-Britannian suhtautuminen EU:n puolustusyhteistyön kehittämiseen ei ole kuitenkaan ollut kaikkina aikoina negatiivista, vaan sen on nähty tekevän eräitä äkkiliikkeitä puolustusyhteistyön rakentamiseksi. Esimerkiksi 1990-luvun lopulla

Isolla-Britannialla oli merkittävä rooli YTPP:n luomisessa, mikä arvattavasti johtui ainakin osittain sen vaikutusvallan tavoitteluun EU:n piirissä. Tuossa vaiheessa britit olivat juuri päättäneet jättäytyä EU:n talousintegraatiossa sivuraiteille, mikä merkitsi sen vaikutusvallan laskua. Tällöin Lontoossa todettiin, että ratkaisun negatiivisia seurauksia ja vaikutusvallan menettämistä olisi mahdollista kompensoida panostamalla EU:n puolustuksen kehittämiseen. Tällöin voitaisiin kaiken lisäksi toimia omilla vahvuuksilla ja kyvykkyyksillä, joita muut arvostivat. Ison-Britannian oletetaan perustellusti paikkaavan myös brexitin aiheuttamaa vaikutusvaltansa menetystä Manner-Euroopassa ja tekevän Euroopan maille uusia aloitteita puolustusyhteistyöstä. Asiasta lienee jo keskusteltu Ison-Britannian ja EU:n kesken päätellen siitä, että tällä hetkellä EU:hun kuulumaton maa voi osallistua järjestön toimesta tapahtuvaan puolustusyhteistyöhön, tosin ilman veto-oikeutta. Tällä hetkellä emme kuitenkaan tiedä, miten brexit lopulta toteutuu. Ei myöskään ole tiedossa, miten pääministeri Johsonin hallitus suhtautuu EU:n tai yksittäisten Euroopan maiden kanssa tehtävään puolustusyhteistyöhön.

Iso-Britannia tulee jatkossakin osallistumaan Euroopan kollektiiviseen puolustukseen ensisijaisesti Naton ja toissijaisesti minilateraalien kumppanuuksien kautta. Näin ollen brexit tulee olemaan vain tilapäinen häiriö, jonka merkitys on puolustusyhteistyön kannalta vähäinen ja lopulta mahdollisesti jopa positiivinen. Defensiivinen realismi ei ole selitysvoimainen Ison-Britannian valintojen osalta, koska sen toimintatapa poikkeaa pidättyväisestä ja rauhoittelevasta ulkopoliitikasta. On kuitenkin mahdollista, että sisäpoliittisista ja tunneperäisistä syistä toteutettavan EU-eron jälkeen Iso-Britannia pyrkii tulevaisuudessa voimallisesti rauhoittelemaan kumppaneitaan sekä saamaan jonkinlaisen aseman EU:n sotilaallisen päätöksenteon piirissä. Nämä tavoitteet Iso-Britannia voi merkittävänä sotilasmahtina saavuttaa parhaiten entistä syvemmällä turvallisuus- ja puolustusyhteisöllä eurooppalaisten kumppaniensa kanssa.

Ranskalla on aina ollut tapana asettaa kunnianhimoisia tavoitteita, joiden saavuttaminen on haasteellista. Esimerkiksi Ranskan *maailmanvalta-* ja *vahva Eurooppa-*tavoitteet ovat edelleen toteuttamatta. Lisäksi Ranska katsoi vuonna 2009 tarpeelliseksi tarkistaa huomattavan hyvin aikaa kestänyttä de Gaullen Yhdysvalta-skeptistä ulkopoliittista linjaa ja palata Naton sotilaalliseen komentojärjestelmään. Tänäpäin Ranska tavoittelee avoimesti sekä omaa että EU:n strategista autonomiaa. Siihen liittyen se on tehnyt ulkopoliittisia irtiottoja Yhdysvaltojen toivomuksista ja ollut merkittävänä tukena EU:n kyvykkyyksien kehittämisessä. Saksan ja Ison-Britannian tavoin Ranskakin joutuu myöntämään turvallisuuden osalta riippuvuutensa Yhdysvalloista ja Natosta, vaikka se tekeekin sen

vastahakoisemmin kuin verrokkinsa. Ranska on selvästi turhautunut YTPP:n hitaaseen etenemiseen. Saadakseen mantereen turvallisuusasioihin vauhtia, se pyrkii gaullistisesti, ja parempien vaihtoehtojen puuttuessa, kohti vahvaa Eurooppaa hallitustenvälisen minilateraalien yhteistyön avulla.

Ranskan kahdenväliset puolustusyhteistyösopimukset mahdollistavat EU:n ja Naton viitekehysten ohittavan hallitusten välisen puolustusyhteistyön. Se ei kuitenkaan merkitse, että Ranska pyrkisi mitenkään jarruttamaan kyseisten instituutioiden kehitystä. Saksasta poiketen Ranska ei ole huolissaan instituutioiden tai muiden toimijoiden päällekkäisyydestä tai siroutumisesta, vaan luottaa kykyynsä valita itselleen optimaalinen yhdistelmä tarjolla olevien multi-, mini- ja bilateraalien puolustusyhteistyömuotojen valikoimasta. Kaikkien Euroopan suurvaltojen tapaan Ranska on joutunut toteamaan turvallisuusympäristön jatkuvasti heikentyvän. Uusia yhteisiä uhkia nousee toistuvasti esille, eivätkä vanhat poistu listoilta. Usein käy niin, että kauan listoilla olleiden uhkien osalta tilanne jatkuvasti huononee.

Saksa on liikkunut Euroopan kollektiivisen puolustuksen hahmottamisessaan kohti Euroopan unionia. Se pitää sekä Naton että EU:n jäsenvaltioita liittolaisinaan, joita se aikoo puolustaa. Ranska on sitoutunut Lissabonin sopimuksen solidaarisuus- ja turvalausekkeiden mukaiseen tukeen EU-kumppaneilleen määrittelemättä kuitenkaan tarkemmin tukimuotoja. Iso-Britannia on joutunut vastahakoiselta vaikuttavalla maininnalla toteamaan, että sekin voisi tulla vedetyksi mukaan konfliktiin erinäisten kansainvälisten sitoumustensa vuoksi. Yhteenvetona kaikki tutkitut suurvallat tunnustavat omalla tavallaan jonkinlaisen EU:n puolustusulottuvuuden olemassaolon. Luonnollisesti jokainen niistä nimeää Naton Euroopan kollektiivisen puolustuksen perustaksi, josta ne eivät halua luopua, ellei ole pakko.

Naton ja EU:n päätöksenteon- ja puolustusyhteistyön haasteita sekä turvallisuusympäristön heikentyvää kehitystä padotakseen Euroopan suurvallat ovat kehittäneet useita minilateraaleja puolustusaloitteita. Nämä puolustusyhteistyöhankkeet näyttäisivät täyttävän niitä tyhjiöitä, joita Nato ja EU ovat eri syistä jättäneet Euroopan ja lähialueiden strategiselle kartalle. Ranskan, Saksan ja Ison-Britannian minilateraaleilla puolustusaloitteilla ei ole nähtävissä olevassa tulevaisuudessa mitään mahdollisuutta nousta Naton ja EU:n taustalta niiden edelle eurooppalaisen puolustusyhteistyön tärkeimpinä viitekehysinä.

Tutkimuksen perusteella Euroopan kollektiivisen kehityksen keskeiset tekijät ovat tiivistetysti:

- Naton kiistaton asema kollektiivisessa puolustuksessa, jota jäsenmaat eivät halua horjuttaa pakottavan tarpeen puuttuessa,
- Venäjän aiheuttamista konkreettisista huolenaiheista<sup>351</sup> huolimatta, se kuvataan läntisten suurvaltojen valkoisissa kirjoissa tarkemmin määrittelemättömänä konventionaalisenä uhkana,
- status quon horjuttamisen pelossa EU:n puolustusyhteistyön kehittämässä vältetään konkretiaa,
- ilmeinen tarve realistiselle vaihtoehdolle, mikäli Naton tarjoamasta turvasta jouduttaisiin vastentahtoisesti luopumaan ja
- Yhdysvaltojen reaktion pelko, joka hillitsee EU:n autonomisen sotilaallisen suorituskyvyn kehittämistä.

Tutkimuksen tärkein johtopäätös on, että merkittävä muutos EU:n ja Naton rooleihin kollektiivisessa puolustuksessa vaatii Euroopan ulkopuolelta projisoituvan voimakkaan ärsykkeen. Sisäisesti muutosta ei haluta tehdä. Defensiivisen realismin näkökulmasta maat toteuttavat loogisinta mahdollista lähestymistä anarkkisen maailmanjärjestyksen aiheuttamiin haasteisiin, eli ne harjoittavat maltillista ja pidättyväistä kansainvälistä yhteistyötä. Nato, EU tai tutkimuksen kohteena olleiden valtioiden yksilöllinen turvallisuustilanne ei ole koskaan täydellinen, mutta kollektiivisen puolustuksen osalta instituutioiden nykyinen roolitus on minilateraaleilla hankkeilla täydennettynä *riittävän hyvä*. Instituutioiden keskinäisten suhteiden aktiivinen muokkaaminen olisi tarpeetonta riskinottoa.

## 8.1 Pohdinta

Asevoima on tänäänkin kansallisvaltion suvereniteetin viimeinen tae. On vaikea nähdä, että suvereeni valtio luovuttaisi päätösvallan sotilaidensa käytössä jollekin muulle toimijalle. Niinpä kansallisvaltiot säilyttävät itsellään kansallisen päätösvallan myös monikansallisen organisaation käyttöön annettujen joukkojensa osalta. Yksittäinen sotilas palvelee siten kansallisvaltiota, vaikka hän toimii kansainvälisessä joukossa. Myös Nato koostuu jäsenmaiden kansallisista suorituskyvyistä ja vain jotkin yksittäiset poikkeukset, kuten Naton AWACS-ilmavalvontakoneet, ovat Naton omia. Tästä johtuen Natolla ei ole omia asevoimia,

<sup>351</sup> Huomionarvoinen muutos kaikissa tutkimuksen kohteena olleissa valkoisissa kirjoissa on niiden muuttunut suhtautuminen Venäjään. Aiemmasta rauhoiteltavasta kumppanista on kehittynyt selkeästi turvallisuutta uhkaava vastustaja. Suhtautumisen vedenjakajaksi on muodostunut vuoden 2014 Krimin anneksointi.



eikä EU:lle tule syntymään kansallisvaltioista riippumatonta asevoimaa, EU-armeijaa, joka mahdollistaisi unionin *strategisen autonomian*.

Kollektiivinen puolustus, siten kuin sitä EU:n piirissä hahmotetaan Lissabonin sopimuksen turvalausekkeen kautta, ei ole operationalisoitunut kansallisissa doktriinissa siitäkään huolimatta, että kaikki tutkitut suurvallat ovat sen aikoinaan allekirjoittaneet. EU:n piirissä on silti todennäköistä, että jäsenvaltiot sitoutuvat entistä selkeämmin tukemaan toisiaan hädän hetkellä. Sotilaallista suorituskykyä edustavia tukimuotoja ei todennäköisesti pystytä nykyistä selkeämmin ilmaisemaan ainakaan tämän tutkimuksen aikarajauksen piirissä. On myös huomattava, että kaikki EU-jäsenmaat operoivat ohuilla joukkorakenteilla ja suorituskyvyillä. Maat joutuvat valitsemaan omien joukkojensa vahvuksiensa perusteella, mitä tavoitteita niillä edistetään ja millaiseen toimintaan voidaan osallistua. Lisäksi tässä tutkimuksessa tarkasteltujen Saksan, Ranskan tai Ison-Britannian asevoimien osalta Nato kulkee aina ja ehdottomasti EU:n edellä ja ilman skenaarioissa visioituja kehityskulkuja, marssijärjestys tulee olemaan tulevaisuudessakin sama.

Tässä tutkimuksessa on jo esitetty johtopäätös siitä, ettei muutos Naton ja EU:n suhteessa Euroopan kollektiivisen puolustuksen järjestelyihin tule tapahtumaan ilman ulkoista pakkoa. Brexitin jälkeen EU:n kaksi suurvaltaa pyrkivät jatkuvien haasteiden keskellä ylläpitämään nykyisen eurooppalaisen turvallisuusjärjestelmän rakenteita. Ne eivät aja muutosta Naton ja EU:n suhteisiin, koska vakiintuneiden järjestelyjen omaehtoisen tai aktiivisen muuttaminen olisi liian riskialtista. Defensiivinen realismi selittää haluttomuuden radikaalisti muokata Natoa ja EU:ta sen hyveinä korostamien pidättyväisyyden ja maltillisuuden tavoitteilla. Kumpikin instituutio hoitaa päätehtäviään mallikkaasti.

Vaikka suuret muutokset jäävätkin pakkotilanteiden varaan, on kuitenkin huomattava, että Euroopan suurvallat ovat tyytyväisyytensä ohessa samanaikaisesti turhautuneita sekä Natoon että Euroopan unioniin. Vakiintuneiden instituutioiden puutteista johtuen yhteistyö siroutuu minilateraaliin suuntaan. Toimimalla eurooppalaisessa viitekehyksessä, mutta vakiintuneiden instituutioiden ulkopuolella, Länsi-Euroopan suurvallat pääsevät purkamaan turhautumistaan ja tehostamaan pidäkkeitään turvallisuusympäristönsä muutosten edellyttämällä nopeammilla ratkaisuilla. Defensiivisen realismin näkökulmasta voidaan myös arvioida paineen vertauskuvainnollisesti kasvavan Berliinissä, Pariisissa ja Lontoossa. Turvallisuusuhkia ilmaantuu jatkuvasti lisää, eivätkä entiset hevini poistu listoilta, joten ratkaisuja on haettava kansainvälisestä yhteistyöstä. Koska Natossa ja EU:ssa ei ole pystytty riittävän nopeasti reagoimaan ilmenneisiin tarpeisiin, purkautuu syventyvän turvallisuusdilemman kiihdyttämä

yhteistyötarve uusille, helpommin ja nopeammin vetäville uomille - multilateraalista minilateraaliin.

Kansainvälisten kriisien ratkaisijana EU on näyttäytynyt hyvin heikkona ja passiivisena. On tosin otettava huomioon, että tilanne voisi olla täysin erilainen, mikäli Euroopan unionin omalle alueelle olisi kohdistunut ulkopuolisen valtiollisen toimijan sotilaallinen hyökkäys. Mahdollisesti omien rajojen ulkopuolella osoitettu heikkous ja päättämättömyys olisi muuttunut omalla alueella vahvaksi toimintakyvyksi? Tuohon on esimerkkien puutteessa mahdotonta ottaa varmuudella kantaa. Joka tapauksessa EU-maat ainakin osoittaisivat ennalta määrittelemätöntä solidaarisuutta hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle. Niin kauan kuin puolustusyhteistyössä ei oteta merkittäviä askelia samaan suuntaan EU:n tähtilipun alla, on EU:n uskottavuus kansainvälisen politiikan kovana toimijana vähäinen ja sen sotilaallinen toimintakyky kyseenalainen. Uskottavuutta pienentää sekin, että tärkeissä turvallisuuteen liittyvissä asioissa, kuten EU:n sotilaallisen operaation käynnistämisestä, kaikkien jäsenvaltioiden tulee olla yksimielisiä. EU:n näytöt tällaisesta päätöksentekovalmiudesta ovat vähäisiä, vaikkei kriisejä EU:n naapurustosta ole todellakaan vuosien varrella puuttunut.

## 8.2 Tutkimuksen merkitys, luotettavuus ja käytettävyys

Euroopan kollektiivisen puolustuksen kehitys kiinnostaa monesta syystä Suomea. Naton ulkopuoleisena EU-jäsenmaana kuulumme harvalukuisen länsimaisten demokratioiden joukkoon. Tutkimuksesta on hyötyä myös Euroopan puolustusta koskevalle kotimaiselle keskustelulle, koska työssä selvitetään kattavasti länsieurooppalaisten suurvaltojen linja kollektiivisen puolustuksen kehittämiseen. Mielenkiintoa herättää varmasti myös sen teoreettisen lähestymistapa, joka nostaa Ranskan, Saksan ja Ison-Britannian tärkeimmän päätöksentekijän tasolle. Instituutiot ymmärretään tutkimuksessa staattisina ja passiivisina kansallisvaltioiden ollessa ylimmät aktiiviset toimijat. Naton tai EU:n nimissä tehtävää tulevaisuudenvisiointia ei käsitellä, koska se on alisteista kansallisvaltioiden politiikalle.

Tutkimuksessa keskitytään tutkimaan kollektiivista puolustusta sotilaallisen aluepuolustuksen näkökulmasta. On tärkeää ottaa huomioon, että rajauksesta johtuen käsittelyn ulkopuolelle voi jäädä merkittäviäkin deterrenssiä kohentavia ei-sotilaallisia EU:n puolustusmuotoja. EU:n uskottavuus ja strateginen autonomia jäävät tutkimuksen havaintojen perusteella hyvin puutteellisiksi niin kauan kun puolustusasiat ovat jäsenvaltioiden direktiovallassa. Vaikka puolustusasioiden käsittelyä on ylläikäkynyt myös Euroopan parlamentille, turvallisuus- ja

puolustusunionin synnyttäminen tai ajatuksen hylkääminen, on jäsenmaiden päätöksestä riippuvainen.

Kollektiivisen puolustuksen kehityskulkuja tarkastelemalla tutkimuksessa löydettiin kaksi merkittävää tulosta. Ensimmäinen havainto on, että Länsi-Euroopan suurvallat hahmottavat kollektiivisen puolustuksen hyvin vahvasti Naton funktiona. Toinen tulos on, että Ranska, Saksa ja Iso-Britannia liittävät kollektiiviseen puolustuksen tueksi ydinaseistuksen, joko omansa tai Saksan tapauksessa Yhdysvaltojen, turvallisuutensa viimeisenä varmistuksena.

Tutkimustulokset eivät ole Suomen näkökulmasta kovin lupaavia. Vaikka primääriaineistosta ei voida vetää yhtäläisyysmerkkejä sille, millaista tukea Suomi saisi esimerkiksi konfliktissa Venäjän kanssa, on silti selvää, etteivät Lissabonin sopimuksesta eri maissa tehdyt tulkinnat tarjoa varmoja turvatakuita Naton V:n artiklan tapaan. Kaikki eurooppalaiset suurvallat ovat sitoutuneita Naton kollektiiviseen puolustukseen ja ne näkevät sen sotilasliiton ydintehtävänä. Tuo tutkimustulos on odotettu, eikä se yllätä. Suomalaisessa julkisessa keskustelussa esitetyt toiveet EU-puolustuksen kehittymisestä kohti uskottavia turvatakuita eivät näytä etenevän toivottuun suuntaan. Lissabonin sopimuksen keskinäisen avunannon velvoite on epäselvästi muotoiltu ja se kaipaisi konkreettista määrittelyä. Selkeästi nousevalla trendillä kehittyvät minilateraalit puolustusaloitteet mahdollistavat Suomelle uuden ulottuvuuden puolustusyhteistyössä Euroopan suurvaltojen kanssa, mutta nekään eivät korvaa Nato-jäsenyyttä. Ne eivät ainakaan vielä tarjoa sopimusoikeudellisesti sitovia turvatakuita ja ovat valtaosalle osallistujamaista vain niiden Nato-jäsenyyttä täydentävää toimintaa.

Tutkimuksen luotettavuus riippuu paljon primääriaineiston laadusta. Työn tärkeimmän materiaalin muodostavat niin sanotut valkoiset kirjat ja niitä täydentävät asiakirjat, joissa määritetään hallitusten turvallisuuspoliittiset tavoitteet sekä esitetään keinot niiden saavuttamiseksi. Valkoisten kirjojen olemusta käsittelevässä luvussa todettiin niiden sisältöjen muodostuvan lyhyen aikavälin, usein sisäpoliittisten tarpeiden sekä pitkän aikavälin, valtion geopoliittisen muistin, sisällöistä. Valkoiset kirjat voivat vanhentua nopeasti, eikä muutostarpeen välttämättä tarvitse olla vaaleja suurempi. Toisaalta niissä jätetään asioita sanomatta ja pyritään myös muokkaamaan todellisuutta haluttuun suuntaan.

Primääriaineisto koostuu julkisista lähteistä, koska eri instituutioiden tai maiden salaisiin asiakirjoihin ei ole ollut mahdollista tutustua. Salainen materiaali antaisi luonnollisesti mahdollisuuden muodostaa tutkimuksessa esitettyä kuvaa tarkempi kokonaisuus tarkasteltavista asioista, mutta oletettavasti valkoisissa kirjoissa on esitetty oleellinen ja

varsinkin kaikki deterrenssiin liittyvät tekijät. Lisäksi salaiset sopimukset ja niihin mahdollisesti sisältyvät turvatakuut eivät toteuta kollektiivisen puolustuksen avoimen julistamisen vaikutuksia deterrenssiin, joten ne eivät ole tämän tutkimuksen näkökulmasta vertailukelpoisia esimerkiksi Naton artikla V:n kanssa.

Toinen tutkimuksen luotettavuutta rajoittava seikka on puutteellinen Yhdysvaltojen käsittely. Tutkimuksessa todetaan Naton olevan Yhdysvaltojen suurstrategian ilmentymä ja arvioidaan suurstrategian muutoksen vaikutuksia Natoon, mutta asioiden tarkempi käsittely jää tutkimuksessa tehtyjen rajausten vuoksi vähäiseksi. Yhdysvaltojen näkökulmat Euroopan kollektiivisen puolustuksen kehityksestä muodostavat mielenkiintoisen jatkotutkimustarpeen, sillä Yhdysvallat on nyt ja nähtävissä olevassa tulevaisuudessa Euroopan tärkein turvallisuuden tuottaja.

Kolmas tutkimuksen luotettavuutta rajoittava tekijä liittyy defensiivisen realismin rajallisiin mahdollisuuksiin selittää tutkimuskohteita. Länsieurooppalaisten suurvaltojen oletetaan teorian perusteella korostavan maltillisuutta ja pidättyväisyyttä niiden kansainvälisessä politiikassa ja pyrkivän sitomaan turvallisuusympäristönsä toimijat luottamusta rakentavaan ja turvallisuusdilemmaa alentavaan yhteistyöhön. Teoria kykenee selittämään Saksan toiminnan huomattavasti paremmin kuin Ison-Britannian. Ehkä suurin huolenaihe rajallisen teorian ohjaamista tutkimustuloksista on, että potentiaali nopeillekin negatiivisille muutoksille jää havaitsematta, mikäli länsieurooppalaisten suurvaltojen oletetaan toimivan maltillisesti ja pidättyväisesti. Esimerkiksi Ison-Britannian ja brexitin tapaus ei ole selitettävissä defensiivisen realismin johtopäätösten perusteella. Mikäli oletetaan, että brexitin aiheuttama pääosin sisäpoliittinen kiista lyö dramaattisesti yli ja heijastuu voimakkaasti myös maan ulkopoliittiseen linjaan, ja että vastaava voisi toteutua Ranskassa ja/tai Saksassa, ovat tässä työssä esitetyt näkemykset tulevasta kehityksestä Euroopan kollektiivisessä puolustuksessa varsin heikolla pohjalla. Brexitiä tutkimuksessa on käsitelty kattavasti, mutta eroprosessin ollessa tätä työtä viimeisteltäessä kesken, voi todellisuus erota tutkimuksessa esitetyistä arvioista ja vaikuttaa siten tutkimuksen luotettavuuteen ja sen tulosten käytettävyyteen.

### 8.3 Jatkotutkimustarpeet

Edellisessä alaluvussa mainitun Yhdysvaltojen Euroopan kollektiivisen puolustuksen näkökulmien selvittämisen lisäksi työn edetessä on tunnistettu seuraavia jatkotutkimustarpeita:

- i. *Ydinasepelotteen tuleva kehitys Euroopassa.* Tutkimuksessa on havaittu kaikkien EU:n suurvaltojen luottavan vakaasti ydinaseisiin turvallisuutensa viimeisenä lukkona. Ranska ja Iso-Britannia ovat säästösyistä ja rauhoittelutarpeisiin liittyen säilyttäneet vain minimitason ydinkärkeä strategisessa ydinpelotteessaan. Näin tehdessään ne luottivat siihen, että Yhdysvaltojen kyvykkyydet tukevat sekä täydentävät niiden omia arsenaaleja. Saksa luottaa pelkästään Yhdysvaltojen ydinaseistukseen, jonka se toteaa avoimesti olevan kovan turvallisuutensa ydin. Yhdysvaltojen suurstrategian tulevaisuus herättää kuitenkin kysymyksiä ja Saksassa on puhuttu omasta ydinaseesta. Myös Ranskan ydinaseistuksen tulevaisuudesta EU-viitekehyksessä on syntynyt keskustelua. Yhdysvaltojen ja Venäjän väliset aseistusta koskevat rajoitussopimukset ovat myös joutuneet kyseenalaistetuiksi. Tämän kaiken perusteella on syytä olettaa, että vuosikymmenien staattisen tilanteen jälkeen ydinaseet nousevat keskusteluihin Euroopan puolustuksen viitekehyksessä ja että kylmän sodan jälkeinen asetelma muuttuu kenties peruuttamattomasti. Tutkimustarve on selkeä.
- ii. *Minilateraalit puolustusaloitteet ja Suomi.* JEF, EI2 ja FNC ovat uusi ulottuvuus Euroopan puolustuksessa. Iso-Britannia ja Ranska kokevat saavuttavansa niillä tavoitteita, joihin EU:n tai Naton kautta ei ole yrityksistä huolimatta päästy. Saksa puolestaan pelkää siroutumista ja sen kuormittavuutta etenkin pienten valtioiden osalta, ja pyrkii ankkuroimaan oman aloitteensa olemassa olevien instituutioiden viitekehyksiin. Minilateraalit aloitteet näyttävät tarjoavan joustavuutta ja nopeaa päätöksentekoa- sekä toimeenpanokykyä mutta niihin ilmoitetaan samoja korkean valmiuden joukkoja kuin muihinkin kansallisiin ja kansainvälisiin joukkorakenteisiin. Jatkotutkimus voisi selvittää, minkälaista hyötyä Suomi voi saavuttaa osallistuessaan minilateraaliseen puolustusyhteistyöhön.

## LÄHTEET

### 1 PRIMÄÄRILÄHTEET

Cabinet Office (2008). *The National Security Strategy of the United Kingdom - Security in an interdependent world.*

Cabinet Office (2009). *The National Security Strategy of the United Kingdom: Update 2009 - Security for the Next Generation.*

Comission du Livre Blanc sur la Défense at la Sécurité Nationale (2008). *French White Paper on Defence and National Security.*

Die Bundesregierung (2016). *Weissbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr.*

Federal Government (2016). *White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr.*

Federal Ministry of Defence (2006). *White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr.*

Gouvernement de la République Française (2008). *Défense et Sécurité nationale - Le Livre Blanc 2008.*

HM Government (2010). *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy.*

HM Government (2010). *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review.*

HM Government (2015). *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 - A Secure and Prosperous United Kingdom.*

Ministère de la Défense (2013). *French White Paper on Defence and National Security 2013.*

Ministère de la Défense (2017). *Strategic Review of Defence and National Security 2017*.

## 2 SEKUNDÄÄRILÄHTEET

### 2.1 Asiakirjat

Chairman of the Joint Chiefs of Staff (2017), *Joint Publication 3-0, Joint Operations*.

Council of the European Union, General Secretariat (2003). *A secure Europe in a better world. European Security Strategy*.

European Commission, Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU (2018). *Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018*.

Euroopan komissio (2017). *Pohdinta-asiakirja Euroopan puolustuksen tulevaisuudesta*.

French Government (2018). *Letter of Intent between the defence ministers of Belgium, Denmark, Estonia, France, Germany, The Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom concerning the development of the European Intervention Initiative (EI2)*.

Government of France and the United Kingdom (1998). *Joint Declaration on European Defence - Saint-Malo, 4 December 1998*.

Eurooppa-neuvosto (2007). *Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta*.

HM Government (2017). *Foreign policy, defence and development: a future partnership paper*.

Minister, German Ministry of Defence (2011). *Defence Policy Guidelines: Safeguarding National Interests – Assuming International Responsibility – Shaping Security Together*.

Ministry of Defence (1996). *British Defence Doctrine, Joint Warfare Publication (JWP) 0-01*.

North Atlantic Treaty Organization (2014). *Wales Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales.*

North Atlantic Treaty Organization (2016). *Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization.*

*North Atlantic Treaty* (Washingtonin sopimus). Washington D.C. - 4 April 1949.

UK-France Taskforce (2018). *The UK-France defence and security relationship: How to improve cooperation.* The Policy Institute at King's College London and Institut Montaigne.

United Kingdom Ministry of Defence (2018). *Global Strategic Trends - The Future Starts Today, Sixth Edition.*

United States National Intelligence Council (2017). *Global Trends - A Paradox of Progress.*

White House (2017). *National Security Strategy of the United States of America.*

## **2.2 Luennot ja paneelikeskustelut**

Tyrväinen, Mikko (2018). Luento yleisesikuntaupseerikurssin 59. kokonaisturvallisuuden opintojaksolla 2YET22, 9.8.2018, Maanpuolustuskorkeakoulu.

Luennot (Chatham House). Asiaa tuntevat tahot. Yleisesikuntaupseerikurssin (59) opintomatka Brysselissä 2019.

Paneelikeskustelu (Chatham House). Asiaa tunteva taho. Kokonaisturvallisuuden KV-toiminnan asiasisällöistä opintojaksolla 2YET22, 9.8.2018. Maanpuolustuskorkeakoulu.

Paneelikeskustelu (Chatham House). *Opportunities and Challenges of EU-NATO Cooperation.* 30.5.2018. Ulkopoliittinen Instituutti, UPI-FIIA. Helsinki.



### 2.3 Kirjallisuus

Alcaro, Riccardo (2016). *The Paradoxes of the Liberal Order: Transatlantic Relations and Security Governance*, kirjassa *The West and the Global Power Shift - Transatlantic Relations and Global Governance*, Palgrave Studies in European Union Politics, Macmillan Publishers Ltd. London.

Ashburn, Hunter Lee (2017). *The 2016 "White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr": An Analysis of its Positioning, Reception, and Conditions of Implementation*. Senior Thesis, Claremont McKenna College, 1454. Los Angeles, USA. Saatavilla 24.12.2017 osoitteesta [http://scholarship.claremont.edu/cmcm\\_theses/1454](http://scholarship.claremont.edu/cmcm_theses/1454).

Aufferman, Burkhard & Järvinen, Taina (2006). *Transatlantic Partnership to Address Global Problems? Changing Perspectives and Policies of the European Union and the United States*, teoksessa *Transatlantic Relations and Global Governance*, Kari Möttölä ed., Center for Transatlantic Relations, John Hopkins University, Washington D.C.

Blombergs, Fred (toim. 2016). *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 1: nro. 4. Helsinki 2016.

Blombergs, Fred (2013). *Euroopan voimatasapainojärjestelmä 1990-2012*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 32, Juvenes Print, Helsinki.

Brown, Andrew (2008). *Historic Barriers to Anglo-American Nuclear Cooperation*, kirjassa *U.S.-UK Nuclear Cooperation After 50 Years*, 33 Significant issues series: Center for Strategic and International Studies, toim. Jenifer Mackby ja Paul Cornish, The CSIS Press, Washington D.C.

Deighton, Anne (2010). *Three ministers and the world they made - Acheson, Bevin and Schuman, and the North Atlantic Treaty, March-April 1949*, kirjassa *The Routledge Handbook of Transatlantic Security - Edited by Basil Germond, Jussi M. Hanhimäki and Georges Soutou*. Oxon.

Dover, Robert (2007). *Europeanization of British Defence Policy*. Loughborough University Institutional Repository, Ashgate Publishing Limited, Hampshire.

Fiott, Daniel - Missiroli, Antonio - Tardy, Thierry (2017). *Permanent Structured Cooperation: What's in a name?* Chaillot Paper No 142, European Union Institute for Security Studies (EUISS).

Glatz, Rainer L. & Zapfe, Martin (2017). *Ambitious Framework Nation: Germany in NATO - Bundeswehr Capability Planning and the "Framework Nations Concept"*, Stiftung Wissenschaft und Politik - German Institute for International and Security Affairs, SWP Comments 35.

Glatz, Rainer L. & Zapfe, Martin, toim. Christian Nünlist (2017). "NATO's Framework Nations Concept", CSS Analyses in Security Policy, N. 218.

Helwig, Niklas (2018). *Germany and European Defence Cooperation - A Post-Atlantic Turn?* julkaisussa *FIIA-Briefing Paper September 2018/245*. Finnish Institute of International Affairs.

Heumann, Hans-Dieter (2017). *Germany's Responsibility for International Security*, kirjassa *International Security in the 21 st Century - Germany's International Responsibility*, V&R unipress GmbH, Göttingen.

Jervis, Robert (1998). *Realism in the Study of World Politics*, teoksessa *International Organization*, Vol. 52, No. 4, *International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, The MIT Press.

Johnson, Rob & Haaland Matlary, J. toim. (2018). *The United Kingdoms defence after Brexit: Britain's alliances, coalitions, and partnerships*. Cham: Springer International Publishing.

Kaiser, Karl (2017). *Responsibility for Transatlantic Security*, kirjassa *International Security in the 21 st Century - Germany's International Responsibility*, V&R unipress GmbH, Göttingen, Deutschland.

Kaiser, Karl. & Roper, John (1987). *Die Stille Allianz : deutsch-britische Sicherheitskooperation*. Bonn : Europa Union Verlag.

- Koivula, Tommi (2007). *Vahva Eurooppa - Ranska EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan muotoilijana*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 2: Tutkimuslustoista No 38.
- Lande, Eivind (2017). *Between Offensive and Defensive Realism - The Japanese Abe Government's Security Policy towards China*, *Asian Security*, 14:2, Saatavilla 18.6.2019 <https://doi.org/10.1080/14799855.2017.1323882>.
- Lehmkuhl, Ursula (2012). *Still Special! Anglo-American Relations since the End of the Cold War*, teoksessa *British Foreign and Security Policy Historical Legacies and Current Challenges*, Wißner-Verlag, Augsburg.
- Liddle, Roger (2014). *The Europe Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration*, I.B. Tauris & Co. Ltd. London.
- Major, Claudia & Mölling, Christian (2014). *The Framework Nations Concept - Germany's Contribution to a Capable European Defence*, Stiftung Wissenschaft und Politik - German Institute for International and Security Affairs, SWP Comments 52.
- McNamara, Eoin Micheál (2017). *A time for alternative options? Prospects for the Nordic-Baltic security community during the Trump era*, kirjassa *Managing Unpredictability - Managing Trans-Atlantic Relations in the Trump Era*, toim. Mika Aaltola & Bart Gaens, FIIA Report 51, Ulkopoliittinen Instituutti, Grano Oy, Helsinki.
- Michel, Leo (2017). *Transatlantic defence and security relations under the Donald Trump administration: a new paradigm?*, kirjassa *Managing Unpredictability - Managing Trans-Atlantic Relations in the Trump Era*, toim. Mika Aaltola & Bart Gaens, FIIA Report 51, Ulkopoliittinen Instituutti, Grano Oy, Helsinki, Finland.
- Mills, Claire - Brooke-Holland, Louisa - Walker, Nigel: *A brief guide to British defence reviews*, Briefing paper n:o 07313, 9 July 2018, House of Commons Library.
- Möttölä, Kari (2017). *Present at the (re)creation? Words and deeds in an emerging Trump foreign policy and the consequences for European Security*, kirjassa *Managing Unpredictability - Managing Trans-Atlantic Relations in the Trump Era*, toim. Mika Aaltola & Bart Gaens, FIIA Report 51, Ulkopoliittinen Instituutti, Grano Oy, Helsinki.

Neljas, Aap (2017). *Possible future trends in US foreign and security policies regarding the Baltic region and Europe*, kirjassa *Managing Unpredictability - Managing Trans-Atlantic Relations in the Trump Era*, toim. Mika Aaltola & Bart Gaens, FIIA Report 51, Ulkopoliittinen Instituutti, Grano Oy, Helsinki.

Peterson, John et al. (2016). *Multipolarity, Multilateralism and Leadership: The Retreat of the West*, teoksessa *The West and the Global Power Shift - Transatlantic Relations and Global Governance*, Palgrave Studies in European Union Politics, Macmillan Publishers Ltd. London.

Peterson, John (2016). *Introduction: Where Things Stand and What Happens Next*, teoksessa *The West and the Global Power Shift - Transatlantic Relations and Global Governance*, Palgrave Studies in European Union Politics, Macmillan Publishers Ltd. London.

Raitasalo, Jyri (2005). *Constructing war and military power after the cold war*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 21, Edita Prima Oy, Helsinki.

Raitasalo, Jyri (2008). *Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen puolustus*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 23. Edita Prima Oy, Helsinki.

Rieker, Pernille (2018). *France and European Defence - Continuity in Long-term Objectives, Change in Strategy*, FIIA Briefing Paper 253/2018. Finnish Institute of International Affairs.

Roper, John (1985). *The Future of British Defence Policy*, Royal Institute of International Affairs, Gower Publishing Company Limited, Hampshire.

Ruiz Palmer, Diego A (2016). *The Framework Nations' Concept and NATO: Game-Changer for a New Strategic Era or Missed Opportunity?* NATO Research Paper 132, Research Division - NATO Defence College, Rome.

Röttgen, Norbert (2017). *Strategic Challenges for German's Foreign Policy*, kirjassa *International Security in the 21 st Century - Germany's International Responsibility*, V&R unipress GmbH, Göttingen.

Schwegmann, Cristoph (2017). *The White Paper 2016 – Defining Germany’s new Role*, kirjassa *International Security in the 21 st Century - Germany’s International Responsibility*, V&R unipress GmbH, Göttingen.

Sipilä, Joonas & Koivula, Tommi (2014). *Kuinka strategiaa tutkitaan*, 2. uudistettu painos, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 2: Tutkimuslustoista No 52. Helsinki.

Sipilä, Joonas (2013). *Asevoiman järjestämisen tavat ja Suomi*, kirjassa *Asevelvollisuuden tulevaisuus*, toim. Juha Mäkinen, Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, julkaisusarja 2, artikkelikokoelmat n:o 9. Helsinki 2013.

Sivonen, Pekka (toim. 2013). *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 33. Juvenes Print, Tampere.

Snyder, Jack (1991). *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, Cornell University Press. Ithaca and London.

Stoicescu, Kalev (2017). *The enhanced Forward Presence of allies strengthens security in the Baltic Sea region and the transatlantic link*, kirjassa *Managing Unpredictability - Managing Trans-Atlantic Relations in the Trump Era*, toim. Mika Aaltola & Bart Gaens, FIIA Report 51, Ulkopoliittinen Instituutti, Grano Oy, Helsinki.

Traub, James (2017). *Does the liberal world order have a future?* kirjassa *Managing Unpredictability - Managing Trans-Atlantic Relations in the Trump Era*, toim. Mika Aaltola & Bart Gaens, FIIA Report 51, Ulkopoliittinen Instituutti, Grano Oy, Helsinki.

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Jyväskylä.

Walton, C. Dale. *Geopolitics and the Great Powers in the Twenty-first Century - Multipolarity and the revolution in strategic perspective*, Routledge, Taylor & Francis Group, New York.

Waltz, Kenneth N. (1959). *Man, the state, and war: A theoretical analysis*. New York: Columbia University Press.

Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. Addison -Wesley Publishing Company Inc. Reading, Mass.

## 2.4 Artikkelit

Aaltola Mika (2019). *Eurooppa natisee liitoksissaan ja unelma paremmasta maailmasta ajoi karille*. Ilta-Sanomat 5.1.2019, saatavilla 7.1.2019 osoitteesta <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000005954960.html>.

Applebaum, Anne (2016), *Is this the end of the West as we know it?*, The Washington Post, saatavilla 7.7.2018 osoitteesta: [https://www.washingtonpost.com/opinions/donald-trump-and-the-end-of-Nato/2016/03/04/e8c4b9ca-e146-11e5-8d98-4b3d9215ade1\\_story.html?utm\\_term=.f27264693fd8](https://www.washingtonpost.com/opinions/donald-trump-and-the-end-of-Nato/2016/03/04/e8c4b9ca-e146-11e5-8d98-4b3d9215ade1_story.html?utm_term=.f27264693fd8)

Barnes, Julian E. & Helene Cooper (2019). *Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia*, The New York Times 14.1.2019, saatavilla 16.1.2019 osoitteessa <https://www.nytimes.com/2019/01/14/us/politics/nato-president-trump.html>.

Barigazzi, Jacopo (2018). *Door opens to keep Britain in EU (security)*. Politico-verkkolehti 13.5.2018 (päiv), saatavilla 26.6.2019 osoitteessa <https://www.politico.eu/pro/europe-defense-pesco-military-extend-cooperation-to-non-eu-countries-say-benelux-countries/>

Beehner, Lionel (2005). *European Union: The French & Dutch Referendums Council on Foreign Relations Backgrounder*, saatavilla 26.4.2019 osoitteesta <https://www.cfr.org/backgrounder/european-union-french-dutch-referendums>.

Cody, Edward (2009). *After 43 Years, France to Rejoin NATO as Full Member*, Washington Post, saatavilla 16.7.2018 osoitteesta [www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2009/03/11/AR2009031100547.html](http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2009/03/11/AR2009031100547.html).

Devi, Sharmila (1995). *France, Britain to tighten military links*, saatavilla 28.6.2019 osoitteessa: <https://www.upi.com/Archives/1995/10/30/British-Prime-Minister-John-Major-and-French-President-Jacques/7909815029200/>.

Edwards, Peter (2016). *Defence White Papers at 40*, ASPI Strategy December 2016, Australian Strategic Policy Institute, saatavilla 18.7.2018 osoitteesta <https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/import/DWPs.pdf?EW9ekCiHtZL0t8z0lfcoAwWvFg8MtMHR>.

“E.L.” (2011). *Sikorski: German inaction scarier than Germans in action*, The Economist, saatavilla 4.7.2018 osoitteessa <https://www.economist.com/eastern-approaches/2011/11/29/sikorski-german-inaction-scarier-than-germans-in-action>.

Erlanger, Steven toim. (2017). *The Berlin Pulse. German Foreign Policy in Perspective*, Körber-Stiftung, Hamburg, saatavilla 6.11.2018 osoitteesta: [https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user\\_upload/koerber-stiftung/redaktion/berliner-forum-aussenpolitik/pdf/2017/The-Berlin-Pulse.pdf](https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/redaktion/berliner-forum-aussenpolitik/pdf/2017/The-Berlin-Pulse.pdf).

Farrell, Paul (2013). *History of the 5-Eyes - explainer*, The Guardian, saatavilla 9.1.2019 osoitteessa <https://www.theguardian.com/world/2013/dec/02/history-of-5-eyes-explainer>.

Fiott, Daniel (2008). *The French White Paper on Defence and National Security: NATO, Nuclear Weapons and Space*. European Security Review. 40. 5-11.

Jamison, Matthew (2016). *The End of the West As We Know It*, Online Journal Strategic Culture Foundation, saatavilla 7.7.2018 osoitteesta <https://www.strategic-culture.org/news/2016/11/10/the-end-of-the-west-as-we-know-it.html>.

Karnitsching, Matthew (2018). *German bomb debate goes nuclear*. Politico verkkolehden artikkeli 3.8.2018. Saatavilla 10.8.2018 osoitteesta <https://www.politico.eu/article/german-bomb-debate-goes-nuclear-Nato-donald-trump-defense-spending/>

Lang, Eugene (2017). *The shelf life of defence White Papers*, Policy Options Magazine, saatavilla 18.7.2018 osoitteesta <http://policyoptions.irpp.org/magazines/june-2017/shelf-life-defence-white-papers/>

Lasconjarias, Guillaume & De Saint-Victor, Florent (2017). *Chasing Grandeur? What you need to know about the 2017 French Strategic Review*. War on the Rocks-verkkolehti.

Lykke, Arthur F. (1989). *Defining Military Strategy*, Military Review nro 5 toukokuu 1989, US Army Command And General Staff College.

- Nováky, Niklas & Vanhanen, Henri (2018). *Artikla 42.7:llä on vielä matkaa EU:n todelliseksi turvatakuuksi*, saatavilla 27.6.2019 osoitteessa <https://www.ulkopolitist.fi/2018/11/28/artikla-42-7lla-on-viela-matkaa-eun-todelliseksi-turvatakuuksi/>
- Robson, David (2016). *How important is social class in Britain today?* BBC Future, saatavilla 9.11.2018 osoitteesta <http://www.bbc.com/future/story/20160406-how-much-does-social-class-matter-in-britain-today>.
- Rohrer, Finlo (2006). *What's a Little Debt Between Friends?* BBC News Magazine, saatavilla 9.11.2018 osoitteesta [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/magazine/4757181.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/magazine/4757181.stm).
- Salam, Yasmine (2018). *Nine EU states, including UK, sign off on joint military intervention force*, Politico-verkkolehti (19.4.2019 päivä), saatavilla 26.6.2019 osoitteessa <https://www.politico.eu/article/uk-to-form-part-of-joint-eu-european-defense-force-pesco/>
- Saxi, Håkon Lunde (2018). *The UK Joint Expeditionary Force (JEF)*, IFS Insights 5/2018, Norwegian Institute for Defence Studies, Oslo, saatavilla 9.1.2018 osoitteessa [https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2498483/IFS%20Insights\\_5\\_2018\\_Saxi.pdf](https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2498483/IFS%20Insights_5_2018_Saxi.pdf).
- Schrank, P. (2018). *The unhappy marriage: Turkey and NATO are growing apart*. Economist (United Kingdom), saatavilla 7.7.2018 osoitteesta <https://www.economist.com/europe/2018/02/01/turkey-and-Nato-are-growing-apart>.
- Shalal, Andrea (2016). *German lawmaker says Europe must consider own nuclear deterrence plan*, Reuters artikkeli 16.11.2016, saatavilla 10.8.2018 osoitteesta <https://uk.reuters.com/article/uk-germany-usa-nuclear-idUKKBN13B1GO>.
- Smith, David Gordon (2011). *'End of an Era' as Germany Suspends Conscription*, Der Spiegel, saatavilla 27.6.2018 osoitteesta <http://www.spiegel.de/international/germany/the-world-from-berlin-end-of-an-era-as-germany-suspends-conscription-a-737668.html>.
- Toucas, Boris (2017). *Understanding the Implications of Frances Strategic Review on Defense and National Security*, Center for Strategic and International Studies, Washington,



saatavilla 3.1.2018 osoitteesta [csis.org/analysis/understanding-implications-frances-strategic-review-defense-and-national-security](https://www.csis.org/analysis/understanding-implications-frances-strategic-review-defense-and-national-security).

Tran, Pierre (2015). *Mistral Dispute With Russia Settled, France Eyes Exports*, Defense News 1.9.2015, saatavilla 25.4.2019 osoitteesta <https://www.defensenews.com/naval/2015/08/09/mistral-dispute-with-russia-settled-france-eyes-exports/>

Virkkunen, Henna (2017). *Eurooppalainen puolustus tiivistyy*, Sotilasaikakauslehti N:o 967.

Vorreiter, Paul (2016). *Controversial move: Bundeswehr wants to recruit EU citizens*, Deutsche Welle, saatavilla 2.7.2018 osoitteesta <https://www.dw.com/en/controversial-move-bundeswehr-wants-to-recruit-eu-citizens/a-19469214>.

Väyrynen, Raimo (2009). *Ranska palaa Naton sotilaalliseen järjestelmään*, saatavilla 27.6.2019 osoitteessa <https://www.fiia.fi/ajankohtaista/ranska-palaa-naton-sotilaalliseen-jarjestelmaan>.

Ziemann, Markus (2017). *Miten tulevaisuuden Suomi pärjää? – "Kolmas maailmansota on myöhässä"*, YLE Uutiset, saatavilla 16.1.2019 osoitteessa <https://yle.fi/uutiset/3-9563124>.

## 2.5 Internet-lähteet

Danish Ministry of Defence (2018), *EU - The Danish Defence Opt-Out*, saatavilla 26.6.2019 osoitteessa <https://www.fmn.dk/eng/allabout/Pages/TheDanishDefenceOpt-Out.aspx>

Documentation Française (2013). *Défense et sécurité: les quatre Livres blancs (1972-2013)*, saatavilla 27.6.2019 osoitteessa <https://www.vie-publique.fr/focus/defense-securite-quatre-livres-blancs-1972-2013.html>.

Die Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) (2017), *Merkel: Keine Rosinenpickerei für Großbritannien*, saatavilla 16.7.2019 osoitteessa <https://www.cdu.de/artikel/merkel-keine-rosinenpickerei-fuer-grossbritannien>

Euroopan komissio (2017), *EU cooperation on security and defence*, saatavilla 27.12.2017 osoitteessa: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-security/>

Eurooppa-neuvosto (2017), Tietoa äänestyskäytännöstä, saatavilla 15.7.2019 osoitteessa <https://www.consilium.europa.eu/fi/council-eu/voting-system/unanimity/>

European Parliament, Eurobarometer (2019). *Closer to the Citizens, Closer to the Ballot*, <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/closer-to-the-citizens-closer-to-the-ballot>, saatavilla 5.7.2019.

Figaro (2008). *Livre blanc sur la défense : une espérance déçue*, saatavilla 27.6.2019 osoitteessa <http://www.lefigaro.fr/debats/2008/06/19/01005-20080619ARTFIG00011-livre-blanc-sur-la-defense-une-esperance-decue.php>

Focus Economics (2018), *The World's Top 10 Largest Economies*, saatavilla 1.7.2019 osoitteessa <https://www.focus-economics.com/blog/the-largest-economies-in-the-world>

HM Government (2016), *UK steps up measures to reassure European allies*, saatavilla 28.12.2017 osoitteesta: <https://www.gov.uk/government/news/uk-steps-up-measures-to-reassure-european-allies>

HM Government (2017). *Start date announced for negotiations with European Commission*, saatavilla 1.7.2019 osoitteessa <https://www.gov.uk/government/news/start-date-announced-for-negotiations-with-european-commission>.

Institut Montaigne and the Policy Institute at King's College London (2018). *The UK-France defence and security relationship: How to improve cooperation*, saatavilla 26.6.2019 osoitteessa <https://www.institutmontaigne.org/en/publications/uk-france-defence-and-security-relationship-how-improve-cooperation>.

New Statesman-verkkosivu (2017). *Theresa May's brexit speech Angela Merkel's victory - Here's why*, saatavilla 3.7.2019 osoitteessa <https://www.newstatesman.com/politics/staggers/2017/01/theresa-may-s-brexit-speech-angela-merkel-s-victory-here-s-why>.

North Atlantic Treaty Organization (2017). *Smart Defence*, saatavilla 20.6.2019 osoitteessa [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_84268.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84268.htm).

Pew Research Center (2019). *Majorities favorable toward European Union, divided over European Parliament*, saatavilla 26.4.2019 osoitteessa

[https://www.pewglobal.org/2019/03/19/europeans-credit-eu-with-promoting-peace-and-prosperity-but-say-brussels-is-out-of-touch-with-its-citizens/pg\\_2019-03-19\\_views-of-the-eu\\_0-02/](https://www.pewglobal.org/2019/03/19/europeans-credit-eu-with-promoting-peace-and-prosperity-but-say-brussels-is-out-of-touch-with-its-citizens/pg_2019-03-19_views-of-the-eu_0-02/)

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna (2006), *Menetelmäopetuksen tietovaranto, KvaliMOTV*, Yhteiskuntatieteellinen tietovarasto, saatavilla 31.12.2017 osoitteessa <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>

The Ulkopolist (2013), *Britti-imperiumi ja kansainvälinen politiikka*, saatavilla 7.11.2018 osoitteessa <https://www.ulkopolist.fi/2013/02/26/britti-imperiumi-ja-kansainvalinen-politiikka/>