



**TURUN  
YLIOPISTO**

## **Puolustusunionia rakentamassa:**

Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittyminen 2019–2025

Poliittisen historian  
Pro-Gradu tutkielma

Laatija:  
Eemeli Janhunen

24.4.2026  
Turku

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu  
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro Gradu -tutkielma

**Oppiaine:** Poliittinen historia

**Tekijä:** Eemeli Janhunen

**Ohjaaja:** Professori Vesa Vares

**Otsikko:** Puolustusunionia rakentamassa: Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittyminen 2019–2025

**Sivumäärä:** 98

**Päivämäärä:** 16.4.2026

Pro gradu -tutkielmassani analysoin, miksi ja millä tavoin Euroopan unionin yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (YTPP) ja puolustuspoliittista ajattelua pyrittiin vahvistamaan aikakaudella 2019–2025 sekä miten strateginen autonomia ohjasi tätä kehitystä. Tutkielman primääriaineisto koostui unionin eri instituutioista saaduista vuosiraporteista, strategiadokumenteista, tiedotteista ja päätösasiakirjoista. Työn keskeisimpänä tutkimusmenetelmänä hyödynsin laadullista sisällönanalyysia sekä sitä tukevana teoreettisena apuvälineenä strategista autonomiaa.

Aineistosta YTPP:n ja unionin puolustuksellisen ajattelun kehityksen keskeisimmiksi teemoiksi nousivat strategisen autonomian vahvistuminen, YTPP:n institutionaalinen syventyminen, kriisien ja epävakauden vaikutukset puolustusintegraation etenemiseen, unionin vallankäytön konkreettinen muutos, puolustusteollisen kapasiteetin vahvistuminen, unionin suhde Natoon, Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Yhdysvaltoihin sekä erityisesti puolustusunionin rakentaminen. Strateginen autonomia näyttäytyi koko tarkastelujakson ajan keskeisenä kehitystä jäsentävänä viitekehyksenä ja sen merkitys muuttui asteittain yleisluontoisesta tavoitteesta kohti konkreettista turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ohjaavaa periaatetta. Samalla unionin oma toimijuus muuttui asteittain normatiivisesta ja kriisinhallintaan painottuneesta kohti alueellista puolustusta korostavaa lähestymistapaa. Tämä realistinen vallankäyttö laajentui myös unionin globaaliin toimijuuteen, kun globaalien kilpailijoiden aiheuttamat haasteet sekä Yhdysvaltojen muuttunut rooli johtivat unionin tukeutumaan laajemmin pakottavaan valtaan.

YTPP:n kehitys eteni alussa pitkälti olemassa olevien teollisinstitutionaalisten mekanismien pohjalta, mutta varsinkin Venäjän hyökkäyssodan jälkimainingeissa puolustusintegraatio kiihtyi ja YTPP:n alaisuuteen perustettiin useita uusia instrumentteja. Unionin sisäisesti jäsenmaiden välillä oli koko tarkastelujakson aikana havaittavissa eroja puolustusintegraation syventämisen laajuuteen ja nopeuteen liittyen. Tähän vaikuttivat historialliset syyt, toimivaltarajoitteet, erilaiset strategiset kulttuurit sekä puolustusmarkkinoiden hajanaisuus. Tästä huolimatta unionin ja sen jäsenmaiden päätöksenteko tiivistyi tarkastelujakson aikana, ja erityisesti Venäjän hyökkäyssota, strategiset riippuvuussuhteet sekä transatlanttisen yhteistyön epävarmuus toimivat katalyytteina puolustusintegraation syventämiselle. Tutkielman perusteella nimenomaan epävakaus johti pakotettuun puolustusintegraatioon, ja se mahdollisti YTPP:n kehittymisen ajateltua vahvemmaksi politiikkasektoriksi. Kehityksen myötä YTPP alkoi näyttäytyä yhä selvemmin Natoa täydentävänä ja Euroopan alueellista puolustuskykyä rakentavana kokonaisuutena, minkä perusteella Ursula von der Leyenin ensimmäisen komission tavoite puolustusunionin muodostamiseksi monelta osin realisoitui tarkastelujakson loppuun mennessä.

**Avainsanat:** YTPP, strateginen autonomia, vallankäyttö, puolustusunioni, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, EU, puolustusteollisuus

# Sisällysluettelo

<b>1</b>	<b>Johdanto</b>	<b>4</b>
1.1	Tutkimuskysymykset ja metodi	4
1.2	Primääriaineisto ja tutkimuskirjallisuus	9
1.3	YTPP:n historiallinen kehitys	14
1.4	YTPP:n oikeudellinen kehys ja institutionaalinen päätöksentekojärjestelmä	19
<b>2</b>	<b>Unionin puolustuksellisen ajattelun syventyminen geopolittisen kilpailun oloissa 2019–2021</b>	<b>24</b>
2.1	Geopolitiikan paluu unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ytimeen	24
2.2	Korona Strategisen autonomian mullistajana	30
2.3	Brexitin kaksijakoinen vaikutus	37
<b>3</b>	<b>Turvallisuusjärjestyksen horjumisesta pakotettuun puolustusintegraatioon 2021–2024</b>	<b>44</b>
3.1	Tie Venäjän hyökkäykseen	44
3.2	Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja YTPP:n pakotettu herääminen	50
3.3	Shokista institutionalisointiin: Versaillesin julistus ja strateginen kompassi	56
3.4	Strategiset riippuvuudet autonomisen puolustuskyvyn rajoitteena	61
<b>4</b>	<b>Kohti eurooppalaisempaa puolustusta 2024–2025</b>	<b>68</b>
4.1	Ursula von der Leyenin toisen komission synty	68
4.2	Teollisuuspolitiikan puolustusunioniksi	74
4.3	Arktinen sektori puolustusunionin jatkuvuuden mahdollistajana	78
4.4	Donald Trumpin paluu ja transatlanttisen järjestelmän horjuminen	82
<b>5</b>	<b>Epävakaudesta syntynyt puolustusunioni</b>	<b>88</b>
	<b>Lähteet</b>	<b>93</b>
	<b>Liitteet</b>	<b>97</b>
	Liite 1. Tutkielmassa käytettävien lyhenteiden selitykset	97

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuskysymykset ja metodi

Euroopan turvallisuusjärjestys ja geopoliittinen asema on siirtynyt uuteen aikakauteen Venäjän täysimittaisen hyökkäyssodan myötä Ukrainassa. Sota on katkaissut kylmän sodan jälkeiselle kansainväliselle järjestelmälle ominaisen oletuksen vakaasta ja ennakoitavasta turvallisuusympäristöstä sekä pakottanut eurooppalaiset valtiot arvioimaan uudelleen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkansa perusteita. Muuttunut geopoliittinen tilanne on varsinkin nostanut sotilaallisten suorituskykyjen vahvistamisen keskiöön koko Euroopassa, mistä parhaana osoituksena lienee Yhdysvaltain presidentti Donald Trumpin ajama ja Naton 2025 kesän huippukokouksessa hyväksytty päätös puolustusmenojen merkittävästä kasvattamisesta kahdesta prosentista viiteen prosenttiin jäsenmaiden bruttokansantuotteesta. Vaikka Pohjois-Atlantin puolustusliitto (Nato) säilyy edelleen eurooppalaisen turvallisuusjärjestelyn kulmakivenä erityisesti sen kollektiivista puolustusta koskevan viidennen artiklan ansiosta, niin se ei silti yksin määritä koko turvallisuusjärjestyksen perusteita. Erityisesti Euroopan unionin (EU) puolustusinstitutionaalisilla mekanismeilla on ja tulee olemaan merkittävää vaikutusta kokonaiseurooppalaisen turvallisuuden ja puolustuksen kasvattamisessa.

EU<sup>1</sup> ei siis pyri korvaamaan Natoa, mutta sen institutionaalinen kapasiteetti, poliittinen toimijuus sekä taloudellinen painoarvo muodostavat siitä keskeisen turvallisuutta tuottavan toimijan. Viimeisen kymmenen vuoden aikana, varsinkin painottuen koronan jälkeiseen aikaan, unioni on ottanut merkittäviä askelia kehittääkseen yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaansa (YTPP). Tänä aikana on perustettu ja kehitetty merkittäviä unionin kompetenssiin kuuluvia instrumentteja kuten Euroopan puolustusrahasto (EDF), Euroopan rauhanrahasto (EPF) sekä esimerkiksi 2025 Euroopan turvallisuustoimintasuunnitelma (SAFE). Näitä institutionaalisia uudistuksia ja muutoksia yhdistää pyrkimys vähentää unionin omaa riippuvuutta ulkoisista toimijoista eli siis vahvistaa strategista autonomiaa strategisesti merkittäville sektoreille. Strateginen autonomia toimiikin tutkielmassani teoreettisena viitekehyksenä, joka ei yksinään selitä YTPP:n syventymistä, mutta täydentää metodisen

---

<sup>1</sup> Viitataan tästä lähin EU:iin lähtökohtaisesti unionina.

puolen eli historian tutkimuksellisen laadullisen sisällönanalyysin aineiston pohjalta muodostamaa kuvaa YTPP:n kehityksestä.

Näiden perusteella haluan Pro-Gradu tutkielmassani käsitellä Natoa huomattavasti vähemmän huomioitua ja tutkittua unionin YTPP:tä ja sen kehitystä aikavälillä 2019–2025. Tarkoitukseni on siis tutkia ja analysoida sitä, miksi ja millä tavoin YTPP:tä ja yleistä unionin puolustuksellista ajattelua pyrittiin vahvistamaan aikakaudella sekä missä määrin strategisen autonomian käsite ohjasi tätä kehitystä. Olennaista tutkielman relevanssin kannalta on myös perustella sen aikarajausta. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisesti tutkielman rajaus on perusteltu, sillä se kattaa Ursula von der Leyenin ensimmäisen ja toisen komission kaudet, jolloin strateginen autonomia nousi YTPP:n ja unionin keskeiseksi tavoitteeksi.

Samanaikaisesti kyseinen ajanjakso oli turvallisuuspoliittisesti kriisien aikaa, kun korona, Brexit, Venäjän hyökkäys Ukrainaankin ja yleinen geopolitiikan kiristyminen johtivat unionin jatkuviin uudistuksiin YTPP:n osalta. Tältä osin on myös hedelmällistä tarkastella kriisien muuttamaa YTPP:tä. Samalla laajentaminen esimerkiksi 2014–2025 välille luo rajauksesta liian laajan, jolloin analyysi voisi menettää syvyytensä ja gradu kasvaisi tarpeettoman pitkäksi.

Tutkielmani sijoittuu ensisijaisesti poliittisen historian tutkimusalaan, mutta se kytkeytyy läheisesti myös Eurooppatutkimukseen, kansainväliseen turvallisuustutkimukseen sekä yleiseen politiikantutkimukseen. Empiirisesti tutkielmani rakentuu kolmelle ajallisesti ja poliittisesti erottuvalle kaudelle. Ensimmäisessä käsittelyluvussa tarkastelen YTPP:n näkökulmasta Ursula von der Leyenin ensimmäisen komission alkua, koronakriisiä sekä Brexitiä, jotka yhdessä vauhdittivat unionin puolustuksellisen ajattelun heräämistä. Toisessa käsittelyluvussa analysoin taas Venäjän kasvaneen aggressiivisuuden, hyökkäyssodan, uusien instrumenttien sekä strategisten riippuvuussuhteiden vaikutuksia turvallisuus- ja puolustuspolitiikan käytännön vahvistumiseen. Lopulta viimeisessä käsittelyluvussa analysoin Ursula von der Leyenin toista komissiota, Donald Trumpin toisen presidenttikauden mylerryksiä, unionin puolustusteollisuuden ja puolustuksellisen ajattelun vahvistumista sekä uuden kansainvälisen transaktionaalisemman järjestelmän vaikutuksia unionin YTPP:n kehittymiselle.

Kuten aiemmin jo totesin, tutkielman teoreettismetodologisiksi lähtökohdiksi olen valinnut laadullisen sisällönanalyysin sekä strategisen autonomian. Historiantutkimus ei sinänsä vaadi ulkoista teoriaa, sillä siihen sisältyy jo implisiittisesti teoreettinen näkökulma siltä osin, että

historiantutkimuksellisen päättelyn kautta on mahdollista ymmärtää mennyttä aikaa ja myös vierasta kulttuuria tavalla, joka ei muuten olisi mahdollista.<sup>2</sup> Kuitenkin erillisen strategiseen autonomiaan liittyvän teoreettisen viitekehyksen omaksuminen syventää analyysia tarjoamalla käsitteellisen apuvälineen, jonka avulla unionin YTPP:n kehitystä voidaan tarkastella laajemmassa aikakauden kontekstissa. Ulkoinen teoria voi myös parantaa mahdollisuuksia keskustella olemassa olevan aineiston kanssa ja siten syventää unionin toimijuuteen liittyvää analysointia turvallisuus- ja puolustuspolitiikan näkökulmasta. Myöskään unionin asiakirjojen analyysin näkökulmasta strategista autonomiaa ei voi välttää, sillä se ilmenee lähes kaikissa turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyvissä aikakauden asiakirjoissa.

Strategisella autonomialla on yleisesti tarkoitettu riippuvuuksien vähentämistä ulkoisista toimijoista eli unionin omien itsenäisten kyvykkyyksien vahvistamista. Se on käsitteenä kuitenkin itsessään erittäin kontekstisidonnainen ja latautunut, sillä toisille se voi tarkoittaa unionin oman suorituskyvyn vahvistamista jäsenmaiden kustannuksella ja toisille taas unionin kykyä turvata sen intressit ilman jäsenmaiden suvereniteetin heikentämistä. Historiallisesti sen juuret ulottuvat toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan ja erityisesti Ranskan pyrkimykseen luoda eurooppalainen turvallisuusyhteisö korvaamaan Naton ja Yhdysvaltain ”ylivallan”. Sen käytännön kehitys perustuu silti eri aikakausien historiallisten tapahtumien vaikutuksille, jotka ovat hiljalleen muovanneet unionia ajamaan autonomisempaa toimintaa niin turvallisuuspoliittisesti kuin kokonaisvaltaisesti.<sup>3</sup>

Strategisen autonomian nykyinen käsitteellinen muoto heijastaa näin ollen sekä kansainvälisen järjestelmän muutoksia että unionin sisäisiä historian muovaamia kehityspolkuja. Unionin oma vaiheittainen kehitys on siis kokonaisuudessaan muokannut strategisen autonomian tavoitteita. Nykyisin turvallisuus- ja puolustuspoliittisesti unionin tarkoituksena ei ole korvata Natoa, vaan kehittää sellaisia yhteistoimintaan liittyviä kyvykkyyksiä, jotka tukevat yhteistoimintaa Naton kanssa sekä samalla vahvistavat unionin operatiivista kapasiteettia tilanteissa, joissa ulkoinen tuki ei ole välttämättä saatavilla.<sup>4</sup> YTPP voikin strategisen autonomian perusteella myös vahvistaa Naton eurooppalaisen pilarin toimivuutta ja luoda vahvemman yhteistyömekanismin unionin ja Naton strategialle tukeutuen edelleen transatlanttiseen yhteistyöhön.

---

<sup>2</sup> Kalela 2000, 23–28.

<sup>3</sup> Csernaton 2022, 396–399; Hanhimäki 2021, 46–52.

<sup>4</sup> Damen 2022, 8–10; Fiott 2018, 6–8.

Teoriaa merkittävämpi osuus koko tutkielmassa on sen tutkimusmenetelmäksi valitsemani laadullinen sisällönanalyysi. Historiantutkimuksen kontekstissa se ei ole irrallinen menetelmä, vaan liittyy aina lähdekriittiseen, aineistolähtöiseen tutkimukseen. Se on myös hyvin laaja-alainen tutkimusmenetelmä, joka antaa tutkijalle mahdollisuuden tarkastella tutkittavia ilmiöitä monipuolisesti eri näkökulmista ilman erillistä etukäteen määriteltyä ja tutkielmaa ohjaavaa kehystä. Kuten historiantutkimuksessa myös sisällönanalyysissa on ymmärrettävä se, että jokainen asiakirja, jota tutkit, on ”oman aikansa lapsi”, jolloin asiakirjan ajallinen, kulttuurinen ja paikallinen konteksti on huomioitava tarkoin. Tältä osin tutkija pystyy parhaiten välttymään myös jälkiviisauden, anakronismien ja presentismin vaaroilta ja argumentoimaan eheästi sekä luomaan oikeutta tutkimuksen kohteena oleville toimijoille.<sup>5</sup> Varsinkin YTPP:n osalta tämä tarkoittaa sitä, että nykypäivän tapahtumilla, kuten Venäjän hyökkäyssodalla, on väistämättömästi vaikutusta siihen, miten aiempia unionin toimia tarkastellaan. Tämän tunnistaminen on välttämätöntä, jotta pyrkimys objektiivisuuteen sekä pysyminen pois jälkiviisastelusta voi onnistua.

Käytännön tasolla laadullinen sisällönanalyysi koostuu kahdesta toisiinsa kytkeytyvästä vaiheesta. Ensinnäkin havaintojen pelkistämisestä ja toiseksi tulkinnasta. Ensimmäisessä vaiheessa aineisto jäsennetään ja tiivistetään keskeisen tiedon saamiseksi. Tämän jälkeen tulkintavaiheessa analysoidaan aineiston merkityksiä suhteessa tutkimuskohteeseen. Historiallisessa tarkastelussa nämä vaiheet kuitenkin etenevät monelta osin rinnakkain, jolloin temaattinen jäsentely ja samalla merkitysten hahmottaminen kulkevat käsi kädessä koko tutkimusprosessin ajan.<sup>6</sup> Oman tutkielmani näkökulmasta tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että eri aineistoista tunnistetaan YTPP:n keskeiset linjaukset ja linjausten painotusten erot sekä analysoidaan sitä, miten painopisteet ovat muuttuneet tutkittavissa olevan ajanjakson aikana. Tällä tavoin aineistolähtöinen sisällönanalyysi tarjoaa tehokkaan välineen havaita juuri niitä keskeisiä muutoksia poliittisissa ja institutionaalisissa ratkaisuissa, jotka ovat tutkimuskysymyksiin vastaamisen kannalta olennaisia. Täten analyysi ei myöskään liialti keskity diskurssianalyysin tavoin kielellisiin nyansseihin tai yksityiskohtiin.

Aineistolähtöistä laadullista sisällönanalyysia tehtäessä on huomioitava myös erittäin tarkasti yksi historiantutkimuksen peruspiirteistä eli lähdekriittisyys. Lähdekritiikki on itsessään niin merkittävä historiantutkimuksen osa-alue, että sitä voi pitää jopa omana menetelmänään, joka

---

<sup>5</sup>Alasuutari 2011, 38–39; Kalela 2000, 98–100, 104–105 ja 111.

<sup>6</sup> Ibid., 40–44.

tavalla tai toisella sisältyy tutkimusprosessiin riippumatta valitusta metodologisesta lähestymistavasta.<sup>7</sup> Lähdekritiikki jaetaan yleisesti sisäiseen ja ulkoiseen lähdekritiikkiin, jossa sisäinen punnitsee ja arvioi lähdeä ja sen sisältöä, kun taas ulkoinen lähdekritiikki keskittyy lähteen alkuperän arviointiin sekä sen syntykontekstiin.<sup>8</sup> Oman unioni aiheisen primääriaineiston osalta lähdekriittisyyteen liittyen ei tarvitse olla kovin huolissaan. Unionin keskeisissä instituutioissa tehdyt asiakirjat ovat tarkasti dokumentoituja. Aineiston laajuuden sekä myös asiakirjojen pituuksien takia tiettyjä virheellisiä dokumentoituja ilmiöitä saattaa löytyä, mutta niiden vaikutukset jäävät marginaaliin kokonaisuutta ajatellessa.

Primääriaineiston sijaan lähdekriittinen huomio on ensisijaisesti pidettävä tutkimuskirjallisuudessa, sillä varsinkin tutkijoiden omat, joskus ideologisetkin näkökannat vaikuttavat melko paljonkin siihen, miten unionista ja sen YTPP:sta puhutaan.

Teoreettismetodologisesti unionia tarkasteltaessa on erityisen tärkeää myös perehtyä sen vallankäyttöön ja vallankäytön muotoihin, jotka olennaisesti muovaavat YTPP:n kehitystä. Teemu Rantanen on artikkelissaan *Euroopan unionin ulkopoliittikka – Turvallisuusstrategiasta Strategiseen kompassiin* käynyt syvällisesti läpi sitä, kuinka unionin valta ei perinteisesti ole rakentunut kansallisvaltioiden tapaisesti sotilaallisen pakottamisen varaan, vaan ennen kaikkea sen toimintaa on ohjannut sen normatiivinen olemus, jonka keskiössä ovat arvot, säännöt ja instituutiot. Tämänkaltaisen vallankäytön avulla unionin on pyrkinyt muovaamaan sekä jäsenmaiden että muiden globaalien toimijoiden olemusta omien intressiensä kaltaiseksi edistämällä demokratian, oikeusvaltion, markkinatalouden sekä sääntöperusteisen kansainvälisen järjestelmän periaatteita.<sup>9</sup>

YTPP:n oma olemus on pitkään heijastanut tätä normatiivista identiteettiä ja siksi sen tehtäväkenttä on pääosin painottunut kriisinhallintaan ja konfliktien ennaltaehkäisyyn. Kylmän sodan jälkeisen optimismin aallon ja niin kutsutun instituutiokeskeisen maailmanjärjestyksen horjumisen oloissa unionin vallankäytön luonne on kuitenkin alkanut selkeästi muuttumaan. Normatiivisuus ei ole itsessään kadonnut, mutta sitä täydentää ja osin myös haastaa kovempaa turvallisuutta painottavat vallankäytön muodot. Tämä on luonut pohjaa myös YTPP:n omalle asteittaiselle vahvistumiselle ja entistä itsenäisimmille kyvykkyyksille perussopimuksia muuttamatta.<sup>10</sup> Unionin vallankäyttöä määrittää myös sen

---

<sup>7</sup>Ibid., 95–96.

<sup>8</sup> Kalela 2000, 91.

<sup>9</sup> Rantanen 2022, 38–39

<sup>10</sup> Ibid., 41.

luonne *Sui Generis*<sup>11</sup> luontoisena poliittisena kokonaisuutena, minkä vuoksi sen päätöksentekoa ei voi suoraan verrata esimerkiksi federaatioiden tai kansallisvaltioiden päätöksentekoon.

Erityisesti unionin ulko- ja turvallisuuspoliittiset strategiat ovat keskeisiä välineitä sen ja samalla YTPP:n vallankäytön uudelleen määrittelyssä ja niiden sisältö heijastaakin aina aikakauden poliittista ja geopoliittista kontekstia. Vuoden 2003 turvallisuusstrategia rakentui selkeästi optimistisessa kylmän sodan jälkeisessä ilmapiirissä ja korosti unionin roolia normatiivisena siviilivaltana, joka vastaa uhkiin pääosin painottamalla monenkeskisyyttä ja kansainvälistä oikeutta. Vuoden 2008 toimeenpanoraportti laajensi tätä kehystä tunnistamalla turvallisuusuhkiin liittyvän keskinäisriippuvuuden ja unionin oman vastuun globaalina toimijana painottaen edelleen normatiivisuutta.<sup>12</sup>

Vuoden 2016 globaalistrategia merkitsi aiempaan nähden selkeää murroskohtaa unionin vallankäytössä, sillä strategiassa vallankäyttöön kytkettiin aiempaa tiiviimmin unionin omat turvallisuus- ja puolustuspoliittiset intressit sekä strategisen autonomian lujittaminen. Strategioiden kehityskaari huipentui Venäjän hyökkäyksen myötä muodostuneeseen Strategiseen kompassiin vuonna 2022, jossa voimapolitiikan paluun ja liberaalin kansainvälisen järjestelmän horjumisen ohjasivat unionin vallankäyttöä selkeämmin kohti perinteistä realistista ja osin militarisoitunutta turvallisuus- ja puolustuspoliittista ajattelua.<sup>13</sup> Ymmärtämällä niin historian kuin strategioiden välisiä muutoksia voi myös paremmin ymmärtää YTPP:n toimikentän kokonaisvaltaista muutosta.

## 1.2 Primääriaineisto ja tutkimuskirjallisuus

Tutkielman analysoinnissa minulla on mukana laaja joukko primääriaineistoa eri unionin instituutioista. Käytettävä aineisto kattaa kokonaisuudessaan 85 erilaista vuosiraporttia, tiedotetta, päätösasiakirjaa ja strategiadokumenttia. Hyödynnettäviä instituutioita ovat esimerkiksi komissio, Eurooppa-neuvosto, Euroopan parlamentti, ministerineuvosto<sup>14</sup> sekä YTPP:n alaiset toimielimet kuten Euroopan puolustusvirasto (EDA), Euroopan

<sup>11</sup> Unionia kuvataan yleisesti *Sui Generikseksi* eli omanlaatuiseksi poliittiseksi kokonaisuudeksi. Se ei siis ole valtio, liittovaltio eikä perinteinen kansainvälinen järjestö, vaan siinä yhdistyy kansainvälisoikeudellisia, federalistisia ja kansallisia poliittisia järjestelmiä muistuttavia vallankäytön ominaisuuksia. Unionia voidaankin tarkastella omanlaisena poliittisena järjestelmänä, jonka vallankäyttö ja institutionaalinen toiminta heijastavat tätä ainutlaatuista rakennetta. Ks. Ojanen 2016, 5.

<sup>12</sup> Rantanen 2022., 41–43

<sup>13</sup> Ibid., 44–46.

<sup>14</sup> Käytän tutkielmassa yleisesti Euroopan unionin neuvostosta nimitystä ministerineuvosto.

puolustusrahasto (EDF) ja pysyvä rakenteellinen yhteistyömekanismi (PESCO). Koska YTPP:n politiikkasektori on suhteellisen rajattu, useiden eri instituutioiden aineiston hyödyntäminen on perusteltua turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kokonaiskuvan analysoimiseksi. Mikäli keskittyisin vain yhden instituution näkemyksiin, analyysin syvyys jäisi hyvin rajalliseksi, eikä eri instituutioiden näkökulmien ja prioriteettien vertailu olisi mahdollista. Aineistoa ei myöskään olisi riittävästi saatavilla.

Aineiston haussa olen pääsääntöisesti hyödyntänyt instituutioiden omia sivuja ja hakukoneita ja käyttänyt niissä hakusanoja kuten ”CSDP”, ”Annual report on common security and defence policy”, ”conclusions on security and defence”, ”security and defence” jne. Osa aineistosta on löytynyt siten, että olen tarkemmin tutkinut yksittäisiä asiakirjoja ja hyödyntänyt niistä löytyneitä keskeisiä lauseita tai sanoja hakukoneissa, mikä on taas auttanut uusien tutkielmani kannalta relevanttien asiakirjojen löytämisessä. Osassa asiakirjoista on myös löytynyt linkkejä muihin vastaaviin aineistoihin. Yleisesti varsinkin vuosiraportit ovat olleet helposti löydettävissä, sillä osassa instituutioista ne on koottu yhdelle sivulle vuosijärjestyksessä. Aineistot itsessään vaihtelevat lyhyistä tiedotusraporteista laajoihin monisivuisiin vuosiraportteihin, mikä mahdollistaa aineiston monipuolisen historian tutkimuksellisen tarkastelun.

Laajempaa unionin toimielinten primääriaineistoa käytettäessä on tärkeää tuoda esiin niiden institutionaalisten kulttuurien eroavaisuudet. Eri toimielimet tuottavat asiakirjoja erilaisista poliittisista rooleista käsin, mikä näkyy sekä sisällössä että retoriikassa. Erityisesti Euroopan parlamentti toimii poliittisena ja edustuksellisenä areenana, jossa eri poliittiset ryhmät muotoilevat kantojaan ja pyrkivät vaikuttamaan unionin politiikan suuntaan. Tämän vuoksi parlamentin asiakirjoissa ja varsinkin sen vuosiraporteissa korostuvat usein normatiiviset kannanotot, poliittiset vaatimukset ja suositukset, jotka ilmaisevat, millaista politiikkaa unionin tulisi harjoittaa. Parlamentti ei siis kaikilla politiikkasektoreilla, kuten YTPP:n osalta, ole keskeinen toimija. Tämän vuoksi sen asiakirjojen retoriikka on usein luonteeltaan arvioivaa ja kriittistä, ja niissä esitetään suosituksia unionin tulevaisuuden linjasta.

Varsinkin siis vuosiraporttien osalta korostuu muita unionin toimielimiä arvioiva ja kritisoiva rooli. Tämän takia parlamentin asiakirjoja käsiteltäessä on tärkeää välttää tulkintaa, jossa parlamentin linjaukset ymmärrettäisiin suoraan unionin toimijuudessa tapahtuneiksi muutoksiksi. Pikemminkin ne heijastavat jo aiemmin mainittuja suosituksia siitä, millaisia muutoksia tulisi toteuttaa. Tämä näkyy erityisesti asiakirjojen kielellisissä muotoiluissa, joissa

toistuu ilmaukset kuten ”kehottaa komissiota ja ministerineuvostoa...”, ”korostaa tarvetta...”, ”suosittelee...”. Toisaalta raporteissa on myös mukana kuvailevia osuuksia siitä, mitä vuoden aikana todellisesti tapahtui YTPP:n osalta. Tässä mielessä parlamentin aineistojen hyödyntäminen todellisia tapahtumia kuvailevana on myös perusteltua.

Sen sijaan toimeenpanovaltaa ja strategista ohjausta käyttävien toimielinten eli komission, ministerineuvoston ja Eurooppa-neuvoston asiakirjat heijastavat erilaista institutionaalista toimintakulttuuria. Ministerineuvoston asiakirjat kuvaavat jäsenvaltioiden päätöksentekoa ja operatiivisia linjauksia, komission dokumentit taas sisältävät strategisia ehdotuksia ja valmistelua ja Eurooppa-neuvoston asiakirjat määrittelevät unionin laajemmat poliittiset ja strategiset suuntaviivat. Näiden toimielinten tekstit ovat siksi YTPP:n kannalta keskeisempiä kuin parlamentin, koska suuret linjat ja todelliset tehdyt päätökset muotoutuvat niissä. YTPP:n osalta keskeinen päätöksentekijä on kuitenkin ministerineuvosto, jossa jäsenmaiden hallitukset tekevät päätökset ja määrittelevät politiikan konkreettiset toimintalinjat.

YTPP:n toimeenpanossa merkittäviä ovat myös unionin erityisrakenteet ja toimeenpanevat elimet kuten aiemmin mainitut EDA, EDF, PESCO sekä unionin ulkosuhdehallinto (EEAS). Näiden organisaatioiden asiakirjat ja toimintamallit keskittyvät tekniseen virkamiesvalmisteluun, resurssien koordinointiin ja konkreettisten ohjelmien toimeenpanoon. EDA tukee jäsenvaltioiden yhteistyötä tutkimuksessa ja kapasiteettien kehittämisessä, EDF rahoittaa yhteisiä puolustushankkeita, PESCO tarjoaa rakenteellisen kehyksen jatkuvalle yhteistyölle ja ulkosuhdehallinto koordinoi ulkopoliittikkaa ja YTPP:n operaatioita.

Tutkimuskirjallisuuden osalta tutkielmassani hyödynnän useita erilaisia tutkimuksia, artikkeleja ja tieteellisiä julkaisuja, jotka käsittelevät YTPP:n olemusta, kehitystä ja strategisen autonomian vaikutuksia. YTPP:n osalta kehitystä on tutkittu jonkin verran erityisesti kansainvälisesti, mutta Suomessa sen tutkimus on erittäin vähäistä. Sen sijaan erityisesti strategisesta autonomiasta on julkaistu laajemmin, sillä kuten jo aiemmin mainittu, strateginen autonomia tavoitteena mainitaan lähes jokaisessa aikakauden strategisessa asiakirjassa. Tutkielman hedelmällisyyden kannalta on myös todettava, että näin tuoretta eli vuodesta 2019 alkavalla ajanjaksolla toteutettua tutkielmaa laajemmin unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta ei ole tehty. Monet tutkimukset eivät myöskään huomioi strategisen autonomian merkitystä ja sen muutosta laajalti unionin puolustuspolitiikassa, sillä se on varsin tuore ilmiö unionin tulevaisuusstrategiassa.

Tutkimuskirjallisuuteen liittyen varsinkin Panos Koutrakoksen teos *The EU Common Security and Defence Policy* kuvaa erityisen hyvin unionin YTPP:n historiallista kehitystä. Teos tarjoaa kattavan perustan YTPP:n rakenteen ja päätöksentekomekanismien ymmärtämiselle sekä analysoi jäsenvaltioiden roolia poliittisten päätösten muodostamisessa. Koutrakos tarkastelee erityisesti niitä poliittisia ja juridisia mekanismeja, joiden kautta koko YTPP:n institutionaalinen rakenne on ajan myötä muotoutunut. Koutrakoksen teos toimii myös hyvänä yleisteoksena vähän tunnetulle politiikkasektorille. Teos auttaa näin siis historiallisen kontekstin luomisessa ja tukee myös laajemman turvallisuus- ja puolustuspoliittisen kuvan ymmärtämisessä.

Hyödynnän Koutrakoksen historiallisen taustoittamisen lisäksi Brysselin yliopiston turvallisuuden, diplomatian ja strategian apulaisprofessori Daniel Fiottin tuotantoa. Fiott on tarkastellut laajasti Euroopan puolustusyhteistyötä, puolustusteollisuuden kehitystä sekä strategisen autonomian merkitystä EU:n turvallisuuspolitiikassa. Varsinkin Fiottin tutkimus *From Liberalisation to Industrial Policy: Towards a Geoeconomic Turn in the European Defence Market?* avaa näkökulmia puolustusteollisuuden kehitykselle aikakaudella, mikä erityisesti esseen osalta on merkittävää. Tämä siksi, että aikakauden askeleet puolustusunionin rakentamiseksi etenivät varsinkin aluksi teollisuusinstitutionaalisten askelien perusteella.

Fiottin toiset teokset kuten *Strategic autonomy: towards “European sovereignty” in defence?* tai *More Money, More Dependence? Financing European Union Defence for Autonomy and Cooperation* avaavat puolustusteollisuutta laajemmin koko puolustussektorin tavoitteita strategisen autonomian saavuttamisessa. Näiden tutkimusten syntykontekstit ovat kuitenkin keskenään erilaiset, sillä *Strategic autonomy: towards “European sovereignty” in defence?* on tehty ennen sodan alkua ja nämä muut sen jälkeen. Tämä on huomioitava niitä käsiteltäessä, sillä unionin strategiat, tavoitteet ja oletukset olivat aivan erilaiset ennen Venäjän hyökkäystä. Näiden hyödyntäminen on kuitenkin perusteltua, sillä yhdessä tarkasteltuna ne mahdollistavat kehityksen tarkastelun pidemmällä aikavälillä. Keskeiset kehityssuunnat olivat jo käynnissä ennen hyökkäystä, vaikkakin niihin tuli myös massiivisia muutoksia.

Maanpuolustuskorkeakoulussa vuonna 2024 väitelleen Heljä Ossan väitöskirja *European Strategic Autonomy in the Transatlantic Security Context* tarjoaa taas transatlanttisen näkökulman YTPP:n tarkastelulle. Ossa tarkastelee tutkimuksessaan erityisesti Yhdysvaltojen näkemyksiä Euroopan puolustusyhteistyön syventämisestä ja strategisen autonomian

kehityksestä. Teos auttaa Yhdysvaltojen, Naton ja YTPP:n välisten dynamiikkojen hahmottamisessa. Teos auttaa siis hahmottamaan varsinkin sitä, miten EU:n sisäiset puolustuspoliittiset ratkaisut näyttäytyvät laajemmassa transatlanttisessa kontekstissa ja millaisia odotuksia ja jännitteitä tähän kontekstiin yleisesti liittyy. Erityisesti Donald Trumpin kauden myllerrykset sekä Yhdysvaltojen ja Naton reaktiot ennen sodan alkua tarjoavat hedelmällisen näkökulman YTPP:n kehityksen syvällisempään ymmärrykseen.

Ossan väitöskirjan tavoin professori Jussi M. Hanhimäen teos *Pax Transatlantica* sekä Yhdistyneen kuningaskunnan johtavan Venäjä asiantuntijan Keir Gilesin teos *Kuka puolustaisi Eurooppaa?* tarjoavat laajemman kontekstin YTPP:n kehityksen tarkastelulle niin historiallisesti kuin käsiteltävällä aikakaudella. Hanhimäen teos korostaa Yhdysvaltojen ja Euroopan pitkäaikaisen turvallisuusyhteistyön historiallisia perustoja, joiden puitteissa YTPP:n kehityksen voi asettaa laajempaan kontekstiin. Teos auttaa siis havainnollistamaan sitä, miten transatlanttiset jännitteet ovat historiallisesti muovanneet unionin puolustuspoliittisia linjauksia sekä miten unioni pyrkii aikakaudella tasapainottamaan itsenäisemmän puolustuksen kehittämistä ja toisaalta Naton kanssa tehtävää puolustusyhteistyötä.

Gilesin teos puolestaan tarjoaa käytännönläheistä analyysia Venäjän hyökkäyssodan jälkeisen Euroopan turvallisuuspolitiikkaan ja sen vaikutuksiin unionin oman puolustuksen kehittämisessä. Erityisesti hän keskittyy teoksessaan siihen, mitä mahdollisuuksia kolme vuosikymmentä kestäneen asevoimien vähentämisen ja puolustusteollisuuden supistamisen jälkeen Euroopalla on. Tämä dynamiikka luo Gilesin mukaan sekä suuria haasteita että suuria mahdollisuuksia, sillä unionilla on tämän myötä mahdollisuudet puolustuksen syventämiseen. Samalla tosin tätä haastaa juuri aiemmin mainittu pitkään jatkunut puolustussektorin heikentäminen.

Lisäksi Ulkopoliittisen instituutin julkaisut kuten instituutin aiemman johtajan Teija Tiilikaisen *Brexit's Impact on the EU Institutions* ja Niklas Hedwigin *Strategic Autonomy and the Transformation of the EU: New Agendas for Security, Diplomacy, Trade and Technology* käsittelevät niin strategista autonomiaa kuin integraation muutoksia laajemmassa turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa kontekstissa. Samalla hieman vähemmässä huomiossa ovat esimerkiksi Raluca Csernatonin *The EU's hegemonic imaginaries: from European strategic autonomy in defence to technological sovereignty* tai Sophia Beschin ja Luigi Scazzierin tutkimus *European Strategic Autonomy and a New Transatlantic Bargain*, jotka liittyvät

ennemminkin strategiseen autonomiaan ja EU:n politiikkaan laajemmin kuin vain turvallisuus- ja puolustuspoliittisesti.

Kaiken kaikkiaan siis tutkielmassa hyödynnettävä kirjallisuus on monipuolista ja se yhdistää erilaisia näkökulmia historiallisesta ja institutionaalisesta tarkastelusta lähtien. Tutkielmassa on myös muita akateemisia artikkeleja, joita hyödynnän YTPP:n, strategisen autonomian sekä unionin puolustuksellisen ajattelun kehitymisessä. Niiden hyödyntäminen on kuitenkin yleisesti vähäisempää verrattuna jo mainittuihin teoksiin, minkä vuoksi en esittele niitä yhtä yksityiskohtaisesti. Ne ovat silti yhtä tärkeitä kokonaisuuden ymmärtämisessä, sillä ne auttavat aikakaudella tarkasteltujen ilmiöiden ja kehityskulkujen taustoittamisessa sekä näiden kehityspolkujen syvällisemmässä ymmärtämisessä. Yleisesti siis tutkimuskirjallisuus tarjoaa analyttisen pohjan YTPP:n muutoksen ymmärtämiseksi ja tukee näin primääriaineiston tulkintaa ja analyysiä.

### **1.3 YTPP:n historiallinen kehitys**

Unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (YTPP) on kehittynyt pitkän, katkonaisen ja usein kriisien vauhdittaman historiallisen prosessin tuloksena. Sen historiallista kehitystä leimaa unionin muita politiikkasektoreita mukailleen jatkuva jännite, joka perustuu kansallisten hallitusten suvereniteettia säilyttävien kantojen sekä kunnianhimoisten unionin integraatiopyrkimysten väliseen vastakkainasetteluun. Nykymuotoinen YTPP onkin seurausta useista epäonnistumisista, institutionaalisista kokeiluista ja asteittaisesta lähentymisestä, joka on tapahtunut pääosin laajemman ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön kautta.

Ensimmäinen vakava yritys eurooppalaisen kokonaispuolustusjärjestelmän luomiseksi oli Euroopan puolustusyhteisö (EDC) vuosina 1950–1954. Ranskan pääministeri René Plevenin aloitteesta syntynyt hanke johti Pariisin sopimuksen allekirjoittamiseen vuonna 1952, mutta se kaatui lopulta Ranskan parlamentin ratifioinnin hylkäämiseen vuonna 1954. EDC:n epäonnistuminen liittyi eritoten kylmän sodan alkuvaiheen laajempaan länsimaiden turvallisuuspoliittiseen kontekstiin. Pelko kommunismin leviämisestä, Saksan uudelleenaseistamisesta sekä Yhdysvaltojen voimakas painostus sitoa Länsi-Euroopan puolustus Naton alaiseksi vaikuttivat tähän. Vaikutusta oli myös sillä, että EDC:n institutionaalinen kapasiteetti oli ajankohtaan nähden ”liian integroitunutta”, sillä ajankohdan poliittisessa tilanteessa hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) jäsenillä ei historiallisten syiden takia ollut minkäänlaista vakiintunutta puolustusyhteistyön kulttuuria. EDC:n institutionaalinen

kapasiteetti olisi toteutuessaan kattanut ylikansalliset instituutiot, yhteisen armeijan, yhteisen budjetin sekä keskinäisen avunannon lausekkeen.<sup>15</sup>

EDC:n kaatumisen jälkeen Länsi-Euroopan puolustus ankkuroitui pysyvästi Natoon ja Yhdysvaltoihin. Monelta osin Naton eurooppalaiset jäsenet ulkoistivat ulkoisen turvallisuutensa Yhdysvalloille, josta suurin osoitus lienee monien satojen tuhansien yhdysvaltalaisten sotilaiden läsnäolo mantereella. Professori Jussi M. Hanhimäki on kirjassaan *Pax Transatlantica* todennut, että Länsi-Eurooppa oli koko 1900-luvun jälkipuoliskolla Yhdysvaltojen suuren strategian keskipiste. Transatlanttinen turvallisuusjärjestely ei kuitenkaan perustunut vain sotilaallisen suojan antamiseen Neuvostoliittoa vastaan, vaan se myös vähensi eurooppalaisten valtioiden tarvetta ja samalla poliittista motivaatiota kehittää omaa kollektiivista puolustuskykyään.<sup>16</sup> Se siis institutionalisoi Euroopan turvallisuusarkkitehtuurin riippuvuussuhteen, joka osaltaan selittää sitä, miksi eurooppalaisten keskinäinen puolustusintegraatio pysyi vuosikymmeniä toissijaisena ja alisteisena suhteessa Natoon ja Yhdysvaltoihin.

Pieniä ja varovaisia kehitysyriäyksiä tapahtui kuitenkin heti EDC:n kaatumisen jälkeen, mutta niissä painopiste siirtyi enemmän hallitustenvälisiin ratkaisuihin laajemman integraation sijasta. Muodollisesti eurooppalaista puolustusyhteistyötä jatkettiin Länsi-Euroopan unionin (WEU:n) kautta. WEU perustettiin 1955 jatkamaan Lännen unionin (WU:n) perintöä. WU perustettiin alun perin 1948 Ranskan, Britannian ja Benelux-maiden yhteisellä sopimuksella, jossa ne sitoutuivat keskinäiseen poliittiseen ja sotilaalliseen tukeen. Se tarjosi siten hallitustenvälisen yhteistyökehiksen, joka toimi lähtökohtana EDC:n suunnittelulle. EDC:n kaaduttua WU muuttui WEU:ksi, ja koska Länsi-Eurooppa ankkuroi itsensä Natoon, WEU pysyi käytännössä lepotilassa lähes koko kylmän sodan ja sen toiminta oli riippuvaista Yhdysvalloista.<sup>17</sup>

Euroopan halu strategiseen autonomiaan puolustuspolitiikassa ei kuitenkaan kokonaan kadonnut Natoon sitoutumisen myötä. Erityisen merkittävä esimerkki tästä eurooppalaisen puolustusajattelun itsenäisestä painotuksesta oli Ranskan presidentti Charles De Gaullen päätös irtautua Naton integroidusta sotilaallisesta komentorakenteesta vuonna 1966. Tämä linja kuvasti De Gaullen halua korostaa Ranskan kansallista suvereniteettia, mutta samalla se

---

<sup>15</sup> Koutrakos 2013, 5–9.

<sup>16</sup> Hanhimäki 2021, 17–18.

<sup>17</sup> Bailes 2011, 9–12.

oli osa laajempaa pyrkimystä kehittää eurooppalaisia vaihtoehtoja Naton ulkopuolella. De Gaullen toimet heijastivat sekä epäluottamusta Yhdysvaltojen vaikutusvaltaan että tavoitteita vahvistaa Euroopan omaa puolustuskykyä ja poliittista autonomiaa.<sup>18</sup> Tämä linja vaikutti myös myöhempään kehitykseen, jossa eurooppalaiset maat jatkoivat varovaista, hallitustenvälistä puolustusyhteistyötä pyrkien kuitenkin säilyttämään jäsenmaiden päätösvallan keskeisenä elementtinä.

Varsinainen käänne tapahtui Euroopan poliittisen yhteistyön kehittymisen myötä 1970-luvulta alkaen. Yhteistyön syventyminen mahdollisti tietynlaisen yhteistyömekanismien luomisen, jonka avulla jäsenmaat alkoivat koordinoita ulkopoliittisia kantojaan säännöllisten neuvottelujen kautta. Luxemburgin 1970, Kööpenhaminan 1973 ja Lontoon 1981 raportit loivat perustan yhteiselle ulkopoliittiselle kulttuurille ja korostivat tarvetta Euroopan yhtenäisemmälle kansainväliselle roolille.<sup>19</sup> Turvallisuus alkoi vähitellen nousta osaksi näitä keskusteluja, vaikkakin vielä epämääräisesti ja ilman sitovia velvoitteita. Yhteistyömekanismien merkitys YTPP:n kehitykselle oli kuitenkin ratkaiseva, sillä se loi luottamusta ja yhteistyökäytäntöjä ennen laajempia eurooppalaisia turvallisuuspoliittisia ratkaisuja.

Ensimmäinen myös oikeudellisesti merkittävä askel yhteisen puolustuksen saralla oli Euroopan yhtenäisasiakirja vuodelta 1987, jossa ulko- ja turvallisuuspolitiikka kirjattiin ensi kertaa osaksi perussopimuksia. Asiakirja vahvisti yhteistyön ja koordinaation periaatteet sekä tunnusti turvallisuuden merkityksen eurooppalaisen identiteetin rakentamisessa. Samalla se kuitenkin korosti politiikan hallitustenvälistä luonnetta ja jätti puolustuksen edelleen varsinaisen integraation ulkopuolelle.<sup>20</sup> Yhtenäisasiakirjan keskeisin anti oli siis sen luoma institutionaalinen ja oikeudellinen perusta tulevalle kehitykselle kuitenkin ilman selkeitä velvoitteita puolustussektorilla.

Merkittävin murros tapahtui Maastrichtin sopimuksen myötä vuonna 1993, jolloin perustettiin EU ja luotiin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP). Balkanin sodat ja unionin kyvyttömyys toimia yhtenäisesti kriiseissä korostivat tarpeita puolustusyhteistyölle. Maastrichtin sopimus sisällytti puolustuksen ensi kertaa osaksi unionin oikeudellista viitekehystä viittaamalla mahdollisuuteen kehittää yhteinen puolustuspolitiikka, joka voisi

---

<sup>18</sup> Hanhimäki 2021, 19.

<sup>19</sup> Koutrakos 2013, 11–13.

<sup>20</sup> Ibid., 13–15.

ajan myötä johtaa yhteiseen puolustukseen. Muotoilu oli EDC:n historiallisen epäonnistumisen takia varovainen, mutta se loi samalla perustan tulevalle turvallisuus- ja puolustusyhteistyölle sekä mahdollisti asteittaisen siirtymän tiellä kohti YTPP:n kehittymistä.<sup>21</sup>

Amsterdamin sopimus 1997 vahvisti tätä kehitystä ottamalla unionin käyttöön niin sanotut ”Petersbergin tehtävät”, jotka määrittivät unionin sotilaallisen toiminnan kriisinhallintaan, rauhanturvaamiseen ja humanitaarisiin operaatioihin. Varsinainen poliittinen käännekohta oli kuitenkin Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan Saint-Malon julistus vuonna 1998, johon unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ja sen myöhemmät rakenteet nimenomaisesti perustuvat. Julistus siis määritteli sen rakenteet tietoisesti rajatuiksi. Rajoittuneisuus tarkoitti siis unionin kykyä toimia autonomisesti kriiseissä, mutta kuitenkin siten, ettei sen perusta kehity Natoa korvaavaksi kollektiivisen puolustuksen järjestelmäksi. Varsinkin Yhdistyneen kuningaskunnan edellytys Naton säilyttämisestä Euroopan puolustuksen ytimenä ja Ranskan hyväksyntä toimimisesta Naton kehityksessä sekä lopulta myös paluu Naton komentorakenteen alaisuuteen 2009 vaikuttivat tähän.<sup>22</sup>

Nizzan sopimus vuodelta 2000 siirsi puolustusvastuun lopullisesti unionille ja syrjäyttämällä Länsi-Euroopan unionin. Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (ETPP, myöhemmin YTPP) siten institutionalisoitiin, ja unioni sai toimivallan toteuttaa koko Petersbergin tehtävien kokonaisuuden. Berlin Plus -järjestelyt 2003 taas loivat kehysten unionin ja Naton yhteistyölle, sillä järjestely mahdollisti sotilaallisten operaatioiden toteuttamisen Naton resursseja hyödyntäen ja se siten ratkaisi puolustuspoliittisen suhteen Naton ja unionin välillä. 2000-luvun alussa tapahtuikin ensimmäiset unionin alaiset operaatiot kuten *Operation Concordia* Pohjois-Makedoniassa vuonna 2003 ja *EUFOR Althea* Bosnia-Hertsegovinassa vuonna 2004. Unionille luotiin myös oma Euroopan puolustusvirasto (EDA). Se perustettiin tukemaan jäsenmaiden välistä yhteistyötä erityisesti puolustuskykyjen kehittämisessä, puolustustutkimuksessa, yhteishankinnoissa sekä eurooppalaisen puolustusteollisen perustan vahvistamisessa.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Ibid., 15–16.

<sup>22</sup> Ibid., 17–19; d’Alesio 2021, 4–6.

<sup>23</sup> Ibid., 22–25; “10 Years of CSDP” Euroopan parlamentti, analyysi SEDE-alivaliokunnan pyynnöstä, 10.1.2020, 4–6. <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO\\_IDA\(2020\)603485](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA(2020)603485)> [Luettu 27.12.2025]

2003 Nizzan sopimuksen jälkimainingeissa turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle luotiin ensimmäinen varsinainen turvallisuusstrategia, joka kuvasi kokonaisvaltaisesti unionin sotilaallisen ja kriisinhallintaan liittyvän tehtäväkentän. Sen perustana oli aikakauden mukaisesti siis monenvälisyys, konfliktien ennaltaehkäisy sekä aiemmin mainitut Petersbergin tehtävät. Turvallisuusstrategiaa laajennettiin 2008 toimeenpanoraportissa ja se lisäsi esimerkiksi terrorismin, kyberuhat ja energiahuollon osaksi strategiaa.<sup>24</sup> Strategiat ovat alusta lähtien toimineet pitkälti reaktiivisina vastauksina aikakauden poliittiseen ja strategiseen tilanteeseen, mikä heijastaa sekä jäsenmaiden varovaisuutta siirtää puolustukseen liittyvää päätösvaltaa unionille että unionin omia institutionaalisia rajoitteita kyseessä olevalla sektorilla.

Lopulta Lissabonin sopimus vuodelta 2009 monelta osin sinetöi pitkän ja vaiherikkaan kehityskaaren. ETPP nimettiin virallisesti YTPP:ksi ja se sijoitettiin YUTP:n alaisuuteen. Siinä kuitenkin säilytettiin sen politiikkasektorin erityispiirteet ja päätöksentekomenettelyt, vaikkakin sen institutionaalista kehystä yksinkertaistettiin. Merkittävin Lissabonin sopimuksen innovaatio oli niin kutsuttu solidaarisuusartikla. SEU:n (Sopimus Euroopan unionista) 42(7) artikla vahvistaa ensimmäistä kertaa unionin historiassa jäsenmaiden keskinäisen avunantovelvoitteen tilanteessa, jossa jokin jäsenmaa joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Toisaalta se samalla tunnustaa Naton ensisijaisen roolin sotilasliittoon kuuluvien maiden osalta, mikä korostaa koko artiklan poliittista luonnetta ja sen myötä artiklan käytännön soveltamisen riippuvuutta jäsenmaiden omasta poliittisesta tahdosta. Myös unionin perustuslain hylkääminen vuonna 2005 heikensi puolustuspolitiikan kehitystä, sillä unionin pyrkimys syventää turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa jäi toteutumatta ja merkittävät uudistukset viivästyivät.<sup>25</sup> Periaatteelliset säädökset kuitenkin pysyivät hyväksytyinä, ja ne loivat pohjan myöhemmälle kehitykselle.

Kehitys ei pysähtynyt siten Lissabonin sopimukseen. 2010-luvulla YTPP:n kehitystä vauhdittivat ennen kaikkea muuttunut turvallisuusympäristö ja unionin ulkopuolelta tulleet kriisit. Arabikevät ja Syyrian kriisi paljastivat unionin rajallisen kyvyn ennakoita ja hallita naapurialueidensa epävakautta. Vielä merkittävämpi sysäys oli Venäjän Krimin miehitys vuonna 2014, joka murensi aiemman oletuksen pysyvistä rauhanomaisesta järjestyksestä Euroopassa ja palautti perinteisen valtioiden välisen voimankäytön keskeiseksi uhkakuvaksi.

---

<sup>24</sup> Rantanen 2022, 41–43.

<sup>25</sup> Koutrakos 2013, 25–30.

Myös YTPP:ssä reagoitiin tähän ja painopiste alkoi vähitellen siirtyä kriisinhallinnasta kohti puolustuskykyjen vahvistamista, strategista autonomiaa ja jäsenmaiden sotilaallisten suorituskykyjen harmonisointia.<sup>26</sup>

Varsinkin vuonna 2016 hyväksytty unionin globaali strategia määritteli ensimmäistä kertaa kattavan strategisen vision unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle ja se laajensi entisestään 2008 muodostetun toimeenpanoraportin kenttää. Strategiassa painotettiin erityisesti strategista autonomiaa, resilienssiä ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa kriiseihin. Globaalistrategialla oli vaikutusta useiden unionin kompetenssiin kuuluvien instrumenttien käyttöönottoon YTPP:n alaisuudessa. 2017 perustettiin kehityksen kannalta kolme tärkeää mekanismia: pysyvä rakenteellinen yhteistyömekanismi (PESCO), jonka tavoitteena on syventää halukkaiden jäsenvaltioiden välistä puolustusyhteistyötä yhteisten rakenteiden kautta, Euroopan puolustusrahasto (EDF), joka loi ensi kertaa unionitason rahoitusinstrumentin puolustukseen sekä puolustuksen koordinoitu vuosittainen tarkastelu (CARD), jolla kartoitetaan unionin puolustuksen kehitystä ja tunnistetaan puutteita.<sup>27</sup>

Innovatiiviset ja strategista autonomiaa lujittavat uudet mekanismit eivät kuitenkaan muuttaneet YTPP:n luonnetta rajattuna politiikkasektorina. Rajoittuneisuudesta huolimatta ne ja tulevassa analyysissä esiin tulevat massiiviset puolustussektorin uudistukset silti osoittavat unionin kykenevän tekemään toimia YTPP:n vahvistamiseksi perussopimuksia muuttamatta. Kuitenkin ennen Ursula von der Leyenin ensimmäisen ns. geopolitiittisen komission analysointia kirjoitan YTPP:n oikeudellisesta kehikosta. Tämä siksi, että voi ymmärtää, miten oikeudellinen kehikko määrittää YTPP:n rajoittuneisuuden sekä toisaalta mahdollistaa integraation syventämisen tästä rajoittuneisuudesta huolimatta.

#### **1.4 YTPP:n oikeudellinen kehys ja institutionaalinen päätöksentekojärjestelmä**

Unionin omaa rajoittunutta roolia puolustuspolitiikassa sekä YTPP:n sisäisiä politiikkapäätöksiä ei voi ymmärtää ilman perustietoa unionin toimivaltajärjestelmästä. Unionin perussopimukset SEU (sopimus Euroopan unionista) ja SEUT (sopimus Euroopan

---

<sup>26</sup>”A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”. Euroopan ulkosuhdehallinto, 2016, 33. <[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf)> [Luettu 4.1.2026]

<sup>27</sup> Ibid.; ”Fact sheet: Common security and defence policy” Euroopan parlamentti, 2026. <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/159/common-security-and-defence-policy>> [Luettu 3.1.2026]

unionin toiminnasta) määrittävät unionin toimivallan laajuuden, luonteen ja rajat suhteessa jäsenmaihin sekä sen, millä edellytyksillä unioni voi käyttää sääntely- ja päätösvaltaa eri politiikkasektoreilla. SEUT:n artikkelit 2–6 jakavat unionin toimivallan kolmeen pääkategoriaan:

1. Yksinomainen toimivalta, jonka perusteella unioni voi päättää ja lainsäädäntövaltaa voidaan käyttää ilman jäsenmaiden hyväksyntää. SEUT:n 3 artiklan mukaan tulliliito, sisämarkkinoiden kilpailusäännöt, kauppapolitiikka, euroalueen rahapolitiikka sekä kalapolitiikka kuuluvat sen yksinomaiseen toimivaltaan.
2. Jaettu toimivalta, jossa unioni ja jäsenmaat jakavat toimivallan, mutta jossa kuitenkin ristiriitatilanteessa etusijaisuusperiaatteen mukaisesti unionin oikeudella on etusija kansalliseen oikeuteen nähden.
3. Tukevan, yhteensovitettavan ja koordinoivan toimivallan alueet, joilla unioni voi tukea jäsenmaiden toimia, mutta ei kuitenkaan voi ohjata politiikkaa.<sup>28</sup>

YTPP ei erikoisen syntyperänsä takia sijoitu mihinkään näistä toimivaltakategorioista, vaan se on SEUT:n 2 artiklan 4 momentin mukaan oma erillinen kokonaisuutensa. SEU:n artikla 24 vahvistaa, että YUTP, johon YTPP kuuluu, noudattaa omia erityisiä sääntöjä ja menettelyjä. Erityisluonne tarkoittaaakin, että päätökset perustuvat pääosin yksimielisyyteen ministerineuvostossa eikä sen vuoksi esimerkiksi Euroopan parlamentilla ole muuta kuin epäsuoraa vaikutusta YTPP:n päätöksiin. Siksi myös YTPP:n päätöksentekoa kohtaan voi nousta kysymyksiä demokraattisesta legitimitetistä, joka on ollut pitkäaikainen unionin päätöksentekojärjestelmään liittyvä huolenaihe. Erityisluonne heijastaa siten luvussa 1.3 mainittujen historiallisten tapahtumien merkitystä YTPP:n nykyluonteessa ja toisaalta myös kansallisten hallitusten halua säilyttää suvereniteetti turvallisuus- ja puolustusasioissa sekä rajoittaa unionin yksinomaista toimivaltaa.<sup>29</sup>

SEU:n artikkelit 42–46 määrittelevät YTPP:n tehtäväkentän sekä sen institutionaaliset ja oikeudelliset puitteet. 42 artiklan 2 momentti sisältää jopa periaatteen yhteisestä puolustuksesta, mutta sen toteuttaminen edellyttää Eurooppa-neuvoston yksimielistä päätöstä.

---

<sup>28</sup> ”Division of competences within the European Union” Eur-lex 24.2.2022. <<https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/division-of-competences-within-the-european-union.html>> [Luettu 3.1.2026]

<sup>29</sup> SEUT artikla 2. Eur-lex, 26.10.2012. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E002>> [Luettu 3.1.2026]

Samalla SEU:n 42 artikla säilyttää jäsenmaiden erityispiirteet ja tunnustaa Naton keskeisen roolin, mikä rajoittaa unionin täyttää itsenäisyyttä puolustus päätöksissä. SEU:n 43 artikla määrittelee selkeästi YTPP:n tehtäväkentän, joka sisältää muun muassa yhteiset aseistariisuntatehtävät, humanitaariset ja pelastusoperaatiot, konfliktien ehkäisy, rauhanturvaamisen, kriisinhallinnan, sotilaalliset neuvonta- ja tukitehtävät sekä rauhanteon että jälkikonfliktin stabilisaation. SEU:n artikla 44 mukaan unioni voi myös asettaa jäsenmaille operatiivisiin tehtäviin liittyviä vastuuta ja artiklat 45 ja 46 määrittelevät EDA:n ja PESCO:n alaiset vastuut.<sup>30</sup> Tämä laajan turvallisuuskäsityksen vastuukenttä on selkeä osoitus YTPP:n syntykontekstin muovautumisesta kylmän sodan jälkeisessä kansainvälisessä järjestelmässä, jossa perinteisten sotilaallisten uhkien nähtiin ainakin Euroopassa väistyneen. Tästä seurasi, että useissa jäsenmaissa asevoimien kokoa supistettiin eikä unionille haluttu luoda suurempaa päätösvaltaa puolustussektorilla historiaan pohjaten.

YTPP:n operatiivinen tehtäväkenttä on siis varsin rajallinen. Tästä huolimatta unionilla on operatiivisen tason ohella kokonaisvaltaista turvallisuus- ja puolustuspoliittista ohjausvaltaa erityisesti puolustusteollisuudessa perussopimusten mukaisesti. Tältä osin unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikka kuuluu laajemmin aiemmin esiteltyjen toimivaltakategorioiden alaisuuteen. Vaikka teollisuuspolitiikka kuuluu SEUT:n toimivaltakategorioiden sekä SEUT:n 173:n artiklan mukaisesti koordinoivan toimivallan piiriin, erityisesti puolustusteollisuutta koskeva sääntely- ja ohjausvalta ulottuu myös muiden toimivaltakategorioiden alaisuuteen. Varsinkin sisämarkkinoita koskeva jaettu toimivalta (SEUT artikla 4) sekä yhteistä kauppapolitiikkaa koskeva yksinomainen toimivalta luovat unionille oikeudellisen perustan sitovien ohjaus- ja rahoitusinstrumenttien käyttämiselle puolustusteollisuudessa.<sup>31</sup>

Myös jäsenmailla on SEU:n artiklojen 24, 28 ja 32 mukaan selkeitä velvollisuuksia unionin YTPP:n alaisuudessa. Artikla 24 määrittää, että jäsenmaiden on tuettava unionin YUTP:n alaisia toimia aktiivisesti ja välttää sellaista tilannetta, joka selkeästi heikentää sen tehokkuutta. Artikla 28:n mukaan jäsenmaiden kansallisten politiikkatoimien tulee olla yhdenmukaisia unionin päätösten kanssa. YTPP:n hallitustenvälinen päätöksentekoprosessi johtaa kuitenkin vääjäämättä siihen, että sen sisäinen suunta ja toteutus määräytyy viime

---

<sup>30</sup> SEU artiklat 24 sekä 42-46. Eur-lex, 15.3.2025. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02016M/TXT-20250315>> [Luettu 3.1.2026]; Koutrakos 2013, 86–88.

<sup>31</sup> SEUT artiklat 2–6 ja 173. Eur-Lex, 1.9.2024. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02016E%2FTXT-20250315>> [Luettu 3.1.2026]

kädessä edelleen jäsenmaiden omien poliittisten suuntaviivojen perusteella. Lopulta 32 artikla määrittää selkeän koordinaatiomekanismin, jonka perusteella jäsenmaiden tulee neuvotella keskenään ennen kansainvälisiä toimia tai sitoumuksia yhtenäisen päätöksenteon aikaansaamiseksi.<sup>32</sup>

YTPP:n sisäinen päätöksentekomekanismi itsessään on kuitenkin selkeästi institutionalisoitu ja sen toiminta perustuu useaan eri toimielimeen.

1. Eurooppa-neuvosto: Määrittelee poliittiset linjaukset ja strategiset tavoitteet. Päätökset tehdään pääosin yksimielisesti, mutta tietyissä poikkeustapauksissa voidaan käyttää määräenemmistöpäätöksiä.
2. Ministerineuvosto: Toimii pääasiallisena päätöksentekijänä ja hyväksyy ehdotukset YTPP:n alaisista operaatioista
3. Korkea edustaja: Johtaa unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, edustaa unionia kansainvälisesti ja koordinoi sekä sotilaallisia- että siviilioperaatioita. Korkealla edustajalla on myös aloitteenteko-oikeus ja valvontavastuu operaatioiden strategisesta ja poliittisesta ohjauksesta.
4. Poliittinen ja turvallisuuskomitea (PSC): Valvoo operaatioiden poliittista ohjausta ja strategista suuntaa.
5. Euroopan sotilaskomitea (EUMC) ja Euroopan sotilasjohto (EUMS): Vastaavat sotilaallisesta neuvonnasta, suunnittelusta, koordinoinnista ja operatiivisesta ohjauksesta.
6. Kriisinhallinta- ja suunnitteluyksiköt Euroopan ulkosuhdehallinnossa (EEAS): Koostuvat erityisesti siviilikriisinhallinnasta vastaavasta Civilian Planning and Conduct Capability -yksiköstä (CPCC) sekä poliittis-strategisesta suunnittelusta vastaavasta Crisis Management and Planning Directorate -yksiköstä (CMPD).<sup>33</sup>

Päätöksenteko alkaa operatiivisten ja poliittisten vaihtoehtojen valmistelulla PSC:lle, jonka jälkeen ne etenevät COREPERin (ministerineuvoston pysyvien edustajien komitea) kautta ministerineuvostoon hyväksyttäväksi. Sotilaallisissa operaatioissa voidaan hyödyntää Berlin Plus -järjestelyä, jolloin unionilla on pääsy Naton resursseihin. Kriittinen mekanismi

---

<sup>32</sup> SEU artiklat 24, 28 ja 32. Eur-lex, 15.3.2025. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02016M/TXT-20250315>> [Luettu 3.1.2026]

<sup>33</sup> Koutrakos 2013, 64–65.

päätöksenteossa on myös pidättäytymismekanismi, jossa jäsenvaltio voi estää päätöksen vetoamalla ”kansallisen politiikan syihin”, mikä toimii osoituksena hallitustenvälisen luonteen pysyvyydestä sekä kansallisen suvereenisuuden merkityksestä unionin puolustuspoliittisessa päätöksenteossa.<sup>34</sup>

YTPP:n hallinnollisten ja sotilaallis-operatiivisten toimien rahoitusmekanismista säädetään SEU:n 41 artiklassa. Sen 2 momentin mukaan hallinnolliset ja operatiiviset kulut voivat olla unionin budjetin alaisia, mutta sotilaalliset operaatiot rahoitetaan jäsenmaiden toimesta.<sup>35</sup> Rahoitusmekanismiin liittyy olennaisesti Berlin Plus -järjestelyjen lisäksi myös niin kutsuttu ATHENA-mekanismi. Mekanismi hallinnoi niin operatiivisia kuin valmistelu- ja jälkitoimien kuluja, sekä tietyissä tapauksissa erikoiskaluston että kriittisten resurssien kustannuksia. Sen hallinto on kolmikantainen ja se koostuu erityiskomiteasta, operaatiokomentajasta sekä talouspäälliköstä.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Ibid., 65–68.

<sup>35</sup> Kuitenkin maaliskuussa 2021 perustettu Euroopan rauhanrahasto (EPF) mahdollisti tämän rajoitteen kiertämisen, sillä se luotiin unionin budjetin ulkopuoliseksi välineeksi, jonka kautta unioni voi rahoittaa sotilaallista tukea. Tästä lisää luvussa 3.1.

<sup>36</sup> Koutrakos 2013, 76-78.

## 2 Unionin puolustuksellisen ajattelun syventyminen geopoliittisen kilpailun oloissa 2019–2021

### 2.1 Geopoliitiikan paluu unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ytimeen

Komission presidentti Ursula von der Leyenin ensimmäisen komission aloittaessa 2019 unionia leimasi geopoliittisen kilpailun paluu. Brexit, Trumpin ensimmäinen valtakausi sekä Kiinan että Venäjän luoma kilpailuasetelma haastoivat unionin edistämään liberaalia kansainvälistä järjestystä. Demokratioiden määrä oli kansainvälisesti laskusuhdanteessa ja globaalien ongelmien lisäksi myös perinteiset sotilaalliset uhat olivat tehneet paluun. Jo 2016 unionin muovaamassa globaalissa strategiassa oli huomioitu muuttuneen turvallisuuspoliittisen aikakauden luomat haasteet paperilla, mutta uusi komissio pyrki nimenomaisesti institutionalisoimaan strategian keskeisiä periaatteita käytännössä. Keskiössä globaalin strategian mukaisesti oli strategisen autonomian vahvistaminen eli unionin omien strategisten riippuvuussuhteiden vähentäminen ja operationaalisen suvereniteetin lujittaminen.<sup>37</sup>

Von der Leyenin niin kutsutun geopoliittisen komission retoriikka merkitsi siis pyrkimystä vastata kansainväliseen suurvaltakilpailuun vahvistamalla unionin kykyä toimia autonomisesti tilanteissa, joissa yhteistyö ei välttämättä ole riittävää. Varsinkin turvallisuusympäristön ja monenkeskisen maailmanjärjestyksen heikkeneminen korostivat unionin tarvetta toimia entistä vahvemmin turvallisuuden tuottajana, eikä niinkään vain kriisinhallintaa täydentävänä toimijana. Sektorikohtaisissa politiikkatoimissa unionin painopiste kohdistui kuitenkin edelleen ensisijaisesti rajat ylittävien ongelmien, erityisesti ilmastonmuutoksen, hallintaan sekä unionin oman normatiivisen ja sääntelyyn perustuvan vaikutusvallan vahvistamiseen. Puolustussektorilla tämä tarkoitti eritoten itsenäistä kriisinhallintaa lähialueiden konfliktien ennaltaehkäisemiseksi, joka ei olisi riippuvaista Naton ja Yhdysvaltain tuesta.<sup>38</sup>

Uuden komission poliittiset suuntaviivat perustuivatkin tavoitteelle rakentaa ”kunnianhimoisempi unioni”, jolla on kyky vastata samanaikaisesti ilmastokriisiin, taloudelliseen murrokseen, teknologiseen kilpailuun sekä muuttuneeseen kansainväliseen turvallisuusympäristöön strategista autonomiaa lujittamalla. Ohjelma rakentui kuuden

---

<sup>37</sup> ”A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”. Euroopan ulkosuhdehallinto, 2016. <[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf)> [Luettu 4.1.2026]

<sup>38</sup> Fiott 2018, 1–2.

keskeisen strategisen painopisteen ympärille, joita olivat Euroopan vihreä kehitys, teknologinen suvereniteetti, talouden ja sisämarkkinoiden vahvistaminen, unionin globaalien roolin vahvistaminen, oikeusvaltioperiaatteen ja demokratian suojeleminen sekä demokraattisen legitimitetin ja kansalaisten osallisuuden vahvistaminen. Toimintastrategia oli siis kokonaisvaltainen, mutta siinä korostui selkeästi vihreän sekä digitaalisen siirtymän tärkeys suhteessa puolustussektorin vahvistamiseen. Strategia kuitenkin eksplisiittisesti lähtee tavoitteesta luoda kauden aikana Euroopan puolustusunioni. Samalla se painottaa erityisesti Afrikan merkitystä unionin turvallisuuden vahvistamisessa.<sup>39</sup>

Ilmastonäkökulma korostuu komission strategiassa jokaisella politiikkasektorilla. Tältä osin se on unionin vihreän kehityksen ohjelman mukainen, jossa ilmastonmuutos nähdään merkittävimpänä muiden uhkien moninkertaistajana ja siten siihen vastaaminen koetaan eksistentiaalisena koko unionin ja globaalien maailman tulevaisuuden kannalta. Vaikka ilmastokysymykset painottuvat puolustussektoria enemmän, näkökulma ei ole näin yksiselitteinen. Enemminkin ne kulkevat käsi kädessä ja juuri ilmastonäkökulman integroimisella komissio näkee kehitysmahdollisuuksia myös YTPP:n operatiivisen kapasiteetin kehittämisessä. Ympäristövaikutusten huomioinnilla voidaan lisätä operaatioiden resurssitehokkuutta, kasvattaa hiilineutraalin puolustusteollisuuden osuutta sekä ottaa operaatioiden yhdeksi tehtäväksi ilmastonäkökulman viemisen kohdemaahan.<sup>40</sup>

Puolustusunionia ajatellessa sen suunniteltu muodostaminen ei kuitenkaan merkinnyt Naton kaltaisen sotilaalliseen pidäkkeeseen perustuvan unionin perustamista. Enemminkin se tarkoitti kokonaisvaltaiseen turvallisuuteen perustuvaa unionia, jossa painopiste oli epäsymmetrisissä uhkissa kuten terrorismissa, hybridihaikuttamisessa sekä kriisinkestävyuden vahvistamisessa. Suuntaviivojen pohjalta uusi komissio alkoikin valmistelemaan unionille uutta turvallisuusunionistrategiaa, jonka ideana oli globaalistrategian mukaisesti ihmisten, yritysten ja yhteiskuntien yhteistoiminnan vahvistaminen ja kokonaisturvallisuudesta huolehtiminen. Strategiasta puuttuva valmistautuminen laajamittaiseen sotilaalliseen konfliktiin oli kuitenkin ristiriitaista siltä osin, että Venäjän autoritaarisen kehityksen pohjalta Itä-Ukrainassa oli käyty sotaa jo yli viisi vuotta ja sen revisionistiset toimet länttä vastaan

---

<sup>39</sup> “A Union that strives for more – My agenda for Europe: Political guidelines for the next European Commission 2019–2024”. Euroopan komissio, 16.7.2019. <<https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1>> [Luettu 6.1.2026]

<sup>40</sup> Ibid.;” The European Green Deal”. Euroopan komissio, 11.12.2019.<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>> [Luettu 6.1.2026]

olivat voimistuneet.<sup>41</sup> Tiettyjen painopisteiden puutokset komission strategioissa voi nähdä johtuvan niin jäsenmaiden omasta poliittisesta haluttomuudesta laajentaa YTPP:n toimikenttää kuin unionin omasta normatiivisesta vallankäytöstä liittyen mahdollisiin uhkakuiiin.

Painopisteiden puutokset vaikuttivat varmasti myös siihen, miksi strategioissa ei mainita Venäjää tai Kiinaa sanallakaan. Tämä on ristiriitaista koko unionin ja uuden komission strategian kannalta, sillä vaikka geopoliittisten uhkien lisääntyminen ja strategisen autonomian merkitys tunnistettiin, niin ei haluttu liiallisesti provosoida varsinkaan suurvaltoja. Toisaalta YTPP:n parlamentin tuottamassa vuosittaisessa raportissa vuodelta 2019 listataan selkeästi suurvaltojen välisen geopoliittisen kilpailun paluu kuin myös olemassa olevien kriisien kuten Ukrainan kriisin turvallisuusvaikutukset unionin toiminnalle.<sup>42</sup> Tämä on osoitus komission ja parlamentin välisen kokonaiskuvan eroavaisuudesta sekä siitä, että niiden roolit toimijoina poikkeavat toisistaan. Tämä heijastuu niiden lähestymistapoihin ajankohtaisen strategisen suunnittelun osalta.

YTPP:n samaisessa raportissa tulee silti myös komission kaltaisesti ilmi selkeä varovaisuus tehdä konkreettisia toimia oman alueellisen puolustussektorin vahvistamiseksi. Keskittyminen on yhteistyön syventämisessä sekä Naton kanssa tehtävän toimijuuden parantamisessa erityisesti kriisinhallinnassa. Raportti korostaa myös institutionaalisten ja operatiivisten valmiuksien parantamista suhteessa aiempaan, mikä näkyi esimerkiksi halussa PESCO:n vahvistamiseen ja sen toimimisessa kehyksenä jäsenvaltioiden yhtenäisemmälle puolustukselle. Kriisinhallintakyvykkyyksiin haluttiin myös merkittäviä uudistuksia esimerkiksi perustamalla siviili- sekä sotilaallisten rakenteiden kuten MPCC:n (sotilaallinen suunnittelu- ja johtamiskeskus) ja CPCC:n (siviilikriisinhallinnan johtamis- ja suunnittelukeskus) toimintakeskukset.<sup>43</sup>

Unioni ei kuitenkaan ollut toimimaton. Sillä oli 2019 käynnissä useita merkittäviä kriisinhallintaoperaatioita eri puolilla maailmaa. Siviilioperaatioita olivat esimerkiksi EUAM Ukrainassa, jossa annettiin neuvontaa ja tukea Ukrainan turvallisuussektorin vahvistamiseksi,

---

<sup>41</sup> ”EU Security Union Strategy”. Euroopan komissio, 24.7.2020. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0605>> [Luettu 4.1.2026]

<sup>42</sup> ” Report on the Implementation of the Common Security and Defence Policy”. Euroopan parlamentti, 11.12.2019, 5-7. < [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2019-0052\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2019-0052_EN.html)> [Luettu 6.1.2026]

<sup>43</sup> Ibid., 13–18.

eikä siten täysin unohdettu Ukrainaa. EUPOL COPPS ja EUBAM Rafah palestiinalaisalueilla poliisin ja rajaviranomaisten tukemiseksi sekä EUMM Georgiassa tulitauon valvomiseksi ja alueellisen vakauden tukemiseksi. Lisäksi EUCAP Sahel Malissa, EUCAP Somaliassa ja EUAM Irakissa tukivat paikallisia turvallisuusjoukkoja ja hallinnon kehittämistä demokraattiseen suuntaan. Sotilaallisia operaatioita olivat EUFOR ALTHEA Bosnia-Hertzegevinassa, EUNAVFOR ATALANTA Somalian merirosvouksen torjunnassa sekä EUTM Somalia paikallisten sotilaiden kouluttamisessa. Operaatioissa oli mukana useita tuhansia sotilaita sekä siviilihenkilöstöä, ja ne tukivat vakauden sekä unionin normatiivisen vallan tavoitteiden mukaisia pyrkimyksiä eri puolilla maailmaa.<sup>44</sup>

Puolustusteollisuuden osalta kehitys oli institutionaalisesti sekä unionin oman puolustuskyvyn kannalta merkittävintä ja se lujitti tavoitteita strategisen autonomian vahvistamiseksi ja oli osa komission puolustusunionin perustamisohjelmaa. Euroopan puolustusrahasto EDF ei ollut vielä käytössä 2019, ja sen myötä von der Leyenin komissio perusti Euroopan puolustusteollisuuden kehittämisohjelman (EDIDP) ennakkovaiheeksi EDF:n käyttöönotolle. EDIDP oli unionin historian ensimmäinen puolustusteollisuuden rahoitusohjelma, jonka kokonaisbudjetti oli 500 miljoonaa euroa vuosille 2019–2020. Sen tavoitteena oli erityisesti jäsenmaiden sekä yritysten välisen yhteistyön parantaminen puolustustuotteiden sekä -teknologioiden kehittämisessä ja välittämisessä.<sup>45</sup> Se auttoi myös tukemaan eurooppalaisen puolustusteollisuuden kansainvälistä kilpailukykyä sekä vahvistamaan yritysten osallistumista laajempiin rajat ylittäviin hankkeisiin. Unioni oli siis ymmärtänyt, ettei se voi saavuttaa poliittista ja operatiivista autonomiaa ilman teollisuuspolitiikan autonomisuutta.

EDIDP:n merkitys ulottui jäsenmaita ja yrityksiä laajemmin myös YTPP:n tavoitteisiin. Ohjelma tuki PESCO-hankkeiden toimeenpanoa tarjoamalla niille rahoitusta, mikä mahdollisti yhteisten puolustuskyvykkyyksien kehittämisen sekä jäsenmaiden yhteistyön parantamisen. Se oli siis yksi konkreettisimmista unionin puolustussektorin strategiseen autonomiaan liittyvistä käytännön hankkeista. Apulaisprofessori Daniel Fiott on kuvannut EDF:n johtavaa kehityspolkua jopa geotaloudelliseksi käänneeksi, jossa unioni ei enää pyri vain markkinoiden avaamiseen, vaan myös ohjaa ja tukee puolustusteollisuutta strategisin ja

---

<sup>44</sup> ”EU CSDP Missions & Operations 2019”. Euroopan ulkosuhdehallinto, 22.1.2020.

<[https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-csdp-missions-operations-dec-2019\\_und\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-csdp-missions-operations-dec-2019_und_en)> [Luettu 6.1.2026]

<sup>45</sup> ”Annual Report 2019”, Euroopan puolustusvirasto, 2020, 7. <<https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/357f49e1-4b73-11ed-92ed-01aa75ed71a1>> [Luettu 6.1.2026]; ”Towards a European Defence Union”. Euroopan komissio, 5.4.2020. <[https://defence-industry-space.ec.europa.eu/edidp-factsheet\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/edidp-factsheet_en)> [Luettu 6.1.2026]

rahallisin kannustein.<sup>46</sup> Puolustusteollisuuden vahvistuminen jäi kuitenkin vielä osin rajoitetuksi toimeksi vaikkakin askelia otettiin, sillä 500 miljoonan investoinnit ovat koko unionin kokoisen talouden alueella melko rajoittuneita. Toisaalta rajoittuneisuudesta huolimatta se oli osoitus unionin heräämisestä ja pyrkimyksestä strategiseen autonomiaan sekä samalla osoitus unionin toimista omien toimivaltarajoitteiden puitteissa.

Myös Trumpin ensimmäisen kauden ”America First” -politiikalla oli selkeitä vaikutuksia monen jäsenmaan poliittiselle halulle luoda strategisesti autonomisempia kyvykkyksiä Euroopassa. Epävarmuuden kasvu transatlanttisissa suhteissa ja samanaikaiset protektionistiset toimet korostivat tarvetta unionin omien toimintakykyjen vahvistamiselle. Tämän seurauksena tuki unionin yhteisille puolustuksellisille hankkeille vahvistui, joskin olemassa olevien sopimusten ja hallituksenvälisen päätöksenteon alaisuudessa. Vahvistunutta puolustuksellista asennetta vastaan taistelee tosin se, että monet Naton jäsenmaista eivät olleet valmiita toimimaan ja nostamaan puolustusbudjettejaan Trumpin monesti kaudellaan vaatimalle kahden prosentin tasolle.<sup>47</sup> Toisaalta se toimii myös osoituksena siitä, että Trumpin ensimmäisen kauden aikainen pessimismi transatlanttisissa suhteissa heijastui samalla haluun olla toteuttamatta hänen vaatimuksiaan. Tämä ei sinällään tarkoita puolustuksellisen ajattelun poissaoloa, vaan ennemminkin sitä, että puolustuksellisissa asioissa painopiste haluttiin pitää kriisinhallintasektorilla sekä puolustusteollisen kapasiteetin autonomian vahvistamisessa.

Unioni oli siis ottanut globaalin strategian jälkeen askelia turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistamisessa. Puolustusteollisuus ja kriisinhallintasektorin operatiivinen valmius oli selkeästi vahvistunut sekä uhkiin valmistautumista että kumppanien kanssa tehtävää yhteistoimintaa oli pystytty lujittamaan. Strategisen autonomian tavoite ohjasi tätä valmistautumista siten, että operatiivisia ja teollisia kyvykkyksiä vahvistettiin pitkäjänteisesti ottamalla käyttöön PESCO:n ja EDF:n alaisia ohjelmia. 2019 pidettiin myös PESCO:n ensimmäinen vuotuinen arviointi- ja seurantakerros, joka vastuutti jäsenvaltiot raportoimaan puolustusinvestointien toimeenpanoista ja puolustuskyvykkyysien edistämisestä.<sup>48</sup> Tältä osin se vahvisti unionin puolustuksen institutionaalista uskottavuutta, mutta sen velvoittavuus oli heikkoa. Se ei myöskään sisältänyt sanktioita, mikäli jäsenvaltiot

---

<sup>46</sup> Fiott 2024, 1015–1016.

<sup>47</sup>Besch and Scazzieri 2020, 4–6; Fiott 2018, 8–9.; Ossa 2024, 159–160.

<sup>48</sup> ”Council Conclusions on Security and Defence in the Context of the EU Global Strategy”. Euroopan unionin neuvosto, 17.6.2019. <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/17/security-and-defence-council-adopts-conclusions/>> [Luettu 7.1.2026]

eivät toimineet unionin halun mukaisesti. Siten se toimi enimmäkseen koordinaation tasolla eikä siten merkittävästi vahvistanut unionin ja sen jäsenmaiden sotilaallisia kyvykkyyksiä.

Selkeä ristiriita unionin kunnianhimoisen geopoliittisen retoriikan ja toteutuneen politiikan välillä oli ilmeistä. Unionin omissa strategisissa asiakirjoissa tunnistettiin suurvaltapolitiikan paluu, autoritaaristen valtioiden vaikutusvallan kasvu ja monenkeskisen järjestelmän rapautuminen, mutta käytännön toimet mukautumiseksi uuteen realiteettiin jäivät minimaalisiksi. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa reagointi oli varovaista, sillä puolustusteollisen kapasiteetin vahvistamista ja unionin omien kyvykkyyksien lisäämistä edistettiin erittäin maltillisesti. Samaan aikaan energiapoliittista riippuvuutta tiivistettiin Venäjän kanssa, vaikka Venäjä kävi jatkuvaa sotaa Itä-Ukrainassa, mikä osoittaa unionin toimijuuden muutoksen realisoituneen lähinnä vain retoriikan tasolla.<sup>49</sup> Tämä heijastaa unionin normatiivisen luonteen pysyvyyttä, jossa keskinäisriippuvuudella taattiin lähialueiden vakaus. Samalla se osoittaa puolustuspolitiikan hallitustenvälisen luonteen sopeutumisen heikkouden, minkä vuoksi alueellisten puolustuskysymysten sijaan huomio pidettiin edelleen globaalien ongelmien hallinnassa.

Ulkopoliittinen instituutti on myös julkaisussaan *Strategic autonomy and the transformation of the EU* korostanut retoriikan ja todellisuuden välisen kuilun ongelmallisuutta liittyen strategisen autonomian tavoitteluun. Keskeiseksi ongelmaksi julkaisun mukaan koituu se, että hallitustenvälisen päätöksenteon alaisuudessa jäsenmaiden erilaiset strategiset kulttuurit ja uhkakuvat vaikeuttavat yhteisen poliittisen näkökulman muodostamista. Erityisen merkittävä tekijä tässä on jakauma eurooppalaismielisten ja Yhdysvaltoihin tukeutuvien ”transatlanttisten” jäsenmaiden välillä. Näiden erilaisten painotusten vuoksi unionin retoristen lupauksen vieminen käytäntöön heikkenee, sillä osa jäsenmaista ei kannata Naton kustannuksella itsenäisen YTPP:n alaisen päätöksenteon laajentamista.<sup>50</sup> Tämä osaltaan selittää ristiriitoja retoriikan ja todellisuuden välillä, mutta ilmentää myös sitä, että unionin legitimitetin kannalta liian ylimitoitettu viestintä voi pahimmillaan heikentää luottamusta unioniin ja siten myös vaarantaa sen tavoitteita strategisesta autonomiasta ja eurooppalaisemmasta puolustuksesta.

Ensimmäisessä unionin puolustuksen koordinoitussa vuosittaisessa tarkastelussa (CARD) vuosilta 2019–2020 käy selkeästi ilmi, että jäsenmaiden puolustuksen kehittäminen oli

---

<sup>49</sup> Hedwig et al. 2021, 75–76.

<sup>50</sup> Ibid., 55–67.

edelleen vahvasti kansallisesti ohjattua ja hajanaista, mikä johti päällekkäisyyksiin ja tehottomuuteen, vaikka puolustusmenot itsessään olivat kääntyneet kasvuun. Samalla erityisesti keskeisissä sotilaallisissa kyvykkyyksissä kuten tiedustelussa, valvonnassa, logistiikkakyvyissä sekä kyberpuolustuksessa oli selkeitä puutteita. Yhteistyö oli myös liian hajanaista niin yhteishankintojen kuin tutkimus- ja kehitystoiminnan osalta.<sup>51</sup> Unionin oma CARD-analyysi siis korostaa todellisten toimien ja retoriikan välisen kuilun pysyvyyttä ja siten myös sitä, että unionin oma puolustuksellinen kunnianhimon taso jää monen sektorin osalta vielä saavuttamatta.

Geopoliittinen komissio otti selkeäksi tavoitteekseen eurooppalaisen strategisesti autonomisen puolustusunionin rakentamisen kokonaisturvallisuuden mallia mukaillen, mikä näkyi konkreettisesti teollisuuspolitiikan geotaloudellisena käänteenä, PESCO-hankkeiden operatiivisen kapasiteetin vahvistamisena sekä kriisinhallinnan koordinoinnin parantamisena. Suurvaltopoliittisen kilpailun paluun alla YTPP:hen ei haluttu tehdä suuria muutoksia ja varsinkin Venäjän aggressiiviseen politiikkaan vastattiin suurelta osin vain tukemalla lähialueiden vakautta normatiivisen vallankäytön mukaisesti. Erityisesti ajanjakson aikana esiin tullut retoriikan ja tekojen välinen kuilu osoittaa, että vaikka strategisesti autonomisen puolustusunionin tavoite ohjasi unionin ja YTPP:n poliittista linjaa, sen käytännön toteutuminen jäi rajallisemmaksi kuin retoriikassa annettiin ymmärtää. Tämän kuilun aiheuttamat seuraukset alkoivat konkretisoitumaan nopeasti koronapandemian iskettyä, kun unionin kyvyttömyys toimia autonomisesti eri sektoreilla tuli ilmeiseksi tilanteen myötä.

## **2.2 Korona Strategisen autonomian mullistajana**

Keväällä 2020 unionin turvallisuusympäristö muuttui tavalla, jota sen strategisissa asiakirjoissa tai retoriikassa ei voitu ennakoida. Alkoi yksi merkittävimmistä aikamme kriiseistä, koronapandemia, joka kosketti unionia ja koko globaalia maailmaa. Pandemia käytännössä pysäytti sisämarkkinat ja rajat ylittävän liikenteen, katkaisi toimitusketjuja sekä ajoi jäsenmaat nopeasti kansallisiin hätätoimiin. Monelta osin siis unionin vapauksille rakentuneet keskeiset toiminnot ajautuivat nopeasti haaksirikkoon, kun sulkutoimenpiteet

---

<sup>51</sup> ”Coordinated Annual Review on Defence (CARD) Report 2020” Euroopan unionin neuvosto, 7.12.2020. <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13747-2020-INIT/en/pdf>> [Luettu 8.1.2026]

käynnistettiin. Alun epätietoisuudessa pelättiin jopa kuolleisuusasteen suurta nousua ja ihmisten terveyden takaamisesta muodostui tärkein tehtävä.<sup>52</sup>

Tilanteen hieman selkiytyttyä erityisesti sisämarkkinoiden lamaantuminen johti tilanteeseen, jossa uusi talouskriisi olisi ollut mahdollinen ja siten unionin sisäinen koheesio olisi voinut massiivisesti heiketä. Tämän seurauksena jäsenmaiden talouksien pelastamisesta tuli unionin keskeisin paino piste ihmisten turvaamisen ohella. Talouspoliittisesti tehtiin suuria velkaelvytystoimia, minkä myötä unionin budjetista allokoitiin resursseja kriittisille sektoreille. Tämä tarkoitti myös turvallisuus- ja puolustuspoliittiselta sektorilta unionin aiemmissa talousarvioissa varattujen resurssien uudelleenallokointia pandemian torjuntaan lääkinnällisten hankintojen ja hätärahoituksen varmistamiseksi.<sup>53</sup> Tällä oli selkeä vaikutus YTPP:n käytännön toimien aiempaa rajoittuneemmalle olemukselle.

Tästä keskeisin esimerkki liittyy YTPP:n keskeiseen osa-alueeseen eli sen operaatioihin. Varsinkin alkuvaiheessa monien operaatioiden toiminta supistui huomattavasti terveystarvikkeiden puutteen vuoksi ja normaalia toimintaa, kuten kenttätyötä tai koulutusta ei voitu jatkaa. Lähes puolet henkilöstöstä vedettiin ensimmäisten viikkojen aikana pois kentältä ja monet siirtyivät etätöihin. Samalla uuden henkilöstön rekrytointia vähennettiin. Supistamistoimia tapahtui erityisesti Afrikan operaatioissa, kuten EUTM Malissa tai EUCAP Sahel Nigerissä, mutta myös muualla.<sup>54</sup> Vaikutuksia oli varmasti laaja-alaisesti ja erityisesti läsnäolon sekä koulutuksen puute heikensivät paikallisten turvallisuusviranomaisten valmiutta ja loivat siten pitkäaikaisia riskejä niin instituutioiden kehittämisen kuin myös alueiden vakauden kannalta.

Rahoituksen leikkauksilla ja budjettimomenttien allokaatiolla oli myös välittömiä vaikutuksia resursseihin puolustussektorilla. Koulutusten tai henkilöstön väheneminen ei liittynyt pelkästään pandemian leviämiseen, vaan myös resurssien vähenemiseen unionin puolustussektorilta. Aiemmin finanssikriisin jälkimainingeissa tehdyt leikkaukset heikensivät unionin sotilaallisia suorituskyvykkyyksiä arvioiden mukaan jopa 35 % pitkällä aikavälillä.<sup>55</sup> Pandemian alla oli kuitenkin opittu aiemmasta ja unionilla oli käytössään aiempaa enemmän

<sup>52</sup> Hanhimäki 2021, 123-124.

<sup>53</sup> Nováky 2020, 2-3; "The EU's 2020 budget: Response to the Coronavirus Pandemic" Euroopan parlamentti, 16.4.2020. <[The EU's 2020 budget: Response to the coronavirus pandemic | Think Tank | European Parliament](#)> [Luettu 10.1.2026]

<sup>54</sup> "The Impact of Covid-19 on CSDP" EU:n turvallisuusalan tutkimuslaitos, 2.9.2021. <<https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/impact-covid-19-csdp>> [Luettu 10.1.2026]

<sup>55</sup> Besch ja Scazzieri 2020, 8; "How the COVID-19 Crisis affected Security and Defence-related aspects for the EU" Euroopan parlamentti, 27.7.2020, 7-10. <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO\\_BRI\(2020\)603510](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_BRI(2020)603510)> [Luettu 10.1.2026]

erilaisia mekanismeja, joiden takia rahoitusleikkaukset eivät kohdistuneet yhtä massiivisesti puolustussektoriin. Toisaalta jo ennen pandemiaa alkanut YTPP:n kehitys hidastui juuri näiden leikkausten takia, minkä vuoksi myös puolustussektoriin kohdistui vaikutuksia.<sup>56</sup> Tältä osin unionin taloudellinen heikentyminen ja hitaampi elpyminen suhteessa Kiinaan ja Yhdysvaltoihin heikensi sen globaalia vaikutusvaltaa ja vaikeutti siten myös valtapoliittista murrosta normatiivisesta vallankäytöstä strategisempaan suuntaan.

Resurssien niukkuus pakotti unionin myös tarkistelemaan laajempia operaatioiden tarpeita. Tämä näkyi esimerkiksi siinä, että YTPP:n budjettiin liitettiin joustavuusmekanismeja, jotka mahdollistivat resurssien siirron kriittisiin kohteisiin nopeasti. Operaatioiden kokonaistoimivuuden kannalta keskeiseksi huomioitiin myös se, että joustavampia operatiivisia rakenteita hyödyntämällä tehtävien ja resurssien siirtäminen alueelta toiselle pystyi tapahtumaan ilman kokonaistoimivuuden heikentämistä. Niukkuus johti unionin monelta osin innovaatioiden tielle, sillä rajallisemmat resurssit pakottivat tarkastelemaan toimintoja kriittisemmin ja priorisoimaan niitä.<sup>57</sup> Leikkaukset aiheuttivat aluksi välittömiä vaikeuksia, mutta ne pakottivat myös YTPP:tä sopeutumaan tilanteeseen ja priorisoimaan toimiaan tavalla, joka johti entistä tehokkaampaan ja aikakautensa mukaiseen toimintaan.

Tehokkuutta paransi myös 2017 alkaneen PESCO:n hankkeiden, kuten sotilaallinen liikkuvuus tai Euroopan lääkekomento, hyödyntäminen ja niiden kautta pystyttiin osin kompensoimaan operaatioiden supistumisesta aiheutuneita rajoitteita. Sotilaallisen liikkuvuusohjelman avulla pyrittiin aktiivisesti kehittämään henkilöstön ja kaluston liikkuvuutta pandemian aikana. Lääkekomento taas paransi sotilaslääkinnällistä valmiutta ja koordinoitua, jota edelleen unionin ulkosuhdehallinnon lääkintäyksikön hyödyntäminen tehosti. PESCO:on kohdistui silti samoja vaikeuksia kuin muihin operaatioihin, mutta lähes uutena unionin instrumenttina se kuitenkin helpotti operaatioihin vastaamisessa.

Ministerineuvosto tunnisti nopeasti nämä heikkoudet ja hyväksyi sen perusteella vuoden 2020 lopulla ensimmäisen strategisen katsauksen PESCO:n toiminnasta. Katsauksessa arvioitiin jäsenmaiden suoritusta osana projekteja ja luotiin kehykset vuosien 2021–2025 toiminnalle aiempien oppien mukaisesti.<sup>58</sup> Erityisesti uusien kumppanuuksien rakentaminen, resilienssi

---

<sup>56</sup> Nováky 2020, 5–9.

<sup>57</sup> “Annual Activity Report 2020”. Euroopan ulkosuhdehallinto, 23.6.2021, 46–47.

<[https://www.eeas.europa.eu/eeas/annual-reports\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/annual-reports_en)> [Luettu 10.1.2026]

<sup>58</sup> Ibid., 53.

sekä poliittisen yhteistoiminnan tiivistäminen nähtiin merkittävinä operaatioihin vastaamisessa.

Koronan tärkein vaikutus näkyi erityisesti siinä, että se lisäsi valmiutta vastata ennalta näkemättömiin kriiseihin paremmin tulevaisuudessa. Unionin oli opittava toimimaan tilanteessa, jossa resurssit ja muiden toimijoiden apu ei välttämättä ole heti saatavilla. Tehtävien priorisointi, joustavampi resurssien allokointi sekä henkilöstön toiminnan takaaminen etä- ja hybriditoimin sisällytettiin osaksi pidempiaikaista unionin toimintastrategiaa. Samalla myös omien haavoittuvuuksien korjaamiseksi unioni kehitti resilienssiä ja kriisinhallintakykyä esimerkiksi parantamalla logistisia valmiuksiaan sekä hyödyntämällä digitaalisia teknologioita operaatioissa.<sup>59</sup> Tältä osin varsinkin strategisen autonomian lujittaminen muodostui erittäin merkittäväksi toimeksi ja korona entisestään lujitti sen merkittävyyttä. Operaatioiden kriittisten toimintojen on voitava jatkaa tilanteissa, joissa ulkopuolista tukea ei ole saatavilla.

Kriisin muovaamat uudenlaiset opit ja strategiat unionin valmiuksien parantamiseksi johtivat myös, kuten aiemmatkin murrosvaiheet, unionin turvallisuusstrategian päivittämiseen sekä sen normatiivispoliittisen vallankäytön kehittämiseen. Ne uudistivat tai ainakin täsmensivät 2016 globaalistrategiassa muovattua YTPP:n strategista ajattelua. Sinällään uutta globaalistrategian kaltaista turvallisuusstrategiaa ei muodostettu, mutta uudelleenpainotuksella erityisesti resilienssiin, puolustusteollisuuden toimitusketjuihin sekä yleisesti strategiseen autonomiaan parannettiin globaalistrategian sisältöä aikakauden mukaiseksi. YTPP:n oman vuosiraportin mukaan pandemian aikana vahvistuneeseen disinformaatioon ja hybridi vaikuttamiseen kiinnitettiin huomiota selkeästi globaalistrategiaa enemmän. Samalla yleinen kriisissä painottunut kokonaisturvallisuuden henki nosti esiin myös avaruus- kyber- ja tekoälyulottuvuuksiin vastaamisen osana painopisteiden kehittymistä.<sup>60</sup> Tältä osin kyse ei ollut vain retorisesta pelistä niin kuin aiemmin, vaan selkeästä halusta parantaa unionin kyvykkyyksiä vastata kriiseihin.

Parlamentin puolustusvaliokunta SEDE tilasi muutamia keskeisiä raportteja liittyen YTPP:n omassa vuosiraportissa esiin nostettuihin painopisteisiin ja ulottuvuuksiin. Raportit

---

<sup>59</sup> Ibid., 46-51.

<sup>60</sup> Besch ja Scazzieri 2020, 7-8; "Report on the Implementation of Common Security and Defence Policy 2020". Euroopan parlamentti, 15.12.2020. <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0013\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0013_EN.html)> [Luettu 11.1.2026]

tarkastelivat niin koronan yleisiä vaikutuksia turvallisuus- ja puolustussektorille kuin myös sektorikohtaisesti esimerkiksi avaruusteknologioiden merkitystä strategisen autonomian lujittamisessa. Selkeimmin raporteissa korostuivat avaruus- ja muiden uusien teknologioiden, kuten tekoälyn tai kvanttilaskennan, turvallisuusulottuvuudet sekä turvallisuusstrategian päivittämisessä huomioitu ns. sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisen rajan hämärtyminen. Jälkimmäisen osalta keskeinen johtopäätös oli siirtymä kohti laajaa kokonaisturvallisuuskäsitystä, jossa niin pandemiat, teknologinen suvereniteetti, geopoliittinen kilpailu ja muut riskit kytkeytyvät toisiinsa ja edellyttävät massiivisia investointeja.

Teknologian puolella erityisesti taas avaruussektori nähtiin unionin strategisen autonomian keskeisenä mahdollistajana, sillä pandemia toi esiin satelliitti-, viestintä- ja tiedustelujärjestelmiin liittyviä haavoittuvuuksia, joilla voi olla suoria vaikutuksia unionin sekä sen jäsenvaltioiden operatiiviseen toimintakykyyn erityisesti kriisitilanteissa.<sup>61</sup> SEDE:n raportit tuovat selkeästi esiin parlamentin jäsenmaita suuremman halun unionin kyvykkyyksien kasvattamiselle puolustussektorilla. Koska parlamentilla ja SEDE:llä ei kuitenkaan ole päätösvaltaa YTPP:ssä, konkreettisten toimien toteuttaminen nopeasti vaikeutuu jäsenvaltioiden poliittisen haluttomuuden vuoksi.

Ministerineuvosto ja unionin ulkosuhdehallinto eivät kuitenkaan olleet SEDE:n kunnianhimoisuuteen pohjaten toimeentomia kriisin aikana, vaan ne näkivät sen myös mahdollisuutena muuttaa YTPP:n painopisteitä kestäväan suuntaan. Puolustuspolitiikan vuotuisessa strategiassaan ne kuitenkin painottivat koronaa paljon enemmän ilmastonmuutoksen eksistentiaalisuutta ja ympäristö- sekä puolustuskysymysten yhteensovittamista komission mukaisesti. Korona itsessään ei siis vähentänyt ilmastonmuutoksen merkitystä unionin keskeisenä vastuualueena, vaan ennemminkin se jopa lisäsi sen merkittävyyttä. Tämä siksi, että ympäristöystävällisten ja kestävien ratkaisujen valinta nähtiin keinona vahvistaa unionin kykyä toimia itsenäisesti ja tehokkaasti puolustussektorilla pandemian oppien mukaisesti.<sup>62</sup> Pandemia synnytti siis eräänlaisen

---

<sup>61</sup>”The European Space Sector as an enabler of EU Strategic Autonomy” Euroopan turvallisuusalan tutkimuslaitos, 16.12.2020, 34-37. <<https://www.iss.europa.eu/publications/analysis/european-space-sector-enabler-eu-strategic-autonomy>> [Luettu 11.1.2026]; “How the COVID-19 crisis has affected security and defence-related aspects of the EU” Euroopan parlamentti, 1.2021.<[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO\\_IDA%282021%29653623](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA%282021%29653623)> [Luettu 11.1.2026]

<sup>62</sup> ”Climate Change and Defence Roadmap”. Euroopan ulkosuhdehallinto, 9.11.2020. <<https://www.coe-civ.eu/kh/climate-change-and-defence-roadmap>> [Luettu 11.1.2026]

kaksoisstrategian, jossa unionin halu vahvistaa ja tehostaa niin operatiivista autonomisuuttaan kuin ilmastoystävällisiä ratkaisuja puolustussektorilla nopeutui merkittävästi verrattuna

Ilmastoystävällisten ratkaisujen ja operatiivisen autonomisuuden keskiössä oli erityisesti puolustusteollisen kapasiteetin tehostaminen. Toimitusketjujen haavoittuvuudet korostivat unionitasoisen tuotanto- ja toimituskapasiteetin vahvistamista, ja pandemia siten entisestään vauhditti unionin puolustusteollisen kapasiteetin autonomisuutta. Puolustusteollisuus määriteltiin myös nopeasti kriisin alkaessa kriittiseksi toimialaksi, jotta sen toiminta pystyi jatkumaan normaalisti. Tällä oli merkittävä vaikutus alihankkijoihin, sillä ilman toiminnan takaamista monet niistä olisivat kaatuneet. Merkittävä puolustusteollista autonomisuutta koskenut komission toimi oli myös niin kutsuttujen ulkomaisten suorien sijoitusten (FDI) valvonnan kiristäminen. Tällä jäsenmaita kehoitettiin käyttämään seurantamekanismeja FDI:n osalta, jotta voitiin estää se, ettei unionin ulkopuoliset toimijat voineet ostaa strategisesti ja teknologisesti merkittäviä ahdingossa olevia yrityksiä.<sup>63</sup> Näin mahdolliset niin kutsuttujen ”riskivaltioiden” toimijat eivät voineet yhtä helposti käyttää kriisiä hyväkseen ajaakseen omien kyvykkyyksien vahvistamista.

Varsinkin EDF:n käyttöönottoa EDIDP:n jälkimainingissa pystyttiin paremmin perustelemaan, vaikkakin se oli aikataulutettu jo ennen kriisiä alkavaksi vuonna 2021 osana uutta monivuotista rahoituskehystä. Erityisesti sen poliittista kannatusta nostettiin perustelemalla sen roolia Euroopan puolustus teknologisen ja -teollisen perustan (EDTIB) suojaamisessa kriisien aikana, jotta toimitusketjut, tutkimus- ja innovaatiotoiminta sekä kriittiset teknologiat voitaisiin paremmin turvata. Pandemia siis vauhditti selkeästi puolustusteollisuutta ja sen siirtymää kohti autonomisempaa toimintaa. Myös yhteiseurooppalaisen puolustusteollisuuden poliittinen tuki kasvoi, koska jäsenvaltiot näkivät EDF:n alaisten investointiohjelmien perustamisen välttämättömänä unionin strategisen autonomian vahvistamisessa ja yleisessä kriisinkestävydessä.

Tätä kehitystä ja puolustussektorin kasvavaa poliittista hyväksyntää varjosti kuitenkin koronan aikainen päätös toteuttaa noin 750 miljardin euron Next Generation EU - elvytyspaketti, joka heikensi poliittista tukea unionin toimille myös turvallisuus- ja puolustuspolitiikan näkökulmasta. Tuen heikentyminen liittyi eritoten vastakkainasettelulle nettomaksajien ja nettosaajien välillä, ja monelta osin se politisoi kysymyksen siitä, kenen

---

<sup>63</sup> Fiott 2018, 6–7; ”Asetus (EU) 2019/452”. Eur-Lex, 19.9.2020. <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/2020-09-19>> [Luettu 11.1.2026]

vastuulle kriisin kustannusten tuli viime kädessä jakautua. Useat jäsenmaat pitivät kuitenkin kustannusten jakautumista suurempana ongelmana nimenomaan oikeudellisen puolen kehitystä. Elvytyspaketin oikeudellinen perusta nojasi poikkeusoloihin kytkettyyn perussopimustulkintaan, jossa keskeisinä elementteinä olivat omien varojen käyttöön perustuva unionin yhteinen velanotto sekä SEUT 122 artiklaan tukeutuva tulkinta kriisinrahoitusinstrumentista.<sup>64</sup>

Osa jäsenmaista ja useat toimijat kaikista jäsenmaista tulkitsivat tämän oikeudellisen tulkinnan merkinneen tosiasiallista unionin toimivallan laajentamista kriisin varjolla ilman varsinaisia perussopimusmuutoksia. Samalla sen nähtiin luovan tietynlaisen esimerkin sille, että kriiseissä voidaan käyttää kriisi-instrumentteja oikeudellisesti rajatun kehikon laajentamiselle.<sup>65</sup> Vaikka kriisi lisäsi tukea strategisesti autonomisille unionin ratkaisuille, samalla päätös elvytyspaketin toteuttamisesta heikensi luottamusta unionin ja erityisesti komission päätöksentekoon. Erityisesti se syvensi unionin pitkäaikaista ongelmaa demokraattisesta legitimitetistä ja heijastui siten myös puolustussektorille kasvavana epäilynä siitä, halutaanko tulevaisuuden yhteisiä hankkeita aidosti rakentaa unionin ja komission muovaamalle institutionaaliselle perustalle.

Kriisi käynnisti YTPP:n osalta uudenlaisen murroksen, jossa institutionaalinen puolustusintegraatio jäi rajalliseksi, mutta toimintalogiikan luoma muutos osoittautui pysyväksi. Korona siis paljasti unionin rakenteelliset rajoitteet ja jäsenmaiden haluttomuuden keskittää puolustuspoliittista toimivaltaa unionitasolle, mutta samalla se pakotti YTPP:n sopeutumaan, priorisoimaan ja kehittämään uusia toimintatapoja tehokkaamman päätöksenteon aikaansaamiseksi. Varsinkin strategisen autonomian vahvistaminen puolustussektorilla ohjasi tavoitteita, kun kriisi toi näkyväksi niin toimitusketjujen haavoittuvuudet kuin kauppapoliittisten riippuvuuksien turvallisuuspoliittiset seuraukset.

Samanaikaisesti ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välisen rajan hämärtyminen heijasti laajempaa YTPP:n toimintalogiikan siirtymää kohti tavoitetta kokonaisturvallisuuden puolustusunionista, jossa terveysturvallisuus, taloudellinen vakaus, teknologinen suvereniteetti sekä perinteinen puolustuskyky kietoutuivat toisiinsa. Käytännön tasolla kuitenkin epäluottamuksen kasvu unionia kohtaan erityisesti elvytyspaketin oikeudellisten ja

---

<sup>64</sup> “Next Generation EU – Legal Construction” Euroopan komissio, 9.6.2020.

<[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_1024](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1024)> [Luettu 11.1.2026]

<sup>65</sup> Ibid.

poliittisten ratkaisujen jälkimainingeissa hidasti tämän toimintalogiikan todellista muutosta ja jätti konkreettisten puolustuskyvykkyyksien kehittämisen edelleen jäsenmaiden oman poliittisen tahtotilan varaan. Koronan luomaa monitasoista kehitystä YTPP:lle varjosti samanaikaisesti myös Brexitin realisoituminen, joka haastoi unionin integrationistisen ajatuksen peruslogiikan ja asetti sen puolustuspoliittisen perustan uuteen tilanteeseen

### 2.3 Brexitin kaksijakoinen vaikutus

Koronan jatkuessa unionia kohtasi toinen kriisi, joka unionin institutionaalisen perustan kannalta oli historiallisesti lähes merkittävin. Brexit eli Yhdistyneen Kuningaskunnan ero unionista astui konkreettisesti voimaan siirtymäkauden jälkeen 1.1.2021. Vaikka kyseessä ei sinänsä ollut uusi tapahtuma, koska Brexitistä käytännössä päätettiin jo 2016 kansanäänestyksessä, sen realisoituminen vaikutti massiivisesti niin unionin turvallisuus- ja puolustussektoriin kuin myös yleisesti koko unionin integraatioprojektin perimmäiseen ajatukseen. Yhdistyneen kuningaskunnan lähtö merkitsi ensi kertaa unionin historiassa tilannetta, jossa jäsenmaa ei ainoastaan eronnut unionista, vaan samalla haastoi koko oletuksen integraatioprosessin peruuttamattomuudesta. Päätös oli selkeä osoitus jännitteestä ylikansallisen päätöksenteon ja jäsenmaiden kansallista suvereniteettia painottavan näkökulman välillä, ja se heikensi unionin institutionaalista uskottavuutta. Unionin oli päätöksen myötä selkeästi arvioitava uudelleen sekä strategisia tavoitteitaan että rakenteitaan, jotta YTPP:n relevanssi pystyttiin säilyttämään geopoliittisen kilpailun maailmassa.

Brittien suhde YTPP:hen oli alusta lähtien monelta osin kaksijakoinen. Se arvosti turvallisuusyhteistyötä unionissa, mutta vain silloin, kun se pystyi ohjaamaan sen suuntaa ja sai siitä kansallisia hyötyjä. Se ei kuitenkaan nähnyt sitä koskaan keskeisenä osana kansallista puolustustaan, vaan suosi Natoa, Yhdysvaltojen johtamia operaatioita sekä kahdenvälisiä puolustusjärjestelyjä. Tämän takia juuri brittien vaikutus oli alun perinkin merkittävin YTPP:n rajallisen institutionaalisen rakenteen muodostumisessa. Brittien osallistuminen YTPP:n alaisiin sotilaallisiin operaatioihin oli myös sen resursseihin nähden vähäistä (sotilaista vain 4.19 % brittiläisiä) ja se panosti enemmän siviilikriisinhallintaan. Se oli kuitenkin yksi keskeisimmistä toimijoista merirosvouksen vastaisissa operaatioissa.<sup>66</sup>

YTPP:n osalta unioni siis menetti yhden merkittävimmistä sotilaallisista toimijoistaan ja samalla yhden keskeisimmistä eurooppalaisen puolustuspoliittisen strategisen ajattelun

---

<sup>66</sup> d'Alesio 2021, 6-7; Tiilikainen 2016, 6.

suunnannäyttäjistä. Toisaalta brittien poistuminen monelta osin myös helpotti ja uudelleen järjesti koko YTPP:n sisäistä institutionaalista päätöksenteon dynamiikkaa, kun yksi merkittävimmistä integraation syventämistä vastustavista toimijoista erosi unionista. Yhdistyneen kuningaskunnan ero vaikutti siis kahdella tavalla. Toisaalta integraation syventämistä vastustava toimija lisäsi unionin mahdollisuuksia puolustusintegraation syventämisessä, mutta samalla sotilaallisten kyvykkyyksien häviäminen jätti merkittävän aukon unionin käytännön suorituskykyihin ja yleiseen turvallisuuspoliittiseen painoarvoon. Sotilaallisten suorituskykyjen merkittävyyttä painottaa se, että britit hallitsivat 20 prosenttia unionin kokonaissotilaallisesta kapasiteetista. Samalla sen puolustusbudjetti vastasi lähes neljänneksen koko unionin kokonaispuolustusbudjetista.<sup>67</sup> Poliittisen ja diplomaattisen painoarvon osalta kyse oli siis suuresta menetyksestä, koska maan pysyvä jäsenyys YK:n turvallisuusneuvostossa, ydinaseet sekä läheiset suhteet Yhdysvaltoihin toivat unionin ulkoiselle toiminnalle merkittävää vaikutusvaltaa.

Brexit-siirtymäkauden päättymisen myötä britit ja unioni solmivat uuden kaupp- ja yhteistyösopimuksen, joka loi kehykset yhteistyölle muun muassa joukkotuhoukseiden leviämisen estämisessä, terrorismin torjunnassa ja muussa globaalissa monenvälisessä yhteistyössä. Yhdistynyt kuningaskunta ei kuitenkaan ole enää velvollinen noudattamaan YTPP:n sisäisiä linjauksia ja vaikka uusi sopimus sisälsi yhteistyön syventämistä esimerkiksi kyberturvallisuudessa, niin se ei luonut kattavaa eikä institutionalisoitua turvallisuuspoliittista yhteistyöjärjestelmää. Tältä osin brittien painotukset turvallisuuspoliittisessa yhteistyössä muodostuvat enemmän tapauskohtaisiksi ja toimintaa harjoitetaan muissa foorumeissa kuten YK:ssa tai G7:ssä. Parlamentin vuosittaisessa raportissa harmitellaankin juuri sitä, että vastoin poliittisia julistuksia ja neuvotteluja, uusi unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välinen sopimus ei laajentunut YTPP:n alaisiin rakenteisiin.<sup>68</sup> Käytännön tasolla siis yhteistyön strateginen syvyys Yhdistyneen kuningaskunnan ja unionin välillä turvallisuus- ja

---

<sup>67</sup>Tiilikainen 2016, 8.; ”Troubled Waters: EU Foreign Policy in 2021” Euroopan ulkosuhdehallinto, 2022, 255. <[https://www.eeas.europa.eu/eeas/book-staying-course-troubled-waters-eu-foreign-policy-2021\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/book-staying-course-troubled-waters-eu-foreign-policy-2021_en)> [Luettu 13.1.2026]

<sup>68</sup>Ibid., 10-12; ”Political Declaration Setting out the Framework for the Future Relationship between the European Union and the United Kingdom” Euroopan komissio, 17.10.2019, 18-20. <[https://commission.europa.eu/publications/political-declaration-setting-out-framework-future-relationship-between-european-union-and-united\\_en](https://commission.europa.eu/publications/political-declaration-setting-out-framework-future-relationship-between-european-union-and-united_en)>; ”Report on the Implementation of the Common Security and Defence Policy – Annual Report 2021” Euroopan parlamentti, 21.12.2021, 38. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022IP0040>> [Luettu 13.1.2026]

puolustuspolitiikassa heikkeni merkittävästi, vaikka aikakauden kansainvälispoliittisen tilanteen valossa yhteistyö juuri tällä alalla olisi kriittistä.

Unionin ulkosuhdehallinnon mukaan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisiä neuvotteluja ja valmisteluja turvallisuusyhteistyön lujittamiseksi tehtiin kuitenkin heti Brexitin realisoitua. Niissä keskityttiin erityisesti salassa pidettävän tiedon ja turvallisuusyhteistyön järjestelyihin, millä haluttiin varmistaa luottamuksellisen tiedon vaihtoa ja yhteistyön ylläpitoa tiettyjen turvallisuussektoreiden osalta.<sup>69</sup> Vaikka sinänsä institutionaalinen rakenne puuttui, niin järjestelyillä haluttiin mahdollistaa tiettyihin operatiivisiin ja poliittisiin prosesseihin liittyvä jatkuvuus. Tältä osin voi myös tulkita, brittien puolustuskyvyt huomioiden, että unioni ja varsinkin sen ulkosuhdehallinto olisi halunnut laajentaa puolustussektorin yhteistyötä vahvemmin myös YTPP:n alaisuuteen.

Tulkinta ei tosin ole täysin yksiselitteinen. Parlamentin puolustusvaliokunta SEDE:n tilaaman vuoden 2018 raportin mukaan brittien vaikutukset YTPP:n alaisiin operaatioihin olivat rajallisia poliittisesta ja diplomaattisesta painoarvosta huolimatta, koska brittien rooli operaatioissa oli ollut suhteellisen pientä. Varsinkin YTPP:n alaisten matalan intensiteetin operaatioihin nähden britit eivät olleet korvaamattomia unionille, kuten aiemmin mainittu brittiläisten sotilaiden osuus kuvaa. Pitkällä aikavälillä raportti kuitenkin huomioi sen, että Brexit voi mahdollisesti rajoittaa unionin kykyä kehittää YTPP:tä kohti vaativampia ja korkean intensiteetin sotilaallisia operaatioita. Tämä siksi, että sen myötä unionin sotilaallisten suorituskykyjen menetys oli niin merkittävää. Erityisesti brittien myötä menetetyt kyvykkyydet strategisten kuljetusten sekä tiedustelu- valvonta- ja tiedonhallintakyvykkyyksien osalta vaikeuttavat unionin tavoitteita toimia entistä autonomisemmin operaatioissaan. Juuri näiden kyvykkyyksien heikkeneminen huomioitiin jo aiemmin esiin tuodussa CARD-analyysissa.<sup>70</sup> Tältä osin tulkintani siitä, että ulkosuhdehallinto olisi ainakin implisiittisesti halunnut britit mukaan YTPP:n alaisuuteen, on pitkän aikavälin vaikutusten valossa täysin relevantti.

SEDE:n raportti ottaa selkeästi kantaa myös Brexitin vaikutuksiin liittyen puolustusteollisuuteen ja unionin alaisiin ohjelmiin eli EDIDP:hen ja EDF:ään. Yhdistynyt

---

<sup>69</sup> ”Annual Activity Report 2021” Euroopan ulkosuhdehallinto, 11.7.2022, 50-51.  
<[https://www.ecas.europa.eu/ecas/annual-reports\\_en](https://www.ecas.europa.eu/ecas/annual-reports_en)> [Luettu 13.1.2026]

<sup>70</sup> ”CSDP after Brexit: the Way Forward” Euroopan parlamentti, Ulkosuhteiden politiikkayksikkö, Unionin ulkoasioiden pääosasto (DG EXPO), SEDE-alivaliokunnan pyynnöstä, 22.5.2018, 33–35.  
<[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/mt/document/EXPO\\_STU\(2018\)603852](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/mt/document/EXPO_STU(2018)603852)> [Luettu 13.1.2026]

kuningaskunta on perinteisesti ollut keskeinen toimija Euroopan puolustusteollisuudessa, sillä yhdeksän kahdestakymmenestä suurimmasta eurooppalaisesta puolustusyrityksestä on ollut brittiläisiä. Useat tuotantoketjut ovat myös olleet vahvasti sidoksissa britteihin varsinkin lentokone- ja ohjustuotannossa. Tältä osin brittien lähteminen unionista heikensi unionin sisäistä kokonaiseurooppalaista puolustusteollisuuden ja teknologisen perustan kehitystä ja koska yhteistyön syvyys heikkeni myös merkittävästi, brittien ja unionin välisen puolustusteollisen yhteistyön tulevaisuus jäi epävarmaksi.<sup>71</sup>

Toisaalta unionin oma strategisen autonomian tavoite puolustusteollisuudessa eli unionin puolustusteollisen ja teknologisen perustan (EDTIB) vahvistaminen oli jo alun perin brittien osalta ongelmallinen tavoite niiden integraatiota hidastavan sekä kahdenvälisiä suhteita painottavan puolustuspoliittisen ajattelun vuoksi. Vaikkakin siis brittiläisillä yrityksillä oli puolustusteollisuudessa merkittävä markkina-asema, niin Brexit poisti unionista EDF:ää vastustaneen keskeisen toimijan, mikä osaltaan helpotti sen käyttöönottoa ja entisestään vahvisti sen jo koronan aikana noussutta legitimizeettiä jäsenmaiden osalta. Tämä osaltaan loi puitteita laajemmalle ja pidemmän aikaiselle yhteisen unionin alaisen puolustusteollisen kehityksen institutionalisoimiselle. Britit olivat mukana vielä EDIDP:n siirtymävaiheessa, mutta EDF:n tullessa voimaan 2021 Brexit jo realisoitui.<sup>72</sup> Tämä tarkoitti siis käytännössä sitä, että vaikka unionista poistui merkittävä puolustusteollisuuden toimija, jonka osaaminen ja markkina-asema olivat keskeisiä, jäsenmaiden välinen yhteistyö unionin sisällä helpottui. Tämä puolestaan loi suotuisimmat edellytykset yhteisen puolustusteollisen perustan kehittämistä rahoittaville mekanismeille ja vahvisti unionin strategisen autonomian toteutumista pitkällä aikavälillä.

Myös Ulkopoliittisen instituutin entinen johtaja Teija Tiilikainen on todennut raportissaan, että Brexit poisti epäsuorasti Yhdistyneen Kuningaskunnan ”estävän” vaikutuksen monissa kysymyksissä. Tämä avaa hänen mukaansa merkittäviä mahdollisuuksia uudistuksiin varsinkin YTPP:n osalta, jonka rakenteiden syventämisessä britit ovat varsinkin olleet skeptisiä. Tiilikainen näkee, että vaikka diplomaattisten ja sotilaallisten suorituskykyjen menetys on merkittävää, niin samalla mahdollisuudet YUTP:n ja YTPP:n sisäisiin uudistuksiin voivat pitkällä aikavälillä korvata menetykset. Uudistuksia avautuu erityisesti brittien pitkään vastustamiin institutionaalsiin hankkeisiin, kuten pysyvään sotilaalliseen- ja

---

<sup>71</sup>Ibid., 22–24.

<sup>72</sup>Ibid., 25–27.

siviilisuunnitteluvaihtoehtoon, enemmistö päätösten laajentamiseen YUTP:n osalta, uusien kyvykkyyksien luomiseen sekä mahdollisesti jopa YTPP:n rakenteiden syventämiseen ja roolin nostamiseen unionin poliittisella agendalla. Tiilikainen kuitenkin painottaa, että vaikka uudistukset ovat mahdollisia, ne ovat käytännössä asteittaisia eivätkä radikaaleja. Tämä siksi, ettei EU kykene täysin korvaamaan kaikkia kapasiteetteja. Samalla kolmansien maiden osallistuminen on YTPP:n alaisuudessa rajattua ja säädeltyä, koska päätöksenteko perustuu jäsenmaiden väliseen syvään integraatioon sekä suvereniteetin jakamiseen. Nato puolestaan, hallitustenvälisenä sotilasliittona, voi joustavammin kutsua kolmansia maita osallistumaan harjoituksiin ja ohjelmiin.<sup>73</sup>

Parlamentin vuosittaisessa raportissa painotetaan tätä YTPP:n alaisten operaatioiden joustavuusongelmaa liittyen liian säädeltyyn operatiiviseen päätöksentekoon, minkä pohjalta tarvittaisiin vahvempaa kahdenvälistä kumppanuutta ja siten myös joustoja näihin mekanismeihin. Turvallisuus- ja puolustusyhteistyö jäi Brexitin jälkeen melko vähäiseksi ja itseasiassa myös brittien ylähuoneen toteuttaman Brexitiin liittyvän raportin mukaan yhteistyötä tulisi myös vahvistaa. Aiempi panos operaatioihin on ollut hyödyllistä myös briteille niiden oman kansallisen edun kannalta. Toisaalta kolmansien maiden mallin mukainen rajoitettu ja säädelty osallistumismalli ei tarjoa raportin mukaan samanlaista vaikutusvaltaa kuin osana unionia.<sup>74</sup> Parlamentti näkeekin asetelman monelta osin menetettynä mahdollisuutena sekä unionin operatiivisen suorituskyvyn että Euroopan laajemman turvallisuusarkkitehtuurin kannalta. Parlamentti katsoo myös, että nykyisistä järjestelyistä olisi muodostettava aiempaa joustavammia, jotta myös brittien suorituskykyä voitaisiin käyttää hyödyksi

Tältä osin unioni oli jopa altavastaaja suhteessa britteihin, sillä parlamentin huolet YTPP:n toimivuudesta painottavat sitä, että unioni todellisesti kaipasi monia brittien kykyjä operaatioissaan. Unionin operaatiot eivät kuitenkaan Brexitin myötä vain heikentyneet, vaan unioni laajensi esimerkiksi PESCO:n alaisia projektejaan ja EDF:n voimaantulo mahdollisti vielä lisärahoituksen näille. Myös brittejä suunniteltiin kutsuttavan kolmantena maana näihin projekteihin, jotka käsittelivät esimerkiksi tutkimus- ja kehityshankkeita, logistiikkaa, kyberturvallisuuden lisäämistä, operatiivisia hankkeita, yhteistyötä ja muuta, sillä PESCO:n

---

<sup>73</sup> Tiilikainen 2016, 5-8.

<sup>74</sup>”Report on the Implementation of the Common Security and Defence Policy – Annual Report 2021” Euroopan parlamentti, 21.12.2021, 27-30 ja 33. <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0358\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0358_EN.html)> [Luettu 13.1.2026]

projektit edistävät yhteisiä kyvykkyyksiä myös Naton puitteissa.<sup>75</sup> Täältä osin unionin aiemmin luomat mekanismit sekä koronapandemian aikana vahvistunut painotus strategiseen autonomiaan ja päätöksenteon tehostaminen helpottivat ainakin osittain sopeutumista brittien irtautumiseen YTPP:n alaisuudesta ja mahdollistivat samanaikaisesti uudenlaisten yhteistyökäytäntöjen muodostamisen.

Muutos näkyi konkreettisesti myös unionin normatiivispoliittisen luonteen kehityksessä. Kuten aiemmin todettu, Yhdistynyt kuningaskunta oli unionissa yksi keskeisimmistä toimijoista, joka yhdisti normatiiviset tavoitteet vahvaan sotilaalliseen ja diplomaattiseen kapasiteettiin. Sen ero merkitsi tämän osalta sitä, että unionin mahdollisuudet tukea normatiivisia ulkopoliittisia tavoitteitaan kovemmillä valtapoliittisilla resursseilla heikkenivät. Toisaalta Brexit kuitenkin muutti unionin sisäistä tasapainoa siten, että monet turvallisuus- ja puolustuspoliittiset aloitteet pystyivät etenemään aiempaa vähemmällä vastustuksella. Tämä mahdollisti olemassa olevien puolustuksellisten rakenteiden vahvistamisen syventämisen sekä siten myös unionin normatiivispoliittisen luonteen osittaisen siirtymän kohti alueellista ja eurooppalaista puolustusta korostavaa suuntaa.<sup>76</sup> Unioni pystyi siis helpommin tukeutumaan pakottavaan vallankäyttöön normatiivisen lisäksi, sillä brittien poistuminen antoi unionille enemmän tilaa toimia turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Ilman Brexitiä unionin valtapoliittinen muutos ei olisi siis mahdollistunut yhtä helposti, koska brittien painottama Naton ja kahdenvälisen suhteiden ensisijaisuus ei mahdollistanut yhtä laajaa toimijuutta unionille.

Ministerineuvoston päätelmät tuo tilanteesta esiin juuri tämän positiivisemmän kuvan liittyen siihen, että vaikka brittien ero oli suuri menetys, niin se oli samalla myös mahdollisuus toimia turvallisuus- ja puolustuspolitiikan syventämisen puolesta. Varsinkin omien rakenteiden ja strategisen autonomian mahdollisuudet pitkällä aikavälillä voivat raportin mukaan syventyä merkittävästi. Tällä oli suurta vaikutusta koko YTPP:n institutionaalisen päätöksentekojärjestelmän kannalta, sillä se nopeutti päätöksentekoa niin operaatioihin kuin muihin puolustus- ja turvallisuussektorin päätöksiin liittyen. Samalla ministerineuvosto painottaa unionin halua syventää yhteistyötä kumppanien ja kolmansien maiden kanssa

---

<sup>75</sup>Fiott et al. 2017, 41-42.

<sup>76</sup>Rantanen 2022, 43-46.

kuitenkin siten, että unionin autonominen ja itsenäinen päätöksenteko säilyy keskeisenä periaatteena.<sup>77</sup>

Todellisuudessa unionin käytännöntason uudistuminen YTPP:n osalta Brexitin jälkeen oli melko hidasta, ja vaikka valmistautumista vuoden 2021 reaaliseen eroon oli, niin edelleen uudistamista vaivasi sen päätöksentekojärjestelmän jäykkyys ja sopeutumattomuus muutoksiin. Brittien poissaololle ei kyetty nopeasti rakentamaan uskottavia ja toiminnallisesti vastaavia korvaavia mekanismeja. Tämän seurauksena unionin kyky ulkoiseen pakottamiseen normatiivispoliittisen vallankäyttönsä kautta heikkeni. Brexit merkitsi siis suurta menetystä unionin sotilaalliselle ja poliittiselle kapasiteetille, mutta samalla se poisti unionin sisäisestä päätöksenteosta keskeisen hidastustekijän puolustusintegraation syventämisen kannalta. Koronan ja Brexitin turmelema unioni ei kuitenkaan kriisien jälkimainingeissa kokenut uutta mahtavaa alkua entistä autonomisemman ja yhtenäisemmän turvallisuus- ja puolustuspoliittisen päätöksen teon aikaansaamiseksi, vaan uudet kriisit hämmöttivät jo edessä. Varsinkin Brexit tapahtui ajallisesti äärimmäisen epäedullisessa tilanteessa, kun unionin ja koko Euroopan oli sopeuduttava entistä hauraampana uuteen geopolitiittiseen todellisuuteen, jossa Venäjän revisionistinen politiikka teki paluutaan. Aiempaa hajanaisempi unioni ja koko Eurooppa oli matkalla kohti seuraavaa suurta testiä, joka tuli todellisesti määrittämään koko eurooppalaisen turvallisuusarkkitehtuurin tulevaisuuden suunnan.

---

<sup>77</sup>”Council Conclusions on Security and Defence” Euroopan unionin neuvosto, 10.5.2021.  
<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/10/security-and-defence-eu-to-move-forward-on-common-security-and-defence/>> [Luettu 13.1.2026]

### 3 Turvallisuusjärjestyksen horjumisesta pakotettuun puolustusintegraatioon 2021–2024

#### 3.1 Tie Venäjän hyökkäykseen

”Menin Moskovaan testatakseni periaatteellisen diplomatian avulla, oliko Venäjä kiinnostunut erimielisyyksien ratkaisemisesta ja suhteemme kielteisen kehityksen kääntämisestä. Saamani reaktio viittasi eri suuntaan. Vaikuttaa siltä, että Venäjä vähitellen irrottautuu Euroopasta.”<sup>78</sup> Näin totesi unionin korkea edustaja Joseph Borrell helmikuun 2021 Venäjän vierailunsa jälkeen. Vierailu liittyi kiinteästi Venäjän kansalaisyhteiskuntaan kohdistuneisiin lisääntyneisiin repressiotoimiin sekä Alexey Navalnyin myrkyttämiseen.<sup>79</sup> Venäjän käytös oli selkeästi ottanut aggressiivisemmän suunnan niin sisäisesti kuin ulkoisesti, vaikkakin Venäjän presidentti Vladimir Putin oli jo pitkään hiljalleen syventänyt diktatuurinsa otteita. Koronan ja Brexitin runteleman unionin kriisit eivät olleet siis lopuillaan, vaan oli kehittymässä uusi, turvallisuuspoliittisesti erittäin vaarallinen aikakausi, jossa Venäjän ja lännen välinen vastakkainasettelu oli eskaloitumassa.

Borrellin vierailu Moskovassa tuo esiin koko unionin ja YTPP:n alaisen suhtautumisen toisiin vihamielisiin toimijoihin kriisitilanteissa. Unionin vallankäytön näkökulmasta Venäjään kohdistuva suhtautuminen perustui siis edelleen normatiivisuuteen. Venäjä nähtiin ensisijaisesti sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän horjuttajana, jonka toimiin pyrittiin vastaamaan perinteisten pehmeiden keinojen eli diplomatian, pakotteiden ja kaupallisen painostuksen avulla. Sotilaallinen pelote nähtiin Naton kysymyksenä ja unioni keskittyi siihen, missä se koki olevansa vahvin. Borrellin painottama diplomaattinen epäonnistuminen kuitenkin painottaa pehmeän vallankäytön rajallisuutta suhteessa sotilaallisesti vahvoihin toimijoihin. Siksi Borrell ymmärsi, että unionin oli kyettävä muuttamaan omaa strategista ajatteluaan uudenaikaisessa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa.<sup>80</sup> Vierailulla ja yleisellä Venäjän käytöksellä oli siis suuri vaikutus siihen, että unionin normatiivisidealistiseen luonteeseen alkoi liittyä myös perinteistä realismia korostava näkökulma. Sen mukaan kansainvälisten

<sup>78</sup> ”Troubled Waters: EU Foreign Policy in 2021” Euroopan ulkosuhdehallinto, 2022, 274 ja 276.

[https://www.eeas.europa.eu/eeas/book-staying-course-troubled-waters-eu-foreign-policy-2021\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/book-staying-course-troubled-waters-eu-foreign-policy-2021_en) [Luettu 13.1.2026]

<sup>79</sup> Hedwig et al. 2021, 77.

<sup>80</sup> ”Troubled Waters: EU Foreign Policy in 2021” Euroopan ulkosuhdehallinto, 2022, 278–282.

[https://www.eeas.europa.eu/eeas/book-staying-course-troubled-waters-eu-foreign-policy-2021\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/book-staying-course-troubled-waters-eu-foreign-policy-2021_en) [Luettu 13.1.2026]

suhteiden hallinta vaatii pehmeiden keinojen lisäksi myös kovempia kyvykkyyksiä, jotta voimalle löytyy riittävä vastavoima.

Strateginen muutos näkyi lähes heti unionin toiminnassa. Se julkaisi kesäkuussa 2021 uuden toimintastrategian suhteessa Venäjään, jonka keskiössä oli kolme linjausta: vastustaminen, rajoittaminen ja valikoiva yhteistyö. Toimintastrategiassa keskeisimpänä osana oli torjua Venäjän kansainvälisen oikeuden rikkomuksia ja puolustaa demokraattisia arvoja. Toisena oli rajoittaa Venäjän pyrkimyksiä horjuttaa unionia vahvistamalla unionin omaa yhtenäisyyttä, kyberturvallisuutta, disinformaation torjuntaa sekä korruption vastaisia toimia. Viimeisenä oli osallistua valikoivasti yhteistyöhön Venäjän kanssa globaalien kysymysten kuten ilmastonmuutoksen, terveyden ja Iranin ydinsopimuksen osalta.<sup>81</sup> Toimintastrategia rakentuu selkeästi edelleen unionin normatiiviselle vallankäytölle, mutta erityisesti osoitus halusta vastustaa ja rajoittaa Venäjän toimia eri sektoreilla kertoo realismin mukanaolosta.

Toinen selkeä merkki turvallisuuspoliittisen ajattelun ja itse YTPP:n kehittämisestä oli niin kutsutun strategisen kompassin valmisteleminen, jossa perusteellisesti tarkasteltiin unionin vallankäytön normatiivista luonnetta kiristyneessä tilanteessa ja haluttiin vahvistaa YTPP:n kyvykkyyksiä. Strateginen kompassi oli siis unionin uusi globaalistrategian korvaava ulko- ja turvallisuuspoliittinen linjapaperi. Sen keskeisenä tavoitteena oli luoda uusi strateginen suunta aiempaa toimintastrategiaa mukailen ja yhdistää samalla normatiivinen vallankäyttö ja realismiin pohjautuvat kovemmat keinot.<sup>82</sup> Strategiassa huomioitiin selkeästi Borrellin painottama vaatimus unionin kyvykkyyksien parantamisesta ja EU:n omasta vastuusta koko Euroopan turvallisuudesta.

Konkreettisesti kompassin tavoitteena oli luoda unionille nopean toiminnan joukot, jossa toimisi enintään 5000 sotilasta vuoteen 2025 mennessä. Samalla olemassa olevien operatiivisten rakenteiden joustavoittamista jatkettiin erityisesti brittiläisten, mutta myös muiden maiden kanssa tehtävän yhteistyön vahvistamiseksi ja operaatioiden parantamiseksi. Kompassissa korostettiin myös investointeja strategisiin kyvykkyyksiin kuten tiedusteluun, kyberturvallisuuteen, avaruustoimintaan ja yhteisiin asejärjestelmiin. Samalla haluttiin uudistaa SEU:n solidaarisuusartikla 42(7) sisällyttämällä siihen säännöllisiä harjoituksia ja

---

<sup>81</sup> “Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council on EU-Russia relations - Push back, constrain and engage” Euroopan komissio, 16.6.2021, 11-13. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021JC0020>> [Luettu 15.1.2026]

<sup>82</sup>”Strategic Compass: Towards Adoption” Euroopan parlamentti, 26.11.2021.

<[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_ATA\(2021\)698818](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2021)698818)> [Luettu 15.1.2026]

kyberulottuvuutta yhteistoiminnan vahvistamiseksi. Solidaarisuusartiklan toimivuutta Naton viidennen artiklan kaltaisesta kyseenalaistaa kuitenkin edelleen unionin yhteisten sotilaallisten kyvykkyyksien ja pelotteen puutokset.<sup>83</sup> Valmisteluvaiheessa unioni tavoitteli siis merkittäviä askelia YTPP:n vahvistamiseksi strategista autonomiaa lujittamalla ja samalla unionin vallankäytön luonteen muuttamiseksi. Toimintastrategian ja kompassin tavoitteiden realisoitumisessa kuitenkin kestää, eivätkä muutokset tapahdu hetkessä. Unioni oli turvallisuuspoliittinen konteksti huomioon ottaen ja osin aiempaan retoriikkaansa nähden jo liian myöhässä.

Mutta ei kuitenkaan kaikelta osin. Unioni perusti Euroopan rauhanrahasto EPF:n maaliskuussa 2021 vastauksena unionin kasvavaan tarpeeseen vahvistaa YTPP:n kyvykkyyksiä uudenaikaisessa turvallisuusympäristössä. Sen keskeisenä tarkoituksena oli korvata aiemmat hajanaiset rahoitusjärjestelyt ja mahdollistaa unionille joustavampi ja strategisesti autonomisempi tuki YTPP:n puitteissa. Se mahdollisti osittaisen ratkaisun SEU:n artikla 41(2)<sup>84</sup> rajoitukseen, jonka mukaan unionin talousarviosta ei saa rahoittaa sellaisia menoja, jotka johtuvat sotilaallisista tai puolustuksellisista operaatioista. Tämä siksi, että EPF perustettiin unionin ulkopuolisen rahaston, mikä mahdollistaa unionin tasolla sotilaallisen rahoituksen kumppanimaiden tukemiseksi kiertämällä rajoituksen.<sup>85</sup> Rahaston voi nähdä myös ensimmäisenä konkreettisenä osoituksena YTPP:n perinteisen kriisinhallintaroolin muutoksesta kohti järjestelmää, jonka alaisuudessa unioni kykenee tukemaan kumppanimaita myös sotilaallisilla keinoin.

Unionin kyvykkyyksien parantamisen hitaus tuli kuitenkin konkreettisesti esiin Yhdysvaltojen ja liittolaismaiden vetäytymisessä Afganistanista syksyllä 2021. Vetäytyminen paljasti YTPP:n keskeiset puutteet, sillä varsinkin unionin autonominen toiminta kriisitilanteessa oli heikkoa. Vaikka unionilla oli ollut siviilikriisihallintaan liittynyt EUPOL Afganistan -operaatio vuosina 2007–2016, päätöksenteko vetäytymisen alkaessa oli hidasta ja niin suorituskyvyt kuin komentorakenne puutteellisia. Autonomisen toiminnan kannalta unioni ei myöskään pystynyt toteuttamaan evakuoiteja tai ilmasiltaa ilman Yhdysvaltojen ratkaisevaa tukea. Vetäytyminen teki ilmeiseksi epätasapainon unionin siviilirakenteiden ja

---

<sup>83</sup> Ibid.; Ossa 2024 174; Fabrini 2024, 84.

<sup>84</sup> Artikla 41 (entinen 28). Eur-Lex, 1.12.2009. <[https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu\\_2016/art\\_41/oj/eng?](https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/art_41/oj/eng?)> [Luettu 15.1.2026]

<sup>85</sup> ”EU sets up the European Peace Facility” Euroopan unionin neuvosto, 22.3.2021. <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/>> [Luettu 15.1.2026]

sotilaallisten välineiden välillä sekä korosti sen strategista riippuvuutta Yhdysvalloista.<sup>86</sup> Unionin ulkoinen olemus turvallisuustoimijana heikkeni merkittävästi Afganistanin vetäytymisen yhteydessä ja varsinkaan Venäjältä tämä ei jäänyt huomiotta.

Lännen koordinoimattomuus ja Afganistanin katastrofi vahvistivat ja kärjistiköivät tilannetta entisestään Venäjän sekä lännen välillä. Venäjä näki vetäytymisen selkeänä osoituksena lännen yhtenäisyyden rapautumisesta sekä myös Yhdysvaltojen että unionin heikentymisestä globaaleina turvallisuustoimijoina suhteessa aiempaan. Vaikka Joe Biden oli noussut vuoden 2021 alussa Valkoiseen taloon ja osittain normalisoinut transatlanttisia suhteita verrattuna Trumpin kauteen, päätös vetäytymisestä oli osoitus Yhdysvaltojen maailmanlaajuisen läsnäolon vähentymisestä. Samaan aikaan sovittu AUKUS-sopimus Yhdysvaltojen, Britannian ja Australian välillä Indo-Pasifiselle alueen turvallisuusyhteistyöstä Kiinan vaikutusvallan patoamiseksi johti unionin entistä hauraampaan asemaan.<sup>56</sup> Valtapoliittisesti katsoen Afganistanin dramaattinen vetäytyminen loi Venäjälle varmasti sellaisen oletuksen, että Yhdysvaltain maailman hegemonia-asema oli selkeästi rapautumassa. Venäjän strateginen liikkumatila siis laajeni Yhdysvaltojen keskittäessä huomioonsa Indo-Pasifiselle alueelle, mikä helpotti operaatioita Euroopan horjuttamiseksi.

Venäjä hyödynsi lännen Afganistanin vetäytymisen jälkeen ilmenneen heikon ja ennakoimattoman hetken sekä unionin riippuvuuden Yhdysvalloista eskaloimalla jo kesällä 2021 alkanutta ”vasallivaltio” Valko-Venäjän kautta toteutettua hybridioperaatiota unionia vastaan, jossa laitonta maahanmuuttoa käytettiin epävakauttamisvälineenä. Operaation keskeisenä tavoitteena oli testata unionin poliittista yhtenäisyyttä, rajaturvallisuutta ja päätöksentekokykyä sekä heikentää entisestään unionin uskottavuutta turvallisuustoimijana. Laajemmassa kontekstissa kyse oli Venäjän hybridistrategiasta, jonka tarkoituksena oli sitoa lännen huomio ja resurssit sekä testata sen kyvykkyyttä toimia lähialueella sattuvissa kriiseissä.<sup>87</sup> Huomion sitomisella sekä lännen heikkouden osoituksella Venäjä valmistautui suurempaan yhteenottoon länttä vastaan. Tästä parhaana osoituksena toimi niin joukkojen

---

<sup>86</sup> Ossa 2024, 171-172; ”Council conclusions on Afghanistan” Euroopan unionin neuvosto, 15.9.2021. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/09/21/afghanistan-council-conclusions-set-out-the-eu-s-position-and-next-steps/> [Luettu 15.1.2026]

<sup>87</sup> ”European Council conclusions, 21-22 October 2021” Eurooppa-neuvosto 21-22.10.2021, 5-8. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/10/22/european-council-conclusions-21-22-october-2021/> [Luettu 16.1.2026]

asteittainen keskittäminen Ukrainan rajalle kuin YTPP:n alaisten operaatioiden lisääntynyt häirintä globaalien etelän maissa.

Varsinkin Venäjän joukkojen massiivinen keskittäminen Ukrainan rajalle oli johtamassa suureen kriisiin. Se vain vahvisti käsitystä siitä, että Valko-Venäjän kautta toteutettu operaatio oli osa laajempaa valmistautumista konfliktiin länttä vastaan. Kiristyvässä tilanteessa unioni reagoi nopeasti ja vahvisti jo 2014 voimassa olleen EUAM Ukraina - operaationsa painopisteitä. Erityisesti rajaturvallisuusviranomaisten ja poliisin koulutukseen panostettiin ja yleisesti siviilisektorin valmiuksia haluttiin parantaa. Myös unionin ulkosuhdehallinto ja korkea edustaja huomasivat, että pelkällä retoriikalla ei voitu enää vaikuttaa Venäjän johtoon. Siksi unioni asettikin lisätaloussankototteita ja tuki Ukrainan turvallisuussektorin uudistamista EPF:n avulla.<sup>88</sup> Operaatioiden vahvistaminen ja sankototteiden lisääminen ei kuitenkaan pysäyttänyt Venäjää, sillä lännen pitkään jatkuneet heikkouden osoitukset olivat muuttaneet Venäjältä paljon uhkarohkeamman kuin aiemmin.

Venäjä haastoi YTPP:n operaatioita myös muualla, esimerkiksi Afrikassa ja Itä-Euroopassa. Malissa ja Keski-Afrikan tasavallassa Venäjän proxyt eli Venäjän palkka-armeija Wagner heikensi YTPP:n alaisten operaatioiden toimintaa ja tuki operaatioiden vastapuolta Venäjän vaikutusvallan kasvattamiseksi. Samalla muualla Itä-Euroopassa kuten Georgiassa ja Moldovassa Venäjän sotilaallinen läsnäolo ja disinformaatiokampanjat länttä vastaan heikensivät unionin operaatioiden kykyä valvoa turvallisuustilanteen kehittymistä ja siten veivät pois huomiota myös joukkojen keskittämiseltä Ukrainan rajoille. Lisääntynyt häirintä johti samalla siihen, että operaatioiden koronan aikana noussut resurssitehokkuus alkoi heiketä, kun toimet unionia vastaan vahvistuivat.<sup>89</sup> Strategisesti katsoen Venäjän koko vuoden 2021 toiminta pyrki horjuttamaan YTPP:n operaatioita ja lännen puolustushalukkuutta omien intressiensä turvaamiseksi.

Intressien turvaamiseksi Venäjä alkoi vaatia länneltä koko ajan enemmän. Putin esitti joulukuun puheessa 2021 vaatimuksia länsimaiden turvatakuista ja sitovista juridisista sopimuksista liittyen siihen, ettei Nato laajentuisi enää itään eikä sijoittaisi sotilaallisia

---

<sup>88</sup> ”Troubled Waters: EU Foreign Policy in 2021” Euroopan ulkosuhdehallinto, 2022, 297–300. <[https://www.eeas.europa.eu/eeas/book-staying-course-troubled-waters-eu-foreign-policy-2021\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/book-staying-course-troubled-waters-eu-foreign-policy-2021_en)> [Luettu 13.1.2026]; ”Annual Activity Report 2021” Euroopan ulkosuhdehallinto, 11.7.2022, 21–22. <[https://www.eeas.europa.eu/eeas/annual-reports\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/annual-reports_en)> [Luettu 13.1.2026]

<sup>89</sup> ”Report on the Implementation of the Common Security and Defence Policy – Annual Report 2021” Euroopan parlamentti, 21.12.2021, 11 ja 13–15. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022IP0040>> [Luettu 13.1.2026]

järjestelmiään entisen Neuvostoliiton naapurialueille. Samalla hän syytti unionia provokatiivisesta toiminnasta ja katsoi lännen rikkoneen aiemmat lupauksensa siitä, ettei länsi laajentaisi omaa intressipiiriään muiden kustannuksella. Putinin historialliset toteamukset Naton laajentamisen laittomuudesta perustuvat lähes kokonaan propagandistiseen tulkintaan historiasta. Ne perustuvat väitteeseen, että Yhdysvaltain entisen ulkoministeri James Bakerin ja Neuvostoliiton viimeisen presidentin Mihail Gorbatsovin välisessä suullisessa keskustelussa Baker olisi luvannut, että mikäli Neuvostoliitto hyväksyy Saksojen yhdistymisen, niin Nato ei laajentuisi itään.<sup>90</sup> Virallista asiakirjaa tällaisesta sopimuksesta ei kuitenkaan ole olemassa ja suullisen sopimuksen toinen osapuoli eli Neuvostoliitto oli jo romahtanut. Vetoaminen sopimukseen on myös Venäjän osalta ironista, sillä sen toiminta erityisesti Ukrainaan liittyen on rikkonut lähes kaikkia kansainvälisiä sopimuksia sekä kansainvälisen oikeuden perussäännöksiä alueellisesta koskemattomuudesta ja suvereniteetista.

Vaatimusten aikoihin myös Yhdysvaltain johtaman tiedustelutiedon mukaan annettiin jo varoitus Venäjän mahdollisesta hyökkäyksestä Ukrainaan. Sen perusteella länsi osasi laittaa aiemmat vuoden 2021 toimet sekä koko ajan kiristyneet lausumat laajempaan kontekstiin. Venäjä oli oikeasti mahdollisesti hyökkäämässä. Unioni pyrki vielä vakauttamaan tilannetta, mutta jo aiempi strategioissakin huomioitu realismi näkyi ainakin implisiittisesti ulostuloissa. Venäjän toimet eskaloivat tilannetta kokoaikaisesti eikä perinteiseen diplomaattiseen ratkaisuun enää täysin uskottu. Unioni oli valmis tukemaan Ukrainan suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta myös puolustuksellisin toimin. Tästä keskeisin esimerkki oli päätös 31 miljoonan euron tuesta EPF:n kautta Ukrainalle. Kaikissa unionin lausunnoissa painotettiin myös massiivisia seurauksia, mikäli Venäjä hyökkäisi.<sup>91</sup>

Lopullinen eskalaatio tapahtui helmikuussa 2022, jolloin 21.2.2022 Putinin Venäjä tunnusti Donetskin ja Luhanskin alueet itsenäiseksi. Unioni vastasi heti massiivisilla sanktioilla Venäjän eri sektoreita kohtaan, ja painotti puolustusinstrumenttien hyödyntämistä Ukrainan hyväksi. Samalla YTPP:n alaisesta budjetista alettiin hetkellisesti allokoimaan resursseja Ukrainalle. Erityisesti YTPP:n alaiset allokaatiot osoittavat sen, että eurooppalaisen

<sup>90</sup> Engelbrekt 2024, 212; Sarotte 2021, 1–3.

<sup>91</sup> Ibid., 218; ”Foreign Affairs Council” Euroopan unionin neuvosto, 24.1.2022, 3–4.

<<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2022/01/24/?>> [Luettu 17.1.2026]; ”EU-Ukraine relations and the security situation in the country” Euroopan parlamentti, 3.2.2022.

<[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI%282022%29698907?](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI%282022%29698907?)> [Luettu 17.1.2026]

puolustuspoliittisen ajattelun painopiste oli osin siirtymässä kansainvälisestä kriisinhallinnasta oman alueen turvaamiseen. Unioni oli vakauttamisesta huolimatta valmistautunut sotilaalliseen eskalaatioon, joka lopullisesti tapahtui 24.2.2022.<sup>92</sup> Borrellin helmikuun 2021 oletus Venäjistä oli käynyt toteen. Venäjä oli hyökkäyksellään irtautunut Euroopasta. Pitkäaikainen oletus siitä, ettei Neuvostoliiton jälkeen heikentyneen suurvallan voima olisi riittänyt uuden sodan aloittamiseen murtui lopullisesti.

Venäjän aggressiiviset valmistelut sekä lopullinen täysimittainen hyökkäys Ukrainaan johtivat unionin YTPP:n ja yleisen eurooppalaisen puolustusajattelun massiiviselle muutostielle. Aiempi monelta osin normatiivisuuteen perustunut näkökulma lähialueiden vakauden edistämisestä alkoi saada rinnalleen perinteisiä alueellisen puolustusajattelun piirteitä. YTPP:n rakenteiden hitaat, mutta myös tehokkaat strategista autonomiaa tehostavat toimet autoivat osittain kriisiin vastaamisessa, mutta retoriikan ja todellisten toimien välinen kulu oli edelleen liian suurta. Kriisien muokkaama eurooppalainen puolustusajattelu oli tienristeyksessä, jossa sen oli uudelleenarvioitava perusteitaan ja niin unionin kuin sen jäsenmaiden oli pakko panostaa puolustukseensa. Kylmän sodan jälkeinen idealismin aikakausi, jolloin puolustusmenoja vähennettiin ja asevelvollisuusarmeijoita ajettiin alas, koki loppunsa ja eurooppalaisten usko pysyvään rauhaan mantereella horjui. Venäjän historiallinen imperialismiin pohjautuva käyttäytyminen ei ollut muuttunut miksiäkään. Presidentti Sauli Niinistö tiivistä tapahtuneen parhaalla mahdollisella tavalla: ”Nyt naamiot on riisuttu, vain sodan kylmät kasvot näkyvät”.<sup>93</sup>

### 3.2 Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja YTPP:n pakotettu herääminen

Eurooppalainen turvallisuusjärjestys muuttui lopullisesti Venäjän aloittaman raakalaismaisen hyökkäyssodan myötä Ukrainassa. Kyseessä oli suurin eurooppalainen kriisi sitten toisen maailmansodan, minkä vuoksi tuhannet ovat menettäneet henkensä ja miljoonat ovat joutuneet pakenemaan kotoaan. Sodan aiheuttama massiivinen shokkiaalto levisi ympäri

---

<sup>92</sup> Engelbrekt 2024, 213-214; ”Report on the implementation of the common security and defence policy – annual report 2022” Euroopan parlamentti, 18.1.2023, 13-15 ja 19.

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0010\\_EN.html?](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0010_EN.html?) [Luettu 17.1.2026]; ”EU adopts new set of measures to respond to Russia’s military aggression against Ukraine” Euroopan unionin neuvosto, 28.2.2022. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/28/eu-adopts-new-set-of-measures-to-respond-to-russia-s-military-aggression-against-ukraine/> [Luettu 17.1.2026]

<sup>93</sup> Yle 2022. <https://yle.fi/a/3-12331829> [Luettu 17.1.2026]

Eurooppaa ja herätti eurooppalaiset lopullisesti siihen, että Venäjän uhkaan olisi vastattava määrätietoisesti. Strategisesti autonomisten kyvykkyyksien kehittäminen nousi keskeiseksi prioriteetiksi, ja sekä unionin että Naton välistä puolustusyhteistyötä pyrittiin vahvistamaan entistä tiiviimmäksi. Aiempi retoriikan ja todellisten toimien välinen kuilu oli lopullisesti kurottava umpeen, jotta Eurooppa voisi tukea niin Ukrainaa kuin puolustaa koko länsimaista sivilisaatiota.

Sekä unioni että sen jäsenmaat reagoivat välittömästi hyökkäykseen ja alkoivat tukea Ukrainan puolustusta ennennäkemättömällä tavalla. Unionin johtajat kokoontuivat jo hyökkäyspäivänä 24.2.2022 Eurooppa-neuvoston erityiskokoukseen, jossa Venäjän aloittama hyökkäyssota tuomittiin kansainvälistä oikeutta sekä YK:n peruskirjaa rikkovana toimena ja Venäjää vaadittiin vetämään joukkonsa pois Ukrainasta. Retorisen puolen lisäksi unioni päätti mittavista sotilaallisista, taloudellisista, humanitaarisesta sekä logistisesta tuesta Ukrainan hyväksi.<sup>94</sup> Unioni oli aiempien vuosien strategista autonomiaa vahvistavilla toimillaan aiempaa kyvykkäämpi vastaamaan tilanteeseen ja osoitti historiallista solidaarisuutta Ukrainan tukemiseksi. Eurooppalaisen Ukrainan olemassaolo oli lähes koko mantereen strateginen tavoite.

Unioni reagoi samalla vahvan pakotepolitiikan avulla. Pakotepoliittiset toimet olivat erittäin laaja-alaisia niin taloudellisesti kuin poliittisesti, ja niiden vaikutukset heijastuivat vahvasti myös Venäjän turvallisuus- ja puolustussektoriin. Tämä näkyi erityisesti siinä, että pakotteet rajoittivat Venäjän mahdollisuuksia hankkia asejärjestelmiin liittyviä kriittisiä komponentteja, sotilaallista teknologiaa ja puolustusalan rahoitusta. Pakotteita kohdistettiin pankkisektoriin, energia- ja kuljetussektoriin sekä henkilöpakotteisiin. Konkreettisimmat ensimmäisen vaiheen toimet olivat ilmatilan sulkeminen venäläisiltä koneilta, venäläisten oligarkkien unionin alueella sijaitsevan omaisuuden käyttörajoitukset sekä venäläisten pankkien pääsyn evääminen eurooppalaisista rahoitusjärjestelmistä.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> "European Council conclusions on Russia's unprovoked and unjustified military aggression against Ukraine". Eurooppa-Neuvosto, 24.2.2022. <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>> [Luettu 30.1.2026]; "Annual Report 2022" Euroopan puolustusvirasto, 8.5.2023, 2-3. <<https://eda.europa.eu/publications-and-data/all-publications/annual-report-2022/>> [Luettu 30.1.2026]

<sup>95</sup> Engelbrekt 2024, 215; "Russia's military aggression against Ukraine: EU imposes sanctions against President Putin and Foreign Minister Lavrov and adopts wide-ranging individual and economic sanctions". Euroopan unionin neuvosto, 25.2.2022. <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/25/russia-s-military-aggression-against-ukraine-eu-imposes-sanctions-against-president-putin-and-foreign-minister-lavrov-and-adopts-wide-ranging-individual-and-economic-sanctions/>> [Luettu 30.1.2026]

Varsinkin jälkimmäisen merkitys oli poikkeuksellisen suuri, sillä se kohdistui suoraan Venäjän taloudelliseen ytimeen ja sen kykyyn hoitaa kansainvälisiä maksuja. Unionin päätöksellä muun muassa Venäjän keskuspankin hallinnoimat eurooppalaiset varannot jäädytettiin, mikä tarkoitti, että Venäjä ei voinut enää käyttää niitä valuuttavarantonaan ruplan tukemiseen, kansainvälisen kaupan rahoittamiseen tai ulkomaisten velkojen maksamiseen. Samalla Venäjän keskeisiltä pankeilta evättiin pääsy maailman hallitsevaan SWIFT-rahoitusviestintäjärjestelmään, joka oli taloudellisesti merkittävin toimi. Toimen vaikutukset näkyivät nopeasti valuuttamarkkinoilla ruplan romahduksena, Moskovan pörssin väliaikaisena sulkemisena ja keskuspankin pakkona nostaa ohjaukorko 20 prosenttiin.<sup>96</sup> Pakotteiden vaikutusten lisäksi sodan pitkittyminen ja Ukrainan puolustuksen kestäminen heikensi entisestään sotatalouteen siirtyvän Venäjän mahdollisuuksia rahoittaa toimiaan puolustussektorilla. Unionin nopeat, vaikkakin vielä rajalliset pakotepoliittiset toimet vaikuttivat merkittävästi Venäjän pitkäjänteiseen kykyyn rahoittaa omia toimiaan.

Myös energiapolitiikassa REPowerEU-suunnitelman mukaisesti siirtymän muutos määriteltiin heti erittäin kiireelliseksi. Tässä olennaiseksi muodostui venäläisestä fossiilienergiariippuvuudesta irtautuminen, mikä nähtiin niin unionin turvallisuuden kuin sen strategisen autonomian tavoitteen kannalta yhtenä merkittävimmistä askelista. Suunnitelman konkretisoituminen vaati komission mukaan energialähteiden monipuolistamista, uusiutuvien hyödyntämistä, energiatehokkuuden parantamista sekä puolustusteollisen kapasiteetin vahvistamiseen vaadittavan energiansaannin autonomisuuden lisäämistä. Tavoitteet energiapolitiikan tehostamiseksi olivat ennennäkemättömiä ja ne toimivat osoituksena unionin ja sen jäsenmaiden muuttuneesta tahtotilasta autonomisuuden vahvistamiseksi. Konkreettisilla toimilla niin pakotepoliitikassa kuin muuten haluttiin heikentää Venäjän mahdollisuuksia käyttää energiasektoriaan painostuskeinona.<sup>97</sup>

Venäjällä oli kuitenkin omia taloudellisia puskureita, jotka tukivat sen kykyä käydä sotaa. Samalla myöskään pakotteiden vaikutukset eivät olleet täysimääräisiä, sillä suuret puskurit ja Euroopan rahoittamat energiaviennin tulot tarjosivat massiivista rahoitusta Venäjälle. Pakotteiden tulo ei siis tarkoittanut automaattista loppua Venäjän ja Euroopan väliselle

---

<sup>96</sup> Drott et al. 2024, 49; ”EU agrees to exclude key Russian banks from SWIFT” Euroopan komissio, 2.3.2022. <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_1484](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1484)> [Luettu 1.2.2026]

<sup>97</sup> ”Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – REPowerEU Plan” Euroopan komissio 18.5.2022, 1–2 ja 20. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0230>> [Luettu 1.2.2026]

kaupalle. Vaikka tietyillä sektoreilla ne rajoittivat toimintaa, niin Venäjä pystyi kolmansia maita, kuten Intiaa, hyödyntämällä edistämään esimerkiksi juuri energian kiertotuontia unionin markkinoille. Samalla sen suurista maksuliikenerajoituksista huolimatta Venäjä pystyi kiertämään osan pakotteista vaihtoehtoisten maksujärjestelmien kautta.<sup>98</sup> Pakotteiden toimivuus jäi tältä osin vajavaiseksi ja Eurooppa itse rahoitti Venäjän sotakoneistoa. Yksimielisyyteen perustuvassa päätöksenteossa massiivisten ja nopeiden pakotepoliittisten toimien toteutus on riippuvaista jäsenvaltioiden omasta poliittisesta tahdosta. Vaikka sitä suurelta osin löytyi, niin useat kuitenkin epäroivät voimakkaita toimia Venäjää vastaan vastatoimien pelossa.

YTPP:n osalta tapahtui kuitenkin massiivisia muutoksia. Keskeisin muutos oli se, että sotilaalliseen uhkaan reagointi lisättiin lopullisesti osaksi YTPP:n olemusta. Kansainväliseen kriisinhallintaan ja humanitaariseen auttamiseen perustunut institutionaalinen järjestelmä kehittyi lähes pakon omaisesti kohti alueellista puolustusta tukevaa järjestelyä. Vaikka perussopimuksia ei muutettu, niin niiden sisäiset tulkinnat sekä kiertomekanismit mahdollistivat uudenlaisen olemuksen synnyttämisen. Konkreettisin esimerkki EPF:n lisäksi oli unionin päätös perustaa ensimmäinen sotilaallinen avustusoperaatio EUMAM-Ukraina Ukrainan puolustusvoimien tukemiseksi. Sen tärkeimpänä tehtävänä on tarjota perus- ja erikoiskoulutusta Ukrainan sotilaille ja siten mahdollistaa Ukrainalle mahdollisuuden käydä sotaa entistä kyvykkäämmin Venäjää vastaan.<sup>99</sup>

EUMAM operaationa oli jo sodan ensimmäisen vuoden aikana erittäin merkittävä, sillä sen tavoitteena oli alkuperäisesti tarjota 15000 ukrainalaiselle sotilaalle koulutusta unionin maissa. Tämä luku kuitenkin nopeasti jo kaksinkertaistettiin. Koulutus itsessään kattaa muun muassa miinanraivausta, sotilaslääkintää ja yleisen sotilastaktiikan opettamista. Länsimaisempi koulutus tarjoaa uudenlaisia taistelukentän oppeja Ukrainan armeijalle ja toisaalta itse sota opettaa unionia uuden ajan sotakentän taitoihin. Tässä merkittävää on erityisesti droonisodankäynti, sillä sota on osoittanut sen, että droonit olivat lopullisesti tulleet osaksi taistelukenttää ja muuttaneet sitä. Droonien käytön ja niiden vastaisen toiminnan lisäksi unioni tukee Ukrainaa ilmapuolustus- ja antidroonijärjestelmien hankinnassa, jotta

---

<sup>98</sup> Drott et al 2024, 49; Engelbrekt 2024, 216.

<sup>99</sup> ”Ukraine: EU launches Military Assistance Mission” Euroopan unionin neuvosto, 15.11.2022.

<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/15/ukraine-eu-launches-military-assistance-mission/>> [Luettu 1.2.2022]

Ukraina pystyi paremmin vastaamaan modernimman taistelukentän vaatimuksiin.<sup>100</sup> Unioni kykeni siis konkreettisesti parantamaan ukrainalaisten joukkojen toimintakykyä heti sodan alettua. Tämä toimi konkreettisimpana osoituksena YTPP:n olemuksen sekä unionin vallankäytön todellisesta muutoksesta ja samalla sen halusta rahoittaa sotilaallisia operaatioita Euroopan turvaamiseksi.

Toinen historiallisesti erittäin merkittävä tapahtuma YTPP:n kannalta oli Tanskan päätös järjestää kansanäänestys oman poikkeusjärjestelynsä poistamisesta koskien unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Tanska sai Maastrichtin sopimuksen yhteydessä 1992 neljä poikkeusta EU-yhteistyössä niin sanottujen Edinburghin sopimusjärjestelyiden perusteella, minkä vuoksi Tanskan ei tarvinnut osallistua YTPP:n alaiseen toimintaan. Sopimusjärjestelyt olivat erittäin poikkeuksellisia ja ne mahdollistivat Tanskalle laajemman suvereenisuuden eri sektoreilla verrattuna muihin unionin jäsenmaihiin.<sup>101</sup> Tanska siis toimi YTPP:n alaisten rakenteiden ulkopuolella eivätkä operaatiot tai muut institutionaaliset järjestelyt koskeneet Tanskaa.

Kansanäänestyksessä 1.6.2022 tanskalaiset äänestivät sen puolesta, että Tanska liittyisi täysimääräisesti YTPP:n alaisuuteen. Äänestyksessä 66.9 prosenttia äänesti liittymisen puolesta ja 33.1 prosenttia sitä vastaan. Päätöksen myötä Tanska liittyi YTPP:n alaisuuteen 1.7.2022 ja lopulta myös EDA:an maaliskuussa 2023 sekä PESCO:n 26:ksi jäseneksi toukokuussa 2023. Päätös syvensi merkittävästi unionin sisäistä puolustusyhteistyötä ja käynnisti samalla viidennen aallon PESCO-projektit unionin puolustuksellisen vaikutusvallan vahvistamiseksi.<sup>102</sup> Poliittisesti päätöksellä oli vielä laajempi merkitys, sillä Tanskan perinteinen Naton suojaan painottunut puolustus alkoi siirtymään kohti eurooppalaisempaa vaihtoehtoa. Tämä merkitsi vahvempaa unionin alaista puolustusyhteistyötä, mikä puolestaan tuki unionin omia pyrkimyksiä kohti strategisesti autonomisempia ratkaisuja.

---

<sup>100</sup> ”European Union Military Assistance Mission Ukraine (EUMAM)” Euroopan ulkosuhdehallinto, 6.1.2025. <[https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-assistance-mission-ukraine-eumam\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-assistance-mission-ukraine-eumam_en)>; ”Annual Activity Report 2022” Euroopan ulkosuhdehallinto, 29.6.2023, 25-26. <[https://www.eeas.europa.eu/eeas/annual-reports\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/annual-reports_en)> [Luettu 2.2.2026]

<sup>101</sup> Neergaard et al. 2022, 4.

<sup>102</sup> ”EU defence cooperation: Council welcomes Denmark into PESCO and launches the 5th wave of new PESCO projects” Euroopan unionin neuvosto, 23.5.2023. <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/05/23/eu-defence-cooperation-council-welcomes-denmark-into-pesco-and-launches-the-5th-wave-of-new-pesco-projects/>>; ”Danish Presidency: Council of the European Union” Euroopan unionin neuvosto, 2025. <<https://danish-presidency.consilium.europa.eu/en/presidency/denmark-in-the-eu/>> [Luettu 3.2.2026]

Tanskan päätös on myös yksi esimerkki siitä, kuinka sota muutti perustavanlaatuisesti unionin ja Naton välistä työnjakoa. Aiemmin rajalliseen yhteistoimintaan perustunut järjestely alkoi sodan seurauksena muuttua siten, että YTPP asemoitui entistä selkeämmin Naton kollektiivista puolustusta täydentäväksi kokonaisuudeksi. Järjestelmät eivät siis kehittyneet erilleen, vaan pikemminkin niiden väliset vastuualueet selkeytyivät. YTPP:n vuoden 2022 raportissa kuitenkin huomautetaan, että varsinkin Ukrainalle annettavissa sotilaallisissa ja muissa panostuksissa on tulevaisuudessa tarkemmin huomioitava yhteensovittaminen. Erityisesti yhteishankinnoissa korostuu tarve välttää päällekkäisiä hankkeita.<sup>103</sup> Tältä osin Naton ja unionin välinen työnjako oli vielä vuonna 2022 kehitysvaiheessa, mutta jo monet toimet osoittivat sen pysyvämmän muutoksen.

YTPP oli myös vuoden 2022 CARD-puolustusarvioinnin mukaan siirtymässä kohti nopeaa vahvistumista hyökkäyssodan vuoksi. Tämä vauhditti unionin ja sen jäsenmaiden puolustusmenojen kasvua, valmiuden parantamista sekä unionin ja Naton välisen puolustusyhteistyön vahvistamista. Arvioinnissa kuitenkin edelleen korostetaan vuoden 2020 raportin tavoin rajoituksia niin yhteistyössä, hankinnoissa kuin unionin alaisiin operaatioihin sitoutumisessa. Puutteita oli silti vuoden 2020 arvioinnin jälkeen saatu merkittävästi kurottua umpeen, sillä välittömät kriisit pakottivat unionin ja sen jäsenmaiden nopeisiin toimiin puolustussektorilla. Varsinkin sotilaalliseen valmiuteen panostettiin merkittävästi Venäjän aggressiivisuuden takia.<sup>104</sup>

Hyökkääminen Ukrainaan olikin Venäjän kannalta yksi suurimmista strategisista ja geopoliittisista virheistä. Se johti ennennäkemättömään solidaarisuuteen Euroopassa, aiemmin sotilaallisesti liittoutumattomien Ruotsin ja Suomen hakemaan Nato-jäsenyyttä sekä niin YTPP:n kuin muiden sotilaallisten kyvykkyyksien osalta massiivista kasvua. Unioni myönsi myös Ukrainalle 2022 kesäkuussa ehdokasstatuksen ja samalla humanitaarinen, taloudellinen ja sotilaallinen tuki kasvoi ennennäkemättömäksi. Venäjä puolestaan ei onnistunut valloittamaan Ukrainaa ja se joutui monelta osin paitsioon kansainvälisissä suhteissa. Toisaalta Iso-Britannian johtavan Venäjä-asiantuntija Keir Gilesin mukaan se, että länsimaat odottivat sodan alussa Ukrainan romahtamista johti siihen, ettei Ukrainaa tuettu riittävästi

---

<sup>103</sup> ”Special meeting of the European council” Eurooppa-neuvosto 30.-31.5.2022, 6–7.

<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/31/european-council-conclusions-30-31-may-2022/>> [Luettu 3.2.2026]

<sup>104</sup> ”2022 Coordinated Annual Review on Defence Report” Euroopan unionin neuvosto, 2.12.2022. <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14909-2022-INIT/en/pdf>> [Luettu 3.2.2026]

alkumetreillä. Kriisin alkaessa esimerkiksi Yhdysvallat ja Britannia kieltäytyivät lähes välittömästi tukemasta Ukrainaa puolustuksellisesti.<sup>105</sup> Lännen pitkäaikainen pelko Venäjästä oli luonut oletuksen Venäjän nopeasta voitosta Ukrainassa. Vaikka hyökkäys oli monelta osin Venäjälle katastrofi ja johti ennennäkemättömään solidaarisuuteen Euroopassa, länsimaiden haluttomuus alussa tukea Ukrainaa puolustuksellisesti sekä riittämättömät muut toimet heikensivät Ukrainan kykyä vastata Venäjän aggressioon täysimääräisesti.

Katastrofista huolimatta Venäjä onnistui siis horjuttamaan koko eurooppalaisen turvallisuusjärjestyksen perusteita. Tämä ilmeni sotilaallisen uhan pysyvänä voimistumisena ja länsimaiden pelkona Venäjän reaktiota kohtaan, mutta se myös johti YTPP:n olemuksen pysyvään vahvistumiseen. Unionin laaja pakotepoliittikka, tavoite energiapoliittisesta irtautumisesta Venäjästä sekä sotilaallisen tuen mittava kasvu osoittivat unionin kykenevän myös nopeisiin toimiin. Samalla muutokset esimerkiksi Tanskan poikkeusjärjestelyssä sekä Naton ja YTPP:n välisessä suhteessa heijastivat laajempaa institutionaalista uudelleensuuntautumista, jossa aiempi ja hajanaisempi turvallisuusyhteistyö muuttui lopullisesti. Näiden muutosten poliittinen ja strateginen konkretisoituminen vaati kuitenkin selkeitä yhteisiä linjauksia, joita unioni edisti Versaillesin julistuksen ja strategisen kompassin myötä.

### **3.3 Shokista institutionalisointiin: Versaillesin julistus ja strateginen kompassi**

Lähes heti Venäjän hyökättyä unioni ja sen jäsenmaat kokoontuivat Ranskan Versaillesissa maaliskuussa 2022 ja hyväksyivät yhteisen julistuksen, jonka tarkoituksena oli linjata unionin vastausta muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen sekä vahvistaa YTPP:tä. Unionin johtajat totesivat julistuksessa, että unionin olisi pystyttävä kehittymään lopullisesti itsenäiseksi puolustustoimijaksi eli tietynlaiseksi puolustusunioniksi, joka täydentäisi Naton roolia. Versaillesin julistus muodosti siten keskeisen lähtökohdan sodanjälkeiselle eurooppalaisen puolustuspolitiikan kehitykselle. Siinä nostettiin ensimmäistä kertaa näin selkeästi esiin tarve vahvistaa Euroopan omaa puolustusta ja lisätä strategista autonomiaa suhteessa ulkoisiin

---

<sup>105</sup> Giles 2026, 36 ja 63.; ”European Council conclusions” Eurooppa-neuvosto, 23-24.6.2022, 4. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/24/european-council-conclusions-23-24-june-2022/> [Luettu 3.2.2026]

toimijoihin.<sup>106</sup> Epävakaas pakotti unionin toimimaan aiempaa autonomisemmin, mutta samalla se pyrki vahvistamaan yhteistyötä keskeisten liittolaisten kuten Naton ja Yhdysvaltojen kanssa maksimaalisen vastauksen varmistamiseksi Venäjän aggressiota vastaan.

Julistuksessa keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin Ukrainan tukemisen lisäksi unionin puolustuskykyjen merkittävä vahvistaminen kaikilla tasoilla. Tämä tarkoitti halua jäsenmaiden puolustusmenojen kasvattamiselle, yhteisten suorituskykyjen kehittämiseksi sekä puolustusteollisuuden investointi- ja kapasiteettivajeiden kuromiselle umpeen. Näiden lisäksi julistus korosti tarvetta nopeuttaa sotilaallisia valmiuksia ja parantaa unionin kykyä toimia entistä autonomisemmin kriisitilanteissa osana laajempaa transatlanttista arkkitehtuuria.<sup>107</sup> Siis sekä operatiivisen tason että teollisen perustan kehittämistä haluttiin massiivisesti tukea alueellisen puolustuksen vahvistamiseksi. Kuitenkin erityisesti puolustusteollisen kapasiteetin osalta aiemmat ennen sotaa muodostetut instrumentit olivat siltä osin liian puutteellisia, ettei unioni pystynyt vastamaan ammuksien, ohjuksien ja muiden sotilaallisten materiaalien valtavaan kysyntään.

Juuri tämän vuoksi julistuksessa päätettiin merkittävän puolustusteollisen investointiohjelman aloittamisesta sekä olemassa olevien instrumenttien vahvistamisesta. EPF:n rahoitusta nostettiin 12 miljardiin euroon vuosille 2023–2027, ammustuotanto-ohjelma ASAP lanseerattiin yhteisen eurooppalaisen ammustuotannon vahvistamiseksi sekä haluttiin luoda yhteishankintoja vahvistava EDIRPA-mekanismi. Varsinkin EDIRPA luotiin jäsenmaiden yhteishankintojen tukemiseksi, jotta unionin budjetista voitiin korvata osa yhteisesti hankittujen puolustustarvikkeiden kustannuksista. Näiden ohjelmien tarkoituksina oli tukea puolustusteollisen perustan kehitystä sekä unionin kykyä vastata sodanjälkeiseen kysyntäpiikkiin. Laajemmassa kontekstissa kyse oli myös puolustusunionin tavoitteen vauhdittamisesta.<sup>108</sup> Unionin autonomisen puolustusteollisen kapasiteetin merkitys laajentuikin kriisin alettua merkittävästi.

---

<sup>106</sup> ”The Versailles declaration” Eurooppa-neuvosto, 10-11.3.2022, 3–5.

<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/11/the-versailles-declaration-10-11032022/>> [Luettu 5.2.2026]

<sup>107</sup> ”EU defence after Versailles: An agenda for the Future” Euroopan parlamentti, analyysi SEDE-alivaliokunnan pyynnöstä, 3.10.2023, 8–10.

<[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO\\_IDA\(2023\)702604](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA(2023)702604)> [Luettu 5.2.2026]

<sup>108</sup> Ibid., 16–18; Fabrini 2024, 67–70.

Tavoitteet eivät kuitenkaan saaneet pelkästään laajaa tukea jäsenmaiden puolelta. Yleisellä tasolla jäsenmaat halusivat edelleen säilyttää vahvan kansallisen kontrollin erityisesti rahoituksen ja hankintojen osalta, mikä rajoitti unionin tason ratkaisujen etenemistä. Myös esimerkiksi ASAP-mekanismi oli Yhdysvaltain vastaavaan puolustustuotantolakiin verrattuna rajallinen sen 500 miljoonan euron budjetin takia. Samalla huolta herätti jo aiemmin esiin noussut yhteensopivuuden varmistaminen Nato-hankintojen kanssa sekä puolustusinvestointien riittävä pitkäjänteisyys. Lyhyellä aikavälillä Eurooppa oli huomattavan riippuvainen ulkopuolisista toimittajista omien tuotantokapasiteettiensa puutteiden vuoksi.<sup>109</sup> Julistusten tavoitteiden konkretisoitumisessa kestää ja jäsenmaiden oma poliittinen varovaisuus unionitason laajoja yhteishankintoja kohtaan on osaltaan viivästyttänyt etenemistä.

Jäsenmaiden sitoutumisessa yhteisiin unionitason tavoitteisiin on laajemmin kyse kansallisten strategisten kulttuurien vaikutuksesta. Sitoutumista on monilta osin määrittänyt jäsenmaiden geopoliittinen sijainti ja siitä kumpuavat erilaiset uhkakuvat, mikä on heijastunut suoraan niiden omiin puolustuspoliittisiin tavoitteisiin. Varsinkin länsi- ja eteläeurooppalaisissa jäsenmaissa etäisempi kokemus välittömästä sotilaallisesta uhasta on osaltaan johtanut siihen, että hyökkäyssodan jälkimainingeissakin suhtautuminen puolustuskykyjen vahvistamiseen sekä yhteisiin tavoitteisiin on ollut varovaisempaa. Unionin ja Naton itäisen sivustan mailla, kuten Suomella ja Puolalla, välittömät turvallisuusuhat ovat taas korostuneet niiden historiallisten kokemusten ja sijainnin takia. Tämä on selkeimmin johtanut siihen, että itäisen sivustan maat ovat panostaneet puolustuskykyjensä kehittämiseen pitkäjänteisemmin.<sup>110</sup>

Tässä erityisesti Suomi erottuu edukseen, sillä asevelvollisuuteen pohjaava kokonaisuomaanpuolustusjärjestelmä ei ole pelkästään ainutlaatuinen institutionaalinen rakenne, vaan vuosikymmenten aikana kehittyneen strategisen kulttuurin tulos. Vaikka siis muut jäsenmaat kehittäisivät vastaavanlaisen institutionaalisen kokonaisuomaanpuolustusjärjestelmän vastatakseen hyökkäyssodan uhkaan, puolustusmentaliteetin kehittyminen veisi silti huomattavasti pidemmän ajan, sillä se rakentuu hitaasti historiallisten uhkakuvien, kansakunnan yhtenäisyyden sekä kokemusten perusteella.<sup>111</sup> Unionin itäiset valtiot siis korostuvat yhteisiin tavoitteisiin sitoutumisessa, koska ne ovat niiden strategisten kulttuurien takia valmiimpia ja ymmärtäväisempiä unionin ajaman puolustusintegraation syventämiselle.

---

<sup>109</sup> Ibid., 24–26; Ibid., 83–84.

<sup>110</sup> Giles 2026, 18–21.

<sup>111</sup> Ibid., 242 ja 247–248.

Jäsenmaiden laajempi sitouttaminen yhteisiin hankkeisiin vaatisi strategisten kulttuurien asteittaista lähentymistä erityisesti Venäjän uhan osalta. Kulttuurit eivät kuitenkaan kehity hetkessä, ja jäsenmaat kokevat erilaiset uhkakuvat hyvin eri tavalla.

Unioni pyrki yhdentämään jäsenmaiden tilannekuvaa tarkentamalla aiemmin esiin tuodun strategisen kompassin sisältöä vastaamaan sodan myötä muuttunutta turvallisuustilannetta. Sen valmisteluprosessi oli laaja-alaista ja jäsenmaiden näkemykset huomioivaa, mikä lisäsi sen hyväksyttävyyttä ja sitoutti jäsenvaltioita sen toimeenpanoon seuraavien vuosien aikana. Keskeisimmäksi tavoitteeksi muodostui se, että unioni pystyisi toimimaan aiempaa autonomisemmin muuttuvan ja heikentyneen turvallisuustilanteen alla. Varsinkin juuri lisääntynyt yhteistyö kompassin myötä unionin sisällä helpottaa strategisen autonomian saavuttamista ja unionin vahvistumista turvallisuustoimijana. Käytännön tasolla strateginen kompassi sisälsi lopulta yli 80 erilaista toimenpidettä neljän eri pääalueen alaisuudessa.<sup>112</sup>

Kompassin neljä pääaluetta olivat toiminta, turvallisuus, investoinnit ja kumppanuudet. Toiminnalla viitataan unionin omaan kykyyn reagoida nopeasti kriiseihin ja sen vuoksi unionille haluttiin luoda jo aiemmin mainitut 5000 sotilaan nopean toiminnan joukot. Turvallisuudella puolestaan tarkoitettiin unionin kykyä suojata omia kansalaisiaan hybridiuhilta, kyberhyökkäyksiltä ja disinformaatiolta. Investointien osalta tavoitteena oli ennen kaikkia puolustusmenojen lisääminen, uusien teknologioiden kehittäminen ja yhteishankinnat jäsenmaiden välillä. Kumppanuuksien kohdalla taas haluttiin parantaa yhteistyötä erityisesti Naton, YK:n ja muiden kumppanien kanssa.<sup>113</sup> Pääalueittain tarkasteltuna kompassi pyrki siis parantamaan unionin sotilaallisten- ja siviilikriisinhallintaoperaatioiden tehokkuutta ja lisäämään jäsenmaiden yhteistyötä puolustuksessa. Kuitenkin jäsenmaiden erilaiset strategiset kulttuurit sekä puutteet kalustossa ja resursseissa haastoivat strategian toteutumista ainakin lyhyellä aikavälillä.

Toisaalta varsinkin nopean toiminnan joukkojen muodostaminen vaikutti YTPP:n käytännön vahvistumiseen ennen kaikkea siten, että se lisäsi unionin sotilaallista suunnitteluvastuuta, harjoitustoimintaa ja kyvykkyyksien koordinoitua jäsenmaiden välillä. Joukkojen operatiivinen käyttö edellytti siis uusien operatiosuunnitelmien laatimista sekä säännöllisiä

---

<sup>112</sup> Ossa 2024, 174.; Sweeney ja Winn 2022, 204–206; ”A Strategic Compass for Security and Defence” Euroopan unionin neuvosto, 21.3.2022, 2. <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>> [Luettu 1.2.2026];

<sup>113</sup> Ibid., 3–4; Ibid., 192–193.

unionin taseisia sotaharjoituksia joukkojen testaamiseksi kriisitilanteita varten. Samalla se toteamus, että joukot voivat toimia myös ei-suotuisissa ympäristöissä esimerkiksi modulaaristen meri-, maa- ja ilmayksiköiden avulla, on YTPP:n kehittymisen kannalta ratkaisevan tärkeää.<sup>114</sup> Tämä siksi, että tällaisen saavuttaminen edellyttää unionilta itseltään tarvittavien puolustuskykyjen kehittämistä, joka on niin innovatiivisuuden kuin puolustusteollisen kapasiteetin kannalta tärkeää.

Teemu Rantasen mukaan strategisen kompassin lopullinen sisältö oli pitkän kehityksen tulosta. Vaikkakin lopullisessa versiossa merkittävin vaikuttaja oli Ukrainan sodan syttyminen, taustalla vaikuttivat myös pitkään jatkunut eurooppalaisen solidaarisuuden ja yleisen turvallisuustilanteen heikentynyt tila. Strategisesti tärkein siirtymä oli se, että strategiassa todetaan voimapolitiikan paluu ja unionin turvallisuusympäristön merkittävä heikentyminen. Strategia siis eksplisiittisesti lopullisesti siirsi unionin normatiivisen vallankäytön luonteen kohti perinteisempää voimapoliittista turvallisuusajattelua.<sup>115</sup> Tämän seurauksena unioni alkoi kehittää enemmän perinteisiä turvallisuus- ja puolustuskykyjä ja yritti myös oppia käyttämään pelkkien normien ja taloudellisen vaikutusvallan lisäksi voimaa ulkopoliitikassaan.

Unionin vallankäytön kannalta Versaillesin julistus ja sen myötä hyväksytty strateginen kompassi siis lopullisesti institutionalisoi alueelliseen puolustukseen keskittymisen osaksi YTPP:n olemusta. Kiinnostus unionin ulkopuolisiin kriisinhallintaoperaatioihin laski niin Ukrainan sodan kuin Afganistanin kokemusten vuoksi, mikä ohjasi unionia ja sen jäsenmaita priorisoimaan kollektiivisen alueellisen puolustuksen kehittämistä. Tämä ei kuitenkaan tarkoittanut kriisinhallinnan täydellistä hylkäämistä, vaan sen asema muuttui vähemmän relevantiksi verrattuna Euroopan alueen turvaamiseen.<sup>116</sup> Uudet instrumentit eivät siis vain muuttaneet unionin käytännön tason prioriteetteja, vaan ne myös institutionalisoivat unionin vallankäytön luonteen muuttumisen. Tavoite puolustusunionin muodostamiseksi alkoi konkretisoitua, kun unionin kyvykkyys sotilaalliseen vallankäyttöön institutionalisoitiin.

Versaillesin julistus ja strateginen kompassi ohjasivat sodanjälkeisen YTPP:n kehitystä ja tarjosivat alustavan poliittisen perustan puolustusunionin muodostamiselle. Niiden alaiset

---

<sup>114</sup> ”EU defence after Versailles: An agenda for the Future” Euroopan parlamentti, analyysi SEDE-alivaliokunnan pyynnöstä, 3.10.2023, 12-15.

<[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO\\_IDA\(2023\)702604](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA(2023)702604)> [Luettu 5.2.2026]

<sup>115</sup> Rantanen 2022, 46–48.

<sup>116</sup> Mustasilta et al. 2025, 3–4 ja 9.

toimet olivat monelta osin historiallisia, sillä ne mahdollistivat tappavan aseistuksen toimittamisen Ukrainalle sekä Ukrainan joukkojen kouluttamisen unionin alueella. Tämä oli osoitus unionin vallankäytön muutoksen institutionalisoimisesta lopullisesti kohti alueellista puolustusta korostavaa järjestystä. Uuden järjestyksen vaativan muutosvoiman haasteeksi muodostuivat uhkakuvien lisäksi unionin omat strategiset riippuvuussuhteet, jotka monelta osin estivät autonomisen puolustusunionin muodostamisen.

### 3.4 Strategiset riippuvuudet autonomisen puolustuskyvyn rajoitteena

Unionin muodostaessa kokonaisvaltaista institutionaalista vastausta hyökkäyssodan aiheuttamaan shokkiin, sen oli pakko samalla kohdata myös syvempi, rakenteellinen haaste, joka heikensi sen mahdollisuuksia autonomisen puolustusunionin muodostamiselle. Tämä rakenteellinen haaste liittyi erityisesti puolustusteollisuuteen ja sen tarvitsemien komponenttien sekä kriittisten raaka-aineiden riippuvuuksiin globaaleista toimitusketjuista. Poliittisesta tahtotilasta huolimatta ilman unionin ja sen kumppanien kykyä vahvistaa puolustusteknologioiden edellyttämien kriittisten raaka-aineiden ja komponenttien saatavuuden autonomisuutta unionin kyky tuottaa omaa turvallisuuttaan tukevia teknologioita jää rajalliseksi. Tämä voi myös johtaa siihen, että varsinkin kriisitilanteissa unioni altistuu näiden riippuvuuksien realisoitumiselle toimituskatkoina sekä vakavina tuotannollisina pullonkauloina. Versaillesin julistuksessa tähän vastaaminen nostettiin yhdeksi keskeisimmistä prioriteeteista.<sup>117</sup> Jo pandemian aika opetti unionille toimitusketjujen haavoittuvuuksista kriisitilanteissa. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisesti kuitenkin paljon kriittisempää olisi, jos unioni ja sen jäsenmaat altistuisivat vakaville teollisuuden toimituskatkoille tilanteessa, jossa unionin oma turvallisuus olisi koetuksella.

Haavoittuvuudet korostuvat erityisesti korkean teknologian puolustusjärjestelmissä, joiden valmistamiseen tarvitaan edistyneitä puolijohteita, mikroelektroniikkaa sekä harvinaisia maametalleja. Näiden materiaalien ja komponenttien saatavuus on riippuvaista kulloisesta poliittisesta tilanteesta sekä tuotannon maantieteellisestä keskittymisestä että kauppapoliittisista rajoituksista. Erityisesti hyökkäyssodan myötä kehittyneiden sotilaallisten strategioiden, kuten droonisodankäynnin, kannalta unioni näkee riippuvuuksien vähentämisen

---

<sup>117</sup> ”The Versailles declaration” Eurooppa-neuvosto, 10-11.3.2022, 7–8. <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/11/the-versailles-declaration-10-11032022/>> [Luettu 5.2.2026]; ”Council Conclusions on EU Security and Defence” Euroopan unionin neuvosto, 27.5.2024, 9-10. <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/28/eu-security-and-defence-council-sets-out-five-main-priorities/>> [Luettu 6.2.2026]

elintärkeänä, sillä muuten se ei kykene vastaamaan uudenaikaisen taistelukentän vaatimuksiin autonomisesti kriisitilanteissa.<sup>118</sup> Ulkomaisiin toimittajiin kiinteästi nojaava teollinen perusta alistaa unionia vakaville häiriöille kriisitilanteissa ja on siksi erityisesti puolustusunionin muodostamisen kannalta yksi keskeisimmistä YTPP:n haasteista.

Haasteet eivät kuitenkaan rajoitu vain korkeaan teknologiaan, vaan myös perinteisiin asejärjestelmiin sekä yhteisen eurooppalaisen puolustusmarkkinan puuttumiseen. Siis toisin kuin muilla teollisuudenaloilla, unionissa ei ole muodostunut yhteistä puolustustarvikkeiden markkinaa. Yleisesti jäsenmaat ovat hyödyntäneet SEUT:n artiklan 346<sup>119</sup> tulkintaa poiketakseen puolustusalan toimissaan sisämarkkinalainsäädännöstä vedoten kansalliseen turvallisuuteen. Puolustusmarkkinan puute altistaa unionia riippuvuuteen ulkoisista toimijoista, josta esimerkkinä toimii se, että vuosien 2022–2023 välillä kaikista puolustusinvestoinneista 78 prosenttia kohdistui unionin ulkopuolisille toimittajille.<sup>120</sup> Käytännössä siis poliittisista ja suvereniteettia tukevista syistä johtuen jäsenmaat eivät ole halunneet lisätä ylikansallista yhteistyötä puolustusteollisuudessa. Tämä on osaltaan estänyt eurooppalaisten tuotantoketjujen muodostumista, ja siten rajoittanut unionin mahdollisuuksia tehostaa yhtenäistä teollista perustaa.

Yhteisen eurooppalaisen puolustusmarkkinan puutoksen keskeinen haaste liittyy suoraan myös Ukrainaan, jonka sodankäynnin jatkaminen vaatisi laajempaa eurooppalaista tukea erityisesti ammustuotannossa. Vaikka ASAP-ampumatarvikejulistus, joka lanseerattiin osana strategisen kompassin tavoitteita, loi tavoitteet ammusten viennille Ukrainaan, niin sen alaisten toimien vaikuttavuus oli liian hidasta. Ison-Britannian johtava Venäjä-asiantuntija Keir Giles on kirjassaan *Kuka puohustaisi Eurooppaa?* todennut, että yksi suurimmista syistä Ukrainan armeijan suureen tykistöammuspulaan on nimenomaisesti ollut Euroopasta puuttuva ampumatarviketeollisuus. Hänen mukaansa juuri ASAP-ohjelman heikkous oli siinä, että vaikka sen alaisuudessa oli tarkoitus lähettää yli miljoona 155 millimetrin tykistöammusta vuoden aikana Ukrainaan, suunnitelmasta jäätiin paljon jälkeen teollisuuden pullonkaulojen sekä investointien puutteiden takia. Näiden ongelmien vuoksi jopa Etelä-Koreasta toimitettiin

---

<sup>118</sup> Hackett et al 2025, 2-4.

<sup>119</sup> SEUT artikla 346. Eur-Lex, 9.5.2008. <[https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu\\_2008/art\\_346/oj/eng](https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2008/art_346/oj/eng)> [Luettu 10.2.2026]

<sup>120</sup> ”The Future of European Competitiveness: A Competitiveness Strategy for Europe” Mario Draghin raportti A Euroopan komissiolle, 9.9.2024, 8–9. <[https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report\\_en#paragraph\\_47059](https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059)>; ”European defence industry programme (EDIP)” Euroopan parlamentti, 13.1.2026, 5. <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2024\)762320](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)762320)> [Luettu 10.2.2026]

hetken aikaa enemmän ammuksia Ukrainaan kuin koko Euroopasta yhteensä.<sup>121</sup> Haluttomuus laajempaan yhteistoimintaan unionin alaisuudessa sekä monessa eurooppalaisessa maassa sodan jälkeenkin jatkunut rauhanajan mentaliteetti hillitsee puolustusteollisuuden vahvistamista.

YTPP:n ja eurooppalaisen puolustusteollisuuden sodan jälkeisen kehityksen osalta siis keskeisiksi haasteiksi nousivat edellä kuvatut haavoittuvuudet sekä yhteisen puolustusmarkkinan puute, jotka osaltaan heikensivät unionin tavoitetta strategisesta autonomiasta. Samalla voi kuitenkin tulkita, että unionin pyrkimykset vastata näihin haasteisiin muokkasivat itse tavoitteen sisältöä. Tavoite autonomisuudesta alkoi tarkoittaa aiempaa laajemmin kykyä tunnistaa ja hallita puolustussektorin rakenteellisia haavoittuvuuksia. Tämä kehitys siis laajensi tavoitteen sisältöä siltä osin, että Venäjä-riippuvuuksista saatujen oppien mukaisesti unioni pyrki entistä selkeämmin keskittymään myös muihin merkittäviin kolmansiin maihin.

Täten siis erityisesti muiden maiden, ei vain Venäjän, aiheuttama riippuvuus korostuu haavoittuvuuksissa. Kuten aiemmin todettu, eurooppalaisen puolustusteollisuuden kyky kehittää itsenäisiä tuotantoketjuja on suoraan sidoksissa ulkopuolisiin toimittajiin. Erityisesti kriittisten materiaalien, komponenttien ja teknologiainnovaatioiden keskittyminen muutamille globaaleille toimijoille luovat väijäämättömän strategisen riippuvuussuhteen. Strategisen autonomian tavoitteen mukaisesti riippuvuus sinänsä ei ole ongelma, vaan riippuvuus muodostuu ongelmaksi, mikäli se koskettaa unionin osalta jotain strategisesti merkittävää sektoria.<sup>122</sup> Nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa voikin tulkita, että erityisesti puolustussektorin strategiseen riippuvuussuhteeseen vastaaminen on puolustusunionin muodostamisen kannalta tärkein tehtävä. Ilman tämän riippuvuussuhteen ratkaisemista unionin ja sen jäsenmaiden kyvykkyys turvata omien kansalaistensa turvallisuus kriisitilanteissa heikentyy.

Erityisesti Kiinan merkitys tämän riippuvuussuhteen hallinnassa on keskeinen. Kiina hallitsee suurta osaa maailman harvinaisten maametallien tuotannosta sekä korkeateknologisten komponenttien, kuten puolijohteiden arvoketjuista. Unioni on esimerkiksi lähes 100

---

<sup>121</sup> Giles 2026, 173–175.

<sup>122</sup> “A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry” Euroopan komissio, 5.3.2024, 1-3 ja 10. <[https://defence-industry-space.ec.europa.eu/edis-joint-communication\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/edis-joint-communication_en)> [Luettu 11.2.2026]

prosenttisesti tuonniltaan riippuvainen harvinaisista maametalleista ja Kiina tuottaa niistä 68 prosenttia koko maailman tuotannosta. Autoritaarisena järjestelmänä Kiina voi massiivisesti horjuttaa unionin teollista perustaa, sillä sen äkilliset poliittiset ja taloudelliset suunnanmuutokset voivat hidastaa kriittisten materiaalien toimituksia nopeasti. Tämän riippuvuuden merkittävyyttä korostaa varsinkin se, että unionin kauppataase on suuresti alijäämäinen suhteessa Kiinaan.<sup>123</sup> Kauppataaseen suuri alijäämä konkretisoi unionin markkinoiden riippuvuussuhteen Kiinasta. Se toisaalta osoittaa sen, ettei pysyvä irrottautuminen Kiinasta ole vaihtoehto syvän taloudellisen keskinäisriippuvuuden takia. Kuitenkin kontrollointi ja hallinta erityisesti puolustussektorin kriittisten osa-alueiden osalta on pakollista strategisen autonomian sekä unionin kansalaisten turvallisuuden takia.

Kiinan rooli globaaleissa korkean teknologian tuotantoketjuissa konkretisoituu myös Taiwanin kysymyksen kautta. Taiwan hallitsee merkittävää osaa maailman edistyneimmistä puolijohdetuotannosta ja se on keskeinen komponenttien toimittaja eurooppalaiselle puolustusteollisuudelle. Nämä komponentit ovat välttämättömiä varsinkin nykyaikaisille puolustusteknologioille kuten kehittyneille ohjuksille, tutkajärjestelmille sekä droonikyvykkyyksille. Mikäli Kiina pyrkisi toteuttamaan tavoitteensa Taiwanin yhdistämisestä Kiinan 100-vuotisjuhliin 2049 mennessä, nykytuotoinen eurooppalainen puolustusteollisuus kokisi massiivisia haasteita. Siinä tilanteessa myöskään kyse ei ole enää vain Euroopan kestävydestä, vaan koko globaalista maailmasta Yhdysvaltojen 1979 sääätäneen *Taiwan Relations Act* -lain mukaisesti. Laki velvoittaa Yhdysvaltoja huolehtimaan Taiwanin puolustuksesta ja hyökkäys Taiwanin johtaisi siten Yhdysvallat mukaan konfliktiin.<sup>124</sup> Tässä mielessä Taiwanin kysymys on niin eurooppalaisen puolustusteollisuuden toimivuutta kuin koko globaalia maailmaa koskeva asia. Yhdysvaltojen ja Kiinan välisen sotilaallisen konfliktin oloissa koko globaali turvallisuus olisi vaarassa.

Valtapolitiittisesti katsoen Kiinan teknologiasstrateginen linja ei turvallisuus- ja puolustuspolitiittisesti rajaudu pelkästään kriittisiin raaka-aineisiin, vaan myös taisteluun kansainvälisestä vallasta. Tasavallan presidentti Alexander Stubb on kirjassaan *Vallan Kolmio* kuvannut sitä, kuinka merkittävästi Kiina pyrkii lisäämään globaalia vaikutusvaltaansa länsimaiden kustannuksella investoimalla globaalin etelän maihin. Stubbin mukaan

---

<sup>123</sup> Hackett et al 2025, 5–6; Hanhimäki 2021, 81.

<sup>124</sup> Mattlin et al. 2022, luku 8 “Taiwanin kysymys” – verkkoversiossa ei sivunumeroa saatavilla; ”Report on the Implementation of the Common Security and Defence Policy” Euroopan parlamentti, 10.2.2025, 8. <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0011\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0011_EN.html)> [Luettu 10.2.2026]

nykymuotoinen kamppailu globaalin lännen ja idän välillä ratkaistaan juuri globaaliin etelään vaikuttamalla, ja Kiina on näillä investoinneilla pyrkinyt sitomaan maita itsensä taakse. Lännen tulisi Stubbin mukaan pyrkiä luomaan globaalille etelälle sellainen yhteistyörakenne, jossa holhouksen sijaan myös globaali etelä voisi vaikuttaa uuden kansainvälisen järjestelmän sääntöjen muodostamiseen.<sup>125</sup> Ilman globaaliin etelään vaikuttamista Kiinan mahdollisuudet horjuttaa länttä vahvistuvat. Tämä alistaa uuden kansainvälisen järjestelmän muodostamisen Kiinan ja sen tukijoiden mukaiseksi ja parantaisi siksi esimerkiksi Venäjän aloittaman hyökkäyssodan legitimointia globaalisti.

Kiina on myös toiminut hyökkäyssodan hiljaisena tukijana, vaikkakin sen suhtautuminen sotaan on ollut ulkoisesti varovaista. Se on tukenut Venäjää erityisesti taloudellisesti ja poliittisesti tarjoamalla erilaisia rahoituskanavia ja vaihtoehtoisia markkinoita, joiden avulla Venäjä pystyy kiertämään länsimaiden asettamia pakotteita. Samalla se on vienyt kaksikäyttötuotteita ja tiivistänyt sotateollisuuden yhteistyötä Venäjän sodankäynnin tehostamiseksi. Kun länsi on keskittynyt Ukrainan sotaan, Kiina on pystynyt aktiivisesti toimimaan taustalla omien tavoitteidensa edistämiseksi, kuten aiemmin mainitun globaalin etelän esimerkin osalta. Monelta osin Kiinan strategiassa on tosin nähtävissä se, että se on nimenomaan sitonut myös Venäjää riippuvaiseksi itsestään ja siten Venäjä on ainakin joltain osin poliittisesti alisteinen Kiinan toimille.<sup>126</sup> Tämä on siis käytännössä luonut unionin ja sen YTPP:n näkökulmasta vaarallisen tilanteen, jossa Kiina on helpottanut Venäjän kykyä jatkaa sodankäyntiä Ukrainassa samalla, kun se on itse vahvistanut asemiaan länsimaiden ja erityisesti Yhdysvaltojen hegemonian vaihtoehtona.

Samaan aikaan myös Lähi-idässä syttynyt Hamasin ja Israelin välinen kriisi sekä sen taustalla vaikuttanut Iran omalta osaltaan lisäsivät unionin puolustusteollisen perustan haavoittuvuutta ja tukivat myös Venäjän tavoitteita Ukrainassa. Iran on toiminut merkittävänä Venäjän tukijana erityisesti droonikaluston, mutta myös muiden sotatarvikkeiden osalta. Tämä on laajentanut Venäjän sotateollisuuden mahdollisuuksia sekä siten vaikeuttanut unionin omien toimien vaikuttavuutta Ukrainan tukemisessa. Iranin strateginen rooli alueella korostuu myös sen vasallien osalta, sillä esimerkiksi Hamas, Hizbollah tai Jemenin Huthit ovat aiheuttaneet

---

<sup>125</sup> Stubb 2025, 206–207.

<sup>126</sup> “The dependence gap in Russia-China relations” EU:n turvallisuustutkimusinstituutti, 2.10.2025. <<https://www.iss.europa.eu/publications/analysis/dependence-gap-russia-china-relations>>; ”Report on the Implementation of the Common Security and Defence Policy” Euroopan parlamentti, 10.2.2025, 28-30. <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0011\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0011_EN.html)> [Luettu 10.2.2026]

epävakausta ja horjuttaneet logistisia solmukohtia Hormuzinsalmesta Punaiselle merelle. Toisaalta unioni on vastannut erityisesti Huthi-kapinallisten aiheuttamaan epävakautteen operatiivisesti *Operation Aspides* -merituovallisuusoperaatiolla suojataksaan Punaisenmeren kansainvälistä merenkulkua.<sup>127</sup> Kuitenkin keskeisimpänä ilmentymänä näissä kriiseissä konkretisoituu se, että myös ne vievät toimijoiden huomiota pois Euroopan kannalta kriittisimmästä paikasta eli Ukrainasta. Varsinkin, kun Yhdysvallat ja muu kansainvälinen yhteisö keskittyvät eri puolilla maailmaa erilaisten kriisien hoitoon, Ukrainan kysymys keskittyy selkeimmin Euroopan vastuulle.

Vastataksaan näihin haasteisiin ja Euroopan lisääntyneeseen vastuuseen myös Ukrainan kysymyksestä, unioni otti selkeäksi tavoitteekseen puolustusteollisen perustansa vahvistamisen sekä strategisten riippuvuussuhteiden vähentämisen vuoteen 2030 mennessä. Tässä keskeiseksi välineeksi nousi unionin ajama Euroopan puolustusteollisuusstrategia (EDIS). Uuden ohjelman kautta haluttiin lisätä jäsenmaiden välistä yhteistyötä puolustusmarkkinoiden hajanaisuuden korjaamiseksi, puolustusteollisuuden tuotantokapasiteetin vahvistamiseksi sekä tuotantoketjujen riippuvuussuhteiden vähentämiseksi. Se oli siten myös osoitus strategisen autonomian tavoitteen muutoksista. Komission mukaan strategian tavoitteena on erityisesti parantaa toimitusketjujen resilienssiä, turvata kriittisten komponenttien saatavuus sekä vähentää riippuvuuksia kolmansista maista puolustussektorilla.<sup>128</sup>

Strategisiin riippuvuussuhteisiin ja toimitusketjujen pullonkauloihin vastataksaan komissio valmisti myös kriittisiä raaka-aineita koskevan asetuksen (CRMA). Sen avulla unioni velvoittaa jäsenmaita sekä unionia itseään hajauttamaan raaka-aineiden hankintaa, lisäämään kotimaista tuotantoa erityisesti kaivostoiminnan ja jalostuksen osalta, kierrättämään ja uudelleen käyttämään kriittisiä raaka-aineita sekä kehittämään kumppanuuksiaan vastataksaan strategisesti uhkaavien maiden riippuvuuksiin. Tavoitteena vuoteen 2030 mennessä on, että vähintään 10 prosenttia kriittisistä raaka-aineista tuotetaan unionissa, 40 prosenttia jalostetaan ja 25 prosenttia saadaan kierrätyksestä, eikä yli 65 prosenttia minkään yksittäisen raaka-aineen tuonnista ole peräisin yhdestä maasta. Samalla asetus siruista Euroopalle (Chips for

<sup>127</sup> Mustasilta et al. 2025, 8; "European Council conclusions" Eurooppa-neuvosto, 21-22.3.2024, 3 ja 7-10. <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/22/european-council-conclusions-21-and-22-march-2024/>> [Luettu 11.2.2026]

<sup>128</sup> "A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry" Euroopan komissio, 5.3.2024, 1-3 ja 10. <[https://defence-industry-space.ec.europa.eu/edis-joint-communication\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/edis-joint-communication_en)> [Luettu 11.2.2026]

Europe) tavoittelee merkittävää puolijohdeteollisuuden muodostumista Eurooppaan. Sen avulla unioni pyrkii innovoimaan ja valmistamaan edistyneitä mikroelektroniikan komponentteja omalla alueellaan.<sup>129</sup> Asetukset olivat osoituksia unionin halusta vastata erityisesti teollisuuden ja puolustussektorin strategiaan riippuvuuksiin puolustusunionin mahdollistamiseksi.

Uuden strategian perusteella unioni siis tunnusti käytännössä, että strategisten riippuvuuksien vähentäminen oli välttämätöntä teollisen perustan kehittämiseksi sekä eurooppalaisen turvallisuuden ylläpitämiseksi. Venäjän, Kiinan ja muiden ulkoisten toimijoiden aiheuttamiin riippuvuussuhteisiin oli lopullisesti vastattava strategisen autonomian saavuttamiseksi. Tilanteessa, jossa Ukrainan kysymys oli altistumassa eurooppalaisten vastattavaksi, unionin ja sen YTPP:n oli kriittistä viedä aiemmin asetetut strategiat sekä uusiin haasteisiin vastaavat toimet päätökseen. Vuosien 2019–2024 komission poliittisten suuntaviivojen saavuttaminen oli vielä pahasti jäljessä ja tavoite puolustusunionista keskeneräinen. Merkittävin askel niin YTPP:n operatiivisen kuin puolustusteollisen tason osalta oli Ursula von der Leyenin toisen komission synty, joka käytännössä pyrki konkretisoimaan aiemmin institutionalisoituja strategioita.

---

<sup>129</sup> “European Critical Raw Materials Act” Euroopan komissio, 16.3.2023. <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_23\\_1663](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_23_1663)>; ”European Chips Act: The Chips for Europe Initiative” Euroopan komissio, 4.11.2024. <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/european-chips-act-chips-europe-initiative>> [Luettu 11.2.2026]

## 4 Kohti eurooppalaisempaa puolustusta 2024–2025

### 4.1 Ursula von der Leyenin toisen komission synty

Komission presidentti Ursula von der Leyenin toisen komission aloittaessa unioni ja YTPP olivat kokeneet massiivisia muutoksia verrattuna aiempaan. Venäjän hyökkäyssodan jatkuminen, kolmansien maiden riippuvuussuhteiden hallitseminen sekä sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän horjuminen pakottivat YTPP:n toimintalogiikan muuttumaan lopullisesti. Aiemmat strategiat, kuten strateginen kompassi, olivat jo vahvistaneet unionin kyvykkyksiä ja parantaneet sen roolia alueellisena Natoa täydentävänä turvallisuustoimijana. Uusi komissio vei kehitystä kuitenkin pidemmälle muuttamalla keskeiset painopisteet aiempaa kunnianhimoisemmaksi. Se ei enää tyytynyt yleisluonteisiin toteamuksiin ”puolustusunionin” muodostamisesta, vaan esitti konkreettisia keinoja tavoitteen saavuttamiseksi. Aiempien strategioiden tavoitteiden loppuunsaattaminen sekä puhe jopa perussopimusten muutoksista ilmentävät pyrkimystä viedä asetetut tavoitteet käytäntöön.<sup>130</sup>

Muutos ensimmäisen ja toisen komission välillä oli massiivista turvallisuus- ja puolustussektorilla, sillä ensimmäisen komission aikaan tavoite puolustusunionin kehittämisestä oli vielä sivuroolissa suhteessa unionin tavoitteisiin vihreästä ja digitaalisesta siirtymästä. Ilmastopolitiikka säilyi edelleen keskeisenä painopisteenä, mutta varsinkin Venäjän hyökkäyssota sekä muut maailman kriisit pakottivat uuden komission tarkastelemaan puolustusta aiempaa kunnianhimoisemmin. Komissio oli selkeästi huomionnut strategiassaan myös aiemmin institutionalisoidun unionin vallankäytön muutoksen. Varsinkin se, että strategisissa linjauksissa painopiste siirtyi Euroopan oman puolustuskyvyn vahvistamiseen, kertoo komission osalta normatiivisen luonteen täydentymisestä alueellista puolustusta painottavalla näkökulmalla.<sup>131</sup> Realistisia kyvykkyksiä hyödyntävä eurooppalainen puolustusunioni oli rakenteillaan ja erityisesti uuden komission suuntaviivat ohjasivat kehitystä kohti uudenlaista puolustusunionia.

Muutos ilmeni myös siinä, että retoriikan ja konkreettisten toimien välistä kuilua onnistuttiin kaventamaan pakotetun YTPP:n vahvistamisen myötä. Käytännössä juuri von der Leyenin ensimmäinen komissio loi suuret strategiset visiot, kun taas toinen komissio keskittyi niiden

<sup>130</sup> ”Europe’s choice: Political guidelines for the next European Commission 2024-2029” Euroopan komissio, 18.7.2024, 13-14. <[https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029\\_en](https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029_en)> [Luettu 15.2.2026]

<sup>131</sup> Ibid.; Mustasilta et al. 2025, 4.

sekä niitä täydentävien toimien toteuttamiseen. Samalla komissio nosti keskeiseksi tavoitteekseen strategisten riippuvuussuhteiden vähentämisen oman autonomiansa sekä turvallisuutensa vahvistamiseksi. Tämä kehitys heijastui erityisesti siihen, että jäsenmaat kykenivät merkittävästi kasvattamaan puolustusbudjettejaan ja sotilaallisia kapasiteettejaan.<sup>132</sup>

Von der Leyenin ensimmäisen komission aikana unioni oli silti pystynyt toteuttamaan monia strategisen kompassin tavoitteita toisen komission syntymiseen mennessä. Ensimmäinen komissio oli esimerkiksi lisännyt strategian perusteella tukeaan Ukrainalle sekä taloudellisesti että sotilaallisesti ja ottanut aiempaa vahvemman roolin omien kyvykkyyksiensä kehittämisessä. Tämä näkyi varsinkin siinä, että EUMAM Ukraina -operaation alaisuudessa pystyttiin kouluttamaan 40000 ukrainalaista sotilasta toisen komission syntyyn mennessä. Myös yhteistyö Naton kanssa oli tiivistynyt entisestään, mikä helpotti aiempina vuosina ilmenneiden yhteishankintoihin liittyneiden haasteiden ratkaisemisessa.<sup>133</sup>

Uusi komissio otti kuitenkin uuden vaihteen päälle ja tavoitteli loppujen strategiassa määriteltyjen tavoitteiden viemistä käytäntöön. Toisaalta toimenpiteiden täysimääräistä saavuttamista hidastivat edelleen jäsenmaiden poliittinen haluttomuus sekä strategisten kulttuurien eroavuudet.<sup>134</sup> Tästä huolimatta uuden komission painottama strategisen autonomian tavoite ohjasi unionia saavuttamaan strategiansa keskeisiä tavoitteita aiempaa johdonmukaisemmin, vaikka jäsenmaiden väliset erot uhkakuvissa edelleen hidastivat YTPP:n maksimaalista vahvistumista. Erityisen merkittävä konkreettinen toimi oli se, että unioni nosti keskeiseksi prioriteetikseen yhteistyön vahvistamisen Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa turvallisuus- ja puolustussektorilla. Tämä osaltaan mahdollisti Brexitin myötä syntyneiden negatiivisten vaikutusten lieventämisen.

Yhteistyön tiivistäminen Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa oli siis yksi strategisen kompassin keskeisistä tavoitteista. Vaikka yhteistyötä oli tiivistetty heti strategian täytäntöönpanon jälkimainingeissa, uusi komissio pyrki viemään suhteen täysin uudelle tasolle. Tämä unionin uudenlainen suhtautuminen näkyi heti lisääntyneenä poliittisena vuoropuheluna, yhteisenä Ukrainan tukena sekä turvallisuuspoliittisen koordinaation

---

<sup>132</sup> ”EU-NATO Cooperation” Euroopan parlamentti 23.6.2025, 5-10.

<[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2025\)772922](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2025)772922)> [Luettu 20.2.2026]

<sup>133</sup> ”Annual progress report on the implementation of the Strategic Compass for Security and Defence” Euroopan ulkosuhdehallinto 18.3.2024, 8–12 ja 30. <[https://www.eeas.europa.eu/eeas/2024-progress-report-implementation-strategic-compass-security-and-defence\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/2024-progress-report-implementation-strategic-compass-security-and-defence_en)> [Luettu 15.2.2026]

<sup>134</sup> Sweeney ja Winn 2022, 199–200.

vahvistumisena. Suhteen tiivistymisen myötä unioni edisti laajempaa turvallisuus- ja puolustuskumppanuuden valmistelua, joka konkretisoitui vuoden 2025 toukokuussa yhteistyökehikseksi.<sup>135</sup>

Kyseinen kehys sisälsi muun muassa säännölliset ja institutionaaliset vuoropuhelumekanismit eli puolivuositteiset ulko- ja turvallisuuspoliittiset konsultoinnit sekä vuosittaisen turvallisuus- ja puolustusdialogin. Dialogin osalta korostettiin erityisesti sitä, että unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan yhteistyö täydentää nimenomaisesti Naton puitteissa tapahtuvaa yhteistyötä ja siten vahvistaa koko Euroopan turvallisuutta ja YTPP:n roolia. Lisäksi kehiksessä vahvistettiin käytännön yhteistyötä yhteishankintojen osalta sekä mahdollistettiin Yhdistyneen kuningaskunnan osallistuminen YTPP:n alaisiin operaatioihin tapauskohtaisesti. Vaikka uusi yhteistyökehys loi aiempaa paremmat toimintaedellytykset, yhteistyö erityisesti unionin alaisissa puolustusohjelmissä kuten EDF:ssä ja PESCO:ssa jäi edelleen puutteelliseksi.<sup>136</sup> Brexitin jälkeen tapahtunutta Yhdistyneen Kuningaskunnan irtautumista YTPP:n alaisista operaatioista pyrittiin näin ollen korjaamaan, ja unionin pitkään esittämät huolet brittien poissaolosta operaatioista saatiin ainakin osittain ratkaistua puutteista huolimatta.

Operatiivisella tasolla unionin jäsenmaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan välinen yhteistyö syveni erityisesti Pohjois-Euroopan jäsenmaiden osalta Yhdistyneen kuningaskunnan johtaman Joint Expeditionary Force (JEF) -yhteistyökehiksen kautta. JEF on brittijohtoinen kymmenen maan monenvälinen puolustusyhteistyöjärjestely, jonka tavoitteena on kehittää osallistujamaiden sotilaallisia valmiuksia, ennaltaehkäistä kriisejä ja toimia yhteistyössä myös operatiivisissa tilanteissa. Tämä loi puitteita erityisesti Pohjois-Euroopan ja Itämeren alueen turvallisuuden vahvistamiselle, ja siten se vahvisti myös unionin YTPP:n vaikuttavuutta.<sup>137</sup> Yhteistyömekanismien lisääminen ja päällekkäisyyksien poistaminen mahdollistivat YTPP:lle siis aiempaa tehokkaamman kyvykkyyksien kehittämisen ja operatiivisen yhteensovittamisen, kun eurooppalaisessa turvallisuusarkkitehtuurissa niin unioni, Nato kuin JEF ja muut kumppanuudet kykenivät tukemaan toisiaan aiempaa johdonmukaisemmin.

---

<sup>135</sup> ”EU-UK Security and Defence Partnership” Euroopan ulkosuhdehallinto 19.5.2025, 1–4.

<[https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-uk-security-and-defence-partnership\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-uk-security-and-defence-partnership_en)> [Luettu 16.2.2026]

<sup>136</sup> Bailey ja Ricketts 2025, 7–9; ”Security and Defence Partnership Between the European Union and The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland” Euroopan unionin neuvosto, 19.5.2022.

<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/05/19/eu-uk-summit-2025-outcome-documents/>> [Luettu 16.2.2026]

<sup>137</sup> Flynn 2022, 319–320 ja 326–328; Giles 2026, 170–171.

Toisaalta Keir Giles on teoksessaan *Kuka puolustaisi Eurooppaa?* esittänyt, että brittien todelliset konventionaaliset suorituskyvyt nykyaikaisessa sodankäynnissä ovat massiivisen heikot sen asevoimien pitkäaikaisen supistamisen seurauksena. Vaikka siis Yhdistynyt kuningaskunta on sitoutunut tarjoamaan Natolle tarvittaessa useita divisioonia kriisitilanteissa, sen todelliset operatiiviset valmiudet rajoittuvat arvioiden mukaan enintään yhden prikaatin tasolle. Tätä heikkoutta korostaa edelleen se, että merkittävä osa sen uusista puolustusmenoista kohdistuu konventionaalisen suorituskyvyn kehittämisen sijasta ydinasepelotteen ylläpitoon.<sup>138</sup> Tässä valossa Pohjois-Euroopan maiden tukeutuminen JEF-järjestelyyn ja sen kautta saatavaan brittien tukeen mahdollisessa kriisitilanteessa näyttäytyy ainakin konventionaalisen sotilaallisen tuen näkökulmasta rajallisena.

Ministerineuvosto nosti myös vuoden 2024 päätelmissään esiin yhteistyöhön liittyvät sotilaallisen liikkuvuuden puutteet. Varsinkin yhteistyön syventyminen unionin, Naton sekä muiden toimijoiden välillä korosti tarvetta kehittää sotilaallista liikkuvuutta entisestään koordinoinnin vahvistamiseksi. Tavoitteen saavuttamiseksi ministerineuvosto painotti jäsenmaiden välisen vuoropuhelun tiivistämistä, logististen solmukohtien ja verkostojen vahvistamista sekä digitaalisten menettelyjen käyttöönottoa. Näiden kehittäminen on erityisen tärkeää uuden unionin 5000 sotilaan nopean toiminnan joukon toimivuuden kannalta sekä Venäjän hyökkäyssodasta saatujen oppien valossa.<sup>139</sup>

Tähän vastatakseen unioni korosti uusien mekanismien luomisen sijaan olemassa olevien välineiden, kuten PESCO:n ja EDA:n, tehokkaampaa hyödyntämistä. Erityisesti EDA:n puitteissa luodun merikuljetuksia koskevan teknisen järjestelyn kautta nähtiin mahdollisuuksia kehittää sotilaallista liikkuvuutta niin maalla, ilmassa kuin merellä. PESCO:n osalta puolestaan projektien, kuten monikansallisiin logistisiin solmukohtiin perustettavan verkoston sekä sotilaallisen liikkuvuuden ohjelman, katsottiin tarjoavan ratkaisuja havaittuihin puutteisiin. Näihin projekteihin ja järjestelyihin osallistuvat jäsenmaat pystyvät asettamaan resursseja yhteiseen käyttöön, mikä edistää sekä joukkojen liikkuvuutta että mahdollistaa materiaalin aiempaa nopeamman siirron.<sup>140</sup> Keskittymisellä olemassa olevien

---

<sup>138</sup> Giles 2026, 16-18 ja 162-163.

<sup>139</sup> ”Council Conclusions on EU Security and Defence” Euroopan unionin neuvosto, 27.5.2024, 19 ja 33-40. <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/28/eu-security-and-defence-council-sets-out-five-main-priorities/>> [Luettu 6.2.2026]

<sup>140</sup> ”Annual Report 2024” Euroopan puolustusvirasto, 8.4.2025, 15 ja 23-24. <<https://eda.europa.eu/publications-and-data/all-publications/annual-report-2024>> [Luettu 20.2.2026]; ”Network of Logistic Hubs in Europe and Support to Operations” Pysyvä rakenteellinen yhteistyömekanismi, 2025.

välineiden hyödyntämiseen unioni näki mahdollisuuksia sekä sotilaallisen liikkuvuuden että logististen solmukohtien vahvistamiselle.

Sotilaallisen liikkuvuuden parantaminen oli kriittistä erityisesti Naton ja YTPP:n välisen uudenlaisen yhteistyön kannalta. Tämä konkretisoitui Naton Eastern Flank -operaation käynnistyttyä. Eastern Flank on Naton itäisen sivustan operaatio, jonka tavoitteena on turvata liittokunnan ja unionin itäinen sivusta Venäjän aggressiota vastaan. Vaikka kyseessä on Nato-operaatio, se toimii myös eräänlaisena testialustana YTPP:n alaisten projektien toimivuudelle. Varsinkin juuri sotilaallisen liikkuvuuden sekä logististen ketjujen parantamisen kannalta operaatio tarjoaa mahdollisuuksia niiden kehittämiseksi.<sup>141</sup> Tällainen yhteistoiminta osoittaa osaltaan, että tavoitteet YTPP:n vahvistamiseksi olivat konkretisoituneet. Unionin vallankäytön institutionalisoituminen näkyy konkreettisesti siinä, että YTPP:n puitteissa on mahdollista tehdä operatiivisia päätöksiä entistä nopeammin.

Naton Eastern Flank -operaatio ja unionin tukitoiminta sen alaisuudessa havainnollistaa selkeästi, miten unionin oma operatiivinen rooli on muuttunut hyökkäyssodan sekä uuden komission seurauksena. Unionin osallistuminen liittolaisten operaatioihin sekä YTPP:n alaiset omat kriisinhallintamissiot toimivat yhä enemmän alustoina sotilaallisen avun toimittamiselle sekä koulutus-, neuvonanto- ja tukimissioiden toteuttamiselle.<sup>142</sup> Tämä heijastaa konkreettisesti sitä operatiivista muutosta, jossa YTPP asemoituu selkeämmin Natoa ja liittolaismaita tukevaksi viitekehyykseksi ja alueellista puolustusta painottavaksi kokonaisuudeksi. Perinteinen demokratian, oikeusvaltion ja kansalaisyhteiskunnan tukeen perustunut kriisinhallinta on jäänyt taka-alalle, kun unioni on muuttanut fokustaan vastatakseen välittömiin turvallisuusuhkiin erityisesti lähialueillaan.

Muuttuneen operatiivisen roolin myötä uusi komissio pyrki parantamaan myös Euroopan parlamentin roolia unionin poliittisessa prosessissa. Kuten aiemmin mainittu, von der Leyenin komissio otti tavoitteekseen jopa mahdolliset perussopimusten muutokset, mutta niiden ongelmaksi koituu se, että ne vaativat yksimielisyyden kaikilta jäsenmailta. Kuitenkin erityisesti parlamentin puolustusvaliokunta SEDE:n muuttaminen alivaliokunnasta täysivaltaiseksi ja pysyväksi turvallisuus- ja puolustusvaliokunnaksi ilmentää parlamentin

---

<<https://www.pesco.europa.eu/project/network-of-logistic-hubs-in-europe-and-support-to-operations/>> [Luettu 21.2.2026]

<sup>141</sup> ”EU-NATO Cooperation” Euroopan parlamentti 23.6.2025, 2–5.

<[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2025\)772922](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2025)772922)> [Luettu 20.2.2026]

<sup>142</sup> Mustasilta et al. 2025, 7-9.

aseman vahvistumista YTPP:n päätöksenteossa. Täysivaltaisena valiokuntana SEDE:lle muodostui aiempaa vahvempi rooli YTPP:hen liittyvässä poliittisessa prosessissa. Parlamentti oli päätöksestä iloinen, mutta korosti edelleen tarvetta vahvistaa laajemmin parlamentin roolia puolustuspolitiikan valvonnassa demokraattisen legitimitetin lujittamiseksi.<sup>143</sup> Laajentunut tehtäväkenttä tosin vahvistaa parlamentin mahdollisuuksia vaikuttaa YTPP:n poliittiseen prosessiin, edistää yhteistoiminnan kehittämistä Naton kanssa sekä harjoittaa tehokkaampaa parlamentaarista valvontaa unionin turvallisuus- ja puolustustoimien osalta.

Parlamentti otti SEDE:n muutoksen myötä kantaa YTPP:n kehittämiseksi entistä selkeämmin kohti puolustusunionia. Sen mukaan komission tulee systemaattisemmin pyrkiä rakentamaan YTPP:stä toimiva kokonaisuus, joka mahdollistaa lopullisesti puolustusunionin toteutumisen. Erityisesti määräenemmistöpäätösten laajentaminen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan osalta voisi auttaa tavoitteen saavuttamisessa ja poliittisen päätöksenteon joustavoittamisessa.

Parlamentti kuitenkin katsoo samalla, että monet uuden komission toimet ovat jo kiihdyttäneet puolustusunionin rakentumista, mutta toimiin tulisi panostaa vielä aiempaa enemmän.<sup>144</sup> YTPP:n kannalta olennaisinta kuitenkin on, että sekä parlamentti että komissio tavoittelevat määrätietoisesti puolustusunionin lopullista rakentamista. Tämä kertoo siitä, että von der Leyenin ensimmäiseen komissioon verrattuna unioni on saanut paljon aikaiseksi turvallisuus- ja puolustuspolitiikkansa vahvistamisessa.

Tästä kertoo myös vuoden 2024 CARD-puolustusarviointi, jonka mukaan YTPP:n osalta tapahtui merkittävää edistystä verrattuna aiempiin arviointeihin. Puolustusmenot nousivat voimakkaasti, puolustusinvestointien aste kasvoi ennätyselliselle tasolle ja jäsenmaiden yhteistyö sekä suunnittelu oli aiempaa paremmin linjassa unionin omien prioriteettien kanssa. Unionitason instrumentit kuten PESCO ja CARD pystyivät siis osaltaan auttamaan konkreettisten tulosten saavuttamisessa, vaikkakin tärkeimpänä ajurina toimi epävakauden luoma pakko. Arviointiraportti kuitenkin edelleen huomioi kehityksen epätasaisuudet siltä osin, että yhteishankinnat olivat edelleen liian riippuvaisia kansallisista ratkaisuksista ja

---

<sup>143</sup> ”Report on the Implementation of Common Security and Defence Policy” Euroopan parlamentti, 12.12.2025, 31-32. <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0265\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0265_EN.html)> [Luettu 20.2.2026];

”European Parliament decision of 18 December 2024 on setting up a standing committee on Security and Defence and a standing committee on Public Health” Euroopan parlamentti, 18.12.2024, 1-3 <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2024-0064\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2024-0064_EN.pdf)> [Luettu 21.2.2026]

<sup>144</sup> ”Report on the Implementation of Common Security and Defence Policy” Euroopan parlamentti, 12.12.2025, 29-31. <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0265\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0265_EN.html)> [Luettu 20.2.2026]

merkittävä osa puolustusinvestoinneista suuntautuu unionin ulkopuolelle.<sup>145</sup> YTPP:n osalta on siis edelleen paljon kehitettävää, mutta raportti konkretisoi sen, että von der Leyenin toinen komissio otti merkittäviä askeleita turvallisuus- ja puolustussektorin vahvistamiseksi.

Von der Leyenin toisen komission aloittaessa YTPP oli siirtynyt uuteen vaiheeseen, jossa kansainvälisen järjestelmän horjuminen pakotti unionin vahvistamaan kyvykkyyksiään. Aiemmista strategisista linjauksista, kuten strategisesta kompassista, siirryttiin kohti käytännön toteutusta operatiivisten kyvykkyyksien ja yhteistoiminnan vahvistamiseksi. Vaikka esimerkiksi sotilaallisen liikkuvuuden ja puolustushankkeiden osalta oli vielä haasteita, yhteistyön syventyminen Naton ja Yhdistyneen Kuningaskunnan kanssa vahvisti YTPP:n luonnetta sekä strategisen autonomian saavuttamista. Yhteistoiminnan tiivistyminen sekä komission ajamat uudistukset selkeyttivät myös toimijoiden välistä työnjakoa. Tämä ilmeni siten, että unioni otti aiempaa vahvemman roolin erityisesti puolustusteollisuudessa, sotilaallisessa avussa sekä pakotepolitiikassa Naton keskittyessä kollektiivisen puolustuksen takaamiseen. Työnjaon selkiytyminen tarkensi samalla unionin käsitystä puolustusunionin sisällöstä ja tavoitteista.

## 4.2 Teollisuuspolitiikan puolustusunioniksi

Toisen komission kaudella YTPP:n osalta selkein murros tapahtui siinä, että puolustusunionia pyrittiin konkretisoimaan nimenomaisesti teollisuuspolitiikkaa vahvistamalla. Toisen komission teot eivät siis rajoittuneet pelkästään unionin operatiivisten kyvykkyyksien vahvistamiseen tai unionin vallankäytön institutionalisoimiseen, vaan painopiste siirtyi ennen muuta puolustusteollisen perustan systemaattiseen lujittamiseen. Tämä painopisteen siirtymä oli osa komission valmistelemaa unionin puolustusvalmiuden tiekarttaa 2030, jonka tavoitteena oli varmistaa aiempien strategisten riippuvuussuhteiden korjaaminen ja strategisesti autonomisen puolustusunionin muodostaminen vuoteen 2030 mennessä.<sup>146</sup> Ilman vahvaa eurooppalaista puolustusteollisuuden perustaa unioni ei pysty muodostumaan

---

<sup>145</sup> ”2024 Coordinated Annual Review on Defence Report” Euroopan puolustusvirasto, 19.11.2024. <<https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/card-report-2024.pdf>> [Luettu 21.2.2026]

<sup>146</sup> ”Preserving Peace – Defence Readiness Roadmap 2030” Euroopan komissio, 16.10.2025. <[https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/readiness-roadmap-2030\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/readiness-roadmap-2030_en)> [Luettu 21.2.2026]; ”European Defence Projects of Common Interest: From Concept to Practice” Euroopan parlamentti, 22.1.2026, 13-15. <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXAS\\_STU\(2026\)775284](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXAS_STU(2026)775284)> [Luettu 20.2.2026]

todelliseksi puolustusunioniksi. Tämän korjaaminen on yksi puolustusvalmiuden tiekartan tärkeimmistä osista.

Keskeinen instrumentti teollisuuspolitiikan siirtymässä oli vuonna 2024 esitelty Euroopan puolustusteollisuusohjelma (EDIP), joka perustuu 1.5 miljardin euron rahoitukselle unionin budjetista. Ohjelma muodosti uudenlaisen kehyksen unionin puolustusteollisuudelle ja korvasi strategisen kompassin ohella luodun väliaikaisen EDIRPA-välineen. EDIRPA oli keskittynyt nimenomaan nopeisiin yhteishankintoihin Ukrainan sodan synnyttämän akuutin tarpeen vuoksi, mutta EDIP pyrki luomaan pysyvämmän mekanismin yhteishankintojen koordinoimiseksi sekä eurooppalaisen tuotantokapasiteetin vahvistamiseksi. Ohjelman keskiössä on nimenomaan se, että ilman vahvan ja koordinoitun teollisen perustan muodostamista unionin kyky puolustusteolliseen autonomiaan ei voi onnistua.<sup>147</sup> EDIP siis monelta osin loi institutionaalisen pohjan eurooppalaisen autonomisen puolustusteollisuuden muodostumiselle.

EDIP:n sisällä keskeisiksi mekanismeiksi muodostuivat niin sanotut yhteisen edun eurooppalaiset puolustushankkeet (EDPCI). Niiden tarkoituksena on tunnistaa ja priorisoida strategisesti merkittäviä yhteisiä puolustushankkeita. EDPCI:t toimivat siis välineinä resurssien kohdistamiselle sellaisiin projekteihin, joilla on korkea eurooppalainen lisäarvo puolustusteollisen perustan kasvattamisen kannalta. Hankkeiden alaisia projekteja ovat esimerkiksi kriittisten asejärjestelmien hankinnat, ammustuotannon laajentaminen tai uudet puolustusteknologiat kuten droonipuolustus. Komission mukaan hankkeiden onnistumisen sekä eurooppalaisen puolustusteollisen perustan kannalta jäsenmaiden osallistuminen on välttämätöntä.<sup>148</sup> EDPCI-hankkeiden merkitys korostuu siis siinä, ettei unioni pelkästään pyri investointien lisäämiseen. Se myös pyrkii ohjaamaan niitä koordinoitusti sellaisille aloille, jotka todellisesti voivat vahvistaa unionin puolustusteollista perustaa, vähentää riippuvuuksia ja siten myös edistää strategista autonomiaa.

Puolustusteollinen institutionaalinen kehitys oli EDIP:n lanseeraamisen myötä merkittävää. Ohjelman tavoitteiden konkretisoimista kuitenkin rajoitti yksi keskeinen asia eli rahoitus.

---

<sup>147</sup> ”EDIP Factsheet” Euroopan komissio, 5.3.2024. <[638c4482-0715-4aef-ac86-6529ce2dfd4b\\_en](https://www.europa.eu/press-communication/infographic/infographic-edip-factsheet)> [Luettu 22.2.2026]; ”European defence industry programme (EDIP)” Euroopan parlamentti, 13.1.2026, 2-6. <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2024\)762320](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)762320)> [Luettu 10.2.2026]

<sup>148</sup> Fiott 2025, 5–6; ”European Defence Projects of Common Interest: From concept to practice” Euroopan parlamentti, 22.1.2026, <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXAS\\_STU\(2026\)775284](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXAS_STU(2026)775284)> [Luettu 20.2.2026]

Autonomisen puolustusteollisen perustan saavuttaminen edellyttää mittavia ja koordinoituja investointeja. Kansallisten alijäämäisten budjettien sekä monien jäsenmaiden puutteellisten puolustusmenojen vuoksi tavoitteen saavuttaminen vaatii laajoja lisäponnistuksia sekä koordinoituja unionitason toimia. Presidentti Sauli Niinistö otti tähän rahoituksen ongelmaan kantaa *Safer Together* -raportissaan komissiolle ja ehdotti jopa sitä, että 20 prosenttia unionin budjetista kohdennettaisiin puolustussektorin vahvistamiseen. Unioni reagoi nopeasti rahoitukseen liittyvään ongelmaan ja se perusti vuonna 2025 Euroopan turvallisuusinstrumentin (SAFE). SAFE:n tarkoituksena on tarjota jäsenmaille uusia rahoitusmahdollisuuksia erityisesti lainoituksen ja yhteisrahoituksen muodossa.<sup>149</sup> SAFE toimii siis siten, että se jakaa taloudellista riskiä unionitasolla, mikä alentaa yksittäisten jäsenmaiden kustannuksia ja mahdollistaa unionitason puolustushankkeiden toteuttamisen.

Daniel Fiott tosin toteaa artikkelissaan *More money, more dependence?* erityisesti liittyen SAFE:en, mutta myös EDIP:iin, että vaikka nämä instrumentit tarjoavat merkittäviä mahdollisuuksia vahvistaa unionin strategista autonomiaa ja edistää puolustusyhteistyötä, niiden tehokkuus riippuu lopulta jäsenmaiden halukkuudesta sitoutua yhteisiin hankkeisiin. SAFE-lainat ja EDIP:n alainen rahoitus voivat vähentää riippuvuuksia ulkomaisista toimijoista ja mahdollistaa suurten yhteishankintojen toteuttamisen. Tämä onnistuu kuitenkin vain, jos jäsenmaat sitoutuvat yhteisiin hankkeisiin, eivätkä suosi lisääntyneen rahoituksen ja mahdollisuuksien myötä unionin ulkopuolisia tuottajia tai kansallisia hankintoja. Fiott korostaa myös, että erityisesti EDPCI-hankkeiden menestys edellyttää jäsenmaiden osallistumista, ja ilman selkeitä sitoumuksia ja riittävää rahoitusta unionin tason toimille, EDIP:n vaikutus strategisen autonomian rakentamiseen jää rajalliseksi.<sup>150</sup> Toisin sanoen, niin puolustusteollisen perustan ja puolustusunionin rakentamisen kannalta rahoitusinstrumentit ovat tehokkaita vain, jos jäsenmaat sitoutuvat niiden alaisiin yhteishankintoihin ja eurooppalaisiin puolustustavoitteisiin.

Euroopan keskuspankin (EKP) entinen pääjohtaja sekä Italian entinen pääministeri Mario Draghi korosti vuoden 2024 raportissaan *The Future of European Competitiveness*, että eurooppalaisen puolustusteollisuuden suurimmat haasteet ovat edelleen riippuvuus ulkomaisista toimijoista, teknologisen kehityksen hitaus sekä puolustusmarkkinoiden

---

<sup>149</sup> ”Safer Together – Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness” presidentti Sauli Niinistön raportti Euroopan komission presidentille, 30.10.2024, 162–163.

[https://commission.europa.eu/document/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c\\_en](https://commission.europa.eu/document/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en) [Luettu 25.2.2026]

<sup>150</sup> Fiott 2025, 6–8.

hajanaisuus. Tästä esimerkkinä toimii jo 3.4 luvussa esille nostettu fakta siitä, että vuosien 2022–2023 välillä kaikista puolustusinvestoinneista 78 prosenttia kohdistui unionin ulkopuolisille toimittajille. Tämä on merkittävästi heikentänyt unionin tavoitetta strategisen autonomian saavuttamisesta, ja raportti suosittikin jäsenmaiden koordinaation lisäämistä, yhteishankintojen laajentamista, standardointia sekä unionitason rahoitusratkaisujen vahvistamista. Tavoitteena tulisi olla eurooppalaisen puolustusteollisen kapasiteetin sekä kilpailukyvyyn vahvistaminen järjestelmällisesti samalla, kun vähennetään riippuvuuksia kolmansista maista.<sup>151</sup> Draghin raportin mukaan uudenlaiset ohjelmat voivat synnyttää strategisesti autonomisen puolustusunionin vain, jos jäsenmaat sitoutuvat yhteisiin hankkeisiin ja noudattavat unionitason koordinoituja linjauksia.

Kaikkia näitä instrumentteja täydensi laajempi komission poliittinen julistus, niin sanottu Euroopan uudelleenvarustaminen (ReArm Europe), jonka voi tulkita pyrkineen vastaamaan juuri aiempiin Fiottin sekä Draghin esiin tuomiin ongelmiin. Uudelleenvarustamisohjelmalla unioni pyrki nimenomaan vahvistamaan sitä poliittista tahtotilaa, joka on välttämätöntä jäsenmaiden sitoutumiselle yhteisiin hankkeisiin ja eurooppalaisiin ratkaisuihin. Kyse oli uudeltaisesta poliittisesta suuntauksesta, jonka avulla haluttiin vahvistaa eurooppalaista puolustusteollisuutta sekä kysynnän että tuotantokapasiteetin näkökulmasta. Tämän avulla unioni loi tietynlaista odotusarvoa sille, että jäsenmaat suuntaavat lisärahoituksensa yhteisiin eurooppalaisiin projekteihin kansallisten tai unionin ulkopuolisten hankintojen sijaan. Ohjausvaikutus perustuu siihen, että uudelleenvarustamisohjelma kytkettiin tiiviisti unionin omiin rahoitusinstrumentteihin sekä yhteistyömekanismeihin, joiden hyödyntämiseen käytännössä edellytetään unionitason yhteistyötä.<sup>152</sup> Uudelleenvarustamisohjelmalla unioni pyrki siis yhdistämään hajanaisia rahoitusjärjestelyjään ja siten vastaamaan aiemmin esitettyihin ongelma-kohtiin.

Uusien ohjelmien ja politiikkalinjausten lisäksi on olennaista tarkastella niitä suhteessa olemassa oleviin välineisiin kuten EDF:ään ja EDA:an. Komissio hyödynsi näitä välineitä osana puolustusunionin rakentamista sitomalla EDF:n alaisia rahoitusjärjestelyjä suoraan EDIP:n sisäisiin EDPCI-hankkeisiin. Tämä täydensi uuden SAFE-instrumentin rahoitusta ja entisestään helpotti riskien jakoa jäsenmaiden kesken. EDA:n hyödyntämisellä taas pyrittiin

---

<sup>151</sup> ”The Future of European Competitiveness: A Competitiveness Strategy for Europe” Mario Draghin raportti A Euroopan komissiolle, 9.9.2024, 6–9 ja 59–61. <[https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report\\_en#paragraph\\_47059](https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059)> [Luettu 10.2.2026]

<sup>152</sup> Maletta 2025, 10–13 ja 16–17.

vastaamaan jäsenmaiden koordinaatio-ongelmiin ja lisättiin esimerkiksi jäsenmaiden välisiä yhteisprojekteja puolustustutkimuksessa. Vuosien 2021–2023 perusteella erityisesti EDF:n hyödyntämisellä jäsenmaiden yhteistyötä ja niiden välisiä hankkeita saatiin merkittävästi lisättyä. Presidentti Niinistön raportin mukaan näiden ohjelmien kautta tehdyt toimet ovat kuitenkin usein liian hajanaisia, ja erityisesti epätasapainoinen rahoituksen jakautuminen sekä byrokraattisuus ovat edelleen niiden keskeisiä haasteita.<sup>153</sup>

Uuden komission kaudella puolustusteollisuudessa tapahtui siis ennennäkemätön historiallinen murros. Tämä siirtymä heijasti Naton, unionin ja muiden toimijoiden välisen työnjaon selkiytymistä ja oli osoitus unionin halusta lopullisesti saavuttaa jo von der Leyenin ensimmäisen komission tavoite puolustusunionista. Kehitys ei kuitenkaan ollut yksiselitteistä, vaan siihen liittyi edelleen merkittäviä haasteita. Jäsenmaiden erilaiset intressit ja strategiset kulttuurit, puolustusteollisuuden kansalliset erityispiirteet sekä yleiset poliittiset erimielisyydet hidastivat integraation maksimaalista syventymistä puolustussektorilla. Unionin mittavat toimet kuitenkin osoittavat sen, että aikaisemmat visiot ja poliittinen retoriikka eivät enää olleet pelkkiä tavoitteita, vaan ne alkoivat ilmentyä käytännössä. Teollisuuspoliittiseen perustaan nojaavan puolustusunionin kestävyys kytkeytyy kuitenkin yhä tiiviimmin kriittisten raaka-aineiden saatavuuteen. Niiden strateginen merkitys korostuu erityisesti arktisella alueella, joka on noussut suurvaltakilpailun keskiöön. Unioni pyrki aikakaudella muovaamaan strategioitaan suhteessa arktiseen alueeseen, jotta se voisi entistä helpommin löytää ratkaisuja aiemmin mainittuihin strategisiin riippuvuussuhteisiin.

#### **4.3 Arktinen sektori puolustusunionin jatkuvuuden mahdollistajana**

Unionin ja sen YTPP:n kannalta yhdeksi merkittävimmistä strategisista toimintaympäristöistä on viime vuosina noussut arktinen alue. Alueesta on muodostunut uusi geopolittisen kilpailun näyttämö, jonka merkittävyys unionin kannalta kytkeytyy erityisesti kriittisiin raaka-aineisiin, uusiin merireitteihin, taloudelliseen huoltovarmuuteen ja sotilaalliseen liikkuvuuteen. Strategisen autonomian ja yleisen turvallisuuden näkökulmasta merkittävintä unionille on

---

<sup>153</sup> ”Safer Together – Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness” presidentti Sauli Niinistön raportti Euroopan komission presidentille, 30.10.2024, 132. [https://commission.europa.eu/document/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c\\_en](https://commission.europa.eu/document/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en) [Luettu 25.2.2026]; Brehon 2025, 4–5.

ollut pyrkimys vähentää riippuvuuksia kriittisistä raaka-aineista hyödyntämällä alueen omia luonnonvaroja. Ilmastonmuutoksen edetessä alueen saavutettavuus on parantunut, mikä on lisännyt sekä mahdollisuuksia kriittisten raaka-aineiden saatavuudelle että yleisiä turvallisuuspoliittisia jännitteitä toimijoiden välillä.<sup>154</sup> Juuri tämä kehitys on muodostanut arktisesta alueesta keskeisen myös YTPP:n kannalta, sillä se linkittyy suoraan unionin kykyyn turvata omia toimitusketjuja, vahvistaa ja ylläpitää eurooppalaista puolustusteollista perustaa sekä varmistaa toimintakyky kriisitilanteissa.

Vaikka unionilla ei ole eksplisiittisesti YTPP:n osalta vielä selkeää strategiaa arktiselle sektorille, tutkielmassa käytettyjen lähteiden perusteella alueen relevanssi turvallisuus- ja puolustuspoliittisesti on koko tarkastellulla aikakaudella ollut erittäin merkittävää. Erityisesti parlamentti on jo vuodesta 2019 suosittanut laajan unionitason strategian ja toimintasuunnitelman muodostamista arktiselle politiikalle turvallisuus- ja geostrategisia näkökulmia painottamalla. Venäjän hyökkäyssodan jälkimainingeissa parlamentin ja koko unionin huolet sekä Venäjän että Kiinan välisen yhteistyön kasvamisesta ja Venäjän hegemonia-aseman lujittumisesta alueella ovat entisestään lisänneet painetta unionia kohtaan oman strategian muodostamiseksi.<sup>155</sup> Unionin toimijuus alueella on siis välttämätöntä niin kriittisten raaka-aineiden saatavuuden kuin strategisesti autonomisen puolustusunionin jatkuvuuden kannalta. Mikäli alue pysyisi vain Venäjän ja Kiinan vaikutusvallan alaisuudessa, unionin asema suurvaltaa mukailevana toimijana heikentyisi merkittävästi.

Samanaikaisesti on kuitenkin huomattava, että unionin kyky vastata näihin alueen jännitteisiin on edelleen rajallista. Unionin arktista roolia heikentävät ennen kaikkea sen jäsenmaiden keskinäiset erimielisyydet, vaihtelevat strategiset kulttuurit sekä erilaiset intressit suhteessa koko alueeseen. Tämä perustelee unionin strategioiden monelta osin pehmeään turvallisuuteen perustuvaa luonnetta, jossa sotilaallisen ulottuvuuden sijaan painopiste on pidetty ilmastonmuutoksen torjunnassa ja infrastruktuurin parannuksessa. Muuttunut

---

<sup>154</sup> Kettunen 2022, 57-59; ”White Paper for European Defence – Readiness 2030” Euroopan komissio, 19.3.2025, 2–4. <[https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/white-paper-european-defence-readiness-2030\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/white-paper-european-defence-readiness-2030_en)> [Luettu 1.3.2026]

<sup>155</sup> ”Report on the Implementation of Common Security and Defence Policy” Euroopan parlamentti, 11.12.2019, 6 ja 23. <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2019-0052\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2019-0052_EN.html)> [Luettu 6.1.2026]; ”Report on the Implementation of Common Security and Defence Policy” Euroopan parlamentti, 12.12.2025, 13. <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0265\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0265_EN.html)> [Luettu 20.2.2026]

geopoliittinen tilanne kuitenkin haastaa tämän lähestymistavan ja painottaa unionille sitä, että sen on tarkennettava erityisesti turvallisuus- ja puolustuspoliittista rooliaan alueella.<sup>156</sup>

Unionin keskittyminen arktiseen alueeseen on tämän muuttuneen tilanteen takia lisääntynyt merkittävästi suhteessa aiempaan. Sen ensimmäinen strateginen linjaus arktisesta politiikasta julkaistiin vuonna 2008 komission korkean edustajan tiedonantona, jossa ajankuvan mukaiset ilmiöt kuten ilmastonmuutos ja kansainvälinen yhteistyö olivat keskiössä. Sen jälkeen komissio on aika-ajoin päivitellyt tätä strategiaa ja viimeisin päivitys on vuodelta 2021. Uusimmassa strategiassa ilmastonmuutos määritellään alueen suurimmaksi uhaksi, mutta aiempiin strategioihin verraten geopoliittisten jännitteiden olemassaolo on myös määritelty keskeiseksi osa-alueeksi. Jännitteet ovat seurausta merireittien avautumisen sekä yleisen arktisen alueen sulamisen myötä ilmenneisiin luonnonvaroihin kohdistuneesta kiinnostuksesta. Uhkiin kohdistuvat toimenpiteet rajoittuivat edelleen kumppanuuksien rakentamiseen, tutkimuksen lisäämiseen sekä arktisen infrastruktuurin kehittämiseen. Unioni ei strategian perusteella pyri olemaan sotilaallinen toimija alueella.<sup>157</sup> Vuoden 2021 strategiassa turvallisuus- ja puolustuspoliittisten toimien osuus oli vielä hyvin rajallista, mutta se loi pohjaa myöhemmälle unionin suuntaukselle uudessa maailmanjärjestyksessä.

Uusi komissio päätti päivittää aiemman vuoden 2021 strategiansa vastaamaan aikakauden haasteita. Strategia on vasta valmisteluvaiheessa ja komissio käynnisti sitä varten konsultointimenettelyn, jonka tarkoituksena on kuulla eri toimijoita ja kerätä sitä kautta tärkeää informaatiota arktisen politiikan päivittämiseksi. Lopulliseen strategiaan vaikuttaa varmasti myös Euroopan parlamentin ulkoasiainvaliokunnan (AFET) laatima raportti, joka erityisesti vetoaa rohkeampaan sekä turvallisuus- ja puolustuspoliittisesti merkittävämpään linjaan alueella. Aiempi rauhan ja vakauden edistäminen on raportin perusteella selkeämmin korvattava unionin omalla toimijuudella sen intressien turvaamiseksi.<sup>158</sup> Halu strategian päivitykseen osoittaa sen, että unioni pyrkii vahvistamaan rooliaan alueella myös YTPP:n

---

<sup>156</sup> Kettunen 2022, 61–64; Raspotnik ja Gricius 2025, 117–122.

<sup>157</sup> Kettunen 2022, 65; ”EU and the Arctic Region” Euroopan komissio, 20.8.2008. <[https://maritime-forum.ec.europa.eu/contents/commission-communication-eu-and-arctic-region\\_en?prefLang=pt](https://maritime-forum.ec.europa.eu/contents/commission-communication-eu-and-arctic-region_en?prefLang=pt)>; ”A stronger EU engagement for a greener, peaceful and prosperous Arctic” Euroopan ulkosuhdehallinto, 18.10.2022. <[https://www.ecas.europa.eu/delegations/russia/new-eu-arctic-strategy\\_en](https://www.ecas.europa.eu/delegations/russia/new-eu-arctic-strategy_en)> [Luettu 1.3.2026]

<sup>158</sup> ”Report on a European Parliament recommendation to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on the EU’s diplomatic strategy and geopolitical cooperation in the Arctic” Euroopan parlamentin ulkoasiainvaliokunta, 12.11.2025, 10-12. <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0229\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0229_EN.html)> [Luettu 1.3.2026]

osalta. Tämä heijastaa sitä unionin vallankäytön institutionalisoitumista, jossa pelkkä normatiivinen vaikutusvalta arktisen sektorin osalta ei enää riitä.

Voikin tulkita, että unionissa oli käynnissä entistä laajempi vallankäytön muutoksen institutionalisoiminen. Venäjän hyökkäyssodan jälkimainingeissa unionin vallankäyttö suuntautui selkeästi alueellisen puolustuksen vahvistamiseen. Kuitenkin useat globaalit kriisit Lähi-idästä arktiselle alueelle pakottivat unionin laajentamaan tämän muutoksen luomaa institutionaalista ulottuvuutta myös sen globaaliin identiteettiin. Tämä oli turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kannalta erityisen merkittävää, sillä se merkitsi unionille valmiutta kovempien kyvykkyyksien hyödyntämiseen myös kansainvälisesti. Alueellisen puolustukseen keskittyminen siis loi pohjaa sille, että unionilla oli valmius oman kansainvälisen toimijuutensa päivittämiseen aiempaa realistisempaan suuntaan.

Erityisesti jo aiemmin mainittujen kriittisten raaka-aineiden ja luonnonvarojen merkitys korostaa alueen keskeisyyttä teollisuuspolitiikkaan keskittyvän puolustusunionin näkökulmasta. Monet keskeiset mineraalit ja harvinaiset maametallit, joita tarvitaan nykyaikaisen puolustusteknologian kehittämisessä, energiasiirtymässä ja digitaalisissa laitteissa, sijaitsevat arktisella alueella. Unionin tavoite strategisesta autonomiasta ja erityisesti kolmansien maiden riippuvuuksien vähentämisestä edellyttää näiden resurssien saatavuuden turvaamista nykyisellä aikakaudella, jolloin monet entiset kansainväliset kumppanit ovat muuttuneet kansainvälisiksi kilpailijoiksi.<sup>159</sup>

Jäsenmaiden merkitys alueella korostuu ainakin keskipitkällä aikavälillä erityisesti unionin rajallisen vaikutusvallan vuoksi, sillä turvallisuus- ja puolustuspoliittisesti sen läsnäolo rakentuu pitkälti kansallisten kyvykkyyksien varaan. Tässä Pohjoismaat muodostavat unionille keskeisen strategisen ytimen. Varsinkin Suomen ja Ruotsin liittyttyä Natoon Pohjoismaat ovat nousseet keskeisiksi toimijoiksi niiden maantieteellisen sijainnin, arktisen osaamisen sekä yhteistyön syventymisen kautta. Toisaalta maiden sitoutuminen Natoon sekä niiden turvallisuuspolitiikan nojautuminen entistä vahvemmin Naton sotilaallisen rakenteen alaisuuteen voi rajoittaa unionin omaa autonomista liikkumatilaa arktisessa politiikassa. Tämä siksi, että tilanteessa, jossa transatlanttiset suhteet heikentyvät, maiden strategiat sekä strategiset ristiriidat voivat merkittävästi muuttua uudenlaisen suhteen alaisuudessa.<sup>160</sup> Tämän takia eurooppalaisesti yhtenäisen strategisen suunnan muodostuminen arktiselle alueelle vaatii

<sup>159</sup> Ibid., 8–9; Martisiute 2026, 4.

<sup>160</sup> Kettunen 2022, 100; Martisiute 2026, 2–4.

selkeämpää roolien jakoa ja niin jäsenmaiden kuin Naton ja unionin välistä työnjakoa. Tiivis suhde sekä Yhdistyneeseen Kuningaskuntaan että Kanadaan on avainasemassa samalla, kun myös Yhdysvallat haastaa transatlanttisen järjestelmän perusteita.

Arktinen sektori on siis vakiintunut keskeiseksi osaksi tavoitetta puolustusunionin jatkuvuudesta, jossa strategisen autonomian tavoite, kriittisten raaka-aineiden turvaaminen sekä suurvaltakilpailuun vastaaminen kietoutuvat yhteen. Vaikkakin unionin kyvykkyydet alueella pysyvät ainakin lyhyellä aikavälillä rajallisena, halu laajaan strategioiden uudistamiseen sekä pelotteeseen perustuvan vallankäytön kehittämiseen osoittavat unionin halun vahvistaa toimintaansa alueella. Toiminnan vahvistaminen sekä intressien turvaaminen on erityisen tärkeää, sillä arktisen alueen kehityssuunnat vaikuttavat suoraan unionin asemaan globaalissa valtapelissä. Valtatasapainon heiluessa tarve tiiviille yhteistyölle ja selkeälle työnjaolle eurooppalaisten toimijoiden kesken korostuu. Tämä siksi, että suurvaltakilpailu alueella ei vain rajoitu Venäjän ja Kiinan kaksoisdominanssiin, vaan myös Yhdysvaltojen muuttuva rooli haastaa eurooppalaisia. Transatlanttinen suhde on siis murroksessa eikä paluuta vanhaan ole näkyvissä. Tämä luo unionille pakotetun tarpeen vahvistaa pelotteeseen perustuvaa YTPP:tä, sillä ilman sitä unionin vaikutusvalta kansainvälisissä suhteissa on vaarassa heikentyä.

#### **4.4 Donald Trumpin paluu ja transatlanttisen järjestelmän horjuminen**

Puolustusunionin rakentamisen jatkuvuus sekä halu selkeämmälle yhteistoiminnalle Naton kanssa koki uuden komission kaudella merkittävän takaiskun yhdysvaltalaisien valittua toiselle kaudelle presidentikseen Donald Trumpin. Trumpin paluu näyttämölle käynnisti ennennäkemättömän transatlanttisen myllerryksen, jonka vaikutukset ulottuivat unionia laajemmin koko globaaliin maailmaan. Hänen ”America First” -politiikkansa jatkui aiempaa aggressiivisempänä, mikä näkyi lähes välittömästi liittolaisten uhkailuna, kauppapoliittisina paineina sekä vaatimuksina huomattavasti suuremmasta eurooppalaisesta vastuunjaosta erityisesti Naton puitteissa.

Trumpin ajama kasvava isolationistinen politiikka ja epävarma linja niin Natoa, Eurooppaa, sääntöpohjaisuutta kuin globaalia kanssakäymistä kohtaan lisäsi entisestään Euroopan eristyneisyyttä. Komission ajamat uudet linjaukset sekä unionin globaalien roolien vahvistaminen arktisella sektorilla veivät YTPP:tä eteenpäin, mutta valmistautuminen on

etenkin Trumpin uuden kauden kontekstin myötä ollut riittämätöntä. Pitkään jatkunut puolustuksellisen puolen huomiotta jättäminen sekä yleinen pelotteen puute YTPP:n rakenteissa heikentää unionin kykyä torjua siihen kohdistettuja vastatoimia. Yhdysvallat pysyy edelleen unionin keskeisimpänä liittolaisena, mutta sen uudenlainen toimijuus nostaa strategisen autonomian merkityksen uudelle tasolle. Erityisesti parlamentti on vuosittaisessa raportissaan suosittanut lähes välttämättömänä YTPP:n arkkitehtuurin käytännöntason uudistamista sekä sen myötä sotilaallisten kyvykkyyksien vahvistamista todellisen puolustusunionin mahdollistumiseksi.<sup>161</sup>

Trumpin valitsemasta poliittisesta linjasta huolimatta juuri hänen hallintonsa oli se, joka onnistui kesän 2025 järjestetyssä Naton huippukokouksessa saamaan jäsenmaat sitoutumaan jopa viiden prosentin puolustusmenotavoitteeseen suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tavoitteen saavuttaminen on ollut Yhdysvaltojen pitkäaikaisen strategian mukainen, sillä he ovat jo pitkään vaatineet suurempaa taakanjakoa Naton sisällä. Tällä on suuri merkitys niin unionin YTPP:n kuin yleisen eurooppalaisen strategisen autonomian tavoitteen kannalta. Tämä siksi, että se merkitsee siirtymää pois siitä kylmän sodan alusta alkaen vallinneesta turvallisuuden ulkoistamistilanteesta kohti tilannetta, jossa Eurooppa pyrkii entistä vahvemmin itse vastaamaan omasta turvallisuudestaan.<sup>162</sup> Tämä järjestelmätason suunnanmuutos oli olennainen myös puolustusunionin tavoitteen kannalta, sillä se johti jäsenmaat siihen ajatukselliseen muutostilaan, että niin YTPP:tä kuin Naton eurooppalaista pilaria on pakko vahvistaa Euroopan turvallisuuden takaamiseksi.

Toisaalta tämän kehityksen merkitys on muotoutunut kaksijakoiseksi. Vaikka yhtäältä päätös vahvisti eurooppalaisten valtioiden ja sen myötä lähes kaikkien unionin jäsenmaiden sitoutumista Euroopan puolustukseen, sen saavuttaminen tapahtui kontekstissa, jossa Yhdysvaltojen sitoutuminen Euroopan turvallisuuteen on muuttunut arvaamattomaksi. Tällä on merkitystä erityisesti sen osalta, että usean eurooppalaisen maan panostus puolustukseen on vuosikymmenten ajan ollut rajallista. Eurooppalaiset eivät siis nopeasti pysty korvaamaan Yhdysvaltojen aiheuttamaa aukkoa Euroopan puolustuksessa varsinkaan, kun maiden kyvykkyydet tiedustelusta ilmakuljetuksiin ovat Yhdysvaltojen varassa.<sup>163</sup> Unionin ja Naton

---

<sup>161</sup> ”Report on the Implementation of Common Security and Defence Policy” Euroopan parlamentti, 12.12.2025, 29. <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0265\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0265_EN.html)> [Luettu 20.2.2026]

<sup>162</sup> ”European Council Conclusions” Eurooppa-neuvosto, 26.6.2025, 4-6. <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/26/european-council-conclusions-26-june-2025/>>; Stubb 2026, 197–200.

<sup>163</sup> Giles 2026, 83 ja 260–261.

eurooppalaisen pilarin tavoite Euroopan puolustamiseksi on siis kunnianhimoinen, mutta puutuneiden kyvykkyyksien rakentaminen ei tapahdu nopeasti.

Yhdysvaltojen strateginen muutos tulee konkreettisesti esiin joulukuussa 2025 esitellyssä kansallisessa turvallisuusstrategiassa, jossa korostuu aiempaa selkeämmin suurvaltapolitiittinen kilpailu, kansallisten etujen ensisijaisuus sekä liittolaissuhteiden ehdollisuus. Strategiassa maailma on myös alueellisesti priorisoitu uudelleen siten, että läntinen pallonpuolisko nostetaan keskeisimmäksi kohdealueeksi, Aasia toiselle sijalle ja Eurooppa vasta kolmanneksi. Tämä toteamus paperilla on poliittisesti merkittävä murros, sillä se lopullisesti poisti eurooppalaisten oletuksen siitä, että kylmän sodan jälkimainingeissa Yhdysvallat näkisivät Euroopan edelleen strategisena keskipisteenään.<sup>164</sup>

Eurooppalaisilta kumppaneilta edellytetäänkin tähän vedoten suurempaa vastuunkantoa omasta puolustuksestaan sekä riippuvuuksien vähentämistä Yhdysvaltojen turvallisuustakuista. Strategiassa kansainvälisiin instituutioihin suhtaudutaan myös kriittisesti ja painotetaan erityisesti kansallisvaltioiden roolia uudessa maailmanjärjestyksessä.<sup>165</sup>

Yhdysvallat eivät siis strategian perusteella täysin eristäydy, vaan niiden strateginen keskipiste siirtyy Euroopasta muualle maailmaan. Tämä edellyttää unionilta omien kyvykkyyksien vahvistamista, mutta myös painottaa sitä, että erilaiset tavoitteet strategisesti autonomisen puolustusunionin muodostamiseksi ovat olleet oikeansuuntaisia.

Turvallisuusympäristön muutoksen takia unioni ei voi enää pitää turvatakuita itsestäänselvyytenä, vaan sen on myös itsenäisesti pystyttävä vastaamaan mahdollisiin uhkiin.

Uuden kansallisen turvallisuusstrategian mukainen muutos konkretisoituu erityisesti Ukrainan kontekstissa. Yhdysvaltojen sotilaallinen tuki on massiivisesti vähentynyt Trumpin toisen kauden myötä, ja tämä on siirtänyt vastuuta Ukrainan tukemisesta Euroopalle. Yhdysvaltojen strategisten intressien siirtyessä muualle, unionin ja Naton eurooppalaisen pilarin on ollut pakko kompensoida se tyhjiö, jonka Yhdysvaltain tuen puutos on aiheuttanut. Tämä on merkittävästi kiihdyttänyt unionin omia toimia kuten yhteishankintoja, tuotantokapasiteetin kasvattamista sekä puolustusteollisen yhteistyön kehittämistä. Merkittävin osoitus unionin sitoutumisesta Ukrainan kysymykselle on ollut päätös 90 miljardin euron lainasta Ukrainan puolustussektorin tukemiseksi. Samalla myös niin kutsutulla Ukraina-instrumentilla unioni

---

<sup>164</sup> ”The 2025 US National Security Strategy” Euroopan parlamentti, 12.12.2025.

<[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_ATA\(2025\)779261](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2025)779261)> [Luettu 6.3.2026]

<sup>165</sup> Ibid.

pyrkii tukemaan Ukrainaa 50 miljardilla eurolla vuosien 2024–2027 välillä. Tässä prosessissa erityisesti Yhdysvallat on hyötynyt linjanmuutoksesta siten, että se edelleen tarjoaa sotilaallista tukea Ukrainalle sillä ehdolla, että eurooppalaiset maat kustantavat yhdysvaltalaisten aseiden ostamisen.<sup>166</sup> Tämä on selkeä osoitus niin vastuunjaon muutoksesta kuin eurooppalaisen puolustuksen pakosta vahvistua.

Unioni valmistelikin heti Trumpin valtaannousun jälkeen keväällä 2025 uuden Euroopan puolustuksen valkoisen kirjan, joka yhdessä aiemmin esitellyn ReArm-Europe ohjelman kanssa toimii uutena YTPP:n strategisena viitekehyksenä. Sen voi nähdä strategista kompassia täydentävänä linjauksena, joka pyrkii konkretisoimaan unionin pitkän aikavälin tavoitteet puolustusvalmiuden, kyvykkyyksien kehittämisen sekä jäsenvaltioiden yhteisten investointien osalta vuoteen 2030 mennessä. Strategisen kompassin tavoin se toimi unionin vastauksena uuteen aikakauteen, jossa niin Yhdysvallat kuin muut toimijat horjuttavat kansainvälisen järjestelmän perusteita. Strategiassa tuodaan myös ensi kertaa unionin laajuisesti esille se, että Euroopan on rakennettava puolustusunioni, joka turvaa rauhan mantereella myös voiman turvin.<sup>167</sup> Tämän muutoksen voi tulkita merkinneen YTPP:n ja unionin vallankäytön kannalta siirtymää pois pelkästään kokonaisturvallisuuteen perustuvasta puolustusunionin tavoitteesta kohti sellaista tavoitetta puolustusunionista, jolla on todellinen kyky käyttää voimaa omien intressiensä turvaamiseksi.

Unionin uusissa strategisissa linjauksissa huomioidun Trumpin hallinnon ajaman muutoksen yhdeksi keskeisimmistä ilmentymäksi muodostui Yhdysvaltojen uhkailut liittolaisiaan kohtaan. Erityisesti 4.3 luvussa esitellyn arktisen alueen kontekstissa Trumpin hallinto kohdisti suoraa painetta Tanskan itsehallintoalue Grönlantia kohtaan ja perusteli Grönlannin haltuunottoa kansallisen turvallisuuden syillä. Grönlanti on Yhdysvalloille arktisen alueen relevanssin kasvun myötä muodostunut merkittäväksi niin maantieteellisesti, sotilaallisesti kuin kriittisten mineraalien osalta. Pyrkimys sen haltuunottoon osoittaa myös Yhdysvaltojen muuttunutta strategiaa, jossa kansainvälisen oikeuden peruseriaatteet eivät määritä suurvaltatoimijan rajoja.<sup>168</sup> Arktisen alueen geopoliittisessa kilpailussa unioni oli siis saanut

---

<sup>166</sup> Giles 2026, 118; ”Commission presents a financial support package for Ukraine for 2026-2027” Euroopan komissio, 18.12.2025. <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_26\\_90](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_90)>; ”Ukraine Report 2025” Euroopan komissio, 4.11.2025, 101–102. <[https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025\\_en](https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en)> [Luettu 5.3.2026]

<sup>167</sup> ”White Paper for European Defence – Readiness 2030” Euroopan komissio, 19.3.2025, 20-21. <[https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/white-paper-european-defence-readiness-2030\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/white-paper-european-defence-readiness-2030_en)> [Luettu 1.3.2026]

<sup>168</sup> Martisiute 2026, 2.

uusia kilpailijoita, kun alueen strategisen merkityksen noustessa myös Yhdysvallat pyrkivät turvaamaan intressejään alueella liittolaistensa kustannuksella. Tämä heikensi unionin tavoitteita strategisten riippuvuussuhteiden korjaamiseksi, ja johti unionin entistä hauraampaan tilaan.

Euroopan parlamentti vastasi nopeasti parlamentaarikkojen yhteislausumalla Trumpin hallinnon kohdistamiin uhkailuihin erityisesti Grönlannin osalta. Uhkailu tuomittiin jyrkästi ja parlamentaarikot vetosivat sen myötä siihen, että unionin päätöksentekoprosessien on vihdoin nopeuduttava autonomisemman toiminnan takaamiseksi. Tässä erityisesti siirtymä määräenemmistöpäätöksiin puolustukseen liittyvissä kysymyksissä nähtiin keskeisenä. Samalla parlamentti korosti EU-Nato-yhteistyön tärkeyttä ja kehotti puolustusunionin saavuttamisen lisäksi kehittämään erityisesti yhteistyötä ja työnjakoa erityisesti Naton eurooppalaisen pilarin kanssa.<sup>169</sup> Euroopan muodostuminen puolustusunioniksi voisi siis parlamentin mukaan vahvistaa transatlanttista suhdetta, sillä se osoittaisi myös Yhdysvalloille, että Eurooppa pystyy kantamaan vastuun omasta turvallisuudestaan.

Professori Jussi M. Hanhimäki on kuitenkin transatlanttisia suhteita käsittelevässä kirjassaan *Pax Transatlantica* korostanut, että yhteistyön ja konfliktien olemassaolo transatlanttisessa järjestelmässä on historiallisesti aina ollut sen suurin vahvuus. Hänen mukaansa koskaan ei ole ollut olemassa suhteen kulta-aikaa, vaan aina on ennustettu pahinta. Erimielisyydet itsessään eivät ole siis heikentäneet suhdetta, vaan pikemminkin osoittaneet järjestelmän joustavuuden ja kyvyn mukautua erilaisiin olosuhteisiin. Vaikka Trumpin kausi merkittävästi haastaa näitä perusteita, ja pakottaa unionin ja Euroopan yleisesti vahvistamaan omaa puolustustaan, Yhdysvallat eivät ole sotilaallisesti edelleenkään vetäytyneet mantereelta ja transatlanttinen talousalue säilyy edelleen maailman suurimpana markkina-alueena.<sup>170</sup> Uudella aikakaudella ei siis välttämättä ole kyse suhteen lopusta, vaan pikemminkin sellaisesta tasapainon uudelleenmuotoutumisesta, joka on jo pitkään ollut Yhdysvaltojen tavoitteena. Trumpin kausi ei ole loputon, ja vaikka suhde ei ole enää palaamassa entisekseen, se tarjoaa unionille ja Naton eurooppalaiselle pilarille mahdollisuuden saavuttaa tavoitteet puolustusunionista.

---

<sup>169</sup> “MEPs urge the EU to ensure its own security” Euroopan parlamentti, 12.3.2025.

<<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20250310IPR27230/meps-urge-the-eu-to-ensure-its-own-security>> [Luettu 6.3.2026]; ”Report on the Implementation of Common Security and Defence Policy” Euroopan parlamentti, 12.12.2025, 16. <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0265\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0265_EN.html)> [Luettu 20.2.2026]

<sup>170</sup> Hanhimäki 2021, 161–162.

Trumpin uusi kausi aiheutti siis massiivisia muutoksia niin transatlanttisessa suhteessa kuin unionin omassa puolustusunionin tavoitteessa. Syvään yhteistyöhön perustunut suhde alkoi muuttumaan paljon ehdollisemmaksi järjestelyksi, kun Yhdysvallat ilmaisivat entistä eksplisiittisemmin strategisen keskipisteensä siirtyneen pois Euroopasta. Tämä vahvisti unionin ja Naton eurooppalaisen pilarin paineita siirtymään kohti eurooppalaisempaa vaihtoehtoa puolustuksessa. Siirtymä ei kuitenkaan ole yksinkertaista eikä nopeaa, sillä kylmän sodan realiteettiin perustunut puolustuksellisen puolen integraatio on jättänyt Euroopan syvästi riippuvaiseksi Yhdysvaltojen tarjoamasta turvallisuuden ”sateenvarjosta”. Muutokseen sopeutuminen vaatii siis aikaa ja poliittista tahtoa, vaikka monet unionin tekemät hyökkäyssodan jälkeiset toimet helpottivat puolustusyhteistyön syventämistä. Uusi murroskausi ei kuitenkaan välttämättä merkitse transatlanttisen suhteen heikkenemistä, vaan pikemminkin sen uudelleenpainottumista siten, että paine unionin ja Euroopan oman puolustuskyvyn vahvistamiseen kiihdyttää puolustusunionin rakentamista. Pitkällä aikavälillä juuri tämä Euroopan vastuunkannon osoitus voi jopa vahvistaa transatlanttista suhdetta, kun Yhdysvaltojen omat intressit toteutuvat Euroopan ottaessa suuremman vastuun omasta turvallisuudestaan.

## 5 Epävakaudesta syntynyt puolustusunioni

Unionin YTPP:n ja yleisen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen ajattelun kehitys vuosien 2019–2025 välillä ilmentää verrattain voimakasta murroskautta, jossa unionin toimijuus, välineistö ja ajattelu muuttuivat lopullisesti. Aiemmin hajanainen, pitkälti historiallisista syistä rajattu sekä normatiiviseen vallankäyttöön nojaava YTPP muuttui ennennäkemättömällä tavalla käsitellyllä aikakaudella. Kehitys ei kuitenkaan ollut vain yleisten institutionaalisten muutosten sanelemaa, vaan ennen kaikkea kriisit sekä epävakaudet pakottivat unionin reagoimaan uudella tavalla muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen. Tutkielman perusteella voikin todeta, että juuri tämä epävakaudesta ja kansainvälisen järjestelmän horjumisen loivat ne edellytykset, minkä myötä YTPP:n vahvistamisesta ja puolustusunionin rakentamisesta tuli unionille sekä poliittinen että strateginen välttämättömyys.

Varsinkin strateginen autonomia käsitteenä toimi koko tarkastelujakson ajan keskeisenä analyttisenä ja poliittisena viitekehyksenä, joka ohjasi laajemmin unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan suuntaa. Käsite itsessään muuttui merkittävästi, sillä alkuvaiheessa se näyttäytyi paljon yleisluontoisempana tavoitteena, jossa unionin turvallisuus- ja puolustussektorin relevanssi oli vielä pienempää. Kriisit kuitenkin tarkensivat sen sisältöä ja muuttivat sen entistä selkeämmin turvallisuus- ja puolustussektorin vahvistamista ohjaavaksi tavoitteeksi. Kriisien kasaantuminen johti siis siihen, että strategisesta autonomiasta muuntui lähes pakonomainen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen periaate, joka ohjasi unionin konkreettista päätöksentekoa yhä voimakkaammin. Muutosten myötä käsite institutionalisoitui keskeiseksi perustaksi alueelliseen puolustukseen nojaavan puolustusunionin rakentamiselle.

YTPP:n syventyminen ja puolustusunionin rakentaminen oli asteittaisten prosessien sekä kasaantuneiden kriisien tulosta. Ursula von der Leyenin ensimmäinen niin sanottu geopoliittinen komissio asetti ensi kertaa unionin tavoitteeksi muodostaa kokonaisturvallisuuden puolustusunioni strategisen autonomian lujittamiseksi. Käytännön tasolla suurista visioista huolimatta komission painopiste säilyi pitkälti muilla politiikkasektoreilla kuten ilmastopolitiikassa, ja retoriikan sekä konkreettisten turvallisuuspoliittisten toimien välinen kuilu oli vielä ilmeinen. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan syventyminen eteni suurelta osin olemassa olevia teollisinstitutionaalisia välineitä, kuten PESCO:a ja EDF:ää tukemalla. Kriisit, kuten koronapandemia ja Brexit kuitenkin pakottivat unionia keskittymään entistä selkeämmin turvallisuus- ja

puolustussektoriin strategisen autonomian lujittamiseksi, mikä vähitellen kavensi retoriikan ja konkreettisten toimien välistä kuilua.

Tie kohti Venäjän täysimittaista hyökkäystä Ukrainaan paljasti YTPP:n ajattelun murrosvaiheen. Afganistanista vetäytyminen, hybridivaikuttaminen unionin rajoilla sekä Venäjän joukkojen keskittäminen Ukrainan rajoille osoittivat sen, että kyvykkyyksien kehittyminen oli jäänyt pahasti jälkeen turvallisuusympäristön muutoksesta. Samalla se herätti Euroopan maat siihen, että autoritaarisuuden syventyminen oli ajanut Venäjän jälleen siihen tilaan, jossa se useimmiten historiallisen olemassaolonsa aikana oli jo ollut: etupiirinsä turvaamiseen sotilaallisin keinoin. Siksi unionin turvallisuus- ja puolustuspoliittisen ajattelun oli pakko muuttua, sillä normatiivinen vallankäyttö ja pehmeät keinot eivät yksinään toimi autoritaarisen ja revisionistisen suurvallan kanssa. Varsinkin strategisen kompassin valmistelu sekä EPF:n perustamisen kautta mahdollistunut SEU:n 41(2) artiklan rajoitteen kiertäminen osoittivat historiallisen muutoksen tapahtuneen unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan käytännön toimissa. Kyseessä oli selkeä paradigman muutos, minkä myötä tie kohti todellista puolustusunionia syventyi entisestään.

Hyökkäys siis pakotti unionin siirtymään reaktiivisesta ja kriisinhallintaan keskittyvästä toimijuudesta kohti alueellista puolustusta korostavaa lähestymistapaa. Toimijuuden muutos konkretisoitui erityisesti unionin vallankäytön muutoksena. Unioni alkoi asteittain etäännyä normatiivisesta ja pehmeisiin keinoihin nojaavasta vallankäytöstä kohti realistisempaa turvallisuusajattelua, mikä mahdollisti niin sotilaallisen tuen antamisen kuin ukrainalaisten sotilaiden kouluttamisen. Tämä muutos myös institutionalisoitiin sodan alkamisen jälkeen, kun unionin jäsenmaiden johtajat totesivat Versaillesin julistuksessa yhtenäisesti halun puolustusintegraation syventämiselle sekä unionin turvallisuus- ja puolustuspoliittisen toimijuuden vahvistamiselle.

Linjausten ja strategioiden myötä retoriikan ja konkreettisten toimien välistä kuilua pyrittiin lopullisesti kuroma umpeen. Tämä näkyi EPF:n lisäksi erityisesti EUMAM Ukraina - sotilasoperaation lanseeraamisessa, eurooppalaisten puolustusteollisuusohjelmien toteuttamisessa sekä halussa kehittää unionille nopean toiminnan joukot. Vielä merkittävämpää unionin puolustusintegraation kannalta oli Tanskan halukkuus integroitua YTPP:n alaisuuteen poistamalla oman Maastrichtin sopimuksessa muodostetun poikkeusjärjestelynsä kansanäänestyksen myötä. Tämä lisäsi YTPP:n vaikuttavuutta, kun perinteisesti Naton puolustusintegraatioon tukeutunut toimija alkoi siirtymään kohti

eurooppalaisempaa vaihtoehtoa. Perinteinen oikeudellisesti rajattu humanitaariseen apuun ja kriisinhallintaan perustunut tehtäväkenttä muuttui siis pakon edessä ja ilman perussopimusten muutoksia entistä militaristisempaan suuntaan.

Militaristisuuden kehitys konkretisoitui erityisesti unionin CARD-puolustusarvioinneissa havaitun kehityksen perusteella. Ne selkeästi osoittivat retoriikan ja konkreettisten toimien välisen kuilun kuroutumista umpeen sekä unionin vallankäytön muutosta alueellista puolustusta korostavaan suuntaan. Toisaalta arvioinnit osoittivat myös, että merkittävästä kehityksestä huolimatta jäsenmaiden kansalliseen päätäntävaltaan liittyvät yhteistyötä rajoittavat tekijät sekä uhkakuvien eroavuudet heikensivät edelleen unionin toimijuutta. Tämä korostaa sitä, että unionin strategioissa asetettujen tavoitteiden toteutuminen riippuu pitkälti jäsenmaiden omasta poliittisesta tahdosta. Siksi esimerkiksi keskustelut määräenemmistö päätösten aikaansaamiseksi tai yhteisen puolustusmarkkinan perustamiseksi eivät aikakaudella edenneet käytännön toteutukseen. Tutkielman osalta voikin perustellusti todeta, että vaikka monet unionin strategista linjaa määrittävien asiakirjojen tavoitteista saavutettiin, niiden suuriin lupauksiin tulee edelleen suhtautua varauksella, sillä useat esille nostetuista tavoitteista jäivät vielä retoriikan tasolle.

Venäjän hyökkäys ei siis ainoastaan mahdollistanut YTPP:n vahvistumista, vaan teki samalla näkyväksi kansallisten hallitusten historialliseen kehitykseen pohjaavan halun säilyttää suvereenisuus puolustussektorilla. Samalla se konkretisoi unionin riippuvuussuhteita ulkopuolisista toimijoista. Kriittisten raaka-aineiden, puolijohteiden ja muiden komponenttien saatavuus osoittautui keskeiseksi rajoitteeksi unionin strategisen autonomian kannalta. Tätä riippuvuussuhdetta korosti edelleen se, että unioniin ei ole muodostunut yhtenäistä puolustusmarkkinaa eurooppalaisten vaihtoehtojen lisäämiseksi. Tämän vuoksi erityisesti Kiinan rooli korostui tässä kokonaisuudessa, sillä se hallitsee suurta osaa maailman harvinaisista maametalleista ja teknologisista arvoketjuista. Kiinan rooli ei silti rajoittunut vain kriittisiin komponentteihin, vaan yleiseen Venäjän hyökkäyssodan taustalla tapahtuneeseen kamppailuun globaalista vallasta länsimaita vastaan.

Unioni ei kuitenkaan jäänyt esille tulleiden ongelmien kautta passiiviseksi, vaan vastasi niihin nopeasti erilaisten kriittisiä komponentteja koskevien asetusten ja puolustusteollisten ohjelmien kautta. Erityisesti Ursula von der Leyenin toisen komission muodostumisen myötä painopiste siirtyi systemaattisesti puolustusteollisen perustan vahvistamiseen kolmansien maiden riippuvuussuhteita vähentämällä. Euroopan puolustusteollisuusohjelma (EDIP) ja sitä

tukevat mekanismit kuten ReArm Europe osoittivat unionin kyvyn tehdä nopealuontoisia toimia ja vastata esiin nousseisiin ongelmiin ennennäkemättömällä tavalla. Muuttunut turvallisuuspoliittinen ajattelumalli alkoi selkeästi mahdollistamaan myös konkreettisten toimien nopeamman toteuttamisen, kun turvallisuus- ja puolustuspoliittisia päätöksiä alettiin priorisoimaan unionin päätöksenteossa.

Von der Leyenin ensimmäistä ja toista komissiota verratessa voikin huomata sen, että ensimmäinen komissio loi useita poliittisia suuntaviivoja, mutta nimenomaan toinen komissio pyrki viemään niitä maaliin. Toisen komission aikana myös Brexitin myötä tapahtunut unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välinen poliittinen erimielisyys saatiin turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa korjattua, kun briteille mahdollistettiin toimijuus YTPP:n alaisuudessa. Samalla erityisesti Naton ja unionin välisen yhteistoiminnan lujittaminen sekä teollisuuspolitiikan instrumenttien lanseeraaminen korostivat toisen komission saavutuksia. Teollisuuspolitiikan kriittisten raaka-aineiden osalta alettiin myös keskittyä selkeämmin arktisen alueen relevanssin kasvuun. Geopoliittisen kilpailun kiristyminen alueelle sekä kriittisten raaka-aineiden saatavuus alkoivat ohjata unionin turvallisuus- ja puolustuspoliittisia intressejä selkeämmin alueelle.

Lopulta Donald Trumpin paluu Yhdysvaltojen presidentiksi muodostui Venäjän hyökkäyssodan kaltaiseksi murroskohdaksi, joka muutti YTPP:n kehitystä, Naton ja unionin välistä työnjakoa sekä laajemmin koko eurooppalaista turvallisuusarkkitehtuuria. Transatlanttisen suhteen epävarmuuden kasvu ja Yhdysvaltojen muuttunut rooli pakottivat unionin ottamaan aiempaa suuremman vastuun omasta turvallisuudestaan sekä vahvistamaan toimijuuttaan suhteessa Yhdysvaltoihin. Tämä muutos vaikutti niin unionin vallankäyttöön kuin puolustusunionin tavoitteeseen, sillä kokonaisturvallisuuteen nojaava lähestymistapa alkoi väistymään sellaisen puolustusunionin muodostamisen tieltä, joka kykenee turvaamaan unionin ja sen kansalaisten intressit myös voiman käytön avulla.

Transatlanttinen yhteistyö ei kuitenkaan romuttunut täysin, vaan historiallisesti konfliktit ovat aina olleet suhteen kestävyuden keskeisin perusta. Kehitys ei siis merkinnyt suhteen lopullista haastamista, vaan pikemminkin suhteen uudelleenmuotoutumista, sillä myös Yhdysvallat tarvitsevat eurooppalaisia liittolaisiin kamppailussa globaalista vallasta. Vaikka Yhdysvaltojen toimijuus muuttui todennäköisesti pysyvästi eikä paluuta samaan vanhaan suhteeseen enää ole, muutos loi puitteet jo EDC:n kaatumisen jälkeen syntyneiden unelmien toteutumiselle eurooppalaisen puolustusunionin muodostamiseksi.

Kaiken tämän perusteella voidaan todeta, että vuosien 2019–2025 välinen kehitys oli turvallisuus- ja puolustuspoliittisesti niin merkittävää, että on perusteltua puhua strategisesti autonomisen puolustusunionin osittaisesta muodostumisesta. Vaikka jäsenmaiden poliittinen varovaisuus, strategisten kulttuurien erot, puolustusmarkkinoiden puute sekä määräänemistöpäätösten rajoitteet edelleen vaikeuttivat unionin päätöksentekoa, unionin toimivaltarajojen puitteissa saavutettiin merkittäviä edistysaskelia niin institutionaalisesti, ajatuksellisesti, operatiivisesti kuin teollisuuspoliittisestikin. Voi tulkita, että ilman tarkastellun ajanjakson kriisejä ja niiden aiheuttamaa painetta näin nopea ja laaja-alainen puolustusintegraation syventyminen ei olisi mitenkään ollut mahdollista. Monelta osin juuri välittömät kriisit pakottivat unionin uudistumaan ja rakentamaan sellaista puolustusunionia, joka pystyy kriisinhallinnan lisäksi turvaamaan myös oman mantereensa asukkaiden tulevaisuuden.

Pro-gradu tutkielman puitteissa on vaikea huomioida kaikkia aikakaudella tapahtuneita muutoksia unionin puolustuksellisessa ajattelussa sekä YTPP:n vahvistumisessa. Lisänäkökulmaa erityisesti unionin vallankäytön sekä yleisen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen muutoksen osalta löytyisi varmasti, jos keskittyisi esimerkiksi diskurssianalyysin avulla unionin käyttämän kielen muutoksiin aikakaudella. Samalla jatkotutkimuksissa voisi keskittyä myös unionin kriisinhallintaoperaatioiden vaikutuksiin ja erityisesti niiden muutoksiin Venäjän hyökkäyksen jälkeen, kun vallankäyttö alkoi siirtyä kriisinhallinnasta kohti alueellista puolustusta.

## Lähteet

### Primääriaineisto

Eurooppa-neuvosto 2021–2022 ja 2024–2025, viralliset päätelmät ja strategiadokumentit.

<<https://www.consilium.europa.eu/fi/european-council/>>

Euroopan komissio 2019–2025, raportit, tiedotteet ja strategiadokumentit.

<[https://commission.europa.eu/index\\_en](https://commission.europa.eu/index_en)>

Euroopan parlamentti 2019–2026, vuosiraportit ja asiantuntijaraportit.

<<https://www.europarl.europa.eu/portal/en>>

Euroopan puolustusvirasto 2019, 2022 ja 2024, vuosiraportit. <<https://www.eda.europa.eu/>>

Euroopan ulkosuhdehallinto 2016 ja 2020–2025, vuosiraportit, tiedotteet ja strategiadokumentit. <<https://www.eeas.europa.eu/en>>

Euroopan unionin neuvosto 2019–2025, vuosiraportit, tiedotteet ja päätösasiakirjat.

<<https://www.consilium.europa.eu/en/>>

### Tutkimuskirjallisuus

Alasuutari, Pertti. *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Vastapaino, 2011.

Bailes, Alyson & Graham Messervy-Whiting. *Death of an Institution. The end for Western European Union, a future for European defence*. Egmont Paper No.46. Brussels: The Royal Institute for International Relations, 2011.

Bailey, Calvin & Ricketts, Peter. *Building on the EU-UK Relationship: A Strategic Defence and Security Partnership for a Shared European Continent*. Westminster: European Movement Uk, 2025.

Besch, Sophia & Luigi Scazzieri. *European Strategic autonomy and a New Transatlantic Bargain*. Brussels, European Policy Centre, 2020.

Brehon, Nicolas-Jean. *European Support to the Defence Industry: Mid-Term Review of the European Defence Fund*. Schuman Paper No. 779. Paris: Foundation Robert Schuman, 2025.

Csernaton, Raluca. *The EU's hegemonic imaginaries: from European strategic autonomy in defence to technological sovereignty*. *European Security* 31:3, 2022, 395-414.

- Damen, Mario. *EU strategic autonomy 2013-2023: From concept to capacity*. European parliamentary research unit. Euroopan parlamentti, 2022.
- Drott, Constantin, Stefan Golbach & Volker Nitsch. *The effects of sanctions on Russian banks in TARGET2 transactions data*. *Journal of Economic Behavior and Organization* 219. Amsterdam: Elsevier, 2024, 38–51
- d’Alesio, Paolo. *EU-UK Defence Cooperation After Brexit*. Brussels: European Army Interoperability Center, 2021.
- Engelbrekt, Kjell. “The European Security Order.” In *The Borders of the European Union in a Conflictual World*. Edited by Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Per Ekman, Lars Oxelheim, and Anna Michalski. Palgrave Macmillan, 2024.
- Fabrini, Federico. *European Defence Union ASAP: The Act in Support of Ammunition Production and the development of EU defence capabilities in response to the war in Ukraine*, *European Foreign Affairs Review* 29, no. 1. Amsterdam: Brill, 2024, 67-84.
- Fiott, Daniel, Antonio Missiroli & Thierry Tardy. *Permanent Structured Cooperation: What’s in a Name?* Paris: EU Institute for Security Studies, 2017.
- Fiott, Daniel. *Strategic autonomy: towards “European sovereignty” in defence?* EUIS policy brief, 2018.
- Fiott, Daniel. *From Liberalisation to Industrial Policy: Towards a Geoeconomic Turn in the European Defence Market?* *Journal of Common Market Studies* 62(4), 2024, 1012-1017.
- Fiott, Daniel. *More Money, More Dependence? Financing European Union Defence for Autonomy and Cooperation*. Policy Brief, Centre for Security, Diplomacy and Strategy (CSDS). Brussels: Vrije Universiteit Brussel (VUB), 2025.
- Flynn, Brendan. *Knowing your CJEF from your JEF: Europe’s ”Alphabet soup” of interstitial military cooperation – what relevance for Cold War 2.0*. *Defence Studies* 22:3, 2022, 313–333.
- Giles, Keir. *Kuka puolustaisi Eurooppaa? Hyökkäävä Venäjä, uinuva manner*. Docendo, 2026.

Hackett, James, Ester Sabatino, Matthew Bint, Dzaky Naradichiantama, Michael Gjerstad, Jonathan Bentham, Johannes Fischbach, Louis Bearn & Yurri Clavilier. *Critical Raw Materials and European Defence*. London: International Institute for Strategic Studies, 2025.

Hanhimäki, Jussi. *Pax Transatlantica: America and Europe in the post-cold war era*. New York: Oxford University Press, 2021.

Hedwig, Niklas. *Strategic Autonomy and the Transformation of the EU: New Agendas for Security, Diplomacy, Trade and Technology*. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti, 2021.

Koutrakos, Panos. *The EU Common Security and Defence Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

Kalela, Jorma. *Historiantutkimus ja historia*. Helsinki: Gaudeamus, 2000.

Kettunen, Ossi. *Arktisen alueen geopolitiikka 2000-luvulla*. Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita nro 17. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Sotataidon laitos, 2022.

Koutrakos, Panos. *The EU Common Security and Defence Policy*. First edition. Oxford University Press, 2013.

Maletta, Giovanna. *ReArm Europe: The Impact and Role of EU Arms Export Controls*. Policy Brief, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2025.

Martisiute, Maria. *It's a bargain: the case of Greenland*. Brussels: European Policy Centre, 2026.

Mattlin, Mikael, Lauri Paltemaa & Juha A Vuori. *Kiinan poliittinen järjestelmä*. Vastapaino, 2022. Verkko-versio: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-768-966-3>.

Mustasilta, Katariina, Tyyne Karjalainen & Tommi Tammikko. *The European Union's crisis management efforts: Evolution amid a shifting international order and the war in Ukraine*. FIIA Briefing Paper 427. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti, 2025.

Neergaard, Ulla & Graham Butler. *Denmark's Defence Opt-out, the Forthcoming Referendum, and the Changing Face of EU Defence and Security Arrangements*. EU Law Live 95. Odense: EU Law Live, 2022, 2–11.

Nováky, Niklas. *The EU's Security and Defence Policy: The Impact of the Coronavirus*. Brussels: Wilfried Martens Centre for European Studies, 2020.

Ojanen, Tuomas. *EU-oikeuden perusteita 3*. Uudistettu. Edita: Publishing Oy, 2016.

Ossa, Heljä. *European Strategic Autonomy in the Transatlantic Security Context: American Perceptions of European Security and Defence Integration*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 2024.

Rantanen, Teemu. *Euroopan unionin ulkopoliittikka – Turvallisuusstrategiasta Strategiseen kompassiin*. Turku: Utupub, 2022.

Raspotnik, Andreas ja Gabriella Gricius. ”Choose Your Own Adventure: The European Union and Arctic Security?” Teoksessa *The Nordic States, Nato and the EU in Arctic Security: A New Nordic Balance?* toimittaneet Andreas Raspotnik ja Andreas Østhagen. Brussels: Edward Elgar Publishing, 2025.

Sarotte, Mary Elise. *Not One Inch: America, Russia, and the Making of the Post-Cold War Stale mate*. New Haven: Yale University Press, 2021.

Stubb, Alexander. *Vallan kolmio: murroksen aikakausi ja maailmanjärjestyksen tulevaisuus*. Kustannusosakeyhtiö Otava, 2026.

Sweeney, Simon & Neil Winn. *Understanding the ambition in the EU's Strategic Compass: a case for optimism at last?* Defence Studies, 22(2). London: Routledge, 2022, 192–210.

Tiilikainen, Teija. *Brexit's Impact on the EU Institutions*. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti, 2016.

### **Verkkolähteet**

Eurlex, <<https://eur-lex.europa.eu/>>

Yle 2022, <<https://yle.fi>>

## Liitteet

### Liite 1. Tutkielmassa käytettävien lyhenteiden selitykset

LYHENNE	SELITYS
YTPP	Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka
EPF	Euroopan rauhanrahasto
SAFE	Euroopan turvallisuusinstrumentti
YUTP	Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka
EDA	Euroopan puolustusvirasto
PESCO	Pysyvä rakenteellinen yhteistyömekanismi
EDF	Euroopan puolustusrahasto
EDC	Euroopan puolustusyhteisö
WU	Lännen unioni
WEU	Länsi-Euroopan unioni
CARD	Puolustuksen koordinoitu vuosittainen tarkastelu
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
EEAS	Euroopan ulkosuhdehallinto
PSC	Poliittinen ja turvallisuuskomitea
EUMC	Euroopan sotilaskomitea
EUMS	Euroopan sotilasjohto
MPCC	Sotilaallinen suunnittelu- ja johtamiskeskus
CPCC	Siviilikriisinhallinnan johtamis- ja suunnittelukeskus
COREPER	Ministerineuvoston pysyvien edustajien komitea
EDIDP	Euroopan puolustusteollisuuden kehittämisohjelma
SEDE	Euroopan parlamentin puolustusvaliokunta
FDI	Ulkomaiset suorat sijoitukset

EDTIB	Euroopan puolustusteknologinen ja -teollinen perusta
ASAP	Euroopan ammustuotanto-ohjelma
EDIRPA	Euroopan yhteishankintamekanismi
EDIS	Euroopan puolustusteollisuusstrategia
CRMA	Kriittisiä raaka-aineita koskeva asetus
JEF	Britannian johtama nopean toiminnan monikansallinen joukko
EDIP	Euroopan puolustusteollisuusohjelma
EDPCI	Yhteisen edun eurooppalaiset puolustushankkeet
EKP	Euroopan keskuspankki
AFET	Euroopan parlamentin ulkoasiainvaliokunta