



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Koskiveneellä kohti valtavirtaa:

Suomen puolustuspolitiikka kylmän sodan lopusta
2010-luvun kiristyneeseen turvallisuusympäristöön

Matti Pesu

Puolustusministeriön julkaisuja 1 / 2017

Koskiveneellä kohti valtavirtaa:

Suomen puolustuspolitiikka kylmän sodan lopusta 2010-luvun
kirstyneeseen turvallisuusympäristöön

Matti Pesu



Puolustusministeriö

ISBN (nid.): 978-951-25-2912-4-0

ISBN (PDF): 978-951-25-2913-1

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto, Anne-Marie Paakkari

Helsinki 2017

Kuvailulehti

| | | | |
|--------------------------------------|--|----------------------|------------|
| Julkaisija | Puolustusministeriö | | 11.05.2017 |
| Tekijät | Matti Pesu | | |
| Julkaisun nimi | Koskiveneellä kohti valtavirtaa: Suomen puolustuspolitiikka kylmän sodan lopusta 2010-luvun kiristyneeseen turvallisuusympäristöön | | |
| Julkaisusarjan nimi ja numero | Puolustusministeriön julkaisu 1/2017 | | |
| ISBN painettu | 978-951-25-2912-4 | ISSN painettu | 1238-7940 |
| ISBN PDF | 978-951-25-2913-1 | ISSN PDF | 2489-3951 |
| URN-osoite | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-25-2913-1 | | |
| Sivumäärä | 123 | Kieli | suomi |
| Asiasanat | Suomi, puolustuspolitiikka, kylmä sota, Euroopan unioni, muutos, jatkuvuus Venäjä, puolustusyhteistyö | | |
| Tiivistelmä | <p>Kylmän sodan päättymisen myötä Suomen puolustuspolitiikkaan on vaikuttanut useita kehityskulkuja ja muutostekijöitä. Puolustuspolitiikkaa on pyritty rakentamaan toimintaympäristöön reagoiden mutta samalla pitkäjänteisyyteen ja jatkuvuuteen pyrkien.</p> <p>Puolustusministeriö käynnisti 2016 tutkimus- ja selvityshankkeen, jossa edellä mainittuja muutos- ja jatkuvuustekijöitä tarkastellaan. Hankkeen huomio on erityisesti Suomen kylmän sodan jälkeisessä puolustuspolitiikassa. Hankkeen pyrkimys on, tutkimuksellisista lähtökohdista käsin, tarkastella murroksessa ollutta ja olevaa turvallisuusympäristöä ja erityisesti Suomen puolustuspolitiikkaa koskettavia kehityskulkuja, jatkuvuuksia sekä keskeisiä muutostekijöitä.</p> <p>Hankkeen toteuttajina ovat toimineet VTT Jukka Tarkka ja YTM Matti Pesu. Hankkeen tuotoksina on syntynyt kaksi itsenäistä, mutta toisiinsa linkittyvää raporttia. Erillisteokset muodostavat kokonaisuuden, jossa monipuolisesti tarkastellaan ja analysoidaan Suomen kylmän sodan jälkeisen puolustuspolitiikan ulkoisia ja sisäisiä tekijöitä. Raporttien sisältö vastaa tekijöiden käsityksiä sekä näkemyksiä.</p> <p>Matti Pesun kirjoittamassa tutkimusraportissa tarkastellaan tapaa, jolla Suomessa puolustuspolitiikkaa on harjoitettu, ja asemasta, joka puolustuspolitiikalle on Suomen turvallisuuspolitiikassa annettu. Raportti etenee pääosin kronologisesti hyödyntäen sekä tutkimuskirjallisuutta ja julkisia lähteitä että haastatteluja. Raportin teoreettinen ja käsitteellinen viitekehys rakentuu ennen kaikkea puolustuspolitiikan käsitteestä, mutta hyödyntäen laajasti eri kansainvälisen politiikan, turvallisuustutkimuksen sekä politiikan tutkimuksen elementtejä. Metodologinen ote on laadullinen sisällönanalyysi.</p> <p>Raportti listaa mm. seuraavia johtopäätöksiä: puolustuspolitiikan rakenteen muutos, puolustusministeriön aseman vahvistuminen, puolustuspolitiikan konsensushakuisuus, Venäjä-keskeisyys uhkakuvien osalta, kansainvälisen yhteistyön vahvistuminen ja puolustuspolitiikan vahvistunut asema turvallisuuspolitiikassa.</p> | | |
| Kustantaja | Puolustusministeriö | | |
| Painopaikka ja vuosi | Lönnerberg Print & Promo, 2017 | | |
| Julkaisun myynti/ jakaja | Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Presentationsblad

| | | | |
|--|--|--------------------|-----------|
| Utgivare | Försvarsministeriet | 11 Mai 2017 | |
| Författare | Matti Pesu | | |
| Publikationens titel | Med forsbåt mot huvudströmmen: Den finska försvarspolitiken från slutet av kalla kriget till den skärpta säkerhetspolitiska omgivningen på 2010-talet | | |
| Publikationsseriens namn och nummer | Försvarsministeriets publikationer 1 / 2017 | | |
| ISBN tryckt | 978-951-25-2912-4 | ISSN tryckt | 1238-7940 |
| ISBN PDF | 978-951-25-2913-1 | ISSN PDF | 2489-3951 |
| URN-adress | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-25-2913-1 | | |
| Sidantal | 123 | Språk | finska |
| Nyckelord | Finland, försvarspolitik, kalla kriget, Europeiska unionen, ändring, kontinuitet, Ryssland, försvarssamarbete | | |
| Referat | <p>Sedan kalla kriget tagit slut har flera utvecklingsförlopp och ändringsfaktorer påverkat den finska försvarspolitiken. Försvarspolitiken har man strävat efter att bygga så att man har reagerat på omgivningen men samtidigt strävat efter långsiktighet och kontinuitet.</p> <p>Försvarsministeriet inledde 2016 ett forsknings- och utredningsprojekt, där de ovan nämnda ändrings- och kontinuitetsfaktorerna granskas. I projektet riktas uppmärksamheten särskilt på Finlands försvarspolitik efter kalla kriget. Stråvan i projektet är att ur forskningssynvinkel granska den säkerhetspolitiska omgivningen, som har varit och är i en brytningsfas och särskilt de utvecklingsförlopp, kontinuiteter samt centrala ändringsfaktorer som gäller den finska försvarspolitiken.</p> <p>Projektet har realiserats av politices doktor Jukka Tarkka och magistern i samhällsvetenskaper Matti Pesu. Projektet resulterade i två självständiga, men till varandra länkade rapporter. De separata verken utgör en helhet, där de yttre och inre faktorerna i den finska försvarspolitiken efter kalla kriget granskas och analyseras mångsidigt. Innehållet i rapporterna motsvarar författarnas uppfattningar och synsätt.</p> <p>I den av Matti Pesu skrivna forskningsrapporten granskas det sätt som den finska försvarspolitiken har idkats på, och den ställning som försvarspolitiken har getts i den finska säkerhetspolitiken. Rapporten framskrider huvudsakligen kronologiskt och utnyttjar både forskningslitteratur, officiella källor och intervjuer. Rapportens teoretiska och begreppsmässiga referensram bygger framför allt på begreppet försvarspolitik, men utnyttjar vidsträckt olika element i internationell politik, säkerhetsforskning samt politisk forskning. Det metodologiska greppet är en kvalitativ innehållsanalys.</p> <p>Rapporten räknar upp bl.a. följande slutsatser: förändring i försvarspolitikens struktur, förstärkning av försvarsministeriets ställning, stråvan efter konsensus i försvarspolitiken, Rysslandscentrering vad gäller hotbilder, starkare internationellt samarbete och starkare ställning för försvarspolitiken i säkerhetspolitiken.</p> | | |
| Förläggare | Försvarsministeriet | | |
| Tryckort och år | Lönberg Print & Promo, 2017 | | |
| Beställningar/distribution | Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Description sheet

| | | | |
|--|---|-----------------------|-----------|
| Published by | Ministry of Defence | 11 May 2017 | |
| Authors | Matti Pesu | | |
| Title of publication | In a narrow boat for shooting the rapids and toward the mainstream: from the end of the Cold War period to tightening security environment of the 2010s | | |
| Series and publication number | Publications of the Ministry of Defence 1 / 2017 | | |
| ISBN (printed) | 978-951-25-2912-4 | ISSN (printed) | 1238-7940 |
| ISBN PDF | 978-951-25-2913-1 | ISSN (PDF) | 2489-3951 |
| Website address (URN) | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-25-2913-1 | | |
| Pages | 123 | Language | Finnish |
| Keywords | Finland, defence policy, Cold War, European Union, change, continuity, Russia, defence cooperation | | |
| Abstract | <p>After the end of the Cold War period a number of developments and change factors have influenced Finland's defence policy. The defence policy has been built by responding to the operating environment while, at the same time, striving for perseverance and continuity.</p> <p>The Ministry of Defence launched, in 2016, a research and investigation project where these change and continuity factors are studied. Focusing on the post-Cold War defence policy in Finland, the project examines the security environment which has gone and is going through dramatic changes and, especially, developments, continuity and central change factors that affect Finland's defence policy.</p> <p>The project has been implemented by Dr.Pol.Sc. Jukka Tarkka and M.Soc.Sc. Matti Pesu and it has yielded two independent and interconnected reports. The two separate reports form an entity which offers a multifaceted approach, analysing the external and internal factors of Finland's defence policy in the post-Cold War period. The contents of the reports reflect the views and opinions of the authors.</p> <p>The research report by Matti Pesu examines how defence policy has been practised in Finland and the status it has been given in Finland's security policy. He applies for the main part a chronological approach, referring to research literature, public sources and interviews. The theoretical and conceptual framework builds first and foremost on the concept of defence policy while referring extensively to elements from international politics, security-related research and political research. The report's method is a qualitative content analysis.</p> <p>The following conclusions are listed: A change in the defence policy structure, strengthening of the status of the Ministry of Defence, consensus-seeking character of defence policy, Russia-centric threat scenarios, strengthening of international cooperation and the strengthened role of defence policy in security policy.</p> | | |
| Publisher | Ministry of Defence | | |
| Printed by (place and time) | Lönnerberg Print & Promo, 2017 | | |
| Publication sales/ Distributed by | Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Sisältö

| | |
|---|----|
| Alkusanat | 9 |
| Tiivistelmä | 11 |
| Johdanto | 15 |
| Tutkimuksen käsitteet, teoreettiset lähtökohdat ja puolustuspolitiikan toimijat | 18 |
| Konservatiivinen polku yhdistyvässä ja hajoavassa Euroopassa: Suomen puolustuspolitiikan mukautuminen uuteen maailmanjärjestykseen | 23 |
| Jatkuvuus kylmästä sodasta uuteen aikaan..... | 23 |
| Kylmän sodan marssijärjestys..... | 23 |
| Kylmä sota loppui, turvallisuuspolitiikan palaset liikkuvat | 26 |
| Kansainvälistymisen siemenet..... | 29 |
| Hornetit suuntasivat hankinnat länteen..... | 29 |
| Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvosto Naton ja rauhankumppanuus: optiopolitiikan alku..... | 31 |
| Puolustuspolitiikka kansainvälistyvässä EU-Suomessa | 36 |
| Puolustuspolitiikan toimijat 1990-luvulla..... | 36 |
| Puolustuspolitiikan politisoituminen: selontekoperinne syntyy | 37 |
| Turvallisuuspoliittinen selonteko 1995..... | 39 |
| Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 1997 | 40 |
| Euroopan unionin jäseneksi..... | 43 |
| Suomen aktiivisuus EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa jäsenyyden alkuvuosina | 45 |
| Kansainvälistymisen kasvukivut..... | 47 |
| Seesteinen 2000-luku | 52 |
| Uuden vuosituhannen puolustuspolitiikka..... | 52 |
| 2000-luvun alun turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot..... | 55 |
| Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2001..... | 55 |
| Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004..... | 56 |
| Jalkaväkimiinat: globalismi päihitti realismin | 58 |
| Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2009 | 61 |
| Kansainvälinen yhteistyö ja kriisinhallinta..... | 62 |
| Euroopan unioni ja YTPP | 64 |
| Lissabonin sopimus ja keskinäisen avunannon lausekkeet: yliaktiivisuutta? | 65 |

| | |
|---|------------|
| Nato-yhteistyö 2000-luvulla | 66 |
| Orastava pohjoismainen yhteistyö | 71 |
| Kun tilanne huononi: puolustuspolitiikka uudessa 2010-luvun turvallisuusympäristössä | 74 |
| Puolustuspolitiikan rooli ja sen harjoittaminen 2010-luvulla | 74 |
| Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2012 | 77 |
| Kanervan ryhmä ja puolueiden puolustuskannat | 80 |
| Erilliset selonteot | 82 |
| Puolustusmateriaalihankinnat ja Suomen puolustuspolitiikka | 84 |
| Venäjä, Venäjä, Venäjä | 91 |
| Kansainvälinen raide | 95 |
| Ei enää rauhanturvaamisen suurvalta | 97 |
| Suomi–Ruotsi-yhteistyö pohjoismaisen puolustusyhteistyön veturina | 99 |
| Syvemmälle Nato-yhteistyön syövereihin | 100 |
| Helsinki ja Washington | 105 |
| Euroopan unionin laskenut puolustuspoliittinen merkitys? | 108 |
| Johtopäätökset | 111 |
| Lähteet | 116 |

ALKUSANAT

Kylmän sodan päättymisen myötä Suomen puolustuspolitiikka, kuten laajemminkin ulko- ja turvallisuuspolitiikkamme, on ollut murroksessa eri tavoin. Syynä tähän on etenkin muutunut turvallisuusympäristö sekä globalisaation muutosvoimat. Muutos ja murros tai globaalin tason tekijät eivät kuitenkaan tyhjentävästi selitä Suomen puolustuspolitiikan nykytilaa. Jatkuvuus on ollut ja on myös merkittävä puolustuspolitiikkaamme selittävä tekijä.

Näistä temaattisista lähtökohdista käsin Puolustusministeriön tutkimusyksikkö käynnisti 2016 tutkimus- ja selvityshankkeen, jossa edellä mainittuja muutos- ja jatkuvuustekijöitä tarkastellaan. Tämän hankkeen huomio on erityisesti Suomen kylmän sodan jälkeisessä puolustuspolitiikassa. Hankkeen pyrkimys on, tutkimuksellisista lähtökohdista käsin, tarkastella murroksessa ollutta ja olevaa turvallisuusympäristöä ja erityisesti Suomen puolustuspolitiikkaa koskettavia kehityskulkuja, jatkuvuuksia sekä keskeisiä muutostekijöitä. Kyseessä on ulkopuolisilta tahoilta tilattu tutkimus- ja selvityshanke ja siten raporttien sisältö vastaa tekijöiden käsityksiä sekä näkemyksiä.

Puolustusministeriön tutkimusyksikön tilaaman hankkeen toteuttajina ovat toimineet YTM Matti Pesu ja VTT Jukka Tarkka. Hankkeen tuotoksina on syntynyt kaksi itsenäistä, mutta toisiinsa linkittyvää raporttia. Nämä kaksi erillistä raporttia ovat luonteeltaan ja lähestymistavoiltaan erilaisia. Matti Pesun teksti (Koskiveneellä kohti valtavirtaa) edustaa perinteistä akateemista tutkimusta, kun taas Jukka Tarkan tekstiä (Koskenlaskun lyhyt historia) voidaan kutsua aikalais-historialliseksi kommentaariksi, joka perustuu pitkäaikaiseen ja syvälliseen perehtyneisyyteen Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan.

Erillisteokset muodostavat kokonaisuuden, jossa monipuolisesti tarkastellaan ja analysoidaan Suomen kylmän sodan jälkeisen puolustuspolitiikan ulkoisia ja sisäisiä tekijöitä. Teoksissa tarkastellaan kansainvälisen kehityksen tuomia haasteita sekä yhtäällä pohditaan hankalia ja ”sokeita pisteitäkin”, kuten Jukka Tarkka asian muotoilee. Näitä teoksia voi ja ehkä kannattaakin lukea ikään kuin rinnakkain, mutta ne toimivat tietenkin myös erillisinä teoksina.

Miksi "koskivene"? Koskivenettä koskevalla symboliikalla on luonnollisesti historiallinen ulottuvuus viitaten historiasta tuttuun ajopuu-keskusteluun. Ennen kaikkea se kuvastaa tutkimushankkeen aikana esiin nousutta keskeistä teesiä ja johtopäätöstä. Suomi on pyrkinyt aktiivisesti ohjaamaan "koskivenettä" joskus myrskyisessäkin kansainvälisen politiikan virrassa akanvirtoja sekä karikoita vältellen. Tavoitteena on aina ollut kansakunnan ja valtion turvallisuus sekä tulevaisuus.

Helsingissä 11.5.2017
Tutkimusjohtaja
Kari Laitinen
Puolustusministeriö

Tiivistelmä

Koskiveneellä kohti valtavirtaa: Suomen puolustuspolitiikka kylmän sodan lopusta 2010-luvun kiristyneeseen turvallisuusympäristöön

Tutkimusraportissa arvioidaan Suomen puolustuspoliittista toimijuutta kylmän sodan jälkeisenä aikana, erityisesti vuosina 1990–2017. Toisin sanoen se on kiinnostunut tavasta, jolla Suomessa on puolustuspolitiikkaa viimeisen noin neljännesvuosisadan aikana harjoitettu. Tutkimusongelmaa tarkastellaan kolmen tutkimuskysymyksen kautta: (1) mitkä olleet Suomen puolustuspolitiikkaan vaikuttaneet ulkoiset ja erityisesti sisäiset toimivallat ja rakenteet, (2) mikä merkitys kansainvälisellä yhteistyöllä on ollut Suomen puolustuspolitiikalle ja onko Suomi ollut kansainvälisen yhteistyön suhteen aktiivinen vai reaktiivinen sekä (3) mikä on ollut puolustuspolitiikan rooli Suomen turvallisuuspolitiikassa kylmän sodan lopun jälkeisenä aikana ja miten se on viimeisen neljännesvuosisadan aikana kehittynyt? Tutkimus on menetelmältään sisällönanalyttinen, ja se nojaa julkisiin lähteisiin kuten puheisiin, selontekoihin, muistelmia-aineistoon, turvallisuuspoliittiseen keskusteluun ja olemassa olevaan tutkimukseen. Lisäksi tutkimuksen puitteissa on tehty 8 asiantuntijahaastattelua.

1990-luvun alussa Suomen puolustuspolitiikkaan vaikuttivat vahvat jatkuvuuden voimat, ja maa jatkoikin puolustuspolitiikassa konservatiivisella polulla. Se toisin sanoen pitäytyi kiinni alueellisessa puolustusjärjestelmässä ja asevelvollisuudessa, eikä se lähtenyt ajamaan puolustustaan alas monien muiden eurooppalaisten maiden tavoin. Konservatiivisella linjalla pysymistä alleviivattiin merkittävillä asekaupoilla niin Saksasta kuin Yhdysvalloistakin. Mikä on huomionarvoista, tälle politiikalle oli hyvin vahva, käytännössä poliittisen kentän läpäisevä tuki. Suomalainen turvallisuuspoliittinen maailmankuva kumpusi edelleen poliittisesta realismista, ja sotilaallisen uhkan mahdollisuus oli nivoutunut osaksi strategista kulttuuria. Kylmän sodan loppumisen aiheuttamiin kansainvälisen politiikan epävarmuustekijöihin vastattiin ylläpitämällä kansallista puolustusta.

Heti 1990-luvun alussa puolustusministeriön profiili alkoi korostua. Puolustuspolitiikka palasi osaksi hallitusohjelmaa. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan pitkän aikavälin linjaukses-

sa ja ohjauksessa siirryttiin hallitusvetoiseen selontekomenettelyyn, jonka osaksi eduskunta tosin sidottiin. 1980–1990-lukujen taitteessa käytössä ollut parlamentaarisempi malli ei siis saanut jatkoa, vaikka vuosikymmenen vaihteessa toiminut Jaakko Iloniemen johtama neuvottelukunta olisi tarjonnut siihen valmiin pohjan ja vaikka parlamentaarisuutta toivottiin muun muassa keskustan riveissä. Ensimmäinen turvallisuuspoliittinen selonteko julkaistiin 1995, ja se sai jatkoa vuonna 1997 turvallisuus- ja puolustuspoliittisena selontekona.

2000-luvulle tultaessa merkittävin muutos turvallisuuspolitiikassa oli presidentin valtaoikeuksien kaventaminen, mikä lopulta johti vuosikymmeniä toimineen puolustusneuvoston lakkauttamiseen. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikka siirtyi osaksi TP-UTVA:n agendaa muiden turvallisuuspoliittisten kysymysten rinnalle. Varsinkin puolustusvoimat menetti suoria yhteyksiään turvallisuuspoliittiseen johtoon. Kokonaisturvallisuuteen liittyneet kysymykset siirtyivät Turvallisuus- ja puolustusasioiden komiteaan (TPAK), jonka toiminnan koordinointi annettiin puolustusministeriön kontolle. Kansainvälisen puolustuspolitiikan agendan kasvamisen myötä puolustusministeriön vastuut laajentuivat tasaisesti. Turvallisuuspoliittisten hallinnonalojen välinen kitka pulpahteli ajoittain esiin. Näin kävi muun muassa päätöksessä liittyä Ottawan sopimukseen ja puolustusministeriön teettämän Nato-selvityksen kohdalla.

2010-luvulla TPAK vaihtui Turvallisuuskomiteaksi, ja sen jäsenistöä täydennettiin. Merkittävin viimeaikainen muutos on kuitenkin ollut tasavallan presidentin aseman vahvistuminen. Kaventuneista valtaoikeuksista huolimatta Sauli Niinistöstä on tullut keskeisin turvallisuuspoliittinen linjanvetäjä, joka näkyy aktiivisuutena päätöksenteossa sekä siinä, että presidentti on astunut epäselvissä tilanteissa esiin sanomaan viimeisen sanan.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon jakaminen vuosina 2016–2017 ulko- ja turvallisuuspoliittiseksi ja puolustuspoliittiseksi selonteoksi oli merkittävä päätös, sillä tällä keinoin puolustushallinto ja erityisesti puolustusvoimat saivat takaisin osan siitä huomiosta, jota se puolustusneuvoston lakkauttamisessa menetti. Selontekojen roolia Suomen puolustuspolitiikassa ei pidä vähätellä. Nimenomaan selontekomenettelyn avulla eduskunta on sidottu osaksi puolustuspoliittista linjanvetoa, ja parlamentaarisuuden vaaliminen on ollut keskeinen tapa ylläpitää konsensusta puolustuspoliittisissa kysymyksissä. Lopulta vain vihreät ja vasemmistoliitto ovat olleet selkeässä puolustuspoliittisessa oppositioasemassa. Nämä asetelmat olivat muun muassa esillä vuonna 2013 Kanervan ryhmäksi nimetyssä Suomen puolustuksen pitkän aikavälin haasteita pohtineessa kokouksessa. Kaiken kaikkeaan voidaan sanoa, että puolustuspolitiikkaa tehdään Suomessa puolustusmyönteisessä ilmapiirissä.

Tärkein ulkoinen rakennetekijä Suomen puolustuspolitiikalle on koko tutkimusajanjakson ajan ollut Venäjä; Suomen puolustuspolitiikka näyttäisi todennäköisesti hyvin erilaiselta

ilman Venäjän naapuruutta. Suomen virallinen näkemys Venäjästä on kehittynyt merkittävästi sitä mukaa, kun maan hallintojärjestelmä on kehittynyt autoritäärisemmäksi ja kun Moskovan käyttäytyminen on muuttunut itsevarmemmaksi ja aggressiivisemmäksi. Enää Suomessa ei haikailla Venäjän demokratisoitumisen perään, ja naapurin käytös nähdään Euroopan turvallisuusongelmien lähteenä. Puolustus suunnittelun näkökulmasta muutos ei ole ollut yhtä huomattava, vaan tilanne on ollut vakaampi. Venäjä on kylmän sodan jälkeen käytännössä ollut ainoa mahdollinen sotilaallinen uhka siitä yksinkertaisesta syystä, että sillä on ollut siihen riittäviä kykyjä. Suomen uhkakuvastossa on silmiinpistävä jatkuvuutta, joka ulottuu aina kylmän sodan vuosiin.

Kansainvälisen yhteistyön saralla Suomi on reagoinut pääasiassa aktiivisesti kansainvälisen yhteistyön saralla avautuneisiin mahdollisuuksiin. Kansainvälistyminen onkin ollut Suomen kylmän sodan jälkeisen puolustuspolitiikan merkittävin käänne. Huolimatta alati lisääntyneestä kansainvälisen puolustuspolitiikan sisällöstä Suomi on harjoittanut puolustuspoliittista yhteistyötä yhden paradigman sisällä: puolustusyhteistyöllä on haluttu tukea Suomen puolustuskykyä. 2010-luvun kiristynyt turvallisuuspoliittinen tilanne on politisoitunut entisestään olemassa olevia yhteistyöverkostoja, ja niiden avulla onkin vahvistettu Suomen turvallisuuspoliittista asemaa läntisenä toimijana. Viittaukset sotilaallisen avun saantiin ja antamiseen ovat myös lisääntyneet.

Nato-yhteistyöstä on vuosi vuodelta kehittynyt entistä tärkeämpi osa puolustusyhteistyötä. Yhteistyössä on edetty varovaisin askelein, ja yhteistyön syventäminen on herättänyt poliittisessa kentässä vastarintaa – joka on kuitenkin päätösten jälkeen aina laantunut. Tietäntyyppisten kohujen syntyminen tuntuukin olevan osa Natoon liittyvää päätöksentekoa. Vielä 1990-luvun puolella askeleet Naton suhteen olivat erityisen varovaisia; esimerkiksi rauhankumppanuusaloitteeseen Suomi lähti mukaan selvin varauksin. Kontrasti Suomen nykyiseen asemaan Naton vahvistettuna kumppanina on valtava. Naton varsinaista jäseniä Suomesta ei ole kuitenkaan tullut. Syy siihen on yksinkertainen: Suomessa ei ole missään vaiheessa ollut riittävän voimakasta Nato-jäsenyyttä ajavaa voimaa, vaikka nyttemmin jäsenyyden kannalle on kääntynyt puolueista kokoomus ja RKP.

Euroopan unionin yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa (YTPP) Suomi otti hyvin aktiivisen roolin heti jäsenyyden alkuvuosina ja oli ohjaamassa vasta muotoutuvassa olevaa yhteistyöalaa kriisinhallinnan suuntaan. 2000-luvulla Suomi vastusti sotilaallisen avun automatiikan sisällyttämistä EU:n perussopimukseen, ja päätti osallistumisesta taisteluosastoihin. 2010-luvulle tultaessa politiikka on jonkin verran muuttunut. Suomi on korostanut yhä enemmän EU:ta turvallisuusyhteisönä, ja vielä 1990- ja 2000-luvulla selkeästi painotettua liittoutumattomuutta korostetaan huomattavasti vähemmän. Suomi on muun muassa raivaamassa lainsäädäntönsä mahdollisuutta antaa ja vastaanottaa sotilaallista apua, mikä mahdollistaisi paremmin Lissabonin sopimuksen velvollisuuksien kantamisen.

Erityisesti brexit-äänestyksen myötä syntynyt keskustelu EU:n tulevaisuudesta on jälleen avaamassa myös Suomelle mahdollisuuksia vaikuttaa puolustusyhteistyön kehittymisen suuntaan.

Pohjoismaista yhteistyötä alettiin Suomessa tuoda agendalle vuonna 2008. Sitten pohjoismainen yhteistyö pelkistynyt Suomi-Ruotsi-yhteistyöhön, vaikka myös yhteis-pohjoismaisessa yhteisyydessä on saavutettu tuloksia. Kiristynyt turvallisuuspoliittinen tilanne on tuonut pääasiassa käytännönläheiseen yhteistyöhön mukaan myös uhka-vetoisuuden elementin. Toinen uudempi yhteistyömuoto on Yhdysvallat-yhteistyö. Alkutahteja ja sisältöä kahdenväliselle yhteistyölle lyötiin jo vuoden 1992 Hornet-kaupoissa, ja kanssakäyminen on jatkunut myös hävittäjien elinkaaripäivityksissä. Vasta viime vuosina Yhdysvaltain osoittaessa suurempaa kiinnostusta Itämeren alueen turvallisuuteen Helsingin ja Washingtonin välille on kehittynyt konkreettista harjoitusyhteistyötä myös Suomen omalla maaperällä. Nato-yhteistyön tavoin Yhdysvallat-yhteistyö herättää osassa poliittista kenttää varautuneisuutta.

Varsin pitkään rauhanturvaaminen ja kriisinhallinta olivat keskeisessä osassa puolustus-yhteistyötä. Rauhanturvan/kriisinhallinnan puolustuspoliittinen merkitys on kuitenkin viime vuosina laskenut huomattavasti, vaikka se on säilyttänyt osan merkityksestään Suomen ulkopolitiikan globaaliagendan välineenä. Kriisinhallintaoperaatioilla, joiden määrä on huomattavasti pienentynyt, ei ole enää sanottavaa merkitystä Suomen puolustuskyvyn ylläpidolle. Muutos on selvä verrattuna 1990- ja 2000-lukuihin, jolloin Suomi otti osaa muun muassa KFOR- ja ISAF-operaatioihin.

Vaikka Suomi on pitänyt kiinni sotilaallisesta liittoutumattomuudesta, erityisesti kansainvälisen puolustusyhteistyön kohdalla tulee esiin se, kuinka paljon Suomi lopulta on puolustuspoliittisena toimijana valtavirtaistunut. Koko tutkitun ajanjakson ajan Suomi on karistellut entisen puolueettomuuspolitiikan piirteitä harteiltaan, eikä sen politiikan sisällössä ole lopulta suuria eroja liittopolitiikkaan.

Kylmän sodan loppumisen jälkeen Suomen turvallisuuspolitiikassa vallitsi vielä vahvana kylmän sodan aikana kehitetty ajatus siitä, että turvallisuuspolitiikka kostuu kansainvälisen puolen hoitavasta ulkopolitiikasta sekä kansallisesta puolustuspolitiikasta/maanpuolustuksesta. Vielä pitkälle 1990-luvulle kyseinen ajattelumalli piti paikkansa. Puolustuspolitiikan kansainvälisen ulottuvuuden kasvamisen myötä perinteinen jako on vanhentunut. Vaikka puolustuspolitiikka on pääosin edelleen kansallista ulkopolitiikan ja kansainvälisen puolustuspolitiikan kesken on huomattavaa päällekkäisyyttä. Puolustuspoliittisesta yhteistyöstä on itse asiassa tullut Suomen kansainvälisen turvallisuuspoliittisen yhteistyön veturi.

Johdanto¹

Kesällä 2014 puoli vuotta Euroopan turvallisuutta järjestyttäneen Ukrainan kriisin alkamisen jälkeen tasavallan presidentti Sauli Niinistö totesi isännöimissään Kultaranta-keskusteluisa, että toisin kuin moni muu eurooppalainen maa Suomi ei lähtenyt ajamaan alas sotilaalista puolustustaan kylmän sodan loppumisen jälkeen.² Ajan henki oli Niinistön kommentin aikana jo muuttunut dramaattisesti, ja Eurooppa oli pakotettu palaamaan hyvin perinteisten turvallisuusuhkien ääreen. Vanhalla mantereella käytiin jälleen sota.

Presidentin kommentin voi tulkita niin, että Suomessa koetaan maan tehneen turvallisuus- ja puolustuspolitiikassaan jotain oikein. Venäjän itsevarmemmaksi ja aggressiivisemmäksi muuttunut ulkopoliittikka on esimerkiksi Ruotsissa saanut aikaan itänaapuriaan paljon suuremman kuohunnan. Eräs syy tähän oli se, että Ruotsi oli ehtinyt muuttaa asevoimansa kansainvälisiin tehtäviin sopivaksi perinteisen alueellisen puolustusjärjestelmän kustannuksella. Suomessa vastaavaa puhetta puolustuksen kriisistä ei ole ollut. Vaikka absoluutisissa summissa ja suhteutettuna bruttokansantuotteeseen Suomi on panostanut puolustukseensa varsin maltillisesti, summien osalta esimerkiksi Ruotsia vähemmän, kansallisen puolustuksen tärkeys on säilynyt osana Suomen turvallisuuspoliittista ajattelua ja kielenkäyttöä. Asevelvollisuuteen perustuva puolustusratkaisu on osoittautunut kustannustehokkaaksi tavaksi järjestää puolustus. Vähintään puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien suorittamiseen riittävä minimitaso on haluttu pitää, ja välttämättömät hankinnat on tehty tiukoissakin taloudellisissa tilanteissa.³

Muuttuneen kansainvälispoliittisen tilanteen on sanottu lopettaneen ”kylmän sodan jälkeisen ajan”. Väite ei ole kaukana totuudesta. Populismien nousu Euroopassa ja Yhdys-

1 Raportin kirjoittaja haluaa kiittää tutkimushankkeen ohjausryhmää hyvästä yhteistyöstä ja tutkimuksen eri luonnosten kommentoinnista. Erityiskiitos hankkeen aisaparille Jukka Tarkalle hedelmällisistä keskusteluista ja veitsenterävistä tutkimuksen sisältöä sekä erityisesti kieltä koskevista huomioista ja ehdotuksista. Tutkimusta ovat sen eri vaiheissa kommentoineet myös Tuomas Forsberg, Hiski Haukkala, Tapio Juntunen ja Teemu Häkkinen. Heidän panoksensa tutkimuksen eteenpäin viemisessä ja hiomisessa on ollut merkittävä.

2 Ilta-Sanomat 8.6.2014.

3 Haastattelu 5.

valloissa sekä siitä johtuneet Iso-Britannian päätös erota Euroopan unionista ja Donald Trumpin valinta Yhdysvaltain presidentiksi voivat aiheuttaa eurooppalaisen turvallisuusjärjestyksen ja jopa globaalin järjestyksen murentumista.⁴ Vaikka epävarmuus on aina osa kansainvälistä politiikkaa, epätietoisuus tulevasta on tällä hetkellä suurempi kuin kertaakaan kylmän sodan loppumisen jälkeen. Aika onkin oikea lähistoriaa koskeville tilinpäätöksille.

Tämän tutkimusraportin iso teema on Suomen puolustuspoliittisen toimijuuden tarkasteleminen. Viitaten suomalaisille tuttuun kysymyksenasetteluun tutkimus lähtee siitä, että Suomi on pienuudestaan huolimatta ikään kuin koskivene. Laajempi kansainvälispoliittinen tilanne asettaa Suomelle toimintaympäristön – toisin sanoen alati voimakkuudeltaan vaihtelevan virran, jossa veneen tulee edetä. Virta ei kuitenkaan täysin määrää paatin suuntaa tai kohtaloa; veneen kunto riippuu pitkälti suomalaisista ja soutamisella voidaan vaikuttaa suuntaan sekä välttää karikot.

Raportti on täten kiinnostunut tavasta, jolla Suomessa puolustuspolitiikkaa on harjoitettu, ja asemasta, joka puolustuspolitiikalle on Suomen turvallisuuspolitiikassa annettu. Se tarkastelee toisin sanoen sitä, miten, mihin suuntaan ja kenen kanssa Suomi on venettä puolustuskyvyn ylläpitoon liittyvissä kysymyksissä soutanut.

Tutkimusongelmaa lähdetään purkamaan kolmen tutkimuskysymyksen kautta:

1. Mitkä ovat viimeisen neljännesvuosisadan aikana olleet Suomen puolustuspolitiikkaan vaikuttaneet ulkoiset ja erityisesti sisäiset toimivallat ja rakenteet?
2. Mikä merkitys kansainvälisellä yhteistyöllä on ollut Suomen puolustuspolitiikalle ja onko Suomi ollut kansainvälisen yhteistyön suhteen aktiivinen vai reaktiivinen?
3. Mikä on ollut puolustuspolitiikan rooli Suomen turvallisuuspolitiikassa kylmän sodan lopun jälkeisenä aikana ja miten se on viimeisen neljännesvuosisadan aikana kehittynyt?

Kysymyksenasettelu on perusteltu. Ensinnäkin Suomen puolustuspolitiikka on tapahtunut merkittävä ”politisoituminen” kylmän sodan loppumisen jälkeen. Tässä yhteydessä politisoitumisella viitataan siihen, että puolustuspoliittinen debatti on levinnyt asiantuntijakeskusteluista ja parlamentaaristen komiteoiden keskuudesta osaksi laajempaa yhteiskunnallista keskustelua. Siinä missä puolustuspolitiikasta on nyttemmin tullut lähes politii-

⁴ Puheet niin sanotun liberaalin maailmanjärjestyksen kokemasta haasteesta tai jopa sen lopusta ovat lisääntyneet merkittävästi. Ks. esim. Buruma 2016; Speck 2016; Walt 2016; Nye 2017.

kanala muiden joukossa, kylmän sodan aikakaudella maanpuolustuskysymykset pidettiin päivänpoliittisen kamppailun ulkopuolella. Toiseksi kylmän sodan loppu on nähty aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa Suomen puolustuspolitiikan historian merkittävimpänä käänteenä.⁵ Aiemmin vahvasti kansallinen politiikanala avautui kunnolla kansainväliselle yhteistyölle. Kansainvälinen ulottuvuus ja kansainvälistyminen kulkevat läpi koko tutkimuksen. Kolmanneksi jos ja kun puolustuspolitiikka on kansainvälistynyt ja politisoitunut, muutos on syytä asettaa mittasuhteisiin ja ruotia, miten puolustuspolitiikka on asettunut viimeisenä neljännesvuosisatana Suomen turvallisuuspolitiikan kokonaisuuteen.

Tutkimuksen teeman laajuudesta johtuen sitä on pakko tavalla tai toisella rajata. Koska tutkimuksen polttopisteessä on puolustuspolitiikan tekeminen, sen tarkoitus ei ole varsinaisesti arvioida Suomen puolustuspolitiikan perusratkaisuiden kuten aluepuolustuksen tai asevelvollisuuden mielekkyyttä. Työssä ei lisäksi analysoida Suomen puolustuskykyä.⁶ Koska puolustuspolitiikan tekoa tarkastellaan yksittäisten merkittävien tapausten ja päätösten kautta, suuri osa puolustuspolitiikan arkipäiväisestä tekemisestä jää jo aineistonkin puutteessa käsittelemättä. Jotta tutkimus pysyy järkevissä mittasuhteissa, sitä on rajattava myös muilla keinoin. Tutkimuksen fokus on ennen kaikkea sotilaallisissa kysymyksissä, ja sinänsä merkittävät kokonaisturvallisuuteen ja -maanpuolustukseen liittyvät kysymykset, kuten esimerkiksi huoltovarmuus ja kriisinsietokyky, jäävät sivurooliin.

Raportti etenee pääasiassa kronologisesti. Ajallinen eteneminen ei tosin ole tiukka, vaan se joustaa käsiteltävien teemojen mukaan. Ensiksi tutkimuksessa määritellään keskeiset käsitteet ja menetelmät sekä esitellään tutkimusaineisto. Raportin analyysi on jaettu neljään analyysiosaan ja johtopäätöksiin. Ensimmäisessä osassa keskiössä on kylmän sodan viimeiset vuodet ja välitön kylmän sodan jälkeinen aika. Tämän jälkeen raportissa siirrytään pohtimaan EU-jäsenyyden ensimmäisiä vuosia. Kaksi viimeistä analyysiosiota kattavat 2000-luvun pääasialliset puolustuspoliittiset kehityskulut sekä viimeaikaisen politiikan kiristyneessä turvallisuusympäristössä. Raportin viimeinen osa vetää merkittävimmät tutkimustulokset yhteen.

5 Nokkala 2016, 95–96; 101–102.

6 Arvioita Suomen puolustuskyvystä ks. Nordberg 2011; Nokkala 2014; Salenius–Pasternak 2016.

Tutkimuksen käsitteet, teoreettiset lähtökohdat ja puolustuspolitiikan toimijat

Turvallisuuspoliittinen käsitteistö on aika- ja kontekstisidonnaista. Viimeisten vuosikymmenien aikana käsitteiden merkitykset ovat muuttuneet, ja mukaan on tullut uusia käsitteitä. Varsinkin hallinnon näkökulmasta käsitteiden määrittely ja niiden sisältö ovat poliittisia kysymyksiä. Eri hallinnonalojen näkökulmasta ei ole suinkaan yhdentekevää, mitä kaikkia asiakysymyksiä turvallisuuden ja tarkemmin turvallisuuspolitiikan piiriin luetaan. Viime vuosien trendi on ollut se, että turvallisuuden piiriin luetaan yhä useampia asiakysymyksiä.

Tutkimuksen merkittävin käsite on luonnollisesti puolustuspolitiikka. Arto Nokkalan mukaan puolustuspolitiikka

koskee valtion ja yhteiskunnan puolustamista ennen muuta väkivaltaa ja sen uhkaa vastaan ja organisaatioiden muodostamista ja ylläpitämistä tuota tarkoitusta varten. Se on **kamppailua kansallisen puolustuskyvyn rakentamisesta**, jossa voidaan erottaa **kapasiteettien** ja **aikeiden** muodostus sekä **tuen hankkiminen** puolustuskyvylle toisilta valtioilta.⁷

Kapasiteeteiksi katsotaan ne kykytekijät, joihin politiikalla pyritään vaikuttamaan. Ennen kaikkea kyse on politiikan resursseista ja siitä, miten ne jaetaan. Aikeiden muodostaminen taas liittyy perustavanlaatuisen kysymykseen siitä, miksi puolustusta ylipäätään ylläpidetään. Syitä tähän haetaan toimintaympäristöstä, josta hahmotettujen uhkakuvien perusteella politiikkaa pitkälti perustellaan ja muodostetaan.⁸

Virallisempi puolustuspolitiikan määrittely tukee Nokkalan käsitystä varsin hyvin. Puolustusministeriön strategisessa suunnitelmassa sekä osastrategiassa puolustuspoli-

7 Nokkala 2016, 77. Lihavoinnit kirjoittajan.

8 Ibid.

tiikka määritellään politiikkana joka ”ohjaa puolustuskyvyn ylläpitoa, kehittämistä käyttöä”. Molempien asiakirjojen mukaan puolustuspolitiikan perimmäisenä tarkoituksena on valtion ja väestön turvallisuuden edistäminen, valtiojohdon päätöksenteon tukeminen ja kansainväliseen päätöksentekoon osallistuminen. Puolustuspolitiikalla tuetaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan muita päämääriä.⁹

Nokkalan määritelmä osoittaa oivasti sen, että puolustuspolitiikkaan vaikuttavat sekä valtio toimijan sisäiset tekijät että tulkinat ja ärsykkeet ulkoisesta ympäristöstä.¹⁰ Tässä raportissa ei ole varsinaista teoreettista viitekehystä, mutta tutkimuksen taustalla vaikuttavista erilaisista teoreettisista lähtökohdista kumpuavat näkemykset tuovat tutkimukseen ryhtiä ja auttavat kohdistamaan fokuksen puolustuspolitiikan tekemisen kannalta oleellisiin asioihin.

Suomen puolustuspolitiikan merkittävin ”ulkoinen” tekijä on sen maantieteellinen sijainti ja sen mukanaan tuomat poliittiset vaikutukset – toisin sanoen geopolitiikka. Tässä mielessä tärkeimmäksi tekijäksi nousee Suomen naapuruus Venäjän kanssa. Tämä on johtanut siihen, että suomalaisissa kylmän sodan jälkeisissä uhkamalleissa Venäjä on käytännössä ollut Suomen ainoa mahdollinen sotilaallinen uhka. Se on eri asia, kuinka paljon tätä on julkisesti painotettu. Venäjän uhkapotentiaali onkin pääasiallinen mittatikka, jota vasten Suomen puolustuskykyä mitoitetaan ja arvioidaan. Venäjän ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä Moskovan suhde laajemmin läntisiin toimijoihin, joihin Suomikin kuuluu, määrittää hyvin pitkälti Suomen turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön luonteen.

Muita huomionarvoisia ulkoisia, joskaan ei uhkaksi koettuja tekijöitä, ovat tärkeät kansainvälisen politiikan toimijat kuten Yhdysvallat, Euroopan unioni ja Nato, joiden politiikalla on ilmiselvää vaikutusta Suomen puolustuspolitiikkaan.¹¹ Eryityisesti Euroopan unionin ja Naton aloitteet sekä niiden tarjoamat mahdollisuudet muun muassa puolustuskyvyn kehittämiseksi ovat muodostaneet sellaisen pääasiassa positiiviseksi nähdyn ulkoisen tekijän ja ärsykeen, johon Suomi on useimmiten politiikassaan reagoinut. Lisäksi Suomen on otettava huomioon puolustusta koskevat kansainvälisoikeudelliset järjestelyt kuten Ahvenan-

9 Puolustusministeriö 2011a, 12; Puolustusministeriö 2011b,3.

10 Kansainvälisen politiikan tieteenalan (International Relations) piirissä on mittava määrä ulkopoliittikan tekoa koskevia teorioita, joihin viitataan usein omana teoriaperinteenä, niin kutsuttuna ulkopoliittikan analyysinä (foreign policy analysis). Teorioita yhdistää vahva toimijakeskeisyys, joskin niiden näkemykset ja painotukset eroavat toisistaan. Merkittävä jakolinja teoriaperinteen sisällä on muun muassa suhtautuminen rationaaliiseen päätöksentekoon. Huolimatta eri painotuksista ulkopoliittikan analyysin teorit olettavat, että valtio toimijan sisäisillä prosesseilla on harjoitetun politiikan kannalta paljonkin merkitystä. Ulkopoliittikan analyysin teorianäkemykset ovat monelta osin sovellettavissa myös puolustuspolitiikkaan, jota ei selitä pelkästään rakenteelliset tekijät – kuten vaikka geopolitiittinen asema. Erinomainen suomenkielinen kokonaisuus ulkopoliittikan analyysistä ks. Pursiainen & Forsberg 2015.

11 Euroopan unioni muodostaa siinä mielessä poikkeuksen, että Unionin jäsenenä Suomi on myös omalla panoksellaan mukana muodostamassa yhteisön politiikkaa.

maan demilitarisointi ja Euroopan yhteistyö- ja turvallisuusjärjestön (Etyj) piirissä tehdyt sopimukset sekä muun muassa Ottawan sopimus jalkaväkimiinoista luopumisesta.

Politiikkaan vaikuttavia sisäisiä tekijöitä on paljon. Ensinnäkin turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on myös Suomessa luonteeltaan ”byrokraattista politiikkaa”; eri hallinnonaloilla on omat intressinsä ja näkemyksensä politiikan suunnasta, ja ne käyvät kamppailua yhtäältä politiikan linjasta ja toisaalta resurssien allokoinnista.¹² Ulkopoliitikan tutkimuksen teoriakirjallisuudessa niin kutsuttu byrokraattisen politiikan malli alleviivaa ennen kaikkea sitä, että myös hallinnon sisällä, ei siis pelkästään valtioiden välillä, on olemassa voimasuhteet, jotka määrittävät politiikan kulkua.¹³ Tutkimuksessa malli näkyy siten, että siinä pyritään tarkastelemaan puolustuspolitiikan käytäntöjä ja linjanvetoja, kuten selontekoprosesseja, hallinnonalojen välisenä toimintana, jossa lopputulos on usein kompromissin tulos.

Puolustuspolitiikan keskeisiä toimijoita Suomessa ovat tasavallan presidentti ja valtioneuvosto, erityisesti hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta eli UTVA sekä eduskunta. Tasavallan presidentin ja hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokoontumisesta käytetään nimitystä TP-UTVA, joka on käytännössä Suomen turvallisuuspolitiikan ylin linjanvetäjä. Ministeriöistä puolustuspolitiikan kannalta tärkeimpiä ovat puolustusministeriö ja ulkoasianministeriö. Lisäksi esiin on syytä nostaa turvallisuuskomitea, joka avustaa valtioneuvostoa ja ministeriöitä kokonaisturvallisuuteen liittyvissä asioissa. Unohtaa ei sovi myöskään puolustusvoimia ja erityisesti pääesikuntaa, jolla on suunnittelussa sekä käytännön johtamisessa huomattava asema. Puolustuspolitiikka on lisäksi hyvin asiantuntijavaltainen politiikanala, mikä luonnollisesti korostaa puolustushallinnon asemaa politiikan keskeisenä koordinoijana.

Puolustusministeriö vastaa Suomeen puolustuspolitiikasta, ja se antaa suuntaviivoja puolustusvoimien toiminnalle sekä on vastuussa sotilaallisen maanpuolustuksen voimavaroista sekä toimintaedellytyksistä. Ulkoasianministeriö vaikuttaa puolustuspolitiikkaan erityisesti sen kansainvälisen ulottuvuuden kuten Nato-suhteen kautta. Se johtaa muun muassa kriisinhallintaa koskevien valtiojohdon linjausten ja päätösten valmistelun yhteistyössä puolustusministeriön kanssa.¹⁴

Puolustusratkaisuja tekevien keskinäinen poliittinen peli tapahtuu sosiaalisissa ja materiaalisissa kehyksissä. Materiaaliset tekijät kuten valtiontalouden tila asettavat politiikalle selvät rajat; valtion kiristu ei ole pohjaton, ja esimerkiksi puolustushallinto joutuu kamppai-

12 Ilkka Puukka (2005) on väitöskirjassaan tutkinut puolustusvoimien ja puolustusministeriön välisiä valtapelejä. Hänen mukaansa puolustusministeriö on painottanut päätöksissään hallinnon ja talouden näkökohtia. Puolustusvoimat taas on tarkastellut asioita taistelukentän ja valmiuden vaatimuksia.

13 Kts. esim. Allison 1971; Pursiainen & Forsberg 2015, 168.

14 Puolustuspolitiikan toimijoista kts. esim. Maanpuolustuskorkeakoulu 2006, 108.

lemaan määrärahoista siinä missä muutkin hallinnonalat. Poliitikantekoa rajoittava vaikutus on lisäksi yleisellä mielipiteellä tai laajemmalla ”turvallisuusilmastolla”, joka sisältää julkisen mielipiteen lisäksi myös median roolin sekä vaikutuksen.¹⁵ Kylmän sodan jälkeisenä aikana yleisen mielipiteen vaikutus Suomen turvallisuuspolitiikassa on itse asiassa ollut kasvamaan päin.¹⁶

Mikään politiikka ei synny normatiivisessa tyhjiössä: sitä tehdään kansallisten identiteettien, kulttuurin, historiantulkintojen, maailmakatsomusten ja uhkakuvien sävyttämässä kontekstissa. Eräs esimerkki normatiivisesta, politiikkaa ehdollistavasta tekijästä on niin kutsuttu strateginen kulttuuri. Käsitteellä viitataan historiallisesti rakentuneisiin ja historiallisten kokemusten synnyttämiin toimintatapoihin sekä uskomuksiin, jotka vaikuttavat valtion strategiseen ajatteluun ja käytäntöihin kuten puolustuspolitiikkaan. Strategisella kulttuurilla on pyritty selittämään ennen kaikkea politiikan jatkuvuuksia. Normatiiviset tekijät eivät tässäkään tapauksessa sanele politiikkaa. Pursiainen ja Forsbergin mukaan strateginen kulttuuri pikemminkin ”määrittää rajat, joiden sisällä rationaalista harkintaa eri vaihtoehtoista voidaan tehdä”.¹⁷ Toisin sanoen puolustuspolitiikan tekemisessä otetaan tietoisesti ja tiedostamatta huomioon historian kuluessa syntyneitä kulttuuris–historiallisia seikkoja. Nämä voivat liittyä esimerkiksi käsityksiin siitä, millainen on sopiva rooli puolustukselle Suomen kaltaisen valtion turvallisuuspolitiikassa tai mitkä ovat valtion keskeiset uhkakuvat ja miten niitä tulee julkisessa keskustelussa käsitellä.

Puolustuspolitiikasta puhuttaessa uhkakuvien roolia ja merkitystä ei voida sivuuttaa. Puolustuspolitiikalla ylläpidettävä puolustuskyky pyritään mitoittamaan olemassa oleviin uhkatekijöihin. Uhkakuvat eivät ole objektiivisia, vaan niiden muodostaminen on sosiaalinen ja poliittinen prosessi. Toisin sanoen ”uhkakuvia rakennetaan aina tietyistä intresseistä käsin, ja uhkakuvien rakentaminen on aina sosiaalinen prosessi, jossa politiikka on läsnä”.¹⁸ Uhkien sosiaalinen luonne on tosiasia, vaikka uhkakuvmäärittelyssä muuten nojaututtaisiin perinteiseen ”uhka = tahto X kyky” -malliin.¹⁹ Uhkamallit ja -kuvat ovat siis myös välineellisiä, ja niiden avulla voidaan tavoitella voimavaroja ja sosiaalista hyväksyntää. Lisäksi ne voivat toimia strategisena viestinä niin kotiyleisölle kuin ulkovalloillekin. Uhkakuvat voivat olla sekä julkisia että salaisia. Virallinen taho pyrkii julkisessa keskustelussa usein lieventämään uhkakuvia, sillä niiden varomaton esittely voisi heikentää kansalaisten luottamusta hallintoon.²⁰

15 Turvallisuusilmasto-käsitteestä kts. Tarkka 2015, 10–11.

16 Forsberg & Pesu 2017.

17 Pursiainen & Forsberg 2015, 286–289. Strategisesta kulttuurista yleisemmin kts. esim. Gray 1999. Suomalaisesta strategista kulttuurista ovat kirjoittaneet Henriikki Heikka (2005), Torsti Siren (2008) ja Markus Rätty (2013).

18 Limnell 2009, 65.

19 ks. esim. Nokkala 2014

20 Nokkala 2013, 224–225; 239.

Tutkimuksen menetelmänä toimii laadullinen sisällönanalyysi. Työn aineisto on laaja, ja se nojaa julkisiin lähteisiin. Tämä ohjaa tutkimuksessa käsiteltäviä aiheita erityisesti tapauksiin, joista on saatavilla julkista tietoa. Raportissa käydään järjestelmällisesti läpi keskeisiä turvallisuuspoliittisia asiakirjoja sekä julkilausumia kuten virallisia puheita sekä asiakirjoja. Lisäksi aineistona toimivat muun muassa muistelmateokset ja eri medioissa käyty ulkopolitiittinen keskustelu. Uutisaineiston osalta tutkimuksessa on käytännön syistä nojauduttu pääasiassa Helsingin Sanomien sähköiseen arkistoon, josta on ollut mahdollista hakea uutisartikkeleja koko tutkimusajanjakson ajalta. Näiden aineistojen ohella tutkimus hyödyntää analyysissään jo tehtyä tutkimusta Suomen puolustuspolitiikasta sekä muuta tieteellistä kirjallisuutta.

Työssä käytetään hyväksi myös haastatteluaineistoa, joka on kerätty loppuvuoden 2016 sekä alkuvuoden 2017 aikana. Tutkimuksen puitteissa on tehty 8 anonyymiä asiantuntija-haastattelua. Haastatellut henkilöt toimivat tai ovat kaikki toimineet Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kannalta merkittävässä tehtävässä kylmän sodan lopun jälkeen. Haastattelujen avulla on pyritty avaamaan poliittisten päätösten taustaa sekä päätöksenteon ilmapiiriä sekä kontekstia. Haastattelujen kautta yritetään erityisesti päästä käsiksi politiikan tekoon, jonka todellisuus ei välttämättä välity pelkän tekstianalyysin avulla.

Konservatiivinen polku yhdistyvässä ja hajoavassa Euroopassa: Suomen puolustuspolitiikan mukautuminen uuteen maailmanjärjestykseen

Jatkuvuus kylmästä sodasta uuteen aikaan

Kylmän sodan marssijärjestys

Kylmän sodan aikana Suomen turvallisuuspolitiikan marssijärjestys oli selvä. Ulkopoliittikka nähtiin pienelle valtiolle ensisijaisena puolustuspolitiikan ja maanpuolustuksen seurattavana perässä. Suomen diplomaattiset avaukset olivat ulkopoliittikkaa, ja puolustuspolitiikka pääasiassa kansallista oman maan puolustusta. Kansainvälisyys oli puolustuspolitiikassa läsnä lähinnä 1950-luvulla alkaneessa rauhanturvatoiminnassa ja -koulutuksessa ja sekä länteen että itään suunnatuissa asehankinnoissa, mutta varsinaista ”kansainvälistä puolustuspolitiikkaa” ei Suomella silloin vielä ollut.

Kyseen ulkopoliittikan ja puolustuksen välinen hierarkia ei syntynyt poliittisessa tyhjiössä, vaan se palveli erityisesti Urho Kekkosen aikana harjoitettua aktiivisen puolueettomuuspolitiikan tarpeita. Uskottavan puolustuskyvyn katsottiin lisäävän Suomen puolueettomuuden uskottavuutta ulkovaltojen silmissä.²¹ Puolustusvoimat tuki kylmän sodan aikana puolustuspolitiikkaa, vaikka sen piirissä puolustuskyvylle nähtiin merkittävämpi rooli puolueettomuuspolitiikan tukipilarina kuin Tamminiemessä.²² Puolustuspolitiikan toissijainen asema johti myös siihen, että puolustusministerin salkkua ei pidetty poliittisesti kovin painavana vaan pikemminkin hallitusneuvottelujen salkkujaon jakojäännöksenä. Puolustuspoli-

21 Visuri 1988, 205–206.

22 Ks. esim. Salminen 1995.

tiikan ja maanpuolustuksen käsiteitä käytettiin lisäksi usein synonyymeinä, mikä oli omiaan korostamaan puolustuskysymysten sulkemista varsinaisen päivänpolitiikan ulkopuolelle.

Jaottelu yhtäältä ulko- ja toisaalta puolustuspolitiikkaan/maanpuolustukseen vakiintui kylmän sodan aikana analyttiseksi tavaksi hahmottaa Suomen turvallisuuspolitiikkaa. Muun muassa Kalevi Ruhala painotti väitöskirjassaan, että turvallisuuspolitiikassa ulkopoliitiikka on ”katsottava turvallisuuspolitiikan tärkeimmäksi välineeksi. Mikäli ulkopoliitiikka epäonnistuu tehtävässään, voivat sotilaalliset toimenpiteet viimekädessä varmistaa kansallisen turvallisuuden”.²³ Harto Hakovirta kirjoitti taas 1970-luvulla, että ”turvallisuuspolitiikan keinona puolustuspolitiikan tehtävänä on mahdollisimman tehokkaasti ja joustavasti tukea ulkopoliitiikkaa”.²⁴ Risto E.J. Penttilä on korostanut, että turvallisuuspolitiikan näkeminen ulkopoliittikana ja maanpuolustuksena, joka tässä tapauksessa on synonyymi puolustuspolitiikalle, oli Suomen turvallisuuspolitiikan keskeinen ja myös menestyksenkäs aksiooma.²⁵ Pekka Visurin mukaan puolustuspolitiikan liittäminen kiinteäksi osaksi turvallisuuspolitiikkaa tapahtui 1960-luvun puolivälistä lähtien, missä presidentti Urho Kekkosen noottikriisin jälkimainingeissa Kouvolaassa pitämä puhe näytteli keskeistä roolia.²⁶ Käsitteenä turvallisuuspolitiikka oli tuolloin tuore; se otettiin osaksi maanpuolustuskurssien opetusta vuonna 1965. Samana vuonna lisäksi ilmestyi ensimmäinen turvallisuuspolitiikan käsitettyä hyödyntänyt suomenkielinen akateeminen artikkeli.²⁷

Kylmä sota rautaesirippuinen tuli kuitenkin lopulta alas natisten, pala palalta. Suomen turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö muuttui dramaattisesti, ja vanhat oppirakennelmat oli arvioitava uudelleen. Tämä koski niin puolueettomuus- kuin idänpolitiikkaa sekä myös tapaa hahmottaa turvallisuuspolitiikka.

Suomen kylmän sodan turvallisuuspolitiikka oli huomattavilta osin ahdistavien rakenteiden sanelemaa.²⁸ Näiden rakenteiden kadottua Suomen turvallisuuspoliittiselle toimijuudelle näytti olevan uudenlaista tilaa.²⁹ Tutkimuksellisesti Suomen valinnat ovat kiinnostavia. Siinä missä osa eurooppalaisista valtioista muutti hyvinkin rivakasti puolustuspolitiikkojensa suuntaan³⁰, Suomi jatkoi aluepuolustukseen keskittyvällä järjestelmällään ja sotilaallisesti liittoutumattomana valtiona. Välittömässä kylmän sodan jälkeisessä ajassa

23 Ruhala 1977, 29.

24 Hakovirta 1971, 32.

25 Penttilä 1988.

26 Visuri 1988, 206.

27 Hyvärinen 1965.

28 ks. esim. Aaltola 2016.

29 Väyrynen 1992.

30 Pohjoismaista näin teki esimerkiksi Tanska. Ks. esim. Saxi 2010.

puolustuspolitiikan jatkuvuudet näyttivätkin suurilta, joskin myös muutokset alkoivat hiljalleen orastaa uusien yhteistyömuotojen ja hankintojen myötä.

Jo kesken kylmän sodan lopun muutosten Suomi alkoi hyödyntää lisääntynyttä liikkumattomaan tilaansa. Tätä tapahtui myös puolustuspolitiikan saralla, mikä antoi osviittaa siitä puolustuskyvyn tärkeyttä korostavasta ajattelusta, joka siirtyi vanhasta ajasta myös uuteen aikaan. Operaatio Paxina tunnetussa toimenpiteessä Suomi irtisanoutui Pariisin rauhansopimuksen artikloista, jotka asettivat rajoituksia Suomen puolustuskyvylle ja täten Suomen täysivaltaisuudelle. Rajoitukset olivat hankaloittaneet muun muassa puolueettomuuspolitiikalle erittäin tärkeän ilmatorjuntakyvyn kehittämistä.³¹ Samalla presidentti Koivisto julisti YYA-sopimuksen viittauksen Saksaan potentiaalisena hyökkääjänä vanhentuneeksi. Yksipuolisella Pax-operaatiolla Suomi vapautui sopimuksen suvereniteettia ja toimivaltaa rajoittavista määräyksistä sekä lopulta irtautui jo käytännön merkitystä menettäneestä YYA-sopimuksesta omasta tahdostaan, vuosi ennen Neuvostoliiton romahdusta.³² Operaatio Paxissa oli ennen kaikkea kyse Suomen suvereniteetin vahvistamisesta. Lisäksi se lisäsi Suomen puolustuspoliittista riippumattomuutta ja antoi vielä voimassa olleelle puolueettomuudelle lisää uskottavuutta.

Paxin merkitys näkyi konkreettisesti siinä, että jo pian Suomi vahvisti puolustuskykyään ostamalla runsaasti sotatarvikkeita Saksan demokraattisen tasavallan ylijäämävarastoista. Suomi oli kärppänä paikalla lunastamassa joutilaaksi jäänyttä materiaalia, jota ei yhdistyneessä Saksassa enää tarvittu. Maa hankki itselleen satoja neuvostomallisia panssari- ja tykistöaseita sekä ampumatarvikkeita, ja se sai ostettua edullisesti materiaalia, jonka kohtalona olisi muuten ollut romutus.³³ Bonnin suurlähetystössä tuolloin työskennelleen René Nybergin mukaan puolustusministeriön kansliapäällikkönä tuolloin toiminut Aimo Pajunen oli Saksassa ostopien yhteydessä todennut kaupan olevan suurin kaappaus sitten Porlammen motin.³⁴ Ostot mahdollistivat muun muassa kahden täysin varustellun sodan ajan panssariyhtymän muodostamisen.³⁵

Saksalaiset halusivat myydä Suomelle materiaalia strategisista syistä. Bonnissa katsottiin, että mahdollisessa lännen ja Venäjän konfliktissa Saksan edun mukaista oli se, että Suomi kykenisi turvaamaan Euroopan pohjoisen sivustan.³⁶ Saksan-kaupat olivatkin mittasuhteiltaan valtavat. Jos hankinnat olisi laitettu yhteen junaan, mittaa sille olisi tullut 50 kilometriä. Kauppaan sisältyi muun muassa noin 100 kappaletta T-72-panssarivaunuja,

31 ks. esim. Jakobson 1968, 162–173.

32 Operaatio Paxista enemmän esim. Nyberg 2008 ja Blomberg 2011.

33 Tarkka 2015, 103.

34 Nyberg 2016.

35 Kaskeala 2002b.

36 Metsalo 2017.

noin 150 kuljetus- ja rynnäkövaunua, lähes 800 it-asetta ja keveitä aseita lähestulkoon 100 000 kappaletta. Suomen ostama tavara oli vähän käytettyä. Ostokset suoritettiin lisäksi normaaleilla budjettivaroilla.³⁷

Kylmä sota loppui, turvallisuuspolitiikan palaset liikkuvat

Suomen puolustuskyky oli erityisesti kylmän sodan jälkimmäisen puoliskon aikana ottanut edistysaskelia. Uuteen ajanjaksoon astuessa se oli vähintään kohtalainen.³⁸ Puolustusvoimien komentajan Jan Klenbergin mukaan Suomi ei ollut enää kaukana ”riittävästä puolustuskyvystä”. Klenbergin toiveissa oli kuitenkin määrärahojen nostaminen aina 1,5 prosenttiin bruttokansantuotteesta.³⁹ Edessä ollut lama teki määrärahanostot mahdottomiksi, ja määrärahoja jouduttiin päivittäin leikkaamaan. Esimerkiksi vuonna 1993 puolustusmäärärahoja vähennettiin 165 miljoonaa euroa – 2,1 miljardista 1,95 miljardiin.⁴⁰ Laman kourissa puolustus joutui joustamaan muiden hallinnonalojen tapaan.

Välittömässä kylmän sodan lopun jälkeisessä ajassa Suomen puolustuspolitiikassa oli vahvoja jatkuvuuden piirteitä. Keskeisiä kylmän sodan aikana pystytettyjä puolustuksellisia opinkappaleita ei kyseenalaistettu. Kansalliselle puolustukselle nähtiin rooli myös uudessa Euroopassa, jossa suurvaltojen vastakkainasettelu oli murentunut.

Kylmän sodan jälkeisessä maailmassa puolustuspolitiikan merkitys näyttäytyi ennen kaikkea tapana varautua epävakaaan turvallisuusympäristön tuottamiin uhkiin. Niihin ei kuitenkaan enää kulunut laajamittainen Suomen alueeseen kohdistuva hyökkäys. Venäjän sisäinen epävakaus sekä Leningradin ja Kuolan alueiden strategisen merkityksen säilyminen tai jopa kasvaminen olivat ulkoisia asiakysymyksiä, jotka selvästi vaikuttivat Suomen puolustuspolitiikkaan. Suomelle perinteiseen tapaan myös maantieteellisiin ja historiallisiin tekijöihin viitattiin perustellessa turvallisuuspoliittisia valintoja.

Jo vuonna 1988 silloisen pankinjohtaja Jaakko Iloniemen johtama parlamentaarinen neuvottelukunta oli nimitetty pohtimaan puolustuksen tulevaisuutta. Keväällä 1990 se toi julki mielipiteensä, että positiivisista eurooppalaisista kehityskuluista huolimatta Suomi tarvitsee edelleen kykenevät puolustusvoimat. Vajaata vuotta myöhemmin ryhmä suositti, että tulevana vuosikymmenenä puolustukseen panostettaisiin noin 22 miljardia euroa, joka oli noin 9 miljardia euroa puolustusvoimien toivomaa summaa vähemmän. Suhteutettuna bruttokansantuotteeseen Suomen puolustusmenot olisivat olleen 1,5 prosentin luokkaa.

37 Kanninen 1994, 87.

38 Nokkala 2014, 215.

39 Helsingin Sanomat 7.3.1990a.

40 Helsingin Sanomat 9.10.1993.

Ryhmä puuttui myös tulevaan hävittäjähankintaan ja suositteli yhden konetyypin hankkimista aikaisemman kahden tyypin asemesta.⁴¹

Aktiivisena keskustelijana tunnettu ja puolustushallinnon profiilia korottanut puolustusministeri Elisabeth Rehn kommentoi myönteiseen sävyyn neuvottelukunnan selvityksiä tammikuussa 1991. Hän oli erityisen tyytyväinen ryhmässä saavutettuun lähes täyteen yksimielisyyteen, jonka Rehn tosin epäili syntyneen määrärahatavoitteen nipistämisen kustannuksella. Ministeri arvioi, että kyseinen neuvottelukuntamalli voisi tulevaisuudessa toimia puitteena puolustussuunnittelulle. Neuvottelukunta oli asetettu pysyväksi, ja Rehn oli sitä mieltä, että jatkossa se voisi arvioida kansainvälisessä ympäristössä tapahtuvien muutoksien, kuten aseistariisunnan, vaikutuksia puolustusvoimien kehittämislle.⁴²

Rehnin puheen toinen ehdotus kieli paljon puolustuspolitiikan asemasta ja toisaalta myös aseman hiljattain alkaneesta muutoksesta. Hänen mielestään Iloniemen ryhmän mietintö antoi nimittäin hyvän pohjan sille, että kahden vuosikymmenen tauon jälkeen puolustuspolitiikka otettaisiin mukaan osaksi hallitusohjelmaa. Puolustusministerin mielestä se olisi ”vakuuttava signaali Suomen puolustuspolitiikan perusteiden vankkumattomuudesta ja puolustussuunnittelun pitkäjänteisyydestä”. Lopulta huhtikuun 1991 lopulla julkaistussa Ahon hallitusohjelmassa todettiin, että ”[h]allitus pitää tärkeänä, että puolustusvoimia kehitetään pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti parlamentaarisen puolustuspoliittisen neuvottelukunnan suositusten pohjalta”.⁴³ Uudessa hallituksessa samassa pestissä jatkaneen ministerin toiveet oli kuultu.

Ministerikausinaan Rehn osallistui aktiivisesti puolustuspolitiikan määrittelyyn julkisuudessa. Puheessaan Washingtonissa Center for Strategic and International Studies -tutkimuslaitoksessa vuonna 1992 Rehn jatkoi Suomen kylmän sodan jälkeisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjaamista. Ministerin mukaan Suomi pitäytyi turvallisuuspolitiikassaan edelleen realistisella linjalla – joskin uuteen turvallisuusympäristöön mukautuen. Ministeri katsoi, että sotilaallisesta näkökulmasta Suomella on kaksi painopistealuetta: Pohjoisilla alueilla vallitsee yhtä *status quo* Kuolan niemimaan säilyttäessä strategisen tärkeytensä Venäjälle. Itämeri taas näyttäytyi vastavuoroisesti muutoksen alueena. Baltian maiden vakaus ei ollut taattu, ja Leningradin alueen merkitys Venäjälle oli kasvamassa Keski-Euroopassa olleiden joukkojen vetäytyessä takaisin kotimaan kamaralle. Puolustusministeri painotti, että Suomi on puolustuspolitiikassaan valinnut muutosten keskellä kon-

41 Helsingin Sanomat 7.3.1990b; Helsingin Sanomat 4.1.1991.

42 Rehn 1991.

43 Ahon hallituksen ohjelma, ks. http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/65-paaministeri-esko-ahon-hallituksen-ohjelma.

servatiivisen polun; aluepuolustukseen perustuvaa järjestelmää oli modernisoitava mutta ei muutettava radikaalisti.⁴⁴

Rehn linjasi 126. maanpuolustuskurssin avajaisissa samansuuntaisesti puolustuspolitiikan jatkuvuuden puolesta. Rehnin mielestä:

Puolustuspolitiikan tulee mukautua ympäristön muutoksiin annettujen resurssien sallimissa rajoissa. Meillä liikkumavara on tunnetusti pieni ja edellyttää siksi pitkäjänteistä ja tarkkaa toimintaa. Yleisesti Euroopassa ja myös lähiympäristössämme tapahtuneet muutokset tai aseistusta rajoittavat sopimukset eivät anna aihetta korjata puolustuksemme tasoa alaspäin - päinvastoin sitä tulee edelleen kehittää oikeuteista, itsekkäistä syistä.⁴⁵

Puolustuspolitiikkaa ruotivassa kirjoituksessaan *Ulkopolitiikka*-lehdessä keväällä 1992 silloinen puolustusvoimain komentaja Jan Klenberg taas piirsi kehittyvästä Euroopasta hyvin synkkää kuvaa. Hänen mukaansa Suomeen kohdistuvat riskit ovat lisääntymässä, eivät suinkaan vähentymässä, vaikka välitöntä uhkaa Suomeen suuntautuvasta hyökkäyksestä ei ollutkaan. Komentaja muistutti, että uusia aseellisia selkkauksia voi syntyä Eurooppaan ja että arvaamattomia levottomuuksia saattaa puhjeta erityisesti itäisessä Euroopassa. Hän tähdensi, että ”niin vastenmielistä kuin se onkin, on meidän [Suomen] vakavasti otettava turvallisuusarvioissanne huomioon, että Euroopassa voi vastaisuudessa syntyä monenlaisia aseellisen voiman ja väkivallan käyttöä”. Suomen oli pidettävä tulevaisuudessa huolta siitä, että sen alueen sotilaalliset tapahtumat ovat omassa kontrollissa. Venäjän kehitystä oli seurattava ”realistisin perustein”, ja Suomen oli syytä pitää huolta siitä, että ”suurvalta-Venäjä” ei kokisi Suomen alueelta suuntautuvaa uhkaa. Klenberg jopa toi kirjoituksessaan julki mahdollisia uhkamalleja, joita käytettiin Suomen sotilaallisen puolustuksen suunnittelun lähtökohtina. Näitä olivat valtiojohdon alistamiseen pyrkivä kaappauksenomainen yllätyshyökkäys, kauttakulkuhyökkäys kolmatta osapuolta vastaan ja laajamittainen hyökkäys Suomen valtaamiseksi.⁴⁶

Vaikka kirjoituksella perusteltiin puolustusvoimien määrärahatarpeita muuttuneessa tilanteessa, se kieli myös turvallisuuspoliittisen johdon tekemästä eurooppalaisen turvallisuusympäristön uudesta analyysistä. Epävarmoissa oloissa maanpuolustuskyvylle oli selvästi tarvetta. Myös puolustusministeri Rehn oli huolissaan määrärahoista. Hän muistutti alkuvuodesta 1993, että aiemmin Suomi ei kyennyt varustamaan joukkojaan puolustuspoliittisen doktriinin edellyttämässä mitassa, ja vaati, että puolustusmenoja ei tulisi leikata

44 Rehn 1992.

45 Rehn 1993.

46 Klenberg 1992.

eikä materiaalihankintojen tasosta tinkiä. Hänen mukaansa kansallinen puolustuskyky oli tulevan integraatiopolitiikan onnistumisen edellytys.⁴⁷ Tätä mieltä oli myös neuvottelukuntaa johtanut Jaakko Iloniemi, jonka mukaan Suomen panostukset puolustukseensa kielivät siitä, että Suomi halusi yhdentymispolitiikan puitteissa varata itselleen mahdollisimman vankan puhevallan maan turvallisuuteen liittyvissä suunnitelmissa.⁴⁸

Suomen julkisessa keskustelussa puolustuspoliittiseen linjamuutokseen ei nähty tarvetta. Voidaan jopa kyseenalaistaa, oliko Rehnin esittämä konservatiivisen polun valinta edes aito valintatilanne.⁴⁹ Suuri osa puolueista ja eduskunnan enemmistö olivat maanpuolustushenkisiä, mikä näkyi Iloniemen neuvottelukunnan laajapohjaisessa yksimielisyydessä. Painetta linjamuutokseen tuli lähinnä rauhanliikkeen ja -tutkijoiden parista.⁵⁰ Muutospaineettomuus kertoo jatkuvuudesta suomalaisessa uhkakuvasossa ja strategisessa kulttuurissa. Venäjän asema Suomen uhkana säilyi todellisena⁵¹, ja naapurissa nähtiin epävakauspotentiaalia. Erityisesti 1950-60-luvuilta alkaen Suomessa oli myös vaalittu vahvaa maanpuolustustahtoa⁵², joka ei voinut yhdessä yössä kadota mihinkään. Suomalainen turvallisuuspoliittinen ajattelumaailma myös hylki kaikenlaista idealismia. Kylmän sodan aikana tajuntaan oli iskostettu realistinen kansainvälistä poliittinen maailmankuva, jossa oma apu oli paras apu. Uusi maailma ei näyttänyt juuri sen kummemmalta. Jotkin tapahtumat, kuten Ruotsin lokakuun 1990 ilmoitus EY-jäsenyyden hakemisesta edelleen vahvistivat ajatusta, että kukin valtio piti edelleen huolen ensi sijassa omasta edustaan.⁵³

Kansainvälistymisen siemenet

Hornetit suuntasivat hankinnat länteen

Välittömät kylmän sodan jälkeiset vuodet eivät olleet vain jatkuvuuden vuosia. Suomi kylvi puolustuspoliittisilla päätöksillään myös merkittäviä uusia kansainvälistymisen siemeniä, jotka ovat myöhemmin osoittautuneet tärkeiksi sekä Suomen puolustuksen että maan kansainvälisen aseman kannalta. Päätös hankkia Hornet-hävittäjiä sekä liittyminen Naton rauhankumppaniksi olivat Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan uusia läntisiä kiintopisteitä. Puolustusvoimien entisen komentajan Gustav Hägglundin mukaan niillä

47 Rehn 1993.

48 Iloniemi 1992.

49 Haastattelu 3.

50 Rauhanliikkeestä kts. esim. Joenniemi 1991; Helsingin Sanomat 18.3.1993.

51 Ks. esim. Harle & Moisio 2000.

52 Tämä näkyi muun muassa henkisen maanpuolustuksen vaalimiseen. Ks. esim. Rainio-Niemi 2014.

53 Blomberg 2011, 214.

muokattiin puolustuspolitiikkaa uuteen, kansainvälisempään uskoon. Hägglundia lainaten Suomen siirtyminen ”karhun varjosta Euroopan ytimeen” alkoi.⁵⁴

Yhdysvaltalaisen Hornet-taistelukoneiden ostopäätös oli kylmän sodan jälkeisen ajan turvallisuusajattelun ensimmäinen suuri murros. Ostopäätös tapahtui kevään 1992 aikana muutama kuukausi Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen. Prosessi uusien torjuntahävittäjien ostamisesta oli tosin käynnistetty jo vuonna 1988 ennen Euroopan suuria mullistuksia. Hallituksen piirissä hävittäjähanketta ajoivat erityisesti pääministeri Esko Aho, puolustusministeri Rehn ja valtionvarainministeri Iiro Viinanen presidentti Mauno Koiviston ollessa päätöksenteosta sivussa. Päätös ostoksesta tehtiinkin pienessä piirissä ja julkisuudelta piilossa, mitä ministeri Rehn itse on myöhemmin pitänyt rumana temppuna.⁵⁵ Merkityksellistä kysymyksessä on luonnollisesti se, että varsin pieni joukko päätyi tekemään päätöksen, jolla oli tärkeä turvallisuuspoliittinen vaikutus niin puolustuksen suorituskyvyn kuin maan imagonkin näkökulmasta.

Suomen valitsema Hornet F/A-18 -hävittäjä ei alun perin ollut mukana kaavailuissa, mutta se nousi ranskalaisen Dassault Mirage 2005:n, ruotsalaisen JAS 39 Gripenin ja amerikkalaisen F-16:n ohitse pitkälti suorituskykynsä takia. Venäläinen MiG-29 oli pudotettu suunnitelmista pois, sillä sen katsottiin edustaneen vanhentuvaa teknologiaa. Ratkaisevaa päätökselle oli se, että alkuaan liian kalliiksi oletettu Hornet olikin hinnaltaan kilpailukykyinen muiden hävittäjien kanssa. Konevalinnan sotilaallisesti keskeisistä ominaisuuksista kuitenkin vaiettiin. Hornetia sanottiin korostetun huolellisesti torjuntahävittäjäksi, mutta tiedossa oli, että lisävarustelulla se oli muunnettavissa maakohteita vastaan toimivaksi monitoimihävittäjäksi. Tämä lisävarustelu alkoi kuitenkin vasta 2000-luvulla koneiden elinkaaripäivitysten myötä.⁵⁶

Hornet-ratkaisun kaavailtu hinta, noin kolme miljardia euroa, vahvisti sen poliittista sanomaa – strategista viestiä. Ratkaisun taloudellinen uhkarohkeus oikeastaan vahvisti sen turvallisuuspoliittista merkitystä. Se osoitti, että Suomi aikoi huolehtia puolustuksestaan myös kovissa taloudellisissa oloissa ja uudessa turvallisuusympäristössä. Se vahvisti konservatiivisen polun valintaa. Samalla Suomi asetti yhdysvaltalaisen koneen eurooppalaisten edelle. Yhdysvaltain-suhteissa alkoikin lämmin vaihe. Komentaja Hägglund oli jopa sitä mieltä, että Hornet-kauppa avasi Suomelle enemmän ovia lännessä kuin mikään diplomaattinen aloite.⁵⁷ Hankkeessa olikin koko ajan läsnä myös vahvan poliittinen vivahde, vaikka sen poliittisuus jopa kiellettiin. Hanke vahvisti kylmän sodan aikana usein kolhiintu-

54 Hägglund 2006, 194.

55 Vesikallio 2014, 141–148.

56 Kriittisiä katsauksia Hornet-kauppoihin, kts. Hiilamo & Sipola 1994; Sainio 2016.

57 Hägglund 2006, 249.

nutta läntistä imagoa. Rehnin mukaan hallituksessa kysymyksestä ei puhuttu, mutta hän itse näki päätöksen suomettumisen karistamisena.⁵⁸

Vaikka Hornet-hanke oli mitä suuremmissa määrin poliittinen, politiikan ei kuitenkaan enää annettu vaikuttaa hävittäjähankintaan tavalla, jolla se oli vaikuttanut YYA-aikana asehankintoihin. Ratkaisu oli ennen kaikkea tekninen ja taloudellinen; paras kone valittiin. Jaako Blombergin mukaan hankkeen ensisijaista teknistaloudellisesta luonteesta kertoo erityisesti se, että EU-jäsenyys, Ruotsi-naapuruus tai Yhdysvaltojen johtoasema tai mikään muu vastaava seikka ei määrittänyt hankintaa.⁵⁹ YYA-sopimuksen ohjastamien neuvosto-aseiden ostopäätösten jälkeen muutos oli historiallinen. Kaksijakoisen turvallisuuspolitiikan ulkopoliittinen osa ei enää ollut ehdottomassa johtoasemassa. Turvallisuuspolitiikan sotilaalliseen puolustuskykyyn perustuva ydin alkoi entistä näkyvämmiin vaikuttaa ratkaisuihin. Suomen puolustuksen kehittämisen kannalta tällä ajattelutavan muutoksella ja hankintojen järkevöittämisellä oli suuri merkitys.⁶⁰

Suomi oli koko kylmän sodan ajan harrastanut kansainvälistä asekauppaa niin läntisen, myös Yhdysvaltojen, kuin itäblokin toimijoiden kanssa, joten asekaupat sinänsä ”kansainvälistäneet” Suomen puolustuspolitiikkaa. Mutta ostamalla amerikkalaisia hävittäjiä Suomi avasi suoran sotilaallisen yhteyden Yhdysvaltoihin luoden pohjaa tulevaisuuden yhteistyölle, ja Suomi on kaupan jälkeen päässyt käsiksi yhdysvaltalaisiin ”state of the art”-tuotteisiin ja -teknologioihin.⁶¹ Blomberg onkin todennut, että ”Suomen asema Nato-maiden katsannossa nousi useita pykälää, mikä tuntui ennen kaikkea sotilaallisissa yhteyksissä Suomen ja näiden maiden välillä”.⁶²

Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvosto Naton ja rauhankumppanuus: optiopoliitiikan alku

Euroopan kylmän sodan jälkeisen turvallisuusarkkitehtuurin tulevaisuuden kannalta keskeisin päätös oli Naton laajeneminen entisen Itä-Saksan alueelle. Natosta kehittyikin lopulta ”Uuden Euroopan” turvallisuuspoliittisen järjestyksen kulmakivi. Vaikka Naton lopullinen rooli alkoi hahmottua vasta sen seuraavassa laajentumisvaiheessa itään 1990-luvun lopulle tultaessa, järjestö reagoi muuttuneeseen ympäristöön uusilla aloitteilla, jotka suuntautuivat pääasiassa entisen Varsovan liiton piiristä tulleille maille. Myös entiset puolueettomat maat käyttivät mahdollisuuden hyväksi Suomi mukaan lukien.

58 Vesikallio 2014, 156–159.

59 Blomberg 2011, 628.

60 Haastattelu 4.

61 Haastattelu 7.

62 ibid.

Suomen Nato-yhteistyö käynnistyi ikään kuin vahingossa.⁶³ Yhteistyöhön lähdettiin nollapisteestä, koska aiempaa yhteistyö ei ollut.⁶⁴ Marraskuussa 1991 Naton huippukokous perusti Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvoston NacC:n, jonka tehtäviksi määriteltiin kylmän sodan aikana kehitetyn aseteollisuuden suuntaaminen rauhan töihin, asevalvonta, puolustushankinnat, ilmapuolustus, ilmaliikenteen yhteistyö ja pelastuspalvelu.

Huhtikuun lopulla 1992 suomalaiset ehdottivat Ruotsin ulkoministeriölle yhteistä hakeutumista huomioitsijaksi kesällä Oslossa pidettävään NacC:n toiseen kokoukseen. Ruotsalaiset eivät lämmenneet ajatukselle, joten Suomi yritti yksin. Nato lopulta torjui pyynnön, mistä Suomessa ei hiiskuttu. Oslon kokouksen alkaessa Nato kuitenkin kutsui Suomen edustajan yllättäen NacC-kokouksen huomioitsijaksi. Läsä oli 11 kylmän sodan aikana Naton vihollisleiriin kuuluneen maan sekä Suomi. Kokouksen loppukommunikeassa oli lyhyt maininta Suomen pyytämästä tarkkailijan asemasta. Suomen tarkoitus oli osallistua vain tähän NacC-kokoukseen, mutta siitä tulikin pysyvä tarkkailija, vaikka sellaista status-ta NacC:ssä ei dokumenttien mukaan ollut olemassakaan. Nato oli siis torjunut Brysselissä Suomen huomioitsijapyynnön ja sitten hyväksynyt sen Oslossa. Ratkaisuaan se perusteli Suomen puolueettomuudella ja tärkeällä maantieteellisellä asemalla. Muita puolueettomia ei kuitenkaan kutsuttu. Niistä ainakin Ruotsi täytti täsmälleen samat kriteerit kuin Osloon kutsuttu Suomi.⁶⁵

Nato ei onnistunut kehittämään NacC:sta toivomaansa työkalua. Suomen osalta NacC jäikin vain Nato-suhteen lähtölaukaukseksi. Myöhemmin vuonna 1997 NacC muuttui Euroatlanttiseksi kumppanuusneuvostoksi (EAPC), jonka tavoitteeksi asetettiin Nato-maiden ja siihen kuulumattomien eurooppalaisten ja aasialaisten valtioiden suhteiden parantaminen. Suomi osallistuu yhä edelleen EAPC:n toimintaan, joskin neuvoston poliittinen painoarvo on ollut laskemaan päin.

Osasy neuvostotoiminnan merkityksen laskuun oli Naton toinen uusi aloite. Vuoden 1994 alussa Naton huippukokous hyväksyi uuden suunnitelman kylmän sodan jälkitilan haltuun ottamiseksi. Se tarjosi kaikille NacC- ja Etyj-maille Partnership for Peace -ohjelmaa (PfP), jonka tarkoitus oli syventää Naton ja sen naapureiden välistä vuoropuhelua ja yhteistyötä. Liittokunta halusi luoda viitekehyksen sotilaalliselle yhteistyölle, joka osoittaisi kouriintuntuvasti Naton halukkuuden muodostaa turvallisuuspoliittisen suhteen erityisesti entisiin sosialistimaihin.⁶⁶ NacC-kokemuksesta saattoi olla Suomelle hyötyä PfP-ohjelman kannalta. Suomi hakeutui ensimmäisten maiden joukossa rauhankumppanuusyhteistyöhön.⁶⁷

63 Berner 2001, 147.

64 Pyykönen 2016, 13.

65 NacC-kuvioista tarkemmin, kts. esim. Blomberg 2011, 610–614.

66 Asmus 2002, 51.

67 Berner 2001, 147.

Alustava päätös Pfp-kumppanuuteen osallistumisesta tapahtui puolustusministeriössä hyvin suppeassa piirissä. Puolustusministeriön myönteinen kanta Naton tarjoukseen muokkautui muutaman ministeriön virkamiehen kesken.⁶⁸ Julkisessa keskustelussa Suomen osallistumista vastustivat muun muassa keskustan silloinen presidenttiehdokas Paavo Väyrynen sekä vihreät, joka ei nähnyt kumppanuutta yhteensopivana liittoutumattomuuden kanssa. Kristillisen liiton puheenjohtaja, kehitysministeri Toimi Kankaanniemi taas vastusti ideaa ja kutsui Pfp-aloitetta ”Juudaan suudelmaksi”. Ulkoasianministeriön virkamiesjohdon ja ulkoministeri Haaviston välitön kanta oli myönteinen. Hänen kantansa kääntyi kuitenkin alun innostuksen jälkeen varaukselliseksi, samoin kuin pääministeri Ahon suhtautuminen.

Lopulta hallitus kuitenkin hyväksyi aloitteen lykättyä asiasta päättämisen ensin vuoden 1994 presidentinvaalien yli. Suomen linja kumppanuuden suhteen oli aluksi varovainen. Helsinki korosti, että se osallistuu vain sellaisiin toimiin, jotka eivät herätä ”poliittisia intohimoja”. Esimerkiksi sotaharjoituksiin ei ollut tarkoitus ottaa osaa, ja Suomi rajasi kiinnostuksen kohteensa muun muassa pelastustoimiin, rauhanturvakoulutukseen ja ympäristötuhojen torjumiseen. Puolueettomuusajattelulla oli vielä tenhoa.

Monissa maissa, varsinkin Unkarissa, Tšekin tasavallassa ja Puolassa kumppanuusohjelmaa pidettiin väylänä kohti Nato-jäsenyyttä, jonka mahdollisuutta muun muassa yhdysvaltalais- ja brittiläistahot väläyttelivät myös Suomelle.⁶⁹ Liittyessään rauhankumppanuusohjelmaan Suomi korosti, että se ei tavoitellut Naton jäsenyyttä. Ulkoministeri Tarja Halonen tähdensi, että

Suomelle rauhankumppanuus ei ole tie Nato-jäsenyyteen. Suomelle rauhankumppanuus merkitsee ennenkaikkia [sic] mahdollisuutta kokemusten ja tiedonvaihtoon sekä yhteistoimintakyvyn parantamiseen rauhanturvatoiminnan alalla. Rauhankumppanuudella on huomattava arvo lännen ja idän välisenä sotilaallisen yhteistyön foorumina. Toiminnalla on suuri merkitys uusien raja-aitojen syntymisen estämisessä ja yhteistyövaraisen turvallisuuden kehittämisessä Euroopassa.⁷⁰

Jyrki Karvisen ja Juha-Antero Puistolan mukaan Suomen päätös lähteä kumppaniksi perustui kolmeen tekijään, jotka tavalla tai toisella näkyivät myös Halosen lausunnossa. Suomi halusi ensinnäkin olla mukana rauhanturvaamisessa. Toisekseen maa halusi kehittää Naton standardeihin perustuvaa yhteistoimintakykyä, jota tarvittiin rauhanturvaamisessa. Kolmanneksi Suomi halusi seurata Naton, Venäjän ja entisten sosialistimaiden suhdekehi-

68 Haastattelu 4.

69 Metsalo 2017.

70 Halonen 1995.

tystä – toisin sanoen rauhankumppanuus oli myös ”pyyteellistä toimintaa tiedonsaannin varmistamiseksi”.⁷¹

Alun varovaisuuden jälkeen Suomi alkoi loppujen lopuksi ajaa itseään määrätietoisesti Naton kylkeen saadakseen siltä kaikki ne edut, jotka olivat mahdollisia jäsenyyteen sitoutumatta. Tämä oli tietoista politiikkaa esimerkiksi puolustushallinnon piirissä, jonka virkamiehistössä oli Nato-myönteisyyttä. Sen ajatuksena oli, että tulevaisuudessa jäsenyydelle ei saa olla ainakaan teknisiä esteitä.⁷²

Gustav Hägglundin mukaan Suomi oli Pfp-yhteistyössä kiinnostunut ennen kaikkea Naton standardeista, joihin Suomi rauhankumppanuusohjelman avulla pääsi käsiksi. Standardien tunteminen ja noudattaminen oli ehtona osallistumiselle Naton kriisinhallintaoperaatioille. Yhteensopivuutta Naton kanssa alettiinkin edistää monin keinoin, ja monet suomalaiset käytännöt korvautuivat länsimaisilla. Hägglund onkin todennut, että ”Suomen puolustusvoimien ilme muutti merkittävästi 1990-luvulla. Länsimaistuminen tapahtui vaiivhkaa askel askeleelta”.⁷³

Yhteistoimintakyvyn ja standardien kannalta olennaista oli se, että Suomi lähti vuonna 1995 mukaan Pfp-ohjelmaan kuuluvaan joukkojen yhteensopivuutta kehittävään suunnittelu ja seurantaprosessiin (PARP), joka on ollut Suomelle kenties rauhankumppanuuden tärkein osa. Ohjelma on auttanut puolustusvoimien suoritus- ja yhteistoimintakykyjen kehitystyössä. Ensimmäisen PARP-sopimuksen allekirjoituksen yhteydessä Suomi hyväksyi 13 Naton kumppanuustavoitetta, jotka liittyivät johtamis- ja viestiedellytysten luomiseen sekä huoltojärjestelmiin.⁷⁴ Kumppanuustavoitteita on tämän jälkeen hyväksytty tasaisin väliajoin, ja niiden määrä on noussut moninkertaiseksi.

Konkreettinen esimerkki poliittisesta lähentymisestä liittokunnan kanssa oli myös se, että vuonna 1997 Suomi avasi oman edustustonsa Natoon. Edustuston päälliköksi nimettiin Leif Blomqvist. Suomi avasi edustuston ensimmäisten kumppanimaiden joukossa samaan aikaan muun muassa Ruotsin ja Itävallan kanssa. Tätä ennen edustuston olivat ehtineet avata jo Unkari sekä Ukraina. Perustamista edelsi ulkoministeriön ja puolustusministeriön edustautumista koskeva kädenvääntö, jonka edellinen ”voitti”; lähetystön parikymmentä työntekijää menivät taustastaan katsomatta ulkoministeriön, ei puolustusministeriön leipiin, ja ulkoministeriön palveluksessa olleesta ”Nato-suurlähettiläästä” tuli myös edustuston päällikkö. Tarja Halosen avustajana toimineen Tarja Kantolan mukaan kiistassa oli kyse siitä, että ulkoasianministeriö ei ollut tottunut siihen, että joku toinen ministeriö tulisi

71 Karvinen & Puistola 2015, 207–208.

72 Haastattelu 4.

73 Hägglund 2006, 213–218,

74 Berner 2001, 149.

sen tontille. Myös puolustushallinnon sisällä oli pientä kinaa. Pääesikunta ja puolustusministeriö kamppailivat siitä, hoitaisivatko siviili- vai sotilasvirkamiehet edustustossa Natoon liittyviä asioita.⁷⁵

1990-luvun loppua kohti kuljettaessa alkoi käydä selväksi, että Nato laajenisi itään. Tarkastellessa esimerkiksi kumppanuusaloitteesta käytyä keskustelua tulee varsin selväksi, kuinka varovaista Suomen suhtautuminen Natoon lopulta oli. Jos rauhankumppanuusohjelmaankin liitettiin tietyin varauksin, jäsenyydelle ei ollut Suomessa juuri sisäisiä edellytyksiä.

Mikään merkittävä poliittinen voima ei ajanut liittoutumista, ja vielä 1990-luvun puolivälissä Nato-jäsenyyden puolestapuhujina oli lähinnä joitain yksittäisiä tutkijoita.⁷⁶ Nato-keskustelu käynnistyi vasta toden teolla Max Jakobsonin toukokuussa 1996 pitämän Nato-myönteiseksi tulkitun puheen myötä, ja sekin aiheutti lähinnä puheen teesin teillaisia reaktioita.⁷⁷

Puolustushallintokaan ei lopulta näyttänyt olevan erityisen Nato-myönteinen. Vuonna 1995 puolustusneuvostossa käsiteltiin Suomen suhtautumista Natoon. Sotilasasiantuntijat olivat tehneet neuvostolle selvityksen, joka ei tukenut Suomen Nato-jäsenyyttä. Alpo Rusin mukaan raportissa linjattiin, että Suomen Nato-jäsenyys saattaisi horjuttaa Pohjois-Euroopan vakautta, ja liittokunnan tulevaisuus oli muutenkin auki. Lisäksi siinä katsottiin, että Suomen geopoliittinen asema ei ollut muuttunut ja että Suomen ei tullut provosoida Venäjää.⁷⁸

Nato-kriittisiä ääniä kuului tuolloin myös puolustusministeriöstä. Kansliapäälliköksi vuonna 1994 nimitetty Pertti Nykänen vannotti, että hänen virkakautenaan eli vuosituhannen loppuun mennessä Suomi ei liity Naton jäseneksi. Nykäsen mukaan Suomi voisi missään liittyä Länsi-Euroopan unionin (WEU) tarkkailijajäseneksi – täysjäsenyyshän olisi ollut ristiriidassa uskottavan itsenäisen puolustuksen ja sotilaallisen liittoutumattomuuden kanssa.⁷⁹

75 Kantola 2009. Ks. myös. Puukka 2005.

76 Ks. esim. Salomaa 1995.

77 Helsingin Sanomat 7.5.1996.

78 Rusi 2000, 215; Forsberg 2002, 260.

79 Helsingin Sanomat 24.9.1994.

Puolustuspolitiikka kansainvälistyvässä EU-Suomessa

Puolustuspolitiikan toimijat 1990-luvulla

1990-luvun puolivälissä roolijako turvallisuuspolitiikassa oli pitkälti sama, mitä se oli ollut kylmän sodan aikaan. Tämä näkyi erityisesti turvallisuuspoliittisen työnjaon virallisessa määrittelyssä.

Maanpuolustuskursseille laaditussa Tietoja kokonaismaanpuolustuksesta 1996 -teoksessa nostettiin puolustuspoliittisiksi toimijoiksi tasavallan presidentti, pääministeri ja koko valtioneuvosto, jonka ministeriöistä puolustus- ja ulkoasianministeriöillä katsottiin olevan merkittävin rooli.⁸⁰ Ensimmäisellä oli päävastuu puolustuspolitiikan *kansallisen* osan suunnittelussa, johtamisessa ja valvonnassa. Ulkoasianministeriön tehtäviin kuului johtorooli puolustuspolitiikan *kansainvälisistä* ulottuvuutta koskevissa asioissa. Teoksen mukaan

[u]lko- ja turvallisuuspolitiikan kokonaisvaltainen valmistelu tapahtuu hallituksen ulko- ja turvallisuusasiain valiokunnassa, puolustusneuvostossa ja tarvittaessa turvallisuusasian ministeriryhmässä. Puolustusneuvosto sovittaa yhteen maanpuolustuksen eri alojen vaatimukset ja toiminnan. Puolustusneuvosto toimii lisäksi pitkän tai keskipitkän aikavälinen puolustuspolitiikkaa valmistelevana elimenä, kun taas hallituksen ulko- ja turvallisuusasiain valiokunta käsittelee luonteeltaan lyhyen aikavälinen, hallituksen päätöksiä edellyttäviä puolustuspoliittisia asioita ja toimenpiteitä.⁸¹

Tietoa kokonaismaanpuolustuksesta 1996 jakoi puolustuspolitiikan kansalliseen ja kansainväliseen puolustuspolitiikkaan. Kansallista puolustuspolitiikkaa pidettiin edelleen nimenomaisesti turvallisuuspolitiikan kansallisena osana. Puhuttaessa kansainvälises-

80 Siitä, miten valtasuhteet käytännössä vaikuttivat ks. Ahoniemi 2000, 185–196.

81 Maanpuolustuskorkeakoulu 1996, 35.

tä ulottuvuudesta teos painotti, että Suomen turvallisuuspolitiikan kansainvälinen puoli on ollut ”lähes yksinomaan” ulkopoliittikkaa. Kansainvälinen puolustuspolitiikka nähtiin kansainvälistä turvallisuutta lisäävänä yhteistyönä, jossa käytetään sotilaita ja sotilaallisia organisaatioita. Kirjassa kuitenkin ounasteltiin, että puolustuspolitiikan kansainvälinen osa saattaisi tulevaisuudessa laajeta ja saada uusia piirteitä.⁸² Näin kävikin, mikä alkoi hiljalleen muuttaa työnjakoa ja puolustuspolitiikan roolia Suomen turvallisuuspolitiikassa. Muutoksen syihin ja mittasuhteisiin palataan tutkimuksessa myöhemmin.

Puolustuspolitiikan politisoituminen: selontekoperinne syntyy

Kylmän sodan vuosina puolustuspoliittiset kysymykset epäpolitisoitiin tietoisesti. Esimerkiksi parlamentaaristen puolustuskomiteoiden mietintöjä ei keskustelun suitsemiseksi alistettu eduskuntakäsittelyyn. Kylmän sodan loppu laajensi turvallisuuskäsitystä, mikä myös politisoi puolustuskysymyksiä. Uhkakuvista ja turvallisuuden sisällöstä alettiin taittaa yhä enemmän peistä.

1980-90-luvun taitteessa puolustuskysymyksiä oli pohdittu perinteisen kaavan mukaan parlamentaarisesti. 1990-luvun puoliväliin tultaessa Elisabeth Rehnin puolustusministeri-aikana profilia nostaneen puolustushallinnon piirissä oli jo hyvän aikaa vaadittu jonkinlaisen uuden selvityksen tekemistä. Puhuttiin muun muassa uuden parlamentaarisen puolustuskomitean tai jopa suuria visioita pohtivan puolustusrevision asettamisesta. Puolustushallintoa kiinnosti erityisesti tasokorotusten saaminen määrärahoihin. Hornet-kaupan myötä harjoituksia ja kotimaisia hankintoja oli jouduttu supistamaan. Revision toivottiin myös tarkastelevan Euroopan ja Itämeren alueen turvallisuuspoliittista kehitystä sekä EU:n, Naton ja WEU:n kehittymistä.⁸³ Revisiota tai parlamentaarista puolustuskomiteaa ei lopulta kuitenkaan syntynyt siinä mielessä, mitä puolustushallinto olisi alun perin ehdottanut, eikä Iloniemen neuvottelukuntaakaan lopulta saanut jatkoa.

Sen sijaan Lipposen hallituksen astuttua valtaan syntyi selontekomenettely, jossa hallitusvetoisesti linjataan Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan perusteita ja joka on jatkunut näihin päiviin asti. Selonteot ovat poliittisesti merkittäviä asiakirjoja. Ne ovat Suomen viesti muille valtioille siitä, millä tavalla se hahmottaa turvallisuusympäristön, sen uhkakuvat ja tavan, jolla Suomi näihin uhkakuviin ja ongelmiin vastaa. Samalla selonteot ovat

82 Maanpuolustuskorkeakoulu 1996, 32.

83 Haastattelu 2; Helsingin Sanomat 8.3.1994; Suomen Kuvalehti 28.4.1995.

toimineet sisäisen tiedotuksen välineinä, joiden avulla kansalaiset voivat perehtyä turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin kysymyksiin.⁸⁴

Puolustushallinnon kannalta selonteot ovat olleet erityisen merkittäviä, ja ne ovat vastanneet hallinnonalan huutoon kehittää ja ylläpitää puolustusta pitkällä aikavälillä. Jarno Limnéllin mukaan

[s]elonteissa hyväksytyt puolustuspolitiikan linjaukset mahdollistavat puolustushallinnolle pitkäjänteisen suunnittelu- ja kehittämisrytmin, jolloin esimerkiksi puolustusvoimien materiaalihankintoja ja toimintaa voidaan suunnitella pidemmällä ajanjaksolla.⁸⁵

Selonteot eivät luonnollisesti ole olleet ongelmaton tapa linjata politiikkaa, vaikka käytännöllä on varsin vahva kannatus hallinnon ja poliittisen johdon keskuudessa. Ne eivät esimerkiksi ole aina rakentaneet selvää yhteyttä turvallisuusympäristön perusteellisen kuvauksen ja puolustussuunnittelun luettelomaisen uhkakuvausten välille. Turvallisuusympäristön analyysi on tehty tavallisesti ulkoministeriössä ja puolustuksen kehittämiseen liittyvä osa puolustushallinnossa. Tämä epäloogisuus on nähty yhtenä selontekomenettelyn ongelmana. Selontekoprosessi on lisäksi politiikkaa puhtaimmillaan, mikä vaikuttaa lopputuotteeseen. Koska selonteko on turvallisuusmäärärahoja allokoiva asiakirja, eri hallinnonaloilla on ollut halua korostaa omia turvallisuuskäsityksiään ja uhkakuviaan suhteessa selonteissa rakennettavaan turvallisuussisältöön. Sisältö on siis aina hallinnonalojen välinen kompromissi. Vaikka turvallisuusympäristön analyysissä ovatkin korostuneet laajan turvallisuuden kysymykset, selontekomenettely on nähty suosivan puolustushallintoa ja sotilaallista turvallisuutta.⁸⁶

Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostaa erityisesti selonteissa ja muissa asiakirjoissa esitettyjen uhkakuvien rooli poliittisen kamppailun välineenä. Uhkaympäristön kuvaus on poliittinen valinta. Laajan turvallisuuden ja sen mukaisten uhkakuvien korostaminen on ollut erityisesti ulkoministeriön intresseissä, Tarja Halosen ja varsinkin Erkki Tuomiojan ulkoministerikausina.⁸⁷ Sotilaalliset uhkamallit ovat tästä huolimatta olleet osa selontekoa, ja ne ovat heijastaneet yksinkertaistetusti sitä näkemystä, joka puolustushallinnossa on *mahdollisista* sotilaallisista uhkista ollut.⁸⁸

84 Limnéll 2008, 1–3.

85 Limnéll 2008, 3.

86 Limnéll 2008, 5.

87 Haastattelu 1.

88 Haastattelu 5.

Lisäksi tutkimuksessa kiinnitetään huomiota selontekoprosessiin ja niissä mukana olleisiin toimijoihin. Selontekoprosessien vetovastuu on vaihdellut, ja asiakirjojen sisältö on heijastellut poliittisia voimasuhteita. Selontekoprosessit ovat lisäksi kenties keskeisin tapa sitoa eduskunta turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon, ja lakiasäättävän elimen rooli selontekoprosessissa on myös elänyt.

Turvallisuuspoliittinen selonteko 1995

Valtioneuvoston ensimmäinen, turvallisuuspoliittinen selonteko annettiin eduskunnalle vuonna 1995. Siinä ei vielä varsinaisesti linjattu puolustuskysymyksiä, niiden käsittely jäi vuoden 1997 selontekoon. Vuoden 1995 selonteolla oli merkittävä rooli laajan turvallisuuskäsitteen legitimoinnissa osaksi Suomen turvallisuuspolitiikkaa.⁸⁹ Perinteisten turvallisuuskysymysten ohella turvallisuuspolitiikan piiriin alettiin nostaa demokratia-, ihmis- oikeus- ja pakolaiskysymyksiä sekä ympäristöongelmia. Selonteon tiivistelmässä todettiinkin, että ”turvallisuuspolitiikka ei koske muuttuvassa maailmassa ainoastaan sotilaallisia kysymyksiä vaan kaikkia ulkoisia tekijöitä, jotka vaikuttavat suomalaisen yhteiskunnan hyvinvointiin ja turvallisuuteen”.⁹⁰ Vuoden 1995 selontekoa on myös kutsuttu EU-ajan Suomen turvallisuuspolitiikan peruskirjaksi.⁹¹ Se valmisteltiin ulkoasianministeriön koolle- kutsumassa virkamiesryhmässä, jossa olivat mukana myös puolustusministeriön, tasaval- lan presidentin kanslian ja valtioneuvoston kanslian edustajia. Selvityksen kirjoittamisesta vastasi kuitenkin ulkoasianministeriö.⁹²

Mitä puolustukseen tulee, selonteko oli hyvin niukkasanainen, eikä se juuri käsitellyt puolustuspolitiikkaa tulevaisuuden näkökulmasta. Asiakirja tyytyi toteamaan, että Suomelle uskottava puolustuskyky oli kylmän sodan jälkeisessä maailmassa yhtä tärkeää kuin ennenkin. Puolustuksen tarkoitus oli ennaltaehkäistä Suomen alueen joutuminen soti- laallisten spekulatioiden kohteeksi mahdollisessa kriisissä. Alueellinen puolustus, ase- velvollisuus ja sotilaallinen liittoutumattomuus näyttäytyivät edelleen oikeana puolustus- ratkaisua. Selonteossa todetaankin, että ”alueellinen puolustusjärjestelmä ei ole suunnattu ketään vastaan vaan toimii vakautta ja turvallisuutta lisäävänä tekijänä”.⁹³

Suomen kansainvälisen puolustuspolitiikan tuonaikaisesta ohuudesta kertoi se, että se- lonteossa puhuttiin lähinnä pohjoismaisesta yhteistyöstä puolustusmateriaalin hankkimis- sessa ja kehittämisessä. Materiaaliyhteistyöhön nähtiin mahdollisuus myös EU:n ja Län-

89 Haastattelu 1.

90 Valtioneuvosto 1995, 4.

91 Nokkala 2014, 220.

92 Limnell 2009, 218.

93 Valtioneuvosto 1995, 30–31.

si-Euroopan unionin (WEU:n) yhteydessä. Euroopan unionia käsittelevässä osuudessa mainittiin, että Suomi ei ole tehnyt turvallisuuspoliittisia varauksia EU-jäsenyyteensä, vaikka se pitää kiinni sotilaallisesta liittoutumattomuudesta.⁹⁴

Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 1997

Siinä missä vuonna 1995 puolustuspolitiikan käsittely jäi vähäiseksi, edeltävän selonteon ja eduskunnan selontekoon antaman vastauksen pohjalle rakentunut vuoden 1997 selonteko ”Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus” oli turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kannalta merkittävä.⁹⁵ Selontekoprosessin yhteydessä hallinnon sisällä pohdittiin tosimelessä turvallisuuspolitiikan fundamentteja, kuten liittoutumista ja liittoutumattomuutta.⁹⁶ Puolustuskysymyksiä ei myöskään ollut Iloniemen neuvottelukunnan jälkeen pohdittu laajasti yli viiteen vuoteen.

Selonteon laatimisesta päätti pääministeri Paavo Lipposen johtama puolustusneuvosto. Sitä ei haluttu lähteä tekemään parlamentaariselta pohjalta, vaikka esimerkiksi puolustusministeri Anneli Taina oli ajatuksen kannalla. Lipponen tosin harkitsi erityisesti puolustusvaliokunnan vaatiman parlamentaarisen puolustuskomitean perustamista, joka lopulta jäi toteutumatta.⁹⁷ Parlamentaarista valmistelua taas vastusti muun muassa presidentti Ahtisaari, ja lopulta selontekoa valtuutettiin laajalla mandaatilla toiminut valmistelemaan virkamiesryhmä, jota johti ulkoministeriön Jaakko Blomberg ja joka toimi puolustusneuvoston poliittisessa ohjauksessa. Ryhmässä oli mukana virkamiehiä niin valtioneuvoston kansliasta, puolustus- ja ulkoasianhallinnosta kuin valtioneuvoston ulkoasiainministeriöstäkin.⁹⁸ Käytännön kirjoitustyö tapahtui kuitenkin ulkoasiainministeriön ja puolustushallinnon välillä. Virkamiesryhmä tuottikin puolustusneuvostolle selvityksen, jonka pohjalta keväällä 1997 julkaistu selonteko rakentui. Selonteon laatiminen osoittautui varsin sujuvaksi prosessiksi, ja valmistelu sujui yhden kuvauksen mukaan ”luottamuksen hengessä”.⁹⁹ Selonteon laatimiseen osallistunut Juhani Kaskeala on jälkepäin korostanut toimivaa yhteistyötä ulkoasiain- ja puolustushallinnon välillä.¹⁰⁰

Vain kaksi vuotta ensimmäisen selonteon jälkeen ilmestyneen selvityksen tarkoitus oli ensimmäistä kertaa ”esittää lähivuosien puolustuspolitiikan ja puolustusvoimien kehittä-

94 Valtioneuvosto 1995, 31, 39.

95 Tarkka 2015, 119–120.

96 Haastattelu 1.

97 Helsingin Sanomat 15.3.1996.

98 Helsingin Sanomat 13.1.1996. Rusi 2000, 222.

99 Haastattelu 2.

100 Kaskeala 2016.

misen suuntalinjat osana Suomen kokonaisvaltaista turvallisuuspolitiikkaa”.¹⁰¹ Selonteko asetti puolustuksen kehityslinjat vuosille 1998–2008, ja loi aina vuoteen 2016 kestäneen menettelyn yhdestä selonteosta. Selontekoprosessin taustalla vaikutti puolustushallinnon huoli tulevaisuuden määrärahoista. Kesällä 1996 ilmestynyt puolustusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma maalasti synkkää kuvaa puolustuksen tulevaisuudesta. Ilman noin 700 miljoonan euron lisäpanostuksia vuosikymmenen lopulle puolustusvoimien toiminnan ennustettiin supistuvan olennaisesti.¹⁰²

Tähänastisista selonteista vuoden 1997 selvitys oli sotilaallisesti kenties kaikkein merkittävin. Selonteon tekemisen aikaan puolustusvoimien kehittämisestä tehtiin linjavalinta. Arto Nokkalan mukaan ”muutoksen ydin oli siinä, että alettiin kehittää teknistynyttä kärkeä suurelle liikekannallepanoarmeijalle ajatellen uutta, aikaisempaa keskitetympää alueellista puolustusta.”¹⁰³ Nokkala onkin kutsunut vuoden 1997 selontekoon kiteytyneitä muutosta Suomen puolustuspolitiikan yhdeksi käännekohtista.¹⁰⁴ Puolustusvoimien kehittämisen painopisteeksi asetettiin maavoimat. Niille oli tarkoitus luoda uskottava kyky torjua ja ennaltaehkäistä lyhyelläkin aikavälillä alkavia strategisia iskuja.

1990-luvun alun turvallisuuspoliittisia puheenvuoroja leimasi turvallisuusympäristön kuvaaminen epävakaaaksi. Selonteossa sama linja jatkui, ja Euroopassa havaittiin yhteiskunnallisia mullistuksia, alueellisia kriisejä ja uusien turvallisuusuhkien aiheuttamaa epävakautta. Suomen oli otettava lähtökohdaksi turvallisuusympäristön jatkuva muutos. Katsoksessa esitettiin, että laajan turvallisuuden käsitteen omaksuminen ja uusien turvallisuusuhkien sekä vakauden korostaminen olivat turvallisuuspoliittisen tärkeysjärjestyksen tietoinen muutos. Vaikka uusia uhkia esitettiin selonteossa, toimintaympäristön kuvauksessa painottuivat sotilaalliset turvallisuusuhkat sekä sotilasstrateginen analyysi.¹⁰⁵

Selonteossa määriteltiin myös tietyt reunaehdot keskeisille turvallisuuspoliittisille vaihtoehtoilta kuten sotilaalliselle liittoutumattomuudelle. Hallitus toi selvityksessä esiin, että puolustuskyky on tärkeä osa Suomen turvallisuuspolitiikkaa, mutta Suomeen ei kohdistu sellaista turvallisuusuhkaa, joka pakottaisi sen tarkistamaan linjaansa sotilaallisen liittoutumattomuuden suhteen.

Jarno Limnéll on väitöskirjassaan tehnyt tärkeän huomion selonteissa esiintyvien uhkamallien aina kylmän sodan ajalta alkaneesta jatkumosta. Hänen mukaansa vuoden 1997 selonteon sotilaalliset uhkamallit – poliittinen ja sotilaallinen painostus, strateginen isku

101 Valtioneuvosto 1997, 8.

102 Suomen Kuvalehti 27.9.1996.

103 Nokkala 2014, 221.

104 Nokkala 2016, 97.

105 Valtioneuvosto 1997, 6, 9.

sekä laajamittainen hyökkäys – ovat johdettu 1970–80-lukujen parlamentaaristen puolustuskomiteoiden uhkamalleista. Limnell tähdentää, että vaikka uhkien lähdeä ei selkeästi kerrottukaan, niitä tarkasteltiin Venäjään yhdistettynä.¹⁰⁶ Kylmän sodan aikaan läntistä uhkaa pidettiin tosin jossain määrin mahdollisena – ainakin poliittisissa piireissä.

Eduskunnassa hallituksen selonteosta keskusteltiin konsensuksen hengessä. Yksikään puolue ei halunnut kääntää puolustuspolitiikan perusratkaisuja täysin pääläelleen. Erityisesti suuret puolueet SDP, keskusta ja kokoomus olivat ryhmäpuheenvuoroissa lähestulkoon samanmielisiä pienin, esimerkiksi Nato-jäsenyyteen ja laajaan turvallisuuteen liittyvin, painotuseroin. Pääoppositiipuolue keskusta ei tosin tahtonut sulattaa hallitusvetoista selontekomenettelyä. Vihreät ja vasemmistoliitto tosin kritisoivat perusratkaisuja. Vasemmistoliitto kyseenalaisti maavoimien laajan reservin tarpeen, ja vihreitä taas mietitytti asevelvollisuuden tarpeellisuus. Molemmat muistivat myös ilmoittaa kielteisen kantansa jo tehtyyn hävittäjäratkaisuun.¹⁰⁷

Molempien selontekojen taustalla vaikutti ulkoministeriössä tehty taustatyö turvallisuuspolitiikan eri lohkojen merkityksen selvittämiseksi. Ulkoministeriössä turvallisuuspolitiikalla katsottiin olevan kolme eri toimintalohkoa, joita hyödynnettiin molemmissa valtioneuvoston selvityksissä. Ensimmäinen niistä oli *vakauspoltiikka*, joka pyrki vakauden perustan vahvistamiseen ja vakauden vyöhykkeen laajentamiseen. Toisena lohkona oli *konfliktinhallinta*, jonka avulla kansainvälisiä ristiriitoja pyrittiin estämään, hallitsemaan ja ratkaisemaan. Kolmas ja viimeinen lohko oli *pelotepuolustus*, jonka tarkoitus oli nostaa kynnystä sotilaallisen voiman käytölle Suomea ja sen suvereniteettia vastaan.¹⁰⁸

Ulottuvuudet muodostivat kokonaisuuden, jossa eri välineiden painoarvon katsottiin vaihtelevan kansainvälisen tilanteen mukaan.¹⁰⁹ Sekä konfliktinhallinnalla että pelotepuolustuksella oli selvät puolustuspoliittiset ulottuvuudet. Kriisinhallinta ja siihen liittyvät interventiokysymykset olivat osa konfliktinhallintaa ja korostuivat länsieurooppalaisessa puolustuspoliittisessa ajattelussa. Konfliktinhallinta oli Suomen kaltaisille valtioille puolustuspolitiikan kansainvälisen ulottuvuuden painipisteessä. Pelotepuolustus, joka nojautuu ensisijaisesti kansallisiin resursseihin, tähtäsi taas sodanestoon ja sen avulla valmistauduttiin hyökkäyksen muodostaman uhkan hallintaan.¹¹⁰

Lisäksi on huomioitava, että vuoden 1995 ja 1997 selonteot viimeistään vakiinnuttivat suomalaisen turvallisuuspoliittiseen kielenkäyttöön yhtäältä ulko- ja turvallisuuspolitiikan

106 Limnell 2008, 223–224. Parlamentaaristen puolustuskomiteoiden uhkamalleista ks. Limnell 2008, 211–217.

107 Eduskunta 1997.

108 Möttölä 1995.

109 Möttölä 1995, 17–18.

110 Möttölä 1995. 25–30.

ja toisaalta turvallisuus- ja puolustuspolitiikan käsitteparit. Pääministeri Lipposen mukaan taustalla oli nimenomaan EU-terminologia, jota Suomen tulisi jäsenenä noudattaa.¹¹¹ Puolustusministeri Anneli Taina korosti myös tätä uutta EU:n piiristä omaksuttua käsitteellistä jakoa, jossa sotilaallisia kysymyksiä ei nähdä osana turvallisuuspolitiikan käsitettä. Hänen mukaansa turvallisuuspolitiikka-käsite on itsessään vanhentunut, vaikka kylmän sodan jälkeisenä uutena aikana tärkeysjärjestys ei ole muuttunut. Perinteiset ulkopoliittikan asiat kulkivat Tainan mukaan edelleen puolustusasioiden edellä.¹¹²

Euroopan unionin jäseneksi

Suomi ilmoitti halustaan hakea silloisten Euroopan yhteisöjen jäsenyyttä helmikuussa 1992 vain kaksi kuukautta Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen. Hakemus jätettiin kuukautta myöhemmin. Ratkaisu oli siis nopea. Presidentin vaihtuessa Mauno Koivistosta Martti Ahtisaareen keväällä 1994 Suomi sai neuvottelut onnistuneesti päätökseen. Ratkaisusta järjestettiin kansanäänestys, ja kansa äänesti jäsenyyden puolesta lokakuussa 1994 selvin lukemin, 57–43. Euroopan unionin jäsen Suomesta tuli vuoden 1995 alusta.

Suomen liittymistä Euroopan unioniin on kutsuttu ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta jopa ”täydelliseksi muodonmuutokseksi”, ja muutos on kenties ollut jopa suurempi kuin mitä alun perin ennakoitiin. Turvallisuuspolitiikassa muutokset ovat olleet erityisen konkreettisia. Vaikka Suomi liittyi EU:iin hyvin perinteisin ulko- ja turvallisuuspoliittisin painoituksin, jäsenyyden aikana Suomi on pysynyt sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kerkassa vaikuttaen EU-tasolla tapahtuneisiin kehityksiin. Suomen sotilaallisen liittoutumattomuuden luonne on EU-jäsenyyden myötä muuttunut huomattavasti. Nyttemmin onkin alettu puhua sotilasliittoon kuulumattomuudesta. Esimerkiksi jäsenyysskeskustelun aikaiset spekulatiot EU:n pakotepolitiikasta Venäjää kohtaan kävivät toteen vajaa 20 vuotta jäsenyyden alkamisen jälkeen.

Turvallisuuspolitiikan johto suhtautui julkisesti varsin maltillisesti Unionin puolustusulottuvuuden kehittymiseen. Amiraali Klenberg piti vuoden 1993 alussa ajatusta yhteisestä eurooppalaisesta puolustuksesta uuden vuoden tinana, ”jonka varjot vaihtelevat niitä katsellessa ja joista kukaan ei osaa tarkalleen sanoa, mitä ne merkitsevät”.¹¹³ Vain kuukautta myöhemmin ulkoministeriön alivaltiosihteeri Jaakko Blomberg ennusti, että edistyminen yhteiseurooppalaisessa puolustuskysymyksessä tapahtuu kriisinhallinnassa, ei yhteisen

111 Eduskunta 1995.

112 Taina 1995. Kyseisessä tutkimuksessa käytetään turvallisuuspolitiikan käsitettä kuvaamaan kokonaisuutta, johon kuuluvat ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikka.

113 Klenberg 1993.

puolustuksen alueella.¹¹⁴ Seuraavana vuonna Blomberg jatkoi samasta aiheesta, ja pohti, että Suomi voisi EU:n jäsenenä panostaa rauhanturva- ja kriisinhallintatehtäviin, jotka nähtiin Eurooppaa vakauttavina keinoina.¹¹⁵ Näin lopulta tapahtui.

Hallituksen antamassa EY-selonteossa Suomi vakuutti pysyvänsä sotilaallisesti liittoutumattomana ja pitäytyvänsä kansallisessa puolustuksessa. Unioni-jäsenyyden myötä ulkopoliittinen kielenkäyttö muuttui. Puolueettomuus-käsitteen käyttö loppui, ja Suomen asema kuvattiin sotilaallisesti liittoutumattomaksi. Ulkopoliittisessa johdossa oli erimielisyyttä sopivasta käsitteestä. Ulkoministerinä Ahon hallituksessa kaksi vuotta toiminut Paavo Väyrynen halusi säilyttää maininnan sotilaallisesta liittoutumattomuudesta ”puolueettomuuden ytimenä”. Samalla Väyrynen tahtoi puhua puolueettomuudesta suhteessa Suomen lähialueisiin.

Puolueettomuuden mainitseminen liittoutumattomuuden yhteydessä voitiin kuitenkin tulkita ongelmalliseksi. Jaakko Blomberg on kylmän sodan loppua ja Suomen ulkopoliitikkaa käsittelevässä kirjassaan todennut, että

[v]altion politiikan kuvaaminen puolueettomaksi, vaikkapa tuon ydinmääritelmän avulla, lähetti viestin, että se aikoi pysyä puolueettomana toisten valtioiden selkauksissa. Tämän aikomuksen ilmaisemiseen samalla kun esitettiin aikomuksensa toimia EY:n jäsenenä solidaarisesti toisia jäseniä kohtaan, sisältyi vähintään teoreettinen ristiriita.¹¹⁶

Suomen ulkopoliittiseen liturgiaan vakiintuivat viittaukset sotilaalliseen liittoutumattomuuteen ja itsenäiseen puolustukseen. Kenties olennaisimman tiivistyksen Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta linjasta EU-jäsenenä teki presidentti Koivisto. Hänen mukaansa

Suomi ei pyri vapaamatkustajaksi turvallisuuskysymyksissä. Me emme tunne itseämme uhatuksi emmekä ole hakemassa uusia turvallisuusjärjestelyjä. Suomen politiikka on sotilaallinen liittoutumattomuus sekä itsenäinen ja uskottava puolustus. Me olemme valmiit Euroopan unionin jäsenenä täysin osallistumaan yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä sen edelleenkehittämiseen niin kuin EU-sopimuksessa on määritelty. Me emme sulje pois mitään vaihtoehtoa.¹¹⁷

114 Blomberg 1993.

115 Blomberg 1994.

116 Blomberg 2011, 474.

117 Koivisto 1993.

Sotilaallisen liittoutumattomuuden säilyttämistä ja Natoon liittymättömyyttä perusteltiin kursailematta Venäjällä. Se oli tärkein yksittäinen syy sille, että Suomessa ei kylmän sodan loputtuakaan syntynyt poliittista halukkuutta siirtyä Naton leiriin. Blombergin mukaan Suomen pitäytyminen sotilasliittojen ulkopuolella perustui motiiviin tukea Venäjän demokratiakehitystä ja uudistuspolitiikkaa, joiden edistymiseen ulkoinen vakaus myötävaikutti. Suomen liittoutuminen olisi Blombergin mukaan voinut käynnistää konfliktin Venäjän ja lännen välillä.¹¹⁸ Vuonna 1997 Blomberg summasi Helsingin Sanomissa Suomen linjavalinnan perusteet seuraavalla tavalla:

Liittoutumattomuuspolitiikka [...] lähtee siitä, että epävarmuuden ja uhan vähentämiseksi Suomi voi tehokkaimmin vaikuttaa pysymällä liittoutumattomana. Tällä politiikalla tuemme vakautta oman alueemme valtioiden keskinäisissä suhteissa ja varmasti myös laajemmin Euroopassa [...] Sotilaallinen liittoutumattomuus on nykyisissä oloissa tapa myötävaikuttaa sekä oman alueemme vakauteen - ja samalla omaan turvallisuuteemme - että yhteistyövaraisen turvallisuusjärjestyksen syntymiseen. Se on keino estää vastakohtaisuuksien syntyminen alueellemme. Tähän politiikkaan kuuluu ympäristöömme nähden uskottava puolustuskyky, joka on tarkoitettu poliittisen itsenäisyytemme ja alueellisen koskemattomuutemme suojaamiseen.¹¹⁹

Liittoutumattomuus ja itsenäinen puolustus olivatkin molemmat osa Suomen harjoittamaa edellä käsiteltyä vakauspolitiikkaa – saman kolikon eri puolia.

Suomen aktiivisuus EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa jäsenyyden alkuvuosina

Tapio Raunio ja Juho Saaren mukaan EU-jäsenyyden ja integraation ”on varsin yleisesti tulkittu johtaneen hallinnon ja päätöksenteon sektorikohtaisuuden vahvistumiseen”.¹²⁰ Kansallisen puolustuspolitiikan tekemisen kannalta jäsenyys unionissa ei ollut niin merkittävä muutostekijä. Muutoksen voimat tuntuivat ennen kaikkea ulkoasiainministeriössä, jonka Eurooppa-politiikkaan liittyneet valmisteluvastuut jakautuvat eri ministeriöille, erityisesti valtioneuvoston kansliaan.¹²¹

Euroopan unionin jäsenyys kuitenkin avasi puolustuspolitiikalle kansainvälisiä mahdollisuuksia, mikä ilmeni lopulta myös puolustushallinnon kansainvälisten vastuiden lisää-

118 Blomberg 1993.

119 Blomberg 1997.

120 Raunio & Saari 2006, 17.

121 Haastattelu 1.

tymisenä. Lähes sisällöttömälle kansainväliselle puolustuspolitiikalle alkoi löytyä sisältöä. Välittömästi Suomen liittyttyä unionin jäsenmaaksi silloinen puolustusministeri Jan-Erik Enestam pohti, miltä Suomen puolustuspolitiikka saattaisi EU-aikana näyttää. Ministeri aivan oikein ounasteli puolustuspolitiikan kansainvälistymistä. Enestam totesi, että

puolustuspolitiikka on meillä [Suomessa] perinteisesti ymmärretty lähinnä kansalliseksi toiminnaksi. Sen keskeisenä sisältönä on ollut varautuminen turvaamaan maan koskemattomuus kaikin käytettävissä olevin keinoin. Puolueettomuuttamme korostavana maana olemme olleet näissä toiminnoissamme korostetun yksin. Puolustuspolitiikan päätehtävänä on edelleenkin oman maamme puolustusedellytyksistä huolehtiminen. Euroopan unionin jäsenyys on kuitenkin tuomassa Suomen puolustuspolitiikkaan yhä enemmän kansainvälisiä ulottuvuuksia.¹²²

1990-luvun alkupuolen turvallisuuspoliittisille puheenvuoroille oli tyypillistä epävarmuus eurooppalaisen turvallisuusjärjestyksen kehityksestä. Eräänlaisena kiintopisteenä näyttäytyi kuitenkin vuoden 1996 hallitustenvälinen konferenssi (HVK). Sen tehtävänä oli muun muassa Maastrichtin sopimuksen kehittäminen, johon sisältyi myös puolustus- ja turvallisuusjärjestelyjen edistäminen. HVK johti lopulta Amsterdamin sopimukseen, joka tuli voimaan vuonna 1997.

Suomi otti heti alusta pitäen EU:n puolustuspoliittisen ulottuvuuden vakavasti, ja 1990-luvun loppu oli Suomelle EU:n puolustusulottuvuuden muokkaamisen aktiivista aikaa. Suomen politiikkaa yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan edistämiseksi jäsenyyden alkutaipaleella on sanottu jopa ”määrätietoiseksi”.¹²³

Aisapari aktiiviselle politiikalle löytyi lopulta naapurista. Tukholman ja Helsingin näkemykset siitä, mihin EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa tulisi viedä, olivat varsin yhteneväiset. Suomi ja Ruotsi halusivat unionijäseninä tehdä selvän eron yhteisen puolustuksen ja kriisinhallinnan välille – olivathan molemmat ne liittyneet EU:iin sotilaallisesti liittoutumattomina maina.¹²⁴ Maat ehdottivat vuoden 1997 Amsterdamin huippukokouksen valmisteluissa, että unioni keskittyisi niin kutsuttuihin Petersbergin tehtäviin. HVK:ssa neuvotteluja käytiinkin Suomen ja Ruotsin artiklaehdotuksen pohjalta, joka siis halusi tuoda sotilaallisen kriisinhallinnan EU:n tehtäviin.¹²⁵ Ehdotus, jota suomalaisen turvallisuuspolitiikan käyttökielessä sanottiin ”SuRu-aloitteeksi”, hyväksyttiin lopulta Amsterdamin huippukokouksessa joulukuussa 1997.

122 Enestam 1995.

123 Koivula 2016, 123.

124 Ks.esim. Ojanen 2002.

125 Ranta & Vierros-Villeneuve 2006, 301–305.

Suomen EU-jäsenyyden ensimmäinen varsinainen koetinkivi oli maan puheenjohtajuuskausi vuoden 1999 loppupuoliskolla. Vuosi oli muutenkin EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kannalta merkittävä. Jo edellisenä vuonna St. Malon julistus oli tiputtanut brittien vastustuksen pois yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tieltä. Keväällä 1999 voimaan astui Amsterdamin sopimus. Myöhemmin kesällä Saksan puheenjohtajuuskauden huipentumassa Kölnin huippukokouksessa sovittiin taas WEU:n liittämisestä EU:iin ja käytännössä vaille virkaa jääneen yhteistyömuodon alasajosta.

Puheenjohtajakautensa aikana Suomi jatkoi aktiivisuutta yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan rintamalla. Kauden aikaisiin tehtäviin kuului muun muassa Amsterdamin sopimuksen toimeenpano. Puheenjohtajana Suomi muun muassa ajoi kriisinhallinnan valmistelun ja toteuttamisen integroimista yhteisiin institutionaalisiin kehikkoihin sekä siviilikriisinhallinnan yhdenvertaista asemaa sotilaallisen kriisinhallinnan rinnalla.¹²⁶ Tavoitteena oli luoda kriisinhallintaoperaatioiden toteutuksessa tarvittavat EU-johtoiset poliittiset ja hallinnolliset järjestelyt. Neuvostossa sovittiin myös yhteisistä joukkotavoitteista, joiden varassa EU kykenisi toteuttamaan eritasoisia kriisinhallintaoperaatioita. Helsingissä sovitut pysyvät järjestelyt viimeisteltiin Nizzan sopimuksessa vuonna 2000. Sillä perustettiin poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea, sotilaskomitea ja EU:n sotilasesikunta. Sotilaskomitean ensimmäiseksi puheenjohtajaksi valittiin suomalainen – puolustusvoimien entinen komentaja Gustav Hägglund.

Kansainvälistymisen kasvukivut

Uudet kriisinhallintaoperaatiot konfliktien riivaamalla Balkanilla olivat Suomen puolustuspolitiikan kansainvälisten toimintojen merkittävä käänne 1990-luvulla. Operaatioilla oli merkitystä myös Suomen puolustuksen uskottavuudelle. Niihin osallistuminen vaati lainsäädännöllisiä muutoksia, ja ne paljastivat turvallisuus- ja puolustuspolitiikan muutoksen ja jatkuvuuden välisiä jännitteitä. Pääministeri Lipponen ja presidentti Ahtisaari sekä ulko- ja puolustusministeriöt korostivat kriisinhallinnan kansainvälistä painotusta. Tätä perinteisempää katsantokantaa edusti erityisesti keskustapuolue, joka – osana oppositio-politiikkaansa – halusi Suomen ennemmin pitäytyvän puolueettoman maan perinteisessä rauhanturvatoiminnassa. Rauhanturvaamisesta käyty keskustelu osoitti ennen kaikkeen, että turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta oli tullut normaali sisäpoliittisen kiistelyn ja politikoinnin aihe. Toisaalta se toi esiin myös sen, että Suomessa oli kansainvälistymiseen liittyvää muutosvastarintaa; poliittinen kenttä ei ollut täysin valmis uudenlaiseen kansainväliseen toimintaan.

126 Ranta & Vierros-Villeneuve 2006, 305–308.

Suomi osallistui Balkanilla 1990-luvulla kolmeen Nato-johtoiseen rauhanturvaoperaatioon, joista kaksi jatkui myös 2000-luvun puolelle. Niistä ensimmäinen, Bosniassa toiminut *Implementation Force* (IFOR) vastasi Daytonin sopimuksen sotilaallisen osuuden läpiviemisestä. Huolimatta operaation Nato-johtoisuudesta se oli käytännössä perinteinen rauhanturvaoperaatio, jolla oli tosin varsin laajat voimankäytön oikeudet. Suomi osallistui IFOR:en 430 sotilaan rakentajapataljoonalla. Operaation supistuttua ja muututtua *Stabilisation Forceksi* (SFOR) Suomi sai uusia tehtäviä rakentajapataljoonan muututtua jääkäripataljoonaksi. Kolmas, tänä päivänäkin jatkuva *Kosovo Force* (KFOR) oli Suomelle operaatioista tärkein. Suomi lähetti Kosovoon lähes 800 sotilaan moottoroidun jalkaväkipataljoonan osaksi isobritannialaista prikaatia. Myöhemmin 2000-luvulla brittien suunnatessa katseen Irakiin suomalaiset saivat ensimmäisenä Natoon kuulumattomana maana johtaakseen sotilasliiton esikunnan alaisen prikaatin.¹²⁷

Balkanin operaatiot olivat Suomelle ennen muuta paikka kehittää yhteistoimintakykyä Nato-kumppanien kanssa. Osallistuminen lisäksi lisäsi Suomen kansallisen puolustuksen uskottavuutta. Suomen suurilta osin reserviläisiin nojautuneet joukot osoittautuivat operaatioissa erittäin ammattitaitoisiksi, eivätkä ne kalvenneet muiden maiden ammattisotilaista koostuneiden joukkojen rinnalla. Enää Suomen puolustuskykyä ei tarvinnut arvioida pelkästään paperilla. Operaatiot olivat konkreettinen näyttö suomalaisesta osaamisesta puolustuksen saralla.¹²⁸

Kylmän sodan loputtua rauhanturvaamisen luonne muuttui, mikä näkyi myös Balkanin operaatioissa. Suomikin joutui sopeuttamaan politiikkaansa näihin kansainvälisessä ympäristössä ja toimintavaoissa tapahtuneisiin muutoksiin. Perinteinen rauhanturvatoiminta näyttäytyi monessa suhteessa riittämättömältä suhteessa uusiin konflikteihin. Keskustelu aiheesta rantautui myös Suomeen, ja maassa käytiin niin kutsuttujen valmiusjoukkojen perustamisen yhteydessä hyvin vilkaista keskustelua tavoista, joilla Suomi voi osallistua kansainväliseen rauhanturvaamiseen.

Alkuvuodesta 1993 pääministeri Aho pyrki herättämään keskustelua arvioimalla, että Suomen olisi otettava huomioon ajan muutokset rauhanturvatoiminnassa ja pohtia, minkälaisia velvollisuuksia YK:n ja Etyjin kriisinhallinta voivat tuoda mukanaan. Aho oli sitä mieltä, että Suomessa varsin kiisteltyyn ”rauhaan pakottamiseen” ei voitaisi osallistua reserviläisillä, vaan se vaatisi uuden taistelujoukon perustamista. Pääministeri myös painotti, että perinteinen rauhanturvaaminen ja rauhaan pakottaminen olisi pidettävä selkeästi erillään.¹²⁹ Suomessa suhtauduttiin penseästi sotilaalliseen väliintuloon. Perinteinen kylmän sodan

127 Salenius-Pasternak & Visuri 2006, 15–23.

128 Haastattelu 2.

129 Aho 1993.

näkemyks oli edelleen valloillaan, ja pienelle, neutraalille valtiolle perinteinen rauhanturvaaminen nähtiin luontevana tehtävänä. Rauhaan pakottaminen sopi ennemminkin suurvalloille.¹³⁰

Rauhanturvain muuttamiseen ja rauhanturvatoiminnan uudistamiseen ei vielä tuolloin nähty edellytyksiä. Näin oli siitä huolimatta, vaikka ulko- ja puolustusministeriöt valmistelivat lakimuutokseen liittyviä teknisiä yksityiskohtia, kuten muun muassa voimankäyttöoikeuksien laajentamista muuhun kuin itsepuolustukseen.¹³¹ Eduskunnassa kuitenkin pelättiin Suomen joutumista rauhanpakottamisoperaatioihin, ja hyvin perinteisillä linjoilla tuolloin ollut puolustusvaliokunta vastusti rauhanturvain "laajentamista". Ulkoasianvaliokunta taas oli vastaan voimassa olevan lain uudelleen tulkintaa. Lopulta Ahon hallitus laittoi rauhanturvain muutokset hyllylle, vaikka ylipäällikkö, presidentti Mauno Koivisto kannatti lakimuutoksia.¹³²

Vuoden 1994 marraskuussa uusi puolustusvoimain tuore komentaja Gustav Hägglund esitti, että Suomen tulisi perustaa valmiusprikaati kansainvälisiä kriisinhallintatehtäviä varten.¹³³ Puolustusministeriön näkemys oli varautuneempi, mikä tuli esiin ministeriön kansliapäällikkö Pertti Nykäsen antamissa kommentteissa. Jopa 5000 hengen kokoiseksi kaavailtu joukko nähtiin hyvin kalliina. Prikaati olisi vaatinut kymmenien miljoonien eurojen rahoituksen.¹³⁴ Puolustusministeriö ei ollut yksin arvioissaan. Myös silloista ulkoministeriä Heikki Haavistoa valmiusprikaatiasia arvelutti nimenomaisista kustannussyistä.¹³⁵

Puolustusministeriö päätyi kuitenkin valmistelemaan noin pataljoonan vahvuisen valmiusjoukon perustamista rauhanturvaamisvelvoitteita ja oman maan puolustamista varten. Suunnitelman mukaan koulutus olisi tapahtunut osana varusmies- ja reserviläiskoulutusta. Ulkopoliittisessa johdossa valmiusjoukkojen ja ylipäättään kriisinhallinnan merkitystä korostivat pääministeri Lipponen sekä presidentti Ahtisaari. Ulkoministeri Halosen kanta oli ainakin aluksi kielteisempi.¹³⁶ Ehdotus valmiusjoukkojen perustamisesta kirjattiin lopulta vuoden 1995 turvallisuuspoliittiseen selontekoon.¹³⁷

Tultaessa kesään 1995 ajatus valmiusjoukon perustamisesta sai varsin laajan kannatuksen eduskunnassa, vain vasemmistoliitto ja vihreät olivat penseitä. Konsensus kuitenkin hajosi

130 Ks. esim. Helsingin Sanomat 30.1.1993.

131 Helsingin Sanomat 24.6.1993.

132 Helsingin Sanomat 20.11.1993.

133 Helsingin Sanomat 15.11.1994.

134 Helsingin Sanomat 19.11.1994.

135 Helsingin Sanomat 12.1.1995.

136 Helsingin Sanomat 24.5.1996.

137 Valtioneuvosto 1995.

keskustan käännyttyä valmiusjoukkoja vastaan. Puolue tarrautui perinteisempään näkemykseen turvallisuuspolitiikasta. Se halusi korostaa traditionaalisen rauhanturvaamisen roolia, koska se puolueen mukaan sopi paremmin ”puolueettomille” valtioille.¹³⁸

Turvallisuuspoliittisen selonteosta ulkoasianvaliokunnalle antamassa lausunnossaan kokoomuslaisen Kalevi Lammisen johtama puolustusvaliokunta vastusti sekä valmiusjoukkoja että rauhanturvalain muuttamista. Valiokunnassa pelättiin, että valmiusjoukkojen perustaminen lisäisi kuluja, Suomen rauhanturvatoiminta menettäisi uskottavuuttaan ja Suomi ottaisi askelia lähemmäksi liittoutumista. Selonteosta mietinnön tehneelle ja valmiusjoukkoja sekä lakimuutosta kannattaneelle ulkoasianvaliokunnalle puolustusvaliokunnan kannalla ei sinänsä ollut merkitystä, ja ulkoasianvaliokunnan puheenjohtaja SDP:n Pertti Paasio tyrmäsikin puolustusvaliokunnan kritiikin.¹³⁹

Valmiusjoukkoasian yhteydessä Suomessa käytiin myös keskustelua rauhanturvalain muuttamisesta. Vielä Ahon hallituksen aikana eduskunnassa ei ollut valmiutta lakimuutoksiin, kuten tutkimuksessa on tuotu jo esiin. Suunniteltu Nato-johtoinen Bosnia-operaatio kuitenkin muutti näkemyksiä Suomessa, sillä voimassa ollut rauhanturvalaki ei olisi sallinut Suomen osallistumista Naton johtamaan operaatioon. Vain YK:n ja Etyjin johtaman operaatiot olivat sallittuja, ja Lipposen hallituksessa oli halukkuutta viedä Suomi mukaan Bosniaan.

Hallitus päätti toteuttaa rauhanturvalain muutoksen nopeasti parantaakseen Suomen kriisinhallintavalmiuksia. Keskusta vastusti aluksi lakimuutoksia, jotka laajensivat voimankäyttöoikeuksia myös muuta kuin itsepuolustusta koskevaksi. Lopulta keskusta hyväksyi lakimuutoksen, koska osallistuminen Bosnian operaatioon ei olisi muuten onnistunut. Soraääniä kuului lähinnä vihreiden ja vasemmistoliiton riveistä, jotka pitivät lainmuutosta rauhanturvalain militarisoimisena.¹⁴⁰

Keskusta näki rauhanturvalain hyväksymisen valmiusjoukoista erillisenä asiana. Huolimatta puolueen vastustuksesta valmiusjoukot lopulta perustettiin. Ensimmäiset niihin koulutettavat varusmiehet astuivat palvelukseen kesällä 1996, ja ensimmäiset koulutuksen saaneet suomalaissotilaat osallistuivat KFOR-operaatioon Kosovossa vuonna 1999.

Sekä valmiusjoukkokysymys että rauhanturvalaki kielivät puolustuspoliittisista jännitteistä. Pitkälti kyse oli entistä kansainvälisemmän puolustuspolitiikan ja perinteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan välisestä kitkasta. Paavo Lipposen johtama hallitus ajoi aktiivisesti puolustuspolitiikan kansainvälistymistä. Hallituksen sisäisessä dynamiikassa pääministerin

138 Helsingin Sanomat 22.9.1995.

139 Helsingin Sanomat 27.9.1995.

140 Helsingin Sanomat 13.12.1995.

asema korostui, ja ulkoministeri Halosen katsottiin jääneen toiseksi esimerkiksi valmiusjoukkoasiassa.¹⁴¹

Sekä ulkoasiain- ja puolustusministeriöt kuuluivat aktiivisina toimijoina rintamaan, joka edisti rauhanturvatoiminnan uudistamista. Ministeriössä haluttiin ottaa kriisinhallinta osaksi sekä ulko- että puolustuspolitiikan työkalupakkia. Helsingin Sanomien toimittaja Erkki Pennasen mukaan ministeriöiden aktiivisuudelle oli varsin selvä syy: kriisinhallinta tarjosi ”viattoman” väylän harjoittaa sotilaallista yhteistyötä EU:n ja Naton kanssa.¹⁴²

Virkamieskoneiston sisäisistä näkemyksistä kertoi kenties jotain loppuvuoteen 1994 puolustusministeriön kansliapäällikkönä toimineen, vahvan turvallisuuspoliittisen vaikuttajan Aimo Pajusen vieraskynä Helsingin Sanomissa. Pajusen mukaan:

EU:ssa ja Naton rauhankumppanuudessa (PfP) Suomi ei voi pitää oleellisesti muista poikkeavaa rauhanturvaprofiilia. Makeiden turvallisuushedelmien poimiminen yhteisestä puusta ja karvaiden velvoitteiden jättäminen muille ei pitkän päälle ole mahdollista. Suomen tulee voida osallistua samoihin rauhanturvaharjoituksiin ja operaatioihin kuin muiden pienten EU- ja PfP-valtioiden.

Pajusen kommentti paljastaa hyvin sen, että Suomen puolustuspolitiikan kansainvälisten muutosten liikkeelle panevia voimia olivat Suomen institutionaaliset valinnat ja muutokset kansainvälisessä rauhanturvatoiminnassa. Perinteiselle puolueettomuusprofiilille ei ollut muuttuneessa Euroopassa kysyntää.

141 Helsingin Sanomat 22.11.1995

142 Helsingin Sanomat 30.5.1995.

Seesteinen 2000-luku

Uuden vuosituhatosen puolustuspolitiikka

Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki kavensi tasavallan presidentin valtaoikeuksia. Muutos heijastui myös puolustuspolitiikkaan, vaikka presidentti edelleen säilyi puolustusvoimien ylipäällikkönä. Esimerkiksi sotilaskäskyasioissa parlamentaarista vastuuta lisättiin.¹⁴³ Puolustusministerille annettiin mahdollisuus – ja tärkeimmissä tapauksissa velvollisuus – olla läsnä lausumassa käsityksensä presidentin ja puolustusvoimien komentajan tapaamisissa, jossa jälkimmäinen esittelee sotilaskäskyasioita edelliselle. Presidentti Tarja Halosen aikana tämä tapahtui käytännössä niin, että noin kerran kuukaudessa presidentti ja hänen kansliapäällikkönsä sekä puolustusministeri että puolustusvoimien komentaja tapasivat presidentin linnassa.¹⁴⁴

Samanaikaisesti presidentin valtaoikeuksien vähentämisen kanssa lopetettiin yli 70 vuotta toiminut puolustusneuvosto, jonka tehtävänä oli ollut huolehtia maanpuolustuksen suunnittelusta kokonaisvaltaisesti, hallinnon eri alojen toimintaa yhteen sovittaen. Neuvoston piirissä tehtiin esimerkiksi vuoden 1997 selonteko. Puolustusneuvosto ei ollut päättävä, vaan suunnitteleva ja neuvoa-antava elin, joka toimi presidentin alaisuudessa. Kylmän sodan lopun jälkeen puhetta neuvostossa johti tosin pääministeri, mutta presidentillä oli oikeus kutsua se koolle. Ylipäällikön ollessa läsnä hän myös johti puhetta.

Perustuslakiuudistuksessa ulko- ja turvallisuuspolitiikan tekoa pyrittiin viemään parlamentaariseen suuntaan, ja presidentin valta-aseman ympärille rakennettu puolustusneuvosto ei tahtonut sopia parlamentaariseen malliin. Lopettaminen jälkeen neuvoston tehtävät jaettiin puolustusministeriölle ja hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittiselle valiokunnalle UTVALLE. Kokonaisturvallisuuteen liittyviä kysymyksiä koordinoimaan ja hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittista valiokuntaa sekä puolustusministeriötä avustamaan perustettiin niin

143 Muutoksista tarkemmin kts. Enestam 2000b.

144 Lehtilä 2012, 114.

sanottu turvallisuus- ja puolustusasioiden komitea (TPAK), joka toimi turvallisuuskomitean perustamiseen asti eli vuoteen 2012.

Puolustushallinnon vallan ja vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta turvallisuus- ja puolustuspoliittisten rakenteiden muutoksen merkitys oli kaksijakoinen. Yhtäältä puolustusvoimat menetti suoria ja säännöllisiä yhteyksiänsä valtion ylimpään johtoon. Puolustusneuvoston piirissä käsiteltiin nimenomaan puolustuskysymyksiä valtion ylimmän johdon ollessa läsnä. Neuvoston lopettaminen vei samat asian UTVA:n piiriin, jossa käsiteltiin paljon muitakin aiheita kuin turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa.¹⁴⁵ Toisaalta uudistukset lisäsivät puolustusministeriön merkitystä erityisesti kokonaismaanpuolustusta koskevilla asioissa. Enää sen vastuulla ei ollut pelkkä sotilaallinen maanpuolustus. Puolustusministeriö johti edelleen puolustuspolitiikkaa ja koordinoi kokonaismaanpuolustukseen liittyviä tehtäviä.

Puolustusministeriön rooli myös kansainvälisissä asioissa oli 2000-luvun alkupuolella noussussa. Puolustuspolitiikalla oli jo vahva ja alati kasvava kansainvälinen agenda, ja muutos verrattuna 1990-luvun puoliväliin oli ollut rivakka. Asian alussa muun muassa puolustusministeri Jan Erik Enestam, jonka mukaan puolustusministeriön rooli kansallisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan valmistelussa oli kasvamaan päin. Eräs esimerkki tästä oli Enestamin mukaan puolustusministerien aktivoituminen EU-tasolla. Helsingin joulukuun 1999 Eurooppa-neuvoston kokousta valmistellessa jäsenmaiden puolustusministerit olivat osallistuneet ensimmäistä kertaa ministerineuvoston kokoukseen.¹⁴⁶

Tietoja maanpuolustuksesta 2002 -teoksessa on osuvasti kokardin muodossa tarkasteltu Suomen puolustuspolitiikan eri dimensioista 2000-luvun alkupuoliskolla. Ulottuvuuksia kokardimallissa oli kolme: alueen puolustaminen, etujen puolustaminen ja arvojen puolustaminen. Ulottuvuudet etenivät kehä kehältä aina maantieteellisesti kauemmaksi. *Alueen puolustaminen*, joka oli kokardin ytimessä, viittasi kansalliseen puolustuskykyyn ja sen ylläpitoon. *Etujen puolustaminen* koski ennen kaikkea Eurooppaa ja osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan. *Arvojen puolustaminen* mallin ulkokehällä oli osa-alueista globaalein ja liittyi YK:n rauhanturvaan ja humanitäärisiin operaatioihin pääasiassa Euroopan ulkopuolella. Kolme dimensiota muodosti lisäksi yhdessä käsitteellisesti ja sisällöllisesti hieman häilyvän puolustusdiplomatian, jolla teoksen mukaan tuettiin lähialueiden vakautta ja yhteistyötä.¹⁴⁷

145 Haastattelu 5.

146 Enestam 2000a.

147 Maanpuolustuskorkeakoulu 2002, 37.

Vuoden 2006 vastaava mutta päivitetty teos eritteli puolustuslottuvuusia lähes samalla tavalla, joskin kokardimallista oli luovuttu. Tilalle oli tullut kolmitasoinen kartta, josta yksi taso kuvasi koko maapalloa, yksi Eurooppaa ja yksi Suomea ja sen lähialueita. Välineet ja päämäärät olivat samat kuin neljä vuotta aikaisemmin; puolustuspolitiikalla puolustettiin Suomen aluetta, etuja ja arvoja kansallisen puolustuskyvyn, kriisinhallinnan ja rauhanturvaamisen välinein.¹⁴⁸

Tietoja kokonaisuomaanpuolustuksesta 2006 lisäksi jakoi puolustuspolitiikan kansalliseen ja kansainväliseen puolustuspolitiikkaan. Teoksen mukaan ”kansallisella puolustuspolitiikalla tarkoitetaan puolustusdoktriinin ja sotilaallisen maanpuolustuksen kehittämisen valmistelua sekä kokonaisuomaanpuolustuksen tarpeiden kytkemistä puolustussuunnitteluun”. Kansainvälisen puolustuspolitiikan tarkoitus oli taas edesauttaa kansainvälistä turvallisuutta ja vakautta ”kriisinhallintayhteistyön, asevalvonnan sekä alueellisen, monenkeskisen ja kahdenvälisen puolustuspoliittisen yhteistyön kautta”.¹⁴⁹ Muutos kymmenen vuotta aikaisempaan painokseen oli ilmeinen.

Vuosituhanen ensimmäisinä vuosina käytiin napakkaa keskustelua puolustusmäärärahojen riittävydestä pitkällä aikavälillä, vuosituhanen loppuun tultaessa. Huolensa ilmaisi muun muassa puolustusministeriön kansliapäällikkö, kenraaliluutnantti Matti Ahola, joka tammikuussa 2001 Sotilasaikakauslehden haastattelussa vaati määrärahojen korottamista. Muuten raha ei riittäisi materiaalihankintoihin eikä harjoitteluun.¹⁵⁰

Puolustusministerinä Matti Vanhasen ensimmäisessä hallituksessa toiminut Seppo Kääriäinen painotti kahdessa puheessaan vuonna 2006, että puolustusmateriaalin kallistuksessa käytettävissä olleilla resursseilla ei ollut mahdollista säilyttää tulevaisuudessa sen vuoden tasoisia puolustusvoimia. Vaihtoehtoina Kääriäinen esitti olemassa olevan mallin tehostamista lisärahoituksella, sekä sotilaallista liittoutumista, joka ei myöskään vähentäisi määrärahopaineita.¹⁵¹

Lopulta puolustusmäärärahat kasvoivat tasaisesti ja lähes vuosittain joitain poikkeusvuosia lukuun ottamatta läpi 2000-luvun aina talouskriisin ensimmäisiin vuosiin asti – samoin nousi myös puolustusmateriaalin hinta jopa kaksinkertaistuen joka seitsemäs vuosi. Vuodesta 2000 vuoteen 2009 sotilaalliseen puolustukseen käytetyt määrärahat nousivat noin miljardilla eurolla. Suhteutettuna bruttokansantuotteeseen nousu ei tosin näyttä niin suurelta. 2000-luvulla puolustusmäärärahat olivat vuodesta riippuen noin 1,2–1,4 prosenttia bkt:sta. Suomi jatkoikin lisääntyneen rahoituksen myötävaikuttamana konservatiivisella

148 Maanpuolustuskorkeakoulu 2006, 107.

149 Maanpuolustuskorkeakoulu 2006, 107–108.

150 Sotilasaikakauslehti 1/2001, 12–13.

151 Kääriäinen 2006a; Kääriäinen 2006b.

polulla, vaikka toimintaympäristö oli vielä 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppuun asti lauhkea.¹⁵² Nousujohteisuus katkesi vasta siinä vaiheessa, kun kansainvälinen talouskriisi alkoi ja Suomi syöksyi lamaan.

2000-luvun alun turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot

Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2001

Vuoden 2001 selonteosta piti tulla ”suppea välitarkastusluontoinen puolustuspoliittinen selonteko”, mutta siitä rakennettiin kuitenkin laaja turvallisuus- ja puolustuspoliittinen katsaus, joka oli kaikesta huolimatta selkeästi kytköksissä aiempaan vuoden 1997 selvitykseen. Puolustushallintomyönteiseksi arvioitu selonteko kirjoitettiin pääasiassa ulkoasiain- ja puolustusministeriöissä TPAK:n hoitaessa tällä kertaa prosessin koordinoitua.¹⁵³ Selonteko olikin puolustusvoimien näkökulmasta tärkeä. Puolustusmenoihin nimittäin luvattiin tuntuva tasokorotus, mikä näkyikin jo mainittuina 2000-luvun aikana nousseina puolustusmäärärahoina.

Selonteon mukaan Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan peruslinjat olivat uskottavan puolustuskyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen, pysyttäytyminen vallitsevissa olosuhteissa sotilaallisesti liittoutumattomana ja osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön turvallisuuden ja vakauden vahvistamiseksi.¹⁵⁴ Näitä kolmea osa-aluetta toistettiin myös selonteon jälkeen erilaisissa yhteyksissä Suomen puolustuspolitiikan toimintalinjoina.

Verrattuna 1990-luvun selontekoihin vuoden 2001 selvityksen toimintaympäristöanalyysi oli jonkin verran optimistisempi, ja selonteko puhuikin myönteisestä vakaus- ja demokratiakehityksestä. Puolustusvaliokunnan näkemyksen mukaan analyysi oli jopa turhan optimistinen. Lausunnossaan se toi esiin, että ”[s]elonteko sisältää perusteellisen kuvauksen Suomen lähialueista. Sen sijaan siinä ei kuvata sotilaallisia uhkia likimainkaan siinä laajuudessa kuin vuonna 1997 tehtiin.”¹⁵⁵

Tästä huolimatta selvitys toi esiin samoja uhkamalleja kuin vuoden 1997 selontekokin. Se yksilöi neljä erilaista uhkaa: alueellinen kriisi, jolla voi olla vaikutusta Suomeen; poliittinen, taloudellinen tai sotilaallinen painostus, johon voi liittyä sotilaallisella voimalla uhkaami-

152 Tiedot puolustushallinnon määrärahoista vuodesta 2002 löytyvät osoitteista <http://budjetti.vm.fi/>, www.valtionbudjetti.fi ja <https://www.sipri.org/databases/milex>.

153 Limnell 2009, 226–227.

154 Valtioneuvosto 2001.

155 Eduskunta 2001b.

nen tai sen rajoitettu käyttö; strateginen isku ja viimeisenä laajamittainen hyökkäys.¹⁵⁶ Puolustuksen kehittämisen voimavarat suunnattiin ennen kaikkea strategisen iskun estämiseen, joka nousi ensisijaiseen asemaan. Selonteon mukaan strategisen iskun torjumisen ja ennaltaehkäisemisen lisäksi ”Suomen puolustuksen ja sotilaallisen kriisinhallinnan kehittämisen keskeisimmät tavoitteet ovat eurooppalaisia kriisinhallintatavoitteita vastaava yhteistoimintakyky sekä maanpuolustuksen tarpeet täyttävä puolustusjärjestelmä.”¹⁵⁷

Selonteko aiheutti sateenkaarihallituksen sisällä kiistaa. Vasemmistoliitto lipesi linjauksissaan puolustuspolitiikan pääfundamenteista ja vaati muun muassa asevelvollisuuden lakikauttamista sekä aluepuolustusjärjestelmän supistamista.¹⁵⁸ Vasemmistoliitto halusi lisäksi pienentää vielä viime hetkillä puolustusmenoihin luvattua tasokorotusta. Hallituksen piirissä ja myös päähallituspuolue sosialidemokraattien sisällä kiisteltiin siitä, pitäisikö silloin pinnalla ollut ja kohua herättänyt taisteluhelikopterihanke maininta selonteossa.

Pääoppositiopuolue keskusta kritisoi selonteosta keskusteltaessa hallitusta lähinnä parlamentaarisen valmistelun hylkäämisestä. Keskusta oli myös huolissaan siitä, että selonteossa ei puolueen mukaan riittävän suoraan tuotu esiin puolustuksen kansallista painotusta. Se myös huomautti osuvasti, että selonteossa keskeiseen asemaan nostettua strategisen iskun mahdollisuutta oli vaikea johtaa selonteon toimintaympäristöanalyysistä. Muuten keskusta oli hallituksen kanssa samoilla linjoilla, ja se hyväksyi turvallisuus- ja puolustuspolitiikan peruslinjaukset eli itsenäisen puolustuksen ja sotilaallisen liittoutumattomuuden, joskin nostamatta kansainvälistä yhteistyötä peruslinjojen rinnalle.¹⁵⁹

Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004

Vuoden 2001 selonteon julkaisemisen jälkeen Lipposen toinen hallitus päätti valmistella seuraavan puolustusta linjaavan asiakirjan edellistä selontekoprosessia parlamentaarisella menetelmällä. Pääministeripuolueen valtikka oli vuoden 2003 eduskuntavaaleissa siirtynyt keskustalle, joka oli oppositiopuolueena kritisoinut edellisiä selontekoja parlamentaaristen periaatteiden loukkaamisesta. Puolustusministerinä Vanhasen hallituksen aikana toimi Seppo Kääriäinen, joka omien sanojensa mukaan halusi varmistua, että hänen ministeriaikanaan puolustuspolitiikan parlamentaarinen ote viedään niin pitkälle kuin mahdollista.¹⁶⁰

156 Valtioneuvosto 2001, 39,

157 Valtioneuvosto 2004, 46.

158 Helsingin Sanomat 10.4.2001

159 Eduskunta 2001a.

160 Lehtilä 2012, 115.

Vuoden 2004 selonteko oli jo oma kokonaisuutensa verrattuna edellisen selonteon selkeään kytkökseen vuoden 1997 asiakirjan kanssa. Sen tavoitteena olikin vastata auki jääneisiin kysymyksiin kuten taisteluhelikoptereihin, Ottawan sopimukseen liittymiseen sekä maavoimien iskukyvyyn kehittämiseen. Näiden lisäksi selontekoprosessin odotettiin ottavan kantaa liittoutumiskysymykseen.¹⁶¹ Selvityksen valmistelussa yksi keskeinen teema olikin se, että itsenäisen puolustuksen tulee olla siinä kunnossa, että se todella mahdollistaa sotilaallisen liittoutumisen, mikäli poliittinen päätös liittoutumisesta tehtäisiin.¹⁶²

Jarno Limnéll on käsitellyt väitöskirjassaan erittäin kattavasti vuoden 2004 selonteon valmisteluprosessia ja sen eri vaiheita erityisesti uhkakuvien rakentamisen näkökulmasta. Selonteon poliittisesta ohjauksesta vastasi UTVA ja sen käytännön valmistelusta virkamiehistä koostunut ”Selko-ryhmä”, jossa oli edustus valtioneuvoston ja presidentin kanslioista, ulkoministeriöstä ja puolustusministeriöstä.¹⁶³ TPAK:in rooli oli siis kutistunut. Parlamentarisempi ote toteutui niin kutsutun turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän nimittämisessä. Ryhmässä oli edustus kaikista eduskuntapuolueista, ja se oli aktiivinen, monen mielestä turhankin aktiivinen, osa selonteon laatimista. Selontekoa kirjoitettiin niin Selko-ryhmässä kuin ulkoasianministeriössä ja puolustushallinnossakin sekä myös osin sisäministeriössä.¹⁶⁴ Limnéll kuvasi selontekoprosessia uhkakuvien osalta muun muassa konsensushakuiseksi, avoimeksi ja asiantuntijavaltaiseksi.¹⁶⁵

Selvitys tiivistä Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen toimintalinjan seuraavasti:

Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen toimintalinja tähtää maan itsenäisyyden ja demokraattisten perusarvojen turvaamiseen sekä kansalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämiseen. Suomen toimintalinja perustuu uskottavaan kansalliseen puolustukseen, yhteiskunnan toimivuuteen ja johdonmukaiseen ulkopoliitikkaan sekä vahvaan kansainväliseen asemaan ja aktiiviseen toimintaan Euroopan unionin jäsenenä. Toimintalinjaan kuuluu vastuun kantaminen kansainvälisestä turvallisuudesta ja vakaudesta sekä rauhanomaisesta muutoksesta yhteisten arvojen ja periaatteiden mukaisesti.¹⁶⁶

161 Enestam 2001.

162 Haastattelu 5.

163 Laajahko artikkeli Selko-ryhmän virkamiehistä Risto Volasesta, Jaakko Kalelasta, Jaakko Laajavasta ja Pauli Järvenpäästä. Kts. Ahosniemi 2003.

164 Limnéll 2009, 243–249.

165 Limnéll 2009, 343–345.

166 Valtioneuvosto 2004a, 77.

Puolustusratkaisun osalta selonteko korosti kansallista puolustusta. Kuten oli suunniteltu, puolustuskyvyn yhteensopivuuden kehittämistä painotettiin, jotta Suomella olisi erilaisissa kriisitilanteissa valmius kansainväliseen yhteistyöhön.¹⁶⁷

Laajojen turvallisuusuhkien kuvaaminen oli intensiivisempää kuin edellisessä selonteossa, mutta myös sotilaallisilla uhkakuvilla oli edelleen varsin merkittävä rooli. Alueellinen kriisi, poliittinen, sotilaallinen ja taloudellinen painostus sekä sotilaallisen voiman käyttö strategisella iskulla tai sillä alkavalla hyökkäyksellä olivat selonteossa esiintuodut uhkamallit. Laaja hyökkäys omana, itsenäisenä uhkana oli tippunut selonteosta pois. Tämä ei välttämättä viitannut siihen, että puolustussuunnittelussa ei olisi varauduttu kyseiseen uhkaan, sillä lähialueella oli kyvykkyyksiä sellaisen toteuttamiseksi. Limnell esittääkin, että sen tarkoitus oli varmistaa uhkamallien poliittinen hyväksyttävyyttä.¹⁶⁸

Eduskunnan ryhmäpuheenvuoroissa suuret puolueet olivat peruslinjoista jälleen lähes yksimielisiä, mitä parlamentaarinen valmistelutapa entisestään korosti. Painotuseroja luonnollisesti löytyi. Keskusta painotti muun muassa puolustuksen kansallista roolia, SDP Euroopan unionin merkitystä ja kokoomus kehotti Suomea aitoon pohdintaan Nato-jäsenyydestä sitä kuitenkin varsinaisesti kannattamatta. Oppositiopuolue kokoomus oli tämän lisäksi erimielinen jalkaväkimiinoista luopumisen aikatauluista. Pienempien oppositiopuolueiden vasemmistoliiton ja vihreidenkin palaute oli pääasiassa myönteistä. Edellinen tosin pohti, miksi sotilaallisiin uhkiin tulee ylipäättään varautua, jos uhkaa kerta ei ole. Jälkimmäinen taas moitti, että selonteko keskittyi vieläkin liikaa puolustuskysymyksiin, vaikka fokuksen pitäisi olla laajassa turvallisuudessa.¹⁶⁹

Aivan vaalikauden 2003–2007 lopulla puolustusministeri Kääriäinen palasi vielä tyytyväisenä oman ministerikautensa selontekoon ja sen merkitykseen. Hänen mukaansa selonteko oli onnistunut päätöksentekoprosessi, ja hän oli sitä mieltä, ”että selonteon ansiosta Suomen puolustus on pidetty nyt ja lähitulevaisuudessa uskottavana. Nyt tehdyillä päätöksillä on varmistettu, että relevantit kehittämisvaihtoehdot ovat käytettävissä”.¹⁷⁰

Jalkaväkimiinat: globalismi päihitti realismin

Keskustelu Ottawan sopimukseen liittymisestä on saanut ehkä turhankin laajat mittasuhteet, mutta henkilömiinoista luopuminen oli kuitenkin poliittisesti mielenkiintoinen

167 Valtioneuvosto 2004a, 97.

168 Limnell 2009, 347.

169 Eduskunta 2004.

170 Kääriäinen 2007.

prosessi. Sopimukseen liittyminen oli ennen kaikkea ulkoasianministeriön ja puolustus-hallinnon välinen kiistakapula, ei niinkään puoluepoliittinen kysymys. Vuonna 2011 eduskunnan äänestäessä sopimuksesta vain perussuomalaiset ja kymmenkunta keskustalaista kansanedustajaa olivat sopimukseen liittymistä vastaan.

Ottawassa joulukuussa 1997 hyväksytty ja vuonna 1999 voimaan tullut sopimus kieltää henkilömiinojen käytön, valmistuksen, myynnin, varastoinnin ja kuljetuksen. Sen on tähän mennessä hyväksynyt 156 valtiota ja ulkopuolelle on jättäytynyt 37 maata, joista merkittävimmät ovat Venäjä, Yhdysvallat, Intia, Israel, Kiina, Pohjois-Korea, Etelä-Korea, Arabiemiirikunnat ja Irak. Suomi toimi sopimukseen johtaneessa Ottawa-prosessissa tarkkailijajäsenenä ja halusi, että miinoista sovittaisiin tehottomiksi moitituissa YK:n alaisissa ase-riisuntaneuvotteluissa Genevessä – ehkäpä juuri neuvotteluiden tehottomuuden takia. Suomessa jalkaväkimiinoja pidettiin kustannustehokkaana aseellista hyökkäystä hidastavana asejärjestelmänä. Ne tukivat Suomen perinteistä aluepuolustusjärjestelmää.¹⁷¹ Humanitääriset näkökulmat eivät vakuuttaneet puolustushallintoa, joka korosti, että varastoidut miinat eivät Suomessa uhkaa ketään.¹⁷²

Ottawan prosessin nopea eteneminen yllätti Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen johdon ja Suomen tiukka kanta alkoi kuitenkin hiljalleen muuttua.¹⁷³ Kansainvälinen paineikin kasvoi. Esimerkiksi enemmistö Euroopan unionin jäsenistä oli sopimuksen allekirjoittajamaita; vain Suomi ja Kreikka jäivät aluksi sopimuksen ulkopuolelle. Vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko asetti tavoitteeksi, että Suomi liittyisi sopimukseen jo 2006, mikä osoittautui korvaavan teknologian kalleuden takia vaikeaksi. Lopulta vuonna 2004 Suomi päätti selonteon valmistelun yhteydessä, että Suomi liittyisi Ottawan sopimukseen vuonna 2012 ja jalkaväkimiinat hävitettäisiin vuoteen 2016 mennessä. Samalla tehtiin periaatepäätös 200 miljoonan euron osoittamisesta korvaavien järjestelmien hankintaan. Vuonna 2011 eduskunta äänesti sopimukseen liittymisen puolesta, ja puolustusvoimat hävitti jalkaväkimiinat vuoden 2015 aikana.

Suomessa rauhanjärjestöt ja erityisesti vasemmistopuolueet kampanjoivat aktiivisesti jalkaväkimiinoista luopumisen puolesta. Aiempi tutkimus on tuonut esiin, että suomalaisessa miinakeskustelussa oli ainakin neljä erilaista näkemystä: yhtäältä inhimillisyyttä korostava ja toisaalta realistinen valtion turvallisuutta koskeva näkemys, laajan turvallisuuden katsantokanta ja Euroopan unionia sekä yhteisöllisyyttä korostava painotus.¹⁷⁴ Sekä presidentti Halonen että ulkoministeri Erkki Tuomioja ajoivat voimakkaasti sopimukseen liittymistä. Molempien ulko- ja turvallisuuspoliittinen profiili oli globaali, ja sen painopiste

171 Ks. esim. Valtioneuvosto 1997.

172 Helsingin Sanomat 28.11.1997.

173 Koivula 2004.

174 Kylä-Harakka 2006.

oli inhimillisessä, ei niinkään perinteisessä sotilaallisessa turvallisuudessa. Suomen pitäytyminen sopimuksen ulkopuolella katsottiin nakertavan sen ulkopoliittista uskottavuutta ja mainetta. Ottawan sopimuksen ulkopuolelle jättäytyneen Suomen olisi todennäköisesti ollut vaikeaa edistää aseistariisunta-agendaa.

Puolustushallinnossa, erityisesti puolustusvoimissa, miinoista luopumista taas vastustettiin jo edellä mainituista puolustuskysymyksistä. Puolustushallinnon piirissä mainehaittojen kanssa katsottiin olevan mahdollista elää. Tapaus Ottawan suhteen ulkoministeriöllä ja puolustusministeriöllä olivatkin täysin vastakkaiset kannat.¹⁷⁵ Ulkoministeriön virkamiehissä tosin oli ymmärrystä puolustushallinnon näkemyksille, millä ei ollut lopulta merkitystä, koska ministeriön poliittisen johdon kanta oli tiukka.¹⁷⁶ Eriävät näkemykset konkretisoituivat, kun ministeriöiden yhteinen virkamiesryhmä ei saanut aikaan yksimielistä raporttia miinoista luopumisen aikataulusta ja hinnasta. Ulkoministeriö halusi Suomen sopimukseen vuoteen 2007 mennessä, kun puolustusministeriö katsoi sen olevan mahdollista vuonna 2012.¹⁷⁷ Koska miinoista oli jo aiemmin päätetty luopua, puolustusministeriön tehtäväksi jäikin lähinnä vaikuttaa miinoista luopumisen aikatauluun.¹⁷⁸ Siinä puolustushallinnon ääntä kuultiin, ja Suomi liittyi Ottawan sopimukseen hitaammalla aikataululla kuin ulkoministeriö olisi halunnut.

Suuressa kuvassa puolustushallinto jäi kuitenkin Ottawan sopimuksen suhteen kakkoseksi. Miinapäätöksen keskeiset perusteet olivat ulkopoliittisia, ja ulkoministeriö presidentti Halosen vahvalla tuella myötävaikutti merkittävän puolustuspoliittisen päätöksen tekemiseen. Puolustushallintoa toki kuunneltiin, ja se sai resursseja korvaavien järjestelmien hankintaan. Jälkeenpäin on tosin keskusteltu siitä, missä mielessä hankittavat järjestelmät ovat varsinaisesti korvaavia ja että puolustushallinto olisi lopulta taitavasti osannut hyödyntää syntyneitä tilannetta esittämällä hankintoja, jotka olisi joka tapauksessa pitänyt toteuttaa ilman Ottawan sopimustakin.¹⁷⁹ Lopulta, toisin kuin moni poliittinen toimija, puolustushallinto sopeutui lopulta kivuttomasti tehtyyn päätökseen.¹⁸⁰

Päätös liittyä Ottawan sopimukseen oli, kuitenkin hetkelliseksi jäänyt, näyttö siitä, miten globaali ja uudenlainen uhka-ajattelu tulivat 2000-luvun alussa Suomen turvallisuuspolitiikkaan. Haukkalan ja Vaahtorannan mukaan liittyminen oli merkittävä tapahtuma. Perinteisiä uhkakuvia ja kansallista puolustusta painottaneet toimintamallit saivat väistyä glo-

175 Nokkala 2014, 226.

176 Haastattelu 4; Haastattelu 6.

177 Helsingin Sanomat 22.7.2004.

178 Kääriäinen 2015, 112–113.

179 Helsingin Sanomat 12.7.2012.

180 Haastattelu 6.

baalin kansalaismielipiteen paineen edessä. Realistinen turvallisuuskäsitys korvautui tässä tapauksessa globaalia vastuuta painottavilla toimintamalleilla.¹⁸¹

Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2009

Seesteisen mutta loppua kohden yhä jännitteisemmän turvallisuus- ja puolustuspoliittisen vuosikymmenen päätti neljäs turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko. Vuoden 2009 selontekoa valmistettiin samalla tavalla kuin sen edeltäjää. Prosessiin osallistui parlamentaarinen seurantaryhmä, ja kokonaisuudesta vastasi korkeiden virkamiesten muodostama selko-ryhmä. Tällä kertaa selko-ryhmää johti valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteeri Esko Hamilo. Muina jäseninä toimivat tasavallan presidentin kanslian päällikkö Jarmo Viinanen, valtiovarainministeriön valtiosihteeri Raimo Sailas, ulkoministeriön alivaltiosihteeri Markus Lyra ja puolustusministeriön puolustuspoliittisen osaston päällikkö, ylijohtaja Pauli Järvenpää. UTVAn rooli oli selonteon laatimisessa jälleen huomattava. Selontekoa muun muassa muokattiin valiokunnan seminaarityyppisissä kokouksissa, joita kokoontumisten epämuodollisuudesta johtuen johti pääministeri Matti Vanhanen.¹⁸²

Selontekoprosessi alkoi syksyllä 2007. Sen yhteydessä päätettiin tehdä myös selvitykset Suomen Nato-jäsenyydestä ja EU:n turvakuista. Omaleimaista juuri vuoden 2009 selonteolle oli selontekoprosessin venyminen. Syksyn 2008 kuntavaalien yhteyteen ei haluttu selontekokeskustelua, joka lopulta siirtyi pitkälle vuoden 2009 puolelle. Lisäksi kokoomusministerit Alexander Stubb ja Jyri Häkämies kritisoivat prosessin aikana selontekomenettelyä liian kankeaksi ja hidastempoiseksi tavaksi linjata turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa.¹⁸³ Eduskunnassa käydyssä selonteon lähetekeskustelussa pääministeri Vanhanen päätyi lopulta ounastelemaan, että kyseessä saattoi olla jopa viimeinen selonteko.¹⁸⁴ Näin ei kuitenkaan lopulta ollut.

Jyri Raitasalo ja Jarno Limnéll ovat analysoineet artikkelissaan kattavasti selonteon sisältöä.¹⁸⁵ Selvitys summasi Suomen puolustuksen ytimen hieman eri tavalla verrattuna edelliseen selontekoon perusasioiden ollessa kuitenkin muuttumattomat:

Suomen puolustus perustuu alueellisen puolustuksen periaatteeseen, yleiseen asevelvollisuuteen ja laajaan reserviin sekä vahvaan maanpuolustustahtoon ja kansain-

181 Haukkala & Vaahtoranta 2016, 64.

182 Kts esim. Helsingin Sanomat 11.5.2008.

183 Häkämies 2008c; Stubb 2008.

184 Eduskunta 2009.

185 Raitasalo & Limnéll 2009.

väliseen sotilaalliseen yhteistyöhön. Alueellisiin joukkoihin ja valtakunnallisiin liikkuviin joukkoihin perustuva puolustusjärjestelmä kattaa koko maan alueen.¹⁸⁶

Selonteossa ei eritelty erillisiä uhkamalleja. Siinä kuitenkin tuotiin ilmi, että Suomi varautuu torjumaan sotilaallisen voimankäytön ja sillä uhkaamisen ja että Suomi näkee nämä uhkakuvat edelleen mahdollisina.¹⁸⁷ Valtioneuvosto lisäksi katsoi, että ilman organisatiomuutoksia kasvaviin kustannuksiin oli vastattava kahden prosentin määrärahanostolla vuodesta 2011 alkaen.

Suomen Nato-suhteen muotoilu oli aiempiin selontekoihin nähden poikkeuksellinen, ja Nato sai selonteossa muutenkin palstatilaa. Antti Sierlan Nato-raportista oli nostettu selvitukseen varsin Nato-myönteisiä näkemyksiä, ja asiakirjassa aiemmasta poiketen puhuttiin ”vahvoista perusteista” hakea Nato-jäsenyyttä.¹⁸⁸

Selontekokeskustelun perusteella suuret puolueet olivat jälleen lähes samanmielisiä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sisällöstä. Pääministeripuolue keskusta toppuutteli Nato-jäsenyyden hakemista ja korosti, että liittoutumattomuuslinja jatkuu, eikä uusia päätöksiä asian suhteen ole tulossa. Keskustan näkökulmasta selontekomenettely oli toimiva, mutta uudistaminen esimerkiksi Ruotsin malliin olisi yksi mahdollisuus. Kokoomus taas peräänkuulutti selontekomenettelyn laajempaa uudistamista sekä puhui myönteisin sanankääntein Nato-jäsenyydestä. SDP ehdotti selontekomallin muuttamista turvallisuusstrategiaksi ja penäsi pääministerin vuotuisia turvallisuuspoliittisia ilmoituksia. Pienemmistä puolueista vasemmistoliitto kritisoi kovin sanoin myönteiseksi tulkitsemiaan selonteon Nato-linjauksia, eikä se SDP:n tavoin hyväksynyt selonteon linjamaa kahden prosentin puolustusmäärärahakorotusta. Vihreät taas esittivät asevelvollisuuden muuttamista valikoivaan suuntaan.¹⁸⁹

Kansainvälinen yhteistyö ja kriisinhallinta

Uusia kansainvälisen yhteistyön siemeniä oli kylvetty 1990-luvulla, ja Euroopan unionin sekä Naton osalta yhteistyötä syvennettiin 2000-luvulla olemassa olevien rakenteiden puitteissa. Vuosikymmenen loppupuolella uutena raiteena tuli mukaan pohjoismainen yhteistyö. Suurimman osan 2000-lukua puolustusvoimain komentajana toimi amiraali Juhani Kaskeala, joka oli kansainvälisesti orientoitunut sotilas ja aktiivinen kansainvälisen

186 Valtioneuvosto 2009, 79.

187 Valtioneuvosto 2009, 106–107.

188 Valtioneuvosto 2009, 79.

189 Eduskunta 2009.

yhteistyön kehittäjä. Yhteistyötä tehtiin pääasiassa jo toimivissa ja poliittisesti hyväksytyissä puitteissa, joten puolustuspolitiikan kansainvälisen raiteen kehittäminen herätti vähemmän poliittisia intohimoja kuin 1990-luvulla.

Kansainvälisesti Natossa ja myös Euroopan unionissa elettiin aikaa, jossa perinteiset sotilaalliset uhkakuvat eivät olleet erityisemmin esillä. Nato eli edelleen vahvasti kriisinhallinnan aikakautta, jonka aikana se lisäksi muuttui eurosentrisestä järjestöstä entistä globaalimmaksi voimaksi. EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kohdalla sen painopiste oli jo edellisen vuosikymmenen lopulla ohjattu, myös Suomen myötävaikutuksella, kriisinhallintaan. Sama suuntaus jatkui myös 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä, ja ulkosuhdetoiminnan kehitys oli muutenkin merkittävää. Vuonna 2003 EU julkaisi oman turvallisuusstrategiansa. Nämä kehityskulut heijastuivat myös Suomen puolustuspolitiikassa kuitenkin muuttamatta sen painopistealuetta. Kansallinen puolustus säilyi prioriteettina. Esimerkiksi Ruotsi valitsi toisin ja suuntasi puolustuksensa resurssit ennen kaikkea kansainvälisiin operaatioihin.¹⁹⁰

Vuoden 2000 syyskuussa puolustusministeri Enestam muistutti kuulijoitaan maanpuolustuskurssin avajaisissa, että vaikka puolustuspolitiikka olikin kansainvälistynyt kovaa tahtia, painotus oli edelleen puolustuskyvyn ylläpidossa hyvin kansallinen. Puolustusmenoista kansainväliseen toimintaan käytettiin vain 3,5 prosenttia, ja vuosittain koulutetuista 27 000 varusmiehestä vain 500 sai kansainväliseen kriisinhallintaan keskittyvän koulutuksen. Ministeri myös toisti tuttua näkemystä ja perustelua, että kriisinhallinnasta saadut kokemukset nimenomaisesti palvelevat kansallisen puolustuksen tarpeita.¹⁹¹ Vuotta myöhemmin Enestam oli jopa sitä mieltä, että jako kansallisen ja kansainvälisen puolustuksen välillä on jopa vanhentunut. Hänen mukaansa dimensiot muodostivat kiinteän kokonaisuuden, joka oli jatkuvan muutosprosessin alainen.¹⁹²

Osoitus puolustusministeriön kasvaneesta kansainvälisestä agendasta oli ministeriön kansainvälisen puolustuspolitiikan strategian julkaiseminen vuonna 2006 osana Strategia 2025 -suunnitelmaa. Siinä kansainvälisen puolustuspolitiikan ”prosesseiksi” tunnistettiin turvallisuusympäristöön vaikuttaminen, kansainvälisen voimavaratyön kehittäminen ja sotilaallinen kriisinhallinta. Strategian mukaan puolustushallinnon kansainvälisen toiminnan merkittävin haaste oli resurssien riittäminen niin kykyjen kehittämiseen tai niiden käyttöön. Turvallisuusympäristön globaalin kehityksen seurantakykyä ja tilannekuvan muodostamista pidettiin myös haasteena. Strategia totesi myös suoraan, että ”Suomen puolustuksen kehittämisen tärkeä lähtökohta tarkastelujaksolla on, ettei Suomen osallistumiselle

190 ks. esim Engelbrekt ym. 2015; Ojanen 2016.

191 Enestam 2000c.

192 Enestam 2001.

EU:ssa mahdollisesti kehittyvään yhteiseen puolustukseen eikä Nato-jäsenyydelle muodostu käytännön esteitä.”¹⁹³

Euroopan unioni ja YTPP

Euroopan unionia pidettiin 2000-luvun alkupuolella puolustushallinnon kannalta tärkeimpänä kansainvälisenä viitekehyksenä.¹⁹⁴ Suomi toimi EU:n puheenjohtajana vuoden 2006 jälkipuoliskolla. Puheenjohtajakausi sujui rutiininomaisesti, jopa värittömästi.¹⁹⁵ Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ei ollut samalla tavalla agendalla kuin ensimmäisellä puheenjohtajakaudella vuonna 1999. Painopisteet liittyivät esimerkiksi globalisaatioon ja kilpailukykyyn sekä EU:n Venäjä-suhteisiin. YTPP:n osalta Suomen aktiivisuus siis toisin sanoen laski. Suomi kuitenkin osallistui EU:n ensimmäiseen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon EUFOR Concordiaan Makedoniassa vuonna 2003. Seuraavana vuonna entinen SFOR-operaatio muutti EU-johdoiseksi EUFOR Althea -operaatioksi, jossa Suomi toimi Pohjoisen taisteluosaston kehysvaltiona.¹⁹⁶

Mielenkiintoisin kehityskulku liittyi kuitenkin EU:n niin kutsuttuihin taisteluosastoihin, jotka perustettiin vuosikymmenen puolivälissä vuonna 2005 mutta joita ei tähän mennessä ole vielä kertaakaan nähty tositoimissa. Osallistuakseen taisteluosastoihin Suomen piti muuttaa lainsäädäntöään siten, että se pystyisi rauhanturvaamiseen ja kriisinhallintaan, jolla ei ollut YK:n tai Etyj mandaattia.

Toukokuussa 2005 ulkoasianministeriön alivaltiosihteeri Markus Lyran johtama virkamiesryhmä esittikin rauhanturvalain korvaamista kriisinhallintalailla. Lakimuutoksen pihvinä oli lakipykälien rustaaminen sellaiseksi, että Suomi voisi poikkeustapauksessa osallistua rauhanturvaoperaatioon, jolla ei ole YK:n tai Etyjin valtuutusta. Presidentti Tarja Halonen oli aiemmin vastustanut muutosta, mutta lopulta taipui asiassa. Ulkoministeri Tuomioja ei nähnyt esimerkiksi pelkässä EU-mandaatissa ongelmaa. Eduskunnassa vallitsi aiheesta suurten puolueiden välillä yksimielisyys. Soraääninä kuului erityisesti vasemmistoliiton sekä myös vihreiden ja kristillisdemokraattien riveistä.

Suurimmaksi kysymykseksi lainsäädäntöprosessissa nousikin perustuslakivaliokunnan kanta, joka kiinnitti huomiota presidentin asemaan erityisesti suhteessa EU:n taisteluosastoihin. Eikö niistä päättäminen olisi ennen kaikkea pääministerin ja valtioneuvoston vastuulla? Vanhasen hallitus veti lakiesityksen eduskuntakäsittelystä perustuslakiongelman

193 Puolustusministeriö 2006.

194 Enestam 2003.

195 Tarkka 2015, 206.

196 Salenius-Pasternak & Visuri 2006, 24–25.

selvittämiseksi. Esitys kuitenkin palautettiin eduskuntaan alkuvuodesta 2006, ja se säädettiin lopulta poikkeuslakina presidentin valtaoikeudet säilyttäen maaliskuussa 2006.¹⁹⁷

Kriisinhallintalain muutos vahvisti edelleen Suomen kansainvälistä sotilaallista toimintakykyä. Huomionarvoista oli se, että eduskunnassa ilmapiiri kansainväliselle toiminnalle oli suotuisampi kuin edellisessä merkittävässä lakimuutoksessa 1990-luvun puolessa välissä. Esimerkiksi pääministeripuolue keskusta ajoi uusia muutoksia, ja vastustus lopulta keskityi lähinnä vasemmistoon ja perussuomalaisiin.

Lopulta Suomi varsin kivuttomasti päätti osallistumisestaan EU:n taisteluosastoihin, mikä oli linjassa aiemman YTPP-aktiivisuuden kanssa. Kyseessä ei ollut poliittisesti hankalampi yhteisen puolustuksen hanke. Ensimmäinen päivystysvuoro Saksan ja Hollannin kanssa tuli vuodelle 2007. Seuraavana vuonna Suomi oli päivystyksessä mukana Ruotsin, Norjan, Irlannin ja Baltian maiden kanssa. Vuonna 2011 mukana olivat Norja, Ruotsi, Irlanti ja Viro.

Lissabonin sopimus ja keskinäisen avunannon lausekkeet: yliaktiivisuutta?

Jos Suomi ei ollut aktiivinen YTPP-asioissa, niin sen panoksella ja aktiivisuudella oli merkitystä unionin keskinäisen avunannon ja solidaarisuuslausekkeiden muotoutumisessa. Suomeen on jopa vakiintunut käsitys siitä, että Suomi omalla toiminnallaan vesitti EU:n turvatakuiden muodostamisen. Asia ei kuitenkaan ole aivan näin yksinkertainen.

Ajallisesti kyseinen prosessi sijoittui perustuslaillisen sopimuksen neuvotteluihin vuonna 2003, jolloin myöhemmin Lissabonin sopimuksena voimaantulleen perussopimuksen puolustusta koskeva sisältö määritettiin. Kuten tässä tutkimuksessa on jo esitetty, kollektiivinen puolustus on ollut kansalliseen puolustukseen nojaavalle Suomelle vaikea kysymys. Mitä EU:n turvatakuulausekkeisiin tulee, on selvää, että Suomi ei ollut valmis hyväksymään EU:n perustuslakiesityksen muotoilua sotilaallisten voimavarojen automaattisesta käytöstä kriisin yhteydessä. Näkökanta kumpusi perinteisestä liittoutumattomuusajattelusta. Presidentti Halonen perustelikin Suomen kielteistä kantaa muun muassa sillä, että Suomi on sotilaallisesti liittoutumaton ja että Suomella ei ole turvallisuusvajetta. Halosen epäluuloon vaikuttivat myös näkemykset siitä, että liian suuret harppaukset EU:n puolustuspolitiikassa saattaisivat lyödä kiilaa yhtäältä Nato-maiden ja toisaalta EU:n ja Yhdysvaltojen välille. Presidentti oli kuitenkin sitä mieltä, että turvatakuiden ja keskinäisen solidaarisuuden vahvistamisessa ei sinänsä ollut mitään vikaa. Muodossa tai toisessa ne olivat olleet mukana jo Maastrichtin sopimuksesta lähtien.¹⁹⁸

197 Helsingin Sanomat 17.3.2006.

198 Suomen Kuvalehti 5.12.2003.

Matti Vanhanen on jälkepäin korostanut, että Suomi ei hyväksynyt ehdotettua artikla-muotoilua, koska se olisi käytännössä muodostanut EU:n sisään aluepuolustuksen ytimen, johon olisivat osallistuneet vain Naton eurooppalaiset jäsenet. Artiklaehdotuksessa ei viitattu aluksi kaikkiin EU:n jäsenmaihin vaan lähemmässä puolustusyhteistyössä oleviin valtioihin. Vanhasen mukaan ”Suomen hallituksen tavoite oli, että unionia käsitellään kokonaisuutena ja ettei sen sisälle luoda aluepuolustusyhteistyötä ydinajattelun kautta vain osaa maita koskien”. Samaten Suomi suhtautui kriittisesti sellaisen rakenteelliseen yhteistyöhön, joka olisi suljettu liittoutumattomilta mailta. Lopulta puheenjohtajamaana toiminut Italia teki ehdotuksen, jossa artikla kattoi kaikki Euroopan unionin jäsenet ja jossa viittaus sotilaalliseen apuun poistettiin. Tämä ehdotus kävi Suomelle, jolla ei sinänsä ollut mitään auttamisvelvollisuutta vastaan mutta joka ei halunnut luoda ”illuusiota” sotilaallisista turvatakuista, joita ei Vanhasen mielestä todellisuudessa ollut. Vanhanen myös painottaa, että sopimuksen ”kryptinen” täydennys tiettyjen maiden turvallisuuspoliittisten ratkaisujen huomioimisesta lisättiin Italian, ei liittoutumattomien maiden toimesta.¹⁹⁹

Vanhanen lienee oikeassa painottaessaan, että Suomessa neuvotteluprosessista ei ymmärretä aivan koko kuvaa. Kielteinen kanta kaksitahtisuuteen Suomelle tärkeällä politiikan alalla oli perusteltua, varsinkin kun maa edelleen pysytteli Naton ulkopuolella. Suomi ei kuitenkaan olemassa olevan tiedon perustella tehnyt mitään estääkseen kömpelön ja kenties myös epävarmuutta luovan täydennyksen lisäämistä. Jälkepäin näyttää myös siltä, että Suomen kanta sotilaallisen avun mainitsemiseen saattaisi olla nykypäivänä toinen, mihin palataan tutkimuksessa myöhemmin.

Nato-yhteistyö 2000-luvulla

1990-luvun uusien avausten jälkeä 2000-luku oli Suomen Nato-suhteen vakiinnuttamista. Nato-yhteistyöstä tuli yhä enemmän ja enemmän rutiinia, ja 1990-luvun varovaisuus esimerkiksi kumppanuusohjelman suhteen näytti vajaan vuosikymmenen jälkeä jopa hieman koomiselta. Suomi toimi entistä vahvemmin Naton kumppanuusohjelman puitteissa. Vuoteä 2002 tultaessa Suomella oli jo 64 kumppanuustavoitetta – viisinkertainen määrä verrattuna kumppanuuden alkuvuosiin. Merkittävää oli myös Suomen osallistuminen Afganistanin *International Security Assistance Force* -operaatioon (ISAF), joka yhtäältä katsottiin tukevan tavoitetta yhteistoimintakyvyn luomisessa ja toisaalta toi kumppanimaa Suomen Naton päätöksenteköpöytiin, kun käsittelyssä oli Afganistan.

Vuosikymmenen aikana nähtiin pääasiassa selontekoprosessien yhteydessä muutama yritys lämmitellä Nato-keskustelua. Yleinen mielipide pysyi Nato-kriittisenä ja kielteisyys saavutti 2000-luvun aikana tähänastiset pohjalukemat. Puolueista kokoomus kääntyi vuonna

¹⁹⁹ Vanhanen 2016, 89–95.

2006 Nato-jäsenyyden kannalle, mutta tästä huolimatta Suomesta puuttui edelleen riittävä poliittinen voima, joka olisi ajanut liittoutumista. Lisäksi presidenttinä koko vuosikymmenen toiminut presidentti Halonen suhtautui tunnetusti kielteisesti Nato-jäsenyyteen, vaikkei jäsenyyttä katastrofina nähnytkään. Suomalaisen penseyden taustalla on varmasti sekä vilpittömän analyysi Suomelle sopivista ratkaisuista sekä kielteinen yleinen mielipide, joka edelleen tekee jäsenyyden ajamisesta poliittisen riskin.

Turvallisuusympäristö oli muuttunut selvästi 1990-lukuun verrattuna, sillä 2000-luvulle tultaessa Naton rooli selkeytynyt kylmän sodan jälkeisessä Euroopassa, vaikkei se kaikkia identiteettiongelmia ollutkaan vielä ratkaissut. Siitä oli yhä enemmän tullut kollektiivisen turvallisuuden järjestö, ”Etyj, jolla on hampaat”.²⁰⁰ Terrorisminvastainen sota teki siitä lisäksi entistä globaalimman toimijan. Se eli ”kolmatta vaihettaan”, jossa liittokunnan toiminta keskittyi operaatioihin sen ytimeistä katsottuna perifeerisillä alueilla.²⁰¹ Aluepuolustus ei missään vaiheessa kadonnut viralliselta agendalta, mutta jäi vuosikymmenen aikana kieltämättä taka-alalle. Perinteistä sotilaallista uhkaa ei ollut varsinkaan 2000-luvun ensimmäisinä vuosina näkyvissä.

Naton operatiivisen painotuksen myötä Suomi löysi itselleen varsin toimivan paikan liittokunnan kumppanina. Yhtäältä se pystyi kriisinhallinnan avulla edistämään ulkopoliittisia tavoitteita. Toisaalta aktiivisuus ja panostukset kriisinhallinnassa tukivat Suomen kansallista puolustus- ja yhteistoimintakykyä. Puolustusministeri Enestam tiivisti puheessaan PFP-kumppanuuden merkityksen seuraavasti:

Rauhankumppanuuden keskeisintä sisältöä meidän [Suomen] kannaltamme ovatkin osallistuminen kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin ja niiden harjoitteluun, sekä yhteensopivuuden kehittäminen kumppanuustavoitteiden sekä niille suunnitellun seuranta- ja arviointiprosessin avulla.²⁰²

Puolustusvoimien sisällä näkemykset olivat jokseenkin samanlaisia. Komentaja Kaskeala muistutti, että:

Puolustusvoimilla ei olekaan tarvetta rauhankumppanuuden sisällölliseen laajentamiseen tai vahvistamiseen. Saamme sen minkä tarvitsemmekin. Meille kumppanuuden sisällöksi riittää mainiosti *interoperability* eli yhteistoimintakyky. Emme ole huolissamme kumppanuusstatuksen väitetyistä arvostuksen laskusta uuden itälääjennuksen seurauksena. Suomi on ja pysyy yhtenä NATO:n sotilaallisesti kyvykkäim-

200 Kaskeala 2002.

201 Lute 2014.

202 Enestam 2003.

mistä ja luotetuimmista kumppaneista. Tarjoamme NATOlle todellista suorituskykyä ja saamme vastineeksi konkreettista hyötyä kansallisen puolustuksemme kehittämiseen. Tässä molemminpuolisen hyödyn win-win tilanteessa [sic] kunnan kumppania arvostetaan aivan samoin perustein kuin jäsenmaitakin.²⁰³

Suomen Nato-kumppanuudessa tapahtui vuosikymmenen lopulle tultaessa myös syvenemiseksi tulkittavaa kehitystä. Vuonna 2006 Nato avasi tietyt kriteerit täyttävälle kumppanimaille osallistumisen Nato Response Force (NRF) -joukkojen täydentävään toimintaan. NRF perustettiin vuonna 2002 ja joukon oli tarkoitus olla liittokunnan keskeinen väline jäsenmaidensa puolustuskykyjen kehittämiseksi. Lisäksi se oli korkeassa valmiudessa ja rakenteeltaan räätälöitävissä erilaisia operaatioita varten.

NRF-joukkoihin osallistumiseen johtanut päätöksenteko noudatteli tuttua kaavaa. Ensin asiaan suhtauduttiin Suomen turvallisuuspoliittisessa eliitissä kielteisesti, sitten emmittiin ja lopulta asiasta päätettiin lähes yksimielisesti.

Keskustelu NRF-joukoista alkoi jo vuoden 2006 puolella, kun Vanhasen hallitusta syytettiin salaisesta valmistautumisesta NRF-harjoituksiin. Vielä tuossa vaiheessa Suomessa ei ollut kannatusta varsinaisiin joukkoihin osallistumiselle. Puolustusministeri Kääriäinen kommentoi keskustelun ollessa valloillaan, että Suomen osallistuminen Nato-harjoituksiin on turvallisuuspoliittisen linjan mukaista ja että harjoituksessa saattaa olla mukana osia NRF-joukoista. Kyseessä ei siis olisi ministerin mukaan olleet varsinaisesti NRF-harjoitukset vaan kriisinhallintaharjoitukset.²⁰⁴

Naton Riian huippukokouksen yhteydessä marraskuussa 2006 rauhankumppanimaat Suomi mukaan lukien saivat kutsun nopean toiminnan joukkoihin ja mahdollisuuden syventää kumppanuuttaan. Naton intresseissä oli saada mukaan kykeneviä joukkoja edistyneistä kumppanuusmaista. Pääministeri Vanhanen vastaus kutsuun oli kielteinen ja painotti Suomen keskittyvän EU:n nopean toiminnan joukkoihin. Oppositio puolue kokoomus taas tuki puheenjohtajansa Jyrki Kataisen johdolla osallistumista jo tässä vaiheessa korostaen, että osallistuminen ei olisi dramaattinen muutos Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen linjaan.²⁰⁵ Presidentti Tarja Halonen oli esittänyt kielteisen kantansa Jyväskylän yliopistossa pitämässään luennessa jo ennen Naton huippukokousta. Halonen piti ilmeisesti NRF-operaatioita Nato-jäsenyyden kaltaisena toimintana, joka ei sopinut Suomen kumppanuuslinjaan.²⁰⁶

203 Kaskeala 2002.

204 ks. esim. Helsingin Sanomat 12.1.2006.

205 Helsingin Sanomat 30.11.2006.

206 Halonen 2006.

Hallituskauden loppuun tultaessa mieli oli kuitenkin pikkuhiljaa alkanut muuttua, ja Suomi harkitsi myönteistä vastausta osallistumisestaan nopean toiminnan joukkojen täydentävään toimintaan. Päätös nähtiin johdonmukaisena jatkeena aiemmalle päätökselle osallistua harjoituksiin. Keväällä 2006 Suomi osallistui Puolassa järjestettäviin Noble Mariner -harjoituksiin. Myöhemmin kesällä erityisesti kokoomuspoliitikot vaativat asiasta nopeita päätöksiä. Keskustan riveistä taas peräänkuulutettiin malttia. Puolustusvoimien komentaja Kaskeala ei pitänyt asiaa kiireellisenä. Lopulta kokoomuskin päätyi kannattamaan asian lykkäystä.

Ja asiaahan lykättiin. Vasta maaliskuussa 2008 uusi porvarihallitus hallitus päätti pääoppositiopoolueen SDP:n tuella lähtemisestä NRF-joukkojen täydentävään toimintaan. Valtioneuvosto valmisteli nopealla aikataululla selonteon osallistumisen perusteista:

NRF:ään osallistuminen tarjoaisi Suomelle mahdollisuuden kehittää omaa nopean toiminnan kykyään edelleen. Se tukisi Suomen osallistumista EU:n taisteluosastojen toimintaan sekä EU:n voimavaratyöhön, joissa hyödynnetään Naton standardeja, harjoituksia ja sertifiointimekanismeja. Osallistuminen ei muuta valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa määriteltyä Suomen suhdetta Natoon.²⁰⁷

Sekä puolustusvaliokunta että ulkoasianvaliokunta hyväksyivät mukisematta hallituksen päätöksen. Ainoastaan vasemmistoliitto antoi molemmissa valiokunnissa eriävän mielipiteen. Eduskunnan äänestyksessä vasemmistoliiton vetämiin vastustajien riveihin liittyivät myös muutama sosialidemokraatti, kristillinen ja perussuomalaiset.

Lopullinen päätös oli kuitenkin hallituspuolueita keskustaa ja kokoomusta harmittanut kompromissi. Suomi nimittäin linjasi, että se ei osallistu NRF-joukkojen päivystävään toimintaan, mihin vaikutti erityisesti presidentti Halosen kanta.²⁰⁸ Suomen lopullinen osallistuminen venyi hallituskauden loppumetreille vuoteen 2010. Nato piti aluksi Suomen varauslinjausta ongelmallisena mutta päätyi poistamaan vaatimuksen, että NRF-joukkoihin voi kuulua vain osallistumalla myös valmiuskiertoon.

NRF-asiassa Suomi oli lopulta naapuriaan ja toista aktiivista Nato-kumppanimaata Ruotsia nopeampi. Tämä aiheutti Suomessa jopa ilakointia. Ulkoasianvaliokunnan puheenjohtaja Pertti Salolainen iloitsi siitä, että ”joskus on hyvä, että Suomi vie ja Ruotsi vikisee”.²⁰⁹ Ruotsi liittyi mukaan NRF-toimintaan vasta vuonna 2013, kun sosiaalidemokraatit kääntyivät osal-

207 Valtioneuvosto 2008.

208 Helsingin Sanomat 12.3.2008.

209 Helsingin Sanomat 27.3.2008.

listumisen kannalle. Asetelmat kiertyivät siinä mielessä pääläelleen, että Ruotsin alustava reaktio oli ollut melko myönteinen Suomen oltua asiassa alun perin varauksellinen.

Jos Nato-kumppanuudessa edettiin, keskustelu Nato-jäsenyydestä liikkui tutuissa uomissa. Mahdollinen Nato-jäsenyys säilyi koko 2000-luvun poliittisena kiistakapulana. Keskustelua yritettiin lämmittää erityisesti selontekojen aikaan ja myös kahdella Nato-jäsenyyden vaikutuksia arvioivalla selvityksellä, joista ensimmäisen teki puolustusministeriö ja toisen ulkoasianministeriö.

Ajatus jonkinlaisen Nato-selvityksen tekemisestä oli esillä jo aivan 2001 luvun alussa. Ensimmäisenä tuumasta toimeen ryhtyi puolustusministeriö, joka käynnisti selvityshankkeen Enestamin puolustusministerikaudella. Virkamiestyönä tehty kattava ”Selvitys sotilaallisen liittoutumisen mahdollisista vaikutuksista Suomen puolustusjärjestelmään” julkaistiin vuonna 2004. Raportti herätti parranpärinää esimerkiksi ulkoministeriössä. Poliittisen osaston päällikkö Markus Lyra paheksui selvitystä täysin kritiikittömäksi ja syytti puolustusministeriötä sooloilusta. Päällikön mukaan raportin laatiminen ei kuulunut puolustusministeriön toimivaltaan.²¹⁰

Nato-kriittisenä tunnettu puolustusministeri Kääriäinen ei raportin jälkeisissä puheissaan suuremmin kommentoinut virkamieskuntansa tuotosta. Kaksi viikkoa selvityksen julkistamisen jälkeen pitämässään esitelmässä hän kyllä ylimalkaisesti viittasi siihen ja rohkaisi keskustelemaan liittoutumisesta ja liittoutumattomuudesta. Samaan hengenvetoon hän myös toi esiin, että hän ei itse kannata Nato-jäsenyyttä.²¹¹

Kääriäisen edeltäjä Enestam taas oli asemansa huomioon ottaen pitänyt Nato-jäsenyyden myönteisen puheen jo vuonna 2001 Paasikivi-seuran tilaisuudessa. Ministeri oli painottanut, että

[j]o lähitulevaisuudessa on nähtävissä tilanne, jossa Venäjä on vielä nykyistäkin läheisemmässä yhteistyössä NATO:n kanssa ja kaikki muut Itämeren alueen valtiot Suomea, ja kenties Ruotsia lukuun ottamatta, kuuluvat puolustusliittoon. Kuinka Suomi enää silloin perustelee poissaoloaan sellaisesta kansainvälisestä toimijasta, jonka puitteissa muut valtiot tekevät turvallisuusyhteistyötä oman maanosamme vakauden ja rauhan turvaamiseksi?²¹²

210 Helsingin Sanomat 2.3.2004.

211 Kääriäinen 2004.

212 Enestam 2001.

Puolustusministeriö kunnostautui muutenkin Nato-myönteisessä kommentoinnissa. Puolustuspoliittisen osaston päällikkö, ylijohtaja Pauli Järvenpää kommentoi 2007 Helsingin Sanomissa, että Nato-kumppanuus ei tuo Suomelle sitä turvaa, jota Nato-jäsenyys toisi. Hän oli myös sitä mieltä, että liittyminen Natoon suojelisi Suomea sotilaalliselta uhalta.²¹³ Myös Kääriäisen seuraaja Jyri Häkämies heitti puolustusministeriaikanaan löylyä Nato-kiukaalle. Toukokuussa 2008 hän varsin suorin sanankääntein toivoi Suomea ja Ruotsia Naton jäseneksi ja visioi, miltä Suomi-Ruotsi-yhteistyö Natossa näyttäisi.²¹⁴

Myös ulkoministeriö julkaisi lopulta oman, suurlähettiläs Antti Sierlan laatiman laajalti jäsenyysmyönteiseksi tulkitun Nato-selvityksen, mikä tapahtui kokoomuksen Ilkka Kanervan saatua ulkoministerin salkun. Joulukuussa 2007 julkistettu Nato-selvitys oli osa turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoprosessia. Ulkoministeri Kanervan mukaan selvityksen tarkoituksena oli antaa totuudenmukaista tietoa Natosta ja Nato-jäsenyyden vaikutuksesta Suomeen. Ulkoministeri odotti, että raportista tulisi matkaesitteen kaltainen; siinä matkakohde kuvattaisiin rehellisesti ja kerrottaisiin lisäksi matkareitti, hinta ja tiedot siitä, millaisia ihmisiä kohteessa käy.²¹⁵

Selvityksen yhteydessä kiisteltiin, julkaiseeko hallitus vai ulkoasianministeriö selvityksen. Kyse oli tietenkin siitä, minkälainen poliittinen painoarvo selvitykselle haluttiin keskustan johtaman hallituksen piirissä antaa. Lopulta selvitys julkaistiin ulkoasianministeriön nimissä. Pääministeri Vanhanen ja presidentti Halonen korostivat, että kyseessä oli ulkoministeriön virkamiestyönä tekemä selvitys, joka ei sido varsinaisen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon laatijoita.²¹⁶

Orastava pohjoismainen yhteistyö

Suomi ja muut Pohjoismaat olivat varsin pitkään harjoittaneet puolustusyhteistyötä muun muassa rauhanturvaamiseen liittyvissä asioissa eri kahdenvälisissä, pohjoismaisissa ja kansainvälisissä puitteissa. Poliittisesti painavaa yhteistyötä oli kuitenkin lopulta vähän, jos ollenkaan.

Asiat alkoivat muuttua vauhdikkaasti Vanhasen toisen hallituksen aikana erityisesti vuodesta 2008 alkaen Jyri Häkämiehen ollessa puolustusministerinä. Julkinen keskustelu pohjoismaisesta puolustusyhteistyöstä oli Suomessa kuitenkin aluksi reaktiivista. Asia tuli julkiselle agendalle muiden pohjoismaiden kautta. Tammikuun 2008 ensimmäisinä päivinä Ruotsin silloinen ulkoministeri Carl Bildt antoi hyvin innokkaita kommentteja pohjoismaisesta puo-

213 Helsingin Sanomat 31.12.2007.

214 Häkämies 2008b.

215 Kanerva 2007.

216 Helsingin Sanomat 22.12.2007.

lustusyhteistyöstä jopa Natoa tärkeämpänä yhteistyömuotona vastauksena uusiin turvallisuuspoliittisiin uhkiin.²¹⁷ Samana talvena Sälenin turvallisuuspoliittisessa konferenssissa Suomen, Ruotsin ja Norjan puolustusvoimien komentajat ilmoittivat tiivistyvästä puolustuspoliittisesta yhteistyöstä. Käytännössä Suomi liittyi noin vuoden päivät tilannetta tarkkailtuaan Norjan ja Ruotsin jo vuonna 2006 käynnistämään yhteistyöhön.²¹⁸

Vain tovi Bildtin kommenttien synnyttämän keskustelun sekä Sälenin ilmoituksen jälkeen pohjoismainen puolustusyhteistyö tuotiin väellä ja voimalla Suomen puolustuspolitiikan agendalle. Sekä puolustusministeri että puolustusvoimain komentaja pitivät 184. maanpuolustuskurssin avajaisissa pohjoismaista puolustusyhteistyötä käsittelevät puheet. Häkämies korosti yhteistyön yleistä viitekehystä: kriisinhallinta on merkittävä yhteistyöalue, kansalliset tukevat yhteistyötä, turhia päällekkäisyyksiä ei saisi luoda ja jokaisen maan uhkakuvat sekä geopoliittinen asema ovat erilaisia.²¹⁹

Puolustusvoimain komentaja amiraali Juhani Kaskeala painotti puheessaan taas orastavan yhteistyön konkretiaa. Tärkein peruste yhteistyölle olivat puolustuskyvyn ylläpidon kustannukset. Komentajan mukaan yksikään pohjoismaa ei tulevaisuudessa kykenisi itsenäisesti huolehtimaan kaikista kyvykkyyksistään. Siksi yhteistyötä tulisi syventää esimerkiksi hankinnoissa sekä koulutus- ja huoltojärjestelmissä. Pikaisia tuloksia ei tosin ollut luvassa; säästöt syntyisivät pitkällä aikavälillä. Kaskeala tähdensi, että nopeita tuloksia voisi syntyä yhteisen merivalvonnan, merivoimien ja rannikkojoukkojen harjoittelutoiminnan sekä ilmavoimien lentotoiminnan saroilla. Puheensa lopussa Kaskeala korosti vielä yhteistyön pragmaattisuutta: yhteistoimintaa oli mahdollista tiivistää yli valtio- ja liittokuntarajojen.²²⁰

Häkämies nosti pohjoismaisen yhteistyön puheensa keskeiseksi teemaksi myös myöhemmin keväällä 2008. Hän ilmaisi yhteistyön perimmäisen kustannuksiin liittyvän motiivin, ja korosti, että pohjoismainen yhteistyö ei kilpaile muiden yhteistyömuotojen kanssa. Kuten jo edellisessä osiossa mainittiin, Häkämies jopa rohkeni visioida, miltä Suomen ja Ruotsin välinen yhteistyö voisi näyttää, jos ne olisivat Naton jäseniä. Puolustusministeri lisäksi lisäsi, että yhteistyö kieltämättä helpottuisi, jos kaikki Pohjoismaat kuuluisivat kaikkiin keskeisiin järjestöihin.²²¹

Vuonna 2009 pohjoismaisen yhteistyön agenda ja rakenteet saivat uutta ryhtiä. Ensinnäkin niin sanottu ”Stoltenbergin raportti” julkaistiin. Jo vuoden 2008 puolella Pohjoismaiden ulkoministerit olivat valtuuttaneet Norjan entisen ulkoministerin Thorvald Stoltenbergin

217 Yle Uutiset 3.1.2008.

218 Helsingin Sanomat 16.1.2008.

219 Häkämies 2008a.

220 Kaskeala 2008.

221 Häkämies 2008b.

selvittämään yhteispohjoismaisia ulko- ja turvallisuuspoliittisia yhteistyömahdollisuuksia. Stoltenbergin ehdotuksiin kuului myös puolustusyhteistyöksi lukeutuvia yhteistyömuotoja kuten eniten huomiota saanut Islannin ilmatilan valvonta.²²² Toiseksi Ruotsi antoi Lissabonin sopimukseen perustuen vuonna 2009 niin kutsutun solidaarisuusjulistuksen, jossa se yksipuolisesti totesi, ettei se jää toimettomaksi naapurimaan joutessa hyökkäyksen kohteeksi.²²³ Samana vuonna Pohjoismaat myös perustivat NORDEFCon, puolustuspoliittista yhteistyötä varten. Tähän rakenteeseen liitettiin jo toimivat yhteistyömuodot (NORDCAPS, NORDAC, NORDSUP). Sen tavoitteeksi asetettiin jäsenmaiden puolustuskyvyn parantaminen, yhteisten synergioiden löytäminen ja yhteisten ratkaisuiden fasilitointi.²²⁴

222 Ulkoministeriö 2009.

223 Julistuksen taustasta ks. Wahlbäck 2010.

224 NORDEFCOsta kts. Järvenpää 2017.

Kun tilanne huononi: puolustuspolitiikka uudessa 2010-luvun turvallisuusympäristössä

Puolustuspolitiikan rooli ja sen harjoittaminen 2010-luvulla

Tietoja kokonaismaanpuolustuksesta -julkaisujen uusin painos "Turvallinen Suomi" vuodelta 2014 käsittelee puolustuspolitiikan tekoa vähemmän kuin aikaisemmat kokonaisturvallisuutta tai maanpuolustusta esitelleet oppikirjat. Siinä ei selitetä, kuka tällä hetkellä tekee puolustuspoliittisia päätöksiä, ja miten se tapahtuu. Puolustuspolitiikan päämääriä siinä kuitenkin avataan. Teoksen mukaan puolustuspolitiikka

ohjaa puolustuskyvyn ylläpitoa, kehittämistä ja käyttöä. Puolustuspolitiikalla edistetään valtion ja väestön turvallisuutta, tuetaan valtionjohdon päätöksentekoa, osallistutaan kansainväliseen päätöksentekoon ja yhteistoimintaan sekä tuetaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämääriä. Puolustuspoliittisen suunnittelun ja valmistelun päämääränä on tuottaa perusteet turvallisuusympäristöön ja voimavaroihin suhteutetun puolustuskyvyn ylläpidolle ja kehittämiselle.²²⁵

Verrattuna 2000-luvun alun muutoksiin 2010-luvulla rakenteet ja valtasuhteet eivät ole muuttuneet yhtä mittavasti. Ainoa merkittävä viimeaikainen muutos Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan rakenteissa oli turvallisuuskomitean perustaminen vuonna 2013 TPAK:in jatkajaksi ja korvaajaksi. Sitä laajennettiin siten, että uuteen turvallisuuskomiteaan tulisi mukaan tasavallan presidentin kanslian ja ministeriöiden kansliapäälliköiden, pääesikunnan ja rajavartioston päälliköiden lisäksi elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen edustajia sekä poliisiylijohtaja ja pelastusylijohtaja.

225 Turvallisuuskomitea 2014, 96.

Lopulta turvallisuuskomitean jäseniksi otettiin pelastus- ja poliisiylijohtajien lisäksi tullin pääjohtaja että huoltovarmuuskeskuksen toimitusjohtaja. Asiantuntijajäsenistössä on mukana myös kansalaisjärjestöjen edustaja ja elinkeinoelämän edustaja huoltovarmuusneuvoston puheenjohtajan muodossa. Komiteaa johtaa yhä edelleen puolustusministeriön kansliapäällikkö. Kun kyseessä oli edelleen lähinnä toimintaa koordinoivan ja avustavan elimen uudistaminen, se ei varsinaisesti vaikuttanut turvallisuus- ja puolustuspolitiikan voima-suhteisiin. Koska puolustusministeriö oli varautuva ministeriö, se säilyi vastuuasemassa, ja turvallisuuskomitea toimii edeltäjänsä tavoin puolustusministeriön yhteydessä.

Turvallisuuskomitean tehtäväksi määritettiin TPAK:in tehtävien jatkaminen kokonaisturvallisuuden ja varautumisen saralla. Sen työnä on myös vastata yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta, joka sovittaa yhteen eri turvallisuustilanteisiin varautumista valtion, kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen välillä. Komitean perustamista oli vuonna 2010 ehdottanut valtioneuvoston vuotta aiemmin asettama Suomen kokonaisturvallisuutta pohtinut työryhmä, jota johti korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg.

Perustaminen sai aikaan jonkin verran kritiikkiä niin hallinnon sisällä kuin julkisessa keskustelussa. Matti Vanhasen kansliapäällikkönä toiminut keskustavaikuttaja Risto Volanen kutsui eri aloja yhteen tuovaa turvallisuuskomitean mallia ”Mussolinin malliksi”, jossa korporaatiot vastaavat valtion keskeisistä turvallisuuskysymyksistä. Päätöksen taustalla Volanen näki sotilaallisteollisen ryhmittymän valtaintressit. Hän piti puolustusneuvoston lakkauttamista lyhytnäköisenä päätöksenä.²²⁶ Hallinnon sisällä turvallisuuskomitean perustamiseen suhtauduttiin kriittisesti erityisesti valtioneuvoston kanslian sekä viestintä- ja liikenneministeriön piirissä.²²⁷ Jälkeenpäin ainakin julkinen kritiikki on laantunut. Turvallisuuskomitea on nähty jopa mallina muille maille, ja Suomen holistinen tapa ymmärtää turvallisuus herättää kiinnostusta muuallakin. On muun muassa väitetty, että Ukrainan tapahtumat ja hybridisodankäynti²²⁸ ovat osoittaneet komitean perustamisen oikeaksi ja hyvin ajoitetuksi ratkaisuksi.²²⁹

Vaikka rakenteissa ei ole tapahtunut suuria muutoksia, käytännön politiikan valtasuhteet ovat muuttuneet. Myös puolustuspolitiikan rooli Suomen turvallisuuspolitiikan kokonaisuudessa on elänyt, mikä johtuu ennen kaikkea Suomen turvallisuuspoliittisen linjan kehitymisestä.

Molemmat kehityskulut liittyvät tavalla tai toisella vuonna 2012 virkaan astuneeseen tavallan presidenttiin Sauli Niinistöön. Ensinnäkin presidenttikautensa aikana Niinistö on vahvistanut otetta Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtajana hänen muodollisesti vä-

226 Suomen Kuvalehti 18.3.2011.

227 Haastattelu 6.

228 Hybridisodankäynnin käsite on osittain ongelmallinen. Ks. esim. Käihkö 2015; 2017.

229 Verkko uutiset 9.8.2015.

hentyneistä valtaoikeuksista huolimatta. Taustalla ovat ennen kaikkea henkilökohtaiseen arvovaltaan liittyvät kysymykset, ei lakipykälien muutos. Sipilän hallituksen aikana presidentin rooli on entisestään vahvistunut. Pääministeri ei ole ottanut näkyvää roolia ulkopoliittisissa kysymyksissä, ja kansainvälisen politiikan muutos on korostanut muun muassa Suomen suurvaltasuhteita, joissa presidentin vastuu on perinteisesti ollut keskeinen.

Pääministerin valtaan²³⁰ ja näkyvyyteen on vaikuttanut lisäksi se, että EU:n merkitys turvallisuus- ja puolustuspoliittisella agendalla on tippunut kahdenvälisen suhteiden ja Nato-suhteen taakse. Presidentti Niinistö on käytännössä vaikutusvaltaisin yksittäinen henkilö Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa mikä luonnollisesti heijastuu myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehtäviä tukevaan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan.²³¹ Häntä on kuvattu aktiivisimmaksi toimijaksi, jolla on myös eniten näkemyksiä sekä toiveita. Presidentin valtaa rajaa kuitenkin kooltaan ja resursseiltaan pieni kanslia, johon ei ehdotuksista huolimatta ole otettu varsinaista puolustuspoliittista asiantuntijaa.²³² Verrattuna Halosen kauteen muutos on kuitenkin ilmeinen. Kuten on tuotu esiin, presidenttinä Halonen oli vastateloin esimerkiksi Nato-yhteistyön syvenemiseen liittyvissä kysymyksissä. Tästä huolimatta asiat etenivät. Niinistön kaudella on vaikea kuvitella vastaavaa tilannetta, jossa presidentin vastustuksesta huolimatta jossain turvallisuuspoliittisessa kysymyksessä tapahtuisi edistymistä.

Esimerkki Niinistön aktiivisuudesta turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa on ollut siviili- ja sotilastiedusteluun lainsäädäntömuutosten kiirehtiminen ja kansallisen valmiuden korostaminen. Syksyllä 2016 maanpuolustuskurssi 219:n avajaisissa pitämässään puheessa Niinistö totesi, että on presidenttinä keskustellut lainsäädäntöasioista jo kolmen hallituksen kanssa. Presidentin näkemyksen mukaan muuttunut turvallisuusympäristö vaati entistä kattavampaa tilannekuvaa ja nopeaa reagointikykyä.²³³ Lisäksi presidentti on usein astunut esiin ikään kuin sanomaan viimeisen sanan, mikäli ulko- ja turvallisuus- tai turvallisuus- ja puolustuspoliittisten kysymysten ympärillä on ollut kohuja tai epäselvyyksiä.

Presidentti esitti 2014 suurlähettiläspäivien puheessaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan pilari-mallin, joka on aktiivisen vakauspolitiikan käsitteen ohella kuvannut Suomen turvallisuuspolitiikan perusperiaatteita uudessa kireämmässä toimintaympäristössä, jota sävyttää lännen ja Venäjän vastakkainasettelu. Kaksi vuotta myöhemmin elokuussa 2016 samassa tilaisuudessa turvallisuuspolitiikan pilarit olivat muodossa: kansallinen puolustus ja turvallisuus, länsi-integraatio ja kumppanuudet, toimivat Venäjä-suhteet ja kansainvälinen järjestelmä sekä laaja turvallisuus.²³⁴

230 Ks. Volanen 2016.

231 Niinistön roolista ks. esim. Suomen Kuvalehti 23.12.2016.

232 Haastattelu 6.

233 Niinistö 2016b

234 Niinistö 2016a.

Niinistön pilarimallissa näkyy epäsuorasti puolustuspolitiikan merkityksen nousu Suomen turvallisuuspolitiikan kokonaisuudessa. Tämä käy selväksi varsinkin, kun pohditaan pilarien sisältöä. Ensinnäkin kansallinen puolustus ja turvallisuus ovat suurelta osin puolustuspolitiikan alaa. Suomen länsi-integraation tärkein viimeaikainen veturi on taas ollut puolustuspoliittinen yhteistyö niin Naton kuin esimerkiksi Yhdysvaltain kanssa – huomionarvoinen seikka, johon tutkimuksessa palataan myöhemmin.

Pilarimalli korostaa myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kiinteää yhteyttä. Hallinnon sisällä niiden eriyttäminen saattaa näyttää jopa semanttiselta, ja Suomen turvallisuuspolitiikan taustalla vaikuttavatkin yhteinen tilannekuva sekä jaetut turvallisuuspoliittiset tavoitteet ja päämäärät.²³⁵

2010-luvun puolustuspolitiikkaa on jouduttu tekemään entistä kireämmissä budjettiraameissa. Vuonna 2010 määrärahat olivat 2,5 miljardin euron luokkaa. Kaksi vuotta myöhemmin määrärahat kävivät 2,8 miljardissa, mutta laskivat vajaaseen 2,7 miljardiin vuonna 2015. Suhteutettuna bruttokansantuotteeseen määrärahat ovat olleet 1,2–1,4 prosenttia bkt:sta.²³⁶ Vuoden 2012 selonteon jälkimainingeissa, joihin tutkimus pureutuu tuota pikaa, puolustusmäärärahoihin luvattiin vuosikymmenen loppuun mennessä asteittain 150 miljoonan nouseva korotus. Verrattuna esimerkiksi Ruotsiin ja Norjaan absoluuttisissa summissa Suomi satsaa puolustukseen olennaisesti molempia maita vähemmän. Vuonna 2015 Ruotsin puolustusbudjetti oli lähes 4,8 miljardia euroa Norjan laittaessa puolustukseen noin 5,4 miljardia euroa. Bruttokansantuotteisiin nähden ero kuitenkin tasoittuu, ja Ruotsi tippuu katsannossa Suomen taakse.²³⁷

Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2012

Vuoden 2012 selontekoon johtanut prosessi oli samantyyppinen kuin edeltäjänsä. Valmisteluprosessi aloitettiin lokakuussa 2011, ja sitä johti tällä kertaa valtioneuvoston valtiosihteeri Olli-Pekka Heinonen. Pohdinnan alla oli myös turvallisuuskomitean sitouttaminen selontekoprosessin laadintaan, mikä jäi lopulta realisoitumatta. Samanaikaisesti selontekoprosessin aloittamisen kanssa hallitus päätti puolustusvoimien rakenneuudistustyön eli niin kutsutun puolustusvoima uudistuksen käynnistämisestä. Puolustushallinnon näkö-

235 Haastattelu 9.

236 Suomi on osittain reaktiona Yhdysvaltain aiempaa ehdollisempaan politiikkaan muuttamassa puolustusbudjettinsa laskutapaa Naton käyttämän laskentakaavan mukaiseksi. Ks. Iltalehti 21.3.2017.

237 Määrärahoista ks. <https://www.sipri.org/databases/milex>.

kulmasta selontekoprosessi ja puolustusvoimauudistus muodostivat toisiaan täydentävän kokonaisuuden.²³⁸

Tuttuun tapaan selonteon valmistelua seuraamaan nimettiin parlamentaarinen kontaktiryhmä, jota johti tällä kertaa Ilkka Kanerva. Edellisistä ryhmistä poiketen ryhmä antoi palautetta selonteon valmistelijoille prosessin aikana, eikä tehnyt rinnakkaismietintöä. Kontaktiryhmä osoittautui varsin turbulentiksi kokoonpanoksi. Kiistaa tosin aiheutti selonteon sijasta puolustusvoimauudistus, jonka edistymistä ryhmä myös seurasi. Kiistan kohteena oli pääesikunnan valmistelema säästösuunnitelma, jota parlamentaarikkojen oli vaikea sietää. Erityisesti varuskuntien lakkauttamista, säästöjen suuruutta ja sodanajan vahvuuden mataltamista oli osan edustajista vaikea sulattaa. Puolustuksen perusperiaatteista, koko maan puolustamisesta ja yleisestä asevelvollisuudesta kyllä vallitsi yksimielisyys. Parlamentaarista kuohunnasta huolimatta silloisen ulkoministerin Erkki Tuomiojan mielestä tämä oli helpoin ja vaivattomin selontekoprosessi, jossa hän on ollut mukana. Erityiskiitosta Tuomiojalta saivat parlamentaarisen ryhmän uudenlainen rooli ja se, että monista asioista, kuten sotilaallisen liittoutumattomuuden jatkumisesta, onnistuttiin sopimaan jo vuoden 2011 hallitusneuvotteluissa.²³⁹

Puolustushallinnon kannalta selonteko ei mennyt nappiin. Siihen ei saatu hallituksen kirjausta puolustusmäärärahojen kasvattamisesta, joka olisi perustunut muun muassa puolustusmateriaalin hinnan nousuun tulevina vuosina. Puolustushallinnon tavoitteena oli saada lisärahoitusta 50 miljoonaa euroa vuonna 2016 ja vuoteen 2020 mennessä asteittain 150 miljoonaa euroa indeksikorotusten lisäksi. Muuten riskinä oli se, että puolustus ei suoriutuisi sille annetuista minimitehtävistä. Tätä uhkaa väläytettiin nyt ensimmäistä kertaa.²⁴⁰

Puolustushallinnon arvio kirjoitettiin kyllä selontekoon, mutta se jäi sinne nimenomaan *puolustushallinnon*, ei valtioneuvoston arviona. Tuomioja perusteli ratkaisua seuraavasti:

Istuva hallitus ei voi tehdä sellaisia päätöksiä jotka sitoisivat ensi vaaleissa valittavaa eduskuntaa ja sen luottamusta nauttivaa uutta hallitusta. Talouden kehityksen näkymät ovat myös siinä määrin epävarmoja ja julkisiin menoihin kohdistuu edelleen huomattavia leikkauspaineita, ettei nyt voinut ajatella sitoutumista yhden hallinnonalan menojen koskemattomuuteen. Ja on myös niin, että vuonna 2015 puolustusvoimien tarpeet ja painotukset voivat näyttää jo jossain määrin erilaisilta kuin tänään. Voi olla, että tänäänkin olisi voitu päätyä vähän erilaisiin painotuksiin, kuin mitä mietintöön kirjatussa puolustushallinnon omassa esityksessä on otettu mu-

238 Wallin 2012.

239 Tuomioja 2012.

240 Valtioneuvosto 2012, 109–110.

kaan, mutta tämä arviointi jätettiin suosiolla nyt tekemättä kun tiedettiin, ettei konkreettisiin lukuihin kuitenkaan voitu sitoutua.²⁴¹

Puolustusvaliokunta tuki mietinnössään puolustushallinnon näkemystä siitä, että selonteossa olleet puolustuspoliittiset linjaukset vaativat puolustushallinnon esittämää lisärahoitusta.²⁴²

Sisällön puolesta selonteko ei ollut dramaattinen. Sitä moitittiin jopa harmaaksi. Asiakirjassa Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittista linjaa määriteltiin melko laveasti, eikä sitä tiivistetty yksittäisiin linjauksiin kuten sotilaalliseen liittoutumattomuuteen tai koko maan puolustukseen, vaikka peruseriaatteet selonteosta löytyivätkin. Selvityksen mukaan

puolustuspolitiikan keinoin edistetään Suomen turvallisuutta, tuetaan kansallista ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa ja luodaan edellytykset puolustuskyvyn ylläpidolle ja kehittämiselle. Aktiivisen puolustuspolitiikan avulla varmistetaan, että valtiojohdon käytössä on riittävä keinovalikoima, ja sillä tuetaan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärien saavuttamista.²⁴³

Selonteossa merkittäviä linjauksia olivat ennen kaikkea turvallisuusympäristöön ja voimavaroihin suhteutetun puolustuskyvyn ylläpitäminen, puolustuksen kehittäminen osana kokonaisturvallisuutta sekä kansainvälisen puolustusyhteistyön syventäminen. Selvityksessä todettiin myös edellisten asiakirjojen tapaan, että laajamittaisen hyökkäyksen uhkaa ei sen epätodennäköisyydestä huolimatta voida sulkea pois.²⁴⁴ Selonteko korosti, että

[L]aajamittaisen sotilaallisen voimankäytön uhka on vähentynyt, mutta sen mahdollisuutta ei pitkällä aikavälillä voida sulkea pois. Sotilaallista voimaa voidaan käyttää myös rajoitetusti alueellisissa ja sisäisissä konflikteissa sekä osana muita voimankäytön välineitä. Laaja-alainen voimankäyttö ei tulevaisuudessa välttämättä tarkoita kattavien maa-alueiden haltuunottoa ja hallintaa. Tavoitteiden saavuttamiseen voidaan pyrkiä voimankäytön yllätyksellisyydellä ja rajattujen ydinalueiden nopealla valtaamisella. Puolustajan ennakkovaroituksen antamiseen ja valmiuden kohottamiseen käytettävä aika lyhenee.²⁴⁵

241 Tuomioja 2012.

242 Eduskunta 2013b.

243 Valtioneuvosto 2012, 95.

244 Raitasalon (2010) mukaan suomalainen sodankuva seurasi vain "tahmeasti" kylmän sodan lopun jälkeen dramaattisesti muuttunutta läntistä sodankuvaa johtuen maan geostrategisesta asemasta ja historiallisista kokemuksista. Suomalainen sodankuva on tosin laimentunut. Suomea vastaan suunnatun sotilaallisen uhkan aste on suomalaisissa näkökulmissa vähentynyt.

245 Valtioneuvosto 2012, 12.

Suurista puolustuspoliittisista linjauksista vallitsi eduskunnassa lähes yksimielisyys, ja keskustelua käytiin erityisesti määrärahoista. Ilkka Kanerva kiitti kokoomuksen ryhmäpuheenvuorossa vuolaasti parlamentaarisen kontaktiryhmän toimivuutta. Kokoomus oli lisäksi jo tuttuun tapaan sitä mieltä, että Nato-jäsenyys olisi Suomelle hyväksi ja samalla harmitteli, että rahoitukseen ei saatu vastausta. SDP:n Johannes Koskinen taas moitti, että kontaktiryhmä otettiin kangerrellen mukaan selontekoprosessiin. Suurten puolueiden joukkoon nousseiden perussuomalaisen eduskuntaryhmän Jussi Niinistö painotti ”ehrensäädiläistä realismia” kansallista puolustusta tähdentävin sanankäänteinen sekä moitti hallitusta siitä, että lupausta tasokorotuksista ei saatu selontekoon. Perussuomalaisten näkemyksen mukaan Suomen puolustuskyky oli nyt uhattuna. Keskusta harmitteli Eero Reijosen pitämässä ryhmäpuheenvuorossa, että puolustusvoimauudistusta ei valmisteltu parlamentaarisesti, ja höykytti erityisesti SDP:tä, vasemmistoliittoa ja vihreitä siitä, että puolustuksen määrärahoista sopimista lykättiin.²⁴⁶

Kanervan ryhmä ja puolueiden puolustuskannat

Koska vuoden 2012 selonteko jäi puolustushallinnon näkökulmasta puolitiehen, asialle piti tehdä jotain. Myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunta patisti mietinnössään valtioneuvostoa ratkaisuihin. Lokakuussa 2013 puolustusministeri Haglund asetti Ilkka Kanervan johtaman ”puolustuksen pitkän aikavälin haasteita” tarkastelevan selvitysryhmän, jossa oli edustus kaikista eduskuntaryhmistä. Kanervan johtama ryhmä sai poikkeuksellisen paljon tietoa Suomen puolustuksesta – niin sanottua ”kahden leiman tavaraa” eli salaiseksi luokiteltua tietoa, joka ei ollut saatavissa edes kaikille puolustusvoimien yleisesikuntaupseereille.²⁴⁷

Kanervan ryhmä oli tavallaan jatko kylmän sodan aikaisten parlamentaaristen puolustuskomiteoiden perinnölle. Sen informointi tapahtui kahdessa vaiheessa liittyen kahteen eri asiakokonaisuuteen. Syksyllä 2013 alkanut vaihe pyöri puolustuksen ratkaisuihin vaikuttaneiden tekijöiden ympärillä. Keväällä 2014 aloitettu vaihe taas käsitteli puolustusjärjestelmän osatekijöitä ja eri puolustusratkaisuja sekä niiden tuomia vaikutuksia. Ryhmää informointiin siitä, mitä Suomen turvallisuusympäristö ja yhteiskunta edellyttävät maanpuolustukselta, mitkä olivat Suomen puolustuksen merkittävimmät muutospaineet, ja niiden vaikutukset sekä kuinka Suomen oli mahdollista säilyttää puolustuskykynsä myös tulevaisuudessa.²⁴⁸

246 Eduskunta 2013a.

247 Haastattelu 6.

248 Haglund 2014a.

Selvitysryhmän valmistelutyön aikana Venäjä valloitti ja liitti itseensä kansanäänestykseen vedoten Krimin niemimaan, ja Ukrainan kriisi roihahti lopulta sodaksi. Raportissaan ryhmä kuvasi muuttunutta turvallisuustilannetta ja sen aiheuttamia uusia vaatimuksia sekä myös perinteistä näkökulmaa. Puolustus nosti Suomeen kohdistuvien sotilaallisten toimien lähtökynnystä. Ryhmän johtopäätöksen mukaan puolustusvoimat tarvitsee materiaalistien suorituskykypuutteiden paikkaamiseksi selonteossa esitetyn asteittaisen 150 miljoonan lisäkorotuksen. Ryhmän mukaan puolustusvoimauudistuksen 250 miljoonan euron kustannussäästöt vaikuttivat puolustusvoimain suorituskykyyn, joka oli raportin laadinnan aikaan minimitasolla.²⁴⁹

Kuusi puoluetta kahdeksasta oli raportissa ehdotettujen korostusten kannalla presidentti Niinistön antaessa taustatukea. Vihreät jätti selvitykseen täydentävän lausunnon, jossa puolue yhtyi näkemykseen uskottavien puolustusvoimien tarpeesta. Puolue kuitenkin näki, että neljäsosa rahoituksesta olisi saavutettava puolustusvoimien sodan ajan joukkojen määrän laskemisella 210 000:een ja kolmasosa laskemalla määrää vielä 10 000:lla. Vasemmistoliitto jätti raporttiin eriävän mielipiteen, jossa se painotti, että epävarmassa taloustilanteessa ei tulisi sitoutua puolustusmenojen kasvattamiseen. Säästöjä vasemmistoliitto olisi hakenut Nato-vetoiseen kriisinhallintaan osallistumisen vähentämisestä ja EU-taistelujoukoista vetäytymisestä.

Kanervan raportin esitykset heijastelevat pitkälti puolueiden suhtautumista Suomen puolustukseen tutkimusajanjakson aikana. Keskustalla, sosialidemokraateilla, kokoomuksella ja perussuomalaisilla sekä kristillisdemokraateilla ja RKP:llä on ollut ymmärrystä puolustusvoimien välttämättömäksi ymmärrettyjen tarpeiden huomioimiseen. Vihreät ja vasemmistoliitto ovat taas olleet kriittisempiä puolustushallintoa ja sen esittämiä tarpeita kohtaan.

Suurin osa puolueista kannatti edelleen puolustuksen pääperiaatteita, jotka olivat koko maan puolustaminen, sotilaallinen liittoutumattomuus ja yleinen asevelvollisuus. Kokoomus ja yhä selvemmin myös RKP arvioivat, että nykyisistä tehtävistä suoriuduttaisiin parhaiten Naton jäsenenä. Vihreät taas haluaisivat kehittää asevelvollisuutta valikoivaan suuntaan päämääränä täysi vapaaehtoisuus. Aluepuolustusjärjestelmän säilyttämisestä on puoluekentän ainakin periaatteessa läpäisevä konsensus. Turvallisuustilanteen muutokset viittaavat siihen, että ainakaan aluepuolustusjärjestelmässä ja yleisessä asevelvollisuudessa on tuskin tapahtumassa muutoksia myöskään tulevaisuudessa.

Puolustuspolitiikan kannalta puolueiden varsin laaja yksimielisyys vahvistaa toimintaympäristön ennakoitavuutta ja tasapainoisuutta, joskaan ei välttämättä rahoituksen osalta. Hallitusten vaihtuessa tosiasiallinen politiikkalinja on vaihtunut vain vähän, mikä tukee vakaan

249 Eduskunnan kanslia 2014.

puolustuspolitiikan jatkamista. Hallituskoalitioiden vaihtuminen on vaikuttanut siihen, miten esimerkiksi Nato-jäsenyyttä käsitellään julkisuudessa.

Erilliset selonteot

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle kesäkuussa 2016 ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon. Kuten selonteon nimestä voidaan päätellä, turvallisuus- ja puolustuspoliittiset asiat loistivat poissaolollaan. Tähän oli selvä syy.

Puolustushallinnon tavoitteena oli nimittäin jo pidemmän aikaa ollut saada oma selonteko, joka keskittyisi nimenomaisesti puolustuksen kehittämiseen. Olemassa oleva ja pääosin hyvin toiminut selontekomenettely oli toki luotu pitkälti puolustuksen tarpeisiin, mutta ajan myötä selonteko oli paisunut, ja puolustuksen tarpeille jäi selonteon loppuosassa parisen kymmentä sivua tilaa. Oman selonteon saamisesta tulikin puolustushallinnolle selvä tavoite, ja vuoden 2012 selonteon jälkeen se systemaattisesti ja organisoidusti pyrki tavoitteeseen tällä kertaa siinä onnistuen. Päämäärää auttoi mitä todennäköisimmin kansainvälisen tilanteen muutos ja Kanervan ryhmässä tehty pohjatyo.²⁵⁰ Selontekojen eriyttäminen palveli puolustushallintoa myös siinä mielessä, että sen avulla huomio keskittyy hetken aikaa nimenomaan puolustuksen tarpeisiin. Tässä tapauksessa puolustushallinto sai jonkin verran takaisin sitä huomiota, jota se puolustusneuvoston lakkauttamisen myötä menetti 2000-luvun alussa.

Vuoden 2016 alkupuolella puolustusministeri Niinistö linjasi puolustuselonteon laatimisen perusteita. Ministeri painotti, että

[e]rityisen tärkeää selonteossa on tuottaa selkeät perusteet strategisten suorituskykyhankkeiden – hävittäjähankinnan ja merivoimien aluskaluston uusimisen – jatkamiseksi. Esimerkiksi kysymys siitä, minkälaisella rahoitusmallilla Hornet-hävittäjien korvaaminen suunnitellaan toteutettavan, on tärkeä hankintaprosessin eteenpäin viemiseksi jo paljon ennen hankintapäätöstä ja rahoituksen alkua.²⁵¹

Lisäksi Niinistö valotti selonteon laatimisprosessia:

Puolustuselonteko laaditaan tiiviissä yhteistyössä puolustusministeriön ja puolustusvoimien sekä muiden hallinnonalojen kanssa ja se liittyy kiinteästi puolustushal-

250 Haastattelu 6.

251 Niinistö 2016.

linnon strategiseen suunnitteluun. Käytännön laadintaa varten työllä on valmistelu-ryhmä, jossa edustettuina ovat puolustusministeriön ja puolustusvoimien johto sekä pysyvät asiantuntijat tasavallan presidentin kansliasta, valtioneuvoston kansliasta ja keskeisistä ministeriöistä. Työn etenemisestä ja sen sisällöstä informoidaan säännöllisesti presidentin johtamaa ulko- ja turvallisuuspoliittista valiokuntaa.²⁵²

Niinistö kertoi myös, että selonteon laatimista seurasi jälleen parlamentaarinen ryhmä. Sitä luotsasi tällä kertaa keskustan Seppo Kääriäinen, ja se piti silmällä myös aiemman ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon valmistelua. Ryhmän jäsenenä oli Kääriäisen lisäksi muun muassa Ilkka Kanerva ja Erkki Tuomioja. Selontekoprosessin aikana puolustushallinnosta viestitettiin, että eriytetty selontekomalli on palvellut tarkoitustaan hyvin.²⁵³ Myös ulko-ministeriön piirissä oltiin tyytyväisiä uuteen selontekomalliin; vanha paisumaan taipuvainen malli ei palvellut parhaalla tavalla tarkoitustaan.²⁵⁴

Ennen selonteon julkaisua julkisuudessa käytiin keskustelua puolustushallinnon sisäisistä näköeroista Suomea koskevista uhkista. Puolustusministeri Niinistön arvioitiin painottaneen perinteisempiä sotilaallisia uhkia, ja niihin vastaamista traditionaalisimmin keinoin kuten reservin kokoa kasvattamalla. Puolustusvoimien komentaja Jarmo Lindberg korosti Suomea mahdollisesti kohtaavan uhan yllätyksellisyyttä, nopeutta ja outoutta. Isoa reserviläis-armeijaa hän piti hitaasti kierroksia nostavana dieselkoneena. Poliittista vääntöä aiheutti myös se, kirjataanko selontekoon tulevien suurhankintojen hintoja ja Kanervan ryhmän lupamia tasokorotuksia. Lisäksi parlamentaarisessa seurannassa SDP ja vasemmistoliitto pitivät tilannekuvalinjauksia liian alarmistisina.²⁵⁵

Selonteon²⁵⁶ tärkein tarkoitus oli saada eduskunta sitoutumaan tuleviin suurhankkeisiin. Selonteko arvioi uusien hävittäjien hinnaksi 7-10 miljardia euroa, kun taas neljän tilattavan sotalaivan uumoiltiin maksavan 1,2 miljardia. Selonteko esitti Kanervan ryhmän suosituksia mukaillen 150 miljoonan euron indeksikorotuksia materiaalihankintoihin. Maavoimien valmiuden korottamiseen selonteko penäsi 55 miljoonan euron lisäresursseja.

Sotilaallisen uhan mahdollisuutta Suomelle ei tuttuun tapaan voitu selonteon mukaan sulkea pois. Selonteko ei katsonut, että Suomeen kohdistuisi sotilaallinen uhka, mutta sotilaalliseen voimankäyttöön oli syytä varautua. Uhkaympäristöstä selonteko linjasi, että kriisien ennakkovaroitusaika on lyhentynyt ja että kynnys sotilaallisen voiman käyttöön on alentunut.

252 *ibid.*

253 Verkkouutiset 19.12.2016.

254 Haastattelu 9.

255 Helsingin Sanomat 29.1.2017; 12.2.2017; Yle Uutiset 26.1.2017.

256 Valtioneuvosto 2017.

Selonteon julkaisun jälkeen sekä puolustusministeri että puolustusvoimain komentaja kommentoivat selonteon sisältöä. Puolustusministeri Niinistö arvioi, että Suomi on kansallisessa puolustuksessa eurooppalainen edelläkävijä ja että puolustuksen nykytaso ei ole huono. Uhkaympäristöstä johtuen korkea valmius on tärkeää, ja täten pitkälti koulutusorganisaationa toimineesta maavoimista on alettu kehittää valmiustoimijaa meri- ja ilmavoimien rinnalle. Lisäksi ministeri puolusti näkemystään, että sodanajan joukkojen kokoa todella nostetaan 230 000:sta 280 000:en, eikä kyseessä ole vain laskennallinen kikka.²⁵⁷

Puolustusvoimien komentaja Lindberg taas linjasi maanpuolustuskurssin avajaispuheessaan puolustusvoimien näkemyksen selontekoon. Hän totesi, että Suomi pitää yllä toimintaympäristöön suhteutettua puolustuskykyä, eikä se ole sapelinkalistelua. Lindberg lisäksi korosti, että puolustuksen kehittämisen keskiössä on oltava valmius. Lainsäädäntöhankkeista hän nosti esiin sotilastiedustelun, jonka avulla mahdollistettaisiin entistä parempi tiedonhankinta ulkomailta. Lindbergin mukaan puolustuksen kehittämisen painopiste on seuraavan vuosikymmenen aikana maavoimissa.²⁵⁸

Parlamentaarisen seurantaryhmän sitouttaminen selontekoprosessiin takasi todennäköisesti sen, että selonteon ympärillä käydyssä keskustelussa vallitsi jälleen yksimielisyys. Olennainta keskustelussa oli kaikkien puolueiden sitoutuminen selonteossa esitettyihin hankintoihin. Vasemmistoliitto ei tosin hyväksynyt yli 60 hävittäjän ostamista, ja se piti 7–10 miljardin euron hinta-arviota alimitoitettuna. Samoin se katsoi, että Ruotsi-yhteistyön yhteydessä olisi selvemmin pitänyt linjata, että tavoitteena ei ole sotilasliitto maiden välillä. Vihreät taas painotti sitä, että hävittäjähankinta ei saa tarkoittaa hyvinvointipalveluiden leikkaamista.²⁵⁹

Puolustusmateriaalihankinnat ja Suomen puolustuspolitiikka

Itä-Saksan konkurssipesään jääneiden panssari- ja tykistöaseiden oston ja Hornet-päätöksen lisäksi tutkimuksessa ei ole tähän mennessä pohdittu muita materiaalihankintoja. Hankkeiden merkitys on syytä tiedostaa, ja ne ovat monessa mielessä puolustuspolitiikan kovinta ydintä – onhan materiaalin määrä ja laatu keskeinen osa minkä tahansa maan puolustuskykyä. Tutkimuksen alussa esiin tuoduista puolustuspolitiikkaan vaikuttavista tekijöistä resurssien rajallisuus koskee erityisesti puolustushankintoja. Luonnollisesti hankintoja tarkastellaan puolustushallinnon piirissä myös mahdollisia uhkakuvia vasten.

257 Niinistö 2017. <http://puolustusvoimat.fi/221.-valtakunnallisen-maanpuolustuskurssin-avajaiset>

258 Lindberg 2017.

259 Yle Uutiset 8.3.2017.

Materiaalihankintakysymys on tulossa jälleen entistä ajankohtaisemmaksi, kun käynnissä ovat sekä merivoimien taistelualushanke Laivue 2020 ja Hornet-kaluston korvaamista valmisteleva HX-hävittäjähanke, joiden rahoitusta pohditaan. Selvää on kuitenkin se, että Suomi joutuu tekemään todella kalliita hankintoja tilanteessa, jossa talous on vaivoin nousmassa jaloilleen. Verrattuna esimerkiksi Hornet-hankintoihin turvallisuuspoliittinen tilanne on kireämpi, ja uudet hankinnat sisältävät entistä vahvemman poliittisen viestin.

Puolustusmateriaalihankinnat perustuvat laajempaan puolustushallinnon strategisen suunnittelun prosessiin, jonka kautta syntyvät puolustusvoimien kehittämishankkeet. Pääosa materiaalihankkeista on poistuvan kaluston korvaamishankkeita, mutta osa hankkeista luo kokonaan uusia suorituskykyjä. Hankinnat tapahtuvat puolustusvoimien omana suunnitteluprosessina, johon poliittisia syötteitä tulee esimerkiksi selonteosta. Viime kädessä kuitenkin hyväksytyt talousarviot määrittävät hankkeiden sisällön ja laajuuden. Hankkeiden täytäntöönpano tehdään puolustusvoimissa. Hankkeet tulevat pääsääntöisesti puolustusministeriön käsittelyyn niin sanotussa tietopyyntövaiheessa, jolloin eri toimittajilta selvitetään mahdollisuuksia tarjota toivottua suorituskykyä. Samoin hanke tulee puolustusministeriöön tarjouspyyntöjä tehdessä. Puolustusvoimien esityksestä puolustusministeri tai isoimmissa hankkeissa valtioneuvosto tekee lopullisen päätöksen.²⁶⁰

Puolustusministeriön vuonna 2011 osana Strategia 2030 -suunnitelmaa julkaisema materiaalipoliittinen strategia valottaa puolustushallinnon materiaalipolitiikan perusteita. Materiaalihankintoihin kohdennetaan noin kolmasosa puolustusbudjetista. Strategian mukaan

[p]uolustushallinnon materiaalipolitiikan tavoitteena on pitkäjänteisesti ylläpitää ja kehittää sotilaallista suorituskykyä hankkimalla puolustusvoimien tehtäviin soveltuva ja kansainvälisesti yhteensopivaa materiaalia ja palveluita. Materiaalipolitiikalla lisäksi varmistetaan suorituskyky, materiaalin kustannustehokkuus ja elinjakson hallinta myös poikkeusoloissa.²⁶¹

Materiaalipolitiikan oleellinen osa on sotilaallisen huoltovarmuuden turvaaminen eri olosuhteissa. Kotimaisella teollisuudella on oltava kyky huoltaa, integroida ja korjata puolustusvoimien keskeisiä suorituskykyjä kaikissa tilanteissa. Pelkät kansalliset toimenpiteet eivät riitä, ja kansainvälisten verkostojen merkitys on kasvussa.²⁶² Kansainvälinen ulottuvuus on materiaalipolitiikan tärkeä osa. Kansainvälisellä materiaaliyhteistyöllä on myös poliittinen

260 Haastattelu 7.

261 Puolustusministeriö 2011c, 2.

262 Puolustusministeriö 2011c, 6.

merkitys, sillä se tukee Suomen kansainvälisen puolustuspolitiikan yhteistoimintakykyä ja avunsaantia kriisitilanteessa. Materiaalipoliittinen strategia korostaa, että

[a]ktiivisella kansainvälisellä puolustusmateriaaliyhteistyöllä on osaltaan luotu edellytykset materiaalin kansainväliselle yhteensopivuudelle, avun vastaanottokyvyille, sotilaallisen huoltovarmuuden turvaamiselle, kustannustehokkaille hankinnoille ja puolustusvoimien kyvyille osallistua kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin.²⁶³

Materiaaliyhteistyötä tehdään niin kahden- kuin monenvälisesti, millä pyritään varmistamaan esimerkiksi kriisiajan huoltovarmuus. Suomi on sotilaallisesta liittoutumattomuudestaan johtuen Nato-maita jonkin verran huonommassa asemassa.²⁶⁴ Kahdenvälisesti merkittävin kumppani on ollut Yhdysvallat, jonka rooli on kasvanut entisestään. Monenvälisessä yhteistyössä vuonna 2004 perustetun Euroopan puolustusviraston (EDA) rooli on korostunut. Sen päämääränä on tukea EU:n sekä sen jäsenmaiden puolustusvoimavaroja ja tukea YTPP:a. Suomi on toiminut aktiivisesti EDA:ssa sen perustamisesta lähtien. Tavoitteena on ollut edistää viraston asemaa itsenäisenä toimijana, joka valvoo yhteisiä eurooppalaisia etuja, ja Suomella on ollut virastossa vahva edustus. Puolustusministeriön nykyinen kansliapäällikkö Jukka Juusti toimi EDA:ssa materiaalijohtajana ja ylijohtaja Eero Lavonen puolustusmateriaalijohtokunnan puheenjohtajana.²⁶⁵

Kuten materiaalipoliittisessa strategiassa todetaan, hankintojen kohteet ovat pääasiassa ”kansallisesti ja kansainvälisesti” yhteensopivia. Nato-yhteensopivuus, joka on ollut puolustusvoimien hankinnoille asetettu velvoite vuodesta 2007²⁶⁶, perustuu STANAG-standardointisopimukseen, joista julkisessa keskustelussa puhutaan ”Nato-standardeina”. Yhteiset standardit varmistavat mutkattoman ja tehokkaan toiminnan yhteisessä puolustuksessa ja kriisinhallinnassa sekä tilanteessa, jossa Suomi tarvitsisi sotilaallista apua kumppaneiltaan. Nato-yhteensopivuusvaatimus on suurilta osin sulkenut venäläisen puolustusteollisuuden tarjouskilpailuiden ulkopuolelle.²⁶⁷

Tässä raportissa käsitellään vain poliittisesti erityisen huomionarvoisia kauppoja, joissa heijastuivat Suomen puolustusjärjestelmän painotukset ja keskeiset kumppanuudet.

Vuonna 2002 Suomi päätti ostaa Saksalta käytettyjä Leopard 2A4 -taistelupanssarivaunuja, joita muun muassa Ruotsi oli ostanut 1990-luvun puolivälissä. Norja oli hankkinut vastaavia vaunuja Hollannilta, jonka puoleen Suomi kääntyi myöhemmin vuonna 2010 lunastaessaan

263 Puolustusministeriö 2011c, 2.

264 Haastattelu 7.

265 ks. Aalto ym. 2009.

266 Anteroinen & Peltoniemi 2016, 400.

267 Haastattelu 7.

lisää panssarikalustoa. Leopardilla uusittiin vanhentunutta neuvostoliittolaista T-72 ja T-55 sekä T-54 -kalustoa. Vaunukaupalla oli vaikutusta erityisesti maavoimien iskukykyyn ja täten myös Suomen aluepuolustusjärjestelmän tulevaisuuteen. Puolustusvoimien analyyseissä taistelupanssarivaunuilla nähtiin olevan edelleen rooli Suomen puolustusjärjestelmässä.²⁶⁸ Puolustusvoimien komentajan amiraali Kaskealan mukaan

Leopard-panssarivaunujen hankintaa edelsivät vuosina 1993-2002 tehdyt tutkimukset ja kalustovertailut. Niissä vertailtiin nykyisen pääkalustomme T-72 taisteluvaunujen modernisoinnin kustannuksia ja tehoa uusiin ja käytettyihin venäläisiin, ranskalaisiin, amerikkalaisiin ja saksalaisiin taisteluvaunuihin. Operaatioanalyysien ja elin-kaarikustannusvertailujen perusteella päädyttiin käytettyyn Leopard 2A4 taisteluvaunuun kustannustehokkaimpana ratkaisuna.²⁶⁹

Puolustusministeriö valmisteli kauppaa kaikessa hiljaisuudessa. Vuoden 2001 selonteossa ei puhuttu taistelupanssarivaunujen ostamisesta mitään. Tosin aiemmassa vuoden 1997 selonteossa oli viitattu vaunukaluston modernisointiin tai uuden kaluston hankintaan vuosituhannen alkupuolella. 124 vaunun ja 120 miljoonan euron kauppa varmistui loppuvuodesta 2002. Alkuperäisenä ajatuksena oli hajauttaa vaunut kolmeen valmiusprikaatiin: Porin, Karjalan ja Kainuun prikaateihin, vaikka koulutus aiottiin järjestää edelleen panssariprikaatissa Parolassa. Ensimmäiset Leopardit tulivat Suomeen jo loppukevästä 2003. Huollossa ilmenneiden ongelmien takia vaunut saatiin palveluskäyttöön vuoden 2004 puolella.

Vikkelästi syntyneen kaupan taustalla oli Saksan muuttunut puolustuspolitiikka ja maan halu päästä vaunuista eroon mahdollisimman nopeasti. Bundeswehrin rakenteita uusittiin, ja Saksa monien muiden eurooppalaisten valtioiden tavoin keskittyi puolustuspolitiikassaan kansainvälisiin operaatioihin, toisin kuin Suomi, joka painotti konservatiivista aluepuolustusta. Kaupan taustalla oli uusimistarpeiden lisäksi myös suomalainen sodankuva, erityisesti strategisen iskun torjunta. Tositilanteessa vaunut sijoitettaisiin tukemaan valmiusyhtymiä, tässä tapauksessa Porin ja Karjalan prikaateja.²⁷⁰

Poliittisten edellytysten saaminen ostolle ei ollut kovin vaikeaa, eikä merkittävää kauppaa ole juuri kritisoitu. Suurin poliittinen kynnyks oli se, että puolustusvoimat joutui käyttämään vuoden 2002 puolella seuraavan vuoden tilausvaltuuksia. Vasemmistoliitto syyttikin puolustusministeri Enestamia sooloilusta hankinnassa. Valtionvarainministerinä tuolloin toiminut Sauli Niinistö taas korosti, että puolustusvoimilla on vapaus itse päättää, millaisia laitteita se hankkii.²⁷¹ Jälkeenpäin pohdintaa herätti kaupan hinta, sillä Saksan naapuri ja Nato-

268 Kaskeala 2002a.

269 Kaskeala 2003.

270 Helsingin Sanomat 27.8.2003.

271 Helsingin Sanomat 22.2.2003.

liittolainen Puola sai samaisia vaunuja vielä halvemmalla, mutta valtion tilintarkastajat eivät löytäneet kuitenkaan kaupasta moitittavaa.

Vuonna 2014 Leopard-kaupat saivat jatkoa. Suomi nimittäin osti Hollannilta jälleen käytettyjä mutta uudempia, nopeampia ja tulivoimaisempia Leopard A6 -vaunuja. Vuonna 2009 muutamalla tankilla vahvistetun vanhan kaluston tiedettiin tulevan elinkaarensa päähän 2010-luvun loppuessa. Alenevien puolustusbudjettien kanssa kamppailevilla eurooppalaisilla mailla oli tarjolla halpaa kalustoa, ja puolustusministeri Haglundin johdolla Suomi osti vajaalla 200 miljoonalla eurolla 100 vaunua, jotka toimitetaan Suomeen 2019 mennessä. Ensimmäiset vaunut tulivat Suomeen vuonna 2015.²⁷²

Vuoden 1992 Hornet-kauppa oli avannut merkittävän kanavan Yhdysvaltoihin. Yhteyden käytännöllinen merkitys tuntui 2000-luvun lopulle tullessa, kun hävittäjien kaksivaiheinen uudistamisprosessi alkoi. Kokonaisuudessaan Hornetien uudistamiseen niiden hankkimisen jälkeen on investoitu ja budjetoitu noin 1,5 miljardia euroa. Uudistuksen ensimmäinen vaiheen (MLU 1) hinta oli 325 miljoonaa ja toisen vaiheen (MLU 2) 554 miljoonaa. Lisäksi kuluja syntyi elinkaaren turvaamisesta ja AMRAAM-ilmataisteluojuksista, joita voitiin käyttää Suomen vuonna 2009 hankkimassa yhdysvaltalais-norjalaisessa NASAMS-ilmatorjuntajärjestelmässä.²⁷³ Torjuntahävittäjänä toimineista Horneteista alettiin päivitysten myötä tehdä monitoimihävittäjiä. Osa hankinnoista ulottui 2010-luvun puolelle, jolloin päätöksiä jouduttiin tekemään entistä tiukemmissa budjettiraameissa.

Jo vuonna 2004 Suomi tiedusteli ensimmäistä kertaa Yhdysvalloilta mahdollisuutta ostaa Hornet-hävittäjiin ilmasta maahan -ohjuksia, jotka tunnetaan paremmin lyhenteellä JASSM. Ostamista oli suositellut samana vuonna julkaistu puolustusvoimien iskukykytutkimus, ja se oli osa MLU 2:sta. Yhdysvalloille eivät ostot käyneet toisenkaan yrityksen jälkeen vuonna 2007, mikä saattoi johtua siitä, että Suomen ja Yhdysvaltain poliittiset suhteet eivät olleet parhaalla mahdollisella tolalla.²⁷⁴ Suomi tunnetusti kritisoi presidentti Halosen toimesta Yhdysvaltain päätöstä hyökätä Irakiin. Toisaalta ohjusten tulevaisuus oli myös tuohon aikaan vaakalaudalla. Niiden kehittäminen oli tullut huomattavasti odotettua kalliimmaksi. Tällä saattoi olla vaikutusta Washingtonin päätökseen.

Tilanne muuttui vuonna 2011. Yhdysvaltain puolustusministeriö ilmoitti kongressille suosivansa JASSM-ohjusten myyntiin Suomelle. Tätä ennen Suomi oli jo ostanut Yhdysvalloilta lyhyen kantaman JDAM-tarkkuuspommeja ja keskipitkän kantaman JSOW-liitopomme-

272 Helsingin Sanomat 16.1.2014.

273 Suomen Kuvalehti 18.2.2012. NASAMS:illa korvattiin Venäjältä 1990-luvulla hankitun BUK-ilmatorjuntajärjestelmän. Se vahvisti edelleen Suomi-Yhdysvallat-linkkiä. Kaupassa jäi kakkoseksi eurooppalainen Eurosam-järjestelmä. (Haastattelu 7)

274 Helsingin Sanomat 3.2.2007.

ja. Yhdysvallat oli valmis myymään Suomelle 70 JASSMia. Tämän lisäksi Pentagon ilmoitti valmiudesta myydä Suomelle olkapäältä ammuttavia Stinger-ohjuksia, joita Suomi lopulta hankki kolmisen vuotta luvan saamisen jälkeen.

JASSM:ien kanssa oltiin kerkeämpiä. Kataisen sixpack-hallituksessa raha-asianvaliokunta puolsi ostoa maaliskuussa 2012. Vasemmistoliiton Merja Kyllönen jätti asiassa eriävän mielihetken. 145 miljoonan euron JASSM-kauppa ei ollut mikään tahansa asekauppa. Suomi oli vasta toinen valtio Australian jälkeen, jolle Yhdysvallat möi kyseisiä aseita. Tämä kertoi jotain maiden välisistä suhteista ja Suomeen kohdistuneesta luottamuksesta. Ostoa lisäsi Suomen asejärjestelmien toimintakyky sen omalla alueella ja maan ulkopuolella; ohjuksen kantama oli yli 350 kilometriä. Washingtonissa ilmeisesti tultiin siihen johtopäätökseen, että oli Yhdysvaltain edun mukaista, että Suomen puolustus sai tällaista lisätehoa.²⁷⁵

Suomi on 2010-luvulla siis panostanut erityisesti ohjusostoihin. Se ei kuitenkaan onnistunut yhtä hyvin yrityksessään ostaa taktisia ATACMS M-57 -tykistöohjuksia vuonna 2012. Ensin asiakirjavirhe Yhdysvalloissa viivytti myyntiluvan saamista kongressissa. Lopulta puolitoista vuotta hierotut kaupat kariutuivat jo vanhahkojen ohjusten kovaan hintaan. Suomi käänsi katseensa uusiin yhdysvaltalaisohjuksiin. Mahdollisesti yli 100 miljoonan kaupan M31A1 Unitary Missile- ja M30A1 Alternative Warhead Missile -ohjuksista on vielä kesken.²⁷⁶

Puolustushankinnat eivät ole olleet pelkästään onnistumisia, mistä kertovat helikopterien hankintaan liittyneet haparoinnit.²⁷⁷ Sekä hankintaprosessissa että ostetussa tavarassa oli parantamisen varaa.

Vuoden 1997 selonteossa todettiin, että "[u]sien [valmius]prikaatien ja koko maavoimien suorituskyvyn kannalta keskeinen hanke on 2000-luvun alussa aloitettava joukkojen kuljetuksiin ja tulitukeen tarkoitettujen helikoptereiden hankinta."²⁷⁸ Puolustusvoimien näkökulmasta koptereita tarvittiin erityisesti strategisen iskun torjuntaan, joka, kuten selontekojen läpikäynnissä on tullut ilmi, oli merkittävin sotilaallinen uhkakuva. Taistelu- ja kuljetuskopterihankintoja käsiteltiin osittain yhteisenä ja lopulta erillisenä asiana.

Joka tapauksessa hankinnat politisoituivat pahoin. Puolustushallinto ei onnistunut vakuuttamaan kansanedustajia sotilaallisilla argumenteilla. Eduskunta, myös osa hallituspuolueiden edustajista, harasi ensin kuljetuskopterihanketta vastaan, mutta lopulta hyväksyi niiden

275 Salenius-Pasternak 2012.

276 Helsingin Sanomat 29.3.2014.

277 Myös ITA Tuuli -ilmatyynyaluksen prototyypin tilaus on usein nähty yhtenä epäonnistuneena hankintana, jonka poliittinen merkitys ei tosin ollut kovinkaan suuri.

278 Valtioneuvosto 1997, 81.

oston.²⁷⁹ Melkein 2 miljardin euron rahoitusta tosin leikattiin myöhemmin yli sadalla miljoonalla eurolla. Eduskunta hyväksyi 1,4 miljardin euron tilausvaltuudet huhtikuussa 1998. Puoli miljardia valtuuksista koski helikoptereita, loput perustettavien valmiusyhtymien muita tarpeita.²⁸⁰

Suomi päätyi tilaamaan osana yhteispohjoismaista hanketta ranskalaisyhtiö NHIndustrielta 20 NH90-kuljetushelikopteria. Päätös oli sinänsä merkittävä, sillä se suuntautui nimenomaan Eurooppaan.²⁸¹ Toimitukset olivat lopulta pahasti myöhässä johtuen tuotteen teknisestä keskeneräisyydestä, ja Jyri Häkämiehen puolustusministerikaudella ministeriö jopa selvitti, miksi kopterit myöhästyivät niin paljon. Viimeinen kopteri toimitettiin vasta kesällä 2015, ja niiden käyttöaste on jäänyt heikoksi. Puolustusministeri Jussi Niinistön mukaan nykyisillä tiedoilla hankintaa ei olisi tehty.²⁸²

Taisteluhelikopterihankinta karahti lopultaan kokonaan karille. Lipposen toisessa hallituksessa syntyi erimielisyys taisteluhelikopterihankinnan mainitsemisesta vuoden 2001 selonteossa. Hanketta ajoi vahvasti puolustusministeri Enestam, mutta SDP:n eduskuntaryhmä sekä vasemmistoliitto olivat vastaan. Selontekoprosessia vetänyt TPAK suositteli hankkeesta päättämisen lykkäämistä seuraavan selonteon valmisteluun. Puolustushallinto ei pystynyt vetämään kahta helikopterihanketta samanaikaisesti. Puolustusvoimat hautasi lopulta hankkeen vuoden 2004 puolustuskykyselvityksessään. Taisteluhelikopterit olivat liian kallis hanke. Painopiste haluttiin siirtää Hornetien päivitykseen rynnäköhävittäjiksi.²⁸³

Kaiken kaikkiaan Suomen puolustushankinnat ovat olleet onnistuneita. Hankintapäätökset on myös onnistuttu pääasiassa pitämään julkisen poliittisen kamppailun ulkopuolella. Tästä on seurannut se, että Suomea juuri tästä syystä pidetään puolustushankintojensa osalta hyvänä referenssimaan kansainvälisten puolustusalan yritysten näkökulmasta. Hankintaprosessi on läpinäkyvä ja kohtelee tarjousten tekijöitä tasapuolisesti.²⁸⁴

279 Lea Ahoniemi (2000) on nähnyt helikopterihankintaan liittyvän keskustelun eduskunnan ja puolustushallinnon kamppailuna asiantuntijavallasta. Ahoniemin mukaan hankkeen ympärillä käyty debatti kieli muun muassa kylmän sodan suljetun keskustelukulttuurin avautumisesta.

280 Nokkala 2001, 311.

281 Haastattelu 7.

282 Aamulehti 9.11.2015.

283 Helsingin Sanomat 25.5.2001.

284 Haastattelu 7.

Venäjä, Venäjä, Venäjä

Venäjä on Suomen puolustuspolitiikan tärkein ulkoinen rakennetekijä. Puolustusta on pyritty rakentamaan ja mitoittamaan sen uhkapotentiaalin mukaisesti. Venäjä ei ole Suomelle samalla tavalla turvallisuus- ja puolustuspoliittinen yhteistyökumppani kuten länsimaat. Sen kanssa puolustuksen saralla tehty yhteistyö on jäänyt lähinnä eri sotilaallisten tasojen välisten yhteyksien ylläpitämiseksi.²⁸⁵ Jos Suomen maantieteellinen asema olisi toisenlainen, sen puolustus ja puolustuspolitiikka näyttäisivät todennäköisesti kovin erilaisilta. Mahdollinen Venäjän-uhka, joka ei varsinkaan uhkapaletin laajennuttua ole ollut ainoa potentiaalinen uhkatekijä, onkin historiallisesti rakentunut osaksi suomalaista strategista kulttuuria. Suomalaisen strategisen ajattelun pitkä linja on ollut, usein idän suunnalta tulleen, hegeemonisen järjestyksen vastustaminen.²⁸⁶ Venäjä onkin pääasiallinen syy, miksi Suomi kylmän sodan loputtua jatkoi ”konservatiivisella polulla”.²⁸⁷

Tutkimuksen fokuksessa olevan ajanjakson aikana Venäjän ulkopolitiikka on läpikäynyt transformaation. Suomen kannalta muutos ei ole ollut myönteinen, ja tällä hetkellä Venäjän voidaan katsoa olevan Suomen turvallisuuspolitiikan kannalta suurempi haaste kuin kertaakaan kylmän sodan loppumisen jälkeen. Erityisesti 2000-luvulla tapahtunut taloudellinen kehitys on mahdollistanut Venäjän pyrkimykset toteuttaa maan historian saatossa rakentuneita politiikkapäämääriä, kuten suurvaltastatusta, erityisesti lähialueillaan. Venäjän ja lännen konfliktin perussyynä on näkemuserot siitä, millainen asema Venäjälle Euroopan turvallisuusjärjestyksessä kuuluu. Lännen ja Venäjän suhteet ovat kylmän sodan lopun jälkeen aaltoilleet. Jokaisen paremmaksi tulkitun vaiheen jälkeen on saavutettu uusi aallonpohja.²⁸⁸ Nämä syvät ongelmat hyvin todennäköisesti näkyvät eri tason poliittisina selkkauksina muun muassa Itämeren alueella myös tulevaisuudessa.

Kylmän sodan jälkeisen ajan alussa Moskova ei pystynyt vaikuttamaan Euroopan turvallisuusjärjestyksen rakenteeseen. Jos olisi pystynyt, Nato ei olisi laajentunut. Maa oli läpi 1990-luvun sisäisesti epävakaa ja taloudellisesti lähes henkitoreissaan, mutta silti sen oletettiin hiljalleen demokratisoituvan. Jeltsinin astuttua sivuun vuonna 2000 maan johtoon nousi Vladimir Putin. Venäjä alkoi edetä kohti autoritääristä ja keskitettyä rakennetta. Energian hinnannousu vaurastutti maata ja mahdollisti resurssien kanavoimisen maan puolustuksen modernisointiin. Georgian sodan jälkeen puolustusmenot ampaisivat kasvuun, ja viimeistään Ukrainan ja Syyrian sodat ovat osoittaneet, että silkka sotilaallisen voiman käyttö

285 Nokkala 2009.

286 Heikka 2005.

287 Haastattelu 2; Haastattelu 3.

288 Ks. esim. Forsberg & Herd 2015; Legvold 2016.

on palannut jälleen osaksi maan politiikan keinovalikoimaa muiden vähemmän näkyvien keinojen rinnalle.²⁸⁹

Venäjän ulkopoliitiikan veturit ovat ensisijaisesti sisäisiä. Yhtäältä se haluaa olla suurvalta ja ottaa taas johtavan aseman etupiirissään, joksi se tulkitsee entisen Neuvostoliiton alueen. Lisäksi se tavoittelee suurvalta-asemaansa perustuvaa paikkaa yhtenä globaaleja sääntöjä ja kanssakäymistä muokkaavana toimijana muun muassa Yhdysvaltain ja Kiinan rinnalle. Toisaalta maan ulkosuhteita ohjaa myös sen hallintoyhteisöön luonne ja sen selviytymistarpeet. Kreml pyrkii lisäämään kotimaista kansansuosiotaan näyttävällä ulkopoliitikalla ja käyttää ulkoisen uhan rummuttamista kansan yhdistämiseen valtaapitävien taakse. Läntisten normien leviämistä Venäjän lähialueille pidetään riskinä myös maan oman poliittisen järjestelmän vakaudelle.²⁹⁰ Venäjällä ei ole ulkopoliitikassaan mitään Suomeen liittyvää erityissuhdetta, vaan sen Suomen-politiikkaa sanelee pitkälti kulloisessakin tapauksessa maan laajemmat strategiset tavoitteet.

Venäjän arvioinnissa on huomioitava yhtäältä julkinen taso ja toisaalta salainen puolustus-suunnittelu; ensimmäinen on luonteeltaan vaihtelevaa, toinen varsin vakaata. Suomessa julkinen puhe Venäjästä on ollut ja on edelleen poliittisesti herkkää. Kylmän sodan ajalta periytyvässä ajattelussa Venäjä on ollut Suomelle eräänlainen ”salaviihollinen”. Ajattelumallissa itänaapurin uhkapotentiaali tunnustetaan, mutta julkisessa keskustelussa uhkaa ei ole voinut sovinnaisuussyistä pukea sanoiksi.²⁹¹

Tutkimuksen kattamana aikana suomalainen julkinen Venäjä-keskustelu on muuttunut merkittävästi. Perinteisistä 1990-luvun kommentteista on siirrytty 2000-luvun varovaisen optimismin kautta ajatuspolulle, jossa Venäjää pidetään Euroopan ja erityisesti Itämeren tämänhetkisten turvallisuusongelmien lähteenä.²⁹² Myös uudessa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa esimerkiksi todetaan, että

Venäjä on toimillaan ja tulkinnoillaan osin kyseenalaistanut turvallisuusjärjestyksen sisällön ja horjuttanut sitä viimeksi kuluneen vajaan kymmenen vuoden aikana. Kei-not turvallisuusjärjestelmän vakauden palauttamiseksi nähdään lännessä ja Venäjällä varsin eri tavoin.²⁹³

289 Venäjän strategian keinovalikoimista ks. Kofman 2017.

290 Venäjän ulkopoliitikasta ja sen muutoksesta ks. esim. Kotkin 2016; Lo 2015; Mankoff 2011; Martikainen ym. 2016.

291 Salaviihollisen käsitteestä ks. Apunen 2015.

292 Soini 2016.

293 Valtioneuvosto 2016, 13.

Venäjä herätti 1990-luvun alkupuolella Suomessa merkittävää epävarmuutta. Lähialueiden, kuten Kuolan niemimaan ja Leningradin sotilaspiirin, strategisen merkityksen oletettiin kasvavan. Puheissa oli jossain määrin jäljellä kylmän sodan ajan pienvaltiorealistista sävyä. Venäjää ja sen intressejä kohtaan koettiin kunnioitusta. Tämä näkyi myös teoissa; Venäjän intressien kunnioittaminen oli eräs syy jättäytyä Naton ulkopuolelle.

Uuden vuosituhaten alku oli kenties optimistisintä aikaa. Venäjän demokratisoitumiseen luotettiin. Vuoden 2001 selonteon analyysin mukaan Venäjä oli kulkemassa kohti markkinataloutta ja demokratiaa, mutta kehitykseen liittyi epävarmuustekijöitä. Selvitys kuitenkin tähdensi, että

[t]urvallisuus- ja puolustuspoliittisessa suunnittelussa on varauduttava epäsuotuisaankin kehitykseen. Venäjän kehitys ja politiikka voivat tulevaisuudessa johtaa tai antaa aineksia erityisesti Pohjois-Eurooppaa ja Itämeren aluetta koskettavaan kriisiin lähinnä kolmentyyppisessä tapauksessa: 1) Teknologiaperäinen ympäristökatastrofi, 2) Venäjän ja Baltian maiden välien kiristyminen sekä 3) Venäjän uudistuspolitiikan epäonnistuminen, eristyminen sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan suunnanmuutos.²⁹⁴

Samana vuonna puolustusministeri Enestam esitti selvästi, miten Venäjä kytkeytyi selonteoissa oleviin ja tässäkin tutkimuksessa todettuihin uhkamalleihin. Ministerin mukaan

Suomen ulkoisen turvallisuuden keskeisin tekijä on Venäjä ja sen sisäisen tilanteen ja kansainvälisen kanssakäymisen kehitys. Mikäli presidentti Putinin johtamasta ulko- ja turvallisuuspolitiikan strategisesta toimintalinjasta muodostuu kestävä, saattavat edellä mainitsemani vuoden 2001 uhkamallit olla poliittisesti selkeästi nykyistä vaikeampia perustella jo vuoden 2004 selonteossa.²⁹⁵

Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko oletti Venäjän eurooppalaisen yhteistyösuuntauksen jatkuvan ja Putinin kauden vakauskehityksen vahvistuvan. Asiakirjassa kuitenkin myös todetaan, että maan kyky perinteiseen voimankäyttöön säilyy.²⁹⁶ Seuraavana vuonna presidentti Halonen totesi, että Suomi ja Venäjä jakavat samat ideologiset päämäärät: ihmisoikeudet, demokratian ja hyvän hallinnon.²⁹⁷

Vuonna 2007 puolustusministeri Häkämies piti huomiota herättäneen puheen Washingtonissa, CSIS-tutkimuslaitoksessa. Ministeri esitteli puheessaan yhdysvaltalaisyleisölle Suomen

294 Valtioneuvosto 2001, 25–27.

295 Enestam 2001.

296 Valtioneuvosto 2004, 65–68.

297 <http://www.kaleva.fi/uutiset/kotimaa/halonen-venajan-pelon-kanssa-osattava-elaa/231011/>

konservatiivisen polun puolustuspolitiikkaa, eikä kyseessä ollut varsinainen Venäjä-puhe. Hän esimerkiksi kiinnitti huomiota myös globaaleihin turvallisuuskysymyksiin Käsiteltäessä Suomen puolustuspolitiikan ydintä²⁹⁸ Häkämies kuitenkin päästi suustaan lähestulkoon kuolemattoman tokaisun, jonka mukaan Suomen kolme maantieteestä johtuvaa keskeistä turvallisuushaastetta ovat: ”Venäjä, Venäjä ja Venäjä”. Puolustusministeri jatkoi, että jos Venäjä jatkaa valitsemallaan puolustuskykyä vahvistavalla tiellä, se olisi 2010-luvun puoliväliin tultaessa sotilaallisesti merkittävästi vahvempi kuin 2000-luvun lopulla.

Vuonna 2009 Putinin merkittävien länsikriittisten ulostulojen ja Georgian sodan jälkeen valtioneuvosto arvioi selonteossaan, että Venäjän tavoite on suurvalta-asemansa palauttaminen ja epäedulliseksi kokemiansa ratkaisuiden muuttaminen. Asiakirja myös korosti, että Venäjä on valmis käyttämään sotilaallista voimaa intressiensä edistämiseen.²⁹⁹ Kolme vuotta myöhemmin vuoden 2012 selonteko taas tähdensi, että Venäjä pyrkii säilyttämään suurvalta-asemansa. Vaikka selonteko ei puhunutkaan demokratisoitumisesta mitään, se tuonut Venäjän uhkapotentiaalia yhtä vahvasti esiin, mitä vuoden 2009 selonteko, joka oli kaikista tähänastisista selonteoista myös ”Nato-myönteisin”.

Viimeisin, vuoden 2016 ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko linjasi Venäjästä hyvin realistisin ja synkin sanankääntein. Selvitys piti Venäjää Euroopan turvallisuusjärjestyksen kyseenalaistajana ja horjuttajana. Sotilaallisten ja ei-sotilaallisten keinojen katsottiin kuuluvan Venäjän työkalupakkiin. Tällä kertaa asiakirja puhui suurvalta-asemaansa *palauttavasta* Venäjästä, joka on hylännyt yhteistyöhön perustuvan turvallisuuden.³⁰⁰

Selontekojen ja muiden kommenttien tarkastelu osoittaa, miten Suomen virallinen näkemys Venäjästä on synkentynyt käsi kädessä itänaapurin muuttuneen politiikan kanssa. Varsinkin julkisessa keskustelussa muutos on ollut huomattava. Puolustuksen kannalta olennaista on kuitenkin se, että jokaisessa tarkastellussa selonteossa Venäjän uhkapotentiaali on tuotu tavalla tai toisella esiin huolimatta siitä, minkälaiset tuulet ovat kulloinkin idästä puhaltaneet. Kylmän sodan lopun jälkeen Venäjä onkin ollut koko ajan *mahdollinen*, joskin ei *todennäköinen* sotilaallinen uhka, johon on ollut varauduttava.

Puolustussuunnittelun tilanne on ollut siis kohtalaisen vakaa, vaikka yksityiskohtaiset skenaarit ovat varmasti muuttuneet sitä mukaa kun Venäjä on kehittänyt uutta potentiaalia. Puolustushallinto on pääasiassa keskittynyt faktojen, kuten sotilaallisen kaluston määrän, tarkkailuun. Sitä on kiinnostanut Venäjän sotilaallisten suorituskykyjen kehittyminen, puolustusmateriaali ja koulutuksen taso.³⁰¹ Karkeaksi roolinjaksi voidaan sanoakin se, että

298 Ks. Uuden vuosituhanen puolustuspolitiikka -osio

299 Valtioneuvosto 2009, 38–41.

300 Valtioneuvosto 2016.

301 Nokkala 2009, 76.

puolustushallintoa kiinnostavat erityisesti Venäjän kyvyt ja ulkoasianhallinnon rooli on sen aikomusten arviointi.³⁰² Suomen virallisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan peruslinjana on kylmän sodan jälkeisen aikana ollut, että Venäjän sotilaallista uhkaa ei voida sulkea tarkastelun ulkopuolelle.

Kansainvälinen raide

Kansalliset toimet ovat edelleen Suomen puolustuksen selkäranka. Vastuu Suomen puolustamisesta on edelleen suomalaisten harteilla. Kansallinen painotus on vanhaa perua ja on osoitus Suomen puolustuspolitiikan historiallisista ja strategisista jatkuvuuksista. Tästä huolimatta puolustuspolitiikan kansainvälinen raide on vahvistunut merkittävästi erityisesti vuoden 2012 selonteon jälkeen. Kansainvälisen yhteistyön merkitystä ei pidä mitata vain käytännön politiikan kannalta, vaan on katsottava myös isompaa kokonaisuutta. Puolustusyhteistyöllä on ollut merkitystä Suomen kansainväliselle asemalle. Samalla kansainvälisen puolustuspolitiikan ja perinteisen ulkopolitiikan raja on hälventynyt, ja puolustusyhteistyö toimii usein kansainvälisen yhteistyön tärkeimpänä veturina niin monenkeskisellä kuin kahdenväliselläkin tasolla.

Kaikkeen tähän on vaikuttanut Euroopan dramaattisesti muuttunut turvallisuuspoliittinen tilanne. Puolustusyhteistyö on pääasiassa ollut pragmaattista ja kustannusyhteistyövetoista. Nykytilanteessa ei kuitenkaan voi välttyä vaikutelmalta, että yhteistyössä on myös ripaus niin kutsuttua ulkoista tasapainottamista.³⁰³ Toisin sanoen Suomi ei varaudu sotilaallisiin uhkiin enää puhtaasti omilla resursseilla (sisäinen tasapainottaminen) vaan hakee, jopa varsin avoimesti, tukea ulkovalloilta eli muilta länsimailta kuitenkin sotilasliittojen ulkopuolella pysyen.

Muuttunut toimintaympäristö vaikuttaa Suomen puolustuksen kansainväliseen ulottuvuuteen myös muilla tavoin. Ensinnäkin se on luonut uusia yhteistyömahdollisuuksia. Nato painottaa jälleen ensisijaisesti kollektiivisen puolustuksen roolia, ja Suomen panos erityisesti Itämeren alueella kiinnostaa liittokuntaa. Samoin Yhdysvaltojen kiinnostus Koillis-Eurooppaan kohtaan on kasvanut. Lisäksi kiristynyt tilanne on politisoinut jo olemassa olevia yhteistyökuvioita. Esimerkiksi Nato-kumppanuustoiminta harjoituksineen on huomattavasti poliittisempaa kiristyneessä tilanteessa, ja entistä tiiviimpi yhteistoiminta on ollut yksi keino sitoa Suomea vahvemmin länteen sekä eräs tapa muokata maan kansainvälistä asemaa. Po-

302 Haastattelu 5.

303 Walt 1985.

litisoituminen on tarkoittanut myös sitä, että Suomen sisällä muun muassa Nato- ja Yhdysvallat-yhteistyöstä on käyty enemmän vääntöä.

Vielä vuoden 2009 selonteossa ei erityisesti korostettu kansainvälisen puolustusyhteistyön merkitystä. Vuoden 2012 selonteko tiivistä yhteistyön merkityksen jo paljon monisanaisemmin. Puolustusministeri Haglundin mukaan suurin ero vuosien 2009 ja 2012 selontekojen välillä oli se, että jälkimmäisessä kansainvälisen puolustusyhteistyön merkitys lisääntyi. Asiakirjassa todettiin, että

[a]ktiivinen puolustusyhteistyö parantaa Suomen ennaltaehkäisykykyä. Yhteistyö ei tarjoa turvatakuita, mutta se edesauttaa poliittisen tuen ja sotilaallisen sekä muun avun saantia tilanteessa, jossa Suomen voimavarat osoittautuisivat riittämättömiksi. Vastavuoroisesti tämä edellyttää Suomelta valmiutta ja kykyä sotilaallisen ja muun avun antamiseen tarvittaessa.³⁰⁴

Kansainvälistä yhteistyötä luonnehdittiin puolustushallinnossa jonkin aikaa verkottuneeksi puolustukseksi, joka sijaitsi ikään kuin kansallisen puolustuksen ja yhteisen puolustuksen välillä. Puolustusministeriön strategisen suunnitelman mukaan

[v]erkottuneen puolustuksen tavoitteena on entistä laaja-alaisempi ja pitkäjänteisempi puolustuspoliittinen ja sotilaallinen yhteistyö, jossa omaa puolustuskykyä tarjotaan muiden hyödynnettäväksi ja vastavuoroisesti itse hyödynnetään muiden puolustuskykyä. Suomen puolustusratkaisu on verkottunut puolustus, joka mahdollistaa siirtymisen yhteiseen puolustukseen. Verkottuminen perustuu Suomen kansallisiin tavoitteisiin ja sen päämääränä on vahvistaa Suomen asemaa ja mahdollisuuksia vaikuttaa toimintaympäristöömme. Verkottuminen ei kuitenkaan takaa sotilaallisessa kriisissä tuen saamista, mihin tarvitaan sopimusperusta, johtamisjärjestelmä sekä muut ennakkovalmistelut yhteisen puolustuksen toimeenpanolle.³⁰⁵

Verkottuneen puolustuksen käsitteen käytöstä kuitenkin luovuttiin myöhemmin. Syynä saattoi olla se, että sille ei juuri ollut kansainvälistä vastinparia ja että käsite on mahdollista sotkea esimerkiksi kyberturvallisuuteen.

Viimeisessä puheessaan puolustusministerinä maaliskuussa 2015 Haglund alleviivasi, että Suomen kansainvälinen puolustusyhteistyö näytti paremmalta kuin koskaan. Helmikuussa 2017 julkaistu puolustuspoliittinen selonteko antoi kansainväliselle yhteistyölle ennen kuumattoman merkityksen. Sen mukaan:

304 Valtioneuvosto 2012, 93.

305 Puolustusministeriö 2011a, 3.

Puolustusyhteistyö vahvistaa normaali- ja poikkeusolojen puolustuskykyä, parantaa uhkien ennaltaehkäisykykyä sekä edesauttaa poliittisen ja sotilaallisen avun saamista tarvittaessa. Puolustusyhteistyöllä ei kuitenkaan saada Suomelle puolustusliiton jäsenyyteen kuuluvia turvatakuita. Normaaliolojen yhteistyö on perusta poikkeusoloissa tapahtuvalle yhteistyölle. Puolustusyhteistyössä tarvittava luottamus rakennetaan vakaalla ja pitkäjänteisellä toiminnalla. Suomi kehittää laajan yhteistyöverkoston avulla järjestelyjä, joita voidaan hyödyntää kaiken mahdollisen avun saamiseksi mahdollisen kriisin alkuvaiheesta alkaen.³⁰⁶

Sotilaallisesti liittoutumattomana tehtävälle puolustuspoliittiselle yhteistyölle on Suomessa poliitikkojen virkamiesten ja kansalaisten vahva kannatus. Hankkeen haastatteluisissa kysyttiin muun muassa sitä, onko puolustusyhteistyöstä ollut jotain haittaa. Kukaan haastateltavista, joille kysymys esitettiin, ei ollut sitä mieltä, että jotain haittaa olisi ollut. Uusimman Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan (MTS) joulukuussa 2016 ilmestyneen kyselyn mukaan 94 prosenttia sen vastaajista suhtautuu myönteisesti sotilaalliseen yhteistyöhön Ruotsin ja muiden Pohjoismaiden kanssa. EU:n sotilaallisen yhteistyön kehittämistä kannattaa 87 prosenttia. Kiistanalaisemmat Nato- ja Yhdysvallat-yhteistyö saavat myös enemmistön kannatuksen. Edellisen näkee kannatettavana 64 prosenttia, jälkimmäisen 60 prosenttia. Raja vedetään kuitenkin kirkkaasti yhteistyön ja liittoutumisen väliin. Selkeät 61 prosenttia vastustaa Suomen liittymistä Natoon.³⁰⁷

Ei enää rauhanturvaamisen suurvalta

Balkanin- ja Afganistanin-operaatioiden myötä kriisinhallinnasta tuli tärkeä osa Suomen puolustuspolitiikkaa. Suomen puolustuskyky konkretisoitui ja jopa vahvistui, yhteistoimintakyky kumppanien kanssa lisääntyi ja Suomi pääsi Naton päätöksentekopöytiin kriisinhallintakysymyksiä käsittelemään.

Globaalit painotukset kuitenkin muuttuivat. Balkan rauhoittui, ja Yhdysvallat halusi presidentinvaihdon jälkeen nopeasti pois Afganistanista. Suomelle kaikkien aikojen haastavin kriisinhallintaoperaatio ISAF loppui vuonna 2014 ja vaihtui kaliiberiltaan huomattavasti pienempään *Resolute Supportiin*, jossa Suomella on mukana enää nelisenkymmentä sotilasta. ISAF-operaatiossa Suomella oli enimmillään ollut 200 sotilasta. Globaalien muutosten lisäksi Suomen taloudellinen tilanne on asettanut osallistumiselle enemmän haasteita.

Kriisinhallinnan merkitys Suomen *puolustuspolitiikalle* on vähentynyt 2010-luvulla. Suomelle tärkein operaatio on tällä hetkellä YK:n UNFIL-operaatio Libanonissa. Se on profiililtaan

306 Valtioneuvosto 2017, 15.

307 Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta 2016.

perinteistä rauhanturvaamista, ja Suomella on ollut huhtikuusta 2017 alkaen UNFIL:issa noin 330 rauhanturvaajaa. Poliittista merkitystä on myös Irakissa toimivalla Yhdysvaltain johtamalla *Operation Inherent Resolve* -koalitiolla (OIR). Suomi on mukana kouluttamassa Irakin turvallisuusjoukkoja Pohjois-Irakin kurdialueilla ISIS:in vastaisessa taistelussa.³⁰⁸ Donald Trumpin presidentinhallinnon virkaanastumisen myötä OIR:n merkitys saattaa kuitenkin kasvaa. Terrorismin vastainen taistelu on Trumpin agendalla korkealla. Lisäksi Trumpin transaktionaalinen kansainvälispoliittinen maailmankuva saattaa johtaa siihen, että kahdenvälisen yhteistyön jatkumiseksi Suomen on osoitettava mittavampaa kiinnostusta Yhdysvaltain johtamaan terrorismin vastaiseen toimintaan.³⁰⁹

Rauhanturvatoimessa ja kriisinhallinnassa Suomi on tavallaan palannut kylmän sodan ajan asetelmiin. Molemmat ovat jälleen *ulkopoliittisia* instrumentteja. Esimerkiksi UNFIL- ja OIR -operaatioiden merkitys on Suomen puolustuskyvyn kannalta vähäinen. Kriisinhallinta ja rauhanturvaaminen ovat siirtyneet Suomen ulkopoliittisissa prioriteeteissa paljon kylmän sodan aikaa alemmas. Rauhanturvaaminen oli kylmän sodan aikana puolueettomuus- ja reaali politiikan tärkeä osa, mutta nykyisin se kuuluu Suomen pienentyneeseen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen globaaliagendaan.

Pirstaloitunutta kriisinhallinta- ja rauhanturvaoperaatioiden kenttää ei analysoida tutkimuksessa tarkemmin. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kannalta Keski-Afrikan EUFOR-RCA-operaatio oli kuitenkin mielenkiintoinen, vaikka siihen osallistui lopulta vain kolmisenkymmentä suomalaista puolen vuoden ajan 2014–2015-taitteessa. EU-operaatio kokonaisuudessaan onnistui loppujen lopuksi hyvin, vaikka alkuvaihe oli hankala. Suomen osalta siihen osallistuminen paljasti hallinnon sisäisiä kriisinhallintaan liittyviä näkemyseroja. Ulkoasianhallinnolle kriisinhallinta on ulkopoliittikkaa, ja puolustushallinnolle se näyttäytyy ensisijaisesti Suomen puolustusta tukevana toimintana.

Ulkoministeriö liputti vahvasti suomalaisten osallistumisen puolesta Keski-Afrikan operaatioon, vaikka se oli suhtautunut aiemmin penseästi esimerkiksi lisäjoukkojen lähettämiseen ISAF-operaatioon. Keski-Afrikan operaatio oli EU-operaatio, ja Suomi oli perinteisesti antanut paljon painoarvoa sekä YTPP:lle että erityisesti EU:n kriisinhallinnalle. Katajanokalla puhuttiin jopa sadan sotilaan lähettämisestä Keski-Afrikkaan, mihin puolustusministeriössä suhtauduttiin epäillen. Infrastruktuuriltaan heikossa sisämaavaltiossa johdettavan operaatio oli logistisesti vaikea ja kallis, eikä puolustushallinto pitänyt sitä puolustuksellisesti merkittävänä.³¹⁰ Eduskunta kuitenkin siunasi operaatioon osallistuminen ulkoministeriön alkukaavailuja pienemmässä kokoonpanossa. Keski-Afrikkaan lähteneet suomalaiset olivat

308 Suomalaisten kriisinhallintaosallistumisesta ks. <http://puolustusvoimat.fi/web/kansainvalinen-kriisinhallinta/etusivu>.

309 Trumpin maailmankuvasta ks. Wright 2016.

310 Helsingin Sanomat 7.2.2014.

erikoistuneet sekä lääkintään että miinanraivaukseen ja räjähteiden hallintaan. Lopullista hintaa operaatiolle tuli noin 10 miljoonaa euroa.

Yleisesti ottaen ministeriöiden näkemyseroja ei kuitenkaan ole syytä liioitella. Usein ministeriöillä on jaettu näkemys kriisinhallinnan poliittisista tavoitteista. Skismaa on ollut enemmän ministeriöiden ja puolustusvoimien välillä. Jälkimmäinen on katsonut kriisinhallintaa enemmän kansallisen tehtävän näkökulmasta.³¹¹

Suomi–Ruotsi-yhteistyö pohjoismaisen puolustusyhteistyön veturina

Kolmen viime vuoden aikana Suomen ja Ruotsin puolustusyhteistyö on edennyt harpa-ten. Maiden puolustushallinnot alkoivat jo vuonna 2009 Ruotsin aloitteesta vaihtaa salassa tietoja ja kartoittaa yhteistyömahdollisuuksia. Yhteistyöllä oli molemmissa maissa vahva kannatus. Suomalaiset toimijat suhtautuvat kuitenkin yhteistoimintaan ruotsalaisia innokkaammin. Kansalaistasolla valmiuksia tuntuu olevan jopa puolustusliittoon – niin vahva Ruotsi-yhteistyön kannatus on.

Alun tunnustelujen jälkeen asiat ovat edenneet nopeasti. Vuonna 2013 Suomen merivoimat osallistui ensimmäistä kertaa Ruotsin kansalliseen SWENEX-harjoitukseen. Sälenin turvallisuuspoliittisessa konferenssissa vuonna 2014 presidentti Niinistö puhui optimistisesti Suomen ja Ruotsin puolustusmateriaali- ja suorituskyky-yhteistyöstä. Tilausta yhteistyölle vahvistivat taloudellinen tilanne, ja se, että muut Pohjoismaat kuuluvat Natoon.³¹²

Eipä aikaakaan, kun Suomi–Ruotsi-yhteistyöhön saatiin uudenlaista ryhtiä. Toukokuussa 2014 Suomen ja Ruotsin puolustusministerit Carl Haglund ja Karin Enström sopivat, että maiden puolustusvoimat alkavat selvittää tarkemmin eri rauhanajan yhteistyövaihtoehtoja. Selvitystyön loppuraportti julkaistiin alkuvuodesta 2015. Puolustusyhteistyön tavoitetasoa pyrittiin selkeästi nostamaan. Selvitys nimesi konkreettisia yhteistyökohteita, ja korosti erityisesti salattujen viestiyhteyksien merkitystä, koulutusta ja yhteisten harjoitusjoukkojen tarvetta. Raportin aikataulutavoite oli pääasiassa 2020-luvulla.³¹³

Selvityksessä tarkasteltiin rauhanajan yhteistyötä, mutta oli myös selvää, että tavoitteena oli luoda edellytyksiä myös kriisiajan yhteistoiminnalle. Se yksilöi yhteistyön alat, ja tavoitteiden toteuttaminen jäi odottamaan poliittista päätöstä. Raportin julkistamisen yhteydessä Haglund totesi, että Suomi ja Ruotsi eivät suunnittele puolustusliittoa, mutta yhteistyö mahdollistaa sen, että käytännön esteitä liitolle ei olisi, jos sellaiseen poliittiseen valintaan

311 Haastattelu 9.

312 Niinistö 2014.

313 Final reports on deepened defence cooperation between Finland and Sweden 2015.

päädyttäisiin.³¹⁴ Ruotsi-yhteistyössä on siis paljon samaa kuin Suomen Nato-kumppanuussuhteissa.

Suomen poliittinen kenttä on korostanut puolustusliiton mahdollisuutta enemmän kuin ruotsalaiset toimijat. Sitä on väläyttänyt myös entinen ulkoministeri, nykyinen puolustusvaliokunnan puheenjohtaja Ilkka Kanerva. Erkki Tuomioja taas ei sulje pois puolustusliiton mahdollisuutta pitkällä aikavälillä.³¹⁵ Kansalaisten erittäin myönteinen suhtautuminen pohjoismaiseen puolustusyhteistyöhön näyttäisi mahdollistavan tällaisen poliittisen valinnan, jos Helsinki ja Tukholma siihen vaihtoehtoon päätyisivät. Ruotsi on kuitenkin Suomea varovaisempi. Entisen suurlähettilään Krister Bringeuksen raportti varoittaa Suomen kanssa liittoutumisen riskeistä, ja niistä on huomauttanut myös toinen entinen suurlähettiläs Tomas Bertelman.³¹⁶

Suomi-Ruotsi-yhteistyö on selkeästi jättänyt varjoonsa yhteispohjoismaisen puolustusyhteistyön, vaikka myös silläkin saralla on tapahtunut rutinoitumista. Paras esimerkki tästä lienee Suomen, Ruotsin ja Norjan ilmavoimien eri maanrajat ylittävä viikoittainen harjoittelu, Cross-Border Training.

Suomen virallinen linja niin Ruotsi–yhteistyössä kuin pohjoismaisessakin toiminnassa on ollut pragmaattinen. Yhteistyötä on perusteltu kustannussyillä ja suorituskyvyn parantamisella. Pragmaattisuus ei kuitenkaan ole ollut itseisarvo. Poliittisia ja käytännöllisiä rajoja yhteistyölle ei ole haluttu asettaa. Ukrainan kriisin alkamisen jälkeen mukaan on tullut myös uusi elementti: uhkavetoisuus. Suomen ja Ruotsin puolustusvoimien yhteisen selvityksen mukaan maiden välinen yhteistoiminta lähettää ympäröivälle alueelle merkittävän signaalin. Huhtikuussa 2015 neljä pohjoismaista puolustusministeriä ja yksi ulkoministeri julkaisivat yhteisartikkelin, jossa he esittivät yhteistyön syventämistä vastaukseksi Venäjän aggressiiviselle politiikalle.³¹⁷

Syvennämälle Nato-yhteistyön syövereihin

Ukrainan tapahtuminen edesauttamana Nato palasi voimallisesti vanhaan rooliinsa kollektiivisen turvallisuuden järjestöksi, jonka ensisijainen tehtävä on taata jäsentensä sotilaallinen turvallisuus. Venäjän muuttunut ulkopolitiikka on vaikuttanut siihen, että liittokunnalla on jälleen perinteinen sotilaallinen uhkakuva, johon varautua. Pari vuosikymmentä jatkunut sotilaallisten kyvykkyyksien alasajo Euroopassa tosin jätti jälkensä Naton todelliseen

314 Helsingin Sanomat 17.2.2015.

315 Helsingin Sanomat 2.2.2015; Suomen Kuvalehti 14.1.2017.

316 Bertelman 2015; Bringeus 2016.

317 Hufvudstadsbladet 10.4.2015.

sotilaalliseen vahvuuteen. Vaikka pahin alasajo on todennäköisesti ohi, liittokunta nojaa merkittävilta osin Yhdysvaltain sotilaallisiin kapasiteetteihin.³¹⁸

Suomen Nato-kumppanuus oli edennyt menestyksekkäästi 2010-luvulle tultaessa. Naton PARP-ohjelma on suunnannut Suomen ja muiden kumppanimaiden puolustuskyvyn kehitystä. Suomi on saavuttanut sellaisen yhteistoimintakyvyn Naton kanssa, että sotilaallisia esteitä Suomen Nato-jäsenyydelle ei ole.³¹⁹

Suomalaisessa poliittisessa kentässä Nato-yhteistyön syventäminen on synnyttänyt, jos ei suoranaista vastarintaa, niin ainakin soraääniä ja epäilyksiä. Tietynyyppiset kohut vaikuttavat olevan osa suomalaista Natoon ja Yhdysvallat-suhteisiin liittyvää päätöksentekoa. Aina kun Suomen on tulkittu syventävän Nato-yhteistyötä, maassa syntyy aiheesta kohu ja keskustelu. Toinen puoli tästä säännönmukaisuudesta on toisaalta ollut se, että kohun jälkeen sen aiheuttanut asia hyväksytään, ja keskustelu lähestulkoon tyrehtyy. Julkinen mielipide on jatkuvasti tukenut kansainvälistä puolustusyhteistyötä, ja hallituskausi hallituskaudelta sitä on ollut ja sitä on tarpeen tullen syvennetty.

Vuosikymmen alkoi kuitenkin päätöksellä, joka osoitti Nato-yhteistyön ainakin tuonaikaisia rajoja. Suomi ei nimittäin esimerkiksi Ruotsista poiketen lähtenyt vuonna 2011 mukaan Naton *Operation Unified Protectoriin* Libyassa, jossa tehtävänä olisi ollut lentokieltoalueen valvominen hävittäjin. Vahvan sotilaallinen, YK:n päätöslauselmia 1970 ja 1973 voimaannaneva, operaatio oli Suomelle poliittisesti vaikea. Ulkoministerinä toiminut Alexander Stubb viestitti Suomen varautuneisuutta operaatioon osallistumiseen jo aikaisessa vaiheessa. Myös presidentti Halonen oli kielteisellä kannalla. Lisäksi yleinen mielipide suhtautui osallistumiseen kielteisesti. Suomi painottikin Libyan suhteen poliittisia keinoja, kuten sanktioita, humanitääristen ja siviilimenetelmien lisäksi. Päätöstä jättää osallistumatta perusteltiin niin kykyjen puutteella kuin ulkopoliittisella perinteelläkin. Myöhemmässä tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota Suomen strategisen kulttuurin ja sisäpolitiikan vaikutukseen: Strateginen kulttuuri loi tietyn varautuneisuuden Naton johtamalle sotilaalliselle operatiolle, joka oli kaukana Suomen puolustuspolitiikan aluepuolustuksellisista prioriteeteista ja johon osallistumista Suomen ulkopoliittinen perinne ei tukenut. Päätökseen katsottiin vaikuttaneen myös kevään 2011 eduskuntavaalit. Mari Kiviniemen hallitus ei halunnut lähteä keikuttaman venettä vaalien alla, sillä yleinen mielipide oli selvästi sotilaallista osallistumista vastaan.³²⁰

Seuraava Suomen kansainvälisen osallistumisen valmiuksia testaava koetinkivi oli maan osallistuminen Iceland Air Meet -harjoitukseen vuonna 2013. Asiasta kehkeytyi lopulta

318 ks. esim. Raitasalo 2015.

319 Pyykönen 2016.

320 Doeser 2017.

eräänlainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen kiirastuli.³²¹ Pohjoismaiden rooli Islannin ilmavallonnassa oli esillä jo vuonna 2009 julkaistussa Stoltenbergin raportissa, mutta sekä Pohjoismaissa että Natossa ehdotukseen suhtauduttiin kielteisesti. Agendalle se tuli vasta kolmisen vuotta myöhemmin, kun pohjoismaisen yhteistyön myötätuuli oli vahvistunut ja kun Nato alkoi *Smart Defense* -aloitteellaan hakea kustannustehokkaita puolustusratkaisuja.

Päätöksenteko Islantiin liittyen ei toden totta ollut helppo, ja koko saagasta syntyikin eräänlainen opetus tulevaa kansainvälistä (puolustuspoliittista) yhteistyötä koskevaa päätöksentekoa varten. Puutteellinen yhteinen tilannekuva aiheutti lähes farssimaisen päätöksentekoprosessin loppujen lopuksi merkitykseltään rajalliseksi osoittautuneen politiikkakäytännön ympärille.

Suomessa ei tuntunut aluksi olevan tarkkaa kuvaa siitä, millaisesta operaatiosta puhuttiin. Päätös Islantiin lähtemisestä tiivistyi kahteen periaatekiistaan: osallistuuko Suomi harjoitteluun vai varsinaisiin ilmavallontatoimiin ja onko kyseessä pohjoismaisen yhteistyö vai Natoon lähentyminen. Jälkimmäiset vaihtoehdot huolestuttivat eniten. Lisäksi ei ollut täysin selvää, osallistuisiko Suomi valvontatoimiin aseistettuna vai ei. Varsinaiseen ilmavallontaan osallistuminen olisi vaatinut lakimuutoksia. Hallitus tulkitsi harjoituksen pohjoismaiseksi operaatioksi, ja päätös sidottiin myös Ruotsin ratkaisuun.

Kataisen hallituksessa oli alusta asti myötämielisyyttä operaatiolle, esimerkiksi puolustusministeri Haglundille ei olisi ollut ongelma osallistua oikeisiin tunnistuslentoihin. Äänekkäin vastustus operaatioon osallistumiselle tuli oppositiopuolueilta keskustalta ja perussuomalaisilta. Hallituspuolueissakin esiintyi Islantiin menon vastustusta, SDP:n eduskuntaryhmässä ja vasemmistoliitossa. Keskusta halusi järjestää ”järeeän” eduskuntakeskustelun, ja SDP vaati selontekoa. Myös presidentti Niinistö oli sitä mieltä, että asia pitäisi käsitellä eduskunnassa.³²²

Päätös venyi lopulta huhtikuulle 2013, jolloin UTVA hyväksyi Suomen osallistumisen aseetomaan harjoitustoimintaan Islannissa Norjan valvontavuorolla alkuvuodesta 2014. Ratkaisuun vaikutti Naton linjaus, jonka mukaan Islannin ilmatilan valvontaan voivat osallistua vaan liittokunnan jäsenmaat. Hallitus antoi eduskunnalle selvityksen, jonka ulkoasiainvaliokunta lopulta hyväksyi. Erimielisyys lopulta haihtui, ja osallistumisen todettiin hyödyttävän niin pohjoismaista yhteistyötä kuin Suomen puolustuskykyäkin.³²³

321 Tarkempi analyysi aiheesta, ks. The Ulkopolitist 6.5.2013 ja Häkkinen 2015.

322 Yle Uutiset 18.10.2012.

323 Turun Sanomat 28.2.2013.

Seuraavan, joskin Islantia lievemmän kohun aiheutti Naton isäntämaasopimuksen hyväksyminen. Se oli 2000-luvun alkupuolelta lähtien kuulunut Suomen Nato-kumppanuustavoitteisiin. Sopimushanke herätti kohua poliittisen kentässä ja myös asiantuntijapiireissä. Sopimuksen ytimenä oli se, miten Suomi tukisi alueelleen harjoitus- tai kriisitilanteessa tulleita vieraita sotilasyksiköitä. Suomi ei sitoutunut ottamaan maaperälleen vieraita joukkoja tai vastaanottamaan apua. Suomi allekirjoitti sopimuksen Walesin huippukokouksessa syyskuussa 2014.

Vuosituhanne alun selonteissa pohjustettu sopimus hyväksyttiin kireissä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa Ukrainan sodan jo alettua. Puolueista vasemmistoliitto tyrmäsi sopimuksen. Entisen ulkoministerin Keijo Korhosen mukaan kyseessä taas oli ”kansallinen häpeätahra”. Moskovassa ja Tukholmassa palvellut suurlähettiläs Heikki Talvitie vertasi sopimusta vuoden 1940 Saksan kanssa tehtyyn kauttakulkusopimukseen.³²⁴

Ruotsissa isäntämaasopimuksesta kohistiin paljon enemmän kuin Suomessa. Suomi kulki Ruotsin edellä, kuten NRF-päätöksessä. Löfvenin johtamaan hallitukseen kuulunut ympäristöpuolue arvosteli sopimusta, koska pelkäsi sen avaavan mahdollisuuden tuoda ydinaseita Ruotsin alueelle. Ruotsin liittyminen isäntämaasopimukseen vaati lainmuutoksen, jonka käsittely viivästytti sopimuksen hyväksymisen toukokuuhun 2016. Valtiopäivien äänestyksessä hyväksymistä vastusti kuitenkin enää vasemmistopuolue.

Tärkeimmäksi muutokseksi Suomen Nato-suhteessa voidaan arvioida kumppanuusstatuksen vahvistuminen. Elokuun 2014 suurlähettiläspäivillä puolustusministeri Haglund pohti Suomen Nato-yhteistyötä. ISAF-operaation loppuminen askarrutti ministeriä, ja hän pohti Nato-kumppanuuden sisältöä:

Meille säännölliset ISAF- joukkoja luovuttavien maiden kokoukset ovat olleet tärkeä tiedonvaihdon ja vaikuttamisen kanava. Osallistumisemme NATO:n operaatioihin on mahdollistanut sen, että olemme voineet kerran pari vuodessa kokoontua NATO-maiden valtionpäämiesten ja ulko- ja puolustusministerien kanssa yhteisiin kokouksiin, mihin pelkkänä kumppanimaana emme olisi olleet oikeutettuja. Tämän hetken suuri kysymys onkin: ”mikä on suhteemme NATO:on ISAF-operaation päättymisen jälkeen?”³²⁵

Haglund ounasteli oikein, että Naton Walesin huippukokous oli muuttamassa tilannetta. Jo alkuvuodesta Haglund ja Yhdysvaltain puolustusministeri Chuck Hagel olivat keskustelleet

324 Korhonen 2015; Talvitie 2016.

325 Haglund 2014b.

Suomen Nato-kumppanuuden kehittämisestä.³²⁶ Lopulta liittokunnan merkittävimmissä kylmän sodan jälkeisessä huippukokouksessa Walesissa Suomi kutsuttiin mukaan laajennettujen mahdollisuuksien kumppanuusyhteistyöhön (*Enhanced Opportunities Programme, EOP*). Kokouksen jälkeen Haglund avasi, mitä kaikkia mahdollisuuksia uudenlainen kumppanuus toisi:

Yhteistoimintaan olennaisena osana sisältyvän koulutus- ja harjoitustoiminnan volyymi kasvaa. Harjoitukset muuttuvat myös entistä vaativammiksi ja osa niistä on avoinna ainoastaan kyvykkäimmille kumppanimaille, kuten Suomelle. Tämä jo aiemmin alkanut kehitys mahdollistaa joukkojemme ja henkilöstömme kouluttamisen tehokkaammin ja entistä laaja-alaisemmin kaikkiin puolustusvoimien tehtäviin. Uudistettu kumppanuus avaa myös uusia mahdollisuuksia poliittisen dialogin osalta, mikä on meille tärkeää. Harjoittamamme puolustusyhteistyö vahvistaa Suomen asemaa ja kehittää omaa puolustuskykyämme. Yhteistyön avulla pystymme kehittämään ja ylläpitämään suorituskykyjämme tehokkaammin itse valitsemillamme aloilla.³²⁷

Potentiaalisesti merkittävin muutos EOP:ssa oli se, että se avasi mahdollisuuden kahdenväliseen yhteistyöhön kumppanimaan ja Naton kaikkien jäsenmaiden välillä esimerkiksi 28+2 (Suomi ja Ruotsi) -formaattissa, joka oli käytössä muun muassa toukokuussa 2016 Naton ulkoministerikokouksessa.³²⁸

Vahvistettu kumppanuus on laajentanut Suomen Nato-yhteistyötä merkittävästi. Suomi oli mukana Naton arviointiryhmässä, jossa tarkasteltiin Itämeren turvallisuuspoliittisen tilanteen sotilaallisia ulottuvuuksia. Siinä Suomea edustivat ulkoasianministeriö, puolustusministeriö ja Suomen Nato-edustusto.³²⁹ Selkeästi korkeamman profiilin muutos oli presidentti Niinistön osallistuminen Naton jäsenten työlläiselle liittokunnan huippukokouksessa Varsovassa heinäkuussa 2016.

Keskustelu Suomen Nato-jäsenyydestä on pysynyt pitkälti tutuilla urilla. Se on tosin siirtynyt globaalilta tasolta alueellisiin kysymyksiin ja erityisesti Itämeren alueen vakautteen – asioihin, joiden ympärillä Natosta keskusteltiin 1990-luvun alkupuolella. Globaalit argumentit esimerkiksi Suomen rauhanvälitysmahdollisuuksien karisemisesta Naton jäsenenä ovat melkein kadonneet. Nato-jäsenyydessä on kysymys pääasiassa suhteesta Venäjään sekä siitä, millaisia vastareaktioita Suomen Nato-jäsenyys aiheuttaisi Venäjällä.

326 Helsingin Sanomat 24.1.2014.

327 Haglund 2014c.

328 Pyykönen 2016, 95.

329 Iltalehti 6.6.2016.

Ukrainan kriisin jälkeen turvallisuuspoliittinen ja myös Nato-keskustelu ovat olleet valloillaan. Ennen vuoden 2015 eduskuntavaaleja presidentti Niinistö kutsui puoluejohtajat keskustelemaan turvallisuuspolitiikasta. Presidentti halusi rauhoittaa vaalitaistelua, ja valtionpää totesi yhdessä puoluejohtajien, että Nato-hakemus ei ole ajankohtainen.³³⁰ Eduskuntavaalien aikana Nato-keskustelussa siirryttiinkin debatoimaan uuden ”Nato-selvityksen” laatimisesta. Kuvio oli Nato-jäsenyyskeskustelusta tuttu; selvitystä vaativat eniten Nato-myönteiset puolueet ja mitä kielteisempään suuntaan mentiin, sitä nihkeämpi suhtautuminen selvitykseen oli.

Eduskuntavaalien jälkeen muodostettiin keskustan, perussuomalaisten ja kokoomuksen porvarihallitus. Nato-selvitys päätettiin tehdä, ja sitä nimettiin valmistelemaan nelihenkkinen ryhmä, jonka jäseninä olivat Teija Tiilikainen, François Heisbourg, René Nyberg ja Mats Bergquist. Ryhmän raportti Arvio Suomen Nato-jäsenyyden vaikutuksista julkaistiin huhtikuussa 2016.³³¹ Tiivistetysti arvion keskeisen sanoman voi tiivistää siten, että Nato-jäsenyys olisi Suomelle monella tapaa erinomainen vaihtoehto, mutta Venäjän todennäköisiin reaktioihin liittyy merkittäviä riskejä.³³²

Raportin oli tarkoitus olla keskustelunherättäjä. Ulkoministeri Timo Soini toivoi ”mittavaa jatkokeskustelua” ansiokkaaksi näkemästä arviosta.³³³ Puolustusministeri Niinistö kaipasi myös kansallista pohdintaa.³³⁴ Keskustelua kuitenkin tuli lopulta hyvin vähän, ja siinä suhteessa laadukas selvitys ei täysin onnistunut tehtävässään. Suomen poliittisella kentällä on edelleen vankka kannatus sotilasliittoon kuulumattomuudelle, vaikka Suomen liittoutumattomuuspolitiikan linja on ollut koko ajan muutoksessa ja siirtynyt tosiasiallisesti lähemmäs ja lähemmäs liittopolitiikkaa.³³⁵ Jäsenyyteen vaadittavia poliittisia voimia ei ole edelleenkään olemassa, eikä Venäjän muuttunut käyttäytyminen ole sellaisia voimia esiin nostanut.

Helsinki ja Washington

Hornetit ja niiden mahdollistamat muut materiaalihankinnat ovat viime vuosiin asti luo- neet Suomen ja Yhdysvaltain väliseen puolustusyhteistyöhön pääasiallisen sisällön. Tilanne kuitenkin muuttui Ukrainan kriisin jälkeen. Suomella ja Yhdysvalloilla on selkeää etujen synergiaa Itämeren alueen sotilaallisen turvallisuuden varmistamisessa. Yhdysvaltojen kiinnostus liittolaistensa ja kumppaniensa turvallisuuteen kohosi merkittävästi. Kesäkuussa 2014 maa esitteli uuden Venäjän aggressioon vastanneen *European Reassurance Initiati-*

330 Yle Uutiset 19.12.2014.

331 Ks. Ulkoministeriö 2016.

332 Pesu 2016a.

333 Yle Uutiset 29.4.2016.

334 Niinistö 2016.

335 Pesu 2014c.

ve -ohjelman, jonka piti kanavoida vuonna 2015 noin miljardi dollaria Euroopan turvallisuuteen. Sitä seuraavana vuonna rahoitukseksi muodostui 789 miljardia, ja vuodeksi 2017 se moninkertaistui 3,4 miljardiin dollariin. Suurin osa varoista menee Yhdysvaltain liittolaisten tukemiseen, mikä näkyy Yhdysvaltojen sotilaallisen läsnäolon kasvamisena niin Baltiassa, Puolassa, Mustallamerellä kuin Norjassakin.³³⁶

Yhdysvaltain läsnäolon ja kiinnostuksen kasvaminen on avannut Suomelle uusia transatlanttisia yhteistyömahdollisuuksia. Harjoitusyhteistyö on osoittautunut Suomessa poliittisesti herkäksi, vaikka sen pääasiallinen peruste on sama kuin muiden yhteistyömuotojen, Suomen kansallisen puolustuskyvyn kehittäminen.

Ensimmäinen merkittävä avaus Yhdysvaltojen suunnasta liittyi Viroon. Aivan pystymetsästä asiakysymys ei Suomen eteen tullut, sillä Suomi osallistui ensimmäistä kertaa Nato-johtoiseen Baltic Region Training Event -harjoitukseen keväällä 2012, minkä jälkeen ilmavoimat on osallistunut samoihin harjoituksiin, jotka tosin tunnetaan nykyään nimellä Ramstein Alloy. Lisäksi se on ollut mukana Naton päivystysosastojen harjoituksissa. Mahdollisuus Yhdysvallat-johtoiseen harjoitteluun Virossa tuli esiin alkuvuodesta 2015. Harjoitusta edelsi pienimuotoinen kohu. Helsingin Sanomat julkaisi tammikuussa 2015 uutisen, jossa kerrottiin presidentti Niinistön ja ulkoministeri Tuomiojan puuttuneen TP-UTVA:n kokouksessa Suomen osallistumiseen Yhdysvaltojen järjestämään harjoitukseen Viron Ämarin lentotukikohdassa. Asiaa oli tullut esille käsiteltäessä puolustusvoimien harjoitusohjelmaa.³³⁷ Presidentti itse kiisti kyseenalaistaneensa mitään ja vetosi siihen, että Suomi ei ollut vielä saanut kutsua harjoitukseen ja tiedossa ei ollut, mitä Suomelta harjoituksessa odotettiin. Presidentti viittasi suoraan kokemuksiin Islannin ilmailun ympärillä pyörineestä kohusta, jonka pääasiallinen syy oli puutteellinen tieto.³³⁸

Kutsu harjoitukseen tuli kohun laannuttua tammikuun 2015 lopulla. Lopulta Suomi päätti osallistumisestaan sen, Ruotsin ja Yhdysvaltojen yhteisharjoitukseen, joka käytiin pääasiassa Selkämerellä saman vuoden maaliskuussa pari kuukautta kutsun saamisen jälkeen. Yhdysvaltalaiskoneet osallistuivat harjoitukseen Ämarista käsin, ja Suomen osalta kyse oli koulutuksellisesta harjoittelusta.

Yhteistyö Yhdysvaltain kanssa eteni vuoden 2016 puolella, ja yhteisen harjoittelun lisäksi kehiteltiin maiden välille aiejulistusta. Helmikuun alussa tiedotettiin Oregonin kansalliskaartin F-15-hävittäjien tulosta Rissalaan toukokuussa. Aloitteen harjoituksesta teki Yhdysvallat. Kuun puolivälissä julkisuuteen tulivat amerikkalaisten osallistuminen maavoimien Arrow

336 Lisätietoa ohjelmasta, ks. <https://www.csis.org/analysis/european-reassurance-initiative-0>.

337 Helsingin Sanomat 18.1.2015.

338 Tasavallan presidentin kanslia 20.1.2015.

16 -harjoitukseen Pohjankankaalla sekä mairinnoisuharjoitus Raaseporissa perinteisen Baltops-harjoituksen yhteydessä. Tämä tiedotettiin helmikuussa, mutta ulkopoliittinen johdanto oli päättännyt harjoituksiin osallistumisesta jo edeltävänä marraskuuna.

Poliittinen kiista syntyi tällä kertaa sekä tiedottamisesta että Suomen turvallisuuspoliittisesta linjasta. Osa puolustusvaliokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan jäsenistä olivat vihaisia, sillä hävittäjäharjoituksesta oli tiedotettu valiokunnalle vain kaksi tuntia ennen uutista. Osa valiokunnan jäsenistä sai tietää harjoituksista vasta lehti- ja radiouutisista. Puolustusministeri Niinistö myönsi, että tiedottamisen olisi voinut hoitaa aikaisemmin.³³⁹ Puolustusministeriö painotti, että harjoitukset eivät ole puolustuskäskyasioita ja ovat sen päätäntävallassa. Ulko- ja puolustusministeriöt sekä puolustusvoimat kuitenkin vahingosta viisastuneena päättivät parantaa sotaharjoituksista tiedottamista.

Vuoden 2016 harjoitteluasista ei päätöksenteon näkökulmasta noussut esiin samanlaisia piirteitä, mitä vuotta aiemmin. Keskustelua herätti ennen kaikkea Suomen linja. SDP:n puheenjohtaja Antti Rinne kirjoitti, että *puolustusministeriön* harjoitukset luovat epä tietoisuutta Suomen linjasta. Hän pelkäsi, että Suomen harjoittelu lähettäisi väärän viestin. Rinteen puoluetoveri Eero Heinäluoma oli asiasta myös huolissaan.³⁴⁰

Edellisen harjoituskohun tapaan presidentti Niinistö puuttui peliin. Hänen mukaansa Yhdysvallat-harjoituksissa ei luoda Suomen linjaa, vaan ne olivat teknisiä ja sotataidollisia harjoituksia, jotka kehittävät Suomen kykyä puolustaa itseään. Varsinaista linjaa vedetään presidentin mukaan Naton niin kutsutuissa CMX-harjoituksissa, jossa Suomen rooli on ollut vain oman maan puolustaminen.³⁴¹

Vaikka vastuiden tasolla Suomen linjaa ei harjoituksissa vedettykään, on selvää, että ne vaikuttavat ulkovaltojen kuvaan Suomen asemasta, jota käytännön toimilla, kuten sotaharjoituksilla, rakennetaan.³⁴² Yhdysvallat ei piilotellut aloitteensa strategista viestiä. Suomessa viestiä ei haluttu myöntää, vaikka se varmasti ymmärrettiin. Päivänselvää on kuitenkin se, että harjoittelemalla maaperälläään Yhdysvaltojen kanssa kireässä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa Suomi lähettää viestin.

Tuorein askel yhteistyössä Yhdysvaltain kanssa oli aiejulistuksen allekirjoittaminen loka-kuussa 2016. Sopimusta perusteltiin muun muassa sillä, että jo vastaavanlaisen sopimuk-

339 Ilta-Sanomat 26.2.2016.

340 Uusi Suomi 24.2.2016.

341 Helsingin Sanomat 25.2.2016. Suomen toiminta CMX-harjoituksissa on poikennut lehtitietojen mukaan Ruotsin vastaavasta. Dagens Nyheter muun muassa uutisoi, että Ruotsi antoi CMX-simulaatiossa satamiaan ja ilmatilansa Naton käyttöön mobilisoiden myös joukkonsa. Ks. Dagens **Nyheter** 1.6.2016.

342 Esimerkki tästä on esimerkiksi Venäjän vuoden 2013 Zapad-harjoitus, jossa Suomi ei toiminut sotilaallisesti liittoutumattoman maan tavoin vaan Venäjän aseisiin hyökkäävänä tahona. Ks. Järvenpää 2014.

sen allekirjoittaneesta Ruotsista ei tulisi jäädä jälkeen.³⁴³ Julistuksessa Suomi ja Yhdysvallat sitoutuivat kahdenvälisen puolustusyhteistyön kehittämiseen. Saman vuoden marraskuussa presidentti Niinistö painotti vahvasti Yhdysvallat-yhteistyön merkitystä puheessaan:

Totuus on, että läntinen sotilasyhteistyömme on paljon laajempaa kuin aiemmin ja että sitä tullaan jatkamaan. Suomi harjoittaa tätä sotilaallista yhteistyötä vain omista lähtökohdistaan ja tarpeistaan käsin. Suomen tulee kehittää sotilaallista valmiutta ja yhteistoimintakykyä ei vain pidäkkeeksi ja kynnykseksi maahantulijalle, vaan myös ollakseen kiinnostava kumppani mikäli pahin toteutuisi. Tämä palvelee myös Suomen oman puolustuksen kehittämistä.³⁴⁴

Niinistön kommentti paljasti sen, miten transatlanttinen ulottuvuus Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa on syventynyt. Samalla se alleviivasi jo mainittua seikkaa, että puolustusyhteistyössä ei ole enää kyse pelkästään omien kykyjen kehittämisestä vaan myös avun ja tuen saamisesta mahdollisessa kriisitilanteessa.

Euroopan unionin laskenut puolustuspoliittinen merkitys?

Vielä 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä Euroopan unionia pidettiin Suomen merkittävimpänä puolustuspoliittisena kumppanina. Enää näin ei ole, unionin turvallisuus- ja puolustuspoliittinen merkitys on jäänyt selvästi Nato-kumppanuutta ja kahdenvälisiä yhteistyötä pienemmäksi. Suomen suhtautuminen YTPP:aan on kuitenkin koko ajan ollut myönteinen, ja esimerkiksi vuoden 2014 Kultaranta-keskusteluissa presidentti Niinistö nosti EU:n yhteistä puolustusta tietoisesti tapahtuman agendalle.³⁴⁵

EU:ssa on viime vuosina pyritty lämmittämään yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa pitkän eurokriisin jälkeen. Joulukuussa 2013 Eurooppa-neuvosto keskusteli YTPP-ky-symyksistä. Näin se teki kertaalleen myös vuosina 2015 ja 2016. YTPP:lle ovat viime aikoina antaneet vauhtia erityisesti Pariisin iskut ja Ranskan historiallinen vetoaminen Lissabonin sopimuksen artiklaan 42.7. keskinäisestä avunannosta sekä Brexit-äänestys ja Iso-Britannian todennäköisenä hämöttävä ero EU:sta. Lontoo on EU:ssa sitkeästi vastustanut Euroopan yhteisen puolustuksen kehittämistä. Nyt tietyissä Euroopan pääkaupungeissa arvioidaan mahdollisuuksien ikkunan olevan auki. Brexit-äänestyksen jälkeen syyskuussa 2016 Ranska ja Saksa muun muassa ehdottivat EU:n puolustusyhteistyön syventämistä ja esimerkiksi yhteisen esikunnan perustamista.

343 Aamulehti 1.7.2016.

344 Niinistö 2016b.

345 Pesu 2014b.

Uudet kehityskulut ovat mahdollistaneet myös Suomelle profiilin terävöittämisen unionin yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Suomi vastasi Ranskan Pariisin iskujen jälkeiseen, pitkälti symboliseen avunpyyntöön nopeasti ja ilman epäröintiä. Vastaus oli mieleenpainuva: ”Suomi toimii siten kuin se toivoisi toimittavan itseään kohtaan”.³⁴⁶ Konkreettisesti Suomi vastasi lupaamalla lähettää lisää sotilaita Libanoniin UNFIL-operaatioon vapauttaen täten ranskalaisia operaatioissa olevia sotilaita muihin tehtäviin. Lisäksi Suomi ja Ranska antoivat pääministeri Juha Sipilän Ranskan-vierailulla yhteisen julkilausuman, jossa penättiin YTPP:n kehittämistä ja EU:n ja Naton yhteistyön tiivistämistä.

Helsingissä reagoitiin myös Brexit-äänestyksen jälkeiseen keskusteluun Unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan perusteista. Kuten Suomen ja Ranskan julkilausumasta kävi, ilmi Suomen kanta YTPP:n kehittämiseksi oli myönteinen. Ehdotukseen yhteisestä sotilaspäämajasta se suhtautui kuitenkin kriittisesti.³⁴⁷ Suomi hahmotteli omia pragmaattisempia suuntaviivojaan EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta. Niitä esittelevä paperi kierrätettiin jäsenmailla ennen EU:n puolustusministerien kokousta Bratislavassa syyskuussa 2016. Suomi painotti matalan profiilin visioita kuten esimerkiksi yhteistä puolustuskykyä hybridiuhkia vastaan.³⁴⁸

On kuitenkin hyvä huomioida, että Suomen voimassa oleva lainsäädäntö heikentää sen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan uskottavuutta Euroopan unionissa, sillä se estää sotilaallisen avun antamisen ja vastaanottamisen. Ranskan avunpyyntö Pariisin terroristi-iskun jälkeen kärjisti Lissabonin sopimuksen keskinäisen avunantoperiaatteen ja sen solidaarisuuslausekkeiden ongelmat. Ne oli havaittu jo elokuussa 2014 kun selviteltiin Ruotsin aluevesien loukkausta Tukholman edustalla. Suomi joutui seisomaan toimettomana Ruotsin selvittäessä loukkausta, vaikka Itämeren alueellisen integriteetin kunnioittaminen kuuluu maan ydintressseihin.

Teija Tiilikainen käsitteli jo 2008 julkaistussa selvityksessä keskinäiseen avunannon ja EU:n turvatakuiden merkityksestä Suomelle.³⁴⁹ Vuoden 2012 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa todettiin, että Suomi ”kehittää omia valmiuksiaan avun antamiseen ja vastaanottamiseen ja pyrkii kuluva hallituskauden aikana selvittämään tarpeet lainsäädäntönsä muuttamiselle lausekkeen toimeenpanon mahdollistamiseksi”.³⁵⁰ Maaliskuussa 2015 ulkoministeriö asetti työryhmän valmistelemaan sotilaallisen avun antamiseen ja vastaanot-

346 Suomen vastaus Ranskan avunpyyntöön, ks. http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ranskan-pyynto-avunannosta-eu-ministerivaliokunnan-kirjallisessa-menettelyssa?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z-Oni_groupId=10616.

347 Yle Uutiset 15.6.2016.

348 EU Observer 27.9.2016.

349 Ulkoministeriö 2008.

350 Valtioneuvosto 2012, 86.

tamiseen liittyvää lainsäädäntöä. Alkuvuodesta 2016, suunniteltua aiemmin, työryhmä ehdotti selvityksessään säädettäväksi lain päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä. Taustalla oli aiempi muutostarpeiden pohdinta ulkoministeriössä ja TP-UT-VA:n hyväksymä linjaus erillislain valmisteleemisestä. Lakimuutoksia ei ole vielä raportin julkaisuun mennessä hyväksytty.

Tarve lakimuutokseen hyväksyntään tunnustetaan Suomessa suhteellisen laajasti, eikä asia ole poliittinen kiistakapula. Suomen puolustusyhteistyötä koskevassa virallisessa kielenkäytössä ulkomaisen avun ja tuen tarve tunnustetaan yhä laajemmin ja Suomen puolustuksen kansallisuutta ja itsenäisyyttä korostetaan paljon entistä vähemmän. Kun vertailukohtaksi otetaan vuoden 2003 EU:n perustuslakikeskustelut ja Suomen varaukset, Suomi näyttää etenevän määrätietoisesti luodakseen valmiuden tukea muita EU-maita myös sotilaallisesti. Asennemuutos osoittaa varsin konkreettisesti Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kansainvälistymisen. Vanhan liittoutumattomuuspolitiikan erityispiirteitä on karsittu tasaisen varmasti.³⁵¹

Jälkeenpäin voidaan todeta, Suomelle olisi tuskin ollut haittaa vahvemmastakaan muotoilusta, jota vastaan maan hallitus ja presidentti vuosituhannen alussa taistelivat. Muotoiluja tärkeämpää on kuitenkin Suomen aktiivisuus. Toisin kuin muut EU-maat Suomi laskee varsin paljon Lissabonin sopimuksen lausekkeiden varaan. Jo Teija Tiilikaisen turvatakuuselvityksessä todettiin, että

[L]iittoutumattomien maiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen avunantovelvoitteen yhteydessä tehty viittaus on jäänyt merkitykseltään ja tulkinnaltaan epäselväksi, minkä vuoksi liittoutumattomien maiden olisi omalta osaltaan hyvä tuoda tulkintansa velvoitteen luonteesta selkeästi esille.³⁵²

Tätä taustaa vasten Suomen ripeä reaktio Ranskan avunpyyntöön oli juuri oikeaa toimintaa. Sama näkökulma on myös hyvä muistaa keskusteltaessa Baltian maiden auttamisesta tarpeen tullen, vaikkei Suomella riittäisikään voimaa muiden maiden puolustukseen.

351 Pesu 2016b. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muutoksesta toisesta näkökulmasta. Ks. Juntunen 2016.

352 Ulkoministeriö 2008, 39.

Johtopäätökset

Tutkimuksessa on tarkasteltu Suomen puolustuspolitiikkaa kylmän sodan loppumisen jälkeisen neljännesvuosisadan aikana. Laajempaa tutkimusongelmaa Suomen puolustuspoliittisesta toimijuudesta lähdettiin purkamaan kolmen tutkimuskysymyksen kautta: mitkä rakenteet Suomen puolustuspolitiikkaan ovat vaikuttaneet, mikä on kansainvälisen yhteistyön merkitys puolustuksen ylläpidossa ja kuinka aktiivinen Suomi on kansainvälisen yhteistyön suhteen ollut sekä mikä on ollut puolustuspolitiikan rooli Suomen turvallisuuspolitiikassa?

Tutkitun ajanjakson aikana puolustuspolitiikan sisäinen rakenne on jonkin verran muuttunut. Puolustusministeriön turvallisuus- ja puolustuspoliittinen painoarvo on kasvanut tasaisesti. Puolustusministeriön profiili alkoi korostua jo Elisabeth Rehnin kaudella, jolloin hän osallistui aktiivisesti turvallisuuspolitiikan julkiseen linjaamiseen. Puolustuspolitiikka palautettiin hallitusohjelmaan Ahon hallituksessa, ja erityisesti 1990-luvun lopulta lähtien puolustusministeriön kansainvälisten vastuiden kasvamisen myötä myös puolustusministerin salkkuun on tullut lisää painoa.

Presidentin valta-aseman ympärille rakennetun puolustusneuvoston lakkauttaminen vuonna 2000 vahvisti puolustuspoliittisessa päätöksenteossa valtioneuvoston, tarkemmin TP-UTVAn, ja erityisesti puolustusministeriön asemaa, osin jopa puolustusvoimien kustannuksella. Vastuu kokonaisturvallisuuden koordinoinnista siirtyi puolustusministeriön yhteydessä toimivalle Turvallisuuskomitealle. Vaikka tasavallan presidentin muodollinen valta on tutkimuksen ajanjakson aikana kaventunut, käytännössä hänen roolinsa turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ylimpänä linjanvetäjänä on vahvistunut Sauli Niinistön presidenttikauden aikana. Perustuslaki jättääkin varsin paljon liikkumavaraa voimasuhteiden kehittymiselle ja vaihtelulle. Niinistö on turvallisuus- ja puolustuspoliittisesti aktiivisin presidentti kylmän sodan lopun jälkeen.

Se, mikä erottaa puolustuspolitiikan edelleen muista politiikanaloista, on vahva konsensushakuisuus, joka korostuu erityisesti selontekojen yhteydessä parlamentarismien vaalimisena. Eduskunnan turvallisuus- ja puolustuspoliittinen rooli tulee esiin erityisesti selontekoprosesseissa, joissa sille on annettu jonkin verran sanan- ja vaikutusvaltaa myös sisällön suh-

teen. Eduskunta on myös ollut osallinen kansainväliseen puolustusyhteistyöhön liittyvissä päätöksissä. Vastakkainasettelua yhtäältä eduskunnan ja toisaalta hallituksen sekä presidentin välillä on lopulta ollut vähän. Ensimmäisten selontekoprosessien aikana erityisesti keskustalla oli kaipuuta vanhaan parlamentaariseen malliin, ja puolustusvaliokunta harasi kansainvälistymistä vastaan. Aivan viime aikoina valiokunta on osoittanut tyytymättömyyttä tiedonsaannin suhteen.

Osittain parlamentarismien vaalimisesta johtuen puolustuspolitiikkaa tehdään Suomessa puolustusmyönteisessä ilmapiirissä, jossa perusratkaisuista vallitsee pitkälti yksimielisyys. Aluepuolustusjärjestelmää, asevelvollisuutta tai sotilasliittoon kuulumattomuutta ei suuren haasteta. Merkittävimmät painotuserot ja erimielisyydet liittyvät kansainväliseen yhteistyöhön. Toisessa päässä ovat Nato-jäsenyydelle myönteiset kokoomus ja RKP, toisessa taas vasemmistoliitto, joka kaihtaa syvää Yhdysvallat- ja Nato-yhteistyötä. Suomen nykylinjalle eli aktiiviselle yhteistyölle sotilasliittoon kuulumattomana valtiona on tosiasiallisesti kuitenkin hyvin vahva tuki niin poliittisella kentällä kuin kansalaisten keskuudessa.

Suuret puolueet ja täten eduskunnan enemmistö ovat jatkuvasti suhtautuneet puolustuksen tarpeisiin myötämielisesti. Vain vasemmistoliitto ja vihreät ovat kohtalaisen johdonmukaisesti olleet puolustuspolitiikassa selkeässä oppositioasemassa. Puolustushallintoa ja sen tarpeita on kuunneltu päätöksenteossa tarkalla korvalla, mistä vakiintunut selontekomenettelykin kertoo. Vähintään minimitaso on määrärahoissa haluttu taata, ja puolustusvoimat on pystynyt pitämään lakisäänteisistä velvollisuuksistaan kiinni.

Merkittävän osan puolustusbudjetista nielevät puolustushankinnat ovat pääasiassa pysyneet päivänpoliittisen kiistelystä ulkopuolella. Vaikka ostot ovat mitä suurimmassa määrin poliittisia, niiden hankintaprosessit eivät ole muutamia tapauksia lukuun ottamatta poliittisoituneet. Yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta hankinnat ovat myös onnistuneet hyvin.

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että Suomessa turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa tehdään hyvässä hengessä. Puolustuspolitiikka onkin luonteva osa turvallisuuspolitiikan kokonaisuutta, jota ohjaavat tällä hetkellä yhteinen tilannekuva sekä politiikkatavoitteet. Eri turvallisuuspoliittisilla hallinnonaloilla on ollut näkemuseroja muun muassa jalkaväkimiinoinhin, kriisinhallintaan ja selontekojen painotuksiin liittyen. Myös joitain reviiroikiistoja, kuten ulkoministeriön reaktio puolustusministeriön Nato-selvitykseen 2000-luvun puolivälissä, on noussut pinnalle. Niiden ei voida kuitenkaan sanoa erityisemmin vaikuttaneen Suomen turvallisuuteen haitallisesti, ja kiistat ovat olleet vähenemään päin.³⁵³ Tässä mielessä ”kampailun” elementti on ollut Suomen puolustuspolitiikassa varsin vähäpätöinen ottaen lisäksi huomioon edellä mainitun konsensushakuisuuden puolueiden osalta.

353 Haastattelu 9.

Suomen geopoliittinen sijainti Venäjän naapurissa on sen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjavalintaan eniten vaikuttanut ulkoinen rakennetekijä. Konservatiivisen aluepuolustuksen jatkamista ei voi selittää ilman Suomen maantieteellistä asemaa ja sen strategiseen kulttuuriin nivoutunutta uhkaperinnettä. Venäjä on tosin myös merkittävä syy sille, että Suomessa ei 1990-luvun alkupuolella syntynyt halua hakea Naton jäseneksi. Turvallisuusympäristön lauhkeimpinakaan aikoina sotilaallisen uhkan mahdollisuutta ei ole suljettu pois, vaikka uhkamallit ovat muuttuneet, joskaan eivät dramaattisesti. Venäjä on ainoa valtotoimija, jolla on kykyä ja mahdollisesti tahtoakin uhata Suomea sotilaallisesti. Suomessa keskustelu Venäjästä on tullut entistä avoimemmaksi, ja virallisen Suomen äänenpainot ovat muuttuneet itänaapurin suhteen kriittisemmäksi.

Suomi on reagoinut puolustuspolitiikassaan myös mitä moninaisimpiin kansainvälisiin aloitteisiin ja ärsykkeisiin. Tämä on johtanut siihen, että Suomen kansainvälisellä puolustuspolitiikalla on ollut alati kumuloitua sisältöä. Suomi on ollut kansainvälisen yhteistyön suhteen aktiivinen, paikoin jopa aloitteellinen.

Kansainvälisessä puolustusyhteistyössä Suomi on koko kylmän sodan loppumisen jälkeisen ajan aikana harjoittanut yhteistyötä saman paradigman sisällä: kansainvälisellä yhteistyöllä on ennen kaikkea pyritty vahvistamaan Suomen puolustuskykyä. Yhteistyö on ollut pääosin hyvin käytännönläheistä, vaikka poliittiset motiivit ovat vaikuttaneet taustalla. Lännen ja Venäjän vastakohdan kärjistyminen on entisestään politisoinut Suomen puolustusyhteistyöverkostoja. Niin kahden- kuin monenvälisellä puolustusyhteistyöllä muokataan Suomen kansainvälistä asemaa läntisenä toimijana. Samoin Suomi on alkanut yhä avoimemmin viestiä halukkuudestaan tarvittaessa antaa ja vastaanottaa sotilaallista apua. Täten puolustusyhteistyön koko merkitys ei siis tiivisty sen mukanaan tuomaan parantuneeseen puolustuskykyyn. Laadullisesti ja määrällisesti lisääntyneen yhteistyön myötä Suomi on valtavirtaistunut turvallisuus- ja puolustuspoliittisena toimijana. Puolueettomuuden erityispiirteet, kuten tietyt lainsäädännölliset esteet, ovat karisseet pala palalta pois, kun Suomi on mukautunut sen toimintaympäristön alati muuttuviin vaatimuksiin. Muutoksen mittakaava paljastuu verratessa 90-luvun alun keskusteluja ja varovaisia liikkeitä esimerkiksi rauhanturvaamisessa ja Nato-kumppanuudessa nykypäivän todellisuuteen.

Natosta on kehittynyt Suomen puolustuksen tärkein monenkeskinen yhteistyökumppani. Pfp-kumppanuutta on kehitetty tietoisesti mahdollisimman pitkälle. Teknisiä esteitä paradigmanmuutokselle – eli liittoutumiselle – ei ole, mikä on ollut enemmän tai vähemmän julki lausuttu päämäärä koko ajan. Tästä huolimatta Suomi on tasaisesti hyödyntänyt kumppanuuden tarjoamia mahdollisuuksia, jotka ovat vaihtuneet Naton omien painotusten mukaan. Päätöksentekoprosessit ovat olleet välillä vaikeita ja hitaita; poliittisessa kentässä on ollut epäilyksiä Nato-yhteistyön tiivistämistä kohtaan. Päätökset on kuitenkin saatu aikaan, ja sen jälkeen niitä ei juuri ole kyseenalaistettu. Yhteistyötä on koko ajan ollut mahdollista syventää, ja sille on edelleen suomalaisenemmistön tuki. Samanlaiset herkkyydet tuntuvat

liittyvät viimevuosina vauhtiin päässeeseen Suomen ja Yhdysvaltain kahdenväliseen puolustusyhteistyöhön.

Huomionarvoista on se, että Suomesta on koko ajan puuttunut todellinen Nato-jäsenyyttä ajava voima. 1990-luvulla monien entisten Itä-Euroopan maiden tehdessä päätöksiä Suomessa Nato-jäsenyyteen suhtauduttiin skeptisesti käytännössä kaikissa puolueissa, eikä jäsenyys tuntunut saavan kannatusta edes puolustushallinnon piirissä. Tilanne on joiltain osin muuttunut. Puolustushallinnosta alkoi varsinkin 2000-luvulla kuulua Nato-myönteisiä kommentteja, ja kuten todettua, puolueista osa on siirtynyt avoimesti Nato-jäsenyyden kannattajiksi. Kysymys ei kuitenkaan edelleenkään ota tuulta siipiensä alle, mistä vuoden 2016 Nato-selvityksen aikaansaama varsin vaisu keskustelu kieli.

Pohjoismaisen ja erityisesti Ruotsi-yhteistyön on Suomessa hyvin vahvaa. Näyttääkin siltä, että valtiojohdolla on lähes varaukseton tuki viedä yhteistyötä tulevaisuudessa eteenpäin. Suhteessa Ruotsiin Suomi vaikuttaa olevan naapuruksista halukkaampi kehittämään yhteistyötä entistä syvemmäksi.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisesti Euroopan unioni on ehkä jäänyt muiden yhteistyömuotojen varjoon. EU:n jäsenyyden alkuaikoina Suomi vaikutti erityisesti Lipposen hallituksen aikana tarmokkaasti unionin vähitellen muotoutuvaan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan agendaan ja oli Ruotsin kanssa ohjaamassa sitä kriisinhallinnan suuntaan. 2000-luvulla alkaneen suvantovaiheen jälkeen orastavaa aktiivisuutta on jälleen ilmassa. Suomi on tällä hetkellä aikaisempaa valmiimpi syventämään yhteistyötä ja kantamaan EU-jäsenyyden poliittisia vastuita, mistä sotilaallisen avun vastaanottamiseen ja antamiseen tähtäävä lainsäädäntömuutos kieli.

Suhtautumisessa EU:n puolustusulottuvuuteen Suomessa on tapahtunut jonkin verran muutosta. Eräs motiivi ohjata YTPP:ä kriisinhallintaan oli halu varmistaa, ettei EU:sta tulisi sotilasliittoa. Liittoutumattomuudesta kummunnut penseys EU:n keskinäistä sotilaallista avunantoa kohtaan näkyi selvästi myös neuvotteluissa EU:n perussopimuksesta. 2010-luvulla Suomen liittoutumattomuuskanta on eittämättä liudentunut, ja EU:n keskinäisen avunannon korostaminen on vahvistunut. Suomi onkin parhaillaan luomassa valmiuksia antaa ja vastaanottaa sotilaallista apua.

Puolustuspolitiikan rooli turvallisuuspolitiikassa on elänyt. Eräänlaisena käsitteellisenä lähtöpisteenä oli kylmän sodan ajalta tuttu jako, jossa turvallisuuspolitiikka koostui yhtäältä ulkopolitiikasta ja toisaalta kansallisesta puolustuspolitiikasta. Nyt tilanne on toinen; suurin osa puolustuspolitiikasta on toki edelleen kansallista toimintaa, mutta puolustuspolitiikan kansainvälistä puolta ja ulkopolitiikkaa on aiempaa vaikeampi erottaa toisistaan, eikä tähän välttämättä ole edes tarvetta.

Lisäksi mitä pidemmälle on edetty, sitä enemmän puolustuksen osuus turvallisuuspolitiikasta on korostunut. Nykyisen turvallisuuspolitiikan pilarimallissa puolustuspolitiikalla on kaksi jalkaa, kotimainen puolustuskyky ja läntinen verkosto. Puolustushallinnon kansainväliset vastuut ovat lisääntyneet tasaisesti. Läntinen verkosto on tällä hetkellä Suomen kansainvälisen yhteistyön veturi niin ulko- ja turvallisuuspoliittisesti kuin turvallisuus- ja puolustuspoliittisesti. Vielä 1990-luvulla vallinnut jako on siis vanhentunut.

Raportin laajempi kysymys, eräänlainen "metaongelma" on ollut Suomen puolustuspoliittinen toimijuus. Miten Suomi on koskivenettään soutanut?

Jos kylmän sodan aikana Suomi oli korostetun itsenäinen toimija puolustuskysymyksissä – eräänlainen yksinäinen soutaja – niin neljännesvuosisadan aikana tilanne on muuttunut dramaattisesti. Vaikka Suomi on itsepäisesti pitänyt kiinni konservatiivisesta puolustusratkaisustaan, mikä on jälkeempään osoittautunut oikeaksi ratkaisuksi, on se hiljalleen koskiveneensä kanssa hakeutunut muiden samankaltaisten soutajien joukkoon. Vaikka jokaisen valtion vastuulla on pitää oma veneensä kunnossa, sen tekeminen yksin on entistä vaikeampaa. Tähän todellisuuteen on Suomessa herätty jo kotvanen sitten. Kansainvälisen politiikan kosket kuohuvat tällä hetkellä kovemmin kuin pitkään aikaan. Veneet keikkuvat, ja virta tuntuu vievän niitä eri suuntaan. Koskiveneen soutaminen vaatii entistä kovempaa työtä ja tarkkuutta. Suvantoja ei ole näkyvissä.

Lähteet

Asiantuntijahaastattelut (vastaukset ja tallenteet kirjoittajan hallussa)

- Haastattelu 1. 21.11.2016.
 Haastattelu 2. 28.11.2016.
 Haastattelu 3. 14.12.2016.
 Haastattelu 4. 15.12.2016.
 Haastattelu 5. 21.12.2016.
 Haastattelu 6. 9.1.2017.
 Haastattelu 7 (sähköposti). 6.2.2017.
 Haastattelu 8. 16.2.2017.

Puheet ja viralliset lausunnot

- Aho, Esko (1993). *Puhe Maanpuolustuskorkeakoulun avajaisissa*. 14.1.1993.
 Blomberg, Jaakko (1993), "EY-jäsenyys ja turvallisuuspolitiikka". *Esitelmä Pohjois-Karjalan maanpuolustusyhdistyksen kokouksessa Joensuussa*. 11.2.1993.
 Blomberg, Jaakko (1994), "Euroopan unionin jäsenyys ja Suomen turvallisuuspolitiikka". *Puheenvuoro Kuopiossa* 28.9.1994.
 Enestam, Jan-Erik (1995), *Puhe 134. valtakunnallisen maanpuolustuskurssin avajaisissa Helsingissä*. 16.1.1995.
 Enestam, Jan-Erik (2000a), *Puhe maanpuolustuskurssin avajaisissa* 17.01.2000.
 Enestam, Jan-Erik (2000b), *Esitelmä maanpuolustuskorkeakoulun 47. yleisesikuntaupseerikurssilla*. 21.8.2000.
 Enestam, Jan-Erik (2000c), *Puhe maanpuolustuskurssin avajaisissa*. 25.09.2000.
 Enestam, Jan-Erik (2001), *Esitelmä Paasikivi-seuran vuosikokouksessa*. 27.11.2001.
 Enestam, Jan-Erik (2003), *Puhe Turun Paasikivi-seurassa*. 10.03.2003.
 Haglund, Carl (2013), *Puhe Paasikivi-seurassa*. 14.01.2013.
 Haglund, Carl (2014a), *Puhe Maanpuolustuskurssiyhdistyksen turvallisuuspoliittisessa illassa*. 16.01.2014.
 Haglund, Carl (2014b), *Puhe suurlähettiläspäivillä*. 25.08.2014.
 Haglund, Carl (2014c), *Tervehdys maanpuolustuskurssien avajaisissa*. 15.9.2014.
 Halonen, Tarja (1995), *Puhe Paasikivi-seurassa*. 23.5.1995.
 Halonen, Tarja (2006), *Luento Jyväskylän yliopistossa*. 13.11.2006.
 Häkämies, Jyri (2008a), *Puhe 184. maanpuolustuskurssin avajaisissa*. 21.01.2008.
 Häkämies, Jyri (2008b), *Puhe Atlanti-seuran kevätkokouksessa*. 06.05.2008.
 Häkämies, Jyri (2008c), *Tervehdyspuheenvuoro 186. maanpuolustuskurssin avajaisissa*. 22.9.2008.
 Kanerva, Ilkka (2007), *Suomen ulkopoliittikan ajankohtaiset haasteet*. Puhe maanpuolustuskurssiyhdistyksen tilaisuudessa Helsingin yliopistolla. 01.11.2007.
 Kaskeala, Juhani (2002a), *Tervehdys 163. maanpuolustuskurssin avajaisissa*. 4.3.2002.
 Kaskeala, Juhani (2002b), *Puhe panssaridivisioonan 60-vuotisjuhlassa Parolannummella*. 28.6.2002.
 Kaskeala, Juhani (2008), *Puhe 184. maanpuolustuskurssin avajaisissa*. 20.01.2008.
 Klenberg, Jan (1993), "Yhdentyvä Eurooppa – yhdentyvä puolustuspolitiikka?". *Alustus Pohjois-Suomen opettajainpäivillä Oulussa*. 30.1.1993.
 Koivisto, Mauno (1993), "Suomi ja Euroopan evoluutio". *Puhe Euroopan parlamentin täysistunnossa Strasbourgisissa*. 16.11.1993.
 Kääriäinen, Seppo (2004), *Esitelmä Keski-Suomen maanpuolustussäätiössä*. 15.3.2004.
 Kääriäinen, Seppo (2006a), *Puhe Maanpuolustuskurssiyhdistyksen vuosikokouksessa*. 1.11.2006.
 Kääriäinen, Seppo (2006b), *Puhe 179. maanpuolustuskurssin avajaisissa*. 6.11.2006.
 Kääriäinen, Seppo (2007), *Puhe maanpuolustuskurssin avajaisissa*. 5.3.2007.

- Lute, Douglas (2014), *Puhe Atlanti-seuran tilaisuudessa "NATO: The Next era"*. 14.10.2014.
- Niinistö, Jussi (2016), *Puhe 217. maanpuolustuskurssin avajaisissa*. 29.2.2016.
- Niinistö, Sauli (2014), *Puhe Rikskonferens-seminaarissa Sälenissä*. 12.1.2014.
- Niinistö, Sauli (2016a), *Puhe suurlähettiläspäivillä*. 23.8.2016.
- Niinistö, Sauli (2016b), *Puhe 219. maanpuolustuskurssin avajaisissa*. 7.11.2016.
- Rehn, Elisabeth (1991), *Puhe 118. maanpuolustuskurssin avajaisissa*. 14.1.1991.
- Rehn, Elisabeth (1992), *Puhe CSIS-tutkimuslaitoksessa*. 16.10.1992.
- Rehn, Elisabeth (1993), "Puolustuspolitiikan mukautuminen murrosvaiheen vaatimuksiin". *Puhe 126. maanpuolustuskurssin avajaisissa*. 18.1.1993.
- Soini, Timo (2016), *Puheenvuoro valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon palautekeskustelussa*. 22.12.2016.
- Stubb, Alexander (2008), "Post-080808 – ensimmäinen diagnoosi". *Puhe suurlähettiläspäivillä*. 25.08.2008.
- Taina, Anneli (1995), "Puolustuspolitiikan näkymiä syyskuussa 1995". *Puhe Tampereen Paasikivi-seurassa*. 19.9.1995.
- Wallin, Stefan (2012), *Puhe 201. maanpuolustuskurssin avajaisissa*. 5.3.2012.

Pöytäkirjat, asiakirjat ja selonteot

- Bringeus, Krister (2016), "Säkerhet i ny tid". *Statens Offentliga Utredningar* 2016: 57.
- Eduskunnan kanslia (2014), "Puolustuksen pitkän aikavälin haasteet". *Eduskunnan kanslian julkaisu* 3/2014.
- Eduskunta (1995a), PTK 30/1995 vp. *Pöytäkirja eduskuntakeskustelusta koskien valtioneuvoston selontekoa Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjoista*. 6.6.1995.
- Eduskunta (1997), PTK 28/1997. *Pöytäkirja eduskuntakeskustelusta koskien valtioneuvoston selontekoa Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*. 17.3.1997.
- Eduskunta (2001a), *Täysistunnon pöytäkirja 87/2001 vp*. 5.9.2001.
- Eduskunta (2001b), *Puolustusvaliokunnan mietintö 2/2001 vp*. 14.12.2001.
- Eduskunta (2004), *Täysistunnon pöytäkirja 6/2004 vp*. 28.9.2004.
- Eduskunta (2009), *Täysistunnon pöytäkirja 6/2009 vp*. 11.3.2009.
- Eduskunta (2013a), *Täysistunnon pöytäkirja 3/2013 vp*. 6.2.2013.
- Eduskunta (2013b), *Puolustusvaliokunnan lausunto 4/2013 vp*. 21.3.2013.
- Final reports on deepened defence cooperation between Finland and Sweden (2015).
- Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta (2016), "Suomalaisten mielipiteitä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, maanpuolustuksesta ja turvallisuudesta". *MTS Tiedotteita ja katsauksia* 2/2016.
- Puolustusministeriö (2006), *Kansainvälisen puolustuspolitiikan strategia 2007–2015*. Helsinki: Puolustusministeriö.
- Puolustusministeriö (2011a), *Puolustusministeriön strateginen suunnitelma*. Helsinki: Puolustusministeriö.
- Puolustusministeriö (2011b), *Puolustuspolitiikka – osastrategia*. Helsinki: Puolustusministeriö.
- Puolustusministeriö (2011c), *Puolustushallinnon materiaalipolitiikka*. Helsinki: Puolustusministeriö.
- Ulkoasianministeriö (2008), *Selvitys Euroopan unionin Lissabonin sopimukseen sisältyvästä keskinäisen avunannon velvoitteesta*
- Ulkoasianministeriö (2009), *Pohjoismaiden ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö. Ehdotus Pohjoismaiden ulkoministereille ylimääräisessä pohjoismaisessa ulkoministerikokouksessa 9. helmikuuta 2009*. Epävirallinen suomennos.
- Ulkoasianministeriö (2016), *Arvio Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista*.
- Valtioneuvosto (2004a), "Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka". *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja* 16/2004.
- Valtioneuvosto (2004b), "Turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän raportti". *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja* 9/2004.
- Valtioneuvosto (2009), "Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009". *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja* 11/2009.
- Valtioneuvosto (2012), "Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012". *Valtioneuvoston julkaisusarja* 5/2012.
- Valtioneuvosto (2016), "Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko". *Valtioneuvoston julkaisusarja* 7/2016.
- Valtioneuvosto (2017), "Valtioneuvoston puolustusselonteko". *Valtioneuvoston julkaisusarja* 5/2017.

Sanoma- ja aikakauslehtiaineisto

- Aamulehti, 9.1.2015. "Puolustusministeri Niinistö: Maavoimien helikopterien hankkiminen oli virhe".
- Aamulehti, 1.7.2016. "Suomi valmistelelee kahdenvälisestä sopimusta puolustusyhteistyöstä Yhdysvaltain kanssa".

- Dagens Nyheter, 1.6.2016. "Försvaret mobiliseras i krigspel med Nato". <<http://www.dn.se/nyheter/sverige/forsvaret-mobiliserades-i-krigspel-med-nato/>>.
- EU Observer, 27.9.2016. "Finland calls for 'pragmatic' EU defence. <<https://euobserver.com/foreign/135244>>.
- Helsingin Sanomat, 7.3.1990a. Kotimaa. "Komentaja Jan Klenberg: Puolustuskyky ei ole nyt kaukana riittävästä".
- Helsingin Sanomat, 7.3.1990b. Kotimaa. "Ilo Niemien neuvottelukunta arvioi Euroopan kehitystä. Suomen pidettävä edelleen riittävä puolustuskyky".
- Helsingin Sanomat, 4.1.1990. Kotimaa. "Puolueet antaisivat armeijalle 90 miljardia kymmenessä vuodessa. Ilo Niemien neuvottelukunta karsi kenraalien toivelistasta kolmanneksen".
- Helsingin Sanomat, 30.1.1993. Ulkomaat. "Rauhaan pakottaminen on kiistelty keino sotien sammuttamiseksi".
- Helsingin Sanomat, 9.3.1993. Pääkirjoitus. "Tärkeysjärjestys puolustusmenoissa".
- Helsingin Sanomat, 18.3.1993. Ihmiset. "Rauhanmies, joka jaksaa vaikuttaa".
- Helsingin Sanomat, 24.6.1993. Kotimaa. "Rauhanturvain muutoshanke virkamiesten käsittelyyn".
- Helsingin Sanomat, 20.11.1993. Kotimaa. "Rauhanturvain muutos jätettiin hyllylle. Haavisto antoi selvityksen ulkoasianvaliokunnalle".
- Helsingin Sanomat, 24.9.1994. Kotimaa. "Pertti Nykänen: Suomi ei liity Natoon 1990-luvulla. Puolustusministeriön uusi kansliapäällikkö on armeijan vanha tiedustelujohtaja".
- Helsingin Sanomat, 15.11.1994. Kotimaa. "Hägglund ehdottaa Suomelle uutta valmiusprikaattia. Kriisiprikaatti voisi toimia WEU:n joukkojen osana".
- Helsingin Sanomat, 19.11.1994. Kotimaa. "Rauhanturvain muutosesitys valmistuu ensi viikolla. Suomalaiset ryhtyvät kouluttautumaan Naton kumppanuusharjoituksiin. Komentaja Hägglundin ehdottama valmiusprikaatti ei kuulu lakiin".
- Helsingin Sanomat, 12.1.1995. Kotimaa. "Haavisto: Suomella ei ole varaa valmiusjoukkoihin. Ulkoministeri pelkää puolen miljardin vuosikustannuksia".
- Helsingin Sanomat, 8.3.1995. Kotimaa. "Turvallisuuskomitea yritetään asettaa pian. Ahtisaari sanoi Rehnille pohtivansa vielä asiaa".
- Helsingin Sanomat, 24.5.1995. Kotimaa. "Puolustusministeriö suunnittelee lähinnä reserviläisistä koostuvia valmiusjoukkoja. Kriisinhallintapataljoona tulisi ensisijaisesti Suomen puolustukseen".
- Helsingin Sanomat, 30.5.1995. Pääkirjoitus. "Suomi ja valmiusjoukot".
- Helsingin Sanomat, 22.9.1995. Kotimaa. "Keskusta vastustaa suomalaisia valmiusjoukkoja".
- Helsingin Sanomat, 27.9.1995. Kotimaa. "Puolustusvaliokunta tyrmäisi valmiusjoukkojen perustamisen. Pääsio valiokunnan lausunnosta: Virheellisiä päätelmiä ja otaksuvia".
- Helsingin Sanomat, 22.11.1995. Kotimaa. "Lipponen isäntä hallituksessa. Ministeriö tiukassa komennuksessa".
- Helsingin Sanomat, 13.12.1995. Kotimaa. "Keskusta tuki rauhanturvain muuttamista. Pataljoona voi lähteä Bosniaan. Valmiusjoukoista päättää eduskunta".
- Helsingin Sanomat, 13.1.1996. Kotimaa. "Presidentti ja avainministerit teettävät puolustusvelvoituksen Ministeri Anneli Taina: Parlamentaarista komiteaa ei olla perustamassa Puolustusneuvosto patistaa keskustelemaan yleisestä asevelvollisuudesta".
- Helsingin Sanomat, 15.3.1996. Kotimaa. "Lipponen: Parlamentaarinen puolustuskomitea mahdollista perustaa".
- Helsingin Sanomat, 7.5.1996. Kotimaa. "Max Jakobson arvioi Naton laajenemisen vaikutusta Suomen ja Ruotsin asemaan: "On pohdittava, mikä on turvallisempaa – sitoutuminen vai yksinjäminen?".
- Helsingin Sanomat, 28.11.1997. Kotimaa. "Suomi aikoo vähitellen muuttaa kantaansa henkilömiinakieltoon".
- Helsingin Sanomat, 10.4.2001. Pääkirjoitus. "Vasemmistoliitto lähti uhmakkaille linjoille".
- Helsingin Sanomat, 25.5.2001. Kotimaa. Tausta. "Pääesikunta luottaa taisteluhelikoptereihin".
- Helsingin Sanomat, 22.2.2003. Kotimaa. "Panssarivaunuista napinaa vasemmistoliitossa".
- Helsingin Sanomat, 27.8.2003. Kotimaa. Tietokulma. "Leopardeilla varustaudutaan muuttuneeseen sodankuvaan".
- Helsingin Sanomat, 12.11.2003. Pääkirjoitus. "Poliittista varjonyrkkeilyä Suomen vaihtoehtoista".
- Helsingin Sanomat, 2.3.2004. Kotimaa. "Ulkoministeriö: "Täysin kritiikin selvitys".
- Helsingin Sanomat, 22.7.2004. Kotimaa. "Suomi luopumassa jalkaväkimiinoista viimeistään 2012".
- Helsingin Sanomat, 12.1.2006. Kotimaa. "Kääriäinen Suomea ei viedä Natoon harjoitusten kautta".
- Helsingin Sanomat, 17.3.2006. Kotimaa. "Kriisinhallintaan ei tarvita enää YK:n valtuutusta".
- Helsingin Sanomat, 30.11.2006. Kotimaa. "Katainen: NRF-joukot eivät olisi mikään dramaattinen muutos".
- Helsingin Sanomat, 3.2.2007. Kotimaa. "Yhdysvallat kieltäytyy myymästä Suomen havittelemia ohjuksia Horneteihin".
- Helsingin Sanomat, 22.12.2007. Kotimaa. "Ulkoministeriön selvitys kirjasi Naton hyötyjä Suomelle".
- Helsingin Sanomat, 31.12.2007. Ihmiset. "Ikä yllätti suutelevan Nato-miehen".
- Helsingin Sanomat, 16.1.2008. Kotimaa. "Pohjoismainen puolustusyhteistyö aktivoituu".
- Helsingin Sanomat, 12.3.2008. Kotimaa. "Keskusta ja kokoomus mielivät mukaan Naton päivystysvuoroihin".
- Helsingin Sanomat, 27.3.2008. Kotimaa. "Suomi lähtee NRF-toimintaan, vaikka Ruotsi lykkää päätöstään".
- Helsingin Sanomat, 11.5.2008. Kotimaa. "Turvaselonteosta hidas kamppailu".

- Helsingin Sanomat, 12.7.2012. Kotimaa. "Tutkija: uudet asejärjestelmät eivät korvaa jalkaväkimiinoja".
- Helsingin Sanomat, 16.1.2014. Kotimaa. "Suomen armeijalle "maailman paras taistelupanssarivaunu"".
- Helsingin Sanomat, 24.1.2014. Ulkomaat. "Hagel ja Haglund suunnittelivat Suomelle tiiviimpää Nato-roolia".
- Helsingin Sanomat, 7.2.2014. "Suomen sotilasjoukon koosta Keski-Afrikkaan syntyi kova kiista".
- Helsingin Sanomat, 29.3.2014. Kotimaa. "Suomi peruu sadan miljoonan ohjusoston Yhdysvalloista".
- Helsingin Sanomat, 18.1.2015. Kotimaa. "Niinistö ja Tuomioja puuttuivat Ilmavoimien harjoitukseen USA:n kanssa".
- Helsingin Sanomat, 2.2.2015. Kotimaa. "Tuomioja: Ajatukset Suomen ja Ruotsin välisestä puolustusliitosta ennen aikaisia".
- Helsingin Sanomat, 17.2.2015. Kotimaa. "Suomi ja Ruotsi esittävät puolustusyhteistyön laajentamista – ei esitystä puolustusliitosta".
- Helsingin Sanomat, 25.2.2016. Kotimaa. "Niinistö: Taisteluharjoitukset USA:n kanssa eivät luo Suomen Nato-linjaa".
- Helsingin Sanomat, 29.1.2017. Sunnuntai. "Jos Suomi joutuisi sotaan, olisi hyökkäys täynnä yllätyksiä, arvioi Puolustusvoimien komentaja Lindberg – ja kertoo, mikä on tilannekuva nyt".
- Helsingin Sanomat, 12.2.2017. Kotimaa. "Ministeri Niinistö ja sotilasjohto eri linjoilla Suomen – kenraalien uhkakuva nopea sota".
- Hufvudstadsbladet, 10.4.2015. "Här är försvarministrarnas utspel".
- Iltalehti, 6.6.2016. Kotimaa. "Suomi mukana Naton salaisessa Itämeri-arviossa".
- Iltalehti, 21.3.2017. "IL-analyysi: Suomi nostaa kynänvedolla puolustusmenonsa liki Naton tavoitetasolle".
- Iltta-Sanomat, 8.6.2014. "Presidentti Niinistö Kultarannassa: Rauha ei olekaan Euroopassa itsestään selvä".
- Iltta-Sanomat, 26.2.2016. Kotimaa. "USA tuo F-15-hävittäjät Suomeen – kansanedustajat saivat tiedon vain kaksi tuntia ennen asian paljastumista".
- Suomen Kuvalehti, 28.4.1995. "Naton siivellä".
- Suomen Kuvalehti, 27.9.1996. "Kenraalien hullut päivät".
- Suomen Kuvalehti, 5.12.2003. "Halonen torjuu Nato-ratkaisun". Saatavissa <<http://www.presidentti.fi/halonen/Public/default4310.html?contentid=174578&nodeid=41417&contentlan=1&culture=fi-FI>>.
- Suomen Kuvalehti, 18.3.2011. "Varoitus vallankaappauksesta. "Armeija ja poliisi karanneet hallituksen valvonnan Suomesta"".
- Suomen Kuvalehti, 18.2.2012. Talous. "Armeija säästää – ja käyttää miljardeja Horneteihin".
- Suomen Kuvalehti, 23.12.2016. "Presidentti johtaa".
- Suomen Kuvalehti, 14.1.2017. Poliittikka. "Ilkka Kanerva: Suomi ja Ruotsi puolustusliittoon – ja tarvittaessa yhdessä jopa Natoon".
- Sotilasaikakauslehti, 1/2001. "Teemme maailman parasta suomalaista puolustusjärjestelmää".
- Tasavallan presidentin kanslia, 20.1.2015. "Presidentti Niinistö kommentoi ilmarajoituksesta syntynyttä keskustelua". <<http://www.tpk.fi/Public/default.aspx?contentid=319901&nodeid=44810&contentlan=1&culture=fi-FI>>.
- The Ulkopoliittiset, 6.5.2013. "Islannin ilmavalvonta – saaga ulkopoliittisesta kiirastulesta".
- Uusi Suomi, 24.2.2016. Kotimaa. "Kiista radiossa: USA:n harjoitus Suomessa vain roska-auton visiitti?". <<https://www.uusisuomi.fi/kotimaa/174392-eero-heinaluoma-radiossa-haluako-suomi-olla-yksi-usan-peilin-nappula>>.
- Turun Sanomat, 28.5.2013. "Niinistön mukaan Islannin ilmavalvonta on nyt ymmärretty".
- Verkkouutiset, 9.8.2015. "Suomeen Mussolinin malli" – kun leimakirves heilui turvallisuuskomitean yllä". <https://www.verkkouutiset.fi/kotimaa/turvallisuuskomitea_valtiojohto-39379>.
- Verkkouutiset, 19.12.2016. Poliittikka. "Puolustuksen ydin pian asiakirjana – epävakaus sävyttänyt selonteon valmistelua". <https://www.verkkouutiset.fi/politiikka/puolustuselonteko_analyysi-59137>.
- Yle Uutiset, 3.1.2008. Ulkomaat. "Carl Bildt: Pohjoismainen yhteistyö on Nato-jäsenyyttä tärkeämpää".
- Yle Uutiset, 18.10.2012. Poliittikka. "Eduskunta epäilee aikeita Islannin ilmatilan valvonnasta".
- Yle Uutiset, 19.12.2014. Poliittikka. "Presidentti Niinistö tapasi puoluejohtajat: Nato-hakemus ei ole ajankohtainen".
- Yle Uutiset, 29.4.2016. Kotimaa. "Soini kehu Nato-selvitystä: analyysi Venäjistä ansiokasta".
- Yle Uutiset, 15.6.2016. Kotimaa. "Ranska ja Suomi ajavat EU:n yhteisen puolustuspolitiikan laajentamista".
- Yle Uutiset, 26.1.2017. Ulkomaat. "Puolustuselonteko etenee loppusuoralle – kiistaa rahoituksesta ja tilannekuvasta".
- Yle Uutiset, 8.3.2017. Puolustuspolitiikka. "Viisi pointtia eduskunnan turpokeskustelusta – joka neljäs puhuja nainen".

Kirjallisuus

- Aalto, Erkki, Sanna Laaksonen, Hanna Ojanen, Olli Ruutu & Teija Tiilikainen (2009), *EU:n tiivistävä puolustus – Euroopan puolustusvirasto*. Helsinki: Eurooppatiedotus.
- Aaltola, Mika (2016), "Radikaali inhorealismi ja Suomen ulkopoliittiset opit". *Kosmopolis* 46 (2): 57–64.
- Ahola, Matti (2007), "Seuraavaa selontekoa silmälläpitäen". *Sotilasaikakauslehti* 3/2007, 9–15.
- Ahoniemi, Lea (2000), *Taistelu helikoptereista. Eduskunnan ja puolustushallinnon välinen asiantuntijavallan tarkastelu, esimerkkitapauksena maavoimien tilausvaltuuskysymys 1998*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulun strategian laitos.
- Ahosniemi, Arno (2003), "Suomen turvallisuuslinjaukset neljän huippuvirkamiehen käsissä". *Ulkopolitiikka* 40 (3–4), 10–15.
- Allison, Graham (1971), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Little Brown.
- Anteroinen, Jukka & Rainer Peltoniemi (2016), "Nato-jäsenyyden vaikutukset Suomen puolustusjärjestelmään". Teoksessa Blombergs, Fred (toim.), *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Apunen, Osmo (2015), "Vaikenemisen politiikkaa: Suomettuminen ja Matti Pulkkinen älymystökritiikki *Romaanin henkilön kuolemassa*". *Kosmopolis* 45(4), 40–56.
- Asmus, Ronald D. (2002), *Opening NATO's Door. How the Alliance Remade Itself for a New Era*. New York: Columbia University Press.
- Berner, Jyrki (2001), *Nato ja sen merkitys Suomen puolustuspolitiikassa*. Teoksessa Visuri, Pekka (toim.), *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjaukset*. Helsinki: Otava.
- Blomberg, Jaakko (2011), *Vakauden kaipuu. Kylmän sodan loppu ja Suomi*. Helsinki: Wsoy.
- Bertelman, Tomas (2015). "Coming into alignment". *The American Interest* 5.10.2015. <<http://www.the-american-interest.com/2015/10/05/coming-into-alignment/>>.
- Buruma, Ian (2016), "The End of the Anglo-American Order". *The New York Times Magazine* 29.11.2016. Saatavissa <<http://www.nytimes.com/2016/11/29/magazine/the-end-of-the-anglo-american-order.html>>.
- Doeser, Frederik (2017), "Strategic Culture, Domestic Politics, and Foreign Policy: Finland's Decision to Refrain from Operation Unified Protector". *Foreign Policy Analysis*, 1–19. Verkkojulkaisu.
- Engelbrekt, Kjell, Arita Holmberg & Jan Ångström (toim.), *Svensk säkerhetspolitik i Europa och Världen. Andra Upplagan*. Tukholma: Nordstedts Juridik.
- Forsberg, Tuomas (2002), *Nato-kirja*. Helsinki: Ajatus-kirjat.
- Forsberg, Tuomas & Graeme Herd (2015), "Russia and Nato: From Windows of Opportunity to Closed Doors". *Journal of Contemporary European Studies* 23 (1): 41–57.
- Forsberg, Tuomas & Matti Pesu (2017) (tulossa), "The Role of Public Opinion in Finnish Foreign Policy. Teoksessa Cheng T.J. & Wei-chin Lee (toim.), *National Security, Public Opinion and Regime Asymmetry*. Singapore: World Scientific.
- Gray, Colin (1999), "Strategic Culture as a Context: the First Generation Strikes Back". *Review of International Studies* 25 (1), 49–69.
- Hakovirta, Harto (1971), *Suomen turvallisuuspolitiikka. Edellytykset, päämäärät, keinot*. Helsinki: Tammi.
- Harle, Vilho & Sami Moisio (2000), *Missä on Suomi? Kansallisen identiteettipolitiikan historia ja geopolitiikka*. Tampere: Vastapaino.
- Haukkala, Hiski & Tapani Vaahtoranta (2016), "Suomen turvallisuuspolitiikan linjat ja koulukunnat". Teoksessa Blombergs, Fred (toim.), *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Heikka, Henrikki (2005), "Republican Realism. Finnish Strategic Culture in Historical Perspective". *Cooperation and Conflict* 40 (1), 91–119.
- Hiilamo, Heikki & Simo Sipola (1994), *Aavelasku – Dokumenttikirja vuosisadan suomalaisesta asekaupasta*. Helsinki: Like.
- Hyvärinen, Risto (1965), "Puolueettomien maiden turvallisuusongelma. *Tiede ja ase* 23.
- Hägglund, Gustav (2006), *Leijona ja kyyhky*. Helsinki: Otava.
- Häkkinen, Teemu (2015), "Parlamentaarinen päätöksenteko ja asevoimien käyttö: tarkastelussa Britannian ja Suomen poliittisia keskusteluja asevoimien käytöstä 1990- ja 2000-luvun kontekstissa. *Politiikka* 57 (1): 1–17.
- Iloniemi, Jaakko (1992), "Pohjola varustautuu miksi?". *Suomen Kuvalehti* 1992/25–26: 42–43.
- Jakobson, Max (1968), *Kuumalla linjalla. Suomen ulkopoliittikan ydinkysymyksiä 1944–1968*. Helsinki: WSOY.
- Joenniemi, Pertti (1991), "Ohi on". *Ydin* 25 (6): 31–32.
- Juntunen, Tapio (2016), "Kun rotta hyppäsi häkistä ulos: muutoksesta ja jatkuvuudesta Suomen ulkopoliittikassa". *Kosmopolis* 46(3): 70–78.
- Järvenpää, Pauli (2015), *Zapad 2013: A View from Helsinki*. Washington DC: The Jamestown Foundation. <https://jamestown.org/wp-content/uploads/2014/08/Zapad_2013_View_From_Helsinki_-_Full.pdf>.

- Järvenpää, Pauli (2017), *NORDEFECO: Love in a Cold Climate?*. Tallinna: International Centre for Defence and Security. < https://www.icds.ee/fileadmin/media/icds.ee/doc/ICDS_Analysis-NORDEFECO-Pauli_Jarvenpaa-April_2017.pdf>.
- Kanninen, Ermei (1994), *Suomen puolustus*. Helsinki: Otava.
- Kantola, Tarja (2009), "Iso kiista Suomen Nato-edustustosta". Teoksessa Suominen, Terhi & Jyrki Karvinen (toim.), *Suomi ja Nato. Suomen Atlantti-seuran 10-vuotijulkaisu*. Helsinki: Suomen Atlantti-seura.
- Karvinen, Jyrki & Juha-Antero Puistola (2015), *Nato ja Suomi*. Helsinki: Auditorium.
- Kaskeala, Juhani (2016), "Suomen turvallisuuspoliittinen ja sotilaallinen tandem – hyvin pyörii". Teoksessa Pulkkinen, Kimmo, Hannu Mäntyvaara & Risto Veltheim (toim.), *Isänmaan airuet. Suomalaista diplomatiia viidellä vuosikymmenellä*. Helsinki: Edita.
- Kofman, Michael (2017), "The Moscow School of Hard Knocks: Key Pillars of Russian Strategy". *War on the Rocks*. < <https://warontherocks.com/2017/01/the-moscow-school-of-hard-knocks-key-pillars-of-russian-strategy/>>.
- Koivula, Tommi (2004), *Sodan kaikuja. Norjan ja Suomen henkilömiinaretoriikka kansainvälisten mediaprosessien ilmentäjänä 1995–2001*. Väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Koivula, Tommi (2016), "EU:n yhteisen turvallisuus ja puolustuspolitiikan merkitys Suomen turvallisuudelle". Teoksessa Blombergs, Fred (toim.), *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Korhonen Keijo (2015), "Suomen uusi Nato-sopimus on historian häpeätahra". *Suomen Kuvalehti* 6.3.2015.
- Kotkin, Stephen (2016), "Russia's Perpetual Geopolitics". *Foreign Affairs* May/June 2016.
- Kylä-Harakka, Paula (2006), "Kansalliset edut ja turvallisuus: Keskustelu henkilömiinat kieltävästä Ottawan sopimuksesta". *Kosmopolis* 36 (4): 6–29.
- Käihkö, Ilmari (2015), "VIERASKYNÄ: Kaikki sodankäynti on hybridiä". *The Ulkopolitist* 4.5.2015. < <https://www.ulkopolitist.fi/2015/05/04/vieraskyna-kaikki-sodankaynti-on-hybridia/>>.
- Käihkö, Ilmari (2017), "Hybridisodankäynti vuonna 2017: Itärintamalta ei mitään uutta". *The Ulkopolitist* 25.1.2017. < <https://www.ulkopolitist.fi/2017/01/25/hybridisodankaynti-vuonna-2017-itarintamalta-ei-mitaan-uutta/>>.
- Kääriäinen, Seppo (2015), *Meikäläisen mukaan*. Helsinki: Teos.
- Legvold, Robert (2016), *Return to Cold War*. Cambridge: Polity.
- Lehtilä, Hannu (2012), *Tarja Halonen. Paremmat maailman puolesta*. Helsinki: Tammi.
- Limnell, Jarno (2008), "Toimiiko turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely?". *Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 4: työpapereita No 26*.
- Limnell, Jarno (2009), *Suomen uhkakuva politiikka 2000-luvun alussa*. Väitöskirja, Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Lo, Bobo (2015), *Russia and the New World Disorder*. Washington & Lontoo: Brookings Institution Press & Chatham House.
- Maanpuolustuskorkeakoulu 2002, *Tietoja maanpuolustuksesta 2002. Maanpuolustus ulko- ja turvallisuuspolitiikan osana*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Maanpuolustuskorkeakoulu 2006, *Tietoja Suomen kokonaismaanpuolustuksesta 2006. Maan ja kansalaisen turvallisuus – yhteiskunnan toiminnan turvaaminen*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Mankoff, Jeffrey (2011), *Russian Foreign Policy. The Return of Great Power Politics*. 2nd edition. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Martikainen, Toivo, Katri Pynnönniemi, Sinikukka Saari & Ulkopoliittisen instituutin työryhmä (2016), *Venäjän muuttuva rooli Suomen lähialueilla*. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti.
- Metsalo, Ilmar (2017), "Katsaus vuoden 1992 arkistoihin: Suomen asema uudessa maailmanjärjestyksessä". *The Ulkopolitist* 1.2.2017. < <https://www.ulkopolitist.fi/2017/02/01/katsaus-vuoden-1992-arkistoihin-suomen-asema-uudessa-maailmanjarjestyksessa/>>.
- Möttölä, Kari (1995), *Vakauspolitiikka, konfliktinhallinta ja pelote puolustus. Turvallisuuspolitiikan toimintalohkot. UM Taustat 1:1995*.
- Niinistö, Jussi (2016), "Nato-selvitys antaa eväitä jatkopohdinnolle". *Uusi Suomi Puheenvuoro* 2.5.2016. < <http://jussiniinisto.puheenvuoro.uusisuomi.fi/216381-nato-selvitys-antaa-evaita-jatkopohdinnolle?ref=karuselli>>.
- Nokkala, Arto (2001), *Laajeneva sotilaspolitiikka. Strategia ja turvallisuus suomalaisen asevoiman rakentamisessa*. Tampere: Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus.
- Nokkala, Arto (2009), *Uhka ja kumppani. Venäjä Suomen puolustushallinnossa*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Nokkala, Arto (2013), "Sotilaalliset uhkakuvat Suomen politiikassa". Teoksessa Sivonen, Pekka (toim.), *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Nokkala, Arto (2014), *Kyky ja tahto. Suomen puolustus murroksessa*. Jyväskylä: Docendo.
- Nokkala, Arto (2016), "Suomen puolustuspolitiikan käännekohtia". Teoksessa Blombergs, Fred (toim.), *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Nordberg, Erkki (2011), *Arvio ja ennuste Suomen puolustuskyvyn kehittämisestä vuoteen 2039 mennessä*. Helsinki: Art House.

- Nyberg, René (2008), ""Olette kajonneet YVA-sopimukseen"". *Kanava* 36 (1), 4–11.
- Nyberg, René (2016), *Kommenttipuheenvuoro Suomen akatemian Reimagining the Futures in the European North at the End of the Cold War -tutkimushankkeen muistitietoseminaarissa Helsingissä* 5.12.2016.
- Nye, Joseph (2017), "Will the Liberal Order Survive. The History of the Idea". *Foreign Affairs* 96 (1), 10–16.
- Ojanen, Hanna (2002), "Sweden and Finland: What difference does it make to be non-aligned?". Teoksessa Graeger, Nina, Henrik Larsen & Hanna Ojanen (toim.), *The ESDP and the Nordic Countries. Four Variations on a Theme*. Helsinki & Berliini: Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik.
- Ojanen, Hanna (2016), "Ruotsin ulko- turvallisuus- ja puolustuspolitiikka". Teoksessa Blombergs, Fred (toim.), *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Pajunen, Aimo (1994), "Suomen sotaopin uudet ulottuvuudet". *Helsingin Sanomat*. Vieraskynä. 19.12.1994.
- Penttilä, Risto E.J. (1988), *Puolustuslinjat: puolustuspolitiikka Suomen kansainvälisen aseman vakauttamisessa 1944–1967*. Helsinki: Otava.
- Pesu, Matti (2014a), "Ukraina avasi turpo-tulpan". *The Ulkopolitist* 14.3.2014. <<https://www.ulkopolitist.fi/2014/03/14/ukraina-avasi-turpo-tulpan/>>.
- Pesu, Matti (2014b), "The Ulkopolitist Kultarannassa". 10.6.2014. <<https://www.ulkopolitist.fi/2014/06/10/the-ulkopolitist-kultarannassa/>>.
- Pesu, Matti (2014c), "Liitossa vai ei?". *The Ulkopolitist* 26.8.2014. <<http://www.ulkopolitist.fi/2014/08/26/liitossa-vai-ei/>>.
- Pesu, Matti (2016a), "Kommentti: Nato-selvitys on ulkona. Mitä jää käteen?". *The Ulkopolitist* 29.4.2016. <<https://www.ulkopolitist.fi/2016/04/29/kommentti-nato-selvitys-on-ulkona-mita-jaa-kateen/>>.
- Pesu, Matti (2016b), "Testin nimi on Baltia". Teoksessa Karvinen Jyrki (toim.), *Järjestyksiä Euroopan unionissa*. Jyväskylä: Docendo.
- Pursiainen, Christer & Tuomas Forsberg (2015), *Ulkopolitiikkaa norsunluutornista*. Tampere: Chan Puma House.
- Puukka, Ilkka (2005), *Valtapelit hallinnossa. Tapaustutkimus sotilaskulttuurin puolustuksesta puolustushallinnon uudistamisessa*. Helsinki: Kustannus Oy Suomen mies.
- Pyykönen, Juha (2016), *Nordic Partners of Nato. How similar are Finland and Sweden within NATO cooperation?* Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti.
- Railo, Erkki (2010), "Pienen valtion kansallinen selviytymisstrategia". Teoksessa Railo, Erkki & Ville Laamanen (toim.), *Suomi muuttuvassa maailmassa. Ulkosuhteiden ja kansallisen itseymmärryksen historiaa*. Helsinki: Edita.
- Rainio-Niemi, Johanna (2014), *The Ideological Cold War. The Politics of Neutrality in Austria and Finland*. Lontoo & New York: Routledge.
- Raitasalo, Jyri (2010), *Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen puolustus*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, strategian laitos.
- Raitasalo, Jyri (2015), "NATO is not a real military actor". *War on the Rocks* 2.7.2015. <<https://warontherocks.com/2015/07/nato-is-not-a-real-military-actor/>>.
- Raitasalo, Jyri & Jarno Limnéll (2009), "Selonteko 2009 – turvallisuuden uudelleenarviointia. Maanpuolustuskorkeakoulun strategian laitos. Julkaisusarja 4: työpapereita No 29.
- Ranta, Timo & Piltvi-Sisko Vierros-Villeneuve (2006), "Suomi ja Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Teoksessa Stubb, Alexander (toim.), *Marginaalista ytimeen. Suomi Euroopan unionissa 1989–2003*. Helsinki: Tammi.
- Raunio, Tapio & Juho Saari (2006), "Johdanto: kymmenen vuotta Euroopan unionissa". Teoksessa Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.), *Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus.
- Ruhala, Kalevi (1977), *Turvallisuuspolitiikka. Ulkopoliittian ja strategian peruslinjat ydinaseiden aikakaudella*. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti.
- Rusi, Alpo (2000), *Mariankadun puolelta*. Helsinki: Otava.
- Räty, Markus (2013), *Rauhanturvaamisen suurvalta kriisinhallinnan maailmassa. Sotilaallinen kriisinhallinta Afganistanissa suomalaisen strategisen kulttuurin käytäntönä*. Pro gradu -työ, Tampereen yliopisto.
- Sainio, Pentti (2016), *Armeijan hukatut miljardit. Suomen sotajohdon salaisuudet*. Helsinki: Into.
- Salminen, Pertti (1995), *Puolueettomuuden nimeen. Sotilasjohto Kekkosen linjalla ja sen sivussa 1961–1966*. Helsinki: Kustannus Oy Suomen mies.
- Salomaa, Markku (1995), "Otetaan opiksi Natosta". *Helsingin Sanomat*. Vieraskynä. 30.12.1995.
- Salonius-Pasternak, Charly (2012), "Not another arms deal. The security policy implications of the United States selling advanced missiles to Finland". *Fii Briefing Paper* 112.
- Salonius-Pasternak, Charly (2016), "Kouluta ja tarkasta [Suomen puolustuskyky, osa 6]". *Somesotilas, Image-blogit*. 29.3.2016. <<http://blogit.image.fi/somesotilas/kouluta-ja-tarkasta-suomen-puolustuskyky-osa-6/>>.
- Salonius-Pasternak, Charly & Pekka Visuri (2006), *Suomi rauhanturvaajana 1991–2006*. Helsinki: Puolustusministeriö.
- Saxi, Håkon Lunde (2010), "Defending Small States. Norwegian and Danish Defence Policies in the Post-Cold War Era". *Defense and Security Analysis* 26 (4): 415–430.

- Sirén, Torsti (2008), "Suomalainen strateginen kulttuuri ja päätöksenteon rationaalisuus". *Tiede ja ase* 66, 105–119.
- Speck, Ulrich (2016), "The Crisis of Liberal Order". *The American Interest* 12.9.2016. Saatavissa <<http://www.the-american-interest.com/2016/09/12/the-crisis-of-liberal-order/>>.
- Talvitie, Heikki (2016), "Yhdysvallat, NATO, Suomi ja Venäjä. Suomen Geopoliittisen Seuran blogi." <<http://sgseura.fi/index.php/10-ajankohtaista/blokit/17-blogi-3>>.
- Tarkka, Jukka (2015), *Venäjän vieressä. Suomen turvallisuusilmasto 1990–2012*. Helsinki: Otava.
- Tiilikainen, Teija (2006), "Ulko- ja turvallisuuspolitiikka: Suomen linjan täydellinen muodonmuutos". Teoksessa Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.), *Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus.
- Tuomioja, Erkki (2012), "Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko eduskunnalle". *Blogikirjoitus*. 20.12.2012.
- Vanhanen, Matti (2016), *Ulkopolitiikkaa*. Omakustanne.
- Vesikallio, Johanna (2014), *Lillan. Elisabeth Rehnin epätavallinen elämä*. Helsinki: Otava.
- Visuri, Pekka (1988), *Totaalisesta sodasta kriisinhallintaan. Puolustusperiaatteiden kehitys läntisessä Keski-Euroopassa ja Suomessa vuosina 1945–1985*. Helsinki: Otava.
- Volanen, Risto (2016), "Pääministeri ulko- ja turvallisuuspoliittisena päättäjänä". Teoksessa Pulkkinen, Kimmo, Hannu Mäntyvaara & Risto Veltheim (toim.), *Isänmaan airuet. Suomalaista diplomatiaa viidellä vuosikymmenellä*. Helsinki: Edita.
- Väyrynen, Raimo (1990), "Euroopan muutos ja Suomen asema". *Kanava* 20 (6): 339–342.
- Wahlbäck, Krister (2010), "Nordisk solidaritet: en problematisk historia". *Kungliga Krigsvetenskapsakademies handlingar och tidskrift* 214 (3): 5–27.
- Walt, Stephen (1985), "Alliance Formation and the Balance of World Power". *International Security* (9) 4: 3–43.
- Walt, Stephen (2016), "The Collapse of the Liberal Order". *Foreign Policy* 26.6.2016. <<http://foreignpolicy.com/2016/06/26/the-collapse-of-the-liberal-world-order-european-union-brexit-donald-trump/>>.
- Wright, Thomas (2016), "Trump's 19th Century Foreign Policy". *Politico Magazine* 20.1.2016. <<http://www.politico.com/magazine/story/2016/01/donald-trump-foreign-policy-213546>>.



www.defmin.fi

ETELÄINEN MAKASIINIKATU 8
PL 31, 00131 HELSINKI
PUH 0295 16001
KIRJAAMO@DEFMIN.FI

ISBN: 978-951-25-2913-1 PDF
ISBN: 978-951-25-2912-4 (nid.)
ISSN: 2489-3951 PDF
ISSN: 1238-7940 (nid.)