

# Venäjä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muutoksen tekijänä 2014–2022

Valtio-opin  
pro gradu -tutkielma

Laatija:  
Paavo Foley

31.05.2023  
Helsinki

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

Pro gradu -tutkielma

**Oppiaine:** Valtio-oppi

**Tekijä:** Paavo Foley

**Otsikko:** Venäjä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muutoksen tekijänä 2014–2022

**Ohjaaja(t):** VTT Henri Vogt

**Sivumäärä:** 64 sivua

**Päivämäärä:** 31.05.2023

**Avainsanat:** ulkopoliitiikka, strategia, kansainväliset suhteet, turvallisuuspolitiikka, realismi, pelote, muutosteoria, Suomi, Venäjä, 2010-luku

Suomen geopoliittinen asema on ollut ainutlaatuinen sen itsenäistymisestä saakka. Suomi on ollut ”idän ja lännen välissä”, eräänlaisena poliittisena kiistakapulana. Miten Suomen ulkopoliittinen strategia on määrittynyt vuosikymmenien saatossa?

Merkittävin tekijä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on suhde itänaapuri Venäjään. Venäjän harjoittama, kansainvälisistä säännöistä ja sopimuksista piittaamaton suurvaltapoliitiikka on uhka myös Suomen suvereniteetille. Venäjän vuonna 2014 aloittama sota Ukrainan kanssa on pakottanut Suomen määrittelemään sen ulko- ja turvallisuuspoliittista strategiaa uudelleen

Suomi jätti toukokuussa 2022 hakemuksen jäsenyydestä Pohjois-Atlantin puolustusliittoon eli Natoon. Tämä oli konkreettinen osoitus siitä, että turvallisuusympäristö Suomen ympärillä on muuttunut, ja Suomi tarvitsee lisätakuita varmistaakseen, ettei Venäjä hyökkää Suomeen. Venäjän aggressiivinen suurvaltapoliitiikka ja Suomen Nato-hakemus ovat merkinneet Suomen ja Venäjän välisten suhteiden murenemistä.

Tämä pro gradu -tutkimus selvittää kysymystä siitä, kuinka paljon Venäjän aggressiivinen ulkopoliitiikka on määrittänyt Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen strategian muutosta koskevaa retoriikkaa vuosien 2014–2022 välillä. Aika on rajattu näiden vuosien välille, sillä Venäjä hyökkäsi Ukrainaan ensimmäisen kerran keväällä 2014 vallatessaan Krimin niemimaan, ja toisen kerran täysimittaisen hyökkäyksen muodossa helmikuussa 2022. Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä toimii Kenneth Waltzin strukturaalisen realismin teoria, jonka mukaan etenkin pienet valtiot ovat ulkopoliittista linjaa määritelleensä suurempien valtioiden toiminnan ja motiivien armoilla. Waltzin mukaan pienissä valtioissa (kuten Suomessa) maiden sisäpolitiikalla ei ole merkitystä maan ulkopoliittisen linjan määrittelyssä.

Tutkimuksessa käytetään apuna Suomen ulkopoliittisen linjan historiaa ja siitä pyritään löytämään jatkuvuutta nykypäivään. Lisäksi tutkimus avaa ulkopoliittisen strategian käsitettä sekä valottaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan välistä yhteyttä. Tutkimus käyttää apuna myös ulkopoliitiikan muutosteoriaa.

Tutkimus analysoi kriittisen diskurssianalyysin periaatteiden avulla valtioneuvoston ja ulkoministeriön ulko- ja turvallisuuspoliittisia selontekoja vuosilta 2014–2022, sekä presidentin uudenvuodenpuheita ja eduskunnassa annettuja Suomen turvallisuustilannetta koskevia puheenvuoroja. Näistä selonteosta, puheista ja muusta lähdeaineistosta pyritään löytämään Venäjään liittyvää tekstiä ja kartoittamaan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen strategian muutosta sen kautta. Kausaalisuhdetta Venäjän toiminnan ja Suomen virallisen ulkopoliittisen linjan muutosten välillä on vaikea hahmottaa, joten tutkimus hahmottaa todennäköisiä vaikutuksia Venäjän toiminnan ja suomalaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen tilannearvioinnin välillä.

Tutkimuksen lopussa pohditaan myös Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen strategian tulevaisuutta. Muuttuva maailmantilanne sekä muuttuva turvallisuusympäristö tarkoittavat, että Suomen on syytä muuttaa strategiaansa tasaisin väliajoin vastatakseen uusiin haasteisiin. Pystyykö Suomi tekemään yhteistyötä Venäjän kanssa turvallisuusuhan varjossa?

# Sisällysluettelo

<b>1</b>	<b>Johdanto</b>	<b>1</b>
1.1	Tutkimuksen tavoite	2
1.2	Mallioppilas vai oman tien kulkija?	3
1.3	Työn rakenne	5
<b>2</b>	<b>Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen doktriini vuoteen 2014 saakka</b>	<b>7</b>
2.1	Suomi liittyy länsiyhteistyöhön: ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutoksia 1990-luvulta vuoteen 2014	11
2.1.1	Suomen ulkopoliitiikan eurooppalaistuminen	13
2.1.2	Suomen ja Naton suhde 1990-luvulta 2010-luvulle	15
<b>3</b>	<b>Ulkopoliittisen strategian määritelmä</b>	<b>18</b>
3.1	Ulkopoliitiikan ja turvallisuuspolitiikan yhteydestä	20
<b>4</b>	<b>Kansainvälisten suhteiden pääteoriat sekä ulkopoliitiikan muutosteoria</b>	<b>23</b>
4.1	Realismi vastaan liberalismi	24
4.2	Ulkopoliitiikan muutosteoria	27
4.2.1	Ulkopoliittisen linjan muutoksen eri tasot	28
4.2.2	Carlsnaesin kritiikki muutosteorian tutkimuksesta	29
4.3	Pienten valtioiden erityisluonne ulkopoliitiikan tutkimuksessa	31
4.4	Waltzin strukturaalisen realismin teoria	32
<b>5</b>	<b>Tutkimusmetodi</b>	<b>34</b>
5.1	Kriittinen diskurssianalyysi	34
5.2	Valtasuhteet osana kriittistä diskurssianalyysiä	36
<b>6</b>	<b>Analyysi Venäjän toiminnan vaikutuksista Suomen ulkopoliittista strategiaa koskevaan viralliseen artikulointiin</b>	<b>38</b>
6.1	Venäjän vaikutukset Suomen turvallisuuspoliittiseen toimintaympäristöön teemoittain	39
6.1.1	Yhä aggressiivisempi Venäjä	40
6.1.2	Venäjän vaikutus Euroopan turvallisuustilanteeseen	42
6.1.3	Suomen ja EU:n yhteinen linja suhteessa Venäjään	46
6.1.4	Naapurivaltio Venäjä	48

<b>6.2</b>	<b>Yhteenveto Venäjän toiminnan vaikutuksesta Suomen turvallisuusympäristöä koskevaan viralliseen artikulointiin</b>	<b>50</b>
<b>6.3</b>	<b>Venäjän luomat välittömät ja välilliset uhat Suomelle</b>	<b>52</b>
6.3.1	Venäjän muodostamat välittömät uhat Suomelle	52
6.3.2	Venäjän muodostamat välilliset uhat Suomelle	54
<b>7</b>	<b>Johtopäätökset</b>	<b>55</b>
<b>7.1</b>	<b>Vuonna 2022 alkaneen Ukrainan sodan vaikutus Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan</b>	<b>57</b>
<b>7.2</b>	<b>Miksi Suomi ei ole hakeutunut Natoon aikaisemmin?</b>	<b>59</b>
<b>7.3</b>	<b>Miltä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka näyttää tulevaisuudessa?</b>	<b>61</b>
	<b>Lähteet</b>	<b>64</b>

# 1 Johdanto

Etenkin toisen maailmansodan jälkeen maailmanjärjestys on siirtynyt tilanteeseen, jossa suurvallat hallitsevat maailmaa. Suurvalloiksi voidaan laskea maailmanlaajuisella tasolla merkittäviä maita, kuten Yhdysvallat, Venäjä tai Kiina. Suurvallat ovat myös oman maantieteellisen alueensa merkittävin valtio. Suurvaltojen merkitys on tärkeä etenkin geopoliittisissa kysymyksissä, mutta näiden maiden sanoilla ja teoilla on merkitystä myös esimerkiksi suurten luonnonkatastrofien tai muiden kansainvälisesti merkittävien konfliktien, kuten sotien, ratkaisemisessa.

Kansainvälisesti merkittävät tapahtumat koskettavat kuitenkin koko maailmaa, eivätkä pelkästään suurvaltoja. Suurvaltojen toiminta määrittelee usein myös pienten ja keskisuurten valtioiden toimintaedellytyksiä, sillä nämä valtiot ovat suurvaltojen vaikutuksen alaisia ja usein taloudellisesti tai sotilaallisesti riippuvaisia suurvalloista tai itseään suuremmista valtioista. Tämän takia suurvaltojen aggressiivinen tai imperialistinen ulkopoliittikka aiheuttaa merkittävän uhan pienille valtioille, jotka ovat suurvallan vaikutuspiirissä.

Suomi on joutunut lähes koko itsenäisyytensä ajan määrittelemään tarkasti sen ulko- ja turvallisuuspoliittista linjaa. Tasapainoilu idän ja lännen välissä on vaatinut Suomelta hienovaraisuutta oman itsenäisyytensä turvaamiseksi. Muutokset kansainvälisessä politiikassa ja suurvaltojen toiminnassa vaativat myös Suomelta muuntautumiskykyä. Suomen kannalta suurvalloista vaikuttavin on luonnollisesti itänaapuri Venäjä, jonka kanssa Suomella on värikäs historia.

Toisen maailmansodan jälkeen Neuvostoliitto (ja vuodesta 1991 lähtien Venäjä) ovat vaikuttaneet merkittävästi Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen toimintaympäristöön. Jännitteet maiden välillä ovat vuosikymmenten aikana nousseet ja laskeneet, mikä on välillä mahdollistanut Suomen integroitumisen niin ideologisesti, taloudellisesti kuin sotilaallisestikin kohti länttä. Samalla Suomen on pitänyt varoa provosoimasta Venäjää toiminnallaan, mikä on johtanut ulkopoliittisen linjan hienovaraisuuteen sekä esimerkiksi kylmän sodan aikana yleistyneeseen suomettumiskäsitteen syntymiseen.

Pienenä valtiona Suomen ulkopoliittiset toimintamahdollisuudet ovat rajalliset, eikä Suomi kykene omilla resursseillaan vaikuttamaan merkittävästi kansainväliseen politiikkaan. Siksi jäsenyys esimerkiksi Euroopan unionissa (lyhennettynä EU) sekä muissa taloudellisissa,

poliittisissa, yhteiskunnallisissa ja ideologisissa valtioiden välisissä liitoissa ovat merkittäviä ulkopoliittisia työkaluja Suomelle ja muille Suomen kaltaisille pienille valtioille. Suomi on kuitenkin geopolitiittisen sijaintinsa ja historiansa takia ainutlaatuinen valtio kansainvälisessä politiikassa, ja vertailukohtia muihin kokonsa ja toimintamahdollisuutensa puolesta samankaltaisiin valtioihin on vaikeaa tehdä.

Keväällä 2014 Venäjä hyökkäsi Ukrainaan ja valtasi Krimin niemimaan. Poliittisesti epävakaa kevät Ukrainassa johti väkivaltaisiin mielenosoituksiin pääkaupungissa Kiovassa sekä Venäjä-mielisen presidentti Viktor Janukovytsin maanpakoon Venäjälle. Krimin niemimaan valtaamisen jälkeen Venäjä järjesti alueella kansanäänestyksen, jossa oli tarkoitus äänestää niemimaan liittämistä osaksi Venäjää. Lähes sata prosenttia äänestäjistä äänesti Venäjään liittymisen puolesta. Kansainvälinen yhteisö tuomitsi kansanäänestyksen ja piti sitä vilpillisinä.

Venäjän hyökkäys oli osoitus siitä, että sodan ja aseellisten konfliktien mahdollisuus kahden itsenäisen valtion välillä ovat tosiasia myös Euroopassa, noin 70 vuotta toisen maailmansodan päättymisen jälkeen. Hyökkäys oli myös osoitus siitä, että Venäjä ei piittaa kansainvälisistä säännöistä tai toisten maiden koskemattomuudesta. Tämä puolestaan merkitsi Suomelle ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutosta, uusien uhkakuvien syntymistä sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisen strategian uudistamista. Suomen turvallisuuden kannalta merkittävin ja pysyvin uhkakuva on ollut läpi maan itsenäisyyden Venäjä ja sen toiminta. Venäjän lisääntynyt ulkopoliittinen aggressio sekä maan sisällä tapahtuvat poliittiset muutokset 2010-luvulla otettiin Suomessa vakavasti.

Vuonna 2014 alkanut konflikti Venäjän ja Ukrainan välillä jatkui läpi 2010-luvun, ja eskaloitui helmikuussa 2022 täysimittaiseen sotaan Venäjän hyökätessä Ukrainaan. Tämä tutkimus keskittyy Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutoksiin vuosien 2014 ja 2022 välillä, jolloin vuonna 2022 alkanut hyökkäys ja siitä seuranneet tapahtumat ovat jätetty tästä tutkimuksesta selkeyden vuoksi pois. Vuosien 2022 ja 2023 tapahtumia käydään kuitenkin läpi johtopäätöksissä pohdittaessa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tulevaisuutta.

## **1.1 Tutkimuksen tavoite**

Tämä pro gradu -tutkimus määrittelee, miten Venäjän kasvava aggressio vuosien 2014–2022 välillä on vaikuttanut Suomen turvallisuuspolitiikan viralliseen määrittämiseen. Tutkimuksen

tavoitteen keskiössä siis on, miten Venäjän vahvistuva voimapolitiikka näyttäisi vaikuttavan Suomen virallisen ulkopoliittisen linjan muotoutumiseen ja muuttumiseen vuosina 2014–22. Lisäksi tutkimus kartoittaa Venäjän toiminnan myötä esiin nousseita välillisiä ja välittömiä uhkia Suomen turvallisuudelle. Tutkimus pyrkii löytämään esimerkkejä Venäjän toiminnan aiheuttamista muutoksista Suomen turvallisuusstrategiaan, sekä muutoksia yleisessä yhteiskunnallisessa ilmapiirissä suhteessa Venäjän luomiin uhkiin Suomea kohtaan.

Tutkimuksessa käytetään apuna vuosien 2014–2022 aikana julkaistuja puheita, selontekoja sekä puheenvuoroja, jotka koskevat Suomen turvallisuuspoliittisen ympäristön muutosta. Näiden aineistojen avulla pyritään luomaan kuva Venäjän luomasta uhasta sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön virallisen linjan muutoksista. Venäjän luomat uhat jaotellaan välillisiin uhkiin (kuten vähentyneen ilmastoyhteistyön vaikutus luontoon) sekä välittömiin uhkiin (kuten Venäjän laajamittainen aseellinen hyökkäys Suomeen).

Kausaalisuhdetta Venäjän toiminnan luomien uhkakuvien sekä Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan virallisten muutosten välillä on vaikeaa hahmottaa. Tässä tutkimuksessa tuodaankin esiin Venäjän toiminnan todennäköisiä vaikutuksia Suomen ulkopoliittisen linjan muutoksiin, sekä tehdään kuvausta tutkimusaineiston avulla niistä artikulaatioista, joita Venäjän toiminta tuo mukanaan suomalaiseen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen keskustelu-ympäristöön.

Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista strategiaa analysoitaessa keskitytään myös maan ulkopoliittisen strategian menneisyyteen. Suomi on joutunut tasapainoilemaan suurvaltojen välissä ja tekemään hienovaraista ulkopoliitiikkaa koko olemassaolonsa ajan. Toiseen maailmansotaan ajautuminen, kylmän sodan konfliktit sekä tuoreimpana Ukrainan kriisi todistavat, että ulkopoliittisessa strategiassa pysyvää on sen vaatima varovaisuus.

## **1.2 Mallioppilas vai oman tien kulkija?**

Perinteisesti Suomen ulkopoliittiselle linjalle on nähty kaksi eri vaihtoehtoa (Penttilä 2008). Ensimmäinen, ”mallioppilas” -vaihtoehto painottaa Suomen kuulumista ja yhteistyötä kansainvälisiin liittoumiin kuten EU:hun ja Natoon. Mallioppilaslinjan kannattajat näkevät, että Suomi selviytyy parhaiten tekemällä pitkäjänteistä yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen kanssa ja hakeutuu osaksi kansainvälisen yhteisön ”valtavirtaa”. Toinen vaihtoehto Suomen ulkopoliittiselle linjalle on oman tien kulkeminen. Malli painottaa Suomen geopoliittista erikoisuutta ja tarvetta erityisjärjestelyihin. Suomi nähdään kansainvälisessä politiikassa ”Sui

generis” -maana, eli yksilöllisenä valtiona vailla vertailukohtaa. Tämän mallin kannattajat hyväksyvät EU-jäsenyyden, mutta haluavat erityisjärjestelyjä Suomelle ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä maatalous- ja energiapolitiikassa. Nato-jäsenyyteen suhtaudutaan kielteisesti, sillä Suomen halutaan painottavan sotilaallista liittoutumattomuutta (Penttilä 2008). Kahden vaihtoehdon välissä tasapainoilu on ollut Suomen strategiana 1990-luvulta lähtien. Nopea integroituminen Euroopan unioniin sekä unionin direktiivien mukaan toimiminen on ollut ominaista Suomelle. Samalla on kuitenkin kiistatonta, että Suomen geopoliittinen asema räjähdysherkän Venäjän länsinaapurina on uniikki, ja sen tulisi ehdottomasti vaikuttaa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan.

Suomi on monella tapaa ainutlaatuinen valtio maantieteellisen sijaintinsa takia. Se on ainoa EU-jäsenmaa, jolla on maantieteellinen raja Venäjän kanssa. Lisäksi maa tekee sijaintinsa vuoksi paljon yhteistyötä pohjoismaiden sekä Baltian maiden kanssa. Suomen pohjoisimmat osat ovat Napapiirin pohjoispuolella olevalla arktisella alueella, mikä on strategisesti merkittävä alue myös suurvaltapolitiikan kontekstissa.

Suomen ainutlaatuisen aseman takia sen ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä on tärkeää tutkia. Maan asema ja historia ovat ainutlaatuisia, eikä niitä voi vertailla muihin samankaltaisiin maihin. Etenkin suhteessa Venäjään Suomi on ainutlaatuisessa asemassa, mikä tekee Venäjän Suomea kohtaan luomien uhkien tutkimisesta tärkeää. Vaikka sotilaallinen uhka Venäjän suunnalta kohdistuu myös muihin maihin (ja selkeimpänä näistä luonnollisesti Ukrainaan), täytyy Suomeen kohdistuvia uhkia tutkia erilaisesta, täysin omasta näkökulmasta. Historia ja sijainti suhteessa Venäjään tekevät myös Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta linjasta ainutlaatuisen. Suomen yhteistyö Euroopan unionin, Naton, pohjoismaiden, arktisen alueen sekä esimerkiksi Baltian maiden kanssa on erilaista kuin muilla valtioilla. Kaikki tämä vaikuttaa Suomen ulkopoliittisen linjan muodostumiseen, ja tekee siitä ainutlaatuisen.

Suurin vaikutus ulkopoliittisen strategian ajautumiselle kahden esimerkkimallin välille on luonnollisesti suhde Venäjään. Suomen on täytynyt ylläpitää myös omia, kahdenvälisiä suhteita Venäjään niin diplomaattisesti kuin esimerkiksi taloudellisesti. Samalla kuitenkin jäsenyydet EU:ssa ja nykyisin myös Natossa rajoittavat näiden suhteiden ylläpitämistä, sillä Suomen täytyy noudattaa liittoutumien asettamia linjauksia. Tämän tutkimuksen ytimessä oleva ajanjakso 2014–2022 on myös vaikuttanut merkittävästi Suomen ja Venäjän välisiin suhteisiin. Venäjän lisääntynyt aggressio on kiristänyt Suomen ja Suomen liittolaisten sekä



Venäjän välejä. Tätä kahtiajakoa käsityksistä Suomen ulkopoliittisesta strategiasta käsitellään myös työn johtopäätöksissä.

### 1.3 Työn rakenne

Tutkimus etenee taustoittamalla Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen strategian kehityskulkua toisen maailmansodan jälkeisestä ajasta vuoteen 2014 saakka. Taustoituksessa keskitytään etenkin toiseen maailmansotaan sekä kylmään sotaan, sillä nämä loivat pohjan Suomen ulkopoliitikalle ja etenkin Suomen ja Venäjän välisille suhteille vuosikymmeniksi. Suomen ulkopoliittista strategiaa tarkastellaan myös Euroopan ja Euroopan unionin kautta. Kylmän sodan aikana Suomi integroitui ideologisesti, poliittisesti ja taloudellisesti länteen, vaikka samaan aikaan Venäjä vaikutti merkittävästi Suomen tekemään politiikkaan. Tämä tasapainoilu idän ja lännen välissä on jäänyt osaksi Suomen ulkopoliittista strategiaa, ja tekee Suomen tilanteesta ainutlaatuisen maailmanpolitiikan mittakaavassa.

Suomalaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen strategian historian esittelemisen jälkeen työssä määritellään ulko- ja turvallisuuspoliittinen strategia. Työ keskittyy Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen strategiaan, joten on olennaista ymmärtää mitä tällä käsitteellä tarkoitetaan. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen strategian ymmärtäminen on tärkeää myös työn analysoinnissa, jotta lukija ymmärtää, mitä tekstissä analysoitavasta aineistosta pyritään löytämään. Lisäksi kappaleessa avataan ulkopoliitiikan ja turvallisuuspolitiikan välistä yhteyttä.

Tutkimuksen teoriaosuus avaa realismia ja liberalismia kansainvälisten suhteiden kontekstissa. Kansainvälisten suhteiden pääkoulukunnat kuvaavat eri tavoin maailman ja valtioiden toimintaa. Myös molempien teorioiden yleisiä kritiikkejä esitellään kappaleessa. Lisäksi teoriaosuudessa käsitellään ulkopoliitiikan muutosteoriaa. Ulkopoliitiikan muutosteoria tutkii niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat valtion ulkopoliittisen linjan muodostumiseen ja sen muuttamiseen. Muutosteorian keskiössä on erilaisten tekijöiden, kuten kansainvälisten ja maan sisäisten olosuhteiden sekä maan historian ja yksilöiden roolin ymmärtäminen osana muutoksentekeprosessia. Lisäksi kappaleessa käsitellään lyhyesti pienten valtioiden erityisluonnetta kansainvälisissä suhteissa ja pienten valtioiden ulkopoliittisten strategioiden teoriaa.

Ennen varsinaista analyysia tutkimuksessa selvennetään vielä tutkimusmetodi. Työssä käytettävä metodi on saanut vaikutteita kriittisen diskurssianalyysin periaatteiden pohjalta.

Kriittisen diskurssianalyysin avulla analysoitavista teksteistä pystytään löytämään niiden laajempi ulko- ja turvallisuuspoliittinen konteksti. Lisäksi kriittisellä diskurssianalyysillä voidaan tutkia sosiaalisten valtasuhteiden merkitystä kielen ja kommunikaation tutkimuksessa. Valtasuhteet tarkoittavat sitä, miten valtaa jaetaan ja käytetään tietyssä sosiaalisessa kontekstissa. Kriittinen diskurssianalyysi näkee valtasuhteiden peilautuvan sosiaalisissa suhteissa käytetystä kielestä, esimerkiksi keskusteluissa tai mediassa kirjoitetussa tekstissä.

Tekstin analyysi keskittyy vuosien 2014–2022 välillä julkaistuihin Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisiin selontekoihin sekä muihin Suomen turvallisuustilannetta käsitteleviin teksteihin, kuten presidentin uudenvuodenpuheisiin sekä eduskunnan täysistunnossa annettuihin puheenvuoroihin. Analyysi on rajattu edellä mainittuihin vuosiin, sillä Suomen ja Venäjän välinen turvallisuuspoliittinen tilanne on muuttunut vuoden 2014 tapahtuneen Krimin valtauksen jälkeen.

Tutkimuksen lopuksi johtopäätöksissä pohditaan, kuinka paljon osaltaan Venäjän toiminta on vaikuttanut suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä kuinka paljon Suomen koko pienenä valtiona on vaikuttanut sen ulko- ja turvallisuuspoliittisiin toimintamahdollisuuksiin. Lisäksi johtopäätöksissä pohditaan keväällä 2022 alkaneen konfliktin vaikutusta Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan tulevaisuudelle.

## 2 Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen doktriini vuoteen 2014 saakka

Suomi on maantieteellisen sijaintinsa takia joutunut tekemään ulkopoliittisia päätöksiä hienovaraisesti koko itsenäisyytensä ajan. Menneisyys niin Ruotsin kuin Venäjän siirtomaana on jättänyt jälkensä suomalaiseen ulkopoliittikkaan, jossa maan uhanalainen asema on tunnustettu. 1900-luvun alkupuoliskoa leimasi itsenäistymisen, Suomen sisällissota ja ulkopoliittisen linjan hakeminen yhdessä kovien muutosten pyörteessä olevan Euroopan kanssa.

Tämä kappale käsittelee Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista strategiaa 1900-luvun alkupuolelta 2010-luvun alkuun. Ulko- ja turvallisuuspoliittista strategiaa on syytä tutkia toisen maailmansodan ajasta lähtien, sillä se on määrittänyt Suomen ja Venäjän välistä suhdetta, sekä Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista linjaa. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan historian lisäksi käsitellään Suomen ja Euroopan unionin suhdetta. EU on nykypäivänä Suomen tärkeimpiä ulkopoliittisia työkaluja sekä merkittävä kumppani talous- ja turvallisuuspolitiikassa. Siksi Suomen ja EU:n suhde on myös tärkeä ottaa huomioon.

Maailmansotien välisenä aikana vasta itsenäiseksi tullut ja sisällissodan runtelema Suomi etsi poliittisia liittolaisia niin kutsutuista reunavaltioista eli Puolesta ja Baltian maista, mutta suuntaus Suomen ulkopoliitikassa muuttui kohti pohjoismaita 1930-luvulla. Jo tähän aikaan Suomen asema suuren ja vaikutusvaltaisen Neuvostoliiton vieressä nähtiin uhkana maan olemassaololle. Kansainvälinen yhteistyö pohjoismaiden kanssa sisälsi myös turvallisuuspoliittisen aspektin, ja ymmärrys olikin, että hyökkäys mitä tahansa pohjoismaata kohtaan merkitsi hyökkäystä kaikkia kohtaan. Toisen maailmansodan alkaessa kävi kuitenkin nopeasti ilmi, että puolustusyhteistyö ei toiminut Ruotsin jäädessä ainoaksi pohjoismaaksi, joka ei ollut mukana sodassa (Penttilä 1994, 14). Lisäksi 1930-lukua leimasi Suomen kansalaisten herääminen pienen valtion ulkopoliittisen strategian tärkeydelle (Ulkoministeriö 2022). Suomen ulkopoliittisesta strategiasta lähes sadan vuoden takaa voidaan tulkita, että poliittisten liittolaisten hakeminen on ollut koko ajan oleellista. On luonnollista, että pieni ja heikko valtio etsii liittolaisia olemassaolonsa turvaamista varten. Liittolaiset voivat olla maata suurempia valtioita, jotka tarjoavat sotilaallista tai taloudellista apua, tai monen yhtä suuren maan liittouma.

1930-luvulla Suomen ulkopoliittiselle strategialle oli ominaista näyttäytyminen ja edustautuminen etenkin Euroopassa. Tämä johtui Suomen maantieteellisen sijainnin lisäksi siitä, että suuri osa maapallosta ja kansainvälisestä politiikasta oli hyvin Eurooppa-keskeistä erilaisten siirtomaiden ja eurooppalaisten maiden suurvalta-asemien johdosta. Suomi ei perustanut ajanjaksolla lähetystöjä Aasiaan tai Afrikkaan. Taloudellisten motiivien sekä alueelle suurissa määrin muuttaneiden siirtolaisten ansiosta Suomi perusti lähetystöjä Pohjois- ja Etelä-Amerikkaan (Ulkoministeriö 2022). Tähän aikaan Suomen ulkopoliittista strategiaa ohjasi siis taloudellisten sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisten motiivien lisäksi yksinkertaisesti halu tulla nähdyksi Euroopassa ja maailmalla. Toisin sanoen Suomi halusi lujittaa asemansa oikeana valtiona, etenkin osoittaakseen, ettei se ole enää Venäjän tai Neuvostoliiton siirtomaa, mutta myös hakeakseen taloudellisia ja poliittisia liittolaisia. Ajanjakson merkittävimpiin maan aseman lujittamiseen kuuluva tapahtuma oli YK:ta edeltäneeseen Kansainliittoon liittyminen vuonna 1920. Liittymistä kansainliittoon motivoi usko siitä, että liiton kautta Suomen kansainvälinen asema vahvistuisi Neuvostoliittoa vastaan. Kansainliiton merkitys jäi kuitenkin vähäiseksi, ja ainoa tärkeä Suomea koskenut Kansainliiton päätös koski Ahvenanmaan liittämistä Suomeen Ruotsin sijaan. Toisen maailmansodan alkaessa usko Kansainliiton mahdollisuuksiin oli jo murentunut kokonaan (Ulkoministeriö 2022). Vaikka Kansainliitto ei pystynyt estämään Toisen maailmansodan syttymistä, oli sen olemassaolo merkittävää Suomen valtion alkutaipaleella. Jäsenyys auttoi lujittamaan Suomen asemaa kansainvälisesti ja merkitsi laajemman kansainvälisen yhteisön tunnistamista itsenäisestä Suomesta.

Kysymys siitä, miten Suomi joutui osalliseksi jatkosotaan, on monitulkintainen. Ajautuiko Suomi sotaan itsestään riippumattomista syistä, vai hakeutuiko Suomi toiminnallaan tilanteeseen, jossa aseellinen konflikti Neuvostoliiton kanssa oli väistämätöntä? Tilanne on mielenkiintoinen Suomen ulkopoliittista strategiaa tutkittaessa. Sotien jälkeen vallitsevana tulkintana oli niin sanottu ”Ajopuuteoria” jonka mukaan Suomi joutui osaksi Toista maailmansotaa itsestään riippumattomista syistä, pelkkään osana suurvaltojen aggressiivista ulkopoliittikkaa. Näkemyksen ja etenkin professori Arvi Korhosen mukaan Suomi oli välirauhan aikana kovan painostuksen alla Neuvostoliiton suunnalta, ja Saksa käytti tätä ahdinkoa hyväkseen. Näkemyksen mukaan Suomi siis joutui Natsi-Saksan liittolaiseksi eikä itse hakenut liittoa maan kanssa. Kritiikki ajopuuteoriaa kohtaan kasvoi 1960-luvulla, ja moni tutkija romutti Korhosen väitteet siitä, että Suomi ei ollut itse osallisena jatkosodan syttymiseen. Uuden näkemyksen mukaan Suomi hakeutui itse Saksan liittolaiseksi ja

suunnitteli hyökkäystä Neuvostoliittoon. Sodan jälkeen myös Paasikiven-Kekkonen linja mukaili ajopuuteorian hylkäämistä kansallisen edun intressissä (Junttila 2011). Tulkinnoista riippumatta lopputulos oli kuitenkin sota Neuvostoliittoa vastaan, sekä lopuksi myös Saksaa vastaan. Kovasta hinnasta huolimatta Suomi onnistui kuitenkin säilyttämään itsenäisyytensä.

Suomen ulkopoliittista strategiaa leimasi kylmän Sodan aikana tasapainoilu Neuvostoliiton ja lännen välissä. Toisen maailmansodan päättymisen jälkeen pääministeriksi noussut J.K. Paasikivi loi ulkopoliittisen toimintasuunnitelman, jossa mukautumalla Neuvostoliiton ensisijaisiin strategisiin etuihin (kuten Leningradin suojaamiseen) ja poliittiseen vaikuttamiseen Suomi voisi toistaiseksi säilyttää yhteiskuntajärjestelmänsä ja itsenäisyytensä, jos se ylipäätään oli säilytettävissä. Suomi jäi kylmän sodan alkaessa kahden pääsuuntauksen, yhdysvaltalaisen Trumanin opin sekä Neuvostoliiton ”kansandemokratioiden”, kahtiajaon väliin omaksi tapaukseksi (Rentola 2010, 288–289). Oli monen tekijän summa, että Suomi säästyi kylmän sodan suurvaltapolitiikan ilmiöiltä ja säilytti asemansa suurvaltojen välissä. Ulkopoliittinen strategia tähtäsi puolueettomuuteen, ja maantieteellisen sijaintinsa ansiosta Suomi ei tarjonnut Neuvostoliitolle merkittävää strategista etua. 1940-luvun lopussa Neuvostoliiton kanssa solmittu sopimus ystävydestä, yhteistyöstä ja keskinäisestä avunannosta (YYA) syntyi Neuvostoliiton jatkuvan painostuksen alaisuudesta. Neuvostoliitto halusi tehdä Suomen kanssa samanlaisen sotilassopimuksen kuin muidenkin sen vaikutusalueella olevien, sodassa Saksan liittolaisina olleiden maiden kanssa. Suomi onnistui kuitenkin neuvottelemaan sopimukseen omat, muista maista poikkeavat reunaehdot, jolloin sopimus saatiin syntymään. 1990-luvulle asti jatkunut YYA-sopimus merkitsi uutta aikakautta niin Suomen ulkopoliittisessa- kuin sisäpoliittisessäkin linjassa. Vaikka Suomesta ei tullut muun Itä-Euroopan mukaista kansandemokratiaa, päätöksenteossa piti ottaa huomioon Neuvostoliiton mielipiteet, eikä Suomi saanut osoittaa päällepäin liiallista halukkuutta integroitua länteen ja Euroopan unioniin, vaikka se olikin Suomen tavoitteena. Presidentti Paasikiven ja Urho Kekkonen myöntyvyyspolitiikka, jossa mukauduttiin Neuvostoliiton turvallisuusetiuihin, mutta pidettiin samaan aikaan kiinni Suomen pohjoismaisia mukailevasta yhteiskuntajärjestelmästä ja oikeudesta jäädä suurvaltapolitiikan ristiriitojen ulkopuolelle, nousi merkittävään rooliin (Rentola 2010, 292–293).

Ulkopoliittinen strategia oli siis kylmän sodan aikana sanalla sanoen hienovaraista. Moneen länsieurooppalaiseen kauppasopimukseen tai koalitioon kuten Pohjoismaiden Neuvostoon vuonna 1952, liittännäisjäsenyys Euroopan Vapaakauppajärjestö EFTA:n vuonna 1961 sekä Euroopan Talousyhteisö ETY:n vuonna 1973 (eurooppatiedotus.fi 2020) vaativat huomattavia

myönnytyksiä ja mukautumista Neuvostoliiton haluihin. Avainasemassa Suomen kylmän sodan aikaisessa ulkopoliittisessa strategiassa oli vuodesta 1956 presidenttinä toiminut Urho Kekkonen, joka nautti myös Neuvostoliiton luottamusta. Kekkonen presidenttiys mahdollisti Suomen asteittaisen integroitumisen länteen, sillä hän oli läheisissä väleissä Neuvostoliittojohdon kanssa, ja antoi monessa suunnassa samanlaisia myönnytyksiä ja sopimuksia Neuvostoliitolle, kuin Euroopalle ja länsimaille. Suomalaisen kulttuurin ja yhteiskunnan merkitys ulkopoliitikassa nousi kylmän sodan aikana entistä tärkeämpään asemaan. Kulttuurin myötä pystyttiin solmimaan uusia yhteyksiä itään sekä jälleenrakentamaan sotaa edeltäneitä yhteyksiä länteen ilman suurempia poliittisia seuraamuksia. Loppuvuodesta 1944 kirjatussa muistiossa Suomen Tukholman lähetystä pyydettiin ”*tekemään kaikkensa vahvistaakseen Suomen kansainvälistä tuntemusta sekä ymmärrystä Suomen tavoitteista*”. Kulttuurista tuli etenkin presidentin ja ulkoministeriön silmissä geopoliittinen työkalu, jolla pystyttiin ylläpitämään hyviä suhteita länteen ja itään, sekä kasvattamaan Suomen taloudellisia ja kaupallisia mahdollisuuksia maan ollessa vahvasti riippuvainen ulkomaankaupasta talouskasvun mahdollistamiseksi (Clerc 2023, 35).

Aikakauden ulkopoliittiseen strategiaan voidaan nähdä laskettavan myös Suomen sisällä tapahtuneita muutoksia. Esimerkiksi oikeistolaisemmat puolueet kuten Kokoomus eivät päässeet hallitukseen kylmän sodan aikana Neuvostoliiton painostuksen takia. Suomen sisällä tapahtuneelle ideologiselle muutokselle ja itesesensuurille on annettu oma terminsä, suomettuminen. Jukka Pesu on kuvaillut kylmän sodan aikaista suomettumista seuraavanlaisesti:

”Suomettumistermiä on historian saatossa käytetty ainakin kolmella, paikoin toisiinsa limittyvällä tavalla. Erityisen aktiivista käsitteen käyttö oli 1970-luvulla liennytysprosessin aikaan. Monessa tapauksessa käyttö irtosi nimenomaan Suomen aseman kuvaamisesta, ja sen ympärille muun muassa pyrittiin rakentamaan kansainvälisen politiikan tutkimuksen piirissä erilaisia mukautumisteorioita. Analyysi Suomen asemasta on kuitenkin pitkälti vaikuttanut siihen, käytetäänkö suomettumista positiivisessa vai negatiivisessa mielessä. Ensimmäinen, ”realistinen” suomettumisen tulkinta viittaa politiikkaan, jossa pieni maa vapaaehtoisesti mukautuu suurvallan intresseihin välttääkseen jännitteiden syntymisen läheisen suurvallan kanssa ja täten säilyttääkseen itsenäisyytensä. Poikkeuksena muista suomettumismalleista, realistisessa mallissa suomettuminen on ennen kaikkea kunniakas strategia. -- -- Toista, suositumpaa katsantokantaa voidaan taas kutsua ”kaukosäädinmalliksi”. Kyseinen näkemys vallitsi yleisesti niin amerikkalaisissa kuin eurooppalaisissa konservatiivipiireissä kylmän sodan liennytysvaiheen ja siihen nivoutuneen Ety-prosessin aikana. Suomi nähtiin varoittavana esimerkkinä Neuvostoliiton vallasta. Liennytyksen

sekä Ostpolitikin seuraus oli monen mielestä suomettunut Eurooppa, jossa Neuvostoliiton vaikutusvalta olisi suuri (Pesu 2016).

Suomettuminen on siis ollut osa ulkopoliittista strategiaa, tai ainakin sen sivutuotos. Suuremman maan intresseihin mukautuminen oman aseman suojelemiseksi käy järkeen etenkin realistisessa kansainvälisen politiikan teoriassa. Jälkikäteen katsottuna suomettuminen näyttäytyy älykkäänä strategiana itsenäisyyden varmistamiseksi, etenkin kun tiedostetaan, että Suomi halusi koko kylmän sodan ajan integroitua länteen.

1980-luvulle tultaessa Neuvostoliiton viimeiseksi jäänyt presidentti Mihail Gorbatšov teki vuosikymmenen puolivälissä uudistuksia neuvostoliittolaiseen yhteiskuntaan. Perestroika ja Glasnost -uudistukset tähtäsivät avoimempaan kaupankäyntiin ja läpinäkyvyyteen Neuvostoliitossa. Samalla Suomi pystyi uudistamaan ulkopoliittista linjaansa ja toimimaan aiempaa avoimemmin. Vuonna 1982 presidentin virkaan astunut Mauno Koivisto vakuutti jatkavansa Paasikiven-Kekkosen linjaa ulkopoliitiikassa, vaikka Neuvostoliiton painostus ei näkynyt politiikassa enää samalla tavalla. 1980-luvulla Kokoomus ja Suomen maaseudun puolue pääsivät hallitukseen ensimmäistä kertaa moneen vuosikymmeneen. Lisäksi Neuvostoliittoa informoitiin uusista ulkopoliittisista linjauksista, mutta siltä ei enää kysytty entisen mallin tavoin lupaa. Lisäksi Suomi liittyi vuonna 1989 Euroopan neuvostoon, jossa otettiin esimerkiksi kantaa Itä-Euroopan ihmisoikeuskysymyksiin. Tämä olisi ollut mahdotonta ennen Gorbatšovin tekemiä uudistuksia ja uutta neuvostoliittolaista yhteiskuntaa. 1980-luvun lopulla monet merkittävät tapahtumat kuten Neuvostoliiton vetäytyminen Afganistanista sekä itäblokin ja Berliinin muurin murtuminen sinetöivät lopullisesti uuden aikakauden Suomen ja Neuvostoliiton suhteissa. Presidentti Koivisto saneli vuonna 1990 Valtioneuvoston pöytäkirjaan lausuman, jossa todettiin, että Pariisin rauhansopimuksen ja YYA-sopimuksen määrittämät rajoitukset eivät enää koskeneet Suomea (Rentola 2010, 314–315). Suomen ulkopoliittinen linja vaihtui Neuvostoliiton sisäpolitiikan muutosten ansiosta entistä vapaammaksi ja länttä kohti suuntautuvaksi. Suomen ei enää tarvinnut varoa Neuvostoliiton reaktiota jokaisen askeleen kohdalla.

## **2.1 Suomi liittyy länsiyhteistyöhön: ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutoksia 1990-luvulta vuoteen 2014**

Kylmän sodan jälkeen 1990-luvulle tultaessa moni asia Suomen ulkopoliitiikassa muuttui. Neuvostoliiton hajoaminen mahdollisti täysimuotoisen integroitumisen kohti muuta Eurooppaa, kuten liittyminen Euroopan Unioniin (EU) vuonna 1995 todisti. Lokakuussa 1994

pidetyssä kansanäänestyksessä Suomen liittymisestä EU:hun äänesti 74 prosenttia äänioikeutetuista. Näistä 56,9 prosenttia kannatti Suomen jäsenyyttä unionissa. Samalla Suomi liittyi Euroopan talous- ja rahaliitto Emuun vauhdittaakseen unionin siirtymistä yhteiseen rahavaluuttaan. Suomi allekirjoitti myös Schengen-sopimuksen joulukuussa 1996 (eurooppatiedotus.fi 2020). Asenteet olivat Suomessa selkeästi länteen integroitumisen kannalla, niin poliittisten päättäjien keskuudessa kuin myös kansalaisten mielipiteissä. Menneiden vuosikymmenien varovaista ulkopoliittikkaa ei enää tarvinnut harjoittaa ja täysi poliittinen, taloudellinen sekä kulttuurillinen integraatio muuhun Eurooppaan oli mahdollista.

Välittömästi kylmän sodan loppumisen jälkeen Suomen puolustuspolitiikassa oli vahvaa jatkuvuutta. Tärkeimpiä kylmän sodan aikana keskeisiksi nousseita puolustuksellisia oppeja ei vaihdettu. Kansallinen puolustus oli tärkeää myös uudessa Euroopassa, jossa suurvaltojen vastakkainasettelu ei enää ollut etusijalla. Kylmän sodan jälkeisessä maailmassa puolustuspolitiikan merkitys oli ennen kaikkea tapa varautua epävakaaan turvallisuusympäristön tuomiin uhkiin. Niihin ei kuitenkaan enää kulunut uhka laajamittaisesta Suomen alueeseen kohdistuvasta hyökkäyksestä. Venäjän sisäinen epävakaus sekä Leningradin ja Kuolan alueiden strategisen merkityksen säilyminen tai jopa kasvaminen olivat ulkoisia asiakysymyksiä, jotka selkeästi vaikuttivat Suomen puolustuspolitiikan muodostumiseen. Suomelle perinteiseen tapaan myös maantieteellä ja historialla oli roolinsa turvallisuuspoliittisia valintoja perusteltaessa (Pesu 2017, 26).

Suhde Neuvostoliittoon oli kiistämättä Suomen ulkopoliittisen linjan merkittävin aspekti kylmän sodan aikana. Neuvostoliiton hajoamisen ja kylmän sodan päättymisen jälkeen Suomen piti määritellä ulkopoliittikkaansa uusiksi ja mukautua uuteen aikakauteen. Suomen ulkopoliittinen orientaatio kääntyi pienvaltiorealismista integrationistiseen ajatteluun, mikä sekin puolestaan piti sisällään elementtejä perinteisestä geopolitiikan realismista. Tämä oli suurin syy sille, miksi Suomi pitäytyi kylmän sodan jälkeen sotilaallisesti liittoutumattomana länsi-integraatiosta huolimatta. Lisäksi 1990-luvun alussa suomalaiset poliitikot (ja poliittinen eliitti laajemmin) tunsivat eräänlaista ”epäilyksistä vapautumista” Suomen suhteesta länteen ja sinne integroitumiseen, mitä epäiltiin ja kritisoitiin laajasti etenkin pahimpina suomettumisvuosina. 1990-luvun alkua leimasi myös eräänlainen rentoutuminen suomalaisen ulkopoliittisen linjan suhteen. Sisäisten ja ulkoisten paineiden höllentyessä oli aikaa määritellä Suomen ulkopoliittinen linja uudestaan (Pesu 2019, 22). Pysyvä ilmiö ulkopoliittisessa strategiassa pitkälle kylmän sodan jälkeen oli sotilaallinen liittoutumattomuus, vaikka Suomi muutoin assosioitui länsimaisten linjausten kanssa.



Kuitenkin vuonna 2017 voimaan astunut laki ulkomaisen sotilasavun hyväksymisestä antoi osviittaa muutoksesta. Lakimuutos ja uusien kahdenvälisen, monien maiden välisten tai laajasti kansainvälisen, kriisin aikana sotilasavustuksen vastaanottamiseen tähtäävä puolustusyhteistyö osoittivat, että sotilaallinen liittoutumattomuus oli jäämässä historiaan suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa (Pesu 2019, 110).

2000-luvulle siirryttäessä Suomen ulkopoliittinen strategia on ollut nykypäivää vastaavaa, samalla myös suurvaltasuhteiden ja globaalin markkinatalouden muuttuessa. Kylmän sodan aikainen uhka maailmanloppua merkitsevistä ydinsodasta tai Suomen mittakaavassa vihaisen itänaapurin hyökkäyksestä ei ole yhtä akuutti kuin ennen, joten ulkopoliitiikassa on voitu keskittyä muihin aspekteihin kuin pelkkään ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. On kuitenkin huomioitavaa, että etenkin 2000-luvun ensimmäistä vuosikymmentä värittivät lukuiset terroristi-iskut etenkin Yhdysvalloissa ja Euroopassa. WTC-iskut vuonna 2001 käynnistivät laajamittaisen terrorismin vastaisen sodan, joka jatkuu vielä tänä päivänä. Terroristi-iskut Madridissa vuonna 2004 ja Lontoossa vuonna 2005 viestivät myös Euroopalle uudesta terrorismin aiheuttamasta uhasta. Lisäksi luonnonkatastrofit kuten vuoden 2004 Tsunami olivat mahdollisuuksia Suomelle osallistua kansainvälisten kriisien ja konfliktien hoitamiseen.

### 2.1.1 Suomen ulkopoliitiikan eurooppalaistuminen

Usein koetaan, että EU:n viitekehys on muuttanut Suomen kaltaisten pienten valtioiden ulkopoliittisia toimintamahdollisuuksia perusteellisesti, antaen näille huomattavasti isomman roolin kansainvälisen politiikan päätöksenteossa kuin normaalisti, jossa heillä olisi muuten olemattomat vaikutusmahdollisuudet. EU:n tärkeää roolia pienten valtioiden ulkopoliittisten vaikutusedellytysten mahdollistajana pidetään useasti itsestänselvyytenä. Tämän oletuksen taustalla piilee käsitys siitä, että EU:n ulkopoliittinen viitekehys antaa pienille valtioille ainutlaatuisen pääsyn laajemmalle ulkopoliittisten päätösten skaalalle kansainvälisen politiikan kentällä sekä jakamalla tietoa ja toimintamahdollisuuksia pienille jäsenmaille, jotka eivät niitä muuten saisi. Monien EU:n pienten jäsenvaltioiden poliitikkojen mielestä heidän maansa osallistuminen EU:n yhteiseen ulkopoliitiikkaan on vahvistanut myös pienten valtioiden ulkopoliittisia toimintaedellytyksiä (Larsen 2005).

Tuomas Forsberg ja Henri Vogt (2008) ovat kuvailleet Suomen ulkopoliittisen linjan eurooppalaistumista Suomen poliittinen järjestelmä -kirjassa. Forsbergin & Vogtin mukaan Suomen ulkopoliitiikan muutos eurooppalaisempaan suuntaan on liittynyt merkittävästi jäsenyyteen EU:ssa. Jäsenyyttä voidaan pitää sekä muutoksen seurauksena että syynä. Uuden

eurooppalaisemman ulkopoliitiikan perusta luotiin 1990-luvun alussa, kylmän sodan ja Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen. Päätös hakeutua EU:n jäseneksi oli myös olennainen osa uutta kylmän sodan jälkeistä ulkopoliittista linjaa. Monia ulkopoliittisia linjamuutoksia tehtiin kuitenkin jo ennen 1990-lukua, kuten YYA-sopimuksesta ja puolueettomuudesta luopumisesta sekä demokratian ja ihmisoikeuksien nostamisesta etualalle. Lisäksi EU:n jäsenyyssopimuksissa Suomi sitoutui unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, mikä ei ollut aluksi kaikille EU:n jäsenmaille päivänselvää. Suomen lähihistoria Neuvostoliiton kanssa herätti epäilyjä maan ulkopoliittisista linjauksista ja siitä, että Suomi olisi hankala kumppani unionissa. Suomen ulkopoliittisen linjan muutos on myös jatkunut jäsenyyden aikana, sillä Suomi on osallistunut EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan sekä puolustuksen kehittämiseen. Lisäksi pienenä valtiona Suomi on kannattanut tiivistä turvallisuuspoliittista yhteistyötä. Kaiken kaikkiaan jäsenyys EU:ssa on vaikuttanut Suomen ulkopoliittiseen linjaan ainakin kolmella tavalla. Ensinnäkin Suomi on pyrkinyt lujittamaan kansainvälistä asemaansa yhteistyöllä EU:n jäsenmaiden kanssa sekä osallistamalla läntiseen integraatioon. Toiseksi unioni on tarjonnut reitin, jonka avulla vaikuttaminen kansainvälisiin kysymyksiin on helpottunut. Kolmanneksi unioni on vaatinut suomea mukautumaan yhteisiin päätöksiin (Forsberg & Vogt 2008). Euroopan unioni on suomen pääasiallinen tapa vaikuttaa kansainvälisesti merkittäviin asioihin. Jäsenyys unionissa ohjaa monia Suomen sisä- ja ulkopoliittisia päätöksiä, mutta tarjoaa myös mahdollisuuksia vaikuttamiseen suuremmalla skaalalla, kuin olisi mahdollista pelkästään pienenä itsenäisenä valtiona. Suomen ulkopoliittinen strategia Euroopan unionin jäsenyyden kontekstissa istuu melko hyvin realistisen politiikan teoriaan: pieni valtio hakee turvallisuuspoliittista suojaa yhteistyön avulla. Samalla kuitenkin Suomi (ja muut kaltaisensa pienet valtiot) joutuvat tekemään useita päätöksiä unionin määrittämien raamien mukaan, jolloin itsenäinen päätäntävalta kärsii.

Forsbergin ja Vogtin mukaan kaikkia Suomen ulkopoliittisia linjamuutoksia ei kuitenkaan voida selittää jäsenyydellä Euroopan unionissa. Moni unioniin ja siihen liittymiseen kytköksissä oleva sopeutuminen yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan on seurausta paljon syvemmistä muutoksista Suomen kansainvälisessä asemassa. Usea Suomen ulkopoliittiseen linjaan vaikuttanut muutos olisi todennäköisesti tapahtunut joka tapauksessa ilman jäsenyyttä EU:ssa, vaikka jäsenyys on kiistämättömästi vauhdittanut näiden muutosten tekemistä. On myös huomioitavaa, että Suomen ulkopoliittinen linja on edelleen muutoksessa, eikä se ole saavuttanut samanlaista doktrinääristä muotoa kuin kylmän sodan aikana. Suomen

ulkopolitiikan eurooppalaistumisesta voidaan kuitenkin Forsbergin & Vogtin mukaan nähdä viisi konkreettista esimerkkiä:

- 1) Pääministeri on saanut keskeisemmän roolin ulkopoliittisessa päätöksenteossa
- 2) Puolueettomuustaktiikan on korvannut läntisiä arvoja korostava yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka
- 3) Suhteet Euroopan unionin jäsenmaihin ovat tiivistyneet
- 4) Suhteen Venäjään ovat moniulotteisempia kuin kylmän sodan aikana
- 5) Globaalipolitiikkaa tehdään yhdessä EU-jäsenmaiden muodostamassa viiteryhmässä

Lista ei kuitenkaan kata kaikkia Suomen ulkopoliitikassa tapahtuneita muutoksia, eikä kaikkia muutoksia voida selittää EU-jäsenyydellä. Esimerkiksi ihmisoikeuskysymysten esille nostaminen ja Baltian maiden suhteiden merkityksen korostaminen ovat seurausta suuremmista kylmän sodan jälkeisistä suunnanmuutoksista kuin pelkästään EU-jäsenyydestä (Forsberg & Vogt 2008). Lisäksi Suomen siirtyminen NATO-myönteisemmäksi on osa laajempaa länteen suuntautuvaa ulkopoliittista kehitystä, vaikka EU-jäsenyys voidaan nähdä myös osana sitä ja Euroopan Unioni tekee tiiviisti yhteistyötä NATOn kanssa. Kaikki EU-maat eivät kuitenkaan kuulu Natoon. Kylmän sodan loppumisen sekä Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen mahdolliseksi tulleet tavat integroitua länteen ovat antaneet Suomelle tilaisuuden lähentää suhteitaan Natoon.

### 2.1.2 Suomen ja Naton suhde 1990-luvulta 2010-luvulle

Toisen maailmansodan jälkeen perustettu Pohjois-Atlantin puolustusliitto Nato on nykypäivänä yksi merkittävimmistä kansainvälisistä liittoumista. Nato perustettiin toisen maailmansodan jälkeen syntyneen uuden maailmanjärjestyksen varjossa, jossa pelättiin Neuvostoliiton ja kommunismin hegemoniaa. Neuvostoliiton luoma uhka ei ollut kuitenkaan ainoa syy liittouman perustamiselle: liittouman tarkoitus oli myös estää kansallismielisen militarismen nousua Euroopassa sekä edesauttaa eurooppalaista poliittista integraatiota. Toisen maailmansodan jättämä jälki Euroopassa oli tuhoisaa yli 36 miljoonalla kuolonuhrilla sekä laajoilla infrastruktuuriin kohdistuneilla vaurioilla. Neuvostoliitto pyrki vahvistamaan kommunismin asemaa sodanjälkeisessä Euroopassa, ja esimerkiksi Tšekkoslovakiassa Neuvostoliiton tukema kommunistipuolue teki vallankumouksen ja otti vallan vaaleilla valitulta hallitukselta (Nato 2022). Eurooppa oli välittömästi toisen maailmansodan jälkeen

haavoittuvainen monille eri poliittisille vaikutteille, ja Nato perustettiin ohjaamaan Eurooppaa pois kommunismista ja Neuvostoliiton vaikutusvallasta. Yhdysvallat tarjosi niin kutsuttua Marshall-apua maille, jotka eivät tukeneet Neuvostoliittoa ja kommunismin leviämistä Euroopassa.

Vuosikymmenten aikana Nato on ollut merkittävässä roolissa kansainvälisessä politiikassa ja erilaisten geopoliittisten konfliktien keskipisteessä. Liittouman tehtävänä on avustaa ja suojella jäsenmaitaan konfliktien aikana sekä ylläpitää kansainvälisen politiikan järjestyssääntöjä. Perustamisensa jälkeen Naton rooli on vaihdellut eri aikakausina. 1900-luvun puolivälissä liiton rooli oli Neuvostoliiton ja kommunismin torjumisessa sekä poliittisena työkaluna räjähdysherkkien tilanteiden purkamiseen. Vuosisadan loppupuolella NATO:n rooli korostui Itä-Euroopan ja keski-Aasian konfliktien vakaannuttamisessa uusien liittolaisten hankkimisen myötä. 2000-luvulla uudet uhat kuten terrorismi ovat nousseet liittouman toiminnan keskipisteeseen (Nato 2022). Vuoden 2022 alussa Natolla on ollut merkittävä rooli Venäjän ja Ukrainan välisessä konfliktissa.

Suomen Nato-jäsenyys on ollut pitkään poliittinen kysymysmerkki. Maantieteellisen sijaintinsa takia Suomen liittyminen Natoon koettaisiin uhkana Venäjällä, ja tämän takia Suomi on välttänyt liittymistä puolustusliittoon. Lisäksi Suomessa koettaisiin jäsenyyden tuovan enemmän haittaa kuin hyötyä, sillä jäsenyys edellyttäisi Suomen ottavan osaa muihin puolustusliiton maiden alueilla tapahtuviin konflikteihin. Venäjän aggressiivinen ulkopolitiikka on kuitenkin vaikuttanut myös Nato-jäsenyyden kannattamiseen Suomessa. Poliittinen tasapainoilu idän ja lännen välissä on siis jatkunut monin tavoin myös kylmän sodan jälkeen.

Jo ennen Nato-jäsenyyttä Suomi teki kuitenkin läheistä yhteistyötä Nato-maiden sekä puolustusliiton kanssa. Suomen Puolustusvoimat kuvailee maan Nato-yhteistyötä seuraavanlaisesti: "Kumppanuusyhteistyön keskeinen tavoite on sotilaallisen suoritus- ja yhteistoimintakyvyn kehittäminen kansallisen puolustuksen ja kansainvälisen kriisinhallinnan tarpeita varten. Yhteistyön sotilaallisia painopistealueita ovat Naton koulutus- ja harjoitustoimintaan osallistuminen sekä tiedonvaihto ja yhteisen tilannetietoisuuden kehittäminen. Suomi osallistuu kahteen Nato-johtoiseen kriisinhallintaoperaatioon, jotka ovat KFOR Kosovossa ja Resolute Support Afganistanissa. Suomi on osallistunut Naton rauhankumppanuusyhteistyöhön vuodesta 1994 alkaen. Suomi on ollut myös Euroatlanttisen kumppanuusneuvoston (Euroatlantic Partnership Council eli EAPC) jäsen vuodesta 1997.

Suomi kutsuttiin edistyneenä kumppanimaana mukaan Naton laajennettujen mahdollisuuksien kumppanuusyhteistyöhön (Enhanced Opportunities Program eli EOP) vuonna 2014. Tämä on Suomelle hyödyllinen mahdollisuus Nato-suhteen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Naton koulutustilaisuuksiin ja seminaareihin sekä yhteisiin harjoituksiin Suomi osallistuu kansallisista lähtökohdistaan. Koulutus- ja harjoitusyhteistyön painopiste on vaativissa harjoituksissa. --” (Puolustusvoimat 2022). Suomi on halunnut tehdä kansainvälistä yhteistyötä Naton kanssa kantaakseen vastuunsa kriisinhallinnassa. Ensimmäisinä vuosina Suomen ja Naton yhteistyö oli yhteisen hyvän tuottamisen periaatteen mukaista, kuten vuoden 1995 Valtioneuvoston turvallisuuspoliittisessa selonteossa todettiin: ”*Suomi on Pfp-ohjelmassa ensisijaisesti antavana osapuolena, vaikka Suomi voi samalla parantaa myös omaa yhteistoimintakykyään. Suomi tarjoaa panostaan rauhanturvatoimintaan, erityisesti koulutukseen sekä pelastus- ja humanitaarisiin operaatioihin*” (Valtioneuvosto 1995, 22). Kuten selonteossa todetaan, suomalainen Natokumppanuusyhteistyö oli aluksi enemmän yhteiseen hyvään kuin Suomen kansallisen puolustuksen tavoitteisiin liittyvää ulkopoliittista toimintaa. Suomi oli siis yhteistyön myötä enemmän antajan kuin saajan asemassa. Suomi halusi omaksua kansainvälisen kriisinhallinnan pelisäännöt ja siihen liittyvät käytännöt. Yhteistyökumppaniksi muodostui Nato, joka kykeni toteuttamaan edellä mainittua tehtävää laajassa mittakaavassa (Särkkä 2019, 142).

On selkeää, että Suomi tekee paljon yhteistyötä Naton kanssa ja suhtautuu myönteisesti puolustusliittoon. Rauhankumppanuus sekä aseiden kaliiperin vaihtaminen Nato-yhteensopivaan 5,56x4mm kaliiperiin (Huhtanen 2015) ovat merkkejä Suomen ja Naton lähenevistä väleistä. Naton rooli Suomen ulkopoliittisessa strategiassa on merkittävä, sillä se ohjaa sotilaallista yhteistyötä ja toimintaa kansainvälisissä konflikteissa. Samalla Nato-jäsenyyden ympärillä käytävä keskustelu on muistutus siitä, että Suomen täytyy jatkaa tasapainoilua ja puolueettomuuden linjaa suurvaltojen välissä, aivan kuten menneinä vuosikymmeninäkin.

### 3 Ulkopoliittisen strategian määritelmä

Strategia tarkoittaa sitä, miten jokin asia tehdään. Se on toimintasuunnitelma. Tämän takia ihmisellä voi olla strategia esimerkiksi auton ostamiselle tai esseen kirjoittamiselle. Strategia-termillä on siis laajempi ja kapeampi ulottuvuus. Yhtäältä sitä voidaan käyttää kapeasti kuvailemaan toimintasuunnitelmaa tai toimintatapoja joidenkin tiettyjen, erikseen mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi sen avulla voidaan kuvailla välineitä näiden tavoitteiden täyttämiseksi, ja sitä miten välineitä käytetään, jättäen kaikki strategiaan liittyvät epävarmuudet ja kysymysmerkit pois yhtälöstä. Toisaalta strategia-termiä voidaan käyttää laajasti koskemaan kaikkia intressejä ja uhkia, jotka saavat valtiot edistämään tavoitteitaan, sekä niitä tukevat voimat ja vaikutukset, sekä ulkoiset tekijät kuten kansainvälinen politiikka ja valtion sisäpolitiikka, joiden kontekstissa strategiaa tehdään (Deibel 2007).

Mitä ulkopoliittisella strategialla tarkalleen ottaen tarkoitetaan? Kaikki valtion toiminta toisten valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa voidaan laskea ulkopoliitikaksi. ”ulkopoliittikka” on kaikki valtion harjoittamat periaatteet ja teot, jotka liittyvät toimintaan tai yhteistyöhön muiden valtioiden kanssa ja tapahtumiin kansainvälisessä politiikan kentässä. Tämä toiminta on laajaa ja se voi tarkoittaa mitä tahansa avoimesta sodankäynnistä tai sotimiseen valmistautumisesta rauhanomaiseen yhteistyöhön, taloudelliseen yhteistyöhön, diplomaattisiin suhteisiin tai kulttuuriseen vaihdantaan. On tärkeää ymmärtää, että ulkopoliittiseen strategiaan, tai paradigmaan, liittyy muutakin kuin pelkkää sodankäyntiä tai puolustautumista. Sen alla on laajalti erilaisia kansainvälisiä toimintoja, joiden tavoitteena on edistää valtion intressejä kansainvälisellä tasolla (Eskenazi 2015). Valtion intressien edistäminen – missä muodossa tahansa – on siis ulkopoliittikan kulmakivi.

Ulkopoliittinen strategia tarkoittaa ulkopoliittikan suunnittelemista ja sen toteuttamista esimerkiksi tietyn tavoitteen saavuttamiseksi. Ulkopoliittinen strategia on siis laskelmoitua ulkopoliittikkaa, ja valintojen tekemistä ulkopoliittikassa (Jentleson 2010). Etenkin realistiset teoriat kansainvälisessä politiikassa painottavat valtioiden ajavan omia intressejään sekä kansainvälisen järjestelmän anarkiaa ja raadollisuutta. Rationaalisesti toimivat yksilöt toimivat omien etujensa mukaisesti ja tätä kautta myös valtiot toimivat omien etujensa mukaisesti. Tämänkaltaisessa järjestelmässä on ensisijaisen tärkeää, että valtiot laskelmoivat ja harkitsevat ulkopoliittikkaansa saavuttaakseen tavoitteensa. Valtion tärkeimpänä tehtävänä voidaan kansainvälisten suhteiden kontekstissa pitää selviytymistä. Selviytyminen tarkoittaa olemassaolon ja toiminnan jatkamista. Tämä on todennäköisesti jokaisen valtion suurin

intressi, ja kaikella valtion toiminnalla on tavalla tai toisella tarkoitus edistää tätä tavoitetta. Olemassaolon ja toiminnan jatkuvuutta edistetään myös maiden välisten suhteiden ja yhteistyön kautta, jolloin valtiot voivat samalla edistää myös toisten valtioiden olemassaoloa ja toiminnan jatkuvuutta.

Ulkopoliittinen paradigma tai toimintatapa lähtee poliittisten päätöksentekijöiden ulkopoliittisista tavoitteista ja siitä, miten päättäjät näkevät maan poliittisen ja sotilaallisen aseman kansainvälisessä yhteisössä. Strategia tämän ulkopoliittisen paradigman saavuttamiseksi toimii yhteytenä monien politiikan tekemisen hienovaraisempien komponenttien välillä. Se edustaa valtion päästrategiaa, joka yhdistää ulko- ja sisäpoliittiset linjaukset, edistää maan tavoitteita muiden valtioiden kanssa tehdyn yhteistyön kautta kansainvälisessä järjestelmässä, ja auttaa kohdistamaan resursseja lyhytaikaisten tarpeiden ja pitkäjänteisten tavoitteiden välillä (Eskenazi 2015). Ulkopoliittiselle linjalle on siis jokin ylempi tavoite tai ajatus, ja strategia määrittää toimintatavat niiden saavuttamiseksi.

Ulkopoliittisen strategian tavoitteet voivat liittyä niin turvallisuuspoliittisiin tavoitteisiin kuin oikeastaan mihin tahansa politiikan osa-alueeseen. Ulkopoliittikan tavoitteena voi olla oman varallisuuden tai vaikutusvallan kasvattaminen, tai kansainvälisen yhteisön yhteisten etujen ajaminen, esimerkiksi ilmaston lämpenemistä ehkäisevän työn kautta. Ulkopoliittiset tavoitteet liittyvät valtion suurempiin tavoitteisiin, jotka määrittyvät myös valtion sisäpolitiikan kautta.

Näin ollen siis valtion sisäpolitiikka vaikuttaa myös valtion ulkopoliittikkaan. Valtion sisällä tapahtuvat muutokset ohjailevat valtion intressejä, jotka puolestaan ajavat valtioita miettimään ulkopoliittista strategiaansa uusiksi. Oikeastaan valtion monet poliittiset ulottuvuudet, kuten sisäpolitiikka, talouspolitiikka tai esimerkiksi ympäristöpolitiikka, elävät tietynlaisessa symbioosissa ulkopoliittikan kanssa. Muiden poliittisten ulottuvuuksien vaihtuvat intressit tai teot vaikuttavat maan ulkopoliittisen linjaan, samoin kun maan ulkopoliittiset intressit ohjaavat muita poliittisia ulottuvuuksia. Mikään valtio, edes suurimmista ja vaikutusvaltaisimmista suurvalloista, ei pysty selviytymään täysin omavaraisesti. Nämäkin valtiot ovat riippuvaisia kansainvälisestä yhteisöstä, joskin ne pystyvät teoillaan ohjaamaan kansainvälisen yhteisön toimintaa. Voidaankin siis väittää, että etenkin nykyaikana ulkopoliittinen strategia on yksi valtioiden tärkeimmistä työkaluista.

### 3.1 Ulkopolitiikan ja turvallisuuspolitiikan yhteydestä

Tutkimuksessa puhutaan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Mitä käsite ulko- ja turvallisuuspolitiikka oikeastaan tarkoittaa? Ulkopolitiikka viittaa valtion tekemiin poliittisiin päätöksiin ja linjauksiin suhteessa maan rajojen ulkopuolella tapahtuvaan toimintaan.

Esimerkiksi suhteet toisiin maihin sekä kansainvälisiin instituutioihin kuten YK:hon ovat osa ulkopolitiikkaa. Ulkopolitiikka on moniulotteinen käsite, johon liittyy kaikki maan ulkosuhteisiin liittyvät asiat. Esimerkiksi talouspolitiikka, energiapolitiikka ja *turvallisuuspolitiikka* ovat osa ulkopolitiikan kokonaisuutta.

Turvallisuus on ehdottomasti tärkeä osa valtion toimintaa ja osa sen ulkopolitiikkaa. Maan turvallisuus määrittyy monen tekijän kautta, ja turvallisuuttakin voidaan tutkia perinteiseksi mielletyn sotilaallisen tai aseellisen turvallisuuden lisäksi esimerkiksi taloudellisesta tai ympäristökatastrofien luomien uhkien näkökulmasta.

Käsitteet turvallisuudesta ja uhista voivatkin siis määrittyä monella eri tavalla. Käsitteiden ja sanojen merkitysten muuttumista ja analysointia käydään läpi syvemmin tutkimusmetodia selventävässä kappaleessa, mutta ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteyden kontekstissa turvallisuuden ja uhkien merkitystä on syytä avata. Kansainvälisissä suhteissa turvallisuudella tarkoitetaan yleisesti tilaa, jossa valtion alueellista ja poliittista itsenäisyyttä sekä kansallisia intressejä ylläpidetään ja suojataan sitä uhkaavilta ulkoisilta tai sisäisiltä tekijöiltä.

Turvallisuuden tila voidaan saavuttaa esimerkiksi väkivallan, diplomatian tai taloudellisen ylivoiman avulla. Yksinkertaistettuna valtio A on turvattuna valtio B:n kohdistamalta uhalta, jos valtio A:lla on valta-asema valtio B:tä kohtaan.

Kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa turvallisuuden merkitys on muuttunut ajan myötä kansainvälisen politiikan ja maailmantilanteen muutosten yhteydessä. Perinteinen turvallisuuden tutkimus keskittyi turvallisuuden sotilaallisiin aspekteihin, kuten aseellisen voiman käyttämiseen turvallisuuden ylläpitämiseen tai sen hankkimiseen. Nykyaikaisempi turvallisuuden tutkimus keskittyy myös muihin turvallisuuden osa-alueisiin, kuten taloudelliseen, ekologiseen tai kyberturvallisuuteen.

Uhka on jokin turvallisuutta ja turvallisuuden tilaa haastava asia. Valtion turvallisuuden kontekstissa uhat voivat liittyä sotilaalliseen voimankäyttöön, taloudellisiin menetyksiin, kansanterveyteen tai esimerkiksi infrastruktuurin heikkenemiseen tai tuhoutumiseen. Samalla uhat voivat esiintyä monin eri tavoin. Uhka voi olla toisen valtion aggressio, joka johtaa



aseelliseen konfliktiin tai se voi olla virus, joka täyttää sairaaloiden tehohoitopisteet ja johtaa tuhansien ihmisten kuolemaan. Uhka on siis jokin tekijä, joka tapahtuessaan saa aikaan negatiivisen lopputuloksen, usein ihmisten kuoleman (etenkin sotien, pandemioiden sekä luonnonkatastrofien kohdalla).

Turvallisuuspolitiikka on siis ulkoisten ja sisäisten uhkien ehkäisemiseen ja torjumiseen keskittyvää politiikkaa. Turvallisuuspolitiikan tavoitteena on turvata valtion kansalaisten, infrastruktuurin ja resurssien olemassaolo. Suomessa ja etenkin Suomen suhteessa Venäjään turvallisuuspolitiikan suurin tavoite on ehkäistä Venäjän luoma sotilaallinen tai muunlainen (esimerkiksi taloudellinen) uhka Suomen kansaa kohtaan. Suomeen kohdistuvat uhat muuttuvat ajan myötä, ja uhkien todennäköisyydet muuttuvat maailmantilanteen muuttuessa. 1990-luvun alussa Neuvostoliiton hajotessa sotilaallinen uhka itänaapurin suunnalta Suomeen oli alimmillaan vuosikymmeniin. Samalla 1930-luvun lopussa sama uhka oli korkeampi kuin se on koskaan ollut. Vuosien 2014–2022 aikana samaisen uhan määrittäminen on ollut taas ajankohtaista.

Erilaiset ulkopolitiikan osa-alueet elävät symbioosissa keskenään. Turvallisuuspolitiikkaa voidaan pitää keskeisenä valtion toiminnan takaamiselle, sillä ilman takuuta turvallisuudesta valtio on haavoittuvainen ulkoisille uhille ja sen koko olemassaolo on uhattuna. Toisaalta ulkopolitiikan kautta voidaan myös parantaa turvallisuuspolitiikkaa. Suomen turvallisuuspoliittinen tilanne on määrittynyt sen tekemän ulkopolitiikan kautta pitkään. Kylmän sodan aikana vaaditut tasapainoilu lännen ja idän välissä oli hienovaraisesti tehdyn ulkopolitiikan ansioita. Ulkoministeriön sivuilla Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta sanotaan seuraavasti: ”*Ulko- ja turvallisuuspolitiikka perustuu hyviin kahdenvälisiin ja kansainvälisiin suhteisiin, vahvaan vaikuttamiseen EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, monenkeskiseen yhteistyöhön ja uskottavaan maanpuolustukseen*” (Ulkoministeriö 2023). Yksi Suomen turvallisuuspoliittisista keinoista on ollut hyvien kahdenvälisten suhteiden ylläpitäminen Venäjään. Vaikka Venäjän osuus Suomen ulkomaankaupassa on supistunut merkittävästi viimeisen kymmenen vuoden aikana (Bofit 2023), on Venäjä silti yksi merkittävimmistä ulkomaankaupan kohteista Suomelle. Taloudellinen ja diplomaattinen yhteistyö osa-alueilla, joilla se on mahdollista, on toiminut osaltaan myös turvallisuuspolitiikan työkaluna.

Ulkoministeriönkin mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan kulmakivinä toimivat kansainväliset suhteet, yhteistyö ja uskottava maanpuolustus. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen

strategia on siis yhdistelmä ulkopolitiikan luomia maiden välisiä diplomaattisia suhteita, sekä sotilaallista uskottavuutta, joka toimii pelotteena muille, mahdollisesti turvallisuutta uhkaaville valtioille. Suomen tilanteessa tällöisenä maana voidaan pitää lähinnä Venäjää. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen strategia muuttuu kansainvälisen politiikan muutosten sekä etenkin maan lähellä tapahtuvien geopolittisten muutosten myötä, ja ulko- ja turvallisuuspoliittista strategiaa tulee tarkastella ja määrittää uudelleen usein. Tämän tutkimuksen tutkimusaineistona toimivat valtioneuvoston sekä ulkoministeriön ulko- ja turvallisuuspoliittiset selonteot vuosilta 2014–2022 ovat konkreettinen esimerkki ulko- ja turvallisuuspoliittisen strategian uudelleenmäärittämisestä muuttuneen turvallisuustilanteen takia.

## 4 Kansainvälisten suhteiden pääteoriat sekä ulkopolitiikan muutosteoria

Suomen kaltaisen pienen valtion toimintaa tarkastellakseen täytyy ensiksi katsoa, miten kansainvälisen politiikan klassiset teoriat selittävät valtioiden toimintaa ja kansainvälisen politiikan kentän toimintaa. Tunnetuimpia näistä teorioista lienevät olevan realismi ja liberalismi. Näiden kahden teorian välinen ”kamppailu” toimii tässä kappaleessa aloituksena kansainvälisen politiikan teorioille. Kappale käsittelee myös vaihtoehtoisia tapoja tutkia kansainvälisen politiikan pääsuuntauksia.

Kansainvälisen politiikan tutkimuksen pääsuuntaukset, kuten realismi ja liberalismi eivät ole itsessään riittäviä selittämään Suomen kaltaisen pienen valtion ainutlaatuista asemaa ja sen ulko- ja turvallisuuspoliittista strategiaa kansainvälisen politiikan kentässä. Vaikka realismi ja liberalismi antavatkin kaksi hyvää yleiskäsitystä kansainvälisen politiikan toiminnasta, on Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista strategiaa tutkittaessa olennaista sisällyttää myös pieniin valtioihin ja ulkopolitiikan muutokseen keskittyvää tutkimusta.

Galalin (2019) mukaan realistisia koulukuntia on kritisoitu siitä, että ne eivät ota huomioon pieniä valtioita ja niiden ulkopoliittikkaa teorioissaan. Realistinen tutkimus keskittyykin usein suurvaltojen toimintaan, ja joidenkin teoretikkojen mielestä pienillä valtioilla ei ole mitään teoreettista tai kansainvälistä vaikutusta Kylmän sodan jälkeiseen maailmaan, vaikka suurin osa maailman väestöstä asuu suurvaltojen ulkopuolella. Realismi keskittyykin usein tutkimuksessaan usein valtioihin, joiden materialistinen (esimerkiksi sotilaallinen tai taloudellinen) omaisuus on merkittävä, ja siksi pienet valtiot ovat jääneet tutkimuksessa vähemmälle huomiolle.

Liberalismia on kansainvälisessä politiikassa kritisoitu esimerkiksi sen epärealistisista olettamuksista liittyen valtioiden toimintaan tai ihmisten luonteeseen. Lisäksi liberalismi ei ota riittävästi huomioon maiden välisiä voimasuhteita. Maat saattavat esimerkiksi käyttää valtaa ajakseen omia etujaan yhteisten etujen ylitse. Maailmassa tapahtuu myös huomattavasti aseellisia konflikteja, eikä liberalismi pysty antamaan näille ilmiöille tarpeeksi riittävää selitystä.

#### 4.1 Realismi vastaan liberalismi

Liberalismissa valtio kohtelee kansalaisia tasavertaisina yksilöinä. Tämän takia liberalismiin yleistyminen on vaatinut myös vahvan perustan ja taustan individualismista. Yleensä individualismi ja individualistinen protestanttisuus mielletään tärkeinä syinä kapitalismin nousulle, mutta individualismin rooli poliittisen liberalismiin nousussa jää varjoon. Tämä on kummallista, sillä poliittinen liberalismi on nimenomaan suunniteltu yksilöiden muodostamalle yhteiskunnalle, ja se vaatii perustuslaillista suojaa yksilöille valtion harjoittamalta häirinnältä. Nämä kolme periaatetta – individualismi, perustuslaillisuus ja liberalismi – liittyvät toisiinsa historiallisesti, kausaalisesti ja konseptuaalisesti (Hardin 1999). Liberalismin perusajatus on siis tasavertaisuus yksilöiden välillä, ja vapaus toimia ilman valtion holhousta tai häirintää. Ovatko liberalismiin perusaatteet kuitenkin pysyviä tai kestäviä nykypäivänä?

Liberalismin perusajatus on siis se, että valtion tärkein päämäärä on turvata kansalaisten (eli yksilöiden) vapaus elämään, vapauteen ja omistukseen (eng. life, liberty, and property). Tämän johdannaisena liberalistit alleviivaavat yksilöiden hyvinvointia poliittisen järjestelmän rakentamisen kulmakivenä. Poliittinen järjestelmä, jossa hallitsijoilla ei ole legitimiä oppositiota (kuten esimerkiksi monarkia tai diktatuuri), ei voi turvata kansalaistensa elämää ja oikeuksia. Tämän takia liberalismiin päämääränä on rakentaa instituutioita, jotka suojelevat kansalaisten oikeuksia rajoittamalla ja haastamalla poliittisen vallan. Vaikka nämä ovatkin sisäpoliittisia aiheita, kansainvälisen politiikan piiri on myös tärkeä liberalisteille sillä valtion toiminta ulkopoliitikassa ja ulkomailla voi vaikuttaa merkittävästi myös maan sisäisiin asioihin. Liberalismille suuria kompastuskiviä ovat sotilaalliset ulkopoliittiset strategiat. Suurin huolenaihe on se, että sota vaatii valtioita kasvattamaan sotilasvoimiaan, ja tätä voimaa voidaan käyttää ulkoisten uhkien torjumisen lisäksi myös valtion omien kansalaisten hiljentämiseen tai taltuttamiseen. Tästä syystä liberalismille perustuvat poliittiset järjestelmät usein rajoittavat sotilaallista voimankäyttöä esimerkiksi varmistamalla, että siviilit kontrolloivat sotilasvoimia (Meiser 2018).

Kansainvälisessä politiikassa liberalismi on teoreettinen lähestymiskohta, joka alleviivaa kansainvälisen yhteistyön, yksilöllisten vapauksien sekä kansainvälisten lakien noudattamista. Liberalismin perusajatus on se, että yksilöt ja yhteisöt kykenevät yhteistyöhön ja edistykseen, ja että kansainvälisiä suhteita voidaan parantaa yhteisten sopimusten ja yhteistoiminnan avulla.

Kansainvälisissä suhteissa liberalismi yhdistetään yleisesti vapaakauppaa, demokratiaa, ihmisoikeuksia ja kansainvälisiä instituutioita edistäviin ajatuksiin ja periaatteisiin.

Kansainvälisen politiikan liberalististen teoreetikoiden (kuten Immanuel Kant ja John Locke tai neoliberalismin oppi-isät Robert Keohane ja Joseph Nye lähempänä nykyaikaa) mukaan yllä mainittujen periaatteiden kautta maailmasta voidaan luoda rauhallisempi ja vauraampi, edistämällä talouskasvua sekä yksilöllisiä oikeuksia ja estämällä konfliktien syntymistä.

Kansainvälisessä politiikassa liberalismiin pääperiaatteita on uskomus vapaakaupan hyötyihin sekä demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen. Vapaakauppa vaurastuttaa maita ja yksilöitä sekä edistää tuotteiden, palveluiden ja pääoman vapaata liikkuvuutta globaalisti. Länsimaalaisjohtoinen liberaali maailmanjärjestys onkin tuonut viimeisten 80 vuoden aikana paljon vaurautta kansainvälisesti sekä nostanut ennennäkemättömän määrän ihmisiä pois absoluuttisesta köyhyydestä. Demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen on puolestaan tuonut vakautta ja rauhaa sekä parempia yksilöllisiä oikeuksia ja vapauksia kansainvälisellä tasolla.

Liberalismi nojaa kansainvälisten instituutioiden ja sopimusten, kuten YK:n, Naton tai Maailman kauppajärjestö WTO:n toimintaan osana kansainvälisen politiikan toimintaa. Monikansalliset instituutiot auttavat varmistamaan, että maat tekevät yhteistyötä ja ovat taloudellisesti riippuvaisia toisistaan, varmistaen kansainvälisen järjestelmän rauhanomaisen ja yhteistyöhön tähtäävän toiminnan yhä enemmän. Kansainväliset instituutiot auttavat myös konfliktien rauhanomaisessa ratkaisemisessa sekä kansainvälisten haasteiden, kuten esimerkiksi ilmastonmuutoksen ratkaisemisessa.

Liberalismi on siis kansainvälisen politiikan tutkimussuuntaus, joka perustuu valtioiden tekemälle yhteistyölle, demokratialle sekä yksilönvapauksien ja ihmisoikeuksien parantamiselle. Kansainvälisen kaupan ja taloudellisen keskinäisriippuvuuden myötä valtiot eivät voi toimia itsenäisesti välittämättä kansainvälisistä säännöistä tai muista maista. Toisen maailmansodan jälkeen vallinnut liberaali maailmanjärjestys on tuonut maailmaan ennennäkemättömän vaurautta ja rauhaa edistävän ajanjakson.

Realismi perustuu jo Thomas Hobbesin Leviathan -teoksessa (1651) mainittuun kaoottiseen luonnonvaltioon, bellum omnium contra omnes (kaikkien sota kaikkia vastaan). Tämä ”luonnontila” on realistisen teorian keskeisimpiä alkuolettamia, jossa anarkiaa pidetään eräänlaisena muuttumattomana asiana. Lisäksi realismissa valtion ja ulkopoliittikan päätehtävä on valtion selviytyminen ja kansallisten intressien edistäminen. Realismi keskittyy tästä

syystä valtioihin ja niiden toimintaan kansainvälisellä kentällä, toimien omien intressiensä mukaan. Siksi myös realismissa kansainväliset järjestöt ja muut koalitiot ovat merkityksettömiä itsenäisesti toimiviin valtioihin verrattuna (Jumarang 2011).

Realismissa kansallisvaltiot ovat siis päätoimijat kansainvälisissä suhteissa. Yksilöt ja esimerkiksi koalitiot tai liitot ovat myös olemassa realismissa, mutta niiden toimivalta on rajattua verrattuna valtioihin. Valtiot toimivat myös yksilöinä. Valtioiden intressit, etenkin sodan aikana, saavat valtion toimimaan yhtenäisesti. Lisäksi realismissa valtioiden päätöksentekijät tai päätöksentekuelimet koostuvat rationaalisista toimijoista, jotka tekevät rationaalisia päätöksiä edistääkseen valtionsa intressejä. Toisin sanoen teot, jotka heikentäisivät valtion asemaa tai jotka eivät edistäisi sen intressejä, olisivat epärationaalisia. Realismi esittää, että kaikki valtioiden johtajat, riippumatta poliittisista mieltymyksistään, tunnistavat nämä oletukset tehdessään poliittisia päätöksiä ja edistäessään valtionsa selviytymistä kansainvälisen politiikan kentässä. Jo edellä mainittu anarkia nivoutuu myös realismin perusolettamuksiin. Kansainvälisessä politiikassa ei ole yhtä ”poliisia”, jolloin sen toimintaa ei valvota, eikä ketään, kenelle ”soittaa” hätätilanteessa. Maiden sisällä on yleensä poliisivoimat, armeijat, oikeusinstituutiot ja muut, jotka ylläpitävät järjestystä. Kansainvälisessä politiikassa näitä ei ole, jolloin maat voivat turvautua vain itseensä (Antunes & Camisao 2018).

Realismi käyttää usein menneisyyttä esimerkkinä. Tämän takia realismissa painotetaan sitä, että ihmiset toistavat historiaa ja ovat käytännössä luonteensa takia toistuvan käyttäytymismallin ”panttivankeja”. Tähän oletukseen perustuu myös se, että realismi näkee ihmiset egoistisina ja valtaa tavoittelevina. Realististen teoreetikkojen mukaan ihmisten itsekeskeisyys, vallanhalu ja kykenemättömyys luottaa toisiin johtaa ennalta-arvattaviin lopputuloksiin ja tämän takia esimerkiksi sota on ollut niin yleinen ilmiö ihmishistoriassa. Ja koska yksilöt on jaoteltu valtioihin, ihmisluonne vaikuttaa myös valtioiden toimintaan. Filosofi Niccolò Machiavelli tutki ihmisluonteen vaikutusta valtioiden turvallisuuteen jo 1500-luvulla. Tähän aikaan myös valtioiden johtajat olivat yleensä miehiä, joka vaikutti realismin tulkintaan politiikasta. Teoksessaan *Ruhtinas* (1532), Machiavelli painotti valtion johtajan tärkeimmän tehtävän olevan maan kansallisen turvallisuuden vaaliminen. Onnistuakseen ansiokkaasti tässä tehtävässä johtajan tulee Machiavellin mukaan olla valppaana ja vastata niin sisäisiin kuin ulkoisiin uhkiin. Valta ja viekkaus olivat välttämättömiä onnistuneen ulkopolitiikan tekemiseen. Machiavellin mukaan valtioiden johtajia ohjasivat ”vastuullisuuden etiikka”, eikä perinteinen uskonnollinen moraalikäsitys,

joka ohjasi kansalaisten toimintaa. Tämä tarkoitti, että johtajien tulisi olla hyviä silloin kun voivat, mutta myös tarpeen vaatiessa valmiita käyttämään väkivaltaa valtion suojelemiseksi (Antunes & Camisao 2018).

Realismi maalaava kansainvälisestä politiikasta kuvan selviytymistaisteluna, jossa päämääränä on valtion omien intressien edistäminen ja maan jatkuvuuden turvaaminen keinolla millä hyvänsä. Teoria voidaan tehlata nopeasti nykypäivänä globalisaation ja keskinäisriippuvuuden nimissä, mutta onko tämä teilaus liian hätäistä? Maaailma on muuttunut huomattavasti esimerkiksi Machiavellin päivistä, mutta samat periaatteet voivat edelleen ohjata valtioiden toimintaa. Mikseivät maat toimisi pelkästään omien intressiensä edistämiseksi? Omien intressien edistämisen ei tarvitse tarkoittaa aggressiivista ulkopoliittikkaa, vaan sen sijaan oman maan turvallisuuden edistämistä tai esimerkiksi taloudellisen vaikutusvallan kasvattamista. Realismin perusolettamukset ovat ehkä hieman mustavalkoisia kuvaamaan nykypäivän kansainvälisen politiikan toimintaa, mutta taustalla olevat perusolettamukset voivat edelleen olla päteviä. Pienten valtioiden toimintaa ohjaa varmasti jollain tasolla halu selviytyä.

## 4.2 Ulkopoliittikan muutosteoria

Ulkopoliittikan muutosteoriaa käytetään selittämään miksi ja miten jonkin valtion ulkopoliittinen strategia muuttuu ajan myötä. Yleensä muutos tapahtuu, kun maan sisä- tai ulkopoliittisessa toimintaympäristössä tapahtuu merkittävä muutos, joka puolestaan asettaa valtiolle paineen muuntaa sen toimintatapaa. Toimintaympäristön muutos voi johtua muutoksista voimatasapainossa tai kansainvälisessä taloudessa, tai laajoista ideologisista muutoksista valtion tai yhteiskunnan sisällä (esimerkiksi vallankumouksen takia).

Yksi muutosteorian tunnetuimmista teorioista on yhdysvaltalaisen Robert Putnamin (1988) ”kahden tason pelin” (englanniksi two-level game) teoria, jonka mukaan päätökset ulkopoliittisen linjan muutoksista syntyvät valtion sisäpolitiikassa toimivien sekä valtion kansainvälisessä politiikassa toimivien päättäjien neuvotteluprosessin tuloksena. Päätöksentekijöiden täytyy ottaa huomioon niin sisä- kuin ulkopoliittiset intressit tehdäksään onnistuneita ja kestäviä muutoksia maan ulkopoliittiseen strategiaan. Toinen yleinen maan ulkopoliittisen strategian muutoksiin vaikuttava ilmiö on niin kutsutut ”kriittiset risteukset” (critical junctures), jotka ovat valtion historiaa merkittävästi muuttavat tapahtumat (esimerkiksi sota, taloudellinen kriisi tai poliittinen vallankumous). Nämä tapahtumat tai

”risteykset” saattavat muuttaa maan ulkopoliittista strategiaa huomattavasti riippuen tapahtuman luonteesta ja sen vaikutuksista.

Ulkopolitiikan muutokset voivat koskea valtion suhtautumista yhteen tiettyyn ulkopoliittikkaa koskevaan asiaan, tai laajemmin koskemaan monia ulkopoliittisia linjauksia samanaikaisesti. Muutokset maan ulkopoliittisessa linjassa voivat tapahtua äkillisesti, tai ne voivat tapahtua hiljalleen pitkän ajanjakson aikana (Haesebrouck & Joly 2020, 484). Muutosteorian tutkimus on vaihdellut valtion yksittäisiin ulkopoliittisiin linjauksiin tapahtuvien muutosten tutkimisesta laajempiin valtioiden ulkopoliittisiin linjauksiin. Tutkimus ei keskity myöskään pelkästään turvallisuuspoliittisiin muutoksiin ulkopoliittisen linjan yhteydessä, vaan laajemmin eri politiikan osa-alueisiin osana ulkopoliittikkaa. Esimerkiksi valtioiden päätökset kansainvälisestä kaupasta ovat yleisiä muutoksia ulkopoliittisessa linjassa.

Kalevi Holstin (1982) mukaan muutokset kahden maan välisessä kaupankäynnissä tai avustuksessa ovat usein yleisiä, uusiin olosuhteisiin muuntautumista, eikä ulkopoliittisen linjan uudelleenmäärittämistä. Holstin mukaan ulkopoliittisen linjan muutoksesta voidaan puhua vasta silloin, kun valtio muuttaa kokonaisvaltaisesti suhtautumistaan jotakin tiettyä valtiota tai yhteisöä kohtaan. Esimerkiksi Kuuban ulkomaankauppa siirtyi Yhdysvalloilta Neuvostoliittoon 1960-luvulla (Holsti 1982) Nykyaikaisempi esimerkki on Iso-Britannian ero EU:sta.

#### 4.2.1 Ulkopoliittisen linjan muutoksen eri tasot

Valtion ulkopoliittisen linjan muutokseen vaikuttavat tekijät ovat löytyneet tutkimuksessa yleisesti kolmelta eri tasolta: kansainväliseltä tasolta, kansalliselta tasolta sekä yksittäisten päätöksentekijöiden tasolta. Kansainvälisellä tasolla muutoksen voi vaikuttaa jäsenyydet kansainvälisissä organisaatioissa, joiden seurauksena valtio saattaa muiden valtioiden näkemyksiä ja kantoja tutkittuaan muuttaa omaa näkemystään johonkin tiettyyn ulkopoliittiseen linjaukseen. Samalla valtio, joka havittelee jäsenyyttä jossain ylikansallisessa organisaatiossa (esimerkiksi EU:ssa), saattaa muuttaa linjauksiaan vastaamaan jäsenmaiden linjauksia. Lisäksi kansainväliset kriisit tai tapahtumat voivat vaikuttaa maiden ulkopoliittisen linjan muutoksiin (Haesebrouck & Joly 2020, 486). Moni länsimaa asetti taloudellisia pakotteita Venäjää kohtaan jo vuoden 2014 tapahtumien jälkeen. Tämä on esimerkki kansainvälisestä kriisistä, joka sai aikaan muutoksen monen maan ulkopoliittisessa linjauksessa.



Ulkopolitiikan muutos vaatii myös maan sisäisten rajoitteiden poistamista. Siksi maan sisäpolitiikka vaikuttaa myös maan ulkopoliittisen linjan muutoksiin. Usein muutosta vastustavat poliitikot hakeutuvat asemaan, jossa he voivat estää muutoksen tapahtumisen niin kansainvälisten olosuhteiden muutosten myötä tai maan sisäisistä sosiaalisista muutoksista lähtöisin olevista aloitteista (Hagan & Rosati 1994, 271). Maiden poliittisella järjestelmällä on myös vaikutus ulkopoliitiikan muutoksiin. Yleisesti demokraattiset, monipuoluejärjestelmää käyttävät maat tekevät muutoksia hitaammin, kuin autoritääriset valtiot tai valtiot, joissa yksi puolue on päätöksentekojenimenä (Haesebrouck & Joly 2020, 487).

Gustavssonin (1999) ulkopoliitiikan muutoksen tutkimusmallissa huomio kiinnittyy yksilöihin. Yksilölliset päätöksentekijät (eng. *Individual decision-makers*) toimivat päätöksentekoprosessin sisällä saadakseen aikaan muutoksia ulkopoliittisessa linjassa. Gustavssonin mallissa kotimaiset ja kansainväliset poliittiset ja taloudelliset ilmiöt vaikuttavat valtaa pitävien yksilöiden näkemyksiin, jotka toiminnallaan päätöksentekoprosessissa muuttavat ulkopoliittista linjaa. Linjan muutokset puolestaan vaikuttavat niin kansainvälisiin kuin kotimaisiin ilmiöihin, jotka taas vaikuttavat päätöksentekijöihin. Tutkimusmalli on siis kausaalinen, jossa toiminnalla on vaikutus tulokseen, joka puolestaan vaikuttaa alkuasetelmaan (Gustavsson 1999, 83–85). Gustavssonin tutkimusmalli painottaa eri tekijöiden (yksilön, yhteisön ja järjestelmän) välistä kanssakäyntiä sekä käytäntöjen, ideoiden ja historiallisen kontekstin huomioon ottamista ulkopoliitiikan muutosta analysoitaessa. Gustavssonin mukaan kokonaisvaltainen ulkopoliittisen linjan muodostumisen ymmärtäminen vaatii laajaa tutkimusta monella eri muutosprosessin tasolla, sekä käsitystä yksilöiden roolista muutosprosessin keskiössä.

#### 4.2.2 Carlsnaesin kritiikki muutosteorian tutkimuksesta

Yksilöiden roolista ulkopoliitiikan muutoksen tekijöinä ollaan muutosteorian tutkimuksessa montaa mieltä. Vielä 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa muutosteorian tutkimuksessa yksilöiden roolia ulkopoliittisen linjan muutosprosessissa ei oltu otettu huomioon, kuten Walter Carlsnaes (1993) toi esiin tutkimuksessaan. Carlsnaesin kritiikki muutosteorian tutkimukseen johtui tutkimussuuntauksen yksinkertaisuudesta ja staattisuudesta. Carlsnaesin mukaan tutkimus keskittyy liikaa muutosprosessin lopputulokseen eikä prosessiin itseensä, joka on usein monimutkainen ja olennainen osa lopputulosta. Lisäksi Carlsnaesin mukaan yleinen input-output-tutkimussuuntaus ei kiinnittänyt huomiota yksilöihin, jotka loppukädessä

ovat muutoksen tekijöitä poliittisissa prosesseissa. Carlsnaesin mukaan yksittäisten päätöksentekijöiden asettaminen muutoksentekeprosessin keskelle tekee näistä parhaimmillaan prosessiin vaikuttavia muuttujia, vaikka yksilöt toiminnallaan vaikuttavat suoraan politiikan muutokseen (Carlsnaes 1993, 10). Carlsnaes argumentoi, että ulkopoliittikan muutosteorian tutkimuksen pitäisi olla dynaamisempaa ja keskittyä enemmän prosesseihin kuin lopputulokseen. Lisäksi osana prosessien tutkimusta tutkimusten tulisi keskittyä toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen, mikä muokkaa myös itse prosessia ja sitä kautta muutoksen lopputulemaa.

Lisäksi Carlsnaesin mielestä muutosteorian tutkimuksessa ulkopoliittisen linjan muutokset nähdään liian usein rationaalisten johtajien tai hallintojen päätöksenteon tuloksena. Tämä näkemys on Carlsnaesin mukaan liian suppea, sillä muutokset ulkopoliitikassa tapahtuvat monimutkaisen prosessin tuloksena, johon vaikuttavat monet järjestelmälliset, sisäpoliittiset ja ainutlaatuiset tekijät. Lisäksi politiikan muutosprosessissa on usein yksilöitä ja tahoja, joiden näkemykset ja tavoitteet kilpailevat keskenään. Kaiken kaikkiaan Carlsnaes siis argumentoi, että ulkopoliittikan muutosteorian tutkimus vaatii laajempaa ja yksityiskohtaisempaa lähtökohtaa, jota vielä 1990-luvun alussa ei yleisesti käytetty muutosteorian tutkimuksessa.

Yksilöt, erilaiset järjestöt ja tahot niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla vaikuttavat ulkopoliittisen linjan muodostamiseen. Lisäksi on kiistatonta, että maan sisäpolitiikalla on vaikutus myös ulkopoliittisen linjan muodostumiseen. Ulkopoliittisen linjan muodostaminen ja sen muuttaminen on riippuvainen monesta eri tekijästä, ja näiden tekijöiden hahmottaminen on olennaista, jos ulkopoliittisen linjan muutoksia halutaan ymmärtää perusteellisesti.

Suomen päätös hakea sotilasliitto Naton jäseneksi keväällä 2022 oli merkittävä muutos maan ulkopoliittisessa linjassa. Pitkään sotilaallisesti liittoutumattomana pysytellyt Suomi päätti Venäjän toiminnan seurauksena liittyä Natoon ja sitoutua puolustamaan kaikkia Naton jäsenmaita. Muutos ulkopoliittisessa linjassa on seurausta Ukrainan sodasta ja Venäjän korostuneesta, yhä aggressiivisemmasta suurvaltapolitiikasta. Muutoksen voidaan siis nähdä olleen kansainvälisen toimintaympäristön muutoksista johtuvaa. Suomen tilannetta tutkittaessa on kuitenkin huomioitava myös maan historia ja maan sisäpoliittiset tekijät osana muutosta, kuten esimerkiksi Gustavsson tai Carlsnaes esittävät ulkopoliittikan muutoksen tutkimusmalleissaan. Nato-jäsenyys ei ollut hätiköity päätös, vaan siitä on käyty Suomessa yhteiskunnallista keskustelua ja vuosikymmeniä.

Kaiken kaikkiaan ulkopoliitiikan muutosteoria korostaa erilaisten sisä- ja ulkopoliittisten tekijöiden merkityksen ymmärtämistä maan ulkopoliittisen linjan muodostamisessa. Tutkimalla näitä sisä- ja ulkopoliittisia tekijöitä voidaan hahmottaa ne tekijät, jotka ovat oleellisia maan ulkopoliitiikan muodostumisessa, sekä ulkopoliittisen linjan muuttamisessa erilaisten haasteiden tai kriisien sekä kansainvälisen toimintaympäristön muutosten myötä.

### 4.3 Pienten valtioiden erityisluonne ulkopoliitiikan tutkimuksessa

Suomi voidaan kokonsa ja vaikutusvaltansa puolesta määritellä pieneksi valtioksi. Pienten valtioiden ulkopoliittisia strategioita on tutkittu laajasti, sillä ne luonnollisesti eroavat esimerkiksi suurvaltojen ulkopoliittisista strategioista. Vaikka Suomi onkin sijaintinsa ja historiansa takia ainutlaatuinen, voidaan pienten valtioiden ulkopoliittisten strategioiden teoriasta löytää yhtymäkohtia myös Suomen ulkopoliittiseen strategiaan.

Suuret kansainvälisen politiikan ”pääteoriat” kuten realismi, liberalismi tai konstruktivismi eivät pysty selittämään pienten maiden kansainvälisiä strategioita riittävän hyvin (Galal 2019). Pienten valtioiden ulkopoliittisten strategioiden analysoimista täytyy siis lähestyä erilaisesta näkökulmasta. Nämä valtiot eivät ole vaikutusvaltaisia suurvaltoja, jolloin niiden ulkopoliittiset strategiat eivät myöskään ole yhtä aggressiivisia. Nämä ulkopoliittiset strategiat voidaan jaotella ainakin neljään kategoriaan:

- 1) Pienet valtiot, jotka tekevät läheistä yhteistyötä jonkin tietyn suurvallan kanssa. Nämä valtiot kokevat läheisen suhteen suurvallan kanssa eräänlaisena turvallisuuden takaajana, tai mahdollisuutena kasvattaa vaikutusvaltaansa omalla alueellaan. Esimerkkinä tämänkaltaisesta valtasuhteesta voisi mainita Israelin ja Yhdysvaltojen välisen suhteen. Mainittakoon, että Yhdysvalloilla on myös intressejä Lähi-Idässä, jolloin se myös hyötyy läheisestä kumppanista alueella.
- 2) Pienet valtiot, jotka jotakin palvelua tai hyödykettä tarjoamalla pyrkivät asettamaan itsensä merkittävämpään kansainväliseen asemaan. Tämänkaltaisen valtio voi tarjota investointeja ulkomaille tai välityspalveluita muille maille. Vauraat eurooppalaiset maat, kuten Alankomaat, tuottavat suuren osan tavarastaan ulkomaille, jolloin ne myös kasvattavat vaikutusvaltaansa näissä maissa. Lisäksi erilaiset ”veroparatiisit” tai esimerkiksi tekijänoikeuslakeja tietyllä tavalla soveltavat maat houkuttelevat ulkomaisia investointeja ja kuluttajia tarjoamiensa mahdollisuuksien ansiosta.

- 3) Niin sanottua ”pehmeää valtaa” (Soft Power) hyödyntävät valtiot, jotka kompensoivat esimerkiksi aseellisten voimien puuttumista tai puutoksia käyttämällä erilaisia keinoja vallan saamiseksi. Nämä uudet vallankäytön muodot ovat mahdollistaneet pienille valtioille entistä parempia mahdollisuuksia vaikuttaa maailmanpolitiikkaan.
- 4) Valtiot, jotka käyttävät elitististä tai sosiaalista yhteenkuuluvuutta tai koheesiota hyväkseen, jolloin ne voivat vastustaa ulkopuolista painetta ja jonka avulla ne voivat kompensoida esimerkiksi asevoimien tai materiaalisen omaisuuden puutosta. Näiden maiden ulkopoliittinen strategia eroaa maista, jotka yrittävät saada pehmeää tai konkreettista valtaa (Galal 2019).

Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet ovat lähemmin sidoksissa selviytymiseen ja ulkoisilta uhilta suojautumiseen kuin vallan kasvattamiseen. Yllä mainituista erilaisista pienten valtioiden ulkopoliittisista strategioista neljäs lienee eniten linjassa Suomen strategian ja tavoitteiden kanssa. Pitkään sotilaallisesti liittoutumattomana maana pysytellyt Suomi on turvautunut ulkopoliitikassa länsimaalaiseen yhteisöön ja ideologiaan identifioitavana valtiona. Jäsenyydet monenlaisissa taloudellista, sosiaalista tai ekologista vaurautta edistävissä kansainvälisissä liitoissa on osaltaan vahvistanut Suomen asemaa osana länsimaalaista yhteisöä, joka puolestaan luo turvallisuuden tunnetta.

#### 4.4 Waltzin strukturaalisen realismin teoria

Tämän tutkimuksen kannalta merkittävimpiä ulkopoliitiikan teorioita lienee olevan Waltzin strukturaalisen realismin teoria. Teos selittää valtioiden käytöstä kansainvälisessä järjestelmässä (eng. *international system*). Waltzin mukaan valtioiden toiminta perustuu laajalti järjestelmän anarkistiseen luonteeseen, eikä niinkään valtioiden yksilöllisiin piirteisiin. Toisin sanoen valtioiden toimintaa ohjailee vallan jakautuminen ja valtioiden kohtaamat ulkoiset paineet.

Waltz argumentoi, että pienten valtioiden toimintamahdollisuudet ovat usein rajalliset. Niiden täytyy mukautua suurempien ja vaikutusvaltaisten toimijoiden mukaan määriteltyihin valtasuhteisiin, ja ne ovat haavoittuvaisia ulkoisten toimijoiden uhille. Waltzin mukaan pienet valtiot usein joko liittoutuvat vahvemman valtion kanssa, tai tasoittavat voimatasapainon liittoutumalla jonkin toisen vahvan valtion tai liittouman kanssa varmistaakseen oman turvallisuutensa. Pienet valtiot saattavat myös pyrkiä tasapainottamaan voimasuhteita esimerkiksi taloudellisten tai diplomaattisten keinojen avulla.

Waltz siis väittääkin, että pienet kansallisvaltiot eivät pysty tekemään täysin itsenäistä ulkopoliittista linjaa. Jokainen muutos ulkopoliittiseen linjaan johtuu valtion ulkopuolella olemassa olevista olosuhteista ja tapahtumista. Waltzin mukaan pienten valtioiden täytyy keskittyä selviytymiseen, eikä niillä ole varaa tehdä samankaltaisia virheitä kuin suurempien valtioiden tai suurvaltojen. Koska pienet valtiot ovat ulkopuolisten uhkien alaisia, niiden ulkopoliittikka myös usein myötäilee tätä linjaa eikä maan omalla sisäpolitiikalla ole juurikaan vaikutusta ulkopoliittisiin suuntauksiin. Suurvaltojen kohdalla tilanne on päinvastainen: koska nämä maat eivät ole samankaltaisten ulkoisten uhkien alla kuin pienet valtiot, voi näiden maiden sisäpolitiikalla olla huomattavan suuri rooli ulkopoliittisten linjojen muovaamisessa (Waltz 1979, 194–195).

Tämän tutkimuksen ytimessä oleva kysymys Venäjän vaikutuksesta Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan muodostumiseen myötäilee Waltzin näkemyksiä kansainvälisestä politiikasta. On ilmeistä, että Venäjä on Suomea vahvempi valtio, ja täten asettaa uhan Suomen turvallisuudelle (etenkin aggressiivisen ulkopoliittikkansa myötä) sekä vaikuttaa Suomen ulkopoliittisen linjan toimintaan ja muutokseen. Täysin itsenäisenä ja liittoutumattomana maana Suomi olisi paljon haavoittuvaisempi niin sotilaallisesti kuin myös esimerkiksi taloudellisesti. Nato-jäsenyys on uusin esimerkki siitä, miten Suomi pyrkii tasapainottamaan voimasuhteita Venäjän kanssa.

## 5 Tutkimusmetodi

Tässä tutkimuksessa analysoidaan erilaisia puheita, selontekoja ja ulostuloja, joita esimerkiksi ulkoministeriö, valtioneuvosto, tasavallan presidentti tai kansanedustajat ovat antaneet koskien Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Analysoitava aineisto voi olla kirjoitettua tekstiä tai puhuttua kieltä. Tästä syystä tutkimuksen tutkimusmetodi on ottanut vaikutteita kriittisestä diskurssianalyysistä. Tutkimus ei siis suoranaisesti käytä kriittistä diskurssianalyysiä tutkimusaineiston analysoinnissa, mutta kriittisen diskurssianalyysin periaatteet vaikuttavat työn taustalla.

Kriittinen diskurssianalyysi, englanniksi *Critical discourse analysis* eli *CDA* on toimiva tapa tutkia hallinnon ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvää aineistoa, sillä sen avulla pystymme näkemään miten puhutulla tai kirjoitetulla kielellä muodostetaan ja ylläpidetään valtasuhteita ja ideologioita. Kriittisen diskurssianalyysin avulla pystyy tunnistamaan esimerkiksi pyrkimyksiä vaikuttaa ihmisten ajattelutapaan tai näkökantaa. Samalla pystymme tunnistamaan, pyrkiikö jokin teksti ylläpitämään tiettyä ideologiaa tai marginalisoimaan erilaisia tahoja tai ihmisryhmiä. Kriittinen diskurssianalyysi tutkii tekstiä pintaa syvemältä ja pyrkii löytämään tekstissä piilevän kontekstin tai pohjavirtauksen. Esimerkiksi Venäjän toimintaa koskevat, valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiset tilannekatsaukset tulee analysoida sen kautta, millaista viestiä ne pyrkivät antamaan ja milloin ne on julkaistu. Tutkimuksen kannalta olennaista on havaita, miten Suomen virallinen kanta Venäjää kohtaan on muuttunut. Turvallisuuspoliittisia selontekoja tutkiessa voi huomata, että niissä puhutaan Venäjästä eri tavoin esimerkiksi vuonna 2014 ja 2022.

### 5.1 Kriittinen diskurssianalyysi

Kriittinen diskurssianalyysi nousi 1980-luvulla mm. Norman Faircloughin, Ruth Wodakin sekä Teun Van Dijkjin johdolla eurooppalaisen diskurssintutkimuksen keskiöön. Sen jälkeen kriittisestä diskurssianalyysistä on tullut yksi diskurssintutkimuksen vaikutusvaltaisimmista ja näkyvimmistä muodoista (Blommaert & Bulcaen 2000, 447). Yksi kriittisen diskurssianalyysin tärkeistä esiasteista oli Birminghamin kulttuurin tutkimuksen yksiköstä noussut koulukunta, joka painotti kielen ja kulttuurin muodostamien ja ylläpitämien valtasuhteiden tutkimista. Toinen tärkeä vaikuttaja kriittisen diskurssianalyysin syntymiseen oli ranskalainen filosofi Michel Foucault, joka argumentoi, että valtaa ei käytetä vain pakottamisen keinona, vaan se on sisäinen osa diskursseja ja instituutioita.

Norman Fairclough (1992) määrittää kirjassaan *Discourse and Social Change* kolmiulotteisen rakenteen diskurssin analysointiin ja käsittämiseen. Ensimmäinen ulottuvuus on diskurssi tekstinä, toisin sanoen konkreettisten keskustelutapahtumien kielelliset piirteet ja organisointi. Valinnat ja kaavat sanastossa, kieliopissa, koheesiossa ja tekstin rakenteessa ovat asioita, joita pitäisi Faircloughn mukaan analysoida systemaattisesti. Esimerkiksi passiivisten verbimuotojen käyttö politiikkaa koskevissa uutisreportaasissa voi hämärtää poliittisen prosessin taustalla olevan toimijan. Tämä konkreettisten tekstuaalisten ominaisuuksien huomiointi analysoinnissa erottaa kriittisen diskurssianalyysin muista diskurssintutkimuksen lähestymistavoista Faircloughn mukaan (Blommaert & Bulcaen 2000, 448).

Toinen ulottuvuus diskurssin tutkimuksessa on diskurssi käytännössä, eli diskurssi asiana, jota tuotetaan, kierrätetään ja käytetään yhteiskunnassa. Diskurssin tutkimukselle on olennaista, että kieltä, kielioppia, koheesiota ja tekstirakenteita analysoidessa pitäisi huomioida myös puheteot, johdonmukaisuus ja intertekstuaalisuus – kolme asiaa, jotka yhdistävät tekstin sen kontekstiin (Blommaert & Bulcaen 2000, 448).

Kolmas ulottuvuus on diskurssi sosiaalisena käytäntönä, eli ideologiset vaikutteet ja hegemoniset prosessit, joissa diskurssilla on ominaisuus. Hegemonia tarkoittaa voimaa, joka saavutetaan rakentamalla liittoutumia ja integroimalla luokkia ja ryhmiä suostumuksen kautta, niin että "diskurssien järjestysten artikulaatio ja uudelleenartikulaatio on yksi panos hegemonisessa taistelussa". Tästä kolmannesta ulottuvuudesta Fairclough muodostaa lähestymistapansa muutokseen: Hegemoniat muuttuvat, ja tämä voidaan nähdä diskursiivisessa muutoksessa, kun sitä tutkitaan intertekstuaalisesta näkökulmasta (Blommaert & Bulcaen 2000, 448).

Faircloughn mukaan tekstiä pitäisi tulkita sen laajemmassa yhteiskunnallisessa tai sosiaalisessa kontekstissa. Tuotettu teksti tai puhe on sidoksissa yhteiskuntaan, sillä se on osa tuotettua diskurssia. Tämän tutkimuksen kannalta on olennaista löytää Venäjää koskevasta tekstistä tai puheista tiettyjä sanoja tai sanamuotoja, jotka auttavat hahmottamaan Suomen kantaa Venäjästä ja sen tuottamasta turvallisuushasta.

Keskeinen käsite tässä tutkimuksessa on turvallisuus. Käsitteenä turvallisuudella tarkoitetaan esimerkiksi koskemattomuutta, suvereniteettia tai rauhaa. Diskurssianalyysin näkökulmasta kuitenkin myös turvallisuus on käsitteenä suhteellinen ja sidottu kontekstiin. Turvallisuus voi tarkoittaa eri ajankohtina eri asioita- se määräytyy yhteisön kautta esimerkiksi poliittisten toimijoiden vuorovaikutuksessa. Juuri tästä syystä kriittinen diskurssianalyysi on tehokas

apuväline kansainvälisen politiikan tutkimuksessa. On kuitenkin myös tärkeää ymmärtää ne sosiaaliset kontekstit, jotka kirjoitetusta tai puhutusta kielestä irrotetaan kriittisen diskurssianalyysin avulla. Esimerkiksi turvallisuuden käsite ja sen muutos ymmärretään tässä tutkimuksessa muuttuneen turvallisuustilanteen kautta. Ilman ymmärrystä muuttuneesta turvallisuustilanteesta tekstin kontekstia ei voisi ymmärtää. On myös tärkeää tarkastella niitä sosiaalisia ja yhteiskunnallisia muutoksia, joita kielen analyysissä havaitaan. Kielen käytön ja sillä rakennetun todellisuuden myötä ymmärrys Euroopasta ja Suomen paikasta kansainvälisessä politiikassa saa uusia näkökantoja ja ymmärryksiä (Tornberg 2012).

## 5.2 Valtasuhteet osana kriittistä diskurssianalyysiä

Kriittinen diskurssianalyysi näkee luonnollisesti diskurssin sosiaalisena ilmiönä, ja pyrkii sen seurauksena parantamaan diskurssianalyysin sosiaalisteoreettisia perusteita sekä parantamaan diskurssin sijoittamista yhteiskuntaan. Yksi kriittisen diskurssianalyysin perusteista ovat sen juuret sosiaalisessa teoriassa, esimerkiksi vallan ja ideologian tutkimuksessa. Näkyvimmat esimerkit tästä ovat ranskalaisen filosofin Michel Foucaultin valtasuhteita käsittelevissä teoksissa (Blommaert & Bulcaen 2000, 451). Valtasuhteet ovat keskeinen osa kriittistä diskurssianalyysiä, ja ymmärrys siitä miten valtaa käytetään ja vahvistetaan kielen kautta on olennainen osa kriittiseen diskurssin analysoimiseen.

Kriittinen diskurssianalyysi korostaa sosiaalisten valtasuhteiden merkitystä kielen ja kommunikaation tutkimuksessa. Valtasuhteet tarkoittavat sitä, miten valtaa jaetaan ja käytetään tietyssä sosiaalisessa kontekstissa. Kriittinen diskurssianalyysi näkee valtasuhteiden peilautuvan sosiaalisissa suhteissa käytetystä kielestä, esimerkiksi keskusteluissa tai mediassa kirjoitetussa tekstissä. Lisäksi kriittinen diskurssianalyysi pyrkii tunnistamaan, miten valtasuhteita muodostetaan ja vahvistetaan kielen kautta, ja miten niitä luodaan uudelleen.

Esimerkkinä voidaan ottaa tutkimus median tekemistä artikkeleista, lähetyksistä ja muista ulostuloista koskien vaaleja. Kriittinen diskurssianalyysi voisi tutkia, miten toimittajien ja kommentaattoreiden käyttämä kieli ja kirjoittama teksti ylläpitää tai luo valtasuhteita esimerkiksi poliittisten puolueiden tai yhteiskuntaluokkien välillä. Tämä analyysi voisi esimerkiksi tutkia sitä, miten tiettyjä sanoja tai sanontoja käytetään kuvailemaan tiettyä poliittista puoluetta tai ehdokasta positiivisemmassa valossa kuin toista, tai vahvistamaan olemassa olevia ennakkoluuloja tai oletuksia tietyistä yhteiskunnallisista ryhmittymistä. Toisaalta kriittinen diskurssianalyysi keskittyy myös siihen, miten olemassa olevia valtasuhteita murennetaan ja haastetaan kielen kautta. Kriittisessä diskurssianalyysissä



voitaisiin esimerkiksi tutkia, miten vähemmistössä oleva ihmisryhmä haastaa olemassa olevia valtasuhteita vaihtoehtoisten diskurssien tai narratiivien kautta.

Tässä tutkimuksessa kriittisen diskurssianalyysin vaikutteita käytetään analysoimaan erilaisia Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista tilannetta käsitteleviä tekstejä ja puheita.

Tutkimusaineisto koostuu esimerkiksi valtioneuvoston ja ulkoministeriön tekemistä ulko- ja turvallisuuspoliittisista selonteoista sekä tasavallan presidentin uudenvuodenpuheista.

Aineisto on rajattu vuosille 2014–2022. Teksteistä pyritään hahmottamaan konkreettisia muutoksia Suomen turvallisuustilanteessa sekä Suomen suhtautumisessa Venäjään. Kriittisen diskurssianalyysin avulla tekstiä ja sanoja voidaan tutkia niiden laajemmassa kontekstissa ja verrata kirjoitettua tai puhuttua aineistoa sen ajan yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Siksi kriittinen diskurssianalyysi on erittäin hyödyllinen työkalu Suomen turvallisuustilannetta koskevaa tekstiä analysoitaessa. Yllä mainittu turvallisuuden käsitteen merkityksen muuttuminen kuvastaa tutkimuksen ydintä: kriittisen diskurssianalyysin ja sitä kautta tekstin laajempien kontekstien hahmottamisen kautta pystymme piirtämään kuvan konkreettisista muutoksista käsityksissä Suomen turvallisuustilanteesta.

## **6 Analyysi Venäjän toiminnan vaikutuksista Suomen ulkopoliittista strategiaa koskevaan viralliseen artikulointiin**

Tässä kappaleessa analysoidaan puheita, puheenvuoroja sekä otteita selonteosta, jotka käsittelevät Venäjän toimintaa ja siitä aiheutuvaa tarvetta muuttaa Suomen ulkopoliittista linjaa. Aineistoksi on valikoitunut tasavallan presidentti Sauli Niinistön uudenvuodenpuheita vuosilta 2015–2022, sekä valtioneuvoston ja ulkoministeriön ulko- ja turvallisuuspoliittisia sekä puolustuselontekoja vuosilta 2014–2022. Lisäksi kappaleessa analysoidaan kahta pääministerin ilmoitusta ulko- ja turvallisuuspoliittisen sekä EU-toimintaympäristön muutoksista, yhtä syyskuulta 2014 Alexander Stubbilta ollessa pääministeri, ja toista toukokuulta 2017, jolloin Juha Sipilä toimi Suomen pääministerinä.

Tutkimuksessa käytettävä aineisto on valikoitunut siksi, että ne kuvastavat sekä Suomen virallista kuvaa maan ulko- ja turvallisuuspoliittisesta toimintaympäristöstä että suomalaisen yhteiskunnan tilannetta ja sen vaikutusta maan ulkopoliittiseen tilanteeseen. Kuten tutkimuksen johdannossa on mainittu, syy-seuraussuhdetta Venäjän toiminnan sekä Suomen virallisen ulkopoliittisen linjan muutosten välillä on vaikea hahmottaa. Siksi tutkimusaineistoksi on valikoitunut kokoelma tekstejä ja puheita, jotka kuvaavat sitä artikulointia, jota Venäjän vaikutus suomalaisen ulkopoliittiseen tilannearviointiin tuo mukanaan.

Presidentin uudenvuodenpuheet on otettu mukaan tutkimusaineistoon, sillä ne kuvastavat hyvin aikakautensa yleistä ilmapiiriä ja yhteiskunnan suhtautumista kriiseihin. Presidentillä on Suomessa arvovaltaa, ja Niinistön puheet Suomen tilanteesta maailmanpolitiikassa otetaan kansan riveissä vakavasti. Vaikka puheet eivät annakaan osviittaa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa tapahtuneista virallisista muutoksista, ne kuvastavat hyvin muutoksen taustalla olevia ulko- ja sisäpoliittisia tekijöitä, jotka vaikuttavat muutosten tekemiseen. Tästä syystä myös pääministerien ilmoitukset ja siitä seuranneet puheenvuorot turvallisuustilanteen muutoksista ovat otettu mukaan tutkimusaineistoon.

Valtioneuvoston selvitykset Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta tilanteesta vuosilta 2014–2022 on otettu mukaan tutkimusaineistoon, sillä ne kuvastavat kattavasti niitä virallisia tekijöitä, jotka Suomi ottaa huomioon turvallisuuspoliittista tilannearviointia tehdessään. Toisin sanoen selvitykset kuvastavat parhaiten niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat positiivisesti tai negatiivisesti Suomen turvallisuustilanteeseen, ja sitä kautta Suomen virallisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan muodostumiseen. Suomen kansainvälinen turvallisuuspoliittinen

toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi vuosien 2014 ja 2022 välillä. Siksi onkin mielenkiintoista tarkastella, miten valtioneuvoston analyysit toimintaympäristöstä eroavat toisistaan näiden kahdeksan vuoden aikana. Ajanjakson alussa ja lopussa mainitaan Venäjän toiminta turvallisuushkana, sekä Venäjän toiminnalla viitataan sen sotilaalliseen aggressioon Ukrainassa. Kuitenkin kevään 2022 tapahtumien jälkeen ja todellisen sodan uhkakuvan konkretisoituessa Venäjän toimintaa ja kansainvälistä turvallisuustilannetta katsellaan hieman eri näkökulmista. Oman lisämausteensa Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen toimintaympäristöön on tuonut Suomen Nato-jäsenhakemus, mikä vaikutti vuonna 2014 tai vuonna 2018 vielä epätodennäköiseltä. Muita kansainväliseen turvallisuustilanteeseen vaikuttaneita asioita ovat esimerkiksi koronaviruspandemia, ilmaston lämpeneminen sekä lisääntyneet poliittiset epävakaudet esimerkiksi Lähi-Idässä.

Tavoitteena on löytää tästä aineistosta tekstiä, jossa puhutaan Venäjän negatiivisesta vaikutuksesta Suomen turvallisuustilanteeseen. Analyysin ytimenä on vastata kysymykseen siitä, missä määrin Suomen ulkopoliittisen linjan muutosta ohjaa Venäjän toiminta. Lisäksi aineistosta etsitään Venäjän Suomea kohtaan luomia uhkia, jotka luokitellaan välittömiksi ja välillisiksi uhiksi. Tutkimukseen valikoitunut aineisto avaa Suomen ulkopoliittiseen strategiaan vaikuttavia tekijöitä turvallisuuspoliittisesta näkökulmasta sekä valottaa laajempia yhteiskunnallisia tekijöitä, jotka ovat Suomen sisältä vaikuttaneet myös ulkopoliittisen linjan muodostumiseen.

## **6.1 Venäjän vaikutukset Suomen turvallisuuspoliittiseen toimintaympäristöön teemoittain**

Edellisessä kappaleessa mainittu tutkimusaineisto jaotellaan teemoittain sen perusteella, minkälaista uhkakuvausta Suomen turvallisuudelle ne artikuloivat. Teemat ovat jaoteltu seuraavanlaisesti:

1. Yhä aggressiivisempi Venäjä
2. Venäjän vaikutus Euroopan turvallisuustilanteeseen
3. Suomen ja EU:n yhteinen linja suhteessa Venäjään
4. Naapurivaltio Venäjä

Yhä aggressiivisempi Venäjä -teema analysoi teksteissä ja puheissa olevaa artikulointia, jossa kerrotaan Venäjän lisääntyneestä ulkopoliittisesta aggressiivisuudesta, lisääntyneestä

sotilaallisesta varustautumisesta sekä Venäjän ulkopoliittisista tavoitteista, jotka sisältävät laajamittaisen sodan mahdollisuuden sekä Euroopassa olevan etupiirijaon uudistamisen. Venäjän lisääntynyt aggressiivisuus nähdään luonnollisesti uhkana Suomessa, niin historiallisista syistä kuin aggressiivisuudesta nähdyistä konkreettisista esimerkeistä Ukrainassa vuodesta 2014 lähtien.

Venäjän vaikutus Euroopan turvallisuustilanteeseen -teema tarkastelee artikulointia, jossa kerrotaan Venäjän toiminnan vaikutuksesta koko Euroopan turvallisuustilanteeseen. Suomi ei ole ainut valtio, jonka ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan Venäjän toiminta vaikuttaa. Lisäksi Suomen täytyy Euroopan unionin ja Naton jäsenenä ottaa huomioon koko Euroopan turvallisuutta uhkaavat tekijät. Samalla nämä vaikuttavat myös Suomen turvallisuustilanteeseen.

Kaksi muuta teemaa, Suomen ja EU:n yhteinen linja suhteessa Venäjään sekä Naapurivaltio Venäjä analysoivat strategiaa, jolla Suomi on vastannut Venäjän toiminnan vaikutuksiin niin EU:n tasolla kuin Suomen ja Venäjän kahdenvälisissä suhteissa. Näissä teemoissa nähdään käytännöllisemmin, miten Suomi on vastannut Venäjän toiminnasta johtuviin toimenpiteisiin.

Teemojen sisällä otteet selonteista, puheista ja puheenvuoroista on lajiteltu kronologiseen järjestykseen vuodesta 2015 vuoteen 2022. Näin otteista selviää myös Venäjän toiminnan vaikutusta koskevan artikuloinnin muutos ajan ja Ukrainan konfliktin edetessä.

### 6.1.1 Yhä aggressiivisempi Venäjä

Raportit Venäjän lisääntyneestä aggressiosta ovat Suomesta tarkasteltuna vahvoja indikaattoreita lisääntyneestä uhasta Suomea kohtaan. Lisäksi Venäjän lisääntynyt asevarustelu ja esimerkiksi sotilasjoukkojen tai asekaluston sijoittaminen Suomen rajalle kiristää maiden välisiä suhteita.

Valtioneuvoston puolustuselonteko vuodelta 2017 kertoi Venäjän kehittäneen asevoimiaan ja sotilaallista toimintakykyään:

Pitkäkestoisen Ukrainan konfliktin rinnalla Venäjä on osoittanut erityisesti ilmavoimiensa kehittyntä ja laajamittaista suorituskykyä Syyrian sodassa. Venäjä kehittää asevoimiensa suorituskykyä ja ylläpitää valmiuksia toimia myös laajamittaisessa sotilaallisessa kriisissä. Kaikkien turvallisuusviranomaisten suorituskykyä voidaan käyttää sotilaallisiin tehtäviin. Venäjä on vahvistanut läntistä puolustustaan sekä parantanut arktisen alueen toimintakykyä ja valmiutta. (Valtioneuvosto 2017, 8).

Venäjä on ollut Ukrainan lisäksi osallisena Syyrian sisällissodassa vuodesta 2015 lähtien etenkin tekemällä ilmaiskuja (McDonnell ym. 2015). Vaikka Syyrian sisällissodalla ei ole ainakaan välitöntä vaikutusta Suomen turvallisuustilanteeseen, se kertoo Venäjän tavoitteista ylläpitää sotilaallista toimintakykyä laajamittaisissa sotilasoperaatioissa. Selonteko mainitsee Venäjän ilmavoimien suorituskyvyn laajamittaisuuden ja kehittyneisyyden. Tämä nähdään varmasti uhkana myös Suomessa, jos Suomen ja Venäjän suhde eskaloituu laajamittaiseen sotaan.

Valtioneuvoston puolustuselonteko syksyltä 2021 kuvailee Venäjän lisääntyntä ulkopoliittista aggressiota laajasti. Selonteossa mainitaan esimerkiksi Venäjän strategiset tavoitteet Pohjois-Euroopassa ja arktisella alueella, Venäjän läntisen alueen lisääntynyt sotilaallinen varustautuminen, asevoimien modernisointi sekä Suomen lähialueille sijoitetut teknologisesti kehittyneemmät asejärjestelmät:

Venäjän turvallisuusajattelussa näkyy strategisen syvyyden tavoittelu ja yhtenäinen puolustusvyöhyke, joka ulottuu arktiselta alueelta Mustanmeren kautta Välimerelle. Pohjois-Eurooppa ja Itämeren alue ovat keskeinen osa tätä laajempaa kokonaisuutta. Arktisen alueen merkitys on korostunut suurvaltakilpailussa Koillisväylän avautuessa ja alueen luonnonvarojen hyödyntämismahdollisuuksien parantuessa. Kansainvälisen tilanteen kiristyminen yhdellä alueella voi johtaa nopeasti sotilaallisen toiminnan lisääntymiseen myös muilla alueilla.  
(Valtioneuvosto 2021, 13)

Pohjois-Euroopan ja Itämeren alueiden strateginen kiinnostus Venäjän suunnalta merkitsee myös Suomelle varautumista erilaisiin vaikutusyriytyksiin ja maiden välien kiristymiseen. Suomi on toimija myös arktisella alueella, ja konflikti arktisella alueella merkitsisi myös Suomen osallistamista. Selonteossa jatketaan kertomalla Venäjän modernisoineen asevoimiaan ja sijoittaneen asevoimia etenkin maan länsiosiin, eli lähelle Suomen rajaa:

Venäjä ylläpitää mittavaa tavanomaista sodankäyntikykyään Suomen lähialueilla ja on viime vuosina vahvistanut sotilaallista voimaansa erityisesti läntisellä alueellaan. Venäjä on jatkanut asevoimiensa modernisointia ja kehittänyt niiden toimintaperiaatteita ottaen huomioon sotakokemukset viimeaikaisista operaatioista. Nopea päätöksentekokyky ja asevoimien korkea valmiustaso mahdollistavat Venäjälle yllätykselliset operaatiot. Päämäärien saavuttamiseksi käytetään erityyppisiä toimintamalleja, kuten pitkittyneitä konflikteja  
(Valtioneuvosto 2021, 14–15).

Venäjän ja lännen suhteiden kiristyminen on ollut nähtävissä jo monta vuotta. Samalla Suomen lisääntynyt Nato-yhteistyö (ennen jäsenyyttä keväällä 2023) on saanut aikaan

reaktion, jossa Venäjä on lisännyt sotilaallista läsnäoloaan Suomen rajojen lähetyvillä.

Lisäksi asevoimien modernisointi näkyy uhkana:

Venäjä on sijoittanut Suomen lähialueille viime vuosien aikana teknologisesti kehittyneimpiä asejärjestelmiään ja entistä suorituskykyisempiä joukkojaan. Venäjä harjoittelee säännöllisesti puolustushaarojen yhteisiä operaatioita, ja sen kyky sotilaallisen voiman nopeaan ja yllätykselliseen suuntaamiseen on kehittynyt. (Valtioneuvosto 2021, 15).

Lisäksi puolustuselonteossa puhuttiin yleisesti suurvaltojen (eli Venäjän, Yhdysvaltojen ja Kiinan) toimintaympäristöstä 2020-luvulla. Puolustuselonteossa mainitaan, että sotilaallisen voiman käyttö on edelleen yksi suurvaltojen keskeisimmistä voimankäyttökeinoista, etenkin Suomen lähialueella. Suurvalloilla on selonteon mukaan käytössään myös muita Suomen (sekä muiden valtioiden) turvallisuustilanteeseen vaikuttavia keinoja, kuten informaatio- ja kybervaikuttaminen sekä taloudelliset ja diplomaattiset keinot. Teknologian kehittyminen mahdollistaa jatkossa uusia keinoja vaikuttamiseen ja sodankäyntiin. Selonteossa mainitaan myös, että rajapinta normaaliolojen sekä konfliktien välillä on hämärtynyt. Konfliktit tulevat nykypäivänä lyhyellä varoitusaikalla tai ilman varoitusaikaa (Valtioneuvosto 2021).

### 6.1.2 Venäjän vaikutus Euroopan turvallisuustilanteeseen

Suomen turvallisuuspoliittisessa diskurssissa mainitaan Venäjän yhteydessä usein myös sen vaikutus koko Euroopan ja Euroopan unionin turvallisuustilanteeseen. Venäjän ulkopoliittiset tavoitteet eivät rajoitu Suomeen, vaan ne koskevat koko Eurooppaa. Suomi nähdään pitkän yhteisen rajansa vuoksi eräänlaisena eturintamana Venäjän ja lännen välissä.

Tasavallan presidentti Sauli Niinistön uudenvuodenpuhe vuodelta 2015 käsitteli jo muuttunutta turvallisuustilannetta Euroopassa Krimin niemimaan valtaamisen jälkeen:

”Näimme, ettei Eurooppa ollutkaan rauhan tyyssija. Sen osoitti Ukrainan konflikti ja Venäjän toiminta siinä. Opimme myös, ettei talous korjaannukaan pelkästään aina vaan odottelemalla sitä seuraavaa kasvukautta. Ja meitä kylmäsi, kun luimme ilmastonmuutoksesta aiheutuvan lämpenemisen tuntuvan erityisesti juuri täällä Suomessa.

--

Olemme siis siirtyneet hienosäätöjen ajasta jälleen peruskysymysten ääreen. Sen mukaisesti meidän on toimintamme ja tavoitteemme asetettava. Ukrainan katastrofi, jo tuhansia ihmisuhreja vaatinut, on tuonut meidät ajassa takaisin – sodan ja rauhan kysymykseen. Sota ei olekaan vain uutisia kaukomailta, nyt se on todellisuutta Euroopassa”. (Niinistö 2015)

Puhe voisi yhtä hyvin olla tammikuulta 2023. Venäjän aggressio Ukrainaa kohtaan on noussut ennennäkemättömälle tasolle vuoteen 2015 verrattuna, ja samalla Suomen ja Venäjän välinen suhde on jälleen erilaisessa asemassa. On myös mielenkiintoista huomata, että Niinistön mukaan Suomi on tuominut Venäjän teot niin EU:n kautta kuin myös omien itsenäisten kanaviensa kautta yhteydenpidossa Venäjään. Suomen ulkopoliittinen toiminta ei siis rajoitu pelkästään Euroopan Unionin kautta tapahtuvaan toimintaan. Tämä tukee teoriaa siitä, että Suomi on valtioiden keskellä *sui generis*, oma lukunsa. Tuskin minkään valtion (etenkin EU:ssa) suhde Venäjään on yhtä moniulotteinen kuin Suomen. Suomen on siis myös pakko määrittää ulkopoliittista strategiaansa irrallaan Euroopan unionista, sillä Suomen asema on niin omalaatuinen.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa vuodelta 2016 voidaan havaita, että Suomessa on jo tunnistettu Venäjän haluttomuus yhteistyöhön sekä sen pyrkimys horjuttaa yleistä turvallisuustilannetta Euroopassa:

”Venäjä on pitkälti hylännyt yhteistyöhön perustuvan turvallisuuden ja haastaa Euroopan turvallisuusjärjestyksen. Venäjä on julkisesti tuonut esille tavoitteensa etupiirijakoon perustuvasta turvallisuusrakenteesta. Venäjä on osoittanut, että sillä on tahto ja kyky käyttää sotilaallista voimaa tavoitteidensa edistämiseksi. Venäjän johto pyrkii estämään sisäistä epävakautta eikä ole pystynyt uudistamaan taloutta, joka kärsii lyhyemmällä aikavälillä energian hinnan vaihtelusta ja pidemmällä aikavälillä erilaisista rakenteellisista ongelmista.” (Valtioneuvosto 2016, 16)

Selonteossa mainitaan myös, että Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet vastaavat eurooppalaisen turvallisuusjärjestelmän heikentymisen asettamiin haasteisiin sekä Itämeren alueen turvallisuustilanteen heikentymisestä ja Venäjän sisä- ja ulkopoliittikan arvaamattomuudesta seuraaviin tilanteisiin. Venäjä oli tuomitsemisesta ja pakotteista huolimatta aktiivisesti jatkanut vaikuttamistaan kriminaliteetilla alueella vuoden 2014 hyökkäyksen jälkeen, ja vuonna 2016 niemimaa oli jo käytännössä täysin osa Venäjää. Tähän varmasti viitataan puhuttaessa Venäjän hylkäämästä yhteistyöstä ja turvallisuusjärjestelmästä.

Presidentti Niinistön uudenvuodenpuheessa tammikuulta 2016 Venäjän toiminnasta Ukrainassa sanotaan ”vieneen idyllin rauhan tyysijasta” (Niinistö 2016). Tällä Niinistö viittaa Euroopan muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen, jonka Venäjä on muuttanut rauhallisesta epävakaaan. Venäjän toiminta turvallisuusympäristön muuttamisessa kohdistuu puheessa siis laajemmin Eurooppaan kuin Suomeen. Vuoden 2017 uudenvuodenpuhe keskittyi lähinnä 100-vuotiaan Suomen historiaa, eikä Venäjää mainittu kuin sivulauseena. Vuonna 2018 puheessa Niinistö puhui myös Suomen

turvallisuuspoliittisesta tilanteesta, jota hän kutsui vakaaksi. Niinistö mainitsi kuitenkin, että Venäjä, Yhdysvallat ja Kiina määrittelevät suurvaltoina kansainvälisen politiikan suuntaa, joka voidaan nähdä välillisenä uhkana niin Suomen ja Euroopan kuin koko kansainvälisen yhteisön turvallisuudelle. Suurvaltojen välinpitämättömyys kansainvälisistä säännöistä näkyy etenkin Venäjän toiminnassa, mutta myös Yhdysvaltojen ja Kiinan harjoittamassa suurvaltapolitiikassa.

Sosiaalidemokraattien kansanedustaja Tytti Tuppurainen kommentoi Venäjän vaikutusta Euroopan turvallisuustilanteen heikentymiseen eduskunnan täysistunnossa toukokuussa 2017, jossa pääministeri Juha Sipilä piti tiedonannon Suomen turvallisuuspoliittisesta tilanteesta:

Viime vuosina turvallisuusympäristömme on kehittynyt huolestuttavaan suuntaan. Britannian lähtö EU:sta ja Venäjän pyrkimys suurvalta- ja etupiiripolitiikkaan ovat heikentäneet Euroopan vakautta. Euroopan turvallisuuden perustaksi tarvitaan transatlanttisen yhteistyön rinnalle vahvaa EU:n omaa turvallisuusyhteistyötä. (Tuppurainen 2017)

Monessa otteessa mainittu Venäjän pyrkimys etupiirijakoon näyttäytyy suurimpana uhkana EU:lle ja Suomelle. Käsite etupiiristä tuo väistämättä mieleen toisen maailmansodan ja Molotov–Ribbentrop-sopimuksen, jossa Suomenkin tulevaisuutta määriteltiin. Maininnat Venäjän pyrkimyksestä etupiirijakoon antavat kuvan, että Venäjällä olisi jo olemassa strategia ja suunnitelma sille, miten se aikoo luoda etupiirin Eurooppaan, ja miten siihen todennäköisesti liittyy myös Suomi.

Valtioneuvoston vuoden 2018 turvallisuusselonteossa kerrotaan, että turvallisuustilanne Euroopan ja Itämeren alueella on heikentynyt, mikä johtuu Venäjän toimista Krimin niemimaalla vuonna 2014. Valtioneuvoston mukaan Venäjä on toimillaan haastanut koko läntisen yhteisön, mikä vaatii vastaukseksi päättäväisiä toimia EU:ssa sekä keskusteluyhteyksien ylläpitoa jännitteiden lievittämiseksi. EU on Suomen tärkein toimintaympäristö kansainvälisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Uhkiksi EU:n toiminnalle nimetään Iso-Britannian eroprosessin aiheuttama stressi sekä eräiden jäsenvaltioiden suhtautuminen EU:n asettamiin oikeusvaltioperiaatteisiin. Lisäksi muuttoliikkeet sekä noussut terrorismin uhka lisäävät odotuksia EU:n toimintakykyä kohtaan. EU on kuitenkin halukas kehittämään unionia ja yhteistyötä myös turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Pohjoismaisen sekä transatlanttisen yhteistyön merkitystä korostetaan, ja lisäksi pelotteen ja yhteisen puolustuksen vahvistumisen nousu Naton keskeiseksi toimintatavaksi vaikuttaa myös Suomen ja Ruotsin Nato-kumppanuuksien kehittämiseen.



Selonteon mukaan Naton toiminta ja läsnäolo Itämerellä vakauttavat kokonaisvaltaista turvallisuustilannetta (Ulkoministeriö 2018). Yksi mielenkiintoinen huomio selonteosta liittyy oikeusvaltioperiaatteisiin. Suomea pidetään usein EU:n ”mallioppilana”, joka noudattaa kaikkia unionin asettamia direktiivejä ja ohjeistuksia, liittyivät ne ihmisoikeuksiin tai talouspolitiikkaan. Samalla kuitenkin jotkut jäsenmaat jättävät noudattamatta tiettyjä Euroopan unionin asettamia määräyksiä tai ohjeistuksia, liittyen etenkin ihmisoikeuskysymyksiin. Onko Suomen ”mallioppilasstatus” merkki suomalaisen yhteiskunnan täydellisestä integroitumisesta ja sopivuudesta Euroopan unionin periaatteisiin, vai onko se varovaisuutta Suomen suunnalta? Haluaako Suomi toiminnallaan ja varovaisuudellaan varmistaa asemansa olevan turvattu EU-yhteisössä?

Tasavallan presidentin uudenvuodenpuhe tammikuussa 2022 mainitsee Venäjän turvallisuuspolitiikan yhteydessä useamman kertaa:

Konflikti Ukrainan rajoilla on syvenemisen partaalla. Euroopan turvallisuuden kannalta tunnelmat ovat kiristyneet. Muutos on ollut nopea. Vielä viime kesänä, presidentti Bidenin Euroopan matkan tuloksena, huolet näyttivät kohdistuvan ennen muuta Kiinaan. Presidenttien Biden ja Putin Geneven-tapaamisen jälkeen Yhdysvaltain ja Venäjän arvioitiin rakentavan keskusteluyhteyttä. Kohtelias isäntä, Eurooppa, oli lähinnä kuulolla.

Nyt on toista ilmaa. Venäjän joulukuussa esittämät ukaasit Yhdysvalloille ja Natolle koskevat Eurooppaa. Ne ovat ristiriidassa Euroopan turvallisuusjärjestyksen kanssa. Etupiirit eivät kuulu 2020-luvulle. Kaikkien valtioiden täysivaltainen tasa-arvoisuus on keskeinen peruseriaate, jota kaikkien tulee kunnioittaa. (Niinistö 2022).

Niinistö sanoi kuitenkin puheessa myös Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen tilanteen olevan vakaa. Venäjän toiminnan aiheuttama uhka koostui (ainakin tammikuussa 2022) Euroopan suvereniteettiin, ei niinkään Suomen. Tämä voidaan kuitenkin tulkita välilliseksi uhaksi myös Suomea kohtaan.

Puheista käy ilmi, että vuosina 2017–2020 Suomen turvallisuusuhat eivät tulleet niinkään itänaapurilta, vaan ne tulivat koronapandemian, maahanmuuton ja ilmastonmuutoksen seurauksena. Kuitenkin tammikuussa 2022 pidetty uudenvuodenpuhe enteili jo tulevaa, jossa Venäjistä piirtynyt kuva oli jo uhkaavampi EU:lle ja sitä kautta myös Suomelle.

### 6.1.3 Suomen ja EU:n yhteinen linja suhteessa Venäjään

EU:n ollessa Suomen tärkeimpiä ulkopoliittisia työkaluja ja alustoja, on tärkeää katsella ulkopoliittisen linjan muutoksia myös Suomen ja EU:n yhteisten linjausten näkökulmasta. Tämä kappale erittelee artikuloitua, jossa puhutaan tai kirjoitetaan Venäjän toiminnan vaikutuksesta Suomen ja EU:n yhteisiin Venäjää koskeviin päätöksiin ja linjauksiin.

Presidentti Niinistön uudenvuodenpuhe tammikuulta 2015 käsitteli myös Suomen ja EU:n yhteisiä toimia Venäjää kohtaan vuoden 2014 Krimin valtauksen jälkeen:

Suomen linja Ukrainan tapahtumissa on ollut selkeän johdonmukainen alusta alkaen. Tuomitsimme Venäjän suorittaman laittoman Krimin valtauksen heti sen tapahduttua sekä sitten Venäjän toiminnan Itä-Ukrainassa. Olemme tehneet tämän yhdessä EU:n kanssa, mutta myös suoraan, omissa yhteydenpidoissamme Venäjään. Me tuomitsemme laittomat aluevaltaukset, laittomat voimankäytöt ja yritykset rajoittaa valtioiden itsemääräämisoikeutta. Sellainen toiminta tuo mukanaan vain vaaraa ja jännitteitä kaikkialle. Jos valta onkin joskus kasvanut kiväärin piipusta, niin enää sieltä kasvaa vain kaos (Niinistö 2015).

Lisäksi puheessa presidentti Niinistö mainitsi Ukrainan kriisin asettaneen lännen ja Venäjän uudenlaiseen vastakkainasetteluun. Niinistön mukaan jännite on heijastunut myös Suomeen, vaikka Suomi ei ole suoranaisen sotilaallisen uhan alaisena. Suomi tukee Ukrainaa ja yrittää löytää ratkaisun rauhanomaiselle tilanteen selvittämiseksi. Lisäksi Niinistön mukaan Venäjän asema Suomen naapurimaana on sivuuttamaton fakta, ja Suomi pyrkii keskusteluyhteyden ylläpitämiseen Venäjän kanssa.

Maaliskuussa 2018 julkaistu selonteko ulkoasianhallinnon strategisista painopistealueista kuvailee suhteita Venäjään seuraavanlaisesti:

”Ulkoasiainhallinnon Venäjä-yhteydet rakentuvat EU:ssa yhteisesti sovitun kahden raiteen politiikan pohjalle. Yhdessä asetetuista rajoitteista Venäjälle pidetään kiinni, ja Venäjän kanssa käydään valikoivaa vuoropuhelua asioista, jotka ovat Suomen ja EU:n etujen mukaisia. EU:n ja Venäjän yhteistyön normalisoimisen edellytyksenä on, että Ukrainan kriisiin löydetään ratkaisu ja Venäjä noudattaa kansainvälistä oikeutta ja muita kansainvälisiä sitoumuksiaan. Ulkoasiainhallinto jatkaa aktiivista vaikuttamista Euroopan unionin yhteisen Venäjä-politiikan muotoutumiseen.” (Ulkoministeriö 2018)

Tekstistä selviää, että Suomi pyrkii vaikuttamaan Venäjään niin itsenäisesti kuin myös EU:n kautta. Lisäksi on kiinnostavaa huomata, että ulkoasianhallinto pyrkii vaikuttamaan myös EU:n ja Venäjän välisiin suhteisiin eikä pelkästään Suomen ja Venäjän välisiin suhteisiin. Suomen tulisikin edistää integraatiota EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Nato-

pyrkimyksistä huolimatta EU tulee olemaan Suomen läheisin turvallisuusyhteisö. Paras tapa Suomelle päästä lähemmäksi EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa on kannattaa määräenemmistön äänestysvaltaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa määriteltäessä. Näin mikään yksittäinen valtio ei voi estää tai viivästyttää päätösten tekemistä. Pääministeri Marin on jo ilmaissut kannatuksensa tälle muutokselle, mutta kaikki eivät ole hänen kanssaan samalla viivalla. On esimerkiksi esitetty, että määräenemmistöperiaatteen lisääminen päätöksenteossa on vastoin Suomen intressejä pienenä jäsenvaltiona, mutta tämä voi olla pienempi paha siihen verrattuna, että tällä hetkellä yksittäinen valtio voi määrittää päätöksien lopputuleman. Suomelle tärkeintä on se, että EU pystyy toimimaan yhtenäisesti kansainvälisessä politiikassa. Siitä syystä enemmistöperiaatteen edistämisen pitäisi olla Suomelle ensisijaisen tärkeää (Pillai 2022). Tämä on esimerkki siitä, miten Suomi yrittää vaikuttaa asemaansa pienenä valtiona. Edistämällä vaikutusvaltaansa EU:n sisällä se pystyy edistämään vaikutusvaltaansa kansainvälisessä politiikassa.

Lokakuussa 2020 julkaistussa valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa kerrotaan Venäjän toiminnan vaikutuksesta Euroopan turvallisuuteen ja EU:n sekä Venäjän suhteiden kiristymisestä:

”Venäjä on heikentänyt lähialueidemme ja Euroopan turvallisuutta liittämällä Krimin laittomasti itseensä sekä ylläpitämällä aloittamaansa konfliktia Itä-Ukrainassa. Venäjän toiminta muun muassa Georgiassa, Ukrainassa ja Syyriassa osoittaa, että maan kynnys sotilaallisen voiman käyttöön on madaltunut. Venäjän toimien johdosta turvallisuuspoliittinen tilanne on kiristynyt ja EU:n ja Venäjän väliset suhteet heikentyneet. Venäjän tavoitteena on edelleen etupiirijakoon perustuva turvallisuusrakenne Euroopassa” (Valtioneuvosto 2020).

Valtioneuvoston arvio Venäjän toiminnasta n. 1,5 vuotta ennen sotilaallista hyökkäystä Ukraina on tarkka. Toki Venäjän aggressiivinen ulkopolitiikka ja sen strategiset intressit olivat jo tiedossa. Vaikka Venäjän hyökkäys Ukraina helmikuussa 2022 ei tullut varsinaisena shokkina, oli se silti omiaan muuttamaan Euroopan ja Venäjän välistä turvallisuusympäristöä perusteellisesti. Selonteko alleviivasi myös EU:n yhtenäisyyden tärkeyttä Venäjä-suhteissa. Lisäksi selonteossa mainittiin, että Suomi noudattaa EU:n liittämisen tunnustamattomuuspolitiikkaa ja toimeenpanee Venäjään kohdistuvia pakotteita. Lisäksi valtioneuvoston mielestä Minskin sopimuksen täysi toimeenpano on edellytys EU:n ja Venäjän suhteiden uudelleenarvioimiselle, sekä pakotteiden purkamiselle (Valtioneuvosto 2020).

Suomen täytyy jatkossakin ottaa EU huomioon tehdessään ulkopoliittisia päätöksiä, etenkin suhteessa Venäjään. Vaikka Suomi ylläpitää omia kahdenvälisiä suhteita naapurimaahansa, EU on ja tulee olemaan tärkein työkalu Suomen ulkopoliittisessa työkalupakissa.

#### 6.1.4 Naapurivaltio Venäjä

Edellisessä kappaleessa käsitelty Suomen ja EU:n yhteinen linja Venäjä-suhteissa on kiistämättä yksi tärkeimpiä ulottuvuuksia Suomen ulkopoliittisessa strategiassa Venäjää kohtaan. On kuitenkin tosiasia, että Suomi ja Venäjä ovat rajanaapureita, ja tulevat olemaan myös jatkossa. Siksi Suomen täytyy ylläpitää kahdenkeskeisiä suhteita Venäjään. Tässä kappaleessa analysoidaan artikulointia, joka käsittelee Venäjän statusta Suomen naapurivaltiona, Venäjän toiminnan vaikutuksia maiden välisiin suhteisiin ja siitä johtuvaa välttämätöntä kanssakäyntiä maiden välillä.

Syyskuussa 2014 Suomen pääministeri Alexander Stubb piti eduskunnalle ilmoituksen Ukrainan tilanteesta ja Venäjän toiminnan seurauksista:

”--Suomi on tuominut Venäjän toimet niin kansallisesti kuin Euroopan unioninkin kautta. Olemme tehneet sen arvojemme ja turvallisuutemme takia. Tunnumme maanosamme historian – vahvemman oikeutta on Euroopassa nähty tarpeeksi. --Tämäkin kriisi päättyy vielä joskus, vaikkei välttämättä kovin pian. Sen jälkeenkin Venäjä on Suomen naapurimaa. Siksi meidän on pidettävä keskusteluyhteydet auki Venäjään myös nyt, kun ajat ovat vaikeat. Meidän on myös muistettava, että suurin osa arjen yhteyksissämme – matkailussa, kaupankäynnissä, maakuntatason kontakteissa, virkamiesyhteyksissä – toimii tälläkin hetkellä varsin normaalisti. Ylätason politiikka ei ole Venäjä-suhteidemme koko kuva. Ei ole kenenkään etu, jos Venäjä eristää itsensä yhteistyöstä Euroopan kanssa.” (Stubb 2014).

Lisäksi ilmoituksessaan pääministeri Stubb mainitsi, ettei Ukrainan tilanne tuota Suomelle suoraa turvallisuusuhkaa, mutta konfliktin taloudelliset vaikutukset aikovat yltää myös Suomeen. Lisäksi Stubbin mukaan Suomen etuna on saada konfliktiin mahdollisimman nopeasti ratkaisu niin kahdenvälisen neuvottelun kuin Euroopan unionin kautta (Stubb 2014).

Krimin valtaus vuonna 2014 tapahtui Ukrainassa hyvin epävakaa poliittisen ilmapiirin lomassa. Ukrainan Venäjä-mielinen presidentti Viktor Janukovyč ei allekirjoittanut Ukrainan ja EU:n välistä yhteistyösopimusta, josta seurasi laajoja mielenosoituksia sekä presidentin pakeneminen Venäjälle. Suomessa todennäköisesti koettiin, että Venäjän olisi huomattavasti vaikeampaa perustella hyökkäystä Suomeen eikä se voisi tehdä sitä ”pienien vihreiden miesten” eli ilman Venäjän tunnuksia toimivien sotilasjoukkojen avulla.

Stubbin puheesta käy jälleen ilmi Suomen ainutlaatuinen geopoliittinen asema: Suomen täytyy yhtäältä pitää yhteistä linjaa Euroopan unionin kanssa ja tuomita Venäjän teot, mutta samalla säilyttää keskusteluyhteys ja mahdollisimman toimivat diplomaattiset yhteydet Venäjään. Lisäksi Venäjän vastaisilla taloudellisilla pakotteilla on merkittävä osuus myös Suomen talouteen, mikä lisää diplomaattisten suhteiden ylläpitämisen painetta Suomelle.

Presidentti Sauli Niinistö mainitsi uudenvuodenpuheessaan tammikuussa 2015 Ukrainan kriisin asettaneen lännen ja Venäjän uudenlaiseen vastakkainasetteluun. Niinistön mukaan jännite on heijastunut myös Suomeen, vaikka Suomi ei ole suoranaisten sotilaallisen uhan alaisena. Suomi tukee Ukrainaa ja yrittää löytää ratkaisun rauhanomaiselle tilanteen selvittämiseksi. Lisäksi Niinistö sanoo, että Venäjän asema Suomen naapurimaana on sivuuttamaton fakta, ja Suomi pyrkii keskusteluyhteyden ylläpitämiseen Venäjän kanssa.

Kansanedustaja Matti Vanhasen puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa toukokuussa 2017 käsitteli Suomen ja Venäjän välien muuttumista:

”Ukrainassa kriisi on ratkaisematon, ja se on aiheuttanut sen, että suhteemme tärkeään naapuriimme Venäjään ei ole eikä voi olla normaali” (Vanhanen 2017)

Käsite normaalista suhteesta Venäjään on aikasidonnaista. Suhde Suomen ja Venäjän välillä on vaihdellut paljonkin edeltäneiden vuosikymmenten aikana, milloin lämpimämmäksi, milloin kylmemmäksi. Vanhanen tarkoittanee normaaleilla suhteilla tilannetta, jossa Suomen ei yhdessä EU:n kanssa tarvitse asettaa sanktioita Venäjää kohtaan sen aggressiivisen ulkopoliitiikan takia.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko keväältä 2020 kuvailee sitä, miten Suomi jatkaa kanssakäyntiä Venäjän kanssa niin EU:n kautta kuin itsenäisestikin. Suomen ja Venäjän yhteistyö on tärkeää monien globaalien ongelmien ratkaisemisen kannalta:

”Suomi pitää yllä toimivia ja tiiviitä suhteita Venäjän kanssa aloilla, jotka ovat Suomen ja EU:n kannalta keskeisiä. Suomi tekee yhteistyötä ja käy vuoropuhelua Venäjän kanssa kahdenvälisistä asioista, kansainvälisestä tilanteesta ja turvallisuudesta, ilmasto- ja ympäristökysymysten kaltaisista globaaleista haasteista ja Itämeren ja arktisen alueen kysymyksistä sekä edistää maiden välisiä taloussuhteita. Venäjän vakaus ja ihmisoikeuksien toteutuminen maassa on Suomelle tärkeää, ja vuoropuhelua ihmisoikeuskysymyksistä jatketaan. Suorat kansalaiskontaktit ovat tärkeä osa Suomen ja Venäjän välisiä suhteita. Tätä tukee toimiva yhteistyö muun muassa liikenteessä, matkailussa ja kulttuurialalla” (Valtioneuvosto 2020).

Selonteossa sanottiin myös, että ”*Toimiva naapuruussuhde Venäjän kanssa on Suomelle tärkeä*”. Koko maailmaa vuonna 2020 ravisuttanut koronaviruspandemia vei keskittymistä pois sotilaallisista kriiseistä, ja alleviivasi ylikansallisen yhteistyön merkitystä globaaleiden haasteiden torjumisessa. Tämä pätee myös Suomen ja Venäjän välillä.

## **6.2 Yhteenveto Venäjän toiminnan vaikutuksesta Suomen turvallisuusympäristöä koskevaan viralliseen artikulointiin**

Suomen kansainvälinen turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi vuosien 2014 ja 2022 välillä. Siksi onkin mielenkiintoista tarkastella, miten valtioneuvoston analyysit toimintaympäristöstä eroavat toisistaan näiden kahdeksan vuoden aikana, tai kuinka tasavallan presidentti on puhunut Venäjästä uudenvuodenpuheissaan vuosien 2015 ja 2022 välisenä aikana. Ajanjakson alussa ja lopussa mainitaan Venäjän toiminta turvallisuusuhkana, sekä Venäjän toiminnalla viitataan sen sotilaalliseen aggressioon Ukrainassa. Kuitenkin kevään 2022 tapahtumien jälkeen ja todellisen sodan uhkakuvan konkretisoituessa Venäjän toimintaa ja kansainvälistä turvallisuustilannetta katsellaan hieman eri näkökulmista. Oman lisämausteensa Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen toimintaympäristöön on tuonut Suomen Nato-jäsenhakemus ja -jäsenyys, mikä vaikutti vuonna 2014 tai vuonna 2018 vielä epätodennäköiseltä. Muita kansainväliseen turvallisuustilanteeseen vaikuttaneita asioita ovat esimerkiksi koronaviruspandemia, ilmaston lämpeneminen sekä lisääntyneet poliittiset epävakaudet esimerkiksi Lähi-Idässä.

Uhka Venäjän käyttämästä sotilaallisesta voimasta oli läsnä oikeastaan koko ajan vuosien 2014 ja 2022 välillä. Ajan myötä niin Suomelle kuin muillekin valtioille alkoi selvitä Venäjän ulkopoliittiset motiivit ja ne mittasuhteet, mihin Venäjä taipuisi päästäkseen tavoitteisiinsa. Mielenkiintoista artikuloinnissa on käsite etupiirijako, joka tuo mieleen toisen maailmansodan aikaisen asetelman ja Molotov–Ribbentrop-sopimuksen, jossa niin ikään Suomi jaettiin osaksi Venäjää. Vertaus (joskin epäsuora) toiseen maailmansotaan kertoo siitä painoarvosta, joka Venäjän toiminnalla on suhteessa Suomen turvallisuusympäristöön.

Globaaleita, koko maapalloa koskevia uhkia käsiteltäessä vuoden 2020 selonteossa kerrotaan, että ”*Globalisaatiosta johtuva valta-asetelmien muuttuminen ja taloudellinen epätasa-arvo ovat osaltaan ruokkineet myös ulossulkevan nationalismin nousua sekä tarjonneet kaikupohjaa populistisille liikkeille, joista osa on omaksunut toimintaansa myös ulossulkevia piirteitä*” (Valtioneuvosto 2020). Lisäksi selonteon mukaan kansallisten etujen suosiminen on korostunut kansainvälisessä politiikassa, usein myös kansainvälisen yhteistyön ja

vähemmistöryhmien alas ajamisen kustannuksella. Kansallisella suvereniteetilla perustellaan muutoin sääntöjen vastaista tai laitonta toimintaa. Venäjän presidentti Vladimir Putin perusteli ”sotilaallista operaatiota” Ukrainassa puheessaan helmikuussa 2022 seuraavasti:

” The purpose of this operation is to protect people who, for eight years now, have been facing humiliation and genocide perpetrated by the Kiev regime. To this end, we will seek to demilitarise and denazify Ukraine, as well as bring to trial those who perpetrated numerous bloody crimes against civilians, including against citizens of the Russian Federation.” (Kreml 2022).

Putinin mukaan Ukrainassa asuva venäläisvähemmistö on kärsinyt Kiovan hallinnon tyranniasta, sekä syyttää Ukrainaa ihmisoikeusrikoksista. Putinin mukaan Venäjän tavoite on demilitarisoida Ukraina ja puhdistaa se natseista. Tämä on esimerkki siitä, miten kansallisella suvereniteetilla perustellaan sääntöjenvastaista toimintaa. On toki selvää, että länsimainen yhteisö ei ottanut presidentti Putinin sanoja todesta, vaan tiesi hyökkäyksen todellisen luonteen heti alusta. Puhe on kuitenkin esimerkki niin eurooppalaisen kuin maailmanlaajuisen turvallisuusympäristön muutoksesta, missä sotilaallisen operaation perustelujen ei tarvitse vastata todellisuutta. Se on myös osoitus Venäjän arvaamattomuudesta ja välinpitämättömyydestä.

Kevään 2014 hyökkäyksen jälkeen maiden väliset suhteet sekä Euroopan unionin ja Venäjän väliset suhteet kokivat taas muutoksen Venäjän vallattua Krimin niemimaan. EU käsitteli Krimin niemimaan tilannetta ensimmäisen kerran maaliskuussa 2014, muutama viikko Venäjän aloittaman operaation jälkeen. EU:n johtajat yksimielisesti tuomitsivat Venäjän teot ja nimittivät niitä loukkauksina Ukrainan itsenäisyyttä kohtaan. Samalla Venäjää vaadittiin vetäytymään Ukrainasta ja lopettamaan operaatio kokonaisuudessaan. Lisäksi Krimillä pidettyä kansanäänestystä kritisoitiin ja sitä väitettiin lavastetuksi. Kaikesta huolimatta EU halusi saada Venäjän ja Ukrainan lopettamaan konfliktin rauhanomaisesti (Kruk 2019). Suomen kanta tilanteeseen oli yhtenäinen EU:n kannan kanssa.

Vaikka Suomi tuomitsi Venäjän hyökkäystoimet jo vuonna 2014 ja oli mukana EU:n asettamissa pakotteissa, Venäjä ei suhtautunut Suomeen vihamielisesti. Maat jatkoivat monipuolista yhteistyötä, ja Suomessa ei nähty tarvetta muuttaa Venäjä-linjaa perustavanlaatuisesti. Vaikka Venäjän arvaamattomuus ja aggressiivisuus tiedettiin, tämä ei aina näkynyt käytännön politiikassa (esimerkiksi Pyhäjoen ydinvoimalahankkeessa, jossa on mukana Venäläinen Rosatom). Venäjän suunnalta tulevien ”riskien” uskottiin olevan ennaltaehkäistävässä diplomatiassa ja hienovaraisella ulkopolitiikalla, josta Suomella on

kokemusta monta vuosikymmentä. Alkuvuoden 2022 jälkeen tilanne on toinen, ja entiseltä ajatustavalta, jossa keskustelu ja kompromissit ovat osa maiden välisiä suhteita, on murentunut perusta (Saari & Lavikainen 2022, 9).

Mitä konkreettisia muutoksia Suomen turvallisuuspolitiikassa on tapahtunut vuosien 2014 ja 2022 välillä? Suhtautuminen Venäjään ja Venäjän luomaan uhkakuvaan on muuttunut, ja Suomi on tunnistanut tarpeen muuttaa strategiaansa vastatakseen muuttuvaan tilanteeseen. Kesäkuussa 2019 Valtioneuvoston julkaisema selvitys puolustuspolitiikan muutoksista kertoo, että Suomi esimerkiksi kasvattaa puolustusvoimien henkilökuntaa, lisää kansainvälistä puolustusyhteistyötä, nostaa kertausharjoitusten määrää ja päivittää ikääntyvän strategisen toimintakyvyn laitteistonsa, eli ostaa hävittäjiä ja päivittää laivaston kalustoa (Valtioneuvosto 2019). Osa näistä muutoksista, kuten Suomen sotakaluston päivittäminen, oli ajankohtaista Venäjän toiminnasta riippumatta. Kuitenkin Venäjän toiminta yhdistettynä sodankäynnin monipuolistumiseen on vauhdittanut tiettyjen muutosten tekemistä

### **6.3 Venäjän luomat välittömät ja välilliset uhat Suomelle**

Tutkimusaineistossa Venäjän toiminta mainitaan lukuisia kertoja Suomen turvallisuustilanteen muutoksen yhteydessä. Venäjän asettamat uhat Suomea kohtaan ovat moniulotteisia, eivätkä kaikki liity esimerkiksi suoraan aseelliseen hyökkäykseen, mikä on muutenkin edelleen melko epätodennäköistä. Uhkia voidaan luokitella monella tavalla, esimerkiksi välillisiin ja välittömiin uhkiin. Välilliset uhat ovat uhkia, jotka vaikuttavat Suomen turvallisuuteen, mutta jonkin ei suoraan Suomeen kohdistuvan toiminnan kautta. Esimerkiksi Venäjän haluttomuus yhteistyöhön ilmastonmuutoksen torjumisessa vaikuttaa myös Suomen (ja muiden valtioiden) turvallisuuteen ilmaston lämpenemisen kautta. Välittömät uhat ovat uhkia, jotka kohdistuvat Venäjän toiminnasta suoraan Suomeen, kuten aseellisen hyökkäyksen uhka tai informaatiovaikuttamisen uhka.

#### **6.3.1 Venäjän muodostamat välittömät uhat Suomelle**

Venäjä on merkittävin tekijä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Suomi seuraa tarkasti Venäjän toimintaa, ja mukauttaa turvallisuuspolitiikkaansa sen mukaan. Merkittävin välitön uhka Suomelle on luonnollisesti uhka aseellisesta konfliktista Venäjän kanssa. Kynnys hyökätä Suomeen on tietenkin iso, ja Suomen puolustuspolitiikka perustuukin sille, että kynnys on mahdollisimman iso ja kasvaa jatkuvasti. Venäjä on kuitenkin osoittanut, että se kykenee hyökkäämään toiseen valtioon. Suomen ja Venäjän välit ovat kiristyneet vuoden



2014 jälkeen, mikä edesauttaa konfliktin syntymistä. Turvallisuuspoliittisista selonteista selviääkin, että Venäjä ei ole halukas noudattamaan kansainvälisiä sääntöjä ja aktiivisesti heikentää Euroopan turvallisuustilannetta. Suomi on tuominnut Venäjän sotilaalliset toimet Ukrainassa ja avustanut Ukrainaa, mikä on jälleen kiristänyt maiden välisiä välejä.

Aseellista konfliktia todennäköisempi uhka on hybridivaikuttamisen uhka. Sisäministeriö on määritellyt hybridivaikuttamisen seuraavanlaisesti: *Hybridivahissa on kyse pahantahtoisesta ulkoisesta vaikuttamisesta, jolla valtiollinen toimija pyrkii eri keinoja yhdistelemällä systemaattisesti vaikuttamaan kohteena olevaan maahan. Hybridivaikuttamisen tavoitteena on hyödyntää kohteeksi valitun valtion haavoittuvuuksia ja pyrkiä tekemään se mahdollisimman peitellysti. Hybridivaikuttaminen on autoritääristen valtioiden keskeinen vaikuttamisväline. Keinovalikoimaan voi kuulua esimerkiksi poliittisia, diplomaattisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikuttamista* (Sisäministeriö 2023). Hybridivaikuttamiseen ei siis liity väkivaltaa, vaan vaikutuksen kohteena olevaan valtioon vaikutetaan peitellysti ja esimerkiksi maan infrastruktuuriin tai tietoliikenteeseen kohdistettuna. Lisäksi kohdevaltion yhteiskunnan jäseniin pyritään vaikuttamaan esimerkiksi sosiaalisen median ja disinformaation avulla. Venäjä tekee myös vaikuttamista maansa rajojen sisällä, jossa Suomi ja suomalaiset esitetään russofobisina, usein ilman perusteita:

Venäjän valtiollisessa ohjauksessa toimiva media on kuitenkin moneen otteeseen toteuttanut totuudenjälkeisellä logiikalla toimivia kampanjoita, joissa kiistetään suomalaisen oikeusvaltion toimivuus. Nämä ovat olleet niin sanottuja lapsikiistoja, jotka ovat eräs toistuva piirre Venäjän länsimaihin kohdistamassa infokampanjoinnissa. Lapsikiistoissa esitetään tarina paitsi läntisten viranomaisten russofobiasta, myös läntisen liberalismien moraalista rappiosta, jossa ydinperhe on uhanalainen malli ja jopa lapset riistetään äideiltään. Monet kansalliskonservatiivisen populismin tasot kohtaavat, kun ”perusteettomasti huostaanotettuja venäläislapsia” uudelleensijoitetaan homoperheisiin (Mikkola Ym. 2018, 63).

Hybridivaikuttamisen tavoitteena on löytää kohdemaan heikkoja kohtia, ja vaikuttaa kohdemaan yhteiskuntaan. Lisäksi esimerkiksi Suomen esittäminen russofobisena valtiona auttaa Venäjää perustelemaan maansa sisällä mahdollista hyökkäystä Suomeen.

Hybridivaikuttamisen uhka tulee kasvamaan moninkertaisesti Suomen liittyttyä sotilasliitto Natoon keväällä 2023. Hybridivaikuttamisen piiriin lasketaan myös kybervaikuttaminen ja kybersodankäynti. Palvelunestohyökkäykset maan infrastruktuuriin tai esimerkiksi maassa toimivien pankkien palvelimiin ovat yleisiä kybersodankäynnin tapoja. Ukrainassa merkkejä

kybersodankäynnistä Venäjän suunnalta on nähty usein, esimerkiksi joulukuussa 2016, kun viidesosa Kiovesta pimeni venäläisen kyberhyökkäyksen ansiosta (Hallamaa 2022).

### 6.3.2 Venäjän muodostamat välilliset uhat Suomelle

Venäjän toiminta ja päätökset kansainvälisessä politiikassa saattavat vaikuttaa myös Suomeen, vaikka itse päätös tai teko ei koskisi suoranaisesti Suomea. Esimerkiksi Venäjän ja EU:n välinen suhde ja sen rappeutuminen vaikuttaa negatiivisesti Suomeen, sillä Suomi on EU:n jäsen. Lisäksi esimerkiksi EU:n asettamat talouspakotteet Venäjää kohtaan vaikuttavat Suomeen ja suomalaisiin yrityksiin, joilla on liiketoimintaa Venäjällä. Venäjän toiminnasta johtuvia epäsuoria uhkia on huomattavasti enemmän kuin suoria uhkia, ja epäsuorat uhat voivat liittyä aseellisten uhkien lisäksi esimerkiksi taloudellisiin ja ekologisiin uhkiin. Useassa vuosien 2014 ja 2022 välillä julkaistusta Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa mainittiin, että Euroopan turvallisuustilanne on heikentynyt. Euroopan turvallisuustilanteen heikkeneminen vaikuttaa myös Suomeen yleisen epävakauden, turvattomuuden tunteen sekä esimerkiksi sotaa pakenevien turvapaikanhakijoiden kautta. Keskusteluyhteyksien viileneminen EU:n jäsenmaiden ja Euroopan maiden sekä Venäjän välillä tekee konfliktien syntymisestä ja eskaloitumisesta todennäköisempää.

Suurvaltopoliitiikan trendit ja kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän rappeutuminen uhkaavat niin Suomen kuin koko maailman hyvinvointia. Venäjä on toiminnallaan Ukrainassa osoittanut, ettei kansainvälisen yhteisön säännöillä ole vaikutusta sen tavoitteisiin. Venäjä, Kiina ja Yhdysvallat ovat niin vaikutusvaltaisia, että ne voivat tehdä ulkopoliittisia päätöksiä ilman suurta huolta seuraamuksista. On myös huomioitavaa, että hyvin harva valtio Euroopan ja Pohjois-Amerikan ulkopuolella asetti sanktiota Venäjää kohtaan Ukrainan sodan alkamisen jälkeen – moni maa ei siis näe Venäjän toimintaa tuomittavana.

## 7 Johtopäätökset

Tutkimuksen johdantokappaleessa kerrottiin, että Suomen ulkopoliittiselle linjalle on perinteisesti nähty kaksi vaihtoehtoa, mallioppilasvaihtoehto sekä sui generis -vaihtoehto. Kumpaa mallia Suomen ulkopoliittinen linja on noudattanut? Mallioppilasvaihtoehdon mukaan Suomen ulkopoliittinen linja määräytyy kansainvälisten liittoumien ja niiden kanssa tehdyn yhteistyön kautta. Sui generis -vaihtoehto painottaa oman tien kulkemista ja yksilöllisyyttä. Selkeää, pelkästään toisen vaihtoehdon tarjoamaa linjaa on vaikeaa hahmottaa Suomen ulkopoliittisesta linjasta sen alkuajoista nykypäivään. On totta, että monet kansainväliset liitot ja sopimukset ovat pelastaneet Suomen. Kylmän sodan aikana integroituminen länteen ei olisi ollut mahdollista ilman esimerkiksi YK-jäsenyyttä 1955 tai EEC-vapaakauppasopimusta vuonna 1973. Toisaalta on myös pidettävä mielessä Suomen ainutlaatuinen geopoliittinen asema ja sen tuomat haasteet ja mahdollisuudet. Suomen asema pienenä valtiona Euroopassa määrittyy vahvasti sen maantieteellisen sijainnin ja historian kautta. Tämän takia Suomi on kansainvälisessä politiikassa oma lukunsa, sui generis.

On kiistatonta, että Venäjä on merkittävin tekijä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Se on suurvalta, joka ajaa omaa intressiään melko välinpitämättömästi kansainvälisessä politiikassa. Venäjä on arvaamaton, eikä se pelkää aloittaa kansainvälistä aseellista konfliktia. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista selonteista käy ilmi, että Venäjä luo todellisen uhan Suomelle. Konkreettisenä esimerkkinä voidaan pitää Suomen jäsenhakemusta Natoon, joka on ilmiselvä pyrkimys luoda deterrenssi Venäjää kohtaan. Ohjaako Venäjän luoma todellinen uhka *kaikeaa* Suomen toimintaa kansainvälisessä politiikassa? Kysymys on vaikea. Suomen suurin ulkopoliittinen työkalu on Euroopan unioni. Se on suuri ja vaikutusvaltainen liittouma, joka ajaa myös Suomen etua. Koska Suomi on osa EU:ta sekä muita kansainvälisiä sopimuksia, se tekee ulkopoliittisia päätöksiä myös näillä alustoilla. Esimerkiksi EU ylläpitää omia diplomaattisia suhteita Venäjään, jolloin Suomi on osa EU:n yhteistä Venäjä-politiikkaa.

Edellisen kappaleen aineistosta eli presidentin uudenvuodenpuheista, valtioneuvoston selonteista sekä muusta tutkimusaineistosta käy ilmi, että turvallisuusympäristön muutoksesta puhuttaessa Venäjä on aina läsnä. Käsite turvallisuudesta itsestään on pysynyt melko samana, jossa Suomen suvereniteetti ja suoja ulkoiselta hyökkäykseltä nähdään turvallisuutena. Voidaan kuitenkin nähdä, että turvallisuusympäristö on supistunut. Venäjän hyökkäys Ukrainaan vuonna 2022 osoitti, että Venäjä ei pelkää loukata toisen valtion

koskemattomuutta, mikä luo entistä konkreettisemmän uhan myös Suomelle. Tavat vaikuttaa turvallisuustilanteeseen ovat monipuolistuneet kybersodankäynnin ja hybridivaikuttamisen myötä. Venäjän suhde EU:hun vaikuttaa epäsuorasti myös Suomen turvallisuustilanteeseen. Aineistosta käy myös ilmi, että Suomen tavoite ulko- ja turvallisuuspolitiikan suhteen on pysynyt melko lailla samana: rauhanomaisen ratkaisun löytäminen konflikteihin ja hyvien diplomaattisten suhteiden ylläpitäminen Suomen turvaamiseksi. Esimerkkinä ote valtioneuvoston puolustuselonteosta syksyltä 2021: *Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeä tavoite on, että kansallisin toimin ja kansainvälisellä yhteistyöllä estetään aseellisten konfliktien ja Suomen turvallisuutta ja yhteiskunnan toimintakykyä vaarantavien tilanteiden syntyminen sekä Suomen joutuminen sotilaalliseen konfliktiin* (Valtioneuvosto 2021).

Työn tärkeimpänä johtopäätöksenä voidaan esittää, että *Venäjän aggressiivisella ulkopoliitikalla on ollut selkeä vaikutus Suomessa käytävään, Suomen turvallisuuspoliittista tilannetta käsittelevään viralliseen artikulointiin*. Venäjän toiminnan vaikutusta niin Suomen kuin EU:n turvallisuustilanteeseen, kuin Venäjän ja EU:n sekä Venäjän ja Suomen väliseen kanssakäymiseen on käsitelty laajasti vuosien 2014–2022 aikana. Eduskunnassa esitetyt puheenvuorot, tasavallan presidentin uudenvuodenpuheet sekä valtioneuvoston turvallisuuspoliittiset selonteot kertovat siitä, että monet viralliset tahot Suomessa näkevät Venäjän toiminnalla olevan konkreettista vaikutusta Suomen turvallisuustilanteeseen.

Ulkopoliitikkaan liittyy myös paljon muuta, kuin pelkkä turvallisuuspolitiikka. Samalla myös Suomen ja Venäjän välistä suhdetta voidaan katsoa huomattavasti moniulotteisemmin, kuin suurvaltana, joka uhkaa pientä valtiota ja pienenä valtiona, joka puolustautuu suurvallan uhalta. Suomi ja Venäjä joutuvat tekemään taloudellista yhteistyötä sekä yhteistyötä ympäristön suojelussa esimerkiksi Arktisessa neuvostossa. Suomen ja Venäjän välinen yhteistyö voidaan myös nähdä eräänlaisena tapana liennyttää Venäjän ja Suomen (ja samalla lännen) välisiä kiristyneitä suhteita.

Edeltävän kappaleen analyysin valossa on myös hyvä pohtia Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen tilanteen muuttumista Ukrainan sodan myötä, Suomen Nato-jäsenyyttä sekä Suomen ulkopoliitiikan tulevaisuutta yleisemminkin.

## 7.1 Vuonna 2022 alkaneen Ukrainan sodan vaikutus Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan

Suomen ja Venäjän jo valmiiksi kiristyneet välit jäätyivät entisestään vuonna 2022. Kremlin aloittama sota Ukrainassa murensi Suomen ja Venäjän välisen suhteen perustan, ja Suomi on selväsanaisesti tuominnut maan hyökkäyksen sekä ollut mukana muodostamassa EU:n kanssa ennenkuulumattomia pakotteita Venäjää kohtaan. Lisäksi Suomi on tukenut Ukrainaa aseellisesti. Pääministeri Sanna Marin on puhunut Suomen ja Venäjän välisen suhteen peruuttamattomasta muutoksesta ja Venäjä on lisännyt Suomen ”epäystävällisten valtioiden” listalle (Pesu ym. 2022, 5).

Venäjän osoittama jatkuva aggressiivinen suurvaltapolitiikka ja arvaamaton käytös yhdistettynä Venäjän sisällä tapahtuvalle demokratian hiipumiselle on luonut uuden vaiheen Suomen ja Venäjän välisissä suhteissa. Jos uhka sodasta Venäjän kanssa ei ollut ajankohtainen uhka jossain vaiheessa viime vuosikymmeniä, on uhka nykypäivänä taas ajankohtaisempi kuin koskaan. Yli 1300 kilometriä pitkä yhteinen raja Venäjän kanssa yhdistettynä Nato-jäsenyyteen luo uuden vaiheen maiden välisissä suhteissa. Entinen, diplomatiaan ja keskusteluun perustuva ulkopoliittinen linja ei enää toimi.

Perustavanlaatuinen muutos maiden suhteissa näkyy Venäjää koskevassa diskurssissa kuin konkreettisissa teoissa, esimerkiksi Ukrainalle osoitetussa aseellisessa tukemisessa ja pakotteissa. Vuoden 2022 huhtikuussa julkaistu ajankohtaiskatsaus suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen maalaa kuvan, jossa Venäjän suurvaltapolitiikka ja sen tavoitteet voivat tarkoittaa konfliktia Suomen kanssa. Pienelle valtiolle tämä on haasteellinen asema. Toisaalta se on osoitus Suomen vaikutusvallasta suurvaltapolitiikassa – jos Suomi olisi täysin merkityksetön, Venäjä tuskin näkisi Suomea uhkana.

Vuoden 2022 huhtikuussa julkaistu selonteko turvallisuusympäristön muutoksesta maalaa huomattavasti synkempää kuvaa Euroopan turvallisuustilanteesta kuin vuonna 2018.

Suurimpana syynä tälle muutokselle nimetään luonnollisesti Venäjän toiminta Ukrainassa.

Muuttunutta turvallisuusympäristöä kuvaillaan mm. seuraavasti:

”Venäjän käynnistämä sota vaarantaa koko Euroopan turvallisuuden ja vakauden. Venäjän julkilausuttuna tavoitteena on muuttaa Euroopan turvallisuusjärjestystä. Venäjän joulukuussa 2021 esittämät vaatimukset olivat samankaltaisia kuin sen aiemmat esitykset. Venäjä vaatii Natoa ja Yhdysvaltoja pidättäytymään Naton laajentumisesta, sotilastukikohtien perustamisesta entisen Neuvostoliiton alueelle ja asejärjestelmien sijoittamisesta vuoden 1997 jälkeen Natoon liittyneisiin

jäsenmaihin. Venäjän vaatimukset itsenäisten valtioiden ulko- ja turvallisuuspoliittisen valinnanvapauden kaventamisesta eivät ole hyväksyttävissä.

Venäjä käynnisti 24. helmikuuta 2022 presidentti Putinin käskystä suoran sotilaallisen hyökkäyksen Ukrainaan. Hyökkäys loukkaa räikeästi kansainvälistä oikeutta. Venäjän toiminta rikkoo Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjaa, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyjin Helsingin päätösasiakirjaa ja Pariisin peruskirjaa sekä Budapestin asiakirjaa vuodelta 1994. Näihin kaikkiin asiakirjoihin Venäjä on sitoutunut. Hyökkäys loukkaa Ukrainan suvereniteettia sekä alueellista koskemattomuutta ja on vakava uhka kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle” (Valtioneuvosto 2022).

Heti selonteon alussa mainitut syytökset Venäjää kohtaan ovat vakavia. Suomi on siirtynyt kuvailemasta Venäjän toimintaa muutoksena Euroopan turvallisuustilanteelle suoriin syytöksiin laittomista sotatoimista ja kansainvälisten sopimusten rikkomisesta. Tämä on huomattava muutos tavassa, jolla Suomi kuvailee Venäjän toimintaa. Jos aikaisemmin on varottu käyttämästä liian syyttävää tai liian negatiivissävyistä kieltä Venäjän toiminnasta, enää samaa asiaa ei varota.

Selonteko kuvailee myös Venäjän ulkoisessa aggressiossa tapahtunutta muutosta myös Venäjän sisäpolitiikan kautta. Demokratian heikentyminen ja valtiovallan kontrollin keskittyminen pienelle hallitsevalle eliitille on kaventanut kansalaisyhteiskunnan ja demokratian asemaa. Lisäksi maan talouskehitystä ja rakenteellisten uudistusten tekemistä kuvaillaan hitaiksi tai olemattomiksi. Yhdysvaltoja ja Kiinaa heikommasta taloudellisesta tilanteesta huolimatta Venäjä havittelee suurvalta-asemaa ja pyrkii lisäämään vaikutusvaltaansa käyttämällä vähäisiä resurssejaan sotilaalliseen varustautumiseen ja ulkoiseen vaikuttamiseen. Selonteon mukaan Venäjän voimapolitiikan muutokset vaikuttavat myös Itämeren alueeseen, johon vaikuttavat uudet jännitteet ja lisääntynyt sotilaallinen toiminta. Valtioneuvoston mukaan Itämeren sotilasstrateginen merkitys on lisääntynyt ja Suomen lähialueille sijoitetaan entistä tehokkaampaa sotakalustoa. Samalla kun Venäjä nostaa aseistettujen joukkojensa valmiutta, Itämeren alueen valtiot lisäävät puolustusmenoja ja tiivistävät puolustusyhteistyötä (Valtioneuvosto 2022, 21). Venäjän sisäpolitiikassa tapahtuvat muutokset (tai demokratian kannalta haitallisten elementtien jatkuvuus) on olennainen osa Venäjän ulkopoliittisen strategian tutkimista. Aiemmin tutkimuksessa mainittu sisä- ja ulkopoliittikan symbioosi näkyy konkreettisesti esimerkissä Venäjän tilanteesta. Presidentti Vladimir Putin on jatkanut vallan keskittämistä itselleen. Putin on ajanut uudistuksia perustuslakiin, jotka antavat hänelle mahdollisuuden pysyä presidenttinä huomattavasti kauemmin, kuin mitä aiempi kahden kuusivuotisen kauden maksimi olisi hänelle

mahdollistanut. Putinin asema Venäjän johtajana on järkkymätön, ja sitä kannattelee valtava propagandakoneisto, mikä valehtelee venäläisille Ukrainassa käytävästä sodasta. Merkkejä Putinin aseman horjumisesta ei näy, eikä hän tuskin astu alas presidentin virasta ennen vakavaa sairastumista tai kuolemaa.

Huhtikuussa 2022 julkaistu selonteko ei luonnollisesti pystynyt ennakoimaan Suomen Nato-hakemusta. Selonteossa mainitaan Suomen liittoutumattomuus mihinkään sotilasliittoon ja korostetaan Suomen oman puolustuskyvyn uskottavuutta. Selonteon mukaan Suomen uskottava sotilaallinen puolustuskyky on omiaan ennaltaehkäisemään ulkopuolelta tulevan sotilaallisen voimankäytön Suomea kohtaan. Suomen toiminnan syventymistä osana kansainvälistä ulko-, turvallisuus-, ja puolustuspoliittista yhteistyötä pidetään kuitenkin myös tärkeänä. Selonteossa kuitenkin arvioidaan mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksia Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Venäjän reaktiota Suomen Nato-jäsenyyteen arvioidaan seuraavasti:

Venäjä on ilmaissut julkisesti suhtautuvansa kielteisesti Naton laajentumiseen. Venäjä on yhtäältä todennut, että päätös Natoon liittymisestä kuuluu Suomelle ja Ruotsille sekä toisaalta, että Suomen ja Ruotsin liittyminen Natoon aiheuttaisi sotilaallis-poliittisia seurauksia, mikä vaatisi Venäjältä tasapainottavia toimia. Mikäli Suomi hakisi Naton jäsenyyttä, tulisi varautua laaja-alaiseen ja vaikeasti ennakoitavaan vaikuttamiseen ja riskeihin, kuten esimerkiksi jännitteiden kasvuun Suomen ja Venäjän välisellä rajalla. Suomi vahvistaa varautumistaan laaja-alaisen hybridivaikuttamisen keinojen kohteeksi joutumiseen sekä vaikuttamisen estämiseen ja siihen vastaamiseen (Valtioneuvosto 2022).

Luonnollisesti Venäjä suhtautuisi negatiivisesti Suomen (ja Ruotsin) jäsenyyteen puolustusliitossa. Suomen strateginen sijainti ja asema ”lännen ja idän välissä” on luonut erityisen tilanteen Suomelle jo 1900-luvun alkupuoliskolla. Sotilaallisten jännitteiden lisääminen Venäjän ja Suomen välille on varmasti kaukana siitä, mitä Suomi haluaa. Samalla on kuitenkin arvioitava, kuinka paljon lisäturvaa NATO-jäsenyys tuo lisääntyneistä jännitteistä huolimatta

## **7.2 Miksi Suomi ei ole hakeutunut Natoon aikaisemmin?**

Kysymys Nato-jäsenyydestä on ollut tapetilla Suomen sisä- ja ulkopolitiikassa ja vuosia. On toki selvää, että vuoden 2022 tapahtumat antoivat koko asialle uutta pontta ja käänsi monien päät Nato-myönteisemmiksi. Jos jäsenyys antaa Suomelle uusia vapauksia ja toimii uhkana ja mahdollisesti estää Venäjän ja Suomen välisen suhteen eskaloitumisen aseelliseksi konfliktiksi, miksei Suomi ole päättänyt liittyä puolustusliittoon aikaisemmin?

Keskustelu Suomen liittymisestä Natoon säilyi melko muuttumattomana kylmän sodan päättymisestä 2010-luvun alkuun, ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaan vuonna 2014. Keskustelusta voidaan kuitenkin erotella neljä aaltoa. Ensimmäinen aalto heti kylmän sodan päättymisen jälkeen perustui lähinnä liittymiseen teoreettisena kysymyksenä, eli koko kysymystä käsiteltiin liittymisvaihtoehdon realistisuuden ympärillä. Toinen aalto, 1990-luvun puolivälin jälkeen, syntyi venäläisen nationalistin Vladimir Zhirinovskin puheiden synnyttämänä. Zhirinovski puhui Venäjän historiallisten rajojen palauttamisesta ja tämä yhdistettynä Venäjällä tapahtuneeseen politiikan muutokseen aiheutti pelkoa Suomessa. Nato ja sen tuomat turvatakuut nähtiin mahdollisuutena Suomessa, ja tämä sai ensimmäistä kertaa aikaan varsinaista kannatusta Nato-jäsenyydelle. Kolmas aalto korosti Nato-jäsenyyden tuomaa vaikutusvaltaa, ja jäsenyyden kannattajien mielestä kysymys oli ennen kaikkea poliittinen, sillä liittoutumattomuus teki Suomesta heikossa asemassa olevan vapaamatkustajan kansainvälisessä politiikassa. Neljäs aalto sai alkunsa vuonna 2002, kun Nato laajeni uusien jäsenmaiden myötä (Tornberg 2012).

Yksi syy Suomen aiemmalle liittoutumattomuudelle on se, että kysymys jäsenyydestä ei ole koskaan ollut yhtä ajankohtainen kuin se on nyt. Venäjä on ensimmäistä kertaa pitkään aikaan osoittanut olevansa mahdollinen uhka Suomelle ja sen suvereniteetille. Suomi on pitkään tehnyt yhteistyötä Naton ja sen jäsenmaiden kanssa, ja tämä on ollut riittävää. Tilanne on muuttunut 2020-luvulla perustavanlaatuisesti pisteeseen, jossa Suomi tarvitsee enemmän turvatakuuta tukahduttaakseen Venäjän hyökkäysaikeet.

Toinen syy liittyy siihen, että Nato-jäsenyyden on pelätty kiristävän Suomen ja Venäjän välejä. Niin on toki käynyt myös nyt, mutta välit kiristyivät muutenkin Venäjän harjoittaman aggression myötä. Vielä ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainalle hakemus Naton täysivaltaiseksi jäseneksi olisi voinut aiheuttaa valmiustilan kohottamista ja jännitteitä maiden suhteisiin.

Kolmanneksi Nato-jäsenyys aiheuttaa myös velvoitteita Suomelle, joita sillä ei aiemmin ollut. Puolustusliiton jäsenenä Suomen tulee osallistua myös muualla kuin Itämeren alueella tapahtuviin konflikteihin. Tämä lisää Suomelle koituvia kuluja puolustusmenoihin sekä sitoo suomalaisia sotilaita operaatioihin ympäri maapalloa. Suomi voi kuitenkin neuvotella ehtoja omalle jäsenyydelleen, jolloin sen ei esimerkiksi tarvitse säilyttää ydinaseita maaperällään tai Naton pysyvää henkilöstöä ja kalustoa.



### 7.3 Miltä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka näyttää tulevaisuudessa?

Suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa keskustelussa puhutaan usein sääntöpohjaisesta kansainvälisestä järjestelmästä. Järjestelmän tärkeyteen ovat vedonneet esimerkiksi presidentti Sauli Niinistö puheessaan suurlähettiläskokouksessa elokuussa 2020 sekä ulkoministeri Pekka Haavisto Iltalehden erikoishaastattelussa marraskuussa 2020. Lisäksi pääministeri Marinin hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan sääntöpohjainen kansainvälinen järjestelmä on yksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeimmistä elementeistä. Viime vuosina tämän järjestelmän heikkeneminen on herättänyt tavallista enemmän keskustelua (Salminen 2021). Vuonna 2020 julkaistussa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän heikkenemistä kuvattiin seuraavasti:

Sääntöpohjaisessa kansainvälisessä järjestelmässä luodaan pohjaa globaaleihin haasteisiin vastaamiselle ja määritellään säännöt kanssakäymiselle. Siinä vahvistetaan yhteistyötä, yhteistä vastuunkantoa ja ihmisoikeuksia sekä lisätään turvallisuutta, vakautta ja hyvinvointia. Järjestelmä on kuitenkin kasvavan paineen alla. Suurvalloilla on perinteisesti ollut merkittävä vastuu sen ylläpitämisestä. Suurvaltojen erilaiset tavoitteet, kilpailuksi kärjistynyt toiminta ja järjestelmän tarkoituksellinen horjuttaminen ovat vaikeuttaneet yhteistyötä ja heikentäneet järjestelmää viime vuosina. Suomen tavoin yhä useammat valtiot ovat huolissaan sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän tilasta (Valtioneuvosto 2020).

Kun suurvallat saavat määritellä kansainvälisen järjestelmän sääntöjä omien intressiensä mukaisiksi, ovat Suomen kaltaiset pienet valtiot uhattuina. Suomen täytyy osoittaa olevansa muuntautumiskykyinen ja pystyvän sopeutumaan uuteen maailmanjärjestykseen. Kiina haluaa luoda omat sääntönsä kansainväliseen järjestelmään ja saada muut maat noudattamaan niitä. Samoin Venäjä, joka pitää nykyisiä sääntöjä uhkana olemassaololleen (Walt 2021).

Suomi ja muut länsimaat joutuvat tässä kamppailussa vaikeaan asemaan. Herää kysymys siitä, onko yhteisesti hyväksyttyä sääntökirjaa ikinä ollutkaan. On esimerkiksi huomioitavaa, että vuoden 2014 Venäjän Ukrainalle tekemän hyökkäyksen jälkeen vain länsimaat ja muutama muu demokraattinen valtio asetti pakotteita Venäjälle. Suuri osa maailman valtioista ei ole pitänyt Venäjän toimintaa rankaisemisen arvoisena. Näyttääkin siis siltä, että säännöt luo se, jolla on valtaa ja kyky olla piittaamatta säännöistä ilman seurauksia (Salminen 2021).

Suomikin joutuu tulevaisuudessa miettimään, onko läntiseen sääntöpohjaisuuteen enää mitään paluuta ja missä määrin maan ulkopoliittinen linja voi perustua järjestelmään, jota ei välttämättä ole olemassa. Suomi on itse hyödyntänyt sääntöpohjaisuuden reaalipoliittista

ulottuvuutta ja toisaalta samasta ulottuvuudesta ovat kärsineet monet pienet valtiot kylmän sodan päättymisen jälkeen. Tulevaisuus on todennäköisesti yhtä synkkä, sillä koko maailmaa koskevaa sääntöpohjaisuutta saattaa olla entistä vaikeampi luoda kiristyvän suurvaltakamppailun aikana (Salminen 2021). Tämä korostaa taas Suomen ainutlaatuista asemaa kansainvälisessä politiikassa. Mureneva maailmanjärjestys pakottaa Suomen määrittelemään asemansa uudelleen. Tämä ei myöskään tule Suomelle (tai muillekaan maille) yllätyksenä. Suurvaltojen piittaamattomuus säännöistä ei ole uutta. Valtiot ajavat omia etujaan kansainvälisessä järjestelmässä. Suurvallat, joiden vaikutusvalta ja resurssit ovat riittäviä, voivat ajaa etujaan melko piittaamattomalla asenteella. Seuraavat vuosikymmenet tulevat määrittämään uuden kansainvälisen järjestelmän. Järjestelmän, jonka punaisena lankana saattaa toimia anarkia. Suomella on onneksi paljon kokemusta tasapainoiluista epävarman suurvaltopolitiikan aikana.

Nato-jäsenyys, joka tuli täysivoimaiseksi ja viralliseksi keväällä 2023, määrittää uuden jakson Suomen turvallisuuspoliittisessa strategiassa. Liiton antama turva on varmasti vahva deterrenssi Venäjää kohtaan, mutta samalla se saattaa kiristää Venäjän ja lännen välisiä suhteita entisestään. Toinen ajankohtainen asia Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen strategian määrittämisessä on Ukrainan sodan loppuratkaisu. Sodan päättymisen ei näytä todennäköiseltä lähitulevaisuudessa, mutta sen päätös esimerkiksi Venäjän tappioon veisi ison osan maan luoman uhan legitimitetiltä. Samalla herää kuitenkin kysymys siitä, miten pitkälle Putin on valmis viemään konfliktin ennen tappion myöntämistä (esimerkiksi ydinaseiden käyttämiseen asti).

Suomen on syytä tutkia ja uudistaa ulko- ja turvallisuuspoliittista strategiaansa jatkuvasti tulevaisuudessa, sillä ulko- ja turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö tulee muuttumaan, välillä myös yllättävästi. Turvallisuushat eivät uhkaa välttämättä pelkästään Suomea, vaan koko maailmaa (kuten koronapandemian aikana, tai jatkuvasti ilmastonmuutoksen seurausten takia). Tuskin kukaan osasi 1990-luvussa ennustaa WTC-iskuja ja siitä alkanutta 20-vuotista konfliktia Lähi-Idässä, tai terrorismin luomaa turvallisuushkaa länsimaissa.

Nato-jäsenyydestä ja sen tuomasta turvasta ja pelotteesta Venäjää kohtaan huolimatta Venäjä tulee säilymään merkittävimpänä maan ulkopuolelta tulevana tekijänä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa myös tulevina vuosikymmeninä. Jäsenyys Natossa on merkittävin muutos Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa pitkään aikaan, ja samankokoista muutosta tuskin näkyy lähitulevaisuudessa. Ukrainassa jatkuva sota tulee määrittämään myös Suomen

ja koko Itämeren alueen turvallisuutta konfliktin jatkumisen ajan. Sodan ratkaisu tulee näyttämään Venäjän aseman tulevaisuudessa. Voittaessaan sodan Venäjä laajenee ja todistaa kyvykkyytensä suurvaltana. Toisaalta jo tässä vaiheessa pitkäksi ja vaikeaksi venynyt sota on vienyt paljon legitimizeettiä Venäjältä. Tappio sodassa vie legitimizeettiä Venäjältä entisestään, mutta ei horjuta Venäjän asemaa Pohjois- ja Itä-Euroopan merkittävimpanä suurvaltana.

Suomessa yhteiskunnalliset muutokset kuten suurten ikäluokkien siirtyminen pois työelämästä sekä maan sisäisten poliittisten muutosten, kuten oikeistolaisemman politiikan yleistyminen tulevat myös osaltaan vaikuttamaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Muut niin Suomessa kuin kansainvälisestikin vaikuttavat yhteiskunnalliset trendit kuten tekoälyn ja teknologian kehityksen rooli yhteiskunnissa tulevat myös osaltaan vaikuttamaan niin sisä- kuin ulkopoliitiikkaankin, vaikka näitä muutoksia on vaikea ennustaa.

## Lähteet

- Antunes, S. & Camisao, I. (2018). *Introducing Realism in International Relations Theory*. E-international Relations.
- Blommaert, J. & Bulcaen, C. (2000). Critical Discourse Analysis. *Annual Review of Anthropology*.
- Bofit (2022). Venäjä oli viime vuonna Suomen 6. suurin vientimarkkina. Saatavilla: [https://www.bofit.fi/fi/seuranta/viikkokatsaus/2022/vw202209\\_3/](https://www.bofit.fi/fi/seuranta/viikkokatsaus/2022/vw202209_3/)
- Bulos, N., Hennigan, W. & McDonnell, P. (2015). *Russia launches airstrikes in Syria amid U.S. concern about targets*. Los Angeles Times.
- Carlsnaes, W. (1993). *On Analysing the Dynamics of Foreign Policy Change: A Critique and Reconceptualization*.
- Clerc, L. (2023). *Cultural diplomacy in Cold War Finland: Identity, geopolitics, and the welfare state*. Palgrave Macmillan.
- Deibel, T. (2007). *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511806773
- Galal, A., (2019). *External behavior of small states in light of theories of international relations*. *Review of Economics and Political Science*, (1), s. 38-56. Saatavilla: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/REPS-11-2018-0028/full/html#sec015>. Luettu 12.11.2021
- Gustavsson, J. (1999). *How Should We Study Foreign Policy Change?*
- Haesebrouck, T. & Joly, J. (2021). *Foreign Policy Change: From Policy Adjustments to Fundamental Reorientations*.
- Hagan J, & Rosati J. (1994) *Emerging Issues in Research on Foreign Policy Restructuring*

- Hallamaa, T. (2022). *Verkkoon piirretty viiva*. Helsingin Sanomat. Luettu 27.4.2023
- Holsti, K. J. (1982) *Why Nations Realign – Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*. Routledge
- Huhtanen, J., (2015). *Armeija ostaa erikoisjoukoille Nato-yhteensopivat rynnäkkökiväärit*. Helsingin Sanomat. Saatavilla: <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002802635>. Luettu 12.11.202.
- Jentleson, B. W. (2010). *American Foreign Policy* (4th ed.). W.W. Norton & Co.
- Jumarang, B. K. (2011). *Realism and Liberalism in International Relations*. E-International Relations.
- Junttila, V. (26.9.2011). *Ajopuuteoria ja sen upotus*. Turun Sanomat.
- Keskeiset Arktiset Ja Antarktiset Toimijat. Ulkoministeriö. Saatavilla: <https://um.fi/arktiset-toimijat#Arktinenneuvosto>. Luettu 21.3.2022
- Kreml (2022). *Address by the President of the Russian Federation*. Saatavilla: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>
- Kruk, K. (7.5.2019). *The Crimean Factor: How the European Union Reacted to Russia's Annexation of Crimea*. The Warsaw Institute Review. Saatavilla: <https://warsawinstitute.org/crimean-factor-european-union-reacted-russias-annexation-crimea/>
- Larsen, H. (2014). *Analysing the foreign policy of Small States in the Eu: The case of Denmark*. Palgrave Macmillan.

Meiser, J. W. (18.02.2018). *Introducing Liberalism in International Relations Theory*. E-International Relations. Haettu 27.3.2022, osoitteesta <https://www.e-ir.info/2018/02/18/introducing-liberalism-in-international-relations-theory/>

Naton Rauhankumppanuus. Puolustusvoimat. (n.d.). Saatavilla:

<https://puolustusvoimat.fi/kansainvalinen-toiminta/Naton-rauhankumppanuus>. Luettu 24.2.2022

NATO. *A Short history of Nato*. Saatavilla:

[https://www.Nato.int/cps/en/Natohq/declassified\\_139339.htm](https://www.Nato.int/cps/en/Natohq/declassified_139339.htm). Luettu 21.3.2022

Niinistö, S. (2015) Tasavallan presidentti Sauli Niinistön uudenvuodenpuhe 1.1.2015.

Tasavallan presidentin kanslia.

Niinistö, S. (2016) Tasavallan presidentti Sauli Niinistön uudenvuodenpuhe 1.1.2016.

Tasavallan presidentin kanslia.

Niinistö, S. (2017) Tasavallan presidentti Sauli Niinistön uudenvuodenpuhe 1.1.2017.

Tasavallan presidentin kanslia.

Niinistö, S. (2018) Tasavallan presidentti Sauli Niinistön uudenvuodenpuhe 1.1.2018.

Tasavallan presidentin kanslia.

Niinistö, S. (2019) Tasavallan presidentti Sauli Niinistön uudenvuodenpuhe 1.1.2019.

Tasavallan presidentin kanslia.

Niinistö, S. (2020) Tasavallan presidentti Sauli Niinistön uudenvuodenpuhe 1.1.2020.

Tasavallan presidentin kanslia.

Niinistö, S. (2021) Tasavallan presidentti Sauli Niinistön uudenvuodenpuhe 1.1.2021.

Tasavallan presidentin kanslia.

Niinistö, S. (2022) Tasavallan presidentti Sauli Niinistön uudenvuodenpuhe 1.1.2022.

Tasavallan presidentin kanslia.

- Penttilä, R. (2008). Suomen Ulkopolitiikan Idea. Saatavilla: [https://www.eva.fi/wp-content/uploads/files/2170\\_suomen\\_ulkopolitiikan\\_idea\\_.pdf](https://www.eva.fi/wp-content/uploads/files/2170_suomen_ulkopolitiikan_idea_.pdf). Luettu 16.2.2022
- Penttilä, R. (1994). *Finland's Security in a Changing Europe: A Historical Perspective*.
- Pesu, M. (16.2.2017) Suomettumisen ABC. The Ulkopolitist. Saatavilla: <https://researchportal.tuni.fi/en/publications/suomettumisen-abc>. Luettu 9.3.2022
- Pesu, M. (2017). *Koskiveneellä kohti valtavirtaa: Suomen puolustuspolitiikka kylmän sodan lopusta 2010-luvun kiristyneeseen turvallisuusympäristöön*. Puolustusministeriö.
- Pesu, M., Mikkola, H. & Iso-Markku, T. (28.04.2022). *Suomi ja Venäjän hyökkäys Ukraina: Turvallisuusympäristön muutoksen vaikutukset Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikalle*. Ulkopoliittinen Instituutti. Saatavilla: <https://www.fiia.fi/julkaisu/suomi-ja-venajan-hyokkays-ukrainaan>
- Pesu, M. (2019). *Introducing Ideational Foreign Policy Analysis: Explorations of the Underlying Ideas of Finnish Foreign Policy*. Tampereen yliopisto.
- Pillai, H. (19.12.2022). *A new era of Finnish foreign policy begins*. Centre for European reform. Saatavilla: [https://www.cer.eu/sites/default/files/insight\\_HP\\_finland\\_russia\\_16.12.22.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_HP_finland_russia_16.12.22.pdf). Luettu 9.2.2023
- Saari, S. & Lavikainen, J. (28.04.2022). *Suomen ja Venäjän Suhde*. Ulkopoliittinen Instituutti. Saatavilla: [https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2022/04/ffpp82022\\_suomi-ja-venajan-hyokkays-ukrainaan\\_turvallisuusympariston-muutoksen-vaikutukset-suomen-ulko-ja-turvallisuuspolitiikalle.pdf](https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2022/04/ffpp82022_suomi-ja-venajan-hyokkays-ukrainaan_turvallisuusympariston-muutoksen-vaikutukset-suomen-ulko-ja-turvallisuuspolitiikalle.pdf)
- Salminen, T. (02.06.2021). *Suomen ulkopoliittikka perustuu osittain järjestelmään, jota ei välttämättä ole olemassa*. The Ulkopolitist. Saatavilla: <https://ulkopolitist.fi/2021/06/02/suomen-ulkopolitiikka-perustuu-osittain-jarjestelmaan-jota-ei-valttamatta-ole-olemassa/>. Luettu 16.2.2023

Sisäministeriö (2023). *Hybridiuhat ja hybridivaikuttaminen*.

Stubb, A. (2014). *Pääministerin ilmoitus eduskunnalle Ukrainan tilanteesta*. Valtioneuvosto.

Suomen tie jäsenyyteen. Eurooppatiedotus. (6.7.2020). Saatavilla:

<https://eurooppatiedotus.fi/suomi-ja-eu/suomen-tie-jasenyyteen/>. Luettu 26.3.2022

Särkkä, I. (2019). *Nato-retoriikka Suomen turvallisuuspoliittisessa keskustelussa*. Helsingin yliopisto.

Tornberg, M. (2012). *Eurooppalaistuva Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka* [Pro gradu, Tampereen Yliopisto]. Saatavilla:

<https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/84154/gradu06361.pdf?sequence=1>

Tuppurainen, T. *Puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa 31.5.2017*.

Ulkoministeriö (14.3.2018). *Ulkoasianhallinnon strategiset painopistealueet*. Saatavilla:

<https://um.fi/documents/35732/0/UH%20strategiset%20painopisteet%2014.3.2018%20final%20%281%29.pdf/474e75ac-92d5-f6c5-0413-35992af3792b?t=1532421999560>

Ulkoministeriö (2022). *Maailmansotien välinen aika*. Saatavilla:

<https://um.fi/maailmansotien-valinen-aika>. Luettu 21.3.2022

Ulkoministeriö (2022). *Suomen Nato-jäsenyyshakemus*. Saatavilla: <https://um.fi/suomi-hakee-Naton-jasenyytta>

Ulkoministeriö (2023). *Ulko- ja turvallisuuspolitiikka*. Saatavilla: <https://um.fi/ulko-ja-turvallisuuspolitiikka#:~:text=Ulko%2D%20ja%20turvallisuuspolitiikan%20tavoitteena%20on,kansalaisten%20turvallisuuden%20ja%20hyvinvoinnin%20edist%C3%A4minen>.



- Ulkopoliittinen Instituutti. (2018). *Hybridivaikuttaminen ja Demokratian Resilienssi – Ulkoisen Häirinnän Mahdollisuudet ja Torjuntakyky Liberaaleissa Demokratioissa.*
- Valtioneuvosto (1995). *Turvallisuuspoliittinen selonteko.*
- Valtioneuvosto (2016). *Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko.*
- Valtioneuvosto (2019). *Kybertoimintaympäristön ja hybridiuhkien merkitys kasvaa.*
- Valtioneuvosto (2020). *Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen Selonteko.*
- Valtioneuvosto (2021). *Valtioneuvoston puolustusselonteko.*
- Valtioneuvosto (13.4.2022). *Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta.*
- Vanhanen, M. *Puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa 31.5.2017.*
- Vogt, H., & Forsberg, T. (2008). *Suomen ulkopoliitiikan eurooppalaistuminen. Suomen poliittinen järjestelmä.* verkkokirja. Saatavilla: <https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/ulkopoliitikka/suomen-ulkopoliitiikan-eurooppalaistuminen/>
- Walt, S. (31.3.2021). *China Wants a 'Rules-Based International Order,' Too.* Foreign Policy. Saatavilla: <https://foreignpolicy.com/2021/03/31/china-wants-a-rules-based-international-order-too/>. Luettu 14.2.2023
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics.* Waveland.