

Puolustusyhteistyö: epävarmuus mahdollisuutena

(vertaisarvioitu)

Juha-Matti Lehtonen ja Tommi Koivula

Abstract

Since 2010 the significance of defence cooperation has increased in Europe and especially so in the non-aligned Finland. Versatile and intense defence cooperation seems to be what Finland wishes for. The concept, however, is somewhat ambiguous. This article analyses the scope of defence cooperation as well as its economic and security policy benefits for Finland. It also takes a look from a Finnish perspective into three recent initiatives: Framework Nations Concept of Germany, Joint Expeditionary Force of UK and the European Intervention Initiative of France. Through these initiatives, non-aligned nations may position themselves as partners of major powers in a pragmatic and low-key manner.

Based on Finnish experience, material benefits and savings of defence cooperation are hard to measure, but in the authors' view, they are minor in comparison to its security policy implications. While defence cooperation does not give security guarantees for Finland, it can be viewed as an opportunity for military aid in a conflict, thereby raising the threshold for a potential hostile actor.

Johdanto

Puolustusyhteistyö on 2000-luvulla voimakkaasti yleistynyt Euroopassa. Yhteistyölle on viime vuosina ollut ominaista määrällisen kasvun lisäksi myös laadullinen muutos: 2010-luvun alun Naton Smart Defence ja Euroopan puolustusviraston (EDA) Pooling & Sharing -yhteistyöaloitteet painottivat säästämahdollisuuksia, mutta Ukrainan tapahtumien jälkeiset puolustusaloitteet – ennen kaikkea Euroopan Unionin (EU) pysyvä rakenteellinen yhteistyö, Euroopan puolustusrahasto ja Naton kehysvaltiokonsepti – keskittyvät sotilaallisten suorituskykyjen tehostamiseen.

Euroopan maista myös sotilaallisesti liittoutumattomilla Suomella ja Ruotsilla on ollut viime vuosina voimakkaasti lisääntynyttä mielenkiintoa yhteistyön

eri muotojen syventämiseen sekä toistensa että kolmansien osapuoltenkin kanssa. Suomi harjoittaa puolustusyhteistyötä suurten eurooppalaisten tai transatlanttisten turvallisuusinstituutioiden EU:n ja Naton piirissä sekä erilaisten kahdenvälisen ja johtovaltioperustaisten valtioryhmien puitteissa. Tiivis ja monialainen puolustusyhteistyö toisten maiden kanssa näyttääkin olevan tärkeällä sijalla valtionhallinnon tahtotilana (Valtioneuvosto 2017, 15). Kansainvälisen yhteistyön kasvanutta painoarvoa Suomen puolustuspolitiikassa ilmentävät myös Naton kanssa vuonna 2014 laadittu isäntämaatukea koskeva yhteisymmärryspöytäkirja sekä kansainvälisen avun antamisen ja vastaanottamisen velvoitteen lisääminen Puolustusvoimien tehtäviin vuonna 2017.

Valtioneuvoston puolustusselonteon (Valtioneuvosto 2017, 32) mukaan puolustusyhteistyö tarkoittaa ”...*kansainvälistä puolustuspoliittista ja sotilaallista yhteistyötä Suomen puolustuskyvyn tukemiseksi ja vahvistamiseksi*”. Muissa virallisissa asiakirjoissa ei puolustusyhteistyötä ole suoranaisesti määritelty, mutta sen tavoitteita ja keinoja on kuvattu muun muassa hallitusohjelmassa (2019), Puolustusministeriön tulevaisuuskatsauksessa (2018) ja Puolustushallinnon materiaalipolitiikassa (2011). Käsite kaipaisi kuitenkin analyttisempaa tarkastelua, koska puolustuselonteossa esitetty määritelmä on varsin monitulkintainen ja se pitää sisällään laajan jatkumon erilaisia yhteistyömuotoja niin toiminnan mittakaavan kuin järjestäytymisasteenkin suhteen.

Tässä artikkelissa eritellään käsiteanalyttisesti Suomen harjoittamaa puolustusyhteistyötä turvallisuuspoliittisesta ja sotataloudellisesta näkökulmasta sekä arvioidaan siihen liittyviä hyötyjä ja rajoitteita. Artikkelissa haetaan vastausta seuraaviin kysymyksiin:

- Mitä puolustusyhteistyöllä tarkoitetaan?
- Millainen on puolustusyhteistyön turvallisuuspoliittinen painoarvo Suomelle?
- Millaiselta näyttävät puolustusyhteistyön taloudelliset hyötymahdollisuudet Suomelle?

Artikkelissa luodaan katsaus 2010-luvulla merkitystään kasvattaneisiin johtovaltiopohjaisiin yhteistyömuotoihin JEF (*Joint Expeditionary Force*), EI2 (*European Intervention Initiative*) sekä FNC (*Framework Nations Concept*). Lähtökohtana tähän tarkasteluun on se, että Suomen pysyväisluontoisena intressinä näyttää olevan yhteistyön tiivistäminen erityisesti niiden EU- ja Nato-maiden kanssa, joilla voisi olla rooli mahdollisessa Itämeren alueen kriisissä (Puolustusministeriö 2018, 16).

Aineistoa on kerätty kirjallisuuskatsauksen avulla, sillä Suomen sotilaalliseen liittoutumattomuuteen ja EU-jäsenyyteen perustuvan turvallisuuspoliittisen

ratkaisun vuoksi kansainvälinen vertailtavuus asiakirjojen osalta on heikkoa ja toisaalta julkaisun turvaluokka rajoittaa kotimaisten asiakirjojen tai haastattelujen käyttöä.

Puolustusyhteistyön turvallisuuspoliittinen ulottuvuus

Kysymys puolueettoman tai sotilaallisesti liittoutumattoman maan kansainvälis-oikeudellisesta asemasta on kirjallisuudessa jo kauan esillä ollut teema niin kansainvälisesti kuin Suomessakin (ks. esim. Rothstein 1968). Risto Hyvärisen (1965) esittämän käsityksen mukaan sekä puolueettomuuden että liittoutumattomuuden käsitteet tuli varata koskemaan vain pieniä valtioita – suurvalloille konfliktien ulkopuolelle jäämisen Hyvärinen katsoi tavattoman vaikeaksi.

Hyvärinen tarttui omassa analyysissään erityisesti monitulkintaisuuden tai epävarmuuden merkitykseen osana puolueettomuutta. Hänen mukaansa mahdollisessa suurvaltakonfliktissa epätietoisuuden ylläpitäminen puolueettomaan maahan kohdistuvan voimankäytön mahdollisista seuraamuksista tai vastatoimista on mitä suurimmassa määrin puolueettomien valtioiden etujen mukaista. Näin Hyvärisen mukaan epävarmuus saattaa tosiasiaassa vahvistaa tuntuvasti pienen puolueettoman valtion pelotetta siihen nähden mihin se omin voimin kykenisi (Hyvärinen 1965, 47).

Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 tulkittiin maassamme siirtymäksi puolueettomuudesta sotilaalliseen liittoutumattomuuteen. Sotilaallisesti Suomi katsoi edelleen pysyvänsä liittokuntien ulkopuolella, mutta poliittisesti maamme asemoitui muun EU:n yhteyteen. Asemoituminen vahvistui Lissabonin sopimuksen (2009) myötä, kun EU-maat sopivat avunanto- ja yhteisvastuulausekkeiden (art. 42.7 ja art. 222) käyttöönotosta, joiden mukaan muilla unionin jäsenmailla on tietyin rajauksin velvoite auttaa kaikin käytössään olevin keinoin, mikäli yksittäinen jäsenvaltio joutuisi sotilaallisen hyökkäyksen kohteeksi tai sitä kohtaisi sotaa alemman asteinen katastrofi tai kriisi (Koivula & Salo 2010).

Kylmän sodan jälkeisinä vuosikymmeninä Suomi on myös laatinut puolustusliitto Naton kanssa yhteisymmärryspöytäkirjan isäntämaatuesta (8.9.2014/82), jonka puitteissa se valmistautuu erikseen sovittavalla tavalla tukemaan maassa olevia Naton johtamia joukkoja. Tämän lisäksi Suomi on osallistunut useisiin artikla 5-tyyppisiin harjoituksiin Nato-maiden kanssa ja liittyi vuonna 2014 muun muassa Ruotsin kanssa osaksi Naton tiivistetyn rauhankumppanuuden järjestelyä. Lisäksi Suomi valmistautuu Ruotsin kanssa sotilaalliseen yhteistyöhön kaikissa tilanteissa, mukaan lukien sodassa. Nämä kaikki sitoumukset ja yhteistyösuhteet on katsottu yhteensopiviksi sotilaallisen liittoutumattomuuden

kanssa. Näin ollen sotilaallinen liittoutumattomuus on osoittautunut kylmän sodan jälkeisinä vuosikymmeninä varsin joustavaksi käsitteeksi.¹

Suomen sotilaallisen liittoutumattomuuden joustavuutta ilmentää myös vuoden 2016 ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa esitelty ”aktiivisen vakauspoltiikan” käsite. Sen mukaan Suomi harjoittaa aktiivista vakauspoltiikkaa sotilaallisten uhkien ennaltaehkäisemiseksi. Sen toteuttamiseksi Suomi pyrkii ennaltaehkäisemään demokratian ja sääntöpohjaisen järjestyksen loukkaukset sekä sotilaalliset uhat ulko- ja turvallisuuspolitiikalla ja kattavalla yhteistyöllä. Aseellisen hyökkäyksen torjumiseksi Suomi ylläpitää turvallisuusympäristöön suhteutettua kansallista puolustuskykyä ja jatkaa puolustusyhteistyötä (Valtioneuvosto 2016, 19–20).

Vakauspoltiikan peruselementit ovat uskottava kansallinen puolustuskyky, kahdenväliset yhteistyöverkostot muun muassa Ruotsin, Naton ja Yhdysvaltojen kanssa, hyvät ja selkeät suhteet Venäjään sekä kansainvälinen toiminta Yhdistyneissä kansakunnissa (YK) ja muissa vastaavatyypisissä rakenteissa. Nämä vakauspoltiikan elementit muodostavat eräänlaisen säätelymekanismin: kun yksittäinen pilari heikkenee, tulee muita vahvistaa. Suomen harjoittaman puolustusyhteistyön viimeaikaisesta tiivistymisestä päätellen joidenkin vakauspoltiikan peruselementtien tilan on valtionjohdon piirissä katsottu heikentyneen viime vuosien aikana.

Tässä asetelmassa puolustusyhteistyö nivoutuu yhteen kansallisen puolustuskyvyn sekä läntisten toimijoiden kanssa ylläpidettävien kahdenvälisen yhteistyöverkostojen kanssa. Turvallisuuspoliittisesta näkökulmasta puolustusyhteistyötä voidaan perustella sen tuottamalla kynnysvaikutuksella kansalliselle puolustukselle. Kenttäohjesäännössä (Pääsikunta 2014) uhan määritelmä esitetään yhtälöllä

uhka = poliittinen tahto x sotilaallinen kyky.

Puolustusyhteistyön näkökulmasta tätä määritelmää voidaan mukailia myös strategisen epävarmuuden tuottamana mahdollisuutena saada apua yhtälöllä

mahdollisuus = poliittinen tahto x sotilaallinen kyky.

Toisaalta puolustusyhteistyössä on merkille pantavaa, että se ei tarjoa osallistujien välille sitovia sopimuksia, vaikka sitä voidaanakin pitää vähintään impliittisen poliittisen tahdon ilmaisuna myös mahdollisissa kriisitilanteissa. Ilman muodollisia sitoumuksia harjoitetulla yhteistyöllä on merkitystä yksittäiselle valtiolle kuitenkin vain niin kauan, kuin hankkeeseen osallistuvilla mailla on siihen intressejä ja sitoutumishalua. Tämä eri osapuolten sitoutumishalun ana-

lysointi on puolustusyhteistyössä tärkeää, jotta siihen liittyviä mahdollisuuksia ja rajoitteita voidaan arvioida.

Sotilaallisesti liittoutumattomien maiden kohdalla poliittisen tahdon ilmaus kohtaa kuitenkin puolueettomuutta painottavan perinteen, minkä vuoksi suomalaisessa ja ruotsalaisessa virallisessa puheessa korostuu asianomaisten valtioiden poliittista ja sotilaallista sitoutumista häivyttävä termi ”puolustusyhteistyö”. Sotilaallisesti liittoutuneilla mailla ei ole vastaavaa tarvetta korostaa yhteistyötä liittoutumisesta erillisenä toiminnan kategoriana, vaan se nähdään yhteistoimintana liittokunnan piirissä. Myös kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa puolustusyhteistyötä tarkastellaan enemmän toiminnan konkreettisten tavoitteiden ja pragmaattisten piirteiden kuin yhteistyön kansainvälisoikeudellisten vaikutusten kautta (ks. mm. Drent, Wilms & Zandee 2017).

Näin ollen puolustusyhteistyö edustaa turvallisuuspoliittisesti tarkasteltuna Suomelle mahdollisuutta ja kynnysvaikutuksen tavoittelua luomalla potentiaalisille vastustajille ikään kuin epävarmuuden tilaa yhteistyön syvyydestä ja kriisitilanteessa mahdollisesti saatavasta avusta. Idea ei ole uusi, vaan se ilmentää jo pitkään käytyä keskustelua puolueettoman valtion keinoista edistää turvallisuuttaan. Toisaalta erityisesti vuoden 2014 jälkeinen turvallisuusympäristö on tuottanut tämän vanhan periaatteen soveltamiseen uusia vivahteita ja uusia toimintamuotoja.

Puolustusyhteistyö on siis sotilaallisen liittoutumattomuuden olosuhteisiin sovitettu ja monenlaisia merkityksiä saava käsite. Seuraavaksi on aika tarkastella tätä käsitettä yksityiskohtaisemmin.

Puolustusyhteistyö suomalaisissa asiakirjoissa

Kuten johdannossa todettiin, Valtioneuvoston puolustusselonteko määrittelee puolustusyhteistyön seuraavasti:

”Puolustusyhteistyöllä tarkoitetaan kansainvälistä puolustuspoliittista ja sotilaallista yhteistyötä Suomen puolustuskyvyn tukemiseksi ja vahvistamiseksi” (Valtioneuvosto 2017, 32).

Määritelmä koostuu kolmesta osasta: osallistujista, sisällöstä eli sekä puolustuspoliittisesta että sotilaallisesta ja tavoitteesta Suomen puolustuskyvyn parantamiseksi. Puolustuskyvyn puolestaan määritellään *”muodostustuvan sotilaallisista suorituskyvyistä, kansallisesta yhteistyöstä sekä kansainvälisellä yhteistyöllä saatavista voimavaroista”* (Valtioneuvosto 2017, 32). Muissa virallisissa asiakirjoissa ei puolustusyhteistyötä ole määritelty vaikkakin kansainvälisen puolustusyhteistyön tavoitteita ja toimintakenttää on kuvattu. Marinin hallitus-

ohjelmassa todetaan: ”*Puolustusyhteistyöllä, mukaan lukien kansainvälinen harjoitustoiminta ja kansainvälinen puolustusmateriaaliyhteistyö, vahvistetaan Suomen kansallista puolustusta sekä parannetaan lakisäateistä edellytystä tarvittaessa antaa ja vastaanottaa sotilaallista apua*” (Valtioneuvosto 2019, 93). Puolustusministeriön tulevaisuuskatsauksessa todetaan: ”*Puolustusyhteistyö vahvistaa Suomen puolustuskykyä, parantaa ulkoisten uhkien ennaltaehkäisykykyä sekä edesauttaa avun saamista ja antamista*” (Puolustusministeriö 2018, 15) ”*Puolustusyhteistyöllä on myös mahdollista löytää tukea ja täydennystä Puolustusvoimien suorituskyvyille sekä näin vahvistaa turvallisuuspoliittista asemaamme*” (Puolustusministeriö, 2018, 16) ”*Kansainvälisellä materiaaliyhteistyöllä luodaan valmiuksia puolustuksen materiaallisen suorituskyvyn kehittämiseksi*” (Puolustusministeriö 2018, 16; Valtioneuvosto 2017, 17). ”*Yhteistyö kattaa materiaalin koko elinkaaren*” (Puolustusministeriö 2018, 16).

Näissä kuvailuissa puolustusyhteistyön sisältöä ja tavoitteita konkretisoidaan sekä tuodaan mukaan materiaaliyhteistyö. Todetaan varsin selvästi, että puolustusyhteistyön yhtenä tavoitteena on saada yhteistyökumppaneilta suorituskykyä ja apua. Puolustusyhteistyön kynnysvaikutus mainitaan myös. Sen sijaan säästöjä ei yhdessäkään asiakirjassa nimetä puolustusyhteistyön tavoitteeksi. Jos kuitenkin Puolustusvoimien määrärahat ajatellaan kiinteiksi, niin silloin säästöt parantavat suorituskykyä, koska yhteistyöllä säästetyt määrärahat voidaan Puolustusvoimien sisällä käyttää muihin tarkoituksiin.

Puolustusyhteistyö on osittain päällekkäinen käsite sekä puolustusmateriaalien kaupan että sotilaallisen avun kanssa. Suuremmat kansainväliset asekaupat edellyttävät jonkinlaista puolustuspoliittista yhteistyötä, sillä yleensä ei osteta pelkkää tuotetta vaan myös esimerkiksi koulutusta tai takuuta järjestelmän jatkokehittämisestä (Försvarsberedningen 2019, 271). Varaosien saanti on myös tärkeää, koska ostaja haluaa varmistua siitä, että materiaali on käytettävissä tulevaisuudessakin. Puolustusmateriaalin kauppa, jossa tavara vaihtaa omistajaa, voi siis myös edellyttää puolustusyhteistyötä koko materiaalin elinjakson ajan. Toisaalta sotilasapu sodassa tai ainakin sellaiseen valmistautuminen on myös puolustusyhteistyötä. Näiden lisäksi tietysti puolustusyhteistyötä on arkinen yhteistoiminta ja -työ, kuten yhteisharjoitukset, hankintaan liittyvä tiedonvaihto tai tutkimus- ja kehittämissyhteistyö. Puolustusvoimien lakisäateinen tehtävä osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan on myös ainakin osittain päällekkäinen puolustusyhteistyön kanssa, sillä sitä käsitellään puolustusselonteossa osana puolustusyhteistyötä (Valtioneuvosto 2017, 17).

Ehkäpä tarkoituksellisestikin puolustusyhteistyölle ei asiakirjoissa määritellä tarkkaa rajausta sille, mihin puolustusyhteistyö päättyy ja mistä alkaa sotilaallinen liittoutuminen. Samoin puolustusyhteistyön sisällöistä ja kohteista ei tehdä ainakaan julkisissa asiakirjoissa, ehkäpä samoista syistä, kovin selkeitä

kuvauksia ja määritelmiä sen suhteen, mitä siihen voi kuulua ja mitä ei. Puolustuselonteosta sekä muista politiikka-asiakirjoista käy kuitenkin selville, että puolustusyhteistyö nähdään tarpeellisena (ks. mm. Valtioneuvosto 2016, 20). Epämääräisyys voi olla myös poliittisesti tarkoituksellista, koska selkeys voisi pakottaa esiin kannanoton siitä, mikä enää ei olisi puolustusyhteistyötä vaan de facto sotilaallista liittoutumista. Epämääräisyyden suojassa voidaan puolustusyhteistyötä kehittää joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti.

Näkökulmia puolustusyhteistyön käsitteeseen

Naton Chicagon 2012 huippukokouksen Smart Defence (Nato 2015b) ja EDA:n Pooling & Sharing (P&S) -aloitteet (EDA 2013) nostivat puolustusyhteistyön uudella tapaa keskustelun kohteeksi Euroopassa. Taustalla molemmissa hankkeissa oli pyrkimys säästöihin vuoden 2008 finanssikriisin ja pienevien puolustusbudjettien myötä. Smart Defence- (Giegerich 2012, 70) ja P&S-aloitteissa (EDA 2013) esitettiin säästökeinoina sekä erikoistumista eri suorituskykyjen tuottamiseen että yhteistyötä yhteisen suorituskyvyn tuottamisessa kahden tai useamman jäsenmaan muodostamissa tilannekohtaisissa maaryhmissä. Lisäksi Smart Defence-aloite pyrki säästöihin priorisoimalla, mikä tarkoitti kansallisten suorituskykytavoitteiden yhdenmukaistamista Naton suorituskykytavoitteiden kanssa (Giegerich 2012, 70).

Naton tutkimusraportissa (NATO 2015a) on puolustusyhteistyö käsitteenä jäsennetty kahdella ulottuvuudella: yhteistyön tasolla ja tavalla. Integroidussa yhteistyötavassa osallistujamaat tekevät asioita yhdessä. Maat voivat vaihdella yhdessä tekemisen eli integroitumisen astetta. Esimerkkinä pitkälle integroituneesta yhteistyöstä mainitaan Naton AWACS-kyky, jossa monikansallinen miehistö käyttää yhteisiä menettelyitä ja yhteistä kieltä yhteisen tehtävän suorittamiseksi. Pienemmillään integroitumisen aste on vain yhteinen tehtävä ja sen koordinoimisen yhteys-elementit, kuten yhteysupseerit eri esikunnissa (NATO 2015a).

Erikoistuneessa puolustusyhteistyössä osallistujat keskittyvät tekemään eri asioita yksin, ja suomennettuna *erikoistunut yhteistyö* kieltämättä kuulostaa hiekan ristiriitaiselta. Erikoistuneen yhteistyön edut tulevat keskittymisestä kunkin osallistujan erikoisalueisiin. Raportissa esimerkkinä mainitaan kuvitteellinen erikoistuminen siten, että yksi maa erikoistuu ilmavoimiin ja toinen maavoimiin (NATO 2015a). Erikoistumiseen voi johtaa sekä tarkoituksellinen valinta maiden välillä että yksinkertaisesti se, että pienemmillä mailla ei resursien rajallisuuden vuoksi ole mahdollisuuksia kattavaan suorituskykyvalikoimaan (NATO 2015a).

Puolustusyhteistyötavan lisäksi pitää huomioida yhteistyön taso. Raportissa tasot määritellään seuraavasti:

- Puolustushaara: Hollannin ja Belgian laivastojen yhdistäminen mainitaan esimerkkinä integroituneesta yhteistyöstä.
- Suorituskyky: Tarkoittaa järjestelmien tai lavettien käyttämistä joko erillisenä tai integroituna. Naton strateginen ilmakuljetuskyky (SAC) mainitaan esimerkkinä integroituneesta yhteistyöstä, koska sekä miehistöt että johtaminen ovat monikansallista.
- Tuki: Pitää sisällän koulutuksen, kunnossapidon sekä puolustusmateriaalin tuotekehityksen ja tuottamisen. Tämän tason puolustusyhteistyöstä on useita esimerkkejä, kuten lentäjäkoulutus tai yhteiset tai monikansalliset logistiikkajärjestelyt. Baltic Defence College mainitaan esimerkkinä integroituneesta yhteistyöstä. (NATO 2015a, 2–3.)

Nato on liittokunta, joten Nato-raportin termi ”*international cooperation*” ei oikeastaan voi olla täsmälleen saman sisältöinen käsite liittokunnan sisällä kuin sotilaallisesti liittoutumattomissa Suomessa tai Ruotsissa. Liittokunnankin piirissä syvemmissä puolustusyhteistyössä joudutaan tinkimään kansallisesta itsemääräämisoikeudesta, mikä puolestaan aiheuttaa poliittisen tason ongelmia erityisesti erikoistuneen yhteistyön kohdalla (NATO 2015a). Erikoistuminen johonkin ja luopuminen toisista suorituskyvyistä on ylivoimaisesti vaikeinta, koska se koskettaa suoraan jäsenmaiden itsemääräämisoikeutta (Giegerich, 2012, 73). Giegerichin (2012, 73) mukaan erikoistumisen aiheuttaman keskinäisriippuvuuden hyväksyttävyyden edellytyksenä on yhteiset uhkakuvat sekä säännöt, jotka määrittelevät kuka saa käyttää suorituskykyjä ja kuka kantaa vastuun niiden tuottamisesta. Puolustusyhteistyön vaikutukset koskevat myös teollisuuspolitiikkaa ja työpaikkoja ja nekin voivat muodostaa esteitä yhteistyölle (NATO 2015a; Giegerich 2012), tietenkin ennen kaikkea merkittävän kotimaisen puolustusteollisuuden omaavissa maissa. Sotilaallisesti liittoutumattoman Suomen kannalta tuen tasoista puolustusyhteistyötä on jo paljon. Sen sijaan suorituskyvyn ja varsinkin puolustushaaratason yhteistyötä on Natonkin piirissä vähänlaisesti, sillä jopa liittokunnan sisällä riippumattomuuden kysymykset vaikuttavat siten, ettei Baltian maiden ilmavalvonnan kaltaisiin järjestelyihin lähdetä kovinkaan herkästi.

Puolustusyhteistyön käsitettä voi jäsentää tavan ja tason lisäksi myös yhteistyön aihealueiden avulla. Esimerkiksi Suomessa suorituskyvyn ja tuen tasolla voidaan lähteä liikkeelle sotilaallisen suorituskyvyn käsitemallista HO46 (Puolustusvoimat 2018) ja sen ratkaisunäkymän osatekijöistä: doktriini, organisaatio, koulutus, materiaali, johtajuus, henkilöstö, infrastruktuuri ja yhteistoimintakyky. Kaikissa ratkaisunäkymän osatekijöissä voidaan ajatella tehtäväksi myös

puolustusyhteistyötä. Ratkaisunäkökulmaa voisi nimittää myös suorituskyvyn tuotantonäkökulmaksi, sillä suorituskyky tuotetaan sen osatekijöiden avulla. Elinjaksonäkökulma puolestaan tuo mukaan ajallisen kehityksen, jonka vaiheiden osalta HO46 viittaa standardiin ISO15288, mutta HN917 (Puolustusvoimat 2017) nimeää suorituskyvyn elinjakson vaiheet seuraavasti: konsepti, määrittely, suunnittelu ja kehittämien, rakentaminen ja käyttö ja ylläpito. Vaiheet ovat lähellä jakoa tutkimus-, tuotekehitys-, tuotanto- ja käyttövaiheisiin.

Taloudellinen näkökulma suorituskykyihin ja puolustusyhteistyöhön

Talusteoriassa tavallinen esimerkki julkishyödykkeestä on turvallisuus (ks. Kanninen 2019). Tuotettu julkishyödyke on kaikkien käytettävissä eikä sitä edes voi ottaa pois keneltäkään yksityiseltä henkilöltä (Hartley & Solomon 2015, 37). Tämä johtaa vapaamatkustusongelmaan, jonka vuoksi julkishyödykkeet rahoitetaan kaikilta kerättävillä pakollisilla veroilla. Liittokuntateoriassa pienempien maiden merkitys liittokunnan turvallisuuteen ja kokonaispuolustuskykyyn on pienempi kuin suurempien maiden ja toisaalta pienen maan oman puolustuskyvyn merkitys on vähäisempi verrattuna isompien turvatakuisiin, mikä johtaa pienten maiden pienempään suhteelliseen panokseen yhteisen puolustuksen hyväksi liittokunnassa (Olson & Zeckhauser 1966). Liittokunnan turvallisuustakuu on luonteeltaan julkishyödykkeen kaltainen ja Naton 2 % puolustusmenotavoite on yritys rajoittaa valtiollista vapaamatkustusta. Presidentti Trumpin esille nostamat taakanjaon kysymykset Natossa ovatkin lähes yhtä vanhoja kuin itse liittokunta.

Lyhyen tähtäyksen liiketaloudellisessa päätöksenteossa kustannukset voidaan jakaa muuttuviin ja kiinteisiin kustannuksiin. Muuttuvat kustannukset kasvavat suhteessa tuotettujen hyödykkeiden määrään, kun taas kiinteät kustannukset joudutaan maksamaan, jotta voidaan tuottaa ylipäätään yhtäkään hyödykettä. Vaikka tietenkin tuotantomäärä ja tarkastelujakson pituus vaikuttavat näiden suhteellisiin osuuksiin, niin yleisesti joidenkin hyödykkeiden tuotannossa pääosa on muuttuvia kustannuksia, kun taas toisilla on merkittävämmät kiinteät kustannukset. Esimerkkinä määrän mukaan kustannuksiltaan pääosin muuttuvien kustannusten hyödykkeistä voidaan mainita siivous, kun taas valmisohjelmistojen kustannuksiin tuotanto- ja käyttäjämäärät vaikuttavat varsin vähän. Talusteorian julkishyödykkeen määritelmään kuuluu myös se, ettei niillä ole muuttuvia kustannuksia.

Myös puolustusvälineiden välillä on eroja kustannusten jakautumisessa kiinteisiin ja muuttuviin. Erityisesti tuotekehityskustannusten osuus suhteessa

valmistuskustannuksiin on tässä suhteessa merkittävä. Muuttuvia kustannuksia on suhteessa paljon esimerkiksi ampumatarvikkeissa, laivoissa tai ajoneuvoissa, kun taas joissain valvonta- ja tiedustelujärjestelmissä kiinteillä kustannuksilla on merkittävä rooli. Esimerkiksi GPS-paikkatieto on oikeastaan puhdas julkishyödyke, ainakin kun signaalia ei häiritä.

Puolustusmateriaaliyhteistyö voisi kustannusten puolesta olla helpompaa korkeiden kiinteiden kustannusten suorituskyvyissä, koska lisäyksikön tuottaminen vaatii vain vähän ylimääräisiä lisäkustannuksia luovuttajalta. Ruotsalaisen arvion mukaan yksi sekä strategisesti että taloudellisesti merkittävän potentiaalinen yhteistyöalue Pohjoismaissa on yhteisen ilmatilannekuvan kehittäminen yhdistämällä nykyiset sensorijärjestelmät (Bertelman, 2014, 58). Ilmavoimien varakenttien käytöstä on sovittu Ruotsin ja Suomen välillä (Engvall, Frisell & Lindström 2018). Ilmatilannekuvan yhdistäminen tai olemassa olevien lentokenttien vastavuoroinen käyttö aiheuttavat vain vähän lisäkustannuksia.

Suorituskykyä luovuttava maa voi tietenkin edellyttää maksua toisen maan käyttöön luovuttamastaan suorituskyvystä, vaikka sille itselleen ei aiheutuisikaan tästä mitään lisäkustannuksia. Yhteistyössä voitaisiin turvautua myös vaihtokauppaan. Eriytyvä puolustusyhteistyö oikeastaan onkin juuri tällaista vaihtokauppaa. Yleisestikin puolustusyhteistyötä luonnehtii se, että valtioiden välisen yhteistyön on tarjottava hyötyjä molemmille osapuolille.

Kuitenkaan kustannukset tai hyödyt eivät ole ainoa huomioitava tekijä. Esimerkiksi Suomi ei luovuta Ruotsille ilmavalvonnan tutkatilannekuvaa, jotta tietoa tutkien kyvystä ei olisi Suomen ulkopuolella ja vastaavasti Ruotsi ei luovuta sukellusveneen vedenalaista tilannekuvaa (Engvall, Frisell & Lindström 2018).

EDA:n P&S-aloitteessa yhtenä ajatuksena on lainata resursseja, joita jollain maalla on yli senhetkisen tarpeen sellaiselle maalle, joka niitä tarvitsee. Tämä voi toimia silloin kun kaikki maat eivät tarvitse resursseja samanaikaisesti. Esimerkiksi vuonna 2007 Kreikan metsäpalojen sammutukseen osallistui useita maita. Mutta jos tarve koskettaa samanaikaisesti kaikkia maita, ei resursseja riitä lainattavaksi. Koronaviruskriisin myötä tämä ei ole enää pelkästään teoreettinen vaihtoehto, mikä on nyt nähty konkreettisesti esimerkiksi paljonkin keskusteltujen kasvusojainten osalta. Maskien ja virustestien yleismaailmallisessa puutetilanteessa jokainen maa huolehti ensisijaisesti omista eduistaan ja omasta terveydenhuollostaan. Toinen ongelma on määritellä etukäteen ”sitovin sopimuksin” miten ja millä ehdoin kriisitilanteessa puolustusmateriaaleja voidaan lainata tai saada käyttöön, varsinkin kun kriisin konkreettista muotoa ei välttämättä nähdä etukäteen. Kolmas, ja ehkäpä kaikkein vakavin, ongelma P&S-aloitteessa on vapaamatkustus: jos puolustusta tai vaikkapa metsäpalojen sammuttamista varten tarvittavat resurssit todella saisi tarvittaessa lainaksi, niin kukapa niitä haluaisi itselleen ostaa? Nämä kysymykset siitä, mitkä ovat

uhat ja millä periaatteilla ratkaistaan yhteisten suorituskykyjen käyttäminen ja tuottaminen ovat samoja kysymyksiä, joita Giegerich nosti esille edellisessä luvussa. Euroopan puolustusviraston P&S- aloite onkin jäänyt vaille merkittäviä toimenpiteitä ja Suomenkin olisi tärkeä puolustusyhteistyössä huomioida vaapaamatkustusongelma ja sen kääntöpuolena taakanjako.

Overhage (2012, 328) ehdottaa, että puolustusyhteistyötapa riippuisi siitä, kuinka moni maa yhteistyöryhmässä omaisi suorituskykyjä. Sellaisia suorituskykyjä, joita ei ole kenelläkään osallistujalla, voitaisiin rakentaa yhteisinä tai eriytyneesti joidenkin valtioiden välillä, kun taas vain yhdellä tai kahdella jäsenvaltiolla olevia suorituskykyjä voitaisiin jakaa muulle ryhmälle. Lisäksi muiden riippuvuutta yhdestä valtiosta voitaisiin vähentää, jos tällaisesta suorituskyvystä tehtäisiin yhteinen tai jos myös joku muu valtio hankkisi saman suorituskyvyn. Suorituskykyjä, joita on melkein kaikilla mailla, voitaisiin yhdessä pyrkiä vähentämään ja jakamaan ja saavuttamaan sitä kautta säästöjä. Overhage (2012, 328.) Hän käsitteli artikkelissaan EDA:n P&S-aloitetta ennen kuin kehysvaltiokonseptia oli julkaistu. Koska Euroopan neljä suurinta maata (UK, Ranska, Saksa ja Italia) muodostavat noin 70 % EU:n puolustusmenoista ja yli puolet sotilashenkilöstöstä hän ennusti, että näiden neljän suuren toiminta ratkaisee koko sotilaallisen integroitumisen tulevaisuuden. Toistaiseksi sellaista ei neljän suuren välillä ole näkynyt, huolimatta pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY) käynnistymisestä EU:ssa. Sen sijaan on luotu kehysvaltiokonsepti (ks. luku kehysvaltioista), jossa kehysvaltio voi jakaa suorituskykyjä konseptiin liittyneille pienemmille valtioille.

Eriyisesti pienten valtioiden, kuten Suomen, kohdalla erilaisiin yhteistyömuotoihin erilaisilla foorumeilla käytettävien resurssien määrä kokonaisuutena tarkasteltuna muodostuu helposti suureksi samalla kun toiminnalla tavoiteltavista hyödyistä ei ole selkeästi artikulointua tavoitetta. Kustannusten osalta voidaan periaatteessa arvioida puolustusyhteistyön henkilöstömäärää, joka löytyy Puolustusvoimien vuosikertomuksesta (TLIV) sekä matkakustannuksia.

Taloudellisesti arvioiden puolustusyhteistyön hyödyistä ei voitane tehdä kovinkaan tarkkoja laskelmia (Bertelman 2014). Joissain tapauksissa suuruusluokka-arvioita säästöjen potentiaalista voidaan tehdä. Lehtonen ja Isojärvi (2015) arvioivat karkealla tasolla hankintojen yhdistämisen potentiaalinen Pohjoismaiden yhteisen puolustusyhteistyöhankkeen (Nordefco) puitteissa olevan parhaassakin tapauksessa 10–40 M€, kun taas kunnossapidon säästöpotentiaalia rajoittaa yhteisen kaluston rajoittuminen lähinnä maavoimiin.

Yhteistyön säästöistä voitaisiin tehdä ainakin jonkinlaisia laskelmia, mutta säästöjen sijaan tavoitteena on suorituskyky- ja puolustushyödyt. Yhteistyön suorituskykyhyödyistä ei voi tehdä oikein muita kuin säästölaskelmia, koska sotilaalliselle suorituskyvyille ei voi antaa sen tuotantokustannuksista riippuma-

tonta arvoa. Hartley ja Solomon (2011) käyvät läpi erilaisia muitakin kuin vain perinteisiä tuotantokustannuksiin perustuvia puolustuksen ja kansallisen turvallisuuden arvon mittaustapoja, mutta heidän mukaansa yksikään vaihtoehto ei ole merkittävästi perinteistä parempi. De Spiegeleire (ym. 2019) valittelevat nykyistä vakioitujen mittausmenetelmien puuttumista puolustuksen tulosten ja vaikutusten mittaamisessa, tosin sillä varauksella, että heidän analyysinsä pohjautui vain julkisiin aineistoihin. Jos Suomi harjoittelee yhdessä Ruotsin kanssa ja voi siten harjoitella Ruotsin sukellusveneiden kanssa, on sille vaikea laittaa rahallista arvoa, joka eroaisi Ruotsin laskennallisesta sukellusvenevuorokauden kustannuksesta. Tuskin kenenkään mielestä sen arvoa voidaan lähteä arvioimaan säästönä suhteessa siihen vaihtoehtoon, että paljonko maksaisi hankkia Suomelle omia sukellusveneitä koska mahdollinen sukellusvenehankinta perustuisi sukellusveneen omiin suorituskykyihin eikä sen hyötyyn muitten joukkojen harjoittelussa. Seuraavaksi tarkastellaan puolustusyhteistyön hyötyjä suorituskyvyn elinjaksonäkymän vaiheiden kautta ilman laskelmia.

Puolustusyhteistyön hyödyt elinjakson vaiheissa

Puolustusmateriaaliyhteistyöllä on useita eri muotoja, jotka liittyvät materiaallisen suorituskyvyn rakentamisen vaiheisiin. Suorituskyvyn elinjaksonäkymää tulkiten puolustusmateriaalia koskevia puolustusyhteistyön muotoja ovat:

- tutkimusyhteistyö,
- tuotekehitysyhteistyö,
- hankintayhteistyö ja
- käyttö- ja ylläpitovaiheeseen liittyvä yhteistyö.

Hankintayhteistyö pitää sisällään yhteishankintojen (ks. Ikonen & Lehtonen 2018) lisäksi myös sen, että Suomelle ylipäänsä ollaan valmiita myymään haluaamme materiaalia.

Tutkimus- ja tuotekehitysyhteistyö

Kansainvälinen tutkimusyhteistyö on tärkeä keino verkottua ja kehittää osaamistaan. Toisaalta osallistuminen puolustusalan organisaatioiden konkreettiseen tutkimus- ja kehittämissyhteistyöhön (esim. EDA ja Nato) edellyttää vahvaa kansallista osaamis pohjaa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2019, 42). Suomi voi jo rauhankumppanuuden puitteissa osallistua Naton tutkimusprojekteihin. Euroopan komission ehdottama puolustusrahasto on toteutuessaan hyvin merkittävä yhteisen tutkimuksen ja tuotekehityksen rahoittaja. Myös EDA:n puit-

teissa voidaan tehdä tutkimusyhteistyötä. Pysyvän rakenteellisen yhteistyön projekteja on hyväksytty marraskuuhun 2019 mennessä 34 kappaletta, joista Suomi osallistuu neljään (PESCO 2019)². Tutkimusyhteistyö onkin Suomen kannalta varsin ongelmatonta, koska se tarjoaa mahdollisuuksia jakaa riskejä ja osallistua suuriin projekteihin ilman minkäänlaisten lisäriippuvuuksien syntymistä.

Vuonna 2018 Puolustusvoimien T&K-menojen osuus oli Euroopan Puolustusviraston tietojen mukaan 1,1 % puolustusmenoista, josta tutkimuksen osuus oli noin kolmasosa. Suomi ei merkittävässä määrin rahoita puolustusmateriaalien tuotekehitystä, ainakaan verrattuna niihin maihin, joilla on merkittävää kotimaista puolustusteollisuutta, kuten Isolla-Britanniassa (T&K 4,7 % puolustusmenoista) ja Ranskalla (T&K 11 % puolustusmenoista) (EDA 2018). USA puolestaan käyttää puolustustutkimukseen ja -tuotekehitykseen uusimman budjettiesityksen mukaan 104 miljardia dollaria (Department of Defense 2020), eli vajaat kaksi kertaa Suomen valtion budjetin verran.

Euroopan mailla on ollut jo vuoteen 2000 mennessä yli 50 tuotekehitysyhteistyöprojektia (Heuninckx, 2008). Esimerkiksi HX-ehdokas Eurofighter on tällainen yhteiskehitysprojekti. EDA julkaisee tietoja eurooppalaisista tuotekehitykseen pohjautuvista yhteishankinnoista. Niiden osuus puolustusmateriaalihankinnoista oli vuosina 2017–18 noin 18 % tai noin 6,4 miljardia dollaria (EDA 2019). Koska Suomi ei juuri rahoita tuotekehitysprojekteja, ei se siten myöskään ole osallistunut ESSOR:ia (ks. loppuviite 2) lukuun ottamatta eurooppalaisiin tuotekehitysprojekteihin. Suomella on myös materiaalipoliittinen linjaus, jonka mukaan ulkomailta ostettaisiin pääsääntöisesti valmiita tuotteita, kun taas kehitystyötä sisältävät hankinnat suunnataan pääsääntöisesti kotimaiselle teollisuudelle (Puolustusministeriö 2011). Mikäli Euroopan puolustusrahasto saa komission ehdottaman rahoituksen, Suomelle avautuu tätä kautta mahdollisuuksia yhteiseurooppalaisiin tutkimus- ja tuotekehityshankkeisiin. Tämä ei ole tosin täysin ongelmatonta Puolustusvoimien kannalta, sillä saatamme joutua sitoutumaan myös hankkimaan puolustusrahaston rahoituksen avulla yhteistyössä kehitettyjä sotavarusteita ja luopumaan hankinnan kilpailutusmahdollisuudesta.

Yhteishankinnat ja hankintayhteistyö

Suomi on pienenä valtiona riippuvainen kilpailukykyisten puolustustarvikkeiden hankinnasta ja saatavuudesta globaaleilta markkinoilta (Työ- ja elinkeinoministeriö 2019, 12). Niinkin tavallista asiaa kuin puolustusmateriaalin hankintaa USA:sta kutsutaan puolustusyhteistyöksi (ks. Lavonen 2007). Suomelle ostajana merkittävät hankinnat muodostavat riippuvuussuhteen toimittajan

kanssa, jotta saamme varaosia ja päivityksiä elinjakson ajaksi. Toisaalta yhteinen materiaali helpottaa myös yhteistoimintaa sekä tukeutumisyjärjestelyjä. Suomen kannalta on tärkeää, että yhteinen materiaali helpottaa materiaallisen avun antamista, koska sen käyttöön on koulutauduttu ja tukeutuminen on olemassa. Puolustusmateriaalien hankinta edellyttää lisäksi sitä, että myyjä voi luottaa siihen, että materiaalia ei käytetä sen etujen vastaisesti. Ruotsilla on noin kolmenkymmenen maan kanssa puolustusyhteistyösopimus (MoU) (Försvarsberedningen 2019, 329), mikä kuvastaa Ruotsin merkittävää asemaan puolustusmateriaalitoimittajana.

Eri maiden asevoimien välinen hankintayhteistyö on pitkälle saman sisällöistä kuin kansallinen hankintayhteistyö, jota Ikonen ja Lehtonen (2018) ovat käsitelleet. Heidän käsittelemänsä hankintojen vaiheisiin liittyvät tiedonvaihto ja yhteishankinnat ovat käytössä myös puolustusyhteistyön puitteissa. Suomen tulee olla osaava ostaja, jolla on riittävää tietotaitoa muun muassa hankittavan asejärjestelmän teknologiasta (Valtioneuvosto 2016). Tätä voidaan tavoitella tiedonvaihdon avulla, mutta myös tutkimusyhteistyön avulla.

Yhteishankinnalla puolestaan voidaan tavoitella volyymin tuomia säästöjä. Kannianen ja Lehtonen (2018) luettelivat 11 puolustusmateriaalin yhteishankinta-aloitetta vuodesta 2000. Näistä sängen harvoista pienten valtioiden välisistä aloitteista kolme peruuntui, osan ollessa kesken ja vain neljä näistä on toteutunut. Yhteispohjoismainen NH90-hankinta on tässä suhteessa merkittävin. Parinkymmenen vuoden hiljaisemman ajan jälkeen on meneillään yhteispohjoismainen taisteluasehankinta. Suomi on myös jäsenenä Naton yhteishankintaorganisaatiossa NSPA:ssa, jonka rooli on ollut pääosin elinjaksojen osalta. NSPA:n kautta on yhteishankintana Norjan kanssa ostettu suojanaamareita (Puolustusvoimien logistiikkalaitos 2017). Yhteishankintoihin liittyy myös ongelmia, kuten maakohtaisten vaatimusten toteuttaminen. Osallistujamaiden määrän lisäämisessä on säästöjen kannalta laskevat rajahyödyt, yksimielisyyden löytämisen ja päätöksenteon vaikeuksien korostuessa.

Mahdollisten yhteishankintojen löytämistä varten voidaan verrata suunniteltuja hankintoja. EDA on perustanut tätä varten yhteishankintaportaalin (EDA 2017). Periaatteessa hyvä ajatus tuottaa käytännössä vain harvoin samaan aikaan yhdistettäviä hankintoja eri maissa. Usein hankinnat korvaavat vanhentuvaa suorituskykyä, jolloin eri mailla on sen vuoksi vain harvoin yhteneviä uusimisikatauluja. Suorituskykytarpeiden vertailua vaikeuttaa sekin, että esimerkiksi Suomessa ne ovat kehitysohjelmasta johdettuina turvaluokiteltuja. Liittokunnan piirissä voidaan tehdä yhteistä puolustussuunnittelua, joka lähtee yhteisistä uhkista ja niihin varautumisesta. Natolla on oma puolustussuunnitteluprosessi, jonka tuloksena jaetaan eri jäsenmaille liittokunnan puolustuksen

kehittämistarpeet. EU:lla on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) tavoitteiden puitteissa oma suunnitteluprosessinsa, joka ei ole samanlainen kuin Naton puolustussuunnitteluprosessi (ks. Mauro 2018). Yhteisellä puolustus-suunnittelulla voitaisiin saada luonnollisesti etuja verrattuna itsenäisten suunnitteluprosessien tuloksena syntyneisiin hankintoihin ja näiden vertailemiseen. Näin syvälle vietyä puolustusyhteistyötä on kuitenkin vaikea mieltää muuksi kuin sotilaalliseksi liittoutumiseksi, eikä se myöskään olisi sotilaallisesti liittoutumattomalle maalle mielekästä liittokunnan turvallisuustakuiden puuttuessa.

Käyttö- ja ylläpitovaiheen puolustusyhteistyö

Pienenä maana Suomi on riippuvainen kilpailukykyisten puolustustarvikkeiden hankinnasta ja saatavuudesta globaaleilta markkinoilta. Suomen oma puolustusteollinen kapasiteetti on rajallinen ja monet keskeiset asejärjestelmät ostetaan ulkomailta. Suomella täytyy kuitenkin olla itsellään tarvittava teollinen ja teknologinen osaaminen kriittisten järjestelmien ylläpitämiseksi ja muokkaamiseksi, jotta niiden itsenäinen käyttö voidaan taata kaikissa olosuhteissa. Oman puolustusteollisuuden osallistuminen esimerkiksi monikansalliseen käyttäjämaaryhmän asejärjestelmän huoltotoimintaan lisää keskinäisriippuvuutta ja turvaa oman kalustomme ylläpitoa. Kansainvälisessä yhteistyössä eri tason sopimusjärjestelyt ja esimerkiksi käyttäjäyhteisön hyödyntäminen silloin, kun hankitulla materiaalilla on useita käyttäjämaita, ovat hyödyllisiä välineitä. (Valtioneuvosto 2016.) Ylläpitovaiheessa on myös erilaisten käyttäjäryhmien välistä yhteistyötä ja esimerkiksi yhteiset varaosapankit tarjoavat säästömahdollisuuksia. NSPA:n jäsenyyden kautta Suomella on mahdollisuus osallistua sen organisoimiin käyttäjäryhmiin. Sotilaallisesti liittoutumattomana maana Suomelle on tärkeää varmistaa itsenäinen materiaalin käytettävyyden kaikissa oloissa. Kun siihen kuuluu itsenäinen huolto- ja kunnossapitokyky, niin roolien jakoon tähtäävä puolustusyhteistyö ei ole yhdenmukainen nykyisen linjan kanssa.

Yhteisiin sotaharjoituksiin osallistuminen on nykyään varsin tavallinen puolustusyhteistyön muoto. Puolustusministeriön (2020) mukaan Suomi osallistuu vuonna 2020 yhteensä 71 kansainväliseen koulutus- ja harjoitustapahtumaan, jossa painottuvat vaativat kansainväliset harjoitukset sekä sellaiset, joita ei voida järjestää kansallisesti ja harjoitukset, jotka sisältävät Suomelta puuttuvia suorituskykyjä.

Johtovaltiopohjaiset puolustusyhteistyöfoorumit

Suomi harjoittaa puolustusyhteistyötä sekä kahden- että monenvälisesti. Suomen tärkeimpiä kahdenvälisiä kumppaneita ovat Ruotsi ja Yhdysvallat. Vastaa- vasti keskeisiä monenvälisiä foorumeita ovat EU, Nato ja NORDEFECO.

Sekä EU:lla että Natolla on useita varsin laajamittaisia aloitteita, joista tässä artikkelissa on käsitelty Naton Smart Defence -aloitetta, EU:n P&S-aloitetta sekä EU:n pysyvää rakenteellista yhteistyötä PESCOa. Näillä on pyritty tehostamaan ja kehittämään eurooppalaista puolustusyhteistyötä, ja näin vastaamaan muun muassa ajoittain esille nouseviin ristiriitoihin valtioiden välisestä taakanjaosta. Usein suurten turvallisuusinstituutioiden ongelma kuitenkin on, että ne ovat jäsenistöltään liian heterogeenisiä päästäkseen yhteisymmärrykseen keskeisimpien uhkien luonteesta ja kyetäkseen optimaalisesti ratkomaan puolustuskyvynsä liittyviä puutteita (Lunde Saxi 2017, 175). Vastaavasti Suomen ja Ruotsin välinen yhteistyö on viime vuosina tiivistynyt, mutta myös siihen kohdistuu rajoitteita muun muassa kahden valtion yhteisen sotilaallisen voiman riittävydestä ja poliittisesta toimintakyvystä kriisitilanteissa (Westberg 2016, 435–436). Myöskään pohjoismainen puolustusyhteistyö ei osallistujamaiden erilaisten turvallisuuspoliittisten ratkaisujen vuoksi ole missään vaiheessa syventynyt kattamaan yhteistä puolustusta (Graeger 2018, 369).

Johtovaltiopohjaiset ratkaisut tarjoavat tähän asetelmaan Suomen kannalta uusia mahdollisuuksia. Aktiivinen ja monipuolinen sitoutuminen eurooppalaiseen puolustusyhteistyöverkostoon voidaan nähdä osana Suomen tietoista epävarmuuden ylläpitämisen strategiaa sotilaallisen liittoutumattomuuden sallimissa reunaehdoissa: vaikka johtovaltioaloitteet eivät sisällä muodollisia sitoumuksia avunannosta, on ulkoa päin vaikea ennalta arvioida, millaisiin vastatoimiin johtovaltiopohjaisten ryhmittymien muut valtiot ryhtyisivät mahdollisissa Suomea koskevissa kriisitilanteissa. Vaikutelmaa vahvistaa vuoden 2017 puolustuselonteon toteamus, jonka mukaan (puolustus)yhteistyö on entistä tärkeämpää kansallisen puolustuskyvyn ylläpitämisen, kehittämisen ja käyttämisen kannalta ja että puolustuskykyä kehitettäessä tulee varmistua siitä, ettei mahdolliselle sotilaalliselle liittoutumiselle muodostu käytännön esteitä (Valtioneuvosto 2017, 13; 16).

Johtovaltiopohjaiset ratkaisut ovat nousseet Euroopassa suosituiksi puolustusyhteistyön muodoiksi 2010-luvulta alkaen. Johtovaltiokonseptit voidaan nähdä eräänlaisena jatkumona aiemmin tässä artikkelissa käsitellyille Naton Smart Defence ja P&S-konsepteille, joissa korostettiin koko liittokunnan aktivoimisen sijaan käytännöllistä työskentelyä pienemmissä maaryhmissä konkreettisten ongelmien ratkaisemiseksi (Giegerich 2012, 71; Ruiz Palmer 2016, 6–12). Niiden etuna verrattuna esimerkiksi EU:iin ja Natoon on päätöksenteon tehokkuus,

nopeus sekä se, että joukolla on yksi selkeä johtovaltio, jolla on käytettävissään eurooppalaisittain merkittäviä sotilaallisia ja/tai taloudellisia voimavaroja.

Potentiaalisena haittapuolena johtovaltiopohjaisissa ratkaisuissa on puolestaan niistä seuraava vallan asymmetria (Lunde Saxi 2017, 176). Pienempien valtioiden, kuten Suomen, huolena on joutuminen yhteistyösuhteissa marginaaliin ja ajautuminen vahvempien valtioiden dominoimaksi. Toistaiseksi Suomi, ja monet muut pienemmät valtiot, on kuitenkin nähnyt johtovaltiokonsepteissa enemmän mahdollisuuksia kuin haittoja. Suomi on tällä hetkellä mukana Saksan johtamassa Framework Nations Conceptissa (FNC), Ison-Britannian johtamassa Joint Expeditionary Force'ssa (JEF) ja Ranskan eurooppalaisessa interventioaloitteessa (EI2).

Saksan johtama kehysvaltiokonsepti (FNC)

Johtovaltioaloitteista vanhin on Saksan johtama kehysvaltiokonsepti (*Framework Nations Concept*), FNC. Se on laaja verkosto valtiota Saksan ympärillä, jossa tähdätään pitkän tähtäimen alueellisen puolustuksen suorituskykyjen kehittämiseen.

Eurooppalaisten asevoimien voimavarojen ja suorituskyvyn varmistamiseksi Saksa esitteli ajatuksensa kehysvaltioperiaatteesta, jonka mukaan halukkaat jäsenet voivat ”kytkeä” omia kansallisia yksiköitään ja voimavarojaan yhden suuremman kehysvaltion ympärille ja näin paremmin ylläpitää kollektiivisen puolustuksen toimintakykyään (Gressel 2018). Saksa esitteli ajatuksensa Natolle vuonna 2013 ja puolustusliitto hyväksyi sen vuonna 2014.

Kehysvaltiokonseptin periaatteen taustalla oli eurooppalaisia asevoimia ravitseleva ongelma: turvallisuuteen ja puolustukseen käytettävät resurssit ovat rajalliset, mutta samalla turvallisuusuhkien kirjo on kasvanut niin laajaksi, että harva valtio kykenee yksin vastaamaan niihin. Konseptin hyväksymisen aikaan erityisesti Venäjä vaihteeksi näyttäytyi laajasti vallitsevaa turvallisuusjärjestelmää haastavana sotilaallisena voimana. Pienet valtiot joutuvat entistä enemmän erikoistumaan yksittäisiin tehtäviin laaja-alaisen toimintakyvyn kustannuksella. Isot valtiot puolestaan pystyvät ylläpitämään laajempia toimintakokonaisuuksia, mutta ne eivät silti pysty toimimaan yksin pitkäaikaisissa operaatioissa, vaan tarvitsevat tuekseen pienempiä valtioita, joilla on tarvittavaa erityisosaamista (Major & Mölling 2014, 1).

Kehysvaltiokonseptissa kehys- tai johtovaltio nimensä mukaisesti johtaa halukkaiden valtioiden joukkoa ja muodostaa ikään kuin ”selkärangan” yhteistyölle. Kehysvaltio johtaa muun muassa logistiikka- ja komentorakenteita ja pienemmät valtiot puolestaan kytkevät omaa erikoisosaamistaan ja toimintavalmiuksiaan tähän ”selkärankaan” (Major & Mölling 2014, 2). Konseptin avulla

on tarkoitus koordinoita sitä, kuka erikoistuu ja mihin, ja näin pyrkiä välttämään tilanteita, joissa kaikkien tarvitsisi tehdä kaikkea ylläpitääkseen uskottavaa ja tehokasta puolustuskykyä. Erityisesti Saksan näkökulmasta FNC toimii myös erinomaisena keinona edistää eurooppalaista puolustusyhteistyötä niin Naton kuin EU:nkin puitteissa, ja samalla tiivistää näiden kahdenvälistä vuorovaikutusta (von Bonsdorff 2018; Herolf & Håkansson 2020, 9).

Saksan kehysvaltiokonsepti muodostuu kahdesta rinnakkaisesta elementistä tai toimintalinjasta. Ensimmäinen keskittyy osallistujamaiden sotilaallisten voimavarojen ja suorituskykyjen kehittämiseen ja tätä kautta jäsenvaltioiden välisen ”toimintakykykuilun” kaventamiseen. Käytännössä tämä toiminta tapahtuu niin sanotuissa suorituskykyklustereissa (*capability clusters*), joita vuonna 2018 oli 24 (tarkemmin suorituskykyklustereista, ks. von Bonsdorff 2018). Osallistujavaltiot voivat vapaasti valita, mihin klustereihin ne haluavat osallistua sen mukaan, mikä parhaiten palvelee niiden omia intressejä. Toinen toimintalinja liittyy rakenteellisen yhteistyön mahdollistamiseen, voimavarojen harmonisointiin ja pitkällä aikavälillä monikansallisten joukkojen kehittämiseen. Kyse on siis laajempien joukkokokonaisuuksien kehittämisestä. Monikansalliset joukot luotaisiin Saksan asevoimien ympärille ja lähinnä Naton käyttöön (von Bonsdorff 2018; Glatz & Zapfe 2017, 2). Jotkut kutsuvat tätä monikansallisten joukkojen kehittämistä jopa Euroopan armeijan kehittämiseksi, mutta tällaiset puheet ovat hyvinkin ennen aikaisia (Glatz & Zapfe 2017, 2). Kymmenen tai kahdenkymmenen vuoden aikavälillä kyseessä on kuitenkin potentiaalisesti tärkeästä hankkeesta, joka saattaa tehdä Saksasta Keski-Euroopan puolustuksen selkärangan Naton viitekehyksessä.

FNC:n puitteissa tapahtuva yhteistyö on ennen kaikkea suorituskykyjen kehittämiseen ja toimintakyvyn ylläpitämiseen tähtävää toimintaa. Tässä suhteessa se eroaa alla käsiteltävistä JEF:sta ja EI2:sta, joiden tehtävänkuvaa on operatiivisempi. Liittyminen mukaan FNC:n toimintaan on myös valtioille vaivattomampaa: valtiot voivat varsin vapaasti liittyä siihen ja sen puitteissa toimiviin suorituskykyklustereihin ja toisaalta myös jättäytyä pois toiminnasta. Vaikka FNC onkin alun perin Naton aloite, on sen toiminta pitkälti kiinni osallistujamaiden aktiivisuudesta ja myös kokoonpanosta (Glatz & Zapfe 2017, 2).

FNC avattiin vuonna 2016 Naton ulkopuolisille kumppanimaille, jolloin Suomikin liittyi mukaan. Suomi on tällä hetkellä yksi 21:stä osallistujamaasta. FNC on kuitenkin jäänyt muiden aloitteiden varjoon (Herolf & Håkansson 2020, 9). Saksaa pidetään tärkeänä kumppanimaana, mutta ei kuitenkaan yhtä merkittävänä kuin Ranskaa tai Isoa-Britanniaa (ks. esim. Runge Olesen 2020). Saksalta odotetaan aktiivista roolia ja johtajuutta eurooppalaisessa puolustuspolitiikassa pelkästään jo kokonsakin perusteella, mutta maassa jo vuosikymmenien ajan vallinnut sotilaallisen pidättäytymisen kulttuuri (*Kultur der militärischen*

Zurückhaltung; Lunde Saxi 2017, 186) on vähentänyt FNC:n merkitystä entisestään. Krimin miehityksen jälkeisenä aikana Saksan pidättyväisyys on johtanut ajoittain turhautumiseenkin eurooppalaisessa puolustuskeskustelussa.

FNC:llä on kuitenkin muiden johtovaltiopohjaisten yhteistyöaloitteiden taivoin potentiaalia kehittyä. Sillä on jo nyt varsin laaja osallistujamaiden joukko ja toimivat rakenteet myös suorituskykyklustereiden lisäksi (von Bonsdorff 2018), esimerkiksi ministeritason ohjausryhmä ja pääesikuntatason johtoryhmä. Jotta FNC konsepti kehittyisi jatkossakin, tarvittaisiin erityisesti Saksalta pitkäjänteistä sitoutumista ja selkeää johtajuutta, nykyistä suurempaa rahallista panostusta, ja toisaalta myös selkeyttä FNC:n ja EU:n pysyvän rakenteellisen yhteistyön väliseen suhteeseen ja työnjakoon (Zaphe ja Glatz 2017; Pesu 2020, 34).

UK Joint Expeditionary Force (JEF)

Iso-Britannian johtama *Joint Expeditionary Force* (JEF) kokoaa joukon Keski- ja Pohjois-Euroopan valtioita nopean toiminnan joukkojen yhteistoiminnan kehittämiseksi.

JEF perustettiin Naton Walesin huippukokouksen yhteydessä vuonna 2014, jolloin Ison-Britannian johtamaan joukkoon liittyivät Tanska, Norja, Alankomaat, Viro, Latvia ja Liettua. Vuonna 2017 Suomi ja Ruotsi liittyivät JEF:iin mukaan. Alkuperäinen ajatus JEF:n takana oli perustaa Isolle-Britannialle uusi yhteistoiminnassa operoiva nopean valmiuden erikoisjoukko, joka olisi aiempia joukkoja kansainvälisempi, ja johon otettaisiin mukaan samanmielisiä liittolaisia ja kumppanimaita, joihin Isolla-Britannialla oli jo valmiiksi tiiviit yhteistyösuhteet (Lunde Saxi 2017, 173). Tarkoitus oli, että JEF nimensä mukaisesti toimisi jäsenvaltioidensa ulkopuolella lähinnä Lähi-idässä ja Persianlahden maissa. Venäjän vallattua Krimin niemimaan vuonna 2014 ja Euroopan turvallisuuspoliittisen tilanteen kiristyttyä tämän seurauksena JEF:n painopiste on kuitenkin siirtynyt Eurooppaan ja erityisesti Itämeren alueelle (Lunde Saxi 2018).

JEF:n puitteissa tapahtuva yhteistyö tarjoaa jäsenvaltioille monenlaisia hyötyjä. JEF mahdollistaa jäsenvaltioidensa puolustuskyvyn, valmiuden ja yhteistoimintakyvyn ylläpitämisen ja kehittämisen. Jäsenvaltiot osallistuvat muun muassa yhteisiin skenaarioharjoituksiin, joiden tarkoituksena on kehittää yhteistä tilannekuvaa ja kommunikaatiota jäsenten välillä. Toisaalta strategisella tasolla JEF lisää jäsenvaltioidensa ylläpitämää pelotetta ja sitä pidetään tärkeänä osana kansallista puolustusta ja myös interventiokykyä (Ruiz Palmer 2016, 13). Esimerkiksi Norjassa JEF nähdään kriisitilanteessa tärkeänä ensimmäisenä vastauksena (*bridging mission*) odoteltaessa vahvistuksia esimerkiksi Natolta (Garberg Bredesen & Friis 2020, 16).

JEF:n alkuperäisenä tarkoituksena oli toimia Natoa täydentävänä joukkoja, mutta se voi tarvittaessa tukea myös EU:ta, YK:ta tai valtioiden välisiä koalitiota erilaisissa operaatioissa (Lunde Saxi 2017). Se on siis luonteeltaan varsin joustava. Vaikka JEF perustettiin Naton puitteissa, ovat sen siteet Natoon käytännössä löyhät. JEF ei siis ole Naton valmiusjoukko, vaan sen jäsenvaltion nopean toiminnan joukoista koostuva ”pooli”. Joukkojen vahvuus ja käytössä olevat voimavarat vaihtelevat ottaen huomioon erilaisten operaatioiden asettamat vaatimukset. Operaatiot voivat vaihdella humanitaarisesta operaatiosta aina täysimittaiseen voimankäyttöön asti (Lunde Saxi 2017). Vaikka JEF mahdollistaa pienennetyille Iso-Britannian asevoimille monikansallisen joukon tuomaa lisäarvoa (”contingency force”), on JEF leimallisemmin kansallinen ja johtovaltionsa näköinen aloite kuin voimallisemmin keskinäisriippuvuutta painottava FNC. Brittiläisten arvioiden mukaan 80–90% JEF:n joukoista olisi brittiläisiä ja JEF voisi tarvittaessa toimia myös ilman muita maita (Lunde Saxi 2017, 179).

JEF on tällä hetkellä Suomen ja muiden Pohjoismaiden näkökulmasta yksi lupaavimmista puolustusyhteistyömuodoista (Pesu 2020, 33) ja tässä artikkelissa esitellystä kolmesta johtovaltioaloitteesta tärkein (Herolf & Håkansson 2020, 7). Erityisesti Pohjoismaiden kannalta yksi tärkeimmistä syistä olla mukana JEF-joukoissa on sotilaallisesti edelleen suorituskykyisen Ison-Britannian entistä tiukempi sitominen osaksi Pohjois-Euroopan turvallisuutta. Yhteistyö Ison-Britannian kanssa JEF:n puitteissa on Suomen, mutta myös muiden EU-maiden kannalta tärkeää, sillä Ison-Britannian EU-eron myötä maa ei enää näillä näkymin osallistu EU:n yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan. Ison-Britannian tavoitteena puolestaan on vahvistaa sen sotilaallista asemaa ja globaalia vaikutusvaltaa. JEF tarjoaa sille mahdollisuuden tehdä jatkossakin puolustuspoliittista yhteistyötä samanmielisten maiden kanssa EU-rakenteiden ulkopuolella.

Euroopan interventioaloite (EI2)

Ranskan vuonna 2018 esittämään Euroopan interventioaloitteen (*European Intervention Initiative*, EI2) tavoitteena on vahvistaa aloitteeseen osallistuvien Euroopan maiden sotilaallista toimintakykyä yhtenäistämällä niiden strategista toimintakulttuuria ja kykyä toimia kriisitilanteissa. Aloitteeseen liittyivät aluksi mukaan Belgia, Tanska, Viro, Saksa, Alankomaat, Portugali, Espanja ja Iso-Britannia. Suomi liittyi mukaan marraskuussa 2018, ja Norja ja Ruotsi syyskuussa 2019. Interventioaloite on tarkoituksellisesti valikoiva ryhmä, johon kutsutaan uusia jäseniä mukaan vain, mikäli muut maat kokevat niiden tuovan joukolle lisäarvoa.

EI2:n päätavoitteena on kehittää yhtenäistä eurooppalaista strategista toimintakulttuuria. Tähän epämääräisesti muotoiltuun mutta potentiaalisesti kauaskantoiseen tavoitteeseen pyritään kehittämällä osallistujamaiden välistä strategista ennakoitua ja tiedustelutiedon vaihtoa, tarkastelemalla erilaisia skenaarioita, jakamalla käytännön kokemuksia ja kehittämällä yhteistä doktriinia, jotta erilaisiin uhkiin ja kriiseihin voidaan vastata tehokkaammin ja koordinoitummin (Kuusela 2018; Pesu 2018). EI2:n myötä ei olla perustamassa uusia nopean toiminnan joukkoja tai uusia institutionaalisia rakenteita, vaan tarkoituksena on parantaa tilannetietoisuutta ja yhteistä päätöksentekovalmiutta, jota voidaan hyödyntää tilanteesta riippuen esimerkiksi EU:n, Naton, YK:n tai muiden jo olemassa olevien instituutioiden ja koalitioiden puitteissa kriisitilanteissa (Zandee & Kruijver 2019, 2). Vaikka EI2 ei siis olekaan institutionaalisesti sidoksissa EU:hun tai Natoon, voi se tarvittaessa tukea niitä ja toimia niitä täydentävästi.

Ranskalla oli useita syitä perustaa ympärilleen samanmielisten ja kyvykkäiden valtioiden epävirallinen ryhmittymä. Ensinnäkin Ranskan tavoitteena oli jakaa kriisinhallintataakkaa erityisesti Afrikassa, jossa muut eurooppalaiset ovat Ranskan näkökulmasta vapaamatkustajia (Lebrun 2018). Ranskan turvallisuuspoliittiset intressit ovat erityisesti Länsi-Afrikassa ja terrorismin vastaisessa taistelussa, mutta esimerkiksi vuoden 2013 interventio Maliin osoitti, että Ranskalla ja sen eurooppalaisilla kumppaneilla on hyvin erilaiset käsitykset siitä, millaisen uhan alueen terrorismi luo myös Euroopalle. Interventioaloitteen kautta Ranska siis pyrkii kehittämään yhtenäistä eurooppalaista doktriinia ja toisaalta saamaan kumppanimaita osallistumaan aktiivisemmin Euroopan ulkopuolisiin operaatioihin. Toisaalta aloitteen taustalla oli myös Ranskassa yleistynyt käsitys, jonka mukaan EU:n pysyvästä rakenteellisesta yhteistyöstä PESCOsta oli tullut liian laajaa ja sitä kautta vesittyynyttä, minkä vuoksi se halusi uuteen aloitteeseen mukaan vain kaikkein halukkaimmat ja kyvykkäimmät maat (Zandee & Kruijver 2019, 2). Ylipäätensä Ranska näyttää suosivan turvallisuuspolitiikassaan varsin vapaamuotoisia yhteistyön muotoja, eikä pidä yhteistyön institutionalisoitumista pelkästään hyvänä asiana, sillä sen katsotaan tuovan väistämättä mukanaan byrokratiaa ja kankeutta. Näiden seikkojen lisäksi Ranskan aloitteessa on muita enemmän korostunut pyrkimys USA:sta riippumattoman eurooppalaisen sotilaallisen suorituskyvyn rakentamiseen.

Kumppanimaiden syyt osallistua interventioaloitteeseen vaihtelevat varsin laajasti. Saksan näkökulmasta osallistuminen Ranskan aloitteeseen on lähestulkoon pakollista hyvien kahdenvälisten suhteiden ylläpitämiseksi, mikä on koko Euroopan turvallisuus- ja puolustuspoliittisen yhteistyön keskiössä (Mölling & Major 2018). Iso-Britannia puolestaan pyrkii pysymään tärkeänä toimijana eurooppalaisessa puolustuspolitiikassa myös EU-eronsa jälkeen. Pienemmät

maat, kuten Suomi ja Viro, näkevät interventioaloitteeseen osallistumisen ennen kaikkea niiden omaa kansallista puolustuskykyä vahvistavana toimintana. Viro haluaa osoittaa Ranskalle ja muille Euroopan ”suurvalloille” toimintakykyään ja haluaan olla vakavasti otettava turvallisuustoimija. Toisaalta osallistumalla interventioaloitteeseen Viro myös pyrkii sitomaan Ranskaa tiukemmin itäisen Euroopan puolustukseen ikään kuin vaihtokauppana Viron osallistumisesta Ranskan johtamaan kriisinhallintaan Euroopan ulkopuolella (Lebrun 2018).

Suomi puolestaan toivoo saavansa Ranskan mukaan sotaharjoituksiin ja ylipäätensä aktiivisemmin mukaan Itämeren alueelliseen puolustukseen (Pesu 2018). Sen sijaan Suomessa ei Pesun mukaan ole käyty juuri lainkaan keskustelua siitä, miten Ranskan tavoittelemaan yhtenäiseen strategiseen toimintakulttuuriin tulisi suhtautua ja millainen olisi Suomen kannalta ihanteellisin toimintakulttuuri. Vaikka EI2 palvelee Suomen etuja ja intressejä täydentämällä puolustusyhteistyön kokonaisuutta (Pesu 2018), on sen painopiste, sotilaallinen kriisinhallinta erityisesti Afrikassa, Suomella varsin vierasta.

EI2 on edelleen alkuvaiheessa, mikä on yksi syy sille, miksi aiheesta ei ole juurikaan käyty julkista tai akateemista keskustelua. EI2 on kuitenkin tässä artikkelissa esitellyistä kolmesta johtovaltiopohjaisesta aloitteesta ainoa, jossa kaikki kolme ”Euroopan suurta” (Iso-Britannia, Saksa ja Ranska) ovat mukana. Tässä mielessä sillä on hyvät toimintaedellytykset, vaikka aloitteen käytännöllinen merkitys on sen ensimmäisinä vuosina ollut vähäinen. Aika tulee näyttämään millaiseksi EI2 kehittyi.³

Kehysvaltioaloitteiden merkitys Suomelle

Johtovaltiopohjaiset ratkaisut ovat nousseet suosituiksi puolustusyhteistyön muodoiksi 2010-luvulta alkaen. Niiden etuna verrattuna esimerkiksi EU:iin ja Natoon on päätöksenteon tehokkuus ja nopeus ja se, että joukolla on yksi selkeä johtovaltio.

Saksan aloitteessa painottuu alueen puolustaminen (*territorial defence*) rasakailla joukko-osastoilla, kun taas Ranska ja Iso-Britannia suosivat interventioihin kykeneviä ja nopeasti irrotettavia joukkoja. Hankkeet voidaan siten nähdä erilaisina, mutta osittain toisiaan täydentävinä tulkintoina turvallisuuden tavoittelemisen keinoista. Yhteistä niille on se, että suuret eurooppalaiset johtovaltiot ovat laittaneet kuhunkin aloitteeseen merkittävästi omaa uskottavuuttaan (Lunde Saxi 2017, 172).

Suomen kannalta aktiivinen ja tiivis kytkeytyminen kaikkiin kolmeen keskenään erilaiseen aloitteeseen voidaan tulkita paitsi käytännön yhteistyöksi eri maiden kanssa, myös strategisen epävarmuuden ylläpitämiseksi ja kasvat-

tamiseksi sotilaallisen liittoutumattomuuden puitteissa. Vaikka johtovaltioaloitteet eivät sisällä muodollisia sitoumuksia avunannosta, on ulkoa päin vaikea ennalta arvioida, millaisiin vastatoimiin johtovaltiopohjaisten ryhmittymien muut valtiot ryhtyisivät mahdollisessa Suomea koskevissa kriisitilanteissa.

Asian voi muotoilla myös niin, että kehysvaltiokonseptit tarjoavat erityisesti sotilaallisesti liittoutumattomille valtioille poikkeuksellista lisäarvoa: ”tavanomaisen” suorituskyky-yhteistyön lisäksi liittoutumattomat maat voivat kehysvaltियो toimintaan osallistumalla asemoida itseään voimakkaampien valtioiden kumppaneiksi tinkimättä sotilaallisesta liittoutumattomuudestaan. Ne voivat saada yhteistyön kautta puolustuksellista lisäarvoa joutumatta tekemään huomiota herättävää ja dramaattistakin poliittista valintaa liittoutumisen ja liittoutumattomuuden välillä.

Päätäntä

Puolustusyhteistyön voi nähdä uhan vastakohtana, eräänlaisena avun mahdollisuutena vaikkakaan se ei tarjoa liittoutumisen varmuutta turvallisuuden takaamisesta. Avun mahdollisuus koostuu kyky- ja tahtokomponenteista. Suomen tavoitteena on ollut avun mahdollisuuden maksimointi. Tahtokomponentin osalta tämä tarkoittaa yhteistyötä mahdollisimman monen sellaisen tahon kanssa, jonka voisi ajatella tahtovan tarjota apua Suomelle. Avun tarjoajan kykykomponenttiin Suomi ei voi vaikuttaa, mutta avun vastaanottamista voidaan helpottaa kaikin tavoin, kuten säädöspohjaisia esteitä poistamalla, hankkimalla yhteensopivaa materiaalia sekä yhteisharjoituksin. Tämä onkin jo tahtotila, sillä esimerkiksi Puolustuselonteossa (Valtioneuvosto 2017, 13; 15) mainitaan seuraavasti: ”Suomi kehittää laajan yhteistyöverkoston avulla järjestelyjä, joita voidaan hyödyntää kaiken mahdollisen avun saamiseksi mahdollisen kriisin alkuvaiheesta alkaen” sekä ”Suomi tiivistää puolustusyhteistyötä”.

Puolustusyhteistyötä perusteltiin aiemmin yhteistyön tuomien säästöjen avulla, mutta vuoden 2014 jälkeen niin Suomessa kuin laajemminkin Euroopassa näkökulma on vaihtunut suorituskykyjen parantamiseen. Saavutettavista olevista hyödyistä on kyllä joitain laskelmia niiden mahdollisuuksista, mutta toteutetuista säästöistä ei löydy konkreettisia vertailulaskelmia – ainakaan julkisia. Kun pyritään kehittämään suorituskykyjä, ei julkisia laskelmia mahdollisesti saavutettavista hyödyistä löydy senkään vertaa kuin säästöjen kohdalla. Tämä johtuu myös vaikeudesta mitata turvallisuutta ja sitä tuottavia sotilaallisia suorituskykyjä vastaavalla tavalla kuin puolustukseen käytettäviä määrärahoja. Yhteistyömuotona eriytyvä yhteistyö tarjoaa suurimman säästö- tai hyötypotentiaalin, mutta sellaiseen työnjakoon osallistuminen ei ole yhdenmukaista kattavan suorituskykyvalikoimaan ja oman alueen puolustamiseen tähtäävälle

sotilaallisesti liittoutumattomalle Suomelle. Toisaalta kriisitilanteessa yhteistyökumppaneilta voitaisiin ainakin periaatteessa saada käyttöön sellaisia kalliita ja merkittäviä suorituskykyjä, joihin Suomella ei ole varaa.

Edellä mainitut turvallisuuspoliittiset ja sotataloudelliset tarkastelut auttavat arvioimaan puolustusyhteistyön strategista painoarvoa. Strategiselta kannalta puolustusyhteistyössä keskeistä on sen tuottama kynnysvaikutus. Tämä kynnysvaikutus saavutetaan pitkälti puolustusyhteistyön rajanvetojen sumeuden ja sen yksityiskohtaisten sisältöjen tulkinnanvaraisuuden kautta – täten eräänlaisen strategisen epävarmuuden tuotoksena.

Tämä tulkinnanvaraisuus voidaan nähdä Suomen keinona asemoida itseään liittoutumattomuuden ja liittoutumisen janalle tai jatkumolle. Jatkumon metafora on turvallisuuspoliittisesti käyttökelpoinen instrumentti, koska sen avulla ulkopoliittinen johto voi joustavasti ja harkinnan mukaan säädellä maamme asemoitumista ja korostaa joko liittoutumiseen tai liittoutumattomuuteen liittyviä piirteitä. Tässä mielessä oman aikamme puolustusyhteistyökeskustelulla on yhtymäkohtia jo kylmän sodan aikaan käytyyn ulkopoliittiseen keskusteluun. Puolustusyhteistyö voidaankin nykymuodossaan tulkita Suomelle eräänlaiseksi emergentiksi strategiaksi, jossa Suomi yhdistelee vakaata ja ennustettavaa ulkopoliittikkaa yhteistyön tuottamaan strategiseen epävarmuuteen ja sen avulla tavoiteltuun kynnysvaikutuksen kasvuun.

Viitteet

- 1 Ruotsalainen puolustusyhteistyön määritelmä (Svenska försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten) kattaa monia erilaisia asioita kriisinhallintayhteistyöstä materiaali-kauppaan ja kriisiaikojen yhteistyöhön (Försvarsdepartementet (2014, luku 11). Britz ja Westberg (2015, 412) ovat kuvanneet Ruotsin turvallisuusstrategiaa ”liittoutumattomaksi liittoutumispolitiikaksi”, jossa sotilaallinen liittoutumattomuus yhdistyy yhä syvenevään kahden- ja monenvälisen puolustus- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyöhön. Heidän mukaansa nykyään Ruotsin liittoutumattomuuden käytännön merkitys rajoittuu vain siihen, ettei ole sitovia sopimuksia muille maille annettavasta sotilasavusta hyökkäykseen liittyen (sama). Ruotsin puolueettomuutta analysoineen Bertelmanin (2014) mukaan laaja-alainen puolustusyhteistyö yhdessä Ruotsin tekemän solidaarisuusjulistuksen kanssa tuo Ruotsin niin lähelle Natoa, että ei voi välttyä siltä, että se samaistetaan Natoon. Hän näkee tämän Ruotsin kannalta paitsi kynnysvaikutusta nostavana, myös ongelmana sikäli, ettei Ruotsi voi jäädä puolueettomaksi sotilaallisissa kriisissä.
- 2 Suomi on mukana seuraavissa pysyvän rakenteellisen yhteistyön hankkeissa: Integrated Unmanned Ground System (UGS), Military Mobility, Timely Warning and Interception with Space-based TheaTER surveillance (TWISTER) ja European Secure Software defined Radio (ESSOR).
- 3 Johtovaltiopohjaisista eurooppalaisista puolustusyhteistyöaloitteista mainittakoon vielä Naton vuonna 2014 käynnistämä, ja Italian johtama, ITA-FNC-aloite osallistujamaiden

sotilaallisten voimavarojen kehittämiseksi. Tällä hetkellä tässä toiminnassa ovat mukana Italian lisäksi Albania, Itävalta, Kroatia, Montenegro, Slovenia ja Unkari (Italian puolustusministeriö 2019).

Lähteet

- Bertelman, Tomas (2014). *Försvarspolitiskt samarbete-effektivitet, solidaritet, suveränitet. Rapport från Utredningen om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete*, Fö 2013: b. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- von Bonsdorff, Niklas (2018). Suomen puolustusyhteistyö Saksan liittotasavallan kanssa, *Maanpuolustus*, 125, syyskuu, 18–22.
- Britz, Malena & Jacob Westberg (2015). Sveriges återtag till närområdet. *Internasjonal Politikk*, 73(3), 423–431.
- Department of Defense (2020). National Defense Budget Estimates for FY 2021. <https://comptroller.defense.gov/Budget-Materials/>, (17.6.2020).
- Drent, Margriet, Eric Wilms & Dick Zandee (2017). *Making sense of European defence*. Clingendael Report, December. Hague: Institute Clingendael.
- EDA (2013). EDAs Pooling & Sharing. www.eda.europa.eu/, (26.5.2020).
- EDA (2017). Collaborative Database, <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/collaborative-database>, (10.6.2020).
- EDA (2018). Defence Data Portal, <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/national-defence-data-2017-2018.xlsx>, (25.5.2020).
- Engvall, Johan, Eva Frisell & Madelene Lindström (2018). *Nordiskt operativt försvarssamarbete: Nuläge och framtida utvecklingsmöjligheter*. FOI: Raportti nro 4628.
- Försvarsberedningen (2019). *Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*. Norstedts Juridik AB: Stockholm.
- Försvarsdepartementet (2014). *Försvaret av Sverige Starkare försvar för en osäker tid*. Elanders Sverige AB: Stockholm.
- Garberg Bredesen, Maren & Karsten Friis (2020). Norway, teoksessa Fägersten, B (ed), *The Nordics and the New European Security Architecture*, The Swedish Institute of International Affairs, UI Report 3/2020, 16–21.
- Giegerich, Bastian (2012). NATO's Smart Defence: Who's Buying? *Survival*, 54(3), 69–77.
- Græger, Nina (2018). Need to have or nice to have? Nordic cooperation, NATO and the EU in Norwegian foreign, security and defence policy, *Global Affairs*, 4(4–5), 363–376.
- Gressel, Gustav (2018). *Germany's defence commitments: nothing but paper tigers?* European Council on Foreign Relations note from Berlin.
- Hartley, Keith, & Binyam Solomon (2015). Measuring defense output: an economics perspective. Teoksessa F. Melese, A. Richter & B Solomon (toim.), *Military Cost-Benefit Analysis*. Routledge: London, 36–73.
- Herolf, Gunilla & Calle Håkansson (2020). The New European Security Architecture, teoksessa Fägersten, B (toim.), *The Nordics and the New European Security Architecture*, The Swedish Institute of International Affairs, UI Report 3/2020, 7–15.
- Heuninckx, Baudouin (2008). A primer to collaborative defence procurement in Europe: Troubles, achievements and prospects. *Public Procurement Law Review*, 17(3), 123–145.
- Hyvärinen, Risto (1965). Puolueettomien valtioiden turvallisuusongelma (eräitä teoreettisia näkökohtia). *Tiede ja Ase*, nro 23, 5–59.
- Ilkonen, Ilkka & Juha-Matti Lehtonen (2018). Yhteishankinnat ja hankintatoimen kehittäminen Suomen turvallisuusorganisaatioissa. *Tiede ja Ase*, 76, 227–253.

- Italian puolustusministeriö (2019). *Cooperazione internazionale: Framework Nations Concept*. https://www.difesa.it/SMD_/Eventi/Pagine/Cooperazione_internazionale_Framework_Nations_Concept.aspx, (10.6.2020).
- Kanniainen, Vesa (2019). *Kansallinen turvallisuus, asepalvelus ja kansantalous: Miksi yleinen asevelvollisuus on välttämätön ratkaisu joillekin maille–ja miksi toisille taas ei?* Puolustusministeriö.
- Kanniainen, Vesa & Juha-Matti Lehtonen (2018). Cooperative Procurement in Building National Defence: Why Are There So Few? *Defence and Peace Economics*, 32(2), 201–219.
- Koivula, Tommi & Krista Salo (2010). *Yhteistyö, avunanto ja solidaarisuus? Lissabonin sopimuksen turvallisuuspoliittinen merkitys*. Maanpuolustuskorkeakoulu, julkaisusarja 4, työpapereita nro 38.
- Kuusela, Janne (2018). *Kuukauden kysymys: Mitä Euroopan interventioaloite merkitsee Suomen kannalta, ylijohdaja Janne Kuusela?* Ulkoministeriön Eurooppatiedotus.
- Lavonen, Eero (2007). *Suomen ja Yhdysvaltojen välinen puolustusteollista yhteistyötä koskeva periaatejulistus*, muistio, UTP 38/2006 vp.
- Lebrun, Maxime (2018). *Behind the European Intervention Initiative: An Expeditionary Coalition of the Willing?* International Centre for Defence and Security.
- Lehtonen, Juha-Matti & Henry Isojärvi (2015). Nordic Armaments Co-operation Savings Potential, *Journal of Military Studies*, 6(2), 68–89.
- Lunde Saxi, Håkon (2017). British and German initiatives for defence cooperation: the Joint Expeditionary Force and the Framework Nations Concept, *Defence Studies*, 17(2), 171–197.
- Lunde Saxi, Håkon (2018). *The UK Joint Expeditionary Force (JEF)*, Norwegian Institute for Defence Studies, IFS Insights, 5.
- Major, Claudia & Christian Mölling (2014). *The Framework Nations Concept: Germany's Contribution to a Capable European Defence*, German Institute for International and Security Affairs, SWP Comment 2014/C 52, December.
- Mauro, Frédéric (2018). *EU Defence: The White Book implementation process*, European Union: Belgium.
- Mölling, Christian & Claudia Major (2018). *Why joining France's European Intervention Initiative is the right decision for Germany*, Egmont Royal Institute for International Relations.
- NATO (2015a). *Cost Efficiency Implications of International Cooperation*, Final Report of Task Group SAS-090.
- NATO (2015b). Smart Defence. <https://www.nato.int/docu/review/Topics/EN/Smart-Defence.htm>, (15.6.2020).
- Olson, Mancur, & Richard Zeckhauser (1966). An Economic Theory of Alliances. *The Review of Economics and Statistics*, 48(3), 266–279.
- PESCO (2019). PESCO. <https://pesco.europa.eu/>, (28.6.2020).
- Pesu, Matti (2017). *Koskiveneellä kohti valtavirtaa: Suomen puolustuspolitiikka kylmän sodan lopusta 2010-luvun kiristyneeseen turvallisuusympäristöön*. Puolustusministeriön julkaisuja 1/2017.
- Pesu, Matti (2018). Suomi mukaan Ranskan interventioaloitteeseen – mistä on kyse? *The Ulkopolitist*. <https://ulkopolitist.fi/2018/08/31/suomi-mukaan-ranskan-interventioaloitteeseen-%C2%AD-mista-on-kyse/>, (22.6.2020).
- Pesu, Matti (2020). Finland, teoksessa Fägersten, B (toim.), *The Nordics and the New European Security Architecture*, The Swedish Institute of International Affairs, UI Report 3/2020, 31–35.

