



**TURUN
YLIOPISTO**

Nato-option lyhyt historia

Suomen kanta Nato-jäsenyyteen 1991–2021

Poliittisen historian
kandidaatintutkielma

Laatija:
Antti Grönlund

23.4.2024
Turku

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

Kandidaatintutkielma

Oppiaine: Poliittinen historia

Tekijä: Antti Grönlund

Otsikko: Nato-option lyhyt historia – Suomen kanta Nato-jäsenyyteen 1991–2021

Sivumäärä: 30 sivua

Päivämäärä: 23.4.2024

Kandidaatintutkielmani tarkoitus on tutkia Suomen virallista kantaa ja sen muutosta Nato-jäsenyyden (North Atlantic Treaty Organization, Pohjois-Atlantin liitto) hakemiseen kylmän sodan päättymisestä vuoteen 2021. Tutkimuskysymyksiksi muotoiltuna kyse on siitä, miten Suomen virallinen suhtautuminen Nato-jäsenyyden hakemiseen on muuttunut vuosina 1991–2021 ja onko siitä tunnistettavissa erilaisia vaiheita? Mitä Nato-optiolla oikeastaan tarkoitettiin?

Tutkielman primääriaineistona toimivat hallitusohjelmat, valtioneuvoston selonteot sekä ministeriöiden teettämät selvitykset mahdollisen sotilaallisen liittoutumisen vaikutuksista. Tutkimusmenetelmänä toimii historian tutkimuksellinen päättely.

Tutkielmassa kylmän sodan jälkeinen ajanjakso jaetaan kolmeen vaiheeseen: puolueettomaan Suomeen, sotilaallisesti liittoutumattomaan Suomeen sekä sotilasliittoon kuulumattomaan Suomeen. Muutos näiden termien käytössä on ollut etenevä prosessi, ja jako aikakausiin perustuu väistämättä tulkintaan. Tässä tutkielmassa jaon perusteena on käytetty Euroopan unionin jäsenyyttä 1995 sekä Lissabonin sopimuksen voimaantuloa 2009.

Nato-optiolla tarkoitetaan tässä tutkielmassa sellaista ulkopoliittista linjaa, jossa Suomi ei ole juuri nyt hakemassa Nato-jäsenyyttä mutta säilyttää mahdollisuuden hakea sitä, jos sen arvio turvallisuustilanteesta muuttuu. Nato-option ei siten ollut tarkoituskaan väittää, että Suomella olisi ollut jokin etukäteen sovittu, nopeutettu väylä Nato-jäsenyyteen vaan kyse oli Suomen oman ulkopoliittisen linjan sanoittamisesta. Nato-optio oli eräänlainen turvallisuuspoliittinen pidäke: Suomi viesti aktiivisesti ulospäin, että jos se kokee turvallisuutensa heikentyneen, se saattaa päättää hakea Nato-jäsenyyttä.

Avainsanat: Nato, puolueettomuus, sotilaallinen liittoutumattomuus, ulkopoliitiikka, hallitusohjelmat

Sisällysluettelo

1	Johdanto	4
2	Puolueeton Suomi	7
3	Sotilaallisesti liittoutumaton Suomi	12
4	Sotilasliittoon kuulumaton Suomi	19
5	Nato-option kolme vaihetta	25
	Lähteet	28

1 Johdanto

Kandidaatintutkielmani tarkoitus on tutkia Suomen virallista kantaa ja sen muutosta Nato-jäsenyyden (North Atlantic Treaty Organization, Pohjois-Atlantin liitto) hakemiseen kylmän sodan päättymisestä vuoteen 2021. Tutkimuskysymyksiksi muotoiltuna kyse on siitä, miten Suomen virallinen suhtautuminen Nato-jäsenyyden hakemiseen on muuttunut vuosina 1991–2021 ja onko siitä tunnistettavissa erilaisia vaiheita? Mitä Nato-optiolla oikeastaan tarkoitettiin?

Tällä noin 30 vuoden ajanjaksolla Suomessa puhuttiin niin sanotusta Nato-optiosta, eli mahdollisuudesta hakea Naton jäsenyyttä, jos tarve niin vaatii. Erityisesti tutkimusintressinä on tämän linjan tarkempi sanoittaminen, koska eri aikakausina on puhuttu Suomesta puolueettomana, sotilaallisesti liittoutumattomana tai sotilasliittoon kuulumattomana maana.

Aikarajaus on tehty siten, että tutkielman piiriin eivät kuulu Venäjän helmikuussa 2022 käynnistämä hyökkäyssota, sitä seurannut vilkas julkinen keskustelu ja lopulta päätös hakea jäsenyyttä. Tarkoituksena on tarkastella nimenomaisesti sitä kylmän sodan päättymisen ja Nato-jäsenyyden hakemisen välistä noin 30 vuoden ajanjaksoa, jolloin Suomessa puhuttiin yleisesti ns. Nato-optiosta. Myöhemmän tutkimuksen aiheeksi jää tämän tutkielman johtopäätösten pohjalta käsitellä Venäjän käynnistämän hyökkäyksen aiheuttamaa keskustelun ja asenneilmapiirin muutosta, hakupäätöstä ja ratifiointiprosessia.

Aihe on laaja ja monisyinen, ja siksi aineisto ja tutkimuskysymys on rajattava kandidaatintutkielmaa varten tarkoin. Näkökulman valintaa rajoittaa myös se, että suomalaista Nato-keskustelua on viime aikoina tutkittu varsin laajasti erilaisista lähtökohdista, kuten eduskuntakeskustelun tai julkisen keskustelun näkökulmasta ja tarkemmin rajattuina ajanjaksoina. En kuitenkaan ole löytänyt sellaista opinnäytetyötä tai artikkelia, joka tarkastelisi tätä koko 30 vuoden ajanjaksoa ja nimenomaan Suomen virallisen kannan näkökulmasta.

Ensisijaisena primääriaineistonani toimivat Suomen hallitusohjelmat Ahon hallituksesta (1991) Marinin hallitukseen (2019). Tarkasteluvälille osuu 12 hallitusohjelmaa, joista neljä on kesken hallituskauden pääministerin vaihdoksen aiheuttamia pienempiä päivityksiä aiempaan ohjelmaan.

1990-luvulla hallitusohjelmat olivat huomattavasti tiiviimpiä, mutta niistä jokaiseen on kuitenkin kirjattu ulkopoliitiikan keskeinen linja. Vuodesta 2003 alkaen hallitusohjelmat ovat olleet laajempia ja niissä on ollut erillinen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevä luku. Hallitusohjelmien sävyihin on vaikuttanut vahvasti sen hetkinen turvallisuuspoliittinen tilanne sekä hallituksen kokoonpano.

Hallitusohjelmat on myös jätetty aiemman tutkimuksen ulkopuolelle. Esimerkiksi Iro Särkkä jätti hallitusohjelmat oman tutkimuksensa ulkopuolelle siksi, että niiden sisältö oli ulko- ja turvallisuuspoliittisesti suppea ja niiden muoto oli enemmän tavoitteenomainen.¹ Valitsin hallitusohjelmat oman tutkielmani ensisijaiseksi primääriaineistoni siksi, että ne ovat kuitenkin Suomen poliittisessa järjestelmässä hyvin keskeisiä asiakirjoja. Hallitusohjelmaan kirjataan ne kompromissit, joiden perusteella erimieliset puolueet voivat ryhtyä hallitusyhteistyöhön.

Aiemmin on jo tutkittu laajasti Nato-keskustelussa käytettyä retoriikkaa sekä erilaisia ulkopoliitiikan koulukuntia sekä keskeisissä eduskuntakeskusteluissa käytettyjä puheenvuoroja. Hallitusohjelmat kuvaavat näiden keskustelujen ja koulukuntien lopputulosta, sitä kompromissia, jolla ulkopoliitiikkaa johdetaan aina hallituskauden ajan.

Hallitusohjelmat ovat kuitenkin suppeita ja niissä ulkopoliitiikan linjaa kuvataan usein vain muutamalla lauseella. Siksi olen täydentänyt hallitusohjelmista välittyvää kuvaa ottamalla alkuperäisaineistoihin mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittiset selonteot sekä ministeriöiden tekemät selvitykset liittoutumisen vaikutuksista.

Tutkielman dispositio on kronologinen. Tarkoituksena oli tunnistaa sellaisia muutoksia, joiden perusteella olisi mahdollista jakaa suhtautuminen erilaisiin aikakausiin. Karkea lähtökohta oli jako vuosikymmenittäin 1990-lukuun, 2000-lukuun ja 2010-lukuun. Tavoitteena oli kuitenkin tunnistaa ja nimetä eri aikakausia mekaanisen vuosikymmeniin jaon sijaan.

Tutkimuskirjallisuutena on käytetty Suomen ulkopoliittista linjaa tarkastelevia artikkeleita sekä Naton muutosta käsittelevää kirjallisuutta. Lisäksi keskeisenä lähteenä on käytetty Matti Pesun vuonna 2017 puolustusministeriölle laatimaa selvitystä Suomen puolustuspolitiikan

¹ Särkkä 2019, 23.

muutoksesta kylmän sodan jälkeisessä ajassa. Se on ollut erityisen hyödyllinen, koska se käsittelee samaa ajanjaksoa mutta sen näkökulma ja tavoitteet ovat kuitenkin erilaisia.

Tutkimusmenetelmänä on historiantutkimuksellinen päättely. Jorma Kalelan mukaan historian tutkimus on ennen kaikkea kirjoittamalla tehtävää päättelyä.² Tutkimus perustuu alkuperäislähteisiin sekä tutkijan käymään vuoropuheluun lähteiden ja aiemman tutkimuskirjallisuuden kirjassa. Kyse ei ole vain lähteiden auki kirjoittamisesta, vaan niiden tulkinnasta oman aikansa kontekstia vasten ja perusteltujen argumenttien muodostamisesta tutkimuskysymysten vastausten löytämiseksi.

² Kalela 2000.

2 Puolueeton Suomi

Toisen maailmansodan päättymisen jälkeen Suomi omaksui puolueettomuutta korostavan ulkopoliittisen linjan, jota Matti Pesu on kutsunut myös pienvaltiorealismiksi.³

Pienvaltiorealismi perustui maailmankuvaltaan poliittiseen realismiin, jossa lain ja oikeuden sijaan valta, valtasuhteet ja historia määrittivät kansainvälispoliittiset realiteetit.

Tätä aikakautta on kuvattu myös suomettuneisuuden käsitteellä. Suomettuminen sisältää kuitenkin vahvan arvolatauksen, eikä tämän tutkielman tarkoituksena ole arvottaa ulkopoliittisia linjoja vaan havaita niissä tapahtuneita muutoksia, enkä siksi käsittele tätä termiä sen enempää. Sillä kuitenkin viitataan yhtäältä idänpolitiikan myöntyväisyyteen, jonka katsottiin perustuvan Neuvostoliiton legitiimien turvallisuusintressien tunnustamiseen ja toisaalta ulkopoliitiikan teko- ja keskustelukulttuuriin. Ulkopoliitiikan linjan muodostusta ohjasivat konsensushakuisuus, mielipiteen kontrollointi sekä itsesensuuri.⁴

Suomi oli solminut toisen maailmansodan jälkeen ystävyys-, yhteistyö- ja avunanto eli YYA-sopimuksen Neuvostoliiton kanssa ja kieltäytynyt Yhdysvaltojen Länsi-Euroopan maille antamasta Marshall-avusta. Erityinen suhde Neuvostoliittoon rajoitti Suomen liikkumatilaa ulkopoliitiikan linjavalinnoissa.⁵

Pesun mukaan pienvaltiorealismi saavutti hegemonisen aseman viimeistään 1960-luvulle tultaessa, ja erityisen vahvaa se oli presidentti Urho Kekkosen kaudella.⁶ Jo ennen kylmän sodan päättymistä ja Neuvostoliiton romahdusta tämä linja alkoi kuitenkin lieventyä, ja Mauno Koiviston kaudella ulkopoliittisia linjanvalintoja saattoi kritisoida vapaammin. Puolueettomuutta korostava päälinja ei kuitenkaan muuttunut.

Tätä kuvaa vuonna 1991 valmistuneen Esko Ahon hallituksen hallitusohjelman kirjaus ulkopoliitikasta:

Ulkopolitiikassa hallituksen tavoitteena on kansallisten etujemme turvaaminen sekä kansainvälisen asemamme vahvistaminen. Näihin päämääriin pyritään ylläpitämällä läheisiä ja luottamuksellisia suhteita erityisesti naapurimaidemme kanssa, osallistumalla rakentavaan kansainväliseen yhteistyöhön ja noudattamalla omia etujamme palvelevaa, vakiintunutta puolueettomuuspolitiikkaa.⁷

³ Pesu 2017b, 283.

⁴ Ibid.

⁵ Palosaari 2013, 4.

⁶ Pesu 2017b, 283.

⁷ Valtioneuvosto 1991, 1.

Huomionarvoista on, että vain puoli vuotta hallitusohjelman kirjoittamisen jälkeen Neuvostoliitto romahti ja lakkasi olemasta. Hallitusohjelmakirjaus perustui senhetkiseen maailmankuvaan ja geopoliittiseen tilanteeseen, ja johtopäätöksenä oli olemassa olevan, vakiintuneen puolueettomuuspolitiikan jatkaminen.

Läheisillä ja luottamuksellisilla suhteilla erityisesti naapurimaiden kanssa tarkoitetaan todennäköisesti ensisijaisesti Neuvostoliittoa. Rakentavan kansainvälisen yhteistyön tarkoituksena lienee tasapainottaa edellistä lausetta siten, että tuon luottamuksellisen suhteen lisäksi Suomi osallistuu myös kansainvälisiin verkostoihin. Tarkoituksena oli noudattaa omia etuja palvelevaa, vakiintunutta puolueettomuuspolitiikkaa, joka koostui näistä kahdesta osasta: hyvistä idänsuhteista ja samanaikaisesta kiinnittymisestä läntisiin taloudellisiin ja poliittisiin verkostoihin.

Maailmankuva, geopoliittinen tilanne ja Suomen analyysi ulkopoliittisesta tilanteestaan muuttui kuitenkin täysin joulukuussa 1991, kun Neuvostoliitto romahti. Hyvin lyhyessä ajassa puolueettomuuspolitiikan tärkein perusta, kaksinapainen maailmanjärjestys, oli poistunut. Palosaaren mukaan puolueettomuus Itä- ja Länsiblokin välillä ei yksinkertaisesti enää ollut mahdollista, koska näitä blokkeja ei enää ollut olemassa.⁸ Tämä toi Suomen ulkopoliittisen linjan muodostamiselle ennennäkemätöntä liikkumatilaa.

Vaihtoehdottomuuden, välttämättömyyden ja konsensuksen aika päättyi, ja syntyi ainakin neljä erilaista ulkopoliittikan koulukuntaa: pienvaltiorealismi, integrationismi, euroatlantismi ja globalismi.⁹

Integrationistien maailmankuvassa Euroopan turvallisuuden perustekijät olivat muuttuneet, ja instituutioiden, erityisesti Euroopan yhteisöjen ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi Etykin merkitys oli kasvanut. Voimapolitiikka ei kuitenkaan ollut kadonnut ja Suomen asemaa määritti edelleen naapuruussuhteemme Venäjään. Integrationistit kannattivat EU-jäsenyyttä, eli kannattivat puolueettomuudesta luopumista mutta sotilaallisen liittoutumattomuuden säilyttämistä.¹⁰

Pienvaltiorealistien maailmankuvassa kansainvälispoliittinen tilanne oli muuttunut, mutta eurooppalainen turvallisuusjärjestys ei ratkaisevasti. Kansainvälisen politiikan keskiössä olisi

⁸ Palosaari 2013, 1.

⁹ Pesu 2017b, 284–291.

¹⁰ Ibid.

edelleen valtio ja erilaisilla instituutioilla lopulta vähän painoarvoa. Venäjä oli heille edelleen suurvalta, ja he halusivat Suomen pysyvän suurvaltojen eturistiriitojen ulkopuolella. He halusivat pysyä yhä perinteisellä puolueettomuuden linjalla maailmanpoliittisen tilanteen muutoksesta huolimatta.¹¹

Euroatlantistien maailmankuvassa eurooppalaisilla ja transatlanttisilla instituutioilla oli merkitystä, mutta myös voimapolitiikalla oli integrationistien näkemystä suurempi rooli. Tältä osin euroatlantistien maailmankuva perustui kansainvälisen politiikan realismiksi kutsuttuun näkemykseen, jossa voimasuhteet olivat ratkaiseva tekijä. Siksi euroatlantistit kannattivat Suomen sitoutumista läntisiin rakenteisiin myös turvallisuuspoliittisesti.¹²

Globalistien maailmankuvassa kansainvälisen politiikan asetelma oli muuttunut niin perustavanlaatuisesti, että uudet turvallisuusuhat ja -kysymykset pitkälti syrjäyttivät vanhat voimapolitiittiset kysymykset ulko- ja turvallisuuspolitiikan ytimessä. Sotilaallisten uhkien sijaan ulkopoliitikassa tuli keskittyä ihmisoikeuksiin, vähemmistöihin ja ympäristöongelmiin. Tästä näkökulmasta EU-jäsenyyteen ja suurvaltoihin suhtauduttiin kriittisesti ja sotilaalliseen liittoutumiseen kielteisesti.¹³

Suomen lisäksi Naton koko olemassaolon tarkoitus oli perustavanlaatuisessa muutoksessa. Nato oli perustettu kylmän sodan alussa vahvasti kaksinapaiseen maailmaan ja sen alkuperäinen tehtävä oli ollut ehkäistä aseellisen konfliktin puhkeamista länsiliittoutuneiden ja Varsovan liiton välillä¹⁴, vastaten yhteisen puolustuksen suunnittelusta ja sen viimekätisestä toteuttamista. Aseellisen konfliktin puhkeamisen ehkäisyllä tarkoitetaan riittävän sotilaallisen voiman ylläpitoa siten, että pidäke sotilaallisen voiman käytölle nousee mahdollisimman korkeaksi. Tässä mielessä Naton voidaan sanoa onnistuneen alkuperäisessä tehtävässään.

Neuvostoliiton romahduksen, kaksinapaisen maailmanjärjestyksen päättymisen ja siten kylmän sodan päättymisen myötä Nato joutui arvioimaan olemassaolonsa tarkoitusta uudelleen. Kuitenkin jo keväällä 1992 Nato käynnisti Jugoslavian hajoamissotiin liittyvän rauhanturvaoperaation. Tämä voidaan nähdä suurena käännekohtana: yhteisen puolustuksen toteuttamiseksi luodut rakenteet ja yhteistyökäytännöt valjastettiin nyt uusien turvallisuusuhkien torjuntaan. 1990-luvulla Naton muuttuvaa roolia edustivat paitsi yhteinen

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Valtioneuvosto 2004b, 6.

kriisinhallintaoperaatio myös rauhankumppanuusohjelma entisten vihollismaiden kanssa sekä avoimien ovien politiikka, eli valmistautuminen uusien jäsenten mukaan ottamiseen.

Vuonna 2004 laadittu selvitys mahdollisen sotilaallisen liittoutumisen vaikutuksista korostaa kuitenkin, että uudessakin tilanteessa Naton ydintehtävänä säilyi kollektiivisiin turvatakuisiin perustuva jäsenmaiden yhteinen puolustus.¹⁵

Suomi otti ensimmäiset askeleet Nato-yhteistyöhön jo keväällä 1992 ehdottaessaan Ruotsin ulkoministeriölle yhteistä hakeutumista ulkopuoliseksi tarkkailijaksi eli huomioitsijaksi Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvoston NacC:n kokoukseen.¹⁶ Ruotsi ei lähtenyt mukaan hankkeeseen ja Nato torjui aluksi myös Suomen yksin jättämän pyynnön. Lopulta Oslossa pidetty kokous kuitenkin myönsi Suomelle huomioitsijan aseman.

NacC jäi kuitenkin välivaiheeksi Naton yhteistyörakenteissa, mutta se loi kuitenkin pohjaa sekä sen 1997 perustetulle seuraajalle, Euroatlanttiselle kumppanuusneuvostolle, että 1994 käynnistyneelle Partnership for Peace-ohjelmalle. Suomi hakeutuikin PFP-ohjelmaan ensimmäisten maiden joukossa.

Partnership for Peace-ohjelmaa tarjottiin kaikille NacC:n ja Euroopan turvallisuus ja yhteistyöjärjestö Etyjin maille, ja sen tarkoituksena oli syventää Naton ja sen naapurimaiden välistä vuoropuhelua ja yhteistyötä. Järjestelmä saatettiin nähdä myös kehikkona, jonka avulla entiset vihollismaat pystyivät etenemään vaiheittaisesti kohti Naton täysjäsenyyttä.¹⁷ Näin järjestelmä nähtiinkin monissa entisissä Varsovan liiton maissa, mutta Suomi korosti, että se ei PFP-ohjelman kautta pyri kohti Nato-jäsenyyttä. Siten vielä osallistumista PFP-ohjelmaan ei voida pitää selvänä muutoksena Suomen puolueettomuus- tai liittoutumispolitiikassa, vaikka se poisti yhteistyön esteitä ja siten helpotti tulevaa tiiviimpää yhteistyötä.

Päätös hakea silloisten Euroopan yhteisöjen jäsenyyttä syntyi Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen myös nopeasti. Suomi ilmoitti halustaan hakea jäsenyyttä jo helmikuussa 1992 ja virallinen hakemus jätettiin kuukautta myöhemmin.¹⁸

Suomen päätös liittyä Euroopan unioniin muutti ulkopolitiikkaamme niin selkeällä tavalla, että puolueettomuus-termiä ei enää voitu käyttää. Osa päättäjistä pyrki vaikuttamaan siihen,

¹⁵ Valtioneuvosto 2004b, 6.

¹⁶ Pesu 2017b, 32.

¹⁷ Sarotte 2021.

¹⁸ Pesu 2017b, 43.

että puolueettomuus jäisi EU-jäsenyyden jälkeenkin keskeiseksi osaksi ulkopoliittikan sanoitusta, mutta jäsenyyden mukanaan tuomat velvoitteet käytännössä veivät siltä pohjan. Suomi oli muiden uusien hakijamaiden kanssa antanut vuonna 1993 julistuksen, jolla ne sitoutuivat myös unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ilman kansallisia ehtoja tai rajoituksia.¹⁹ Suomi oli luopunut puolueettomuudestaan, ja siitä oli tullut sotilaallisesti liittoutumaton maa.

¹⁹ Palosaari 2013,7.

3 Sotilaallisesti liittoutumaton Suomi

Idän ja lännen kahtiajaon päättymisen jälkeen puolueettomuuspolitiikka, jota Suomi noudatti kylmän sodan aikana, ei ole käyttökelpoinen toimintalinja.²⁰
Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko 1995

Suomen liittyttyä Euroopan Unionin täysjäseneksi vuoden 1995 alussa laadittiin myös ensimmäinen ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Aiemmin puolustuspolitiikkaa oli käsitelty puolustuskomiteoiden mietintöjen ja parlamentaaristen työryhmien loppuraporttien pohjalta, ja niitä ei tyypillisesti oltu alistettu eduskuntakäsittelyyn.²¹ Avoin keskustelu eduskunnassa olisi voinut murentaa ulkopoliittista hegemoniaa ja konsensusta, joka oli ollut keskeinen osa pienvaltiorealismiksi kutsuttua ulkopoliitiikan tekotapaa.

Selontekoprosessi on sen sijaan hyvin poliittinen ja avoin. Valtioneuvosto valmistelee selonteon, jossa se esittelee linjauksensa eduskunnalle. Eduskuntakäsittelyssä hallitus joutuu puolustamaan linjauksiaan julkisesti ja sen myös odotetaan sitoutuvan näihin linjauksiin eduskunnan hyväksynnän jälkeen. Selonteot ovat mahdollistaneet avoimemman keskustelun ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjavalinnoista ja ne mahdollistavat erityisesti puolustushallinnolle pidemmän aikavälin suunnittelun, kun linjauksista ja määrärahoista on sovittu vaalikaudeksi kerrallaan.²²

Tässä ensimmäisessä, vuoden 1995 selonteossa kokonainen luku käsittelee EU-jäsenyyden turvallisuuspoliittista merkitystä Suomelle. Se ei jätä epäselvyyttä siitä, että aiemmin noudatetusta puolueettomuuspolitiikan linjasta oli nyt luovuttu ja EU-jäsenyys ei ollut yhteensopiva puolueettomuuskäsityksen kanssa. Se jättää kuitenkin varauksen turvallisuuspolitiikan osalta:

Suomi on liittynyt unioniin sotilaallisesti liittoutumattomana maana, joka osallistuu aktiivisesti ja rakentavasti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan luomiseen ja toteuttamiseen. -- Suomi noudattaa pidättyvää asennoitumista sotilaalliseen liittoutumiseen. Suomen tekemät ratkaisut eivät sisällä sotilaallisia turvallisuustakuista eikä muita yhteiseen puolustukseen liittyviä velvoitteita.²³

²⁰ Valtioneuvosto 1995b, 39.

²¹ Pesu 2017a, 37.

²² Limnell 2008, 2-3.

²³ Valtioneuvosto 1995b, 39.

Suomi siis luopui puolueettomuudestaan, mutta korosti selvästi, että unionin jäsenyys ei sisältänyt sotilaallisen liittoutumisen keskeisiä elementtejä – turvallisuustakuita tai yhteisen puolustuksen velvoitteita.

Pian EU-jäsenyyden voimaantumisen jälkeen laadittu Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelma kuvaa myös ulkopoliittikan linjanmuutosta selvästi:

Suomi edistää Pohjois-Euroopan vakaata kehitystä vallitsevissa oloissa parhaiten pysymällä sotilasliittojen ulkopuolella ja ylläpitämällä itsenäistä puolustusta.²⁴

Puolueettomuus-termiä ei tästä hallitusohjelmasta enää löydy, mutta sotilaallinen liittoutumattomuus on ulkopoliittikan keskeinen linja. Sotilaallista liittoutumattomuutta perustellaan Suomen omalla edulla ja sen katsotaan edistävän alueen vakautta vallitsevissa olosuhteissa. Tässä hallitusohjelmassa mainitusta vahvasta omasta puolustuskyvystä muodostuu yksi keskeisimmistä ulkopoliittikan sanoituksen elementeistä kylmän sodan jälkeisellä aikakaudella. David Arter on kuvannut, että Suomen kylmän sodan jälkeisen ulkopoliittikan liturgia oli ”sotilaallinen liittoutumattomuus ja uskottava kansallinen puolustus”, military non-alignment – credible national defence (MNA-CND).²⁵

Vuoden 1995 ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon kirjattiin myös ensimmäinen varhainen malli Nato-optiosta:

Suomi ei ole Keski-Euroopan maiden tavoin hakemassa NATOn jäsenyyttä. Suomella on toimiva puolustusratkaisu eikä Suomi koe turvallisuusvajetta. Jos Euroopan turvallisuusasetelma olennaisesti muuttuu, Suomi arvioi turvallisuustilannettaan ja turvallisuusratkaisujaan tämän kehityksen valossa.²⁶

Nato-optiolla tarkoitetaan siis sitä, että Suomi ei ole juuri nyt hakemassa Naton jäsenyyttä mutta säilyttää mahdollisuuden hakea sitä, mikäli arvio turvallisuustilanteesta muuttuu. Näin selvästi Nato-optiota ei kirjattu vielä Lipposen hallitusten ohjelmiin, mutta käytännössä ”vallitsevissa oloissa” tarkoittaa samaa asiaa. Mikäli nämä vallitsevat olot muuttuvat, myös jäsenyyden hakemista harkitaan uudelleen.

Vuonna 1995 Suomi myös liittyi Naton Partnership for Peace- ohjelman alla toimivaan joukkojen yhteensopivuutta kehittävään suunnittelu- ja seurantaprosessiin (PARP).²⁷ Tässä prosessissa oli jo kyse joukkojen yhteistoimintakyvyn mahdollistamisesta ja suorituskykyjen

²⁴ Valtioneuvosto 1995a, 2.

²⁵ Arter 2022, 10.

²⁶ Valtioneuvosto 1995b, 34.

²⁷ Pesu 2017a, 34.

yhteensovittamisesta, joten sillä voidaan jo nähdä olevan vaikutusta kokonaisarvioon Suomen puolueettomuudesta ja liittoutumattomuudesta.

Vuonna 1997 laaditun turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon yhteydessä pohdittiin ensimmäistä kertaa turvallisuuspolitiikan perusratkaisua, kuten liittoutumista ja liittoutumattomuutta.²⁸ Linjaus sotilaallisesta liittoutumattomuudesta säilyi, mutta myös mahdollisuus linjan muutokselle säilytettiin perustelemalla liittoutumattomuutta sillä, että Suomeen ei sillä hetkellä kohdistunut sellaista turvallisuusuhkaa joka olisi pakottanut sen tarkistamaan linjaansa sotilaallisen liittoutumattomuuden suhteen. Selontekoon myös kirjattiin, että ”Suomi arvioi liittoutumattomuuden ja sotilaallisen yhteistyön toimivuutta Euroopan turvallisuusasetelman muuttuessa”²⁹, ja tällä jätettiin auki mahdollisuus myös hakea sotilasliiton jäsenyyttä tilannearvion muuttuessa.

1990-luvun lopulla Nato-jäsenyydestä ei käyty juurikaan keskustelua, ainakaan johtavien poliitikkojen tasolla. Entinen diplomaatti Max Jakobson esitti maaliskuussa 1996 pitämässään puheessa, että Suomen tulisi hakea Nato-jäsenyyttä, koska Venäjän demokratisoitumiskehitys oli epäonnistunut. Poliitikot eivät kuitenkaan aiheeseen enempää tarttuneet, koska EU-integraatiolla ja yhteisvaluuttakeskustelulla oli korkeampi prioriteetti eikä Venäjää haluttu provosoida.³⁰

Lipposen toisen hallituksen ohjelma ei muuttanut edellisen ohjelman päälinjaa, mutta sen ympärille tuli laajempi osio kansainvälisestä yhteistyöstä ja kriisinhallinnasta, mukaan lukien Naton rauhankumppanuusohjelman puitteissa tehtävä yhteistyö.

Suomen turvallisuuspolitiikan perustana on uskottava puolustuskyky. Vallitsevissa oloissa Suomi edistää vakaata kehitystä Pohjois-Euroopassa parhaiten sotilaallisesti liittoutumattomana. Suomi osallistuu rauhanturva- ja kriisinhallintayhteistyöhön Yhdistyneiden Kansakuntien, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön, Euroopan unionin ja NATO:n rauhankumppanuusohjelman puitteissa painottaen käytännön yhteistyötä Ruotsin ja muiden pohjoismaiden kanssa.³¹

Vuonna 2001 laadittu uusi turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko oli suunnitellun mukaisesti tarkoitettu enemmän tarkistusluontoiseksi pienemmäksi päivitykseksi vuoden

²⁸ Pesu 2017a, 40.

²⁹ Valtioneuvosto 1997, 48.

³⁰ Forsberg 2023, 43.

³¹ Valtioneuvosto 1999, 2

1997 selontekoon. Sen tarkoituksena oli arvioida puolustuksen rakennemuutosta.³² Yksi siinä todettu keskeinen havainto oli puolustuspolitiikan päätöksentekojärjestelmän muutos vuodelta 2000. Uusi, presidentin valtaoikeuksia kaventanut perustuslaki tuli silloin voimaan ja keskeiset turvallisuuspolitiikan päätökset siirtyivät valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle valiokunnalle.

Selontekoon kirjattiin myös Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen toimintalinja tiivistettynä kolmeen pääkohtaan: uskottavaan puolustuskykyyn, sotilaalliseen liittoutumattomuuteen vallitsevissa oloissa sekä kansainväliseen puolustusyhteistyöhön osallistumiseen. Tämä kirjaus heijasteli voimassa olleen, vuoden 1999 Lipposen toisen hallituksen ohjelman henkeä: ulko- ja turvallisuuspolitiikan kaksi fundamenttia täydennettynä kansainvälisen yhteistyön korostamisella.

Vaikka Jäätteenmäen hallituksen kausi jäi lyhyeksi, saman hallitusohjelman toteuttamista jatkoi kesäkuussa 2003 nimetty Vanhasen ensimmäinen hallitus. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen peruslinja ei siinä muuttunut, mutta uutena elementtinä kirjaukseen tuli yleisen asevelvollisuuden korostaminen oleellisena osana ulko- ja turvallisuuspoliittista ratkaisua.

Suomi harjoittaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joka vahvistaa pohjoisen Euroopan vakautta ja lisää kansainvälistä turvallisuutta. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka perustuu sotilaalliseen liittoutumattomuuteen ja uskottavaan maanpuolustukseen, jonka oleellinen osa on yleinen asevelvollisuus. Puolustusvoimia kehitetään vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaisesti.³³

Tämä muutos seurasi vuoden 2001 selonteon jälkeen käytyä keskustelua, jossa Vasemmistoliitto oli livennyt hallituksen yhteisestä linjasta ja vaatinut asevelvollisuuden lakkauttamista.³⁴ Asiaan oli tärkeää ottaa kantaa myös siksi, että muissa maissa asevelvollisuusjärjestelmiä oli lakkautettu.

Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana laadittiin kuitenkin myös kaksi muuta oleellista asiakirjaa: vuoden 2004 uusi turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko sekä ensimmäinen mahdollisen sotilaallisen liittoutumisen vaikutuksia arvioinut selvitys.

³² Valtioneuvosto 2001, 3.

³³ Valtioneuvosto 2003, 4.

³⁴ Pesu 2017a, 56.

Uuden turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon pohjana oleva lähialueiden turvallisuustilannetta koskeva analyysi oli muuttunut: kun aiemmin Naton laajentuminen oli nähty myös vakautta mahdollisesti horjuttavana tekijänä, nyt selontekoon kirjattiin, että Naton laajentuminen oli vahvistanut vakautta.³⁵ Vakautta vahvistaviksi tekijöiksi katsottiin myös Euroopan unionin laajeneminen ja sen integraation syveneminen sekä Venäjän muutos. Sen sijaan turvallisuustilannetta heikentäväksi tekijäksi katsottiin laajempi kansainvälinen tilanne, jonka katsottiin alkavan heijastella yhä enemmän myös Suomeen. Tällä viitattiin todennäköisesti terrorismiin.

Suomen toimintalinjaksi määritettiin selonteossa uskottava kansallinen puolustus, johdonmukainen ulkopoliittikka sekä vahva kansainvälinen asema ja aktiivinen toiminta EU:n jäsenenä. Nato-optio oli kuitenkin kirjattu selonteossa toiseen kohtaan, mutta sen jättäminen tämän toimintalinjan määrittelyn ulkopuolelle heijasteli maailmanpoliittista tilannetta ja Suomen arviota siitä. Natoa tärkeämpänä ja ajankohtaisempana pidettiin toimintaa EU:n puitteissa sekä muuta johdonmukaista ulkopoliittista linjaa.

Puolustusministeri Jan-Erik Enestam oli asettanut edellisen hallituskauden lopulla työryhmän laatimaan selvitystä mahdollisen liittoutumisen vaikutuksista Suomen puolustusjärjestelmän kehittämiseksi ja puolustushallinnolle.³⁶ Huomionarvoista on, että tämän ensimmäisen, vuonna 2004 valmistuneen selvityksen valmistelijoina toimivat puolustusministeriö ja pääesikunta, kun kaksi myöhempää selvitystä olivat ulkoasianministeriön vastuulla. Tämä näkyy myös selvityksen painopisteissä: tässä keskityttiin tarkemmin suoriin vaikutuksiin puolustuksen toteutukselle, kun myöhemmin painopisteenä oli ulkopoliittinen analyysi.

Selvityksessä käsitellään Naton muuttunutta roolia kylmän sodan jälkeisessä ajassa. Kylmän sodan aikana rooli oli hyvin yksinkertainen; vastata Pohjois-Atlantin maiden yhteisen puolustuksen suunnittelusta ja viimekädessä toteuttamisesta. Tarkoitus oli toimia Varsovan liiton vastavoimana ja ylläpitää niin korkeaa sotilaallista pidäkettä, että kynnyksellä pysyminen voimankäyttöön pysyy riittävän korkeana.³⁷

Kylmän sodan päättyessä Nato oli joutunut arvioimaan uudelleen olemassaolonsa tarkoitusta. Pian Neuvostoliiton romahduksen jälkeen oli kuitenkin syttynyt Jugoslavian hajoamissota, jossa Nato otti jo uuden roolin yhteisen kriisinhallintaoperaation toteuttajana. 1990-luvulla

³⁵ Valtioneuvosto 2004, 5.

³⁶ Puolustusministeriö 2004, 4.

³⁷ Puolustusministeriö 2004, 6.

Naton uutta roolia korostivat myös rauhankumppanuusohjelma entisten vihollismaiden kanssa sekä avoimien ovien politiikan käynnistäminen, tavoitteena uusien jäsenien ottaminen.

Erytisesti 1990-luvun alkupuolella toimintaa oli myös määrittänyt toivo Venäjän demokratisoitumiskehityksestä ja siten alkuperäisen uhkakuvan poistumisesta kokonaan, mutta vuosituhanen vaihteeseen tultaessa tästä toivosta oli pitkälti luovuttu.³⁸ Vuonna 2001 tapahtuneiden terrori-iskujen jälkeen Naton tehtävää oli arvioitu uudelleen myös Prahan 2002 huippukokouksessa, jossa päätettiin ryhtyä kehittämään Natolle kykyjä vastata myös tämäntyppisiin uhkiin.

Selvitys oli luonteeltaan nimenomaisesti selvitys, eli siinä ei määritetty Suomen kantaa liittoutumiseen uudelleen vaan ainoastaan arvioitiin vaikutuksia, mikäli tehtäisiin poliittinen päätös hakea jäsenyyttä.

Vuonna 2007 valtaan astui Matti Vanhasen toinen hallitus. Keskeinen muutos hallituspohjassa oli toisen päähallituspuolueen vaihtuminen sosialidemokraateista kokoomukseen. Kokoomus suhtautui muita puolueita positiivisemmin mahdolliseen sotilaalliseen liittoutumiseen, ja se oli jo puoluekokouksessaan 2006 ottanut jäsenyyteen positiivisen kannan.³⁹ Tämä sävyero näkyi myös hallitusohjelman kirjauksessa:

Sotilasliittoon kuulumaton Suomi ylläpitää ja kehittää kansallista puolustusta ja uskottavaa suorituskykyä, osallistuu täysipainoisesti EU:n yhteiseen turvallisuus ja puolustuspolitiikkaan ja kriisinhallintayhteistyöhön, kehittää rauhankumppanuutta Naton kanssa ja säilyttää mahdollisuuden hakea Naton jäsenyyttä. Suomen puolustusratkaisu nojaa koko maan puolustamiseen, yleiseen asevelvollisuuteen ja alueelliseen puolustukseen.⁴⁰

Tämä oli ensimmäinen kerta, kun Nato-optio kirjattiin hallitusohjelmaan. Vaikka se oli eri sanamuodoilla kirjattu turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon vuonna 1995, ja implisiittisesti sisältynyt jo Lipposen hallitusten ohjelmiin 1995 ja 1999, oli muutos kuitenkin merkittävä hallitusohjelmatasolla. Hallitusohjelma on kuitenkin se poliittinen sopimus, jonka varaan neljän vuoden hallitustyöskentely rakentuu. Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaan haluttiin kirjata mahdollisuus hakea Nato-jäsenyyttä.

Tässä hallitusohjelmakirjauksessa käytettiin ensimmäistä kertaa myös ilmausta ”sotilasliittoon kuulumaton Suomi” ”sotilaallisesti liittoutumattoman Suomen” sijaan. Näiden ilmausten

³⁸ Sarotte 2021.

³⁹ Forsberg 2023, 43.

⁴⁰ Valtioneuvosto 2007, 9.

välille ei voi siis vetää täysin selvärajaista eroa, vaan kyseessä on ollut tasaisesti etenevä prosessi sanoituksen muutoksessa. Konkreettinen muutos Suomen sotilaallisen liittoutumisen tasossa tapahtui kuitenkin vuonna 2009 Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä.

4 Sotilasliittoon kuulumaton Suomi

Jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 mukaisesti. Tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen.

Tämän alan sitoumusten on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia, ja Pohjois-Atlantin liitto on jäsenenään oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin.⁴¹ Lissabonin sopimus, artikla 42.7.

Tämä Lissabonin sopimuksen artikla 42.7. tunnetaan myös nimellä keskinäisen avunannon velvoite. Siinä on paljon yhteistä Naton 5.artiklan kanssa: mikäli jäsenvaltio joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muut ovat velvollisia auttamaan Lissabonin sopimuksessa kaikin käytettävissä olevin keinon, Naton 5.artiklassa tarpeelliseksi katsominsa toimin mukaan lukien aseellisen voiman käyttö. Molemmissa myös viitataan YK:n peruskirjan 51.artiklaan, eli oikeuteen puolustautua hyökkäystä vastaan.

Vaikka artiklaan on kirjattu pehmennykset molempiin suuntiin – sekä liittoutumattomille että Naton jäsenille – sen sisältö on kuitenkin käytännössä sama. Erityisen huomionarvoista on, että Ranskan jouduttua vuonna 2015 terrori-iskun kohteeksi, se ei pyytänyt apua muilta Naton perussopimuksen vaan Lissabonin sopimuksen artiklan 42.7. perusteella.⁴² EU:n puolustusministerit päättivät turvatakuiden käyttöönotosta yksimielisesti. Kuten Natonkin järjestelmässä, kukin maa päättää kuitenkin annettavan avun laadusta itsenäisesti ja tapauskohtaisesti.

Lissabonin sopimus myös vahvisti EU:n yhteistä ulkopolitiikkaa ulkosuhdehallinnon ja korkean edustajan viran perustamisen myötä. Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa oli vahvistettu myös vuonna 2005 perustetuilla yhteisillä taisteluosastoilla, joita varten myös Suomi muutti omaa rauhanturvalakiaan kriisinhallintalaiksi, joka mahdollisti osallistumisen myös operaatioihin, joilla ei ollut YK:n tai Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyjin valtuutusta.⁴³

Vuonna 2009 valmistunut uusi turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko ottaa huomioon Lissabonin sopimuksen mukanaan tuomat muutokset sekä sanoittaa Suomen turvallisuus- ja

⁴¹ Valtioneuvosto 2009, 28.

⁴² *Yle*, 17.11.2015, ”EU:n puolustusministerit ovat päättäneet turvatakuiden käyttöönotosta”.

<<https://yle.fi/a/3-8461213>>

⁴³ Pesu 2017a, 64.

puolustuspoliittista linjaa laajasti.⁴⁴ Päälinjoissa korostuvat aiemminkin keskeisinä pidetyt periaatteet: uskottavan puolustuskyvyn ylläpitäminen ja EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistaminen. Uusina painotuksina esiin nousivat laaja turvallisuuskäsite ja globaalin vastuun kantaminen.

Selonteossa arvioidaan myös laajasti Nato-jäsenyyden vaikutuksia. Sen mukaan ”Suomi katsoo, että Naton tavoitteet kansainvälisen vakauden ja turvallisuuden edistämiseksi ovat yhteensopivat Suomen ja Euroopan Unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden kanssa.”⁴⁵ Siinä myös korostetaan, että mahdollisena jäsenenäkin Suomi päättäisi itse osallistumisestaan Naton operaatioihin ja oman puolustuksensa keskeisistä periaatteista, mutta pääsisi mukaan liittokunnan päätöksentekoon ja Nato-Venäjä-neuvostoon. Negatiivisina vaikutuksina nähtiin entistä voimakkaampi paine osallistua operaatioihin ja mahdolliset heijastevaikutukset turvallisuustilanteeseen lähialueilla.

Selonteon johtopäätöksenä todetaan, että ”on olemassa jatkossakin vahvoja perusteita harkita Suomen Nato-jäsenyyttä.”⁴⁶ Suhteessa aiempiin linjauksiin ja selontekoihin tämä oli poikkeuksellisen suora ja voimakas tuen ilmaisu.

Selonteossa korostetaan kuitenkin myös eduskunnan seurantaryhmän kantaa siitä, että ”Suomen turvallisuuspolitiikan peruslinjaukset ovat kestäviä eivätkä edellytä olennaisia tarkistuksia.” Mikäli Nato-jäsenyyttä päätettäisiin hakea, sen tulisi perustua laajaan poliittiseen yhteisymmärrykseen ja kansalaismielipiteen huomiointiin.

Pesun mukaan suuret puolueet olivat selonteon käsittelyssä lähes samanmielisiä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan peruslinjoista.⁴⁷ Sävyeroja kuitenkin oli, sillä pääministeripuolue Keskusta korosti liittoutumattomuuslinjan jatkuvan selonteon jälkeenkin ja Kokoomus puhui Nato-jäsenyydestä myönteisimmin. Eduskuntapuolueista ainoastaan Vasemmistoliitto kritisoi selonteon liian myönteisiksi katsomiaan Nato-linjauksia.

Matti Vanhasen luovuttua pääministeriydestä 2010 laadittiin Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma, jossa ulko- ja turvallisuuspoliittiset linjaukset säilyivät kuitenkin ennallaan.⁴⁸

⁴⁴ Valtioneuvosto 2009, 68-80.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Pesu 2017b, 62.

⁴⁸ Valtioneuvosto 2010.

Suurempi muutos hallituspolitiikkaan tapahtui vuonna 2011, kun Jyrki Kataisen laajapohjainen hallitus astui valtaan. Hallituspohja koostui myös ulko- ja turvallisuuspoliittisilta linjoiltaan hyvin erilaisista puolueista, joka näkyi myös hallitusohjelman kirjauksissa.

Suomi on sotilasliittoon kuulumaton maa ja harjoittaa yhteistyötä Naton kanssa sekä ylläpitää mahdollisuutta hakea Nato-jäsenyyttä. Suomi ei tämän hallituksen aikana valmistelee Nato-jäsenyyden hakemista. Suomi arvioi mahdollista Nato-jäsenyyttä omien kansallisten turvallisuus- ja puolustuspoliittisten intressiensä pohjalta. Suomi toimii Euroopan unionin ja Naton yhteistyön kehittämiseksi ja ottaa huomioon Naton merkityksen eurooppalaisen turvallisuuspolitiikan keskeisenä foorumina.⁴⁹

Hallitusohjelmassa siis pidettiin kiinni mahdollisuudesta hakea Nato-jäsenyyttä, mutta samanaikaisesti suljettiin pois mahdollisuus hakea Nato-jäsenyyttä saman hallituskauden aikana. Tässä näkyy hallitusohjelman luonne politiikkaa ohjaavana asiakirjana: siinä määritetään se poliittinen kompromissi, jonka perusteella hallitusyhteistyötä voidaan tehdä seuraavan neljän vuoden ajan. Samalla ei kuitenkaan haluttu muuttaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan pidempää linjaa eli Nato-optiota.

Vuoden 2012 turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon linjaus kirjoitettiin sanatarkasti samalla tavalla.⁵⁰ Koska hallitus oli rakennettu tämän kompromissin varaan, tuota samaa sanoitusta käytettiin koko hallituskauden täsmälleen samanlaisena.

Kun vuonna 2014 Jyrki Katainen lähti pääministerin tehtävästä EU-komissaariksi, laadittiin Alexander Stubbin johtamalle hallitukselle yhden vuoden ajaksi pienempi päivitys olemassa olevaan hallitusohjelmaan. Kuuden sivun mittaisessa päivityksessä ei muutettu ulko- ja turvallisuuspolitiikan päälinjaa, mutta siinä huomioitiin kuitenkin ajankohtaiset muutokset turvallisuusympäristössä:

Euroopan turvallisuusjärjestelmä on joutunut Ukrainan tapahtumien myötä koetukselle. Suomi korostaa kansainvälisen oikeuden noudattamisen välttämättömyyttä ja tukee neuvotteluratkaisun etsimistä kriisiin.⁵¹

Vuonna 2015 eduskuntavaalien jälkeen sai uuden hallituksen, joka koostui kuuden puolueen sijaan kolmesta lähes yhtä suuresta puolueesta – Keskustasta, Kokoomuksesta ja

⁴⁹ Valtioneuvosto 2011, 22.

⁵⁰ Valtioneuvosto 2012, 75.

⁵¹ Valtioneuvosto 2014, 6.

Perussuomalaisista - jotka olivat monissa kysymyksissä lähempänä toisiaan kuin aiempi laajapohjainen hallitus. Sen ohjelmaan ulko- ja turvallisuuspoliittinen linjaus kirjattiin näin:

Suomi ylläpitää kansallisen liikkumavaransa ulko- ja turvallisuuspoliittisissa ratkaisuisaan.

Suomi on sotilasliittoon kuulumaton maa, joka toteuttaa käytännönläheistä kumppanuutta Naton kanssa ja ylläpitää mahdollisuutta hakea Nato-jäsenyyttä.

Hallitus laatii ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon, jonka valmistelun yhteydessä arvioidaan mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutukset Suomelle. Sen lisäksi laaditaan puolustuselonteko, jossa määritellään puolustuspoliittiset linjaukset puolustuskyvyn ylläpidolle, kehittämiselle ja käytölle.⁵²

Hallitusohjelmassa korostettiin kansallista liikkumavaraa, eli mahdollisuutta myös muuttaa ulko- ja turvallisuuspoliittista perusratkaisua. Nato-jäsenyyden hakemista kuluvan vaalikauden aikana ei suljettu pois. Käytännön toimina päätettiin laatia kaksi erillistä selontekoa ulko- ja turvallisuuspolitiikasta sekä puolustuspolitiikasta, kun aiemmin oli laadittu yhtenä kokonaisuutena turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko. Selonteon yhteydessä päätettiin laatia myös uusi arvio mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista.

Keskeinen havainto ulkoministeriön tilaamassa arviossa Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista on se, että Suomi oli saavuttanut eräänlaisen tasannevaiheen suhteessa Natoon. Sotilaallisesti ja diplomaattisesti Suomi oli lähentynyt Natoa niin paljon, että liittymisen yhteydessä ratkaistavia käytännön tason ongelmia olisi varsin vähän.⁵³ Silti poliittisella ja diplomaattisella tasolla päätös olisi hyvin suuri suunnanmuutos, ja sen dynaamisia vaikutuksia esimerkiksi Ruotsissa käytävään keskusteluun ja Venäjän reaktioihin olisi vaikea ennakoida.

Vuoden 2016 ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa linjataan, että Suomi toteuttaa laajaa ja kehittyvää kumppanuutta Naton kanssa.⁵⁴ Konkreettisesti tätä edistetään Naton laajennettujen mahdollisuuksien kumppanuuksien yhteistyön, EOP:n, kautta. Selonteossa kuitenkin korostetaan, että syvennettyään kumppanuuksien yhteistyö ei sisällä artiklan 5 mukaisia turvatakuita tai velvoitteita. Syventyvä yhteistyö ja yhteensovittaminen mahdollistaa kuitenkin sen, että jos jäsenyyttä päätetään hakea sille ei enää ole käytännöllisiä esteitä.

⁵² Valtioneuvosto 2015, 34.

⁵³ Ulkoasiainministeriö 2016, 6.

⁵⁴ Valtioneuvosto 2016, 25.

Vuonna 2017 valmistui ensimmäinen erillinen puolustuselonteko, jonka tarkoituksena oli määrittää puolustuspolitiikan kehityssuuntia jo aiemmin määritettyjen ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjausten pohjalta. Siten siinä ei määritetty uudelleen Suomen suhtautumista Nato-jäsenyyden hakemiseen. Oleellinen linjaus kuitenkin oli, että puolustuskykyä kehitettäessä on otettava huomioon puolustusyhteistyön mahdollisuudet ja kansainvälinen yhteensopivuus, jotta varmistetaan ettei mahdolliselle sotilaalliselle liittoutumiselle muodostu käytännön esteitä.⁵⁵

Vuonna 2019 valtaan astui ensin Antti Rinteen ja myöhemmin Sanna Marinin hallitus, joiden ohjelmissa ulko- ja turvallisuuspolitiikan linja oli sanoitettu samalla tavalla:

Suomi on sotilasliittoon kuulumaton maa, joka huolehtii oman puolustuksensa uskottavasta kyvystä. Suomi osallistuu tätä vahvistavaan turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen yhteistyöhön Euroopan unionissa sekä Naton kumppanuuden ja pohjoismaisen yhteistyön puitteissa. Myös kahdenvälinen yhteistyö on osa kokonaisuutta. Sotilaallisesti liittoutumattomien Suomen ja Ruotsin puolustusyhteistyön syventäminen antaa erityisiä mahdollisuuksia maittemme puolustuksen vahvistamiselle. Suomen puolustuskyvyn tulee tukea maan yleistä ulko- ja turvallisuuspoliittista linjaa.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan perustaan kuuluu kansallisen liikkumatilan ja valintamahdollisuuksien ylläpitäminen. Tämä säilyttää mahdollisuuden hakea Nato-jäsenyyttä. Ratkaisuja tarkastellaan aina reaaliajassa kansainvälisen turvallisuusympäristön muutokset huomioon ottaen.

Suomi jatkaa kumppanuuteen perustuvaa laaja-alaista Nato-yhteistyötä. Osallistumme koulutus- ja harjoitustoimintaan omista lähtökohdistamme. EU:n ja Naton toimiva yhteistyö on Suomen etu.⁵⁶

Korostus oman liikkumatilan säilyttämisestä säilyi, ja uutena korostuksena mukaan tuli ratkaisujen tarkasteleminen ”reaaliajassa.” Erityisesti 2010-luvulla oli havaittu, että turvallisuuspoliittinen ympäristö voi muuttua hyvinkin nopeasti, ja siksi päätöksiä oli kyettävä tekemään nopeastikin. Tämä tultiin vielä saman hallituskauden aikana myös havaitsemaan.

Uutena korostuksena ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjauksessa oli myös entistä vahvempi painotus pohjoismaiselle, erityisesti Ruotsin kanssa tehtävälle yhteistyölle. Suomen ja Ruotsin ulko- ja turvallisuuspoliittiset asetelmat, uhkakuvat ja tavoitteet olivat hyvin yhteneväisiä, joten yhteistyön syventäminen edelleen koettiin luontevaksi. Tässä kohdassa käytettiin termiä

⁵⁵ Valtioneuvosto 2017, 16.

⁵⁶ Valtioneuvosto 2019, 56.

”sotilaallisesti liittoutumattomat”, mutta termivalinnalla tässä yhteydessä tuskin oli tarkoitus ottaa kantaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan peruslinjaan.

Vuonna 2020 valmistui Marinin hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Siinä tunnustetaan muuttunut turvallisuusympäristö ja sen myötä Natossa tapahtunut muutos, paluu kohti alkuperäistä ydintehtävää eli yhteistä puolustusta.⁵⁷ Koska Pohjois-Euroopan strateginen merkitys oli kasvanut, Nato oli avannut uusia yhteistyömahdollisuuksia Suomelle ja Ruotsille. Selonteossa korostetaan mahdollisuutta kokoontua ja tehdä yhteistyötä niin sanotussa 30+2-kokoonpanossa, eli Naton jäsenmaiden, Suomen ja Ruotsin yhteenliittymässä.

Valtioneuvoston puolustusselonteko vuodelta 2021 kuvaa syventynyttä yhteistyötä vielä tarkemmin. Selontekoon on kirjattu muun muassa osallistuminen vaativiin harjoituksiin, suorituskykyjen ja yhteisen tilannetietoisuuden kehittäminen, puolustusmateriaalihankinnat sekä kyber- ja hybridiuhat.⁵⁸ Myös puolustusselonteko korostaa tiiviin 30+2-yhteistyön merkitystä.

Vuoden 2021 loppuun tultaessa Suomen yhteys Natoon oli käytännössä niin tiivis, kuin se vain ilman virallista jäsenhakemusta voisi olla. Tätä kuvaa erityisesti 30+2-kokoonpano, jossa Nato-maat sekä Suomi ja Ruotsi jo toimivat yhdessä, sekä suorituskykyjen pitkään jatkunut yhteensovittaminen ja yhteinen tilannetietoisuus.

⁵⁷ Valtioneuvosto 2020, 29.

⁵⁸ Valtioneuvosto 2021, 40-41.

5 Nato-option kolme vaihetta

Tutkielmassa tarkasteltu 30 vuoden ajanjakso saattaa tuntua pitkältä, mutta on lopulta historian mittakaavassa hyvin lyhyt välivaihe. Kolmessakymmenessä vuodessa on ehtinyt tapahtua paljon. Muutos YYA-Suomesta Euroopan unionin jäsenmaaksi ja Naton läheiseksi kumppaniksi on muuttanut Suomen asemaa kansainvälisessä politiikassa ja jopa sen identiteettiä.

Kylmän sodan päättyminen ja Neuvostoliiton romahtaminen muuttivat kansainvälisen politiikan pelikenttää hyvin perustavanlaatuisella tavalla, niin globaalista, eurooppalaisesta kuin suomalaisesta näkökulmasta. Siksi voi pitää yllättävänä, kuinka nopeasti asiat tapahtuivat sen jälkeen. Neuvostoliitto kaatui joulukuussa 1991, mutta Suomi päätti hakea silloisten Euroopan yhteisöjen jäsenyyttä jo helmikuussa 1992 ja myös Nato otti uuden roolin Jugoslavian hajoamissodassa keväällä 1992. Molemmat tapahtuivat puolen vuoden sisällä tilanteen muuttumisesta.

Suomen puolueettomuuslinja päättyi jo Euroopan unionin jäsenyyden myötä. Vaikka jotkut poliitikot olisivat halunneet säilyttää puolueettomuus-termin keskeisenä osana Suomen ulkopoliittikan sanoittamista myös Euroopan unionin jäsenenä, siihen sisältyneet solidaarisuusvelvoitteet eivät enää soveltuneet yhteen puolueettomuus-termin käytön kanssa ja eikä sitä enää virallisissa asiakirjoissa käytetty.

Nato-optio kirjattiin ensimmäisen kerran selvästi jo vuoden 1995 ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon: ”Jos Euroopan turvallisuusasetelma olennaisesti muuttuu, Suomi arvioi turvallisuustilannettaan ja turvallisuusratkaisujaan tämän kehityksen valossa.”

Nato-optiolla tarkoitetaan sellaista linjaa, jossa todetaan, että Suomi ei juuri nyt ole hakemassa Naton jäsenyyttä mutta säilyttää mahdollisuuden hakea sitä, mikäli arviomme turvallisuuspoliittisesta tilanteesta muuttuu.

Tällä tavalla tulkittuna Nato-optio oli mukana myös jo Lipposen hallitusten hallitusohjelmissa. Kun hallitusohjelmaan kirjataan, ettei Suomi ”vallitsevissa oloissa” ole hakemassa Naton jäsenyyttä, sillä implisiittisesti tarkoitetaan myös sitä, että vallitsevien olojen muuttuessa sitä voidaan kuitenkin päättää hakea.

Tutkielman rakenteen kannalta olennaista on ollut myös termien ”sotilaallisesti liittoutumaton” ja ”sotilasliittoon kuulumaton” välinen ero. Oliko näillä termeillä lopulta merkitystä? Tästä keskusteltiin jo vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon yhteydessä eduskunnassa 5.9.2001:

Puolustusministeri Jan-Erik Enestam: Suomi ei ole enää puolueeton maa, vaan poliittisesti liittoutunut ja sotilaallisesti liittoutumaton.

Edustaja Korkeaoja: Se nyt on vähän semantiikkaa!

Edustaja Elo: Se on semantiikkaa!⁵⁹

Termit saattavat kuulostaa samankaltaisilta, mutta niiden välillä on selkeä merkitysero ja se ei ole pelkkää semantiikkaa. Suomi oli liittynyt poliittiseen valtioliittoon solidaarisuusvelvoitteineen ja allekirjoittanut erikseen julistuksen, jonka mukaan se ei jättänyt mitään kansallisia rajoituksia tai varaumia yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Jäsenyyden jälkeen Suomi ei kiistattomasti ollut enää puolueeton. Mutta oliko se tosiasiasa myös sotilaallisesti liittoutunut kuulumatta varsinaiseen sotilasliittoon?

Selvää vastausta tähän kysymykseen ei ole, vaan kyse on väistämättä tulkinnan tekemisestä. Tässä tutkielmassa olen käyttänyt vedenjakajana vuonna 2009 voimaan tullutta Lissabonin sopimusta, jonka myötä EU:n perussopimukseen tuotiin keskinäisen avunannon velvoite. Sen todellisesta merkityksestä on olemassa eriäviä tulkintoja, mutta muodoltaan se on hyvin lähellä Naton perussopimuksen 5.artiklaa. Artikla 42.7.:n todellista merkitystä korostaa myös Ranskan päätös pyytää apua juuri sen, eikä Naton perussopimuksen, perusteella jouduttuaan terrori-iskun kohteeksi vuonna 2015.

Suomen puolustuksen suorituskykyjen yhteensovittaminen Naton kanssa alkoi jo vuonna 1995 sen liittyttyä PfP:n alaiseen joukkojen yhteensopivuutta kehittävään suunnittelu- ja seurantaprosessiin (PARP). Tämä yhteensovittaminen on edennyt ja syventynyt vaiheittain koko kylmän sodan jälkeisen aikakauden ajan. Vuoden 2021 loppuun tultaessa Suomi oli jo niin tiiviissä yhteistoiminnassa Naton kanssa, kuin se vain ilman virallista jäsenyyttä kykeni olemaan. Poliittisen tason integroitumista kuvaa niin sanottu 30+2-kokoonpano, jossa Nato-maat, Suomi ja Ruotsi käsitelivät Pohjois-Euroopan turvallisuuspoliittista tilannetta.

⁵⁹ PTK 87/2001 vp, J-E. Enestam, 5.9.2001.

<<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+87/2001+ke+p+1>> [luettu 23.4.2023]

Olen rajannut tarkoituksella tutkielman päättymään vuoden 2021 loppuun, jotta Venäjän käynnistämä suurhyökkäys Ukrainaan, sen käynnistämä julkinen keskustelu ja lopulta päätös hakea Nato-jäsenyyttä jää tarkastelun ulkopuolelle. Tarkoituksena on ollut kuvata Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan muutosta kolmenkymmenen vuoden aikana, ja siten kuvata miten vuoden 2021 lopun tilanteeseen oli päädytty ja siten mahdollistettu vuonna 2022 alkaneet prosessit. Jää myöhemmän tutkimuksen aiheeksi kuvata tarkemmin, miten asiat sen jälkeen lopulta tapahtuivat.

Nato-option korostamista on kritisoitu muun muassa sillä perusteella, että mitään Nato-optiota ei olisi ollut olemassa siksi, että sellaista ei oltu kirjattu Suomen ja Naton välisiin sopimuksiin.⁶⁰ Jos Nato-optiota tulkitaan sillä tavalla kuin olen sen tässä tutkielmassa esittänyt, sen tarkoituksena ei ollutkaan väittää, että Suomella olisi ollut jokin etukäteen sovittu, nopeutettu väylä Nato-jäsenyyteen. Oleellista oli Suomen oma ulkopoliittisen linja ja sen sanoittaminen siten, että Suomi voi päättää hakea jäsenyyttä, mikäli turvallisuusympäristön katsotaan muuttuneen. Kyse oli turvallisuuspolitiikan termein eräänlaisesta pidäkkeestä: Suomi viesti aktiivisesti, että se oli valmis myös muuttamaan linjaansa sotilaalliseen liittoutumiseen, mikäli se koki turvallisuutensa uhatuksi.

Nato-optiota voi kuvata Sauli Niinistön vuonna 2013 suurlähettiläille pitämään puheen mukaisesti aidalla istumisena.⁶¹ Suomi ikään kuin istui aidalla: samaan aikaan tähyten Nato-jäsenyyttä toisella puolella ja pitäen toista jalkaa liittoutumattomuuden puolella. Tätä linjaa kritisoitiin sekä Nato-jäsenyyden kannattajien että sen vastustajien taholta, mutta Suomi piti kaikkia vaihtoehtoja avoinna. Niinistö piti tätä paikkaa aidan päällä Suomen senhetkiseen tilanteeseen hyvänä paikkana olla.

Tuomas Forsberg totesi artikkelissaan vuonna 2023, että argumentit Nato-jäsenyyden puolesta ja vastaan eivät oikeastaan muuttuneet miksikään helmikuun 2022 tapahtumien myötä, ainoastaan niiden keskinäinen painoarvo.⁶² Nato-optiota säilyttäneen Suomen ei tarvinnut muuttaa linjaansa mitenkään – sen tarvitsi vain todeta, että nuo jo Lipposen hallitusohjelmissa määritetyt vallitsevat olot olivat muuttuneet siten, että oli aika käyttää Nato-optiota.

⁶⁰ Särkkä 2018, 116.

⁶¹ ”President of the Republic Sauli Niinistö’s speech at the Annual Ambassadors’ Meeting at Finlandia Hall on 27 August 2013.” Suomen Ulkopoliitiikan asiakirja-arkisto ja kronologia, <<https://www.eilen.fi/fi/2919/?language=en>> [luettu 10.4.2023]

⁶² Forsberg 2023, 48.

Lähteet

Alkuperäislähteet

Hallitusohjelmat:

Aho (26.4.1991—13.4.1995)

Lipponen I (13.4.1995-15.4.1999)

Lipponen II (15.4.1999-17.4.2003)

Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelma 17.4.2003

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma (19.4.2007)

Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 22.6.2010 nimitetyn pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma (22.6.2011)

Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma (26.8.2014)

Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta

Valtioneuvoston julkaisuja. <<https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat>>

Valtioneuvoston selonteot:

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko. 1995.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko. 1997.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko. 2001.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko. 2004.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko. 2009.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko. 2012.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. 2016.

Valtioneuvoston puolustusselonteko. 2017.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. 2020.

Valtioneuvoston puolustusselonteko. 2021.

Ministeriöiden selvitykset:

Mahdollisen sotilaallisen liittoutumisen vaikutukset Suomen puolustusjärjestelmän kehittämiseksi ja puolustushallinnolle. Puolustusministeriö, 2004.

Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutukset. Ulkoasiainministeriö, 2007.

Arvio Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista. Ulkoasiainministeriö, 2016.

Lehdistöaineistot:

Yle Uutiset, 2015. <<https://yle.fi/>>

Puheet:

”President of the Republic Sauli Niinistö’s speech at the Annual Ambassadors’ Meeting at Finlandia Hall on 27 August 2013.” Suomen Ulkopoliittikan asiakirja-arkisto ja kronologia, <<https://www.eilen.fi/fi/2919/?language=en>> [luettu 10.4.2023]

Valtiopäiväasiakirjat:

Valtiopäivät 2001, pöytäkirjat.

Tutkimuskirjallisuus:

Arter, David. “From Finlandisation and Post-Finlandisation to the End of Finlandisation? Finland’s Road to a NATO Application.” *European security* London, 2022.

Forsberg, Tuomas. “Four Rounds of the Finnish NATO Debate.” *Nordic Review of International Studies* 1, no. 1, 2023. 41–50.

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

Limnell, Jarno. *Toimiiko turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely?* Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 2008.

Palosaari, Teemu. “Still a Physician Rather Than a Judge? The Post-Cold War Foreign and Security Policy of Finland.” *Swiss political science review* 19.3 (2013): 357–375.

Pesu, Matti. ”Koskiveneellä kohti valtavirtaa: Suomen puolustuspolitiikka kylmän sodan lopusta 2010-luvun kiristyneeseen turvallisuusympäristöön.” Puolustusministeriön julkaisuja 1/2017, 2017a.

Pesu, Matti. “Kun pienvaltiorealismen hegemonia murtui: suomalaiset ulkopoliittiset koulukunnat kylmän sodan jälkeisen ajan alussa.” *Politiikka* 59.4 (2017): 280–. 2017b.

Sarotte, M. E. "Containment Beyond the Cold War How Washington Lost the Post-Soviet Peace". *Foreign Affairs Vol. 100*. Council Foreign Relations Inc, 2021.

Särkkä, Iro. *Nato-retoriikka Suomen turvallisuuspoliittisessa keskustelussa*. Helsinki: Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 121, 2019.