

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**VOIKO NATO HAJOTA?**

**NATON OLEMASSAOLON UHKAT, HEIKKOUEDET JA VAHVUUDET**

Diplomityö

Kapteeni  
Hanne Kiiskinen

Yleisesikuntaupseerikurssi 60  
Maasotalinja

Elokuu 2021

Kurssi <b>Yleisesikuntaupseerikurssi 60</b>	Linja <b>Maasotalinja</b>
Tekijä <b>Kapteeni Hanne Kiiskinen</b>	
Tutkielman nimi <b>VOIKO NATO HAJOTA?</b> <b>Naton olemassaolon uhkat, heikkoudet ja vahvuudet</b>	
Oppiaine johon työ liittyy Sotataito - strategia	Säilytyspaikka MPKK:n kirjasto
Aika Elokuu 2021	Tekstisivuja 143 Liitesivuja 0
<p><b>TIIVISTELMÄ</b></p> <p>Tässä tutkimuksessa on selvitetty, mitkä tekijät estävät nykypäivän Naton hajoamisen ja ovat mahdollistaneet Naton säilymisen huolimatta sen kohtaamista kriiseistä. Työ on teoriasidonnainen selvittävä ja kuvaileva laadullinen tapaustutkimus. Primäärilähteinä tutkimuksessa käytettiin yleisen organisaatiotutkimuksen havaintoja organisaatioiden hajoamisesta sekä Naton historiaa, nykytilaa ja tulevaisuutta arvioivia raportteja ja artikkeleita.</p> <p>Teoriasidonnaisen analyysin avulla kansainvälisten organisaatioiden hajoamisen syistä etsittiin yhtäläisyyksiä ja tunnistettiin ulkoiset uhkat, jotka vaikuttavat organisaatioiden hajoamiseen. Tutkimuksessa etsittiin yleisiä organisaatioiden kyvykkyyksiä ja ominaisuuksia, joiden puuttuminen on vaikuttanut epäonnistumiseen uhkien torjumisessa. Tunnistettuja, hajoamista aiheuttavia ulkoisia tekijöitä verrattiin nykypäivän Natoon sekä Naton historian merkittävimpiin kriiseihin ja niistä selviytymiseen. Tutkimuksessa selvitettiin, löytyykö Natosta samoja kansainvälisten organisaatioiden hajoamiseen liittyviä heikkouksia, joita on löydetty hajonneista organisaatioista ja erityisesti sotilasliitoista. Naton kohtamien ulkoisten uhkien määrittämiseksi Naton toimintaympäristöä tarkasteltiin realismiin kuuluvien uhka- ja voimatasapainoteorioiden kautta.</p> <p>Tutkimus osoittaa, että Nato kykenee toistaiseksi torjumaan olemassaoloon uhkaavat ulkoiset muuttajat. Naton merkittävin heikkous on suuri joukko heterogeenisiä jäsenmaita. Heikkous aiheuttaa Naton suurimman haasteen, eli jäsenmaiden sitouttamisen Naton arvojen mukaiseen toimintaan ja yhteisiin uhkakuviin. Nato on lähitulevaisuudessa uudenlaisen kriisin edessä, sillä siihen kohdistuu useasta hajoamista aiheuttavasta uhkasta muodostuva uusi kokonaisuus.</p>	
<p><b>AVAINSANAT</b></p> <p>Nato, kansainvälinen organisaatio, sotilasliitto, hajoaminen, menestyminen, torjuminen, arvot</p>	

# VOIKO NATO HAJOTA? NATON OLEMASSAOLON UHKAT, HEIKKOUEDET JA VAHVUUDET

## Sisällysluettelo

1. JOHDANTO .....	1
1.1. Aikaisempi tutkimus.....	4
1.2. Tutkimusongelma ja -kysymykset.....	8
1.3. Teoreettinen viitekehys ja näkökulma.....	9
1.4. Tutkimusmenetelmät, rajaukset ja lähteet .....	16
1.5. Tutkimuksen luotettavuus ja kritiikkiä tutkimusasetelmasta .....	20
2. KANSAINVÄLISET ORGANISAATIOIT JA NIIDEN HAJOAMISEEN VAIKUTTAVAT MUUTTUJAT .....	24
2.1. Kansainvälisten organisaatioiden määritelmä .....	24
2.2. Kansainvälisten organisaatioiden ominaisuudet ja yleiset piirteet.....	26
2.3. Hajoamisen määritelmä ja kansainvälisten organisaatioiden hajoamisen tavat .....	29
2.4. Kansainvälisten organisaatioiden ulkoiset uhkat .....	39
2.5. Kansainvälisten organisaatioiden selviytymiskeinot ja heikkoudet.....	45
3. NATON ASEMOITUMINEN KANSAINVÄLISTEN ORGANISAATIOIDEN KENTTÄÄN.....	57
3.1. Naton tarkoitus, päämäärä ja toimintakenttä .....	57
3.2. Naton tehtävät.....	58
3.3. Naton poliittisen hallinnon rakenne.....	60
3.3.1. Päätöksenteko Natossa.....	61
3.4. Naton sotilaallisen hallinnon rakenne .....	62
3.5. Naton sotilaalliset suorituskyvyt .....	63
3.6. Nato-jäsenyyden hyödyt jäsenvaltioille .....	64
4. NATON HISTORIAN KRIISIT JA NIISTÄ SELVIÄMISEN KEINOT.....	69
4.1. 1. Jakso: Naton perustaminen ja kylmä sota (1949–1991).....	70
4.2. 2. Jakso: Euroopan yhdistyminen (1991–2001) .....	75
4.3. 3. Jakso: Nato 9.11.2001 terrori-iskujen jälkeen (2001–2014) .....	77
4.4. 4. Jakso: Nato Ukrainan kriisin jälkeen (2014–2020).....	80

4.5.	Keskeiset johtopäätökset Naton historiasta .....	82
5.	KYKENEKÖ NATO MENESTYMÄÄN? .....	85
5.1.	Jäsenvaltioiden välisten suhteiden rappeutuminen.....	87
5.2.	Suurvaltojen valtapoliittinen kilpailu .....	91
5.3.	Jäsenvaltioiden sisäpolitiikan ja hallinnon autoritäärinen kehitys .....	93
5.4.	Suuri heterogeenisten jäsenmaiden lukumäärä .....	97
5.5.	Uudet ja muuttuvat turvallisuus uhkat –uhkatasapainon muutos.....	102
5.6.	Hegemonisessa asemassa olevan jäsenvaltion merkityksen heikkeneminen .....	109
5.7.	Joustavuuden merkitys uhkien torjumisessa .....	110
6.	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	114
6.1.	Vastaukset .....	114
6.2.	Pohdinta.....	131
6.3.	Kritiikki ja jatko .....	139
	<b>LÄHTEET</b> .....	144

## 1. JOHDANTO

"Examination of military alliances from the last 500 years finds that collective defence alliances disband soon after their threat, for which they originally banded together to deter or defeat, disappears."

Colonel Patrick T. Warren, US Army federal executive fellow at Brookings, 2010<sup>1</sup>

Pääosa sotilaallisista liittoumista on tyypillisesti hajonnut, kun turvallisuushuoli, jota vastaan liittouma on perustettu, on joko voitettu tai uhka häviää.<sup>2</sup> 47 sotilasliittoa 63:sta sotilasliitosta on hajonnut viimeisen 500 vuoden aikana, ja hajoamisen syynä on pidetty nimenomaan sotilaallisen uhkan häviämistä. Myös Naton on ennustettu seuraavan samaa kaavaa.<sup>3</sup> Keskimääräinen sotilasliittojen ikä on 15 - 41 vuotta, liittouman laadusta riippuen.<sup>4</sup> Miksi Nato on säilynyt ja menestynyt jo 70 vuotta, vaikka uhka, jota varten se alun perin perustettiin, ei ole enää yhtä merkityksellinen kuin Naton perustamisvaiheessa? Mikä tekee Natosta erityislaatuisen, ja kykeneekö Nato säilyttämään asemansa merkittävänä turvallisuuden ja rauhan turvaajana sekä tarvittaessa sotilaallisen voimankäytön toimeenpanijana nykyajan ja tulevaisuuden haasteissa, vai olisiko Naton hajoaminen mahdollista? Onko olemassa Naton olemassaoloa uhkaavia tekijöitä, ja voivatko ne aiheuttaa Naton hajoamisen, vai onko Natossa tarvittavat kyvykkyydet sen olemassaoloa uhkaavien tekijöiden torjumiseksi ja hallitsemiseksi? Näihin kysymyksiin tässä tutkimuksessa pyritään löytämään vastauksia.

Vuonna 2020 Naton perustamisesta tulee kuluneeksi 70 vuotta. Nato perustettiin Neuvostoliiton länsimaille aiheuttaman uhkan takia. Naton alkuperäinen tehtävä oli kollektiivisen puolustuksen keinoin Neuvostoliiton ja myöhemmin Varsovan liiton hyökkäyksen torjuminen.<sup>5</sup> Kylmän sodan ja Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen, Naton jäädessä ilman alkuperäistä vastustajaa, olisi ollut luonnollista, että sotilasliitto olisi hajonnut, mutta se onnistui säilyttämään merkityksensä ja muokkaamaan toimintaansa ja tavoitteitaan ja ottamaan vastuulleen uusia tehtäviä Balkanilla. Nato pystyi tarjoamaan Jugoslavian hajoamissotien lopettamiseen kriisinhallintajoukkoja, joilla oli toimintaa tukevat hallinto- ja komentorakenteet ja laajemmat valtuudet kuin Yhdistyneiden kansakuntien rauhanturvaajilla. Kriisinhallinnan aikakausi korostui edelleen,

<sup>1</sup> Warren, Patrick: *Alliance History and the Future NATO: What the Last 500 Years of Alliance Behavior Tells Us about NATO's Path Forward*. 21st century defence initiative policy paper. Foreign Policy at Brookings, 2010.

<sup>2</sup> Deni, John: *Growing Pains at 70? NATO's Enduring (and Expanding) Mission Set*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College publications, 2019, s. 2.

<sup>3</sup> Warren (2010), s. 15.

<sup>4</sup> Ibid. s. 15.

<sup>5</sup> Ibid. s. 7.

kun Nato sai vuonna 2001 johtaakseen Afganistanissa suuren kansainvälisen kriisinhallintaoperaation.<sup>6</sup>

Venäjän hyökkäys Krimille 2014 ravisutti kansainvälistä turvallisuustilannetta ja toi takaisin laajamittaisen sodan mahdollisuuden. Naton merkitys ja olemassaolon tarpeellisuus nousi jälleen merkitykselliseksi sodan uhatessa, ja erimielisyydet kriisinhallintaan tyytyvien ja kollektiivisen puolustuksen kautta turvaa hakevien jäsenmaiden välillä vähenivät. Yhteiseksi koettu vihollinen yhdisti jälleen jäsenmaita. Natolla oli taas konkreettinen vastustaja. Naton huippukokous vuonna 2014 päätti vastatoimista Venäjän sotilaalliseen voimankäyttöön Ukrainaa vastaan, ja puolustusliitto oli taas puolustusliitto eikä vain kriisinhallintaliitto.<sup>7</sup>

Naton toimintakykyä on kritisoitu ja sitä on haukuttu jopa aivokuolleeksi<sup>8</sup>. Erimielisyydet Naton jäsenmaiden välillä ovat kasvamassa, ja kompromissien tekeminen on hankalaa. Natoa arvostellaan yleisesti muun muassa siitä, ettei Yhdysvaltojen ja sen eurooppalaisten kumppanien välillä ole asianmukaista koordinoitua. Naton toimintaa kritisoidaan myös sen arvioidusta haluttomuudesta tai kyvyttömyydestä auttaa Eurooppaa tositalanteessa. Esimerkiksi Naton sivustaseuraajan rooliin vetäytyminen Nato-jäsen Turkin hyökätessä Syyrian kurdialueille lokakuussa 2019 on arvostelijoiden mukaan osoitus Naton haluttomuudesta puuttua Euroopan tilanteeseen. Samanaikaisesti on kyseenalaistettu Naton yhteisen puolustusvelvoitteen eli viiden artiklan toimivuutta.<sup>9</sup> Erityisesti Naton taloudellisesti merkittävimmän jäsenen, Yhdysvaltojen, toiminta on aiheuttanut epäilyksiä sotilasliiton tärkeimmän tehtävän, kollektiivisen puolustuksen, toteuttamisesta.<sup>10</sup>

Vaikka Nato on historian menestyksekkäin sotilasliitto, on myös mahdollista, että se tulee tulevaisuudessa epäonnistumaan ja hajoamaan. Jos kompleksinen ja nopeasti muuttuva turvallisuusympäristö ja maailman poliittinen ilmapiiri jatkavat kehittymistään ja muutostaan nyky-

---

<sup>6</sup> Naton viralliset verkkosivut: *A short History of Nato* [<https://www.nato.int>.], luettu 1.3.2021.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Macron, Emmanuel: Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead, *The Economist*, 7.11.2019, passim.

<sup>9</sup> Daalder, Ivo: NATO at 70: Cracks in alliance are significant. *Los Angeles Times*, 9.12.2019, passim.

<sup>10</sup> Lute, Douglas & Nicholas Burns: *NATO at Seventy, An Alliance in Crisis*. Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, report 2.2019, passim. Raportissa tuodaan esiin, että USA:n presidentti (2017–2021) Donald Trump on useasti kyseenalaistanut Naton ytimen: artikla viiden; Nato-maiden aikomuksen puolustaa toisiaan, jos jotakuta vastaan hyökkätsiin.

sellä tai jopa nopeammalla tahdilla, tulee Naton mukautuminen jatkuvasti muuttuviin olosuhteisiin olemaan yhä haasteellisempaa ja pahimmillaan epäonnistuminen saattaa johtaa jopa hajoamiseen.<sup>11</sup>

Tässä tutkimuksessa Naton mahdolliseen hajoamiseen johtavia syitä tarkastellaan hajonneiden kansainvälisten organisaatioiden ja Naton nykytilan ja historian avulla. Natoa käsitellään tässä tutkimuksessa kansainvälisenä organisaationa (määrittelystä kansainväliseksi organisaatioksi tarkemmin luvussa 3). Vuosina 1815-2005 perustetuista 561:stä kansainvälisestä organisaatiosta 218 (39%) on hajonnut<sup>12</sup>. Tutkimalla hajonneita organisaatioita ja erittelemällä ja tunnistamalla hajoamiseen johtavia tekijöitä voidaan tehdä johtopäätöksiä siitä, mitkä tekijät yleisesti aiheuttavat kansainvälisten organisaatioiden hajoamisen. Näitä johtopäätöksiä hyödynnetään tässä tutkimuksessa tutkittaessa sotilasliittoa. Tutkimuksessa huomioidaan myös sotilasliiton erityispiirteet ja sotilaalliseen turvallisuuteen liittyvien tekijöiden erityiset vaatimukset sotilasliitolle. Tutkimustulosten luotettavuuden takaamiseksi on tunnistettava nimenomaan sotilasliiton kannalta oleellisia hajoamista aiheuttavia tekijöitä yleisten organisaatiotutkimuksen tunnistamien tekijöiden ulkopuolelta ja toisaalta arvioitava, mitkä hajoamiseen vaikuttavista tunnistetuista yleisistä tekijöistä eivät aiheuta haasteita sotilasliitolle tai vaikuta sen hajoamiseen.

Naton toimintaympäristö hahmotetaan tässä tutkimuksessa realismin kautta. Teoriapohjana käytetään sekä rakenteellisen että uusklassisen realismin perusteita. Teoriaan ei kuitenkaan lukiuduta täysin, koska se rajaisi liikaa tutkittavaa kohdetta ja tutkimustuloksista tulisi yksipuolisia eivätkä ne muodostaisi ehyttä kokonaisuutta. Toimintaympäristöä tarkennetaan edelleen Kenneth Waltzin voimatasapainoteorian ja Stephen Waltin uhkatasapainoteorian avulla. Valitut realismin teoriat ja perusolettamukset mahdollistavat toimintaympäristön kuvaamisen mahdollisimman haasteellisena, mikä on tutkimustulosten kannalta hyödyllistä. Tutkimuksessa Nato laitetaan ikään kuin happotestiin ja arvioidaan, onko Natolla tarvittavat ja riittävät kyvykkyydet uhkien torjumiseen. Käytettävät realismin teoriat mahdollistavat valtioiden välisten suhteiden, kansainvälisen voimatasapainon, suurvaltojen vallantavoittelun, Naton jäsenvaltioiden välisten

---

<sup>11</sup> Bazin, Aaron & Dominika Kunertova: *An Alliance Divided? Five Factors That Could Fracture NATO*. Military Review, The Professional Journal of the U.S. Army, Army University Press 2018, s. 82.

<sup>12</sup> Eilstrup-Sangiovanni, Mette: *Death of international organizations. The organizational ecology of intergovernmental organizations, 1815–2015*. Department of Politics and International Studies, University of Cambridge 15.11.2018, passim. ja Debre, Maria & Hylke Dijkstra: Institutional design for a post-liberal order: why some international organizations live longer than others. *European Journal of International Relations*, Vol.27, no.1, 2021.

sotien, valtioiden suvereniteetti pyrkimysten ja valtioiden omien turvallisuustarpeitten huomiointimisen pyrittäessä löytämään Naton kohtaamia ja sitä horjuttavia uhkia.

Yleisessä organisaatiotutkimuksessa tutkitaan sotilasliittoja osana kansainvälisten organisaatioiden kokonaisuutta. Realismiin perustuva organisaatiotutkimus keskittyy tutkimaan organisaatioita valtioiden työkaluina vaikuttaa omaan asemaansa ja maailmanjärjestykseen, eikä niinkään organisaatioiden sisäistä toimintakykyä. Tämä tutkimus tuo uudenlaisen näkökulman kansainvälisten organisaatioiden tutkimukseen keskittymällä ainoastaan sotilasliiton tutkimiseen ja keskittämällä huomion nimenomaan organisaation sisäiseen toimintakykyyn ja sen mahdollistamaan organisaation varsinaiseen toimintaan. Tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää jatkossa tutkittaessa jotain toista sotilasliittoa, muita kansainvälisiä organisaatioita tai sotilasliittoja yleisellä tasolla. Tämä tutkimus kontribuoi ensisijaisesti strategian tutkimuksen kokonaisuuteen, mutta osallistuu samalla keskusteluun kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän<sup>13</sup> ja kansainvälisten organisaatioiden nykyisestä tilasta ja tulevaisuudesta.

### 1.1. Aikaisempi tutkimus

Kansainvälistä sääntöpohjaiseen järjestykseen perustuvaa maailmanjärjestyttä uhkaavat 2020-luvulla monet muuttujat, ja yleinen kiinnostus kansainvälisten organisaatioiden tehokkuudesta, merkityksestä ja säilymisestä on kasvussa.<sup>14</sup> Naton luokittelu kansainväliseksi organisaatioksi, pitkäikäisyys ja tulevaisuus kiinnostavat asiantuntijoita ja tutkijoita, mutta varsinainen sen heikkouksiin kohdistuva akateeminen tieteellinen tutkimus on ollut vähäistä. Natoa on pidetty niin merkityksellisenä ja korvaamattomana toimijana maailman turvallisuuden edistämisen ja vakauttamisen, että sen olemassaoloa ja säilymistä on alettu tarkastelemaan kriittisesti vasta viime vuosina. Viime vuosina onkin julkaistu useita asiantuntijoiden ja tutkijoiden laatimia raportteja ja artikkeleita Naton kohtaamista kriiseistä ja Naton säilymistä uhkaavista tekijöistä ja niissä on tuotu esiin, että Nato ei välttämättä ole ikuinen<sup>15</sup>.

Naton saavuttama 70 vuoden ikä on herättänyt kiinnostusta organisaation pitkäikäisyydestä ja samalla myös tuonut esille keskustelun Naton merkityksestä nykymaailmassa. Nato Defence

---

<sup>13</sup> Sääntöpohjainen kansainvälinen järjestelmä tarkoittaa tässä tutkimuksessa järjestelmää, joka perustuu valtioiden väliseen keskinäisriippuvuuteen, jonka mukaisesti valtiot ovat erottamattomasti kytköksissä toisiinsa ja yhteistyö ja säännöt sitoutuvat globaaleihin instituutioihin. Järjestelmä perustuu turvallisuuteen, talouteen ja hallintoon liittyviin normeihin, sääntöihin ja periaatteisiin. Sääntöjen tehtävä on kannustaa valtioita rauhanomaisuuteen ja yhteistyöhön perustuvaan toimintaan liberaalien arvojen ja periaatteiden mukaisesti.

<sup>14</sup> Eilstrup-Sangiovanni, Mette & Hofman Stephanie: Of the contemporary global order, crisis, and change. *Journal of European public policy* Vol.27, No. 7, 2020, passim.

<sup>15</sup> Esim. Nato defence collegen tutkijoiden ja asiantuntijoiden raportit sekä Naton tutkimusosaston raportit.



Collegen tutkimusosasto on julkaissut tutkimustoimintaansa liittyen artikkelisarjan, jossa asiantuntijat tuovat esille Naton tulevia haasteita ja sen toimintaan vaikuttavia ulkoisia ja sisäisiä uhkia. Myös sotilasliiton oman organisaation tutkimusosasto on julkaissut raportteja ja lyhyitä tutkimuksia liiton tulevaisuudesta ja sen kohtaamista uhkista. Pääosa artikkeleiden kirjoittajista on Natossa merkittävässä asemassa työskennelleitä johtajia (pääsihteeri/vast.), jolloin heidän näkemyksiään, havaintojaan ja ymmärrystään Naton tulevaisuudesta ja uhkista on hyödyllistä käyttää apuna hankittaessa laaja-alaista käsitystä sotilasliiton tulevaisuuden haasteista ja sen kyvyistä haasteiden torjumiseksi.

Pääosa Naton tulevaisuutta arvioivista raporteista tuo esiin Naton olevan tällä hetkellä kriisissä, ja raportit esittävät Naton säilymisen olevan epävarmaa. Jos Nato ei kykene muuttumaan ja vastaamaan kohtaamiinsa ulkoisiin uhkiin, sen koko tulevaisuus on epävarmaa ja jopa hajoaminen mahdollista. Raporteissa on paljon myös ristiriitaisuuksia, ja Nato-asiantuntijat eivät ole yksimielisiä Naton tulevaisuudesta tai sitä uhkaavista tekijöistä. Osa asiantuntijoista väittää, että Nato tulee säilyttämään asemansa merkittävänä ja toimintakykyisenä sotilasliittona ja kykenee muuttamaan toimintaansa ja vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin, ja osa on sitä mieltä, että Natosta on tullut jäsenmäärältään liian suuri ja jäsenet ovat liian heterogeenisia. Kirjoittajat ja asiantuntijat ovat kuitenkin poikkeuksetta sitä mieltä, että Naton on seuraavien vuosien aikana kyettävä muuttumaan ja vastaamaan paremmin yleisen poliittisen ilmapiirin ja maailman turvallisuustilanteen muutoksiin, jotta se säilyttää jäsentensä arvostuksen.

Suomessa tehtävä Nato-tutkimus ei pääosin ole akateemista tutkimusta vaan enemmänkin yksittäisiä raportteja, jotka perustuvat kirjoittajien omiin näkemyksiin. Suomen Atlantti-Seura on julkaissut vuonna 2019 raportin "Nato 70 vuotta – arvioita puolustusliiton roolista ja Suomen kumppanuudesta"<sup>16</sup>. Seura on laatinut myös aikaisempia selvityksen kaltaisia raportteja Natosta. Puolustusvoimien tutkimuslaitos on julkaissut "Nato tänään" -tutkimusraportin vuonna 2016<sup>17</sup>. Molempien em. organisaatioiden Nato-tutkimus keskittyy Naton ominaisuuksiin, tehtäviin ja tulevaisuuden rooliin nimenomaan Suomen kannalta. Yleisesti suomalaista Nato-tutkimusta leimaa Suomi-keskeisyys; pääosa raporteista ja tutkimuksista arvioi Natoa Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden kannattavuuden kannalta ja Naton Suomelle tarjoamien hyötyjen ja velvoitteiden kautta.

---

<sup>16</sup> Honkanen, Karoliina: *Nato 70 vuotta: arvioita puolustusliiton roolista ja Suomen kumppanuudesta*, Suomen Atlantti-Seura, 27.5.2019.

<sup>17</sup> Lohela, Tiia: *Nato tänään*. Puolustusvoimien tutkimuslaitoksen julkaisuja 4, Puolustusvoimien tutkimuslaitos, 2016.

Maanpuolustuskorkeakoululla on laadittu useita Nato-aiheisia kandidaatintutkielmia ja Pro graduja, mutta nekin keskittyvät pääosin arvioimaan Nato-jäsenyyden haittoja ja hyötyjä Suomen kannalta. Helsingin yliopisto on julkaissut Natoa käsittelevän väitöskirjan "Nato-retoriikka Suomen turvallisuuspoliittisessa keskustelussa vuonna 2019"<sup>18</sup>. Suomen Nato-jäsenyyden hyöty-kustannusnäkökulmaa arvioidaan myös Vesa Kanniaisen tutkimusartikkelissa "Suomen Nato-jäsenyys hyöty-kustannusnäkökulma"<sup>19</sup>.

Maanpuolustuskorkeakoulu on julkaissut vuonna 2005 väitöskirjan Naton muutoksesta nimeltä "Naton muutos, Tutkimus Naton sotilaallisen rakenteen kehittämiseen vaikuttaneista tekijöistä kylmän sodan jälkeen"<sup>20</sup>. Tutkimuksessa on eritelty ja analysoitu poliittisten, sotilaallisten, taloudellisten ja maantieteellisten tekijöiden vaikutuksia Naton muutokseen. Tutkimus antaa tähän tutkimukseen hyvää taustatietoa, kun Natoa tarkastellaan sen säilymisen näkökulmasta. Lagerstamin tutkimuksen perusteella voidaan sanoa, että maailman turvallisuusympäristön muutos on johtanut myös Naton muutokseen, eli toisin sanoen Naton adaptoituminen turvallisuusympäristön vaatimusten mukaan on mahdollistanut Naton säilymisen.

Maanpuolustuskorkeakoululla on tällä hetkellä käynnissä apulaisprofessori Tommi Koivulan laaja Naton tulevaisuutta käsittelevä tutkimusprojekti "Naton asema ja rooli eurooppalaisessa turvallisuudessa 2030-luvulla". Siinä arvioidaan puolustusliitto Naton toimintakykyä tulevien vuosien aikana osana Suomen turvallisuuspoliittista ympäristöä.<sup>21</sup> Tutkimukseni tuo Koivulan tutkimusprojektiin näkökulman, jossa Natoa käsitellään Suomesta riippumattomasti eikä tarkastelua ei ole sidottu myöskään Eurooppaan.

Kansainvälinen organisaatiotutkimus käsittelee Natoa kansainvälisten organisaatioiden joukkoon kuuluvana organisaationa. Tässä tutkimuksessa on käytetty lähteinä kansainvälisten organisaatioiden hajoamisesta tehtyjä tutkimuksia. Organisaatiotutkimuksen tulokset eivät ole sellaisenaan täysin sovellettavissa tutkittaessa sotilasliittoa, koska sotilasliiton toiminta ja ominaispiirteet eivät kaikilta osin ole yleisesti verrattavissa kansainvälisiin organisaatioihin. Maastrichtin yliopistossa Alankomaissa on käynnissä viisivuotinen tutkimushanke (2019–2023),

<sup>18</sup> Särkkä, Iiro: *Nato-retoriikka Suomen turvallisuuspoliittisessa keskustelussa*. Akateeminen väitöskirja, Helsingin yliopisto, Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 121 (2019), Helsinki 2019.

<sup>19</sup> Kanniainen, Vesa: Suomen Nato-jäsenyys: hyöty-kustannusnäkökulma. *Tiede ja Ase, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu numero 78*, 2020.

<sup>20</sup> Lagerstam, Kaarle: *Naton muutos, Tutkimus Naton sotilaallisen rakenteen kehittämiseen vaikuttaneista tekijöistä kylmän sodan jälkeen*. Akateeminen väitöskirja, Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 1 Nro 22, Helsinki 2005.

<sup>21</sup> Tutkimushanke *Naton asema ja rooli eurooppalaisessa turvallisuudessa vuonna 2030*, Maanpuolustuskorkeakoulu.

jonka tavoite on löytää ja tunnistaa syitä, jotka vaikuttavat kansainvälisten organisaatioiden säilymiseen tai hajoamiseen<sup>22</sup>. Maastrichtin tutkimushanke on yleisen tason tutkimus, siinä pyritään muodostamaan yleisiä kaikkia organisaatioita koskevia havaintoja eikä keskitytä yksittäisiin organisaatioihin.

Maastrichtin yliopiston tutkimustulokset perustuvat selviytymisanalyysiin, jossa on käytetty analyysiä 340:stä kansainvälisestä organisaatiosta. Tutkimuksen data perustuu COW IGO v3:n tietoihin<sup>23</sup>. Tutkimuksessa on jaoteltu organisaatiot niiden yleisen tarkoituksen, taloudellisten rakenteiden, rahoituksen, politiikan, turvallisuuden, yhteiskunnallisuuden, ympäristön, kauppatarvaiden, oikeudellisten ulottuvuuksien, tutkimuksen ja teknologian sekä tärkeimpien alueellisten sijaintien mukaan (Afrikka, Amerikka, Eurooppa, Aasia, Tyynenmeren alue, maailmanlaajuinen). Tutkimuksessa on otettu jokaisesta luokasta satunnaisotannalla verrannollinen määrä organisaatioita ja niitä on täydennetty lisäämällä ko. kategoriaan kuuluva poliittisesti merkittävä organisaatio, kuten YK, EU, NATO, GEF, ICC.<sup>24</sup> Ensimmäiset tutkimusprojektin julkaistut tutkimustulokset<sup>25</sup> on julkaistu elokuussa 2020. Tässä tutkimuksessa on hyödynnetty Maastrichtin tutkimuksessa huhtikuuhun 2021 mennessä julkaistuja tutkimustuloksia.

Tämän tutkimuksen lähdeaineisto päälähteiden osalta voidaan jakaa kahteen kokonaisuuteen, joista ensimmäinen on kansainvälisten organisaatioiden hajoamisen tutkimus ja kirjallisuus liittyen nimenomaan hajoamisen syihin ja syiden torjumisen keinoihin. Toinen kokonaisuus taas keskittyy Natoon; sen nykytilaan, toimintaympäristöön ja historiaan. Natoon liittyvä lähdeaineisto voidaan jakaa edelleen kahteen alakokonaisuuteen, joista toinen keskittyy Naton ominaisuuksiin ja kyvykkyyksiin sen historiassa ja nykypäivänä, ja toinen Natoa uhkaaviin ulkoisiin tekijöihin.

Tässä työssä käytettävä kirjallisuus on lähtökohtaisesti läntistä englanninkielistä kirjallisuutta. Kirjallisuus on kerätty kansainvälisistä sähköisistä artikkelitietokannoista (EBSCO, JSTOR, SAGE ja Taylor & Francis). Sitä on täydennetty joukolla viimeaikaisia Naton tulevaisuuteen ja uhkiin liittyvää raportteja ja artikkeleita. Viimeisimmät käytettävät julkaisut ovat työn valmistusaikatauluun liittyvistä syistä keväältä 2021. Sotilasliittojen hajoamista analysoivan lähdeaineiston vähäinen määrä tekee tämän tutkimuksen tuloksista osittain spekulatiivisia.

<sup>22</sup> Tutkimusprojekti: *"Who gets to live forever? Toward an Institutional Theory on the Decline and Death of International Organisations"* (2019–2023). Maastrichtin yliopisto, Alankomaat. Viralliset sivut: [<https://www.nestior.eu/>]. Jatkossa viitataan: Maastricht (2019-2023).

<sup>23</sup> Pevehouse, Jon; Timothy Nordstrom, Roseanne McManus, & Anne Jamison: Tracking organizations in the world: The Correlates of War IGO Version 3.0 dataset. *Journal of Peace Research* Vol. 57(3), 2020, s. 492–503.

<sup>24</sup> Debre et al. (2021), s. 9.

<sup>25</sup> Ibid, passim.

## 1.2. Tutkimusongelma ja -kysymykset

Tämän diplomityön tavoitteena on selvittää ja tunnistaa kansainvälisten järjestöjen hajoamiseen johtavia muuttujia ja keinoja muuttujien torjumiseksi ja hallitsemiseksi sekä arvioida näiden muuttujien ja keinojen avulla Naton kykyä torjua ja hallita sen kohtaamia ulkoisia uhkia. Historian esimerkkejä organisaatioiden hajoamiseen tai säilymiseen johtaneista tekijöistä tutkimalla arvioidaan tässä tutkimuksessa Naton nykytilannetta ja tulevaisuutta. Tutkimuksessa pyritään selvittämään, ovatko Naton kohtaamat ulkoiset uhkat tällä hetkellä tai lähitulevaisuudessa sellaisia, jotka voivat aiheuttaa Naton hajoamisen, ja mitkä ovat ne työkalut, joilla Nato voi torjua tai hallita uhkia.

### Päätutkimuskysymys:

**Onko Natossa heikkouksia, jotka voivat johtaa sotilasliiton hajoamiseen ja mitkä nämä heikkoudet ovat?**

Tähän kysymykseen etsitään vastausta selvittämällä, mitkä tekijät estävät nykypäivän Naton hajoamisen ja mitkä tekijät ovat mahdollistaneet Naton säilymisen huolimatta sen kohtaamista kriiseistä. Ongelmaan vastataan alatutkimuskysymysten kautta, jotka myös muodostavat työn rakenteen.

### Alatutkimuskysymykset:

**1. Mitä ovat kansainväliset organisaatiot, mitkä tekijät voivat uhata niiden jatkuvuutta ja mitkä ovat niiden yleiset selviytymiskeinot?**

Luku 2: Kansainväliset organisaatiot ja niiden hajoamiseen vaikuttavat muuttujat

**2. Minkälainen kansainvälinen organisaatio Nato on?**

Luku 3: Naton asemoituminen kansainvälisten organisaatioiden kenttään

**3. Minkälaisia keinoja Naton historiasta löytyy hajoamista aiheuttavien muuttujien torjumiseksi tai hallitsemiseksi?**

Luku 4: Naton historian kriisit ja niistä selviämisen keinot

**4. Minkälaisia kykyjä ja keinoja Natolla on ulkoisten eheyttä uhkaavien uhkien torjumiseksi nyt ja tulevaisuudessa?**

Luku 5: Kykeneekö Nato menestymään?

Luvussa 6 esitetään tutkimuksen johtopäätökset ja tulokset.

### 1.3. Teoreettinen viitekehys ja näkökulma

Tämä tutkimus liittyy kansainvälisen politiikan tutkimukseen ja tarkemmin strategian tutkimuksen alaan. Kansainvälisten organisaatioiden hajoamista aiheuttavia muuttujia ja organisaatioiden ominaisuuksia ja kyvykkyyksiä käsitellään ja tutkitaan kansainvälisen politiikan teorioiden kautta. Eri teoreettiset lähestymistavat esittävät tapahtumia ja toimintoja eri näkökulmista ja valittu teoria ohjaa ja rajaa johtopäätöksiä ja tutkimustuloksia teorian mukaiseen suuntaan. Minkään teoreettisen lähestymissuunnan ei voida kuitenkaan sanoa olevan väärä tai oikea, eikä mikään teoria ole yksin riittävä kuvaamaan kaikkia tärkeitä trendejä ja tapahtumaketjuja. Valitun teorian avulla tutkimus voidaan kohdistaa siihen, mikä tutkimuksen kannalta on tärkeää.<sup>26</sup> Tässä tutkimuksessa Natoa tarkastellaan kansainvälisenä organisaationa ja Naton toimintaympäristö kuvataan realismiin kuuluvien uhka- ja voimatasapaino teorioiden kautta. Teoriasidonnaisuudesta huolimatta tutkimuksessa ei sitouduta tarkastelemaan Naton epäonnistumiseen tai menestymiseen liittyviä ominaisuuksia ja kyvykkyyksiä ainoastaan realismin kehyksessä, sillä koko tutkimuksen lukitseminen realismin teoriaan ei antaisi tutkimukselle mahdollisuuksia etsiä avoimesti ja puolueettomasti Naton hajoamiseen tai säilymiseen liittyviä merkittäviä tekijöitä ja se voisi johtaa tutkimuksen johtopäätöksien vääristymiseen.

Realismin maailmankuvassa on kyse tieteenfilosofiaan liittyvästä ontologisesta näkökulmasta, siitä mistä tekijöistä kansainvälinen politiikka muodostuu, mikä politiikassa on keskeistä ja miten kansainväliset suhteet toimivat.<sup>27</sup> Realismin maailmankuva antaa kehyksen tämän tutkimuksen näkemykselle kansainvälisen politiikan ja turvallisuusjärjestelmän olennaisesta luonteesta. Realismin mukaan kansainvälisessä politiikassa on kyse omia, kansallisia etujaan ajavien itsenäisten valtioiden välisestä jatkuvasta valtakamppailusta anarkkisessa maailmassa.<sup>28</sup> Valtioiden tärkein tehtävä on huolehtia omasta sotilaallisesta turvallisuudestaan ja varautua sotaan. Realismin ydinkäsitteet ovat valta, selviytyminen ja turvattomuus. Ne ovat universaaleja ja pätevät ajasta ja paikasta riippumatta.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Blomberg Fred: *Realismi ja strategian tutkimus, Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*. Julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia No 33, Maanpuolustuskorkeakoulu, Juvenes Print, Tampere 2013a, passim.

<sup>27</sup> Griffiths, Martin: "Worldviews and IR Theory: Conquest or Coexistence?" Teoksessa Martin Griffiths (ed.): *International Relations Theory for the Twenty-First Century: An introduction*. London & New York, Routledge 2007, s. 1–5 ja 9–10.

<sup>28</sup> Morgenthau, Hans: *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 3rd ed. Alfred A. Knopf., New York 1960, s. 27.

<sup>29</sup> Buzan, Barry (1996): "The Timeless Wisdom of Realism?". Teoksessa Smith, Steve & Booth, Ken & Zalewski, Marisya (ed.) *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge University Press, New York 1996, s. 48, 50, 55–56 ja 60–63.

Realismin teorioiden taustalla on positivismi, jossa tieteellisestä objektiivisuudesta johtuen kiinnitetään päähuomio havaittavissa ja mitattavissa oleviin tosiasioihin. Realismin lähtökoh-  
taolettamus on, että kansainvälisestä politiikasta on löydettävissä säännönmukaisuuksia ja käyt-  
tämismalleja, joita voidaan selittää tieteellisesti. Realismin tavoitteena on myös teorioiden  
empiirinen todentaminen. Hypoteettis-deduktiivinen tutkimusote pyrkii teorioiden testaami-  
seen vertaamalla teoriasta johdettuja hypoteeseja objektiivisiin, teoriasta riippumattomiin fak-  
toihin, jolloin teoria voidaan vahvistaa todeksi tai vääräksi. Realismissa ilmiöitä tarkastellaan  
positivistisen lähestymistavan mukaisesti ilmiön ulkopuolelta. Realismin pohjautuvan tutki-  
muksen tavoitteena on tuottaa objektiivista, arvovapaata tietoa.<sup>30</sup> Realismin mukainen lähtö-  
kohtaolettamus säännönmukaisuuksista ja käyttäytymismalleista sopii hyvin kuvaamaan tämän  
tutkimuksen taustalla vaikuttavaa maailmankuvaa ja Naton toimintaympäristöä, koska tässä tut-  
kimuksessa pyritään löytämään kansainvälisten organisaatioiden hajoamisesta yhtenäisiä teki-  
jöitä ja muuttujia ja arvioimaan niiden merkittävyyttä ja yleistettävyyttä Naton kannalta. Löy-  
dettyjen tekijöiden avulla analysoidaan ja arvioidaan Naton hajoamista tai selviytymistä. Yleis-  
tettävien ja aikaa kestävien tutkimustulosten saavuttaminen on kuitenkin haasteellista, sillä kan-  
sainvälinen turvallisuusympäristö on jatkuvassa muutoksessa ja saattaa muuttua nopeasti ja en-  
nustamattomasti.

Fred Blombergs esittelee realismin muotoja ja tulkitsee realismin teorioita ja perusolettamuksia  
kirjoituksessaan "Realismi ja strategian tutkimus" teoksessa "Suomalaisia näkökulmia strate-  
gian tutkimukseen".<sup>31</sup> Tässä tutkimuksessa realismin maailmankuvaa lähestytään samojen pe-  
rusolettamuksien kautta. Ensimmäisen perusolettamuksen mukaan suvereenit kansallisvaltiot  
ovat kansainvälisen politiikan tärkeimmät toimijat. Realismissa valtioilla viitataan pääosin  
suurvaltoihin. Realismin teorioista ei välttämättä kyetä johtamaan relevanteja olettamuksia  
pienien valtioiden ulkopoliittisesta käyttäytymisestä. Esimerkiksi voimatasapainoteorian mu-  
kaan valtiot pyrkivät tasapainottamaan voimakasta valtiota, mutta pienet valtiot toimivat mo-  
nesti voimatasapainoteorian vastaisesti ja hakevat suurvallan suojelua ja liittoutuvat sen  
kanssa.<sup>32</sup> Valtioiden perustavat kansainvälisiä organisaatioita edistääkseen omia tavoitteitaan. Or-  
ganisaatioiden avulla valtiot pyrkivät lisäämään turvallisuuttaan ulkoista vihollista vastaan ja  
lisäämään kansainvälistä vaikutusvaltaansa. Kansainväliset instituutiot perustuvat suurvaltojen

<sup>30</sup> Lobell, Steven: *"Threat Assessment, the State, and Foreign Policy: a Neo-classical Realist Model"*. Teoksessa Steven E. Lobell; Ripsman Norrin & Taliaferro Jeffrey (eds.): *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* Cambridge University Press, New York 2009, s. 20 ja 23.

<sup>31</sup> Blombergs (2013a), s. 9.

<sup>32</sup> Waltz, Kenneth: *Theory of International Politics*, McGraw-Hill, Boston 1979, s. 72–73.

etulaskelmiin ja esittävät suurvaltojen välisen vallanjaon kansainvälisessä järjestelmässä.<sup>33</sup> Realismissa maailma nähdään kilpailullisena, mutta realismin näkökulmasta voidaan tutkia myös valtioiden välistä yhteistyötä.<sup>34</sup>

Realismiin ensimmäiseen perusolettamukseen liittyy olennaisesti myös valtioiden suvereenisuus. Realisteille suvereenisuus tarkoittaa, että valtio kykenee toimimaan itsenäisesti kansainvälisessä politiikassa. Valtiot pyrkivät lisäämään vaikutusvaltaansa, eli haluavat kontrolloida kansainvälistä toimintaympäristöä ja vaikuttaa muiden valtioiden ulkopolitiikkaan. Mitä enemmän valtiolla on valtaa, sitä vahvempana nähdään sen suvereenisuus.<sup>35</sup> Pienetkin valtiot kuitenkin haluavat osallistua kansainväliseen yhteistyöhön, koska yhteistyö tarjoaa ainakin rajoitetun mahdollisuuden vaikuttaa kansainväliseen politiikkaan, vaikka niillä ei ole mahdollisuutta tai edes pyrkimystä samanlaiseen suvereenisuuteen kuin suurvalloilla.<sup>36</sup>

Toisen realismin perusolettamuksen mukaan kansainvälisen järjestelmän rakenne on anarkkinen, ja se koostuu itsenäisistä valtioista. Anarkia ei kuitenkaan merkitse kaaosta ja väkivaltaa, vaan suvereenit valtiot huolehtivat järjestyksestä jokainen omalla alueellaan. Valtioiden sisäiset järjestelmät ovat hierarkkisia ja laillisella valtiovallalla on oikeus voimankäyttöön. Kansainvälisen järjestys perustuu valtioiden väliseen vallanjakoon, joka määrittää, mitkä valtiot ovat suurvaltoja ja mitkä eivät. Suurvaltojen välinen vallanjako määrittää sen, mitkä suurvallat johtavat kansainvälistä järjestelmää ja keiden etuja järjestelmä edistää. Kansainvälinen järjestys on suurvaltojen välisen valtakamppailun ja valtapolitiikan tulos.<sup>37</sup> Suurvallan johtoasema perustuu sen voittoon viimeisimmässä suurvalta- tai hegemoniasodassa eli kansainvälinen järjestys määrittyy johtavan suurvallan sotilaalliseen ja taloudelliseen voimaan mukaan.<sup>38</sup>

Kolmanneksi realismin mukaan kansainvälisessä politiikassa on kyse vallasta. Kansainvälisen politiikan määräävä ominaisuus on suurvaltojen alueiden hallinnasta, valtaresursseista ja vaikutusvallasta käymä valtakamppailu. Suurvallat tavoittelevat valtaa, koska sen avulla ne voivat

<sup>33</sup> Jervis, Robert: "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate". *International Security*, Vol. 24, No. 1, 1999, passim. ja Glaser, Charles: "Structural Realism in a More Complex World". *Review of International Studies*, Vol. 29, No. 3, 2003, passim.

<sup>34</sup> Blombergs Fred, Realismi ja strategian tutkimus, Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen Julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia No 33, Maanpuolustuskorkeakoulu 2013 s. 8.

<sup>35</sup> Schmidt, Brian: "Competing Realist Conceptions of Power". *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 33, No. 3, 2005, s. 527–528 ja 536–549.

<sup>36</sup> Blombergs (2013a), s. 8.

<sup>37</sup> Waltz (1979), s. 114–116, Mearsheimer, John: *The Tragedy of Great Power Politics*. W. W. Norton & Company, New York & London, 2001, s. 29–54 ja Mearsheimer, John: "Power and Fear in Great Power Politics". Teoksessa G.O. Mazur (eds.): *One Hundred Year Commemoration Hans Morgenthau (1904–2004)*. Semenenco Foundation, New York 2004, s. 192–195.

<sup>38</sup> Blombergs (2013a), s. 10.

saavuttaa ja turvata omat kansalliset päämääränsä, joista turvallisuus ja vaikutusvalta ovat merkittävimmät. Valtiot eivät tiedä toistensa päämääriä ja se aiheuttaa pelkoa hyökkäyksen kohteeksi joutumisesta. Suurvallat pyrkivät kasvattamaan valtaansa ja sotilaallista voimaansa, koska sen avulla ne lisäävät turvallisuuttaan ja vaikutusvaltaansa kansainvälisessä ympäristössä.<sup>39</sup> Realismi korostaa erityisesti sotilaallisen voiman merkitystä, koska sota on toistuva ilmiö maailmassa. Sotilaallinen voima, joka koostuu valtion maa-, meri- ja ilmavoimista sekä ydinaseista, on vallan perusmuoto ja mittari, joka kertoo valtioiden välisen voimasuhteen. Valtion potentiaalinen voima koostuu resursseista ja kyvykkyyksistä, joita tarvitaan sotilaallisen voiman rakentamisessa ja kyvyssä käydä sota. Resursseihin vaikuttavat väestön määrä ja valtion taloudellinen vauraus.<sup>40</sup>

Neljännän perusolettamuksen mukaan sotilaallisella voimalla ja voimapolitiikalla on tärkeä merkitys kansainvälisessä politiikassa. Vastakkaiset tavoitteet ja valtapyrkimykset omien rajojen ulkopuolella johtavat valtioiden välisiin sotiin. Kansainvälisen politiikan keskeinen piirre on valtioiden välisestä valtakamppailusta johtuva sotilaallisen voiman käyttö. Realismin näkökulmasta sota on toistuva ja väistämätön ilmiö, jolloin kaikkien valtioiden pitää varautua sotilaallisen voiman käyttöön ja sodan mahdollisuuteen.<sup>41</sup> Realismin mukaan valtioiden on vaikea arvioida valtioiden muuttuvia päämääriä. Siitä johtuen valtioiden on varauduttava pahimpaan sotilaalliseen uhkaan. Valtiot voivat vastata sotilaalliseen uhkaan luomalla pelotteen joko omia sotilaallisia kyvykkyyksiään kasvattamalla tai liittoutumalla muiden valtioiden kanssa.<sup>42</sup>

Voimatasapainologiikan mukaisesti suurvallat solmivat liittoja ja ovat yhteistyössä yhteistä vihollista vastaan. Liittosuhde on suurvalloille keino lieventää keskinäistä turvallisuuskilpailua<sup>43</sup>, sitoa toisten valtopolitiikkaa ja lisätä omaa vaikutusvaltaa. Osa realisteista näkee turvallisuusyhteistyön olevan tärkeä oman avun keino.<sup>44</sup> Yhteistyön avulla suurvallat pyrkivät saavuttamaan mahdollisimman paljon etua, mutta toisaalta myös varmistamaan sen, että ne eivät häviä yhteistyössä. Suurvaltojen yhteistyötä vaikeuttaa myös niiden kokema pelko tulla huijatuksi tai liian riippuvaisiksi toisista valtioista.<sup>45</sup>

<sup>39</sup> Mearsheimer (2001), s. 12, 17–22 ja 29–54.

<sup>40</sup> Waltz (1979), s. 97–98 ja 129–131 ja Mearsheimer (2001), s. 43 ja 55–82.

<sup>41</sup> Waltz (1979), s. 81, 88–93, 95, 102–105 ja 109–117 ja Mearsheimer (2001), s. 3, 17–22 ja 29–32.

<sup>42</sup> Miller, Benjamin: "The Concept of Security: Should it be Redefined?" *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 24, No. 2, 2001, s. 16–17 ja 29–30.

<sup>43</sup> Suurvaltojen pyrkimys lisätä omaa turvallisuuttaan kasvattamalla omaa sotilaallista voimaa tuottaa ongelman, minkä seurauksena valtiot voivat "tahattomasti" ajautua sotaan, koska toinen valtio ajattelee toisen varustautuvan nimenomaan sotimiseksi, eikä pidäkkeen rakentamiseksi.

<sup>44</sup> Jervis (1999), s. 43–45, 48–50, 54 ja 58–62.

<sup>45</sup> Mearsheimer (1995), s. 7, 9–13 ja 19, Mearsheimer (2001), s. 32–33, 42–43 ja 51–53 ja Waltz (1979), s. 105–106.



Realismin viidennen perusolettamuksen mukaan valtiot toimivat kansainvälisessä järjestelmässä ensisijaisesti omaa kansallista etuaan edistäen. Kansallisen edun tärkein piirre on kansallinen turvallisuus. Suurvaltojen tärkeimmät tavoitteet ovat suvereenisuuden säilyttäminen ja vaikutusvallan lisääminen. Realisteilla on kuitenkin eriäviä käsityksiä siitä, tavoittelevatko suurvallat lopulta enemmän valtaa, turvallisuutta vai vaikutusvaltaa. Realismin mukaan suurvallat noudattavat yhteisiä kansainvälisiä sääntöjä ja sopimuksia ainoastaan, jos se on niiden omien tavoitteiden mukaista ja kansallinen etu on aina etusijalla.<sup>46</sup>

Realistit keskittyvät sotilasstrategisissa tutkimuksissaan siihen, minkälaista suurstrategiaa suurvallat käyttävät kansainvälisessä järjestelmässä oman turvallisuutensa ja etunsa takaamiseksi. Suurvaltojen strategia voidaan jakaa kahdella tavalla. Ensimmäisen mukaan suurvalloilla on kaksi suurstrategiaa: hegemoniaan pyrkiminen hegemoniastategialla ja voimatasapainon säilyttäminen voimatasapainopolitiikalla.<sup>47</sup> Toisen näkökulman mukaan suurvaltojen suurstrategiat jaetaan hyökkäyksellisiin ja puolustuksellisiin strategioihin. Hyökkäyksellisiä strategioita ovat sodan avulla oman alueen laajentaminen, kiristämis- ja verenvuodatusstrategiat. Vallan maksimoimisen ja em. hyökkäyksellisten strategioiden avulla suurvallat pyrkivät saamaan itselleen alueellisen hegemonian. Puolustuksellisia strategioita ovat tasapainottaminen (*balancing*), vastuun siirtäminen (*buck-passing*), liittoutuminen voimakkaamman suurvallan kanssa (*bandwagoning*) ja myönnytyspolitiikka.<sup>48</sup> Puolustuksellisten strategioiden avulla suurvallat pyrkivät säilyttämään valta-asemansa ja muodostamaan voimatasapainon<sup>49</sup>.

Vaikka realismi perustuu em. realismin perusolettamuksiin, kansainvälisen politiikan opialassa ei ole yhtenäistä realismin koulukuntaa. Blombergsin väitöskirjan "Euroopan voimatasapainojärjestelmä 1990–2012; Euroopan vakaus rakenteellisen, uusklassisen ja hegemonisen realismin näkökulmasta"<sup>50</sup> mukaan realismin koulukunnassa voidaan erottaa kolme nykyistä pääsuuntausta, jotka koostuvat useista teorioista. Nämä ovat rakenteellinen realismi, uusklassinen realismi ja hegemoninen realismi. Realismin teorit voidaan jakaa näihin eri koulukuntiin

<sup>46</sup> Mearsheimer (2001), s. 21–22, 29–36, 135–137 ja 334, Mearsheimer (1995), s. 10–11.

<sup>47</sup> Layne, Christopher: "Impotent Power: Re-examining the Nature of America's Hegemonic Power". *The National Interest*, No. 85, September/October 2006, s. 5.

<sup>48</sup> Mearsheimer (2001), s. 138–167.

<sup>49</sup> Tasapainottaminen (*balancing*) voi olla kovaa tai pehmeää, sisäistä tai ulkoista. Erillisenä strategiana voidaan nähdä toisten alueiden tasapainottaminen (*offshore balancing*), jolloin alueen ulkopuolinen suurvalta pyrkii estämään alueellisen hegemonin nousun tietyllä alueella. Vastuun siirtämisessä (*buck-passing*) suurvalta pysyy itse sivussa ja pyrkii saamaan toisen suurvallan ottamaan vastuun voimakkaan ja aggressiivisen suurvallan laajentumispyrkimysten estämisestä. ks. Blombergs 2013 s. 16.

<sup>50</sup> Blombergs, Fred: *Euroopan voimatasapainojärjestelmä 1990–2012; Euroopan vakaus rakenteellisen, uusklassisen ja hegemonisen realismin näkökulmasta*. Akateeminen väitöskirja, Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 1 Nro 32, Helsinki, 2013b.

sen perusteella, mitä ne pyrkivät selittämään; pyrkivätkö ne selittämään kansainvälisiä lopputuloksia, kuten suurvaltasodan todennäköisyyttä, voimatasapainon toistumista järjestelmätasolla, liittojen kestävyyttä tai kansainvälisen yhteistyön todennäköisyyttä, vai yksittäisten suurvaltojen valtopolitiikkaa.<sup>51</sup>

Blombergsin<sup>52</sup> mukaan rakenteellinen realismi<sup>53</sup> selittää suurvaltojen välistä valtakamppailua ja turvallisuuskilpailua sekä niiden välisiä konflikteja pääosin kansainvälisen järjestelmätason tekijöillä. Anarkia, suurvaltojen lukumäärä, suurvaltojen vallan määrä ja vallanjako sekä niiden välisessä voimasuhteessa tapahtuvat muutokset ovat keskeisimmät tekijät kansainvälisten lopputulosten ja suurvaltojen valtopolitiikan kannalta. Rakenteellisen realismin mukaan kansainvälisen järjestelmän rakenteelliset tekijät luovat mahdollisuuksia suurvaltojen valtopolitiikalle ja myös rajoittavat niiden toimintaa. Anarkiasta johtuen valtioiden turvautuminen voimapolitiikkaan, eli sotilaallisen voiman käyttöön, on mahdollista ja tästä johtuen kaikkien valtioiden tärkein tehtävä on itse huolehtia turvallisuudestaan ja itsenäisyydestään. Suurvaltojen välinen vallanjako ja valtioiden välinen voimasuhde luovat joko mahdollisuuksia tai rajoitteita suurvaltojen harjoittamalle valtopolitiikalle.<sup>54</sup> Rakenteellinen realismi pyrkii myös selittämään kansainvälisten järjestelmien vakautta, suurvaltojen välisten sotien todennäköisyyttä, suurvaltojen välisen voimatasapainon toistumista, liittojen kestävyyttä ja kansainvälisen yhteistyön mahdollisuuksia. Rakenteellisen realismin mukaan kansainvälinen toimintaympäristö määrittää tärkeimpänä tekijänä suurvaltojen intressit ja käyttäytymisen.<sup>55</sup>

Tutkimuksen näkökulma on edelleen kohdistettu realismin teorioihin voima- ja uhkatasapainosta.<sup>56</sup> Voimatasapainoteoria määritetään Kenneth Waltzin voimatasapainoteorian kautta. Teoriassaan Waltz esittää, että kansainvälisen järjestelmän anarkkinen rakenne johtaa voimatasapainon uudelleen muodostumiseen ja, että kaksinaapainen järjestelmä on vakaampi kuin moninaapainen järjestelmä. Teorian avulla kyetään selittämään suurvaltojen toistuvia käyttäytymis-

---

<sup>51</sup> Kansainvälisen politiikan selittämisen analyysitasoiksi ovat vakiintuneet kansainvälinen järjestelmä-, valtio- ja yksilötaso. Ks. Waltz, Kenneth: *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. Columbia University Press, New York 2001(1959). Jatkossa viitataan Waltz (1959).

<sup>52</sup> Blombergs (2013a), s. 18.

<sup>53</sup> Rakenteellisesta realismia voidaan kutsua myös uusrealismiksi.

<sup>54</sup> Waltz, Kenneth: "Structural Realism after the Cold War". *International Security, Vol. 25, No. 1*, Harvard College, Massachusetts 2000, s. 5–41 ja Mearsheimer, John: "Structural Realism". Teoksessa Tim Dunne; Kurki Milja & Smith Steve (eds.): *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Oxford University Press, Oxford 2006, passim.

<sup>55</sup> Waltz (1979), passim, Waltz (1995) ja Waltz (2000), passim.

<sup>56</sup> voima- ja uhkatasapaino teorian voidaan katsoa kuuluvan kumpaan tahansa tai molempiin realismin suuntauksiin; rakenteelliseen tai usklassiseen. realismin sisällä on erilaisia näkemyksiä siitä, mihin koulukuntaan kukin realisti kuuluu.

malleja, samoin teorian avulla kyetään selittämään, mitä rajoitteita ja mahdollisuuksia kansainvälinen järjestelmä asettaa valtioille, mutta sen perusteella ei kyettä ennustamaan, miten valtiot, vastaavat näihin paineisiin. Waltzin voimatasapainoteoriassa suurvaltojen valtapolitiikka ei ole selittävä tekijä, vaan kansainvälisen järjestelmän vakaus ja suurvaltojen välisen voimatasapainon toistuvuus järjestelmätasolla.<sup>57</sup> Waltzin teoria sopii Naton muutoksen tutkimiseen, sillä se keskittyy valtioiden välisen voimatasapainon merkitykseen ja Nato on yksi valtioiden keinoista vaikuttaa kansainväliseen voimatasapainoon valtion omien etujen tukemiseksi joko säilyttämällä tai muuttamalla vallitsevaa kansainvälisen turvallisuusjärjestelmän voimatasapainoa.

Toinen tässä tutkimuksessa huomioitava realismin koulukunta on uusklassinen realismi. Uusklassinen realismi yhdistää rakenteellisen realismin näkemyksen kansainvälisen järjestelmän rakenteen merkityksestä ja klassisen realismin yksilö- ja valtiotason tekijät. Uusklassinen selittää suurvaltojen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, ei suurvaltojen valtapolitiikan kansainvälisiä seurauksia. Uusklassisessa realismin mukaan anarkkinen kansainvälinen järjestelmä sekä valtion kansalliset valtaresurssit ja valta-asema muodostavat suurvallan valtapolitiikan. Uusklassisen realismin tarkastelunäkökulma on holistinen ja pyrkii selittämiseen. Uusklassisen realismin mukaan valtioiden ulkopolitiikan selittämisessä on tarkasteltava myös valtiotason tekijöitä.<sup>58</sup>

Uusklassisen realismin teorioista tässä tutkimuksessa on hyödynnetty Stephen Waltin uhkatasapainoteoriaa<sup>59</sup>. Teorian mukaan suurvallat reagoivat uhkaan, jonka tasoon ei vaikuta ainoastaan vallan ja sotilaallisen voiman määrä, vaan myös maantieteellinen läheisyys, hyökkäyksellinen kyky ja hyökkäykselliset tavoitteet. Waltin uhkatasapainoteoria on teoria valtioiden liittoutumisesta, teorian mukaan liittoutumisen hyötyihin liittyvä tasapainottaminen kohdistuu suurvaltaan, joka muodostaa suoran uhan valtion omalle turvallisuudelle. Myös liittoutumiseen vaikuttaa suurvaltojen näkemys turvallisuudesta.<sup>60</sup>

Tämän tutkimuksen teoreettiseksi taustaksi valikoitui nimenomaan Waltin uhkatasapainoteoria, sekä Waltzin voimatasapainoteoria, koska niitä ei voida suoraan luokitella kuuluvaksi vain yhteen realismin suuntaukseen, vaan niissä on ominaisuuksia sekä rakenteellisesta realismista, että uusklassisesta realismista. Molempien teorioiden huomioiminen tässä tutkimuksessa tekee

<sup>57</sup> Waltz (1979), passim. Waltz (1995), passim ja Waltz (2000), passim.

<sup>58</sup> Lobell (2009), s. 43.

<sup>59</sup> Walt, Stephen M: *The Origins of Alliances*. Cornell University Press, New York 1990(1987). Jatkossa Walt (1987) ja Walt, Stephen: *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*. W.W. Norton, New York 2006(2005). Jatkossa Walt (2005).

<sup>60</sup> Walt (1987), s. 21–34 ja 262–285 ja Walt (2005), passim.

Naton mahdollisen hajoamisen analysoinnista monipuolisempaa ja samalla myös luotettavampaa ja teorioiden avulla on mahdollista saada monipuolinen kuva Naton mahdolliseen hajoamiseen johtavista tekijöistä. Sekä Walt, että Waltz näkevät kansainväliset organisaatiot välineinä, joilla valtiot pyrkivät hankkimaan valtaa ja voimaa.

Realismin peruseriaatteet ja tässä tutkimuksessa sovellettavat uhkatasapainoteoria ja voimatasapainoteoria ovat ohjanneet tutkimuksen ulkoisten uhkien valitsemista, määrittelyä ja muotoilua. Uhkatasapaino- ja voimatasapainoteorioiden periaatteiden kautta on kuvattu Naton toimintaympäristön haasteet. Valittujen teorioiden hyödyntäminen uhkia määriteltäessä esittää Naton toimintaympäristön mahdollisimman haasteellisena, mikä on perusteltu valinta kun halutaan löytää kaikki mahdolliset Natoa uhkaavat ulkoiset tekijät. Toimintaympäristöstä on realismin teorioiden avulla laadittu Natolle ikään kuin "happotesti" jolla arvioidaan Naton kykyä selviytyä tilanteessa, jossa sen olemaoloa uhkaavat mahdollisimman vahingolliset uhkatekijät. Perinteiseen realismiin ei kuulu organisaation sisäisten rakenteiden ja toiminnan tutkiminen tai jäsenvaltioiden sisäisten piirteiden vaikutusten tutkiminen suhteessa organisaatioihin. Tässä tutkimuksessa ei sitouduta realismiin kun selvitetään ja määritetään Naton kykyä torjua sitä uhkaavia ulkoisia tekijöitä, eikä myöskään kun analysoidaan Naton kohtaamia uhkia yksityiskohtaisesti. Ulkoisista uhkista huomioidaan myös jäsenmaiden sisäisen toiminnan vaikutukset Natoon. Tämä menettely mahdollistaa löytämään uhkia ja analysoimaan Naton kykyä uhkien torjumiseen mahdollisimman laaja-alaisesti.

#### 1.4. Tutkimusmenetelmät, rajaukset ja lähteet

Tämä työ on tutkimusstrategisesti ja metodologisesti teoriasidonnainen selvittävä ja kuvaileva laadullinen tapaustutkimus.<sup>61</sup> Teoriasidonnaisen analyysin avulla kansainvälisten organisaatioiden hajoamiseen liittyvästä kirjallisuudesta ja tutkimusraporteista etsitään yhtäläisyyksiä ja pyritään tunnistamaan muuttajat, jotka vaikuttavat kansainvälisten organisaatioiden hajoamiseen.<sup>62</sup> Tässä tutkimuksessa vertaillaan näitä tunnistettuja hajoamista aiheuttavia ulkoisia tekijöitä nykypäivän Natoon sekä Naton historian merkittävimpiin kriiseihin ja niistä selviytymiseen. Tutkimuksessa pyritään tunnistamaan, löytyykö Natosta samoja organisaation hajoamiseen liittyviä heikkouksia, joita on löydetty yleisessä kansainvälisiä organisaatioita käsittele-

<sup>61</sup> Yin, Robert: *Case Study Research: Design and Methods*, 4th ed. CA Sage Publications, California 2009, passim.

<sup>62</sup> Tuomi, Jouni, Sarajärvi, Anneli: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Jyväskylä 2002, s. 105.

vässä tutkimuksessa. Tutkimuksessa esitetään perusteltuja arvioita siitä, voisivatko samankaltaiset uhkat horjuttaa Natoa ja voisivatko ne johtaa Naton epäonnistumiseen tai jopa hajoamisen tai toisaalta onko Natolla tarvittavat kyvyt ja ominaisuudet uhkien torjumiseen.

Yleisen kansainvälisen organisaatio tutkimuksen tuloksiin on tässä tutkimuksessa yhdistetty sotilasliittojen hajoamista ja heikkenemistä aiheuttavia yhteisiä muuttujia. Näitä muuttujia on koottu sotilasliittojen hajoamista käsittelevästä kirjallisuudesta, sekä Naton tulevaisuuteen keskittyvästä kirjallisuudesta ja asiantuntijoiden artikkeleista ja raporteista. Lähteistä on pyritty löytämään toistuvasti heikkouksina määriteltyjä ominaisuuksia ja epäonnistumista ja hajoamista aiheuttavia tekijöitä. Vähäisestä nimenomaan Naton mahdolliseen hajoamiseen keskittyvästä tieteellisestä tutkimuksesta johtuen, tässä tutkimuksessa joudutaan tukeutumaan vahvasti yleisen organisaatio tutkimuksen tuloksiin.

Tutkimus jakautuu kahteen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa määritetään ulkoiset muuttujat, jotka uhkaavat Naton olemassaoloa (riippumattomat muuttujat) ja muodostetaan niistä tutkimuksessa käytettävä koonnos. Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa määritetään myös Naton ominaisuudet ja toiminta uhkien torjumiseksi ja hallitsemiseksi; Naton "työkalupakki", eli väliin tulevat muuttujat. Työkalupakki hajoamisen torjumiseen muodostetaan yhdistämällä kansainvälisen organisaatiotutkimuksen tunnistamia organisaatioiden ja sotilasliittojen ominaisuuksia uhkien torjumiseksi. Tutkimuksen toisessa vaiheessa koonnoksia (uhkat; riippumattomat muuttujat vastaan työkalut; väliin tulevat muuttujat) verrataan keskenään, eli tarkastellaan, onko Natolla riittävät työkalut uhkien torjumiseksi ja kykeneekö Nato työkalujaan käyttämällä torjumaan sitä uhkaavat ulkoiset uhkat.

Tutkimuksen monipuolisuuden ja luotettavuuden kasvattamiseksi tässä tutkimuksessa tarkastellaan myös Naton historiassa tapahtuneita merkittävimpiä muutosta aiheuttaneita tapahtumia, jotka ovat horjuttaneet Naton merkitystä ja olemassaoloa. Tapahtumien ja Naton adaptoitumisen avulla pyritään tunnistamaan, miten Nato on historiansa aikana torjunut sen olemassaoloa uhanneita tekijöitä. Vaikka tutkimuksen painopiste ei ole syventyä Naton vahvuuksiin, vaan tutkimus keskittyy nimenomaan löytämään ja tunnistamaan heikkouksia, on myös vahvuudet huomioitava, sillä tunnistamalla Naton vahvuuksia ja selviytymismekanismeja, voidaan arvioida niiden merkittävyyttä nykypäivänä ja muodostaa johtopäätöksiä, ovatko vahvuudet yhä relevantteja ja toimivia ulkoisia haasteita vastaan. Lisäksi tunnistamalla Natossa vahvuuksina

pidettyjen ominaisuuksien puutteita tai toimimattomuutta voidaan tehdä johtopäätöksiä ja arvioida voisivatko puutteet johtaa siihen, että Nato ei tulevaisuudessa kykenisi torjumaan sitä uhkaavia ulkoisia muuttujia ja sen seurauksena hajoaisi.

Natoon vaikuttavia ulkoisia uhkia ja Naton työkaluja ulkoisten uhkien torjumiseksi ja hallitsemiseksi on tarkasteltu lähdeaineistossa abduktiivisen päättelyn avulla. Abduktiivinen päättely on "päättelyä parhaaseen saatavilla olevaan selitykseen". Abduktiivisen päättelyn lähtökohtana on tyypillisesti joukko havaintoja, ja se etenee havaintojoukon todennäköisimpään selitykseen.<sup>63</sup> Abduktiivinen päättely mahdollistaa tämän tutkimuksen lähdeaineiston tarkastelun siten, että aineistosta löydettyjä hajoamiseen ja heikkenemiseen johtavia muuttujia ja toisaalta Naton ominaisuuksia ja toimia, joilla se voi torjua muuttujien vaikutuksia, kyetään yksinkertaistamaan. Päättelyn avulla on mahdollista myös löytää aineistosta keskeisiä yhtäläisyyksiä, vaikka tutkimusaineistossa olisikin ristiriitaisuuksia. Abduktiivinen päättely mahdollistaa luovan päättelyn, jossa tutkittavasta aihepiiristä pyritään sanomaan jotain merkityksellistä tai kiinnostavaa sen antamien viitteiden perusteella.<sup>64</sup> Tässä tutkimuksessa on käytettävä luovaa päättelyä etsittäessä yhteisiä tekijöitä kansainvälisten organisaatioiden muutokseen ja hajoamiseen vaikuttaneista syistä ja verrattaessa niitä Natoon, sillä aineisto sotilasliittojen hajoamisesta ja siihen johtavia syistä on vähäistä.

Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa määritettyjä riippumattomia muuttujia (uhkia) ja Naton työkaluja (väliin tulevia muuttujia) uhkien torjumiseksi tarkastellaan tutkimuksen edetessä avoimesti, tiedostaen että tutkimuksen edetessä tutkimusaineistosta tehtävien löytöjen perusteella on mahdollista, että joku tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa määritetyistä uhkista tai Naton työkaluista saattaa osoittautua merkityksettömäksi. Lisäksi aineistosta saattaa tulla esiin uhkia tai työkaluja, joita tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa ei ole huomioitu. Toisin sanoen sekä uhkat, että Naton työkalut uhkien torjumiseksi "elävät" tutkimuksen edetessä. Tutkimuksen johtopäätöksissä arvioidaan, antavatko tutkimuksessa käytetyt riippumattomat muuttujat ja väliin tulevat muuttujat riittävän kattavan kuvan Naton mahdolliseen hajoamiseen johtavasta kehityskulusta.

Työn rakenne muodostuu alatutkimuskysymyksiin vastaamalla. **Ensimmäinen luku** on johdanto. **Toisessa luvussa** esitellään minkälaisia kansainväliset organisaatiot ovat yleisellä tasolla ja mitkä ulkoiset tekijät **uhkaavat** niiden jatkuvuutta ja säilyvyyttä. Luvussa käsitellään myös

<sup>63</sup> Butte College: *Deductive, Inductive and Abductive Reasoning* [<http://www.butte.edu/>], luettu 17.8.2020.

<sup>64</sup> Sipilä, Joonas & Tommi Koivula: *Kuinka strategiaa tutkitaan*, Julkaisusarja 2: Tutkimuslauseita No 52, Maanpuolustuskorkeakoulu, Juvenes Print, Helsinki 2014, s. 11.

organisaatioiden selviytymiskeinojen ominaisuudet, eli organisaation sisäiset heikkoudet ja vahvuudet. Luvussa esitetään tutkimuksessa käytettävät koonnokset Natoa uhkaavista riippumattomista muuttujista, sekä väliin tulevista muuttujista ulkoisten uhkien torjumiseksi. Luvussa esitellään myös eri tavat, miten kansainväliset organisaatot voivat hajota.

**Kolmannessa luvussa** esitellään yleisellä tasolla, minkälainen organisaatio Nato on ja miten se asemoituu kansainvälisten organisaatioiden kenttään. Luvussa tuodaan esiin Naton toiminta, tehtävät, tavoitteet ja päämäärät, sekä Naton erityispiirteet kansainvälisenä organisaationa ja sotilasliittona.

**Neljännessä luvussa** nostetaan esiin Naton historian kriisejä, joissa Naton olemassaolo on ollut haastettuna. Kriisien kautta tarkastellaan, mitkä Naton ominaisuudet ovat vaikuttaneet kriisien torjumiseen ja hallitsemiseen.

**Viidennessä luvussa** Naton kohtaamia tässä tutkimuksessa määritettyjä ulkoisia verrataan Naton kykyyn torjua ja hallita uhkia. Luvussa selvitetään, mitkä tekijät ovat estäneet Naton hajoamisen ja arvioidaan, kykeneekö Nato myös tulevaisuudessa torjumaan sen olemassaoloa uhkaavat tekijät ja mitkä ovat Naton kriittiset haavoittuvuudet.

**Kuudennessa luvussa** esitetään tutkimuksen johtopäätökset, tarkastellaan tutkimustuloksia kriittisesti ja esitetään jatkotutkimustarpeita.



Kuva 1: Tutkimuksen viitekehys

Kuvassa on esitelty tutkimusasetelma viitekehyksellä tutkimuskohteiden, tärkeimpien rajausten ja aiemmin tässä luvussa kuvatun tutkimuskentän kautta. Riippumattomat muuttujat ovat ulkoisia uhkia, jotka uhkaavat Naton säilymistä. Nato (sen eheys ja säilyminen) on tutkimuksessa tutkimuksen kohde eli riippuva muuttuja ja väliin tulevat muuttujat ovat Naton ominaisuuksia

ja kyvykkyyksiä (työkaluja) joiden avulla se torjuu uhkia. Naton onnistuminen tai epäonnistuminen riippumattomien muuttujien torjumisessa johtaa joko Naton hajoamiseen tai sen säilymiseen. Naton tulevaisuutta ei kuitenkaan voi kuvata absoluuttisesti ainoastaan kahden mahdollisen kehityskulun kautta (hajoaa tai säilyy) ja tässä tutkimuksessa tunnistetaan muitakin mahdollisia kehityskulkuja. Tutkimusasetelmaa tarkennetaan lukujen 2-4 aikana, jolloin luvussa 5 voidaan tutkimuksessa löydettyjä riippumattomia muuttujia ja väliin tulevia muuttujia verrata ja niiden avulla tehdä johtopäätöksiä Naton tulevaisuuden mahdollisista kehityskuluista.

Tutkimuksen tärkeimmät rajaukset voidaan jakaa ajalliseen, eli tarkasteltavaan ajanjaksoon, sekä ohjaavan teorian asettamaan rajaukseen. Tutkimuksen rajausta on Naton historian osalta suppea työn rajallisesta laajuudesta johtuen. Naton historiasta tutkimuksessa tarkastellaan ainoastaan Naton kohtaamia merkittävimpiä kriisejä tutkimuksen painopisteen ollessa nykyisyydessä, eli Naton tämänhetkissä kyvyissä vastata ja torjua Naton ulkopuolelta tulevia Naton olemassaoloa uhkaavia muuttujia. Myös realismin mukaisesti kuvattu toimintaympäristö vaikuttaa riippumattomien muuttujien määrittämiseen ja rajaamiseen.

Tutkimuksen tavoite edellyttää aihealueen käsittelyä eri näkökulmista huomioiden Naton toimintaympäristön merkittävimmät tekijät sekä Naton ominaisuudet, tehtävät, toiminnan ja kyvykkyudet. Tällöin ongelmaksi voi tulla tutkimuksen paisuminen liian laajaksi. Muodostettua tutkimusasetelmaa puoltava tekijä on sen kattavuus, jolloin tutkimustulosten merkittävyyden kannalta keskeisiä tekijöitä ei jääne huomioimatta. Kaikkien tutkimukseen valittavien tekijöiden käsittely on tarpeen, jottei tutkimus käsittele ja luettele ainoastaan pintapuolisesti hajoamiseen vaikuttavia tekijöitä, eikä jätä oleellisia tekijöitä huomioimatta, sekä pyrkii löytämään syitä ja niiden vaikutussuhteita toisiinsa.

### 1.5. Tutkimuksen luotettavuus ja kritiikkiä tutkimusasetelmasta

Tässä luvussa arvioidaan työn luotettavuuteen vaikuttavia seikkoja sekä esitetään kritiikkiä tutkimusasetelmasta. Tutkimuksen luotettavuudella tarkoitetaan tutkimuksen kykyä antaa ei-satumanvaraisia tuloksia. Tutkimuksen luotettavuus ja paikkansapitävyys voidaan todeta usealla tavalla. Mäkelä antaa muutamia ehdotuksia kvalitatiivisen aineiston arvioinnille ja luotettavuus-



den toteamiselle; aineiston merkittävyys ja yhteiskunnallinen paikka, aineiston riittävyys, analyysin kattavuus ja analyysin arvioitavuus ja toistettavuus.<sup>65</sup> Seuraavaksi tutkimuksessa tuotettua aineistoa arvioidaan näiden periaatteiden pohjalta.

### **Aineiston merkittävyys ja yhteiskunnallinen paikka**

Tässä tutkimuksessa kerättyä tietoa voidaan pitää sekä Nato-, että organisaatiotutkimuksen kannalta merkittävänä, sillä käytetty näkökulma eroaa yleisestä organisaatiotutkimuksesta. Keskityminen ainoastaan yhden organisaation tutkimiseen tuo esiin seikkoja, jotka eivät aiemmin korostuneet organisaatio-, tai Nato tutkimuksissa. Tutkimus esittää uuden tavan käsitellä organisaatioiden hajoamista ja heikkenemistä ja muodostaa johtopäätöksiä hajoamiseen vaikuttavista tekijöistä. Laadullisen tutkimuksen tuloksia ei lähtökohtaisesti voida pitää ainoina oikeina totuuksina, sillä laadullisen tutkimuksen periaatteiden mukaan jokainen ihminen tulkitsee aihetta ja johtopäätöksiä omien lähtökohtiensa kautta ja muodostaa niihin pohjautuen oman totuutensa ja johtopäätöksensä. Aineistosta syntyvät johtopäätökset tarjoavat ennemminkin uusia näkökulmia ja ajattelutapoja kuin varsinaisia totuuksia. Tutkimusprosessi pyrkii etenemään alusta loppuun johdonmukaisesti ja raportoinnissa on kuvattu sen eteneminen yksityiskohtaisesti. Tutkimuksessa pyritään esittämään ja perustelemaan selkeästi johtopäätöksiin johtavia tekijöitä, joten muodostuvia johtopäätöksiä voidaan pitää tutkimuksen näkökulmasta katsottuna paikkansapitävinä.<sup>66</sup>

### **Aineiston riittävyys**

Kvalitatiivisen aineiston riittävyydelle ei voida Mäkelän mukaan antaa tarkkoja määriä. Aineiston kerääminen voidaan lopettaa silloin, kun se ei enää tuo lisää uutta tietoa tutkimukseen. Vaikeus on siinä, että tutkija ei etukäteen voi tietää mikä tuo raja on. Analysointi kannattaa kuitenkin Mäkelän mukaan aloittaa pienestä aineistosta ja päättää sen jälkeen mitä lisäaineistoa tarvitaan. Aineiston keräämisessä tulee myös harkita kuinka suuren aineiston on valmis käymään huolellisesti läpi.<sup>67</sup> Tässä tutkimuksessa käytettävä aineisto on kohtuullisen suppea. Suppean aineiston käyttämistä puoltaa mahdollisuus käyttää ja analysoida aineistoa tarkasti ja keskittyä siihen huolellisesti, jolloin aineistosta voi muodostaa oleellimmat havainnot tutkimustehtävän kannalta. Laajemman aineiston käyttäminen jättäisi luultavasti tulokset pintapuolisemmiksi.

<sup>65</sup> Mäkelä, Klaus: *Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet*. Teoksessa: Mäkelä, Klaus (toim.) *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta*, Gaudeamus, Helsinki, 1990, s. 47–48.

<sup>66</sup> Eskola, Jari & Juha Suoranta: *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 3. painos, Vastapaino, Tampere 1998, s. 210–212.

<sup>67</sup> Mäkelä (1990), s. 52–53.

### **Analyysin kattavuus ja arvioitavuus**

Työn vertailevan ja arvioivan lähestymistavan takia kiistattomia tosiväittämiä ei ole mahdollista tehdä. Naton ominaisuuksia, rakenteita ja toimintaa lähestytään sellaisena kuin Naton virallisissa säännöissä ja lähteissä esitellään (mm. perustamislausekkeet, artikkelit). Itse Naton toimintaa ja toiminnan onnistumista ja vaikuttavuutta voidaan arvioida yleisellä tasolla, mutta tutkimuksessa on tunnistettava, että yksityiskohtainen arviointi on hankalaa, sillä Naton toiminnan onnistumisesta on olemassa ristiriitaisia näkökulmia. Toiminnan arviointi riippuu aina siitä, minkä valtion näkökulmasta toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta katsotaan. Tutkimuksen kattavuuden lisäämiseksi tutkimuksen edetessä ja raportoinnin viimeistelyssä palataan useasti tutkimuksen alussa esiin tuleviin havaintoihin, jotta voidaan osoittaa yhteys aineiston ja siitä saatujen tulosten välillä.

### **Tutkimuksen toistettavuus**

Mikäli tutkimus toistetaan myöhemmin samalla tavalla ja siitä saataisiin samansuuntaiset tulokset, voidaan tutkimusta pitää luotettavana. Ongelmaksi tutkimuksen toistamisessa kuitenkin muodostuu se, että laadullisessa tutkimuksessa on hyvin vaikeaa toistaa tutkimus täysin samalla tavalla, sillä tilanteet ja niiden rakenteet muuttuvat ympäristön, ajan ja siihen liittyvien ihmisten mukaan.<sup>68</sup> Tutkimuksessa käytettyä aineistoa pyritään käsittelemään puolueettomasti ja avoimesti; puolueettomuutta tukee myös tutkijan vähäinen etukäteistieto aihealueesta. Tutkijan ennakkoluulot ja asenteet eivät näin ollen voi vaikuttaa tutkimuksen etenemiseen tai tutkimustuloksiin. Aineiston puolueettomasta ja objektiivisesta tarkastelusta johtuen on todennäköistä, että samaa aineistoa ja tutkimusmenetelmiä käyttämällä tämän tutkimuksen tutkimustulokset olisivat samankaltaisia, jos tutkimus toistettaisiin.

### **Tutkimuksen luotettavuus**

Tutkimuksen luotettavuus riippuu paljon lähdeaineiston laadusta. Tämän tutkimuksen luotettavuutta tukee Maastrichtin yliopistossa käynnissä olevan organisaatioiden hajoamista tutkivan hankkeen tähänastisten tulosten sekä tutkimuksessa käytetyn lähdemateriaalin hyödyntäminen. Tutkimukseen valittuja realismin teorioita uhka- ja voimatasapainosta käytetään suhteellisen löyhästi Naton toimintaympäristön määrittämisessä. Tieteenfilosofiset perusteet jätetään tarkoituksellisesti ohuiksi, koska löyhä teoriasidonnaisuus tukee tutkimustulosten luotettavuutta ja laaja-alaisuutta, sillä mitään toimintaympäristöstä esiin tullutta uhkaa ei jätetä teoriasidonnaisuuden takia tutkimuksen ulkopuolelle. Työn johtopäätökset pyritään muodostamaan niin yk-

---

<sup>68</sup> Tuomi, Jouni & Sarajärvi Anneli: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*, Tammi, Helsinki, 2002, s. 138.

siselitteisesti, että niiden pohjalta tehdyt arviot ovat läpinäkyviä. Naton tulevaisuutta on mahdollonta ennustaa absoluuttisesti, turvallisuusympäristö muuttuu jatkuvasti ja tämän hetken turvallisuusympäristössä vallitsevat ilmiöt ja turvallisuus uhkat vaikuttavat tämän tutkimuksen tuloksiin ja johtopäätöksiin. Tästä johtuen tutkimuksen johtopäätökset ja niiden perusteet todennäköisesti tulevat muuttumaan 2030-luvulle tultaessa.

Koska tutkimus perustuu avoimiin laadullisiin lähteisiin, työssä ei pyritä erityisesti arvioimaan lähteiden luotettavuutta. Lähteiden luotettavuuden arviointi perustuu niiden julkaisijan viralliseen asemaan tai vakiintuneeseen asemaan mediakentässä. Mahdollisuuksien mukaan tiedot pyritään varmistamaan useasta eri lähteestä. Tutkimuksessa suhtaudutaan kriittisesti osaan läntisten tutkijoiden ja median esittämiin näkemyksiin ja tiedostetaan, että media tarkoituksella kärjistää asioita ja esittää olettamuksia tosiasioina ja toisaalta esim. Nato Defence Collegen ja Naton tutkimusosaston raportit on laadittu Naton sisällä, jolloin ne saattavat antaa Naton tilanteesta todellisuutta positiivisemmän kuvan tai silotella ja vähätellä Naton kohtaamia ulkoisia haasteita ja ongelmia.

Tutkimuksessa pyritään suhtautumaan kriittisesti myös yleiseen organisaatiotutkimukseen ja sen tuloksiin, sillä organisaatiotutkimuksen havainnot ovat suhteellisen yleisen tason havainnoja. Havainnot voivat pitää paikkansa monien suurten kansainvälisten organisaatioiden osalta, mutta Nato on sotilasliittona erityislaatuinen organisaatio ja sen toimintaan ja rakenteeseen liittyy yksityiskohtia, jotka eivät liity välttämättä muiden, eri tehtävää varten perustettujen kansainvälisten organisaatioiden toimintaan. Huomionarvoista on myös, että organisaatiotutkimuksessa korostuu nimenomaan absoluuttista hajoamista aiheuttavien tekijöiden etsiminen ja tutkiminen, ja havainnot ja johtopäätökset on koottu pääosin hajonneista organisaatioista. Natoon tutkittaessa hajoamista aiheuttavia tekijöitä on arvioitava myös niiden heikentävän vaikutuksen kautta.

## 2. KANSAINVÄLISET ORGANISAATIOT JA NIIDEN HAJOAMISEEN VAIKUTTAVAT MUUTTUJAT

Tässä luvussa käsitellään kansainvälisten organisaatioiden määritelmä ja organisaatioiden yleisiä piirteitä. Luvussa esitellään kansainvälisten organisaatioiden menestymiseen ja säilymiseen tai epäonnistumiseen ja hajoamiseen vaikuttavat merkittävimmät ulkoiset uhkat. Uhkia Naton toimintaympäristöstä määriteltäessä taustalla vaikuttavat realismin perusajatukset ja erityisesti realismin voimatasapaino- ja uhkatasapainoteoriat. Uhkien kokoamisessa ja määrittämisessä tukeudutaan yleiseen kansainvälisten organisaatioiden tutkimukseen. Luvussa esitellään myös organisaatioiden selviytymiseen vaikuttavia organisaatioiden ominaisuuksia ja keinoja sekä niiden heikkouksia. Luvussa esitellään tässä tutkimuksessa käytettävät organisaatioiden olemassaoloa uhkaavat ulkoiset riippumattomat muuttujat, sekä organisaatioiden ominaisuudet ja kyvyt, eli väliin tulevat muuttujat uhkien torjumiseksi. Luvussa avataan myös moninainen hajoamisen käsite. Luvussa vastataan kysymykseen: Mitä ovat kansainväliset organisaatiot ja mitkä tekijät voivat uhata niiden jatkuvuutta?

### 2.1. Kansainvälisten organisaatioiden määritelmä

Kansainvälisen organisaation määritelmä ei ole yksiselitteinen. Kansainvälisiä organisaatioita käsittelevä perusteos *International Organization* (2019)<sup>69</sup> määrittelee kansainvälisen organisaation seuraavalla tavalla: 1. Organisaatiolla on oltava vähintään kolme valtiota jäsenenä. 2. Organisaatiolla on oltava säännöllisesti (vähintään kerran kymmenessä vuodessa) järjestettävä pääkokous, johon osallistuvat kaikki jäsenvaltiot. 3. Organisaatiolla on oltava pysyvä hallinnollinen sihteeristö ja osoite. Tämän määritelmän mukaisia kansainvälisiä organisaatioita oli vuonna 2019 330 kappaletta (Nato on yksi lukuun sisältyvistä organisaatioista). Kansainväliset organisaatiot ovat poliittisia järjestelmiä, joilla on omat perustuslailliset ja vakiintuneet institutionaaliset rakenteensa, toimintatapansa ja käytäntönsä. Kansainväliset organisaatiot ovat keskeisiä instituutioita, joissa kansainväliset ongelmat ratkaistaan. Kun valtiot tai muut kansainväliset toimijat kohtaavat ongelmia, ne kääntyvät sopivan kansainvälisen organisaation puoleen. Valtiit taistelevat konflikteja vastaan organisaatioiden avulla ja tyytymättömät valtiot muuttavat tukeaan ja vaatimuksiaan organisaatioille.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Rittberger, Volker; Bernhard Zangl, Andreas Kruck & Hylke Dijkstra: *International Organization*. Third edition, Red Global Press, London, 2019.

<sup>70</sup> Ibid. s. 2 ja 8.

Kansainväliset organisaatiot voidaan luokitella niiden toiminnan periaatteiden mukaan kolmeen eri ryhmään:

### **1. Tehtävän mukaiset organisaatiot** (task specific organisations)

Ryhmä sisältää organisaatiot, jotka on perustettu jonkun tietyn tehtävän tai ongelman hoitamiseksi sekä yleisen tarkoituksen organisaatiot, joiden tehtäväkenttä on laajempi. Tietyn tehtävän ratkaisemiseksi perustetut organisaatiot käsittelevät rajoitettuja tehtäviä ja ovat ongelmakeskeisiä. Yleisen tarkoituksen organisaatiot käsittelevät laaja-alaisia tehtäviä, ne ovat yhteisökeskeisiä ja niiden jäsenvaltioilla on yhteiset päämäärät valtioiden kohdatessa useita erilaisia ongelmia.<sup>71</sup>

### **2. Päätoiminnon mukaan määritetyt organisaatiot** (mission based organisations)

Ryhmä sisältää säädöksiä ja/tai asetuksia sekä toimintaohjelmia asettavat organisaatiot (programme organizations) sekä organisaatiot, jotka toimeenpanevat ja valvovat asetettuja normeja ja säännöksiä (operational organizations).<sup>72</sup>

### **3. Päätöksentekotavan mukaan jaotellut organisaatiot** (centralized and decentralized organizations)

Ryhmä sisältää organisaatiot, joilla on hajautettu päätösvalta (decentralized IO's), näissä organisaatioissa päätökset tehdään konsensusperiaatteella ja jäsenvaltiot vastaavat itse päätösten mukaisten toimien toteuttamisesta. Tähän ryhmään kuuluu myös organisaatiot, joilla on keskitetty päätöksenteko (centralized IO's), näissä organisaatioissa päätökset tehdään äänestämällä ja toteutetaan organisaation määrittämällä tavalla.<sup>73</sup>

Kun kansainvälisten organisaatioiden säilymistä lähestytään ongelmalähtöisyyden kautta, on tarkasteltava myös, minkä edellytysten tulee täytyä, jotta organisaatio perustetaan. Edellytyksiä kansainvälisen organisaation perustamiseen voidaan perustellusti pitää myös edellytyksinä organisaation säilymiselle. Kansainvälisen organisaation perustamisen edellytykset täytyvät kun vähintään kolme valtiota joutuvat tilanteeseen, jossa valtiot:

1. Kohtaavat yhteistyöongelma tai -ongelmia.
2. Tunnistavat, että ongelmiin ei kyetä vastaamaan yksin ja ymmärtävät, että yksin reagoimalla tai myöskään kahden valtion välisellä yhteistoiminnalla ei kyetä vastaamaan tiedostaen, että tehokkainta on toimia kansainvälisen organisaation kautta ja sen tukemana.

<sup>71</sup> Rittberger et al. (2019), s. 5–10.

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Ibid.

3. Saavat sitoutettua mukaan organisaatioon voimakkaan ja taloudellisesti vahvan valtion. Kansainväliset neuvottelut ja yhteistoiminta on monimutkaista ja siihen liittyy erilaisia kiinnostuksen kohteita. Organisaation perustaminen on todennäköisintä, jos siihen sitoutuu voimakas ns. johtovaltio joka kykenee erityisesti organisaation alkuvaiheissa ottamaan johtovastuun perustamisneuvotteluista ja toimii myös taloudellisesti suurimman vastuun kantajana.<sup>74</sup>

## 2.2. Kansainvälisten organisaatioiden ominaisuudet ja yleiset piirteet

Kansainväliset organisaatiot muodostavat alaluokan kansainvälisille instituutioille. Kansainväliin instituutioihin kuuluvat järjestöt ja organisaatiot, jotka sisältävät jatkuvia ja yhteisiä sääntöjä, jotka koskevat valtioiden toimintaa johonkin tiettyyn aihealueeseen liittyen. Kansainväliin instituutioihin kuuluu myös organisaatioita, jotka eivät kuitenkaan ole kansainvälisiä organisaatioita. esim. ydinkieltosopimus joka ei ole kansainvälinen organisaatio, sillä ei ole jäsenmaita, hallintoelimiä, tai henkilöstöä, mutta se silti täyttää kansainvälisen instituution määritelmän.<sup>75</sup>

Seuraavat kaksi piirrettä erottavat kansainväliset organisaatiot kansainvälisistä instituutioista:

1. Keskittäminen. Kansainvälisissä organisaatioissa hallinto on keskitetty yhden johdon alle, organisaatioilla on konkreettinen pysyvä organisaatorakenne ja hallinnollinen osasto, joka vastaa kollektiivisesta toiminnasta.<sup>76</sup>
2. Itsenäisyys. Kansainvälisillä organisaatioilla on laillinen valta toimia itsenäisesti ja puolueettomasti organisaation hyväksytyissä sopimuksissa määritellyillä aloilla. Organisaatioiden kehyksessä tapahtuvan keskittämisen kautta valtiot kykenevät saavuttamaan tavoitteita, joita ne eivät voi saavuttaa toimimalla itsenäisesti.<sup>77</sup> Valtioiden suhtautuminen organisaatioiden itsenäiseen toimintaan ei silti ole yksiselitteistä ja valtioiden näkemykset vaihtelevat suuresti, sillä organisaatioissa valtaa ja voiman tai kyvykkyyksien jakamista koskevat kysymykset ja näkemykset liittyvät jäsenvaltioiden omaan politiikkaan ja toimintaan kaikilla kansainvälisen kentän alueilla. Organisaation jäsenvaltiot voivat kokea autonomian vaikuttavan myös negatiivisesti yksittäisten jäsenvaltioiden omaan itsenäiseen toimintaan ja päätöksentekoon.<sup>78</sup>

<sup>74</sup> Rittberger et al. (2019), s. 51.

<sup>75</sup> Ibid. s. 3.

<sup>76</sup> Ibid. s. 4.

<sup>77</sup> Ibid. s. 3.

<sup>78</sup> Abbott, Kenneth & Duncan Snidal: Why States Act through Formal International Organizations. *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1, Sage Publications, California, 1998, s. 29.

Valtiot käyttävät virallisia kansainvälisiä organisaatioita sekä hallitukseen päivittäistä vuorovaikutustaan toisten valtioiden kanssa että hallitukseen dramaattisempia jaksojaan mukaan lukien kansainväliset sodat ja konfliktit. Kansainvälisten organisaatioiden tärkeimmät tehtävät organisaation toimialasta riippumatta ovat valtioiden välisen vuorovaikutuksen tukeminen ja merkittävien operaatioiden hallitseminen ja johtaminen.<sup>79</sup> Siirtyminen hajautetusta yhteistyöstä kansainväliseen organisaatioon tehdään yleensä, kun suoran valtioiden välisen yhteistyön kustannukset ovat suuremmat kuin kansainvälisen organisaation kustannukset.<sup>80</sup>

Kansainvälisten organisaatioiden itsenäisyys mahdollistaa organisaatioiden sisäisen yhteisen ymmärryksen muokkaamisen. Itsenäisyys vaikuttaa valtioiden välisen vuorovaikutuksen ehtoihin ja mahdollistaa normien ja sääntöjen kehittämisen. Itsenäiset kansainväliset organisaatiot neuvottelevat ja pyrkivät ratkaisemaan jäsenvaltioiden kiistoja.<sup>81</sup> Vakiintunut kansainvälinen organisaatio tarjoaa jäsenilleen vakaan neuvottelufoorumin ja edistää yhteistyötä. Pysyvä ja vakaa foorumi mahdollistaa myös nopean toiminnan yllättävissä ja äkillisissä tilanteissa sekä valtioiden välisen yhteistyön kehityksen olosuhteiden muuttuessa. Kansainväliset organisaatiot tekevät enemmän kuin tukevat hallitusten välisiä neuvotteluja, ne hallitsevat useita operatiivisia toimintoja ja niiden johtamista.<sup>82</sup>

### **Kansainvälisten organisaatioiden keskeiset ominaisuudet ja edut jäsenvaltioille:**

#### Yhteisten hyötyjen jakaminen ja yhdistäminen (pooling)

Kansainväliset organisaatiot ovat alustoja toimintojen, yhteisten hyötyjen ja riskien yhdistämiselle ja jakamiselle. Osa toimintojen jakamisesta voidaan saavuttaa hajautetusti, kuten liikkekumppanuudet, mutta organisaatiot joilla on vakaa organisaatorakenne ja tehtäviin koulutettu henkilöstö voivat vähentää huomattavasti liiketoimien tai kauppojen kustannuksia ja tarjota samalla lisäetuja (esim. maailman pankki).<sup>83</sup> Tämä periaate kustannuksien säästämisestä toteutuu myös Natossa esimerkiksi sotamateriaalihankinnoissa.

#### Yhteinen toiminta ja päämäärä (joint production)

Keskitetty toiminta organisaatiossa on erityisen tärkeä, kun työntekijöiden, johtajien ja muiden toimijoiden on toimittava tiimeissä saadakseen aikaan yhteisiä tuloksia. Yhteisen päämäärän

---

<sup>79</sup> Abbott et al. (1998), s. 3-32.

<sup>80</sup> Trachtman, Joel: *The International Economic Law Revolution*. Penn Law: Legal Scholarship Repository, Pennsylvania 1996, s. 56–58.

<sup>81</sup> Abbott et al. (1998), s. 8.

<sup>82</sup> Abbott et al. (1998), s. 10-11.

<sup>83</sup> Abbott et al. (1998), s. 11.

saavuttamiseksi henkilöstön on oltava yhteistyöhön sitoutunutta, organisaation on oltava järjestetty hierarkkisesti ja toiminnan sekä henkilöstön on oltava jäsenvaltioiden valvonnassa. Nato on hyvä esimerkki valtioiden välisestä yhteistyön tuloksista. Nato on erikoistunut sotilaallisiin tehtäviin, sen jäsenillä on yhteiset suunnitelmat sodan varalle, jäsenvaltioilla on yhteisiä harjoituksia, yhteensopivat sotavarusteet ja niiden huoltamiseen ja ylläpitämiseen tarvittavat välineet, sekä yhteinen käsitys sotataidosta ja sodan käymisestä. Näitä ominaisuuksia voidaan pitää hyvinä esimerkkeinä yhteistyöstä parhaimmillaan. Natolla on hierarkkinen komentorakenne ja esikunnat jotka tukevat, organisoivat ja mahdollistavat jäsenvaltioiden yhteisen toiminnan. Naton esikunnat toimivat jäsenvaltioiden tukemana ja puolesta sekä valvovat ja harjoittavat jäsenistöä yhteisessä toiminnassa ja harjoituksissa.<sup>84</sup>

#### Selkeät säännöt ja normit (rules and norms)

Kansainvälisillä organisaatioilla on tehokkaan toiminnan mahdollistamiseksi oltava yhteiset säännöt ja normit; ilman sääntöjä ja normeja yhteistyö voi estyä valtioiden välillä. Tämä korostuu kun toimijoita on useita, ongelmat ovat kompleksisia ja konfliktit koskevat eri valtioita eri tavoin. Menetelmät, joilla laaditaan ja koordinoidaan normeja ja sääntöjä koskevat organisaation toimintatapoja, eivätkä välttämättä suoraan ongelmia, joita varten organisaatio on perustettu. Kansainvälisten organisaatioiden pysyvä organisaatorakenne mahdollistaa vakiintuneet toimintatavat sääntöjen, normien ja yhteisten vaatimusten laatimiseen. Pysyvät rakenteet edistävät yhteistyötä jäsenten välillä, vaikka jäsenvaltiot samalla säilyttäisivätkin mahdollisuuden hylätä yhteisiä sääntöjä tai kieltäytyisivät yhteisestä toiminnasta.<sup>85</sup>

#### Riippumattomuus (independency)

Kansainväliset organisaatiot pyrkivät säilyttämään asemansa neutraaleina toimijoina ja pyrkivät kehittämään valtioiden välisiä suhteita parantamalla tehokkuutta ja velvoittamalla valtioita noudattamaan yhteisiä sääntöjä ja lakeja organisaation yhteisissä ja jäsenvaltioiden omissa toimituksissa.<sup>86</sup>

#### Tuki maiden väliselle vuorovaikutukselle (support for direct state interaction)

Kansainväliset organisaatiot edistävät hallitusten välistä yhteistyötä ennakoivasti. Itsenäisissä organisaatioissa jäsenet voivat vaikuttaa neuvottelujen asialistoihin. Riippumattomuus on tärkeää myös toimenpiteiden puolueettomassa toteutuksessa.<sup>87</sup>

<sup>84</sup> Abbott et al. (1998), s. 13–14.

<sup>85</sup> Ibid. s. 14.

<sup>86</sup> Ibid. s.17.

<sup>87</sup> Abbott et al. (1998), s. 17.



### 2.3. Hajoamisen määritelmä ja kansainvälisten organisaatioiden hajoamisen tavat

Tutkimukseen liittyy oleellisesti hajoaminen ja sen määrittely. Organisaatioiden hajoaminen voi tapahtua usealla eri tavalla ja hajoamisen toteaminen, eli milloin organisaatiota voidaan pitää hajonneena ei ole täysin yksiselitteistä.<sup>88</sup> Tässä tutkimuksessa hajoaminen määritellään alla luetelluilla tavoilla.

Organisaation katsotaan hajonneen kun:

1. Organisaation toiminta lopetetaan jäsenmaiden yhteisellä päätöksellä, eli organisaatio puretaan tai lakkautetaan (dissolution).
2. Organisaatio vanhenee ilman että se kykenee uudistumaan tai sille suunniteltu toiminta-aika päättyy (expiry).
3. Organisaatio korvataan toisella organisaatiolla (succession).

Organisaation korvaamiseen toisella liittyy merkittävien taloudellisten resurssien tarve. Jo olemassa olevien organisaatioiden toiminta-alan ja laajuuden kasvattaminen on kustannustehokkaampaa kuin järjestön lakkauttaminen ja uuden, uutta ongelmaa varten räätälöidyn organisaation perustaminen.<sup>89</sup>

4. Organisaatio yhdistyy/fuusioituu toisen organisaation kanssa (merger).
5. Organisaatiolle ei ole enää käyttöä, siitä tulee käyttökelvoton/merkityksetön jäsenille ja kansainvälisille toimijoille ja se vähitellen "haihtuu" (desuetude).

Kaikki hajoamisen tavat liittyvät organisaation epäonnistumiseen sen uudistamisessa, sopeuttamisessa ja muuttamisessa vastaamaan muuttuneisiin olosuhteisiin ja tilanteeseen, sekä epäonnistumiseen uusien tehtävien tunnistamisessa ja omaksumisessa. Sotilasliiton mahdollisessa hajoamisessa valtioiden valtapoliittinen kilpailu ja muuttuva kansainvälinen uhkakenttä ovat merkittäviä tekijöitä. Erityisesti nousevien suurvaltojen kuten Kiinan ja Venäjän tavoitteet muuttavat valtioiden valta asetelmia asettavat sotilasliitolle haasteita, jotka liittyvät sotilasliiton varsinaisiin ydintehtäviin; sodan ja kriisien estämiseen sekä tarvittaessa niiden torjumiseen sekä sotilasliiton säilymiseen. Nousevat valtiot pyrkivät heikentämään sotilasliittoja ja turvallisuusorganisaatioita ja kääntämään niiden jäseniä toisiaan vastaan ja houkuttelemaan valtioita jopa omalle puolelleen tarjoamalla erilaisia yhteistyö mahdollisuuksia.

<sup>88</sup> Eilstrup-Sangiovanni, Mette: *Death of international organizations. The organizational ecology of intergovernmental organizations, 1815–2015*. University of Cambridge, United Kingdom, 2018, s. 9–10.

<sup>89</sup> Rittberger et al. (2019), s. 52.

Organisaatioiden hajoamista ja säilymistä ei voida tarkastella ainoastaan selviytymisen kautta. Selviytyminen on liian minimalistinen käsite, moni organisaatio saattaa olla vuosikymmeniä olemassa "paperilla", mutta samalla toiminnan osalta olla täysin kykenemätön mihinkään käytännön toimiin. Selviytymisen sijaan pitäisi keskittyä tarkastelemaan enemmänkin tehokkuutta ja menestymistä. Hajoamisessa huomion tulisi keskittyä taas enemmän tehottomuuden ja tehtävien hoitamisen epäonnistumiseen ja niiden seurauksiin.

Organisaatioiden hajoamista, hajoamisen tapoja ja hajoamiseen johtaneita syitä tarkastellaan seuraavaksi käyttämällä esimerkkeinä Kansainliittoa (League of Nations) ja Länsi-Euroopan Unionia (Western European Union, WEU). WEU:n merkitys sotilasliittona ja sen olemassaolon sijoittuminen lähihistoriaan tekee siitä erityisen relevantin tämän tutkimuksen kannalta. Esimerkkinä yhä olemassa olevasta kansainvälisestä turvallisuuteen liittyvästä organisaatiosta käytetään Yhdistyneitä Kansakuntia (United Nations, UN) ja nostetaan esiin keskeisiä syitä YK:n säilymiselle.

**Kansainliitto** (1919–1946) perustettiin takaamaan ja ylläpitämään rauhaa ensimmäisen maailmansodan jälkeen, sen ydintehtävä oli maailmarauhan turvaaminen. Tavoitteeseen se pyrki aseidenriisunnalla, ratkaisemalla valtioiden välisiä asioita ja pitämällä yllä valtioiden elinolosuhteita. Kansainliiton perustaminen oli ensimmäinen tehokas liike kohti maailmanlaajuisia poliittista ja yhteiskunnallista järjestystä, jossa ihmiskunnan yhteiset edut voitiin nähdä kansallisen perinteen, rotuerojen tai maantieteellisen erottamisen esteitä tärkeämpinä. Konkreettinen osoitus valtioiden yhteistyöstä on Kansainliiton sopimukset (League of Nations treaties), jotka laadittiin velvoittaviksi sopimuksiksi jäsen valtioiden välille. Kirjalliset sopimukset loivat yhteiset pelisäännöt, sitoivat ja samalla velvoittivat jäsenmaat sitoutumaan yhteisiin tavoitteisiin ja päämääriin, sopimukset myös tekivät liitosta pysyvämmän ja luotettavamman. Kansainliitto korosti valtioiden vastuuta koko maailmasta ja auttoi valtioita vahvistamaan asemiaan maailman turvallisuuden ylläpitämisessä. Kansainliitto ratkoi pieniä konflikteja 1920-luvulla, kuten Huippuvuorten ja Ahvenanmaan omistuskisat. Pakolaisten avustamisessa, siirtomaajärjestelmän purkamisessa ja nälänhätien torjunnassa Kansainliitto kykeni saamaan aikaan koko maailmaa hyödyttäviä ratkaisuja. Kansainliitto ei kuitenkaan onnistunut päätehtävässään ja toinen maailmansota syttyi vuonna 1939.<sup>90</sup> Kansainliiton voidaan sanoa epäonnistuneen myös, koska se ei kyennyt muuttamaan kansainvälisen järjestelmän perustaa tavoitteidensa mukaisesti oikeudenmukaisemmaksi (pyrkimys käyttää oikeutta ja lakeja ennemmin kuin voimaa), eikä sillä

---

<sup>90</sup> U.S. Department of State: Office of the Historian: *The League of Nations, 1920*. [<https://history.state.gov/milestones/1914-1920/league>], luettu 6.9.2020.

ollut valtaa ja kykyä tuottaa kansainvälisiä oikeudenmukaisia toimintaperiaatteita johdonmukaisesti ja luotettavasti.<sup>91</sup>

Kansainliiton toiminta oli ollut tehotonta 2. maailmansodassa, ja sodan jälkeen pidettiin kansainvälisesti välttämättömänä löytää uusi ratkaisu seuraavan mahdollisen valtioiden välisen sodan estämiseksi. Itsenäiset valtiot olivat ymmärtäneet muuttuneen turvallisuusympäristön realiteetit, ja että ne eivät kyenneet vastaamaan uusiin turvallisuus uhkiin yksin. Tähän ongelmaan haluttiin hakea ratkaisua perustamalla uusi, vahva ja toimintakykyinen kansainvälinen organisaatio. Tämä johti Yhdistyneiden kansakuntien perustamiseen 1945, YK:lla korvattiin kansainliitto. Kansainliitto lopetti virallisesti toimintansa 18.4.1946 ja siirsi varansa ja tehtävänsä YK:lle.<sup>92</sup>

Seuraavia asioita voidaan pitää merkittävimpinä Kansainliiton hajoamiseen johtaneina syinä:

**Reagoimattomuus:**

Saksan johtaja Adolf Hitler aloitti vuonna 1935 järjestelmällisen varustautumisen Versailles'n rauhansopimuksen luoman maailmanjärjestyksen purkamiseksi. Erityisesti Yhdistynyt kuningaskunta ja Ranska vaativat Kansainliitolta toimia Saksaa vastaan. Kansainliitto ei silti saanut aikaan mitään konkreettista, mikä olisi estänyt Saksan toimia. Kansainliitto laati ainoastaan Saksan toiminnan tuominneen päätöslauselman, mutta se ei aiheuttanut mitään konkreettisia toimia.<sup>93</sup>

**Suurten jäsenmaiden eroaminen ja erottaminen liitosta sekä jäsenmäärän pieneneminen:**

Taloudellisesti ja sotilaallisesti voimakkaat jäsenvaltiot erosivat yksitellen liitosta. Saksa erosi liitosta lokakuussa 1933 Hitlerin valtaannousun jälkeen, Japani erosi liitosta samana vuonna, Italia vuonna 1937 ja Espanja vuonna 1939.<sup>94</sup> Jäsenien väliset erimielisyydet ja suoranaisten Kansainliiton sääntöjen vastainen toiminta, sekä jäsenten keskinäiset riidat aiheuttivat epäluottamusta liitossa ja rakoilua liiton sisällä. Kansainliitto päättyi erottamaan Neuvostoliiton liitosta vuonna 1939 sen hyökättyä Suomeen.<sup>95</sup>

**Organisaation passiivisuus ja tehoton toiminta:**

Neuvostoliiton hyökkäys Suomeen ja Talvisodan alkaminen vuonna 1939 osoittivat, että Kansainliitto ei kyennyt toimimaan riittävän tehokkaasti sellaisissa tilanteissa, joissa joku valtio

<sup>91</sup> Bauman, Franz: *Will the United Nations Survive to See Its 100th Birthday?* Paragraph, 1.9.2020, [<https://paragraph.com/dialogue/>], luettu 4.12.2020.

<sup>92</sup> Rittberger et al. (2019), s. 32–33.

<sup>93</sup> Rittberger et al. (2019), s.33–35 ja Eloranta, Jari: *Why did the League of Nations fail?* Cliometrica No. 5, 2011. [<https://link.springer.com/article/>], luettu 3.7.2021.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Ibid.

aloittaa nopean hyökkäyksen. Liitto ei kyennyt myöskään ottamaan kantaa Japanin aggressiiviseen laajentumiseen Aasiassa tai Italian laajentumiseen Abessiniasa. Liiton lakkauttamisen kannalta merkittävintä oli kuitenkin liiton passiivinen suhtautuminen ja reagoimattomuus natsien toimiin Saksassa.<sup>96</sup>

### **Konkreettisen tuen puute jäsenvaltioille:**

Esimerkkinä konkreettisen tuen puutteesta jäsenmaalle voidaan mainita Suomen tilanne Talvisodan aikana. Suomi pyrki turvallisuuspoliittisissa suhteissa hakemaan tukea Kansainliitolta Neuvostoliiton aiheuttaman uhan varalta, mutta Kansainliitto ei kyennyt osoittamaan tukea Suomelle.<sup>97</sup>

Merkittävin johtopäätös hajoamiseen johtaneista syistä on, että Kansainliitto ei ollut riittävästi varautunut maailmantilanteen muutokseen ja sodan syttymiseen. Sillä ei ollut suunnitelmia laajamittaisen sodan varalle, eikä se kyennyt toimimaan myöskään reagoimalla tilanteeseen. Kansainliitto ei kyennyt vaikuttamaan revisionististen valtioiden toimiin ja puolustamaan jäsenmaitaan, eikä tukemaan valtioiden suvereniteettia, eli se epäonnistui päätehtävässään.

Vaikka kansainliitto virallisesti lakkautettiin vuonna 1939, se oli lakannut olemasta merkityksellinen viimeistään alkaen vuodesta 1933, jolloin Saksa ja Japani erosivat liitosta. Tämän jälkeen liiton olemassaolo oli enää muodollista, eikä se varsinaisesti kyennyt toimimaan.<sup>98</sup> Edellä esitellyistä hajoamisen tavoista Kansainliiton hajoaminen tapahtui, korvaamalla liitto YK:lla (succession). Korvaamisen jälkeen Kansainliitto lopetettiin virallisesti (dissolution). Kansainliiton hajoamiseen liittyy myös pirteitä yhdistymisestä toisen organisaation kanssa (merger), sillä Kansainliiton tehtävät liitettiin osaksi YK:n tehtäviä. Organisaation hajoaminen tapahtui vaiheittain ja hajoamiseen liittyy useampia hajoamisen tapoja.

**Länsi-Euroopan unionin** (1954–2011) perustamista edelsi vuonna 1948 perustettu Länsimaiden liitto (Western Union, WU) ja sen sotilaallisesta toiminnasta vastaava sotilasliitto (Western Union Defence Organization, WUDO). Euroopan puolustusyhteistyö ei kuitenkaan tyydyttänyt jäseniä (Benelux maat, Britannia ja Ranska) ja WU:ta yritettiin kehittää ottamalla jäseniksi myös Italia ja Länsi-Saksa ja samalla liiton nimi muutettiin Länsi-Euroopan unioniksi (Western European Union, WEU). WEU oli sotilaallisesti tehottomampi ja vähemmän kunnianhimoinen

<sup>96</sup> Rittberger et al. (2019), s.33–35 ja Eloranta, Jari: *Why did the League of Nations fail?* Cliometrica No. 5, 2011. [<https://link.springer.com/article/>], luettu 3.7.2021.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Bauman (2020).

kuin alkuperäinen WU, mutta Saksan jäsenyyttä pidettiin Länsi-Euroopan yhtenäisen puolustuksen järjestämisen kannalta merkittävänä. WEU:n tavoite oli näyttää erityisesti Yhdysvalloille, että Länsi-Euroopan valtiot kykenivät tekemään yhteistyötä ja samalla rohkaista Yhdysvaltoja osallistumaan Länsi-Euroopan turvallisuuteen.<sup>99</sup>

Länsi-Eurooppa ei kokenut yhteistä puolustustaan WEU:n sotilasliiton järjestämänä riittäväksi Neuvostoliiton asettamaa uhkaa vastaan ja Euroopassa etsittiin yhteistä puolustus ratkaisua, jossa myös sotilaallisesti vahva Yhdysvallat olisi mukana. Myös Yhdysvallat oli kiinnostunut liittoumasta, koska se oli huolissaan Neuvostoliiton armeijan toiminnasta.<sup>100</sup> Vuonna 1948 Euroopan sisällä oli epävakautta aiheuttavia tapahtumia, kuten Neuvostoliiton aloittama Berliinin saarto ja Tšekkoslovakian kommunistinen vallankaappaus. Nämä tapahtumat muokkasivat Yhdysvaltojen näkemyksiä Euroopan mantereesta. Euroopan sisäiset kriisit ja Neuvostoliiton aiheuttama epävakaa tilanne johti Yhdysvaltojen kasvavaan huoleen ja tätä taustaa ja jännitettä vasten puolustussuunnitelmat ja neuvottelut USA:n osallistumisesta Euroopan puolustamiseen etenivät nopeasti.<sup>101</sup>

Korean sodan aikana (1950–1953) WEU siirsi WUDO:n sotilaalliset toiminnot, rakenteet, henkilöstön ja suunnitelmat Natoon. Nato tarjosi Länsi-Euroopan puolustamiselle pysyvät komentorakenteet ja esikunnan (SHAPE, Supreme Headquarters Allied Powers Europe). WUDO yhdistettiin kokonaisuudessaan yksimielisesti Natoon vuonna 1950. WEU hajosi virallisesti, kun Brysselin sopimus irtisanottiin vuonna 2010 ja WEU:n toiminta lakkautettiin sekä sen toiminnot siirrettiin Euroopan Unionin Euroopan turvallisuus ja puolustus elimeen 2000-luvun alussa.<sup>102</sup>

Seuraavia asioita voidaan pitää merkittävimpinä WEU:n hajoamiseen johtaneina syinä:

### **WEU:n roolin ja merkityksen pieneneminen**

Naton, Euroopan taloudellisen yhteistyön järjestön (perustettu 1948), Euroopan neuvoston (perustettu 1949) ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (perustettu 1949) perustaminen jätti WEU:n ilman merkittävää valtaa ja roolia. WEU merkitys väheni edelleen, kun EU:ssa laadittiin oma

<sup>99</sup> Modified Brussels Treaty on the WEU [[https://www.cvce.eu/en/obj/modified\\_brussels\\_treaty\\_paris\\_23\\_october\\_1954](https://www.cvce.eu/en/obj/modified_brussels_treaty_paris_23_october_1954)], luettu 23.1.2021.

<sup>100</sup> Forsberg, Tuomas: *Nato-kirja*, Gummerus, Jyväskylä 2002, s. 58–60.

<sup>101</sup> NATO the first five years 1949-1954, Origins of the North Atlantic Treaty, [<https://www.nato.int/archives/1st5years/chapters/1.htm>], luettu 13.2.2021.

<sup>102</sup> Nato information Service Paris: *Facts about NATO 1962*. Bosch - Utrecht, Alankomaat 1962, s. 11.

keskinäisen puolustuksen sopimus Lissabonin sopimuksen tultua voimaan 2009. WEU:n jäsenet, jotka olivat myös EU:n jäseniä eivät kokeneet WEU:lla olevan mitään tehtävää tai merkitystä.<sup>103</sup>

### **Liiton jäsentenväliset jännitteet ja epätasa-arvoiset vaikutusmahdollisuudet**

Liitossa oli sen perustamisesta saakka sisäisiä jännitteitä, kun Ranska ja Britannia eivät pitäneet pienempiä jäsenmaita (Benelux-maat) liiton tasa-arvoisina jäseninä ja Benelux-maat eivät vastaavasti olleet tyytyväisiä, kun niiden vaikutusvalta liitossa oli suuria jäsenvaltioita pienempi.<sup>104</sup> Liiton toiminta ja toimintaa ohjaavat hallinnolliset rakenteet eivät kyenneet mahdollistamaan vaikutusmahdollisuuksia kaikille sen jäsenille ja tästä johtuen pienet jäsenmaat kokivat tulevansa syrjityiksi, eivätkö saaneet liitosta toivomaansa tukea ja hyötyä.

### **Liiton kykenemättömyys hoitaa tehtäviään ja liian laaja tehtäväkenttä**

Kansainvälisen turvallisuusympäristö muuttui 2. maailmansodan jälkeen ja sitä kautta muuttuivat myös ympäristön ja jäsenmaiden vaatimukset. WEU:n hajoamiseen johtaneista syistä merkittävin oli, sen kykenemättömyys hoitaa kaikkia ottamiaan tehtäviä, eli tehtäväkenttä oli liian laaja suhteessa WEU:n rakenteisiin ja se ei kyennyt uudistamaan rakenteitaan sellaisiksi, että se olisi niiden avulla kyennyt hoitamaan kaikkia tehtäviään ja säilyttämään sitä kautta jäsentensä arvostuksen ja kannatuksen. Koska WEU oli kykenemätön hoitamaan tehtäviään, sen tehtäviä siirrettiin muille organisaatioille WEU:n jäädessä lopulta hyödyttömäksi.

WEU:n hajoaminen tapahtui vaiheittain (vrt. Kansainliitto). Hajoamisen tavoista WEU:n osalta toteutuivat sekä liiton merkityksettömään asemaan joutuminen (*desuetude*) että (*succession*) eli organisaation korvaaminen muilla organisaatioilla. Myös organisaation yhdistyminen tapahtui osittain, kun WEU:n toimintakykyisinä pidetyt osat ja perussopimus siirrettiin Natolle (*merger*). Nämä kolme hajoamiseen johtanutta kehityskulkua johtivat lopulta liiton viralliseen purkamiseen (*dissolution*).

**Yhdistyneet kansakunnat (1945–)** perustettiin toisen maailmansodan jälkeen Kansainliiton korvaajaksi edistämään kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta, oikeudenmukaisuutta sekä ihmisoikeuksia. YK:n toiminta perustuu yleiseen kieltoon voimankäytöstä tai sillä uhkaamisesta valtioiden välillä. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneita kollektiivisiin toimiin hyökkääjää vastaan ja

<sup>103</sup> Kaplan, Lawrence: *Nato 1948: The birth of the transatlantic alliance*, Rowman & Littlefield, Maryland, 2007, s. 143-150.

<sup>104</sup> *Ibid.*

rauhan palauttamiseen. YK:ssa on pysyvä turvallisuus neuvosto (security council), joka määrittää rauhaa uhkaavat tekijät (myös sellaiset, joissa uhkaavana tekijänä on jokin jäsenvaltioista) ja tarvittaessa sotilaalliset tai ei-sotilaalliset vastatoimet. Turvallisuusneuvoston pysyvillä jäsenillä on veto oikeus merkittäviin päätöksiin, (toisin kun Kansainliitossa, jossa kaikilla oli veto oikeus). Tosin veto-oikeutta voi käyttää myös ainoastaan omien intressien eikä liittolaisten suojaamiseksi. USA ja Neuvostoliitto käyttivät veto-oikeutta erityisesti kylmän sodan aikana. Tällöin YK ei voinut suoraan toimia hyökkäävää valtiota vastaan, vaan sen piti vedota jäsenvaltioiden vapaaehtoiseen toimintaan hyökkääjää vastaan. YK on turvannut saavutetun rauhan tai tulitaukojen ylläpitämistä perustamalla rauhanturvaoperaatioita. Rauhanturvaoperaatiot ovat auttaneet vakauttamaan paikallisia kiistoja eskaloitumasta suuremmiksi taisteluiksi ja suurvaltat eivät ole joutuneet valitsemaan puoliaan ja osallistumaan kiistoihin.<sup>105</sup>

YK on ollut mukana ns. uusissa sodissa 1990-luvulta saakka sekä myös terrorismin torjunnassa. Rauhanturvaoperaatioiden määrä ja niihin sijoitetun henkilöstön määrä on kasvanut läpi YK:n historian. YK:n toimivaltuudet ovat lujat ja moninaiset ja mahdollistavat uusiin turvallisuushaasteisiin vastaamisen. YK on omaksunut toimintansa periaatteeksi kokonaisvaltaisen lähestymisen (comprehensive approach)<sup>106</sup> kriiseihin ja sotilaallisiin konflikteihin ja painottaa kokonaisuuden hallinnassa myös alueellisten järjestöjen tärkeyttä. YK on onnistunut säilyttämään merkityksensä ja onnistunut kasvattamaan organisaatiota ja toimintoja läpi YK:n historian. Seuraavaksi esitellään keskeisimpiä YK:n menestyksen mahdollistaneita tekijöitä.

### **Vahvat hallinnolliset rakenteet**

Merkittävin YK:n kestävyyyteen vaikuttanut tekijä on sen institutionaalinen rakenne. YK:n perustamisvaiheessa onnistuttiin huomioimaan Kansainliiton hajoamiseen johtaneet syyt ja YK:n institutionaalinen rakenne muodostettiin välttämättä heikkouksia, joita oli tunnistettu Kansainliiton rakenteessa. YK:n perustamisessa huomioitiin Kansainliiton parhaat ominaisuudet ja pyrittiin välttämään heikkouksien toistamista.<sup>107</sup> YK:n pääelimet ovat yleiskokous, turvallisuusneuvosto, talous- ja sosiaalineuvosto, kansainvälinen tuomioistuin, sihteeristö ja huoltohallintoneuvosto. YK:n puolueettomalla pääsihteerillä ja sihteeristöllä on suuri merkitys; heidän tehtävänsä

<sup>105</sup> Rittberger et al. (2019), s. 10, 34 ja United Nations: *UN System*, [<https://www.un.org/en/about-us/un-system/>], luettu 7.3.2021.

<sup>106</sup> Kokonaisvaltainen lähestyminen tarkoittaa kaikkien yhteiskunnan toimintojen huomioimista kriisinhallinnassa ja turvallisuustoiminnassa.

<sup>107</sup> Stephen Schlesinger: *Four Reasons Why the United Nations Has Survived for Seventy-Five Years*. The century foundation, 7.10.2020, [<https://tcf.org/content/commentary/four-reasons-united-nations-survived-seventy-five-years/>], luettu 27.4.2021 ja Bauman (2020).

on varmistaa että suvereenien omia etujaan ajavien valtioiden tavoitteet sovitetaan yhteen myös maailmanlaajuisesta perspektiivistä.<sup>108</sup>

### **Tehtäväkohtaiset toimielimet**

YK:ssa erotellaan toimielimet tehtävien mukaan. YK:n turvallisuusneuvosto ja yleiskokous palvelevat omina kokonaisuuksinaan eri tarkoituksia. Toisin sanoen tehtävienjako on selkeytetty näiden kahden elimen välillä. Turvallisuusneuvosto tekee päätökset sotaan ja rauhaan liittyen ja neuvoston päätökset ovat kaikkia jäsenvaltioita sitovia. Vain viidellä jäsenmaalla on veto-oikeus turvallisuusneuvostossa<sup>109</sup> (vrt. Kansainliitto, jossa säädökset ja päätökset eivät olleet velvoittavia ja kaikilla jäsenmailla oli veto-oikeus, jolloin yksikin "roistovaltio" kykeni estämään koko liiton toiminnan). Yleiskokous käsittää kansainvälisen yhteistyön. Yleiskokouksessa kaikkien jäsenmaiden äänillä on yhtä suuri painoarvo ja kaikki jäsenet voivat ilmaista näkemyksiään maailman ongelmista avoimesti. Vaikka päätöslauselmat eivät ole sitovia minäkään jäsenvaltion osalta, yleiskokouksen julkilausumilla on merkittävä moraalinen voima.<sup>110</sup>

### **Aktiivinen osallistuminen moninaiseen kansainväliseen järjestötoimintaan**

YK on merkittävä jäsen useissa maailmanlaajuisissa järjestöissä kuten lastenrahastossa, maailman ruokaohjelmassa, kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestössä, maailman terveysjärjestössä, maailmanpankissa, kansainvälisessä valuuttarahastossa, kansainvälisessä työjärjestössä, elintarvike- ja maatalousjärjestössä.<sup>111</sup> YK on järjestöjen kautta sementoinut itsensä monialaisesti vaikutusvaltaiseksi toimijaksi kansainvälisessä ympäristössä.

YK on historiansa aikana ollut edelläkävijä monille projekteille ja ohjelmille, esim. rauhanturvaamisen, ympäristönsuojelun, kaupungistumisen, vaalien seurannan, terrorismin torjunnan, ydinenergian ja kansakunnan rakentamisen -aloilla. Monet YK:n aloittamat projektit ovat kasvaneet YK:n aloitteesta merkittäviksi kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden projekteiksi, vaikka niitä ei oltu mainittu alkuperäisessä perustamiskirjassa.

### **Jäsensopimusten velvoittavuus**

YK rakennettiin alustaksi valtioiden väliselle vuoropuhelulle, mutta siitä muodostettiin samalla maailmanlaajuinen poliisivoima. Kansainvälisessä yhteisössä vallitsi yhteinen voimakas tahto-

<sup>108</sup> United Nations: *UN System*, [<https://www.un.org/en/about-us/un-system>], luettu 7.3.2021.

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> Ibid.



tila, jossa haluttiin kaikin keinoin estää kolmannen maailmansodan alkaminen. YK:ssa jäsenvaltiot velvoitettiin turvallisuusneuvoston asetuksella tukemaan kaikkia aseellisia toimia, jotka olivat välttämättömiä rauhan edistämiseksi ja ylläpitämiseksi (vrt. Kansainliitossa osallistuminen oli vapaaehtoista). YK:n perustamis- ja jäsen sopimukset huomioivat, että lait ovat merkityksellisiä vain, jos ne ovat todellisesti velvoittavia ja turvallisuusneuvostoon otettiin jäseniksi ainoastaan valtioita, joiden oletettiin kykenevän asettamaan kansainväliset turvallisuuden edut omien valtiollisten etujen edelle.<sup>112</sup>

### **Suverenien valtioiden liitto**

Toisen maailmansodan jälkeen suverenien valtioiden järjestelmä oli maailman hallintotapa ja maailmanjärjestyksen määrittävä tekijä. YK:ta perustettaessa ymmärrettiin, että kansakunnat ympäri maailmaa eivät koskaan tukisi maailmanhallitusta, jolla on oma verotus- ja lainsäädäntövaltaa, oma armeija ja demokraattisesti valitut edustajat. YK:sta muodostettiin 193 kansan kokoelma, ja hyväksyttiin, että jokaisella valtiolla on omat poliittiset rakenteensa ja nimetyt suurlähettiläät, jotka kokoontuivat löyhään valtioiden liittoon.<sup>113</sup>

### **Perustamiskirjan mahdollistama liiton joustavuus ja reagoivuus**

YK:n perustamiskirjaa laadittaessa osattiin huomioida, että tulevat kriisit ovat vaikeasti ennustettavissa ja YK:n perustamiskirja laadittiin mahdollistamaan, että YK voi vastata kohtaamiinsa haasteisiin toimimalla reagoivasti ja joustavasti. YK:n peruskirja ratifioitiin vuonna 1945 ylivoimaisella äänestyksellä (89-2).<sup>114</sup> Nykyään yksimielinen ratifiointi tuskin olisi edes mahdollista, sillä olisi käytännössä mahdotonta saada lähes 200 maailman maata laatimaan yhteiset säännöt edistämään maailman turvallisuutta ja inhimillistä kehitystä. Maiden lukumäärä, niiden erilaiset kapasiteetit, taloudelliset erot, tavoitteet ja politiikka tuskin nykyään mahdollistaisivat sitä.

### **Alhaiset taloudelliset kustannukset jäsenmaille**

YK:n jäsenmaksu on suhteellisen halpa erityisesti sen tärkeimmille tukijoille Kiinalle ja Japanille kustannukset ovat n.20e/kansalainen, kattaen kaikki YK:n ohjelmat, kuten rauhanturvamisen, terveyden, ihmisoikeuksien sekä humanitaarisen avun kehittämisen. Vähäisistä taloudellisista kustannuksista johtuen YK:n virallinen lakkauttaminen on epätodennäköistä, mutta

<sup>112</sup> Schlesinger (2020).

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> United Nations: *UN System*, [<https://www.un.org/en/about-us/un-system>], luettu 7.3.2021.

se ei poista riskiä, ettei YK:sta voisi muodostua täysin merkityksetön ja toimintakyvytön organisaatio.<sup>115</sup>

YK on selvinnyt globaaleista kriiseistä (esim. Kylmä sota) ja jäsenten välisistä erimielisyyksistä. YK on selvinnyt myös joidenkin jäsenten kieltäytymisestä maksamaan jäsenmaksuja, sekä viiden veto-oikeuden omaavan maan kiistanalaisesta hallitsevuudesta turvallisuusneuvostossa. YK on kyennyt haasteiden keskellä kasvattamaan jäsenmääräänsä 51:stä jäsenestä 193:een jäseneseen. Edes YK:n osittaiset epäonnistumiset ja heikot toimet Syyrian, Libyan, ja Jemenin levottomuuksissa eivät ole ajaneet organisaatiota totaaliseen epäonnistumiseen ja epäonnistumisista ja ristiriidoista huolimatta YK on edelleen merkittävä toimija kansainvälisessä yhteistyössä.

Jopa YK:ta arvostelevat skeptikot myöntävät, että YK on hyödyllinen jäsenmaidensa turvallisuussetujen suojelemisessa sen sijaan, että se olisi ainoastaan keskustelufoorumi. Esimerkiksi Yhdysvallat on vuosien ajan voinut muiden veto-valtioiden tuella asettaa sanktioita sekä Pohjois-Koreaan että Iraniin vähentääkseen maiden mahdollisuutta käyttää tai hyödyntää ydinaseita.<sup>116</sup>

YK on silti heikentynyt siihen kohdistuneista väärinkäytöksistä ja laiminlyönneistä johtuen. YK:n menestymistä luultavasti vahvistaisi toiminnan painopisteen palauttaminen sen alkuperäisiin tehtäviin: sodan ja konfliktien estämiseen, perusihmisoikeuksien vahvistamiseen, oikeudenmukaisuuden luomiseen ja oikeusvaltioperiaatteiden edellytysten luomiseen, sekä sosiaalisen kehityksen edistämiseen ja paremman globaalin elintason mahdollistamiseen.<sup>117</sup> YK:n menestyminen tulevaisuudessa vaatii suurvaltojen yhteisen poliittisen tahdon ja näkemyksen sen merkityksestä. Muiden kun suurvaltojen tulisi nähdä YK muunakin, kun suurvaltojen leikkikaluksi. Menestyäkseen liiton tulee tarjota yhtä paljon hyötyjä ja mahdollisuuksia kaikille valtioille. Jäsenien panos-hyötysuhteen tulisi olla tasapainossa. USA:n tuki YK:lle on ollut korvaamaton ja Trumpin hallinnon kielteinen suhtautuminen liittoon on horjuttanut liittoa.<sup>118</sup>

Merkittävimmät tekijät YK:n heikkenemisessä liittyvät USA:n, Kiinan, Venäjän, Turkin, Saudi-Arabian ja Egyptin kansainvälisten sääntöjen ja normien vastaiseen toimintaan. YK:n

<sup>115</sup> United Nations: *UN System*, [<https://www.un.org/en/about-us/un-system>], luettu 7.3.2021.

<sup>116</sup> Schlesinger (2020) ja Bauman (2020).

<sup>117</sup> Bauman (2020).

<sup>118</sup> Bauman (2020).

peruskirjassa nimenomaisesti määrätään turvallisuusneuvoston pysyville jäsenille velvoite valvoa muita jäseniä ja samalla kielletään käyttämästä etuoikeutettua asemaa kansallisten ohjelmien edistämiseksi. Sääntöjen vastaisesta toiminnasta ja omien etujen häikäilemättömästä ajamisesta on tullut rutiinia ja YK ei ole kyennyt estämään toimintaa.<sup>119</sup>

On mahdollista myös, että YK on olemassa vielä useita vuosikymmeniä, mutta enemmänkin "zombina"; ei elossa muttei myöskään täysin kuolleena. Organisaation tehottomuuden laskiessa se menettää legitiimiytensä ja sitä kautta maiden tuen ja arvostuksen säilyttäminen ja liiton menestyminen on yhä epätodennäköisempää. Nykyään YK:n kestävä kehityksen tavoitteet horjuvat ja kykenemättömyys ilmastonmuutoksen rajoittamiseen, sekä toimiin COVID 19:sta vastaan paljastavat liiton kokonaisvaltaisen kyvyttömyyden<sup>120</sup>. Lopullinen "kuolinsyy" tulisi luultavasti olemaan jäsenmaiden sitoutumattomuus. Erityisen suuri vaikutus on jäsenmailla, joilla on eniten taloudellista, poliittista ja lainsäädännöllistä voimaa. Tosin vaikka YK kuolisi, jotkut sen toiminnalliset virastot saattaisivat selviytyä. Arviot liiton tulevaisuudesta ovat spekulatiivisia ja vaihtelevat merkittävästi ja toisaalta YK ei myöskään ole joutunut kohtaamaan totaalisen sodan alkamista, eikä sen toimintakykyä ydintehtäviinsä liittyen ole testattu.

## 2.4. Kansainvälisten organisaatioiden ulkoiset uhkat

Tutkimuksen ongelmanasettelun kannalta on haasteellista, että yleisesti ei ole selvää, mikä on sisäinen ja mikä on ulkoinen muuttuja eli tässä tapauksessa uhka. Tämän tutkimuksen tekemiseksi on välttämätöntä määrittää, mitkä tekijät voidaan luokitella nimenomaan sotilasliiton kannalta ulkopuolisiksi uhkiksi. Tässä tutkimuksessa uhkia katsotaan organisaation näkökulmasta. Naton jäsenten väliset riidat ja erimielisyydet, sekä jäsenmaiden sisäiset ongelmat esim. demokratian taantuminen ovat näin ollen organisaation kannalta tarkasteltuna ulkopuolelta tulevia uhkia, eli liittoa uhkaavia ulkopuolisia muuttujia. Tässä alaluvussa esitellään aiemman kansainvälisten organisaatioiden selviytymiseen tai epäonnistumiseen ja hajoamiseen keskittyvän tutkimuksen merkittävimpiä johtopäätöksiä.

### **Organisaatioiden hajoamiseen vaikuttavat tekijät:**

#### 1. Jäsenvaltioiden välisten suhteiden rappeutuminen

<sup>119</sup> Christopher Ankensen: *Will the United Nations Survive to See Its 100th Birthday?* Paragraph, 1.9.2020, [<https://paragraph.com/dialogue/>], luettu 4.12.2020.

<sup>120</sup> Ibid.

Organisaatiot heikkenevät, kun suhteet niiden jäsenmaiden välillä huononevat tai muuttuvat. Jäsenmaiden välisten suhteiden heikkenemiseen vaikuttaa jäsenmaiden eri asemat ja oikeudet organisaation yhteisten kyvykkyyksien hyödyntämisessä. Organisaation resurssien epätasaisella jakautumisella on negatiivisia vaikutuksia organisaation jäsenmaiden tyytyväisyydelle ja sitä kautta koko organisaation toiminnalle.<sup>121</sup>

Maastrichtin tutkimus osoittaa kuitenkin jäsenvaltioiden välisten riitojen/erimielisyyksien tai jopa väkivaltaisten konfliktien vaikutuksesta organisaation säilymiseen poikkeavia tuloksia. Tutkimuksen mukaan organisaatioon kuuluvien kansainvälisten järjestelmällisten valtioiden välisten suhteiden tai valtioiden sisäisten ongelmien painoarvo ei ole suuri organisaation säilymiseen liittyen. Tutkimustulosten mukaan myöskään jäsenvaltioiden säästötoimet tai organisaatiolle kohdennettavan budjetin leikkaaminen ei lisää organisaation todennäköisyyttä kuolla.<sup>122</sup> Maastrichtin tutkimuksen mukaan organisaatiot kykenevät toimimaan ja säilyttämään merkittävyytensä, vaikka jotkut niiden jäsenmaat sotisivat keskenään.<sup>123</sup>

## 2. Jäsenten välinen valtopoliittinen kilpailu - voimatasapainon muutos

Voimatasapainon muutos ja erityisesti muutoksen syyt ja siihen johtavat tapahtumat; valtioiden vallantavoittelu ja kilpailu saattavat aiheuttaa niin suuria ongelmia organisaatioiden sisällä, että ne eivät enää kykene toimimaan ja lopulta menettävät merkityksensä tai kuolevat. Ratkaisevassa asemassa selviämisen ja menestymisen kannalta on organisaation kyky muuttua ja sopeutua, jotta se kykenee jatkamaan toimintaansa ja olemaan jäsenilleen hyödyllinen. Voidaan siis sanoa, että kansainvälisen voimatasapainon muutokseen johtavat tekijät ja voimatasapainon muutos itsessään testaavat organisaatioiden, erityisesti sotilasliiton toimintakykyä. Onnistuessaan tehtävissään organisaatiot voivat kasvattaa merkittävyyttään, mutta toisaalta uudet uhkat saattavat johtaa myös organisaatioiden epäonnistumiseen, jos organisaatio ei kykene vastaamaan uhkiin jäsentensä näkökulmasta riittävän tehokkaasti. Kenneth Waltzin voimatasapainoteorian<sup>124</sup> mukaan kansainvälisen järjestelmän anarkkinen rakenne johtaa säännöllisesti kärkeän voimatasapainon uudelleen muodostumiseen. Valtaa tavoittelevat valtiot väistämättä ajautuvat konflikteihin tavoitellessaan omia etujaan ja pyrkiessään nostamaan omaa valta asemaansa ja samalla heikentämään muiden valtioiden asemaa. Valtioiden keskinäinen valtopo-

<sup>121</sup> Maoz, Zeev; Paul Johnson & Jasper Kaplan: The dyadic Militarized Interstate Disputes (MIDs) dataset version 3.0: logic, characteristics, and comparisons to alternative datasets. *Journal of Conflict Resolution*, SAGE journals, 5.7.2018, s. 811–835.

<sup>122</sup> Debre et al. (2021), s. 23–24.

<sup>123</sup> Ibid. s. 24–25 ja Maastricht (2019-2023).

<sup>124</sup> Waltz (1979). Voimatasapainoteorian periaatteet luvuissa 4–6, s. 60–128.

liittinen kilpailu on siis toistuva ilmiö ja aiheuttaa haasteita ja uusia uhkia kansainvälisessä turvallisuusympäristössä, sekä vaikuttaa kansainvälisiin organisaatioihin ja erityisesti sotilasliittoihin, joiden perimmäinen tarkoitus on ratkaista konfliktit rauhanomaisin keinon.

### 3. Jäsenvaltioiden sisäpolitiikan ja hallinnon autoritääriinen kehitys

Korkea demokratian taso jäsenmaissa vähentää organisaation epäonnistumisen todennäköisyyttä.<sup>125</sup> Päätöksenteko ja jäsentenvälinen yhteistyö organisaation sisällä on yksinkertaista, kun jäsenvaltiot noudattavat demokraattisen hallintomuodon periaatteita myös omassa hallinnossaan. Jäsenvaltioiden sisäpolitiikan muutokset aiheuttavat organisaatioille useita erilaisia organisaatioiden menestymiseen vaikuttavia haasteita ja uhkia. Kansainvälisten organisaatioiden kautta tehtävän yhteistyön onnistumisen kannalta on epäedullista, että kansallismieliset poliittiset suuntaukset ovat kasvussa erityisesti monissa vakiintuneissa demokraattisissa valtioissa.<sup>126</sup>

Maastrichtin tutkimuksen mukaan valtioiden sisäisten ongelmien tai sisäpolitiikan muutoksen painoarvo ei kuitenkaan ole merkittävä organisaation säilymisen kannalta. Tulosten mukaan organisaatiot eivät hyödy homogeenisesti demokraattisista jäsenvaltioista, eikä demokratiaan perustuva hallinto jäsenmaissa vaikuta jäsenten kykyyn sitoutua yhteistyöhön organisaatiossa pitkällä aikavälillä. Tutkimuksessa todetaan, että demokraattisilla jäsenmailla on kyky tehdä uskottavampia ja luotettavampia sopimuksia, mutta sillä ei ole suurta merkitystä organisaation säilymisen kannalta.<sup>127</sup> Tutkimustulosten mukaan myöskään jäsenvaltioiden säästötoimet tai organisaatiolle kohdennettavan budjetin leikkaaminen ei lisää organisaation todennäköisyyttä kuolla.<sup>128</sup>

### 4. Suuri heterogeenisten jäsenmaiden lukumäärä

Organisaation menestymiselle ja tehokkuudelle aiheutuu haasteita, jos jäsenvaltioiden tavoitteet organisaatiosta saatavista hyödyistä ovat kaukana toisistaan ja jos näkemykset itse organisaation toiminnan painopisteistä ja tavoitteista eriävät. Mitä enemmän jäsenten näkemykset or-

<sup>125</sup> Center for Systemic Peace and Societal-Systems Research; Marshall, Monty; Tim Gurr, Tim & Keith Jagers: Polity IV Project: *Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2017*. Center for Systemic Peace and Societal-Systems Research Inc. 2014 [<http://www.systemicpeace.org/>], luettu 16.9.

<sup>126</sup> Mearsheimer, John: *Bound to fail, The rise and fall of the liberal international order*. International Security, Vol. 43, No. 4, Harvard, Massachusetts 2019, s. 7–50.

<sup>127</sup> Debre et al. (2021), s. 23–24 ja Maastricht (2019–2023).

<sup>128</sup> Ibid. 24–25.

ganisaation toiminnan tavoitteista ja painopisteistä eroavat, sitä todennäköisempää on organisaation epäonnistuminen.<sup>129</sup> Jos jäsenet on tyytymättömiä organisaation toimintaan, todennäköisyys jäsenten eroamisesta tai organisaation korvaamisesta toisella organisaatiolla kasvaa. Kun odotukset ja tavoitteet poikkeavat jäsenvaltioiden kesken jäsenvaltioille saattaa olla helpompaa neuvotella uudet sopimukset joissa huomioidaan aikaisemmat epäonnistumiset ja aloittaa yhteistyö uudestaan uuden organisaation kautta ns. puhtaalta pöydältä. Hankalampaa on yrittää muuttaa olemassa olevan organisaation sopimuksia, varsinkin jos jäsenet eivät ole yksimielisiä organisaation suunnasta ja muutosvaatimuksista. Esimerkiksi kun yleinen tulleja ja kauppaa koskeva sopimus (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) ei kyennyt säätelemään riittävästi jäsenmaiden välisen kaupan vapauttamista, organisaation toimintaan liittyvät sopimukset neuvoteltiin uudestaan ja se korvattiin maailman kauppajärjestöllä (World Trade Organisation, WTO), jolle neuvoteltiin laajennetut toimivaltuudet.<sup>130</sup>

Organisaation jäsenmaiden lukumäärä liittyy oleellisesti myös taloudellisiin investointeihin, joita jäsenmaat joutuvat tekemään perustaessaan uutta organisaatiota ja osallistuessaan organisaation toimintaan. Toisin sanoen mitä enemmän jäseniä, sitä suuremmalle joukolle kustannukset organisaation toiminnasta jakaantuvat.<sup>131</sup> Jäsenten lukumäärän vaikutus on kuitenkin arvioitava laajemmin, eikä ainoastaan taloudellisesta näkökulmasta, sillä mitä moninaisempia valtioita on jäsenien joukossa, sitä vaikeammaksi yhteisymmärrykseen pääseminen ja yhteisten mielipiteiden muodostaminen muuttuu ja sitä kautta myös taloudellinen sitoutuminen organisaation toimintaan sitoutuminen haasteelliseksi.

Edellä mainittujen yleisen organisaatiotutkimuksen tunnistamien uhkien lisäksi tässä tutkimuksessa huomioidaan uhkatasapainon ja voimatasapainon säilymisen tai muutoksen aiheuttamat paineet sotilasliitolle. Muutokset ovat erityisen merkittäviä organisaatioille, joiden toiminta perustuu sotilaallisen uhkan torjumiseen ja hallitsemiseen. Osa valtioista ovat tyytyväisiä, jos maailman turvallisuustilanne säilyy suurella mittakaavassa tällaisenaan ja nykyiset sotilaalliset ja taloudelliset suurvallat säilyttävät nykyisen asemansa, mutta on olemassa myös revisionistisia valtioita, jotka pyrkivät muuttamaan tilannetta ja saavuttamaan lisää valtaa. Valtioiden halu ja toimet tasapainon horjuttamiseksi vaikuttavat Naton säilymiseen ja menestymiseen.

## 5. Uudet ja muuttuvat turvallisuus uhkat - uhkatasapainon muutos

<sup>129</sup> Bailey, Michael; Anton Strezhnev & Erik Voeten: Estimating dynamic state preferences from United Nations voting data. *Journal of Conflict Resolution* 6, 2017, s. 430–456.

<sup>130</sup> Debre et al. (2021), s. 23, 23–24.

<sup>131</sup> Ibid. s. 13.

Maailman turvallisuustilanne on jatkuvasti muutoksessa ja mitkään organisaatiot eivät ole välttyneet turvallisuustilanteen muutoksien mukana tuomista haasteista ja ongelmista. Organisaatiot ovat kohdanneet sotaan, rauhaan ja turvallisuuteen liittyviä kriisejä ja painostusta koko sääntöpohjaisen maailmanhistorian ajan. Organisaatiot ovat kohdanneet kaksi maailmansotaa, useita laajoja talouskriisejä, nousevien valtioiden vallanvaihtoja, nationalistien, autoritääristen ja kommunististen järjestelmien asettamia normatiivisia haasteita<sup>132</sup>.

Suuret ja radikaalit turvallisuuteen liittyvät kriisit ja shokit ovat merkityksellisiä organisaatioiden epäonnistumisen ja kuoleman aiheuttajia, mutta shokkien vaikutus korostuu erityisesti pienissä organisaatioissa. Pienillä organisaatioilla ei ole pysyviä hallinnollisia rakenteita tai henkilöstöä, jotka auttaisivat organisaatiota sopeutumaan ja muuttumaan, kun ne kohtaavat ulkoisia ongelmia ja paineita. Suuret organisaatiot ovat vakaampia ja niillä on suurempi resilienssi. Vaikka turvallisuustilanteen muutokset aiheuttavat muutospaineita suurillekin organisaatioille tai niiden taloudelliset resurssit hetkellisesti vähenevät, suurissa organisaatioissa on ammattitaitoinen ja vakituinen henkilöstö sekä vakiintuneet toimintatavat, joiden avulla organisaatiot kykenevät jatkamaan ja muuttamaan toimintaa. Lisäksi suurten organisaatioiden vakaa talous kestää horjumista.<sup>133</sup>

Kriisit ja ennalta-arvaamattomat shokit voivat olla niin kuitenkin myös niin laajoja, että vahvatkaan organisaatiot eivät kykene torjumaan niiden vaikutuksia. Esimerkiksi Kansainliitto, Rheinlandin komissio, keskinäisen taloudellisen avun neuvosto ovat hajonneet, koska eivät ole kyenneet torjumaan odottamattomien kriisien vaikutuksia ja säilyttämään toimintakykyään. Vaikka nämä organisaatiot ovat poikkeuksia, ne osoittavat itse asiassa organisaatioiden todellisen resilienssin. Nämä mainitut organisaatiot kuolivat nimenomaan toimintakyvyttömyydestä johtuen. Saksan uudelleen aseistautuminen sotien välisenä aikana, toinen maailmansota ja kylmän sodan päättyminen olivat suuria turvallisuuteen liittyviä tapahtumia ja muuttivat niin merkittävästi maailmaa, että edes kaikki suuret organisaatiot eivät kyenneet sopeutumaan ja muuttamaan tilanteen vaatimalla tavalla ja tapahtumat johtivat organisaatioiden epäonnistumiseen. Silti suuri osa organisaatioista onnistui myös säilymään, ulkoisista radikaaleista turvallisuusuuskista huolimatta.<sup>134</sup>

## 6. Hegemonisessa asemassa olevan jäsenvaltion heikkeneminen

<sup>132</sup> Eilstrup-Sangiovanni, Mette: What kills international organisations? When and why international organisations terminate. *European Journal of International Relations*, Vol 27, 2021, passim.

<sup>133</sup> Debre et al. (2021), s. 22–23.

<sup>134</sup> Debre et al. (2021), s. 22.

Heikkenevällä hegemonisella jäsenvaltiolla on negatiivisia vaikutuksia organisaation menestymiselle ja säilymiselle. Hegemonisten jäsenvaltioiden oletetaan stabiloivan yhteistyötä organisaation jäsenmaiden välillä ja sitä kautta estävän tai rajoittavan jäsenten välisiä konflikteja.<sup>135</sup> Maastrichtin tutkimuksen mukaan hegemoniset valtiot eivät kuitenkaan merkittävästi vakauta yhteistyötä, vaan organisaatio voi toimia tehokkaasti myös ilman hegemonista valtiota, mutta hegemonisen valtion heikentyessä organisaation menestyminen edellyttää organisaation rakenteiden muuttamista tai vähintään sopeuttamista uudelleenlaiseen tilanteeseen.<sup>136</sup>

Edellä mainittujen Naton olemassaoloa uhkaavien ulkoisten muuttujien lisäksi myös saman alan organisaatioiden välinen kilpailu saattaa johtaa toisen organisaation hajoamiseen. Saman alan ja toiminta-alueen organisaatioiden välinen kilpailu aiheuttaa ristiriitoja ja kiistoja organisaatioiden välille. Jäsenmaat saattavat vaihtaa jäsenyytensä toiseen organisaatioon, jos ne kokevat toisen organisaation ajavan tehokkaammin valtion omia tavoitteita tai jos valtiot kokevat mahdollisuuden saada enemmän yhteistyön mukana tuomia hyötyjä toisesta organisaatiosta.<sup>137</sup> Organisaatioiden välinen kilpailu ei kuitenkaan ole ainoastaan organisaatioita heikentävä ja hajoamiseen vaikuttava tekijä, sillä kilpailusta saattaa olla myös hyötyä organisaatioiden kehittämisessä. Kilpailu pakottaa organisaatiot kehittymään ja muuttumaan vastatakseen ulkopuolelta tuleviin muutoshasteisiin ja korostamaan omaa toimintakykyään.

Maastrichtin tutkimuksessa organisaatioiden välisen kilpailun vaikutukset organisaatioiden hajoamiseen todennettiin laskemalla yhteen, kuinka monta sellaista organisaatiota, joiden toiminnot liittyvät samoihin aihealueisiin, on yhteensä olemassa. Tutkimuksessa organisaatiot jaettiin toiminta alan mukaan viiteen luokkaan. Poliittisiin, turvallisuuteen, talouteen, sosiaaliseen vuorovaikutukseen, ympäristöön, teknisiin, oikeudellisiin ja monialaisiin organisaatioihin. Tutkimuksen analyysissä oli päädytty johtopäätökseen siitä, mitä useampia saman alan organisaatioita on olemassa, sitä suurempi riski yksittäisellä organisaatiolla on epäonnistua.<sup>138</sup>

Maastrichtin tutkimuksessa todetaan kuitenkin myös, että organisaation olemassaoloa uhkaavien tekijöiden painoarvosta, merkittävydestä ja merkityksen laajuudesta on olemassa ristiriitaisia tuloksia ja ne vaativat tarkempaa analyysiä, jotta niistä voidaan muodostaa kattavampia

<sup>135</sup> Singer, David: Reconstructing the correlates of war dataset on material capabilities of states, 1816–1985. *International Interactions, Empirical and Theoretical Research in International Relation*, vol 14, 1988, s. 115–132.

<sup>136</sup> Maastricht (2019-2023).

<sup>137</sup> Abbott, Kenneth; Jessica Green & Robert Keohane: *Organizational ecology and institutional change in global governance*. Cambridge University Press, 2016, [<https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/>], luettu 24.3.2021, s. 247–257.

<sup>138</sup> Debre et al. (2021), s. 25 ja Maastricht (2019-2023).



johtopäätöksiä. Tässä tutkimuksessa ei ole huomioitu organisaatioiden välistä kilpailua Naton olemassaoloa uhkaavana tekijänä, koska Nato on ainakin toistaiseksi toiminnaltaan, rakenteeltaan ja kyvykkyyksiltään ainutlaatuinen, eikä näköpiirissä ole toista organisaatiota, joka olisi "viemässä" Naton tehtäviä. Samalla tulee kuitenkin tiedostaa uhkan mahdollisuus tulevaisuudessa, jos Naton kaltainen uusi organisaatio perustettaisiin tai joku olemassa olevista organisaatioista alkaisi rakentaa toimintatapoja ja kyvykkyyksiä, jotka olisivat yhteneviä Naton vastaavien kanssa. Varsinkin jos organisaatio vaikuttaisi tehokkaammalta ja maiden välinen yhteistyö sujuvammalta, on mahdollista, että se vaikuttaisi jopa Naton hajoamiseen.

Tämän luvun havaintojen perusteella on valittu jatkossa tässä tutkimuksessa käytävät ulkoiset Naton kohtaamat uhkat. Valintaan on vaikuttanut uhkien toistuminen yleisessä organisaatiotutkimuksessa sekä Natoa kriittisesti arvioivassa kirjallisuudessa, raporteissa ja artikkeleissa. Uhkia on edelleen muotoiltu tähän tutkimukseen realismin maailmankuvaan ja toimintaympäristöön peilaten hyödyntäen voima- ja uhkatasapainoteoriaa. Uhkien valintaan ja muotoiluun on vaikuttanut myös aiemmin tässä tutkimuksessa esiteltyjen turvallisuuden liittyvien organisaatioiden hajoamiseen vaikuttavat tekijät. Uhkien kokonaisuus esitellään tarkemmin luvussa 5, kun uhkia verrataan Naton kykyihin niiden torjumiseksi.

## 2.5. Kansainvälisten organisaatioiden selviytymiskeinot ja heikkoudet

Tässä alaluvussa esitellään keskeiset organisaatioiden hajoamiseen vaikuttavat väliin tulevat muuttujat. Muuttujat ovat organisaation ominaisuuksia, sisäisiä rakenteita tai toimintatapoja joiden avulla organisaatiot voivat hallita, torjua ja estävää ulkoisten uhkien vaikutuksia. Tämä alaluku luo perusteet Naton syvempään käsittelyyn seuraavissa luvuissa, joissa Natoa tarkastellaan keskittyen näiden muuttujien olemassaoloon tai puuttumiseen Naton toiminnassa ja rakenteissa. Seuraavaksi esiteltävät organisaatioiden hajoamiseen tai menestymiseen vaikuttavat muuttujat on koottu yhdistämällä Maastrichtin yliopiston tutkimuksen<sup>139</sup> tähänastiset havainnot, sekä aiempien tutkimusten tuloksia kansainvälisten organisaatioiden muutoksesta.

### 1. Joustavuus

Joustavuus on institutionaalinen malli, joka on sisällytetty organisaation sopimukseen ja sääntöihin. Sisäänrakennettu joustavuus sopimuksissa mahdollistaa organisaatioiden kyvyn muuttaa

---

<sup>139</sup> Maastricht (2019-2023).

institutionaalisia ja menettelyllisiä näkökulmia tai toimintoja vastauksena ulkoisiin haasteisiin. Joustavuus voidaan jakaa kahteen ulottuvuuteen.<sup>140</sup>

Perustamis- ja liittymissopimuksiin sekä organisaation sääntöihin sisällytetty joustavuus.

Joustavuus voi olla adaptiivista joustavuutta (johon kuuluu pako/vetäytymislausekkeet), sääntöjen tulkintaan liittyvää joustavuutta tai organisaation muuttamisen mahdollistavaa joustavuutta.<sup>141</sup> **Adaptiivinen joustavuus** sopimuksissa huomioi tulevaisuuden epävarmuuden ja mahdollistaa valtioiden joustavan toiminnan organisaatiossa pako- ja vetäytymislausekkeiden avulla. Jäsenvaltiot voivat vetäytyä jostain organisaation toiminnasta, jos toiminta on vasten valtion omia periaatteita tai tavoitteita. Suojalausekkeiden sisällyttäminen sopimukseen tekee jäsenten välisestä yhteistyöstä kestävämpää.<sup>142</sup> **Tulkitseva joustavuus** viittaa tarkkuustasoon sopimuksen valtuutuksissa, toimenpiteistä ja säännöistä. Organisaatiot joilla on joustavat jäseniä velvoittavat sopimukset voivat helpommin muuttaa käytäntöjään, osallistua laaja-alaisesti eri ongelmiin ja aloihin tai mukauttaa tehtäviään uusiin olosuhteisiin sopiviksi. Organisaatiot joiden säännöt ja velvoitteet ovat suurpiirteisiä, sopeutuvat paremmin muuttuviin tilanteisiin. Tämä johtuu myös siitä, että niiden jäsenillä on enemmän liikkumavaraa velvoittavien toimien toteuttamisessa.<sup>143</sup> **Muuttuva joustavuus** viittaa organisaation kykyyn muuttaa sekä toimivaltuuksia, että organisaation toimintaa. Organisaatiot joiden toimintaprosesseissa on kyky neuvotella uudelleen sopimuksista ja jäseniä velvoittavista toimenpiteistä sopeutuvat paremmin ympäristön muutoksiin.<sup>144</sup>

Useat organisaatiot noudattavat samankaltaista mallia sopimusten perusrakenteessa. Institutionaalisessa joustavuudessa on suhteellisen vähän eroja suurten organisaatioiden välillä, erityisesti vetäytymis- tai muutoslausekkeisiin liittyen. Suurin osa organisaatioista sisällyttää perustamissopimukseen mahdollisuuden muuttaa sopimuksia tai säätää peruuttamislausekkeita.<sup>145</sup> Organisaatioiden perustamissopimukset ja sisäiset sopimukset, joissa on otettu kantaa myös epävarmuuksiin vastaamiseen estävät tehokkaasti sen, että jäsenet vetäytyisivät organisaatiosta

<sup>140</sup> Debre et al. (2021), s. 23.

<sup>141</sup> Joustavuudesta ks. Koremenos, Barbara: Loosening the ties that bind: a learning model of agreement flexibility. *International Organization* vol.55, No.2, 2001, s. 289–325 ja Koremenos Barbara: *The Continent of International Law: Explaining Agreement Design*. Cambridge University Press, United Kingdom 2016 ja Marcoux, Christopher: Institutional flexibility in the design of multilateral environmental agreements. *Conflict Management and Peace Science* 26(2), 2009, s. 209–228 ja Thompson, Alexander: Rational design in motion: uncertainty and flexibility in the global climate regime. *European Journal of International Relations* 16(2), 2010, s. 269–296.

<sup>142</sup> Rosendorff, Peter & Helen Milner The optimal design of international trade institutions: uncertainty and escape. *International Organization*, vol.55, No.4, 2001, s. 829–857.

<sup>143</sup> Goldstein, Judith; Miles Kahler, Robert Keohane & Anne-Marie Slaughter: Introduction: Legalization and World Politics. *International Organization* vol.54, No.3, 2000, s. 385–399.

<sup>144</sup> Koremenos (2001), s. 289–325. Koremenos (2016), s. 99.

<sup>145</sup> Debre et al. (2021), s. 23.

ja sen toiminnasta, kun organisaatio kohtaa haasteita. Institutionaaliset rakenteet vaikuttavat näin ollen organisaation jäsenten yhteistyön lujuteen. Joustavuus mahdollistaa odottamattomien ongelmien ja shokkien kohtaamisen ja auttaa kohtaamaan jäsenvaltioiden (yksittäisten jäsenien tai useampien jäsenmaiden klustereiden) uusia vaatimuksia. Joustavuudella on suora vaikutus organisaation kykyyn kohdata ulkoisia uhkia ja tätä kautta joustavuus vaikuttaa organisaation pitkäikäisyyteen.<sup>146</sup>

#### Päätöksentekoon ja toimintaan/toiminnan vaikuttavuuteen liittyvä joustavuus.<sup>147</sup>

Joustavuus päätöksentekoprosessissa mahdollistaa organisaatioiden säilymisen merkityksellisinä jäsenilleen. Tämä ilmenee kun organisaatiot kykenevät toimimaan tehokkaasti huolimatta muuttuvasta toimintaympäristöstä ja jäsenvaltioiden erilaisista painotuksista tavoitteiden ja päämäärien suhteen.<sup>148</sup> Organisaatioita, joissa päätöksenteko perustuu konsensukseen, ei voida sanoa joustaviksi päätöksenteon osalta, koska ne kohtaavat todennäköisemmin veto-oikeuteen vetoavia jäseniä ja joutuvat helposti umpikujaan.<sup>149</sup> Organisaation kyky käsitellä ulkoisia uhkia ja paineita lisääntyy, jos organisaatiolla on institutionaalista joustavuutta päätöksenteossa ja jäseniä sitovissa sopimuksissa. Kun organisaatio on muodollisesti joustava, jäsenmaiden ei välttämättä tarvitse erota, vaikka organisaatio kohtaisi haasteita. Sisäänrakennettu joustavuus mahdollistaa valtuuksien ja toimeksiantojen muutoksen sekä erilaisten käytännön toimintojen joustavan käyttämisen. Joustavuus mahdollistaa myös organisaation muuttamisen. Tästä syystä joustavuus vähentää organisaation epäonnistumisen ja hajoamisen todennäköisyyttä. Joustavia organisaatioita ei myöskään todennäköisesti korvata muilla organisaatioilla tai integroida toisiin organisaatioihin.<sup>150</sup>

Maastrichtin yliopiston tutkimuksen tulokset ovat osittain ristiriitaisia aiemman organisaatio-tutkimuksen kanssa, sillä Maastrichtin tutkimuksen löydösten perusteella perussopimukseen sisäänrakennetulla institutionaalisella joustavuudella ei ole vaikutusta organisaation selviytymiseen lukuun ottamatta enemmistöäänestyksen vaikutusta (enemmistöäänestyksellä todetaan olevan positiivinen vaikutus organisaation säilymiseen). Löydös on Maastrichtin tutkijoidenkin

<sup>146</sup> Koremenos (2001), s. 99, 773 ja Marcoux (2009), s. 209–228.

<sup>147</sup> Hooghe, Lisbet; Tobias Lenz & Gary Marks: *A Theory of International Organization*. Oxford University Press, Oxford 2019.

<sup>148</sup> Gutner, Tamar & Thompson Alexander: The politics of IO performance: a framework. *The Review of International Organizations* vol.5, No.3, 2010, s. 227–248 ja Tallberg, Jonas; Thomas Sommerer, Theresa Squatrito & Magnus Lundgren: The performance of international organizations: a policy output approach. *Journal of European Public Policy* 23, 2016, passim.

<sup>149</sup> Pierson, Paul: *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press, Princeton 2004, s. 43.

<sup>150</sup> Debre et al. (2021), s. 5.

mielestä yllättävä, sillä joustavuuteen liittyvät mahdollisuudet on sisällytetty sopimuksiin nimenomaan epävarmuuksien ja ulkoisten kriisien ja shokkien varalta.<sup>151</sup>

Joustavuuteen liittyvät tutkimustulokset eivät ole kiistattomia. Joissain tutkimuksissa joustavuus mekanismit mainitaan merkittävänä tekijänä organisaation säilymisen kannalta ja esitetään, että organisaatioiden säilymiseen vaikuttaa nimenomaan niiden kyky muuttua ja muuttaa toiminnan fundamentteja. Organisaatio joka ei kykene joustavasti muuttamaan toimintaansa muuttuvan ympäristön mukana on vaarassa hajota.<sup>152</sup>

Pääosin organisaatioiden sopimusten muutos pykälät ja sopimusten tarkkuus laaditaan huolella vastaamaan nimenomaan ulkoisten uhkien ja epävarmuuden aiheuttamiin muutospaineisiin.<sup>153</sup> Esimerkkinä joustavuuden merkittävydestä voidaan pitää kauppasopimuksia<sup>154</sup>. Maastrichtin tutkimustulosten relevanttiutta kuitenkin puoltaa sen keskittyminen nimenomaan organisaatioiden epäonnistumiseen, eikä selviämiseen ja elinvoimaisuuteen. Samoin Maastrichtin tutkimuksessa aineisto on kerätty laajemmasta materiaalista (ajallisesti ja määrällisesti) kuin useissa aiemmissa tutkimuksissa. Lisäksi tutkimus on keskittynyt hahmottamaan nimenomaan organisaatioiden totaalista kuolemaa ja tutkimus erottaa kuoleman muista organisaatioiden rakenteellisista muutoksista kuten organisaatioiden korvaamisesta tai yhdistymisestä.<sup>155</sup>

Maastrichtin tutkijat myöntävät, että heidän tutkimuksessaan joustavuuden käsitteellistäminen on puutteellinen ja se vaatii monipuolisempaa tarkastelua ja tutkimista. Tätä näkemystä puoltaa myös havainto epävirallisten hallitustenvälisen organisaatioiden kestävydestä nimenomaan niiden joustavuudesta johtuen.<sup>156</sup> Lisäksi joustavuudella on suuri merkitys epävirallisissa hallinnoissa organisaatioiden sisällä ja niiden ulkopuolella, niiltä osin kun organisaation ulkopuoliset hallinnot vaikuttavat organisaatioiden toimintaan.<sup>157</sup> Onkin epätodennäköistä, että havainto joustavuuden merkittävydestä epävirallisissa organisaatioissa ei pätsisi pääosin myös virallisissa organisaatioissa.

<sup>151</sup> Maastricht (2019-2023).

<sup>152</sup> Aldrich, Howard: *Organizations Evolving*. Sage Publications, London 1999, s. 194.

<sup>153</sup> Koremenos (2016), passim. ja Krzysztof, Pelc: *Making and Bending International Rules*. Cambridge University Press, Cambridge 2016, passim.

<sup>154</sup> Koremenos (2016), passim. ja Krzysztof (2016), passim.

<sup>155</sup> Maastricht (2019-2023).

<sup>156</sup> Vabulas, Felicity & Duncan Snidal: Cooperation under autonomy: Building and analyzing the informal intergovernmental organizations 2.0 dataset. *Journal of Peace Research*, Vol. 58, No. 4, 2021, passim.

<sup>157</sup> Abbott, Kenneth & Benjamin Faude: Choosing low-cost institutions in global governance. *International Theory, Journal of Peace Research*, 11.6.2020, passim ja Stone, Randall: *Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy*. Cambridge University Press, Cambridge, 2011, passim ja Vabulas et al. (2021), passim. ja Vabulas, Felicity & Duncan Snidal: Organization without delegation: informal intergovernmental organizations (IIGOs) and the spectrum of intergovernmental arrangements. *The Review of International Organizations* Vol. 8 No. 2, 2013, s. 193–220.

Koska sotilasliiton merkittävin tehtävä on kyetä vastaamaan nopeasti muuttuviin tilanteisiin sotilaallisella toiminnalla ja voimalla, on tässä tutkimuksessa perusteltua huomioida joustavuus yhtenä tekijänä joka vaikuttaa organisaation onnistumiseen. Maastrichtin tutkimuksessa joustavuutta tarkastellaan organisaation sopimuksiin ja sääntöihin liittyvänä tekijänä ja ominaisuutena, mutta joustavuus on kuitenkin merkitykseltään laajempi ja erityisesti tutkittaessa sotilasliittoa joustavuus on korostuneessa roolissa sotilasliiton varsinaiseen käytännön toimintaan ja toiminnan suunnitteluun liittyen. Tässä tutkimuksessa käytetään Naton joustavuuden arviointiin edellä mainittua Maastrichtin tutkimuksen joustavuuden määritelmää ja kahtiajakoa.

## 2. Organisaation institutionaaliset rakenteet

Organisaation institutionaalinen rakenne koostuu sosiaalisen järjestyksen ja yhteistyön rakenteista ja mekanismeista, jotka ohjaavat organisaation jäsenten käyttäytymistä. Instituutit muokkaavat jäsenten toimia ja tavoitteita, ja luovat ja pitävät yllä yhteistoiminnan sääntöjä.<sup>158</sup> Organisaatioiden kyky selvitä vaikeuksista johtuu niiden institutionaalisista ominaisuuksista ja rakenteista. Organisaatioiden hajoamiseen ja epäonnistumiseen vaikuttavat niiden sisäiset sosiaalisen järjestyksen ja yhteistyön rakenteiden ongelmat. Organisaatiot, joilla on vahvat institutionaaliset rakenteet säilyvät, koska niiden korvaaminen perustamalla uusia organisaatioita olisi huomattavan kallista. Erityisesti perustamisvaihe vaatii merkittäviä investointeja perustajajäseniltä ja se korostuu varsinkin laaja-alaisen organisaatioiden perustamisessa. Organisaation kyky vastustaa ulkoisia paineita riippuu suurilta osin niiden mittavia taloudellisia resursseja vaativista kyvykkyyksistä. Jäsenvaltiot tekevät kalliita investointeja varustaessaan organisaatiot monimutkaisilla kyvyillä ja institutionaalisilla rakenteilla, joilla on vahvat suorituskyvyt esim. valvontaan, toimeenpanoon, pakkokeinoihin sekä kiistojen ja riitojen ratkaisuun liittyen. Institutionaalisuuden taso korreloi näiden em. suorituskykyjen kustannuksia ja sitä kautta investointeja, jotka valtiot ovat tehneet.<sup>159</sup>

Institutionaalisuuden tasoa voidaan kuvata kolmen tason kautta: matala, keskikokoinen ja korkea.<sup>160</sup> Korkeasti institutionalisoiduilla organisaatioilla on mekanismit mm. sovitteluun, välimiesmenettelyyn, tuomioiden antamiseen ja lisäksi niillä voi olla muita keinoja pakottaa jäsenvaltiot hyväksymään päätöksiä. Joissain tutkimuksissa väitetään, että vaikka osa jäsenvaltioista

<sup>158</sup> Ostrom, Elinor: *Governing the Commons; The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 5–7.

<sup>159</sup> Debre et al. (2021), s. 4.

<sup>160</sup> Karreth Johannes and Tir Jaroslav (2013) International institutions and civil war prevention. *The Journal of Politics* 75(1), s. 96–109. Boehmer Charles, Gartzke Erik and Nordstrom Tim (2004) Do intergovernmental organizations promote peace? *World Politics Vol.57, No.1*, s. 1–38.

olisi tyytymättömiä organisaation toimintaan ne silti pysyvät enemmän jäseninä, kunhan tasapaino säilyy vähintään sen verran, että jäsenet kokevat saavansa itse määrittämänsä vähimmäismäärän hyödyn organisaatiosta.<sup>161</sup> Vakiintuneilla ja institutionalisoituneilla organisaatioilla ei ole suurta todennäköisyyttä tulla korvatuksi toisella organisaatiolla tai tulla integroiduksi toiseen organisaatioon. Uuden organisaation perustaminen vaatii lisäksi uusien sopimusten neuvottelun, joka vie paljon aikaa ja yleensä vaatii kansallisen ratifioinnin.<sup>162</sup> Tässä yhteydessä voidaan siis sanoa, että uusien organisaatioiden perustamisen kalleus ja hitaus mahdollistavat ja edesauttavat olemassa olevien selviämisen siitä huolimatta, että olemassa olevissa organisaatioissa on ongelmia ja jäsenmaat eivät koe organisaatiota kaikissa tilanteissa hyödylliseksi.

Jo aiemmin mainittu joustavuus liittyy myös organisaatioiden institutionaalisuuteen. Institutionaalisuuteen liittyvä joustavuus tarkoittaa valmiutta avoimeen keskusteluun, yhteisen ymmärryksen hakemista, monien eri näkökantojen samanaikaista huomioimista ja niiden sovittelua tyydyttävien ratkaisujen ja onnistuneen lopputuloksen löytämiseksi. Kuitenkin Maastrichtin tutkimuksen mukaan sisäänrakennettu institutionaalinen joustavuus ei selitä minkäänlaista organisaation onnistumista, poikkeuksena kuitenkin mainitaan enemmistöäänestykseen perustuva päätöksenteko. Sen todetaan vähentävän organisaation todennäköisyyttä kuolla, verrattuna yksimieliseen päätöksien tekemisen prosessiin. Organisaatiot joiden päätöksenteko vaatii kaikkien jäsenmaiden konsensuksen hajoavat todennäköisemmin.<sup>163</sup>

Päätöksenteko menetelmien merkitys ei säily yhtä merkittävänä organisaation vanhetessa. Organisaatioilla, joiden päätöksenteko perustuu enemmistöäänestykseen, on suurin riski kuolla tai epäonnistua niiden ensimmäisten vuosien aikana, mutta noin kymmenen vuoden jälkeen enemmistöäänestys päätöksenteko tapana edesauttaa niiden säilymistä ja menestymistä. Verrattuna konsensukseen perustuviin organisaatioihin enemmistöäänestykseen perustuvat organisaatiot todennäköisemmin menestyvät, kun tarkastellaan pidempää aikaväliä kuin kymmentä vuotta perustamisesta. Tätä selittää mahdollisesti ns. äänestysliitot, jotka syntyvät, kun organisaatio vakaantuu alkuvaiheen jälkeen. Jäsenet eivät halua joutua umpikujaan ja sitä välttääkseen muodostavat ns. äänestysliittoja, jotka helpottavat ratkaisun aikaansaamista enemmistöäänestyksissä.<sup>164</sup>

<sup>161</sup> Jupille, Joseph; Walter Mattli & Duncan Snidal: *Institutional Choice and Global Commerce*. Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

<sup>162</sup> Ibid. ja Debre et al. (2021), s. 20, 23–24.

<sup>163</sup> Debre et al. (2021), s. 21 ja Maastricht (2019-2023).

<sup>164</sup> Debre et al. (2021), s. 21.

Lisäksi on olemassa muita institutionaalisen suorituskyvyn lähteitä, jotka vaikuttavat organisaation säilymiseen, kuten organisaatiokulttuuri ja johtajuus, ne ovat kuitenkin vaikeammin mitattavissa ja todennettavissa.<sup>165</sup> Tässä tutkimuksessa arvioidaan Naton institutionaalisia rakenteita ml. konsensukseen perustuva päätöksenteko ja institutionaalinen joustavuus, ja niiden merkitystä Naton kyvykkyyksinä hallita ja torjua sen kohtaamia ulkoisia uhkia tarkasteltuna Naton säilymisen tai hajoamisen kannalta, mutta tutkimuksen ulkopuolelle jätetään organisaatiokulttuurin ja johtajuuden vaikutuksien huomioiminen.

### **3. Organisaation hallinnon ja hallintojärjestelmän koko ja hallinnolliset valmiudet ja kyvykkydet**

Monissa organisaatioissa hallinnollinen osasto vastaa esimerkiksi kokouksien valmisteluista, kielikäänöksiä tekemisestä, jäsenten ja organisaation oikeudellisesta neuvonnasta sekä ulkoisesta viestinnästä. Organisaatiot joilla on laaja hallinnollinen osasto ja hallinnolliset vakiintuneet rakenteet ja henkilöstö keräävät ja kokoavat myös poliittista asiantuntemusta. Tukeakseen käytäntöjen toimeenpanoa ja muodostamista jäsenvaltiot delegoivat merkittäviä resursseja ja asiantuntemusta organisaatioiden hallinnolliselle henkilöstölle ja hallinnon rakenteisiin.<sup>166</sup> Pysyvä hallintorakenne, joka koostuu jäsenmaiden edustajista mahdollistaa myös nopean ja mahdollisimman eheän tiedon välittymisen jäsenmaille. Suuriin hallintoihin kuuluu myös poliittisia osastoja, jotka tuottavat perusteet organisaation toiminnan suunnittelulle ja toteuttamiselle. Poliittiset osastot ovat merkittävässä roolissa myös itsenäisten poliittisten kantojen ja koko organisaation identiteetin muodostumisessa.<sup>167</sup>

Kun organisaation jäsenvaltioilla on oma virasto tai vähintään edustus organisaatiossa se mahdollistaa valtioon tai jopa koko organisaatioon kohdistuvien ulkoisten paineiden hallitsemisen ja torjumisen. Jäsenmaiden omat edustustot ovat aktiivisia, pysyviä ja motivoituneita säilyttämään ja ylläpitämään jäsenyytensä organisaatiossa.<sup>168</sup> Maastrichtin tutkimuksessa organisaation hallinnon kokoa mitattiin kategorisesti, jos organisaatiolla on enemmän kuin 50 työntekijää hallinto määritettiin suureksi ja jos sillä on vähemmän kuin 50 työntekijää hallinto määritettiin pieneksi.<sup>169</sup>

<sup>165</sup> Gutner, Tamar & Alexander Thompson: The politics of IO performance: a framework. *The Review of International Organizations Vol.5, No.3*, 2010, s. 227–248.

<sup>166</sup> Debre et al. (2021), s. 4.

<sup>167</sup> Dijkstra, Hylke: Shadow bureaucracies and the unilateral control of international secretariats: insights from UN peacekeeping. *The Review of International Organizations Vol.10, No.1*, 2015, s. 23–41.

<sup>168</sup> Kaufman, Herbert: *Are Government Organizations Immortal?* Brookings Institution Press, Brookings, 1976, s. 9.

<sup>169</sup> Maastricht (2019-2023) ja Gray, Julia: Life, death, or zombie? The vitality of international organizations. *International*

Organisaation laaja (yli 50 työntekijää), ammattitaitoinen hallinto ja pysyvä henkilöstö voidaan nähdä erityisen tärkeäksi seuraavista syistä:

1. Kansainväliset toimistot ja niiden henkilöstö tekevät jatkuvasti työtä löytääkseen kompromisseja jäsenmaiden välille ja varmistavat organisaation relevanssin säilymisen. Lisäksi korkealaatuinen, ammattitaitoinen ja korkeasti koulutettu henkilöstö lisää organisaation elinvoimaa.<sup>170</sup> Organisaatiot joilla on vakiintunut ja laaja hallinto ovat kyvykkäämpiä ennakoimaan ja reagoimaan tehokkaasti vaihtuviin ulkoisiin olosuhteisiin ja estämään jäsenvaltioita lakkauttamasta organisaatiota. Tutkimus osoittaa, että organisaatiot, joiden hallintojärjestelmän henkilökunnan määrä on suuri, kykenevät tehokkaasti estämään organisaation hajoamisen.<sup>171</sup>
2. Pysyvät ja laajat hallinnolliset rakenteet ovat merkittävässä roolissa erityisesti, kun tarkastellaan organisaation totaaliseen hajoamiseen (death) johtavia syitä; laajat hallinnolliset rakenteet ehkäisevät organisaatioiden totaalista hajoamista. Muissa hajoamisen tavoissa laajoilla hallinnollisilla rakenteilla saattaa olla jopa päinvastainen vaikutus ja ne saattavat joissain tapauksissa jopa edesauttaa organisaation hajoamista. Esimerkiksi korvattaessa organisaatiota toisella organisaatiolla (replacement) tai yhdistettäessä organisaatiota (integration) toiseen organisaatioon. Kun organisaatio korvataan toisella organisaatiolla, sen henkilöstö on usein voimakkaasti mukana korvaavan organisaation rakentamisessa ja suunnittelussa ja henkilöstö saattaa jopa hyötyä henkilökohtaisella tasolla organisaation korvaamisesta, jos uusi organisaatio sisältää korvattavan organisaation perusrakenteet ja mahdollistaa laaja-alaisemman ja monipuolisemman toiminnan. Organisaation yhdistäminen toiseen organisaatioon ei henkilöstön kannalta myöskään ole välttämättä huono vaihtoehto, sillä se saattaa avata henkilöstölle uusia uramahdollisuuksia.<sup>172</sup> Henkilöstön kannalta organisaation korvaamista toisella organisaatiolla tai organisaation yhdistämistä toiseen organisaatioon ei voi näinollen pitää aina epäonnistumisena.
3. Kansainvälisten neuvotteluiden monimutkaisuus johtaa organisaatioissa usein tilanteeseen jossa neuvotteluiden hyötyjä ei kyetä tuomaan käytäntöön. Organisaatioiden pysyvät hallinto- ja päätöksentekojärjestelmät edesauttavat neuvotteluiden tulosten aikaansaamista sekä tulosten saattamista käytäntöön.<sup>173</sup>

---

*Studies Quarterly* Vol. 62, No. 1, 2018, s. 1–13, ja Strange, Susan: *Why do international organisations never die? Autonomous Policy Making by International Organisations*. Routledge, London, 1998, s. 213–220 ja Barnett Michael & Martha Finnemore: *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press, Ithaca, 2004, passim.

<sup>170</sup> Gray (2018), s. 1–13.

<sup>171</sup> Debre et al. (2021), s. 7, 23–24.

<sup>172</sup> Johnson, Tana: *Organizational Progeny; Why Governments are Losing Control Over the Proliferating Structures of Global Governance*. Oxford University Press, Oxford, 2014, passim.

<sup>173</sup> Debre et al. (2021), s. 7, 23–24.



4. Laajat hallinnolliset rakenteet auttavat organisaatioita sopeutumaan ja muuttumaan toimintaympäristön muuttuessa. Samoin ne auttavat organisaatioita pääsemään eteenpäin "umpikujista" käyttämällä organisaation kohtaamat ongelmat mahdollisuutena muuttaa ja kehittää organisaatiota. Esimerkkeinä organisaatioiden sopeutumisesta ja muuttamisesta voidaan mainita International Monetary Found (IMF) ja World Health Organisation (WHO). IMF:ää pidettiin suurelta osin instituutiona, joka oli menettänyt hyödyllisyytensä ennen vuoden 2008 finanssikriisiä, mutta IMF:n henkilöstö onnistui määrittämään organisaation tarkoituksen uudelleen globaalien pääomavirtojen hallinnoijana ja lainanantajana rikkaille talouksille.<sup>174</sup>

Vastaavasti maailmanlaajuinen terveyshallinto on pirstoutunut useiden toimijoiden välille ja sitä kautta se on heikentynyt. Se on vaikeuttanut WHO:n tehokasta toimintaa. WHO:n vakituinen henkilöstö oli kuitenkin merkittävässä roolissa vuonna 2002 SARS-kriisin aikana ja vakiinnutti roolinsa maailmanlaajuisten hätätilanteiden hoitamisessa.<sup>175</sup> Kriisit usein pakottavat organisaation muutokseen ja sitä kautta mahdollistavat organisaation kehittymisen. Muutoksen ja kehityksen johtamisessa ja suuntaamisessa organisaation vahvistamisen kannalta oikeaan suuntaan pysyvillä hallinnollisilla rakenteilla ja henkilöstöllä on merkittävä rooli.

5. Laajat hallinnolliset rakenteet ja pysyvä henkilöstö pystyvät vastustamaan jäsenvaltioiden aiheuttamia haasteita organisaatiolle. Esimerkiksi kun Yhdysvallat ilmoitti lopettavansa Yhdistyneiden kansakuntien avun rahoittamisen palestiinalaispakolaisille vuonna 2018 YK joutui tilanteeseen, jossa sen koko toiminta Lähi-idässä oli vaarassa loppua. Mutta YK:n hallinto aloitti kampanjan, jonka avulla muilta jäsenmailta saatiin riittävä rahoitus toiminnan jatkamiseksi Lähi-idässä<sup>176</sup>. Suuret hallinnolliset osastot ja niiden henkilöstö voivat tehdä yhteistyötä myös epävirallisesti jäsenmaiden kanssa ja käyttää sovittelijoita, yhteysvirkamiehiä tai kansalaisjärjestöjä ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia saavuttaakseen tavoitteensa ja varmistaa toiminnan jatkumisen silloinkin kun joku/jotkut jäsenmaat eivät kykenisi yhteistyöhön yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi<sup>177</sup>.

Maastrichtin yliopiston tutkimuksessa tutkimusaineisto on kerätty ja rajattu koskemaan organisaatioita, jotka ovat olleet olemassa vuosina 1945-2020. Maastrichtin tutkimuksessa on

<sup>174</sup> Reinhart Carmen & Trebesch Christoph: The international monetary fund: 70 years of reinvention. *Journal of Economic Perspectives* Vol. 30 No. 1, 2016, s. 3–27.

<sup>175</sup> Kreuder-Sonnen, Christian: International authority and the emergency problematique: IO empowerment through crises. *International Theory*, Cambridge University Press, 13.3.2019, s. 197.

<sup>176</sup> Reinl, James: *UNRWA raises \$110m but still cash-strapped after US cuts*. Al-Jazeera, 25. 9. 2019, [<https://www.aljazeera.com/news/middleeast/2019/06/unrwaraises-110m-cash-strapped-cuts>], luettu 3.4.2020.

<sup>177</sup> Dijkstra, Hylke: Collusion in international organizations: how states benefit from the authority of secretariats. *Global Governance* Vol.23, No.4, 2017, s. 601–619.

huomioitu myös organisaatioiden heterogeenisyyden vaikutus organisaatioiden säilyvyyteen.<sup>178</sup> Maastrichtin tutkimuksen tutkimustulokset osoittavat, että erityisesti organisaation hallinnosta vastaavan henkilöstön määrällä on suuri merkitys organisaation säilymisen tai epäonnistumisen kannalta. Organisaatioilla joiden hallinnon henkilöstömäärä on suuri, on pienempi riski kuolla organisaation vanhetessa. Organisaatiot joilla on pieni henkilöstön koko, ovat erittäin alttiita epäonnistumiselle ja hajoamiselle niiden 50:n ensimmäisen elinvuoden aikana. Organisaatioilla, joilla on suuri vakituinen hallinnollinen henkilöstö, on pienempi todennäköisyys epäonnistua samassa aikakehyksessä ja ne säilyvät paljon vakaampina myös vanhemmina.<sup>179</sup>

Voidaan siis todeta, että hallinnolliset rakenteet, toimistot ja vakituinen henkilöstö lisäävät organisaatioiden todennäköisyyttä onnistua, säilyttää merkityksensä ja välttää organisaation toitaalinen hajoaminen. Pysyvä hallintojärjestelmä vähentää myös jäsentenvälisten liiketoimien, kauppojen ja toimitusten kustannuksia ja sitä kautta parantaa jäsenvaltioiden yhteistyötä.<sup>180</sup>

#### **4. Organisaation tyyppi, tarkoitus, päämäärä ja toimintakenttä**

Organisaation tyyppillä on suuri merkitys siihen, kykeneekö organisaatio vastaamaan sen kohtaamiin paineisiin ja haasteisiin. Organisaatiotyyppiä voidaan pitää ns. pysyvänä tekijänä, sillä se määrittyy tarkoin jo organisaation perustamisvaiheessa. Organisaatiotyypin perusteella organisaatiot voidaan jakaa kolmeen ryhmään: ongelmalähtöiset (problem-relevant), tehtäväkohtaiset (task-specific) ja laaja-alaiset (general-purpose) organisaatiot. Organisaatiot, jotka luokitellaan kuuluviksi tehtäväkohtaisiin organisaatioihin käsittelevät kapeasti rajattuja tehtäviä ja heikkenevät helpommin kuin monialaiset organisaatiot. Jos tehtäväkohtainen organisaatio epäonnistuu jossain tehtävässä, sen koko olemassaolo kyseenalaistuu tai se saattaa ajautua merkityksettömäksi. Ongelmalähtöisen organisaation säilymiselle aiheutuu haasteita, jos ongelma jota varten tai jonka ratkaisemiseksi organisaatio on perustettu, häviää tai muuttua merkittävästi luonnettaan. Monialainen organisaatio perustetaan jo lähtökohtaisesti hoitamaan erilaisia tehtäviä laaja-alaisemmin, eikä puuttumaan ainoastaan yhteen ongelmaan. Jos monialainen organisaatio epäonnistuu jossain tehtävässään, se ei välttämättä vaikuta koko organisaation pysy-

<sup>178</sup> Debre et al. (2021), s. 15 ja Cox, David: Regression models and life-tables. *Journal of the Royal Statistical Society. Series B (Methodological)* Vol.34, No.2, 1972, s. 187–220 ja Cox, David & David Oakes: *Analysis of Survival Data*. Chapman and Hall/CRC, London 1984, passim.

<sup>179</sup> Debre et al. (2021), s. 21.

<sup>180</sup> Ibid. s. 22.

vyYTEEN. Monialaiset organisaatiot kykenevät helpommin muutamaaan myÖs toiminnan painopisteitÄ.<sup>181</sup> Tehtäväkohtaisilla ja ongelmalÄhtöisillä organisaatioilla kuoleamisen riski kasvaa jatkuvasti ajan kuluessa, koska ne eivät kykene muuttumaan niiden kohtaamien ongelmien muuttuessa eivÄtkÄ niiden toimivaltuudet mahdollista muutosta<sup>182</sup>. Monialaista toimintaa varten perustetuilla organisaatioilla on laajemmat toimivaltuudet, joita on helpompi muuttaa tarpeiden ja tilanteen muuttuessa. Monialaisia organisaatioita vakauttaa lisÄksi jÄsenten muodostaman yhteisÖn tuki.<sup>183</sup>

TÄssÄ tutkimuksessa Natoon suhtaudutaan laaja-alaisena organisaationa, vaikka kaikki Naton tehtävät liittyvät kansainväliseen turvallisuuteen, ei Natoa silti voida pitÄÄ ongelmalÄhtöisenÄ tai tehtäväkohtaisena organisaationa. Nato on perustettu alun perin VenÄjÄn asettamaa uhkaa vastaan, ratkaisemaan VenÄjÄn sotilaallisen uhan tuoma ongelma kansainvälisessä turvallisuusympäristöissä, mutta Natoa on kyetty kehittÄmÄän monipuoliseksi organisaatioksi, jolla on laaja tehtäväkenttÄ. Nato on omaksunut laaja-alaisesti kansainvälisen turvallisuuden tehtÄviä ja kyennyt vakiinnuttamaan merkityksensä ja korvaamattomuutensa (ainakin toistaiseksi) kansainvälisen turvallisuuden kehittÄmisen mahdollistajana ja erimielisten suurvaltojen sotilaallisen toiminnan estÄjänÄ.

Organisaation selviytymiseen ja säilymiseen vaikuttaa myÖs organisaation elinkaaren pituus. Kansainväliset organisaatiot ovat niiden ensimmäisten elinvuosien aikana korostetusti alttiita epäonnistumiselle, kuolemalle tai korvaamiselle toisella organisaatiolla.<sup>184</sup> Ensimmäisten 30-40:n vuoden aikana organisaatiot ovat epävakaita, epäonnistumisen uhka pienenee noin 40 vuoden kohdalla. Organisaatioiden riski tulla korvatuksi toisella organisaatiolla kasvaa taas uudestaan noin 80 vuoden kuluttua organisaation perustamisesta.<sup>185</sup> Organisaatioiden säilymisen mediaani on noin 65 vuotta. Eliniän vaikutus on huomioitava tekijÄ myÖs Naton mahdollista hajoamista arvioitaessa, mutta koska elinikä on pysyvÄ tekijÄ ja Nato on jo saavuttanut 70 vuoden iÄn, se ei anna varsinaisesti mitÄÄn tutkittavaa. Merkityksellistä sen sijaan on keskittyä analysoimaan mikä on mahdollistanut Naton pitkäikäisyyden ja ovatko samat pitkäikäisyyden mahdollistaneet tekijät edelleen relevantteja ja kykeneekö Nato niiden avulla torjumaan sotilasliiton ulkopuolelta tulevat uhkat myÖs tulevaisuudessa.

<sup>181</sup> Eilstrup-Sangiovanni (2018), s. 339–370.

<sup>182</sup> Debre et al. (2021), s. 21.

<sup>183</sup> Eilstrup-Sangiovanni (2020), s. 339–370.

<sup>184</sup> Davies, Norman: *Vanished Kingdoms: The History of Half-Forgotten Europe*. Penguin Books, London 2011, s. 732.

<sup>185</sup> Debre et al. (2021), s. 15.

Näillä edellä mainituilla organisaation ominaisuuksilla, eli työkaluilla (pl. organisaation ikä, joka on ns. pysyvä tekijä) organisaatiot joko kykenevät vastaamaan organisaation kohtaamiin ulkoisiin uhkiin ja muuttamaan toimintaansa tai eivät. Ja jos organisaatio ei kykene vastaamaan kohtaamiinsa ulkoisiin uhkiin, sen todennäköisyys hajota kasvaa. Organisaatioiden instituutio-naalinen malli on kriittisessä asemassa yritettäessä ymmärtää miten organisaatiot selviytyvät, onnistuvat ja säilyvät. Suurilla ja vakiintuneilla organisaatioilla on paremmat kyvyt vastustaa ulkoisten kriisien heikentävää vaikutusta ja jopa kääntää kriisit organisaation hyödyksi.<sup>186</sup>

---

<sup>186</sup> Debre et al. (2021), s. 22–23.

### 3. NATON ASEMOITUMINEN KANSAINVÄLISTEN ORGANISAA- TIOIDEN KENTTÄÄN

Sotilasliitot ovat yksi ryhmä kansainvälisten organisaatioiden joukossa. Nato kuuluu sotilasliit-  
tojen ryhmään. Tässä luvussa vastataan tutkimuskysymykseen, minkälainen kansainvälinen or-  
ganisaatio Nato on. Luku antaa yleiskuvauksen sotilasliitosta keskittyen kuitenkin tarkastele-  
maan sen ominaisuuksia ja rakennetta edellisessä luvussa esiin tuotujen väliin tulevien muuttu-  
jien näkökulmista. Myöhemmin luvussa 4. tarkastellaan Naton kykyä tai kyvyttömyyttä käyttää  
tässä luvussa esiteltyjä ominaisuuksia, rakenteita ja toimintaa liiton säilymistä ja menestymistä  
uhkaavien ulkoisten uhkien torjumiseen ja hallitsemiseen.

#### 3.1. Naton tarkoitus, päämäärä ja toimintakenttä

Nato on Euroopan ja Pohjois-Amerikan maiden liitto. Se tarjoaa yhteyden maanosien välille,  
mikä antaa mahdollisuuden neuvotella ja tehdä yhteistyötä puolustus- ja turvallisuusalalla sekä  
suorittaa monikansallisia kriisinhallintaoperaatioita. Naton oikeudellinen perusta koostuu YK:n  
peruskirjasta. Tätä kautta tarkasteltuna Nato edustaa 50:nen kansakunnan konsensusta, jonka  
mukaan Nato osallistuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden luomiseen. Naton toiminnan  
ytimessä on solidaarisuuden, vapauden ja turvallisuuden periaatteet, joita jäsenmaat ovat sitou-  
tuneet toteuttamaan. Naton päätehtävä on turvata sen jäsenten yhteisiä arvoja, joita ovat demo-  
kratia, yksilönvapauksien kunnioittaminen, oikeusvaltioperiaatteen mukainen toiminta ja pyr-  
kimys kiistojen rauhanomaiseen ratkaisuun. Yhteiset arvot Nato pyrkii säilyttämään jäsenmai-  
den keskinäisen solidaarisuuden avulla. Natoa ei voida luokitella ainoastaan sotilasliitoksi  
koska Nato käyttää toiminnassaan laajoja keinoja, jotka kattavat erilaisia sotilaallisia ja poliit-  
tisia toimia. Natoa kuvaa enemmänkin luokittelu poliittis-sotilaalliseksi liittokunnaksi. Naton  
rakenne on jaettu kaksijakoisen toimintakentän perusteella kahteen erilliseen kokonaisuuteen;  
poliittiseen ja sotilaalliseen ulottuvuuteen.<sup>187</sup>

Kaikkea Naton toimintaa ohjaa ylin poliittinen ohjausasiakirja eli strateginen konsepti, josta  
tutkimuksen tekohetkellä uusin on julkaistu vuonna 2010. Konseptissa kuvataan Naton toimin-  
taa ohjaavat yleiset periaatteet ja turvallisuusympäristön haasteet seuraavalle vuosikymmenelle.  
Nato julkaisee strategisen konseptin noin 10 vuoden välein (kaksi edellistä strategista konseptia  
ovat vuosilta 1999 ja 1991). Viimeisin konsepti korostaa erityisesti monenkeskistä yhteistyötä

<sup>187</sup> Naton viralliset verkkosivut: [<https://www.nato.int/nato-welcome/>], luettu 23.11.2020.

ja dialogia muuttuneessa maailmassa sekä Naton halua ja tavoitetta uusiutua kansainvälisenä organisaationa.<sup>188</sup>

### 3.2. Naton tehtävät

*"Keep the Soviet Union out, the Americans in, and Germans down".*

Naton ensimmäinen pääsihteeri Lionel Ismay Hastings Lionel, 12.3.1952.

Naton ensimmäinen pääsihteeri Lordi Hastings yksinkertaisti vuonna 1952 Naton tarkoituksiksi ja tehtäväksi Neuvostoliiton pitämisen liiton ulkopuolella, Amerikan pitämisen liiton sisällä ja Saksan alhaalla.<sup>189</sup> Nato on onnistunut tehtävässään läpi sen 70-vuotisen historian, paitsi Saksan alhaalla pitämisessä (Saksasta on tullut Natossa liberaalien arvojen suurin kannattaja ja merkittävä sotilaallinen voimavara). Sama tavoite on edelleen voimassa ja se ohjaa yhä kaikkea Naton toimintaa ja kehittämistä. Tavoitteen ylläpitäminen edellyttää, että Naton jäsenmaiden välillä vallitsee jatkuva koheesio ja yksimielisyys Naton toiminnasta ja tulevaisuudesta.<sup>190</sup>

Naton tehtävät Naton strategisen konseptin mukaan (2010)<sup>191</sup>:

#### 1. Yhteinen puolustus

Naton tärkein tehtävä on uskottavan puolustuskyvyn ylläpitäminen liittokunnan jäsenmaahan kohdistuvaa hyökkäystä tai sen uhkaa vastaan. Naton jäsenet ovat velvoitettuja auttamaan toisiaan, jos jotain jäsenmaata vastaan kohdistuu hyökkäys, Washingtonin sopimuksen 5 artiklan mukaisesti. Hyökkäystä yhtä Naton jäsentä vastaan pidetään liitossa hyökkäyksenä kaikkia vastaan. Päämääränä on ennaltaehkäistä aseellisia konflikteja ylläpitämällä uskottavaa pelotetta uusia turvallisuushaasteita vastaan, jotka uhkaavat yksittäisten liittolaisten tai koko liittoutuman perusturvallisuutta. Yhteinen puolustus sisältää jäsenmaiden alueen puolustamisen ohella myös varautumisen ns. uusiin uhkiin. Nykyään enemmän huomiota kiinnitetään mm. terrorismiin, joukkotuhoaseiden leviämiseen, hybridivaikuttamiseen, kyberhyökkäyksiin ja energiaturvallisuuden häiriöihin. Huomiota kiinnitetään myös uusiin nouseviin turvallisuusuhkiin.

#### 2. Kriisinhallinta

<sup>188</sup> Naton strateginen konsepti 2010. [[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_56626.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm)], luettu 5.1.2021.

<sup>189</sup> Hastings, Lionel 12.3.1952.: [<https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified>], luettu 5.1.2021.

<sup>190</sup> Schake, Kori & Erica Pepe: 70 years of NATO: the strength of the past, looking into the future. *NDC Policy brief, No. 9*, Research division, NATO defence college, 2019, passim.

<sup>191</sup> Naton strateginen konsepti (2010).

Nato toteuttaa kriisinhallintaa YK:n periaatteiden ja sen turvallisuusneuvoston päätöslauselmien mukaisesti. Kriisinhallinnan lähtökohtana on kriisien kokonaisvaltainen lähestymistapa, joka painottaa tiivistä yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Naton omana vahvuusalueena on vaativa sotilaallinen kriisinhallinta, jonka ohella Nato pyrkii estämään kriisejä sekä osallistuu niiden jälkeiseen vakauttamiseen ja jälleenrakennukseen. Kylmän sodan jälkeen Naton operatiivinen toiminta painottui kriisinhallintaoperaatioihin oman alueen ulkopuolella, erityisesti Balkanilla ja Afganistanissa.<sup>192</sup>

Natolla on aktiivinen rooli useissa kriisinhallintaoperaatioissa mukaan lukien turvallisuuteen liittyvät siviilioperaatiot. Tällä hetkellä (2021) Nato johtaa operaatioita Afganistanissa ja Kosovossa, sekä osallistuu Välimeren turvaamiseen ja Afrikan unionin tukemiseen. Nato lähestyy kriisejä yhdistäen poliittisia ja sotilaallisia keinoja, sekä siviilitoimijoita.<sup>193</sup> Perinteisten operaatioiden lisäksi Nato toimeenpanee koulutusoperaatioita. esim. Naton koulutusoperaatio Irakissa, jonka tarkoituksena kehittää Irakin turvallisuusjoukkojen puolustus- ja turvallisuuslaitosten valmiuksia.<sup>194</sup>

Sotilaallisessa ulottuvuudessa Nato on sitoutunut riitojen ja kriisien rauhanomaiseen ratkaisuun. Kuitenkin diplomaattisten yritysten epäonnistuessa, Natolla on sotilaallinen valta toteuttaa kriisinhallintaoperaatioita. Operaatiot toteutetaan Naton perustussopimuksen kollektiivisen puolustuksen lausekkeen nojalla joko Washingtonin sopimuksen 5 artiklan tai Yhdistyneiden Kansakuntien mandaatilla, yksin tai yhteistyössä muiden maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa.<sup>195</sup>

### 3. Yhteistyövarainen turvallisuus

Nato pyrkii edistämään vakautta sen jäsenmaissa ja niiden ulkopuolella niiltä osin, kun vakauden horjumisen vaikutukset koskevat Natoa. Keinoina ovat mm. avointen ovien politiikka uusille jäsenmaille, erilaiset kumppanuussuhteet sekä asevalvonta-, aseidenriisunta- ja asesulkusopimusten aikaansaamisen edistäminen. Kumppanuuksien kehittäminen on Natolle tärkeää, sillä yhteistyöllä eri maiden ja toimijoiden kanssa se voi varautua paremmin monimuotoisiin

<sup>192</sup> Naton viralliset verkkosivut: *Operations and missions: past and present*. [[https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_52060.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm)], luettu 22.4.2021.

<sup>193</sup> Naton viralliset verkkosivut: *A "comprehensive approach" to crises*. [[https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_51633.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm)], luettu 22.4.2021.

<sup>194</sup> Naton viralliset verkkosivut: *Operations and missions: past and present*. [[https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_52060.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm)], luettu 22.4.2021.

<sup>195</sup> Ibid.

uhkiin. Strategisen konseptin mukaan Naton laajeneminen on paras keino kehittää Euroopasta yhtenäinen ja demokraattinen yhteisö, jolla on yhteiset arvot.<sup>196</sup>

Strategisessa konseptissa kuvataan keinot, joilla Nato kykenee maksimoimaan tehokkuuden, kehittämään toimintamenetelmiä ja käyttämään resurssejaan viisaasti. Huolimatta siitä, että strateginen konsepti päivitetään ja uudistetaan säännöllisesti ja, että konsepti määrittää Naton roolin aina vallitseviin turvallisuustilanteen haasteisiin sopivaksi, liittokunnan perimmäinen tarkoitus on säilynyt koko Naton historian ajan samana: ”taata jäsenvaltioidensa vapaus ja turvallisuus poliittisin ja sotilaallisin keinoin”.<sup>197</sup>

### 3.3. Naton poliittisen hallinnon rakenne

Naton hallinnollinen rakenne koostuu poliittisesta ja sotilaallisesta ulottuvuudesta. Poliittisessa ulottuvuudessa Nato edistää demokraattisia arvoja ja mahdollistaa jäsenten väliset neuvottelut yhteistyön puolustus- ja turvallisuuskysymyksissä ongelmien ratkaisemiseksi, luottamuksen rakentamiseksi ja konfliktien estämiseksi. Naton yhteinen puolustuspolitiikka perustuu kahteen tekijään ja niiden yhdistämiseen; huippuluokan asejärjestelmiin ja alustoihin, sekä joukkoihin, jotka on koulutettu toimimaan yhdessä. Merkittävimpiin kyvykkyyksiin panostaminen on olennainen osa yhteisen puolustuksen toteuttamista. Nato asettaa tavoitteita kansallisille ja kollektiiviselle valmiuksien kehittämiseksi ja innovoinnille.<sup>198</sup>

Naton jäsenten yhteistoiminnan kannalta keskeisimmät poliittisen ja sotilaallisen yhteistyön elementit ovat Pohjois Atlantian neuvosto (North Atlantic Council, NAC), komiteat ja ydinasioihin liittyen (Nuclear Planning Group, NPG). Lisäksi Naton hallintorakenteeseen kuuluu poliittisia NAC:lle alisteisia komiteoita, joita perustetaan kulloisenkin tarpeen mukaan, ne ovat luottamuselimiä joiden jäsenet ja asiantuntijat koostetaan tarpeen mukaan kaikista Nato maista. Sotilaita käytetään komiteoissa tarvittaessa asiantuntijoina. Komiteat käsittelevät sekä poliittisia, että käytännöllisempiä, teknisiä yksityiskohtaisia asioita. Natossa poliittiset johtajat päättävät mihin tarkoitukseen poliittisia ja sotilaallisia keinoja käytetään ja sotilasjohtajat miten sotilaallista voimaa käytetään.<sup>199</sup>

<sup>196</sup> Puolustusministeriön viralliset verkkosivut: *Naton tehtävät ja toiminta*. [[https://www.defmin.fi/tehtavat\\_ja\\_toiminta/ puolustuspolitiikka/nato](https://www.defmin.fi/tehtavat_ja_toiminta/ puolustuspolitiikka/nato)], luettu, 16.1.2021 ja Naton strateginen konsepti (2010).

<sup>197</sup> NATO Handbook, Nato Public Diplomacy Division, Brysseli, 2006, passim.

<sup>198</sup> [https://www.defmin.fi/tehtavat\\_ja\\_toiminta/ puolustuspolitiikka/nato](https://www.defmin.fi/tehtavat_ja_toiminta/ puolustuspolitiikka/nato), NATO: Strategic Concepts. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_56626.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm), viitattu 5.1.2021.

<sup>199</sup> Puolustusministeriön viralliset verkkosivut: *Naton tehtävät ja toiminta*. [[https://www.defmin.fi/tehtavat\\_ja\\_toiminta/ puolustuspolitiikka/nato](https://www.defmin.fi/tehtavat_ja_toiminta/ puolustuspolitiikka/nato)], luettu, 16.1.2021 ja Naton strateginen konsepti (2010).



NAC on ylin poliittisen päätöksenteon elin Natossa, se on kaikkien Naton komiteoiden ylin johtaja. Kaikki Naton toiminnot käsitellään ja ratkaistaan NAC:ssa. Jokaisella jäsenmaalla on NAC:issa edustaja, jolla on suurlähettilään arvo. Edustajilla on tukenaan oma poliittinen tai sotilaallinen edustusto. NAC kokoontuu vähintään kerran viikossa tai tarvittaessa useammin. NAC:ia johtaa Naton pääsihteeri. NAC kokoontuu erikseen myös jäsenmaiden ulkoministerien kokoonpanossa tai hallitusten ja valtionpäämiesten kokoonpanossa. NAC johtaa kaikkiin jäsenvaltioihin vaikuttavia turvallisuuteen liittyviä poliittisia ja sotilaallisia prosesseja ja tarjoaa foorumin jäsenten laaja-alaiselle kuulemiselle liittyen asioihin, jotka koskevat jäsenten rauhaa ja turvallisuutta. NAC:issa päätetyt menettelytavat ilmaisevat kaikkien jäsenmaiden kollektiivista tahtoa, koska päätökset tehdään yksimielisyyden ja yhteisymmärryksen perusteella.<sup>200</sup>

NPG vastaa ydinaseisiin ja ydinvoimaan liittyvistä poliittisista kysymyksistä, sekä kysymyksistä liittyen ydinaseiden valvontaan ja leviämiseen NPG:llä on vastaava päätöksentekovaltuus, kun NAC:illa, mutta vain ydinalaan liittyvissä asioissa. Naton ydinpolitiikkaa muutetaan ja muutetaan jatkuvasti uuden kehityksen valossa. Kaikki Naton jäsenmaat ovat NPG:n jäseniä riippumatta siitä onko heillä ydinaseita vai ei pl. Ranska, joka on päättänyt olla osallistumasta NPG:seen.<sup>201</sup>

### 3.3.1. Päätöksenteko Natossa

Naton esikunnan toiminta, kokoukset ja päätöksenteko perustuvat parlamentaariseen hallintotapaan. Kokousten tarkoitus on oikeuttaa hallitustenvälisen organisaatioiden päätöksentekoprosessi. Naton parlamenttien jäsenet valitaan jäsenmaiden toimesta kansallisista hallituksista.<sup>202</sup> Natossa jokainen jäsenmaa osallistuu päätöksentekoon tasa-arvoisesti ja jokainen päätös kaikilla päätöksentekotasolla tehdään konsensusperiaatteella. Päätöksistä neuvotellaan niin kauan, että saavutetaan yhteisymmärrys tai kunnes todetaan, ettei yhteisymmärrystä voida saavuttaa. Päätöksiä ei tehdä äänestämällä ja jokaisella maalla on käytännössä mahdollisuus estää Naton päätökset.<sup>203</sup>

<sup>200</sup> Puolustusministeriön viralliset verkkosivut: *Naton tehtävät ja toiminta*. [[https://www.defmin.fi/tehtavat\\_ja\\_toiminta/puolustuspolitiikka/nato](https://www.defmin.fi/tehtavat_ja_toiminta/puolustuspolitiikka/nato)], luettu 16.1.2021 ja Naton strateginen konsepti (2010).

<sup>201</sup> Ibid.

<sup>202</sup> Rittberger et al. (2019), s.69–70.

<sup>203</sup> Naton viralliset verkkosivut: *Consensus decision-making at NATO*. [[http://www.nato.int/cps/en/nato-live/topics\\_49178.htm](http://www.nato.int/cps/en/nato-live/topics_49178.htm).], luettu 8.11.2020.

Naton pääsihteeri on Naton korkein virkamies, joka vastaa järjestön päätöksenteosta ja päätösten toimeenpanosta, sekä päätösten täytäntöönpanon varmistamisesta toimien muun muassa Pohjois-Atlantin neuvoston (NAC) kokousten puheenjohtajana. Jäsenvaltioiden hallitukset nimittävät eurooppalaisen pääsihteerin nelivuotiselle toimikaudelle. Pääsihteeri määrittää päämäärät, tavoitteet ja toimenpiteet, joilla Natossa tehdään päätöksiä. Naton pääsihteerillä on valta kutsua koolle hätäkokous NAC:issa.<sup>204</sup> Pääsihteerin tulisi aina olla puolueeton ja ajaa kaikkien Naton jäsenien yhteisiä etuja, mutta on kyseenalaista toteutuuko puolueettomuus aina käytännössä vai, ajaako pääsihteeri joskus enemmän oman maan etua, kun yhteistä etua.<sup>205</sup>

### 3.4. Naton sotilaallisen hallinnon rakenne

Poliittisia päätöksiä seuraavia sotilaallisia toimintoja toimeenpanevat hallinnolliset komiteat ja esikunnat. Military Committee on sotilaskomitea, joka koostuu Naton jäsenmaiden puolustusvoimien komentajista. Komitea on ensisijainen neuvonantaja NPG:lle ja NAC:lle, ja toimii neuvonantajana strategisille komentajille; Euroopan liittoutuneiden komentaja (supreme allied commander europe, SACEUR) ja liittoutuneiden muutoksen komentaja (supreme allied commander transformation, SACT). Komitea on linkki Naton poliittisen päätöksenteon ja sotilaallisen rakenteen välillä ja antaa suosituksia, joita pidetään tarpeellisina Naton alueen puolustamiseksi ja sotilasoperaatioita koskevien päätösten täytäntöön panemiseksi. Se kehittää myös strategista politiikkaa ja konsepteja sekä valmistelee vuosittain pitkän aikavälin arvion Natoa uhkaavien valtioiden vahvuuksista ja kyvyistä. Komiteassa työskentelee pysyvät kansalliset sotilasedustajat ja lisäksi se kokoontuu kolmesti vuodessa jäsenmaiden puolustusvoimien komentajien kokoonpanolla.<sup>206</sup>

Naton komentorakenne on rakennettu toimintalinjojen mukaisesti ja siihen kuuluvat operaatioista vastaava Naton Euroopan-joukkojen komentajan (Supreme Allied Commander Europe, SACEUR) alaisuudessa toimiva esikunta (Allied Command Operations, ACO) Belgiassa, ja transformaatiosta vastaava esikunta (Allied Command Transformation, ACT) Virginiassa. Operaatioesikunnan alaisuudessa toimivat maavoimien (LANDCOM) Turkissa, ilmavoimien (AIRCOM) Saksassa ja merivoimien (MARCOM) Yhdistyneissä kuningaskunnissa esikunnat sekä kaksi johtoesikuntaa (Allied Joint Force Command, JFC) Alankomaissa ja Napolissa.<sup>207</sup>

<sup>204</sup> Naton viralliset verkkosivut: *NATO Secretary General*. [[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50094.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50094.htm)], luettu 8.11.2020.

<sup>205</sup> Rittberger et al. (2019), s. 95.

<sup>206</sup> Naton viralliset verkkosivut: *NATO Secretary General*. [[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50094.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50094.htm)], luettu 8.11.2020.

<sup>207</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50094.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50094.htm) viitattu 8.11.2020.

**1. Allied Command Operations (ACO)** on liittoutuneiden operaatioesikunta, joka johtaa Naton sotilaallisia kriisinhallinta- ja valvontaoperaatioita. SACEUR johtaa esikunnan operatiivista toimintaa. ACO kykenee toimimaan kolmella tasolla; strategisella, operatiivisella ja taktisella. ACO on pysyvä esikunta, jota täydennetään kansallisilla joukoilla.<sup>208</sup>

**2. Allied Command of Transformation (ACT)** on liittoutuneiden esikunta, joka vastaa sotilaallisten rakenteiden ja toiminnan muutoksien johtamisesta. ACT on johtanut Naton kollektiivisten joukkojen rakennemuutosta raskaista yhtymistä kevyisiin ja monikäyttöisiin joukkoihin. ACT on myös suunnitellut ja johtanut rakennemuutokseen tähtäävää joukkojen kouluttamistoimintaa. ACT vastaa, että Naton sotilaallinen rakenne ja valmiudet ovat ajanmukaisia ja vastaavat kyvyiltään ja uskottavuudeltaan jatkuvasti muuttuvaan maailman turvallisuustilanteeseen. ACT määrittelee tulevaisuuden sotilaallisen kontekstin tunnistamalla haasteet ja mahdollisuudet innovoidakseen ja pysyäkseen sodankäynnin kärjessä. Se varmistaa Naton jäsenmaiden sotilasjoukkojen yhteen toimivuuden ja osallistuu jäsenmaiden sotajoukkojen kehittämiseen. Se hyödyntää Naton jäsenmaiden teollisuuden, korkeakoulujen, sotilaallisen ja siviilialan asiantuntemuksen laajaa verkostoa. ACT auttaa Naton komentorakennetta (Nato command structure, NCS) johtamaan, valvomaan ja tukemaan nykyisiä ja tulevia sotilasoperaatioita. ACT:tä johtaa SACT. ACT vastaa yhteydenpidosta Naton joukkorakenteeseen kuuluviin joukkoihin, sekä niihin liittyviin johto- ja valvontarakenteisiin.<sup>209</sup>

Naton organisaatorakenteeseen kuuluu myös erilaisia virastoja, jotka ovat itsenäisiä toimijoita. Itsenäiset virastot ovat olennainen osa Natoa ja toimivat jäsenten yhteisten valmiuksien ja resurssien hankkimiseksi ja ylläpitämiseksi. Ne ovat Naton hankinta-, logistiikka- tai palveluorganisaatioiden toimeenpanevia elimiä ja toimivat Pohjois-Atlantin neuvoston hyväksymien peruskirjojen mukaisesti.<sup>210</sup>

### 3.5. Naton sotilaalliset suorituskyvyt

<sup>208</sup> Naton viralliset verkkosivut: *Allied Command Operations (ACO)* [[https://www.nato.int/cps/en/nato-live/topics\\_52091.htm](https://www.nato.int/cps/en/nato-live/topics_52091.htm)] luettu 26.9.2020. ja Honkanen, Karoliina & Janne Kuusela: *Mikä Nato on?* Suomen Atlantti-Seura, 2014. [<https://www.atlanttiseura.fi>], luettu 20.12.2020.

<sup>209</sup> Naton viralliset verkkosivut: *Allied Command of Transformation (ACT)* [[https://www.nato.int/cps/en/nato-live/topics\\_52091.htm](https://www.nato.int/cps/en/nato-live/topics_52091.htm)] luettu 26.9.2020. ja Honkanen, Karoliina & Janne Kuusela: *Mikä Nato on?* Suomen Atlantti-Seura, 2014. [<https://www.atlanttiseura.fi>], luettu 20.12.2020.

<sup>210</sup> Honkanen, Karoliina & Janne Kuusela: *Mikä Nato on?* Suomen Atlantti-Seura, 2014. [<https://www.atlanttiseura.fi>], luettu 20.12.2020.

Naton sotilaalliset suorituskyvyt koostuvat jäsenmaiden kansallisista asevoimista ja voimavaroista, joita kehitetään yhteisen puolustussuunnittelujärjestelmän kautta ja joita Naton yhteinen komento- ja joukkorakenne sitoo toisiinsa. Nato tarjoaa standardit, toimintatavat ja harjoitukset, jotka mahdollistavat sotilaallisen yhteistoimintakyvyn monikansallisissa operatioissa. Naton puolustus perustuu integroituun sotilaalliseen komentorakenteeseen, yhteiseen puolustussuunnitteluun ja harjoituksiin. Nämä järjestelyt pyrkivät varmistamaan, että Nato kykenee puolustamaan jäsenmaitaan, mikäli tarve sille ilmenee. Naton sotilaallinen rakenne on jäsenmaiden antaman poliittisen ohjauksen alainen. Nato tarjoaa jäsenmaille foorumin, jonka sisällä Pohjois-Amerikan ja Euroopan maat voivat neuvotella yhdessä turvallisuushaasteista sekä päättää yhteisistä toimista niihin vastaamiseksi.<sup>211</sup>

Jäsenmaiden armeijoista tilanteen mukaan koostettavien joukkojen lisäksi Natolla on kolme sotilaallista jatkuvasti pysyvää joukkoa. Ilmatilanhallintajoukot ja kyvykkyydet ovat yksi kolmesta Naton pysyvästä joukosta. Naton pysyviä joukkoja ovat myös Naton merivoimat, jotka ovat valmiina toimimaan pyydettyä. Kolmas Naton pysyvä joukko on integroitu ilmapuolustusjärjestelmä, jonka tehtävä on muodostaa suoja ilmahyökkäyksiä vastaan. Järjestelmä käsittää myös Naton ballististen ohjusten puolustusjärjestelmän.<sup>212</sup>

Naton puolustuksen ja sotilaallisen toiminnan viimeisenä keinona tai selkärankana on Naton mahdollisuus käyttää ydinohjuksia tai tavanomaisten ja ballististen ohjusten muodostamaa kokonaisuutta vastustajan torjumiseksi. Nato maista Yhdysvalloilla, Iso-Britannialla ja Ranskalla on ydinaseita. Yhdysvaltojen ydinaseita on sijoitettu Eurooppaan osana Naton ydinpelotetta. Myös ne Naton jäsenmaat joiden alueelle ei ole sijoitettu ydinaseita, kuuluvat niin kutsutun ydinasesateenvarjon piiriin, jotta mahdollisen sotilaallisen konfliktin syttyessä Nato voi käyttää ydinaseita osana jäsenvaltioidensa puolustusta.<sup>213</sup>

### 3.6. Nato-jäsenyyden hyödyt jäsenvaltioille

Sotilasliitot auttavat valtioita hallitsemaan turvallisuushaasteita, joita ne eivät kykene yksin kohtaamaan yksin. Yksi ensisijaisista tavoista hallita turvallisuushaasteita on kehittää institu-

<sup>211</sup> Puolustusministeriön viralliset verkkosivut: *Naton tehtävät ja toiminta*. [[https://www.defmin.fi/tehtavat\\_ja\\_toiminta/puolustuspolitiikka/nato](https://www.defmin.fi/tehtavat_ja_toiminta/puolustuspolitiikka/nato)], luettu, 16.1.2021.

<sup>212</sup> Naton viralliset verkkosivut: *NATO's capabilities*, [[https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49137.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49137.htm)], luettu 23.11.2020.

<sup>213</sup> Naton strateginen konsepti (2010), kappale 17.

tionaalisia rakenteita. Sotilasliittoja perustetaan ja niihin liitytään sellaisten tavoitteiden saavuttamiseksi, joita valtiot eivät voi saavuttaa yksin.<sup>214</sup> Kaikkeen Naton toimintaan liittyy maailman turvallisuusympäristön epävakaus. Siitä johtuen Naton on jatkuvasti varauduttava ennalta-arvaamattomiin, nopeisiin ja radikaaleihin muutoksiin. Nopeasti muuttuva maailman turvallisuustilanne pakottaa jäsenmaat jatkuvaan epävarmuuden tilaan ja Natoon kuulumisen auttaa sietämään epävarmuutta. Valtiolle on merkityksellistä tietää, että hyökkäyksen kohteeksi joutuessaan se ei jää yksin, vaan se on osa suurempaa kokonaisuutta, jonka kautta se saa tarvittaessa apua. Natoon kuulumisen aiheuttaa jäsenmaille suuria kustannuksia ja valtioiden taloudelliset panostukset ovat mittavia, mutta Natoon kuulumisen mahdollistaa sen, että valtiot voivat pitää omat asevoimansa pieninä ja puolustusmateriaalin suhteellisen vähäisenä. Lisäksi Nato tarjoaa jäsenilleen keskustelufoorumin, jonka kautta jäsenmailla on mahdollisuus neuvotella ja tehdä yhteistyötä puolustus- ja turvallisuusalalla.

Nato on yhteistyöorganisaatio, joka mahdollistaa jäsentensä välisen päivittäisen yhteistyön myös normaalioloissa. Merkittävimmät Naton yhteistyön alat ja muodot ovat:

**Tiedustelu, valvonta ja tarkkailu** (Joint intelligence, Surveillance and Reconnaissance, JISR). JISR:n kautta jäsenvaltiot työskentelevät yhdessä kerätäkseen analysoidakseen ja jakaakseen informaatiota ja saadakseen parhaan hyödyn yhdistämällä kootun tiedon.<sup>215</sup>

**Nopea yhteisen ilmaoopperoinnin kyky** (Rapid Air Mobility, RAM). Nopea ilma liikkuvuus-yhteistyön ansiosta liittoutuneiden sotilaslentokoneet voivat kriisien aikana siirtyä nopeasti kaikkialle Eurooppaan, yhteistyö mahdollistaa ilmaoopperointi kyvykkyyksien yhdistämisen ja kootun käyttämisen. Lentokoneille on annettu ainutlaatuinen Naton kutsumerkki, joka helpottaa rajojen ylittämistä välttämättömien laitteiden, tarvikkeiden ja henkilöstön kanssa nopeasti ja koordinoitusti.<sup>216</sup>

**Aseiden valvonta, aseriisunta ja joukkotuhoaseiden leviämisen estäminen.** Ydinaseiden ja muiden joukkotuhoaseiden ja niiden jakelujärjestelmien leviämistä käsittelevä keskus (Arms Control, Disarmament and Weapons of mass destruction Non-Proliferation Centre, ACDC) vahvistaa liittolaisten välistä vuoropuhelua, arvioi liittoutuneiden väestölle, joukoille ja alueille aiheutuvia riskejä ja tukee kemiallista, biologista, säteily- tai ydinturvallisuutta.<sup>217</sup>

<sup>214</sup> Thompson, James: *Organizations in Action*. Transaction Publishers, New Brunswick 2003, s. 15.

<sup>215</sup> Naton viralliset verkkosivut: *Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*, [[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_111830.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111830.htm)], luettu 29.11.2020.

<sup>216</sup> Naton viralliset verkkosivut: *Rapid Air Mobility*, [[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_111830.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111830.htm)], luettu 29.11.2020.

<sup>217</sup> Naton viralliset verkkosivut: *Arms Control, Disarmament and Weapons of mass destruction Non-Proliferation*, [[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_111830.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111830.htm)], luettu 29.11.2020.

**Energiaturvallisuus.** Nato pyrkii jäsenmaiden yhteistyön avulla lisäämään strategista tietoisuuttaan energiakehityksen turvallisuusvaikutuksista, sekä kehittää osaamistaan kriittisen energiainfrastruktuurin suojelun tukemisessa ja työskentelee armeijan energiansaannin parantamiseksi.<sup>218</sup>

**Kyber puolustus.** Naton jäsenet ovat sitoutuneet jakamaan tietoja ja tarjoamaan keskinäistä avunantoa kyberhyökkäysten estämisessä, lieventämisessä ja niistä toipumisessa. Natolla on jatkuvassa valmiudessa nopean toiminnan kyber joukot (Cyber Rapid Reaction Teams, CRRT), joita voidaan käyttää jäsenvaltioiden tukemiseen. Brysselin huippukokouksessa vuonna 2018 jäsenet sopivat uuden kyberavaruuden operaatiokeskuksen perustamisesta osana Naton vahvistettua komentorakennetta.<sup>219</sup>

**Puolustus ballistisia ohjuksia vastaan** (Ballistic missile defence, BMD). Naton valmiudet puolustaa jäseniään ballistisia ohjuksia vastaan koostuu jäsenien suorituskykyjen ja resurssien kokonaisuudesta esim. alukset, joissa on BMD-yhteensopivat tutkat, maanpäälliset ilma- ja ohjuspuolustusjärjestelmät tai edistyneet havaitsemis- ja hälytysominaisuudet.<sup>220</sup>

**Nopean toiminnan joukot.** (Nato Responce Force, NRF). Naton nopean toiminnan joukot koostuvat monikansallisista jatkuvan valmiuden joukoista, joihin kuuluu maa-, meri-, ilma- ja erikoisjoukkoja. Nato voi käyttää joukkoja nopeasti missä tahansa vastaamaan turvallisuushaasteisiin kriisinhallinnasta kollektiiviseen puolustukseen. 2014 NRF joukkoja kehitettiin perustamalla erillinen keihäänkärki (Very High Readiness Joint Task Force, VJTF), joka kykenee siirtymään ja aloittamaan toiminnan yhä nopeammin.<sup>221</sup>

**Strategiset ilmakuljetukset.** Strategiset lentokuljetuskyvyt ovat välttämättömiä, jotta Nato-maat pystyvät käyttämään joukkojaan ja varusteitaan nopeasti missä tahansa. Yhteistyön kautta jäsenmaat kykenevät yhdistämään kyvykkyytensä joukkojen kuljettamiseen siihen soveltuvilla erikoiskoneilla. Nato kehittää jäsenien strategisia lentokuljetus kyvykkyyksiä jatkuvien kehitysohjelmien kautta esim. strategisen ilmakuljetuskyvyn hanke (Strategic Airlift International Solution, SALIS), ja strateginen lentorahti kyvyn hanke (Strategic Airlift Capability, SAC).<sup>222</sup>

<sup>218</sup> Naton viralliset verkkosivut: *Energy Security*, [[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_111830.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111830.htm)], luettu 29.11.2020.

<sup>219</sup> Naton viralliset verkkosivut: *Cyber Defence*, [[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_111830.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111830.htm)], luettu 29.11.2020.

<sup>220</sup> Naton viralliset verkkosivut: *Ballistic Missile Defence*, [[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_111830.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111830.htm)], luettu 29.11.2020.

<sup>221</sup> Naton viralliset verkkosivut: *Nato Responce Force*, [[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_111830.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111830.htm)], luettu 29.11.2020.

<sup>222</sup> Naton viralliset verkkosivut: *Strategic Airlift*, [[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_111830.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111830.htm)], luettu 29.11.2020.

**Lentokonetiedustelu.** 15 Naton jäsenmaata tekee yhteistyötä yhteisellä ilmatiedustelujärjestelmällä (Air Ground Surveillance, AGS), joka koostuu viidestä Naton RQ-4D -kauko-ohjattavasta lentokoneesta ja niihin liittyvistä eurooppalaisista maahuolinta- ja valvonta-asetuksista. Nato ylläpitämään ja operoi järjestelmää kaikkien liittolaisten puolesta.<sup>223</sup>

Natolla on tärkeä rooli puolustusjärjestelmiä koskevien normien ja standardien asettajana. Naton jäsenmaat pystyvät yhteistyön avulla osallistumaan järjestelmien tekniseen määrittelyyn ja sisällyttämään yhteisiin hankittaviin järjestelmiin omia vaatimuksiaan. Varsinaisista varustehankintaohjelmista Nato on jättäytynyt pois ja se on mukana ainoastaan ilmatilanhallinnan ohjausjärjestelmän (Air Command and Control System, ACCS) varustehankintaohjelmassa. Natolla on tärkeä rooli myös logistisen tuen tarjoajana Luxemburgissa sijaitsevan huolto- ja logistiikkaviraston (Supply and Procurement Agency, NSPA) kautta sekä muiden huoltovarmuuden turvaamiseen osallistuvien virastojen kautta, mukaan lukien Naton polttoaineputkijärjestelmä.<sup>224</sup>

Edellä mainittujen yhteistyömuotojen ja hankkeiden lisäksi Naton jäsenet ovat sopineet ylläpitävänsä ja kehittävänsä kaikkia valmiuksia, jotka ovat välttämättömiä mahdollisten vastustajien tunnistamiseksi, estämiseksi ja vastustajalta puolustautumiseksi, käyttäen monikansallisia lähestymistapoja ja innovatiivisia ratkaisuja. Valmiuksien kehittäminen ja hankkiminen monikansallisen yhteistyön avulla tuottaa yhteisiä hyötyjä, vähentää kustannuksia ja mahdollistaa järjestelmien ja joukkojen yhteen toimivuuden. Nato tukee aktiivisesti liittolaisia monikansallisen yhteistyön tunnistamisessa, käynnistämässä ja toteuttamisessa. Nato tekee myös tiivistä yhteistyötä teollisuuden kanssa ja sitä kautta rakentaa vahvempaa puolustusteollisuutta jäsenten keskuudessa. Nato edistää teollista ja teknistä yhteistyötä Atlantin yli ja Euroopassa, sekä ylläpitää vankkoja teollisuuden rakenteita Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa. Naton jäsenten yhteistyö puolustusteollisuudessa vähentää kunkin jäsenmaan kustannuksia.<sup>225</sup>

Nato täyttää kaikilta osin yleisen kansainvälisen organisaation määritelmän (ks. luku 2); Natossa on vuonna 2020 30 jäsenvaltiota. Naton neuvosto, joka koostuu jäsenvaltioiden pysyvistä edustajista, kokoontuu vähintään kerran viikossa. Naton neuvosto kokoontuu myös ulkoministerien ja puolustusministerien kokoonpanossa virallisesti kerran ja epävirallisesti 1–2 kertaa

<sup>223</sup> Naton viralliset verkkosivut: *Air Ground Surveillance*, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\_111830.htm], luettu 29.11.2020.

<sup>224</sup> Puolustusministeriön viralliset verkkosivut: *Naton tehtävät ja toiminta*. [https://www.defmin.fi/tehtavat\_ja\_toiminta/puolustuspolitiikka/nato], luettu, 16.1.2021.

<sup>225</sup> Ibid.

vuodessa. Lisäksi Nato järjestää jäsenmaiden valtionpäämiesten kokoonpanolla huippukokouksen joka toinen vuosi. Huippukokouksessa käsitellään suuria Naton kehittämistä koskevia päätöksiä. Naton parlamentaarinen yleiskokous järjestetään kahdesti vuodessa. Se on jäsenmaiden eduskuntien välinen kokous, johon kuuluvat jäsenmaiden, liitännäisjäsenten ja tarkkailijoiden edustajat. Naton neuvosto on Naton korkein päättävä toimielin ja se koostuu jäsenvaltioiden pysyvistä edustajista. Neuvoston puheenjohtajana toimii Naton pääsihteeri. Belgiassa sijaitsee Naton Euroopan joukkojen esikunta SHAPE, lisäksi Natolla on useita pysyviä toimistoja sen jäsenmaissa. Natoa ei voida määritellä ainoastaan sotilasliitoksi, vaan Nato on kansainvälinen organisaatio, jolla on erityinen sotilaalliseen toimintaan liittyvä tehtävä.

Luvussa 2 esiteltiin kansainvälisten organisaatioiden luokittelu kolmen ryhmän kautta, joihin organisaatiot voidaan jakaa toiminnan periaatteiden mukaan. Natossa on ominaisuuksia, joiden mukaan sen voidaan katsoa kuuluvan mihin tahansa em. luokista. Nato on perustettu Venäjän uhkan torjumiseksi, eli Naton voidaan katsoa kuuluvan tehtäväkohtaisiin organisaatioihin (ryhmään 1.). Kylmän sodan aikana ja sen jälkeen laajentaessaan toimialojaan ja tehtäviään Naton voidaan katsoa muuttuneen yleisen tarkoituksen organisaatioksi. Toisaalta Naton voidaan katsoa kuuluvan myös 2. ryhmään, sillä Nato on säädöksiä ja/tai asetuksia sekä toimintaohjelmia asettava organisaatio. Nato perustaa ja johtaa esimerkiksi kriisinhallintaoperaatioita, asettaa niihin säädöksiä ja asetuksia, samoin Nato osallistuu aseiden rajoittamiseen ja ydinaseiden käyttöön liittyvien sopimusten laatimiseen. 3. ryhmään Nato kuuluu päätöksentekotavan perusteella. Natossa päätökset tehdään konsensusperiaatteella ja jäsenvaltiot vastaavat itse päätösten mukaisten toimien toteuttamisesta. Edellä mainituin perustein on siis perusteltua väittää, että Nato on myös kansainvälinen organisaatio, eikä ainoastaan sotilasliitto.



#### 4. NATON HISTORIAN KRIISIT JA NIISTÄ SELVIÄMISEN KEI- NOT

Kriisi määritellään yleisesti organisaation itsensä tai jonkun ulkopuolisen tekijän aiheuttamaksi poikkeustilaksi, joka uhkaa organisaation pääomaa, olemassaoloa ja vaatii välittömiä toimenpiteitä. Kriisi liittyy erityisesti tuhoon tai sen uhkaan, katastrofeihin ja sotiin. Kriisit ovat siis tapahtumia, jotka tuottavat kuolemaa ja vahinkoa sekä aiheuttavat huomattavia yhteiskunnallisia, poliittisia ja taloudellisia häiriöitä ja sosiaalisia muutoksia. Jotkut tutkijat määrittelevät kriisin tarkoittavan uhkaa tai mahdollisuutta, kriisi ei ole siis välttämättä kaikista näkökulmista ainoastaan haitallinen tai negatiivinen tapahtuma. Yhteistä erilaisille kriiseille on muutos, ja muutos tarkoittaa usein uutta alkua.<sup>226</sup> Kriisit kansainvälisessä turvallisuustilanteessa uhkaavat valtioita kansainvälisen rauhan horjumisen ja turvallisuusuhkien muuttumisen tai lisääntymisen kautta.

Naton olemassaolon ja menestymisen kannalta kriisejä eivät itse asiassa ole sodat ja konfliktit vaan kriisejä ovat ajanjaksot, jolloin kansainvälinen turvallisuustilanne on ollut rauhallinen ja stabiili, sillä silloin Naton tehtävä ja merkitys sotilasliittona on ollut kyseenalaistettuna. Ilman sotaa tai sodanuhkaa sotilasliitto jää helposti tarpeettomaksi. Mitä suurempi ja merkittävämpi sotilaallinen uhka Euroopan jäsenvaltioita tai Yhdysvaltoja kohtaan on kohdistunut, sitä tärkeämmäksi on koettu myös Naton asema ja jäsenyys Natossa. Tästä hyvä osoitus on esimerkiksi Naton jäseneksi pyrkivien valtioiden määrän kasvaminen aina sen seurauksena, kun kansainvälinen turvallisuus tilanne on ollut uhattuna. Hyvä esimerkki merkityksen kasvamisesta on myös Naton jäsenmaiden puolustusbudjetin nostaminen alkaen vuodesta 2014 kun Venäjän sotilaallinen uhka on voimistunut Euroopassa Krimin miehityksen jälkeen. Jäsenten sitoutuminen puolustusbudjettiensa korottamiseen tuskin olisi ollut todennäköistä, jos kansainvälinen turvallisuustilanne olisi ollut rauhallinen. Venäjän sotilaallisten toimien lisääntyminen on läpi Naton historian vahvistanut Natoa ja Venäjän toimien vastavoimana Naton on ollut helppo perustella olemassaolonsa merkitystä.

Natoa tarkasteltaessa turvallisuuskriisit on nähtävä nimenomaan organisaation mahdollisuuksina kehittyä ja muuttua. Tässä luvussa Naton historiaa tarkastellaan neljän ajanjakson kautta. Naton historia on jaksotettu merkittävien kansainvälisen turvallisuusympäristön muutosten ta-

---

<sup>226</sup> Smith, Denis: *Through a glass darkly. What is Disaster? New Answer to Old Question*. Perry, Ronald & Enrico Quarantelli (toim.). Xlibris, Philadelphia, 2005, s. 292–307.

pahtumien kautta. Jokainen ajanjakso alkaa merkittävän Naton muutokseen johtaneen tapahtuman ilmettyä. Tämä mahdollistaa Naton selviytymiskeinojen löytämisen ja erittelemisen kustakin ajanjaksosta. Luvussa tuodaan esiin Naton historian merkittävimpiä kriisejä ja käännekohtia, jotka ovat horjuttaneet Naton merkitystä ja olemassaoloa. Luvussa keskitytään Naton kohtaamiin ulkoisiin uhkiin, jotka Nato on kyennyt torjumaan ja jotka ovat johtaneet Naton muutokseen. Luvun painopiste on löytää ja tuoda esiin Naton ominaisuuksia ja keinoja (työkaluja), joilla on ollut merkittävä vaikutus Naton selviämiseen ja jotka ovat mahdollistaneet Naton säilymisen ja laajenemisen.

#### 4.1. 1. Jakso: Naton perustaminen ja kylmä sota (1949–1991)

Naton perustamista edelsi 1948 allekirjoitettu Brysselin sopimus (Treaty of Brussels). Sopimuksessa määrättiin sotilaallisen, taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen yhteistyön järjestämisestä jäsenvaltioiden välillä sekä yhteisestä puolustuksesta. Sopimuksen allekirjoittivat Benelux maat, Britannia ja Ranska. Liiton tarkoitus oli tarjota Länsi-Euroopalle suoja kommunismin leviämisen uhkaa vastaan ja tarjota jäsenilleen kollektiivinen turvallisuus. Brysselin sopimuksen täytäntöön panemiseksi perustettiin sopimukseen kuuluvien valtioiden välille vuonna 1948 Länsimaiden liitto (Western Union, WU) ja sen sotilaallisesta toiminnasta vastaava sotilasliitto (Western Union Defence Organization, WUDO). Sotilasliittoon kuului pääministeritasoisen puolustuskomitea ja yhdistetty esikuntapäälliköiden komitea, jonka jäseninä olivat kansalliset esikuntapäälliköt, jotka ohjasivat organisaation operatiivista toimintaa.<sup>227</sup>

Euroopan puolustusyhteisön muodostamisen epäonnistuttua WU:ta yritettiin kehittää ottamalla jäseniksi myös Italia ja Länsi-Saksa ja samalla liiton nimi muutettiin Länsi-Euroopan liitoksi (Western European Union, WEU). WEU oli sotilaallisesti tehottomampi ja vähemmän kunnianhimoinen kuin alkuperäinen WU, mutta Saksan jäsenyyttä pidettiin Länsi-Euroopan yhtenäisen puolustuksen järjestämisen kannalta merkittävänä.<sup>228</sup> Brysselin sopimuksen ja WEU:n tavoite oli näyttää erityisesti Yhdysvalloille, että Länsi-Euroopan valtiot kykenivät tekemään yhteistyötä ja samalla rohkaista Yhdysvaltoja osallistumaan Länsi-Euroopan turvallisuuteen. Liitossa oli kuitenkin sisäisiä jännitteitä, kun Ranska ja Britannia eivät pitäneet pienempiä jäsenmaita (Benelux maat) liiton tasa-arvoisina jäseninä ja Benelux maat eivät vastaavasti olleet tyytyväisiä, kun niiden vaikutusvalta liitossa oli pienempi.<sup>229</sup>

<sup>227</sup> Modified Brussels Treaty on the WEU [<http://www.weu.int/Treaty>], luettu 3.1.2021.

<sup>228</sup> Ibid.

<sup>229</sup> Ibid.

Neuvostoliiton asettamasta uhkasta tuli paljon suurempi kuin Saksan asevarustelun ja uuden nousun uhkasta. Länsi-Eurooppa ei kokenut yhteistä puolustustaan WEU:n sotilasliiton järjestämänä riittäväksi. Neuvostoliiton uhkaa vastaan Euroopassa etsittiin yhteistä puolustus ratkaisua, jossa myös sotilaallisesti vahva Yhdysvallat olisi mukana. Yhdysvallat oli kiinnostunut liittoumasta, koska se oli huolissaan Neuvostoliiton armeijan toiminnasta.<sup>230</sup> Vuonna 1948 nähtiin epävakautta aiheuttavia tapahtumia Euroopan sisällä, kuten Berliinin saarto, jonka Neuvostoliitto aloitti välittömästi Brysselin sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Epävakauteen vaikutti myös Tšekkoslovakian kommunistinen vallankaappaus. Nämä tapahtumat muokkasivat Yhdysvaltojen näkemyksiä Euroopan mantereesta. Euroopan sisäiset kriisit ja Neuvostoliiton aiheuttama epävakaa tilanne johti Yhdysvaltojen kasvavaan huoleen ja tätä taustaa ja jännitettä vasten puolustussuunnitelmat ja neuvottelut Pohjois-Atlantin sopimuksesta etenivät nopeasti.<sup>231</sup>

Yhdysvallat, Kanada ja Britannia allekirjoittivat Pohjois-Atlantin sopimuksen 1949. Pohjois-Atlantin sopimuksen sitoumuksia piti tukea asianmukaisilla poliittisilla ja sotilaallisilla rakenteilla ja tämä johti Naton (North Atlantic Treaty Organisation) perustamiseen 4. huhtikuuta 1949. Tällöin allekirjoitettiin Naton perustamisasiakirja. Allekirjoittajina oli 12 valtiota, Kanada, Yhdysvallat, Belgia, Tanska, Ranska, Islanti, Italia, Luxemburg, Hollanti, Norja, Portugali ja Iso-Britannia.<sup>232</sup>

Korean sodan aikana (1950-1953) WEU siirsi sotilaalliset toiminnot ja rakenteet WUDO:n esikunnan, henkilöstön ja suunnitelmat Natoon. Nato tarjosi Länsi-Euroopan puolustamiselle pysyvät komentorakenteet ja esikunnan (SHAPE). Brysselin sopimuksen perusteella muodostettu WUDO yhdistettiin kokonaisuudessaan yksimielisesti Natoon vuonna 1950.<sup>233</sup>

Perustamisen jälkeisinä vuosina Nato oli hyvin väljä organisaatio, jolla ei ollut omia hallinnollisia rakenteitaan. Ainoa perustettu toimielin oli vuonna 1949 perustettu NAC. Nato ei ollut heti perustamisensa jälkeen vahva kansainvälinen organisaatio. Naton rooli oli lähinnä mahdollistaa yhteydenpito jäsentensä välillä. Yhteisiä puolustussuunnitelmia ei laadittu, koska kaikki jäsenmaat eivät olleet valmiita niihin sitoutumaan liittoon. Valtiot olisivat toimineet kriisin sattuessa täysin omien kansallisten suunnitelmien pohjalta.<sup>234</sup>

<sup>230</sup> Forsberg, Tuomas: *Nato-kirja*, Gummerus, Jyväskylä, 2002, s. 58–60.

<sup>231</sup> Naton viralliset verkkosivut: *1<sup>st</sup> 15years*, [https://www.nato.int/archives/1st5years/chapters/1.htm#f], luettu 3.1.2021.

<sup>232</sup> Nato Handbook (2006), s. 412.

<sup>233</sup> Nato information Service Paris (1962), s. 11.

<sup>234</sup> Forsberg (2002), s. 60–62.

Yhdysvalloilla oli dominoiva asema Natossa Naton alkuvuosina 1950-luvulla. Yhdysvaltojen kokemus erityisasemasta Natossa näkyi esimerkiksi Yhdysvaltojen puuttumisena Korean sotaan konsultoimatta muita Naton jäseniä. Euroopan Natoon kuuluvat jäsenmaat olivat riippuvaisia Yhdysvaltojen taloudellisesta ja sotilaallisesta tuesta. Euroopassa vallitsi näkemys, jonka mukaan ainoastaan Yhdysvaltojen tuella Eurooppa olisi menestyksekkäästi kyennyt vastaamaan Neuvostoliiton aggressioon. Yhdysvaltojen korostettu merkitys Natossa ja Naton päätöksenteossa aiheutti pienempien ja taloudellisesti heikompien valtioiden keskuudessa tyytymättömyyttä ja pienemmät jäsenmaat olivat haluttomia hyväksymään vähäisemmän roolin ja vaikutusmahdollisuudet Yhdysvaltoihin nähden.<sup>235</sup>

Alkuaikojen Natoa vuodesta 1949 vuosiin 1950–1951 voidaan luonnehtia poliittiseksi liittokunnaksi. Tilanne muuttui, kun Neuvostoliiton sopi kahdenväliset turvallisuussopimukset itä-eurooppalaisten liittolaistensa kanssa 1940-luvun lopulla sekä kylmän sodan militarisoituessa Korean sodan aikoihin. Tämä johti siihen, että Naton perustamissopimuksen allekirjoittajavaltiot alkoivat kehittämään järjestölle yhteisen puolustuksen edellyttämiä rakenteita, päämajoja ja esikuntia. Vuonna 1951 Naton Euroopan joukkojen johtoesikunta aloitti toimintansa Pariisissa. Naton kehitettyä pysyviä komentorakenteita se siirtyi pois perinteisistä sotilaallisista liittosopimuksista.<sup>236</sup>

Seuraavana Natoon vaikuttaneena käännekohtana voidaan pitää vuotta 1955, jolloin Länsi-Saksa integroitui Natoon ja Varsovan liitto perustettiin, mikä joudutti Naton kehitystä toimivaksi sotilasliitoksi. Tällöin eurooppalaiset turvallisuusrakenteet siirtyivät täysimittaisen ja kärjistyneen sotilasliittojärjestelmän aikakauteen, mistä vain harvat maat olivat valmiita jättäytymään sivuun.<sup>237</sup>

Kylmän sodan aikana Nato keskittyi sotilasliittorooliinsa valmistautuen yhteisellä puolustuksella torjumaan Varsovan liiton mahdollisen hyökkäyksen. Neuvostoliiton romahdettua tavantoinen sotilaallinen uhka liittokuntaa vastaan hävisi ja Nato alkoi omaksua turvallisuusmanagerin roolia.<sup>238</sup> Kylmän sodan luonteen vaikutuksesta ja Yhdysvaltain halusta Nato muutti sotilasstrategiaansa. Naton massiivisen vastaiskun doktriini muuttui joustavan vastatoiminnan

<sup>235</sup> Naton viralliset verkkosivut: *NATO Review: Operations; old and new, History*. [<https://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/english/history.html>], luettu 4.1.2021.

<sup>236</sup> Forsberg (2002), s. 62.

<sup>237</sup> Salenius-Pasternak, Charly (toim.): *Joidenkin puolustamisesta monen turvaamiseen; Naton tie puolustusliitosta turvallisuusmanageriksi*. Ulkopoliittinen instituutti, raportti 17, 2007, s. 15.

<sup>238</sup> Salenius-Pasternak (toim.) (2007), s. 7.

strategiaksi. Massiivinen vastaisku perustui ajatukseen, jonka mukaan Varsovan liiton hyökkäystoimintaan vastattaisiin välittömästi kattavalla vastaiskulla – tarvittaessa myös ydinaseilla. Ydinohjusteknologiakehityksen myötä Yhdysvallat kuitenkin koki, että joustavan vastatoiminnan doktriini olisi massiivista vastaiskua tarkoituksenmukaisempi ja järkevämpi. Se mahdollistaisi uhkaan suhteutetut vastatoimet. Monet eurooppalaiset liittolaiset pelkäsivät kuitenkin, että doktriinin muutosta pidettäisiin osoituksena heikkoudesta, ja ne kyseenalaistivat amerikkalaisten todellisen sitoutuneisuuden puolustaa, riippuen näkökulmasta Eurooppaa Varsovan liiton hyökätessä.<sup>239</sup>

Nato pyrki sotilasstrategiallaan vastaamaan Neuvostoliiton Länsi-Eurooppaa varten kehittämään suurstrategiaan. Neuvostoliiton strategiasta sai sen käsityksen, että Neuvostoliitto käytti pelkkää miehitysuuhkaa neuvotteluvalltina länsieurooppalaisia maita vastaan. Neuvostojohto toivoi uhkan luomisen avulla voivansa sekaantua länsieurooppalaiseen sisäpolitiikkaan. Tärkein syy sille, miksi tällainen miehitysuuhka ei riittänyt Länsi-Euroopan maiden kiristämiseen, oli Naton kehitys poliittisesta sitoumuksesta sotilaalliseksi järjestöksi. Naton jäsenmaiden lukumäärä lisääntyi kolmesti kylmän sodan aikana.<sup>240</sup>

Naton yhtenäisyys rakoili vuonna 1959, kun Ranska vetäytyi Naton komentoelimistä. Ranska ei ollut tyytyväinen Yhdysvaltain hegemoniseen asemaan ja Ranskan presidentti Charles de Gaulle vaati kolmijäsenisen johtoportaan perustamista. Gaulle halusi Ranskan samaan asemaan kuin Yhdysvallat ja Britannia, sekä Naton toiminta-alueen laajentamista Ranskalle tärkeille alueille, esim. Algeriaan, jossa Ranska soti itsenäisyystaistelijoita vastaan ja halusi Naton apua. Kielteisestä vastauksesta johtuen De Gaulle halusi luoda Ranskaan itsenäisen puolustuksen. Ranska irrotti 11.3.1959 Välimeren laivastonsa Naton komennosta ja kolme kuukautta myöhemmin De Gaulle määräsi ulkomaiset ydinaseet pois Ranskan maaperältä. Ranska rakensi oman ydinaseensa ja räjäytti ensimmäisen ydinpomminsa. Ranska jatkoi itsenäisen puolustuksen kehittämistä 60-luvulla, ja veti Kanaalin ja Atlantin laivastot pois Naton komennosta. Vuonna 1966 kaikki Ranskan joukot vedettiin Naton komennosta ja Naton joukkoja pyydettiin poistumaan Ranskasta. Naton päämaja siirrettiin Ranskasta Brysselin pohjoispuolelle.<sup>241</sup>

<sup>239</sup> Salenius-Pasternak (toim.) (2007), s. 14–15.

<sup>240</sup> Ibid. s. 15.

<sup>241</sup> Hitchcock, William: *The Struggle for Europe; The Turbulent History of a Divided Continent 1945 to the Present*. Anchor Academic Publishing, Hamburg, 2004, s. 221–241 ja Park, William: *Defending the West: History of N. A. T. O.* Wheatshaf Books, United Kingdom, 1986, s. 74–81.

Ranskan eroamisen taustalla oli myös ajatus, että vetäytymällä Natosta Ranska ei joudu mihinkään konfliktiin tai sotaan jota se ei itse halua. Lähtöä perusteltiin myös Ranskan omalla ydinaseella ja sen muodostamalla pelotteella, joka estäisi hyökkäykset Ranskaa vastaan. Käytännössä Naton toimintaan vaikutti eniten liiton tukikohtien ja varastojen poistaminen Ranskasta. Vuoden 1967 jälkeen Naton alue Euroopassa jakaantui kahteen erilliseen osaan katketen Ranskan ja Alppien kohdalta. Tästä seurasi ongelmia Naton joukkojen ja materiaalin siirroille. Ranska jäi Naton poliittiseksi jäsenmaaksi, mutta ero sotilasorganisaatiosta heikensi ranskalaisien osallistumista sotilasliiton toimintaan.<sup>242</sup>

Ranska pysyi kuitenkin Naton jäsenenä ja palasi Naton täysimääräiseksi jäseneksi vuonna 2009. Ranskan paluu Naton yhteiseen sotilaalliseen komentajärjestelmään oli poliittinen liike, jonka pyrkimyksenä oli hakea Ranskalle poliittista ja strategista vaikutusvaltaa. Ranskan ja Englannin poliittisesti tehokkaan ydinasepelotteen aika oli ohi ja Ranskan ydinasepelote ei ollut enää keskeinen vaikuttava tekijä eurooppalaisessa turvallisuusyhteisössä. Venäjän suurvalta-aseaman tavoittelun politiikkaan ei voitu vaikuttaa Ranskan ydinaseilla. Ranska on perinteisesti korostanut eurooppalaisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan merkitystä, jossa EU:n ja Naton välille on vedetty selvä raja. Ranskan palaamiseen täysimääräiseksi jäseneksi vaikutti Ranskan ymmärrys omien etujen ajamisen mahdollisuudesta myös Naton kautta. Ranska ei palaamisestaan huolimatta sitoutunut luopumaan mistään omastaan, vaan säilyttää ydinaseensa ja oikeuden päättää itsenäisesti niiden käytöstä. Naton jäsenenä Ranska pääsee vaikuttamaan Naton päätöksentekoon omien etujensa mukaisesti. Kun päätökset Natossa tehdään yksimielisyyteen perustuen, Ranskan ei tarvitse osallistua tai tukea hankkeita, joita se pitää omien etujensa vastaisena.<sup>243</sup>

Vuotta 1967 voidaan pitää Naton kehityksen seuraavana merkittävänä käännekohtana, kun liennytyt sekä idän ja lännen yhteistyö nousivat Naton asialistalla sotilaallisen puolustuksen rinnalle. Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvostoon kuulumattomat pienet Nato-jäsenmaat korottivat myös profiiliaan liittokunnassa 1960-luvun lopulla. Samaan aikaan ydinaseiden käytöstä ja ”omistusoikeudesta” käytiin katkeria kiistoja. Lisäksi idän ja lännen transatlanttisten suhteiden heikkeneminen 1980-luvun alkupuolella loi kitkaa Nato-jäsenmaiden suhteisiin. Kaikesta huolimatta vuodesta 1967 vuoteen 1990 jatkunutta kehitysvaihetta voidaan pitää Naton historiassa yhtenäisenä jatkumona.<sup>244</sup>

---

<sup>242</sup> Ibid.

<sup>243</sup> Väyrynen, Raimo: Ranska palaa Naton sotilaalliseen järjestelmään, *Turun Sanomat*, 24.3.2009.

<sup>244</sup> Salenius-Pasternak (toim.) (2007), s. 15.

Naton perustamisesta, elinkaaren ensimmäisen jakson tapahtumista ja Naton vuosien 1949–1991 aikana kohtaamista kriiseistä voidaan Naton olemassaolon kannalta johtopäätöksenä todeta, että pienempien ja taloudellisesti heikompien jäsenvaltioiden keskuudessa vallinnut tyytymättömyys, sekä niiden vähäisempinä kokemiin vaikutusmahdollisuuksiin Naton päätöksenteossa eivät aiheuttaneet Natolle suuria ongelmia. Myöskään Yhdysvaltojen korostettu merkitys Natossa ja Naton päätöksenteossa ei aiheuttanut Naton olemassaolon tai toimintakyvyn merkittävää kyseenalaistamista. Edes Ranskan eroaminen ei aiheuttanut Natolle ylitsepääsemättömiä haasteita. Naton jäsenyyden tarjoamat valtion saamat hyödyt koettiin suurempina kuin Naton asettamat velvoitteet ja jäsenyyden säilyttäminen oli kannattavaa.

Merkittävin syy Naton kehittymiseen ja merkityksen kasvamiseen ajanjakson aikana oli Neuvostoliiton aiheuttama uhka Euroopan ja Amerikan turvallisuudelle. Neuvostoliiton solmiessa kahdenväliset turvallisuussopimukset itäeurooppalaisten liittolaistensa kanssa sekä kylmän sodan militarisoituminen Korean sodan aikoihin johti siihen, että Natossa alettiin kehittää järjestölle yhteisen puolustuksen edellyttämiä rakenteita, päämajoja ja esikuntia. Varsovan liiton perustaminen johti Länsi- Saksa integroitumiseen Natoon ja edesauttoi Naton kehitystä toimivaksi sotilasliitoksi.

Vuosien 1949–1991 merkittävimpana Naton kohtamana, sen olemassaoloa horjuttaneena kriisinä voidaan pitää Ranskan irrottautumista Naton sotilaallisesta rakenteesta. Naton perusteet olivat Ranskan irrottautuessa kuitenkin jo niin vankat ja toiminta vakiintunutta ja jäsenmaiden tukemaa, että lopulta Ranskan eroaminen ei aiheuttanut Natolle haasteita, jotka olisivat heikentäneet sitä merkittävästi tai vaikuttaneet sen hajoamiseen. Samalla Ranskan eroaminen toi esiin myös Naton kyvyn reagoida nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Ranskan sotilaalliset kyvykkyydet ja joukot korvattiin muiden jäsenmaiden vastaavilla kyvykkyyksillä ja joukoilla. Ranskan eroaminen osoittautui esimerkiksi Naton kyvystä sopeutua uuteen tilanteeseen ja muuttaa rakenteitaan tarpeen ilmetessä.

#### 4.2. 2. Jakso: Euroopan yhdistyminen (1991–2001)

Kylmän sodan päättymisen myötä Nato jäi ilman suoranaista jäsenvaltioitaan yhdistävää uhkaa tai tehtävää. Nato reagoi uhkan poistumiseen muuttamalla roolinsa sotilasliitosta jäsentensä turvallisuusyhteisöksi. Natosta muodostettiin monipuolisempi toimija kuin ainoastaan kollektiivinen sotilasorganisaatio, jonka ainut tavoite oli ollut estää Neuvostoliiton hyökkäys. Natosta tuli yhteisö valtioille, jotka jakoivat yhteiset arvot ja me-hengen. Naton uusi rooli muotoutui laa-

jaksi yhteisen turvallisuuden järjestöksi, jolla olisi tulevaisuudessa merkittävä rooli kriisinhallinnassa. Vuonna 1991 julkaistu Naton strateginen konsepti huomioi kriisinhallinnan ja poliittisen dialogin lisäämisen tärkeinä tehtävinä tulevaisuudessa. Ennen seuraavan strategisen konseptin hyväksymistä vuonna 1999 Nato oli laajentunut, luonut kumppanuusohjelmia ja toteuttanut ensimmäisen taisteluoperaationsa. Balkanin kokemusten perusteella kriisinhallintaan alettiin kiinnittää enemmän huomiota, mutta muilta osin liittokunnan tulevaisuuden kehityksestä ei ollut suurta yksimielisyyttä, eikä organisaation sisällä oltu saatu aikaan konkreettisia toimia liittokunnan kehittämiseksi kohti tiettyä kehityssuuntaa. Venäjän luoman sotilaallisen uhan merkityksen vähentyessä jäsenmaat eivät olleet samaa mieltä Naton tehtävistä ja kansainvälisen turvallisuusympäristön uhista.<sup>245</sup>

Kylmän sodan jälkeisten vuosien aikana Nato kuitenkin onnistui määrittämään roolinsa uudelleen kansainvälisenä toimijana, loi uuden jäsen- ja kumppanuuskokoonpanon sekä uudisti sisäisen rakenteensa. Kylmän sodan päättymisen muuttama geopoliittinen toimintaympäristö mahdollisti liittokunnan laajentumisen. Järjestön oli välttämättä harkittava itselleen uusia rooleja säilyttääkseen merkityksensä jäsenmaiden keskuudessa, sekä jäsenvaltioidensa turvallisuuden parantamiseksi. Laajentuminen ja uudet roolit johtivat liittokunnan sisäisiin muutoksiin. Nato oli organisaationa muutoksen johtajana niin jäsenmailleen kuin kumppaneilleenkin ja jäsenvaltiot kehittävät kansallisia sotilaallisia kykyjään yhteisten velvoitteiden perusteella, kuten esimerkiksi sitoutumalla yhteiseen turvallisuuteen liittyvien voimavarojen kehittämisen ohjelmaan.<sup>246</sup>

Nato onnistui toiminnallaan vastaamaan muuttuneeseen toimintaympäristöön. Naton kyvystä toimia muuttuneessa turvallisuusympäristössä voidaan mainita esimerkiksi Naton toimet Balkanilla 1995, kun Nato toteutti operaation ”Deliberate Force” suojellakseen YK:n turvaamia alueita serbien hyökkäyksen kohteeksi joutuneessa Bosniassa. Toisena esimerkkinä voidaan mainita vuonna 1999 Naton suorittama operaatio Jugoslavian armeijaa vastaan, estääkseen Jugoslavian hyökkäykset Kosovon Albaaneja vastaan. Tapaukset osoittavat Naton kehittyntä ketteryyttä, sillä kummassakaan tapauksessa artikla 5:sta ei voitu ottaa käyttöön, koska mihinkään Nato maahan ei kohdistunut suoraa hyökkäystä, eikä Nato toiminut myöskään YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman nojalla. Nämä edellä mainitut väliintulot testasivat liiton poliittista ja sotilaallista toimintakykyä. Jäsenet sitoutuivat yhdessä yleiseen ihmisoikeuksien puolustamiseen, periaatteeseen, joka vahvistettiin kansainvälisessä oikeudessa vuonna 2005

<sup>245</sup> Tardy, Thierre: The internal nature of the Alliance’s cohesion. *NDC Policy Brief, No. 1*, Research Division Nato Defence College, 2018, passim.

<sup>246</sup> Salenius-Pasternak (toim.) (2007), s. 16.



"velvollisuutena suojella". Naton kyky estää joukkomurhia muissa kuin Naton valtioissa johtui jäsenten yhteisistä arvoista, jolloin valtioille oli luontevaa käyttää sotilaallista voimaa arvojen puolustamiseen ja yhdistää sotilaallisten voimavarojen käyttö muiden samoja arvoja noudattavien valtioiden kanssa.<sup>247</sup>

Naton olemassaolon kannalta merkittävin Naton kohtaama kriisi vuosien 1991 ja 2001 välillä oli Neuvostoliiton hajoaminen vuonna 1991. Neuvostoliiton hajoaminen aiheutti Naton olemassaolon kyseenalaistamisen, kun Naton ensisijainen uhka lakkasi olemasta. Nato onnistui kuitenkin reagoimaan uhkan poistumiseen tehokkaasti korostamalla rooliaan jäsentensä turvallisuusyhteisönä eikä ainoastaan sotilasliittona. Natosta muodostettiin monipuolisempi toimija kuin ainoastaan kollektiivinen sotilasorganisaatio, jonka ainut tavoite oli ollut estää Neuvostoliiton hyökkäys.<sup>248</sup>

Naton konkreettinen keino vastata turvallisuustilanteen muutoksen aiheuttamiin haasteisiin oli tunnistaa organisaation muutostarpeet ja tarve muuttaa omaa roolia turvallisuustilanteen muuttuessa. Onnistuneen tilanteen- ja toimintaympäristöarvion kautta Nato kykeni kääntämään strategisen konseptinsa suuntaa ja luomaan uuden jäsen- ja kumppanuuskokoonpanon sekä uudistamaan sisäisen rakenteensa. Toinen Naton menestykseen suuresti vaikuttava tekijä oli Naton asema demokraattisten jäsenmaiden yhteisenä arvoyhteisönä. Jäsenmaat olivat yksimielisiä ihmisoikeuksien ja kansainvälisen lainsäädännön oikeutuksesta ja kokivat merkittäväksi osallistumisen yhteisöön, joka edesauttoi yhteisten arvojen mukaisia toimintoja. Jäsenet hyväksyivät yleisesti, että kaikki Naton toiminta ei enää liittynyt suoranaisesti sotilaallisen uhkan torjumiin.

### 4.3. 3. Jakso: Nato 9.11.2001 terrori-iskujen jälkeen (2001–2014)

There was a moment before the planes, and there was a moment after, those two moments are two different worlds. That was literally, the exact second when the whole world changed forever.

New York Times 9.8.2011<sup>249</sup>

<sup>247</sup> Wallander, Celeste: NATO's Enemies Within: How Democratic Decline Could Destroy the Alliance. *Foreign Affairs*, Kesä/Heinäkuu, 2018, passim.

<sup>248</sup> Tardy (2018), passim.

<sup>249</sup> The New York Times: *The 9/11 Decade, Witness to Apocalypse*, 8.9.2011.

Vuonna 2002 Nato aloitti virallisesti jatkuvan uudistusprosessin. Tarkoituksena on muuttaa sekä järjestö että jäsenvaltioiden asevoimat vastaamaan paremmin niihin tehtäviin ja uhkakuviin, jotka määrittivät Naton suunnittelua. Korostaakseen uudistusprosessin jatkuvaa luonnetta Nato perusti tehtävää varten uuden pysyvän strategisen johtoportaan, ACT:n. ACT:n tavoitteena on kehittää Naton kykyä seurata yksityissektorilla menestyvien organisaatioiden esimerkkiä ja noudattaa jatkuvan muutoksen periaatetta, eli pyrkiä sopeutumaan vallitsevissa olosuhteisissa tapahtuviin muutoksiin. Eräs Naton ja ACT:n haasteista on kannustaa jäsenvaltioita toteuttamaan puolustus suunnittelua tulosperusteisen suunnittelun ja operatiivisen toiminnan periaatteiden mukaisesti. Tulosperusteinen suunnittelu perustuu siihen, että joukkoja sekä kalustoa ja doktriineja kehitetään siten, että ne kykenevät vastaamaan moneen erilaiseen uhkaskenaarioon.<sup>250</sup> Tämä konsepti oli välttämätöntä omaksua sen jälkeen, kun lukuisat totutusta pienemmät uhkat ja vaikeasti ennustettavissa olevat tulevaisuuden haasteet korvasivat perinteisen, helposti tunnistettavan uhkakuvan.<sup>251</sup>

Naton kehityksessä alueellisesta sotilasliitosta maailmanlaajuiseksi liittokunnaksi vuosien 2003- 2006 välillä voidaan mainita kaksi erityisen merkittävää käännekohtaa. Ensimmäinen oli vuonna 2003, kun Nato otti johtoonsa Afganistanissa YK:n mandaatilla toimivan ISAF-operaation. Toinen käännekohta oli, kun vuonna 2006 Naton poliittisista suuntaviivoista poistettiin viittaus “out-of-area”-operaatioihin eli liittokunnan oman alueen ulkopuolella toteutettaviin operaatioihin. Tämä merkitsi, että koko maailma oli nyt Naton toiminta-alueetta.<sup>252</sup>

Merkittävä muutos ja samalla osoitus Naton kehittymiskyvykkyydestä on Naton ohjuspuolustuskyvyn kehittäminen. Vuodesta 2010 alkaen Nato on kehittänyt strategista ohjuspuolustuskykyä, jonka päämääränä on Naton eurooppalaisten jäsenmaiden väestön, alueen ja joukkojen suojaaminen. Strategia rakentuu taktisen tason ohjuspuolustuskyvyn varaan, joka suojaa operaatioissa olevia joukkoja ohjusuhilta. Naton strateginen ohjuspuolustuskyky saavutti alustavan operatiivisen toimintakyvyn 2016.<sup>253</sup>

Tärkein Naton operatiivinen uudistus 2000-luvulla on ollut nopean toiminnan valmiusjoukon NRF:n kehittäminen. Alun perin, ennen Afganistanin operaation johtotehtävien vastaanottamista ja sen mukanaan tuomia sitoumuksia, NRF:stä suunniteltiin enimmillään 25 000 sotilaan vahvuista joukkoa, joka auttaisi Naton jäsenmaita uudistamaan kansallisia asevoimiaan sekä

<sup>250</sup> Esimerkiksi strateginen ilmakuljetuskyky. Koska ilmakuljetuskyky on monessa uhkakuvassa oman toiminnan keskeinen osatekijä, tulosperusteisessa suunnittelussa ilmakuljetuskykyä ja sen integraatiota kehitetään.

<sup>251</sup> Salenius-Pasternak (toim.) (2007), s. 18.

<sup>252</sup> Salenius-Pasternak (toim.) (2007), s. 27-28.

<sup>253</sup> Honkanen (2019), s. 14.

toimisi liittokunnan järeänä kriisinhallintatyökaluna myös rauhaan pakottamisessa ja humanitaarisissa operaatioissa. Afganistanin operaation joukkojen riittämättömyys sekä joidenkin jäsenmaiden haluttomuus hyväksyä jopa 25 000 sotilaan kapasiteettia vaativia operaatioita saivat Naton syksyllä 2007 muuttamaan NRF:n konseptia. NRF:n vahvuutta on pienennetty ja joukkoa pyritty muuttamaan jäsen- ja kumppanuusmaiden oman puolustussuunnittelun tarpeita paremmin palvelevaksi. Silti, alkuperäisen konseptinsakaan mukaisesti NRF ei olisi sopinut rakenteensa puolesta ”miehitysarmeijaksi”. Alle 10 000 sotilaan vahvuusena sen mahdolliset tehtävät ovat lähes identtiset EU:n taisteluosastojen tehtävien kanssa. NRF:n kehityssuunnasta ja tarkoituksesta on erilaisia mielipiteitä jäsenmaiden välillä. Joillekin valtioille Naton nopean toiminnan valmiusjoukko on hyvä väline kansallisten asevoimien uudistamiseen ja kehittämiseen. Toiset jäsenmaat taas pitävät sekä valmistautumista että osallistumista joukon toimintaan osoituksena Naton ja sen tavoitteiden tukemisesta.<sup>254</sup>

Yhdysvaltojen hyökkäys vuonna 2003 Irakiin osoitti Naton demokraattisten arvojen rappeutumisen ja liiton jakautumisen. Vaikka USA:ssa Bushin hallinto väitti, että Irak uhkasi maailmanlaajuisia turvallisuutta tavoittelemalla joukkotuhoaseita, Naton jäsenvaltiot olivat asiasta keskenään eri mieltä. Ranska ja Saksa olivat hyökkäyksen suurimpia kriitikkoja. Kaikki jäsenmaat eivät olleet halukkaita tukemaan hyökkäystä joka ei kuulunut 5 artiklan soveltamisalaan. Tilanne oli erilainen kun Balkanilla vuonna 1995, jolloin huolimatta Naton interventioiden laillisuuteen liittyvistä ongelmista, liittolaiset olivat yhtä mieltä operaation toteuttamisesta ja jatkamisesta, koska jäsenmaat olivat yhteisesti sitoutuneet ihmisoikeuksiin ja joukkomurhien estämiseen.<sup>255</sup>

Naton jäsenvaltioilla oli kolmannen ajanjakson aikana ja on edelleen toisistaan poikkeavia käsityksiä pitkäkestoisten kauko-operaatioiden järkevyydestä. Esimerkkinä Afganistanin operaatio, jossa Natolla on ollut vaikeuksia koota ja ylläpitää operaation komentajien pyytämiä joukkoja lähinnä siksi, että Naton jäsenvaltiot eivät ole yksimielisiä maan strategisesta merkityksestä.<sup>256</sup> Afganistanin operaation pitkittyminen horjuttaa Naton koheesiota ja erimielisyydet operaatiosta heikentävät Naton peruspilareita, me-henkeä ja Naton asemaa arvoyhteisönä. Naton jäsenet eivät näe sotilasliittoa enää arvoyhteisönä, eikä Natoa ymmärretä arvoyhteisönä myöskään maissa, joissa se pyrkii tuottamaan vakautta toteuttamallaan operaatioilla.<sup>257</sup>

<sup>254</sup> Salenius-Pasternak (toim.) (2007), s. 18–19.

<sup>255</sup> Wallander (2018), passim.

<sup>256</sup> Salenius-Pasternak (toim.) (2007), s. 7.

<sup>257</sup> Tardy (2018), passim.

Toisen Naton ajanjakson tapaan myös kolmannesta Naton ajanjaksosta voidaan kriiseistä ja niistä selviämisen syistä yhteenvetona todeta, että Naton menestyksen taustalla ajanjakson aikana on ollut tunnistaa muutostarpeet ajoissa ja kehittää toimintaa vastaamaan tarpeisiin. Kolmannen ajanjakson aikana on kuitenkin tunnistettavissa uusia Naton yhtenäisyyttä horjuttavia piirteitä, joista merkittävimpiä ovat Naton jäsenmaiden demokraattisten arvojen rappeutuminen ja liiton jäsenten erimielisyydet Naton tavoitteista ja toiminnasta. Naton asema arvoyhteisönä muodostui kyseenalaiseksi. Nato ei varsinaisesti kyennyt torjumaan ulkoa tulevia Naton yhtenäisyyteen vaikuttavia tekijöitä ja mainitut Naton koheesioon ja toimintaan vaikuttavat tekijät ovat edelleen olemassa, mutta ne eivät ainakaan toistaiseksi ole riittävän vakavia tai vaikutukseltaan riittävän laajoja, jotta ne aiheuttaisivat Natossa sellaisia haittoja, jotka voisivat johtaa Naton hajoamiseen.

#### 4.4. 4. Jakso: Nato Ukrainan kriisin jälkeen (2014–2020)

Ukrainan kriisiä edeltäneen parin vuosikymmenen aikana Euroopassa oli vallinnut vakaa turvallisuusympäristö, mikä oli johtanut jopa pohdintaan liittokunnan olemassaolon merkityksestä, mutta keväällä 2014 Eurooppa koki pahimman kylmän sodan jälkeisen turvallisuuspoliittisen kriisinsä. Venäjän invaasio Krimillä ja piittaamattomuus kansainvälisestä oikeudesta paljasti maailman voimapolitiittisen todellisuuden, joka vallitsee kansainvälisessä turvallisuusympäristössä edelleen. Naton jäsenmaat tuomitsivat Venäjän toimet jyrkästi ja Nato jäädettiin käytännön yhteistyön Venäjän kanssa, pitäen kuitenkin mahdollisuuden kokoontua suurlähettilästasolla avoimena. Ukrainan kriisi nosti yhteisen puolustuksen takaisin Naton toiminnan keskiöön.<sup>258</sup> Venäjän toimet ja muutos turvallisuusympäristössä korosti Naton merkitystä ja kyvykkyyttä vastata Venäjän jälleen asettamaan uhkaan ja tämä johti uusien valtioiden halukkuuteen anoa Naton jäsenyyttä. Nato laajentui hyväksymällä uusiksi jäsenikseen 2017 Monte Negrón ja 2020 Pohjois-Makedonian. Varsovan huippukokouksen jälkeen 2016 Nato sijoitti pysyviä joukkoja Puolaan ja Baltian maihin. Venäjän toimet toimivat kannustimena myös kyberpuolustuskeskuksen rakentamiseen.<sup>259</sup> Krimin tapahtumien seurauksena Nato-maat hyväksyivät toimenpiteet itäisten jäsenmaiden rauhoittamiseksi ja pelotteen vahvistamiseksi. Nato kolminkertaisti Baltian ilmalavontaoperaatioissa olevien koneiden määrän ja Naton koneet lähetettiin valvomaan Romanian ja Puolan ilmatilaa. Nato myös lisäsi harjoitustoimintaansa ja vahvisti sotilaallista läsnäoloaan Baltian maissa ja Puolassa.<sup>260</sup>

<sup>258</sup> Honkanen et al. (2014), s. 33.

<sup>259</sup> Schake et al. (2019), passim.

<sup>260</sup> Honkanen et al. (2014), s. 34.

Yhtä aikaa Ukrainan kriisin kanssa myös Lähi-idän kriisit muuttivat luonnettaan ja Naton agenda muuttui lähes yhdessä yössä. Venäjän toimet Ukrainassa antoivat Naton toiminnalle yhtäkkisesti uuden suunnan ja Nato alkoi nopeasti kohdistaa huomiotaan ja toimintaansa uudelleen kollektiiviseen puolustukseen ja Nato palasi ikään kuin juurilleen, muodostamaan vastavoiman Venäjän aiheuttamalle uhkalle.<sup>261</sup>

Muuttuneesta turvallisuustilanteesta ja Venäjän aiheuttamasta uhkasta johtuen myös Naton kumppanuustoiminnot ovat saamassa yhä enemmän huomiota ja niiden merkitys ja painoarvo ovat kasvaneet. Kehitys alkoi Chicagon huippukokouksessa vuonna 2012, jolloin koolle kutsuttiin ensimmäistä kertaa huippukokouksen yhteydessä myös kumppanimaiden kokous ja Natossa aloitettiin työstämään edistyneiden kumppanimaiden kokoonpanoa (Enhanced Opportunities Program, EOP), joka sai lopullisen muotonsa Walesin huippukokouksessa. Turvallisuustilanteen muutos suuntasi liittokunnan huomiota myös Itämeren alueeseen. Itämeren alueen merkityksen kasvaessa Natossa on aloitettu suunnittelemaan Suomen ja Ruotsin kanssa erityistä korostettua yhteistyötä.<sup>262</sup> Uusien roolien ja tehtävien määrittämisen lisäksi Naton jäsenvaltioiden lukumäärä on kasvanut kuudestatoista kolmeenkymmeneen.<sup>263</sup> Nykyään jokainen valtio, joka Neuvostoliiton lisäksi kuului Varsovan liittoon, ja myös osa entisistä neuvostotasavalloista, ovat Naton jäseniä.<sup>264</sup>

Yhdysvallat on erityisesti 2010 luvun aikana pyrkinyt muokkaamaan Natosta keskeisen toimijan, jonka kautta jäsenmaat ja kumppanit voivat käsitellä tärkeitä turvallisuuteensa liittyviä asioita; eli transatlanttisten turvallisuusasioiden keskustelufoorumin. Naton konsensuspohjaisen päätöksentekomenettelystä johtuen Yhdysvallat ei voi pakottaa Natoa tai mitään yksittäistä jäsenvaltiota toimimaan tavalla, jolla tämä ei halua toimia. On kuitenkin varmaa, että Yhdysvalloilla on suuri vaikutusvalta Naton strategista suuntaa määriteltäessä myös tulevaisuudessa.<sup>265</sup>

Ukrainan kriisin jälkeisestä ajanjaksosta voidaan todeta, että jälleen Nato on osoittanut kykynsä tunnistaa turvallisuusympäristön muutoksen haasteet ja vastata niihin. Juuri kun Nato oli kohtaamassa ehkä suurimpia kriisejään johtuen jäsenvaltioiden demokraattisten arvojen ja koko Naton arvoyhteisön rappeutumisesta, uudestaan noussut Venäjän uhka pakotti Naton ja sen jäsenmaat keskittymään oleelliseen, eli vastaamaan yhtenä joukkona Venäjän uhkaan. Nato-maat

<sup>261</sup> Honkanen et al. (2014), s. 34.

<sup>262</sup> Naton viralliset verkkosivut: *What is Nato?, 2.1 a political and military alliance*. [<https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>], luettu 28.12.2020.

<sup>263</sup> Ibid.

<sup>264</sup> Ibid. luettu 21.12.2020.

<sup>265</sup> Salenius-Pasternak (toim.) (2007), s. 8.

kokevat Venäjän uhkan, toimintatavat ja kyvykkyydet mittavina ja ymmärtävät, että ainut keino pidäkkeen luomiseen Venäjää vastaan ja tarvittaessa Venäjän torjumisen on yhteistyö Nato maiden välillä. Venäjän luoma uhka on niin voimakas tekijä, että jäsentenväliset erimielisyydet jäävät sen varjoon.

#### 4.5. Keskeiset johtopäätökset Naton historiasta

Tämän luvun havaintojen perusteella voidaan sanoa, että uhkien muuttuminen ja kehittyminen ovat olleet elinehtoja Naton kehitykselle ja säilymiselle. Uudet uhkat ja turvallisuusuhkien olemassaolo ovat antaneet Natolle syyn elää. Läpi Naton historian, Naton laajenemisen ja kehittymisen merkittävin vaikuttaja on ollut Venäjä. Ilman uhkaa Neuvostoliiton aggressioista Natoa ei olisi koskaan edes perustettu. Neuvostoliiton sotilaallisen uhkan todennäköisyys johti Naton integroidun sotilaallisen komentorakenteen perustamiseen ja ilman Neuvostoliiton uhkaa Nato ei olisi päässyt vaikuttamaan Saksan asevoimiin, kun Saksan asevoimia rakennettiin uudestaan. Neuvostoliiton laajentuminen Naton liittolaisten etelärajoille huolestutti Naton jäseniä ja mahdollisti Naton laajenemisen ja uusien jäsenien hyväksymisen. Neuvostoliiton konventionaalisten asevoimien suuri koko pakotti Naton rakentamaan voimakkaan ydinasepelotteen ja panostamaan innovatiivisen sotilasteknologian sekä operatiivisten konseptien kehittämiseen. Venäjän suorittama Ukrainan miehittäminen johti edelleen Naton laajenemiseen ja Nato hyväksyi jäsenekseen uusia valtioita ja rakensi uusia kyvykkyyksiä.

Naton ensimmäistä ajanjaksoa (1949–1991) leimaa kehittyminen alun poliittisesta liitosta ja yhteistyöfoorumista sotilasliitoksi, jolla on yhteisen puolustuksen edellyttämät rakenteet, päämajat ja esikunnat, sekä puolustussuunnitelmat. Ajanjaksolla Naton jäsenmaiden suhteissa ja yhtenäisyydessä oli rakoilua, mutta yhteinen uhka yhdisti jäsenet ja Natosta muodostui toimiva sotilasliitto. Naton keinot torjua jäsenmaiden erimielisyyksistä johtuva koheesion heikkene mistä, oli tunnistaa ajoissa Neuvostoliiton ja sen itäeurooppalaisten liittolaisten muodostama uhka, sekä kyky kehittää liiton toimintaa vastatakseen uhkaan. Oleellinen tekijä yhteistyön onnistumisessa oli saavuttaa jäsenmaiden luottamus Naton halusta ja kyvystä puolustaa kaikkia jäsenmaita.

Kylmän sodan jälkeisenä aikana Naton jäsenten näkemykset Naton tavoitteista ovat eriytyneet, samoin näkemykset puolustukseen käytettävistä määrärahoista. Euroopassa ajateltiin, että neuvottelemalla saadaan rauha todennäköisemmin aikaiseksi kuin sotimalla, tästä johtuen Euroopassa vallitsi yleinen haluttomuus sotimiseen ja sotilaalliseen puolustamiseen. Euroopan valtiot

olivat valmiita tekemään mittavia uhrauksia estääkseen sotimisen ja yleinen käsitys, että eurooppalaiset ovat liian arkoja aloittaakseen sodan. Toisaalta Euroopan valtioiden haluttomuus joutua sotaan teki myös Naton kautta saatavasta pidäkkeestä tarpeellisen, sillä Euroopassa ajateltiin, että Naton muodostaman pidäkkeen avulla on mahdollista välttää sota.<sup>266</sup>

Toisen ajanjakson (1991–2001) kuluessa kansainvälinen turvallisuusympäristö koki merkittävän muutoksen Neuvostoliiton hajotessa ja jäsenmaat eivät olleet yhtä mieltä Naton tehtävistä ja kansainvälisen turvallisuusympäristön uhkista. Naton onnistumiseen ja menestymiseen vaikutti onnistunut tilanteen- ja toimintaympäristönarvio, jonka avulla Nato kykeni kääntämään strategisen konseptinsa suuntaa ja luomaan uuden jäsen- ja kumppanuuskokoonpanon sekä uudistamaan sisäisen rakenteensa ja omaksumaan uuden turvallisuusmanagerin roolinsa pelkän sotilasliitto roolin sijasta. Toinen Naton menestykseen suuresti vaikuttava tekijä oli Naton asema demokraattisten jäsenmaiden yhteisenä arvoyhteisönä. Jäsenmaat olivat yksimielisiä ihmisoikeuksien ja kansainvälisen lainsäädännön oikeutuksesta ja kokivat sellaiseen yhteisöön, joka edesauttoi yhteisten arvojen mukaisia toimintoja, osallistumisen merkittäväksi. Jäsenet hyväksyivät yleisesti, että kaikki Naton toiminta ei enää liittynyt suoranaisesti sotilaallisen uhkan torjumiseen.

Kolmas ajanjakso (2001–2014) on ollut Naton historiassa Naton olemassaolon kannalta haasteellisin. Naton jäsenmailla ei ollut yhtä selkeää jäsenmaita yhdistävää uhkaa, vaan jäsenmaiden suhtautuminen ja mielipiteet siitä miten Naton tulisi osallistua Lähi-idän konflikteihin erosivat toisistaan. Jäsenmaiden toimintaa leimasi maiden itsekäs omaneduntavoittelu ja haluttomuus osallistua Naton kautta yhteiseen toimintaan tai taloudellisiin kustannuksiin, jos toiminnasta ei koettu olevan suoraan hyötyä maalle itselleen. Naton jäsenien välisen koheesion rappeutumisesta huolimatta Nato kykeni säilyttämään merkityksensä. Naton säilymisen yksinkertaisin selitys on Naton osallistuminen useisiin tehtäviin, jotka kaikki eivät suoraan liittyneet sotilaalliseen toimintaan. Nato oli aktiivinen toimija useilla aloilla kansainvälisesti ja jäsenmaat kokivat, että Nato-jäsenyydestä oli yhä enemmän etua kuin velvoitteita, jolloin jäsenyyden säilyttäminen oli perusteltua.

Venäjä asetti jälleen sotilaallisen uhkan Euroopalle Naton elinkaaren neljännen ajanjakson (2014–2020) alussa ja palautti Naton arvostettavuuden ja merkityksen jäsenmaiden keskuudessa. Naton ei tarvinnut torjua ulkoa tulevia Natoa horjuttavia uhkia, sillä yhteisen uhkan ja

---

<sup>266</sup> Sayle, Timothy: *Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order*, Cornell University Press, New York, 2019, s. 246–247.

vastustajan paluu sotilaalliselle "pelikentälle" yhdisti jäsenet ja odotukset Naton toiminnan painopisteestä. Nato kykeni perustelemaan olemassaolonsa merkityksen jäsenmailleen, vaikka Venäjän toimet tulivatkin osittain yllätyksenä niin Naton jäsenmaille kuin Natollekin. Vaikka Venäjän toimia ei oltu kyetty ennakoimaan Natossa, se ei aiheuttanut epävarmuutta jäsenmaiden luottamuksessa Natoon, vaan näyttää siltä, että jäsenmaat ovat yksimielisiä siitä, että Venäjän arvaamattomia toimia kyetään parhaiten estämään ja rajoittamaan toimimalla osana Natoa. Venäjän vuonna 2014 aloittama "sotilaslihashen verryttely" Euroopassa on yhä käynnissä. Venäjä osoittaa röyhkeyttä mm. simuloituilla ydinase hyökkäyksillä, testaamalla Euroopan ilmatorjuntajärjestelmiä lentämällä Euroopan ilmatilassa pommikoneilla ja tekemällä alueloukkauksia sukellusveneillä.



## 5. KYKENEKÖ NATO MENESTYMÄÄN?

Tässä luvussa analysoidaan Naton työkaluja (väliin tulevat muuttajat) Naton olemassaoloa uhkaavien ulkoisten uhkien (riippumattomat muuttajat) torjumiseksi. Aikaisemmin tässä tutkimuksessa tunnistettuja Naton olemassaoloa uhkaavia ulkoisia uhkia tarkastellaan Naton työkalujen kautta, eli arvioidaan systemaattisesti jokaisen uhkan vaikutukset Natoon ja verrataan uhkia Naton työkaluihin ja kykyyn ja mahdollisuuksiin käyttää työkaluja uhkien torjumiseksi.

Natoa uhkaavat ulkoiset riippumattomat muuttajat ovat osittain yhteen kietoutuneita ja toistensa riippuvaisia tai toistensa seurauksia. Kun joku uhkista kohdistuu Natoon, sitä saattaa seurata joku toinen uhka, riippumatta siitä onnistuiko Nato torjumaan alkuperäistä uhkaa. Esimerkiksi jäsenten erilaiset näkemykset Naton tavoitteista (uhka 4: Suuri heterogeenisten jäsenmaiden lukumäärä) johtaa suurella todennäköisyydellä myös uhkaan 1. (uhka 1: Jäsenvaltioiden välisten suhteiden rappeutuminen). Uhkien pilkkominen pienempiin osiin saattaa vaikuttaa teennäiseltä ja uhkia voisi analysoida myös suurempina kokonaisuuksina tai yhdistää niitä syyseuraussuhteen kautta toisiinsa jo ennen analysointia, mutta se tekisi analysoinnista suurpiirteisempää ja epäluotettavampaa, ja joku uhkan ulottuvuus saattaisi myös jäädä huomioimatta. Uhkien erittelemisen ja jakamisen pienempiin kokonaisuuksiin mahdollistaa niiden analysoinnin tarkemmin ja auttaa löytämään uhkien tärkeimmät ominaisuudet ja ulottuvuudet, joilla on merkittäviä vaikutuksia Naton säilymiseen tai hajoamiseen. Tässä luvussa vastataan kysymykseen, minkälaisia kykyjä ja keinoja Natolla on ulkoisten uhkien torjumiseksi nyt ja tulevaisuudessa?

**Naton toimintaympäristö realismin maailmankuvan mukaisesti**

**RIIPPUMATTOMAT MUUTTUJAT**

**Naton olemassaoloa uhkaavat ulkoiset muuttujat (hajoamista aiheuttavat uhkat)**

**Voimatasapainoon liittyvät uhkat:**

1. Jäsenvaltioiden välisten suhteiden rappeutuminen
2. Suurvaltojen valtapoliittinen kilpailu
  - Nousevien suurvaltojen tavoitteet ja sotilaallisten kyvykkyyksien kasvattaminen
3. Jäsenvaltioiden sisäpolitiikan ja hallinnon autoritäärinen kehitys
  - Jäsenvaltioiden demokratian tason aleneminen
4. Suuri heterogeenisten jäsenmaiden lukumäärä
  - Jäsenvaltioiden eriävät tavoitteet ja näkemuserot organisaation toiminnan painopisteistä ja tavoitteista
  - Jäsenmaiden korostunut oman edun tavoittelu

**Uhkatasapainoon liittyvät uhkat:**

5. Uudet ja muuttuvat turvallisuus uhkat –uhkatasapainon muutos
  - valtioiden eriävät käsitykset turvallisuusuhkista
6. Hegemonisessa asemassa olevan jäsenvaltion merkityksen heikkeneminen
  - Yhdysvaltojen eroaminen, tai liittoutuminen Venäjän tai Kiinan kanssa

Kuva 2: Naton olemassaoloa uhkaavat ulkoiset riippumattomat muuttujat (hajoamista aiheuttavat uhkat)

Riippumattomat muuttujat on koostettu yhdistämällä kansainvälisen organisaatiotutkimuksen tunnistamia hajonneiden organisaatioiden hajoamiseen vaikuttaneita ulkoisia uhkia, sekä nimenomaan Natoon liittyviä uhkia, jotka on tunnistettu Naton tulevaisuutta käsittelevästä kirjallisuudesta. Uhkien muotoilu on tehty realismin toimintaympäristön viitekehyksen kautta ja uhkien koonnoksessa on huomioitu myös havainnot tässä tutkimuksessa aiemmin esille tuoduista hajonneista sotilasliitoista ja niiden hajoamiseen vaikuttaneista ulkoisista uhkista (ks. luku 2.3).

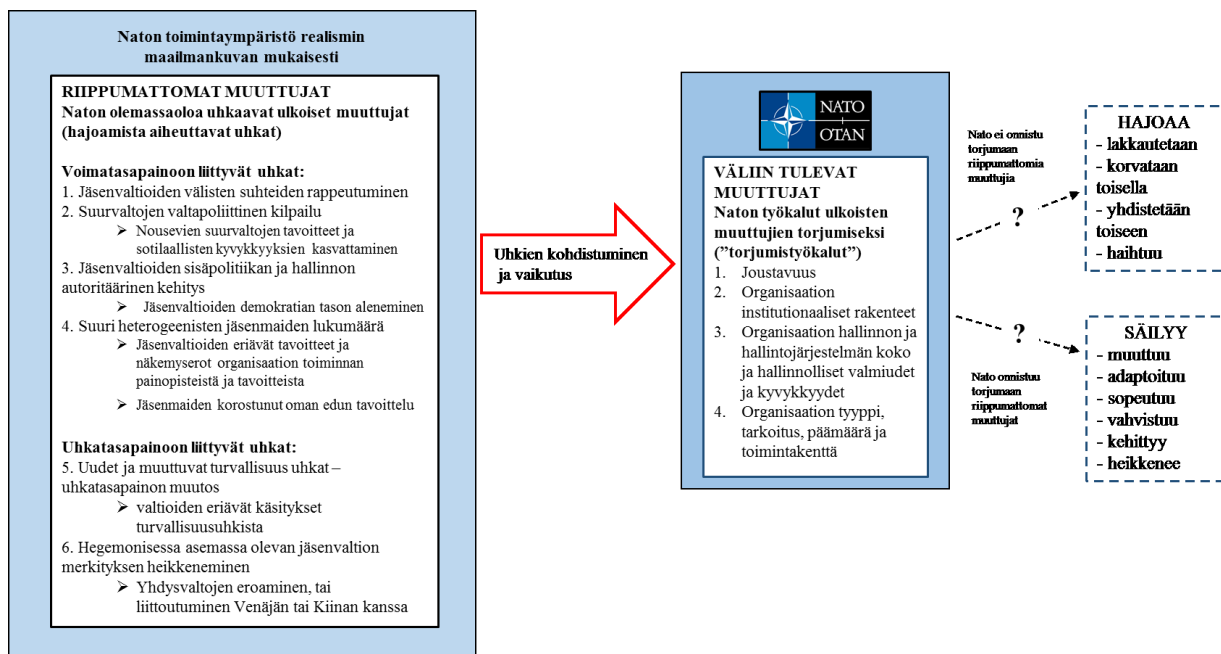
**VÄLIIN TULEVAT MUUTTUJAT**

**Naton työkalut ulkoisten muuttujien torjumiseksi ("torjumistyökalut")**

1. Joustavuus
2. Organisaation institutionaaliset rakenteet
3. Organisaation hallinnon ja hallintojärjestelmän koko ja hallinnolliset valmiudet ja kyvykkyydet
4. Organisaation tyyppi, tarkoitus, päämäärä ja toimintakenttä

Kuva 3: Naton työkalut ulkoisten uhkien torjumiseksi, eli väliin tulevat muuttujat

Väliin tulevat muuttujat on koostettu Naton nykytilasta ja historiasta tunnistetuista Naton työkaluista ulkoisten uhkien torjumiseksi. Natosta löydettyihin työkaluihin on yhdistetty tässä tutkimuksessa luvussa 2 esitellyt yleisen organisaatiotutkimuksen tunnistamat organisaatioiden keinot ja ominaisuudet ulkoisten uhkien torjumiseksi niiltä osin, kun niitä voidaan pitää relevantteina myös tutkittaessa sotilasliittoa. Uhkien koonnoksessa on huomioitu myös havainnot tässä tutkimuksessa aiemmin esitettyjen hajoanneiden sotilasliittojen epäonnistumisesta uhkien torjumiseksi ja hajoamisen estämiseksi.



Kuva 4: Tutkimusasetelma

Kuvassa on tämän tutkimuksen tutkimusasetelma kokonaisuudessaan. Tutkimuksen riippuva muuttuja on Naton eheys ja säilyminen. Seuraavaksi tässä luvussa verrataan jokaista riippumattomaa muuttujaa ja väliin tulevaa muuttujaa ja arvioidaan Naton mahdollisuuksia käyttää ominaisuuksiaan ja kykyjään sen säilymiseen ja menestymiseen vaikuttavien ulkoisten uhkien torjumiseksi. Luvussa esitellään myös arvio Naton mahdollisen hajoamisen tavasta, sekä säilymiseen liittyvät mahdolliset kehityskulut.

### 5.1. Jäsenvaltioiden välisten suhteiden rappeutuminen

## Uhkan ilmeneminen

Suurten kansainvälisten organisaatioiden hajoamiseen tai epäonnistumiseen vaikuttaa usein organisaatioiden sisäiset sosiaalisen järjestyksen ja yhteistyön rakenteiden ongelmat.<sup>267</sup> Naton jäsenten erimielisyydet, sitoutumattomuus Naton perusarvoihin (itsenäisyys, demokratia, yksilönvapaudet ja oikeusvaltio periaate) ja jäsenmaiden toisiaan vastaan asettamat uhkat aiheuttavat ongelmia Natossa. Naton jäsenvaltioiden välisten suhteiden rappeutumisen suurimmaksi ongelmaksi on muodostunut Naton jäsenten erimielisyydet Naton toiminnan painopisteistä, resurssien käytöstä ja tavoitteista. Ongelmaan liittyy oleellisesti myös maailmassa yleisellä tasolla vallitseva korostunut valtiokeskeinen itsekkyyks ja omien etujen tavoittelu. Valtiot eivät sitoudu kannattamaan Naton arvoja ja toiminnan periaatteita, jos ne eivät ole suoraan valtion oman edun mukaisia. Naton perustamisesta saakka jäsenmaiden välinen me-henki on ollut merkittävin Naton arvostuksen ja säilymisen peruspilareista, nykyään se ei enää toteudu, Natoa ei enää nähdä arvoyhteisönä jäsenten keskuudessa, eikä myöskään maissa joissa Nato pyrkii tuottamaan vakautta toteuttamallaan operaatioilla.<sup>268</sup>

Jäsenvaltioiden välisten suhteiden rappeutuminen näkyy myös erityisesti suurvaltojen johtajien suhtautumisessa Natoon ja kansainvälisiin sopimuksiin. Yhdysvaltojen presidentin Donald Trumpin (2017–2020) sekava hallinto Yhdysvalloissa on vaikuttanut suuresti Naton jäsenmaiden koheesion rakoiluun. Yhdysvaltojen hallinto on Trumpin hallintokauden aikana sekoittanut liberaalin demokratian käytäntöjä ja instituutioita ja kyseenalaistanut Yhdysvaltojen sitoutumisen Naton turvatakuisiin, sekä viitannut toistuvasti Natoon kalliina ja vanhentuneena organisaationa.<sup>269</sup> Trump ja hänen hallintonsa on säännöllisesti julkaissut valheellisuuksia, hyökännyt sananvapautta vastaan, ilmaissut tukensa väkivaltaisille rasistisille provokaattoreille ja julkisesti halventanut vähemmistöjä.<sup>270</sup> Yhdysvallat on osoittanut piittaamattomuuttaan kansainvälisestä järjestelmästä ja sopimuksista mm. eroamalla Pariisin rauhansopimuksesta ja ilmastonmuutoksen rajoittamista koskevasta sopimuksesta.<sup>271</sup>

Yhdysvaltojen Natoon kohdistama kritisointi on Naton kannalta huolestuttavaa, koska Yhdysvallat on taloudellisesti ja sotilaallisesti suurin ja sitä kautta merkittävin Naton jäsenmaa. Yhdysvaltojen "kapinoinnilla" on suoranaisia vaikutuksia jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin, mutta Yhdysvallat ei kuitenkaan ole ainut Naton jäsenvaltio, joka aiheuttaa kitkaa ja lisää hajaannusta

<sup>267</sup> Maastricht (2019-2023).

<sup>268</sup> Tardy (2018), passim.

<sup>269</sup> Sayle (2019), s. 247.

<sup>270</sup> Wallander (2018), passim.

<sup>271</sup> Rittberger (2019), s. 1.

länsimaissa jäsenvaltioiden välillä. Myös Ranskan presidentti Emmanuel Macron on arvostellut Natoa ja tuonut esiin mielipiteensä Naton toimintakyvyn alenemisesta. Macron on väittänyt, että Euroopassa ei voida enää luottaa Yhdysvaltojen tukeen Euroopan puolustamisessa.<sup>272</sup> Myös Britannian eroaminen EU:sta on hyvä esimerkki valtioiden tyytymättömyydestä ja epäluottamuksesta kansainvälisiin organisaatioihin sekä pyrkimyksestä irrottautua valtioiden välisistä yhteistyörakenteista.<sup>273</sup> Tosin EU ja Nato eivät ole täysin vertailukelpoisia, sillä ainoastaan Nato tarjoaa jäsenmaille suoranaista turvaa tilanteissa, jolloin maiden olemassaolo on uhattuna. Näin ollen Natosta eroaminen nykyisen kaltaisessa epävarmassa turvallisuustilanteessa on epätodennäköisempää kuin EU:sta eroaminen.

Naton, Yhdysvaltojen ja ydinaseiden merkitys eurooppalaisten valtioiden puolustuksen ytimessä on suuri. Eurooppalaiset jäsenmaat pelkäävät Yhdysvaltojen hylkäämäksi joutumista, mikä syventää niiden turvallisuusdilemmaa samalla kun niiden turvallisuuden haasteet ovat osoittautuneet pitkäkestoisiksi ja vaikeasti ratkaistaviksi. Epäluottamus Naton ja Yhdysvaltojen tuesta Euroopan puolustamiseen on johtanut siihen, että eurooppalaiset jäsenmaat etsivät uusia turvallisuusratkaisuja ja kehittävät keskenään pienimuotoisia puolustusaloitteita. Osittain kehitykseen on johtanut myös turhautuminen Naton päätöksenteon hitauteen.<sup>274</sup>

Turkki on aiheuttanut jännitteitä Naton sisällä koko Naton historian ajan ja edelleen Turkin toimet jakavat jäsenten mielipiteitä. Turkin pelko Kyproksen liittymisestä Kreikkaan aiheutti jopa Kreikan vetäytymisen Naton ytimestä vuosiksi 1974–1980. Tästä huolimatta Turkki miehitti Kyproksen saaren pohjoisosan ja loi sinne "nukkevaltiokseen" Pohjois-Kyproksen, jota yksikään muu maa ei ole tunnustanut. 2018 Turkin ja USA:n joukot olivat konfliktin eri puolilla Syyrian sisällissodassa. Tällä hetkellä Turkki käy Syyriassa omaa sotaansa kurdijärjestöä vastaan ja saa tukea Naton kannalta huonolta taholta, Venäjältä. Venäjä on jopa avannut Syyrian ilmatilan Turkin lentokoneille, jotka avustavat vuoden alussa alkanutta maahyökkäystä kurdijärjestön johtamia asejoukkoja vastaan. Yhdysvallat taas on ollut sodassa eri puolella ja tukenut ja aseistanut kurdeja sodassa terroristijärjestö Isisiä vastaan. Yhdysvallat ja Turkki ovat ajautuneet Syyriassa lähes sijaissotaa muistuttavaan tilanteeseen, koska Turkki on kieltäytynyt sotimasta Isisiä vastaan. Lisäksi Turkki on valunut kohti Venäjää lisäämällä yhteistyötä Venäjän

<sup>272</sup> The Economist: Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead. 7.11.2019.

<sup>273</sup> Norwegian Institute for Defence: *NATO in need of further adaptation*. 2017. [<https://forsvaret.no/ifs/en/sne-publications/nato-in-need-of-further-adaptation>], luettu 27.2.2020.

<sup>274</sup> Sirkkola, Matti: EU:n ja Naton suhde: Nykytila ja kehitysnäkymät Euroopan kollektiivisessa puolustuksessa, Yleisesikuntaupseerikurssi 59:n diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu 2019, s. 130-132.

kanssa sotamateriaalikaupoissa.<sup>275</sup> Turkin Naton sääntöjen vastainen toiminta ja autoritäärinen hallintotapa aiheuttavat Turkin eriytymisen muista jäsenmaista, mutta silti Turkki säilyttää Nato-jäsenyytensä ilman rangaistuksia tai pelkoa Natosta erottamisesta.

Naton jäsenmaat arvostelevat toistuvasti liittolaisiaan Naton periaatteista ja yhteisistä arvoista poikkeamisesta. Esimerkiksi korruptoituneen Pohjois-Makedonian hyväksyminen Naton jäseneksi vuonna 2020 aiheutti muissa jäsenissä tyytymättömyyttä.<sup>276</sup> Jo liittymisvaiheessa korruptoituneen maan jäseneksi hyväksyminen kertoo muille jäsenmaille, että on hyväksyttävää olla noudattamatta Naton periaatteita tai jäsenyyden sääntöjä. Pohjois-Makedonian liittyminen asettaa kyseenalaiseksi perustavaa laatua olevan Nato-jäsenyyden lähtökohdan, miksi minkään Naton jäsenmaan tulisi edes tavoitella Naton asettamia hyvän hallinnon vaatimuksia tai noudattaa jäsenyyden sääntöjä, jos niitä ei edellytetä kaikilta jäsenmailta.

### **Millä työkaluilla ja miten uhkaa voi hallita sekä torjua sen vaikutuksia**

Naton menestyksen perusteena on jäsenmaiden yksimielinen näkemys siitä, että maat tarvitsevat toistensa apua turvatakseen oman maansa turvallisuuden ja sotilaallisen koskemattomuuden. Naton institutionaalinen rakenne perustuu jäsenten yhteisiin arvoihin ja jäsenten yhteenkuuluvuuteen, silti tällä hetkellä Nato kohtaa ongelmia juuri sisäisessä sosiaalisessa järjestyksessä ja yhteistyön rakenteissa. Torjuakseen ongelmia Naton tulisi kyetä palauttamaan jäsenet Naton perusarvojen pariin. Korkean institutionaalisuuden tason rakenteiden ja toimintatapojen ansiosta Natolla on olemassa valmiudet käydä jäsentensä kanssa avointa keskustelua, hakea yhteistä ymmärrystä ja huomioida samanaikaisesti monia eri näkökantoja sekä sovittelua jäsenten välisiä eriäviä näkökulmia tyydyttävien ratkaisujen ja onnistuneen lopputuloksen löytämiseksi.

Naton rakenteeseen kuuluva päätöksenteon malli yksimielisyyteen perustuvasta päätöksenteosta on haasteellinen, sillä siitä johtuen yhdenkin jäsenmaan eriävä mielipide äänestettävästä aiheesta saattaa estää suunnitellun toiminnan. Päätöksenteon estäminen lisää ristiriitoja ja erimielisyyksiä jäsenten välillä ja heikentää jäsenten välisiä suhteita. Tähän haasteeseen Nato voi vastata ainoastaan vaikuttamalla jäsenmaiden yhteiseen näkemykseen yhteisestä turvallisuusuhkasta ja vakuuttamalla jäsenet siitä, että Naton tavoitteet uhkan torjumiseksi on kaikkien jä-

<sup>275</sup> Koskinen, Matti: Kivi Naton kengässä: Autoritaarinen Turkki lämpenee Venäjälle ja on ilmiriidoissa useiden Nato-liittolaistensa kanssa. Sotilasliiton arvopohja ja yhtenäisyys ovat murenemassa. Voiko Nato hajota? *Ulkopolitiikka*, 25.5.2018 ja Tervonen, Tuukka: Nato-kumppanit Kreikka ja Turkki ovat vanhoja vihollisia Egeanmerellä, ja nyt jännitteet kasvavat taas, *Helsingin Sanomat*, 7.7.2018.7.7.2018.

<sup>276</sup> Honkanen (2019), s. 31.

senvaltioiden edun mukaisia. Nykypäivän valtiokeskeisyyttä korostavassa maailmanjärjestyksessä monet jäsenmaat tekevät ratkaisuja pääosin vain omista lähtökohdistaan. Naton tulisi kyetä vaikuttamaan jäsenmaiden laajempaan ymmärrykseen ja sitouttaa jäsenmaat ymmärtämään Naton toiminta suuremmissa mittakaavassa ja sitä kautta saada jäsenmaat näkemään toiminnan vaikuttavuus vähintään välillisesti jokaiseen jäsenmaahan.

Naton säilymistä, jäsenvaltioiden välisten suhteiden rappeutumisesta huolimatta, tukee jäsenmaiden tekemät merkittävät taloudelliset sijoitukset Naton vahvojen institutionaalisten perusteiden ja hallintorakenteiden rakentamiseksi, sekä Nato yhteensopivien joukkojen kouluttamiseksi ja sotamateriaalin hankkimiseksi. Kun jäsenmaat ovat tehneet suuria taloudellisia sijoituksia liittyessään organisaatioon tai organisaation perustamisvaiheessa, ne eivät ole halukkaita korvaamaan organisaatiota toisella. Tämä kuitenkin edellyttää, että jäsenet kokevat saavansa itse määrittämänsä vähimmäismäärän hyödyn organisaatiosta. Natosta eroaminen vaatisi uuden sotilasliiton tai yhteistyömuodon perustamisen ja se vaatisi jälleen huomattavat taloudelliset sijoitukset. Uuden organisaation perustaminen vaatisi lisäksi uusien sopimusten neuvottelun, joka veisi paljon aikaa ja vaatisi kansallisen ratifioinnin. Taloudellisiin säästöihin liittyy myös Naton mahdollistama jäsenmaiden välinen liiketoiminta. Naton strukturoima jäsenten välinen liiketoiminta ja jäsenmaiden yhteiset hankinnat on mahdollista toteuttaa Naton kautta edullisemmin ja vähentää kauppojen ja toimitusten kustannuksia sekä parantaa jäsenvaltioiden yhteistyötä.

## 5.2. Suurvaltojen valtapoliittinen kilpailu

### **Uhkan ilmeneminen**

Suurvaltojen valtapoliittinen kilpailu on lisääntynyt ja saanut uusia voimakkaampia muotoja viime vuosina. Koko kansainvälistä järjestelmää horjuttavat eniten kansainvälisestä vaikutusvallasta taistelevat Kiina ja Venäjä, jotka molemmat korostavat oman maansa vaikutusvaltaa sotilaallisena ja taloudellisena suurvaltana.<sup>277</sup>

Venäjä kehittää työkaluja demokratian heikentämiseksi länsimaissa ja pyrkii vaikuttamaan positiivisesti populistisiin liikkeisiin Naton jäsenvaltioissa, mikä laskee Naton yhtenäisyyttä ja vaikeuttaa päätöksentekoa. Venäjä pyrkii saamaan Nato maita "puolelleen" hybridi-vaikuttamisen keinoin, esim. käyttämällä hämääriä rahoituskuvioita, ylläpitämällä korruptoituneita suhteita

<sup>277</sup> NATO 2030: United for a New Era: *Analysis and Recommendations of the reflection group appointed by NATO Secretary General*, Nato, Belgium, 25.11.2020, passim. Jatkossa viitataan NATO 2030 (2020).

ja houkuttelemalla maita puolelleen lahjuksilla ja kiristämällä. Venäjän edistävä ideologia on yhdistelmä suvaitsematonta nationalismia ja muukalaisvihaa, jotka ovat jo nousussa esim. Unkarissa, Puolassa ja Turkissa.<sup>278</sup>

Myös Kiinan nousu ja tavoite nousta sotilaalliseksi ja taloudelliseksi suurvallaksi horjuttaa kansainvälistä järjestelmää. Kiina ostaa itseään sisään Euroopan infrastruktuuriin omien etujensa ajamiseksi ja myös tiedustelutarkoituksessa. Vaikka Kiina ei toistaiseksi aseta sotilaallista uhkaa, se uhkaa olla tekijä, joka muuttaa koko maailmanjärjestystä ja Naton strategista asemaa.<sup>279</sup> Naton kannalta ongelmallista on se, että Naton jäsenmailla on eriäviä mielipiteitä siitä, mikä Kiinan vaikutus on ja miten Kiinaan pitäisi suhtautua.

Sirkkola (2019) kuvailee diplomityössään valtapoliitiikan muutokseen liittyviä skenaarioita, jotka voisivat johtaa Naton hajoamiseen. Kiinan nousu vastustajaksi Tyynellä valtamerellä ja Yhdysvaltojen sitoutuminen yhteistoimintaan Venäjän kanssa Kiinaa vastaan vaikuttaisi luultavasti Naton hajoamiseen. Sirkkolan mukaan Naton hajoamista tukisi myös Naton ja Yhdysvaltojen välisten suhteiden ajautuminen umpikujaan, jos Nato aloittaisi entistä syvemmän taloudellisen yhteistyön Kiinan kanssa. Sirkkola kuitenkin toteaa, että kumpikaan edellä kuvatuista skenaarioista ei ainakaan toistaiseksi näytä todennäköiseltä. Vaikkakin Venäjän toimien vaikutuksesta joidenkin maiden, kuten Turkin, eroaminen Natosta voi olla mahdollista. Toisaalta Turkin eroamisella saattaisi olla jopa positiivisia vaikutuksia Naton jäsenmaiden koheesioon.<sup>280</sup>

### **Millä työkaluilla ja miten uhkaa voi hallita sekä torjua sen vaikutuksia**

Toimiva laaja-alainen ja tiivis yhteistyö eri kansainvälisten organisaatioiden ja järjestöjen kanssa mahdollistaa suurvaltojen valtapoliittisesta kilpailusta johtuvien uhkien estämisen Naton säilymisen kannalta.<sup>281</sup> Yhteistyön mahdollistaa Naton vakiintuneet hallinnolliset rakenteet ja kyvykkyydet. Naton laaja ja vakituinen hallintorakenne, hallinnolliset toimintatavat, poliittinen asiantuntemus, sekä jäsenvaltioiden edustustot Naton virastoissa takaavat yhteistyörakenteiden säilymisen ja toimivuuden, sekä muiden organisaatioiden kanssa, että Naton jäsenmaiden välillä. Naton toimintakentän laaja-alaisuuden ja moninaisuuden avulla Nato kykenee puut-

<sup>278</sup> Wallander (2018), passim.

<sup>279</sup> Kallio Jyrki: Xi Jinping thought and China's future foreign policy: Multipolarity with chinese characteristics, *FIIA briefing paper 243*, 8.2018, s. 3–5.

<sup>280</sup> Sirkkola (2019), s. 128.

<sup>281</sup> Honkanen Karoliina & Kuusela Janne: *Uusi Nato, 20 kysymystä ja vastausta*. Suomen Atlantti-Seura, Yliopistopaino, Helsinki, 2010, s. 15.



tumaan myös muihin kuin sotilaallisiin (esim. taloudellisiin) nousevien suurvaltojen pyrkimykseen ja estämään suurvaltojen toimia laaja-alaisesti. Tehokas yhteistyö erityisesti EU:n kanssa on edellytys valtopoliittisen kilpailun uhkien torjumiseksi. Yhteistyö on mahdollista, kun Natossa on ymmärretty, että EU ei ole Naton kilpailija, eikä se ei ole haastamassa Natoa, tai tulossa Naton reviiirille. Puolustusyhteistyön tiivistyminen EU:n kanssa vahvistaa myös Natoa<sup>282</sup>.

Naton toiminta kansainvälisessä yhteisössä, erityisesti kun vastapelureina ovat Kiina ja Venäjä, on haasteellista. Nato on sitoutunut noudattamaan kaikkia kansainvälisiä sitoumuksia ja lakeja, myös Nato-Venäjä -peruskirjan rajoitteita, vaikka Venäjä rikkoo niitä toistuvasti. Joissakin Nato-maissa on katsottu peruskirjan menettäneen merkityksensä Venäjän toimien takia. Naton hitaudesta ja kankeudesta johtuen osa Naton jäsenistä saattaa kokea epävirallisen minilateraalien yhteistyön, sellaisen jota kansainvälinen lainsäädäntö ja erilaiset sopimukset eivät sido niin vahvasti, sen nopeuden ja yksinkertaisuuden takia toimivammaksi ja varmemmaksi<sup>283</sup>. Todennäköisesti Naton jäsenmaat kuitenkin pitävät Natoa ainoana kokonaisvaltaisena toimijana, joka voi ainakin jossain määrin kontrolloida ja rajoittaa Venäjän ja Kiinan toimintaa.

### 5.3. Jäsenvaltioiden sisäpolitiikan ja hallinnon autoritäärinen kehitys

#### **Uhkan ilmeneminen**

Naton jäsenmaiden demokraattisen hallintotavan rappeutuminen ja sisäiset ongelmat heijastuvat koko liiton yhtenäisyyteen. Yksittäisenkin jäsenmaan toiminta voi heikentää Naton yhtenäisyyttä ja sen kykyä levittää liberaaleja arvoja.<sup>284</sup> Esimerkiksi Turkki on muuttumassa yhä enemmän autoritääriseksi valtioksi ja herättää siitä johtuen epäluottamusta muissa Naton jäsenissä. Liittolaisuus Turkin kanssa on hankala asia liberaaleille länsieurooppalaisille Nato-maille ja Yhdysvalloille.<sup>285</sup> Silti Nato suhtautuu Turkin kehitykseen passiivisesti, koska Turkki on Natolle merkittävä jäsen. Turkin armeijan koko muodostaa merkittävän osan Naton sotilaallisten joukkojen vahvuudesta. Natoa voidaan kuitenkin samalla syyttää kaksinaismoralismista, kun Turkin itsevaltaisen hallinnon Naton perusarvojen vastaista käytöstä katsotaan sormien läpi.<sup>286</sup>

Turkin kaltaista autoritääristä kehitystä on nähty viime vuosina myös, Puolassa ja Unkarissa, joissa molemmissa valtion johdossa on jyrkän oikeistolaiset johtajat. Turkin lisäksi Puolan ja

<sup>282</sup> Honkanen (2019), s. 28

<sup>283</sup> Sirkkola (2019), s. 107.

<sup>284</sup> Sayle (2019) s. 247 ja Tardy (2018), passim.

<sup>285</sup> Salenius-Pasternak (toim.) (2007), passim.

<sup>286</sup> Koskinen (2018).

Unkarin voidaankin katsoa rikkoneen Naton sopimusta. Unkari oli esimerkiksi tehnyt lupauksia maan hallinnon poliittisesta reformista, vaikka ei edes aikonut toteuttaa sitä. Vuonna 2015 Puolan hallitus alkoi luopua monista oikeusvaltion periaatteista, jotka oli aiemmin purettu myös Unkarissa. Puolassa mm. poistettiin perustuslakituomioistuimen oikeus tarkistaa lakeja ja niiden toimeenpanoa ja lisättiin poliittisten johtajien valtaa valita oikeuslaitoksen toimijat.<sup>287</sup>

Lisäksi Puolassa ollaan luopumassa myös sananvapaudesta.<sup>288</sup> Naton kielteinen suhtautuminen taantuviin valtioihin kuten Puolaan ei kuitenkaan ole yksinkertaista, sillä talouden ja armeijan kehittämisen kannalta katsottuna esimerkiksi Puola on hyvä liittolainen. Se modernisoi armeijaansa yli 30 miljardilla eurolla ja ostaa kehittyneitä aseita Euroopasta ja Yhdysvalloista. Lisäksi Puola täyttää Yhdysvaltojen Nato-maille esittämän vaatimuksen käyttää kaksi prosenttia bruttokansantuotteesta puolustukseen ja suunnittelee sotilaallisia lisäpanostuksia, muun muassa joukkojen lisäämistä 100 000 sotilaalla.<sup>289</sup> Natolla on vain vähän mahdollisuuksia puuttua tilanteeseen, siitä huolimatta, että tilanne aiheuttaa kitkaa Naton jäsenten välille, sillä Naton sopimukset ja säännöt eivät sisällä menettelyä sääntöjä rikkovan jäsenen erottamisesta tai jäsenyyden hyllyttämisestä toisin kuin esimerkiksi EU:n perussopimus<sup>290</sup>.

Liberaalin demokratian hajoaminen ei ole uhka vain uusien jäsenten sisällä, vaan myös alkupe-  
räisten vanhojen jäsenten sisällä. Tämä kehitys on uhka Naton yhtenäisyydelle ja tehokkuu-  
delle. Voimakkaimpana esimerkkinä on jo aiemmin mainittu Turkki. Myös muissa Nato maissa  
on nähtävissä huolestuttavia merkkejä, jotka viestivät Naton arvojen vastaisesta toiminnasta.  
Esimerkiksi Ranskassa kansallisen rintaman puolue on menestynyt sen jälkeen, kun puolue hy-  
väksyi Venäjältä tulevan rahan. Lisäksi myös Saksaan ja Alankomaihin on syntynyt odottamat-  
tomasti äärioikeistopuolueet. Jos taantuvien jäsenten määrä kasvaa, Naton on haasteellista puo-  
lustaa liberaalia demokratiaa.<sup>291</sup>

Toisaalta kaikki Naton jäsenmaat eivät ennenkään ole aina olleet liberaalin demokratian valti-  
oita. Osa Naton jäsenistä on kokenut autoritääristä tai sotilaallista maan hallitsemista jo kylmän  
sodan aikana. Esimerkiksi Kreikkaa hallitsi sotilaallinen junta vuosina 1967–1974, ja Portuga-  
lin hallitus oli autoritäärinen hallinto vuoteen 1974 saakka. Kylmän sodan aikana poikkeuksia

<sup>287</sup> Tardy (2018), passim.

<sup>288</sup> Wallander (2018), passim.

<sup>289</sup> Koskinen (2018).

<sup>290</sup> Lissabonin sopimuksen 7. artiklan mukaan unionin perusarvoja rikkovan jäsenen äänioikeutta voidaan rajoittaa muiden maiden yhteisellä päätöksellä. Ensimmäisenä tämän sanktiomenettelyn kohteeksi joutui vuonna 2017 Puola. EU-komissio katsoo Puolan oikeuslaitosuudistuksen rikkovan laillisuusperiaatetta.

<sup>291</sup> Wallander (2018), passim.

liberaalista demokratiasta siedettiin Naton sotilaallisten voimavarojen parantamiseksi ja kyvyksi estää kommunistien tunkeutumista Länsi-Eurooppaan. Mutta historia todistaa myös sen tosiasian, että jäsenmaiden Naton arvojen ja periaatteiden vastainen toiminta on horjuttanut liittoa aiemminkin, toistaiseksi kuitenkin sitä kaatamatta. Jäseniä yhdistänyt Neuvostoliiton voimakas sotilaallinen uhka on lievittänyt riittävästi erimielisyyksien vaikutuksia Naton toimintaan.<sup>292</sup> 60–70 lukujen tilanteesta ei kuitenkaan voi suoraan johtaa johtopäätöksiä nykyaikaan. Nykyinen maailmantilanne on erilainen. Venäjä on jälleen uhka Euroopalle ja sen ulkopuolelle ja Venäjän luoma uhka tuo uuden merkityksen liberaalien demokraattisten instituutioiden tärkeydelle ja transatlanttiselle turvallisuudelle, sillä ei-liberaaliset maat ovat alttiimpia kumoukselliselle toiminnalle ja Venäjän vaikutukselle. Venäjän sotilaallinen uhka Nato maille ei ole enää ainoastaan Naton jäsenmaita yhdistävä voima, sillä Venäjä pyrkii vaikuttamaan suoraan Naton jäsenmaitiin ja heikentämään liittoa pyrkimällä kääntämällä Naton jäseniä toisiaan vastaan. Esimerkiksi Ukrainassa Naton pyrkimys muodostaa jäsenten yhteiset vastatoimet Venäjän toimiin monimutkaistui, koska Venäjä onnistui vaikuttamaan Naton liittolaisiin, erityisesti sellaisiin jotka ottivat vaikutteita Venäjän korruptiosta ja populistisesta kansankiihotuksesta.<sup>293</sup>

Demokratian tason aleneminen näkyy myös Naton jäsenvaatimusten rapautumisena. Naton tahto jatkuvasti kasvattaa jäsenmääräänsä ei ole ainoastaan liittoa vahvistava tekijä, sillä uusiksi jäseniksi on hyväksytty valtioita, jotka eivät täytä Naton kriteereitä. Osa uusista jäsenvaltioista on kohdannut jäsenyydelle asetetut vaatimukset vain jäseneksi pääsemisen takia ja palannut takaisin omiin toimintatapoihinsa jäseneksi hyväksymisen jälkeen. Esimerkkinä Unkari, vuonna 1999 maalle myönnettiin Naton jäsenyys, jolloin Unkari vielä pyrki edistämään kansalaisvapauksia ja poliittisia oikeuksia. Kuitenkin vuoden 2010 vaalit voittanut oikeistopuolue muutti perustuslakia ja heikensi hallituksen, etenkin oikeuslaitoksen toimintaa ja vuoteen 2018 mennessä Unkari oli luisunut kauas demokraattisesta hallinnosta ja kansalaisten vapauksista. Unkarin oikeusvaltioperiaate ja hallituksen vastuuvollisuus on edelleen vähentynyt, korruptio on lisääntynyt ja maa on tällä hetkellä ajautumassa yhä kauemmas demokratiasta ja Naton arvoista.<sup>294</sup> Demokraattisen hallintotavan muuttuminen autoritäärisemmäksi aiheuttaa haasteen myös artikla viiden mukaiseen puolustamiseen, demokraattiset jäsenvaltiot eivät todennäköisesti ole halukkaita pitämään kiinni artikla viiden velvoitteista puolustaakseen jäsenmaata jossa on ei-liberaali hallitus.<sup>295</sup>

---

<sup>292</sup> Wallander (2018), passim.

<sup>293</sup> Ibid.

<sup>294</sup> Ibid.

<sup>295</sup> Tardy (2018), passim.

### **Millä työkaluilla ja miten uhkaa voi hallita sekä torjua sen vaikutuksia**

Venäjän lähentyminen Turkin kanssa tunnustetaan Natossa Venäjän tavoitteena saada Nato ja Yhdysvallat irti toisistaan lisäämällä hajaannusta jäsenmaiden kesken ja kiilan lyöminen Turkin ja Naton väliin sopii tavoitteeseen. Natossa tiedostetaan Venäjän tavoite kääntää Turkki Natoa vastaan ja tämä on osa syytä Naton haluttomuuteen vetää jäsenmaita tilille järjestön perusarvojen rikkomisesta. Lisäksi Turkki on edelleen myös merkittävä jäsenmaa. Turkin lähes 400 000 sotilaan armeija on Naton toiseksi suurin Yhdysvaltojen jälkeen. Turkilla on sijaintinsa takia keskeinen asema Eurooppaan suuntautuvien siirtolaisvirtojen patoamisessa, ja Turkissa sijaitseva Incirlikin lentotukikohta on ollut tärkeä esim. Yhdysvaltojen operaatioille Lähi-idässä.<sup>296</sup> Naton toiminta ja suhtautuminen Turkkiin ja muihin demokratiasta taantuviin jäsenmaihiin on tasapainoilua merkittävien, mutta samalla demokratiasta taantuvien jäsenien säilyttämisen ja toisaalta täsmällisesti Naton perusarvoja noudattavien maiden välillä. Molempien kaltaiset maat tulisi pitää riittävän tyytyväisinä ja saada palautettua samojen periaatteiden ja perusarvojen pariin.

Nato on suhtautunut Turkin toimiin toistaiseksi passiivisesti, vaikka siihen sisältyy myös riskejä. Jos autoritaaristen hallitusten annetaan olla rauhassa ja esimerkiksi Turkin itsevaltaisen hallinnon käytös sallitaan, Natoa voidaan syyttää kaksinaismoralismista ja se antaa väärän kuvan Naton periaatteista demokraattisille maille, jotka haluavat liittyä Natoon. Toisaalta Turkki tunnistaa Venäjän olevan uhka myös Turkille ja, että Turkki tarvitsee Naton voimaa tueksi Venäjän ja myös Iranin uhkaa vastaan, voidaan siis sanoa, että Turkin omaehtoinen eroaminen Natosta on epätodennäköistä.<sup>297</sup> Turkki todennäköisesti tiedostaa olevansa Naton rajojen ja joustavuuden äärirajoilla ja kokeilee mitä kaikkea voi tehdä ennen kun Nato puuttuu toimintaan. Ristiriitojen aiheuttamisesta huolimatta Turkki yrittää saada parhaan hyödyn sekä Natosta että yhteistyöstä Venäjän kanssa luoden samalla lisää jännitettä Venäjän ja Naton välille.

Turkin erkaantuminen ei kuitenkaan ole Natolle uusi tilanne, sillä Naton historia osoittaa, että Natolla on taipumus korostaa jäsenten yhtenäisyyttä kohdatessaan jäsenmaiden aiheuttamia haasteita, sen sijaan, että se vahtisi demokratian tasoa jäsenmaidensa keskuudessa. Naton menestymistä ei ole horjuttanut esimerkiksi Portugali, joka hyväksyttiin Natoon, vaikka vallassa oli autoritaarinen hallintojärjestelmä ja Portugalin Afrikassa käymät siirtomaasodat tuomittiin laajalti. Myöskään Kreikan ajautuminen sotilasjuntan hallintaan 1960- ja 1970-luvuilla ei hor-

<sup>296</sup> Judy Dempsey: *Europe and NATO's Shame Over Syria and Turkey*. Carnegie Europe, 3.3.2020, [<https://carnegieeurope.eu/strategieurope/81191>], luettu 4.5.2021.

<sup>297</sup> Ibid.

juttanut Natoa, tai Turkki 1960– ja 1970–luvuilla, vaikka Turkissa tapahtui kaksi sotilasvallankaappausta. Samoin myöskään Kyproksen miehitys vuonna 1974 ja sen yhteydessä tehdyt sotarikokset ja siviilien murhaamiset eivät vaikuttaneet suuresti Naton koheesioon. Osa jäsenmaista, kuten Tanska, Norja ja Alankomaat, ovat halunneet Naton tuomitsevan diktatuurin, mutta Nato on pitänyt mieluummin kiinni yhtenäisyydestä.<sup>298</sup>

Liberaalin demokratian puolustaminen on yksi Naton ydinperiaatteista. Naton perustamisasiakirja, vuonna 1949 allekirjoitettu Pohjois-Atlantin sopimus, velvoittaa jäsenmaita myötävaikuttamaan rauhanomaisten ja ystävällisten kansainvälisten suhteiden kehittämiseen. Sotilasyhteistyöllä ei kuitenkaan ole merkitystä, ellei jäsenmailla ole yhtenäistä tilanneymmärrystä ja keskinäistä solidaarisuutta. Jos jäsenmaiden maailmankatsomukset ja arvot ovat liian erilaiset, on vaikea ylläpitää sellaista koheesiota, johon Naton kaikki toiminta perustuu. Natolla on vakiintunut ja vahva hallintojärjestelmä ja toimiviksi muokkaantuneet ja testatut institutionaaliset rakenteet, joiden avulla se kykenee ainakin toistaiseksi hallitsemaan autoritäärisen kehityksen vaikutuksien ulottumista kaikkiin jäsenmaihiin. Institutionaalisten rakenteiden avulla Nato kykenee edelleen korostamaan yhteisen arvopohjan merkitystä jäsenmaille ainakin toistaiseksi.

Naton pitkäikäisyys ja sen historiasta saamat kokemukset suurtenkin uhkien lopulta vähäisistä vaikutuksista on opettanut Naton suhtautumaan maltillisesti jäsenien ei-liberaaliin toimintaan. Naton vankkojen perusteiden, hallinnollisten virastojen ja niiden kyvykkyyksien, vakiintuneiden toimintatapojen ja kansainvälisen arvostuksen ansioista Naton ei ole huolissaan, vaikka yksittäiset jäsenet eksyvät hetkellisesti kauas Naton arvoista. Valtioilla ei oman turvallisuutensa kannalta ole varaa menettää Naton tukea. Nato voi siis luottaa jäsenmaiden sitoutumiseen ainakin niin kauan, kun jäsenillä on sama näkemys yhteisestä uhkasta. Historian esimerkeistä huolimatta Nato ei voi täysin tyydyttyä uskomaan, että historia toistaa itseään, varsinkin kun demokratiasta taantuvien jäsenmaiden määrä ja vaikutukset Naton koheesioon jatkuvasti kasvavat.

#### 5.4. Suuri heterogeenisten jäsenmaiden lukumäärä

##### **Uhkan ilmeneminen**

Kansainvälisen organisaation jäsenmäärän kasvaminen suureksi muuttaa usein organisaation toiminnaltaan kankeaksi ja hitaaksi. Suurempi määrä jäseniä tarkoittaa myös tavoitteiden ja

---

<sup>298</sup> Sawyer Samp, Lisa: *How to deal with authoritarianism inside Nato*. Texas national security review, 25.9.2017 [<https://warontherocks.com>], luettu 3.11.2020.

prioriteettien moninaisuutta. Useiden laajentumiskierrosten myötä Naton jäseniksi on otettu monia valtiota, jotka suhtautuvat turvallisuuteen joitakin vanhoja jäsenvaltioita paljon perinteisemmin ja alueellisemmin. Naton on tasapainoiltava usean eri ”leirin” kanssa, joilla on toisistaan poikkeavia käsityksiä Naton tulevasta kehityssuunnasta. Tämä vaikuttaa Nato-operaatioihin liittyvään päätöksentekoon sekä liittokunnan kehityssuuntiin. Monista kysymyksistä on Naton jäsenten välillä näkemyseroja, kuten esimerkiksi siitä, pitäisikö yhteinen puolustus asettaa tärkeysjärjestyksessä kriisinhallintaoperaatioiden edelle.<sup>299</sup>

Tämän hetken merkittävin eksistentiaalinen keskustelu käydään Naton olemuksesta eli sotilasliittoroolin (artikla 5:n mukainen yhteinen puolustus) ja turvallisuusmanageriroolin (ei-artikla 5 -operaatiot kuten kriisinhallinta) keskinäissuhteesta ja roolien tasapainosta. Osa jäsenmaista haluaa vahvistaa Naton roolia jäsenmaiden alueellisissa ja paikallisissa turvallisuusongelmissa, toiset jäsenmaat haluavat keskittää Naton toiminnan euro-atlanttisen alueen ulkopuolelle. Roolien huomattavin ero ilmenee siinä, että sotilasliittorooli tarkoittaa nykyisin passiivisempaa ja perinteisempää turvallisuushakuisuutta (artikla 5 ja sen muodostama pelote), kun turvallisuusmanagerirooli taas mahdollistaa aktiivisemmat keinot (liittokunnan oman alueen ulkopuolella toteutettavat ei-artikla 5 -operaatiot) kuten kriisinhallinta ja humanitaariset operaatiot.<sup>300</sup>

Jäsenmaiden erilaisuuteen liittyvän ongelman muodostaa myös se, että kyvyiltään ja resursseiltaan suuresti poikkeavien valtioiden sotilaalliseen toimintaan liittyvän osaamisen taso, tarpeet, tavoitteet ja sotilaalliset kyvykkyydet eroavat merkittävästi toisistaan ja se aiheuttaa erimielisyyksiä ja vastakkainasettelua valtioiden välille. Kaikilla mailla ei ole samanlaisia materiaalisia tai taloudellisia kyvykkyyksiä ja osa valtioista kokee, että toiset valtiot ovat ns. vapaamatkustajia ja saavat enemmän hyötyjä jäsenyydestä, vaikka valtion panostus ja osallistuminen Naton toimintaan on vähäistä.

Naton jäsenmaiden ja kumppanimaiden sijainnit eri puolilla maailmaa ja eri mantereilla vaikuttaa myös maiden tavoitteiden eriämiseen. Se mitä esimerkiksi Norja tavoittelee Nato-jäsenyydeltä, poikkeaa merkittävästi siitä, miten Turkki tai Hollanti näkee jäsenyyden hyödyt ja Naton toiminnan tavoitteet. Maiden sijainnit on merkittäviä myös suhteessa Venäjään, mitä lähempänä Venäjää valtiot sijaitsevat, sitä suuremmaksi ne kokevat Venäjän uhkan (johtuen osittain myös Venäjän etupiirijattelusta).

<sup>299</sup> Salenius-Pasternak (toim.) (2007), s. 10–11.

<sup>300</sup> Salenius-Pasternak (toim.) (2007), s. 30 ja Honkanen et al. (2010), s. 10.

Osa Naton jäsenmaista keskittyy puhtaasti omiin kansallisiin agendoihin solidaarisuuden kustannuksella. Populistiset ja ei-liberalistiset liikkeet ovat nostamassa suosiotaan ja samalla kasvattavat jäsenmaiden erilaisuutta toisiinsa nähden. Voimakkaat ei-liberalistiset liikkeet saattavat aiheuttaa Naton 5. artiklan tai jopa koko Naton jäsenyyden kyseenalaistamisen. Lisäksi demokraattiset jäsenvaltiot eivät todennäköisesti ole halukkaita pitämään kiinni 5. artiklan velvoitteista puolustaakseen jäsenmaata jossa on ei-liberaali hallitus.<sup>301</sup>

Kokonaisvaltainen valtiokeskeisyys ja itsekkyyys valtioiden toiminnassa korostuu niiden käsitksissä ja tavoitteissa turvallisuuteen liittyen. Turvallisuuden, valtioiden suvereniteetin säilyttämisen, valtioiden välisen yhteistyön ja liittoutumisen tavoitteena ei niinkään ole yleiset yhteistyöhyödyt vaan valtion omat hyödyt suhteessa muihin. Valtiot yrittävät tehdä turvallisuuteen liittyvää yhteistyötä hyötymällä itse mahdollisimman paljon ja samalla toivoen, että mahdolliset vastustajat joutuisivat yhteistyön takia heikompaan asemaan.<sup>302</sup>

Tavoitteiden ja näkemysten eriäminen näkyy myös jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavissa käsitksissä liittyen pitkäkestoisten kauko-operaatioiden järkevyyteen. Esimerkiksi Afganistanin operaatio, jossa Natolla on ollut vaikeuksia koota ja ylläpitää operaation joukkoja pääosin sen vuoksi, että Naton jäsenvaltiot eivät ole yksimielisiä maan strategisesta merkityksestä.<sup>303</sup> Afganistanin operaation pitkittymisellä on laaja-alaisia vaikutuksia Natoon, se horjuttaa Naton koheesiota ja erimielisyydet operaatiosta heikentävät Naton peruspilareita, me-henkeä ja Naton asemaa arvoyhteisönä.<sup>304</sup>

Erilaiset valtioiden väliset minilateraalit yhteistyömuodot ovat nousemassa Nato-jäsenyyden rinnalle. Minilateraalien yhteistyön viriäminen on seurausta Naton kyvyttömyydestä muokata yhteistyörakenteita riittävästi palvelemaan turvallisuusympäristön muutoksia, sekä Naton jäsenmaiden heterogeenisyydestä. Minilateraalien koalition kautta toimiminen nopeissa ja haastavissa turvallisuustilanteiden muutoksissa koetaan poliittisesti helpompana. Kun operaatioon osallistuisi vain yksi eurooppalaisen suurvalta ja siihen yhteistyön kautta linkittyvät pienemmät kumppanimaat, joiden intressit ovat samat kuin operaation johtovallalla, olisivat operaation tavoitteet ja päämäärät luonnollisesti samat.<sup>305</sup>

<sup>301</sup> Tardy (2018), passim.

<sup>302</sup> Rittberger (2019), s. 123–125.

<sup>303</sup> Salenius-Pasternak (toim.) (2007), s. 7.

<sup>304</sup> Tardy (2018), passim.

<sup>305</sup> Sirkkola (2019), s. 110–112.

Suuri kysymys on, onko Nato tullut jo saavuttanut tai jopa ylittänyt rajan, jossa suuri jäsenmäärä kääntyy itseään vastaan. Mitä enemmän jäseniä, sitä haasteellisempaa päätöksenteosta ja konsensuksen saavuttamisesta tulee. Takaisin paluuta pienempään jäsenmäärään tuskin kuitenkaan on, joten Naton on kehitettävä keinot, miten säilyttää toimintakyky ja onnistua torjumaan haasteet, joita suuri joukko erilaisia jäseniä aiheuttavat.

### **Millä työkaluilla ja miten uhkaa voi hallita ja torjua sen vaikutuksia**

Avainasemassa heterogeenisten jäsenten muodostamien Natoa horjuttavien uhkien torjumisessa on Naton jäsenten palauttaminen samojen arvojen ääreen. Kirkastamalla Naton tavoitteet ja vakuuttamalla jäsenvaltiot yhteistyöstä saatavista hyödyistä ja saamalla jäsenet ymmärtämään, että tehokas ja nopea toimita, joka on vaatimus sotilasliiton toiminnalle, on mahdollista ainoastaan silloin kun jäsenet toimivat yhdessä yhteisten päämäärien saavuttamiseksi. Ongelmaksi muodostuukin se, onko edellä kuvattua jäsenten palauttamista ja sitouttamista yhteisten arvojen pariin nykyisessä maailmassa mahdollista toteuttaa ja jos on niin miten.

Heterogeenisten jäsenmaiden aiheuttamien ongelmien ratkaisemisessa merkittävä tekijä on jäsenten yhteisymmärrys vakaan ja yhtenäisen Euroopan merkityksestä keskeisenä strategisena tavoitteena, sekä ymmärrys Natosta tärkeimpänä kanavana Yhdysvaltojen ja Euroopan maiden yhteistyössä Euroopan turvallisuusasioissa. Eurooppalaisille on tärkeää, että Yhdysvallat pysyy sitoutuneena Euroopan turvallisuuteen. Näiden tosiasioiden merkityksen ymmärtämisen pitäisi auttaa sitomaan jäseniä yhteisiin arvoihin ja tavoitteisiin.<sup>306</sup>

Vaikka Naton jäsenet ovat erilaisia ja niillä on osin eriävät tavoitteet ja näkemyseroja organisaation toiminnan painopisteistä ja tavoitteista, Nato kykenee tarjoamaan yhteisiä normeja ja sääntöjä, foorumin keskustelulle ja diplomatialle ja läpinäkyvyyttä jäsenvaltioiden kesken, sekä edistämään valtioiden välistä luottamusta. Valtioiden heterogeenisuudesta ja erimielisyyksistä huolimatta yleisellä tasolla turvallisuuteen liittyvästä yhteistyöstä on enemmän hyötyä kuin haittaa, sillä vaikka yhteistyö ei kykenekään poistamaan turvallisuus ongelmia, se tuo joka tapauksessa turvaa ja auttaa vähintäänkin hallitsemaan turvallisuus uhkia. Keskeistä turvallisuus dilemmassa on olemassa oleva uhka valtioiden voimankäytöstä toisiaan vastaan. Valtioiden suhteiden, tavoitteiden ja odotusten toisiaan kohtaan tulisi olla tasapainossa, tällöin valtioilla ei olisi tarvetta käyttää väkivaltaa tai uhata toisiaan voimankäytöllä. Tällainen ideaalitalanne on

---

<sup>306</sup> Honkanen et al. (2010), s. 11.



tuskin koskaan mahdollinen, mutta Nato voi auttaa vakiinnuttamaan toimintatapoja edes suhteellisen tasapainoisen kansainvälisen turvallisuustilanteen ylläpitämiseksi.<sup>307</sup> Naton pysyvät hallinto- ja päätöksentekojärjestelmät edesauttavat neuvottelutulosten aikaansaamista sekä niiden saattamista käytäntöön.

Natolla on räätälöityjä yhteistyömuotoja osan jäsenmaiden ja kumppaneiden kanssa ja Nato voi kokoontua kumppaneiden kanssa myös näissä pienemmissä ja räätälöidyissä formaateissa. Tämä on osoitus Naton joustavasta toiminnasta ja se tekee jäsenyydestä ja kumppanuudesta kannattavaa myös maille joiden tavoitteet sotilaallisesta yhteistyöstä ovat rajoitetut. On luonnollista, että esimerkiksi Suomen ja Ruotsin, tarpeet ja tavoitteet eroavat merkittävästi siitä, mitä esim. Azerbaidžan tai Moldova Nato-yhteistyöltään tavoittelevat.<sup>308</sup>

Edellä uhkana mainittuja minilateraalisia puolustusyhteistyöhankkeita ei tulisi nähdä Naton haastajina, vaan niihin tulisi suhtautua enemmän mahdollisuutena tukea myös Naton toimintaa ja yhteistyötä. Minilateraalit hankkeet eivät kykene haastamaan Natoa, jos ne ovat Euroopan valtioiden sisäisiä yhteistyömuotoja, sillä Yhdysvaltojen mahdollistamat kyvykkyydet jäävät niiden ulkopuolelle. Minilateraalit hankkeet on tarkoitettu olemassa olevia rakenteita täydentäviksi, eikä vaihtoehdoiksi Natolle. Minilateraalien hankkeiden kuten Joint Expeditionary Force, JEF<sup>309</sup> tai E12<sup>310</sup> olisi tarkoitus toimia myöhemmin tulevien NATO- tai EU-joukkojen keihäänkärkenä.

Naton esikuntien ja virastojen henkilöstön suuri määrä ja kyvykkyydet on merkittävässä roolissa erimielisten jäsenvaltioiden aiheuttamien haasteiden tunnistamisessa ja ratkaisemisessa. Henkilöstöltään suurikokoinen hallinto kykenee etsimään vaihtoehtoisia kompromisseja jäsenmaiden välille ja samalla varmistamaan organisaation relevanssin säilymisen. Laajat ja kattavat hallintorakenteet ovat lisäksi kyvykkäämpiä ennakoimaan ja reagoimaan vaihtuviin ulkoisiin olosuhteisiin. Tämä tosin edellyttää, että hallinnon toimintatavat ovat selvät ja henkilöstö kykenee keskittymään oleelliseen, eikä aikaa käytetä itseisarvoisesti hallinnon sisäisten prosessien

<sup>307</sup> Rittberger (2019), s. 123.

<sup>308</sup> Honkanen 2019. passim.

<sup>309</sup> Joint Expeditionary Force (JEF) on Yhdistyneen kuningaskunnan johtama kansainvälinen kriisinhallintaan keskittynyt, tarvittaessa koottava nopean toiminnan joukko, jolla ei ole pysyvää yksikköä. Hankkeeseen kuuluu Yhdistyneen kuningaskunnan lisäksi Tanska, Viro, Latvia, Liettua, Norja, Suomi, Ruotsi ja Alankomaat.

<sup>310</sup> E12 on Ranskan perustama interventioaloite, jonka osallistujamaita ovat Ranska, Alankomaat, Belgia, Espanja, Iso-Britannia, Portugali, Saksa, Tanska, Viro ja Suomi. Aloite tähtää Euroopan maiden toimintaedellytysten vahvistamiseen parantamalla tilannetietoisuutta ja päätöksentekovalmiutta uusista operaatiosta päätettäessä sekä kehittämällä yhteistä strategista toimintakulttuuria kehittämisen tukemaan Euroopan maiden kykyä toteuttaa sotilaallisia operaatioita EU:n, Naton, YK:n tai tilannekohtaisesti koottavien maakoalitioiden puitteissa.

ylläpitämiseen. Hallintorakenteet mahdollistavat myös Naton epävirallisen kahden tai monenvälisen yhteistyön jäsenmaiden kanssa, sekä sovittelijoiden yhteysvirkamiesten, kansalaisjärjestöjen ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien käyttämisen.

## 5.5. Uudet ja muuttuvat turvallisuus uhkat –uhkatasapainon muutos

### Uhkan ilmeneminen

Kylmän sodan jälkeisenä aikana turvallisuusuhkien laajetessa erityisesti turvallisuusuhkat, jotka tulevat Naton jäsenmaiden rajojen ulkopuolella, mutta vaikuttavat myös Nato maiden turvallisuuteen, ovat lisääntyneet. Uhkien merkitys ja käsitys niiden aiheuttamista mahdollisista vaikutuksista ja vakavuudesta jakaa Naton jäsenten mielipiteitä. Näiden uhkien lisäksi myös maailmanlaajuisen terrorismin leviämisen vaikutukset jakaa Naton jäsenten mielipiteitä. Eriävät käsitykset uhkista aiheuttaa erimielisyyksiä Naton tavoitteista ja toiminnan painopisteistä liittolaisten välillä.

Jäsenmaiden käsitysten eriäminen ilmenee suoraan jäsenten toiminnassa ja halukkuudessa osallistua Naton johtamiin, Naton alueen ulkopuolella suoritettaviin out of area-operaatioihin, joilla pyritään vähentämään uhkien vaikutuksia Naton jäsenmaihin. Esimerkiksi Irakissa vuonna 2003 USA, Britannia ja osa muista Naton jäsenistä osallistuivat Irakin kriisinhallintaoperaatioon, mutta Ranska, Saksa ja Kanada eivät olleet samaa mieltä operaation hyödyistä ja oikeutuksesta ja pidättäytyivät ja kiistivät amerikkalaisten toimet. Myöhemmin myös kriisinhallintaoperaatiot Libyassa aiheuttivat lisää erimielisyyksiä Naton sisällä.<sup>311</sup> Out of area -operaatiot jakavat edelleen liittolaisten mielipiteitä, kun uhka ei suoranaisesti kohdistu mihinkään jäsenmaahan, kaikki jäsenvaltiot eivät koe kriisissä olevan valtion toimintaa itselleen uhkana, eivätkä ole valmiita käyttämään omia sotilaallisia resurssejaan kriisissä olevan valtion tilanteen ratkaisemiseksi.<sup>312</sup>

Uhkien nopea muutos tai uusien uhkien esiintyminen, kuten 9/11 terrori-iskut testaavat Naton päätöksentekokyvyn ja vastatoimien aloittamisen nopeutta. 9/11 terrori-iskut osoittivat, että Nato-jäsenet kykenevät tekemään yhtenäisiä päätöksiä nopeasti, kun uhka on riittävän voimakas; päätös artikla viiden käyttöön ottamisesta saatiin tehtyä ja julkaistua vielä samana päivänä, kun iskut tapahtuivat. Varsinaiset artikla viiden mukaiset käytännön toimet eivät kuitenkaan

<sup>311</sup> Bracknell, Rob; Philip Gordon & Jeremy Shapiro: *"Allies at War: America, Europe, and the Crisis over Iraq"*, Naval War College Review: Vol.58, No.2, Article 8, Newport 2005, passim.

<sup>312</sup> Buckley, Edgar: *Invoking Article 5*. Nato Review, Brussels, 1.6.2006. [<https://www.nato.int/docu/review/articles/2006/06/01/invoking-article-5/index.html>], luettu 2.6.2021.

olleet helppoja ja ristiriidattomia. Artiklan käyttöönoton jälkeen liittolaisilla on valtuudet itse arvioida minkälaista toimintaa tilanne miltäkin maalta vaati.<sup>313</sup> Naton haaste ei siis ole, etteikö artikla 5:sta otettaisi käyttöön nopeasti, vaan ongelma on siinä mitä toimenpiteitä ja miten nopeasti jäsenmaat tekevät sen jälkeen. Jäsenmaiden oman tilanteenarvion hitaudesta, päätösten tekemisestä ja toiminnan käynnistämisen kankeudesta johtuen USA:n ratkaisu vastata 9/11 terrori-iskuihin oli luoda oma liittouma aloittaakseen taistelun al-Qaidaa vastaan mahdollisimman nopeasti. USA ei voinut odottaa Naton eurooppalaisten jäsenten päätöksiä operaatioon osallistumisesta, mikä johti siihen, että varsinainen taisteluvaihe al-Qaidaa vastaan Afganistanissa ei ollut Nato operaatio. Nato osallistui jälleenrakentamiseen ja turvallisuuden kehittämiseen vasta operaatioon myöhemmässä vaiheessa. Nato ei ollut strategisesti yhtenäinen, mistä johtuen koko operaation ajan operaatio on aiheuttanut erimielisyyksiä eurooppalaisten jäsenten keskuudessa. Jäsenmaat ymmärsivät operaation merkityksen ja siihen osallistumisen hyödyt eri tavoin, tilannetta katsottiin kansallisista näkökulmista, eikä kaikilla liittolaisilla ollut halua osallistua operaatioon.<sup>314</sup>

Naton jäsenvaltioilla on edelleen toisistaan poikkeavia käsityksiä pitkäkestoisten kauko-operaatioiden järjestyksestä. Natolla on ollut vaikeuksia koota ja ylläpitää Afganistanin operaation komentajien pyytämiä joukkoja pääosin sen vuoksi, että Naton jäsenvaltiot eivät ole yksimielisiä maan strategisesta merkityksestä.<sup>315</sup> Afganistanin operaation pitkittyminen horjuttaa Naton koheesiota ja erimielisyydet operaatiosta heikentävät Naton peruspilareita, me-henkeä ja Naton asemaa arvoyhteisönä.<sup>316</sup>

Afganistanin ISAF-operaation päättäminen näyttää Naton muutoksen suuntaa, kriisinhallinnan merkitys Natoa yhdistävänä tekijänä ja puolustusliiton jäsenten ja kumppanien yhteistyön ja suorituskykyjen vahvistajana vähenee. Naton harjoitusten painopiste on siirtynyt kriisinhallinnasta yhteiseen puolustukseen. Harjoitusten runkona tulevaisuudessa tulevat olemaan Naton nopean toiminnan joukot (Nato Response Force, NRF), lisäksi Nato valmistelee uutta valmiussuunnitelmaa (Readiness Action Plan, RAP), jonka tarkoitus on lisätä Naton kykyä tarvittaessa vahvistaa jäsenten puolustusta nopeasti.<sup>317</sup>

Naton sopeutuminen muuttuneeseen turvallisuusympäristöön on toistaiseksi käytännössä painottunut toimiin, joilla vahvistetaan itäisten jäsenmaiden puolustusta. Kuitenkin terrori-iskut ja

---

<sup>313</sup> Buckley (2006).

<sup>314</sup> Ibid.

<sup>315</sup> Salenius-Pasternak (toim.) (2007), s. 7.

<sup>316</sup> Tardy (2018), passim.

<sup>317</sup> NATO 2030 (2020).

pakolaiskriisi ovat nostaneet etelän haasteet yhä vahvemmin Naton agendalle. Eteläisten jäsenmaiden näkökulmasta Nato ei ole tehnyt riittävästi etelän haasteiden ratkomiseksi, koska näitä haasteita ei tunneta niin hyvin kuin valtiollisen toimijan muodostamaa perinteistä uhkaa.<sup>318</sup>

Naton pääsihteerin nimittämä työryhmä tunnistaa vuoden 2020 lopussa julkaistussa analyysissään suurimmiksi turvallisuusympäristöä muuttavaksi tekijäksi geopoliittisen kilpailun paluun ja siihen liittyen erityisesti Kiinan ja Venäjän tavoitteet ja toiminnan. Venäjän toiminnan johtuen sen aggressiivisesta ja revisionistisesta käytöksestä ja piittaamattomuudesta kansainvälisistä laeista, sekä Kiinan toiminnan johtuen sen ideologisista tavoitteista horjuttaa maailman suurvaltojen asemia ja kasvattaa omaa asemaansa ja valtaansa. Raportissa mainitaan, että Naton tulee edelleen vahvistaa rooliaan, jäsenten koheesiota ja konsultaatiota jäsenten välillä seuraaviin kokonaisuuksiin liittyen: Venäjä, Kiina, kehittyvä teknologia, terrorismi, Naton eteläisen alueen muutos ja sitä kautta yhteistyötarpeet (mm. Afrikan unionin kanssa), aserajoitukset, ydinaseet ja niiden muodostama pelote, energiaturvallisuus, ilmastonmuutos ja ympäristöasiat, ihmisoikeudet, pandemiat ja luonnon katastrofit, hybridi- ja kyberuhkat, avaruus, strateginen viestintä, diplomatia ja disinformaation leviäminen.<sup>319</sup> Edellä mainitut kokonaisuudet, joiden suhteen Natoa tulevaisuudessa kehitetään, korostaa Naton monialaisuutta ja roolia verkottuneisuudesta kansainvälisessä toimintaympäristössä.

Huolimatta Naton tunnistetuista kehittämistarpeista laaja-alaisiin kansainvälisiin kokonaisuuksiin liittyen, Nato-jäsenten eriävät käsitykset uhkien merkityksestä ja toiminnan painopisteistä aiheuttaa kitkaa jäsenten välille. Jäsenmaiden näkemykset ovat eriytyneet suhteessa Venäjään (kumppani vai vihollinen), vakavimpaan uhkasuuntaan (etelä vai itä), toiminnalliseen painopisteeseen (kriisinhallinta vai kollektiivinen puolustus) ja vastuunkannon tasapuolisuuteen (USA vs. Eurooppa).<sup>320</sup> On luonnollista, että maantieteellisesti Venäjää lähimpänä sijaitsevat maat kokevat Venäjän suuremmaksi uhaksi kuin eteläiset liittolaiset, jotka sijaitsevat kaukana Venäjästä. Ja toisaalta myös eteläisten liittolaisten halu painottaa Naton toimintaa nimenomaan terrorismin torjumiseen ja hallitsemiseen on ymmärrettävää, sillä terrorismin leviäminen muodostaa ensisijaisesti uhkan nimenomaan Naton eteläisille valtioille. Naton kannalta merkityksellistä on se, kykeneekö Nato vastaamaan kaikkiin kansainvälisen turvallisuusympäristön uhkakuviin ja vakuuttamaan jäsenet toimintakyvystään.

<sup>318</sup> Honkanen (2019), s. 23.

<sup>319</sup> NATO 2030 (2020).

<sup>320</sup> Norwegian Institute for Defence: *NATO in need of further adaptation*. [<https://forsvaret.no/ifs/en/sne-publications/nato-in-need-of-further-adaptation>], 2017, luettu 5.1.2021.

### **Millä työkaluilla ja miten uhkaa voi hallita sekä torjua sen vaikutuksia**

Naton merkittävyyden ja säilymisen kannalta tärkeintä on Naton toimintakyvyn säilyttäminen suhteessa molempiin uhkiin: terrorismiin ja perinteiseen valtioiden väliseen sotaan. Jäsenmaiden eriävistä tavoitteista ja eriävistä näkemyksistä johtuen Naton tulisi kyetä vakuuttamaan jäsenvaltiot, että sillä on kyvykkyydet, kyky ja tahto toimia ja vastata tarvittaessa jäsenmaiden uhkiin, uhkien erilaisuudesta huolimatta. Uhkatasapainon muutoksesta ja erityisesti sen ennustamattomuudesta johtuen Naton on haasteellista ennakoivasti adaptoitua muuttuvaan turvallisuustilanteeseen. Avainasemassa Naton adaptoitumisessa ja merkityksen säilymisessä on muuttuvien ja uusien turvallisuusuhkien tunnistaminen mahdollisimman ajoissa.

Tähän haasteeseen Nato kykenee vastaamaan pitämällä tehtävänsä, päämääränsä ja toimintakenttänsä ajan tasalla ja määrittelemällä toiminnan painopisteet tarvittaessa uudelleen. Naton tärkein työkalu on sen strateginen konsepti, joka laaditaan uudestaan noin kymmenen vuoden välein. Strategisen konseptin laatiminen mahdollisimman kattavaksi kaikkien nousevien ja "vanhojen" uhkien huomioimiseen on mahdollista Naton vakiintuneiden institutionaalisten toimintatapojen ja hallinnollisten kyvykkyyksien ansioista. Naton esikunnan rakenteeseen kuuluu delegaatiot jokaisesta jäsenmaasta, ja sillä varmistutaan, että jokaisen jäsenmaan näkemys tulee huomioitua. Samalla jäsenmaat voivat luottaa, että jokaisen jäsenmaan näkemys tulee kuulluksi ja huomioituksi ja luottamus Natoon säilyy. Naton rakenteeseen kuuluvat vakiintuneet tiedustelumenetelmät ja jäsenten, kumppanivaltioiden, yhteistyöorganisaatioiden (kuten EU ja YK) muodostama tiedonsaannin kokonaisuus mahdollistaa turvallisuustilanteen ja uhkien realisoidumisen todennäköisyyden tunnistamisen ja huomioimisen strategisessa konseptissa.

Strateginen konsepti korostaa jäsenmaiden sitoumusta puolustaa toisiaan hyökkäystä vastaan, mukaan lukien kansalaisten turvallisuuden vaarantavat uudet uhkat. Osoituksena strategisen konseptin jatkuvasta kehittämisestä voidaan mainita nykyisen konseptin määritelmä hyökkäyksestä: ”aseellinen hyökkäys” on korvattu ”hyökkäyksellä”. Tämä mahdollistaa 5. artiklan käyttöön ottoon myös ei-sotilaallisia uhkia vastaan.<sup>321</sup>

Naton strategisen konseptin nopeampi päivittäminen selkiyttäisi toimintaympäristöä ja asettaisi selkeät suuntaviivat liittouman kehittämiseksi ja Nato onkin tunnistanut strategisen konseptin uusimistarpeen.<sup>322</sup> Naton toiminnan painopisteet pysyisivät turvallisuusympäristön kehityksen mukana paremmin, jos konseptin uusimisväliä lyhennettäisiin pysyvästi. Strategisen konseptin

<sup>321</sup> Naton strateginen konsepti (2010).

<sup>322</sup> NATO 2030 (2020).

uusimisen aikataulu nykyisen kaltaisessa arvaamattomassa ja nopeasti muuttuvassa turvallisuustilanteessa on liian lyhyt. Vaikka konseptin laatiminen onkin suuryöinen prosessi, se on Naton kaiken toiminnan ydin ja Naton merkitys heikkenee, jos konsepti ei ole jatkuvasti ajan tasalla. Ratkaisu "kevyempään" ja useammin tehtävään konseptin päivittämiseen auttaisi Natoa säilyttämään suhteensa ympäristöön ajan tasalla.

Kollektiiviseen puolustukseen liittyy oleellisesti Naton 5. artiklan turvatakuut, joiden pitävyydestä on käyty väittelyä koko liittokunnan olemassaolon ajan. Turvatakuut määrittelevä 5. artikla on muotoiltu varsin löyhäksi ilmaisuksi, joka jättää tulkinnan varaa. 5. artiklan mukaan Naton jäsenmaat ovat velvollisia auttamaan hyökkäyksen kohteeksi joutunutta liittolaistaan ”tarpeelliseksi katsomillaan toimenpiteillä, sotilaallinen voiman käyttö mukaan lukien”. Artikla mahdollistaa kaikkien jäsenmaiden itsenäisen päätöksen kansallisten päätöksenteon mukaisesti antamansa avun luonteesta ja laajuudesta.<sup>323</sup>

Nykyään jäsenmaat ovat yksimielisiä Naton 5. artiklan mukaisen turvatakuun toteuttamisen perustumisesta uudentilaisille kokonaisvaltaisimmille periaatteille myös varsinaisten kriisien ulkopuolella sekä myös tilanteissa kun 5. artiklaa ei vielä ole otettu käyttöön. Turvatakuu perustuu pitkälle menevään sotilaalliseen integraatioon ja yhteensopivuuteen. Tämä periaate toteutuu nykyään päivittäin, konkreettisenä esimerkkinä on Natomaiden hävittäjien ilmavalvonta myös niissä jäsenmaissa, joilla ei ole siihen omaa kykyä.<sup>324</sup>

Naton jäsenmaiden erimielisyydet uhkien merkittävydestä vaikeuttavat Naton päätöksentekoa. Vaikka Naton päätöksentekoa on arvosteltu hitaaksi ja kömpelöksi, konsensusperiaate on olennainen osa Naton toimintakulttuuria, eikä siitä haluta luopua. Eri näkemysten omaavien jäsenmaiden on haasteellista saavuttaa päätöksenteossa konsensus, ei pelkästään artikla 5:n käyttöön ottamisesta, vaan siitä mitä käyttöönoton tulisi jäsenmaissa aiheuttaa. Päätöksenteko luultavimmin onnistuu tilanteissa, joissa yhteinen vihollinen on kaikille selvä. Esimerkiksi Venäjän sotilaallisten toimien torjumisesta ja niihin puuttumisesta Naton jäsenet kykenevät suurilta osin olemaan yksimielisiä.<sup>325</sup> Mutta jos realistisesti arvioidaan sotilaallisen turvallisuusympäristön uhkakuvia, ei Venäjän laajamittainen, helposti tunnistettava, suoraan johonkin Naton jäsenmaahan kohdistuva hyökkäys ole todennäköisin uhkaskenaario. Todennäköisempää

---

<sup>323</sup> Honkanen et al. (2010), s. 13.

<sup>324</sup> Ibid. s. 15.

<sup>325</sup> Honkanen (2019), s. 21–22.

on, että Venäjä tai muut nousevat revisionistiset valtiot pyrkivät vaikuttamaan länsimaihin hybridi sodankäynnin keinoin, jolloin hyökkäys on vaikeasti tunnistettavissa ja Naton vastatoimien tavoitteet ja niiden kohdistaminen todennäköisesti tulevat jakamaan jäsenmaiden mielipiteitä.

Huolimatta päätöksenteon ongelmallisuudesta, Naton selviämiskeinoissa korostuu erityisesti Naton adaptoitumiskyky muuttuvaan ympäristöön. Adaptoitumiskykyä havainnollistaa esimerkiksi etelän merkityksen kasvamisen tunnistaminen ja Naton tavoite lisätä alueellista tuntemusta etelästä. Tätä varten Nato on perustanut etelän uhkiin keskittyvän yhteyspisteen osaksi komentorakenteensa esikuntaa Napolissa. Yhteyspisteen tehtävänä on tilannetietoisuuden lisääminen erityisesti liittyen laajempaan Lähi-idän alueeseen ja Pohjois-Afrikkaan.<sup>326</sup> Suurten kriisinhallintaoperaatioiden vähennyttyä Nato on kehittänyt kykyään osallistua konfliktien ennaltaehkäisyyn ja tunnistanut, että koulutus- ja harjoitustoiminta ovat keskeisiä kriisinhallinnan keinoja. Panostamisesta kriisien ennaltaehkäisyyn kertoo myös Naton puolustus- ja turvallisuuskapasiteettia (Defence and Related Security Capacity Building, DCB) kehittävä, tiettyihin kumppanimaihin kohdistuva aloite, jolla tuetaan vakautta ja konfliktien ennaltaehkäisyä.<sup>327</sup>

Nato on kokonaisuutena pyrkinyt rakentamaan itsestään korvaamattoman organisaation kehittymällä jatkuvasti yhä monialaisemmaksi organisaatioksi, joka kykenee huomioimaan entistä voimakkaammin myös lisääntyneet riskit siviiliväestölle ja kaikille yhteiskunnan elintärkeille toiminnolle. Valmiuden parantamista kriisitilanteiden varalle tehdään Natossa laaja-alaisesti ja parantaminen kattaa myös tiede- ja ympäristöasiat, huoltovarmuuden ja logistiset kysymykset, teollisuuden, viestinnän, siviili-ilmailun, lääkinnän sekä väestönsuojelun. Lisäksi Nato kehittää yhteistyötä siviiliviranomaisten, rauhankumppanuusmaiden ja muiden kansainvälisten organisaatioiden kanssa.<sup>328</sup>

Natoa on läpi sen historian pyritty kehittämään ennakoivasti perustamalla erilaisia poliittisia neuvoa antavia ryhmiä ja komiteoita (esim. Naton alkuvuosina perustettu Committee of Three ja sitä seurannut Political Advise Group). Ryhmien neuvot on kiistatta koettu hyödyllisiksi, vaikkakin suosituksiin ei aina ole suhtauduttu tarpeeksi vakavasti, jotta ne olisivat johtaneet riittäviin toimenpiteisiin. Tämä todennäköisesti johtuu suositusten perustumisesta tulevaisuuden tulkittamiseen ja arviointiin ja niissä aina väistämättä näkyy myös arvioinnin tekijöiden omat käsitykset ja mielipiteet. Tulevaisuutta arvioitaessa täyttä varmuutta uhkaskenaarioiden

<sup>326</sup> Honkanen (2019), s. 23.

<sup>327</sup> Naton viralliset verkkosivut: *A “comprehensive approach” to crises*. [[https://www.nato.int/cps/en/nato-live/topics\\_51633.htm](https://www.nato.int/cps/en/nato-live/topics_51633.htm)], luettu 22.4.2021.

<sup>328</sup> Honkanen et al. (2010), s. 16.

toteutumisesta ei ole ollut ja sen vuoksi taloudellisia resursseja vaativien muutosten perusteleva jäsenmaille on ollut haasteellista ja mittavia rakenteellisia muutoksia ei ole pääosin kyetty tekemään ennakoiden, vaan enemmänkin reagoiden uhkiin ja turvallisuustilanteen muutokseen. Tästä syystä toiminnan joustavuuden mahdollistavat hallinnolliset ja sotilaallisen toiminnan käynnistämiseen ja tilanteen mukaisiksi sovitettavat tarvittavat rakenteet ovat välttämättömät.

Nato pyrkii tehostamaan toimintakykyään muuttuvassa turvallisuusympäristössä kehittämällä jatkuvasti kumppanuusyhteistyötään ja lisäämällä Naton vaikutusta jäsenvaltioiden ulkopuolella. 1990-luvulla käynnistetyt alueelliset yhteistyöohjelmat, kuten rauhankumppanuusohjelma (Partnership for Peace, PfP), Euro-Atlanttinen kumppanuusneuvosto (Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC) ja Välimeri-dialogi (Mediterranean Dialogue, MD) sekä 2004 perustettu Istanbulin yhteistyöaloite (Istanbul Cooperation Initiative, ICI), ovat edelleen toiminnassa. Yhteistyöhön kuuluu myös kahdenvälisiä yhteistyöelimiä, kuten Nato-Venäjä-neuvosto ja Nato-Ukraina-komissio. Painopiste on kuitenkin siirtynyt enemmän toiminnallisiin kokoonpanoihin ja kumppanuusyhteistyön räätälöintiin eri maaryhmien tai yksittäisten maiden tarpeisiin.<sup>329</sup> Kumppanuus ohjelmaa on laajennettu ja monipuolistettu lisäämällä maailmanlaajuisten asianomaisen rauhankumppanuusmaan mittojen mukaan räätälöityjen kumppanuusohjelmien IPAP-ohjelmien (Individual Partnership Action Plans) käyttöä. IPAP yhteistyö helpottaa yksittäisten liittolaisten ja kumppanimaiden kahdenvälisen avun koordinointia, sekä yhteistyötä muiden kansainvälisten instituutioiden kanssa.<sup>330</sup>

Vakaus ja yhteistoiminta ovat lisääntyneet myös sellaisten kumppanimaiden kesken, jotka eivät aiemmin ole tehneet turvallisuusyhteistyötä keskenään. Kumppanuusohjelmilla Nato varmistaa sen, että yhteistyömuotoja virallistetaan Naton kannalta sopivien maiden kanssa ehdoilla, jotka molemmat osapuolet voivat hyväksyä.<sup>331</sup> Eri yhteistyömuodot ovat lisääntyneet huomattavasti ja kumppanuusohjelmat ovat olleet liittokunnan menestyksekkäimpiä kylmän sodan jälkeisiä toimintamuotoja.<sup>332</sup> Tiiviit kumppanuusohjelmat tuottavat Naton operatioihin lisäresursseja ja henkilöstöä ilman, että Naton jäsenmaille lankeaa velvoitteita. Jäsenyyden ja ei-jäsenyyden rajojen hämärtyminen vuoksi jotkin kumppanit ovat kuitenkin tyytymättömiä, että ne eivät saa käyttöönsä kaikkia Naton operatiivisia suunnittelu- tai tiedustelutietoja. Vaikka liittokunta on

<sup>329</sup> Honkanen (2019), s. 26.

<sup>330</sup> Naton viralliset verkkosivut: *Individual Partnership Action Plans*. [[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49290.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49290.htm)], luettu 5.1.2021.

<sup>331</sup> Salenius-Pasternak (toim.) (2007), s. 21.

<sup>332</sup> Salenius-Pasternak (toim.) (2007), s. 24.



aktiivisesti toiminut jäsenyyden ja ei-jäsenyyden raja-aitojen alentamiseksi, se on silti varmistanut, että mikään kumppanuus ei ole jäsenyyden korvike. Kaikkea liittokunnan osaamista, tietämystä tai tiedustelutietoa ei tarjota kumppanimaille. Kumppaneilla ei ole äänioikeutta Natossa eikä mahdollisuutta estää Nato-operaatioiden aloittamista, eivätkö kumppanit saa Naton 5. artiklaan perustuvia yhteisen puolustusvelvoitteen turvatakuita. Tulevaisuudessa Nato tekee työtä kumppanimaiden määrän kasvattamiseksi ja yhteistyömuotojen monipuolistamiseksi sekä pyrkii laajentamaan kumppanuusverkostoa maailmanlaajuisiksi.<sup>333</sup>

## 5.6. Hegemonisessa asemassa olevan jäsenvaltion merkityksen heikkeneminen

### Uhkan ilmeneminen

Ainut Naton jäsenmaa, jonka merkityksen heikkeneminen vaikuttaisi Naton hajoamiseen on Yhdysvallat. Muiden taloudellisesti ja sotilaallisesti voimakkaiden jäsenvaltioiden merkityksen väheneminen tai eroaminen ei aiheuttaisi suurta uhkaa Naton hajoamisen kannalta. Esimerkiksi Ranskan eroaminen Naton sotilaallisesta ytimestä vuonna 1966 ei suuresti vaikuttanut muiden jäsenmaiden kokemiin Naton tarjoamiin hyötyihin, eikä myöskään Naton merkityksen tai säilymisen kyseenalaistamiseen. Yhdysvaltojen nykyinen merkitys Natossa on arvioitu jopa niin suureksi, ettei Naton uhkaamiseen tarvittaisi välttämättä edes virallista eroilmoitusta. Pelkäämään eroamisaikomusten esittäminen, tai jopa vahva epäily sellaisen harkitsemisesta, voisi mahdollisesti käynnistää Naton sisäisen luhistumisprosessin.<sup>334</sup> Nato on kuitenkin Yhdysvalloille korvaamaton transatlanttisen yhteistyön mahdollistaja ja USA:n kannalta olisi epäedullista menettää yhteistyön kautta saatavat hyödyt. On erittäin epätodennäköistä, että USA olisi hylkäämässä Natoa ja liittoutumassa esim. Venäjän tai Kiinan kanssa, vaikka USA:n suhtautuminen Natoon onkin vaihtelevaa johtuen kulloisenkin presidentin ja hallinnon näkemyksistä.

### Millä työkaluilla ja miten uhkaa voi hallita ja torjua sen vaikutuksia

Naton kannalta on tärkeää tunnistaa Yhdysvaltojen merkitys ja Yhdysvaltojen heikkenemisen tai eroamisen aiheuttamat vaikutukset Natolle. Naton on kyettävä säilyttämään merkityksensä Yhdysvaltojen näkökulmasta katsottuna. Tämä onnistuu parhaiten tuomalla esiin transatlanttisen yhteistyön merkitystä ja mahdollisuuksia. Naton toimintatapojen, hallintojärjestelmän ja institutionaalisen rakenteen merkityksen korostaminen vaikuttaa Yhdysvaltojen käsitykseen

<sup>333</sup> Salenius-Pasternak (toim.) (2007), s. 26.

<sup>334</sup> Barnes, Julian & Helena Cooper: Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia, *The New York Times*, 14.1.2019. "Even if Congress moved to block a withdrawal, a statement by Mr. Trump that he wanted to leave would greatly damage NATO. Allies feeling threatened by Russia already have extreme doubts about whether Mr. Trump would order troops to come to their aid."

Natosta Yhdysvaltojen turvallisuuden takaajana. Säilyttääkseen Yhdysvaltojen arvostuksen Naton on kyettävä turvaamaan ja pitämään yllä yhteistyörakenteet jäsenmaiden välillä ja välttämään jäsenten välinen vastakkainasettelu.

Turvallisuusympäristön muutokset tulevat todennäköisesti estämään Yhdysvaltojen eroamisen Natosta. Suurvaltana ja talouden ja sotilaallisen voiman mahtimaana Yhdysvallat tiedostaa, että se saattaa olla maailman nykyistä turvallisuustilannetta uhkaavien revisionististen roistovaltioiden Iranin, Pohjois-Korean, Venäjän tai Kiinan, yhden tai useamman, ensisijaisena vaikuttamisen kohteena ja, että ainut tapa torjua revisionististen valtioiden uhkaa on Naton kautta tehtävä kansainvälinen yhteistyö. Yhdysvallat tarvitsee Naton tukea ja Naton kautta saatavia kyvykkyyksiä.

Vaikka Nato-jäsenien keskuudessa mielipiteet Naton taloudellisen ja sotilaallisena mahtimaan, Yhdysvaltojen toimista vaihtelevat ja aiheuttavat erimielisyyksiä, Yhdysvallat tulee säilyttämään asemansa merkittävimpänä jäsenmaana johtuen sen suuresta sotilaallisesta ja taloudellisesta panostuksesta Natoon.<sup>335</sup> Tästä johtuen ei riitä, että Yhdysvallat kokee Naton olevan itselleen hyödyllinen, vaan myös Naton muiden jäsenmaiden on ymmärrettävä Yhdysvallat elintärkeänä jäsenenä Natossa. Tällöin jäsenmailla säilyy halu osallistua Yhdysvaltojen kanssa yhteisiin operaatioihin ja tehdä yhteistyötä.

Naton suuri haaste on mahdollistaa sellaiset toimintatavat, joiden avulla päästään lopputulokseen, joka on kaikkien jäsenmaiden etujen mukaista. Toisin sanoen jäsenmaat tulisi saada vakuutettua Naton toiminnan hyödyistä kullekin jäsenmaalle jokaisessa Naton toimia vaativassa tilanteessa tai operaatioissa. Haaste on suuri, eikä välttämättä edes mahdollinen toteuttaa, mutta yhteisymmärryksen saavuttamisen pitäisi olla kaiken toiminnan lähtökohta. Tällöin Yhdysvallat ei joutuisi kyseenalaistamaan Naton toimintakykyä. Naton tarkoitus on mahdollistaa ja järjestää jäsenten yhteinen toiminta turvallisuusuhkien estämiseksi ja tarvittaessa niiden torjumiseksi ja jos Nato ei kykene toimimaan tämän tarkoituksen mukaan, saattaa Yhdysvallat hylätä sotilasliiton ja rakentaa tilalle konkreettisiin toimiin kykenevän yhteistyöorganisaation.

## 5.7. Joustavuuden merkitys uhkien torjumisessa

---

<sup>335</sup> Wallander (2018), passim.

Naton toiminnassa on tärkeää tunnistaa kansainvälistä turvallisuustilannetta uhkaavat tekijät ja tapahtumat, sekä vastata uhkaan huomioimalla turvallisuusympäristön erityspiirteet kuten muutosten nopeus ja yllättävyys. Joustavuuden merkitys korostuu Naton kaltaisissa organisaatioissa, joiden on kyettävä toimimaan tilanteissa, joihin ei voi ennakoiden täysin valmistautua. Naton onnistumisessa ja menestymisessä on olennaista kehittää organisaation toiminta sellaiseksi, että tunnistettuihin uhkiin kyetään vastaamaan useilla eri tavoilla, eli varautumalla mahdollisimman moniin erilaisiin tilannekehityksiin. Tämä edellyttää Natolta sellaisia hallinnollisia rakenteita, sekä sotilaallisia joukko- ja kyvykkyysskoonpanoja, jotka kyetään nopeasti kokoamaan ja muuttamaan tilanteen vaatimusten mukaisiksi.

Naton joustavuus on sisäänrakennettu Naton muihin työkaluihin, sitä hyödyntäen Nato käyttää muita työkalujaan, eli voidaan sanoa, että joustavuus mahdollistaa Naton kyvyn muuttaa institutionaalisia ja menettelyllisiä näkökulmia tai toimintoja vastauksena ulkoisiin haasteisiin. Oikein hyödynnettynä joustavuus on tehokas Natoon kohdistuvien uhkien torjumisessa; tehtäviin, toimintaan ja niiden suunnitteluun liittyen joustavuus mahdollistaa toiminnan myös tilanteissa, joita ei olla kyetty ennakoimaan. Naton perustamis- ja liittymissopimuksiin sekä organisaation sääntöihin sisällytetty **adaptiivinen joustavuus** huomioi tulevaisuuden epävarmuuden ja mahdollistaa valtioiden joustavan toiminnan organisaatiossa pako- ja vetäytymislausekkeiden avulla. Joustavuus jäsen sopimuksissa mahdollistaa myös jäsenvaltioiden vetäytymisen jostain organisaation toiminnasta, jos toiminta on vasten valtion omia periaatteita tai tavoitteita.

Naton **muodollinen joustavuus** mahdollistaa sen, että jäsenmaiden ei välttämättä tarvitse erota, vaikka Nato kohtaisi haasteita. **Sisäänrakennetun joustavuuden** avulla valtuuksia ja toimeksiantoja voidaan muuttaa ja samoin käytännön toimintoja voidaan toteuttaa joustavasti. Joustavuus mahdollistaa myös Naton muuttamisen vastaamaan turvallisuustilanteen muutoksen aiheuttamiin haasteisiin ja sitä kautta Nato kykenee säilyttämään merkityksensä sen jäsenten keskuudessa. Tästä syystä joustavuus vähentää Naton epäonnistumisen ja hajoamisen todennäköisyyttä. Kun Nato kykenee muuttamaan ja muuttamaan toimintaansa ja vastaamaan erilaisiin turvallisuustilanteen haasteisiin, se vähentää myös tarvetta korvata Natoa jollain muulla organisaatiolla tai integroida Natoa toiseen organisaation.

Naton **tulkitseva joustavuus** näkyy Naton ja jäsenmaiden välisissä jäsen sopimuksissa. Naton täysjäsenyyden toteuttaminen on mahdollista useilla eri tavoilla ja tietyin vaikutuksin. Jokaisella Naton jäsenmaalla on erilainen, maalle räätälöity jäsen sopimus. Naton täysjäsenyydellä on ehdottomia vaatimuksia kaikille jäsenmaille, mutta jäsenyydestä on myös mahdollista jättää

joitain ehdottomien vaatimusten ulkopuolelle jääviä asioita pois. Joustavuudesta kertoo esimerkiksi se, että jäsenmaat saavat itse päättää ottavatko alueelleen ydinaseita, liittolaisten pysyviä joukkoja tai materiaalia (esim. Naton eteentyönnettyjä-joukkoja). Hyvänä esimerkkinä tulkitsevasta joustavuudesta on myös Norjan omaehtoiset jäsenyyden rajoitukset: ei ydinaseita, ei ulkomaisia tukikohtia ja vain rajoitettu liittokunnan joukkojen sotilaallinen toiminta 24. itäisen pituuspiirin itäpuolella. Vaihtoehtona on myös jäsenyyden täydentäminen lisäominaisuuksilla. Esimerkkeinä Puola ja Baltian maat, jotka ovat pyytäneet Naton pysyvää ulkomaista läsnäoloa alueillaan.<sup>336</sup>

Joustavuus operaatioihin osallistumiseen liittyen on osoitus Naton **adaptiivisesta joustavuudesta**. Vaikka Naton 5.artikla velvoittaa jäsenmaita osallistumaan yhteisen päätöksen edellyttämään toimintaan, saavat jäsenmaat itse määrittää miten ja millä kyvykkyyksillä osallistuminen toteutetaan. Lisäksi Naton 5. artiklan vaatimukset eivät koske operaatioita, jotka toteutetaan muiden artiklojen pohjalta. Esimerkkinä adaptiivisesta joustavuudesta voidaan käyttää Libyan operaatiota vuonna 2011, kun puolet Naton jäsenistä, mukaan lukien suuret maat kuten Saksa ja Puola, eivät tukeneet operaatiota ja lopultakin vain yhdeksän 28:sta maasta osallistui varsinaisesti operaatioon, jossa oli mukana myös monia Natoon kuulumattomia maita.<sup>337</sup>

Myös Naton päätöksenteko sallii huomattavan määrän joustavuutta, mikä on konsensus-säännösten paradoksaalinen seuraus. Koska merkittäviä päätöksiä ei tehdä suoralla puolesta- tai vastaan-äänestyksellä, ne maat, jotka eivät halua osallistua tiettyyn viidennen artiklan ulkopuolella toteutettavaan aloitteeseen, voivat jättäytyä pois estämättä muita etenemästä. Tämä menettely mahdollistaa sen että Nato ei ole toimintakyvytön ja kykenee puuttumaan tilanteisiin, joissa jäsenmaat eivät ole yksimielisiä Naton toiminnan tavoitteista tai toiminnan hyödyistä.

Joustavuuteen liittyä kuitenkin myös perustavaa laatua olevia ongelmia. Liika joustavuus voi kääntyä myös itseään vastaan. Joustavuus on tehokas työkalu Naton toiminnassa maailmanlaajuisten turvallisuusuuhkien hallitsemiseen ja torjumiseen, mutta joustavuus torjumistyökaluna Naton olemassaoloa uhkaavia tekijöitä vastaan on ristiriitainen. Ristiriitaisen joustavuudesta tekee Natoa horjuttavien ulkoisten uhkien luonne; jäsenvaltioiden väliset ongelmat ja riidat, autoritääristen hallitusten nousu ja demokratian lasku jäsenmaissa, heterogeenisten jäsenmaiden määrän kasvu, jäsenmaiden eriävät näkemykset turvallisuusuuhkien merkityksestä ja Naton

<sup>336</sup> Ulkoasiainministeriön julkaisu: Arvio Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista. Lönnberg Oy, Helsinki, 2016, s. 35–36.

<sup>337</sup> Ibid.

toiminnan painopisteistä, sekä suurvaltojen taistelu vallasta. Uhkat ovat suuria ja vaikutuksiltaan kokonaisvaltaisia Naton säilymiselle. Joustavuuden hyödyntäminen näiden uhkien torjumiseen on haasteellista, sillä toisaalta Naton tulisi joustavalla toiminnalla kyetä torjumaan uhkia ja joustavasti hyödyntämään Naton rakenteita, hallinnollisia valmiuksia ja kyvykkyyksiä, mutta silti samalla säilyttää jäsenmaiden käsitys Natosta päämäärätietoisena, nopeisiin päätöksiin ja toimintaan kykenevänä sotilasliittona. Jos toiminnassa korostaa joustavuutta liikaa se saattaa johtaa epäjohdonmukaiseen käytökseen ja hidastaa päätöksentekoa, eli liika joustavuus voi kääntyä itseään vastaan ja riitauttaa jäseniä entisestään.

Joustavuuden hyödyntämisen osalta on palattava Naton perusteisiin. Jos Naton jäsenmailla on yhteiset arvot ja toiminnan periaatteet (myös valtiotasolla), Nato kykenee hyödyntämään joustavuutta käsitellessään jäsentenvälisiä ristiriitoja ja tarjoamaan niihin ratkaisuja. Mutta jos jäsenmaat eroavat merkittävästi toisistaan arvojen ja toiminnan periaatteiden suhteen (demokratia vs. autoritärismi), joustava ristiriitojen ratkaisu saattaa olla mahdotonta ja ainut tehokas keino riitojen ratkaisemiseen olisi määrätä sääntöjä rikkovalle valtiolle rangaistuksia, sitovia velvoitteita tai rajoitteita.

Joustavuuden osa-alueisiin (ks. luku 2.5) liittyen Natolla on eniten kehittämistarpeita institutionaalisessa joustavuudessa. Naton tulisi hyödyntää joustavuutta sen hallinnollisissa rakenteissa ja toimintatavoissa ja sitä kautta edesauttaa ja kehittää jäsenmaiden avointa keskustelua, yhteisen ymmärryksen hakemista ja monien eri näkökantojen samanaikaista huomioimista, sekä toimia sovittelijana kaikkia jäsenmaita tyydyttävien ratkaisujen ja onnistuneen lopputuloksen löytämiseksi.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

“Since we cannot foresee the future, we have to be prepared for the unforeseen. We need a strategy to deal with uncertainty. We have one. That strategy is NATO. A strong and agile NATO reduces risks. And enables us to deal with surprises when they happen. And they will happen.” “NATO: Good for Europe and Good for America.”

Naton pääsihteeri Jens Stoltenberg, 3.5.2019<sup>338</sup>

Tässä luvussa esitellään työn tärkeimmät tulokset, tarkastellaan kriittisesti tehtyä työtä ja esitetään jatkotutkimusaiheita. Ensimmäisessä alaluvussa esitellään alatutkimuskysymyksiin löydettyt vastaukset ja varsinaisen tutkimusongelman vastaus. Pohdintaosiossa tuodaan esiin tutkimuksen aikana nousseita lisähuomioita, kritisoidaan tutkimusta ja esitetään jatkotutkimusaiheita. Kriittisessä tarkastelussa keskitytään työn tekemisen aikana esiin tulleisiin puutteisiin ja tehtyihin valintoihin ja rajauksiin, joilla on ollut vaikutusta työn tuloksiin.

### 6.1. Vastaukset

"Only thing worse than fighting with allies is fighting without them"

Field Marshal Alan Brooke, 1.3.2002<sup>339</sup>

Tämän työn tavoitteena oli määrittää Naton kohtaamat ulkoiset uhkat realismin maailmankuvaan sitoen sekä löytää Naton työkalut, joita käyttämällä se voi pyrkiä torjumaan kohtaamiensa uhkia. Tavoitteena oli myös verrata löydettyjä ulkoisia uhkia Naton työkaluihin ja kykyyn käyttää niitä ja arvioida Naton onnistuminen uhkien torjumisessa. Tutkimuksen lopputuloksen tavoite oli kyetä antamaan arvio Naton tulevaisuudesta liittyen sen säilymisen tai hajoamisen mahdollisuuksiin ja arvioida, kumpi on todennäköisempää. Lähestymistapana tutkimuksessa käytettiin teoriasidonnaista selvittävää ja kuvailevaa laadullista tutkimusta. Työn teoreettisena kehyksenä Naton toimintaympäristön kuvaamisessa käytettiin realismin teorioita uhka- ja voimatasapainosta. Varsinainen tutkimusongelma oli arvioida, ovatko Naton kohtaamat ulkoiset uhkat sellaisia, jotka voivat aiheuttaa Naton hajoamisen, ja mitkä ovat ne työkalut, joilla Nato voi torjua tai ainakin hallita uhkia. Tutkimusongelman kautta muodostui tutkimuksen päätutki-

<sup>338</sup> Address to the United States Congress by NATO Secretary General Jens Stoltenberg, Washington D.C., 3.5.2019.

<sup>339</sup> Brooke, Alan: *War Diaries, 1939-1945*. University of California Press, Orion Pub Co, California, 1.3.2002.

muskysymys, joka oli "Onko Natossa heikkouksia, jotka voivat johtaa sotilasliiton hajoamiseen, ja mitkä nämä heikkoudet ovat?" Tutkimusongelmaa käsiteltiin alatutkimuskysymysten kautta, joihin on vastattu raportin luvuissa 2-5.

Ensimmäinen alatutkimuskysymys oli "Mitä ovat kansainväliset organisaatiot, mitkä tekijät voivat uhata niiden jatkuvuutta ja mitkä ovat niiden yleiset selviytymiskeinot?" Kysymykseen etsittiin vastausta luvussa 2: "Kansainväliset organisaatiot ja niiden hajoamiseen vaikuttavat muuttujat". Kansainvälisen organisaation määritelmä täyttyy, kun organisaatiolla on vähintään kolme valtiota jäsenenä, säännöllisesti (vähintään kerran kymmenessä vuodessa) järjestettävä pääkokous, johon osallistuvat kaikki jäsenvaltiot, ja kun organisaatiolla on pysyvä hallinnollinen sihteeristö ja osoite. Kansainväliset organisaatiot ovat poliittisia järjestelmiä, joilla on omat perustuslailliset ja vakiintuneet institutionaaliset rakenteensa, toimintatapansa ja käytäntönsä. Kansainväliset organisaatiot ovat keskeisiä instituutioita, joiden tavoite on ratkaista kansainvälisiä ongelmia. Kansainväliset organisaatiot luokitellaan niiden toiminnan periaatteiden mukaan kolmeen ryhmään: tehtävän mukaiset organisaatiot, päätoiminnon mukaan määritetyt organisaatiot ja päätöksentekotavan mukaan määritellyt organisaatiot.

Kansainvälisten organisaatioiden jatkuvuuden kannalta merkittävää on niiden jäsenvaltioille tarjoamat hyödyt. Merkittävimpiä hyötyjä, jotka samalla tukevat organisaatioiden säilymistä, ovat organisaation kautta saatavien yhteisten hyötyjen ja riskien yhdistäminen ja jakaminen jäsenten kesken, yhteiseen päämäärään sitoutuminen ja sen saavuttamisen tukeminen kansallisilla kyvykkyyksillä ja kyvykkyyksiä yhdistämällä. Organisaatiot sitovat jäsenet yhteisiin sääntöihin ja normeihin, mikä tekee yhteistyöstä tasapuolista jäsenille. Organisaatioilla on kyky toimia neutraalisti ja kehittää valtioiden välisiä suhteita sekä tukea maiden välistä vuorovaikutusta.

Organisaatioiden hajoaminen ei ole yksiselitteistä, ja myöskään hajoamisen toteaminen, eli se, milloin organisaatiota voidaan pitää hajonneena tai kuolleena, ei ole täysin selvää. Eri tutkimukset esittävät hajoamisen eri tavoin. Tässä tutkimuksessa hajoaminen määritettiin seuraavalla tavalla: organisaatio voidaan katsoa hajonneeksi, kun toiminta lopetetaan jäsenmaiden yhteisellä päätöksellä, eli organisaatio virallisesti lopetetaan. Muita hajoamisen tapoja ovat organisaation vanheneminen, kun sen suunniteltu toiminta-aika päättyy, organisaation korvaaminen toisella organisaatiolla, organisaation yhdistyminen toisen organisaation kanssa tai organisaation haihtuminen, kun sille ei ole enää käyttöä ja siitä tulee käyttökeltoton tai merkityksetön.

Jos Naton kohtaamat ulkoiset uhkat muodostuisivat niin suuriksi ja ylitsepääsemättömiksi, että se ei kykenisi torjumaan niitä vaan hajoaisi, Naton hajoamisen tapa olisi todennäköisesti pikkuhiljaa tapahtuva "haihtuminen ja näivettyminen" (desuetude). Naton hajoamiseen liittyisi luultavasti pääosa luvussa 2.3 mainituista hajoamisen tavoista. Hajoaminen tapahtuisi ikään kuin eri hajoamisen tapojen sarjana. "Haihtuminen" alkaisi vähitellen ensin Naton muodostuessa merkityksettömäksi ja toimintakyvyttömäksi sen jäsenille ja kansainvälisille toimijoille ja johtaisi lopulta sotilasliiton viralliseen lakkauttamiseen (dissolution). Haihtuminen ei Naton tapauksessa kestäisi kovin useita vuosia, sillä Nato-jäsenyys vaatii jäsenmailta taloudellisesti merkittävää panostamista ja jäsenmaat tuskin olisivat valmiita maksamaan jäsenyydestä useiden vuosien ajan, jos ne eivät saisi rahoilleen vastinetta. Nato ei siis ensivaiheessa virallisesti hajoaisi, vaan ensin siitä tulisi pääosin toimintakyvytön ja se kykenisi vain rajallisesti vastaamaan turvallisuusympäristön haasteisiin. Näivettymiseen liittyisi luultavimmin myös EU:n roolin laajeneminen. EU todennäköisesti ottaisi Naton tehtäviä sotilaallisen turvallisuuden ylläpitämisestä itselleen, jolloin hajoamisen tapaan liittyisi myös fuusioituminen EU:n kanssa (merger). Vaikka EU:n hallinnossa ei ole toistaiseksi valmiita rakenteita laajamittaisen sotilaallisen toiminnan varalle, sotilaallinen toiminta ei silti ole täysin vierasta EU:ssa (EU:ssa on tälläkin hetkellä koulutettu taistelujoukko EUBG). Olisi todennäköistä, että EU kehittyisi vastaamaan paremmin ja laajemmin myös sotilaallisiin uhkiin hyödyntämällä osaksi Naton valmiita rakenteita ja toimintatapoja.

Naton korvaaminen toisella täysin uudella sotilasliitolla (succession) olisi epätodennäköistä, sillä siitä koituisi mittavat taloudelliset kustannukset perustajavaltioille ja veisi kauan aikaa, ennen kuin uusi yhteistyömuoto olisi toimintakykyinen ja kansainvälisesti uskottava. Olisi myös kyseenalaista, luotettaisiinko yleisellä tasolla, että uusi sotilasliitto kykenisi suoriutumaan tehtävistään yhtään Natoa paremmin, sillä Nato-maiden erimielisyydet eivät katoaisi mihinkään, vaikka Natoa ei olisikaan. Ainakaan jäsenmäärältään Naton kokoisen sotilasliiton perustaminen olisi tuskin toimivalta vaikuttava ratkaisu. Naton hajotessa pienemmät yhteistyömuodot todennäköisesti kasvaisivat ja niiden merkitys korostuisi, vaikka niistä ei olisikaan Naton korvaajiksi vähäisistä jäsenmääristä ja resursseista johtuen.

2. luvussa perehdyttiin organisaatioiden hajoamisen syihin ja tapoihin esimerkkien kautta tarkastelemalla Kansainliiton ja Länsi-Euroopan unionin hajoamista. Kansainliiton hajoamiseen johtivat sen reagoimattomuus Saksan toimiin 1930- ja 40-luvuilla ja siitä johtuva tyytymättömyyden jäsenvaltioiden eroaminen (Kansainliitto tosin myös itse vaikutti jäsenmäärän pienenemiseen erottamalla Neuvostoliiton liitosta 1939). Hajoamista edesauttoi jäsenvaltioiden epäusko



organisaation vaikuttamismahdollisuuksiin sekä sen kykenemättömyys tarjota konkreettista tukea hyökkäyksen kohteena oleville jäsenmaille. Kansainliiton hajoamiseen vaikutti myös sen varautumattomuus turvallisuusympäristön muutoksiin ja sodan syttymisen uhkaan. Sillä ei ollut suunnitelmia laajamittaisen sodan varalle, eikä se kyennyt toimimaan myöskään tilanteeseen reagoimalla. Kansainliiton hajoaminen tapahtui vaiheittain, ja hajoamiseen liittyi useita hajoamisen tapoja.

Länsi-Euroopan unioni menetti arvostustaan jäsenten sisällä, kun jäsenten välille syntyi merkittäviä jännitteitä ja jäsenet kokivat vaikutusmahdollisuutensa liitossa epätasa-arvoisiksi. Pie-nillä jäsenmaille ei ollut yhtäläisiä vaikutusmahdollisuuksia kuin suurilla jäsenmaille. Lisäksi WEU:n tehtäväkenttä oli liian laaja suhteessa sen kyvykkyyksiin eikä se kyennyt hoitamaan kaikkia tehtäviään. Sen tehtäviä ottivat hoitaakseen WEU:n rinnalle perustetut uudet organisaatiot (esim. Nato ja EU). WEU:n jäsenet liittyivät uusiin liittoihin, eivätkä kokeneet WEU:ta merkitykselliseksi. Myös WEU:n, niin kuin Kansainliitonkin, hajoaminen tapahtui vaiheittain: ensin liitto ajautui merkityksettömään asemaan, minkä jälkeen se korvattiin muilla organisaatioilla. Hajoamisen tavoista toteutui myös organisaation yhdistyminen toiseen organisaatioon, kun WEU:n toimintakykyisinä pidetyt osat ja perussopimus siirrettiin Natolle. Nämä kolme lopulliseen hajoamiseen johtanutta kehityskulkua johtivat lopulta liiton viralliseen purkamiseen.

Luvussa selvitettiin myös Yhdistyneiden kansakuntien menestyksen ja säilymisen avaintekijöitä. YK:n säilymistä ja menestymistä tukeviksi tekijöiksi tunnistettiin sen vahvat hallinnolliset rakenteet ja YK:n toimielimien eriyttäminen toisistaan tehtävien mukaisesti. Myös vahvat siteet monialaiseen kansainväliseen järjestötoimintaan ja projekteihin on juurruttanut YK:n aseman vahvaksi. YK:n jäsensopimukset ovat jäsenmaita velvoittavia ja sitä kautta takaavat jäsenille myös muiden liittolaisten tuen tarvittaessa. YK:n perustamis- ja jäsensopimuksissa on huomioitu, että lait ovat merkityksellisiä vain, jos ne ovat todellisesti velvoittavia ja sen turvallisuusneuvostoon on valittu jäseniksi valtioita, joiden on oletettu kykenevän asettamaan kansainväliset turvallisuuden edut omien valtiollisten etujen edelle. YK:n vahvuutena on myös ymmärrys siitä, että itsenäiset valtiot eivät koskaan tukisi maailmanhallitusta, jolla on oma verotus ja lainsäädäntövalta, ja on hyväksytty, että jokaisella valtiolla on omat poliittiset rakenteensa. YK:n säilymiseen on vaikuttanut sen perustamiskirjan mahdollistama liiton joustavuus ja reagoivuus sekä ymmärrys tulevien, vaikeasti ennustettavien kriisien luonteesta. Lisäksi YK:n säilymistä ovat tukeneet sen suhteellisen alhaiset taloudelliset kustannukset; kun valtiot eivät

joudu panostamaan jäsenyyteen merkittäviä summia, ne myös hyväksyvät sen, että jäsenyydestä satavat hyödyt voivat olla vähäisiä.

Säilymisestään huolimatta YK on heikentynyt 2000-luvulla siihen kohdistuneiden väärinkäytösten ja laiminlyöntien vuoksi. YK:n menestymistä vahvistaisi toiminnan painopisteen palauttaminen sen alkuperäisiin tehtäviin. YK:n menestyminen tulevaisuudessa vaatii suurvaltojen yhteisen poliittisen tahdon ja näkemyksen sen merkityksestä. Myös muiden kuin suurvaltojen tulisi nähdä YK edelleen merkityksellisenä, ja sen tulee tarjota yhtä paljon hyötyjä ja mahdollisuuksia kaikille jäsenvaltioille. Jäsenien panos-hyötysuhteen tulisi olla tasapainossa organisaation merkityksen ja jäsenten tyytyväisyyden säilyttämiseksi.

Kansainliiton ja WEU:n hajoamisen sekä YK:n säilymisen tarkastelun avulla kyettiin monipuolistamaan Naton torjumistyökalujen määrittämistä sekä varmistamaan, että työkalut ovat mahdollisimman totuudenmukaiset. Naton työkalujen vertaaminen edellä mainittujen kansainväliseen turvallisuuteen liittyvien organisaatioiden työkaluihin ja Kansainliiton ja WEU:n osalta epäonnistuneeseen työkalujen käyttöön mahdollisti myös Naton työkalujen kriittisen tarkastelun. Vertaaminen auttoi myös löytämään Naton kyvykkyyksien vahvuuksia. Samoin vertaamalla ko. järjestöjen kohtaamia uhkia Naton kohtaamiin uhkiin kyettiin ymmärtämään paremmin uhkien vaikutuksen laajuutta, merkittävyttä ja painoarvoa.

2. luvussa laadittiin alustava koonnos Naton kohtaamista ulkoisista uhkista. Ulkoiset uhkat koottiin realismin uhka- ja voimatasapainoteorioiden mukaisen maailmankuvaan peilaten. Uhkien koonnos tarkastettiin ja tarkennettiin lukujen 3 ja 4 jälkeen, kun tutkimuksessa oli selvitetty Naton ominaisuuksia ja historiaa sekä hajonneiden organisaatioiden hajoamiseen liittyneitä ulkoisia tekijöitä. Näillä perusteilla lopullisiksi Naton olemassaoloa uhkaaviksi ulkoisiksi tekijöiksi muodostettiin seuraava kuuden uhkan koonnos:

Voimatasapainoon liittyvät uhkat:

1. Jäsenvaltioiden välisten suhteiden rappeutuminen
2. Suurvaltojen valtapoliittinen kilpailu
  - Nousevien suurvaltojen tavoitteet ja sotilaallisten kyvykkyyksien kasvattaminen
3. Jäsenvaltioiden sisäpolitiikan ja hallinnon autoritääriinen kehitys
  - Jäsenvaltioiden demokratian tason aleneminen
4. Suuri heterogeenisten jäsenmaiden lukumäärä
  - Jäsenvaltioiden eriävät tavoitteet ja näkemuserot organisaation toiminnan painopisteistä ja tavoitteista

- Jäsenmaiden korostunut oman edun tavoittelu

#### Uhkatasapainoon liittyvät uhkat:

#### 5. Uudet ja muuttuvat turvallisuus uhkat – uhkatasapainon muutos

- valtioiden eriävät käsitykset turvallisuusuuhkista

#### 6. Hegemonisessa asemassa olevan jäsenvaltion merkityksen heikkeneminen

- Yhdysvaltojen eroaminen tai liittoutuminen Venäjän tai Kiinan kanssa

Luvussa 3: "Naton asemoituminen kansainvälisten organisaatioiden kenttään" vastattiin toiseen alatutkimuskysymykseen, joka oli "Minkälainen kansainvälinen organisaatio Nato on?" Luku antoi perustietoa Natosta ja esitteli Naton rakennetta ja toimintaa lyhyesti ja samalla toi esiin Naton ominaisuuksia liittyen ulkoisten uhkien torjumiseen. Luvussa tuotiin esiin Nato kansainvälisenä organisaationa "poliittis-sotilaallisena liittokuntana" eikä ainoastaan sotilasliittona.

3. luvun havainnoissa korostui Naton hallinnon merkitys kaikessa Naton toiminnassa. Naton hallintoon ja sitä kautta toimintakykyyn liittyy oleellisesti myös korkealaatuinen, ammattitaitoinen ja korkeasti koulutettu henkilöstö, joka lisää Naton elinvoimaa ja mahdollistaa ennakkoinnin ja reagoinnin turvallisuusympäristön uhkien muuttuessa ja kasvaessa. Pysyvä hallintorakenne, joka koostuu jäsenmaiden edustajista, mahdollistaa myös nopean ja mahdollisimman eheän tiedon välittymisen jäsenmaille. Naton hallinnon poliittiset osastot mahdollistavat sotilaallisen ulottuvuuden toiminnan suunnittelun ja toteuttamisen.

3. luvun alaluvussa 3.6 käsiteltiin Nato-jäsenyyden hyötyjä jäsenvaltioille. Jäsenvaltioiden saamat hyödyt ovat merkittävä tekijä tarkasteltaessa Naton säilymistä, sillä jos jäsenvaltiot kokevat, että ne eivät hyödy riittävästi jäsenyydestä, ne saattavat etsiä uusia yhteistyömuotoja ja erota Natosta. Lähtökohtaisesti valtiot liittyvät sotilasliittoon sellaisten tavoitteiden saavuttamiseksi, joita valtiot eivät voi saavuttaa yksin. Turvallisuusympäristön jatkuva muutos ja epävarmuus vaikuttavat siihen, että Naton jäsenvaltioille olisi iso kynnyks luopua laajasta ja sotilaallisesti kyvykkääksi rakennetusta liitosta ja sen antamista turvatakuista. Jotta yksittäinen tai useampi jäsenmaa päättäisi erota Natosta, pitäisi maan kokea, että jäsenyydestä on maalle enemmän haittaa kuin hyötyä. Ainakin toistaiseksi Natoon kuulumisen on valtioille kustannustehokasta, sillä Naton jäsenenä valtiot voivat pitää omat asevoimansa pieninä ja puolustusmateriaalin suhteellisen vähäisenä. On myös mahdollista, että löydettävissä olisi teoreettinen kulminaatiopiste, jossa tietyn maajoukon tai riittävän määrän jäseniä erottua syntyisi ns. itsensä toteuttava Naton hajoaminen. Kulminaatiopisteen määrittäminen vaatisi kuitenkin lisätutkimusta.

Keskustelufoorumin lisäksi Nato tarjoaa jäsenilleen erilaisia yhteistyömuotoja, joista merkittävimmät liittyvät tiedusteluun, valvontaan ja tarkkailuun, yhteiseen ilmaoopperoinnin kykyyn, aseiden valvontaan, aseriisuntaan ja joukkotuhoaseiden leviämisen estämiseen, energiaturvallisuuteen, kyberpuolustukseen, puolustukseen ballistisia ohjuksia vastaan, nopean toiminnan joukkoihin, strategiaan ilmakuljetuksiin sekä lentokonetiedusteluun. Kun tarkastellaan Naton hyötyjä realismin näkökulmasta, valtioiden itsekään sotilasliittoon sitoutumisen kautta, Nato tuottaa jäsenmailleen suorituskykyjä, tarjoaa turvatakeet, lisää poliittista painoarvoa ja sisäistä turvallisuutta sekä mahdollistaa puolustusteollisuuden voittoja. Nämä realismin näkökulmasta löydettävät hyödyt lisäävät Naton kestävyyttä, koska ne tekevät Natosta merkityksellisen jäsenmailleen, erityisesti jäsenmaiden valtiokeskeisen hyödyn tavoitteluun liittyen. Hyödyt voidaan siis nähdä osana torjumistyökaluja.

Tutkimuksen luvussa 4: "Naton historian kriisit ja niistä selviämisen keinot" perehdyttiin Naton historiaan, näkökulmana luvussa oli Naton menestymisen syyt. Luvussa vastattiin kysymykseen "Minkälaisia keinoja Naton historiasta löytyy hajoamista aiheuttavien muuttujien torjuntaan tai hallintaan?" Luvussa tarkasteltiin Naton historian merkittävimpiä kriisejä ja käännekohtia, jotka ovat horjuttaneet Naton merkitystä ja olemassaoloa. Tarkoituksena oli löytää ja tuoda esiin Naton ominaisuuksia ja keinoja (työkaluja), joilla on ollut merkittävä vaikutus Naton selviämiseen ja jotka ovat mahdollistaneet Naton menestymisen ja laajenemisen.

Vuosien 1949–1991 suurimpana Naton kohtaamana, sen olemassaoloa horjuttaneena kriisinä voidaan pitää Ranskan irrottautumista Naton sotilaallisesta rakenteesta. Ranskan irrottautumisen yhteydessä Naton poliittinen ulottuvuus osoitti toimivuutensa, sillä se onnistui tukemaan Naton hallintoa ja päätöksentekoa ja vähentämään Ranskan irtioton vaikutuksia sotilasliitolle ja sen muille jäsenille. Ranskan eroaminen toi esiin myös Naton kyvyn reagoida nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Ranskan sotilaalliset kyvykkyydet, joukot, tukikohdat ja esikunta siirrettiin tai korvattiin muiden jäsenmaiden vastaavilla kyvykkyyksillä ja joukoilla. Ranskan eroaminen osoittautui esimerkiksi Naton kyvystä sopeutua uuteen tilanteeseen ja muuttaa rakenteitaan tarpeen ilmetessä. Eniten Naton kehittymiseen ja merkityksen kasvamiseen vaikuttanut tekijä ajanjakson aikana oli Neuvostoliiton aiheuttama uhka Euroopan ja Amerikan turvallisuudelle.

Vuosien 1991–2001 aikana Naton kohtaama suurin kriisi sen olemassaolon kannalta oli Neuvostoliiton hajoaminen vuonna 1991. Neuvostoliiton hajoaminen aiheutti Naton olemassaolon

kyseenalaistamisen, kun Naton ensisijainen uhka lakkasi olemasta. Nato onnistui kuitenkin reagoimaan uhkan poistumiseen tehokkaasti korostamalla rooliaan jäsentensä turvallisuusyhteisönä. Natosta muodostettiin monipuolisempi toimija ja yhteistyökanava valtioille, jotka jakoiivat yhteiset arvot ja me-hengen. Naton uusi rooli muotoutui laajaksi yhteisen turvallisuuden järjestöksi, jolla oli merkittävä rooli kriisinhallinnassa.

Vuoden 2001 terrori-iskujen jälkeen Nato aloitti virallisesti jatkuvasti käynnissä olevan uudistusprosessin. Tarkoituksena oli muuttaa sotilasliitto ja jäsenvaltioiden asevoimat sellaisiksi, että ne kykenisivät vastaamaan paremmin uusiin sotilaallisiin uhkiin ja tehtäviin. Naton menestyksen taustalla ajanjakson aikana oli tunnistaa muutostarpeet ajoissa ja kehittää toimintaa vastaamaan tarpeisiin. Menestyksestä huolimatta Natossa oli nähtävissä yhtenäisyyttä horjuttavia piirteitä, kuten Naton jäsenmaiden demokraattisten arvojen rappeutuminen ja liiton jäsenten erimielisyydet Naton tavoitteista ja toiminnasta. Naton asema arvoyhteisönä muodostui kyseenalaiseksi. Nato ei kyennyt torjumaan kaikkia ulkoa tulevia Naton yhtenäisyyteen vaikuttavia tekijöitä, ja samat Naton koheesioon ja toimintaan vaikuttavat tekijät ovat yhä olemassa.

Vuoden 2014 Ukrainan kriisi antoi Naton toiminnalle uuden suunnan, ja Nato alkoi nopeasti kohdistaa huomiotaan ja toimintaansa uudelleen kollektiiviseen puolustukseen. Nato palasi juurilleen, muodostamaan vastavoiman Venäjän aiheuttamalle uhkalle. Naton suunnittelussa ja turvallisuustilanteen muutoksiin valmistautumisessa huomioitiin myös Kiinan vallantavoittelu-yritykset. Jälleen Nato osoitti kykynsä tunnistaa turvallisuusympäristön muutoksen haasteet ja vastata niihin. 2014 jälkeen myös kumppanuustoiminnot ovat saaneet yhä enemmän huomiota ja niiden merkitys ja painoarvo ovat kasvaneet.

Merkittävimmät Naton keinot ja työkalut sotilasliiton merkityksen säilyttämiseksi ja ulkoisten uhkien torjumiseksi:

1. Jakso (1949–1990): Uhkien tunnistaminen ja kyky kehittää organisaatiota uhkien mukaiseksi.
2. Jakso (1991–2001): Organisaation toimintastrategian ja sisäisen rakenteen uudistaminen, arvoyhteisön säilyttäminen.
3. Jakso (2001–2014): Kustannustehokkuus (jäsenet kokivat saavansa Naton jäsenyydestä enemmän hyötyä kuin velvoitteita). Naton strategisen yhtenäisyyden ymmärtäminen ja Naton sitouttaminen Afganistanin kriisinhallintaoperaatioon ja myöhemmin Irakin operaatioon.
4. Jakso (2014–2020): Yhteisen uhkan tunnistaminen, jäsenten sitouttaminen toimimaan yhteistä uhkaa vastaan, kumppanuustoiminnan kehittäminen.

5. luvussa: "Kykeneekö Nato säilymään ja kehittymään vai heikkeneekö ja hajoaako se?" vastattiin tutkimuskysymykseen "Minkälaisia kykyjä ja keinoja Natolla on ulkoisten eheyttä uhkaavien uhkien torjumiseksi nyt ja tulevaisuudessa?" Kysymykseen etsittiin vastauksia analysoimalla Naton työkaluja (väliin tulevat muuttujat) Naton olemassaoloa uhkaavien ulkoisten uhkien (riippumattomat muuttujat) torjumiseksi. Riippuva muuttuja tutkimuksessa oli Naton eheys ja sen säilyminen.

Väliin tulevat muuttujat koostettiin etsimällä yleisestä organisaatiotutkimuksesta organisaatioiden keinoja ulkoisten uhkien torjumiseksi ja luvussa 2 muodostettiin niistä alustava koonnos. Koonnosta tarkennettiin lukujen 3 ja 4 havaintojen jälkeen ja sen laatimisessa huomioitiin myös tutkimuksessa aiemmin käsiteltyjen organisaatioiden kyvyt ja kyvyttömyys torjua niiden kohtaamia ulkoisia uhkia. Näillä perusteilla lopulliseksi tutkimuksessa käytetyiksi työkaluiksi muodostui seuraava neljän tekijän koonnos:

1. Joustavuus
2. Organisaation institutionaaliset rakenteet
3. Organisaation hallinnon ja hallintojärjestelmän koko, hallinnolliset valmiudet ja kyvykkyydet
4. Organisaation tyyppi, tarkoitus, päämäärä ja toimintakenttä

Näitä työkaluja ja tutkimuksessa määritettyjä ulkoisia uhkia verrattiin toisiinsa ja saatiin seuraavat havainnot Naton kyvystä torjua sen kohtaamia ulkoisia uhkia:

1. Jäsenvaltioiden välisten suhteiden rappeutuminen näkyy Naton jäsenten erimielisyyksinä, sitoutumattomuutena Naton perusarvoihin ja jäsenmaiden sotilaallisena uhkailuna toisiaan vastaan. Ongelmien juurisyy on maailmassa yleisellä tasolla vallitseva itsekäs valtiokeskeisyys ja omien etujen tavoittelu. Nato ei kykene työkaluillaan täysin torjumaan uhkaa, mutta uhkan vaikutuksien ja laajenemisen vaikutuksia ja leviämistä voi hallita Naton vahvojen institutionaalisten rakenteiden avulla.
2. Suurvaltojen valtapoliittisen kilpailun aiheuttama uhka näkyy uusien nousevien suurvaltojen kuten Kiinan ja Venäjän pyrkimyksinä kasvattaa vaikutusvaltaansa sotilaallisena ja taloudellisenä suurvaltana. Nato hallitsee ja torjuu uhkan vaikutuksia omaan säilymiseensä tekemällä laaja-alaista ja tiivistä yhteistyötä eri kansainvälisten organisaatioiden ja järjestöjen kanssa. Yhteistyön mahdollistaa Naton hallinnolliset rakenteet ja kyvykkyydet.
3. Naton jäsenvaltioiden sisäpolitiikan ja hallinnon autoritääriinen kehitys vaikuttaa merkittävästi koko liiton yhtenäisyyteen. Naton on haasteellista estää kehityksen jatkumista ja puuttua

tilanteeseen, sillä epädemokraattiseen suuntaan kääntyvät jäsenet tuovat Natoon myös merkittäviä sotilaallisia kyvykkyyksiä. Rärkeimpinä esimerkkeinä autoritäärisestä kehityksestä ovat Turkki, Puola ja Unkari. Huomionarvoista on, että Venäjän sotilaallinen uhka Nato-maille ei ole enää ainoastaan Naton jäsenmaita yhdistävä voima, sillä Venäjä uhkaa Natoa kääntämällä sotilasliiton jäseniä Natoa ja toisiaan vastaan. Ei-liberaaliset ja ei-demokraattiset jäsenmaat ovat erityisen alttiita kumoukselliselle toiminnalle ja Venäjän vaikutukselle. Naton vakiintunut ja vahva hallintojärjestelmä ja historian aikana toimiviksi muokkaantuneet ja testatut institutionaaliset rakenteet mahdollistavat jäsenmaiden autoritäärisen kehitykseen vaikuttamisen. Institutionaalisten rakenteiden avulla Nato kykenee edelleen korostamaan yhteisen arvopohjan merkitystä jäsenmaille. Naton pitkäikäisyys ja historiasta saamat kokemukset suurtenkin uhkien lopulta vähäisistä vaikutuksista ovat myös opettaneet Naton suhtautumaan maltillisesti jäsenien erimielisyyksiin ja itsekkääseen valtiokeskeiseen toimintaan.

4. Useiden laajentumiskierrosten myötä Naton jäseniksi on otettu joukko toisistaan erilaisia valtioita. Suuri joukko heterogeenisiä jäsenmaita suhtautuu turvallisuuteen eri tavoin, ja mailla on näkemuseroja organisaation toiminnan painopisteistä ja tavoitteista. Naton on tasapainoitava usean eri valtion kanssa, joilla on toisistaan poikkeavia käsityksiä Naton tulevasta kehityssuunnasta. Naton roolit jakautuvat kahteen eri kokonaisuuteen ja niiden mukaisiin tehtäviin: sotilasliittorooliin (artikla 5:n mukainen yhteinen puolustus) ja turvallisuusmanagerirooliin (ei-artikla 5 -operaatiot kuten kriisinhallinta). Haasteen aiheuttavat jäsenten jakautuneet käsitykset Naton roolien keskinäisyydestä ja tasapainosta. Jäsenmaiden heterogeenisuudesta huolimatta Naton pysyvät hallinto- ja päätöksentekojärjestelmät edesauttavat neuvottelutulosten aikaansaamista sekä tulosten saattamista käytäntöön. Lisäksi hallinnollisten osastojen ja toimistojen vakituinen ja ammattitaitoinen henkilöstö auttaa jäsenvaltioita saamaan aikaiseksi kompromisseja. Kompromissien saavuttaminen vaikuttaa suoraan Naton kykyyn vastustaa jäsenmaiden aiheuttamia haasteita Natolle. Vakiintuneiden hallinnollisten rakenteiden ansiosta Nato kykenee tarjoamaan jäsenilleen yhteisiä normeja ja sääntöjä, foorumin keskustelulle ja diplomatialle ja läpinäkyvyyttä jäsenvaltioiden kesken sekä edistämään valtioiden välistä luottamusta. Toimivat ja hioutuneet institutionaaliset rakenteet mahdollistavat myös epävirallisen kahden tai monenvälisen yhteistyön jäsenmaiden kanssa.

5. Maailman uhkatasapainon muutos on nopeaa, ja Naton jäsenmaat arvottavat uhkien merkityksen ja painoarvon eri tavoin. Jäsenten välillä on erilaisia näkemyksiä uhkista suhteessa Venäjään (kumppani vai vihollinen), vakavimpaan uhkasuuntaan (etelä vai itä), toiminnalliseen painopisteeseen (kriisinhallinta vai kollektiivinen puolustus) sekä vastuunkannon tasapuolisuuden (USA vs. Eurooppa). Turvallisuusuhkien laajetessa erityisesti uhkat, jotka tulevat Naton jäsenmaiden rajojen ulkopuolelta, mutta vaikuttavat myös Nato-maiden turvallisuuteen, ovat

lisääntyneet. Naton toiminnassa korostuu erityisesti Naton adaptoitumiskyky muuttuvaan ympäristöön suhteessa molempiin uhkiin: terrorismiin ja perinteiseen valtioiden väliseen sotaan. Naton oikea-aikaiseen adaptoitumiseen ja toimintakyvyn säilyttämiseen liittyvä tärkein työkalu suhteessa molempiin uhkiin on Naton strateginen konsepti ja sen mukainen toiminta. Strateginen konsepti uudistetaan noin kymmenen vuoden välein. Strategisen konseptin laatiminen mahdollisimman kattavaksi kaikkien nousevien ja "vanhojen" uhkien kohtaamiseksi on mahdollista Naton vakiintuneiden institutionaalisten toimintatapojen ja hallinnollisten kyvykkyyksien ansiosta. Naton esikuntaan kuuluvat jäsenmaiden delegaatiot varmistavat, että jokaisen jäsenmaan näkemys tulee huomioitua.

6. Yhdysvalloilla on Natossa edelleen hegemoninen asema. Yhdysvaltojen eroamisella tai merkittävällä taloudellisella ja/tai sotilaallisella heikkenemisellä olisi suoraan vaikutusta Naton hajoamiseen. Yhdysvaltojen eroaminen, liittoutuminen Kiinan tai Venäjän kanssa tai merkittävä heikkeneminen on luultavasti Naton kohtaamista ulkoisista uhkista ainut, joka jo esiintyessään irrallisena muista uhkista voisi aiheuttaa Naton hajoamisen. Nato kykenee torjumaan Yhdysvaltojen eroamisen uhkaa tuomalla toiminnassaan esiin, että tekemällä kansainvälistä yhteistyötä Naton kanssa Yhdysvallat kykenee torjumaan nousevien revisionististen valtioiden uhkaa ja että USA:n kannalta olisi epäedullista menettää yhteistyön kautta saatavat hyödyt. Yhdysvaltojen pitäminen tyytyväisenä on mahdollista osoittamalla Naton toimintakyky päivittäisessä toiminnassa, ja tähän Nato kykenee ylläpitämällä ja kehittämällä jatkuvasti hallinnollisia kyvykkyyksiään ja niiden avulla koko sotilasliiton toimintaa.

Uhkia eriteltäessä ja tarkasteltaessa erillisinä kokonaisuuksina on huomioitava, että Naton kohtamat uhkat eivät luultavimmin esiinny toisistaan erillisinä, vaan Nato kohtaa useita sitä horjuttamaan kykeneviä uhkia samanaikaisesti. Uhkat ovat myös sidoksissa toisiinsa ja yhden uhkan realisoituminen tai painoarvon muuttuminen saattaa aiheuttaa muidenkin uhkien eskaloitumisen. Uhkat voivat esiintyä siis myös toistensa jatkumona. Merkittävin johtopäätös Naton kyvystä torjua ulkoisia uhkia on se, että uhkien torjumiseen tarvitaan Naton kaikkien torjumistyökalujen yhdistämistä ja käyttämistä kokonaisuutena eikä ainoastaan erillisinä työkaluina.

Luvun 5 alaluvussa 5.7 nostettiin esiin joustavuus ja sen merkitys Naton työkaluna. Tutkimuksessa tuli esille, että Naton joustavuus on sisäänrakennettu Naton muihin työkaluihin. Joustavuutta hyödyntämällä Nato käyttää muita työkalujaan ulkoisten uhkien torjumiseksi. Joustavuus mahdollistaa Naton kyvyn muuttaa institutionaalisia ja menettelyllisiä näkökulmia tai toimintoja. Naton onnistumisessa ja menestymisessä on olennaista kehittää organisaation toimintaa sellaiseksi, että tunnistettuihin uhkiin kyetään vastaamaan useilla eri tavoilla eli varautumalla



mahdollisimman moniin erilaisiin tilannekehityksiin. Tämä edellyttää Natolta sellaisia hallinnollisia rakenteita sekä joukko- ja kyvykkyysskoonpanoja, jotka pystytään nopeasti kokoaan ja muuttamaan joustavasti tilanteen vaatimusten mukaisiksi. Naton joustavuus toteutuu Naton sopimuksien valtuutuksissa, toimenpiteissä ja säännöissä ja mahdollistaa jäsenmaille liikkumavaraa velvoittavienkin toimien toteuttamisessa. Joustavuus on merkittävin yksittäinen ominaisuus, joka mahdollistaa Naton adaptoitumisen muuttuvaan turvallisuustilanteeseen.

Tässä tutkimuksessa yhtenä Naton menestystekijänä nousee korostuneesti esille Naton kyky adaptoitua ja kehittyä muuttuvan kansainvälisen turvallisuustilanteen ja toimintaympäristön edellyttämällä tavalla. Onnistuneen ja oikea-aikaisen adaptoitumisen mahdollistaa vakiintuneet hallinnolliset rakenteet ja niiden ammattitaitoinen henkilöstö. Niiden avulla Nato on onnistunut pääsemään eteenpäin "umpikujista" ja käyttämään kohtaamansa ongelmat mahdollisuutena muuttaa ja kehittää sotilasliittoa. Tärkeä kysymys onkin, kykeneekö Nato muuttumaan ja kehittymään myös tulevaisuudessa, kun heterogeeniset jäsenet aiheuttavat vaikeuksia ja ristiriitoja jäsenten yhteisen suunnan määrittämisessä. Jäsenten heterogeenisuudesta ei kuitenkaan tule tehdä liian hätiköityjä johtopäätöksiä, sillä ajoittaiset ristiriidat ja erimielisyydet ovat luonnollisia 30:n jäsenmaan välillä. Mutta jos Naton jäsenten erimielisyydet jatkuvasti kasvavat ja laajenevat, on todennäköistä, että edes toimivat hallinnolliset rakenteetkaan eivät kykene ratkomaan niitä loputtomasti ja mahdollistamaan Naton tehokasta toimintaa.

Tutkimuksen päätutkimuskysymys oli "Onko Natossa heikkouksia, jotka voivat johtaa sotilasliiton hajoamiseen ja mitkä nämä heikkoudet ovat?" Tämä tutkimus johti lopulta johtopäätökseen, että Natossa on heikkouksia, jotka vaikeuttavat sen kykyä torjua ulkoisia uhkia, mutta kun heikkouksia verrataan Naton olemassaoloa horjuttaviin uhkiin heikkoudet eivät ole niin merkittäviä, että Nato ainakaan lähitulevaisuudessa hajoaisi ja Naton totaalinen hajoaminen ylipäättään on todella epätodennäköistä. Tutkimuksessa ilmeni, että saadakseen todellisen käsityksen Naton hajoamisen mahdollisuudesta on hajoamisen tarkastelun yhteydessä tarkasteltava myös Naton tehokkuutta ja menestymistä sekä toisaalta myös tehottomuutta ja tehtävien hoitamisen epäonnistumista ja niiden seurauksia. Naton tavoite ei ole "välttää hajoaminen tai säilyä olemassa tai selvitä hengissä", vaan säilyä tehokkaana ja toimintakykyisenä ja kyetä menestyksekkäästi vaikuttamaan maailman turvallisuustilanteeseen ja sotilaallisiin uhkiin ja pyrkiä korostusti olemaan enemmän toimija kuin jäsenvaltioiden neuvottelualusta. Osoittamalla jatkuvasti toimintakykyään jäsenmailleen Nato säilyttää merkityksensä ja arvostuksensa jäsenmaiden keskuudessa ja jäsenmaat kokevat Nato-jäsenyyden säilyttämisen arvoisena ja ovat valmiita antamaan oman panoksensa Naton kyvykkyyksien kehittämiseen ja ylläpitämiseen. Tällöin Nato-

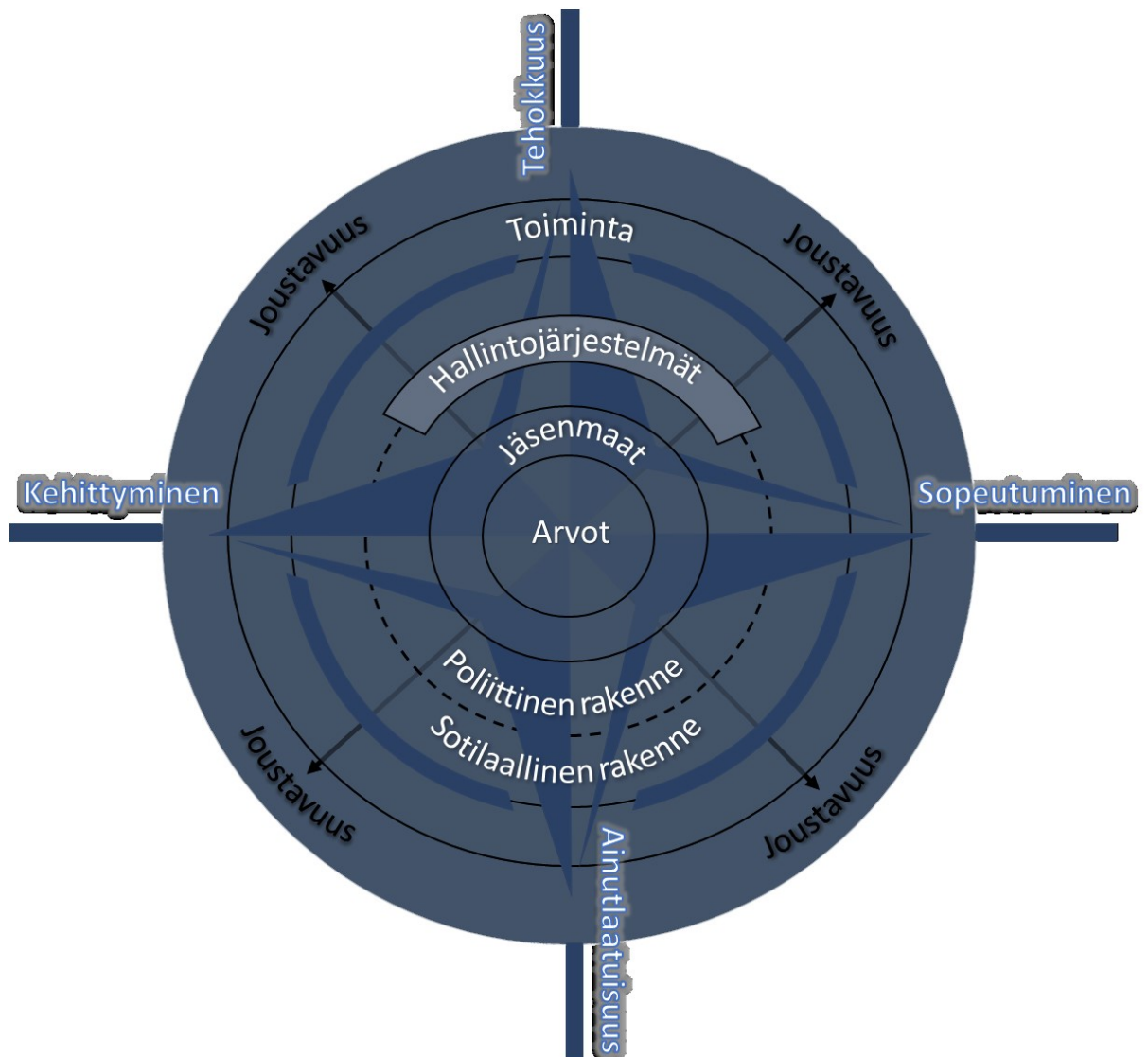
jäsenyys ja laaja-alaiset yhteistyömuodot säilyvät ja muodostuvat tavoiteltaviksi myös Natoon kuulumattomissa maissa. Voidaan siis perustellusti väittää, että tehokkuus, ja sen osoittaminen, sekä aktiivisuuden ylläpitäminen ovat Naton merkittäviä selviytymiskeinoja.

Mitkä sitten ovat lopulta "avaimet" Naton tehokkaan toimintakyvyn säilyttämiseen? Ja toisaalta minkä tekijöiden puuttuminen voi johtaa toimintakyvyn laskemiseen ja altistaa Naton hajoamiselle tai heikkenemiselle? Lyhyesti voidaan sanoa, että Naton jäsenten tulisi kokea Nato niin merkitykselliseksi toimijaksi, että on kaikkien jäsenmaiden edun mukaista, että liitto tulee säilymään ja pysymään toimintakykyisenä ja että Naton mahdollistama yhteistyö tukee jokaista jäsenmaata; jäsenten sujuva yhteistyö mahdollistaa toimintakyvyn. Naton on kyettävä tunnistamaan, korostamaan ja tuomaan esiin kaikessa toiminnassaan ainutlaatuisuutensa, korvaamattomuutensa ja jäsenilleen tarjoamansa hyödyt. Jäsenmaiden ymmärrys Naton korvaamattomuudesta mahdollistaa jäsenmaiden sitouttamisen ja halun palata Naton yhteisten arvojen ja toiminnan periaatteitten pariin, tai ainakin niitä lähemmäs.

Tässä tutkimuksessa nousi korostuneesti esille seuraavat Naton ainutlaatuisuudesta ja korvaamattomuudesta kertovat ominaisuudet:

1. Korvaamattomuus. Maailmassa ei ole olemassa toista puolustusliittoa, jolla on vastaavat tehtävät ja kyvyt kuin Natolla. Nato on ainut organisaatio maailmassa, joka voi jäsentensä yhteistyön ja sotilaallisten kyvykkyyksien kautta tarjota laajamittaista apua jäsenmaiden turvallisuuden ja sotilaallisen koskemattomuuden säilyttämiseksi. Nykyään valtiollisen toimijan sotilaallisen uhkan tai hyökkäyksen torjuminen, kriisinhallinta, joukkotuhoaseiden leviäminen ja terrorismin ehkäiseminen on mahdollista ainoastaan laaja-alaisen, kansainvälisen yhteistyön kautta, ja Nato on ainut organisaatio, jolla on tarvittavat hallinnolliset rakenteet, käytännön kyvykkyydet, toimintatavat ja vakiintuneet yhteistyökumppanit yhteistyön toteuttamiseksi.
2. Kokonaisvaltaisuus. Nato ei ole organisaatio, joka toimii ainoastaan turvallisuustilanteen heikentyessä tai sotien tai kriisien aikana. Nato tekee päivittäin yhteistyötä jäsenmaiden kanssa, ja Naton johtamisrakenteet ja toimintatavat ovat jatkuvasti käytössä myös kriisien ulkopuolella ja rauhan aikana. Poikkeusoloihin, kriiseihin tai sotatilaan siirtyminen ja puuttuminen onnistuu tarvittaessa nopeasti, sillä Nato kykenee jatkamaan toimintaa samoilla hallinnollisilla ja institutionaalisilla rakenteilla. Nato-jäsenyys mahdollistaa laaja-alaisen turvallisuus- ja puolustusyhteistyön. Päivittäinen käytännön toiminta ja yhteistyö pitävät jatkuvasti yllä sotilasliiton kykyä toimia ja puolustaa jäseniään tehokkaasti.

3. Tasapuolisuus. Jäsenvaltioiden koosta ja sotilaallisista kyvykkyyksistä riippumatta kaikki Naton jäsenet pääsevät osallistumaan täysimääräisesti liittokunnan suunnitteluun, valmisteluun ja päätöksentekoon ja vaikuttamaan omaa turvallisuusympäristöään koskettaviin kysymyksiin.
4. Turvatakuut. Sotien, kriisien ja turvallisuustilanteen ennustamisen mahdottomuus tekee Nato-jäsenyydestä valtioille "palovakuutuksen" pahan päivän varalle.
5. Kustannustehokkuus. Taistelukenttä kehittyy jatkuvasti vaativammaksi, monimuotoisemmaksi ja epäsymmetrisemmäksi, mikä edellyttää sotiin, kriisinhallintaan tai paikallisiin konflikteihin osallistuvilta valtioilta monialaista osaamista ja kyvykkyyksiä. Nato-maat ovat vuosikymmenten aikana rakentaneet oman maanpuolustuksensa tiiviiksi integroiduksi osaksi Naton yhteisiä rakenteita, jäsenmaat eivät tarvitse itselleen kaikkia sotaan varautumiseen ja uskotavan puolustuksen rakentamiseen tarvittavia suorituskykyjä ja niiden rakentaminen olisi kohtuuttoman kallista. Nykyinen teknologian voimakas kehitys ja uusien sotilaallisten suorituskykyjen rakentaminen ja ylläpito vaativat paljon osaajia, ammattitaitoa, välineitä, materiaalia ja rahaa. Nato mahdollistaa yhteistyön ja esim. materiaalihankinnoissa jäsenet voivat hyödyntää toistensa kyvykkyyksiä ja teknisten järjestelmien tai teollisuuden tuotteita.
6. Kehityshakuisuus. Nato on ainoa kansainvälinen järjestö, joka kehittää sotilaallista yhteistointakykyään laajamittaisesti ja jatkuvasti uusien standardein, toimintaohjein ja harjoituksin. Nato tarjoaa jäsenilleen yhteisen johtamisjärjestelmän ja joukkosuunnittelun kansainvälisissä harjoituksissa ja operaatioissa.
7. Monialaisuus. Naton ainutlaatuisuutta tukee sen monialainen asema kansainvälisessä turvallisuusympäristössä. Natolla on kyvykkyydet osallistua sodankäyntiin ja sen estämiseen ja hallitsemiseen kaikissa sodankäynnin ulottuvuuksissa (maa-, meri-, ilma-, avaruus-, kyber-, informaatioulottuvuus). Lisäksi Natolla on rooli kansainvälisenä toimijana myös varsinaisen sotilasliittoroolin ulkopuolella esim. energiaturvallisuuden alalla.
8. Pidäke ja pelote. Nato-jäsenyyden tärkein vaikutus mahdollista vihollista vastaan on sotilaallisen puolustuksen ennaltaehkäisevän kynnyksen eli pidäkkeen merkittävä vahvistaminen. Myös pelotteen merkitys on korostunut nykyisessä turvallisuusympäristössä. Naton kokonaispelote koostuu kolmesta komponentista: tavanomaisista joukoista, ohjuspuolustuksesta ja ydinaseista. Nato pyrkii tekemään hyökkäyksen vastustajalle niin kalliiksi ja epäkannattavaksi, että se saa vastustajan luopumaan aikeistaan jo ennen hyökkäyksen aloittamista. Jos hyökkääjä arvioi saavansa vastaanansa koko sotilasliiton voiman ja lopulta jopa ydinaseet, se tuskin lähtee hyökkäämään.



Kuva 5: Naton menestyksen kokonaisuus ja kriittiset tekijät

Kuva havainnollistaa Naton menestystekijöiden riippuvuussuhteet ja kokoaa ja tiivistää tämän tutkimuksen keskeisimmät havainnot ja johtopäätökset Naton menestyksen avaintekijöistä ja kriittisistä ominaisuuksista. Nato-jäsenten yhteiset arvot ovat kaiken toiminnan ytimessä, kaiken toiminnan tulisi perustua Naton perusarvojen periaatteiden lähtökohtiin. Naton jäsenmaiden arvot ovat koko sotilasliiton yhteen sitova voima. Naton sotilaallinen ja poliittinen rakenne sekä rakenteisiin kuuluvat hallintojärjestelmät mahdollistavat Naton toiminnan. Joustavuus on koko Naton olemuksen ja toiminnan läpileikkaava ominaisuus. Kun kuvan ympyrän sisällä olevat kokonaisuudet toimivat, Nato säilyy ainutlaatuisena ja korvaamattomana. Kokonaisuudet mahdollistavat ja luovat edellytykset Naton aktiiviselle ja tehokkaalle toiminnalle ja Naton kehitykselle. Menestyksen kokonaisuutta voi tarkastella myös käänteisesti heikkouksien kautta. Jos Nato ei kykene säilyttämään arvoja jäsenmaita yhdistävänä tekijänä, kuvan ympyrän sisällä olevat kokonaisuudet eivät voi toimia onnistuneesti ja tehokkuus muuttuu tehottomuudeksi. Sa-

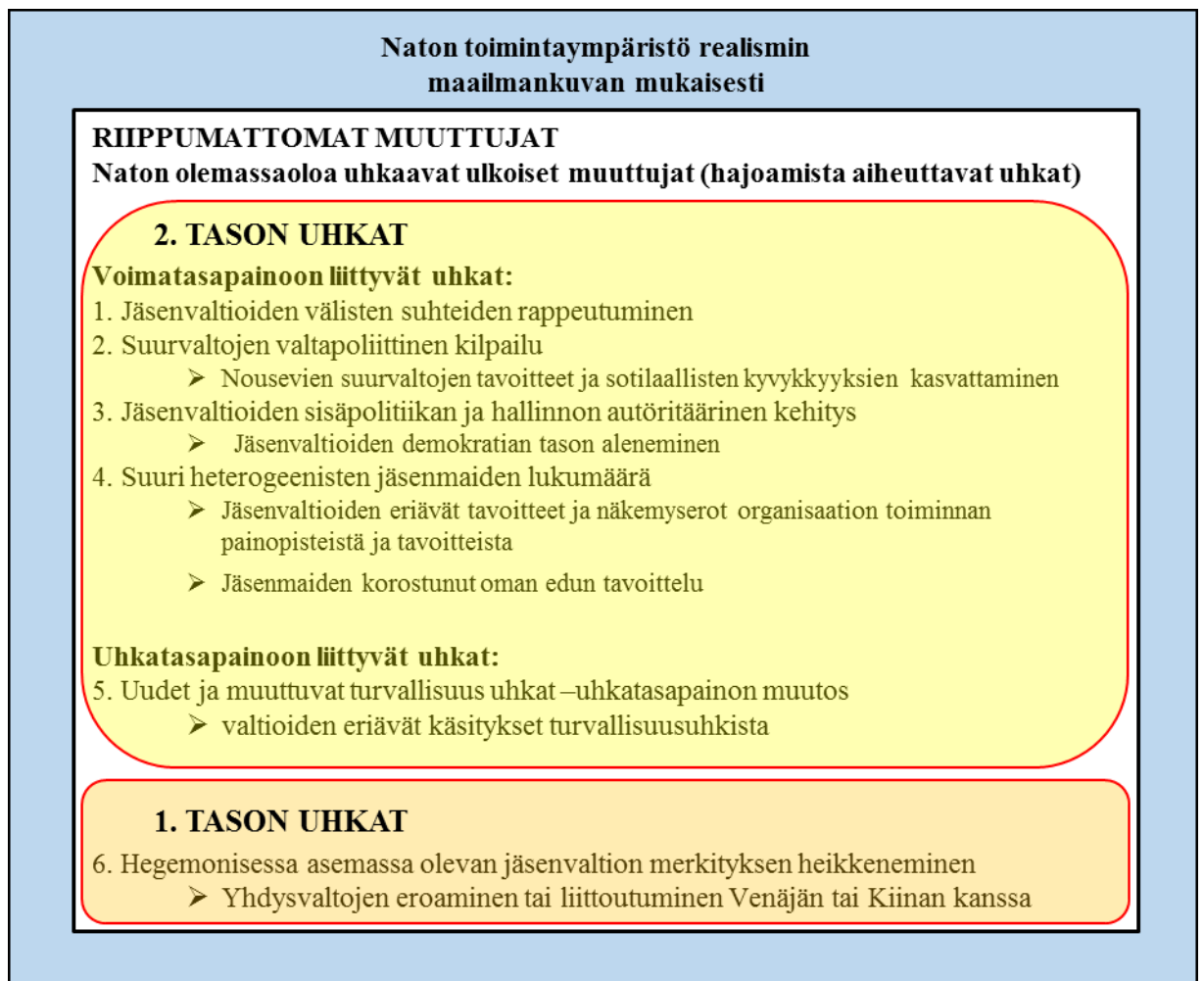
moin Naton kehittymisestä ja sopeutumisesta muuttuviin tilanteisiin tulee haastavaa ja pahimmassa tapauksessa jopa mahdotonta. Myös liiton ainutlaatuisuuden ja merkityksen korostaminen vaikeutuu. Tällöin hitaus korostuu kaikessa toiminnassa ja joustavuuden hyödyntäminen muuttuu vaikeaksi.

On myös mahdollista, että Naton kipuilua ja haasteita tuodaan esiin ja tarkastellaan tänä päivänä liian lyhytnäköisesti. Vaikka Nato nyt kohtaakin paineita, samanaikaisesti maailman turvallisuustilanne muuttuu jatkuvasti epävarmemmaksi ja Naton jäsenmaat tuskin haluaisivat luopua Naton tarjoamasta turvasta eroamalla Natosta tai kannattamalla Naton purkamista. Nato kuitenkin jatkuvasti ylläpitää suorituskykyä ja harjoituttaa jäsenmaiden armeijoista koostuvia joukkoja sotilaallisten uhkien torjumiseksi. Vaikka monet valtiot suhtautuvat maailmaan ja turvallisuuden itsekkäistä lähtökohdista ja ensisijaisesti omaa etuaan tavoitellen, jopa muiden maiden kustannuksella, valtiokeskeisyys tuskin kuitenkaan on niin lyhytnäköistä, etteivät valtiot ymmärtäisi, että oman maan turvaaminen ja itsenäisyyden säilyttäminen vaativat nyt ja tulevaisuudessa yhä enemmän yhteistyötä. Uusien arvaamattomien ja laaja-alaisten turvallisuusuhkien kohdistuessa Naton jäsenmaihin sotilaallisen yhteistyön toteuttaminen on tehokasta Naton valmiiden rakenteiden ja toiminnan periaatteiden avulla. Naton jäsenmaille Natosta eroaminen tai Naton tarkoituksenmukainen heikentäminen ei olisi minkään jäsenvaltion edun mukaista.

Rohkea toteamus Naton kuolemattomuudesta sisältää myös vaaran. Jos tyytyy uskomaan, että Naton hajoaminen ei ole lainkaan mahdollista, ei välttämättä näe Natoa horjuttavia uhkia ja ymmärrä niiden merkitystä Naton hajoamisen kannalta. Niin kuin luvussa 5 ilmenee Nato kohtaa vaikutuksiltaan sekä suuria että pieniä uhkia. Uhkien vaikutuksen ja merkityksen ymmärtämistä ja niiden hahmottamista helpottaa uhkien jakaminen ja käsittely kahdessa tason mukaisesti. Käytän niistä tässä termejä 1. taso ja 2. taso. Jaottelu strategisen ja taktisen tason uhkiksi saattaisi myös olla uhkien vaikutuksen hahmottamisen kannalta toimiva (1. taso: strateginen taso, 2. taso: taktinen taso).

1. tason uhkat ovat suuresti koko maailmanjärjestystä horjuttavia uhkia ja samalla Natoa merkittävästi heikentäviä, suurella todennäköisyydellä jopa hajottavia uhkia. 1. tason uhkista tässä tutkimuksessa nousi esiin yksi konkreettinen uhka: hegemonisessa asemassa olevan jäsenvaltion merkityksen heikkeneminen, joka Natossa tarkoittaisi joko USA:n eroamista Natosta tai USA:n liittoutumista Venäjän kanssa Kiinaa vastaan tai USA:n liittoutumista Kiinan kanssa. 2.

tason uhkiin taas kuuluvat yksittäiset, vaikutukseltaan pienemmät ja vähäistä tai vain hetimitäistä heikkenemistä aiheuttavat tekijät, kuten muutaman jäsenen väliset kiistat, yksittäisten jäsenten taantuminen demokratiasta ja yksittäisten jäsenten näkemyserot Naton toiminnasta ja tavoitteista. 2. tason uhkia on huomattavasti enemmän, ja ne aiheuttavat Naton horjumista, mutta eivät satunnaisina ja yksittäisinä uhkina esiintyessään vaikuta Naton hajoamiseen tai aiheuta Natolle merkittävää toimintakyvyttömyyttä. 2. tason uhkiin on silti suhtauduttava vakavasti ja niitä on seurattava tarkasti, sillä jos yksittäiset 2. tason uhkat yleistyvät useissa jäsenmaissa, saattaa uhkien vaikutus Naton menestymiseen ja säilymiseen kasvaa, ja tällöin niistä muodostuu 1. tason uhkia. 2. tason uhkiin on helpompi vaikuttaa kuin 1. tason uhkiin. Uhkiin puuttuminen tosin edellyttää, että uhkat ja niiden vaikutus on tunnistettava. Puuttumalla 2. tason uhkiin ajoissa voidaan myös vaikuttaa jo tunnistettuihin 1. tason uhkiin ja vähentää niiden vaikutusta ja estää Naton heikkenemistä ja hajoamista, sekä estää niiden kasvaminen 1. tason uhkiksi.



Kuva 6: Naton ulkoiset uhkat jaettuna tasoittain niiden vaikutuksen suuruuden mukaan.

Tässä tutkimuksessa Nato laitettiin happotestiin ja kohdistettiin siihen realismin lähtökohdista kaikki mahdolliset hajoamista aiheuttavat uhkat. Selvisikö Nato happotestistä? Tämän tutkimuksen perusteella ainakin tämän hetken maailmantilanteessa ja lähitulevaisuudessa kyllä. Niin kuin aiemmin todettu toistaiseksi Natoa eivät uhkaa sellaiset hajoamista aiheuttavat muuttajat tai niistä muodostuvat kokonaisuudet, joita Nato ei kykenisi torjumaan. Havainto Naton säilymisestä ei silti poista sitä tosiasiaa, että Nato on lähitulevaisuudessa uudenlaisen kriisin edessä, sillä nyt ja luultavimmin myös tulevaisuudessa Natoon kohdistuu useasta hajoamista aiheuttavasta uhkasta muodostuva kokonaisuus, joka on suurempi ja jolla on merkittävämpiä vaikutuksia kuin Naton kohtaamalla uhkilla sen historian aikana. Aikaisemmin Natoa uhkaavat muuttajat ovat esiintyneet enemmänkin vain yksittäisinä tekijöinä ja suhteellisen pienessä mitakaavassa, eikä yhtä monet uhkat ole kohdistuneet yhtä voimakkaina Natoon samanaikaisesti tai useamman jäsenmaan kautta. Jos tässä tutkimuksessa löydetyt uhkat tunnistettaisiin ajoissa ja Natolla olisi keinoja niiden hallitsemiseen, Nato voisi keskittyä tehokkaammin ydintoimintoihinsa ja toiminnasta tulisi sujuvampaa ja tehokkaampaa, Natolla olisi paremmat mahdollisuudet menestyä, uudistua ja olla jäsenmaille hyödyllisempi.

## 6.2. Pohdinta

Työn aikana on herännyt joitain tutkimusaiheeseen liittyviä kysymyksiä sekä noussut esiin huomioita, joiden syvempi tarkastelu ei ollut mahdollista tutkimuksen aikana. Tässä luvussa tuodaan esille niistä merkittävimpiä. Esiin nousseiden huomioiden ja kysymysten esittäminen on tärkeää Naton tulevaisuuden tutkimuksen näkökulmien monipuolistamiseksi ja aihealueen kokonaisuuden ja merkittävyyden ymmärtämiseksi. Lisäksi tässä luvussa tuodaan esiin tutkimuksen aikana esiin nousseita kehittämistarpeita Natolle. Tässä luvussa esitettävät kehitysehdotukset keskittyvät sellaiseen toimintaan ja ominaisuuksiin, joita kehittämällä Nato kykenisi tehokkaammin torjumaan kohtaamiaan ulkoisia uhkia.

Julkisesta keskustelusta ja median huomion- ja sensaationhakuista uutisista ja kirjoituksista saa helposti käsityksen, että Naton toimintakyky ja yleinen arvostus Natoa kohtaan on huomattavasti laskenut viime vuosina ja että Nato saattaa olla jopa hajoamisen partaalla. Ennen tämän tutkimuksen aloittamista ja vielä tutkimuksen alkuvaiheessa kootessani materiaalia ja tietoa kansainvälisistä organisaatioista ja niiden hajoamisesta sekä tutustuessani Naton tulevaisuutta arvioiviin artikkeleihin muodostui minullekin käsitys, että Naton hajoaminen lähitulevaisuudessa on mahdollista, ehkä jopa todennäköistä. Päästessäni tutkimuksessa varsinaiseen tutkimusosioon minulle alkoi hahmottua ymmärrys Naton monialaisuudesta ja verkottuneisuudesta,

ei ainoastaan kansainväliseen turvallisuuteen liittyvässä maiden välisessä yhteistyössä, vaan myös muihin kansainvälisiin toimialoihin liittyen. Nato alkoi vaikuttaa siltä, että se on juurruttanut itsensä niin syväälle kansainvälisiin yhteistyöaloihin ja rakenteisiin, että sen hajoaminen olisikin itse asiassa lähes mahdotonta.

Varsinaisen tutkimusvaiheen aikana, kun lisäsin "kierroksia Naton happotestiin", aloin havaitsemaan Natossa kuitenkin myös heikkouksia ja nimenomaan sellaisia heikkouksia, jotka heikentävät Naton kykyä torjua sen olemassaoloa horjuttavia ulkoisia uhkia. Kun vertasin Naton kohtaamia ulkoisia uhkia Naton työkaluihin uhkien torjumiseksi, huomasin, että Nato ei kykene torjumaan kaikkia uhkia, koska niiden vaikutukset ovat kokonaisvaltaisia ja ne ovat osin Natosta riippumattomia. Havaitsin kuitenkin myös, että Natolla on kykyjä ja keinoja uhkien vaikutusten rajoittamiseksi ja hallitsemiseksi ja ainakin toistaiseksi ne riittävät uhkien pitämiseen tasolla, jolla ne eivät uhkaa Naton olemassaoloa. Samalla ymmärsin, että Naton hajoamisen todennäköisyyttä ja mahdollisuuksia tutkittaessa huomio on keskitettävä enemmän heikkene- mistä aiheuttaviin tekijöihin ja niiden kokonaisuuden muodostamaan uhkaan sen sijaan, että pyrkiisi löytämään totaalista hajoamista aiheuttavia tekijöitä. Keskittymällä nimenomaan heikkene- mistä aiheuttaviin uhkiin on mahdollista löytää laajemmin heikkouksia myös Naton ky- vykkyyksistä ja ominaisuuksista torjua uhkia sekä arvioida uhkien vaikutuksia.

Tutkimuksen edetessä, kun vertasin Naton kohtaamia ulkoisia uhkia Naton työkaluihin ja ky- kyyn käyttää työkaluja eli ns. sotapelasin erikseen jokaisen uhkan jokaista Naton torjumistyö- kalua vastaan, huomasin, että riippumatta siitä, mistä kulmasta uhkaa ja työkalua tarkastelin, Naton torjumistyökalujen käytön onnistuminen vaati aina Naton perusarvojen lähtökohtien mu- kaisen toiminnan. Naton perusarvojen eli demokratian, yksilönvapauksien kunnioittamisen, oi- keusvaltioperiaatteiden noudattamisen ja kiistojen rauhanomaisen ratkaisun merkitys korostui jokaisen Naton torjumistyökalun yhteydessä. Tämä tutkimus summaa Naton pääongelmaksi kaksi keskeisintä tekijää: ensinnäkin arvopohjaisuudesta muodostuvat ongelmat, jotka johtuvat moninaisista ja eriävistä jäsenmaista sekä toiseksi uhkalähtöisyys, eli jäsenten eriävät mielipi- teet Naton kohtaamista uhkista. Esimerkiksi Venäjä ei ole kaikille uhka. Nämä kaksi haastetta tekevät toiminnasta todella haastavaa. Naton ytimeen jäävät vain vahvasti demokraattiset maat, joille Venäjä on primaarinen uhka.

Naton arvot ovat Naton peruskirjaan kirjattuja perustavanlaatuisia konkreettisia kaiken toimin- nan lähtökohtia. Naton arvot eivät ole abstrakteja tai mielipidekysymyksiä, eikä niiden vastaista



toimintaa voida perustella maiden kulttuurisilla eroavaisuuksilla. Naton arvot toteutuvat ainoastaan, jos sen jäsenmaat ovat sitoutuneet arvojen mukaiseen toimintaan. Naton kyky torjua sen olemassaoloa uhkaavia ulkoisia muuttujia on täysin riippuvainen jäsenten sitoutumisesta yhteisiin arvoihin. Naton suurimman haasteen muodostaa jäsenmaiden luisuminen kauas Naton arvoista ja samanaikainen autoritääristen hallitusten suosion kasvaminen useissa jäsenmaissa. Nato-maat pitäisi saada ymmärtämään, että Naton toimintakyky on parhaimmillaan, kun demokratia, vapaus ja ihmisarvot pysyvät liittokunnan toimintaa ohjaavina arvoina ja kun samat arvot ovat myös jäsenmaiden itsenäisen toiminnan ja hallinnon taustalla.

Samalla on kuitenkin myönnettävä, että on toiveajattelua ja samalla epärealistista, että kaikki Naton jäsenmaat palaisivat, ainakaan omaehtoisesti, takasin täysin Naton arvojen mukaiseen toimintaan. Nykyisessä valtiokeskeisessä maailmassa, jossa useat valtiot tavoittelevat lyhytnäköisesti ensisijaisesti omaa etuaan ja lisää valtaa suhteessa muihin valtioihin, ne eivät kykene täysin ymmärtämään Nato yhteistyön mahdollisuuksia ja hyötyjä. On siis tunnistettava, että arvot tulevat tuskin koskaan täysimääräisesti toteutumaan Natossa tai sen jäsenmaissa. Arvojen ja demokratian mukainen toiminta ei ole koskaan valmista, mutta siihen tulisi pyrkiä jatkuvasti.

Korostettaessa Naton arvokeskeisyyttä on kuitenkin huomioitava myös, että Naton jäsenten sitoutumisessa Naton arvoihin on ollut Naton historiassa useita eri vaiheita ja Naton jäseniksi on ennenkin hyväksytty valtioita, jotka eivät liittymisvaiheessa ole olleet Naton edellytysten mukaisia. Esimerkkinä Naton jäseneksi hyväksytty Turkki 1950-luvulla huolimatta sen sotilasvallankaappauksista tai ex-fasistinen Espanja 1980-luvulla tai 1990-luvulla kommunismista vapautunut Itä-Saksa. Eli pyrkimys sitouttaa ja palauttaa jäsenmaita Naton arvoihin ei ole sotilasliitolle uusi asia. Silti on todennäköistä, että arvojen vastainen toiminta ja toiminnan vaikutukset tulevat yhä lisääntymään ja se asettaa Natolle vaatimuksen kehittää keinoja ja työkaluja, jolla kehitystä voidaan estää ja hidastaa.

Arvot Naton tärkeimpänä menestystekijänä tarkoittaa että Naton tulee myös pyrkiä säilyttämään arvot kaiken toiminnan lähtökohtana. Useissa Natoa kriittisesti arvostelevissa kirjoituksissa ja tutkimuksissa nostetaan esille ongelmat, jotka johtuvat joidenkin jäsenmaiden toiminnasta, mutta kirjoituksissa ei ole nostettu esiin Naton arvojen kokonaisuuden merkitystä Naton yhtenäisyydelle. Arvojen tai niiden puutteen merkitys ei korostu myöskään yleisessä organisaatiotutkimuksessa. Useiden suurien kansainvälisten organisaatioiden arvot ovat abstrakteja, ylimalkaisia ja suurpiirteisiä, ja niitä on hankala viedä käytännön toimintaan tai edes toiminnan perusteiksi. Tällaisia organisaatioita ovat esimerkiksi Maailman pankki ja sen arvot vaikutus,

eheys, kunnioitus, yhteistyö ja innovaatio (impact, integrity, respect, teamwork, and innovation) tai Maailman kauppajärjestö ja sen arvot vakaus ja rauha (stability and peace). Myöskään Yhdistyneiden kansakuntien arvot rehellisyys, ammattimaisuus ja monimuotoisuuden kunnioittaminen (integrity, professionalism and respect for diversity) eivät ole yhtä konkreettisia kuin Naton arvot.

Huomio Naton merkityksestä yhteisiin arvoihin sitouttamisessa on toisaalta myös paradoksaalinen, sillä itse asiassa Naton tehtävä on nimenomaan turvata sen jäsenmaiden arvot, joiden tulisi jo jäseneksi hyväksyttäessä olla samat kuin Naton arvot. Eli ongelmaa arvojen säilyttämistä ei olisi, jos ensinnäkin Naton jäseneksi ei hyväksyttäisi maita, jotka eivät tunnusta ja noudata Naton ja muiden jäsenmaiden kanssa samoja arvoja tai jos Natolla olisi keinot puuttua sellaisten jäsenten toimintaan, jotka taantuvat arvoista (esim. demokratiasta) jäseneksi hyväksymisen jälkeen.

Natoa on arvosteltu siitä, että se on hyväksynyt määrällisesti liikaa maita jäsenikseen. Ongelma ei kuitenkaan tämän tutkimuksen ja aiemman mainitsemani arvojen merkityksen perusteella ole jäsenten määrä, vaan liian erilaisten jäsenten määrä. Mitä kauemmas jäsenvaltiot arvoista ja Naton perusteista luisuivat, sitä vaikeampaa, tulevaisuudessa ehkä jopa mahdotonta, jäsenmaiden on päästä yhteisymmärrykseen ja tehdä yhteistyötä. Arvojen tunnustaminen ja noudattaminen vaikuttaa jäsenmaiden sitoutumiseen yhteisiin tavoitteisiin; jos jäsenmaat eivät ole yksimielisiä turvallisuushkien vaikutuksesta ja toiminnan painopisteistä, on myös yhteistoiminta hankalaa.

On todennäköistä, että autoritääriset jäsenmaat tulevat säilymään Naton jäseninä ja niiden määrä sekä valtioiden itsekkäät, oman maan etua korostavat pyrkimykset ja tavoitteet tulevat jopa kasvamaan. Natolla tai millään muullakaan kansainvälisellä organisaatiolla ei ole kykyä tai mahdollisuuksia estää tätä kehitystä, mutta siitä huolimatta kehitykseen tulisi pyrkiä puuttumaan ja rajoittaa kehitystä kaikin mahdollisin keinoin. Tässä luvussa todettu arvojen merkityksen korostaminen ja pyrkimys jäsenten sitouttamiseen tai palauttamiseen Naton arvojen mukaiseen toimintaan myös kansallisella tasolla vaatii Natolta konkreettisia toimia. Naton säilymisen kannalta kehittämisen painopisteen tulisi olla korostuneesti näiden toimien määrittelemine ja käyttöön ottaminen. Toistaiseksi Natolla ei ole pakko- tai rankaisukeinoja estää tai rangaista jäsenmaita, jotka toimivat Naton peruskirjan, sääntöjen ja arvojen vastaisesti. Naton tulisikin kehittää keinot, joilla demokratiasta taantuvien autoritääristen valtioiden toimintaan voi tosiasia-

allisesti vaikuttaa. Rankaisu- tai pakkokeinojärjestelmä saattaa olla ainut keino vaikuttaa jäsenmaiden palauttamiseen Naton toiminnan ytimeen ja arvojen mukaiseen toimintaan. Naton tulisi kyetä vaatimaan jäsenmailta jäsenyyden kriteerien noudattamista, eikä jäseneksi tulisi hyväksyä valtioita, jotka eivät liittymisvaiheessa täytä jäsenyyden kriteereitä. Jos jäseneksi liittymisen kriteereissä joustetaan ja hyväksytään jäseneksi valtioita, jotka eivät ole tunnustaneet arvoja edes lähtötilanteessa, on mahdotonta pakottaa jäseniä arvojen mukaiseen toimintaan myöhemmin. Esimerkiksi EU:ssa on rikkomusmenettely ja erillinen rikkomusmenettelykomissio ja unionin tuomioistuin, joka voi määrätä taloudellisia seuraamuksia rikkomuksista. Naton tulisi vähintään arvioida voisiko se ottaa vastaavanlaisen menettelyn käyttöön.

Rikkomusmenettelyihin liittyen Natolla tulisi olla myös "hälytystaulukko", jossa olisi määritetty mahdollisimman tarkasti hälytysrajat ennustettuihin ulkoisiin uhkiin liittyen. Taulukossa tulisi olla hälytysrajat ja määritetyt tunnusmerkit kaikkiin ulkoisiin uhkiin liittyen sekä rajojen ylittämisen aiheuttamat toimenpiteet. Myös näiden konkreettisten hälytysrajojen ylittämisen aiheuttavien toimenpiteiden tulisi olla ennalta määrättyjä ja jäsenvaltioiden tiedossa, jolloin ne toimisivat myös niin sanottuna pelotteena jäsenmaissa ja jäsenmaat pyrkisivät pitäytymään hälytysrajojen alapuolella. Tällöin Nato voisi puuttua esimerkiksi demokratian heikkenemiseen jäsenmaissa.

Naton toiminnan vaikutusten välitön kokonaisvaltainen arviointi moniulotteisissa turvallisuustilanteen kriiseissä on haasteellista, ja arviointi saattaa olla mahdollista vasta vuosien kuluttua Nato-operaation aloittamisesta. Tästä syystä Naton vaikuttavuuden arvioiminen eroaa merkittävästi muista suurista kansainvälisistä organisaatioista, erityisesti sellaisista, joiden menestystä ja tuloksellisuutta mitataan ja arvioidaan konkreettisten, välittömien saavutusten avulla. Vaikkakin Natossa on myös toimintoja, joiden onnistuminen mitataan taloudellisesti, sen tärkeimmän tehtävän eli sotilaallisen toiminnan tuloksia mitataan ensisijaisesti vaikuttavuuden kautta. Vaikuttavuuden arviointi ei ole yksinkertaista, sillä arviointiin vaikuttaa myös mistä näkökulmasta arviointia tehdään. Naton jäsenmaille on eriäviä näkemyksiä toiminnan tuloksista ja vaikutuksesta, koska ne tarkastelevat Naton menestymistä ja onnistumista pääosin omista lähtökohdistaan. Arvioinnin taustalla tulisi olla jäsenmaiden yksimielisyys toiminnan tavoitteista. Tällöin arviointikin suoritettaisiin samoihin tavoitteisiin verraten.

Pienimuotoisemmat sotilaalliset yhteistyömuodot ovat kasvussa, todennäköisesti koska niiden kautta sotilaallisen yhteistyön toteuttaminen on nopeampaa ja helpompaa, vaikka kyvykkyydet

ovatkin rajoitetummat kuin Naton kautta saatavat. Pienimuotoisempien yhteistyömuotojen kasvaminen on silti ristiriitaista, sillä samanaikaisesti vanhat uhkakuvat asetteluineen ovat palaa-massa Eurooppaan. Tämä kehitys kertoo siitä, että valtioiden päätöksenteossa suurten järjestö-jen luoma kustannustehokas ja voimaltaan uskottavampi yhteistoiminta ovat nykyään mahdol-lisesti riittämättömiä vallitsevassa tilanteessa tai että valtiot kokevat suuret organisaatiot toi-minnassaan liian hitaiksi ja kankeiksi. Yksikään valtio tuskin on valmis taloudellisesti panos-tamaan sellaisen sotilasliiton toimintaan, joka on kykenemätön hoitamaan tehtäviään tai josta maat eivät saa turvaa ja apua oman maansa puolustamiseen. Jos Naton jäsenmaat kokisivat Naton toimintakyvyttömäksi, luultavimmin maat alkaisivat vielä nykyistä laajemmin etsimään ja perustamaan uusia, kykenevämpiä yhteistyömuotoja. Vaikka uusien yhteistyömuotojen re-surssit ja kyvyt olisivat heikompia, on todennäköistä, että ennemmin valtiot valitsisivat toimi-van yhteistyön, josta olisi edes jotain apua kuin kalliin yhteistyön, joka olisi kykenemätön tar-joamaan apua tai järjestämään toimivaa yhteistyötä. On kuitenkin epätodennäköistä, että eri-laiset minilateraalit yhteistyömuodot tulisivat Naton tilalle tai korvaisivat Naton - luultavimmin ne tulevat säilymään kansainvälisen yhteistyön kokonaisuutta täydentävinä yhteistyömuotoina.

Hitautta varsinaisen päätöksen edellyttämien toimien toteuttamisessa aiheuttavat Naton jäsen-maiden valtuudet määrittää ja päättää itse, miten ne osallistuvat Naton yhteiseen toimintaan, oli kyseessä sitten artikla 5:n käyttöönotto tai jonkun toisen artiklan kautta valtuutettu toiminta (vaikkakin artikla 5 on ainut artikla, joka sisältää varsinaisen velvoitteen osallistumisesta). Hi-tautta Naton toimintaan aiheuttaa myös Naton sitoutuminen yleisiin kansainvälisiin sopimuk-siin ja rajoituksiin. Hitaus korostuu, kun vastustajana on valtio tai toimija, joka ei noudata so-pimusten velvoitteita. Nato noudattaa esimerkiksi Nato-Venäjä -peruskirjan rajoitteita siitä huolimatta, että Venäjä rikkoo niitä jatkuvasti. Naton hitaudesta ja kankeudesta johtuen osa Naton jäsenistä saattaa kokea epävirallisen minilateraalien yhteistyön sen nopeuden ja yksinker-taisuuden takia toimivammaksi tai varmemmaksi yhteistyömuodoksi, sillä epävirallinen yhteis-työ ei ole niin vahvasti sitoutunut kansainväliseen lainsäädäntöön ja erilaisiin velvoittaviin so-pimuksiin.

Vaikuttaa yksinkertaiselta ajatukselta, että Nato tulee menestymään, kunhan säilyttää toiminta-kykynsä ja tehokkuutensa, ja toisaalta hajoaminen taas on todennäköistä, jos Nato menettää toimintakykynsä. Se onkin itse asiassa yksinkertaista, mutta toimintakyvyn tai toimintakyvyt-tömyyden määrittäminen on haasteellista. Milloin voidaan sanoa ja määrittää, että Nato olisi täysin tai riittävän toimintakyvytön, jotta se hajoaisi? Tälläkin hetkellä Naton päätöksenteossa

ja toiminnassa on nähtävissä hitautta ja ongelmia yhteisymmärrykseen pääsemisessä, mikä vaikeuttaa toimintaa. Kun kaikki päätökset tehdään konsensusperiaatteella, jäsenten erimielisyydet saattavat johtaa siihen, että Nato ei kykene tekemään päätöstä lainkaan. Tällainen tilanne nähtiin esimerkiksi Afganistanin operaation alussa, kun Nato-jäsenet eivät päässeet yhteisymmärrykseen operaatiosta ja Yhdysvallat perusti operaatiota varten uuden tilapäisen yhteistyörakenteen samanmielisten valtioiden kanssa ja aloitti operaation ilman Natoa. Eri jäsenvaltioille Naton toimintakyky merkitsee eri asioita. Yhteistä on kuitenkin se, että omiin tavoitteisiinsa peilaten jäsenmaat arvottavat Naton toimintakyvyn sen kautta, aiheutuuko Nato-jäsenyydestä enemmän haittaa tai velvoitteita kuin hyötyjä, eli onko jäsenyys kustannustehokasta ja kannattavaa.

Vaikuttaakseen päätösten jälkeisen toiminnan hitauteen Naton tulisi tarkentaa 5. artiklan edellyttämiä toimia tapauskohtaisesti. Tällä hetkellä Naton asettamat velvoitteet ovat liian yleisellä tasolla nopeaan reagointiin ja toimintaan nähden. Naton uskottavuuden ja toimintakyvyn osoittamiseksi ja säilyttämiseksi Naton jäsenmailla pitäisi olla valmiit toimintamallit, miten erilaisissa turvallisuusympäristön haasteissa ja kriiseissä jäsenmaiden tulisi osallistua toimimaan osana Natoa, eli minkälaisia toimia artikla 5 aiheuttaa ja miten liittolaisten tulisi vastata artiklan velvoitteeseen. Keinot pitäisi määrittää riittävän tarkasti, kuitenkin samalla huomioiden kunkin jäsenmaat realistiset kyvyt, eli vaatimusten tulisi olla jäsenmaakohtaiset. Kriteerien pitäisi olla suhteutettuja jäsenmaiden kyvykkyyksiin, mutta kuitenkin niin, että kriteerit olisivat tasapuolisia kaikille ja jäsenmaat kokisivat, että niitä kohdellaan tasapuolisesti. Tämänkaltaisen jäsenkohtainen vaatimusten asettaminen toteutuu jo vaatimuksessa puolustusbudjetin koosta (tavoitteena 2% valtion BKT:sta). Samankaltainen toimintatapa pitäisi ottaa käyttöön myös toimintaan liittyvien vaatimusten yhteydessä. Sitouttamalla tiukasti kaikki jäsenmaat tilannearviointiin ja suunnitteluun sekä yhteiseen tilannekuvan muodostamiseen on mahdollisuus estää sellaisen tilanteen syntyminen, jossa osa jäsenmaista ei halua osallistua vastatoimiin, osallistuminen on liian hidasta tai jäsenmaakohtaiset resurssit on väärin mitoitettu.

Huomio hitaudesta Naton merkittävänä heikkoutena kannustaa tarkastelemaan hitautta aiheuttavia syitä tarkemmin. Naton hitauden taustalla ja juurisyynä ei itse asiassa ole konsensukseen perustuva päätöksenteko, vaan liian heterogeeniset jäsenet. Heterogeenisten jäsenvaltioiden määrän kasvaminen ja turvallisuustilanteen tulevaisuuden arvioimisen haasteellisuus vaikeuttavat Naton yhdenmukaista kehittämistä, johon kaikki jäsenvaltiot olisivat sitoutuneet. Kun varmuutta kansainvälisen turvallisuusympäristön uhkien toteutumisesta tai luonteesta ei ole ollut,

kehittämissuunnan määrittelemine ja perusteleminen on ollut hankalaa. Tämän vuoksi mittavia rakenteellisia muutoksia ja taloudellista panostamista Naton muuttamiseksi ei ole tehty uhkia ja turvallisuustilanteen muutoksia ennakoiden, vaan niihin reagoiden.

Niin kuin tässä tutkimuksessa on aiemmin tuotu esiin, yksi Naton suuri ongelma on saada jäsenmaitaan sitoutettua yhteisiin tavoitteisiin. Naton toimintaa helpottaisi, jos Natossa paremmin huomioitaisiin ja hyväksyttäisiin se että, päätavoitteeseen liittyvät pienemmät tavoitteet voivat erota jäsenmaiden koosta, sijainnista ja omista sotilaallisista kyvyistä riippuen. Naton toimintaa yksinkertaistaisi ja nopeuttaisi jäsenmaiden eriyttäminen tavoitteiden mukaisesti, erityisesti muissa kuin 5. artiklaan perustuvassa toiminnassa. Tällöin voitaisiin huomioida jäsenmaiden eriävät tavoitteet ja näkemykset riippuen niiden sijainnista ja omista intresseistä ja kaikki jäsenmaat eivät automaattisesti olisi sitoutettuja torjumaan kaikkien uhkatyyppien mukaisia uhkia. Vain osasta jäsenmaista koostuvat koalitiot tulisi muodostaa vapaaehtoisuuteen perustuen, jolloin jäsenvaltiot voisivat valita osallistuvansa sellaisen koalition toimintaan, joka tukisi maan omia valtiokeskeisiä tavoitteita.

Naton tehtävätyyppien erilaisuuden hallitsemista voisi tukea ja selkiyttää jaotteleamalla Naton kohtaamat uhkat omiin kokonaisuuksiin ja niihin liittyen eriyttää tehtävätyyppinä esimerkiksi kriisinhallinta ja kollektiivinen puolustus ja varata, kouluttaa ja valmistella erilliset joukot tehtävätyyppien mukaisesti. Kun erilaisiin tehtäviin ja tilanteisiin olisi erilliset, spesifit joukot ja resurssit, Nato kykenisi säilyttämään arvostuksensa erimielisten jäsenien keskuudessa, eivätkä eriävät näkemykset turvallisuustilanteen muutoksesta tai vaikutuksesta aiheuttaisi suurta kitkaa Naton jäsenten välille. Myöskään toiminnan tai resurssien jakamisen painopistettä ei tarvitsisi aina edes muodostaa, kun Naton sotilaallisia kyvykkyksiä voitaisiin käyttää useassa erilaisessa kriisissä samanaikaisesti. Myös Naton sotilaalliset ja poliittiset komentorakenteet voisi eriyttää tehtävätyyppien mukaisiksi, samoin alueelliset painopisteet. Tällöin jäsenmaiden sitouttaminen ja osallistuminen sotilaalliseen toimintaan onnistuisi luultavimmin nopeammin ja helpommin, eikä vastaavanlaista tilannetta syntyisi kuin jo aiemmin mainituissa 9/11 terrori-iskujen jälkeisissä vastatoimissa, jolloin Nato-maat eivät operaation alkuvaiheessa erimielisyyksistään johdun kyenneet muodostamaan yhteistä kriisinhallintajoukkoa.

Jäsenmaiden "jakaminen" uhkiin suhteutettujen maakohtaisten tavoitteiden mukaan ei kuitenkaan olisi yksinkertaista, ja ongelmaksi saattaisi muodostua maiden erikokoiset resurssit. Naton toiminta ja vaikutus perustuvat sen kaikista jäsenmaista koottujen kyvykkyyksien kokonaisuuteen, ja jos tätä toiminnan rakennetta rikottaisiin ja kaikki maat eivät automaattisesti osallistuisi

kaikkeen toimintaan, se saattaisi vaikuttaa Naton uskottavuuteen ja sitä kautta heikentää Naton muodostamaa pidäkettä ja pelotetta. Silti sotilaallisen toiminnan rakenteen kehittämisessä on huomioitava, että joka tapauksessa nykyään näyttää siltä, että heterogeenisillä Nato-mailla on suuria haasteita osallistua yksimielisesti sellaiseen toimintaan, joka edellyttää kaikkien jäsenmaiden osallistumisen. Voidaan siis sanoa, että olisi perusteltua ainakin tarkastella ja pitää yhtenä mahdollisena vaihtoehtona pienempien koalitioiden muodostamista Naton sisällä nopeamman ja tehokkaamman toiminnan mahdollistamiseksi. Nopea toiminta ja vähäisemmänkin vaikutuksen aikaansaaminen on kuitenkin lopulta parempi vaihtoehto kuin se, että jäsenmaiden erimielisyyksistä johtuen toiminta on hidasta ja lopputuloksena saattaa olla, että kaikki jäsenmaat eivät osallistu toimintaan.

Kaiken Naton käytännön toiminnan taustalla tulisi olla jäsentenvälinen yhteisymmärrys toiminnan tavoitteesta. Tavoitetta määritettäessä Naton tulisi huomioida jäsenten strategisen yhtenäisyyden merkitys. Kriisin aikaisen toiminnan tavoitteen määrittäminen liittyy merkittävästi myös jäsenmaille asetettävien toiminnan kriteerien kokonaisuuteen. Toiminnan tavoite tulisi aina määrittää vähintään sillä tarkkuudella, mitä kunkin liittolaisen on saatava toiminnallaan aikaiseksi. Tavoitteen määrittäminen epäselvässä ja moniulotteisessa turvallisuusympäristössä on haastavaa, mutta jos Nato ei kykene määrittämään ja erittelemään tavoitetta, on jäsenmaiden mahdotonta kyetä tekemään nopeita päätöksiä, minkälaisen joukon tai kyvykkyudet ne asettavat Naton operaatioon. Selkeät tavoitteet mahdollistaisivat toiminnan aloittamisen nopeasti ja tehokkaasti tarvittaessa kaikilla Naton sotilaallisilla kyvykkyyksillä. Tarkkojen kriteerien asettaminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista, sillä se vaatisi myös Naton sääntöjen tarkentamista, koska sääntöjen mukaan jäsenmaat saavat itse määrittää, miten ja millä kyvykkyyksillä osallistuvat operaatioihin.

### 6.3. Kritiikki ja jatko

Tätä tutkimusta on ohjannut pyrkimys tuottaa uutta uusia ja relevantteja näkökulmia Naton hajoamiseen liittyen. Tutkimuksessa ei ollut tavoitteena arvioida ulkoisten uhkien todennäköisyyttä, vaan nimenomaan tutkia ja eritellä, mitkä olisivat ne ulkoiset uhkat, jotka voisivat johtaa Naton hajoamiseen. Tähän tavoitteeseen tutkimuksessa myös päästiin ja tuloksia voidaan pitää luotettavina.

Jo tämän tutkimuksen alussa tunnistettiin, että realismin mukainen maailmankuva Naton toimintaympäristön taustalla tulee vaikuttamaan tutkimuksen tuloksiin ja aiheuttaa vaaran, että

näkökulman rajauksesta johtuen tutkimustulosten ulkopuolelle saattaa jäädä joitain Naton kohtaamia ulkoisia uhkia. Tätä vaaraa pyrittiin hallitsemaan sitomalla tutkimus realismin teoriaan vain löyhästi, jotta teoria ei aiheuttaisi liikaa kapeakatseisuutta aineiston käsittelyssä ja johtaisi joidenkin merkittävien uhkien sivuttamiseen ja jotta tutkimustuloksia voitaisiin pitää relevantteina. On silti todennäköistä, että eri teoriataustaa käyttämällä tutkimus nostaisi esiin toisenlaisia Naton kohtaamia uhkia ja siitä johtuen toisi myös esiin erilaisia johtopäätöksiä Naton selviytymiskyvystä.

Tutkimuksen aikana kävi selväksi, että Naton hallinnollisilla rakenteilla on suuri vaikutus Naton kykyyn torjua sen olemassaoloa ja menestystä uhkaavia ulkoisia tekijöitä. Tämä havainto on kuitenkin osin ongelmallinen, sillä tutkijan ymmärrys ja tiedot Naton hallinnollisista rakenteista ja niiden todellisesta toiminnasta ovat ainoastaan pinnallisia ja perustuvat julkisista lähteistä saatavaan tietoon. Tässä tutkimuksessa tarkastelu jää yleiselle tasolle. Naton hallinnollisten rakenteiden toimivuutta, tehokkuutta ja joustavuuden tarkempaa toteutumista hallinnon sisällä tulisi jatkossa tutkia yksityiskohtaisemmin, ja tämä edellyttäisi tarkempaa perehtymistä Naton hallinnon kyvykkyyksiin ja toimintaan. Luultavasti tosiasiallisen käsityksen Naton hallinnon toiminnasta voisi saada ainoastaan tarkastelemalla Naton hallintoa sen sisältä, eli tutkijan tulisi kerryttää kokemusta Naton hallinnosta työskentelemällä itse sen sisällä, tai ainakin havaintojen tulisi perustua Naton hallinnossa työskentelevien henkilöiden havaintoihin. Havaintojen perustuminen Naton henkilökunnan havaintoihin toisi kylläkin mukanaan riskin havaintojen puolueellisuudesta. Tätä riskiä voisi kuitenkin hallita keräämällä havaintoja mahdollisimman monelta Naton hallinnossa työskentelevältä henkilöltä ja etsimällä saaduista tuloksista yhtäläisyyksiä.

Tämän tutkimuksen tuloksissa korostui joustavuuden merkitys osana sotilasliiton toimintaa, Joustavuus korostui merkittävänä ominaisuutena sekä Naton hallinnon toiminnassa, että kaikessa Naton käytännön toiminnassa. Vaikka yleinen organisaatiotutkimus ei korosta joustavuutta merkittävänä ominaisuutena organisaation hajoamisen torjumisessa, joustavuus osoitautui keskeiseksi ominaisuudeksi nimenomaan sotilasliittoa tutkittaessa. Tämä johtuu sotilasliitoille ominaisesta erityispiirteestä, edellytyksestä nopeaan päätöksentekoon ja toimintaan. Sotilasliiton tulee kyetä toimimaan ja tekemään ratkaisuja nopeissa ennalta-arvaamattomissa tilanteissa, joihin ei voi koskaan täysin valmistautua. Jatkossa sotilasliittojen tutkimuksessa tulisi kiinnittää enemmän huomiota joustavuuden toteutumiseen ja mahdollisuuksiin ja tutkia joustavuutta sotilasliittojen hallinnon ja torjumistyökalujen sisällä eikä ainoastaan erillisenä työkaluna.



Tutkimuksessa tunnistettiin, että jokainen tässä tutkimuksessa esitelty riippumaton muuttuja, eli uhka, on laaja kokonaisuus ja ne usein esiintyvät toistensa jatkumona tai seurauksena; yhden muuttujan esiintyminen saattaa johtaa toiseen. Uhkiin vaikuttavat useat turvallisuustilanteen muutokset, joten tämän hetken arviot perustuvat nykyiseen maailmantilanteeseen ja arvioon sen todennäköisestä muutoksesta. Naton kohtaamat ulkoiset uhkat saattavat olla vuoden tai esim. viiden vuoden päästä erilaiset kuin tällä hetkellä tai ne voivat myös lisääntyä tai vähentyä. Samat tutkimustulokset eivät välttämättä ole voimassa kauaa. Naton kohtaamia ulkoisia uhkia on arvioitava jatkuvasti peilaten niitä vallitsevaan maailmantilanteeseen ja erityisesti turvallisuustilanteen muutoksiin.

Muodostaessani viimeisiä johtopäätöksiä tutkimuksen lopussa, huomasin, että uhkien käsittelyä olisi selkiyttänyt ja yksinkertaistanut, jos ne olisi jakanut kolmeen kokonaisuuteen. 1. kokonaisuus olisi sisältänyt jäsenvaltiolähtöiset uhkat: jäsenvaltioiden välisten suhteiden rappeutuminen, jäsenvaltioiden sisäpolitiikan ja hallinnon autoritäärinen kehitys ja suuri heterogeenisten jäsenmaiden lukumäärä. 2. kokonaisuus olisi sisältänyt voimatasapainolähtöiset uhkat: suurvaltojen valtapoliittinen kilpailu ja hegemonisessa asemassa olevan jäsenvaltion merkityksen heikkeneminen. 3. kokonaisuus olisi sisältänyt uhkakuvalähtöiset uhkat: uudet ja muuttuvat turvallisuus uhkat - uhkatasapainon muutos. Vaikka edellä kuvattu uhkien jako olisi todennäköisesti yksinkertaistanut uhkien käsittelyä, sillä ei kuitenkaan olisi ollut vaikutuksia tutkimuksen johtopäätöksiin. Jatkotutkimuksissa uhkien jako olisi silti selkeämpi, jos se tehtäisiin edellä kuvamallani tavalla.

Naton hajoamisen tutkimuksen suurena tavoitteena on tunnistaa Naton heikentymiseen ja mahdolliseen hajoamiseen vaikuttavia tekijöitä ja arvioida, miten niitä voi estää tai hallita, jotta Nato voi välttää hajoamisen. Kun Naton hajoamisen todennäköisyyden tutkimusta jatketaan, siinä olisi syytä keskittyä ja perehtyä arvioimaan tarkemmin, kuinka monen luvun 2.4 mukaan eritellyn 2. tason uhkan pitäisi kohdistua Natoon samanaikaisesti ja/tai millä laajuudella näiden uhkien pitäisi esiintyä, jotta Nato hajoaisi. Jatkotutkimuksessa olisi arvioitava maailman turvallisuustilannetta myös siltä kannalta, onko nyt tai tulevaisuudessa tunnistettavissa muita hajoamista aiheuttavia 1. tason uhkia tässä tutkimuksessa tunnistettujen uhkien lisäksi. Myös yleisessä organisaatiotutkimuksessa on etsitty tuloksia hajoamista aiheuttavista tekijöistä keskittymällä tutkimaan yksittäisten tekijöiden vaikutuksia organisaatioiden hajoamiseen. Jatkossa organisaatiotutkimuksessa olisi perusteltua tarkastella organisaatioiden hajoamista aiheuttavia

uhkia useamman uhkan kokonaisuuksina ja arvioida myös niiden seurannaisvaikutuksia. Samoin olisi arvioitava myös organisaatioiden kykyjä uhkien muodostamien kokonaisuuksien torjumiseksi. Tutkimustulokset avaisivat luultavasti monipuolisia uusia näkökulmia.

Tämän tutkimusraportin luvuissa 4 ja 5 on tullut esiin, että tutkimustulokset poikkeavat osin Maastrichtin yliopiston käynnissä olevan tutkimushankkeen tuloksista, mutta se ei tee tästä tutkimuksesta epäluotettavaa, sillä jo tutkimuksen alussa tunnistettiin, että sotilasliittoon liittyy piirteitä, jotka ovat ominaisia ainoastaan sotilasliitoille. Nämä sotilasliittoihin liittyvät erityispiirteet tuovat esiin erilaisia ja yleisestä organisaatiotutkimuksesta poikkeavia organisaation hajoamiseen liittyviä havaintoja ja tuloksia.

Yleisen organisaatiotutkimus keskittyy hajoamista aiheuttavien uhkien etsimiseen ja analysoimiseen eikä organisaatioiden heikkenemistä aiheuttaviin uhkiin. Jos myös yleisen organisaatiotutkimuksen tavoitteena on uhkien tunnistamisen avulla estää organisaatioiden hajoamista, kannattaisi tutkimuksen painopiste jatkossa suunnata enemmän nimenomaan heikkenemistä aiheuttavien tekijöiden etsimiseen ja arvioimiseen. Heikkenemiseen keskittyvän tutkimuksen avulla olisi mahdollista tunnistaa organisaatioiden keinoja torjua heikkenemistä ja löytää uusia keinoja, joilla näitä heikkenemistä aiheuttavia tekijöitä voisi estää ja hallita. Monet organisaatiot eivät välttämättä itse edes tunnista käyttämiään keinoja uhkien torjumiseen, koska organisaatioiden huomio keskittyy organisaatioiden ydintehtäviin eikä oman olemassaolonsa uhkien arvioimiseen. Ulkoisten uhkien torjumiskeinot ja työkalut ovat myös vaikeasti tunnistettavissa, sillä ne ovat rakentuneet organisaation institutionaalisten ja hallinnollisten rakenteiden sisään. Tästä syystä nimenomaan organisaation hallinnollisia rakenteita arvioiva ja torjumiskeinoihin keskittyvä tutkimus on tarpeellista.

Sotilasliiton toiminnassa arvojen korostaminen onkin luonnollista, sillä sotilasliiton toiminta liittyy valtioiden olemassaolon perusasioihin, kuten valtioitten suvereniteetin säilyttämiseen. Tämän tutkimuksen johtopäätös Naton arvojen merkityksestä kannustaa vertaamaan muiden organisaatioiden arvoja Naton arvoihin ja keskittämään arvioinnin erityisesti arvojen olemukseen ja tasoihin: ovatko arvot konkreettisia, abstrakteja vai jotain siltä väliltä. Tutkimuksissa tulisi arvioida, onko arvojen konkreettisuuden tasolla vaikutusta organisaatioiden heikkenemiseen tai hajoamiseen. Yleinen organisaatiotutkimus ei ota kantaa jäseniä yhteen sitovan voiman merkitykseen, ja arvojen merkitys organisaatioiden toiminnan taustalla jää pääosin huomioimatta. Tutkimusta tehdessäni huomasin myös, että kaikilla suurillakaan organisaatioilla ei edes

ole määriteltyjä arvoja, tai ainakaan ne eivät löydy helposti internetin julkisista lähteistä. Lisäksi joidenkin organisaatioiden arvot kuulostavat enemmänkin päälle liimatulta sanahelinältä kuin organisaation toiminnan peruskiviltä. Toisaalta tässä yhteydessä herää myös kysymys, halutaanko kaikissa organisaatioissa edes pyrkiä arvojen mukaiseen toimintaan tai, että ymmärretäänkö organisaation arvojen yhteen sitovan voiman merkitys.

Edellä mainittujen aiheiden tutkiminen voisi palvella organisaatiotutkimusta pitkällä tähtäimellä paremmin kuin keskittyminen ainoastaan organisaatioiden absoluuttisen hajoamisen tutkimiseen. Tiedon avulla kyettäisiin ymmärtämään laajemmin tekijöitä, jotka vaikuttavat organisaatioiden hajoamiseen, sekä tekijöiden painoarvoja. Tulokset toisivat mukanaan arvokasta tietoa sääntöpohjaisen maailmanjärjestyksen heikkenemisen torjumiseen.

## LÄHTEET

### 1 Suomenkielinen ja englanninkielinen materiaali

#### 1.1 Tutkimukset ja opinnäytteet

Abbott, Kenneth & Benjamin Faude: Choosing low-cost institutions in global governance. *International Theory, Journal of Peace Research*, 11.6.2020.

Abbott, Kenneth & Duncan Snidal: Why States Act through Formal International Organizations. *The Journal of Conflict Resolution, Vol. 42, No. 1* Sage Publications, California, 1998.

Blombergs, Fred: *Euroopan voimatasapainojärjestelmä 1990–2012; Euroopan vakaus rakenteellisen, uusklassisen ja hegemonisen realismin näkökulmasta*. Akateeminen väitöskirja, Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 1 Nro 32, Helsinki, 2013b.

Debre, Maria & Hylke Dijkstra: Institutional design for a post-liberal order: why some international organizations live longer than others, *European Journal of International Relations, Vol.27, No.1*, 2021.

Deni, John: *Growing Pains at 70? NATO's Enduring (and Expanding) Mission Set*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College publications, 2019.

Eilstrup-Sangiovanni, Mette: *Death of international organizations. The organizational ecology of intergovernmental organizations, 1815–2015*. University of Cambridge, United Kingdom, 2018.

Eloranta, Jari: *Why did the League of Nations fail?* Cliometrica nro 5, 2011.  
[<https://link.springer.com/article/>], luettu 3.7.2021.

Gutner, Tamar & Alexander Thompson: The politics of IO performance: a framework. *The Review of International Organizations Vol.5, No.3*, 2010.

Lagerstam, Kaarle: *Naton muutos, Tutkimus Naton sotilaallisen rakenteen kehittämiseen vaikuttaneista tekijöistä kylmän sodan jälkeen*. Akateeminen väitöskirja, Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 1, Nro 22, Helsinki, 2005.

Lute, Douglas & Nicholas Burns: *NATO at Seventy, An Alliance in Crisis*. Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, report 2.2019.

Maoz, Zeev; Paul Johnson & Jasper Kaplan: The dyadic Militarized Interstate Disputes (MIDs) dataset version 3.0: logic, characteristics, and comparisons to alternative datasets. *Journal of Conflict Resolution, SAGE journals*, 5.7.2018.

Marshall, Monty; Tim Gurr & Keith Jagers: *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2017*. Center for Systemic Peace and Societal-Systems Research Inc. 2014 [<http://www.systemicpeace.org/>], luettu 16.9.2020.

Miller, Benjamin: “The Concept of Security: Should it be Redefined?” *The Journal of Strategic Studies, Vol.24, No. 2*, 2001.

Pevehouse, Jon; Timothy Nordstrom; Roseanne McManus & Anne Jamison: Tracking organizations in the world: The Correlates of War IGO Version 3.0 dataset, *Journal of Peace Research Vol.57 No.3*, 2020.

Salonius-Pasternak, Charly (toim.): *Joidenkin puolustamisesta monen turvaamiseen; Naton tie puolustusliitosta turvallisuusmanageriksi*. Ulkopoliittinen instituutti, raportti 17, 2007.

Schmidt, Brian: ”Competing Realist Conceptions of Power”. *Millennium: Journal of International Studies, Vol.33, No.3*, 2005.

Singer, David: Reconstructing the correlates of war dataset on material capabilities of states, 1816–1985. *International Interactions, Empirical and Theoretical Research in International Relation, Vol.14*, 1988.

Sirkkola, Matti: *EU:n ja Naton suhde: Nykytila ja kehitysnäkymät Euroopan kollektiivisessa puolustuksessa*. Yleisesikuntaupseerikurssi 59:n diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2019.

Särkkä, Iiro: *Nato-retoriikka Suomen turvallisuuspoliittisessa keskustelussa*. Akateeminen väitöskirja, Helsingin yliopisto, Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 121 (2019), Helsinki, 2019.

Tutkimusprojekti: *"Who gets to live forever? Toward an Institutional Theory on the Decline and Death of International Organisations"* (2019-2023). Maastrichtin yliopisto, Alankomaat. Viralliset sivut: [<https://www.nestior.eu/>]

Vabulas, Felicity & Duncan Snidal: Cooperation under autonomy: Building and analyzing the informal intergovernmental organizations 2.0 dataset. *Journal of Peace Research*, Vol.58 No.4, 2021.

Warren, Patrick: *Alliance History and the Future NATO: What the Last 500 Years of Alliance Behavior Tells Us about NATO's Path Forward*. 21st century defence initiative policy paper. Foreign Policy at Brookings, 2010.

## 1.2 Kirjallisuus

Brooke, Alan : *War Diaries, 1939-1945*. University of California Press, Orion Pub Co, California, 1.3.2002.

Aldrich, Howard: *Organizations Evolving*. Sage Publications, London, 1999.

Barnett Michael & Martha Finnemore: *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press Ithaca, 2004.

Cox, David & David Oakes: *Analysis of Survival Data*. Chapman and Hall/CRC, London, 1984.

Davies, Norman: *Vanished Kingdoms: The History of Half-Forgotten Europe*. Penguin Books, London, 2011.

Eskola, Jari & Juha Suoranta: *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 3. painos, Vastapaino, Tampere, 1998.

Forsberg, Tuomas: *Nato-kirja*. Gummerus, Jyväskylä, 2002.

Hastings, Ismay: *NATO – The first five years 1949–1954*. NATO, 1955.

Hitchcock, William: *The Struggle for Europe; The Turbulent History of a Divided Continent 1945 to the Present*. Anchor Academic Publishing, Hamburg, 2004.

Honkanen, Karoliina & Janne Kuusela: *Uusi Nato, 20 kysymystä ja vastausta*. Suomen Atlantti-Seura, Yliopistopaino, Helsinki, 2010.

Hooghe, Lisbet; Tobias Lenz & Gary Marks: *A Theory of International Organization*. Oxford University Press, Oxford, 2019.

Johnson, Tana: *Organizational Progeny; Why Governments are Losing Control Over the Proliferating Structures of Global Governance*. Oxford University Press, Oxford, 2014.

Joseph Jupille, Walter Mattli & Duncan Snidal: *Institutional Choice and Global Commerce*. Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

Kaplan, Lawrence: *Nato 1948: The birth of the transatlantic alliance*. Rowman & Littlefield, Maryland, 2007.

Kaufman, Herbert: *Are Government Organizations Immortal?* Brookings Institution Press, Brookings, 1976.

Koremenos Barbara: *The Continent of International Law: Explaining Agreement Design*. Cambridge University Press, United Kingdom, 2016.

Kreuder-Sonnen, Christian: *International authority and the emergency problematique: IO empowerment through crises*. International Theory, Cambridge University Press, 13.3.2019.

Krzysztof, Pelc: *Making and Bending International Rules*. Cambridge University Press, Cambridge, 2016.

Mearsheimer, John: *The Tragedy of Great Power Politics*. W. W. Norton & Company, New York, 2001.

Morgenthau, Hans: *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 3rd ed. Alfred A. Knopf., New York, 1960.

Nato: *Nato 2030: United for a New Era: Analysis and Recommendations of the reflection group appointed by NATO Secretary General*. Nato, Belgium, 25.11.2020.

Nato Public Diplomacy Division: *NATO Handbook*. Belgium, 2006.

Ostrom, Elinor: *Governing the Commons; The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

Park, William: *Defending the West: History of N. A. T. O*. Wheatsheaf Books, United Kingdom, 1986.

Pierson, Paul: *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press, Princeton, 2004.

Rittberger Volker; Bernhard Zangl; Andreas Kruck & Hylke Dijkstra: *International Organization*. Third edition, Red Global Press, London, 2019.

Sayle, Timothy: *Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order*. Cornell University Press, New York, 2019.

Sipilä, Joonas & Tommi Koivula: *Kuinka strategiaa tutkitaan*. Strategian laitos, Julkaisusarja 2: Tutkimuslustoiteita No.52, Maanpuolustuskorkeakoulu, Juvenes Print, Helsinki, 2014.

Smith, Denis & Quarantelli Enrico (eds.): *Through a glass darkly. What is Disaster? New Answer to Old Question*. Xlibris, Philadelphia, 2005.

Stone, Randall: *Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy*. Cambridge University Press, Cambridge, 2011.



Strange, Susan: *Why do international organisations never die? Autonomous Policy Making by International Organisations*. Routledge, London, 1998.

Thompson, James: *Organizations in Action*. Transaction Publishers, New Brunswick, 2003.

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Jyväskylä, 2002.

Trachtman, Joel: *The International Economic Law Revolution*. Penn Law: Legal Scholarship Repository, Pennsylvania, 1996.

Ulkoasiainministeriön julkaisu: *Arvio Suomen mahdollisen Nato jäsenyyden vaikutuksista*. Lönnberg Oy, Helsinki, 2016.

Walt, Stephen: *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*. W.W. Norton, New York, 2006 (2005).

Walt, Stephen: *The Origins of Alliances*. Cornell University Press, New York, 1990 (1987).

Waltz, Kenneth: *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. Columbia University Press, New York, 2001 (1959).

Waltz, Kenneth: *Theory of International Politics*, McGraw-Hill, Boston, 1979.

Wendt, Alexander: *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

Yin, Robert: *Case Study Research: Design and Methods, 4th ed.* CA Sage Publications, California, 2009.

### 1.3 Artikkelit

Abbott, Kenneth; Jessica Green & Robert Keohane: Organizational ecology and institutional change in global governance, *Cambridge University Press*, 2016. [<https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/>], luettu 24.3.2021.

Bailey, Michael; Anton Strezhnev & Erik Voeten: Estimating dynamic state preferences from United Nations voting data. *Journal of Conflict Resolution* 6, 2017.

Bauman Franz: *Will the United Nations Survive to See Its 100th Birthday?* Paragraph, 1.9.2020, [<https://paragraph.com/dialogue/>], luettu 4.12.2020.

Bazin, Aaron & Dominika Kunertova,: *An Alliance Divided? Five Factors That Could Fracture NATO*. Military Review, The Professional Journal of the U.S. Army, Army University Press, 2018.

Blombergs, Fred: Realismi ja strategian tutkimus, Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen. Julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia No 33, Maanpuolustuskorkeakoulu, Juvenes Print, Tampere, 2013a.

Boehmer, Charles; Erik Gartzke & Tim Nordstrom: *Do intergovernmental organizations promote peace?* *World Politics* Vol.57 No.1, 2004.

Bracknell, Rob; Philip Gordon & Jeremy Shapiro: "Allies at War: America, Europe, and the Crisis over Iraq", *Naval War College Review: Vol.58, No.2, Article 8*, Newport 2005.

Buckley, Edgar: *Invoking Article 5*. *Nato Review*. Brussels, 1.6.2006. [<https://www.nato.int/docu/review/articles/2006/06/01/invoking-article-5/index.html>], luettu 2.6.2021.

Butte College: *Deductive, Inductive and Abductive Reasoning*. [<http://www.butte.edu/>], luettu 17.8.2020.

Buzan, Barry (1996): "*The Timeless Wisdom of Realism?*". Teoksessa Smith, Steve; Ken Booth; Marisya Zalewski (edt.): *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge University Press, New York, 1996.

Cox, David: Regression models and life-tables. *Journal of the Royal Statistical Society. Series B (Methodological)* Vol.34, No.2, 1972.

Dempsey, Judy: *Europe and NATO's Shame Over Syria and Turkey*. Carnegie Europe, 3.3.2020, [<https://carnegieeurope.eu/strategieurope/81191>], luettu 4.5.2021.

Dempsey, Judy: *Is NATO Paralyzed Over the Greece-Turkey Conflict?* Carnegie Europe, 3.9.2020, [<https://carnegieeurope.eu/strategieurope/82643>], luettu 4.5.2021.

Dijkstra, Hylke: Collusion in international organizations: how states benefit from the authority of secretariats. *Global Governance Vol.23, No.4*, 2017.

Dijkstra, Hylke: Shadow bureaucracies and the unilateral control of international secretariats: insights from UN peacekeeping. *The Review of International Organizations Vol.10, No.1*, 2015.

Eilstrup-Sangiovanni, Mette: What kills international organisations? When and why international organisations terminate. *European Journal of International Relations, Vol.27*, 2021.

Eilstrup-Sangiovanni, Mette & Stephanie Hofmann: Of the contemporary global order, crisis, and change. *Journal of European public policy Vol.27, No.7*, 2020.

Glaser, Charles: "Structural Realism in a More Complex World". *Review of International Studies, Vol.29, No.3*, 2003.

Goldstein, Judith; Miles Kahler, Robert Keohane & Anne-Marie Slaughter: Introduction: Legalization and World Politics. *International Organization vol.54, No.3*, 2000.

Gray, Julia: Life, death, or zombie? The vitality of international organizations. *International Studies Quarterly Vol.62, No.1*, 2018.

Griffiths, Martin: "Worldviews and IR Theory: Conquest or Coexistence?" Teoksessa Martin Griffiths: *International Relations Theory for the Twenty-First Century: An introduction*. Routledge, London, 2007.

Gutner, Tamar & Alexander Thompson: The politics of IO performance: a framework. *The Review of International Organizations Vol.5, No.3*, 2010.

Honkanen, Karoliina: *Nato 70 vuotta: arvioita puolustusliiton roolista ja Suomen kumppanuudesta*. Suomen Atlantti-Seura, 27.5.2019.

Honkanen Karoliina & Janne Kuusela: *Mikä Nato on?* Suomen Atlantti-Seura, 2014. [<https://www.atlanttiseura.fi>], luettu 20.12.2020.

Jervis, Robert: "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate". *International Security*, Vol.24, No.1, 1999.

Kallio, Jyrki: Xi Jinping thought and China's future foreign policy: Multipolarity with chinese characteristics, *FIIA briefing paper 243*, 8.2018.

Kanniainen, Vesa: Suomen Nato-jäsenyys: hyöty-kustannusnäkökulma. *Tiede ja Ase, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu numero 78*, 2020.

Karreth, Johannes & Tir Jaroslav: International institutions and civil war prevention. *The Journal of Politics* Vol.75, No.1, 2013.

Koremenos, Barbara: Loosening the ties that bind: a learning model of agreement flexibility. *International Organization* Vol.55, No.2, 2001.

Koskinen, Matti: *Kivi Naton kengässä: Autoritaarinen Turkki lämpenee Venäjälle ja on ilmi-riidoissa useiden Nato-liittolaistensa kanssa. Sotilasliiton arvopohja ja yhtenäisyys ovat mu-renomassa. Voiko Nato hajota?* Ulkopolitiikka, 25.5.2018.

Layne, Christopher: "Impotent Power: Re-examining the Nature of America's Hegemonic Power". *The National Interest*, No.85, 2006.

Lobell, Steven: "Threat Assessment, the State, and Foreign Policy: a Neo-classical Realist Model". Teoksessa Lobell, Steven; Norrin Ripsman & Jeffrey Taliaferro (eds.): *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge University Press, New York, 2009.

Macron, Emmanuel: Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead, *The Economist*, 7.11.2019.

Marcoux, Christopher: Institutional flexibility in the design of multilateral environmental agreements. *Conflict Management and Peace Science* Vol.26, No.2, 2009.

Mearsheimer, John: Bound to fail, The rise and fall of the liberal international order. *International Security*, Vol.43, No.4, Harvard, Massachusetts, 2019.

Mearsheimer, John: "Power and Fear in Great Power Politics". Teoksessa G.O. Mazur (ed.): *One Hundred Year Commemoration Hans Morgenthau (1904–2004)*. Semenenco Foundation, New York, 2004.

Mearsheimer, John: "Structural Realism". Teoksessa Dunne, Tim; Milja Kurki & Steve Smith (eds.): *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Oxford University Press, Oxford, 2006.

Mearsheimer, John: "*The False Promise of International Institutions*". Teoksessa Brown, Michael; Sean Lynn-Jones & Steven Miller (eds.): *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts & London, England, 1995.

Mäkelä, Klaus: *Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet*. Teoksessa: Mäkelä, Klaus (toim.) *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta*, Gaudeamus, Helsinki, 1990.

Norwegian Institute for Defence: *NATO in need of further adaptation*. 2017. [<https://forsvaret.no/ifs/en/sne-publications/nato-in-need-of-further-adaptation>], luettu 27.2.2020.

Reinhart Carmen & Trebesch Christoph: The international monetary fund: 70 years of reinvention. *Journal of Economic Perspectives* Vol.30 No.1, 2016.

Reinl, James: *UNRWA raises \$110m but still cash-strapped after US cuts*. Al-Jazeera, 25. 9. 2019, [<https://www.aljazeera.com/news/middleeast/2019/06/unrwaraises-110m-cash-strapped-cuts>], luettu 3.4.2020.

Rosendorff, Peter & Helen Milner: The optimal design of international trade institutions: uncertainty and escape. *International Organization*, Vol.55, No.4, 2001.

Sawyer Samp, Lisa: *How to deal with authoritarianism inside Nato*. Texas national security review, 25.9.2017 [<https://warontherocks.com>], luettu 3.11.2020.

Schlesinger, Stephen: *Four Reasons Why the United Nations Has Survived for Seventy-Five Years*. The century foundation, 7.10.2020, [<https://tcf.org/content/commentary/four-reasons-united-nations-survived-seventy-five-years/>], luettu 27.4.2021.

Taliaferro, Jeffrey: *Neoclassical Realism and Resource Extraction: State Building for Future War*". Teoksessa Lobell, Steven; Norrin Ripsman & Jeffrey Taliaferro (eds.): *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge University Press, New York, 2009.

Vabulas, Felicity & Duncan Snidal: Organization without delegation: informal intergovernmental organizations (IIGOs) and the spectrum of intergovernmental arrangements. *The Review of International Organizations Vol.8, No.2*, 2013.

Tardy, Thierry: "NATO 2030. United for a new era": a Digest. *NDC Policy Brief No.23*, 2020.

Wallander, Celeste: *NATO's Enemies Within: How Democratic Decline Could Destroy the Alliance*. *Foreign Affairs*, 2018.

Waltz, Kenneth: "Structural Realism after the Cold War". *International Security, Vol.25, No.1*, Harvard College, Massachusetts, 2000.

Waltz, Kenneth: "The Emerging Structure of International Politics". Teoksessa Brown, Michael; Sean Lynn-Jones & Steven Miller (eds.): *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*. The MIT Press, Massachusetts, 1995.

Tallberg, Jonas; Thomas Sommerer; Theresa Squatrito & Magnus Lundgren: The performance of international organizations: a policy output approach. *Journal of European Public Policy* 23, 2016.

Thompson, Alexander: Rational design in motion: uncertainty and flexibility in the global climate regime. *European Journal of International Relations Vol.16, No.2*, 2010.

U.S. Department of State: Office of the Historian: *The League of Nations, 1920*. [<https://history.state.gov/milestones/1914-1920/league>], luettu 6.9.2020.

#### 1.4 Lehdet

Barnes, Julian & Helena Cooper: Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia, *The New York Times*, 14.1.2019.

Daalder, Ivo: NATO at 70: Cracks in alliance are significant, *Los Angeles Times*, 9.12.2019.

Tervonen, Tuukka: Nato-kumppanit Kreikka ja Turkki ovat vanhoja vihollisia Egeanmerellä, ja nyt jännitteet kasvavat taas, *Helsingin Sanomat*, 7.7.2018.

*The New York Times*, 8.9.2011: The 9/11 Decade, Witness to Apocalypse.

Väyrynen, Raimo: Ranska palaa Naton sotilaalliseen järjestelmään, *Turun Sanomat*, 24.3.2009.

#### 1.5 Muut julkaistut lähteet

Address to the United States Congress by NATO Secretary General Jens Stoltenberg, Washington D.C., 3.5.2019.

Hastings, Lionel 12.3.1952. [<https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified>], luettu 5.1.2021.

Modified Brussels Treaty on the WEU. [[https://www.cvce.eu/en/obj/modified\\_brussels\\_treaty\\_paris\\_23\\_october\\_1954](https://www.cvce.eu/en/obj/modified_brussels_treaty_paris_23_october_1954)], luettu 23.1.2021.

Nato information Service Paris: *Facts about NATO 1962*. Bosch - Utrecht, Alankomaat, 1962.

Naton strateginen konsepti 2010. [[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_56626.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm)], luettu 5.1.2021.

Naton viralliset verkkosivut: [<https://www.nato.int/nato-welcome/>], luettu 10.7.2021.

Naton viralliset verkkosivut: *A “comprehensive approach” to crises.*

[[https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_51633.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm)], luettu 22.4.2021.

Naton viralliset verkkosivut: *A short History of Nato.* [<https://www.nato.int/>], luettu 1.3.2021.

Naton viralliset verkkosivut: *Allied Command Operations (ACO).*

[[https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_52091.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52091.htm)] luettu 26.9.2020.

Naton viralliset verkkosivut: *“Consensus decision-making at NATO”.*

[[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49178.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49178.htm)], luettu 26.9.2020.

Naton viralliset verkkosivut: *Individual Partnership Action Plans.*

[[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49290.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49290.htm)], luettu 5.1.2021.

Naton viralliset verkkosivut: *Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance.*

[[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_111830.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111830.htm)], luettu 29.11.2020.

Naton viralliset verkkosivut: *NATO Review: Operations; old and new, History.*

[<https://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/english/history.html>], luettu 4.1.2021

Naton viralliset verkkosivut: *NATO Secretary General.* [[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50094.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50094.htm)], luettu 8.11.2020.

Naton viralliset verkkosivut: *NATO’s capabilities.* [[https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49137.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49137.htm)], luettu 23.11.2020.

Naton viralliset verkkosivut: *Operations and missions: past and present.*

[[https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_52060.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm)], luettu 22.4.2021.

Naton viralliset verkkosivut: *What is Nato? 2.1 a political and military alliance.*

[<https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>], luettu 5.8.2020.

Puolustusministeriön viralliset verkkosivut: *Naton tehtävät ja toiminta.*

[[https://www.defmin.fi/tehtavat\\_ja\\_toiminta/puolustuspolitiikka/nato](https://www.defmin.fi/tehtavat_ja_toiminta/puolustuspolitiikka/nato)], luettu 16.1.2021.



Schake, Kori & Erica Pepe: 70 years of NATO: the strength of the past, looking into the future. *NDC Policy brief, No. 9*, Research division, NATO Defence College, 2019.

Tardy, Thierre: The internal nature of the Alliance's cohesion. *NDC Policy Brief, No. 1*, Research Division NATO Defence College, 2018.

United Nations: *UN System*. [<https://www.un.org/en/about-us/un-system>], luettu 7.3.2021.