

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU
STRATEGIAN LAITOS
JULKAISUSARJA 1: STRATEGIAN TUTKIMUKSIA No 29

NATIONAL DEFENCE UNIVERSITY
DEPARTMENT OF STRATEGIC AND DEFENCE STUDIES
SERIES 1: STRATEGIC RESEARCH No 29

**SUOMEN UHKAKUVAPOLITIikka
2000-LUVUN ALUSSA**

JARNO LIMNÉLL

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU
Strategian laitos
HELSINKI 2009

Jarno Limnell: Suomen uhkakuva- ja turvallisuuspolitiikka 2000-luvun alussa
Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos
Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 29
National Defence University, Department of Strategic and Defence Studies
Series 1: Strategic Research No 29

Uusimmat julkaisut pdf-muodossa
<http://www.mpkk.fi/fi/tutkimus-opetus/julkaisut/stratl/>

Kannen suunnittelu: Ismo Hietanen

ISBN 978-951-25-2036-7

ISBN 978-951-25-2037-4 (PDF)

ISSN 1236-4959

**Maanpuolustuskorkeakoulu – National Defence University
Strategian laitos – Department of Strategic and Defence Studies**

Edita Prima Oy
Helsinki 2009

SISÄLLYS

Kuvaluettelo

iii

Esipuhe

v

I OSA UHKAKUVARAKENTAMISEN TEOREETTINEN PERUSTA

| | |
|---|-----|
| 1. JOHDANTO | 1 |
| 1.1 Mikä Suomea uhkaa? | 2 |
| 1.2 Metateoreettiset lähtökohdat | 20 |
| 1.3 Konstruktivistinen taustaoletus | 28 |
| 1.4 Toimijatasojen yhdistäminen | 35 |
| 2. TURVALLISUUDEN JA UHKAKUVAN KÄSITTEELLINEN JA TULKINNALLINEN PERUSTA | 43 |
| 2.1 Kiistanalainen turvallisuus | 44 |
| 2.2 Poliittinen uhkakuva | 64 |
| 2.3 Uhkakuvan politisoiminen ja turvallistaminen | 71 |
| 3. VALTION UHKAKUVARAKENTAMISEN OSATEKIJÄT | 79 |
| 3.1 Ulkoinen uhkakuvatodellisuus | 80 |
| 3.2 Uhkakuvien rakentaminen valtiotasolla | 96 |
| 3.2.1 Valtion toimijaperusteinen uhkakuva-politiikka eri asialistoilla | 96 |
| 3.2.2 Kontekstisidonnaiset tekijät | 114 |
| 3.2.3 Uhkan puitteistaminen | 123 |
| 3.2.4 Vaikutus uhkakuvasisältöön | 129 |
| 3.3 Uhkakuvien yhteiskunnallinen legitimaatio | 130 |
| 4. TEOREETTINEN SYNTEESI | 137 |
| 4.1 Suomen uhkakuvatodellisuuden rakentaminen | 137 |
| 4.2 Tarkennetut tutkimuskysymykset ja rajauksia | 141 |
| 4.3 Metodologia | 144 |

II OSA SUOMEN UHKAKUVAPOLITIikka 2000-LUVUN ALUSSA

| | |
|--------------------------------|-----|
| 5. SUOMEN ULKOISET UHKAKUVAT | 157 |
| 5.1 Kansainvälinen uhkapuhunta | 157 |
| 5.2 Yhdistyneet kansakunnat | 158 |
| 5.3 Yhdysvallat | 166 |
| 5.4 Pohjois-Atlantin liitto | 175 |
| 5.5 Euroopan unioni | 184 |
| 5.6 Venäjä | 194 |
| 5.7 Johtopäätöksiä | 204 |

| | |
|--|-----|
| 6. SUOMEN UHKAKUVAPOLITIIKAN JATKUVUUS | 211 |
| 6.1 Kylmän sodan uhkakuvista 1990-luvun murrokseen | 211 |
| 6.2 Valtioneuvoston selonteot vuosina 1995 ja 1997 | 218 |
| 6.3 Uhkakuvat vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustus- poliittisessa selonteossa | 226 |
| 6.4 Johtopäätöksiä – selontekomenettely uhkakuvien rakentajana | 235 |
| 7. UHKAKUVIEN RAKENTAMINEN VUODEN 2004 TURVALLI- SUUS- JA PUOLUSTUSPOLIITTISEEN SELONTEKOON | 243 |
| 7.1 Poliittinen ja institutionaalinen konteksti | 243 |
| 7.2 Puolueiden uhkakäsityksiä | 250 |
| 7.3 Selonteon hallinnollinen valmistelu poliittisessa ohjauksessa | 261 |
| 7.3.1 Uhkakuvalinjausten lähtökohtia | 261 |
| 7.3.2 Selonteon merkitys eri hallinnonaloille – valta- ja määrärahakamppailua | 278 |
| 7.3.3 Turvallisuuspoliittinen seurantaryhmä | 288 |
| 7.3.4 Ulkoisten toimijoiden uhkakuvien vaikuttavuus | 296 |
| 7.3.5 Laajennetun turvallisuuden ei-sotilaalliset uhkakuvat | 304 |
| 7.3.6 Sotilaalliset uhkamallit | 312 |
| 7.4 Uhkakuvien parlamentaarinen hyväksyntä | 321 |
| 7.5 Johtopäätöksiä | 343 |
| 8. SUOMALAISTEN KÄSITYKSIÄ UHKAKUVISTA | 353 |
| 8.1 MieliPIDetutkimukset ja niiden luotettavuus | 353 |
| 8.2 Suomalaisten uhkakäsityksiä | 356 |
| 8.3 Johtopäätöksiä | 365 |
| 9. DISKUSSIO – SELONTEKO UHKAKUVAPOLITIIKAN POLTTOPISTEENÄ | 369 |
| LÄHDELUETTELO | 397 |
| TIIVISTELMÄ | 461 |
| ENGLISH SUMMARY | 463 |

KUVALUETTELO

| | | |
|----------|---|-----|
| Kuva 1: | Turvallisuuden ja toimijoiden analyysitasot sekä niiden vaikutussuhteet | 36 |
| Kuva 2: | Valtion uhkakuvapolitiikka analyysitasojen keskiössä | 39 |
| Kuva 3: | Turvallisuuden diskurssiulottuvuudet | 46 |
| Kuva 4: | Turvallisuuden laajentamisen ja syventämisen ulottuvuuksia | 48 |
| Kuva 5: | Uhkakuvan politisoiminen, turvallistaminen ja militarisointi | 71 |
| Kuva 6: | Suomen uhkakuvapolitiikan ulkoinen ulottuvuus | 91 |
| Kuva 7: | Asialistakäsitteet ja niiden väliset suhteet | 102 |
| Kuva 8: | Kulttuurin kolmivaiheinen muutossykli | 114 |
| Kuva 9: | Suomen uhkakuvarakentamisen teoreettinen tulkintakehys | 137 |
| Kuva 10: | Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelurakenne | 247 |
| Kuva 11: | Risto Volasen uhkamäärittelyn lähtökohtapiirros Selko-työryhmässä | 276 |

ESIPUHE

Palvelin sotilastarkkailijana Lähi-idässä vuonna 2006. Tuona aikana valmistui tutkimussuunnitelma, jonka pohjalta väitöskirjani on syntynyt. Palvelin tuolloin yhdessä kadettiveljeni ja hyvän ystäväni kapteeniluutnantti Jarno Mäkisen kanssa, ja häneltä sain ensimmäiset kommentit tutkimussuunnitelmastani. Väitöskirja – ja elämä – olivat tuolloin edessäpäin. Nyt väitöskirjani on valmistunut ja elämäni on toivottavasti vielä merkittävilta osin kokematta. Valitettavasti Jarno Mäkisen kohdalla näin ei ole. Hän menehtyi syntymäpäivänäni 25.7.2006 Israelin pommituksessa YK:n tarkkailuasemalla Khiamilla, Libanonissa. Elämän päättymistä on kaimani kohdalla vaikea vieläkään ymmärtää – in the Service of Peace. Väitöskirjani valmistumista Jarno ei koskaan tullut näkemään, mutta ajatuksissa hän elää ikuisesti. Elämän päättymistä seuraa usein uuden elämän alku. Väitöskirjatyön alkumetreillä syntyi poikani, Valtteri. Hän on opettanut minulle sen, mitkä arvot ovat elämässä oikeasti tärkeimpiä.

Väitöskirjani on omistettu Jarno Mäkisen muistolle ja pojalleni Valtterille.

Väitöskirjatutkimuksen tekeminen on pitkä ja mittava ponnistus. Nyt työn loppumetreillä voi katsoa tyytyväisenä taakseen. Tutkimusmatkalla on ajoittain taisteltu niin hyvien kuin huonojenkin tuntemusten ympäröimänä, mutta ajatus asetetun päämäärän saavuttamisesta on kannustanut eteenpäin. Mieleeni on useasti tullut äitini opettama viisaus: ”Pystyt siihen mihin uskot pystyväsi.” Sanoihin sisältyy suuri viisaus. Siis jos usko.

Vaikka Kadettikoulussa opettujien johtamisteesiänsä mukaan johtaja kantaa vastuun työstään viime kädessä aina itse, olisi väitöstutkimuksen tekeminen yksin ollut hyvin vaikeaa. Monilta ihmisiltä saamaani tukea arvostan erittäin paljon ja siitä esitän nöyrän kiitoksen. Vaikka en tässä yhteydessä pystykään mainitsemaan kaikkia työssäni auttaneita, on silti kiitosten aika.

Monipuoliset ja mielenkiintoiset työtehtävät isänmaan palveluksessa on yksi parhaimpia upseerin uran puolia. Voin katsoa olleen etuoikeutettu, kun sain valmistella väitöskirjaani Maanpuolustuskorkeakoulussa tutkijaupseerin tehtävässä, siis eräänlaisena virkatyönä. Vaikka nuoremman upseerin hakeutumista sotatieteiden tohtori -koulutusohjelman aluksi hieman vieroksuttiinkin, niin aiemman Maanpuolustuskorkeakoulun tutkimusjohtaja Mikko Viitasalon ja strategian professori Pekka Sivosen tuella ovien avautuminen mahdollistui.

Väitöskirjan kirjoittamisen ei tule olla virkaikä- tai arvomerkkisidonnaista. Upseerin uran hienoudesta itse asiassa kertoo se, että yhtenä hetkenä upseeri voi tehdä tieteellistä tutkimustyötä ja toisena hetkenä komentaa joukkoja

jopa ääriolosuhteissa. Molemmat vaativat henkistä sitkeyttä, peräänantamattomuutta sekä oikeanlaisten johtopäätösten tekemistä. Tosiasia on, että upseerilta edellytetään tänä päivänä yhä laaja-alaisempia valmiuksia niin varsinaisista sotilastehtävistä kuin yhteiskunnallisesta ja poliittisesta toiminnastakin. Koen upseerina tärkeäksi, että saan väitellä omassa korkeakoulussamme aiheesta, jossa yhdistyvät sekä sotilaalliset että poliittiset aspektit.

Taloudellisen tuen lisäksi Maanpuolustuskorkeakoulu ja erityisesti Strategian laitos on tarjonnut tutkimustyöhön poikkeuksellisen hyvän ilmapiirin. Olen saanut palvella tutkimustyötäni tehdessä kahden kyvykkään ja kannustavan esimiehen alaisuudessa. Everstit Juha Pyykönen ja Erik Erroll ovat mahdollistaneet keskittymisen tutkimustyöhön. Suuri kiitos kuuluu myös strategian laitoksen muulle henkilökunnalle, joka on voimiaan ja ajatteluaan säästämättä tukenut väitöskirjaprojektiani. Erityisesti keskustelut Mika Kerttusen, Torsti Sirénin, Jyri Raitasalon, Antti Sillanpään, Tommi Koivulan ja Joonas Sipilän kanssa ovat sekä haastaneet että tukeneet omaa ajatteluani. Joonakselle kuuluu myös kiitos väitöskirjani saattamisesta painokuntoon. Fred Blombergia kiitän puolestaan positiivisen ilmapiirin ylläpidosta. Strategian laitoksella työskennelleet korkeakouluharjoittelijat tukivat omalla panoksellaan väitöstutkimustani monin eri tavoin. Kiitos Susanna Eskolalle, Jyrki Helmiselle, Pasi Sirviölle ja Sanna Vähäselle.

Väitöskirjani ohjaajat Pekka Sivonen ja Arto Nokkala ansaitsevat erityiskiitoksen. Heidän tukensa ja ajoittainen kriittisyytensä ovat ohjanneet työtäni alusta alkaen oikeaan suuntaan. Tärkeintä on ollut, että he ovat aina olleet valmiita opastamaan.

Ruotsalainen professori Johan Eriksson johdatti minut uhkakuva politiikan tutkimisen teoreettisiin lähtökohtiin, ja hän on toiminut tärkeänä tukena tutkimustyön aikana. Ulla Anttila, Aki-Mauri Huhtinen, Sara Hännikäinen, Matti Jutila, Kari Laitinen, Hanna Ojanen, Heikki Patomäki, Charly Salenius-Pasternak ja Pekka Visuri ovat antaneet tärkeää tukea tutkimustyön aikana. Esitarkastajiani professoreita Tuomas Forsbergia ja Raimo Väyrystä kiitän asiantuntevista lausunnoista. Lämpimän kiitoksen ansaitsee lisäksi Maanpuolustuskorkeakoulun pääkirjaston henkilökunta.

Suomalaisen uhkakuva politiikan rakentumisen ymmärtäminen olisi jäänyt tutkimuksessa vajavaiseksi ilman henkilöhaastatteluja. Kiitän kaikkia haastattelimiani poliittisia päättäjiä, virkamiehiä ja tutkijoita, jotka kiireistään huolimatta antautuivat kanssani keskusteluihin. Tutkimustiedon keräämisen lisäksi nämä keskustelut opettivat minulle paljon suomalaisesta turvallisuuspolitiikasta.

Jenny ja Antti Wihurin rahastoa, Maanpuolustuksen kannatussäätiötä, Puolustusvoimien tukisäätiötä, Kadettikoulun tukisäätiötä, Suomen Marsalkka Mannerheimin sotatieteellistä rahastoa ja Werner Hacklinin säätiötä kiitän saamastani taloudellisesta tuesta, mikä on oleellisesti edesauttanut väitöskirjani valmistumista.

Tärkein kiitos kuuluu perheelleni, jolle osoitan suuren kiitoksen korvaamattomasta tuesta. Vanhempani ovat aina kannustaneet katsomaan eteenpäin – tulevaisuuteen ja hyviin asioihin. Puolisoni Mira on puolestaan osoittanut, että sinne kannattaakin aina yhdessä katsoa.

Helsingin Kruununhaassa, heinäkuussa 2009.

Constantem Decorat Honor,

Jarno Limnell

OSA I

UHKAKUVARAKENTAMISEN TEOREETTINEN PERUSTA

1

JOHDANTO

”Kaiken taustalla on, että ulkopoliittisilla päätöksentekijöillä on *erilaisia maailmankuvia*. Haasteena on sovittaa nämä erilaiset maailmankuvat yhteen.”

Raimo Väyrynen, Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta päätöksenteosta, 2007.

”Kun Suomen poliittinen eliitti on hivuttanut maattamme askel askeleelta syvemmälle läntisen sotaliiton rakenteisiin, se on joutunut samalla muuttamaan myös virallisia uhkakuvia entistä Nato-yhteensopivammiksi. ... Olisikohan viisainta *valita keskeiseksi uhkakuvaksi* esimerkiksi rikkaiden ja köyhien maiden elintasokuilu?”
Rauhanpuolustajien työryhmän pamfletti, 2003.

”Irak-episodi on kuvaavimpia esimerkkejä hallituksesta, joka *luo itse välittömän*” uhkan Amerikan kansalliselle turvallisuudelle silloinkin, kun tällaista uhkaa ei ole.”

Kalevi Holsti, USA ja itsetehdyt uhkakuvat, 2004.

”*Turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on Suomelle nimenomaan politiikkaa.*”

Matti Vanhanen, Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon lähetekeskustelussa, 2004.

Yllä esitetyt lainaukset¹ kuvaavat erilaisia käsityksiä uhkista ja niiden rakentamisen luonteesta. Kyse on perimmiltään siitä, minkälainen poliittinen merkitys uhkakuvalle annetaan – tai halutaan antaa, sekä minkälaisissa poliittisissa ja sosiaalisissa prosesseissa ”viralliset” uhkatulkinnat muodostetaan. Käsitteellisesti tätä uhkakuvien muodostamisprosessia kutsutaan uhkakuvapolitiikaksi. *Tässä väitöskirjassa tutkitaan Suomen 2000-luvun alun julkisten uhkakuvien rakentamista*. Kyse on ensisijaisesti valtiosta, sekä kahdesta kiistanalaisesta käsitteestä – turvallisuudesta ja uhkasta. Uhkakuvilla on ollut, ja on, merkittävä rooli Suomen turvallisuuspolitiikassa. Uhkat myös yhdistävät Suomen valtiota ja suomalaisia toisiinsa, mikä viittaa valtioon itsessään sekä sen sisäiseen yhteiskun-

¹ Jarkko Vesikansa, ”Nyt erätaulle!”, *Suomen Kuvalehti*, No. 38, 2007, s. 22, Elias Krohn (toim.), *51 hyvää syytä sanoa Natolle kiitos ei*, Helsinki 2003, s. 35, Kalevi Holsti, ”USA ja itsetehdyt uhkakuvat”, *Ulkopolitiikka*, No. 2, 2004, s. 48, Matti Vanhanen *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp.

nalliseen yhtenäisyyteen.² Suomen turvallisuuden ja uhkakuvien rakentamista ei kuitenkaan voi tulkita ilman turvallisuuden kansainvälisen keskinäisriippuvuuden kontekstia. Uhkia rakennetaan niin kansallisesti kuin kansainvälisesti.

1.1 Mikä Suomea uhkaa?

”Mikä Suomea uhkaa?” -kysymys on itsessään yksinkertainen ja niin suomalaisessa turvallisuuspolitiikassa kuin arkielämän keskusteluissa usein esitetty. Tieteellisesti kysymykseen on mahdollista hakea vastausta hyvin-kin vaihtoehtoisin näkökulmin ja lähestymistavoin, sillä turvallisuutta ja siihen kohdistuvia uhkia voidaan tulkita ja määritellä eri tavoin. Kysymykseen myös haastetaan etenkin poliittisia päättäjiä vastaamaan, sillä uhkan määrittelyssä ja sen hallinnassa on kyse valtion kannalta oleellisesta asiasta – turvallisuudesta. Vastaavasti arkitodellisuudessa kysymykseen on saatavissa huomattava määrä erilaisia mielipiteitä. Meillä jokaisella lienee asiasta omanlaisemme näkemys. Luomme jatkuvasti oletuksia ympäröivästä todellisuudesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä, jotka rakentavat käsityksiämme erilaisista uhkatekijöistä. Todellisuus ilmenee ihmisille erilaisten käsitysten ja sosiaalisten prosessien kautta. Samoin, jos jokin asia koetaan kyllin voimakkaasti uhkaavana, pyritään uhkaan tällöin varautumaan (turvallisuuden objektista riippumatta) parhaaksi nähdyllä tavalla, turvallisuuden tunteen saavuttamiseksi tai säilyttämiseksi eli turvattomuuden estämiseksi.³ Kriittisesti voi kysyä, miksi pidämme joitain asioita tai

² Mm. Jorma Anttilan mukaan Suomen valtiollinen identiteetti on osa kansallista identiteettiä, jonka rakentumisessa erilaisilla uhkakuvauksilla on hyvin olennainen merkitys. Jorma Anttila, *Kansallinen identiteetti ja suomalaiseksi samaistuminen*, väitöskirja, Helsingin yliopiston sosiaalispsykologian laitos, Sosiaalipsykologisia tutkimuksia 14, Helsinki 2007, s. 28-33, 225-226. Vahva turvallisuuteen suuntautuminen on sitonut Suomen valtiota ja kansaa toisiinsa, millä useasti viitataan ”Suomen kansallisen puolustuksellisen identiteettiin.” Ks. mm. Kari Laitinen, ”National or International? Contending Discourses on Finnish Conscription”, teoksessa Pertti Joenniemi (ed.), *The Changing Face of European Conscription*, Ashgate, Aldershot 2006, s. 41-62.

³ Oleellista on myös uhkan intensiteettiasteen kokeminen. Vuosituhannen vaihtumisen tietotekniset uhkaskenaarit (Y2K) ovat hyvä esimerkki uhkasta, joka arvioitiin etukäteen intensiteetiltään ja vaikuttavuudeltaan hyvin vakavaksi uhkakuvaksi. Johan Erikssonin mukaan Ruotsissa ei oltu toisen maailmansodan jälkeen varauduttu mihinkään uhkaan niin täysivaltaisesti kuin oletettuihin tietoliikennehäiriöihin. Uhka osoittautui jälkikäteen arvioituna huomattavan liioitelluksi. Ruotsalaisissa uhkakuvatutkimuksissa Y2K:ta on käytetty malliesimerkkinä kuvaamaan uhkan suhteellisuutta sekä sen puhunnan ja todellisuuden välistä suhdetta. Tutkimusten mukaan tietyt toimijat pyrkivät tietoisesti korostamaan Y2K-uhkaa, siihen varautumiseen kohdistettavien määrärahojen lisäämiseksi. Tutkimuksissa on kuitenkin jätetty huomioimatta varautumisen merkitys (uhkan hallintakeinona) suhteessa uhkan toteutuneeseen intensiteettiin. Ks. mm. Johan Eriksson, *Kampen om Hotbilden. Rutin och Drama i Svensk Säkerhetspolitik*, Santérus Förlag, Stockholm 2004, s. 11-13, 189-190.

tekijöitä uhkaavina, ja minkä tekijöiden vuorovaikutuksessa suomalainen uhkaymmärrys on 2000-luvun alussa rakentunut – ja keiden ehdoilla?

Tässä tutkimuksessa uhka ymmärretään lähtökohtaisesti sekä kiistanalaisena että neuvottelunvaraisena politiikan teon välineenä, sosiaalisena konstruktiona. Uhkaa yhtenä ainoana määriteltynä ja vakioituna olotilana ei ole olemassa, koska uhkan ”todellista todellisuutta” on mahdotonta todentaa objektiivisesti.⁴ Se vaatisi turvallisuuden objektiivista mittaamista, jota mikään turvallisuusteoria ei ole toistaiseksi tuottanut (ja tuskin koskaan tuottaakaan). Tämä viittaa myös uhkan luonteeseen tulevaisuuden ennustamisena. Uhkakuva on aina arvosidonnainen. *Turvallisuuden ja uhkien kiistanalaisuus koskee erilaisten arvioiden, maailmankatsomuksellisten näkemysten ja poliittisten tavoitteiden yhteensovittamista*, jolloin uhkakuvista ei voida koskaan saavuttaa täyttä yksimielisyyttä. Uhkakuvat eivät määräydy turvallisuusympäristöstä suoraan deterministisessä mielessä, vaan ympäristön vaikutus välittyy viime kädessä aina toimijoiden havaintojen ja mielikuvien kautta. Toimijat suodattavat ja muokkaavat varsinaista substanssia, uhkaa ilmentäviä tekijöitä, kulttuurisessa kontekstissaan intressiensä mukaisiksi. Myös uhkamäärittelyn kynnykset voivat oleellisesti vaihdella. Kun toimijoilla voi olla erilainen käsitys turvallisuusympäristöstä ja uhkista, se käsitys, johon päätökset lopulta perustuvat, määräytyy uhkakuvien muodostamisen prosessissa.⁵ Valtion julkiset uhkakuvat rakennetaan eri toimijoiden välisessä poliittisessa vuorovaikutuksessa, johon yhdistyy läheisesti valtion ulkoisten toimijoiden ilmentämät uhkakuvat. Uhkakuvia lähestytään tässä tutkimuksessa materiaalisten tekijöiden (ensisijaisen) tarkastelun sijasta sosiaalisen todellisuuden näkökulmasta, sillä esitetty uhkakuva voi myös edistää uhkan konkretisoitumista eli yhteinen uskomus uhkan olemassaolosta voi tehdä siitä ”todellisen.” Uhkakuvien määrittämistä valtiotasolla voi pitää turvallisuuspolitiikan linjauksen perustavanlaatuisena prosessina.

Turvallisuus ja uhka ovat sitä mitä niistä tehdään.⁶ Tämän tutkimuksen konstruktivistinen teoreettinen ja metodologinen näkökulma viittaa kokonaisuudessaan siihen tapaan, jolla turvallisuus sekä uhka ymmärretään ja niitä tulkitaan. Uhkatodellisuutta lähestytään monikerroksisesti ja -alaisesti

⁴ Siten valtiolliseen turvallisuuteen kohdistuvan julkisen uhkakuvan määrittäminen on ennen kaikkea poliittinen kysymys eikä objektiivisen arvioinnin tulos. Vrt. Barry Buzan, *People, States and Fear, An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, Worchester 1991, s. 115.

⁵ Harto Hakovirran mukaan kyse on siitä kenen näkemykset saavat tässä prosessissa suurimman painon. Harto Hakovirta, *Maailmanpolitiikka, teoria ja todellisuus*, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2002, s. 142-143.

⁶ Wendtin ajatusta ”Anarchy is what states make of it” mukaillen. Alexander Wendt, ”Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, Vol. 42, No. 2, 1992, s. 391.

– niin laajasti kuin eri toimijat haluavat uhkia esittää ja tätä todellisuutta perustella. Tutkimuksessa ei rajoituta ainoastaan valtiokeskeiseen tarkasteleluun tai poliittis-sotilaallisiin uhkakuviin vaan tutkimus tavoittelee tässä suhteessa kokonaisvaltaisempaa näkökulmaa. Huolimatta eri tasojen (ks. luku 1.4) huomioonottamisesta, tutkimuksen sekä teoreettisessa että empiirisessä tulokinnassa pääpaino on valtiotasolla ja Suomeen kylmän sodan ajan jälkeen vakiintuneessa turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selontekomenettelyssä. Yhtenä tutkimuksen virikkeenä on ollut havainto siitä, ettei turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen valmisteluprosessia ja uhkakuvarakentamista ole aikaisemmin tutkittu.

Turvallinen elämä edellyttää turvallisia totuuksia.⁷ Näitä totuuksia, turvallisuutta ja uhkakuvia, rakennettiin kylmän sodan aikana pitkälti kaksinaipaisen maailmanpolitiikan, realismin sekä valtiokeskeisen sotilaallisen turvallisuusajattelun, asettamalla ehdoilla. Suomalainen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka oli vahvasti presidenttijohtoista, eikä turvallisuus- tai uhkakuvakysymyksistä keskusteltu suomalaisessa yhteiskunnassa kovinkaan avoimesti. Suomen uhkakuvia ilmensivät tällöin sotilaallisen luonteen lisäksi tietynlainen epämääräisyys ja kaksitasoisuus. Julkinen uhkakuva saattoi olla suurelta osin toinen kuin se, jonka pohjalta uhkan hallintaan ja torjuntaan todellisuudessa varauduttiin.⁸ Neuvostoliittoa pidettiin ainoana varsinaisena sotilasuhkana, mutta virallisessa julkisessa politiikassa omaksuttiin YYA-ajatteluun sopiva toimintamalli. Kyse oli turvallisuuspolitiikan logiikasta, jossa eri tasoilla ilmennettiin erilaista uhkakuva. Suomalaista uhkakuva-ymmärrystä hallitsivat arviot maan joutumisesta sotaan ennen muuta suurvaltasuhteiden kiristymisen myötä.⁹ Puolueettomuuden suojaamiseen käytettiin julkista tai puolijulkista uhkakuva, mutta salaisesta uhkakuva ei laajemmin keskusteltu. Suomalainen ulkoisten turvallisuusuhkien arviointiprosessi oli 1970- ja 1980-luvuilla hyvin suljettu, eivätkä sen

⁷ James Der Derian, ”The Value of Security: Hobbes, Marx, Nietzsche and Baudrillard”, teoksessa Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security*, Columbia University Press, New York 1995, s. 34.

⁸ Pertti Salmisen mukaan julkisissa uhkakuviissa oli 1960-luvulla voimakas Neuvostoliiton ärsyttämistä välttävä tendenssi. Sotilas- ja poliittinen johto piti Neuvostoliiton maa- hyökkäystä ja Suomen miehitystä uhka-ajattelun lähtökohtana, mutta uhkakuva ei voitu tuoda esille. Pertti Salminen, *Puolueettomuuden nimeen, sotilasjohto Kekkosen linjalta ja sen sivussa 1961-1966*, Helsinki 1995, s. 44-46. Ks. uhkakuviiden kaksitasoisuudesta pienten valtioiden osalta; Wilhelm Agrell, *Alliansfrihet och Atombomber, Kontinuitet och förändring i den svenska försvarsdoktrinen från 1945 till 1982*, Liber, Stockholm 1985, s. 20-25.

⁹ Ks. Ari Raunio, ”Suomen sotilaallinen uhkakuva kylmän sodan aikana 1944–1990”, teoksessa Petteri Jouko, Pasi Kesseli, Jukka Kulomaa, Ari Raunio (toim.), *Suursotien vuosisata. Sodan ja taistelun kuva 1900-luvulla*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Sotahistorian laitos, Helsinki 2002, s. 149-179.

tuottamat uhkakuvat levinneet laajan yleisön tietoisuuteen.¹⁰ Uhkakuvien arvioinneissa annettiin pääpaino voimapoliittisille ja sotilaallisille kysymyksille. Viralliset ja julkiset uhka-arviot olivat kokonaisuudessaan hyvin neutraaleja. Julkisella poliittisella uhkapuhunnalla pyrittiin osaltaan rauhoittamaan kansalaisia sekä lujittamaan heidän uskoaan maanpuolustukseen ja Suomen sotilaalliseen suorituskykyyn.¹¹ *Julkisen uhkakuva on ymmärrettävä tässä kontekstissa ennen kaikkea harkituksi poliittiseksi esitykseksi*, jolla pyrittiin tukemaan niin ulkopoliittista linjaa kuin yhteiskunnan sisäistä vakautta. Uhkan määrittelyä voidaankin poliittisista tavoitteista riippuen joko ”ali- tai yliladata” erilaisilla tavoitteilla. *Julkiset uhkakuvat joustavat poliittisten pyrkimysten mukaan ja niitä rakennetaan intentionaalisesti*. Aikaisempien tutkimuksien mielenkiintoisia huomioita on, että uhkakuvia on usein muodostettu ja esitetty vasta päätöksenteon jälkeen (eikä niitä edeltäneinä tilanteenmäärittelyinä), jolloin niistä on sovittu poliittisten valtakamppailujen ja ristiriitaisten tulkintojen tuloksena.¹²

Kylmän sodan päättyminen, YYA-sopimuksen raukeaminen ja EU-jäsenyys vaikuttivat suomalaisen turvallisuuspoliittisen keskusteluilmapiirin avartumiseen. Samalla voimistui keskustelu laajasta turvallisuudesta ja uusista uhkista, sotilaallisen uhkan todennäköisyyden vähennyttyä. Kansallisen ja sotilaallisen turvallisuuden ohella suomalaisessa yhteiskunnassa alettiin puhua enemmän sekä kansainvälisestä että sisäisestä turvallisuudesta ja ei-sotilaallisista uusista uhkakuvista. Uhkakuvien voi kokonaisuudessaan arvioida heikentyneen kylmän sodan päätyttyä ennen kaikkea siksi, että uhkat tulivat hajanaisemmiksi ja siirtyivät vähitellen sekä ajallisesti että maantieteellisesti etäämmälle. Uhkakuvien muutos merkitsi Arto Nokkalan mukaan kasvavissa määrin vaikeuksia yhdistää kansallista ja kansainvälistä uhkastrategiaa.¹³ Selontekomenettelyyn siirtyminen 1990-luvun puolivälissä merkitsi sekä suomalaisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan parlamentarisoitumista että intressien lisääntymistä selontekoa, ainoata ”turvallisuusmäärärahoja” allokoivaa asiakirjaa, kohtaan. Kehitys merkitsi turvallisuus- ja uhkakäsitteiden julkista politisoitumista. Turvallisuuden ja uhkakuvien määrittäminen muuttui kiistanalaisemmaksi ja osaksi normaalin politiikan tekemistä.

¹⁰ Steve Lindberg, *Hotbilder för Finland, Säkerhetspolitisk förändring och kontinuitet*, väitöskirja, Åbo 1994, s. 11-15, 56-68.

¹¹ Kari Miekkavaaran väitöstutkimus kuvaa kokonaisuudessaan uhka-käsitteen moniulotteisuutta, poliittisuutta ja arvionvaraisuutta. Kari Miekkavaara, *Ydinaseiden uhka Suomen maanpuolustukselle, Päätäjien käsitykset uhkasta ja toimenpiteet sen torjumiseksi vuosina 1945–1971*, väitöskirja, Turun yliopisto, Turku 2004, s. 213-214.

¹² Ks. esim. Fredrik Bynander, ”Securitizing Submarine Intrusions”, teoksessa Johan Eriksson, *Threat Politics, New Perspectives on Security, Risk and Crisis Management*, Ashgate Publishing, Aldershot 2001, s. 123-144.

¹³ Arto Nokkala, *Laajeneva sotilaspolitiikka. Strategia ja turvallisuus suomalaisen asevoiman rakentamisessa*, väitöskirja, Tampere 2001, s. 252-253, 257-260.

Turvallisuuden uudelleenmäärittelystä on muodostunut kiistanalainen niin akateeminen, poliittinen kuin yhteiskunnallinen jatkuva keskustelu. Mitä turvallisuus on, voisi olla tai pitäisi olla? Sama keskustelu on koskenut turvallisuuden ohella uhkaa ja herättänyt uusia kysymyksiä – mikä on uhka, miten se määritetään, kuka tai ketkä uhkan määrittelevät ja kenen tai minkä turvallisuudesta olemme ensisijaisesti kiinnostuneita? On myös kysytty, ovatko esitetyt uhkat reaalisesti olemassa vai ovatko ne vain puhetta ja tulkintaa?¹⁴ Tämä on velvoittanut tutkijoita selventämään turvallisuuden ja uhkan käsitteellisiä lähtökohtia,¹⁵ sillä kysymyksiin vastaamiseksi ei ole olemassa yhtä yleisesti hyväksyttyä turvallisuus- tai uhkateoriaa. Käsitteisiin ”laaja turvallisuus” ja ”uudet uhkat” on yhdistetty monia sisältöjä, tavoitteita ja käyttötarkoituksia. Uudet uhkat eivät sinällään ole olleet uusia, mutta niiden määrittely turvallisuuspoliittisina ja ylipäänsä uhkakäsitteeseen yhdistettyinä asioina sotilaallisen turvallisuuden rinnalla on kylmän sodan jälkeen ollut uutta.¹⁶ On huomioitava, *etteivät turvallisuus ja uhkat laajene itsestään vaan niitä laajennetaan*. Kari Laitisen väitöskirja, postmodernia ja kriittistä turvallisuuden tutkimusasennetta korostaen, ilmentää hyvin tätä kylmän sodan jälkeistä turvallisuuden käsitteellistä problematiikkaa ja monimuotoisuutta.¹⁷ Laitisen tutkimuksen johtopäätöksissä korostuu erilaisten puhetapojen merkityksellisyys turvallisuuden ja uhkien tuottamisessa. Kysymys on siitä, kuinka turvallisuus ymmärretään ja kuinka sitä halutaan rakentaa, sillä silloin määritetään myös turvallisuutta tuottavia hallintakeinoja, jotka *kytkeytyvät erottamattomasti resurssien jakamiseen ja poliittisiin valtakamppailuihin*. Turvallisuuden voi todeta muuttuneen kylmän sodan jälkeen moniulotteiseksi ja -tasoiseksi sekä kiistellyksi

¹⁴ Ks. mm. Mika Kerttunen, ”Johdanto”, teoksessa Mika Kerttunen (toim.), *Uudet uhkat?*, Maanpuolustuskor-keakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 2, tutkimusselosteita No. 37, Helsinki 2007, s. 1-3.

¹⁵ Ks. esim. Andrew M. Dorman, Adrian Treacher, *European Security, An Introduction to Security Issues in Post-Cold War Europe*, Dartmouth, Aldershot 1995, s. 1-35, P. H. Liotta, “Through the Looking Glass: Creeping Vulnerabilities and the Reordering of Security”, *Security Dialogue*, Vol. 36, No. 1, 2005, s. 49-70.

¹⁶ Akateemista keskustelua turvallisuuden laajentamisesta (käsite laaja turvallisuus) on käyty 1960-luvulta lähtien. Mm. Lester Brownin tutkimuksien toimesta ympäristöasiat nousivat 1970-luvulla tämän keskustelun osaksi ja 1980-luvun alussa mm. Richard Ullman painotti yksilönäkökulmaa turvallisuuden määrittelyssä. Tukholman ympäristökongressin (1972) ja öljykriisin (1973) vaikutuksien on arvioitu laajentaneen jo aiemmin perinteistä turvallisuusajattelua. Ks. Lester R. Brown, *Redefining National Security*, Worldwatch Institute, Washington D.C. 1977, Richard H. Ullman, “Redefining Security”, *International Security*, Vol. 8, No. 1, 1983, s. 129-153. Ks. turvallisuuskäsitteen kehityksestä; Ole Wæver, Barry Buzan, “Return to Theory: The Past, Present, and Future of Security Studies”, teoksessa Alan Collins (ed.), *Contemporary Security Studies*, Oxford 2007, s. 384-393.

¹⁷ Kari Laitinen, *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka, tulkintoja uusista turvallisuusista kylmän sodan jälkeen*, Studia Politica Tamperensis, n:o 7, Poliitiikan tutkimuksen laitos, Tampereen yliopisto, Tampere 1999.

käsitteeksi, jolloin on kysyttävä Jef Huysmansin tapaan – mitä turvallisuus ja uhka perimmiltään ovat?¹⁸

Aikaisempien uhkakuvapolitiikan tutkimuksien¹⁹ perusteella uhkan käsitteen merkityssisällön voi arvioida muuttuneen kylmän sodan ajan jälkeen kahdella tapaa. Ensiksi, turvallisuuden ja uhkan käsitteellistä perustaa on oleellisesti laajennettu. Uhkan käsitteellä viitataan tänä päivänä hyvinkin erilaisiin ongelmiin, riskeihin ja jopa haasteisiin. Tämä liittyy turvallisuuden arkipäiväistymiseen sekä yhteiskunnalliseen modernisaatioon, jossa uhkat muodostuvat kasvavassa määrin osaksi kognitiivista ja kollektiivista tietoisuutta. Olemme tulleet tehostuneen tiedonvälityksen kautta entistä tietoisemmiksi erilaisista uhkiksi esitetyistä tekijöistä. Samanaikaisesti uhkiin vastaaminen ainoastaan puolustuspolitiikan keinoin ei ole ollut enää mahdollista. Uhkavalikoiman laajentuminen on myös seurausta yhteiskuntien haavoittuvuuden lisääntyneestä riippuvuudesta informaatioteknologiaan. Esimerkiksi virushyökkäykset tai tietoverkkorikollisuus eivät olisi mahdollisia ilman teknistä kehitystä ja verkostoitumista. Toiseksi, uhkakuvien avoimuus ja käyttäminen poliittisten intressien edistämisen välineenä on lisääntynyt. *Uhkakuvapolitiikasta on tullut politiikkaa siinä missä muutkin asiat ovat ja samalla turvallisuuden sekä uhkan käsitteistä on tullut eräs poliittisen kielen keskeisistä sisällöistä.* Uhkien laaja-alaisuudesta ja monimuotoisuudesta keskustellaan yhä useammin poliittisin tarkoituksin, mikä on heijastunut uhkakuviin liittyvänä lainsäädännöllisenä aloitteellisuutena ja erilaisten sekä toiminnallisten että organisatoristen rakenteiden luomiseksi. Valtiollisessa ja kansainvälisessä kontekstissa tämä on merkinnyt uusiin uhkien institutionalisoimista.

Uhkakuvien lisääntymisestä seuraa, että synnytettyä turvallisuustarvetta pitää pystyä hallinnoimaan laajemmin eli tulee tuottaa laajempaa turvallisuutta. Eri toimijoiden kilpaillessa resursseista ja vallasta syntyy turvallisuuskulttuuria²⁰, mikä kilpailun lisäksi tarkoittaa usein toiminnallista päällekkäisyyttä ja rinnakkaisuutta. Samalla turvallisuuden kiistanalaisuus sekä turvattomuuden ilmapiiri helposti lisääntyvät. On yhteiskunnallisesti tärkeää, että tutkimuksen keinoin kyetään tarkastelemaan ajankohtaisten uhkakuvien rakentamista sekä tähän rakentamiseen yhdistyviä poliittisia prosesseja ja intressejä. Tämän tutkimuksen lähtökohtainen problematiikka koh-

¹⁸ Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in EU*, Routledge, New York 2006, s. 26. Huysmans viittaa tutkimuksissaan turvallisuuden määrittämisen vahvaan kiistanalaisuuden luonteeseen.

¹⁹ Ks. mm. Johan Eriksson (ed.), *Threat Politics, New perspectives on security, risk and crisis management*, Ashgate Publishing, Aldershot 2001, Myriam A. Dunn, *Cyber-Threats and Countermeasures: The Threat Politics Behind Efforts to Secure the Information Age*, Doctoral dissertation, Universität Zurich 2006.

²⁰ Ks. mm. Jennifer Wood, Clifford Shearing, *Imagining Security*, Willan Publishing, UK 2007, s. 74-77.

distuukin siihen, miksi ja mitä asioita pidetään ja yleisesti esitetään (halutaan esittää) uhkina Suomen turvallisuudelle 2000-luvun alussa.²¹ Tutkimuksen tavoitteena on tulkita sitä kokonaisuutta ja niitä osatekijöitä, joiden vuorovaikutuksessa Suomen viralliset uhkakuvat rakennetaan. *Tavoitteena on tehdä suomalaisesta uhkatodellisuudesta ymmärrettävämpää.* Tämä viittaa ensisijaisesti tutkimuksen empiiriseen intressiin, mutta tavoitteellisuus kohdistuu myös uhkakuvien rakentamisen teoreettiseen mallintamiseen ja tarkasteluun.

Suomalaisessa turvallisuuskeskustelussa on Laitisen mukaan ollut nähtävissä voimakasta taipumusta siihen, että ”vanhasta turvallisuudesta” keskustellaan osittain uuden kielen avulla.²² Tämä viittaa voimistuneeseen ja perusteltuun tutkimukselliseen tarpeeseen pyrkiä ymmärtämään turvallisuutta, uhkaa ja suomalaista turvallisuuspolitiikkaa monialaisista tulkintänäkökulmista. Turvallisuuteen ja uhkakuviin yhdistyvä aktiivinen yhteiskunnallinen ja akateeminen keskustelu, mikä on antanut keskeisen virikkeen tämän tutkimuksen aihepiirin valinnalle, on osoittautunut ajankohtaiseksi, relevantiksi ja uuteen tutkimukseen kannustavaksi.²³ Aikaisemmat tutkimukset (ja etenkin niiden puuttuminen) ovat ilmentäneet Suomen uhkakuvien tutkimustarvetta erityisesti niiden poliittisen rakentamisen näkökulmasta uuden vuosituhanen alussa. Tällöin ei voida ohittaa sitä prosessia ja siinä vaikuttavia erilaisia tapoja ymmärtää uhkatodellisuutta, jossa tämä rakentaminen tapahtuu. Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely, jossa *politiikka toimii uhkakuvien merkityksellistäjänä*, on näiden prosessien keskiössä. Tämän väitöstutkimuksen kiinnostus Suomen turvallisuutta ja uhkakuvia kohtaan pohjautuu tieteelliseen kriittisyyteen julkisten uhkakuvien luonteesta, sisällöstä ja merkityksistä valtiollisessa kontekstissa. Tietämättömyys ja tutkimattomuus Suomen uhkakuvien rakentamisesta ja siinä vaikuttavista tekijöistä ilmentyy pyrkimyksenä selvittää ja tulkita tätä todellisuutta. Toisaalta, etenkin turvallisuustutkijoiden kanssa keskustellessa, havaitsee yhä useammin ristiriitaisia näkemyksiä siitä, mitä valtio voi turvallisuuden määrittelyn kautta pyrkiä tekemään ja mitä varten uhkakuvat ylipäänsä ovat olemassa tämän päivän maailmassa.

²¹ Varsinaiset tutkimuskysymykset esitetään alaluvussa 4.2.

²² Suomen osalta ajattelu näkyy Laitisen mukaan perinteisten (sotilaallisten) turvallisuusuhkien korostamisena. Kari Laitinen, ”Suomalainen asevelvollisuus. Historiallinen kaari, kehitys ja kansallinen olemus”, teoksessa Kari Laitinen, Arto Nokkala, *Suomalainen asevelvollisuus – historiaa, haasteita ja tulevaisuutta*, Puolustusministeriön julkaisuja 1/2005, Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi 2005, s. 17.

²³ Ks. mm. Christer Pursiainen, ”Lähtökohtana laaja turvallisuuden käsite”, Ulrica Gabrielsson (toim.), *Turvallisuuden eri ulottuvuudet*, TUTKAS-julkaisuja 1/2003, Graig A Snyder, *Contemporary Security and Strategy*, 2nd edition, Palgrave Macmillan, New York 2008, s. 1-12.

Uuden vuosituhannen alkua, erityisesti 11.9.2001 terrori-iskujen jälkeistä aikaa, on kansainvälisten suhteiden tutkimuksissa useasti kuvattu ”uudenlaisen turvallisuuspoliittisen mielentilan aikakaudeksi.”²⁴ Noin vuosikymmenen kestänyt ”kylmän sodan jälkeinen aika” on arvioitu päättyneeksi syyskuun 11. päivän tapahtumien seurauksena.²⁵ Terrorismi on noussut 2000-luvun alussa merkittäväksi osaksi länsimaiden uhkakuvien ydintä, vaikka sen hallinnan keinoista ei ole syntynyt yhteistä linjaa. Terrori-iskujen ohella suursodan todennäköisyyden väistyminen, turvallisuuden laajentaminen sekä globalisaation voimistaminen ovat luoneet ilmapiiriä, jossa valtiot ovat omaksuneet entistä vahvemmin turvallistamisen logiikan, erilaisten asioiden ja ilmiöiden liittämisen turvallisuuteen kuuluviksi. Turvallistaminen viittaa siihen, etteivät turvallisuus ja siihen kohdistuvat uhkat ole yksiselitteisiä todennettavia asiantiloja, vaan määritelmä- ja näkemyskysymyksiä. Turvallisuuden ja uhkakuvien määrittämisestä on muodostunut poliittinen kilpakenttä, jossa turvallistetaan lähes kaikkea mahdollista. Tällöin on kysyttävä, että ovatko turvallisuuden ja uhkan käsitteet itsessään jo menettäneet merkityksensä? Kansallisen uhkatodellisuutensa lisäksi yksittäinen valtio joutuu globalisoituvassa maailmassa muotoilemaan kasvavissa määrin omat uhkakuvansa osana laajempaa kansainvälistä uhkakuva-politiikkaa, jolloin tulee arvioida, missä määrin valtiolliset uhka-agendat ovat kansallisesti ja kansainvälisesti rakennettuja sekä yhteensovitettuja? Turvallistaminen onkin osa jatkuvaa poliittista priorisointiprosessia, jota toteutetaan tietoisesti ja tiedostamatta niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Toisenlaiseksi tilanne muotoutuu siinä vaiheessa, kun turvallistetut uhkat militarisoidaan eli ne käsitetään sotilaallista voimankäyttöä vaativiksi.

Turvallistamisen logiikkaa tarkastellaan tässä tutkimuksessa turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen kontekstissa, asialistateoriaa sekä puitteistamisen ja prosessin seuraamisen metodologiaa hyödyntäen. Ajallisesti tutkimus keskittyy 11.9.2001 jälkeiseen aikaan. Uhkakuvien rakentamisprosessi ymmärretään jatkuvuutta ilmentäväksi ja toisaalta jatkuvasti tapahtuvaksi. Tutkimuksen mielenkiinto kohdistuu ensinnäkin Suomen turvallisuuspolitiikan ulkoisten toimijoiden uhkakuviin, joiden oletetaan vaikuttavan ja olevan vuorovaikutuksessa Suomen julkisen uhkakuvasisällön kans-

²⁴ Ks. esim. Colin S. Gray, *War, Peace and International Relations*, Routledge, New York 2007, s. 235-243. Kansainvälisten suhteiden metanarratiiveissa, jossa kertomusten merkitykset toimivat mielikuvina, käsitteinä sekä niminä eri aikakausille, 11.9 jälkeistä aikaa kutsutaan myös ”terrorismin vastainen sota / toiminta” -nimillä ja mielikuvilla. Ks. Jari Rantapelkonen, *The Narrative Leadership of War*, väitöskirja, National Defence University, Department of Leadership and Management Studies, Publication Series 1, Research Reports N:o 34, Helsinki 2006.

²⁵ Ks. mm. Nicholas Rengger, ”Theorizing world politics for a new century”, *International Affairs*, Vol. 82, No. 3, 2006, s. 427-430, Jyri Raitasalo, ”Läntinen sodan kuva kylmän sodan jälkeen”, teoksessa Jyri Raitasalo, Joonas Sipilä (toim.), *Muuttuva sota*, Jyväskylä 2005, s. 106-107.

sa. Turvallisuusympäristön ulkoiset uhkakuvat rakentavat osaltaan Suomen uhkakuvia eli luovat kansallisten uhkakuvien kansainvälistä perspektiiviä. Aiemmissä tutkimuksissa valtiollisten uhkakuvien on arvioitu rakentuvan yhä kiinteämmin osana kansainvälistä yhteistoimintaa.²⁶ Toiseksi, 2000-luvun alun tilanne näyttää Suomessa turvallisuus- ja yhteiskuntapoliittisen keskustelun valossa olevan täynnä erilaisia uhkia. Tutkimuksessa pyritään selvittämään miten tietyt asiat on Suomessa päätetty virallisesti määrittää turvallisuuteen kuuluviksi valtion julkisiksi uhkakuviksi. Uhkakuvien rakentamisessa keskeisellä sijalla on nimenomaan turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely. Tutkimuksessa myös kyseenalaistetaan laajan turvallisuuden käsitteen varsin kritiikitön hyväksyminen suomalaisessa yhteiskunnassa, sillä turvallisuutta laajennetaan poliittisen päätöksenteon kautta.²⁷ Kolmanneksi, uhkakuvien rakentamisen oletetaan kansanvaltaisessa valtiossa olevan legitimoidumpaa, mikäli yhteiskunnan sisällä samankaltaisia asioita pidetään yleisesti uhkina. Mielenkiinto kohdistuu siihen missä määrin suomalaisten (kansalaisten) uhkakäsitykset yhtyvät valtiotasolla (selontekoon) rakennettuihin uhkakuviin.

Aikaisempia tutkimuksia

Varsinaisia Suomen uhkakuviin keskittyneitä, etenkin kylmän sodan jälkeisiä, tutkimuksia on vähän. Aikaisempi suomalainen uhkakuvatutkimus on keskittynyt pääosiltaan sotilaallisten uhkakuvien tai yksittäisten uhkatekijäkokonaisuuksien tarkasteluun. Varhaisemmista tutkimuksista erityisesti Pekka Visurin ja Kalevi Rughalan väitöskirjat kuvaavat epäsuorasti uhkakuvien merkitystä valtion politiikassa. Visuri jakaa tutkimuksessaan uhkaku-
van käsitteen yleiseen kriisiin tai sodan kuvaan sekä toisaalta alueelliseen uhkakuvaan. Tutkimuksessa painottuu sotilaallisten uhkakuvien tarkastelu puolustusperiaatteiden muodostamiseen vaikuttaneina tekijöinä kylmän sodan aikana.²⁸ Rughalan tutkimuksessa viitattiin 1970-luvun lopulla edistyksellisesti kansallisen turvallisuuden suhteelliseen, tunteisiin ja arvoihin perustuvaan, luonteeseen. Kansallista turvallisuutta ei siten käsitetty objektiivisena asiana vaan subjektiivisena tunteena eli luottamuksena siihen, että yhteiskunta kykenee torjumaan siihen kohdistuvat uhkat. Valtiotason turvallisuus saa Rughalan mukaan erilaisen sisällön siitä riippuen, mitä arvoja missäkin valtiossa perinteisesti kunnioitetaan. Rughala myös erottaa tutki-

²⁶ Ks. mm. Georg Sørensen, *Changes in Statehood. The Transformation of International Relations*, Palgrave, New York 2002, s. 12-21, 141-144, P.H. Liotta, "Through the Looking Glass: Creeping Vulnerabilities and the Reordering of Security", *Security Dialogue*, Vol. 36, No. 1, 2005, s. 65-67.

²⁷ Ks. Jarno Limnell, "Laaja turvallisuus on poliittinen valinta", *Ulkopolitiikka*, No. 2, 2008, s. 59-60.

²⁸ Pekka Visuri, *Totaalisesta sodasta kriisinhallintaan, puolustusperiaatteiden kehitys läntisessä Keski-Euroopassa ja Suomessa vuosina 1945-1985*, Otava, Keuruu 1989, s. 20, 232-239.

muksessaan toisistaan kansalaisen, kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden käsitteet.²⁹ Steve Lindbergin väitöskirjaa voi pitää kattavana Suomen uhkakuvia koskeneena tutkimuksena, mutta se keskittyy yksinomaan puolustussuunnittelun sotilaspainotteisiin uhkaskenaarioihin ja niistä esitettyihin tutkimuksellisiin arvioihin.³⁰ Lindberg arvioi uhkakuvien todenperäisyyttä Suomen puolustuskyvyn kannalta, jolloin uhkakuvanäkökulma määrittyi materialistiseksi. Uhkakuvien todellisuutta edustavat tiedot sotilaallisten välineiden lukumääristä, teknisistä ominaisuuksista ja viitekehyyksen mukaisista maantieteellisistä tekijöistä. Ajallisesti tutkimus keskittyy 1980-lukuun, mutta siinä pohditaan uhkakuvien relevanssia ennustavasti aina 2000-luvulle asti.

Arto Nokkalan väitöstutkimusta, johon sisältyy hänen liseniaattitutkimuksensa suomalaisesta uhkakuvamuutoksesta, voi pitää keskeisenä Suomen kylmän sodan jälkeisenä uhkakuvatutkimuksena. Nokkala tarkastelee konstruktivistisen perusoletuksen ja vertailevan näkökulman pohjalta uhkakuvien muodostamista ja käyttöä Suomen turvallisuuspolitiikassa vuosien 1978–1994 ajanjaksolla. Tutkimuksessa huomioidaan myös vuosien 1995 ja 1997 turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot (ei kuitenkaan niiden rakentamisprosessia) Suomen sotilaallisen toimintakyvyn kehityksen näkökulmasta. Uhkakuvien poliittista luonnetta Nokkala tarkastelee aspektuaalisen käsityksen pohjalta ja selvittää uhkakuvien muutoksen näkökulmasta Suomen turvallisuuspolitiikan laajuutta. Tutkimuksen mukaan sotilaallisten uhkakuvien rakentamiseen alkoi tulla jännitteitä 1980-lopulta alkaen, etenkin avoimuuden ja uhkien monisektorisuuden lisääntymisen myötä. Nokkalan mukaan uhkakuvien yleinen luonne säilyi Suomessa varsin poliittis-sotilaallisena, vaikka ei-sotilaallisten uhkien painottaminen alkoi lisääntyä.³¹ Muissa kylmän sodan ajan jälkeisissä Suomen turvallisuuspolitiikan tutkimuksissa on usein toissijaisesti pohdittu myös uhkia, mutta 2000-luvun

²⁹ Kalevi Ruhala, *Turvallisuuspolitiikka, Ulkopoliitiikan ja strategian peruslinjat ydinaseiden aikakaudella*, Ulkopoliittinen instituutti, Länsi-Savon kirjapaino, Mikkeli 1977, s. 20-26.

³⁰ Lindberg, *Hotbilder för Finland, Säkerhetspolitisk förändring och kontinuitet*. Vastaavasti Maanpuolustuskorkeakoulussa on upseereiden eritasoisina opinnäytteinä tehty useita Suomen uhkakuviin kohdistuneita tutkimuksia. Nämä tutkimukset ovat painottaneet sotilaallisten uhkakuvien tutkimiseen yleensä materiaalien tekijöiden ja tieteellisen realismin näkökulmista. Tällöin julkisuudessa esitettyjen uhkakuvien ja -mallien sisältöä on tutkimuksellisesti lähestytty varsin kriittikittömästi. Ks. mm. Harri Paldanius, *Suomalaisten sotilaallisten uhkakäsitysten ja -mallien muutos 1970-luvulta nykypäivään*, diplomityö, yleisesikuntaupseerikurssi 52, Helsinki 2005.

³¹ Nokkala, *Laajeneva sotilaspolitiikka*. Ks. myös Arto Nokkala, *Turvallisuuden laajeneminen ja uhkakuvien muutos. Näkökulma Suomen turvallisuuspolitiikkaan kylmän sodan jälkeen*, Yleisen valtio-opin kansainvälisen politiikan liseniaattitutkimus, Helsingin yliopisto, Helsinki 1997. Tutkimuksien sisältöihin ja johtopäätöksiin viitataan toisaalla tässä tutkimuksessa, etenkin rakennettaessa tutkimuksen teoreettista synteesiä ja luvussa 6.

alun tilanteen osalta tutkimukset ovat jääneet selvitysten ja raporttien tasolle.³² Nämä esitykset ja empiiriset analyysit sisältävät usein mielenkiintoisia havaintoja, mutta teoriaperustan puuttumisen ja hallinnonalasidonnaisuutensa takia viittaavat siihen retoriikkaan, jolla suomalaista uhkatodellisuutta pyritään rakentamaan.

Lea Ahoniemen, Tommi Koivulan ja Kalevi Mäkisen väitöstutkimukset liittyvät lähestymistavoiltaan samaan tieteelliseen keskusteluun ja näkökulmien avartamisen tavoitteellisuuteen kuin mihin tämä tutkimus pyrkii ottamaan osaa ja sijoittamaan itsensä tieteellisen tutkimuksen kentässä. Tutkimuksien esittämiä näkökohtia ja johtopäätöksiä on huomioitu tässä tutkimuksessa erityisesti teoreettisen viitekehyksen muodostamisen yhteydessä. Koivulan tutkimus käsittelee henkilömiinakysymykseen yhdistynyttä poliittista retoriikkaa ja tämän retoriikan vaikuttavuutta, jossa kuvastuu Suomen miinapolitiikan alttius kansainvälisen julkisuuden tuottamille paineille kansallisten näkökohtien sijasta. Miinakysymykseen yhdistyi uhkakuvapoliittinen ulottuvuus, jossa maanpuolustuksen ja uhkakuvien näkökohtia tasapainotettiin suhteessa ulkopoliittiseen päätöksentekoon. Ulkoisen paineen voi tutkimuksen mukaan arvioida osoittautuneen keskeisimmäksi vaikuttavaksi tekijäksi henkilömiinojen kieltämiseen Suomessa.³³ Ahoniemen tutkimuksessa tarkastellaan Suomen turvallisuuspoliittisen (hallinnollisen ja poliittisen) eliitin sekä median vaikutusvaltaa taisteluhelikopterien hankintakysymyksessä. Tutkimuksessa selvitetään poliittisten päättäjien ja puolustushallinnon välisiä näkemyseroja sekä sitä, keillä henkilöillä on merkittävintä vaikutusvaltaa suomalaisessa turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa. Tutkimus kuvaa osaltaan uhkakuvia koskeneita käsitteitä, turvallisuuspoliittista päätöksentekoprosessia ja yleistä turvallisuuspuhuntaa 1990-luvun lopun Suomessa.³⁴ Mäkisen väitöskirja edustaa

³² Anu Sallisen tutkimusraportissa tarkasteltiin pohjoismaiden (pl. Islanti) esittämiä uhkakuvia 2000-luvun alussa. Tutkimuksessa todettiin laajennetun turvallisuuskäsitteen muodostuneen turvallisuuspoliittisen päätöksenteon ja käytännön toimien perustaksi, uusien uhkien poliittisen merkityksen kasvaneen sekä valtion ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden yhteyden korostuneen 2000-luvun alussa. Anu Sallinen, *Sotilaallinen maanpuolustus ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen Pohjoismaissa 2000-luvun alussa*, Puolustusministeriön julkaisuja 2/2005, Saarijärvi 2005, s. 9, 27-28, 118-125. Ks. muista tutkimuksista mm. Lea Ahoniemi, *Suomea koskevat uudet eisotilaalliset turvallisuusuhkatekijät*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 2, strategian tutkimuslauseita No. 5, Helsinki 1999.

³³ Tommi Koivula, *Sodan kaikuja, Norjan ja Suomen henkilömiinaretoriikka kansainvälisten mediaprosessien ilmentäjänä 1995–2001*, väitöskirja, Tampereen yliopisto, Poliitiikan tutkimuksen laitos, Tampere 2004.

³⁴ Ahoniemi kartoitti eliitin ja median mielipiteitä kyselytutkimuksen avulla. Tutkimuksessa heijastui normatiivinen ajatus hallinnon läpinäkyvyyden lisäämisestä. Lea Ahoniemi, *Taistelu helikoptereista, Eduskunnan ja puolustushallinnon välisen asiantuntijavallan tarkastelu, esimerkkitaipauksena maavoimien tilausvaluuskysymys 1998*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1, No. 16, Helsinki 2000.

konstruktivistista suomalaista turvallisuustutkimusta, jossa pohjana on kriittinen ja laaja, uusia uhkakuvia painottava, lähestymistapa turvallisuuteen. Empiirisesti tutkimus painottuu strategisen turvallisuuden ja strategisen turvallisuusjohtamisen mallien kehittämiseen.³⁵ Näissä kolmessa tutkimuksessa on pitkälti kyse siitä, miten eri toimijat ja tekijät ovat olleet mukana vaikuttamassa esitetyn ”virallisen lopputuloksen” rakentamiseen.

Minna Tiilen ja Ilkka Puukan väitöstutkimukset ilmentävät puolestaan hallinnonalojen sekä sisäistä että välistä valtapolitiikkaa Suomessa, kuvaten eri toimijoiden poliittisia kamppailuja ”totuuden” määrittämisen oikeudesta. Tiilen tutkimuksessa valtioneuvoston todetaan jakautuneen reviiireihin, mikä ilmenee selkeimmin määrärahojen jakamisen yhteydessä, jossa jokaisen hallinnonala pyrkii varmistamaan itselleen riittävät resurssit. Valtiohallinnon rakenne kuvataan varsin sektoroituneeksi, jossa valta- ja määräraha-kamppailu eri hallinnonalojen välillä todetaan jatkuvaksi – viitaten myös turvallisuuteen kohdistettaviin määrärahoihin. Puukan väitöstutkimuksessa kuvataan puolustushallinnon sisäistä vallankäyttöä. Neljän tapauskuvauksen kautta Puukka tarkastelee asioiden valmistelussa esiintyneitä poliittisia ristiriitoja ja hallinnollisia vastakkainasetteluja puolustusvoimien ja puolustusministeriön välillä, osoittaen politiikan konfliktuaalisuuden luonnetta erityisesti hallinnollisissa rakenteissa.³⁶

Sami Moision väitöskirja, kuten myös useat muut hänen tutkimuksensa, ovat rakentaneet identiteettipoliittista tulkintamallia Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta sekä uhkakuvista. Moision lähestyy väitöstutkimuksessaan Suomen EU-jäsenyyden poliittista kamppailua kriittisen geopolitiikan traditiosta ja korostaa Venäjän pysyvää roolia Suomen kansallisen identiteetti-projektin ”toisena”. Moision mukaan Suomen kansallinen identiteetti-projekti, joka on rakentanut suomalaista uhkaymmärrystä, koostuu kolmesta elementistä: Geopoliittisesta kokemuksesta, jota on sävyttänyt idän ja lännen rajalla oleminen; omakuvasta, joka tarkoittaa poliittisen eliitin narratiiveja sijoittaa Suomi tiettyssä historiallisessa tilanteessa; ja tunnustuksesta eli siitä, mitä Suomen katsotaan olevan toisten silmissä. Moision tunnistaa 1990-luvun alun poliittisen eliitin lännentämisen retoriikan, mikä on hänen

³⁵ Kalevi Mäkinen, *Strategic Security, A Constructivist Investigation of Critical Security and Strategic Organisational Learning Issues: Towards a Theory of Security Development*, National Defence University, Department of Education, Publication Series 2, Research Reports No. 15, ACIE, Helsinki 2005.

³⁶ Minna Tiili, *Ministers as Strategic Political Leaders? Strategic Political Steering after NPM Reforms in Finland*, Academic dissertation, Acta Politica 34, Department of Political Science, Helsinki 2008. Puukan tutkimus ilmensi puolustushallinnossa vaikuttavien toimijoiden keskinäisiä näkemyseroja ja erilaisten intressien vaikuttavuutta asioiden hallinnollisessa valmisteluvaiheessa. Ilkka Puukka, *Valtapelit hallinnossa, Tapaus-tutkimus sotilaskulttuurin puolustuksesta puolustushallinnon uudistamisessa*, väitöskirja, Tampere 2005.

mukaansa eräänlainen pitkäaikainen perustarina, joka muuttuneessa kansainvälispoliittisessa tilanteessa sai rohkeampia ja avoimempia ilmauksia. Moision mukaan geopolitiittinen uhkakuva on kulttuuriseen logiikkaan puettu hahmotelma siitä, miten me-joukkoa uhkaa jokin tapahtuma tai tapahtumien joukko. Nämä tapahtumat hahmotetaan Moision mukaan poliittisessa toiminnassa tietoisesti erilaisten maantieteellisten kuvausten avulla, historiaan tukeutuen ja toiseuden painoarvolle pohjautuen. Moision viittaa uhkakuviin poliittisuuteen ja niihin liittyviin merkityksien luomisen kamppailuihin. Hän toteaaakin ”uhkakuvan luomisen ja ylläpitämisen olevan poliittisen taiteen laji.”³⁷

Ruotsalaisessa uhkakuvatutkimuksen kentässä, mikä on osoittautunut huomattavasti suomalaista laajemmaksi, on tapaustutkimuksellisin ja empiirisiin lähtökohdin kehitetty teoreettista lähestymistapaa uhkakuvien poliittisen rakentamisen tutkimiseen. Tutkimuksissa on käytetty aktiivisesti uhkakuva politiikan käsitettä kuvaamaan turvallisuuden, uhkan ja politiikan välisiä suhteita, sekä myös yhdistetty kansainvälisten suhteiden, turvallisuuden ja politiikan tutkimuksen teoreettisia elementtejä. Näissä usein jälkipositivistisissa ja konstruktivistisissa tutkimuksissa on tulkittu erilaisia uhkakuvien rakentumiseen vaikuttaneita tekijöitä sekä uhkakuvien valinnan mahdollisuuksia. Tutkimukset ovat kuvanneet poliittista kamppailua valtion julkista uhkakuvasisältöä rakennettaessa, ja toimijoiden pyrkimyksiä vaikuttaa tähän rakentamisprosessiin. Erityisesti Johan Erikssonin, Erik Noreenin ja Roxanna Sjöstedtin tutkimukset ovat vaikuttaneet tämän tutkimuksen uhkakuva politiittiseen lähestymistapaan, teoreettisen viitekehyksen (jonka yhteydessä näiden tutkimuksien merkityssisältöä tarkemmin arvioidaan) muodostamisen osalta. Ruotsalaista tutkimusta voi uhkakuva politiikan tutkimuskentässä pitää kansainvälisestäkin merkityksellisenä ja uudenlaista näkökulmaa avanneena.³⁸

³⁷ Sami Moision, *Geopoliittinen kamppailu Suomen EU-jäsenyydestä*, väitöskirja, Turun Yliopiston julkaisuja 204, Turku 2003. Ks. muista tutkimuksista erityisesti; Sami Moision, *Kriittinen geopolitiikka ja alueelliset uskomusjärjestelmät: Uhkakuvatutkimuksen teoriaa empiirisiin esimerkeihin*, Turun yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja N:o 158, Turku 1998, lainaus sivulta 61.

³⁸ Ruotsalaisista tutkijoista erityisesti Johan Eriksson on profiloitunut uhkakuva politiikan tutkijana. Hänen johdolla on toteutettu Ruotsissa vuosina 2000–2005 erityinen uhkakuva politiittinen tutkimusprojekti, minkä seurauksena Ruotsissa käytiin laajaa yhteiskunnallista keskustelua uhkakuvien luonteesta ja poliittisesta tarkoituksenmukaisuudesta. Erikssonin mukaan erityisesti uhkakuvien tutkiminen ja objektiivisen uhkatodellisuuden kyseenalaistaminen on Ruotsissa osoittautunut tiettyssä määrin ”herkäksi” aihealueeksi. Ks. mm. Johan Eriksson, Erik Noreen, *Hotbilds-entreprenörernas Verktygslåda*, KBM:s temaserie No. 6, Västerås 2006, Jonas Holmgren, Jan Softa, *Årtusendets Hot? Y2K-buggen på dagordning i Ryssland, Sverige och USA*, The Swedish Institute of International Affairs, Stockholm 2004. Ks. myös www.sakerhetspolitik.se.

Fredrik Bynanderin väitöskirjassa analysoidaan valtiotason uhkakuvien politisoitumista Ruotsin ja Neuvostoliiton sukellusvenevälikohtausten kontekstissa. Etenkin tutkimuksen empiiriset tapahtumatarkastelut kuvaavat hyvin sitä kokonaisuutta, jossa sukellusveneuhkaa Ruotsissa rakennettiin erityisesti 1980-luvulla. Bynanderin mukaan neuvostoliittolaisten sukellusveneiden uhkakuva oli tiedostettu jo pitkän aikaa, mutta vasta dramaattinen tapahtuma (sukellusveneen karilleajo) nosti asian julkiseksi turvallisuuspoliittiseksi uhkakuvaksi. Kuvatussa turvallistamisprosessissa keskeisimmän vaikuttaneina tekijöinä ilmenivät eri toimijat, (erityisesti poliittiset päättäjät, puolustushallinnon edustajat ja turvallisuuspoliittiset asiantuntijat), yllättävä tapahtuma sekä se kielenkäytön tapa, jolla eri toimijat toivat sukellusveneuhkaa keskinäisessä vuorovaikutuksessaan ja mediassa esille. Bynander piti sukellusveneuhkakuvan rakentamisessa erityisesti merivoimien poliittista roolia korostuneena. Uhkakuvan korostamisen myötä merivoimat pyrki legitimoimaan toimintaansa JAS-hävittäjäprojektin profiloiman ilma-voimien ja yleisesti arvostetun maavoimien rinnalla. Tämä johti uhkakuvan määrittämisessä asiantuntijavallan ja poliittisen eliitin vastakkainasetteluun sekä myös puolueiden sisäisiin erimielisyyksiin. Tutkimus ilmensi sotilaalliseksi uhkakuvaksi määritellyn asian institutionalisoitumisen, kulttuurisidonaisuuden ja uhkakuvan ulkoisen viestinnän merkitystä.³⁹

Ruotsalaisten Annica Kronsellin ja Jonas Hinnforsin väitöskirjat kuvaavat puolestaan niin teoreettisesti kuin empiirisesti asioiden ilmentymistä eri asialistoille⁴⁰ osana poliittista toimintaa. Tutkimuksissa muodostetaan vahva yhteys *agenda setting* -teoriaan, johon myös tässä tutkimuksessa osin tukeudutaan. Kronsellin tutkimus kuvaa instituutiotasolla poliittisen asialistan rakentamista, kun taas Hinnfors keskittyy ruotsalaisten valtiotason asialistojen muodostamisen tutkimiseen. Tutkimuksissa todetaan sekä toimijoiden esittämien ilmaisutapojen että rakenteellisten tekijöiden merkityksellisyys asialistojen muodostamisen yhteydessä. Etenkin Kronsellin tutkimus kuvaa päättäjien erilaisia tulkintoja ympäristöasioiden todentamisessa ja näistä yksilöllisistä tulkinnoista muodostettua poliittista (näennäistä) yksimielisyyttä. Tutkimukset tuovat myös esille muodostettujen asialistojen poliittisen konfliktuaalisuuden luonnetta, toimijoiden välisten argumentaatioiden ja valta-asemien merkitystä sekä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja niiden huomioonottamisesta poliittisten päättäjien keskuudessa. Tutkimuksissa huomionarvoista on tämän tutkimuksen kannalta asialistan rakentamiseen vaikuttaneiden osatekijöiden (muidenkin kuin toimijoiden) huomioiminen.⁴¹

³⁹ Fredrik Bynander, *The Rise and Fall of the Submarine Threat: Threat Politics and Submarine Intrusions in Sweden 1980-2002*, väitöskirja, Acta Upsaliensis, Uppsala 2003.

⁴⁰ Ks. alaluku 3.2.1.

⁴¹ Annica Kronsell, *Greening the EU, Power Practices, Resistances and Agenda Setting*, Akademisk avhandling, Lund University Press, Lund 1997, Jonas Hinnfors, *På*

Kansainvälisestä uhkakuva- ja turvallisuuspolitiikan tutkimuskentästä on syytä nostaa esille myös Sveitsissä, Zürichin yliopistossa, 2000-luvun alussa toteutettu ja osin edelleen käynnissä oleva uhkakuva- ja turvallisuuspoliittinen tutkimusprojekti. Sen uhkakuva- ja turvallisuuspoliittiset tutkimukset ovat keskittyneet pääosin informaatioteknologian ja tietoturvallisuuden uhkiin valtiotason uhkakontekstissa sekä pyrkineet tulkitsemaan näiden uhkakuvien kansallisia ja kansainvälisiä turvallistamisprosesseja. Erityisesti Myriam Dunnin väitöskirjassa kuvataan hyvinkin erilaisia poliittisia intressejä ja olosuhteita, joiden vuorovaikutuksessa tietoteknisiä asioita on länsimaissa turvallistettu. Turvallistamisessa on Dunnin mukaan pitkälti kyse resurssien jakamisen oikeuttamisesta.⁴²

Suomalaisessa tutkimuskentässä Johan Bäckman käyttää väitöskirjassaan uhkakuva- ja turvallisuuspolitiikan käsitettä. Bäckman pyrkii selvittämään itämaafian uhkakuvan syntyä ja sisältöä sekä sen julkisen käytön seuraamuksia Suomessa 1990-luvulla. Kyseisiä rakennettuja uhkakuvia pidetään tutkimuksessa virheellisinä ja liioiteltuina. Kontekstuaaliseen konstruktionismiin ja grounded theory -malliin nojautuneen tutkimuksen mukaan järjestäytynyt rikollisuus oli kylmän sodan jälkeinen ”uhkakorvike” – esitetty uusi uhkakuva liitettiin Suomessa vanhan Venäjä-uhkakuvan päälle uudessa muodossa. Järjestäytynyt rikollisuus ja itämafia esitettiin vakavana ja aggressiivisena uhkana, mikä Bäckmanin mukaan kytkeytyi 1990-luvun yhdysvaltaisiin uhkakuviin, jossa venäläinen mafia korvasi kommunismin uhkan. Uhkakuvien rakentamista Bäckman kuvaa tietoiseksi hallinnolliseksi ja poliittiseksi toiminnaksi, jolla ei ollut selkeätä yhtymäkohtia ilmi tulleisiin rikostapauksiin (tapahtumatodellisuuteen). Tämän tutkimuksen kannalta huomionarvoisen johtopäätöksen Bäckman tekee myös todetessaan, ettei itärikollisuuden uhkakuvassa ollut kyse vain suomalaisesta uhkakuva- ja turvallisuuspolitiikasta vaan EU:n vaatimusten ja paineiden kanavoitumisesta siihen. Länsimainen uhkapuhunta ja -intressit, joissa Venäjä ja venäläiset esitettiin korostetusti uhkan lähteinä, vaikuttivat kansallisiin uhkakuva- ja turvallisuuspolitiikkoihin.⁴³

Tutkimuksen asemointia

Tämä tutkimus sijoittuu tieteellisessä tutkimuskentässä sotatieteisiin ja strategian tieteenalaan. Sotatiede, yksiköllisessä muodossa ilmaistuna, on Suomessa jo kauan ymmärretty sellaisten eri tieteenalojen kokonaisuudek-

Dagordningen? Svensk politisk stil i förändring, Nerinius & Santérus Förlag, Stockholm 2003. Ks. saman ilmiön erilaisista tulkinnoista ja niiden asialistasidonnaisuudesta; Lars Nord, Jesper Strömbäck, *Hot på Agenda*, KBM:s temaserie No. 7, Västerås 2005.

⁴² Dunn, *Cyber-Threats and Countermeasures: The Threat Politic Behind Efforts to Secure Information Age*. Ks. tutkimusprojektista www.crn.ethz.ch/projects/.

⁴³ Johan Bäckman, *Itämafia. Uhkakuva- ja turvallisuuspolitiikka, rikosilmiöt ja kulttuuriset merkitykset*, väitöskirja, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 25, Helsinki 2006.

si, jotka ovat sidoksissa sotaan tai siihen valmistautumiseen.⁴⁴ Tänä päivänä sotatieteet, monikossa, ulottuvat käyttäytymistieteistä teknisiin tieteisiin. Sotatieteitä käytetään Suomessa nykyään tieteellisenä yläkäsitteenä, jonka alle sijoittuvat Maanpuolustuskorkeakoulussa edustettuina olevat tieteenalat: Strategia, operaatiotaito ja taktiikka, sotahistoria, sotilaspedagogiikka, johtaminen, sotateknikka, sotilapsykologia ja sotilassosiologia. Sotatieteiden yleistä luonnetta kuvaa tieteidenvälisyys ja yhä vahvemmin sisällöllinen monipuolisuus – muuttuva ja laajentuva ilmiökenttä, sota, rauha ja turvallisuus (ihminen, järjestelmä, teknologia), edellyttää eri tieteen- ja tutkimusalojen elementtien joustavaa yhdistämistä. Nykymaailmassa sotatieteet eivät voi rajoittua pelkästään sotilaallisiin ilmiöihin, vaan turvallisuutta ja tulevaisuutta on kyettävä tarkastelemaan laaja-alaisesti, mihin sotatieteissä tänä päivänä pyritään.⁴⁵ Ilman tällaista laajempaa viitekehystä olisi vaikea kattavasti tutkia valtiotason moninaisten uhkakuvien rakentamista 2000-luvun alun kontekstissa.

Strategian tieteenalan tutkimusta on kylmän sodan ajan jälkeen leimannut pragmaattisuus ja monialaisuuden korostaminen. Turvallisuuspolitiikassa strategialla on perinteisesti tarkoitettu oppia tai käytännön toimintalinjaa valtion turvallisuuspyrkimysten toteuttamiseksi.⁴⁶ Tämä ajattelu on kuitenkin ymmärrettävä arvopohjaisena ja ne käytännön valinnat, joita tehdään esimerkiksi turvallisuusstrategioiden nimissä, ovat aina poliittisia. Strategiantutkimuksen suhde laajemmin yhteiskuntatieteisiin ja erityisesti politiikan tutkimukseen (politiikan vaikutuksen ilmentämiseen turvallisuus- ja uhkatodellisuutta rakennettaessa) muodostuu merkitykselliseksi. Strategian tutkimusalalla tämä on merkinnyt aiheellisesti strategian, politiikan ja turvallisuuden tutkimuksen uudenlaista yhdistämistä. Poliittisten kysymyksenasettelujen osuus strategiantutkimuksessa on kasvanut perinteisten sotilaallisten kysymysten rinnalla.

Strategian tutkimusalueetta ei ole tarkoituksenmukaista rajata liian ahtaasti, vaikka strategiantutkimuksen laajuuden kapeana pitämisessä on myös hy-

⁴⁴ Viitaten erityisesti maanpuolustukseen ja kriisinhallintaan sekä näiden kehittämistä palvelemaan tutkimukseen. Ks. Mikko Viitasalo, ”Sotatieteet ja niiden kehittyminen Suomessa 21. vuosisadalla”, *Tiede ja Ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu N:o 60, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2002, s. 12-13.

⁴⁵ Ks. sotatieteiden yleisestä asemasta ja täsmällisen määrittelyn vaikeudesta; Pasi Keseli, ”War Studies at the Finnish National University”, teoksessa Tom Kristiansen, John Andreas Olsen (eds.), *War Studies, Perspectives from the Baltic and Nordic War Colleges*, Oslo Files on Defence and Security, 2/2007.

⁴⁶ Kalevi Ruhala, ”Strategian käsite ja tutkimus”, teoksessa Joonas Sipilä (toim.), *Strategian 30-vuotisjuhlase-minaari 1.3.2002*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 2, N:o 16, Helsinki 2002, s. 9-11.

vät puolensa.⁴⁷ Strategiantutkimusta ei tule pelkistää ainoastaan realistisen tutkimusperinteen tai sotilasstrategian sovellutukseksi, vaan tutkimusalan ja siinä käytettävien selitysmallien kokonaisuuden on tänä päivänä oltava monipuolisempi. Strategiantutkimuksen voi katsoa seuraavan turvallisuuspolitiikan laajennettua käsitettä ja sitä kehitystä, jossa uusiksi kuvattuihin uhkiin vastataan sekä sotilaallisilla että ei-sotilaallisilla keinoilla – yleensä niiden yhdistelmänä. Strategiantutkimus kattaa joka tapauksessa lähes kokonaan sotataidon tutkimuksen, mutta ulottuu myös rauhanaikaisen turvallisuuspolitiikan alalle.⁴⁸ *Strategiantutkimuksen määrittely tulee nähdä tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä, joka pitää ratkaista käytännön tutkimustarpeiden pohjalta.* Tieteenala määrittää tässä suhteessa asemaansa sen piirissä tehtävän tutkimuksen myötä, jolloin strategiantutkimukselle ei kannata omaksua sen selityskykyä tarpeettomasti rajoittavaa identiteettiä.⁴⁹

Tätä tutkimusta voi pitää yhtenä osoituksena strategiantutkimuksen ajanmukaisuudesta ja laaja-alaisemmasta suuntautumisesta kansainvälisen turvallisuus- ja tutkimusagendan muuttumisen mukaisesti. Tutkimuksen kohdistuessa asiakokonaisuuksiin, joiden ymmärrettäviksi tekeminen on luontevampaa realismiin ja pelkästään sotilaallisen turvallisuuden keskittävään tradition sijasta toisentyyppisten lähtökohtien hyödyntämisellä, on strategiantutkimuksessa Pekka Sivosen mukaan näin silloin tehtävä.⁵⁰ Kyse on tutkimuskohteen ja -tehtävän sekä siinä vaikuttavan dynamiikan ja tutkijan omien tieteenfilosofisten lähtökohtien mukaisesta orientaatiosta, jossa yhdistetään eri tutkimusalojen erityispiirteitä ja metodiikkaa tarkoituksenmukaisella tavalla. Strategiantutkimuksellinen identiteetti ei tästä heikkene – päinvastoin. Strategiantutkimus voidaan nähdä prosessina, joka muuttuu ja kehittyy ajan vaatimusten myötä.

Keskustelu strategiantutkimuksen luonteesta (myös tämän tutkimuksen osalta) on kohdistunut rajankäyntiin kansainvälisten suhteiden, turvallisuuden ja politiikan tutkimuksen välillä.⁵¹ Väittely tutkimusalojen keskinäi-

⁴⁷ Ks. Bernard Brodie, ”Strategy as science”, teoksessa Thomas G. Mahnken and Joseph A. Maiolo, *Strategic Studies*, Routledge, New York 2008, s. 8-19, Nokkala, *Laajeneva sotilaspolitiikka*, s. 377-393.

⁴⁸ Pekka Visuri, *Turvallisuuspolitiikka ja strategia*, WSOY, Juva 1997, s. 443-458.

⁴⁹ Ks. Strachan, ”The lost meaning of strategy”, s. 421-434, Pekka Sivonen, ”Strategiantutkimuksen haasteista ja realismin ajanmukaisuudesta”, teoksessa Aki-Mauri Huhtinen ja Jarmo Toiskallio (toim.), *Maanpuolustuskorkeakoulu – kehittyvä sotatieteellinen yliopisto, professori Mikko Viitasalon juhlakirja*, Helsinki 2006, s. 108-113.

⁵⁰ Ibid. s. 110-111.

⁵¹ Ks. keskustelusta mm. John Baylis, James Wirtz, Colin S. Gray and Eliot Cohen, *Strategy in the Contemporary World, An Introduction to Strategic Studies*, second edition, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 2-7, 354-364. Brittiläinen akateeminen yhteisö suosii seuraavaa tutkimuskentän jakoa: 1) Maailmanpolitiikan tutkimus (world politics), keskittyen globaaleihin asioihin ja kansainvälisiin suhteisiin. 2) Turvallisuuden tutkimus (security studies), joka liittyy turvallisuutta koskeviin erilaisiin suuntauk-

sistä suhteista ei ole tässä yhteydessä tarpeellista eikä mielekästä, sillä suomalaisessa turvallisuuteen kohdistuvassa tutkimuksessa nämä tieteen- ja tutkimusalat menevät usein pikemminkin tutkimusintressiensä puitteissa päällekkäin. Etenkin tutkittaessa uhkakuvien poliittista rakentamista ilmenee yhteys turvallisuuden ja politiikan tutkimukseen. Poikkitieteellisyyden sijasta tässä tutkimuksessa on kyse turvallisuuspolitiikan ja strategian tutkimuksesta, johon yhdistyy niin valtio-opin ja kansainvälisten suhteiden oppisisältöjä kuin turvallisuuden, sosiologian ja politiikan tutkimuksen erityispiirteitä.

Tutkimuksen rakenne

Tutkimus on jaettu kahteen osaan; uhkakuvarakentamisen teoreettisen perustan muodostamaan ensimmäiseen osaan ja empiiriseen tarkasteluun keskittyvään toiseen osaan. Tutkimuksen molemmissa osissa pyritään rakentamaan tulkinnallista yhteyttä kansainvälisen, kansallisen ja yksilötason uhkatodellisuuden välille, viitaten tutkimuksen kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan. Valtiotaso ja uhkakuvien rakentaminen vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon toimii kuitenkin tämän analyysin keskiössä ja painopisteenä.

Teoriaosan ensimmäisessä luvussa esitetään tutkimuksen lähtökohdat ja kuvataan tutkimuksen metateoreettinen ja konstruktivistinen taustaoletus uhkakuvien rakentamisesta sekä tarkastellaan turvallisuuden analyysitasojen teoreettista yhdistämistä. Luvussa kaksi tarkennetaan turvallisuuden ja uhkaan yhdistettäviä käsitteellisiä lähtökohtia pohtimalla näiden käsitteiden kiistanalaisuutta ja poliittista luonnetta sekä tarkentamalla aiemmin esitettyä turvallistamisteoriaa tämän tutkimuksen näkökulmasta. Luvussa kolme rakennetaan eri toimijatasoista ja osatekijöistä koostuvaa teoreettista mallia valtion uhkakuvarakentamisen tulkinnalle. Kyse on kokonaisuudessaan niiden uhkakuvien rakentamiseen vaikuttavien tekijöiden esilletuomisesta, joiden oletetaan edesauttavan tutkimuksen empiiristä tulkintaa. Teoreettisen tarkastelun pohjalta ilmennetään, esitettävien oletusten ohella, myös tähän tulkintaan yhdistettäviä rajauksia. Luvussa neljä kuvavat uhkakuvarakentamisen osatekijät yhdistetään tämän tutkimuksen teoreettiseksi synteeksiksi. Luvussa lisäksi esitetään rakennetun teoreettisen tulkintamallin pohjalta tarkennetut tutkimuskysymykset sekä empiirisen analyysin metodologiset lähtökohdat.

siin ja turvallisuusuhkia aiheuttavien tekijöiden tutkimiseen. 3) Strategian tutkimus (strategic studies), joka tässä yhteydessä määrittyy tarpeeksi ymmärtää ja selittää sotilaallisten keinojen ja poliittisten päämäärien vuorovaikutusta. Jaottelussa ilmenevää strategiakäsitystä voi pitää kapea-alaisena turvallisuuden tutkimuksen lohkona ja alakäsitteenä, joka rajaa strategian ulkopuolelle muut kuin sotilaalliset näkökohdat. Ks. Ken Booth, Eric Herring, *Keyguide to Information Sources in Strategic Studies*, Mansell, London 1994, s. 132, Visuri, *Turvallisuuspolitiikka ja strategia*, s. 444-445.

Tutkimuksen toinen, empiirinen, osa seuraa teoreettisen tulkintamallin mukaista kolmitasoista lähestymistapaa. Kyse on luodun teoreettisen tulkintakehyksen empiirisestä soveltamisesta – teoreettinen tulkintakehys muodostaa taustakontekstin, jota vasten empiriaa tarkastellaan. Luvussa viisi tarkastellaan Suomen ulkoisten avaintoimijoiden (YK, Yhdysvallat, EU, Nato ja Venäjä) esittämiä uhkakuvia 2000-luvun alussa ja pohditaan näiden toimijoiden esittämän uhkatodellisuuden sekä poliittisia tarkoituksia että vaikuttavuutta Suomessa rakennettavaan uhkakuvasisältöön. Suomen julkisten uhkakuvien kehitystä, uhkakuvien jatkuvuuden luonteeseen viitaten, tarkastellaan luvussa kuusi, jossa luodaan ajallinen ja kulttuurinen taustakonteksti 2000-luvun alun uhkakuvarakentamiselle. Luvussa myös tarkastellaan turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selontekomenettelyn asemaa suomalaisten uhkakuvien määrittäjänä. Lukua seitsemän voi pitää tämän tutkimuksen empiirisenä päälukuna. Luvussa keskitytään vuoden 2004 selonteon rakentamisprosessin tulkintaan uhkakuvanäkökulmasta. Tutkimusintressi kiinnittyy selonteon niin poliittisessa ohjauksessa tapahtuneeseen hallinnolliseen valmisteluun kuin rakentamisprosessin eri vaiheissa käytyyn poliittiseen keskusteluun (etenkin eduskunnassa) ja vuorovaikutukseen. Suomalaisten uhkakäsityksiä, valtiotasolla rakennettujen uhkakuvien yhteiskunnallista legitimaatiota, tulkitaan luvussa kahdeksan. Kunkin empiirisen osan luvun lopussa esitetään kyseisen luvun keskeisimmät johtopäätökset ja vastataan siihen esitettyyn tutkimuskysymykseen, johon kyseisen luvun tarkastelussa on haettu vastausta.

Tutkimuksen pääongelmaan vastataan luvussa yhdeksän, jossa esitetään diskussion muodossa johtopäätökset, teoreettinen ja empiirinen tulkinta yhdistäen, koko tutkimuksen osalta. Diskussiossa pohditaan myös jatkotutkimuksen tarpeita, suomalaisen turvallisuusasiakirjarakenteen uudistamista sekä turvallisuuden ja turvattomuuden välistä suhdetta uhkakontekstissa.

1.2 Metateoreettiset lähtökohdat

Tämän päivän tieteenfilosofian painottaessa tieteellisten totuuksien suhteellisuutta, on tutkimuksessa käytettävillä metateoreettisilla lähtökohdilla olennainen merkitys todellisuuden ymmärtämiseen ja tiedon luonteen määrittämiseen.⁵² Kyse on olettamuksesta, jonka kautta uhkakuvien rakentumi-

⁵² Määritelty tieteenfilosofinen perusta (ja siihen nojautuva metodologia) mahdollistaa maailman ymmärtämisen tietyllä tavalla, mutta samalla sulkee tästä ymmärryksestä jotakin pois. Jokaisen tutkimuksen tulisikin loogisesti ilmentää metateoreettiset lähtökohdansa – minkälainen maailma on (ontologia), mitä voimme siitä tietää (epistemologia) ja miten voimme sitä tutkia (metodologia). Ks. Heikki Patomäki, Colin Wight, ”After Postpositivism: The Promises of Critical Realism”, *International Studies Quarterly*, Vol. 44, No. 2, 2000, s. 223-224.

nen ja niiden tutkiminen nähdään tutkimuskontekstissa mahdolliseksi ja järkeväksi. Jotta kyettäisiin tutkimaan ja ymmärtämään uhkaa sekä siihen yhdistyviä monialaisia kysymyksiä, on ensin määrittävä mistä ja minkälaisesta uhkatodellisuudesta voidaan oikeastaan edes puhua. Toisaalta meta-teoreettisten lähtökohtien selventäminen auttaa sijoittamaan kunkin tutkimuksen laajempaan tieteenfilosofisen ja teoreettisen keskustelun kenttään.

Tieteidenvälinen diskurssi on tiivistynyt viime vuosikymmeninä ja tieteenfilosofisten paradigmojen eristämisestä ja keskinäisistä kamppailuista on pyritty siirtymään kohti yhdistettävyyttä.⁵³ Tieteenalojen omista lähtökohdista määriteltävistä tarkkarajaisista kysymyksenasetteluista on aiheellisesti siirrytty joustavampaan ja ongelmakeskeisempään tutkimukseen. Samalla on voinut havaita tieteenfilosofisten kysymysten kasvavan merkityksen, mikä osaltaan viittaa edelleen laajenevaan teorioiden ja tutkimussuuntausten valikoimaan sekä tieteen sosiaalisen ja poliittisen merkityksen korostumiseen. Turvallisuutta ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva tieteenfilosofinen keskustelu on puolestaan suomalaisissa tutkimuksissa osoittautunut varsin vähäiseksi.⁵⁴ Tällöin tutkimukselliset lähtökohdat ovat vakiintuneet monesti positivististen tieteenoletusten perustalle. Kansainvälisten suhteiden tieteenalan niin sanotussa neljännessä keskustelussa⁵⁵ onkin ollut kyse teorioita ohjaavien tieteenfilosofisten näkemysten määrittämisestä. Jälkipositivistiset näkemykset (muun muassa postmodernismi, kriittiset teoriat ja konstruktivismi) ovat haastaneet positivistista tieteellistä ajattelutapaa.⁵⁶ Tämä on viitannut erityisesti epistemologisiin lähtökohtiin ja tapaan ymmärtää todellisuus moniselitteisenä, arvosidonnaisena ja konstitutiivisena (ymmärtävänä) tieteen tulkintana.

Tässä tutkimuksessa nojaututaan näkemykseen, jonka mukaan kriittinen tieteellinen realismi säilyttää tasapainon Karl Popperin ”kolmen maailman”

⁵³ Ks. mm. John Mingers, ”Synthesising Constructivism and Critical Pluralism: Towards Critical Pluralism”, teoksessa Diedrik Aerts, Hubert Van Belle, Jan Van der Vehen (ed.), *World Views and the Problem of Synthesis*, VUB University Press, Dordrecht, London, Brussel 1999, s. 187-204, Heikki Mikkeli, Jussi Pakkasvirta, *Tieteiden välissä?*, WSOY, Helsinki 2007, s. 63-103.

⁵⁴ Metateoreettinen perusta ilmenee tällöin usein implisiittisenä. Kyse on monesti julki-lausumattomasta, toisinaan myös kätketystä tai tiedostamattomasta, tavasta tarttua maailmaan. Vrt. Colin Wight, ”Philosophy of Social Science and International Relations”, teoksessa Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons, *Handbook of International Relations*, Sage Publications, London 2002, s. 23-51.

⁵⁵ Ks. mm. Ole Waeber, ”Figures of International Thought: Introducing Persons Instead of Paradigms”, teoksessa Iver B. Neumann, Ole Waeber (ed.), *The Future of International Relations. Masters in the Making?*, Routledge, London and New York 1997, s. 1-37.

⁵⁶ Tieteenfilosofisia luokitteluja, kuten positivismi ja jälkipositivismi, voi pitää luonteeltaan yksinkertaistavina.

ontologian välillä.⁵⁷ Tämä tieteellisen maltillisen realismin ontologia perustuu uskomukseen, että on olemassa ihmismielestä riippumaton todellisuus, mutta tämän todellisuuden merkitys rakentuu subjektiivisten kokemusten ja sosiaalisen toiminnan kautta. Ontologian perusta on siten ymmärrettävä materialistikseksi – ajattelua ei ole ilman aivoja. Popper erottaa, uhkakuva-kontekstin kannalta huomionarvoisesti, toisistaan kuitenkin materiaalistien objektien muodostaman yhden maailman (luonto), jotka liittyvät materiaalisina (elollisina ja elottomina) tekijöinä uhkan rakentamiseen. Tällöin uhkatodellisuus (uhkan muodostumiseen vaikuttavat materiaaliset tekijät) ovat olemassa ilman ihmisen olemassaoloa. Tajunnan muodostama toinen maailma (psyhyksen ja sielun maailma) muodostuu puolestaan subjektiivisista tulkinnoista. Tämä maailma viittaa pääasiassa ihmismielen tietoisuuden tilaan, esimerkiksi uhkaa arvioivan ihmisen – meidän jokaisen – henkilökohtaisiin käsityksiin. Nämä subjektiiviset kognitiiviset mielikuvat ovat ontologialtaan ”todellisia”, sillä niiden avulla kyetään vuorovaikutukseen materiaalistien asioiden muodostaman maailman kanssa. Tämän tutkimuksen ontologinen ymmärrys yhdistyy Popperin kolmannessa maailmassa, jossa uhkalle rakennettava jaettu merkitys muodostuu ensimmäisessä maailmassa olevan fyysisen ympäristön ja toisessa maailmassa ilmentyneiden subjektiivisten tulkintojen pohjalta. Kyse on ihmisten sosiaalisen toiminnan kautta syntyneiden kulttuuriobjektien ja abstraktioiden ontologisesta todellisuudesta. Tämä kolmas maailma muodostuu kaikista niistä asioista, jotka ihminen sosiaalisen toiminnan kautta luo ja saa aikaan. Laajassa mielessä kolmas maailma sisältää koko kulttuurin ja yhteiskunnan. *Uhkakuvien ontologinen olemassaolo on riippuvainen ihmisistä, joiden vuorovaikutuksessa uhkien merkitykset ja käsitteet rakennetaan.* Ulkoinen todellisuus on ihmisen muokattavissa, mutta se ei kuitenkaan ole ihmisen poistettavissa, minkä perusteella todellisuuden voi ymmärtää olemassa olevaksi subjektiivisista havainnoista ja sosiaalisuudesta riippumatta. Tätä voi pitää terveen järjen realismina – maailma on sitä mitä se on.⁵⁸ Olennaista on, että vasta sosiaaliset prosessit (konstruktivistinen synteesi) antavat materiaalisille tekijöille niiden varsinaisen merkityksen.

⁵⁷ Ks. Ilkka Niiniluoto, *Critical Scientific Realism*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 21-41. On kuitenkin huomioitava, ettei Popperin ”kolmen maailman ontologia” ole saumattomasti yhteensovittavissa kriittisen realismin tai monien konstruktivismien muotojen kanssa. Popper myös ”pilkkoo” maailman tiettyssä määrin keinotekoisiiin paloihin, perusteellisen yhteiskuntateoretisoinnin sijasta. Tällä on taipumusta johtaa ontologiseen tai ainakin metodologiseen individualismiin. Metateoreettisina lähtökohtina ne kuitenkin puoltavat sijansa.

⁵⁸ Materiaaliset tekijät tekevät mahdolliseksi mieltää esimerkiksi valtion todelliseksi, mutta se ei yksinään kerro todellisuudesta eli miksi valtio on olemassa tai miten valtio toimii uhkakuvien rakentamisen suhteen. Karl Popper, *Arvauksia ja kumoamisia*, Tammer-Paino Oy, Tampere 1995, s. 89-91, 222-228, 299-302, Ilkka Niiniluoto, *Maailma, minä ja kulttuuri*, Otava, Helsinki 1990, s. 14-37, 43-44.

Käsitys olemassa olevasta todellisuudesta koostuu esitettyjen maailmojen yhdistymisestä eikä maailmojen rajoja tule nähdä tässä mielessä liian selkeinä tai jyrkkinä. Uhkakuvissa yhdistyvät sekä materia (ensimmäinen maailma) että henki (maailmat kaksi ja kolme). Uhkakuvien rakentaminen perustuu sosiaaliseen todellisuuteen (maailma kolme), jota ei kuitenkaan voi olla olemassa ilman ensimmäistä ja toista maailmaa.⁵⁹ Reaaliset, materiaaliset objektit ja olosuhteet, ovat osana uhkien tulkintatodellisuutta ja osa sitä yhtälöä, jonka perusteella tehdään käytännön turvallisuus- ja uhkavapolitiikkaa. Vaikka maailmoja kaksi ja kolme ei lähtökohtaisesti voi olla olemassa ilman maailmaa yksi, on silti myös mahdollista, että niiden osat alkavat elää ikään kuin omaa elämäänsä ja vaikuttavat takaisinkytkennän kautta aineellisiin ilmiöihin.⁶⁰ Toimijoiden kokemusmaailma, kulttuuritausta ja keskinäinen vuorovaikutus sekä luodut sosiaaliset rakenteet nähdään kuitenkin tämän tutkimuksen kontekstissa vaikuttamassa oleellisemmin rakennettavaan merkitykseen uhkatodellisuudesta.

Uhkista esitettyjen tulkintojen ja käsityksien muodostaminen viittaa vahvasti episteemiseen⁶¹ ymmärrykseen uhkan tietoisuuden muodostumisen luonteesta – mitä ja miten voimme uhkasta tietää? Tiedon ja tietämisen mahdollisuus määrittyy tutkimuskohteessa eri tavoin objektivististen, subjektivististen tai intersubjektivististen tieto-oletusten myötä.⁶² Nämä kolme laajaa lähtökohtaa ilmentävät hyvin episteemisiä vaihtoehtoisia tapoja lähestyä uhkan tietoisuuden luonnetta. Kyse on tämän tutkimuksen kontekstissa tiedon kohteena olevan ilmiömaailman (objektin) rakentamisen ja tiedon rakentajan (subjektin) välisen suhteen kuvauksesta.

Objektivistinen epistemologia perustuu uskomukseen tietämisen ensisijaisuudesta objektiivisen havainnoinnin perusteella. Lähtökohta pohjautuu positivismiin, jonka epistemologialle on luonteenomaista usko empirismiin,

⁵⁹ Sami Pihlströmin väitöskirjan esittämän näkemyksen mukaan Popperin kolme maailmaa ovat toisiinsa redusoimattomia, mutta silti toisiinsa kietoutuneita luonnollisen maailman osia. Pihlströmin mukaan maailmat kaksi ja kolme emergoivat ensimmäisestä maailmasta. Sami Pihlström, *Structuring the World: The Issue of Realism and the Nature of Ontological Problems in Classical and Contemporary Pragmatism*, väitöskirja, Helsingin yliopisto, Helsinki 1996, s. 380. Tällöin “kaikkea” ei tule ymmärtää sosiaalisesti rakentuneeksi todellisuudeksi, esimerkiksi painovoima ei tässä mielessä antaudu konstruktivistiseen tarkasteluun.

⁶⁰ Niiniluoto kutsuu tätä näkemystä emergentiksi materialismiksi. Ilkka Niiniluoto, *Toituden rakastaminen, tieteenfilosofisia esseitä*, Otavan kirjapaino Oy, Keuruu 2003, s. 29.

⁶¹ Sana ”episteeminen” viittaa epistemologiaan, jota tutkimuksen kontekstissa käytetään viittaamaan tiedon ja tietämisen mahdollisuuksiin sekä tutkijan suhdetta tietoon. ”Episteeminen” on adjektiivi, joka luokittelee jonkin tietoon liittyväksi. Ks. episteemisistä vaihtoehtoista mm. Bruun, *Epistemic Encounters*, s. 26-30.

⁶² Vrt. Michael Crotty, *The Foundations of Social Research, Meaning and Perspective in the Research Process*, Sage Publications, London 2004, s. 5-9.

kvantitatiivis-behavioralistisiin metodeihin sekä naturalismin hyväksymisen.⁶³ Tämän tietokäsityksen mukaan tiedon kohde oletetaan olemassa olevaksi tiedostavasta subjektista riippumatta. Tutkittava todellisuus tai ilmiö on jotakin, josta on mahdollista saada objektiivisesti havainnoitsijasta riippumatonta tietoa. Tutkija toimii tarkkailijan roolissa tutkimuskohteensa ulkopuolella. ”Kovat faktat” ja arvot erotetaan toisistaan, ja johtopäätökset vahvistetaan viittaamalla ”tosiasioihin”, joiden määrittelyssä epistemologialla on ensisijaisuus. Tieto on totta, jos se vastaa empiirisiin tosiasioihin. On kuitenkin huomioitava, että positivismin ytimessä ovat tutkijoiden havainnot eikä havainnoista riippumaton todellisuus. Positivismi kiinnittyy selittävän ja ongelmanratkaisuun perustuvan tulkintatavan perinteeseen, jonka oletuksia kansainvälisten suhteiden ja strategian tutkimuskentässä realismi, uusrealismi ja behavioralismi ovat seuranneet. Uhkan tutkimista lähestytään objektivistisin lähtökohdin todellisten ja löydettävissä olevien uhkakuvien oletuksin. Uhka on objektina arvioitavissa objektiivisena totuutena (tai ainakin lähellä totuutta) eli se on olemassa ja tiettyssä määrin laskeutavissa. Julkisten poliittisten uhkakuvien rakentamisen tutkimisessa ei ole luontevaa nojautua tähän tieto-oletukseen,⁶⁴ jossa uhkia tulisi tarkastella ensisijaisesti materiaalistien tekijöiden tai voimatasapainon tarkastelun perustalta tehtävien johtopäätöksen muodossa.

Subjektivistiset ja intersubjektivistiset episteemiset lähtökohdat viittaavat jälkipositivistiseen asenteeseen, jossa todellisuus reaalisessa mielessä syntyy ymmärtämisen tapahtumassa, eikä mitään totuutta ymmärretä univertsaaliksi.⁶⁵ Ihmisten voidaan ajatella ymmärtävän ja rakentavan sitä maail-

⁶³ Ks. mm Martin Hollis and Steve Smith, *Explaining and Understanding International Relations*, Clarendon Press, Oxford 2003, s. 20-22, 45-55, Steve Smith, ”Positivism and Beyond”, teoksessa Steve Smith, Ken Booth and Marysia Zalewski (ed.), *International Theory: Positivism & Beyond*, Cambridge 1999, s. 13-21 ja 31-35.

⁶⁴ Aki-Mauri Huhtinen näkee tietosodankäynnin tutkimisessa samansuuntaisia epistemologisia vaatimuksia. Uhkan epistemologinen pohja muodostuu tieto- ja uskomusjärjestelmistä, jossa kulttuurintuntemuksella ja tunteella on uhkan kokemisen ymmärtämisessä olennainen merkitys. Aki-Mauri Huhtinen, ”Tietoyhteiskunta ja sodankäynti, asioiden ja ihmisten johtamisen integraatio”, *Tiede ja ase*, N:o 58, Helsinki 2000, s. 149-150.

⁶⁵ Hollis ja Smith näkevät tieteellisen ajattelun ja kansainvälisten suhteiden teorit joko ”selittävinä” tai ”ymmärtävinä”. Hollis-Smith, *Explaining and Understanding International Relations*, s. 52-53. Smith kutsuu jälkimmäisiä (konstitutiivisia) teorioita reflektivistisiksi ja konstruktivistisiksi. Tällaisten teorioiden määrä on suuri ja sisältö moninainen, joten kyse on enemminkin näkökulmasta kuin yhtenäisestä teoriarakennelmasta. Steve Smith, ”Reflectivist and constructivist approaches to international theory”, teoksessa John Baylis, Steve Smith (ed.), *The Globalization of World Politics*, Oxford University press, Oxford 2001, s. 224-229. Toisaalta selittävien ja konstituivien näkökulmien yhteensovittamisen mahdollisuuksista käydään keskustelua. Ks. tästä kontribuutiosta esimerkiksi kriittinen realismi, joka voidaan ymmärtää kolmen tieteenfilosofisen teesin kautta: Ontologinen realismi, epistemologinen relativismi ja arvostelmia koskeva rationaalisuus. Heikki Patomäki, *After international relations, Critical realism and the*

maa, jossa he elävät.⁶⁶ Tällöin uhkakuvien rakentamista tutkitaan kiinnittämällä huomio toimijoiden erilaisiin uhkakäsityksiin ja uhkalle annettuihin sosiaalisiin merkityksiin. Ymmärtävästä näkökulmasta maailma on tulkinnoista ja tarkoituksista koostuva kokonaisuus, josta ei ole mahdollista saada tietoa objektiivisesti, koska toimintaa ei voi ymmärtää muuten kuin sisältäpäin, toimijan näkökulmasta. Tutkija on tutkimuskohteensa ”sisällä” – vuorovaikutuksessa tutkimuskohteensa kanssa, jolloin hän pyrkii ymmärrykseen siitä, mitä tapahtumat tarkoittavat ja miten niiden merkitykset rakentuvat. Toimijan omilla tulkinnoilla sekä muiden toimijoiden toiminnasta tehdyillä arvioilla on merkityksensä uhkakuvan todellisuuden ja sen tietämisen määrittämisessä. Konstitutiivisen näkökulman puitteissa inhimillisen toiminnan rinnastaminen lainalaisuuksiin on hankalaa, sillä tiedon luonteen liittyä subjektiivinen ulottuvuus, ja tieto on aina tietyllä tapaa arvosidonnaista ja tarkoitustietoa⁶⁷. Uhkakuvaa koskevaa tietoa tuleekin tulkita siinä vallitsevien intressien kontekstissa, jolloin on oltava tietoinen niistä aikomuksista, mitä uhkaan liittyvä tieto edustaa. Toimijoiden aikomuksien ja intressien ymmärtämisessä kielen ja tiedon sosiaalisen rakentamisen tunnusmerkkien havainnointi muodostuu tällöin keskeiseksi.⁶⁸ Subjektivismin oletuksien tieto suodattuu toimijan kautta ja sen takia siihen liittyvät kognitiivis pohjaiset merkityssisällöt⁶⁹ ovat olennaisia uhkakuvien intersubjektiivisessä rakentamisessa. Subjektiivinen uhkatietoisuus on itsessään merkityksellistä, mutta valtion uhkakuvarakentamisen tulkintakontekstissa riittämätöntä.

Epistemologisista lähtökohdista tämä tutkimus nojautuu tiedon sosiaalisen rakentamisen, intersubjektiivisuuden, ja tiedon monitulkintaisuuden hyväksymisen perustalle. Uhkan ymmärtämisessä viitataan tällöin kollektiiviseen yhteiseen ymmärrykseen, jossa *tietoisuus rakentuu toimijoiden sosiaalisen vuorovaikutuksen kautta*. Vaikka intersubjektiivisuus (episteeminen kon-

(re)construction of world politics, Routledge, London and New York 2002, Roy Bhaskar, *Meta-Reality. Creativity, Love and Freedom*, Sage, New Delhi 2002.

⁶⁶ Ks. Ian Hacking, *The Social Construction of What?*, Harvard University Press, Cambridge 1999, luku 2. Popperin mukaan ei ole olennaista miten ideat ja merkitykset ovat löytyneet vaan se miten niiden totuudellisuus on arvioitavissa. Tiedon totuudellisuuden määrittelyssä on Popperin mukaan falsifikaatiolla sen vahvistamista oleellisempi merkitys. Popper, *Arvauksia ja kumoamisia*, s. 113, 228-231, 238-239.

⁶⁷ Tällä tarkoitetaan tiedon lopullisen kriteerin lähtökohdaksi asetettua aikomusta – teleologista eli ilmiön tarkoitukseen kohdistuvaa ymmärtämistä. Tällöin teorialtkin ovat aina jollekin ja jotain tarkoitusta varten.

⁶⁸ Hans-Georg Gadamer viittaa erityisesti kieleen merkityksien rakentajana. Kieli on kuitenkin hänen mukaansa liitettävä kontekstiinsa, sillä vain siten on mahdollista ymmärtää kielen todellinen merkitys. Hans-Georg Gadamer, *Hermeneutiikka, ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa*, Tampere 2005, s. 26-27, 105-109.

⁶⁹ Kuten kulttuuri-, mielikuva- tai identiteettipohjaiset uskomukset ja intressit. Ks. Hans-Georg Gadamer, *Truth and Method*, Second revised edition, Continuum, New York 2005, s. 98-100, 143.

struktivismi) voidaan määritellä jälki- tai antipositivistiseksi, pyrkii se luomaan tietynlaista siltaa positivististen ja reflektivististen näkemysten välille – ”via media.”⁷⁰ Episteemisellä intersubjektiivisuudella viitataan siihen, etteivät uhkat ole objekteina löydettävissä tai subjektiivisesti määritettävissä, vaan niille annettu merkitys on vuorovaikutuksellisesti rakennettua ja sovittua.⁷¹ Synteesissä tunnustetaan materiaalien tekijöiden olemassaolo, mutta painotetaan sosiaalisten prosessien ja ideoiden antavan materiaalisille tekijöille halutun merkityksen (ihminen muodostaa tietoa ajattelunsa ja havaintojensa vuorovaikutuksessa sekä sosiaalisen ja fyysisen ympäristönsä, kielensä, kulttuurinsa ja kokemustaustansa ympäröimänä).⁷² Se, mitä kulloinkin pidetään valtiollisina uhkakuvina, riippuu niihin kytkeytyneistä yhteisistä tulkinnoista. Uhkakuvien tulkitseminen edellyttää edeltävää ymmärtämistä ja rakentamista, jolloin on huomioitava uhkakuvien alati rakentuva synteesi menneisyyden ja nykyisyyden välillä.⁷³ Uhkakuvilla on ajallinen ja ihmissidonnainen kontekstinsa, minkä huomioiminen mahdollistaa niiden merkityksien tulkitsemisen.

Tiedon ja merkityksien sosiaalinen rakentaminen viittaa tiedon monitulkin-
taisuuden ja suhteellisuuden huomioimiseen, relativismiin, tarkoittamatta
kuitenkaan äärirelativismia⁷⁴. Oletus relativistisuudesta ymmärtää ihmisten
jäsentävän todellisuutta eri tavoin erilaisista käsitejärjestelmistä, intresseis-
tä ja konteksteista käsin. Kontekstuaalisen relativismin mukaan tietyt todel-
lisuudet käyvät tietyissä konteksteissa eli tapahtumatilanteissa muita pa-

⁷⁰ Christian Reus-Smith asemoi konstruktivistisuuden rationalismin ja reflektivismin välille, mutta ilmentää lukuisia vaihtoehtoja sen metateoreettisille lähtökohdille. Ks. Christian Reus-Smit, ”Constructivism”, teoksessa Scott Burchill, Andrew Linklater, Richard Devetak, Jack Donnelly, Matthew Paterson, Christian Reus-Smit, Jacqui True, *Theories of International Relations*, Palgrave Macmillan, New York 2005, s. 194-201.

⁷¹ Idealismin, postmodernismin ja poststrukturalismin käsityksistä poiketen oletetaan, ettei kaiken tietouden tai ilmaisun tarvitse omata samaa episteemistä arvoa, ja että *tiedolle on aina olemassa tietty pohjarakenne*.

⁷² Alexander Wendtin mukaan kyse on tynkärealisista. Tietoisuus materiaalisista asioista on ideoihin perustuvaa, mutta ei pelkästään (”not ideas all the way down”). Wendtin ajatuksia soveltaen voidaan ajatella, että mielikuvia uhkasta säätelee fyysinen todellisuus, mutta ideoilla on huomattava vaikutus siihen, miten ”kovat faktat” ymmärretään ja miten ne vaikuttavat intersubjektiivisessä tiedon rakentamisessa. Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 95-96, 110-111, 130-132.

⁷³ Ks. Gadamer, *Hermeneutiikka, ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa*, s. 27-28.

⁷⁴ Relativismia on kritisoitu viittaamalla ”anything goes” -relativismiin, jonka mukaan jokainen uskomus tai tulkinta olisi yhtä mahdollinen tai hyväksyttävä kuin kaikki muutkin. Tällainen suhtautuminen pelkistää tiedon vain uskomusten, mielipiteiden tai subjektiivisten tulkintojen tasolle, jolloin tieteen totuudellisuus menettää merkitystään. Ks. mm. Paul Feyerabend, *Against Method*, Verso, London, New York 1993, s. 18-19.

remmin.⁷⁵ Erilaiset käsitykset ja tulkinnat todellisuudesta ovat periaatteessa yhtä tosia, mutta niitä täytyy käsitellä omien sosiaalisten kontekstiensa konstruktioina. Tulkinnat ympäröivästä todellisuudesta eivät siten ole puhtaasti subjektiivisia, yksilöllisiä esityksiä, tai objektiivisiakaan otteita todellisuudesta, vaan intersubjektiivisia, toimijoiden välisiä, tietyssä kontekstissa toimijoiden yhdessä tuottamia tulkintoja. Uhkakuva on siten epistemologisesti sosiaalisissa vuorovaikutusprosesseissa konstruoitunutta tietoisuutta, jolloin on huomioitava tämän tiedollisen todellisuuden tulkinnanvaraisuus ja sosiaalinen kontekstuaalisuus. Tutkittaessa uhkakuvia intersubjektiivisina ilmiöinä osallistuu tutkija myös itse niiden tuottamiseen, jolloin tutkijan on asennoiduttava kriittisesti omiin lähtökohtiinsa. Vaikka tutkimus pohjautuu tietynlaiseen näkemykseen tutkimuskohteesta ja sitä ympäröivästä maailmasta, ei se tarkoita yleispätevien väitteiden kieltämistä vaan *yleispätevien totuuksien varmuuden kyseenalaistamista*.⁷⁶ Toisaalta mitä paremmin tutkija ymmärtää oman positionaalisuutensa, kuten sukupuoli-, yhteiskunta- tai ammattisidonnaisuutensa, sitä objektiivisempi hän voi tutkimuksessaan olla objektivistisessä mielessä.

Kaikki tieteellinen tieto on jollain tavalla tehtyä, tuotettua. Myös tiedon kriteerit ovat sosiaalisesti määritettyjä. Käsitys tieteellisestä objektiivisuudesta on pikemmin sopimus kuin vastaavuus todellisuuden kanssa. Tieto ja tieteen normit voivat muuttua – eivät mielivaltaisesti vaan vakuuttavien perusteluiden kautta.⁷⁷ Pyrkimys objektiivisuuteen on ymmärrettävä nimenaan pyrkimykseksi. Tulkinnallinen pätevyys on kiinni perusteluiden johdonmukaisuudesta ja loogisuudesta tutkimuksen teoreettista taustaa vasten. Tällöin voidaan hyväksyä episteeminen relativismi, jonka mukaan totuudet ovat historiallisesti ja kulttuurisesti ehdollistuneita.⁷⁸

⁷⁵ Ks. Egon G. Guba, “The Alternative Paradigm Dialog”, teoksessa Egon G. Guba (ed.), *The Paradigm Dialog*, Sage Publications, Newbury Park, London, New Delhi 1990, s. 26.

⁷⁶ Tämä viittaa Roy Bhaskarin ja Tony Lawsonin toteamukseen, jonka mukaan kaikkien pätevien tieteenfilosofioiden tulee kyetä säilyttämään tieteen molemmat aspektit: Toisaalta tieteen sosiaalisen luonteen ymmärtämisen ja hyväksymisen, toisaalta tieteen kohteiden riippumattomuuden tieteestä. Roy Bhaskar, Tony Lawson, “Introduction: Basic Texts and Developments”, teoksessa Margaret Archer, Roy Bhaskar, Andrew Collier, Tony Lawson and Alan Norrie (ed.), *Critical Realism, Essential Readings*, Routledge, London 1998, s. 18.

⁷⁷ Patomäki, *After International Relations, Critical Realism and the (Re)construction of World Politics*, s. 8-9.

⁷⁸ Roy Bhaskar, “Societies”, teoksessa Margaret Archer, Roy Bhaskar, Andrew Collier, Tony Lawson, Alan Norrie (ed.), *Critical Realism, Essential Readings*, Routledge, London 1998, s. 236. Ks. tieteellisen realismin ontologian ja maltillisen relativistisen epistemologian yhdistämisestä mm. Peter L. Berger, Thomas Luckmann, *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen*, Gaudeamus, Helsinki 1995, s. 65-81, 145-156, 170-184, Crotty, *The Foundations of Social Research*, s. 11, Patomäki, *After International Relations*, s. 8-10.

1.3 Konstruktivistinen taustaoletus

Konstruktivismi on realismin tavoin muuttunut yhä enemmän täsmällisestä teoriasidonnaisuudesta löyhän teoreettisen viitekehyksen ja metodologisen lähestymistavan suuntaan. On jopa harhauttavaa tänä päivänä puhua yleisesti konstruktivisteista, sillä tämän analyttisen sosiaaliseen toimintaan ja tulkinnalliseen ymmärtämiseen liittyvän taustaoletuksen piiriin yhdistettävien tutkimuksien konstruktivistiset oletukset voivat olla hyvinkin erilaisia.¹ Kyse on niistä konstruktivistisista oletuksista, joita tutkija pitää tutkimuksessaan voimassa, jolloin ei ole välttämätöntä sitoutua kaikkeen tai rajattuun konstruktivismiin. Päinvastoin, taustaoletustensa kautta tutkija itse rakentaa konstruktivismiin sisältöä. Tämän tutkimuksen konstruktivistisessä taustaoletuksessa on kyse siitä materiaaliin tekijöihin yhdistyvästä sosiaalisesta todellisuudesta, millä on merkityksenä ja vaikutuksensa valtiotason uhkatodellisuuden rakentamiseen. Tällöin painotetaan *sosiaalisia tulkintoja* (väheksymättä materiaalien tekijöiden vaikuttavuutta yhtenä osatekijänä uhkakuvien rakentamisessa) – miten materiaallinen maailma ja inhimillinen toiminta, sosiaaliset ideat, rakentavat suomalaista uhkaymmärrystä. Sosiaaliset ideat viittaavat kulttuurin, identiteetin, sosiaalisten normien sekä kognitiivisen ja jaetun ymmärtämisen merkityksien huomioimiseen. Ideat ja intressit ovat mukana siinä poliittisessa prosessissa, jossa valtion virallisia uhkakuvia määritetään, mutta ne ovat mukana myös valtiotason uhkakuvarakentamiseen vaikuttavassa valtion ulkoisen uhkatodellisuuden havainnoinnissa ja yksilötason uhkakäsityksien muodostumisessa. *Konstruktivistisessa valtion uhkakuvien rakentamisen tutkimuksessa yhdistyvät materiaaliset ja sosiaaliset rakenteet.*

Teoreettisena suuntauksena konstruktivismi voidaan sijoittaa sosiologiseen tutkimusperinteeseen ja kriittiseen kansainvälisten suhteiden suuntaukseen, sen kuitenkin painottaessa empiirisen analyysin merkityksellisyyttä. Stefano Guzzinin ja Alexander Wendtin mukaan erityisesti refleksiivisen moderniteetin vahvistuminen ja kylmän sodan päättyminen loivat edellytyksiä sosiaalisen todellisuuden huomioimisen esiinnousulle.² Konstruktivismissa

¹ Konstruktivististen tutkimuksien voi yleisesti katsoa jakavan käsityksen tiedon sosiaalisesta rakentamisesta ja sosiaalisen toiminnan tulkitsevasta ymmärtämisestä. Ks. konstruktivismiin erilaisista lähtökohdista; Ralph Pettman, *Commonsense Constructivism or the Making of World Affairs*, M.E. Sharpe, New York 2000, Emanuel Adler, ”Constructivism and International Relations”, teoksessa Walter Carlsnaes, Tomas Risse, Beth A. Simmons (ed.), *Handbook of International Relations*, Sage Publications, London, New Delhi 2002, s. 95-118.

² Stefano Guzzini, ”A Reconstruction of Constructivism in International Relations”, *European Journal of International Relations*, Vol. 6, No. 2, 2000, s. 151-153, Wendt, *Social Theory of International Politics*, s. 4-5. On tosin huomioitava, että Bergerin ja Luckmannin kirja todellisuuden sosiaalisesta rakentumisesta ilmestyi jo vuonna 1966, ja toisaalta lienee hyvin vaikea empiirisesti paikantaa ajallisesti refleksiivisen modernin syntyä.

painottuu, kriittisten teorioiden hengessä, kriittisyys positivististen teorioiden, kuten uusrealismin ja uusliberalismin, selityskykyä kohtaan. Konstruktivismiin perustana voi pitää pelkän materialismiperustaisuuden tutkimuksen haastamista, mutta sen eriasteinen huomioiminen sosiaalisen ulottuvuuden rinnalla muodostaa keskeisen eron eri konstruktivististen lähestymistapojen välille.

Konstruktivismi on teoreettinen viitekehys *yhteisten merkityksien ja tulkintojen* (shared meanings, shared understandings) sosiaalisen rakentumisen ymmärtämiseksi. Sen puitteissa voidaan tutkia, miten Suomen valtiohallinnossa on rakennettu yhteinen uhkatulkinta turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon eli miten selonteossa on päädytty esitettyyn uhkakuvasältöön. Lähtökohtaisesti on huomioitava, että valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot eivät kuvaa objektiivisesti Suomen turvallisuusympäristöä ja siinä ilmeneviä uhkatekijöitä. Selonteissa esitetyt uhkakuvat perustuvat sosiaalisesti rakennettuihin ”tosiasioihin”, jotka ilmentävät suomalaista virallista poliittista ja sovittua tulkintaa niistä uhkista, jotka selonteossa halutaan tietystä muodossa tuoda esille. *Selonteon uhkakuvat ovat vuorovaikutuksellisesti rakennettuja todellisuuden tulkintoja, joihin liittyy viime kädessä aina poliittinen valinta.* Tämän tutkimuksen tavoitteena on ”avata” näitä selonteon tosiasioita, kiinnittämällä tutkimusintressi siihen, miten selonteon uhkakuvat on erilaisten sosiaalisten rakenteiden, intressien ja toimijoiden keskuudessa rakennettu. Selontekoa on pidettävä konstruktivistisena luomuksena, jolloin siinä esitettyjä uhkakuvia ei voida pitää instrumentaalina rationaalisuusolettaman mukaisina päätöksinä – selonteon uhkakuvia rakennetaan tietystä säännellyssä ja poliittisesti ohjatussa prosessissa. Tällöin on huomioitava, että suomalaista turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa toteutetaan käytännössä sosiaalisesti rakennettuja uhkakuvia vastaan.

Konstruktivistisessa uhkatutkimuksessa on kyse siitä, miten suomalaista uhkatulkintaa on sosiaalisesti rakennettu 2000-luvun alussa, millaisia poliittisia intressejä ja kiistanalaisuuksia tämän tulkinnan muodostamiseen on liittynyt sekä minkälainen uudelleentuottava ja muuttava vaikutus aiemmin esitetyillä uhkakuvilla on nykyisyyden tulkintaan. Lähestymistavassa tähdentyy asioiden löytämisen sijasta niille annettujen *merkityksien rakentamisen ymmärtäminen*.³ Kyse on selontekoon rakennetuille uhkakuville an-

³ Ks. merkityksien rakentamisesta Nicholas Onuf, ”Constructivism: A User’s Manual”, teoksessa Vendulka Kubálková, Nicholas Onuf, Paul Kowert (ed.), *International Relations in a Constructed World*, London 1998, s. 58-77. Laitisen mukaan Suomeen on kylmän sodan jälkeen pitänyt luoda uudet uhkakuvat, jotta saataisiin aikaiseksi turvallisuuspoliittisen koneiston edellyttämä vihollinen. Laitinen viittaa tällä juuri uhkakuvien poliittiseen ja sosiaaliseen rakentamiseen. Esitettyä väitettä voi pitää yhtenä uhkatodellisuutta rakentavana tulkintana. Kari Laitinen, ”Yhdysvaltain globaali turvallisuuspoli-

nettujen merkityksien ymmärtämisestä eli siitä, minkälaisissa – ja miten kiistanalaisissa – sosiaalisissa prosesseissa yhteinen ymmärrys vuoden 2004 selontekoon tuotetuista uhkakuvista muodostui. Konstruktivistinen oletus uhkakuvien rakentamisesta on sidonnainen ihmisten, sosiaalisten toimijoiden, ideapohjaiseen ja poliittiseen vuorovaikutukselliseen toimintaan. Konstruktivistisen käsityksen mukaan asioista tehdään uhkia, jolloin selonteon uhkakuvat ovat sosiaalisesti sillä hetkellä hyväksytyä tietoa, josta on neuvoteltu ja sovittu toimijoiden kesken.⁴ Tietyt toimijat rakentavat sosiaalisten ja materiaalisten rakenteiden sisällä suomalaisia virallisia uhkakuvia – niin vanhoja kuin uusia. Yhteisen ymmärryksen rakentamisessa *kulttuuri ja poliittiset intressit ovat aina läsnä*. Uhkakuvaa voi pitää sosiaalisena konstruktiona, jonka tietynsisältöinen esittäminen ja ylipäänsä asioiden ilmentäminen turvallisuuden (ja turvallisuuspolitiikan) piiriin kuuluvina viittaavat sosiaaliseen ja poliittiseen kamppailuun uhkakuvan merkityksisällöstä. Konstruktiolla tarkoitetaan tulkintoja, vaihtoehtoisia tapoja kuvata ja ymmärtää uhkakuvatodellisuutta. Konstruktiio on yksilötasolla syntyvä uhkakäsitys, joka ilmaisen (kuten tekstin tai puheen) myötä altistuu muiden yksilöiden uhkakäsityksien vuorovaikutukseen. Konstruktioiden vuorovaikutuksessa rakentuu yhteinen (tai ainakin yleensä yhteiseksi esitetty) valtion uhkakuvakonstruktiio, joka puolestaan on vuorovaikutuksessa muiden valtioiden ja ulkoisten toimijoiden uhkakonstruktioiden kanssa. Vastaavasti suomalaisten (kansalaisten), meidän jokaisen omat, uhkakonstruktiot arvioivat jatkuvasti suhdettaan valtion uhkakonstruktiioihin.

Konstruktivistisessä taustaoletuksessa ymmärrys uhkasta ei rakennu ainoastaan nykyhetkessä vaan monet suomalaisessa yhteiskunnassa vaikuttavat uhkaymmärrykset ovat rakentuneet hyvinkin pitkän ajan kuluessa.⁵ Suomalainen 2000-luvun alun uhkaymmärryksen rakentaminen on nähtävä ajallisen jatkuvuuden kontekstissa – Suomeen on ajan saatossa rakentunut kansallinen uhkakulttuuri⁶, jota kuitenkin jatkuvasti muokataan ja uusinnetaan. Usein nämä yhteiset uhkaymmärrykset ovat rakentuneet ja rakentuvat varsin näkymättöminä ja niitä on rakennettu sekä tietoisesti että tiedostamatta sosiaalisten rakenteiden sisällä. Tämä viittaa tässä tutkimuksessa kolmeen oletukseen: 1) Täydellistä yhteistä uhkaymmärrystä ei liene koskaan mah-

tiikka – idealismia vai hegemoniaa?”, teoksessa Kari Laitinen (toim.), *Valtapolitiikan ajattomuus? Maailmanpolitiikan tulkintoja 11.9 jälkeen*, Tampere 2002, s. 87.

⁴ Ks. Ted Hopf, “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, *International Security*, Vol. 23, No. 1, 1998, s. 175-180, Wendt, *Social Theory of International Politics*, s. 73-75.

⁵ Ks. uhkakuvien kulttuurisesta jatkuvuudesta mm. Ronald L. Jepperson, Alexander Wendt, Peter J. Katzenstein, ”Norms, Identity and Culture in National Security”, teoksessa Peter J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security, Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York 1996, s. 52-65.

⁶ Ks. Ibid. ja Ruth Wodak, Rudolf de Cillia, Martin Reisigl, Karin Liebhart, *The Discursive Construction of National Identity*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2005, s. 18-30.

dollista saavuttaa vaan kyse on riittävästä ja tämän tutkimuksen kontekstissa turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon sidotusta yhteisestä uhkaymmärryksestä. 2) Koska yhteiset uhkaymmärrykset syntyvät ja muokkautuvat sosiaalisessa interaktiossa, vaikuttavat monet tekijät ja toimijat synnytettävän yhteisen ymmärryksen luonteeseen. 3) On huomioitava, että suomalaisen uhkaymmärryksen rakentaminen perustuu vain osittain päämäärätietoiseen poliittiseen toimintaan, jossa toimijoiden intressit ovat alati muokkautuvia muuttujia.

Konstruktivismia voi pitää tapana huomioida sosiaalinen toiminta ja tiedon sosiaalisen rakentaminen – sosiaaliset ideat ovat olennaisesti rakentamassa suomalaista uhkatodellisuutta. Tietoisuus uhkakuvasta on luonteeltaan intersubjektiiivista eikä sitä siten tule ymmärtää yksilöllisenä vaan kollektiivisena. Tämän tutkimuksen konstruktivistisessä synteessä, metateoreettisiin lähtökohtiin viitaten, sosiaaliset ideat eivät ole immuuneja materiaalisille tekijöille, mutta ideoilla (poliittisessa ja kulttuurisessa kontekstissa) rakennetaan yhteistä ymmärrystä eli tietoisuutta uhkatodellisuudesta. Toimijoiden sosiaalinen maailma on materiaalista maailmaa muokkaava, siihen vaikuttava ja sitä ilmentävä. Risto Heiskalan mukaan ihmisillä ei olekaan pääsyä todellisuuteen muuten kuin tulkintojen, konstruktioiden, kautta ja näillä tulkinnoilla on oleellinen vaikutus yhteiskunnallisiin prosesseihin ja niiden lopputuloksiin.⁷ Sosiaalisten ilmiöiden sekä subjektiiviset (yksityiset ymmärrykset) että etenkin intersubjektiiiviset määrittelyprosessit sekä niiden kulttuuriset taustat ja normatiiviset rakenteet muodostuvat konstruktivistisessä ajattelussa materiaalisia tekijöitä vaikutusvoimaisemmiksi. Uhkakuvien tiedollista konstruktioita ei siten voi arvioida sen perusteella, miten hyvin ne vastaavat todellisuutta, koska konstruktioit itse määrittävät sen, millainen tämä uhkatodellisuus on. Yhteinen ymmärtäminen ja sen normatiivisuus voidaan myös nähdä sosiaalista järjestystä ylläpitävänä ja säilyttävänä niin kansainvälisen järjestelmän kuin valtion tasolla.⁸

Yksityiset ymmärrykset (private meanings) voivat puolestaan pyrkiä haastamaan ja muuttamaan yhteistä ymmärrystä eli jaettua käsitystä uhkatodellisuudesta. Uusiksi uhkiksi kuvatut asiat voidaan nähdä turvallistetuiksi yksityisiksi ymmärryksiksi, joiden kautta on pyritty (ja pyritään) muuttamaan suomalaista turvallisuus- ja uhkaymmärrystä. Yksityiset ymmärrykset voivat myös ajan myötä vakiintua yhteisesti hyväksytyiksi tulkinnoiksi uhkatodellisuudesta. Yhdysvaltojen vuoden 2001 jälkeisen ”terrorismin vastaisen sodan” myötä tehty sodankäynnin osittainen uudelleenmäärittely on esimerkki yksityisestä tulkinnasta, joka on vakiintumassa osaksi länsi-

⁷ Risto Heiskala, *Toiminta, tapa ja rakenne. Kohti konstruktionistista synteä yhteiskuntateoriassa*. Gaudeamus, Helsinki 2000, s. 5.

⁸ Vrt. Friedrich V. Kratochwil, *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge University Press, Cambridge 1989, s. 1-5, 9.

maista sodan kuvaa.⁹ Tietyillä toimijoilla on luonnollisesti muita paremmat edellytykset yhteisten ymmärrysten synnyttämiseen, muuntamiseen ja ylläpitämiseen. Tämä edellyttää sen tiedostamista, että *uhkakuvien rakentaminen on valtasidonnaista*. Uhkakuvien sosiaalisen luonteen takia yksilöt eivät kuitenkaan yksin päättä, onko jokin asia uhka vai ei. Uhkakuvia tutkittaessa tuleekin ymmärtää se kokonaisuus ja siihen vaikuttavat tekijät, joiden kautta rakentuu yhteinen ymmärrys siitä, mitä pidetään uhkana.

Konstruktivismin oletuksien tulevaisuus rakentuu valinnoista, toisin sanoen ihmiset rakentavat itse oman yhteiskunnallisen tulevaisuutensa. Hopfin mukaan tällöin on huomioitava myös ne asiat ja intressit, jotka eivät rakennu yhteiseksi ymmärrykseksi tai jotka halutaan sosiaalisesta tietoisuudesta tarkoituksellisesti sulkea pois.¹⁰ Jälkimmäinen näkemys viittaa esimerkiksi uhkakuvaan, joka on tiedostettu selontekoprosessin valmisteluvaiheessa, mutta sitä ei ole haluttu esittää lopullisessa julkisessa selontekotekstissä. Toimijat siten itse rakentavat sitä todellisuutta, jonka keskellä he elävät ja toimivat. Konstruktivismin voi katsoa varoittavan siitä, että jonkin ilmiön voisi ymmärtää vain yhdellä tavalla – yhden totuuden olemassaolo kiistettään. Uhkakuvaakaan ei voi olettaa vain yhdellä tavalla sosiaalisesti rakennetuksi ja hyväksytyksi. *Valtion turvallisuuden ja uhkakuvien rakentaminen on valintasidonnaista ja tehdyt valinnat ohjaavat tietoisuuttamme*. Tämä heijastaa samalla tiedon tarkoituksenmukaista, intentionaalista, luonnetta – uhkakuvalle ei rakenneta tiettyä sisältöä ilman sille annettavaa merkityssisältöä. Tämän intentionaalisuuden lähtökohdan, johon palataan alaluvussa 3.2.2, huomioimisella ja hyväksymisellä samanaikaisesti kielletään sekä objektivismin että subjektivismin lähtökohtaisuus. Intentionaalisuus on osa sosiaalisen todellisuuden rakentamista.

Wendtiläinen konstruktivismi korostaa kansainvälisen järjestelmän sosiaalisia rakenteita, jossa toimijat (erityisesti valtiot) tuottavat vuorovaikutuksessaan keskinäisiä ja yhteisiä ymmärryksiä ja intressejä.¹¹ Konstruktivismi eroaa tässä mielessä kansainvälisten suhteiden valtateorioista erityisesti ontologisten käsitysten perusteella – uusrealismissa ja uusliberalismissa oletukset perustuvat materialismiin, individualismiin sekä ulkopuolelta annet-

⁹ Ks. Jyri Raitasalo, *Constructing War and Military Power after Cold War*, Väitöskirja, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1, strategian tutkimuksia No. 21, Helsinki 2005, s. 319-324.

¹⁰ Hopf, "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", s. 176. Ks. valintaperusteisuuden merkityksestä ja asemasta konstruktivismissa; Maja Zehfuss, "Constructivism and Identity, A Dangerous Liaison", teoksessa Stefano Guzzini, Anna Leander (ed.), *Constructivism and International Relations. Alexander Wendt and his critics*, Routledge, London 2006, s. 104-116.

¹¹ Wendt, *Social Theory of International Politics*, s. 20-22, 137-138, 157-190, Alexander Wendt, "The State as Person in International Theory", *Review of International Studies*, Vol. 30, No. 2, 2004, s. 289-316.

tuihin identiteetteihin ja intresseihin.¹² Tämänkaltaisten olettamuksien voi katsoa muodostavan konstruktivistisessä lähestymistavassa varsinaisen tutkimusongelman, tarkoittamatta kuitenkaan rationalismin täydellistä pois-sulkemista.¹³ Konstruktivismissa korostuu kansainvälisen järjestelmän sosiaalinen luonne, jossa ideat, identiteetit, kulttuurit ja intressit vaikuttavat siihen, minkälaisessa kansainvälisen toimintaympäristön ”uhkamaailmassa” valtio määrittää omaa uhkatodellisuuttaan. Ulkoinen uhkamaailma näyttäytyy valtiolle materiaalisten voimavarojen ohella niille annettujen – intentionaalisesti rakennettujen – sosiaalisten merkityksien muodossa. Huomionarvoista on, että eri toimijat tuovat eri tavoin ja tavoittein uhkaymmärrystä kansainväliseen vuorovaikutukseen.¹⁴ Valtion voi katsoa jakavan, ainakin osaksi, kansainvälisten toimijoiden keskuudessa rakentuvaa sosiaalista uhkaymmärrystä, mikä määrittää valtion omia uhkakuvia ja niiden rakentamiseen liittyviä tulkintoja. Kyse on erityisesti valtion ja sen kannalta merkityksellisimpien ulkoisten toimijoiden välisestä molemminpuolisesta uhkadialektiikasta. Valtion uhkakuvat sekä rakentuvat kansainvälisen uhkatodellisuuden vaikutuspiirissä että rakentavat yleistä kansainvälistä ja muiden toimijoiden uhkaymmärrystä.

Valtiot ovat konstruktivistisessä ymmärryksessä ”todellisia” toimijoita, joilla on ”ihmismuotoisia” ominaisuuksia.¹⁵ Wendtiläisessä holistisessa konstruktivismissa jää huomioimatta valtion sisäinen toiminta, kuten valtopoliittiset kamppailut sisäpolitiikassa sekä yksilöiden roolin merkityksellisyys.¹⁶ Konstruktivistien keskuudessa onkin usein havaittavissa väittelyä valtion ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön vaikutuksen keskinäisestä

¹² Tällä viitataan uusrealismin ja uusliberalismiin sekä niiden synteisiin (kansainvälisten suhteiden ns. kolmas keskustelu) kritiikkiin suhteessa konstruktivismiin. Ks. Ole Wæver, “Figures of International Thought: Introducing Persons instead Paradigms”, teoksessa Iver B. Neumann, Ole Wæver (ed.), *The Future of International Relations*, Routledge, London 1997, s. 1-37, Wendt, *Social Theory of International Politics*, s. 33-40. Vrt. Wendtin ja Checkelin erilaiset näkemykset “ensimmäisen, toisen ja kolmannenkin käsitysten teorioista”. Jeffrey T. Checkel, ”The Constructivist Turn in International Relations”, *World Politics*, Vol. 50, No. 1, 1998, s. 341.

¹³ Konstruktivismi ei haasta rationalismia sinänsä, vaan sen tiettyjä sovelluksia. Konstruktivistinen lähestymistapa rationalismin suhteen voidaan sijoittaa ongelmanratkaisuteorioiden ja postmodernismin välimaastoon. Ks. Antje Wiener, ”Constructivism: The Limits of Bridging Gaps”, *Journal of International Relations and Development*, Vol. 6, No. 3, 2003, s. 255-260, Checkel, ”The Constructivist Turn in International Relations”, s. 327-329.

¹⁴ Valtioiden rakentavat myös valtiojärjestelmän itsessään, jota Wendt ilmentää hobbesilaisen, lockelaisen ja kantilaisen anarkisen kulttuurin avulla. Ks. Wendt, *Social Theory of International Politics*, s. 246-312.

¹⁵ Ks. Wendt, “The State as Person in International Theory”, s. 289-296, McSweeney, *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations*, s. 68-78, Nokkala, *Laajeneva sotilaspolitiikka*, s. 40-44.

¹⁶ Vrt. Martha Finnemore, *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*, Cornell University Press, Cornell University 2003.

painottamisesta suhteessa valtion politiikan muotoutumiseen. Suomen uhkakuva- ja politiikka ja uhkakuvat käsitetään tässä tutkimuksessa ilmauksina sekä kansainvälisestä että kansallisesta ulottuvuudesta, mutta juuri valtiotasolla (valtion sisällä) tapahtuva uhkakuvarakentaminen muodostaa tarkastelun painopisteen. Tällöin, erityisesti kriittisessä turvallisuustutkimuksessa, valtion sisäisen logiikan huomioineiden tutkijoiden (mm. David Campbell, Johan Eriksson, Jef Huysmans, Ronald Jepperson, Peter Katzenstein, Bill McSweeney ja Ole Wæver) konstruktivistiset lähestymistavat ovat olleet luomassa sitä linssiä, jonka läpi tutkimuskohdetta sekä teoreettisesti että empiirisesti tulkitaan.¹⁷ Konstruktivismiin myötävaikutus etenkin turvallisuustutkimukseen on painottanut juuri valtion sisäisen poliittisen toiminnan ja siihen yhdistyvien intressien merkityksien tulkintaa tutkittaessa uhkien rakentamista.

Konstruktivistisen taustaoletuksen, minkä avulla pyritään uhkakuvien luonteen syvällisempään ymmärrykseen, voi tiivistää viiden lähtökohdan huomioimiseen uhkakuvien rakentamisen tulkinnassa: 1) Toimijat ja toimijoiden välinen vuorovaikutus on uhkakuvien rakentamisessa keskeistä. Uhkakuvat ovat sosiaalisesti tuotettuja – uhkakuvia rakennetaan. 2) Uhkakuvien rakentaminen on kulttuurisidonnaista, ne rakennetaan aina tietyn kulttuurisen kontekstin sisällä, jossa sosiaaliset normit sekä kulttuuriset rakenteet ohjaavat toimintaa ja päätöksentekoa. 3) Uhkakuvat ovat luonteeltaan poliittisia ja poliittisuuteen yhdistyvät erilaiset intressit ja valinnan mahdollisuudet. 4) Samalla kun rakennetaan uhkakuvia, rakennetaan myös poliittista identiteettiä (identiteettipolitiikkaa). Identiteetti ja intressit ovat vastavuoroisesti rakentuneita. 5) Uhkakuvien rakentaminen viittaa uhkista esitettyihin ilmaisumuotoihin. Erilaiset esitetyt uhkailmaisut ja -tulkinnat rakentavat ja muotoilevat uhkaa eli toimijat konstruoivat uhkakuvia antamalla uhkatekijöille erilaisia (haluamiaan) merkityksiä. Konstruktivistisuuden voi katsoa täsmällisen selittämisen sijasta ohjaavan tutkimusta huomioimaan miten tietynlaiset uhkakuvat ovat ylipäänsä Suomessa todennäköisiä ja mahdollisia.

Konstruktivistinen taustaoletus viittaa siis ensisijaisesti siihen tapaan, jolla uhkakuva ja sen rakentamista sekä niiden tutkimiseen muodostettavaa teoreettista viitekehystä tutkimuksessa lähestytään. Reus-Smitin mukaan konstruktivismista on muodostunut 2000-luvun alussa yhä enemmän tutkimusongelmasidonnainen ja etenkin siitä riippuvainen yleinen lähestymistapa.¹⁸ Samalla on keskusteltu lisääntyvässä määrin konstruktivismiin suhtees-

¹⁷ Konstruktivististen perusoletuksien jakamisen ohella mainittujen henkilöiden lähestymistavat kuvaavat samanaikaisesti hyvin sitä moninaisuutta, mikä konstruktivistisen suuntauksen sisällä vallitsee. Ks. erilaisista konstruktivistisista lähestymistavoista turvallisuuteen; Anthony D. Lott, *Creating Insecurity. Realism, Constructivism, and US Security Policy*, Ashgate, Aldershot 2004, s. 27-47.

¹⁸ Reus-Smit, "Constructivism", s. 208.

ta rationalismiin, sosiaalisten rakenteiden selitysvoimaisuudesta ja konstruktivismiin yhdistyvän metodologian luonteesta. Konstruktivistista lähestymistapaa on usein kritisoitu siitä, että se vie pois huomion ”todellisista reaali maailman ongelmista” kiinnittämällä (erityisesti turvallisuustutkimuksessa) liiaksi huomiota asioiden sosiaaliseen ja normatiiviseen sekä niiden merkityssisältöjen rakentamisen luonteeseen. Toisaalta 2000-luvun alussa on voinut havaita useiden uusrealististen tutkimuksien huomioivan kasvavassa määrin ideoiden merkityssisältöä ja (osan) konstruktivisteista materiaaalisten tekijöiden merkityksellisuutta tulkinnallisena ulottuvuutena.¹⁹

Konstruktivismissa on tässä tutkimuksessa kyse *uhkakuvapolitiikan tutkimiseen yhdistyvästä tarkoituksenmukaisesta lähestymistavasta ja konstruktivististen oletusten antamasta teoreettisesta lisäarvosta*. Tutkimuskysymykset asetetaan tällöin ongelmanratkaisuteorioihin (ja niiden taustaoletuksiin) verrattuna eri tavoin, jolloin tietyssä määrin tiedonintressit sekä tavoiteltavat tutkimustuloksetkin poikkeavat toisistaan.²⁰ Merkityksien rakentumisen ymmärtämistä voi katsoa ohjaavan käytännöllinen tiedonintressi. Taustaoletus hyväksyy valintojen normatiivisuuden ja kulttuurisidonnaisuuden läsnäolon sekä erilaiset vaihtoehdot uhkakuvapolitiikassa. Konstruktivistisin oletuksin ympäröivää todellisuutta voidaan tehdä ymmärrettävämmäksi, mutta tällöinkin on kyse tietyn näkökulman valinnasta, josta tätä todellisuutta tulkitaan.

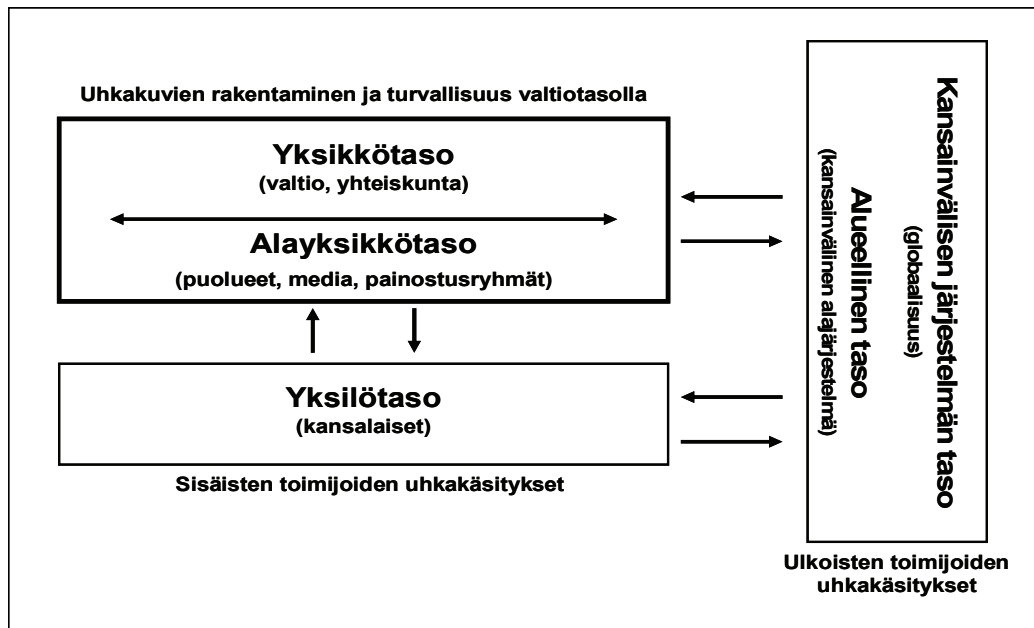
1.4 Toimijatasojen yhdistäminen

Valtion uhkakuvien rakentaminen voidaan ymmärtää parhaiten integroivasta näkökulmasta – kansainvälisten suhteiden tieteenalassa määriteltyjen eri

¹⁹ Juuri konstruktivismiin laaja-alaisuus muodostaa sille ongelman. Konstruktivismia yleisesti kritisoitaessa voidaan kritisoida hyvin erilaista näkökulmaa kuin mitä yksittäinen tutkija konstruktivismilla ymmärtää (lähtien jo analyysitason valinnasta). Ks. kriitikistä sekä konstruktivismiin ja realismiin yhteydestä mm. Dale Copeland, ”Constructivist Challenge to Realism”, *International Security*, Vol. 25, No. 2, 2000, s. 187-212, Samuel J. Barkin, ”Realist Constructivism”, *International Studies Review*, Vol. 5, No. 3, 2005, s. 325-342, Jeffrey W. Legro, Andrew Moravcsik, ”Is Anybody Still a Realist?”, *International Security*, Vol. 24, No. 2, 1999, s. 5-55.

²⁰ Ks. ongelmanratkaisuteorioiden ja kriittisten teorioiden välisistä eroavaisuuksista; Robert Cox, ”Social Forces, States and World Orders – Beyond International Relations Theory”, teoksessa Robert Keohane (ed.), *Neorealism and Its Critics*, Columbia University Press, New York 1986, s. 207-217. Ks. eri teorioiden tutkimustulosten vertailun vaikeudesta mm. Lott, *Creating Insecurity*, s. 48-67, 156-161, K. J. Holsti, *International Politics. A Framework for Analysis*, Prentice-Hall, New Jersey 1992, s. 4-15. Holstin mukaan valitun lähestymistavan avulla tutkimus voidaan kohdistaa siihen mikä tutkijan mielestä on tärkeää.

toimijatasojen uhkakäsityksien vuorovaikutussuhteita ymmärtämällä.²¹



Kuva 1. Turvallisuuden ja toimijoiden analyysitasot sekä niiden vaikutussuhteet.

Suomen uhkakuvista päätetään viime kädessä valtiotason turvallisuuspoliittisten päättäjien keskuudessa, mutta uhkakuvat rakennetaan vuorovaikutuksessa valtion ulkoisten ja sisäisten toimijoiden ilmaistemien uhkakäsityksien kanssa. Valtiotalon uhkakuvarakentamista on siten tarkasteltava laajemmassa kontekstissa, mikä viittaa tämän tutkimuksen tavoitteeseen ymmärtää tutkimuskohdetta kokonaisvaltaisemmin ja useammasta näkökulmasta. Analyysin painopiste on valtiotasolla muodostettavissa uhkakuvissa

²¹ Keskustelu analyysitasoista ja niiden määrittämisestä on ollut jo pitkään keskeisellä sijalla kansainvälisten suhteiden ja turvallisuuden tutkimuksessa. Kyse on yhtäältä siitä, kenen tai minkä analyysitason turvallisuutta tutkitaan, ja toisaalta kuka tai ketkä nähdään (ensisijaisina) toimijoina. Tutkimuksissa kysymykset ovat usein liittyneet sotien ja kriisien syiden selvittämiseen (järjestelmärakenne-valtioiden luonne-ihmisluonne). Tämän ongelman esitti alun perin David Singer pohtiessaan, johtuuko kansainvälisen järjestelmän luonne valtioiden käyttäytymisestä vai valtioiden käyttäytyminen kansainvälisen järjestelmän luonteesta. David J. Singer, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations", *World Politics*, Vol. 14, No. 1, 1961, s. 77-92. Barry Buzan ym. painottavat turvallisuuden tutkimuksessa analyysitasojen välisen dynamiikan ja vuorovaikutuksen ymmärtämistä. Ks. analyysitasojen määrittämisestä Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde, *Security, A New Framework For Analysis*, Lynne Rienner Publishers, London 1998, s. 5-7, Nicholas J. Onuf, "Levels", *European Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 1, 1995, s. 35-58. Poikkeavista jaotteluista mm. James E. Dougherty, Robert L. Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations, A Comprehensive Survey*, third edition, Harper Collins Publishers, New York 1990, s. 22-26. Analyysitasojattelu antaa sisältöluottavuutta uhkakuvien rakentamisen teoreettiseen viitekehykseen, mutta se ei itsessään ole varsinaisesti teoria.

ja (Suomen) valtiotaso toimii näköalatasona suhteessa muihin toimijatasoihin.

Kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa analyysitasojen määrittäminen on ollut sekä analyysin kohteen että metodologian kannalta keskeistä. Vaikka analyysitasot voidaan erottaa toisistaan vain analyyttisen tarkoituksenmukaisuuden nimissä, edesauttavat ne eri toimijoiden paikallistamista ja uhkakuvien rakentamiseen yhdistyvien vuorovaikutussuhteiden ymmärtämistä. Toimijatasojen määrittäminen luo esiymmärryksen tutkimuksen viitekehystä ja tutkimuskysymyksistä, jotka täsmentyvät varsinaisen teoreettisen analyysin ja synteessin kautta (luvut 3 ja 4). Tulkinnallisuus nojautuu viiteen analyysitasoon: Kansainvälinen järjestelmä-, kansainvälinen alajärjestelmä-, yksikkö-, alayksikkö- ja yksilötaso. Poiketen kansainvälisten suhteiden tutkimuksen perinteisestä vertikaalisesta toimijatasojen esitystavasta (kuva 2), rinnakkaisella esitystavalla (kuva 1) halutaan antaa vuorovaikutussuhteita perustellummin ilmentävä kuva toimijoiden asemasta ja vaikuttavuudesta valtiotason uhkakuvien rakentamiseen. Analyysitasoja voi pitää viittauskohteina, joihin tutkimuksen tulkinnat sijoitetaan, mutta itsessään ne eivät ole tulkinnan lähteitä. Tasot kuitenkin helpottavat analyyttisesti toimijoiden ja viittauskohteiden valintaa sekä niiden asettamista tärkeysjärjestykseen ja tarkentavat analyysin tutkimusotetta. Tässä tutkimuksessa, rakenteet huomioiden, lähtökohta viittaa toimija- ja toimintakeskeiseen tulkintaan – rakenteita ei ole ilman toimijoita ja toimijoiden välistä vuorovaikutusta, mutta toimijoitakaan ei ole ilman rakenteita.²² Kyse on enemmänkin tiedollisten prosessien tutkimisesta, joita sekä rakenteet että toimijat jäsentävät ja tuottavat.

Kansainvälisen järjestelmän ja alajärjestelmän analyysitasoissa on kyse valtion ulkoisesta uhkakuvaympäristöstä, erityisesti niiden toimijoiden uhkakuvapolitiikasta, joilla oletetaan olevan merkittävin vuorovaikutus valtion (Suomen) uhkakuvien rakentamiseen.²³ Kansainvälisen turvallisuuden ke-

²² Ks. toimijoiden ja rakenteiden yhdistymisestä; Anthony Giddens, *The Constitution of Society*, University of California Press, Los Angeles 1984, s. 25-28, Wendt, *Social Theory of International Politics*, s. 146, 186.

²³ Kansainvälisen järjestelmän (international systems) taso viittaa globaalisuuteen, käsitäten koko maailman. Tämän tason toimijoiden yläpuolelle ei asetu ylempää auktoriteettitasoa. Tietyt organisaatiot (kuten YK), rakenteet (kuten globaali markkinajärjestelmä) ja prosessit (kansainvälinen oikeus) kuvaavat tämän tason toimijoita. Kansainvälisen alajärjestelmän (international subsystems) taso on ilmentynyt pääasiassa valtioiden aluepohjaisen poliittisen, sotilaallisen ja taloudellisen liittoutumisen ja muun yhteistoininnan myötä (valtiollisuuden ”lisäkkeenä”). Alajärjestelmän ja alueellisuuden kehittymiseen vaikuttavat valtioiden ohella myös moninaiset yhteiskunnalliset ja valtioista riippumattomat toimijat. Alajärjestelmän toimijat voivat olla alueellisesti yhtenäiseksi muodostuneita (kuten ASEAN ja EU) tai tietyn toiminta-ajatuksen yhdessä jakavia (kuten Nato). Toimijoiden täsmällinen sijoittaminen tietylle (toimija)tasolle on usein vaikeata ja tämän tutkimuksen kontekstissa tarpeetonta.

hitys tapahtuu yhä korostetummin näillä kolmella (valtiollisuus, alueellisuus ja globaalisuus) pääulottuvuudella, jolloin Barry Buzanin ja Richard Littlen mukaan globaalisuus ja erityisesti alueellisuus ovat tänä päivänä yhä vahvemmin vaikuttamassa valtion turvallisuuden määrittämiseen.²⁴ Tässä tutkimuksessa näiden kahden tason toimijat sekä toiset valtiot (ulkopuoliset yksiköt) muodostavat Suomen turvallisuuspolitiikan ulkoisten toimijoiden (kansainvälisen) viitekehysten. Valtion turvallisuuspolitiikan ulkoiset toimijat kuvaavat laajempaa kulttuurista, sosiaalista ja poliittista kontekstia, jonka sisällä kansainvälistä uhkakuvapolitiikkaa harjoitetaan, ja josta valtion uhkakuvarakentaminen on riippuvaista. Kyse on lisääntyneestä kansainvälisestä turvallisuuden keskinäisriippuvuudesta, identiteettiperustaisesta vuorovaikutuksesta ja toimijoiden uhkakuvien kautta ilmaisemista intresseistä muita toimijoita kohtaan. Valtion voi olettaa omaksuvan uhkakuvapolitiikkaansa kansainvälisiä ”uhka-aineeksiä” ja pyrkiä yhdistämään (tai vaihtoehtoisesti erottamaan) kansallista uhkakuva-agendaansa sen kannalta merkittävien ulkoisten toimijoiden agendoihin tai suhteessa niihin.

Kansainväliset sosiaaliset, rakennetut yhteisten tulkintojen, rakenteet vaikuttavat valtion uhkakuvien rakentamiseen.²⁵ Valtion kulttuurisidonnaiset erityispiirteet sekä aiemmin tehdyt ulko- ja turvallisuuspoliittiset ratkaisut ovat määrittäneet niitä sosiaalisia rakenteita, joissa valtio joko haluaa olla mukana tai niistä erottautua (tai pyrkiä luontevaan kanssakäymiseen ilman identifioitumista). Valtion uhkakuvien kansainvälisessä vuorovaikutuksessa on samanaikaisesti kyse sekä adaptaatiosta ja solidaarisuudesta että itsensä määrittelemisestä suhteessa ”toiseen”. On luonnollista, että valtio seuraa oman turvallisuutensa näkökulmasta ulkoisessa toimintaympäristössä esitettyjä uhkakuvia tehden niistä johtopäätöksiä omiin uhkatulkintoihin – mitä muut toimijat pyrkivät esittämällä uhkakuvilla saamaan aikaan eli mikä on näiden uhkakuvien poliittinen tarkoitus. Tällöin kansainvälisen järjestelmän materiaaliset rakenteet (miten materiaaliset tekijät ovat jakautuneet), saavat merkityksensä toimijoiden niille antamien tulkintojen kautta. Vaikka valtion uhkakuvat myös vaikuttavat sen ulkoisten toimijoiden uhkakuvien rakentamiseen,²⁶ keskitytään tässä tutkimuksessa ulkoisten toimi-

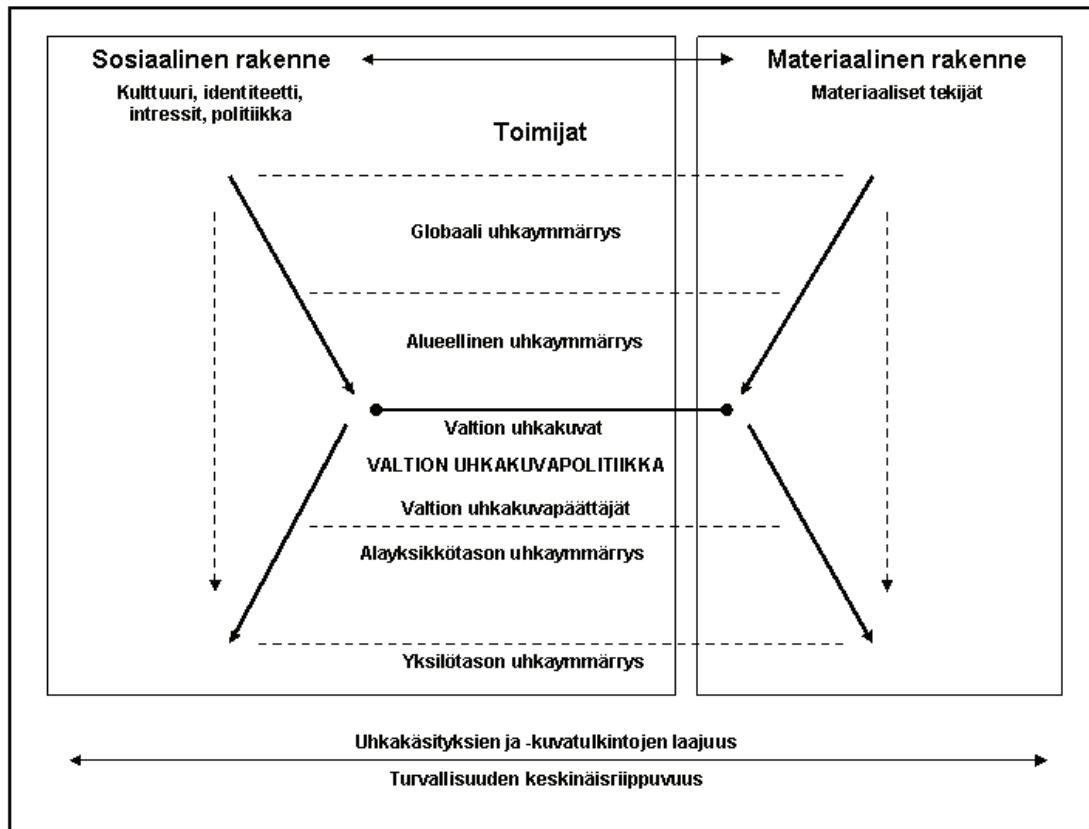
²⁴ Barry Buzan, Richard Little, *International Systems in World History*, Oxford University Press, New York 2000, s. 349-361. Vaikka valtiollisuus osaltaan mukautuu alueellistumiseen ja globaalistumiseen, on valtion asema kansainvälisessä toiminnassa edelleen hallitseva. Hakovirran mukaan siinä mitassa kuin valtiollisuus mukautuu kansainväliseen elämän alueellistumiseen ja globaalistumiseen, sekin kulkee kehityksen mukana. Harto Hakovirta, *Maailmanpolitiikka, teoria ja todellisuus*, Gummerus kirjapaino, Jyväskylä 2002, s. 47-50.

²⁵ Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Cornell University Press, Ithaca, New York 1996, s. 2-7, Jepperson, Wendt, Katzenstein, ”Norms, Identity and Culture in National Security”, s. 54-55.

²⁶ Ks. Hollis, Smith, *Explaining and Understanding International Relations*, s. 7-12. Konstruktivistisen oletuksen mukaisesti Suomen uhkakuvat rakentavat osaltaan sen ul-

joiden uhkakuvien vaikuttavuuteen valtiotasolle, viitaten ”ylhäältä-alas” (järjestelmästä yksikköön) tarkasteluun.

Kuvassa kaksi ilmennetään yksinkertaista sosiaalisten ja materiaalisten rakenteiden suhdetta sekä erilaisten uhkakäsitysten sidonnaisuutta ja ”laajuutta” suhteessa valtiotasoon. Keskiössä on valtion rakentama uhkakuvasältö. Niiden ulkoisten ja alueellisten toimijoiden, joihin valtio on kulttuurisesti kiinnittynyt (tai haluaa kiinnittyä), uhkakuvapolitiikan voi olettaa olevan kiinteässä yhteydessä ja vaikuttavan valtion uhkakuvarakentamiseen.



Kuva 2. Valtion uhkakuvapolitiikka analyysitasojen keskiössä.

Tämän sosiaalisen rakenteen sisällä kukin toimija rakentaa uhkakuviaan niin yhteisten kuin yksityisten tulkintojen perustalta. Sosiaalinen rakenne sisältää siis sekä yhteisesti jaettuun että yksilöllisiin tulkintoihin vallitsevasta uhkatodellisuudesta. Valtion uhkakuvapolitiikka on näihin yhteisiin ja yksityisiin tulkintoihin kiinnittynyt. Vastaavasti mitä kauemmaksi, erityisesti kulttuurin ja intressien näkökulmasta, toimija valtion ulkoisessa sosiaalisessa rakenteessa (tai sen ulkopuolella) sijoittuu, sitä enemmän valtion näkökulmasta yksityisten tulkintojen spektri laajenee ja vaikuttavuus (yleisen keskinäisriippuvuuden rinnalla) valtion uhkakuvarakentamiseen heikkenee.

koisten toimijoiden uhkakuvia eli yhteistä ymmärrystä uhkatekijöistä. Tosin pienen valtion uhkakuvien merkitystä voi pitää suhteellisen vähäisenä.

Toisaalta on huomioitava ne globaalit toimijat, jotka uhkakuva- ja turvallisuuspolitiikallaan kykenevät rakentamaan globaalia uhkaymmärrystä.

Uhkakuvien rakentamisen, valtion uhkakuva- ja turvallisuuspolitiikan, horisontaalinen painopiste on yksikkötasolla, jota kutsutaan tässä tutkimuksessa valtiotasoksi.²⁷ Valtiotaso viittaa samalla valtion sisäiseen sosiaaliseen, normatiiviseen (sosiaalisten sääntöjen), intressien sekä materiaaliseen rakenteeseen (kuva 2). Sosiaaliset prosessit tapahtuvat näiden rakenteiden sisällä, ohjaten toimijoiden käyttäytymistä ja uhkatulkintoja. Oleellista kuitenkin on, että *toimijat rakentavat toiminnallaan ja valinnoillaan sekä sosiaalisia että materiaalisia olosuhteita*. Materiaaliset tekijät voidaan osin nähdä itsenäiseksi ulottuvuudeksi valtion sisällä, mahdollistaen tai tehden mahdottomaksi (rajoittaen) tiettyjen sosiaalisten ideoiden ja intressien muodostamisen.²⁸ Materiaaliset tekijät, kuten maantiede, aseellisten joukkojen määrät ja taloudelliset resurssit joko lisäävät tai vähentävät sosiaalisten tulkintojen ja intressien uskottavuutta, mutta itsessään ne selittävät kuitenkin suhteellisen vähän. Materiaalisten tekijöiden merkitykset rakentuvat sosiaalisten rakenteiden, erityisesti kulttuurin ja intressien, vuorovaikutuksessa, jossa toimijat toiminnallaan tätä todellisuutta ilmentävät ja tuottavat.²⁹ Tästä sosiaalisesta ulottuvuudesta on valtion uhkakuva- ja turvallisuuspolitiikassa ensisijaisesti kyse. Valtiotasolla on myös kollektiivinen ulottuvuus. Se on sekä turvallisuuden viittauskohde että suhteessaan muihin analyysitasoihin kollektiivinen, ihmisten sosiaalisesti muodostama, toimija. Kyse on tämän tutkimuksen kontekstissa Suomen valtion ja yhteiskunnan turvallisuuden dualismista sekä uhkakuvien rakentamisprosessista valtiotasolla. Päähuomio on kysymyksessä – miten uhkakuvat rakennetaan valtiotasolla? Tällöin pohditaan konstruktivistisesta näkökulmasta yhtäältä sitä, keiden toimijoiden ja millaisten sosiaalisten rakenteiden yhteisvaikutuksessa uhkakuvia ja niiden merkityksiä valtio-

²⁷ Yksikkö (unit) voidaan myös ymmärtää (tutkimusintressistä ja määrittelystä riippuen) organisaationa, yhteisönä, kansana tai monikansallisena yrityksenä. Yhteistä yksikkötason toimijoille on yhtenäinen toimijaominaisuus (päätoimintakohde), itsenäinen luonne ja asema suhteessa muihin toimijoihin. Buzan, Little, *International Systems in World History*, s. 68-70. Kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa tasoajattelua on kritisoitu siitä, että se viittaa uusrealistiseen valtiokeskeiseen ajatteluun korostaen liiaksi valtiokeskeistä kansainvälisen järjestelmän ymmärrystä. Tässä tutkimuksessa valtiotasoa viittaa siihen analyysitasoon, jonka uhkakuvien rakentamisesta ollaan kiinnostuneita. Tällöin on kuitenkin huomioitava valtion uhkakuvien rakentamiseen vaikuttavia dynamiikkoja sekä valtiotason sisäisessä että ulkoisessa ulottuvuudessa. Ks. mm. Helen Thompson, ”The Case for External Sovereignty”, *European Journal of International Relations*, Vol. 12, No. 2, 2006, s. 251-274.

²⁸ Mm. Suomen maantieteellinen sijainti edellyttää siihen liittyvien lähtökohtien ”tunnustamista” ja huomioimista uhkarakentamisen tulkinnaissa. Ks. materiaaliperustaisesta uhkatulkinnasta; Kaarle Lagerstam, *Naton muutos*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, väitöskirja, julkaisusarja 1, No. 22, Helsinki 2005, s. 32-34.

²⁹ Kuvassa 2 on tehty analyttinen ero sosiaalisen ja materiaalisen todellisuuden välillä. Todellisuudessa ne kuitenkin muodostavat yhden sosiaalisen todellisuuden, jonka sisällä nämä molemmat ulottuvuudet yhdistyvät.

tasolla tuotetaan, ja toisaalta sitä, minkälaisia poliittisia intressejä ja yksityisiä uhkakäsityksiä kollektiivisen uhkakuvasisällön muodostamiseen ja siitä päättämiseen liittyy. Kyse on teorian kannalta uhkakuvien rakentamisen eri osatekijät ja niiden vuorovaikutussuhteet huomioivan viitekehyksen luomisesta ja empiriassa viitekehyksen soveltamisesta määritettyyn uhkakuvien rakentamisprosessiin.³⁰ Uhkatodellisuutta ja muutoksia tulkitaan toimijakeskeisesti – keiden tulkinnat ovat rakentamassa valtiotason uhkakuvien sosiaalista todellisuutta.³¹

Valtiotason uhkakuvien rakentamisen keskeisimpiä toimijoita (”uhkakuva-päätäjät”) ohjaa valtion sisällä alayksikkö- ja yksilötason toimijoihin verrattuna ahtaammat sosiaaliset normit. Heidän puheillaan ja poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä rakennetuilla teksteillä luodaan valtiotason yhteistä uhkaymmärrystä – tuotetaan sosiaalisesti ja poliittisesti rakennettua sekä sovittua tulkintaa Suomen uhkakuvista. Tällöin keskeisimpiä turvallisuuspolitiikan päättäjiä (institutionaalisia toimijoita) voi pitää puhetta ja tekstiä tuottavina subjekteina, joiden esittämät näkemykset edustavat valtiotason uhkaymmärrystä ja -intentioita. Alayksikkötason toimijoilla, jotka ovat kiinteässä yhteydessä valtiotason uhkakuvapäätäjiin, tarkoitetaan yksikön sisällä vaikuttavia organisoituneita ryhmiä tai niitä edustavia yksilöitä, jotka pyrkivät ja pystyvät vaikuttamaan yksikkötasolla rakennettavaan uhkakuvasisältöön.³² Alayksikkötason toimijoita ei siten ole luontevaa erottaa uhkakuvien rakentamisprosessista ulkopuolisiksi toimijoiksi (erilliseksi analyysitasoksi) vaan tässä prosessissa kiinteästi mukana oleviksi.

Yksilötasossa ei tässä tutkimuksessa ole kyse yksilön tai kansalaisen (subjekteina) turvallisuuden tutkimisesta (esimerkiksi yksilön turvallisuuden perustarpeiden määrittämisestä), vaan heidän uhkakäsityksiensä korrelaatiosta valtiotasolla rakennettuihin uhkakuviin.³³ Toisaalta on huomioitava,

³⁰ On huomioitava, että turvallisuuden ja uhkakuvien rakentaminen on jatkuva sosiaalinen prosessi, johon tutkimuksen empirisessä tarkastelussa on mahdollista keskittyä vain tiettyyn vaiheeseen.

³¹ Viitaten niihin keskusteluihin ja tulkintoihin, joilla sosiaaliset toimijat vaikuttavat ja luovat merkityksiä uhkakuvien muodostamiseen. Vaikka ihmiset rakentavat uhkatodellisuutta, niin se tapahtuu tiettyjen rakenteiden sisällä. Vrt. Hopf, ”The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, s. 172-173.

³² Alayksikkötason (subunit) toimijoita ovat esimerkiksi poliittiset puolueet, media, hallinnolliset elimet ja erilaiset painostusryhmät. Buzan, Little, *International Systems in World History*, s. 69.

³³ Waltzin esittämän analyysitasojaon (päättäjät-valtio-kansainvälinen järjestelmä) ensimmäistä kohtaa on tulkittu yksilötasoksi, jolloin päättäjät nähdään yksilötason toimijoina. Tässä tutkimuksessa yksilötason (individuals) toimijoiksi ymmärretään yksilöt, joita kutsun kansalaisiksi, sinällään. Yksilötaso on määritelty yhteiskuntatieteissä yleensä ”alimmaksi” analyysitasoksi. Toisaalta yksilöiden voi ajatella olevan ainoita todellisia toimijoita, muiden tasojen näyttäytyessä abstrakteina. Ks. Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War*, Columbia University Press, New York 1959, s. 1-42. Ks. tulkinnois-

että Kenneth Waltzin esittämän analyysitasojaon (päättäjä-valtiokansainvälinen järjestelmä) ensimmäistä kohtaa on tulkittu yksilötasoksi, jolloin Suomen turvallisuuspolitiikasta päättävät toimijat ymmärrettäisiin yksilötason toimijoiksi. Tässä tutkimuksessa yksilötason toimijoiksi ymmärretään yksilöt, joita kutsutaan kansalaisiksi, sinällään. Yksilön turvallisuus nähdään toteutuvaksi rinnakkain valtion turvallisuuden kanssa, siinä määrin kuin valtio kykenee yhdistämään yksilöiden intressit siihen. Oleellista kuitenkin on, että kansalaiset (yksilöinä ja yhdessä) kyetään näkemään osana valtion ja kansainvälisten toimijoiden kenttää – yhtenä uhkakuvien rakentamiseen sekä vaikuttavana että vastaanottavana osatekijänä.³⁴

Jokaisen kansalaisen yksilöllinen turvallisuudentunne sekä subjektiiviset uhkakäsitykset ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa sekä toisten kansalaisten että muiden analyysitasojen toimijoiden esittämien uhkakäsityksien kanssa. Yksilö, turvallisuuden perusyksikkönä, joutuu jatkuvasti punnitsemaan omaa turvallisuuttaan ja uhkakäsityksiään suhteessa muihin tulkitoihin eli niihin, joita yksilö havainnoi ympärillään esitettävän. Tämä yksilön kognitiivinen, yksityinen, uhkaymmärrys rakentuu alituisesti. Kyse on siitä, miten kukin meistä vastaa ”mikä Suomea uhkaa” -kysymykseen. Kansalaisten käsitykset uhkista eivät välttämättä heijastu ainoastaan valtiosta ja alayksiköistä ”alaspäin” vaan Ulrich Beckin mukaan yksilöiden uhkakäsitykset ovat kasvavissa määrin riippuvaisia suoraan valtion ulkoisesta toimintaympäristöstä (kansainvälisen järjestelmän ja alajärjestelmän tasoilta, katkoviivanuoli kuvassa 2).³⁵ Tässä tutkimuksessa huomio kiinnittyy kansalaisten kollektiivisiin uhkakäsityksiin (kansalaismielipiteeseen) suhteessa valtiotasolla rakennettuihin, turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa esitettyihin, uhkakuviin. Tutkimuksellinen painopiste on siten näiden analyysitasojen välillä ylhäältä-alas (yksiköstä-yksilöön) tarkastelussa.

ta Pekka Sivonen, *Tulevaisuuden ennakointi kansainvälisen turvallisuuden tutkimuksen kohteena*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, strategian tutkimuksia, julkaisusarja 1, N:o 11, Helsinki 1998, s. 45-46, Buzan, *People, States and Fear*, s. 35-55.

³⁴ James Rosenauun mukaan sekä mikro- että makrotason toimijoiden huomiointi on välttämätöntä kaikessa turvallisuuteen liittyvässä tutkimuksessa ja sen kokonaisvaltaisessa tulkinnassa. James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, Princeton 1990, s. 24-25.

³⁵ Beckin mukaan kansalaiset ovat suoraan vuorovaikutuksessa (ohi valtiotason) ulkoiseen toimintaympäristöön, joka osaltaan vaikuttaa kansalaisten uhkakäsityksien muodostumiseen. Tämän voi ajatella tapahtuvan esimerkiksi seuraamalla ulkomaisia (kansainvälisiä) televisiokanavia. Kansalaiset voivat myös vaikuttaa suoraan ulkoiseen toimintaympäristöön esimerkiksi ei-valtiollisiin toimijoihin (kuten järjestöihin) osallistumalla. Vuorovaikutus on kansalaisten ja valtion ulkoisen toimintaympäristön välillä molemminsuuntaista (kuva 1.). Ks. Ulrich Beck, *Mitä globalisaatio on? Virhekäsityksiä ja poliittisia vastauksia*, Vastapaino, Tampere 1999, s. 82-83.

2

TURVALLISUUDEN JA UHKAKUVAN KÄSITTEELLINEN JA TULKINNALLINEN PERUSTA

Turvallisuus on keskeinen käsite kaikilla esitetyillä analyysitasoilla. Käsitteenä ”turvallisuus” sisältää huomattavan määrän erilaisia merkityksiä, lähestymistapavaihtoehtoja ja mielikuvia niin siihen liittyvistä oloiloista, keinoista kuin tavoitteista. Turvallisuudesta on joidenkin arvioiden mukaan muodostumassa (tai jo muodostunut) yleiskäsite, jossa jokaiselle on jotakin ja sen avulla voidaan tavoittaa kaikki tärkeä.¹ Toisaalta koko turvallisuuskäsitteen olemassaolo on kyseenalaistettu sillä perusteella, että se on niin käyttökelvoton.² Näkemykset viittaavat *eri toimijoiden kasvaneeseen haluun käyttää turvallisuuden käsitettä omien intressiensä mukaisesti*. Uhkakuvatutkimuksessa on pohjimmiltaan kyse juuri tästä turvallisuuden monimuotoisuudesta ja sen poliittisesta määrittämisestä. Walter Gallien näkemystä mukaillen, turvallisuuden sisällöstä ei ole vain vaikea, vaan mahdotonta päästä lopulliseen yhteisymmärrykseen, sillä käsitteen neutraali määrittelemineen (hermeneuttisista lähtökohdista) ei ole mahdollista.³ Toisaalta turvallisuuden käsite tuleekin pitää kiistanalaisena, koska siten käsitteen eri ulottuvuudet kyetään paremmin ottamaan huomioon ja turvallisuudesta ei muodostu liian hallitsevaa tietyn katsantokannan

¹ Ks. mm. Peter Hough, *Understanding Global Security*, Routledge, London 2004, s. 2. Ks. turvallisuuden käsitteen lähtökohdista; Lawrence Freedman, ”The Concept of Security”, teoksessa Mary Hawkesworth, Maurice Kogan (ed.), *Encyclopedia of Government and Politics*, Routledge, London 2004, s. 752-753.

² Mm. David Baldwin katsoo turvallisuuden käsitteen poistamisen olevan tarpeellista, koska käsitettä ei ole enää mahdollista käyttää analyttisesti, ”sen politisoiduttua ja militarisoiduttua liiaksi kylmän sodan aikana.” David Baldwin, ”The Concept of Security”, *Review of International Studies*, Vol. 23, No. 1, 2005, s. 5-27.

³ Walter B. Gallie, ”Essentially Contested Concepts”, teoksessa Max Black (ed.), *The Importance of Language*, Englewood Cliffs, New Jersey 1962, s. 121-146. Esimerkkinä kolme erilaista 2000-luvun alussa esitettyä turvallisuuden määritelmää; 1) ”Turvallisuus merkitsee väkivallan uhkan puuttumista valtion ydinarvoja kohtaan.” (Miller), 2) ”Turvallisuus määrittyy maskuliiniseksi alueeksi, johon liittyvä politiikka marginalisoi naisia ja jopa huonontaa heidän elinolojaan.” (Hudson), 3) ”Turvallisuus on välineellinen arvo, joka antaa ihmisille mahdollisuuden valita kuinka turvallisesti he haluavat elää” (Booth). Benjamin Miller, ”The Concept of Security: Should it be Redefined?”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 24, Issue 2, 2001, s. 13-14, Heidi Hudson, ”Doing Security as Though Humans Matter: A Feminist Perspective on Gender and Politics of Human Security”, *Security Dialogue*, Vol. 36, No. 2, 2005, s. 156-157, Ken Booth, ”Security”, teoksessa Ken Booth (ed.), *Critical Security Studies and World Politics*, Lynne Rienner Publishers, London 2005, s. 23.

mukaista toimintamallia. Keskustelu turvallisuudesta ja sen sisällöstä on ymmärrettävä avoimeksi ja jatkuvaksi prosessiksi, jossa lopullisia vastauksia saadaan tuskin koskaan. Eikä tällaisiin vastauksiin tai valmiisiin malleihin ole toisaalta tarvetta, sillä turvallisuuden tulee uudelleenmäärittyä ajan hengen mukaisesti.

2.1 Kiistanalainen turvallisuus

Turvallisuuden määrittämisen vaikeuteen yhdistyy käsitteen suhteellisuus – milloin voimme todeta olevamme turvassa, ja miltä uhkalta? Turvallisuus on ymmärrettävä johdannaiseksi käsitteeksi, sillä turvallisuus itsessään, ilman sille annettavaa tai tavoiteltavaa merkitystä, on merkityksetön. Turvallisuuden todellisuus ja erityisesti koettu turvallisuus ovat riippuvaisia toimijoiden tavasta kokea ja tulkita tätä todellisuutta – *turvallisuudesta ja sen saavuttamisesta on olemassa useita tulkintatodellisuuksia*. ”Oikean” turvallisuuden etsiminen ja määrittely on toisarvoinen ja turha tavoite, sillä mikään lähestymis- tai tulkintatapa ei tee turvallisuuden määrittämistä oikeaksi. On vain aikaan, paikkaan ja toimijaan sidonnaisia suhteellisia turvallisuuskäsityksiä. Huomio kiinnittyy itse käsitteen sijasta niihin tulkintoihin ja tavoitteisiin, joita toimijat turvallisuuteen liittävät,⁴ etenkin kun turvallisuuden käsitteen epistemologinen laajentaminen yhdistää tänä päivänä lähes kaiken turvallisuuteen kuuluvaksi. Sekä akateemista että yhteiskunnallista keskustelua ilmentävät kilpailevat tavat ymmärtää ja määritellä turvallisuus.

Turvallisuuden käsitteen epämääräisyys⁵ ja suhteellisuus antavat käsitteen poliittiselle käytölle laajat mahdollisuudet, jolloin sitä voidaan määrittää ja tulkita tarkoituksenmukaisimmalla tavalla tilanteen mukaan. Turvallisuutta voi pitää perimmiltään erityisenä poliittisena käytäntönä. Turvallisuuden epämääräisyys on osin ristiriidassa sen poliittisesti vahvan ja käyttökelpoisen luonteen kanssa. Turvallisuuden poliittisessa kamppailussa on Ernesto Laclau mukaan kyse turvallisuuden poliittisesta tuottamisesta – kukin toimija tuottaa uutta ja/tai säilyttää vanhaa turvallisuutta omien näkemyksiensä ja etujensa ohjaamana.⁶ Ymmärrys turvallisuudesta perustuu siis pitkälti siihen, mistä näkökulmasta ja kenen turvallisuutta halutaan tarkastella.

⁴ Ks. Terry Terriff, Stuart Croft, Lucy James, Patrick M. Morgan, *Security Studies Today*, Polity Press, Cambridge 2001, s. 11-13. Turvallisuutta voi pitää yhtenä keskeisimmistä käsitteistä niin kansainvälisten suhteiden ja strategian kuin turvallisuus- ja ulkopolitiikankin tutkimuskentässä. Huomionarvoista on ollut turvallisuuden tutkimuksen vahva kiinnittyminen politiikkaan ja politiikan teorioihin.

⁵ Arnold Wolfersin määritelmä, vuodelta 1952, turvallisuudesta ”hämäränä symbolina” on edelleen relevantti. Arnold Wolfers, ”National Security as an Ambiguous Symbol”, *Political Science*, Vol. 67, No. 4, 1952, s. 481.

⁶ Ernesto Laclau, *On Populist Reason*, Verso, London 2005, s. 27-44.

Tällöin voidaan nostaa politiikan kielen ja eri ilmaisumuodot erityiseksi tutkimuskohteeksi turvallisuuden analyysissä, sillä kielen avulla tuotetaan tietynlaista turvallisuustodellisuutta.⁷ Kyse on niistä käsityksistä ja intresseistä, jotka ilmenevät turvallisuuden eri määritelmässä ja siten uhkakuvien rakentamisessa. Kiista turvallisuuden määrittämisestä on tärkeä, sillä politiikan ja kielen ollessa yhteenkietoutuneita ei käsitteellisiä kiistoja voi pitää poliittisesti merkityksettöminä. *Poliittiset muutokset yhdistyvät usein käsitteellisiin muutoksiin – tai toisinpäin*. Esimerkiksi turvallisuuden laajentaminen ei ole vaikuttanut vain turvallisuuden käsitteen analyttiseen ja akateemiseen käsittelyyn, vaan sillä on ollut vaikutuksia käytännön turvallisuuspolitiikan tekemiseen. Turvallisuuspuhunta voidaan nähdä välttämättömänä poliittisen teon prosessina, joka antaa mahdollisuuksia muuttaa tai puolustaa normatiivisia ja legitimoituneita käsitteitä sekä turvallisuuteen kohdistettavia poliittisia linjauksia.

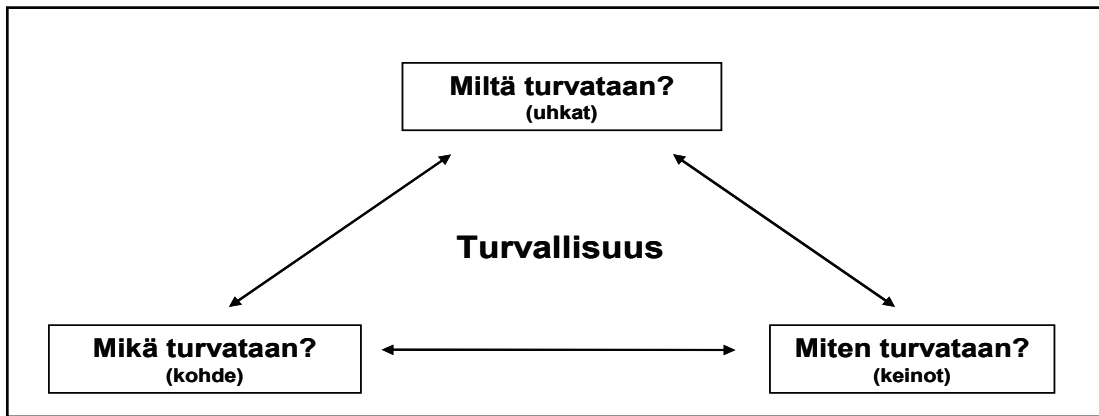
Turvallisuuden käsitteellistämistä voidaan paikallistaa turvallisuuden diskursseista, jotka ovat historiallisten sosiaalisten prosessien ja rakenteiden tuotteita. Toisaalta ne ovat niitä avaintekijöitä, joilla määritetään tämänkin päivän turvallisuutta. Eri turvallisuuden diskurssiiviset orientaatiot sekä yksittäiset turvallisuudesta puhuvat toimijat painottavat turvallisuuskeskustelussa eri asioita ja tekijöitä.⁸ Turvallisuuden määrittelyä ja muutosta koskevaa akateemista ja poliittista keskustelua voi katsoa hallinneen 1980-luvun⁹ alusta lähtien pitkälti kolme diskurssia. Myös arkipäivän turvallisuuteen liittyvässä keskustelussa ja poliittisissa linjauksissa on oleellisesti kyse näiden kolmen ulottuvuuden määrittelystä – ja kiistanalaisuudesta.¹⁰ Kuvassa kolme esitettävien diskurssiulottuvuuksien kautta on mahdollista loogisemmin jäsentää ja havainnoida sitä, mistä oikeastaan puhutaan, kun puhutaan turvallisuudesta.

⁷ Ks. Huysmans, *The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in EU*, s. 26-29, 145-159.

⁸ Laitinen, *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka*, s. 101. Ks. turvallisuuspuhunnasta myös; Simon Dalby, ”Contesting an Essential Concept: Dilemmas in Contemporary Security Discourse”, teoksessa Keith Krause, Michael C. Williams (ed.), *Critical Security Studies, Concepts and Cases*, UCL Press, London 1997, s. 3-31.

⁹ Viitaten Buzanin (People States and Fear -teoksen ensimmäinen painos vuonna 1983) ja Ullmanin (Redefining Security -teos vuodelta 1983) esittämiin ja laajemmin huomioituun ”perinteisen turvallisuuden” kritiikkiin.

¹⁰ Vrt. Renner, joka esittää turvallisuuden ulottuvuuksiksi turvallisuuden subjektin, uhkien luonteen, uhkiin vastaajan ja uhkiin vastaamisen keinot. Michael Renner, ”Security Redefined”, teoksessa The Worldwatch Institute, *State of the World 2005. Redefining Global Security*, W.W.Norton & Company, New York 2005, s. 5.



Kuva 3. Turvallisuuden diskurssiulottuvuudet.

1) Keskeinen turvallisuuden määrittämisen premissi koskee turvaamisen kohdetta (referent object) – kenen turvallisuudesta on kyse, *mikä / mitä pyritään ensisijaisesti turvaamaan?* Kohteella tarkoitetaan turvattavaa objektiä, mikä määritetään yleensä analyysitasojen (kuten yksilö, valtio) tai turvallisuuden ulottuvuuksien (kuten identiteetti, uskonto, ihmisoikeudet) suhteen. Turvattavan kohteen ytimessä ovat sen määritetyt ydinarvot,¹¹ joiden turvaaminen nostetaan turvallisuuspuhunnassa kohteen turvallisuuden suhteen merkityksellisimmiksi.

2) Toinen turvallisuuspuhunnan ulottuvuus koskee turvattavan kohteen turvallisuutta suhteessa johonkin – *mikä uhkaa* määritetyn kohteen turvallisuutta? Tämä viittaa turvallisuuden ymmärryksen uhkakeskeisyyteen, jolloin uhka nähdään turvallisuuden sekä vastakäsitteenä että sen välttämättömänä määrittäjänä. Kyse on erityisesti siitä, mitä, miten laajasti ja minkä luonteisia uhkakuvia tulisi yhdistää sekä käsitellä kohteen turvallisuutta uhkaavina.

3) Kolmas turvallisuuspuhunnan ulottuvuus yhdistyy niihin keinoihin ja toimenpiteisiin, joihin esitetään ryhtyttäväksi, jotta kyetään takaamaan turvattavan kohteen turvallisuus sitä uhkaavilta tekijöiltä. *Miten (millä keinoin) turvattava kohde turvataan uhkilta?* Premissi pakottaa tällöin myös kysymään – *kuka vastaa turvallisuuden tuottamisesta?*

Kaikki kolme esitettyä turvallisuuspuhunnan kysymystä ovat perimmiltään poliittisia ja niissä kaikissa on kyse valinnoista, joita toimija turvallisuuspuhunnallaan sekä ilmentää että tuottaa. Valinnat eri ulottuvuuksien suhteen ovat sekä vuorovaikutus- että riippuvuussuhteessa toisiinsa. Toisaalta tasapaino eri ulottuvuuksien sekä mahdollinen ero puhunnan ja toiminnan

¹¹ Turvallisuutta ei voi erottaa arvoista, jotka esitetään uhatuiksi, tai paremminkin mitä yksilöt ja yhteisöt pitävät arvossa ja välittävät keskuudessaan. Ks. mm. McSweeney, *Security, Identity and Interests*, s. 84-85. Onkin huomioitava, että arvot ja yhteisiksi kuvatut arvoperustat (kuten ydinarvot) ovat sosiaalisesti rakennettuja.

välillä voi ajoittain olla poliittisessa toiminnassa hyvinkin ristiriitaista.¹² Kolmiulotteista diskurssia on täydennettävä kysymällä – miksi jotkin asiat edes ylipäänsä halutaan yhdistää turvallisuuteen tai uhkakontekstiin kuuluviksi ja mitkä ovat tämän seuraamukset? Tätä voi kutsua neljänneksi diskurssiulottuvuudeksi, jota käsitellään luvuissa 2.3 ja 3.2. Turvallisuuden monimuotoisuuden hahmottaminen muodostaa käsitteellisen perustan uhkakuvapolitiikalle.

Turvallisuuden tutkimuksessa on 1990-luvun alusta alkaen heijastunut ero yhdysvaltalaisen ja eurooppalaisen tutkimussuuntauksen välillä.¹³ Edellisessä on painottunut pyrkimys empiirisesti vahvistettujen syy-seuraus selitysten rakentamiseen, kun eurooppalaiselle tutkimukselle on puolestaan ollut ominaista keskittyminen käsitteellisiin tulkintoihin ja turvallisuuskeskusteluun eri koulukuntien ja teoriasuuntausten välillä. Koko turvallisuustutkimuksen kenttään positivismiin ja jälkipositivismiin välisellä keskustelulla on ollut huomattava vaikutus. Turvallisuustutkimusta on sen alkua ajoista alkaen (omana erityiskysymyksenä Euroopassa 1960-luvulta) hallinnut perinteinen, poliittiseen realismiin ja positivismiin pohjautunut, näkemys turvallisuudesta. Näkemystä on etenkin kylmän sodan ajan jälkeen haastettu kriittisen turvallisuusorientaation toimesta. Kriittisen turvallisuuden jälkipositivistista (hajanaista) teoriakenttää yhdistää kritiikki ”perinteistä turvallisuutta” kohtaan. Kritiikki on johtanut sekä yhteiskunnallisen että akateemisen turvallisuuskeskustelun aktivoitumiseen myös Suomessa.¹⁴ Jälkipositivistisissa turvallisuusorientaatioissa on täsmällisten teorioiden sijasta kyse turvallisuuteen liittyvistä ajatussuuntauksista, erilaisista tavoista ymmärtää ja jäsentää turvallisuuden rakentumisen eri muotoja, etenkin esitettyjä turvallisuuden kolmea diskurssiulottuvuutta. Vaikka turvallisuustutkimuksessa on 2000-luvun alussa siirrytty painottamaan kriittisen turvallisuuden monimuotoista tutkimuskenttää, on myös perinteinen turvallisuusorientaatio säilyttänyt asemansa.¹⁵ Ajatussuuntien välinen keskustelu on tärkeää, sillä eri lähestymistavat tuovat esille erilaisia näkemyksiä turvallisuuden todellisuudesta vahvuuksineen, heikkouksineen ja kehi-

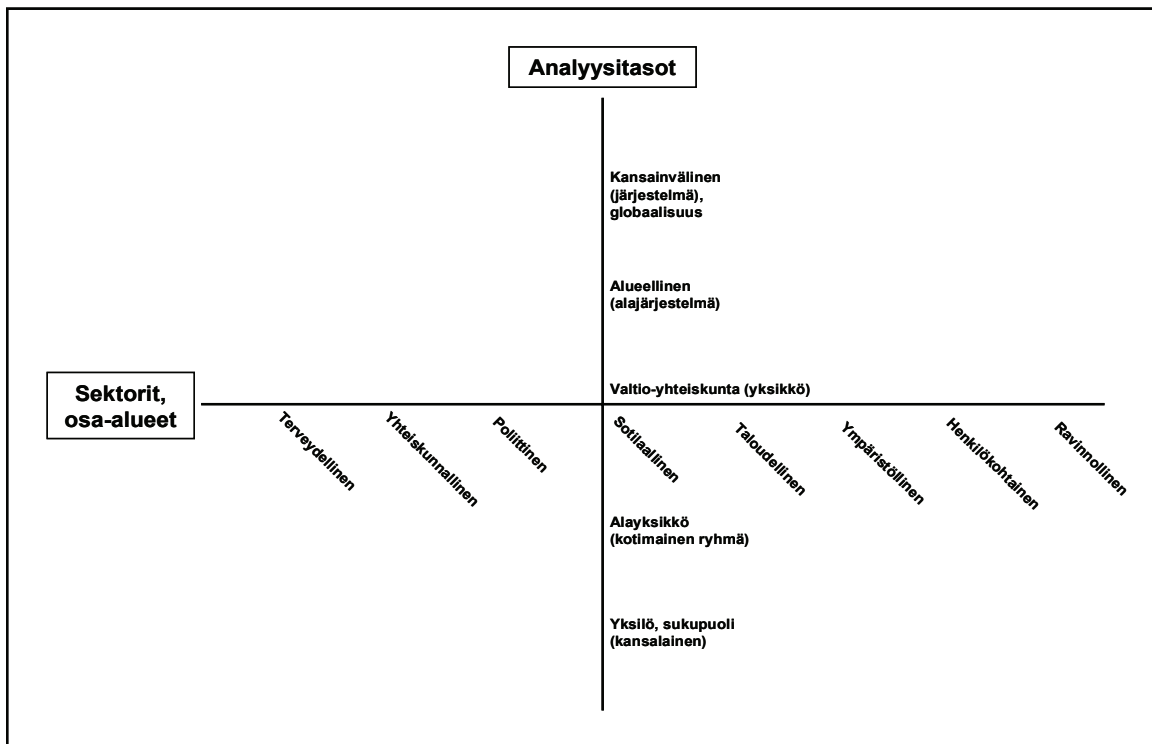
¹² Ajattelun muuttamisen voi ajatella olevan itse käsitteen muuttamista keskeisempää.

¹³ Ks. tutkimussuunnista ja niiden välisistä painotuseroista mm. Wæver, Buzan, “After the Return to Theory: The Past, Present, and Future of Security Studies”, s. 393-398, Ole Wæver, *Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New “Schools” in Security Theory and Their Origins Between Core and Periphery*, tutkimuspaperi, 45th Annual Convention of the International Studies Association, 17.-20. March 2004, Montreal, Canada.

¹⁴ Esimerkiksi Helsingin ja Turun yliopistoissa turvallisuustutkimukseen luettavat akateemiset opinnäytetyöt ovat viime vuosikymmenen aikana lisääntyneet huomattavasti. Myös eurooppalaisen turvallisuustutkimuksen eritasoiset tutkimukset, tieteelliset artikkelit ja kirjallisuus ovat olleet kasvusuunnassa 1990-luvun alusta lähtien.

¹⁵ Hough, *Understanding Global Security*, s. 8-12, Legro, Moravcsik, “Is Anybody Still a Realist?”, s. 5-55.

tysmahdollisuuksineen.¹⁶ Lukuisista turvallisuustutkimuksen lähestymistavoista huolimatta on korostettava, että turvallisuus ja turvallisuuden tutkimus tulee ymmärtää kriittisenä ja päättymättömänä prosessina. Mitään turvallisuuskäsitystä ei tule pitää ikuisena.



Kuva 4. Turvallisuuden laajentamisen ja syventämisen ulottuvuuksia.

Turvallisuuden kiistanalaisuudella viitataan usein erilaisiin tulkintoihin turvallisuuden laajentamisen ja syventämisen tarpeellisuudesta.¹⁷ Turvallisuutta on pyritty erityisesti kylmän sodan ajan jälkeen *laajentamaan* horisontaalisesti koskemaan sotilaallisten uhkien lisäksi myös muita uhkaolttuvuuksia.¹⁸ Turvallisuuden vertikaalisessa *syventämisessä* on puolestaan ollut kyse turvallisuuden lähtökohtaisen tarkastelun (turvattavan kohteen) siirtämisestä joko valtion ”alapuolisiin” tai ”yläpuolisiin” analyysitasoihin. Kuvassa neljä ilmennetään tätä turvallisuuden problematiikkaa yksinker-

¹⁶ Ks. Laitinen, *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka*, s. 110, Stephen M. Walt, ”International Relations: One World, Many Theories”, *Foreign Policy*, No. 110, Special Edition, 1998, s. 30-32.

¹⁷ On huomioitava, että käsitteet ”kapea”, ”laaja” ja ”syvä” turvallisuus heijastavat eri ihmisten tapaa nähdä turvallisuus, ja rakentaa tietynlaista turvallisuuskäsitystä, eivätkä ne siten ole käsitteinä neutraaleja.

¹⁸ Uhkakuvia voidaan luokitella usealla eri tavalla, esimerkiksi ryhmitellä ne luonnon aiheuttamiin uhkiin, ihmisen aiheuttamiin uhkiin tai modernisaatioon liittyviin teknologiauhkiin. Toisaalta uhkia voidaan pyrkiä jaottelemaan selviytymis- ja turvallisuusuhkiin. Jaottelu on nähtävä tutkimus- ja intressikohtaisena valintana. Ks. jaotteluista mm. *Tietoja Suomen kokonaisuomaanpuolustuksesta 2006*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2005 s. 12-13, Robert E. Osgood, Robert W. Tucker, *Force, Order and Justice*, Baltimore 1967, s. 275-276.

taistaen, mutta kuvan avulla havainnollistetaan sitä kokonaisuutta ja niitä vaihtoehtoja, joita turvallisuuspuhuntaan voidaan liittää. Turvallisuus ymmärretäänkin tässä tutkimuksessa niin laajana ja syvänä kuin toimijat haaveavat sen esittä.

Laajentamisen ja syventämisen ohella turvallisuuden *uhkalähtöisyyden* voi todeta säilyneen. Turvallisuutta tarkastellaan yleensä edelleen suhteessa uhkaan eli *uhkaa pidetään turvallisuuden vastakäsitteenä*. Vastaavasti *turvallisuuden poliittinen luonne* (erityisesti turvallisuuteen yhdistettävien keinojen määrittämisessä) on merkinnyt kasvavassa määrin huomion kiinnittämistä siihen, mitä eri toimijat pyrkivät turvallisuuden tietynsisältöisellä määrittämisellä saamaan aikaan eli saavuttamaan turvallisuuden kautta. Turvallisuustutkimuksessa tämä on merkinnyt painopisteen siirtämistä enemmän turvallisuuden *normatiivisen, poliittisen ja kyseenalaistavan* luonteen tarkastelun suuntaan. Samanaikaisesti erilaiset käsitykset ja käsityksien välisten eroavaisuuksien yhteensovittaminen esimerkiksi valtion politiikassa ”yhdeksi yhteiseksi turvallisuudeksi” on muuttunut haasteellisemmaksi ja monimuotoisemmaksi.

Erilaiset ilmaisutavat (ja niihin yhdistyvät poliittiset intressit) rakentaa turvallisuuden todellisuutta nostetaan tässä tutkimuksessa keskeisen huomion kohteeksi. Turvallisuuden ja uhkien rakentamisen monimuotoisuutta ilmentetään teoreettisesti viiden lähestymistavan (teoreettisen suuntauksen / koulukunnan)¹⁹ esittämien turvallisuus- ja uhkakäsityksien pohjalta. Lähestymistapojen perusteellisen käsittelyn sijasta tuodaan, tämän tutkimuksen kontekstissa, esille toisistaan poikkeavia turvallisuuden ajatusrakennelmia, jotka eri näkökulmina heijastuvat tutkimuksen empiiriseen uhkatulkintaan. Pyrkimyksenä on havainnollistaa turvallisuuden rakentamisen monimuotoisuutta ja sen eri puolia. Jaottelussa perinteinen turvallisuusorientaatio viittaa valtiokeskeiseen ja sotilaalliseen kapeaan turvallisuuteen, kun Kööpenhaminan koulukunnan turvallisuuskäsitys ilmentää turvallisuuden horisontaalista laajentamista. Kriittinen turvallisuustutkimus eri koulukuntineen on puolestaan pyrkinyt siirtämään huomiota turvallisuuden objektista valtion

¹⁹ Onko edes mahdollista puhua yhtenäisistä turvallisuuden lähestymistavoista tai koulukunnista? Muun muassa Michael Sheenanin mukaan tutkijoiden tulisi antaa olla yksilöitä ja välttää heidän yhdistämistään kuvitteellisten koulukuntien edustajiksi. Turvallisuustutkimuksessa onkin vaikea puhua esimerkiksi yhtenäisestä kriittisestä turvallisuustutkimuksesta, sillä kyse on tutkijoiden samansuuntaisesta asenteesta turvallisuuden tulkintaan. Koulukuntasidonnaisuuden sijasta on luontevampaa luokitella samansuuntaisia tulkintoja. Vaikka luokittelu on tietynsä määrin keinotekoista ja asioiden yksinkertaistamista, on se kuitenkin tapa jäsentää asioita eli yritys tehdä asiat ymmärrettäviksi, jotta niistä puhuminen olisi käytännöllisempää. Koulukuntien ja lähestymistapojen luokittelu tulee nähdä tapana organisoida turvallisuuskeskustelua ja sen kritiikkiä. Ks. erilaisista luokitteluista mm. Michael Sheenan, *National and International Security*, Ashgate, Aldershot 2000, C.A.S.E. Collective, “Critical Approaches to Security in Europe: A Network Manifesto”, *Security Dialogue*, Vol. 37, No. 4, 2006, s. 443-452.

ulkopuolisille analyysitasoille. Kriittinen turvallisuustutkimus tarkoittaa turvallisuustutkimuksen lähestymistapaa, erotuksena kriittisestä turvallisuudesta, millä tarkoitetaan laajasti käsittäen kaikkia perinteiseen turvallisuuteen kriittisesti suhtautuvia näkökulmia.²⁰ Inhimillisen ja feministisen turvallisuuden lähestymistavat pyrkivät purkamaan vallitsevia tapoja ymmärtää turvallisuus ja ovat yhä vahvemmin vakiinnuttamassa asemaansa turvallisuustutkimuksessa. Kööpenhaminan koulukunta ja feministinen turvallisuus katsotaan usein kuuluviksi kriittiseen turvallisuustutkimuksen laajaan kenttään. Tässä ne kuitenkin tuodaan esille omina lähestymistapoina niiden erityisluonteen ja havainnollisuuden takia.²¹

Perinteinen turvallisuusorientaatio

Kylmä sota ohjasi olemassaolonsa aikana turvallisuustutkimuksen kenttää. Tutkimukset noudattivat yleensä realismin periaatteita niin tutkimuksen lähtökohtien kuin aihepiirien osalta.²² Käytännössä toisen maailmansodan jälkeen turvallisuus käsitteenä ymmärrettiin lähes synonyymina sotilaalliselle voimalle. Erityisesti Hans Morgenthau, Kenneth Waltzin ja Stephen Waltin esittämiä ajatuksia voi pitää perinteisen turvallisuusorientaation perustana, ja heidän kautta kapeaksi kutsuttu turvallisuuskäsitys monesti hahmotetaan.²³ Walt on määritellyt turvallisuustutkimuksen tutkimukseksi uhkista, joita hallitaan sotilaallisin voimakeinoin.²⁴

Perinteisen turvallisuusorientaation mukaisessa turvallisuuspuhunnassa korostetaan *valtiotason turvallisuuden ja sotilaallisen uhkan ensisijaisuutta*. Perinteinen viittaa käsitteenä turvallisuuden pitkäaikaiseen kiinnittymiseen nimenomaisesti valtion suvereniteetin periaatteelle. Turvallisuutta on ollut – ja on edelleen – vaikeata käsittää ilman valtiokontekstia ja sitä uhkaavia

²⁰ Kriittisen turvallisuuden yläkäsitteestä voidaan erottaa myös jälkimoderni suuntaus, jota omana orientaationa leimaa ongelmallinen moninaisuus. Tästä syystä jälkimoderni turvallisuusorientaatio on omana suuntauksenaan 2000-luvun alussa jäänyt vähemmälle huomiolle ns. koulukuntajaottelussa. Tämän tutkimuksen voi nähdä tietyssä määrin omaavan jälkimodernia asennetta, painottaen turvallisuuden todellisuuden olevan ihmisten luomaa.

²¹ David Mutimerin mukaan Kööpenhaminan koulukunta ja feministinen turvallisuus tulisikin pitää erillään kriittisestä turvallisuustutkimuksesta. David Mutimer, ”Critical Security Studies: A Schismatic History”, teoksessa Alan Collins (ed.), *Contemporary Security Studies*, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 65.

²² Ks. mm. David A. Baldwin, ”Security Studies and the End of the Cold War”, *World Politics*, Vol. 48, No. 1, 1996, s. 117-141, Lott, *Creating Insecurity. Realism, Constructivism, and US Security Policy*, s. 3-9, 20-26.

²³ Ks. Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Knopf, New York 1960, Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Random House, New York 1979, Stephen Walt, ”The Renaissance of Security Studies”, *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 2, 1991, s. 211-239.

²⁴ Walt, ”The Renaissance of Security Studies”, s. 212.

tekijöitä. Valtio nähdään kansainvälisten suhteiden tärkeimpänä yksikkönä ja sen turvallisuus, selviytyminen kansainvälisessä anarkiassa eli ulkoisessa turvallisuudessa, määrittyy turvattavaksi kohteeksi. Kun turvallisuus ymmärretään valtion sekä alueen että ydinarvojen suojaamisena, on valtion turvallisuus myös kansalaisten turvallisuutta. Yksilön turvallisuutta ja oikeuksia voidaan rajoittaa, jos valtion olemassaolo on vaarassa – kansallisen turvallisuuden arvo on perimmäinen.²⁵ Valtio on myös olemassa jossain määrin irrallaan yhteiskunnasta, mutta kansallista turvallisuutta ei kuitenkaan käsitellä objektiiviseksi asiaksi, vaan kollektiiviseksi tunteeksi siitä, että valtio kykenee selviytymään ulkoisista ja sisäisistä uhkista. Turvallisuuden ydinarvoja ovat valtion suvereeniuden ja itsenäisyyden säilyttäminen, alueellisen koskemattomuuden turvaaminen sekä ulkovaltojen sen sisäisiin asioihin puuttumisen estäminen.²⁶ Ydinarvojen turvaaminen on ennakkoehto muille tavoitteille ja selviytymisen motiivi johtuu olettamuksesta, että turvallisuus on uhattuna. Turvallisuus on siten enemmän uhkilta suojautumista kuin jonkin haluttavan olotilan tai tilanteen aktiivista edistämistä.

Perinteisen turvallisuuskäsityksen ydinelementeiksi määrittyvät kansainvälisen järjestelmän valtiokeskeisyys, ulkoinen turvallisuus ja ulkoiset uhkakuvat, anarkia ja valta.²⁷ Kansainvälisessä järjestelmässä nähdään vallitsevan ihmisluonteen vallanhalusta tai uusrealistisesta näkökulmasta kansainvälisen järjestelmän rakenteista juontuva hobbesilainen anarkia. Valtiot voivat luottaa viime kädessä vain omaan apuun (self-help) perustuvaan toimintaperiaatteeseen,²⁸ jossa resursseja omaavilla valtioilla on paremmat mahdollisuudet taata turvallisuutensa ja edistää kansallisia intressejään kuin vähemmän resursseja omaavilla.²⁹ Valtioiden on siis varauduttava toisiaan vastaan ja pyrittävä edistämään omaa etuaan (vahvistamaan omaa turvallisuuttaan). Muut valtiot toimivat tosin samalla tavalla. Kyseessä on turvallisuusdilemma, varustautumisen noidankehään viittaava tilanne, jossa valtion pyrkimys oman turvallisuuden vahvistamiseen aiheuttaa muissa valtioissa

²⁵ Kansalaiset hyväksyvät valtion ensisijaisuuden, koska valtio kykenee suojaamaan heitä uhkatilanteissa.

²⁶ Ks. mm. Miller, ”The Concept of Security: Should it be Redefined?”, s. 17.

²⁷ Mm. John Mearsheimer ja Henry Kissinger ovat puolustaneet näitä lähtökohtia. Heidän mukaansa kylmän sodan päättyminen ei oleellisesti muuttanut kansainvälisen politiikan luonnetta. Ks. John J. Mearsheimer, ”The False Promise of International Institutions”, *International Security*, Vol. 19, No. 3, Winter 1994/1995, s. 5-49.

²⁸ Waltzin mukaan vaaditaan kansainvälisen järjestelmän muutos, ennen kuin tämä perusta murtuu. Kenneth N. Waltz, ”Structural Realism after the Cold War”, *International Security*, Vol. 25, No. 1, 2000, s. 5-6.

²⁹ Klassisen realismin nähdessä valtion vallan ja voiman itsessään päämääränä valtion toiminnassa, uusrealistit näkevät tämän keinona. Lott, *Creating Insecurity. Realism, Constructivism, and US Security Policy*, s. 10-25.

turvattomuutta ja vastaavaa varustautumista.³⁰ Asevaraisen turvallisuuden tavoittelu saattaa johtaa myös sisäpoliittiseen puolustusristiriitaan, puolustusdilemmaan.³¹ Mikäli valtio keskittyy liiaksi ulkoisen asevaraisen turvallisuutensa vahvistamiseen, saattaa valtion legitimitettiin kansalaisten silmissä heiketä. Valtio joutuu tasapainottelemaan ulkopoliittisen ja sisäpoliittisen turvallisuuden välillä, mutta sisäisellä ja ulkoisella turvallisuudella on kuitenkin merkittävä ero. Ulkopoliitiikka on ensisijaista sisäpolitiikkaan nähden, sillä edellisen huono hoitaminen vaarantaa valtion olemassaolon.

Perinteisen turvallisuusorientaation mukaan valtion pyrkimys turvallisuuden johtaa siis usein kasvavaan turvattomuuteen, sillä valtioiden yläpuolella ei ole ylikansallista turvallisuuden takaajaa tai auktoriteettia. Pysyvään rauhantilaan on mahdollista päästä voimatasapainon kautta, jossa valtiot tasapainoilevat epävakaa järjestelmässä, vastapainonaan uhkaavat vihollisvaltiot.³² Valtiit voivat myös liittoutua toistensa kanssa saavuttaakseen voimatasapainon muiden liittoutumien kanssa. Waltin mukaan valtioiden käyttäytyminen anarkisessa järjestelmässä riippuu kuitenkin niiden *koke-masta uhkasta*.³³ Walt kutsuu asetelmaa uhkatasapainoksi olettaen, että uhkan ja resurssien ollessa epätasapainossa valtio liittoutuu tai lisää varustautumistaan. Vaikka perinteisen turvallisuusorientaation mukaista turvallisuuden lähestymistapaa voi tulevaisuudennäkemyksiltään pitää melko pessimistisenä, pyrkii se kuitenkin rauhaan. Se voidaan saavuttaa vallan tasapainon kautta, sotilaallisella varustautumisella ja liittoutumisella.

Perinteisessä turvallisuusorientaatiossa määritetään ero ”kovan” (sotilaallisen) ja ”pehmeän” (muun, vähemmän tärkeän) turvallisuuden välille. Uhkat ovat perinteisen turvallisuusajattelun mukaan luonteeltaan sotilaallisia ja suora sotilaallinen hyökkäys on uhkista vakavin, turvallisuuden ydinuhka, sillä se voi tuhota valtion turvallisuuden ja olemassaolon. Taloudellinen kilpailu valtioiden välillä voidaan nähdä valtiollisen turvallisuuden uhkana, sillä se saattaa resurssien vähenemisen myötä heikentää valtion valtasemaa. Sotilaalliseen uhkaan verrattuna muut uhkat ovat kuitenkin toissijaisia, koska ne eivät suoranaisesti vaaranna valtion olemassaoloa. Anarki-

³⁰ Glenn H. Snyder, “Security Dilemma in Alliance Politics”, *World Politics*, Vol. 36, No. 4, 1984, s. 461-495.

³¹ Ks. puolustusdilemmasta mm. Buzan, *People, States and Fear*, s. 270-274.

³² Ks. voimatasapainosta John A. Vasquez, *The Power of Power Politics – From Classical Realism to Neotraditionalism*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, s. 190-191.

³³ Stephen Walt, *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, London 1987, s. 263, 283. Fettweiss näkee Waltin uhkatasapainoasetelmassa konstruktivismiin piirteitä. Kun uusrealistit tavallisesti korostavat eri tekijöiden mitattavuutta, uhkatasapainoasetelma sisältää elementtejä, joita ei voida mitata tieteellisellä tarkkuudella (uhkan kokeminen). Christopher Fettweiss, ”Evaluating IR’s Crystal Balls, How Predictions of the Future Withstood Fourteen Years of Unipolarity”, *International Studies Review*, Vol. 6, No. 3, 2004, s. 88.

nen järjestelmä myös itsessään ruokkii uhkaa, sillä valtiot eivät voi luottaa siihen, että muiden aikomukset ovat rauhanomaisia. Toisaalta ilman uhkia valtion perustehtävä poistuisi. Suurimpia uhkaajia valtioiden joukossa ovat yleensä joko naapurimaat tai maailmanlaajuiset suurvallat. Naapurimaat uhkaavat toisiaan maantieteellisen läheisyyden ja siitä johtuvien (hyökkäys)mahdollisuuksien vuoksi. Suurvalloilla on puolestaan riittävä voimakapasiteetti iskeä kaukanakin sijaitseviin kohteisiin ja niillä on maailmanlaajuisia intressejä. Suoran uhkaamisen lisäksi valtion varustautumista perustelevia uhkia ovat esimerkiksi vihollisvaltion liittoutuminen muiden vihamielisten valtioiden kanssa tai joukkojen mobilisointi. Perinteinen turvallisuuskäsitys on ensisijassa sotilaallista valtiokeskeistä turvallisuutta.

Kööpenhaminan koulukunta

Turvallisuuden poliittista ja konstruktivistista luonnetta, kollektiivien roolia sekä turvallisuuden laajentamista korostavalla Kööpenhaminan koulukunnalla³⁴ on ollut kylmän sodan ajan jälkeen merkittävä asema turvallisuustutkimuksen kentässä. Koulukunnan luoma turvallisuuden ”tutkimisvälineistö” (kuten turvallistamisteoria, sektoriturvallisuus, valtioyhteiskunnan dualismi, alueelliset turvallisuusmuodostelmat) on ymmärrettävä enemmänkin koulukuntaa yhdistävinä turvallisuuden näkökulmina ja käyttökelpoisina turvallisuustutkimuksen lähestymistapoina kuin ehdottomina teoreettisina malleina.³⁵ Koulukunnan lähestymistapaa turvallisuuteen ilmentää käsitejärjestelmä, joka sovittaa yhteen turvallisuuden laajenemisen ja perinteisen käsitteen sekä jakaa turvallisuuden eri sektoreihin. Koulukunnan turvallisuuskäsityksiä on yleisesti pidetty turvallisuuden ”horizontaaliseen laajenemiseen” ja ”maltilliseen muutokseen” yhdistyvinä.³⁶ Kööpenhaminan koulukunta on myös kiinnittänyt erityistä huomiota turvallisuuden poliittisesti rakennettavaan luonteeseen sekä turvallisuuden uhkaperustaisuuteen.

³⁴ Kööpenhaminan koulukunnaksi on kutsuttu Kööpenhaminan rauhantutkimuslaitoksessa (COPRI) turvallisuuden parissa työskennellyttä tutkijaryhmää. Koulukunnan ytimen muodostavien Ole Wæverin ja Barry Buzanin (joihin myös esitetty kritiikki on pääosin kohdistunut) lisäksi siihen ovat kuuluneet mm. Morten Kelstrup, Pierre Lemaitre ja Jaap de Wilde. Ks. Keith Krause, Michael C. Williams, ”Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods”, *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, 1996, s. 243-245, Wæver, *Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New “Schools” in Security Theory and Their Origins Between Core*, s. 1-26.

³⁵ Erityisesti Wæver on useasti korostanut tätä tutkimuksellista näkökulmaa Kööpenhaminan koulukunnan osalta. Ks. Ole Wæver, ”Still a Disciple after All These Debates?”, teoksessa Tim Dunne, Milja Kurki, Steve Smith (ed.), *International Relations: Discipline and Diversity*, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 288-308.

³⁶ Ks. mm. Hough, *Understanding Global Security*, s. 6-8, Nokkala, *Laajeneva sotilaspolitiikka*, s. 84-85.

Kööpenhaminan koulukunnan ensisijaisena turvattavana kohteena ilmenevät kollektiivit, joille yksilöiden henkilökohtainen turvallisuus on alisteista. Sekä valtiolla että yhteiskunnalla katsotaan olevan ominaisuuksia, jotka kuuluvat niille kokonaisuuksina.³⁷ Buzanin ja Wæverin tuotannon perusteella voi koulukunnan turvattavan kohteen katsoa muodostuvan näiden kahden elementin välisestä yhteydestä, jota alueellinen turvallisuusajattelu täydentää. Valtion turvallisuus koskee suvereeniutta, sillä valtion menettäessä sen, ei se ole selviytynyt valtiona eli ”jäänyt henkiin”. Buzan on tarkastellut valtion turvallisuutta kolmen keskenään yhdistyvän ja vuorovaikutuksessa olevan osa-alueen näkökulmasta.³⁸ Uhkan kohdistuessa valtioon, se voi kohdistua (yhdessä tai erikseen) näille osa-alueille. Abstraktein näistä on valtion idea – ydin, joka legitimoii valtion olemassaolon. Valtion idean pääasialliset lähteet löytyvät kansasta (koskien läheisesti identiteetin määrittelyä) ja organisoivista ideologioista, joilla tarkoitetaan samaistumista joihinkin yleisiin periaatteisiin kuten demokratiaan. Toinen valtion osa-alueista on sen institutionaalisuus, jolloin valtion turvallisuutta voidaan uhata kyseenalaistamalla sen hallintokoneisto, johon kuuluvat toimeenpanevat, lainsäädännölliset, hallinnoivat ja oikeudelliset elimet. Kolmantena osa-alueena on fyysinen valtio, joka koostuu valtion alueesta, väestöstä, luonnonvaroista ja tuotetusta varallisuudesta. Valtion selviytymisen kannalta on elintärkeää, että oikeus päättää omasta ideasta, omista instituutioista ja alueesta säilyy sillä itsellään.

Wæver on nostanut yhteiskunnan turvallisuuden valtion turvallisuuden rinnalle, jolloin turvattavaksi kohteeksi määrittyy *valtion ja yhteiskunnan turvallisuuden dualismi*. Yhteiskunta ilmenee kansainvälisen järjestelmän kollektiivisena yksikkönä, jota sosiaalista ryhmää suurempana luonnehtii 1) kaksinaisuus sosiaalisena rakenteena ja laajamittaisena erilaisten yksilöiden ja ryhmien muodostamana kollektiivisena yksikkönä, 2) yhteinen tunne kuulumisesta samaan yksikköön sekä 3) yhteinen toiminnallisuus rakenteissa, instituutioissa ja käytännöissä. Kun valtion turvallisuuden ytimessä on suvereenius, niin yhteiskunnan, erikoistapauksena kansakunnan, turvallisuus koskee turvattavaa identiteettiä.³⁹ Yhteiskunnan turvallisuus voi toisaalta etnisesti jakautuneessa valtiossa vähentää tai olla vastakkaista valtion

³⁷ Valtion ja yhteiskunnan nähdään olevan ontologisesti enemmän kuin osiensa summa. Barry Buzan, Ole Wæver, ”Slippery? Contradictory? Sociologically Untenable?”, *Review of International Studies*, Vol. 23, Issue 2, 1997, s. 244-245, Wæver, “Widening the Concept of Security - And Widening the Atlantic?”, s. 31-48.

³⁸ Ks. Buzan, *People, States and Fear*, s. 63-66, 69-72, 82-107.

³⁹ Ole Wæver, “Turvallisuuden identiteetti – identiteettien turvallisuus”, *Kosmopolis*, Vol. 25, No. 1, 1995, s. 7-35, Ole Wæver, “Societal Security: The Concept”, teoksessa Ole Wæver, Barry Buzan, Morten Kelstrup, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, London 1993, s. 18-40. On huomioitava, että kansan ja valtion välinen suhde on monitahoinen – kansasta voi muodostua valtio (Suomi), valtio voi pyrkiä muovaamaan alueellaan asuvasta väestöstä kansaa (Yhdysvallat) tai valtio voi koostua useista kansoista (Kanada).

turvallisuudelle. Yhteiskunnan turvallisuus merkitsee yhteisen identiteetin ylläpitämistä ja jatkumisen turvaamista. Identiteetti määrittyy suvereeniuden tavoin selviytymiskysymykseksi – olemassaolo on turvattava tai muuten ei pystytä elämään ”meinä.” Kollektiivinen identiteetti on mahdollinen ilman valtiollista suvereeniutta (esimerkiksi kansa tai uskontoryhmä), mutta se voidaan ymmärtää myös valtion turvallisuuden kiinteänä osana, ei erillisenä komponenttina. Tällöin valtio-yhteiskunnan turvallisuus muodostaa yhdessä, toisiaan täydentäen, turvattavan kohteen. Myös monissa asiakysymyksissä, kuten suomalaisessa yleisessä asevelvollisuudessa, on pitkälti kyse valtion ja yhteiskunnan – suvereeniuden ja identiteetin – toisiaan täydentävästä dynamiikasta.⁴⁰ Identiteettiä rakennetaan uhkapuhunnan kautta ja identiteettiä voidaan ylläpitää vain siten, ettei yhteiskunnan koeta olevan täysin turvallinen.⁴¹ Yhteiskunnan turvallisuus määrittyy uhkalähtöisesti identiteettiturvallisuudeksi, ja uhkan kokeminen vaihtelee eri yhteiskuntien rakenteista riippuen. Esimerkiksi maahanmuuttajat koetaan identiteettiturvallisuuden kannalta uhkaavimpina maissa, jotka ovat demografisesti yhtenäisiä ja eristäytyneitä.

Vaikka muun muassa Johan Galtungin ”positiivisen rauhan” ja Kenneth Bouldingin ”vakaan rauhan” -käsitteitä voi pitää turvallisuuden akateemisen laajentamisen esiasteena,⁴² on Kööpenhaminan koulukunnan jäsentämä turvallisuuden ja uhkien laajentaminen osoittautunut varsin pysyväksi käytännöksi. Koulukunnan ohella muun muassa Mohammed Ayoob, korostaessaan ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välistä yhteyttä, sekä Michael Klare ja Daniel Thomas, ilmentäessään maantieteellisten rajojen merkityksen vähenemistä, vaikuttivat erityisesti 1990-luvun alussa turvallisuuskäsitteen laajentamiseen.⁴³ Kööpenhaminan koulukunnan lähtökohtana on ymmärtää turvallisuus sotilaallista turvallisuutta laajempänä, viiden sektorin tai ulottuvuuden – sotilaallinen, poliittinen, yhteiskunnallinen, taloudellinen ja ympäristöllinen – kokonaisuutena.⁴⁴ Sektoreiden kautta tapahtuva turvallisuuden käsitteellistäminen edesauttaa turvallisuuden ajallisen kehityksen tarkastelun lisäksi laajan turvallisuuden uhkakuvakentän ja sen erityispiir-

⁴⁰ Ks. Laitinen, ”National or International? Contending Discourses on Finnish Conscription”, s. 42.

⁴¹ Vrt. Wæver, ”Turvallisuuden identiteetti – identiteettien turvallisuus”, s. 20. Tähän paradoksaalisuuteen liittyy myös se, että mitä enemmän etsitään identiteettiä, sitä todennäköisemmin huolestutaan sen turvallisuudesta.

⁴² Johan Galtung, ”Violence, Peace, and Peace Research”, *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3, 1969, s. 167-191 ja Kenneth Boulding, *Stable Peace*, University of Texas Press, Austin 1978.

⁴³ Mohammed Ayoob, *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*, Lynne Rienner, Boulder 1995, Michael T. Klare, Daniel C. Thomas, *World Security: Challenges for a New Century*, St Martin’s Press, New York 1994.

⁴⁴ Buzan, Wæver, de Wilde, *Security, A New Framework For Analysis*, s. 7-8, 27-29, 163-178.

teiden metodologista jäsentämistä. Sektorit on ymmärrettävä erityisiksi turvallisuuden rakentumisen vuorovaikutuksen osatekijöiksi, joita toimijat haluavat eri tavoin painottaa. On huomioitava, että poliittista toimintaa ohjaavat usein kokonaisturvallisuuden ehdot, jolloin toimijat antavat yhden sektorin turvallisuusasioiden vaikuttaa siihen, miten jonkin toisen sektorin uhkatekijöitä tulkitaan. Tässä tutkimuksessa sektorit ilmentävät tietynlaista luokittelua rakennetun turvallisuus- ja uhatodellisuuden analyysissä. Kööpenhaminan koulukunnan esittämät sektorit ovat kuitenkin vain yksi tapa hahmottaa horisontaalista turvallisuutta. Esimerkiksi uskontoa on pidetty tarpeellisena kuudentena sektorina ja turvallisuuden jaottelussa on käytetty politiikan, väkivallan ja talouden toiminnallisia sektoreita.⁴⁵ Vilkas akateeminen keskustelu sektoriturvallisuudesta on osaltaan heijastanut turvallisuuden laajentumista.

Sotilaallinen turvallisuus voidaan pelkistää vapaudeksi sotilaallisen eli organisoidun väkivallan uhkasta sekä haavoittumattomuudeksi sellaiselle. Uhka on usein tarkoituksellinen ja keskitetty ulkoinen uhka, mutta se voi nousta myös valtio-yhteiskunnan sisältä. Uhka voi koskettaa valtion kaikkia osalualueita, sillä sotilaallisella voimalla voidaan ääritapauksessa ja lyhyessä ajassa aiheuttaa huomattava vahinko väestölle ja sen elinoloille, viedä valtiolta suvereenius, hajottaa sen instituutiot ja horjuttaa identiteetin perusteita. Sotilaallisia uhkakuvia ovat esimerkiksi aseellinen konflikti ja laajamittainen sotilaallinen hyökkäys. Sotilaallisessa turvallisuudessa on myös kyse valtiollisten väkivaltainstituutioiden toimintakyvyn varmistamisesta.⁴⁶

Poliittinen turvallisuus koskee valtion organisatorista vakautta, hallitusjärjestelmiä ja niitä legitimoivia ideologioita. Poliittiset uhkat (kuten terrorismi, nationalismi, demokratiavaje tai ihmisoikeudet) uhkaavat ennen kaikkea valtion ideaa ja instituutioita, ei niinkään fyysistä perustaa. Poliittisilla uhkilla viitataan yleensä järjestyksen ylläpitämiseen – ei-sotilaallisiin uhkatekijöihin, joilla ei ole selkeää (ensisijaista) yhteiskunnallista, ympäristöllistä tai taloudellista ulottuvuutta. Poliittinen turvallisuus on kuitenkin ongelmallinen, sillä koulukunnan itsensäkin mielestä ”kaikki turvallisuus on tavallaan poliittista.”⁴⁷

⁴⁵ Mm. Jouko Huru, ”Kohti moniarvoista ja laaja-alaista turvallisuutta”, *Kosmopolis*, Vol. 28, No.1, 1998, s. 59.

⁴⁶ Buzan, Wæver, de Wilde, *Security, A New Framework For Analysis*, s. 49-70. Nokkalan mukaan sotilaallinen turvallisuus perustuu keskeisesti asevoimien kehittämiseen ja oman sotilasorganisaation kykyyn ottaa väkivaltaisesti yhteen toisen sotilasorganisaation kanssa. Nokkala, *Laajeneva sotilaspolitiikka*, s. 102-103.

⁴⁷ Buzan, Wæver, de Wilde, *Security, A New Framework For Analysis*, s. 141-161. Tällöin sektorit tulisikin esittää muodossa poliittis-taloudellinen, poliittis-ympäristöllinen, poliittis-sotilaallinen jne.

Yhteiskunnallinen⁴⁸ eli sosiaalinen turvallisuus on läheisessä yhteydessä poliittiseen turvallisuuteen. Kyse on ensisijassa yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden huomioimisesta, millä tarkoitetaan yleensä ei-sotilaallisia ja yhteiskunnan vakauteen vaikuttavia uhkatekijöitä. Kyse on enemmänkin turvallisuuden dynamiikasta valtiotason alapuolella, joka kuitenkin on vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kollektiivisen identiteetin turvallisuuteen. Yhteiskunnalliseen turvallisuuteen yhdistettäviä uhkia ovat muun muassa vähemmistöongelmat ja väestöliikkeet. Vastaaminen näihin uhkiin tapahtuu yleensä valtion politiikan keinoin.

Taloudellisella turvallisuudella viitataan lähinnä uhkatekijöihin, jotka koskevat talouden sääntöjä ja lakeja. Kyse on osaltaan kaupan, tuotannon ja rahoituksen suhteista valtio-yhteiskunnan taloudelliseen vakauteen. Erotuksena markkinoiden globalisoituneesta luonteesta ja normaalista epävakaudesta, taloudellinen turvallisuus on ymmärrettävä turvattavaan kohteeseen vaikuttavien taloudellisten uhkatekijöiden kokonaisuutena, joka yhdistyy ja vahvistaa muiden sektorien uhkia. Taloudellisessa turvallisuudessa on siten kysymys resursseista sekä tietyn hyvinvointitason ja valtion vallan turvaamisesta ja ylläpitävistä taloudellisista toimista.⁴⁹

Ympäristölliseen turvallisuuteen yhdistettävien uhkatekijöiden, kuten ilmastonmuutos, luonnonkatastrofit ja energiavarojen kiistanalaisuus, perusta on ihmisen ja luonnon välisissä suhteissa. Kyse voi olla ihmisen toiminnasta riippuvaisista tai riippumattomista ympäristöön yhdistyvistä uhkatekijöistä, jolloin turvattava kohde voidaan esittää hyvinkin eri tavoin. Vaikka yksikötason turvallisuuteen ympäristötekijöillä on monesti välillinen vaikutus, liitetään ympäristöturvallisuus omana näkökulmanaan yhä useammin turvallisuus- ja uhkapuhuntaan.⁵⁰

Kriittinen turvallisuustutkimus

Vaikka Steve Smithin mukaan kriittinen turvallisuustutkimus on yhtenäisin perinteistä turvallisuustutkimusta kritisoiiva koulukunta,⁵¹ on koulukunnan

⁴⁸ On huomioitava ero aiemmin määritetyn yhteiskunnan (societal, kollektiivinen yksikkö turvattavana kohteena) ja yhteiskunnallisen turvallisuuden (social, tässä turvallisuuden sektorina) välillä. Buzan, Wæver, de Wilde, *Security, A New Framework For Analysis*, s. 124-126, Buzan, *People, States and Fear*, s. 36-37.

⁴⁹ Taloudellisten uhkatekijöiden piiriin lukeutuvat mm. talousrikollisuus, rahoituksellinen kriisi ja ulkomaankaupan estäminen. Vrt. Suomessa käytetty ”poliittisen, taloudellisen ja sotilaallisen painostamisen” -uhkamalli.

⁵⁰ Kööpenhaminan koulukunnan mukaan kansainvälisen järjestelmän taso on ympäristöasioissa yleensä hallitseva. Buzan, Wæver, de Wilde, *Security, A New Framework For Analysis*, s. 71-93. Ks. ympäristöturvallisuuden asemasta ja puhunnasta mm. Simon Dalby, *Environmental Security*, University of Minnesota, Minnesota 2002.

⁵¹ Steve Smith, ”The Contested Concept of Security”, teoksessa Ken Booth (ed.), *Critical Security Studies and World Politics*, Lynne Rienner Publishers, London 2005, s. 40.

sijasta luontevampaa puhua samansuuntaisesta lähestymistavasta turvallisuuden kriittiseen tulkintaan. Kriittinen turvallisuustutkimus ”sateenvarjo-käsitteenä” sisältää useita suuntauksia, yksittäisiä tutkijoita ja erillisiä koulukuntia (luokittelusta riippuen). Niitä yhdistää kritiikki ”realistista sotilaallisen uhkan ja voimankäytön sekä valtiokeskeisyyden” turvallisuusnäkemystä kohtaan. Eurooppalaisessa kriittisen turvallisuustutkimuksen keskustelussa ovat ilmentyneet Kööpenhaminan koulukunnan lisäksi kaksi lähestymistapaa, jotka keskittyvät niin kutsuttujen Aberystwythin (Walesin) ja Pariisin koulukuntien ympärille.⁵² Kriittisen turvallisuustutkimuksen laajan kentän yleisinä lähtökohtina voidaan pitää turvallisuuden luonteen kyseenalaistamista, uhkakuvien merkityksien ja tarkoitusperien problematisointia sekä jälkimodernin näkökulman mukaan ottamista turvallisuuden tarkasteluun. Tähän yhdistyy lähtökohtainen ymmärrys turvallisuuden sosiaalisesta ja poliittisesta rakentamisesta sekä turvallisuuden uhkalähtöisestä luonteesta.

Kriittistä turvallisuustutkimusta voi pitää luonteeltaan refleksiivisenä ja normatiivisena lähestymistapana, jossa viitataan turvallisuuden laajentamisen ohella erityisesti turvallisuuden syventämiseen sekä toimijoiden mahdollisuuksiin luoda muutosta turvallisuutta rajoittavista tekijöistä vapautumisessa (emansipaatio).⁵³ Erityisesti Krause ja Williams ovat pyrkineet tekemään eroa turvallisuuden laajentamisen ja syventämisen välillä, tavoitteenaan purkaa perinteisiä turvallisuuteen yhdistettäviä käsityksiä kyseenalaistamalla turvallisuuden valtiokeskeisyyttä. Turvallisuuden tutkimuksen tulisi siirtyä anarkian tilassa olevien valtioiden sotilaallisesta toiminnasta kohti yksilöitä, yhteisöjä ja identiteettejä. Aberystwythin koulukunta on pyrkinyt osoittamaan, ettei valtion turvallisuus ole välttämättä suorassa yhteydessä yksilön turvallisuuteen. Koulukunta korostaa inhimillistä emansipaatiota, jonka tulisi olla turvallisuuteen kohdistettavan toiminnan tavoite. Ken Boothin mukaan turvallisuus ja emansipaatio ovat toistensa välttämät-

Kriittisen turvallisuustutkimuksen tarkan määritelmän esittäminen tai yhdistäminen yhdeksi koulukunnaksi on tarpeetonta, jopa mahdotonta.

⁵² Ks. luokittelusta mm. C.A.S.E. Collective, ”Critical Approaches to Security in Europe: A Network Manifesto”, s. 443-487, Ken Booth, ”Beyond Critical Security Studies”, teoksessa Ken Booth (ed.), *Critical Security Studies and World Politics*, Lynne Rienner Publishers, London 2005, s. 259-278. Aberystwythin (johon Keith Krause ja Michael Williams luetaan kuuluviksi) koulukuntaa edustavat mm. Ken Booth ja Richard Wyn Jones. Pariisin koulukuntaa edustavat etenkin Didier Bigo ja Jef Huysmans. Pariisin koulukunta on keskittynyt normatiivisissa turvallisuustutkimuksissaan sisäiseen turvallisuuteen, turvallisuuden hallinnolliseen rakentamiseen ja asiantuntijoiden roolin vaikuttavuuteen turvallisuuskysymyksien muodostamisessa (ks. alaluku 3.2.1).

⁵³ Ks. mm. Ken Booth, ”Critical Explorations”, teoksessa Ken Booth (ed.), *Critical Security Studies and World Politics*, Lynne Rienner Publishers, London 2005, s. 1-18, Keith Krause, ”Critical Theory and Security Studies: The Research of Critical Security Studies”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 33, No. 3, 1998, s. 298-333.

tömiä edellytyksiä – emansipaatio tuottaa todellista turvallisuutta – emansipaatio (teoreettisesti) on turvallisuutta.⁵⁴ Siten esimerkiksi sota, heikot sosiaaliset olosuhteet ja poliittinen painostus ymmärretään vain rajoitteiksi, jotka estävät toimijoita käyttäytymästä vapaasti.

Kriittisen turvallisuustutkimuksen mukaan turvattavaksi kohteeksi tulisi uhkanäkökulmasta nostaa valtion tai yhteiskunnan sijasta yksilö, joka nähdään ainoaksi todelliseksi turvallisuuden tai turvattomuuden tuntevaksi objektiksi. Turvattavana kohteena on ensisijaisesti yksilö, mutta yksilön kautta turvattavana kohteena nähdään laajimmillaan koko ihmiskunta ja globaali yhteisö. Turvallisuus ymmärretään valtion rajat ylittävänä laajana kollektiivina, jossa kyse on haavoittuvuuksista, jotka koskettavat kaikkia, ei vain tiettyjä, yksilöitä. Turvallisuuskysymysten ollessa luonteeltaan erityisesti moraalisia sekä eettisiä, kiinnittyy huomio yksilön ja yhteisön väliseen turvallisuuden vastavuoroisuuteen – yksilö voi olla turvassa vain, jos muutkin yksilöt ovat.⁵⁵ Valtiollinen suvereniteetti ja kansallinen turvallisuus muodostuvat esteiksi näiden tavoitteiden saavuttamisessa, niiden oikeuttaessa valtion instituutioiden toimimaan kansallista turvallisuutta vahvistavalla tavalla, jolloin kansalaisuudesta (yksilöistä) muodostuu itsessään turvattomuuden lähteitä. Turvallisuusajattelun tulisi kriittisen turvallisuustutkimuksen mukaan kohdistua vastakkainasettelun, valtiokeskeisyyden sekä aseellisen turvallisuuden sijasta solidaariseen yhteiseen turvallisuusymmärrykseen, jossa ”nykyinen turvallisuus” tulee sosiaalisena rakenteena purkaa ja saada kattamaan kaikki yhteisöt ja sosiaaliset rakenteet. Yksilöiden yhteisten arvojen turvaamisen tulisi ilmentää niitä keinoja, joiden avulla vahvistetaan globaalia turvallisuutta. Tällöin pyritään luomaan uudenlainen todellisuus turvallisuuden puitteille – ”uusi suuri kertomus”, jossa on kyse perustavanlaatuisesta turvallisuusajattelun muutoksesta.⁵⁶ Lähestymistavassa on tavallaan kyse kosmopoliittisesta ajattelusta, jossa pyritään yhteiseen turvattuuteen ja nostetaan yksilöt sekä yhteisöt turvattaviksi kohteiksi.

Valtion roolin vähentäminen ja yksilön nostaminen turvallisuuden objektiksi muuttavat oleellisesti käsityksiä uhkista ja niiden hallinnasta. Sotilaallisten ulkoisten uhkakuvien (vaikkei sotilaallisia uhkia hylätäkään) sijasta kriittisessä turvallisuustutkimuksessa painotetaan sosiaalisia, ympäristölli-

⁵⁴ Booth, ”Critical Explorations”, s. 3-11, Booth, ”Security”, s. 23. Aberystwythin koulukunta on kehittänyt erityisen empansipatoorisen turvallisuusteoriaansa. Ks. Booth, ”Beyond Critical Security Studies”, s. 260.

⁵⁵ Valtiottomien kansojen turvallisuus (esimerkiksi kurdit) nähdään ongelmallisena, mutta valtio nähdään usein myös turvattomuuden lähteenä – valtio voi olla suoraan uhka kansalaisilleen (esimerkiksi etniset puhdistukset Ruandassa ja Sudanissa). Ks. Fierke, *Critical Approaches to International Security*, s. 167-185.

⁵⁶ Booth, ”Critical Explorations”, s. 4-5, Laitinen, *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka*, s. 188. Tällöin kyseenalaistetaan myös olemassa olevat sosiaaliset käytännöt ja valtasuhteet sekä instituutiot.

siä ja taloudellisia uhkatekijöitä (kuten köyhyys, epätasa-arvoisuus ja etniset jakolinjat). Näistä uhkista kärsivät yksilöt kautta maailman globaalissa yhteisössään, jolloin kriittisen näkemyksen mukaan globaalin yhteisön asemaa yksilöiden turvaajana tulisi korostaa – yhteisön tulisi huolehtia yksilöistä yli valtionrajojen, myös näiden omia valtioita vastaan. Uhkien alkuperä määrittyy usein ylikansalliseksi (valtiosta johtumattomaksi) tai itsessään valtioksi. Ihmiset eivät ole valtion vaan ihmisyyhteisön jäseniä, joilla on yhteiset ongelmat, ja joihin tulee yhteisesti vastata. Uhkakuvien valtioiden rajat ylittävä globaaliluonne viittaa, valtioiden välisten vihollisuuksien sijasta, muutoksen tavoitteluun, jossa ”alistettujen puolustaminen yleisen moraalin vuoksi ohittaa valtioiden rajat ja hallinnolliset asiakirjat.”⁵⁷

Yksilö ja erityisesti yhteisöt (joissa yksilöt toimivat) edellyttävät kriittisen turvallisuustutkimuksen mukaan ideoiden, normien ja arvojen (joiden perustalle yhteisöt muodostuvat) huomioonottamista. Kansainvälisen järjestelmän tasolla tämä tarkoittaa koko ihmiskunnalle yhteisten ylikansallisten arvojen edistämistä ja rajoitusten poistamista. Yhteisinä edistettävänä arvoina määrittyvät muun muassa demokratia, ympäristönsuojelu sekä rikollisuuden ja joukkotuhoaseiden leviämisen estäminen.⁵⁸ Sotilaallisen voiman sijasta turvallisuutta tulisi rakentaa pehmeämmin keinoin, kuten demokratioitumista ja kehitysapua vahvistamalla sekä kansalaisyhteiskunnan kehitykseen ja ympäristönsuojeluun panostamalla. Tällöin myös talouden vakaa kasvu ja globaali taloudellinen keskinäisriippuvuus ovat keinoja parantaa turvallisuutta. Valtiot nähdään tässä uhkakontekstissa riittämättömiksi ja turvallisuuden edistämistä rajoittaviksi. Turvallisuuden lopulliseksi tavoitteeksi muodostuu vakaa positiivinen rauha, jonka perusta nojaa yhteiseen tyytyväisyyteen vallitsevaa tilannetta kohtaan – tila perustuu yhteistyölle eikä pelolle. Turvallisuus (sekä turvattomuus) ovat kaikille yhteistä.

Kriittinen turvallisuustutkimus laajana lähestymistapana on jatkuvassa muutostilassa. Viime vuosina erityisesti C.A.S.E. (Critical Approaches to Security in Europe) on pyrkinyt kokoamaan kriittisen turvallisuustutkimuksen tutkijoita yhteen tavoitteenaan kumota turvallisuuteen liittyvä koulukuntakeskeinen ajattelu ja tuomaan turvallisuuden tutkimuksessa esille erityisesti turvallisuuden normatiivista rakentamista painottavaa tutkimusotetta.⁵⁹

⁵⁷ Lainaus on YK:n entisen pääsihteerin Javier Perez de Cuellarin puheesta, lähteenä Keith Krause, Michael C. Williams, ”From Strategy to Security: Foundations of Critical Security Studies”, teoksessa Keith Krause, Michael C. Williams (ed.), *Critical Security Studies, Concepts and Cases*, UCL Press, London 1997, s. 44.

⁵⁸ Ks. mm. Booth, ”Security”, s. 22-23, Fierke, *Critical Approaches to International Security*, s. 186-205.

⁵⁹ C.A.S.E. Collective, ”Critical Approaches to Security in Europe”, s. 443-487, ks. www.casecollective.org.

Inhimillinen turvallisuus

Turvallisuustutkimuksessa ja poliittisessa turvallisuuspuhunnassa on inhimillisen turvallisuuden (Human Security) -käsite on saanut kylmän sodan ajan jälkeen yhä enemmän huomiota osakseen. Lähtökohtana on nostaa ihminen, yksilö, turvattavaksi kohteeksi ja tarkastella analyysitasojen (erityisesti kansainvälisen järjestelmän) turvallisuutta yksilön turvallisuuden perustalta. Tällöin mikrotason turvallisuus nostetaan keskeiseksi, kun tulkitaan ja pyritään muutamaamaan makrotason kehitystä. Inhimillisessä turvallisuusajattelussa pyritään (kriittisen turvallisuustutkimuksen tavoin) siirtymään valtioiden alueellisesta turvallisuudesta ihmisten turvallisuuteen ja aseellisesta turvallisuudesta inhimillisen kehityksen turvaamiseen. Normatiivisena näkökulmana korostuu maailmanlaajuisten yhteisten normien tärkeys turvallisuuden rakentamisessa. Inhimillinen turvallisuus liitetäänkin usein osaksi kansainvälistä turvallisuustoimintaa tai -sopimuksia, kuten kansainvälinen rikostuomioistuin ja Ottawan miinakieltosopimus. Keinoina korostetaan turvallisuuden ennaltaehkäiseviä toimintamuotoja, kuten kehitysyhteistyön vaikuttavuutta sekä demokratian ja ihmisoikeuksien edistämisen merkityksellisyyttä.

Inhimillisen turvallisuuden periaatteissa nojaututaan usein YK:n inhimillisen kehityksen raporttiin. Raportti hahmottaa yksilön turvallisuudelle seitsemän osa-aluetta: ravinnollisen, terveydellisen, henkilökohtaisen, taloudellisen, ympäristöllisen, yhteisöllisen ja poliittisen turvallisuuden. Tämän horisontaalisesti laajan, seitsemän osa-alueen, turvallisuuden tavoitteena on ensisijaisesti taata syvennetyn turvallisuuden viittauskohteen, yksilön, turvallisuus. Neljän jälkimmäisen osa-alueen osalta on havaittavissa sisällöllistä yhdenmukaisuutta Kööpenhaminan koulukunnan turvallisuussektoreihin. Vaikka raportin mukaan useat yksilöä uhkaavat tekijät ovat paikallisia tai valtion sisäisiä, määrittää se globaalilla tasolla inhimillisen turvallisuuden vakavimmiksi uhkiksi hallitsemattoman väestönkasvun, taloudellisten mahdollisuuksien eriarvoisuuden, mittavat väestönsiirrot, ympäristön tilan heikkenemisen, huumetuotannon ja -kaupan sekä kansainvälisen terrorismin. Uhat nähdään maailmanlaajuisina – inhimillistä turvallisuutta uhkaavat tekijät kuvataan kaikille yhteisinä ja valtiorajoihin sitoutumattomina.⁶⁰

Inhimilliseen turvallisuuteen on turvallisuustutkimuksessa muodostunut monia lähestymistapoja, jotka voidaan yleisellä tasolla jakaa kolmeen.⁶¹ Kapean käsityksen mukaan kyse on yksilön kohtaamasta väkivallan uhkas-

⁶⁰ United Nations Development Program, *Human Development Report 1994*, New York 1994, s. 3-4, 22-38.

⁶¹ Ks. mm. Mohammed Nuruzzaman, ”Paradigms in Conflict. The Contested Claims of Human Security, Critical Theory and Feminism”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 41, No. 3, 2006, s. 285-303, Human Security Centre, *Human Security Report 2005*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 13-16, 63-76.

ta, jolloin turvallisuutta rakennetaan ensisijaisesti niin yksilö- kuin yhteisötasolla sotilaallisten ja väkivaltaisten olosuhteiden aiheuttaman turvattuuden poistamisen myötä. Laajemman näkemyksen mukaan inhimilliset tarpeet (kuten ruoka, vesi ja terveys) ovat turvallisuuden keskiössä ja perustarpeiden riittävydestä huolehtiminen luo perustan turvallisuuden muodostamiselle ja kestäväälle kehitykselle. Kolmas lähestymistapa kiinnittää huomion sekä paikallisiin että maailmanlaajuisiin ihmisoikeuksiin ja niiden edistämiseen. Kaikissa lähestymistavoissa korostetaan yksilön merkityksellisyyttä kaikille yhteisen turvallisuuden rakentamisessa. Vaikka inhimillisellä turvallisuudella on laaja käyttöalue ja sen käytännön operationalisointi on haasteellista, ovat esimerkiksi Japani ja Kanada pyrkineet irtaantumaa valtiokeskeisestä turvallisuusajattelusta kohti inhimillisen turvallisuuden lähtökohtia.⁶² Vastaavasti esimerkiksi liittouman hyökkäyksiä Irakiin 2000-luvun alussa perusteltiin inhimillisen turvallisuuden edistämisen tavoittein, mikä kuvaa käsitteen poliittisen käytön luonnetta.⁶³ Turvallisuuspuhunnassa tämä on merkinnyt yhä useammin kollektiivisen turvallisuuden korostamista – turvallisuus esitetään yhteisenä kaikille yksilöille paikasta riippumatta. Moraalisen ulottuvuuden huomioonottaminen on inhimillisessä turvallisuudessa keskeistä.

Feministinen turvallisuus

Feministinen (ja sukupuolten välisiä suhteita koskeva, gender) turvallisuusorientaatio pyrkii purkamaan vallitsevia käytäntöjä ymmärtää turvallisuus.⁶⁴ Turvallisuuden maskuliinisuutta, valtiokeskeisyyttä ja militarismia kritisoiden feministinen turvallisuus kiinnittää huomion turvallisuuden sukupuolisidonnaisuuteen ja nostaa (sekä yksilö- että yhteisötasolla) sukupuolen, feminiinisyyden, turvallisuuden kohteeksi.⁶⁵ Feministien mukaan turvallisuus on merkinnyt (ja merkitsee) miestä suosivaa maailmankatso-

⁶² Hough, *Understanding Global Security*, s. 13-14, Liotta, "Through the Looking Glass", s. 59-67.

⁶³ Ks. mm. Shirley V. Scott, "Does Legality Really Matter? Accounting for the Decline in US Foreign Policy Following 2003 Invasion of Iraq", *European Journal of International Relations*, Vol. 13, No. 1, 2007, s. 67-87.

⁶⁴ Orientaatio on itsessään laaja, jonka sisällä painotetaan erilaisia asioita ja käsityksiä. Käsitteet eroavat erityisesti siinä, mistä naisten alisteinen asema johtuu ja miten tilannetta voidaan parantaa. Mm. liberaali feminismi tavoittelee erityisesti miesten ja naisten tasavertaisia mahdollisuuksia, kun taas marxilainen feminismi korostaa taloudellisten tuotantotapojen olevan naisia sortavien käytäntöjen taustalla. Ks. mm. Ann J. Tickner, "Feminist Theory and Gender Studies: Reflections for the Millennium", teoksessa Michael Brecher, Frank P. Harvey (ed.), *Millennial Reflections on International Studies*, University Michigan Press, Ann Arbor 2002, s. 321-329. "Sukupuoli" käsitteenä ei viittaa miehen ja naisen biologisiin eroihin, vaan ideologisiin suhteisiin näiden välillä.

⁶⁵ Ks. laajemmin feministisen turvallisuuden lähtökohdista mm. Johanna Kantola, Johanna Valenius (toim.), *Toinen maailmanpolitiikka, 10 käsitettä feministiseen kansainvälisten suhteiden tutkimukseen*, Tampere 2007.

muksen tapaa, maailmanpolitiikan sukupuolittuneisuutta, asettaen naiset turvattomaan asemaan ja tehden heistä alttiita väkivallalle. Tässä kehityksessä kylmän sodan katsotaan marginalisoineen naisen. Turvallisuuskäsitteiden laajenemisen ja syvenemisen myötä sukupuoleen, erityisesti naisiin, kohdistuvien turvallisuusongelmien korostaminen kyseenalaistaa vallitsevan turvallisuustodellisuuden kolmella tapaa. Ensinnäkin turvallisuuden valtiosidonnaisuus ja siihen liittyvä sotilaallinen sekä väkivallan ulottuvuus muodostavat maskuliinisena rakennelmana lähtökohtaisen ongelman positiivisen, uhkista vapautumiseen ja huolettomuuden tilaan pyrkivälle, turvallisuuden tavoittelulle. Heidi Hudsonin mukaan ”ymmärtääksemme naisten turvallisuutta on välttämätöntä muuttaa ymmärrystämme miesten turvallisuudesta.”⁶⁶ Toiseksi, turvallisuuden muutoksen mahdollistuminen edellyttää sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista myös turvallisuuden tuottajina. Naisia ei tulisi nähdä ainoastaan turvattavina kohteina vaan miehien tavoin turvaajina.⁶⁷ Kolmanneksi, tietyt uhkakuvat ja ongelmat nähdään sukupuolilähtöisinä ja -perusteisina – naiset näiden uhkien kohteina ja kärsijöinä. Muun muassa pakolaisuus, taloudellinen eriarvoisuus, AIDS, rakenteellinen väkivalta ja raiskaukset on usein ymmärretty sukupuolisidonnaisina asioina.

Feministisen turvallisuusajattelun mukaan inhimillinen turvallisuus on riittämätöntä, sillä yksilön turvallisuuden puitteissa on edelleen mahdollista säilyttää turvallisuuden maskuliininen luonne. Feministisestä näkökulmasta myös turvallisuuden luokittelu tasoihin ja sektoreihin on ongelmallista, koska tällöin sukupuoleen yhdistyvät turvallisuuskysymykset usein marginalisoituvat.⁶⁸ Feministisessä turvallisuustutkimuksessa ilmenee toisaalta maailmanlaajuinen yhteisvastuullisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon pyrkivä turvallisuustavoite sekä toisaalta uhkien yhteisöriippuvuus. Jälkimmäinen tarkoittaa turvallisuustarpeiden eroavaisuuksia eri yhteisöissä elävien naisten välillä – uhkat ovat erilaisia kehitysmaiden tai läntisen Euroopan naisille. Uhkapuhunnassa feministinen turvallisuus merkitsee sukupuoleen yhdistettävien näkökohtien esille tuomista ja yhdistämistä turvallisuus-

⁶⁶ Hudson, ”’Doing’ Security As Though Humans Matter”, s. 156.

⁶⁷ Viitaten sukupuoliroolien kumoamiseen eli muutokseen siitä, miten naiset nähdään sukupuolen mukaan turvattavina kohteina (heikompana ja suojattavana osapuolena), joita miehet suojaavat. Ks. naisten asemasta turvallisuuden subjekteina ja objekteina; Eric M. Blanchard, ”Gender, International relations, and the Development of Feminist Security Theory”, *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, Vol. 28, No. 4, 2003, s. 1289-1312.

⁶⁸ Vrt. Lene Hansen, ”The Little Mermaid’s Silent Security Dilemma and the Absence of Gender in the Copenhagen School”, *Millenium: Journal of International Studies*, Vol. 29, No. 2, 2000, s. 285-306. Kööpenhaminan koulukunta yhdistää sukupuolen turvallisuuden yhteiskunnallisen turvallisuuden sektoriin.

teen kuuluviksi. Sukupuoleen vetoamista voidaan käyttää myös poliittisena vaikutuskeinona muiden tavoitteiden saavuttamisessa.⁶⁹

2.2 Poliittinen uhkakuva

Uhkan⁷⁰ tulkinta on sidoksissa toimijan turvallisuuskäsitykseen – uhka voidaan määritellä turvallisuuden tavoin hyvin moninaisena ja suhteellisena käsitteenä. Uhkaan yhdistyy olettaen vaarantuneista arvoista ja ainakin osittaisesta kyvyttömyydestä tapahtumien hallintaan.⁷¹ Uhkan ja riskin käsitteet voi nähdä rinnasteisina, eikä käsitteiden erottamisella ei ole lähtökohtaisesti suurempaa käytännön merkitystä. Riskiä voi kuitenkin pitää uhkaa lievempänä ja arkipäiväisempänä käsitteenä, johon kohdistetaan uhkaa useammin aktiivisen toiminnan (valmius tehdä jotakin) ulottuvuus.⁷² Uhkan ja haavoittuvuuden käsitteet liittyvät puolestaan toisiinsa ja ne voidaan analyttisesti erottaa selvimmin turvattavan kohteen avulla. Siinä missä uhka on ympäristössä vaaraa, haittaa tai epävarmuutta aiheuttava tekijä (joka kohdistuu johonkin toimijaan tai kohteeseen), haavoittuvuus on toimijan ja turvattavan kohteen ominaisuus (mikä tarkoittaa alttiutta tulla vaikutetuksi uhkista ja niiden seuraamuksista).⁷³ Uhkien ja haavoittuvuuden vuorovaikutus tuottaa turvattomuuden muodon, jolloin vähäseksikin uhkaksi koettu asia voi olla poliittisesti merkityksellinen, jos turvattavan kohteen haavoittuvuutta sille pidetään poikkeuksellisen vakavana. Uhkasta puhuttaessa käytetään myös monesti useita sitä lähellä olevia käsitteitä kuten huolenaihe, epävarmuus, haaste, mahdollisuus ja vaara.⁷⁴ Eri käsitteiden ja niihin liitettävien merkitysisältöjen myötä pyritään määrittelemään uhkan

⁶⁹ Ks. esim. Yhdysvaltojen hallinnon retoriikasta naisten oikeuksien puolustamisesta Irakissa ja Afganistanissa (toiminnan oikeutuksen perustana). Michael L. Ferguson, “‘W’ Stands for Women: Feminism and Security Rhetoric in the Post-9/11 Bush Administration”, *Politics and Gender*, Vol. 1, Issue. 1, 2005, s. 9-38.

⁷⁰ Suomen kielen perussanakirja määrittelee uhkan ”mahdollisesti toteutuvaksi epämieluisaksi, pelottavaksi tai vahingolliseksi seikaksi.” Uhka todetaan myös ”vaaraksi, joka uhkaa tai jonka voi kuvitella uhkaavan jotakin.” Uhkakuva määritellään ”uhkaavaksi tulevaisuudennäkymäksi” sekä ”uhkaavaksi mahdollisuudeksi.” Kotimaisten kielten tutkimuskeskus, *Suomen kielen perussanakirja*, Helsinki 1996, s. 412-413.

⁷¹ Johnson, *Improbable Dangers*, s. 12, Thomas W. Milburn, Kenneth M. Watman, *On the Nature of Threat: A Social Psychological Analysis*, Praeger Special Studies, New York 1981, s. 8-11.

⁷² Ks. mm. Sjöberg, “Risk Perceptions: Taking on Societal Salience”, s. 21-22.

⁷³ Buzanin mukaan valtiot voivat yrittää vähentää uhkien aiheuttamaa vaikutusta joko pienentämällä tai estämällä uhkien muodostumista tai vähentämällä valtion haavoittuvuutta. Buzan, *People, States and Fear*, s. 112-113.

⁷⁴ Jari Rantapelkonen on kuvannut näiden käsitteiden ja uhkan intensiteetin välisiä suhteita. Ks. Jari Rantapelkonen, *Konfliktin, konfliktinhallinnan ja turvallisuuden käsitteet kylmän sodan jälkeen*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1, No. 17, Helsinki 2000, s. 85-86. Etenkin arkikielessä uhkan, uhkakuvan sekä niitä lähellä olevien käsitteiden välille ei välttämättä tehdä tietoisesti suuria eroja.

sisällön lisäksi sen intensiteettiä ja/tai uhkan hallintakeinoihin yhdistettäviä tavoitteita.

Uhkan määrittelyn perusteena on (erityisesti sotilaallisessa puolustussuunnittelussa) useasti käytetty kaavaa: Uhka = Tahto x Kyky.⁷⁵ Kaavan mukaisesti uhka ja sen intensiteetti määräytyy vastapuolen (uhkaajan) poliittisen tahdon ja suorituskyvyn yhteisvaikutuksena, minkä pohjalta sotilaallisessa suunnittelussa pyritään muodostamaan laskennallisesti mahdollisimman ”oikeanlaisia” uhkamalleja, uhka- ja voimavara-analyyseja.⁷⁶ Nämä analyysit ovat yleensä salaisia, ja ne on rakennettu ja käytettävissä vain rajatun toimijajoukon keskuudessa. Uhkamalleissa on kyse yleensä kyvyn, jota voi pitää tahtoa hitaammin muuttuvana elementtinä, arvioinneista, sillä tahdon objektiivinen määrittelemineen on vaikeaa – se voi muuttua hyvin lyhyessä ajassa.⁷⁷ Tämä *perinteinen uhkamäärittelyn käsiteperusta on rajallinen ja ongelmallinen laajennetun turvallisuuskäsitteen yhteydessä*. Esimerkiksi pakolaisongelman tai ympäristöuhkan taustalta on vaikea löytää koherenttia kykyä tai tahtoa.

Uhkakuvat eivät muodostu politiikan sisällöksi itsestään vaan toimijoiden, ihmisten, välityksellä, jolloin uhkien materiaalisen perustan vaikuttavuus on sidoksissa toimijan tulkintoihin ja muuhun toimintaan. On huomioitava, että sama lähtökohta yhdistyy myös sotilaallisten uhkamallien rakentamiseen. Julkisesti esitetyissä uhkakuvissa on vahva poliittinen ulottuvuus. *Uhkakuvia rakennetaan erilaisista intresseistä käsin ja uhkakuvan rakentaminen on aina sosiaalista toimintaa, jossa politiikka on läsnä*. Uhka voidaan olettaa objektiivisesti kaikkialla läsnä olevaksi, eli uhkia ovat laajasti käsittäen kaikki ihmisten kokemat turvattomuutta aiheuttavat tekijät. Uhkia ovat siis kaikki ne asiat, jotka halutaan kuvata uhkina – rakentaa poliittisesti uhkakuviksi. Yksilön (kognitiivisessa) uhkatulkinnassa on luontevaa viitata käsitteellisesti uhkakäsitykseen ja sosiaalisesti rakennetun uhkan osalta uhkakuvaan. Käsitteet ilmentävät uhkan välineellisyyden, poliittisuuden ja intentionaalisen tuottamisen luonnetta.

⁷⁵ Ks. esim. Puolustusministeriö, *Turvallisesti tulevaisuuteen, puolustusministeriön strategia 2025*, Helsinki 2006, s. 11. Vrt. Robertson, ”Mediated Threats”, s. 61-83. Waltin mukaan uhka määritellään koostuvaksi kokonaisvoimasta, maantieteellisestä läheisyydestä, hyökkäyskyvystä sekä uhkaavan valtion aggressiivisista aikomuksista. Waltin mukaan nämä tekijät ovat pysyviä. Walt, *The Origins of Alliances*, s. 265.

⁷⁶ Ks. *Kenttäohjesääntö, Yleinen osa, Puolustusjärjestelmän toiminnan perusteet*, Pääesikunta, suunnitteluosasto, Helsinki 2007, Visuri, *Turvallisuuspolitiikka ja strategia*, s. 461-471.

⁷⁷ Waltin mukaan ”uhkan eri osatekijöiden mittaaminen on hankalaa, koska siihen ei ole kehitetty selkeää menetelmää.” Stephen Walt, ”Keeping the World Off-Balance”, teoksessa John G. Ikenberry (ed.), *America Unrivaled – The Future of the Balance of Power*, Ithaca 2002, s. 134. Kylmän sodan jälkeen myös sotilaallisen kyvyn arvioiminen on tullut entistä vaikeammaksi. Ks. Raitasalo, ”Läntinen sodan kuva kylmän sodan jälkeen”, s. 102-122.

Julkisten (esimerkiksi valtion esittämien) uhkakuvien objektiivisessa tulkinnassa ohitetaan uhkakuvien rakentamis- ja poliittisen konsensuksen muodostamisprosessi. Valtion julkisesti esittämien uhkakuvien konsensus määräytyy tämän tutkimuksen näkökulmasta toimijoiden valtasuhteiden ja vuorovaikutuksen sekä niihin vaikuttavien tekijöiden seurauksena. Uhkakuvien rakentamista koskevat asiat ovat tyypillisiä ihmisten keskinäiseen harkintaan ja tavoitteelliseen toimintaan liittyviä, siis luonteeltaan politiikan tekemisen asioita.⁷⁸ Tutkittaessa eri toimijoiden käsityksiä samasta uhkailmiöstä tai uhkaavista tekijöistä, pitää uhkakuvan käsite lähtökohtaisesti sisällään *toimijaperusteisen suhteellisuuden*. Uhkakuvan poliittisessa rakentamisessa on kyse uhkatulkintojen suhteellisuudesta. Eri toimijat kokevat uhkan eri tavoin ja käsitykset uhkasta ovat muuttuvia. *Tulkinnat ja arviot uhkasta ovat keskeinen osa uhkakuvan todellisuutta*, jota toimijat pyrkivät uhkaan yhdistämällä kuvauksillaan rakentamaan. Uhkan ollessa ennalta näkemisen asia, paljastuu sen ”totuudellisuus” vasta toteutumisen (tai toteutumatta jäämisen) myötä. Kaikki todellisiksikin väitetyt uhkakuvat ovat periaatteessa arvioita ja kuviteltuja ennalta näkemisen asioita. Käsite ”uhka-kuva” (sic!) – kuvaus tai mielikuva uhkasta – painottaa uhkaan yhdistyviä tulkintoja, ideoita ja intressejä. Uhkakuvalla ei siten voi olettaa olevan yhtä todellisuutta, sillä *uhkakuvat ovat sosiaalisia ja poliittisia rakennelmia*. Michael Williamsin mukaan tällöin on käynnissä jatkuva ja merkittävä kamppailu oikeasta totuuden, uhkakuvan, määritelmästä.⁷⁹ On alituisesti kysyttävä, miksi jokin näkemys uhkakuvista, todellisuuden tulkinnoista ja arvioista, on vallitseva ja dominoiva?

Julkisissa asiakirjoissa esitettävät uhkakuvat heijastavat valtion ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön lisäksi erilaisia pyrkimyksiä senhetkisessä laajemmassa poliittisessa kentässä. Uhkakuvilla on poliittinen sisältö- ja käytöulottuvuutensa. Toimijat eivät vain havainnoi ympäristöä, vaan antavat havainnoilleen merkityksen poliittisessa kontekstissa eli rakentavat uhkatulkinnan, jonka on määrä menestyä poliittisessa vuorovaikutuksessa. *Uhkakuvien voi todeta olevan aina jostakin lähtökohdasta, jotakin tavoitetta varten rakennettuja muodostelmia ja politiikassa tehdään valintoja näiden*

⁷⁸ Ks. Jouko Huru, ”Turvallisuus on politiikkaa”, teoksessa Jouko Huru, Tarja Väyrynen (toim.), *Kadonnutta poliittista etsimässä, Kansainvälinen turvallisuus ja politiikka*, Helsinki 2004, s. 66, 75. Håkan Wibergin mukaan uhkakuvia voidaan tutkia: 1) Objektiivisesti olemassa olevina, 2) valtion attribuutteina eli poliittisena ilmiönä, 3) konfliktiobjekteina valtion sisällä tai 4) yhteiskunnallisena ilmiönä. Kolme jälkimmäistä viittaavat uhkien ymmärtämiseen politiikan välineinä, uhkakuvina. Håkan Wiberg, *Hotbilder i Norden sedan 1945*, Working Papers N:o 7, Centre for Peace and Conflict Research, Copenhagen 1989, s. 4.

⁷⁹ Michael C. Williams, ”The Institutions of Security: Elements of a Theory of Security Organizations”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 32, No. 3, 1997, s. 297-302.

muodostelmien välillä.⁸⁰ Uhkakuvapolitiikassa⁸¹ politiikkaa pidetään uhkatodellisuuden rakentamisen ja esittämisen näkökulmana – politiikka ja politiikan tekeminen yhdistyy aina julkisesti esitettävien uhkakuvien rakentamiseen. Uhkakuvapoliittisessa tutkimuksessa pyritään tulkitsemaan niitä tekijöitä ja merkityksiä, jotka vaikuttavat uhkakuvien sosiaaliseen rakentamiseen ja uhkakuviin yhdistettäviin intresseihin. Uhkakuvat ovat kiinteä osa politiikkaa ja poliittisuutta. Tämän uhkakuvapolitiikan lähtökohdan voi esittää vastakritiikkinä tutkijoille, joiden mielestä uhkakuvien poliittisuuden tutkiminen veisi tarpeettomasti huomion pois ”todellisista uhkista.” Voikin kysyä, miksi eri toimijoilla voi olla hyvin erilaisia käsityksiä samasta uhkatekijästä ja sen hallintakeinoista sekä toisaalta, miksi tietyt uhkakuvat ovat yhteiskunnallisesti pysyviä ja toiset eivät? Tässä yhteydessä luovutaan politiikan ja poliittisen toimijan täydellisen rationaliteetin olettamuksesta. Kyse on enemmän rationaalisuudesta toimijoiden omien ideoiden ja tavoitteiden tavoittelemisen kannalta.

Politiikalla sovitetaan yhteen eri toimijoiden näkemyksiä. Poliitiikka liittyy muutosalttiisiin ja päätöksentekoa koskeviin tilanteisiin, jossa päämääriä ja keinoja sovitetaan yhteen argumentoiden, keskustellen sekä muilla tavoin kommunikoiden. Matti Wibergin mukaan politiikka on toimintaa, jossa yksilöt ja ryhmät pyrkivät aikaansaamaan kaikkia yhteiskunnan jäseniä sitovia päätöksiä.⁸² Erkki Berndtsonin mukaan tämä tapahtuu poikkeuksetta epävarmuuden vallitessa.⁸³ Poliitiikka näyttäytyy ensisijaisesti uhkakuvarakentamista tekevien toimijoiden välisinä jatkuvina keskusteluina ja kamppailuina kuin organisatorisena hallintana tai yhteisten asioiden hoitamisena. Pertti Lappalaisen mukaan politiikka nimenomaan edellyttää useiden eri ratkaisuvaihtoehtojen olemassaoloa ja vähintään niiden keskinäistä kilpailua ellei jopa vastakkainasettelua.⁸⁴ Poliitiikkaa on siellä missä ihmiset tekevät valintoja erilaisten tulkintojen ja arvioiden välillä. Toisaalta on huomioitava, että poliittiseen toimintaan (uhkakuvien poliittiseen rakentamisprosessiin) liittyy aina myös yhteistoimintaa.

⁸⁰ Ks. Roxanna Sjöstedt, ”Exploring the Construction of Threats: The Securitization of HIV/AIDS in Russia”, *Security Dialogue*, Vol. 39, No. 1, 2008, s. 7-29, Erik Noreen, ”Verbal Politics of Estonian Policy-makers: Reframing Security and Identity”, teoksessa Johan Eriksson (ed.), *Threat Politics*, Aldershot 2001, s. 84-100.

⁸¹ Englanninkielellä käytetään uhkakuvapolitiikasta tavallisesti käsitteitä ”Threat Politics” tai ”The Politics of Threat Images”. Ruotsinkielisissä tutkimuksissa on pääsääntöisesti käytetty ”Hotbildernas Politik” -käsitettä.

⁸² Ks. Matti Wiberg, *Politiikka Suomessa*, WSOY, Helsinki 2006, s. 7.

⁸³ Erkki Berndtson, *Politiikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun*, Helsinki 2000, s. 114-116, 271.

⁸⁴ Pertti Lappalainen, ”Aineistokeskeinen politiikan tutkimusprosessi”, teoksessa P. Lappalainen (toim.), *Politiikan paikat*, Studia Politica Tamperensis 2., Tampereen yliopisto 1997, s. 89-91.

Kun kyse on uhkan poliittisesta ja sosiaalisesta tulkinnasta, uhkan ja ei-uhkan erottamisesta sekä uhkan esille nostamisesta, on politiikka nähtävä kaikkeen kollektiiviseen toimintaan yhdistyvänä ulottuvuutena. Poliitiikka on virallista, epävirallista, julkista ja yksityistä toimintaa kaikissa ihmisissä ryhmissä, instituutioissa ja yhteisöissä. Käsitys pohjautuu Carl Schmittin määritelmään politiikasta sosiaalisena, ihmisten välisenä, toimintana.⁸⁵ Poliitiikkaan liittyy aina enemmän kuin yksi henkilö, vaikka poliittisina toimijoina sinänsä olisi yksittäisiä henkilöitä. Henkilökohtaisista uhkakäsityksistä tulee poliittisia vasta sosiaalisessa kanssakäymisessä, sosiaalisissa käytännöissä. Näkemyksen mukaan politiikkaa esiintyy kaikilla sosiaalisen kanssakäymisen tasoilla ja uhkakuvapolitiikka voidaan liittää lähes mihin tahansa toimijan määrittelemään ilmiöön – kaikissa uhaksi esitetyissä asioissa on poliittinen ulottuvuus. Tämä viittaa Kari Palosen aspektuaalisen politiikkakäsityksen mukaiseen uhkakuvan laajaan ja tulkinnalliseen politiikan käsitteelliseen ymmärrykseen sekä uhkakuvan politisoimisen ja turvallistamisen luonteeseen.⁸⁶ Millä tahansa asialla voi olla poliittinen aspektinsa, eli mikään asia tai ilmiö ei ole ”suojattu” uhkakuvapolitiikalta.⁸⁷ Kyse on siitä, mistä asioista tehdään (halutaan tehdä) politiikalla poliittisia uhkakuvia. Tämä politiikkakäsitys ei estä huomion kiinnittämistä toimijoihin, jotka valtion uhkakuvista lopulta päättävät. Päinvastoin, huomion tulee kiinnittyä niihin päätöksentekijöihin, jotka voivat politisoida ja turvallistaa uhkakuvia valtiotasolla. Uhkakuvapolitiikan aspektuaalisuus ilmentää uhkakuvien muuttuvaa politisointia ja toisaalta uhkakuvien poliittisuuteen yhdistyvien merkityksien laajaa kenttää.

Poliitiikka on uhkakuvien rakentamisessa läsnäolevaa – *uhkakuvapolitiikkaan yhdistyy konfliktiperustaisuus* siitä, miten eri asioita tulkitaan uhkakontekstissa ja kontekstiin kuuluvina. Uhkakuvapolitiikka viittaa uhkakuvien poliittisessa rakentamisessa kahteen toisiinsa sidoksissa olevan näkökulman problematiikkaan: 1) *Mitkä uhkakuvat* tulisi yhteisesti ymmärtää valtiotason virallisina uhkakuvina eli minkä uhkien tulisi ylipäänsä olla uhkakuvia valtiotasolla? 2) *Missä muodossa* nämä uhkat tulisi kuvata? Näkökulmat yhdistyvät uhkakuvakamppailuun kollektiivin esittämistä yhteisistä

⁸⁵ Carl Schmitt, *The Concept of the Political*, The University of Chicago Press, Chicago and London 1996, s. 19-37. Ks. myös Pirjo Jukarainen, ”Tieteellinen katse ja politiikka”, teoksessa Jouko Huru, Tarja Väyrynen (toim.), *Kadonnutta poliittista etsimässä, Kansainvälinen turvallisuus ja politiikka*, Helsinki 2004, s. 18-20.

⁸⁶ Ks. Kari Palonen, *Tekstistä politiikkaan. Johdatusta tulkintataitoon*, Hämeenlinna 1988, s. 18-21 (lainaus s. 19), Kari Palonen, ”Politiikka”, teoksessa Matti Hyvärinen, Jussi Kurunmäki, Kari Palonen, Tuija Pulkkinen, Henrik Stenius (toim.), *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*, Tampere 2003, s. 467-518. Nokkalan mukaan aspektikäsitys sopii yhteen konstruktivistisen perusoletuksen kanssa, koska aspektipolitiikka painottaa asioiden nimeämistä, poliittisuuden tulkinnanvaraisuutta ja läheistä riippuvuutta sosiaalisesta ymmärryksestä. Nokkala, *Laajeneva sotilaspolitiikka*, s. 54-56.

⁸⁷ Palonen, *Tekstistä politiikkaan. Johdatusta tulkintataitoon*, s. 19.

uhkakuvista.⁸⁸ Poliitikanteon lähtökohtana ovat tässä määrittelyssä yksilön tai ryhmän intressit, joita ajettaessa tehdään politiikkaa. Poliitiikan konfliktiperustaisuus⁸⁹ ilmentää uhkakuvien suhteellisen ja toimijaperusteisen luonteen lisäksi niihin liittyvää poliittisen käytännön ja teon ominaisuutta. Poliitiikan voi tällöin ymmärtää näkökulmana uhkakuvien rakentamisen ja esitettävien uhkakuvatulkintojen tarkasteluun. Poliittisen toiminnan voi katsoa saavan käyttövoimansa juuri erilaisista tulkinnoista ja tavoitteista.

Uhkakuvapolitiikka on politiikan näkemistä prosessina, erilaisten toimintojen jatkuvuutta ja rakentamista ilmentävänä kokonaisuutena.⁹⁰ Prosessi käsitteenä viittaa yhtäältä siihen, että politiikka on koko ajan käynnissä oleva, jatkuvasti muuttuva tapahtumien sarja, jossa pyritään tietoisesti tai tiedostamatta rakentamaan tietynsisältöistä todellisuutta. Toisaalta prosessille on ominaista toimijoiden erilaiset arvot, intressit ja tavoitteet, joita prosessissa pyritään edistämään. Poliitiikan konfliktiperusteisen luonteen vuoksi uhkakuvien rakentamisen prosessiin yhdistyy aina vallankäyttöä ja päätöksentekoa. Kun toimijoilla on ristiriitaisia uhkakäsityksiä, syntyy vääjäämättä konflikteja, jotka on jollain tavoin ratkaistava. Uhkakuvapolitiikalle on ominaista intressien vastakkaisuus. Palonen liittyy politiikkaan ristiriitojen ja vastakkainasettelujen piirteeseen, jolloin politiikka on olemukseltaan konfliktuaalista toimintaa sikäli kun se esittelee uusia vaihtoehtoja ja haastaa aiempia ajattelu- ja toimintatapoja.⁹¹ Toimijat pyrkivät saavuttamaan tavoitteensa tietoisina toisista toimijoista, joilla voi olla osin erilaiset päämäärät. Tällöin tiedostetaan myös se, että toisten toimijoiden teot ja tekemättä jättämiset vaikuttavat prosessin kokonaistulokseen ja seurauksiin, joita prosessin aikaisilla valinnoilla on tehty. Poliitiikka ei vain sopeudu, vaan se myös muokkaa olosuhteita ja valintajoukkoa – mahdollisuuksien rajoja – luoden uusia määritelmiä ja toiminnan ehtoja uhkakuvapolitiikkaan. Konfliktuaalisuudesta huolimatta voi toimijoilla itsellään olettaa olevan käsitys siitä, että he pyrkivät toiminnallaan rationaaliseen ja ”oikeaan” uhkakuvamäärittelyyn eli hyväksyttävään konsensukseen. Uhkakuvapolitiikan konfliktuaalisuus yhdistyy konsensuksen tavoitteluun.

Uhkakuvat käsitetään poliittisiksi valinnoiksi – valtion julkisista uhkakuvista päätetään poliittisten valtarakenteiden sisällä määriteltyjen toimijoiden kesken. Uhkakuvien poliittisen rakentamisen, politiikan tekemisen,

⁸⁸ Ks. Heikki Paloheimo, Matti Wiberg, *Poliitiikan perusteet*, WSOY, Helsinki 1997, s. 42-50, Palonen, *Tekstistä politiikkaan. Johdatusta tulkintataitoon*, s. 20-21.

⁸⁹ Ks. Konfliktiperustaisuudesta, Schmitt, *The Concept of the Political*, s. 26, 29, 35, Paloheimo, Wiberg, *Poliitiikan perusteet*, s. 43-44, 49, Palonen, ”Politiikka”, s. 499-506.

⁹⁰ Poliitikasta prosessina ks. Berndtson, *Poliitiikka tieteenä*, s. 35-36, Wiberg, *Poliitiikka Suomessa*, s. 282-288.

⁹¹ Kari Palonen, *Sanansaivartelu: Poliitikasta teksteissä ja teksteistä politiikassa*, Jyväskylän yliopiston oppilaskunta, julkaisusarja No. 25, Jyväskylä 1988, s. 19-20. Konfliktuaalisuuden voimakkuus voi myös vaihdella.

tarkastelu keskittyy tässä tutkimuksessa näihin toimijoihin. Poliittiset päätökset ovat lähes aina kompromisseja, jotka ovat rakentuneet riittävän (prosessin määrittämisen) yhteisymmärryksen perustalle. *Uhkakuva- ja politiikka täsmentyy toimijoiden poliittiseksi kamppailuksi siitä, mitkä ja missä muodossa uhkakuvat rakennetaan esitettäväksi uhkatodellisuudeksi.* Esimerkiksi miten mahdollinen sotilaallinen uhkakuva halutaan selonteossa tuoda esille. Uhkakuva- ja politiikkaan liittyy myös julkisuus, mikä Hannah Arendtin mukaan on politiikassa keskeinen ominaisuus ja yhteisyyden tausta.⁹² Uhkakuvan julistuksellisuus sekä sen julkinen argumentointi ja esilläolo merkitsevät uhkakuvan ilmentymistä kaikkien nähtäväksi ja arvioitavaksi. Uhkakuvan julkinen näyttäytyminen rakentaa uhkakuvatodellisuutta niin yksilöille kuin kollektiiveille ollen myös vaikuttavana tekijänä itse rakentamisprosessissa.⁹³

Uhkakuvien poliittinen tuottaminen nostaa esille kysymyksen uhkakuvien välttämättömyydestä – voiko muodostua tilannetta, jossa valtiolla ei ole uhkakuvia? Kysymys on osin tieteenfilosofinen ja viittaa ihmisten mahdollisuuden kokea täydellinen uhkattomuuden tila. Vaikka valtiolla ei voida ajatella olevan tiettyä ”uhkakiintiötä”, joka tulisi aina täyttää, on uhkakuva- ja politiikassa uhkakuvien olemassaolo ymmärrettävä aina läsnä olevaksi. Tämä viittaa julkisten uhkakuvien olemassaolon välttämättömyyteen osana valtion olemassaolon ja kollektiivin turvallisuuden määrittämisen vaatimusta. Buzan katsoo, että valtioilla on tarve luoda itselleen uhkakuvia, sillä ne antavat valtiolle itselleen tarkoituksen.⁹⁴ Uhkia voidaan myös helpommin löytää, jos niitä lähdetään erityisesti etsimään. Toisaalta uhkakuvia tehdään, jos niitä halutaan tehdä. Uhkakuvat ja niiden rakentaminen on politiikan käytäntönä pysyvää, jolloin konfliktuaalisuuden näkökulmasta uhkakuvat ovat aina osana politiikanteon ja kollektiivin turvallisuuden todellisuutta. 2000-luvun alussa on arvioitu, että uhkakuvien ja -käsityksien laajeneminen on osaksi seurausta sotilaallisten uhkakuvien todennäköisyyden vähenemisestä, jolloin uhkakuva- ja politiikkaan on syntynyt tilaa muunlaisille uhkakuville.⁹⁵ *Uhkakuvat voidaan nähdä turvallisuuden käsitteen muutoksen katalysaattoreina eli laajentamalla uhkakuvia laajennetaan turvallisuuden käsitettä.* Uhkakuva- ja politiikkaan turvallisuuden laajentaminen ja syventäminen on merkinnyt intressi- ja toiminta-alueen laajentumista ja konfliktuaalisuuden lisääntymistä. Tällöin perinteiset ”high politics” ja

⁹² Hannah Arendt, *Vita Activa. Ihmisenä olemisen ehdot*, Vastapaino, Tampere 2002, s. 58.

⁹³ Vrt. Schmitt, joka käsittää politiikan kollektiiviseksi, sosiaalisesti toiminnaksi erotuksena yksityisestä toiminnasta. Schmitt, *The Concept of the Political*, s. 28, 51.

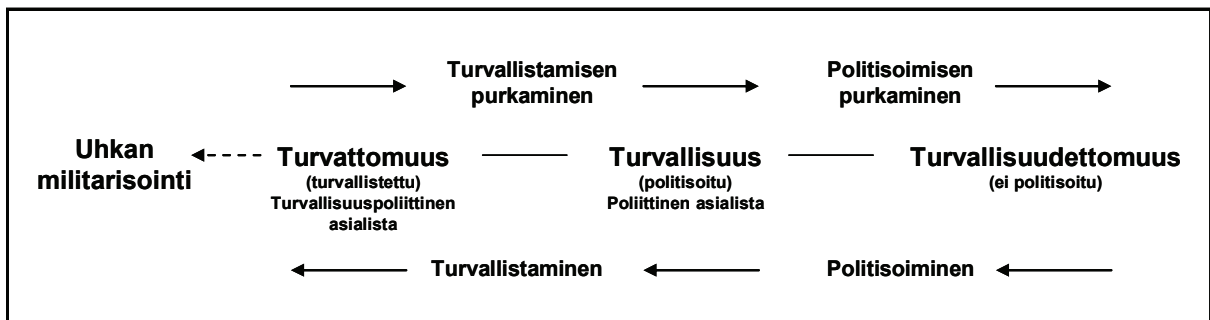
⁹⁴ Buzan, *People, States and Fear*, s. 141-142. Ks. Uhkakuvan välttämättömyydestä mm. Schmitt, *The Concept of the Political*, s. 53-58, Moisiio, *Kriittinen geopolitiikka ja alueelliset uskomusjärjestelmät*, s. 43-62.

⁹⁵ Ks. mm. Eriksson, *Kampen om Hotbilden*, s. 113-151, Dunn, *Cyber-Threats and Countermeasures*, s. 10.

”low politics” määritelmät ovat tietyssä määrin katoamassa uhkakuvien uudelleenmäärittämisen ja turvallistamisen myötä.

2.3 Uhkakuvan politisoiminen ja turvallistaminen

Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteoria⁹⁶ yhdistää turvallisuuteen ja uhkakuvaan erityisen poliittisen käytännön ulottuvuuden – politisoinnin ja turvallistamisen. Turvallistamisteoria antaa uhkakuvien rakentamisen tutkimiseen käyttökelpoisen teoreettisen perustan, mutta edellyttää teoriana (empirian kannalta) tarkennuksia. Turvallistamisteorian ydin viittaa poliittiseen päätökseen siitä, mihin asetetaan turvallisuuden rajat, jolloin konstruktivistisen lähestymistavan avulla erotetaan turvallistamisen prosessi turvallisuuden politisoimisesta. Uhkakuvien osalta kysymys on tässä tutkimuksessa siitä, milloin uhkakuva on osa poliittista tai turvallisuuspoliittista asialistaa (ks. alaluku 3.2.1). Turvallistamisen tarkastelu täydentää perinteiseksi määriteltäviä uhkakuvatutkimusta ongelmallistamalla turvallisuuden kautta määriteltävien uhkakuvien luonnetta ja toiminnallisia lähtökohtia. Jotta lähestymistapa olisi käyttökelpoinen, on uhkakuva- ja asialistakontekstissa syytä tehdä erottelua keskeisten käsitteiden suhteen alla olevan kuvan mukaisesti.



Kuva 5. Uhkakuvan politisoiminen, turvallistaminen ja militarisointi.

Turvallistaminen tulee ymmärtää prosessina, jossa jostakin asiasta rakennetaan uhkakuva. Asian turvallistaminen mahdollistuu sen saaman poliittisen merkityksen lisääntyessä. Uhkakuvat voidaan sijoittaa kuvassa viisi esitetylle janalle, jossa ne luokitellaan poliittisen mielenkiinnon ulkopuolisiksi (turvallisuu dettomuus), politisoiduiksi (turvallisuus) tai turvallistetuiksi (turvatto-

⁹⁶ Turvallistamisteorialla viitataan tässä tutkimuksessa Kööpenhaminan koulukunnan ja erityisesti Ole Wæverin esittämiin lähtökohtiin. Teorian perusteiden osalta nojaututaan lähteisiin: Buzan, Wæver, de Wilde, *Security, A New Framework For Analysis*, s. 22-47, Wæver, ”Securitization and Desecuritization”, s. 46-68, Ole Wæver, ”Insecurity, Security and Asecurity in the West European Community”, teoksessa Emanuel Adler, Michael Barnett (ed.), *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, s. 69-118. Käsitteiden osalta käytetään seuraavia suomennoksia: Securitization-turvallistaminen, desecuritization-turvallistamisen purkaminen, politicization-politisoiminen, depolitization-politisoimisen purkaminen, insecurity-turvattomuus, security-turvallisuus, asecurity/non-security-turvallisuu dettomuus, violisation-väkivaltaistaminen.

muus), joista viimeisimmällä on merkittävin poliittinen painoarvo. Uhkakuvatutkimuksen näkökulmana turvallistamisteorialla viitataan politiikan ja turvallisuuspolitiikan tekemiseen, jossa eri asioille annetaan erilainen poliittinen painoarvo. Periaatteessa asioiden sijoittaminen janalle on auki, sillä olosuhteista ja poliittisista valinnoista riippuen mikä tahansa asia voi päätyä mihin tahansa janan kohtaan. Uhkakuvia ei tällöin voi rajata ainoastaan sotilaallisen turvallisuuden sektorille. Turvallistaminen tulee ymmärtää uhkakuvan tekemisenä – poliittisena tekona.

Ei-politisoidut asiat viittaavat uhkattomuuden tilaan,⁹⁷ jossa asiaa ei käsitetä uhkana tai se ei ainakaan ole politisoitunut turvallisuuteen yhdistettäväksi. Kyse on niin sanotusta normaalista, turvallisuuteen liittyvän poliittisen toiminnan ulkopuolisesta, asiasta, jota ei käsitellä turvallisuuteen kuuluvana. Turvallisuus kuvaa Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteorian mukaan tilannetta, jossa jokin asia on tiedostettu uhkaksi, mutta sen torjumiseksi valtiolla on riittävät keinot, ja valtio on ryhtynyt uhkan edellyttämiin hallintakeinoihin.⁹⁸ Politisoituneille uhkakuville on ominaista, että niitä kohtaan ja niillä harjoitetaan politiikkaa, ne ovat poliittisen päätöksenteon piirissä ja niihin kohdistuu yhteiskunnallisten resurssien allokoimista. Voidaan puhua ei-politisoitujen asioiden politisoimisesta tai poliittisesta aktivoimisesta. Tässä tutkimuksessa politisoidut uhkakuvat nähdään yhteiskunnallisessa keskustelussa ilmenevinä uhkakuvina ja -käsityksinä, joissa ei kuitenkaan ole kyse valtion turvallisuuspoliittiseen vaan poliittiseen asialistaan kuuluvista uhkakuvista. Poliittisen asialistan uhkakuvat ovat normaalia politiikkaa (low politics).

Turvallistamisteoriassa turvattomuuteen yhdistettävät turvallistetut uhkakuvat nähdään äärimmäisenä versiona politisoimisesta – kyse on uhkasta, mikä uhkaa turvattavan kohteen olemassaoloa. Uhkanalaisuuteen viittaavan tilanteen hallitsemiseksi ei valtiolla turvallistamisteorian mukaan ole keinoja, vaan uhkan torjuminen edellyttää hätätoimenpiteitä ja oikeuttaa toimimaan ohi normaalin politiikan menettelytapojen.⁹⁹ Kyse on vakavasta turvallisuuspoliittisesta uhkasta, mikä edellyttää erityispolitiikkaa (high politics) ja siksi uhka tulee turvallistamisteorian mukaan nostaa politisoitujen uhkien yläpuolelle (tai muuten valtion olemassaolo suvereenina poliittisena yksikkönä lakkaa ja muista asioista tulee merkityksettömiä). Turvallistamisteorian turvallistettuun uhkakuvaan liitettävää ehdottomuuden luonnetta ja hätätoimenpiteiden väli-

⁹⁷ Vrt. Juha Vuori, ”Turvallisuudesta uhkantorjuntaan”, *Kosmopolis*, Vol. 35, No. 3, 2005, s. 49-50.

⁹⁸ Wæver, ”Securitization and Desecuritization”, s. 56. Turvallisuuden suomennokseksi olisi tässä yhteydessä sopivia myös ”varmuus” tai ”varmistus”, jotka kuvaavat uhkantorjunnan hallinnan tilaa.

⁹⁹ Buzan, Wæver, de Wilde, *Security, A New Framework For Analysis*, s. 24-25. Vrt. Pariisin koulukunta, jolle turvattomuus ei ole turvallisuuden vastakohta. Ks. mm. Huysmans, *The Politics of Insecurity*, s. 2-14.

töntä oikeuttamista pidetään tämän tutkimuksen kontekstissa ylidramatisoin-
tina. Vaikka turvallistaminen on erityistä politiikkaa ja tietyissä olosuhteissa
vaatii hätätoimenpiteitä, ei ”olemassaoloa uhkaavaa turvallistamista” tule
nähdä uhkakuvien turvallistamisprosessin ainoana lopputuloksena. Onkin
luontevampaa yhdistää turvallistetut uhkakuvat turvallisuuspoliittiseen asia-
listaan kuuluviksi (erotuksena poliittisen asialistan uhkakuvista), joiden hal-
linta ei välttämättä edellytä hätätoimenpiteitä.¹⁰⁰ Turvallistaminen ymmärre-
tään tässä tutkimuksessa poliittiseksi priorisoinniksi, jossa uhka hyväksytään
valtion turvallisuuspoliittiselle asialistalle. Erityisten hätätoimenpiteiden vält-
tämättömyys on paremmin yhdistettävissä Iver Neumannin väkivaltaistami-
sen käsitteeseen, mikä hänen mukaansa merkitsee äärimmäistä turvallistamis-
ta.¹⁰¹ Väkivaltaistamisen, uhkan militarisoimisen, prosessissa turvallistettu
uhkakuva edellyttää valtiolta väkivaltaista toimintaa, sotilaallisen voiman
käyttöä. Turvallisuuden laajentamisen onkin arvioitu johtaneen osaltaan ai-
empien ei-sotilaallisten uhkien militarisoimiseen.¹⁰²

Turvallistamisteorian vahvuus on tämän tutkimuksen kannalta esitetyssä tur-
vallistamisen dynamiikassa eli uhkakuvien poliittisissa ”siirroissa” etenkin
turvallisuuden ja turvattomuuden välillä. Turvallistamisteoria on ennen kaik-
kea *teoreettinen työväline* turvallisuuden ja uhkakuvien rakentamisen käytän-
nön tutkimuksen helpottamiseksi ja turvallistamisen logiikkaa on mahdollista
hyödyntää uhkakuvatutkimuksessa myös ilman puheaktien metodiikkaa. Tä-
mä tutkimus kiinnittääkin pikemmin huomion turvallistamisen yleiseen lo-
giikkaan ja sen vaikutuksiin.

Turvallistaminen ilmentää uhkakuvien rakentamisen konstruktivistista luon-
netta. Turvallistamisteoriassa huomio kiinnittyy toimijoihin (turvallistajiin,
securitizing actor) ja uhkakuvien sosiaaliseen rakentamiseen ja määrittämi-
seen poliittisissa diskursseissa, puheakteissa¹⁰³. Tämä tarkoittaa tässä tutki-

¹⁰⁰ Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisnäkemysten taustalta heijastuu sotilaal-
listen uhkakuvien ensisijaisuus valtio-yhteiskunnan olemassaolon säilyttämiseksi. Muut
laajennetun turvallisuuden uhkakuvat jätetään tällöin määrittelyiltään epämääräisiksi,
turvallistamisen hätätoimenpiteiden (extraordinary measures) käytännön esittäminen jää
epäselväksi ja teorian empiirinen konkretisoiminen vaillinaiseksi. Hätätoimenpiteet ovat
esimerkiksi mahdollisia säädettyjen (jo olemassa olevien) normien ja instituutioiden
puitteissa tai vaihtoehtoisesti näistä säädöksistä huomattavasti poikkeavien tai niitä rik-
koviin toimenpiteiden perustalta. Toisaalta eri turvallisuuden sektoreilta nousevien uh-
kakuvien hätätoimenpiteitä ei voi olettaa samankaltaisesti toteutettaviksi.

¹⁰¹ Neumannin mukaan väkivaltaistaminen koskee erityisesti sotilaallisia (sotaa koske-
via) uhkakuvia ja viittaa uhkan ilmentämään fyysisen väkivallan käytön tarpeeseen. Iver
Neumann, ”Identity and the Outbreak of War; or why the Copenhagen School of Secu-
rity Studies should include the idea of “Violisation” in its framework of analysis”, *In-
ternational Journal of Peace Studies*, Vol. 3, No. 1, 1998, s. 19-20.

¹⁰² Mm. Raitasalo, Sipilä, ”Muuttuva sodan kuva”, s. 332.

¹⁰³ Kööpenhaminan koulukunta perustaa turvallistamisteorian metodologisesti puheakti-
teoriaan, jossa kieli toimii sosiaalisena voimana ja tietyn kielen puhuminen merkitsee,

muksessa turvallistamispuheen lisäksi poliittisten asetelmien (kuten oikeudellisten sääntöjen ja institutionaalisten menettelytapojen) huomioonottamista – turvallistaminen nähdään käsitteellisenä ja ilmauksellisenä valtopolitiikkana. Turvallistamisteorian mukaan uhkaa koskevan diskursiivisen aktin (turvallistamisesitys, securitizing move) esittäminen ei ole vielä turvallistamista vaan sille on saatava yleisön (audience) hyväksyntä. Uhkakuvien siirtoja tehdään esitetyllä janalla teorian mukaan juuri puheakteilla, joiden kautta turvallistamisen logiikka joko toteutuu tai jää toteutumatta. Valtion uhkakuvien rakentaminen ei kuitenkaan voi perustua pelkkään turvallistamisteorian esittämään diskursiivisuuden voimaan,¹⁰⁴ vaan siihen liittyy myös uhkan kokemisen materiaallinen osa. Lisäksi turvallistamisteoria puheakteineen jättää huomioimatta uhkakuvien institutionalisoituneisuuden vaikutuksen.¹⁰⁵ Puheaktien merkityksen annot (ja uhkapuhunta ylipäänsä) ovat kuitenkin primaareja uhkakuvia rakennettaessa. Tämä ymmärrys pakottaa kriittisyydessään kysymään, keillä on oikeus ja mahdollisuus määrittää valtion uhkakuvia ja millaisissa poliittisissa prosesseissa uhkakuvia voidaan menestyksellisesti turvallistaa?

Turvallistamisteorian kolme pääelementtiä – turvallistaja, puheakti ja yleisö – vaativat erityisesti viimeisimmän osalta tarkennuksia, sillä yleisön tarkempi määrittäminen jätetään turvallistamisteoriassa tekemättä. Turvallistaja (toimija tai toimijajoukko) pyrkii turvallistamisesityksellä turvallistamaan uhkakuvan, mutta kyse on teorian mukaan niin kauan vain turvallistamisesityksestä (ei turvallistamisesta), ennen kuin yleisö hyväksyy sen. Turvallistamisen kannalta on siten olennaista, ettei uhkakuvaa voida määrätä eikä se vain voi ilmestyä itsestään, vaan jonkun on puhuttava sen puolesta. Wæverille turvallistaminen on, lyhyesti ilmaistuna, puheakti.¹⁰⁶ Turvallistamisteoriassa ei kuitenkaan anneta tarkempia kriteerejä sille, mitä ”menestyksellinen turvallistaminen” ”merkittävän yleisön hyväksymänä” tarkoittaa, mitä voi pitää erityisesti empirian kannalta ongelmallisena. Thierry Balzacqin mukaan turvallistamista tulisikin havainnoida erityisesti määritettävän yleisön ja ulkopuolisen kontekstin kannalta, ei ainoastaan kielen sisäisenä toimintana.¹⁰⁷ Turvallis-

että samalla tuotetaan tai suoritetaan puheakteja eli tekoja. Puheaktit yhdistetään tässä tutkimuksessa uhkakuvan puiteistamiseen (alaluku 3.2.3).

¹⁰⁴ Tämä usein esitetty kritiikki turvallistamisteorian liiallisesta nojautumisesta diskursiivisuuden voimaan on aiheellinen, mutta samalla jätetään huomioimatta sekä teorian analyttinen hyödyllisyys että puheaktien yhteyden liitännäisyys materiaalsiin tekijöihin. Ks. mm. Rita Taureck, ”Securitization theory and securitization studies”, *Journal of International Relations and Development*, Vol. 9, No. 1, 2006, s. 53-61.

¹⁰⁵ Ks. alaluku 3.2.2.

¹⁰⁶ Ks. Ole Wæver, ”European Security Studies”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 1, 1996, s. 107. Vrt. Stritzel, ”Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond”, s. 362-364, Wagnsson, *Russian Political Language and Public Opinion on the West, NATO and Chechnya*, s. 17-20.

¹⁰⁷ Thierry Balzacq, ”The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context”, *European Journal of International Studies*, Vol. 11, No. 4, 2005, s. 173.

tamisteoriassa (kun uhkan turvallistaminen ymmärretään hätätoimenpiteitä oikeuttavaksi) on havaittavissa tietty preferenssi demokraattiselle päätöksenteolle (toisaalta teoriaa on kritisoitu sen eurooppakeskeisyydestä).¹⁰⁸ Demokraattisissa valtioissa perustuslaki määrittää kenellä on valta poikkeustoimenpiteiden hyväksymiseen, mutta jos esimerkiksi presidentti julistaa sotatilan ja päätöstä kritisoidaan eduskunnassa hyvin voimakkaasti, onko kyse menestyksellisestä turvallistamisesta? Turvallistamisteoriaa täsmentäen, huomio tulee kiinnittää siihen, minkä nimenomaisen yleisön silmissä uhkakuva voidaan todeta menestyksellisesti turvallistetuksi (tai turvallistumatta jääneeksi). Toisin sanoen empiiriseen analyysiin tulee määrittää kenelle turvallistamisesitys on suunnattu ja minkä yleisön hyväksynnällä uhkakuva voidaan tulkita menestyksellisesti turvallistetuksi (tässä tutkimuksessa poliittisesti priorisoiduksi). Tutkijan on asetettava omat tutkimuskriteerinsä menestyksellisen turvallistamisen ja yleisön suhteen. Kyse on kunkin tutkimuksen kontekstiin liittyvästä ja tehtävästä empiirisestä valinnasta.¹⁰⁹

Tämän tutkimuksen empiirisessä analyysissä turvallistaminen yhdistetään kahteen yleiseen oletukseen, joiden avulla täsmennetään yleisön ja menestyksellisen turvallistamisen käsitteitä: 1) Uhkakuvan turvallistuessa poliittiselta asialistalta (politisoitu uhkakuva) turvallisuuspoliittiselle asialistalle (turvallisuuspoliittinen uhkakuva), se ymmärretään tässä tutkimuksessa menestyksellisesti turvallistetuksi.¹¹⁰ Uhkakuva ymmärretään menestyksellisesti turvallistetuksi, jos se rakentuu osaksi tutkittavan turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon (sekä siitä eduskunnan antaman mietinnön) sisältöä. Tällöin yhtäältä poliittisen ja turvallisuuspoliittisen asialistan välinen suhde muodostuu turvallistamisessa merkittäväksi,¹¹¹ ja toisaalta uhkakuvien rakentamisprosessia

Vrt. havaintojen roolista; Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Relations*, Princeton University Press, Princeton 1976.

¹⁰⁸ Ks. esim. Carsten Bagge Laustsen, Ole Wæver, ”In Defence of Religion: Sacred Referent Objects of Securitization”, *Millenium: Journal of International Studies*, Vol. 29, No. 3, 2000, s. 705-739. Turvallistajan ja yleisön suhde olisi esimerkiksi totalitaarisessa poliittisessä järjestelmässä jo lähtökohtaisesti toisenlainen. Ks. kritiikistä Mely Caballero-Anthony, Ralf Emmers, Amitav Acharya (eds.), *Non-Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitization*, Ashgate Publishing, London 2006.

¹⁰⁹ Vrt. Michael C. Williams, ”Word, Images, Enemies: Securitization and International Politics”, *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 4, 2003, s. 524. Wagnssonin väitöskirja ilmentää yleisön määrittämisen tärkeyttä tutkimuksen empiirisen analyysin ja turvallistamisteorian käytännön soveltamisen osalta. Wagnsson, *Russian Political Language and Public Opinion on the West, NATO and Chechnya*, s. 19-20.

¹¹⁰ Oletuksena on, että uhkan on politisoiduttava ennen turvallistamisen mahdollistumista. On tosin mahdollista, ettei uhkakuvaa tai turvattomuuteen liittyvää uhkatekijää edes nosteta *julkiseen* poliittiseen keskusteluun.

¹¹¹ Turvallistamisteoriaa on kritisoitu politisoidun ja turvallistetun uhkakuvan jaottelun epämääräisyydestä erityisesti empiiristen tulkintojen osalta. Tässä esitetyllä (tämän tutkimuksen) oletuksella luodaan selkeä empiirinen raja politisoidun ja turvallistetun uhkakuvan välille. Tätä voi pitää empirian kannalta välttämättömänä. Ks. kritiikistä mm. Stritzel, ”Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond”, s. 357-383.

sekä siihen vaikuttavia tekijöitä ei voida tulkita ainoastaan diskursiivisista lähtökohdista (ks. luku 3.2). Turvallistetulta uhkakuvalta ei edellytetä tutkimusintressin näkökulmasta välttämätöntä poikkeustoimenpiteiden toteuttamista – riittää, kun uhkakuva siirretään turvallisuuspoliittiselle asialistalle. Turvallistamisen yleisöksi määrittyy siten ne toimijat, joilla on valta turvallistaa uhkakuvia turvallisuuspoliittiselle asialistalle. Ilman näiden toimijoiden hyväksyntää ja päätöksiä ei turvallistamisesityksien päätyminen turvallisuuspoliittiselle asialistalle olisi mahdollista.¹¹² 2) Turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa itsessään pidetään tässä tutkimuksessa turvallistamisesityksenä, turvallistamisteorian logiikkaa soveltaen. Selontekoon rakennettu uhkakuvasisältö ilmentää osaltaan valtioneuvoston (ja mietintö eduskunnan) pyrkimystä saada kannatusta omalle esitykselleen uhkakuvista. Yleisöksi määritetään valtion sisäinen yksilötaso, kansalaiset, joille selonteossa esitetyt uhkakuvat katsotaan tässä yhteydessä suunnatuiksi. Oletuksella viitataan valtiotasolla rakennettujen (selonteossa esitettyjen) uhkakuvien yhteiskunnan sisäiseen legitimaatioon. Tutkimusasetelmaan pohjautuen kyse on siitä, missä määrin kansalaisten uhkakäsitykset ovat yhteneväisiä valtiotasolla selontekoon rakennettujen uhkakuvien kanssa.

Käsitteellisten epäselvyyksien ja puheaktien kapea-alaisuuden lisäksi Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteoriaa voi kritisoida sekä kulttuuristen että rakenteellisten (kuten valta-asetelmia koskevien) näkökulmien huomioimatta jättämisestä.¹¹³ Mikäli uhkakuvien kulttuurisidonnaisuutta (jota käsitellään tarkemmin alaluvussa 3.2.1) ei huomioida, tulisi turvallistamisen puheaktien konstituoitua saman mekanismin kautta kaikissa yhteiskunnissa. Turvallistaminen on konstituoivien sääntöjen lisäksi kuitenkin riippuvainen kulttuurisesta kontekstistaan, jonka sisällä uhkakuvia rakennetaan. Kaikilla yhteiskunnilla on omia sääntöjään ja käsityksiään, jotka ovat historiallisten ja sosiaalisten prosessien konventionaalisia tuotoksia. Turvallistamisessa on kyse osaltaan turvallisuuden logiikan käytöstä näiden sääntöjen rikkomisen oikeuttamisessa.¹¹⁴ Turvallistamisen onnistuminen vaatii lähtökohteisesti (muttei välttämättä aina) taustalleen yhteisöllisen ymmärryksen koe-

¹¹² On huomioitava, että sama toimija voi olla sekä turvallistajan että yleisön roolissa. Vastaavasti turvallistamisella ja uhkakuvien rakentamisella voi turvallisuuspoliittisen asialistan suhteen olla muitakin lopputuloksia kuin turvallistuminen tai turvallistamisen epäonnistuminen. Näistä vaihtoehdoista lähemmin alaluvussa 3.2.4.

¹¹³ Ks. muusta kritiikistä mm. Claudia Aradau, ”Security and Democratic: Desecuritization and Emancipation”, *Journal of International Relations and Development*, Vol. 7, No. 4, 2004, s. 388-413. Kritiikki ei useinkaan suuntaudu itse teoriaa kohtaan vaan sen ilmentämään käsitykseen turvallisuuden konstruktivistisesta luonteesta. Kritiikki on myös suuntautunut teorian yksityiskohtiin, vaikka teorian tarkoituksena on yksityiskohittaisen kaiken kattavan teorian sijasta antaa teoreettinen lähestymistapa sovellettavaksi turvallisuuden tutkimukseen.

¹¹⁴ Ks. Juha Vuori, ”Turvallistaminen totalitaarisessa poliittisessä järjestelmässä – makrotason mallin ja mikrotason analyysin yhdistämisestä”, *Kosmopolis*, Vol. 34, No. 3, 2004, s. 7-8.

tusta uhkasta. Turvallistamisessa on kysymys uhkakuva politiikan kontekstissa siitä, mihin uhkan turvallistamisella pyritään – *miksi jokin asia halutaan turvallistaa?* Kyse ei ole vain politiikan kielestä, vaan uhkakuva politiikkaan liitettävästä laajemmasta poliittisesta prosessista, jossa kielellä on keskeinen osuutensa – kuka turvallistaa (toimija), mitä uhkia (uhkan subjekti), mitä uhaten (turvattava kohde), miksi (intressit), millä seurauksin (tavoiteltava lopputulos) ja missä olosuhteissa (rakenteet). Uhkakuva ei siis ole olemassa ilman sitä kantavia yhteiskunnallisia tai yhteisöllisiä ilmiöitä ja käytäntöjä vaan se on sidoksissa kulttuuriseen perustaansa, turvallistajiinsa ja poliittiseen toimintaan. On myös mahdollista, että uhkia on olemassa (turvallistamisprosessin sisä- tai ulkopuolella), vaikka niitä ei olisi turvallistettu. Kyse voi olla esimerkiksi uhkasta, jota ei ole havaittu tai tiedostettu. Toisaalta kyseessä voi olla uhka, joka on jäänyt turvallistamatta (vain turvallistamisesitykseksi). Tällöin on mahdollista, että ”todellinen” uhka jää nousematta turvallisuuspoliittiselle asialistalle riittämättömän poliittisen tuen takia tai siksi, ettei uhkan esittäväällä toimijalla ole riittävästi valtaa tuoda uhkaa turvallisuuspolitiikassa esille. Vastaavasti uhkia, joita joidenkin toimijoiden mielestä ei olisi välttämätöntä turvallistaa voivat turvallistamisteorian logiikan mukaisesti turvallistua.

Turvallistamisteoriaa on myös kritisoitu asioiden liiallisen turvallistamisen dynamiikasta, jolloin kaikista asioista tehdään uhkakuvia. Huomio liiallisesta turvallistamisesta on aiheellinen. Teorian perimmäisenä ajatuksena on kuitenkin kiinnittää huomio turvallistamisen sijasta turvallistamisen purkamiseen (uhkakuvien palauttamiseen normaalin politiikan piiriin).¹¹⁵ Tähän problematiikkaan sekä turvallisuuden ja turvattomuuden väliseen suhteeseen palataan tämän tutkimuksen diskussio-luvussa. Turvallistettujen uhkakuvien palauttaminen normaalin politiikan piiriin on kuitenkin todettu olevan usein vaikeaa.¹¹⁶ Turvallistamisen purkamiseen liittyy poliittinen riski (entä jos uhka konkretisoituu poistamisen jälkeen), jolloin on helpompi säilyttää uhkakuva turvallisuuspoliittisella asialistalla varmuuden vuoksi kuin vaatia sen sieltä poistamista. Turvallistamisen purkamisen ohella uhkakuvan politisoimisen

¹¹⁵ Wæver on hyvin kriittinen asioiden nimeämisestä turvallisuuspoliittisiksi uhkakuviksi. Hän näkee turvallistamisen purkamisen demokratian kannalta suotuisana kehityksenä. Mitä vähemmän on uhkakuvia, joita käsitellään poikkeustoimenpitein, sitä enemmän niihin voidaan vaikuttaa demokratian puitteissa. Ks. Wæver, “Insecurity, Security and Asecurity in the West European Community”, s. 69-85. Vrt. Bill McSweeney, *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations*, Cambridge University, Cambridge 1999, s. 91-100.

¹¹⁶ Tällaisina on mainittu muun muassa maahanmuuttoon ja vähemmistöoikeuksiin liittyvät asiat. Ks. Paul Roe, ”Securitization and Minority Rights: Conditions of Desecuritization”, *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, 2004, s. 279-294. Turvallistamisen on toisaalta katsottu luovan turvallisempia, hallittavampia ja ennakoitavampia olosuhteita. Ks. mm. Jef Huysmans, “Revisiting Copenhagen: Or, on the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe”, *European Journal of International Relations*, Vol. 4, No. 4, 1997, s. 488-506.

purkaminen on mahdollista. Tällöin aiemmin turvallisuuden piiriin kuulunut uhkakuva menettää poliittisen mielenkiinnon (ks. kuva 5).

3

VALTION UHKAKUVARAKENTAMISEN OSATEKIJÄT

Valtio toimii osana kansainvälistä ja alueellista järjestelmää – myös uhkakuvapolitiikassa. Ulkoisessa uhkakuvatodellisuudessa on kyse siitä, miten valtion ulkoisten toimijoiden esittämät uhkakuvaukset ovat mukana siinä kontekstuaalisessa yhtälössä, jossa valtio rakentaa omia uhkakuviaan. Eli miten Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisimmät ulkoiset toimijat ilmaisevat tulkintojaan turvallisuudesta ja uhkasta, ja miten nämä tulkinnat vaikuttavat Suomessa rakennettaviin uhkakuviiin? Valtion uhkakuvapolitiikka ei tapahdu ja muokkaannu ainoastaan sisäisissä poliittisissa prosesseissa ja eristyksissä kansainvälisestä dynamiikasta vaan vuorovaikutuksessa sen ulkoisten toimijoiden rakentamien uhkakuvien kanssa, ja on niiden merkityksistä riippuvainen.¹ Ulkoisessa uhkakuvatodellisuudessa on kyse valtion uhkakuvapolitiikan kansainvälisestä yhteydestä – *uhkakuvat ovat osa valtion ulkoista kulttuurista, poliittista ja sosiaalista kontekstia*. Turvallisuuden keskinäisriippuvuuteen, poliittisiin intresseihin sekä sosiaalisiin rakenteisiin ja toimijuuteen viittaavan näkökulman huomioiminen on tarpeellista pyrittäessä ymmärtämään laajemmin valtion uhkakuvien rakentumista. Sosiaalisten tekijöiden ohella valtion maantieteellisellä sijainnilla ja geopolitiikan materiaalisilla tekijöillä on myös merkityksensä, sillä ne asettavat valtion uhkaymmärryksen rakentamiseen ja ulkoisten toimijoiden määrittelyyn sekä rajoituksia että mahdollisuuksia.² Valtion maantieteellinen tila on kuitenkin kulttuurisesti määrittynyttä, jossa ajallinen ja sosiaalinen konteksti ohjaa valtiota kokemaan sen

¹ Ks. David L. Rousseau, *Identifying Threats and Threatening Identities*, Stanford University Press, Stanford 2006, s. 6-10, 61-95, Ian Clark, *Globalization and International Relations Theory*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 108-110, Buzan, *People, States and Fear*, s. 101-105.

² Maantieteellinen sijainti on tässä suhteessa merkityksellinen. Valtiolla on (materiaalisessa mielessä) maantieteelliset rajansa, naapurinsa ja aluesidonnaisuutensa (esimerkiksi kuuluminen tiettyyn maanosaan). Poliittisen maantieteen fyysiset tekijät (mm. sijainti, koko, muoto, ilmasto) ovat pysyviä tai ainakin hitaasti muuttuvia. Se ei kuitenkaan tarkoita, ettei niiden suhteellinen merkitys olisi jatkuvasti muutoksen alaisena. Maantieteen ja politiikan suhdetta voi pitää kaksisuuntaisena. Maantiede voi suoraan tai epäsuorasti vaikuttaa politiikan suuntautumiseen, mutta poliittiset päätökset myös muokkaavat fyysisistä ja inhimillisistä ympäristöä. Ks. Vilho Harle, Sami Moisio (toim.), *Muuttuva geopolitiikka*, Tampere 2003, Moisio, *Kriittinen geopolitiikka ja alueelliset uskomusjärjestelmät*. Fyysisistä tekijöistä ks. Visuri, *Turvallisuuspolitiikka ja strategia*, s. 102-110.

tietyntylaisena.³ Materiaalinen perusta yhdistyy valtion sosiaalisesti rakentuneeseen ymmärrykseen siitä.

3.1 Ulkoinen uhkakuva todellisuus

Valtion uhkakuva politiikan kansainvälisessä ulottuvuudessa on kyse niistä toimijoista, jotka pyrkivät ja pystyvät vaikuttamaan valtiossa rakennettavaan uhkakuvasisältöön, ja joihin valtio on intressiensä osalta sidoksissa. Valtion aiemmat poliittiset valinnat, historian kokemukset sekä kulttuuri- ja identiteettipohjainen kansallinen ymmärrys ovat olleet luomassa sitä uhkakuva politiikan kansainvälistä kontekstia, jossa valtio haluaa olla tai on ”pakotettu” olemaan osana. Uhkakuva politiikassa tämä viittaa eri toimijoiden esittämien uhkakuvien vuorovaikutuksellisuuteen. Yhden toimijan julkiset uhkakuvat rakentavat osaltaan muiden toimijoiden uhkakuvia, mutta valtion näkökulmasta eri toimijoiden uhkakuvilla on erilainen painoarvo suhteessa sen ”omien” uhkakuvien rakentamiseen. Huomio kiinnittyy valtion näkökulmasta tulkintaan siitä, millaista uhkakuva politiikkaa ja turvallisuusintressejä valtion kannalta keskeiset ulkoiset toimijat uhkakuvillaan pyrkivät tuottamaan eli mitä toimija pyrkii uhkakuvillaan saamaan aikaan? *Valtion uhkakuvia rakennetaan jatkuvasti kansallisen ja kansainvälisen uhkakuva politiikan vuorovaikutuksen ja yhteensovittamisen kehyksessä.*

Kansainvälisessä järjestelmässä turvallisuuden keskinäisriippuvuus on 2000-luvun alussa yhä vahvemmin läsnä. Tällä tarkoitetaan kansainvälisten toimijoiden lisääntyntä riippuvuutta toisistaan oman turvallisuutensa ylläpitämisessä sekä turvallisuus- ja uhkakäsityksiensä muodostamisessa.⁴ Turvallisuuden keskinäisriippuvuus on osin kansainvälistä järjestelmää määrittävä tila, jossa monimuotoinen riippuvuus ja vaikutukset jakautuvat eri toimijoiden kesken, lisäten sekä tiivistäen toimijoiden välisiä vuorovaikutussuhteita.⁵ Globalisaatio ja tiivistyvät alueelliset yhteistyörakenteet

³ Tämä koskee tilan ja sosiaalisen ulottuvuuden dialektiikkaa, johon liittyy myös aikaulottuvuus. Ajan, tilan ja sosiaalisen ulottuvuuden väliset suhteet ilmentyvät toisiinsa vaikuttavina ulottuvuuksina. Se, mikä pitää näitä ulottuvuuksia suurelta osin liikkeessä, on politiikka. Ks. Jukarainen, ”Tieteellinen katse ja politiikka”, s. 14-17.

⁴ Ks. Joseph S. Nye, *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History*, Longman, New York 2002, s. 180-181, Buzan, Little, *International Systems in World History*, s. 347-404.

⁵ Ymmärrys kansainvälisen järjestelmän luonteesta on tällöin eri maailmanpolitiikan toimijoiden vuorovaikutuksen ja keskinäisriippuvuuden huomioimiseen viittaava. Käytännössä sekä alueellinen että globaali kansainvälistyminen etenee (tai taantuu) pääasiassa juuri valtioiden edesottamuksien mukaan, mutta tämä kehitys on kuitenkin keskeinen osa valtion omaa dynamiikkaa. Hakovirta, *Maailmanpolitiikka, teoria ja todellisuus*, s. 47-52. Garnettin mukaan kasvava turvallisuuden keskinäisriippuvuus merkitsee puolestaan konfliktien todennäköisyyden lisääntymistä. John C. Garnett, ”States, State-

kiinnittävät valtioita vahvemmin niin materiaalisesti kuin sosiaalisesti ulkoiseen toimintaympäristöön eli vuorovaikutukseen valtion ulkoisten toimijoiden kanssa. Kansainvälisen järjestelmän korostuneempaa alueellistumiskehitystä ovat luomassa ja eteenpäin viemässä valtioiden ohella voimallisemmin myös moninaiset yhteiskunnalliset ja valtioista riippumattomat kansainväliset toimijat. Valtion ollessa tässä kehityksessä mukana, on se samalla entistä vahvemmin sidoksissa muihin toimijoihin – valtion turvallisuus ja uhkaymmärrys ovat kiinteämmin osana kansainvälistä turvallisuutta ja siinä rakennettavaa uhkaymmärrystä. Keskinäisriippuvuuteen yhdistyy kuitenkin tietynasteinen epäsymmetrian ja suhteellisuuden ulottuvuus, sillä riippuvuussuhteet ovat harvoin symmetrisiä tai tasapainoisia sen suhteen, miten merkittävän ulottuvuuden ne muodostavat eri osapuolien turvallisuudelle.⁶ Osallistuminen organisoituun kansainväliseen yhteistyöhön voidaan joka tapauksessa arvioida välttämättömäksi valtiolle, joka haluaa integroitua globalisoituvaan kansainväliseen järjestelmään, heikkoasteisen osallistumisen merkityksessä yleensä suhteellisen eristynyttä asemaa.

Jaettujen riippuvuuksien epäsymmetriassa piilee turvallisuuden ja uhkakuvioiden keskinäisriippuvuuden huomattava sekä poliittisten intressien että kulttuurisen ymmärryksen eroavaisuus eri toimijoiden muodostamien uhkatulkintojen välillä. Toimijat rakentavat uhkakuviotaan sen pohjalta, minkälaiseksi he kokevat vaikutusmahdollisuutensa kansainvälisen järjestelmän tilaan. Turvallisuuden lisääntyneeseen keskinäisriippuvuuteen liittyy myös kaksi huomionarvoista elementtiä; herkkyys ja haavoittuvuus.⁷ Herkkyys viittaa siihen, miten toimija reagoi muutoksiin kansainvälisessä toimintakehyksessä. Kehys voi käsittää tiettyjä sääntöjä ja käytäntöjä, joiden muuttuminen aiheuttaa vahinkoa toimijoille, jotka ovat herkkiä kyseiselle kehykselle. Herkkä toimija reagoi toimintakehysten muutoksiin voimakkaasti ja toisten toimijoiden (uhkakuva)muutokset vaikuttavat herkkään toimijaan enemmän. Globalisaation ja nopeutuneen tiedonkulun voi arvioida lisäävän keskinäisriippuvuuden herkkyyttä. Mikäli valtion uhkakuvatulkinnat ovat sidoksissa herkkään toimijaan, saattaa tämän toimijan herkkyys vaikuttaa myös muutoksiensa välityksellä valtion uhkakuvioiden rakentamiseen. Haavoittuvuus, keskinäisriippuvuuden piirteenä, ilmentää toimijoiden halua ja

Centric Perspectives, and Interdependence Theory”, teoksessa John Baylis, N. J. Rengger (ed.), *Dilemmas of World Politics*, Oxford University Press, Oxford 1992, s. 74.

⁶ Eri toimijat käsittävät toisten toimijoiden toiminnan, esimerkiksi ydinaseiden omaamisen, uhkaavampana kuin toisten. Ks. Robert O. Keohane, Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, Longman, New York 2001, s. 7-16, 23-25. Ks. epäsymmetriasta; Barry R.J Jones, *Globalisation and Interdependence in the International Political Economy. Rhetoric and Reality*, Pinter Publishers, London, New York 1995, s. 67-68.

⁷ Tämä viittaa toimijoiden väliseen symmetriaan herkkyyden ja haavoittuvuuden suhteen. Ks. Keohane, Nye, *Power and Interdependence*, s. 12-18, Wendt, *Social Theory of International Politics*, s. 344-349, John Kroll, “The Complexity of Interdependence”, *International Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 3, 1997, s. 321-347.

mahdollisuuksia yrittää toimia koettua uhkaa vastaan. Hyvin haavoittuvalla toimijalla ei ole monia toimintavaihtoehtoja, vähemmän haavoittuvalla taas useampia. Menemättä liian syvälle globalisaatioon ja sen vaikutuksiin, tässä tyydytään johtopäätökseen, että globalisaatio vaikuttaa vahvasti kansainväliseen järjestelmään, mutta siihen kuuluvat ilmiöt eivät muodosta täysin yhdenmukaista ympäristöä tai keskinäisriippuvuussuhteita millekään valtiolle tai muulle toimijalle.⁸ Kokonaisuudessaan voidaan perustellusti olettaa, että *kasvava toimijoiden sekä globaali että alueellinen keskinäinen riippuvuus ja yhteistyö sekä monimuotoinen turvallisuusvuorovaikutus eri toimijoiden välillä ilmenee myös tietynasteisena yhdenmukaisuutena uhkaymmärryksen rakentumisessa*. Kyse on pitkälti sosiaalisissa rakenteissa ilmennettävistä samansuuntaisista uhkatulkinnoista.

Alueellisen yhteistoiminnan tyypillisiin vaikuttimiin lukeutuu osapuolten tarve ja halu hyötyä keskinäisestä riippuvuudesta ja kansainvälispoliittisesta ryhmittymisestä. Kyse on samalla valtion kulttuuristen yhteyksien vaalimisesta ja määrittämisestä sekä oman kansainvälisen identiteetin vahvistamisesta yhteistoiminnan puitteissa. Buzanin ja Wæverin esittämän alueellisen turvallisuusmuodostelman (Regional Security Complex) viitekehys asettaa alueelliset järjestelmät (kansainväliset alajärjestelmät) turvattaviksi kohteiksi ja ilmentää kompleksin sisäistä turvallisuuden keskinäisriippuvuutta.⁹ Buzanin ja Wæverin mukaan lähes kaikki valtiot ovat osana globaalissa vuorovaikutussuhteiden verkostossa, mutta etenkin poliittiset, yhteiskunnalliset ja sotilaalliset uhkat ovat usein riippuvaisia maantieteellisistä etäisyyksistä – ne ilmenevät vahvemmin aluesidonnoisesti ja lyhempien etäisyyksien puitteissa. Valtion turvallisuus ja etenkin turvattomuus sekä turvallisuusintressit yhdistetään maantieteelliseen läheisyyteen eli valtion turvallisuusdynamikka on voimakkaasti sidoksissa alueellisuuteen. Turval-

⁸ On esitetty erilaisia tulkintoja siitä, ovatko globalisaatioon kuuluvat ilmiöt olleet omiaan lujittamaan kansainvälistä turvallisuutta vai päinvastoin lisäämään kansainvälistä jännitystä. Toisten tutkijoiden mukaan globalisaatioon kuuluva keskinäinen riippuvuus ja intensiivinen yhteistyö vahvistavat turvallisuutta. Toiset ovat taas viitanneet kasvavaan taloudelliseen eriarvoisuuteen ja perinteisten kulttuurien hajoamiseen ristiriitoja aiheuttavina tekijöinä. Esimerkiksi ”pohjoisen” ja ”etelän” välisen kuilun syveneminen voi johtaa kansainvälisen turvallisuuden heikkenemiseen. Ks. tulkinnoista mm. David Held, Anthony McGrew, ”Globalization at Risk?”, teoksessa David Held, Anthony McGrew (ed.), *Globalization Theory. Approaches and Controversies*, Polity Press, Cambridge 2007, s. 1-14 (sekä muut tulkinnat s. 15-170), Hough, *Understanding Global Security*, s. 231-239, Clark, *Globalization and International Relations Theory*, s. 110-111, 172-174.

⁹ Alueellinen turvallisuusmuodostelmateoria on sekoitus materialismia (lähestymistapa maantieteellistä alueellisuutta ja maantieteellisiä etäisyyksiä painottava) ja konstruktivismia (turvallisuusintressien rakentaminen poliittisessa ja sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, sosiaalisten rakenteiden sisällä ja toimijoiden kesken). Ks. Barry Buzan, Ole Wæver, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, Buzan, Wæver, de Wilde, *Security, A New Framework For Analysis*, s. 9-19, 197-203.

lisuusmuodostelma määrittäytyy ryhmäksi valtioita, joiden turvallisuus- ja uhkakäsitykset ovat sidoksissa toisiinsa siten, ettei niiden valtiolliseen turvallisuuteen yhdistettävien uhkakuvien tarkastelua ja analysointia ole mahdollista tehdä irrallaan turvallisuusmuodostelmasta ja muista siihen kuuluvista valtioista.¹⁰ Turvallisuuden keskinäisriippuvuus ja synergia ovat olennaisesti voimakkaampia turvallisuusmuodostelman sisäisillä kuin sen ulkopuolisilla valtioilla.

Turvallisuuden sektoreista Buzan ja Wæver näkevät taloudellisen ja ympäristöllisen turvallisuuden koko kansainvälistä järjestelmää koskevinä asioina.¹¹ Taloudellisten ja ympäristöllisten uhkakuvien turvallistaminen tapahtuu keskeisimmin kansainvälisen järjestelmän toiminnan tasolla, jossa globaalit toimijat ovat keskeisiä turvallistajia. Vastaavasti muiden sektorien turvallisuusasiat viittaavat aluesidonnaisuuteen ja sen sisäisten toimijoiden vuorovaikutuksessa tapahtuvaan turvallistamiseen. Onko siis valtion esittämässä uhkakuvassa kyse globaalisesti, alueellisesti vai kansallisesti turvallistetusta uhkakuvasta – eli vain valtion omasta uhkakuvasta vai ulkoisten toimijoiden turvallistamasta uhkakuvasta, jonka valtio on uhkakuvasiältöön sisällyttänyt? Buzanin ja Wæverin mukaan juuri alueellinen taso ja alueelliset yhteistoimintamuodot sekä rakenteet määrittävät vahvasti yksikkötason turvallisuusdynamiikkaa, turvallisuuteen yhdistettäviä hallintakeinoja ja turvallistettavia uhkakuvia.¹² Alueellinen taso toimii tietysti määrin valtiollisen ja globaalin turvallisuuden vuorovaikutuskenttänä. Alueellinen turvallisuusmuodostelma heijastaa sekä globaaleja että etenkin alueellisia uhkatulkintoja valtiotasolle. Turvallistamisen ja turvallistamisen purkamisen prosessit yhdistyvät siten alueellisessa turvallisuusmuodostelmassa, sen muodostavien toimijoiden välillä.

Turvallisuusmuodostelma on turvallistamisen näkökulmasta sosiaalisesti rakentunut. Toimijat ovat riippuvaisia saman alueen muiden toimijoiden turvallisuus- ja turvallistamiskäytännöistä ja -tulkinnoista, joita rakennetaan toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa. Toimijoita sitoo yleensä myös vahva historiallinen ja kulttuurinen yhteys toisiinsa, mikä vaikuttaa alueen

¹⁰ Alueellisen turvallisuusmuodostelman sisäisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus voi vaihdella kaaoksesta turvallisuusyhteisöön. Oleellista on maantieteellisten etäisyyksien rinnalla sosiaalisten rakenteiden vaikuttavuus turvallisuusmuodostelman sisäisten toimijoiden kesken. Buzan, Wæver, *Regions and Powers*, s. 43-61, 70-73.

¹¹ Toisaalta tietyt ympäristöasiat voidaan kokea vahvasti paikallisiksi. Esimerkiksi vaarallisiksi koetut ydinreaktorit aiheuttavat suhteellisesti suuremman huolen niille toimijoille, jotka ovat näiden reaktoreiden läheisyydessä.

¹² Buzan, Wæver, *Regions and Powers*, s. 13-14, 27-39, 461-467, Vrt. Victor Cha, "Globalization and Study of International Security", *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 3, 2000, s. 391-403. Globalisaation ja valtion turvallisuuden välisiä yhteyksiä on tutkittu tieteellisesti vähän. Vaikka globalisaation voi katsoa kannustavan valtioita tavoittelemaan yhteistyövaraisempaa turvallisuutta, on alueellinen dynamiikka tässä toiminnassa keskeistä.

sisäisessä sosiaalisessa toiminnassa uhkakäsityksien rakentamiseen.¹³ Kunkin toimijan (myös muodostelman sisällä) omat tulkinnat ovat kuitenkin mielekkäitä sen omassa kontekstissa – toimijat rakentavat uhkakuviaan omien lähtökohtiensa kautta, jolloin erilaiset todellisuudenkuvaukset ja uhkatulkinnat ovat seurausta erilaisista kulttuurisista ja intressiperustaisista ”silmälaseista”. Turvallisuusmuodostelmassa omat intressit yhdistyvät osin yhteisiin intresseihin. Valtion materiaallinen ja sosiaalinen sitoutumisaste alueeseen, alueellisiin yhteistyöjärjestöihin tai siihen liittyvään tietyn toiminta-ajatuksen jakavaan yhteisöön vaikuttaa luonnollisesti ulkoisen uhkaymmärryksen vaikuttavuuteen ja heijastumiseen valtiotasolle. Alueellisen turvallisuusmuodostelman sisälle voi myös muodostua alamuodostelma (subcomplex), mikä edustaa kiinteää turvallisuusmuodostelman osaa, jossa joidenkin valtioiden keskinäisriippuvuus toisiinsa on hyvin sitoutunutta, mutta kuitenkin linjassa koko turvallisuuskompleksin turvallisuuden kanssa.¹⁴ Voidaan ajatella, että etenkin pienet valtiot ovat turvallisuusmuodostelman sisällä keskeisessä vuorovaikutussuhteessa maantieteellisesti lähimpien naapureiden kanssa.

Rousseau mukaan kansainvälisessä vuorovaikutuksessa toimijat välittävät sosiaalisia normeja uhkakuvien valtiotason rakentamiseen – *odotuksia* ja *solidaarisuutta* suhteessa valtion kansainvälisten viiteryhmien julkiseen uhkakuvasisältöön.¹⁵ Vuorovaikutussuhteissa normit luovat perustan toiminnan määrittämiselle, ohjaavat valtion toiminnan tavoitteita ja käyttäytymistä sekä niiden oikeuttamista.¹⁶ Nämä valtion kansainvälistä yhteistoimintaa ja keskinäisriippuvuutta ohjaavat normit ovat intersubjektiivisesti tuotettuja ja (ainakin osin) jaettuja siihen osallistuvien toimijoiden välillä. Normit voivat olla globaaleja, alueellisia tai esimerkiksi kahden valtion välisiä oletettuja käyttäytymissäntöjä. Turvallisuuden keskinäisriippuvuudessa (joko olemassa olevassa tai tavoiteltavassa) jaettu normatiivisuus on keskeistä. Vaikka toimijoiden välillä esimerkiksi turvallisuusmuodostelmassa olisi jonkin verran kulttuurisia ja poliittisia ristiriitaisuuksia, ovat yhteiset intressit riittäviä ylläpitämään kyllin vahvaa yhteyttä (ja sen osoittamista) toimijoiden välillä. Yhteiset päämäärät ja etenkin niihin yhdistyvä toiminnallinen, poliittinen ja kommunikatiivinen prosessi rakentavat keskinäistä riippuvuutta ja koherenssia. Uhkakuvat ovat osa valtion kansainvä-

¹³ Ks. turvallisuusmuodostelman historiallisesta ja kulttuurisesta sidonnaisuudesta; Antti Kaski, *The Security Complex. A Theoretical Analysis and the Baltic Case*, väitöskirja, Turun yliopisto, Turku 2001, s. 43, 55-62.

¹⁴ Buzan, Wæver, *Regions and Powers*, s. 51-52, 414-429, 475. Erityisesti pienet valtiot turvallisuusmuodostelman sisällä saattavat pyrkiä tiivistämään turvallisuutensa keskinäisriippuvuutta muuta muodostelmaa syvällisemmin. Ks. Baltian maiden esimerkki; Kaski, *The Security Complex. A Theoretical Analysis and Baltic Case*.

¹⁵ Rousseau, *Identifying Threats and Threatening Identities*, s. 11-12, 79-94.

¹⁶ Nicholas Rengger, “The Ethics of Trust in World Politics”, *International Affairs*, Vol. 73:1, 1997, s. 471-472.

listä vuorovaikutusta sekä sitä sitovaa odotettua normatiivista toimintaohjetta.¹⁷ Toimijoiden arviot tietyn käyttäytymisen sopivuudesta perustuvat pitkäaikaisiin sosiaalistumisen prosesseihin. Normatiivinen perusta on yhteydessä valtion uhkakuvarapolitiikan kansainväliseen kontekstiin eli normit ja säännöt osaltaan ohjaavat toimijoiden uhkakuvien vuorovaikutuksellista rakentamista.

Valtion uhkakuvarakentamisen kansainvälisessä kontekstissa on kyse valtion ulkoisen turvallisuusympäristön ja erityisesti siinä vaikuttavien toimijoiden ”syötteistä” (vaikutuksista) valtion uhkakuvarapolitiikkaan eli valtio-toimijan sisäisiin prosesseihin, jossa näille ulkoisille syötteille annetaan tietynsisältöinen merkitys. Syötteet valtio tulkitsee omassa historiallisessa, poliittisessa ja kulttuurisessa kontekstissaan. Valtio voi pitää muita toimijoita esimerkiksi vihollisina, kilpailijoina tai ystävinä, jolloin suhtautuminen muihin toimijoihin ja niiden esittämiin uhkakuvauksiin perustuu pitkälti historiallisen jatkuvuuden kokemuksiin sekä vuorovaikutuksessa tavoiteltaviin intresseihin.¹⁸ Valtion rakentamat uhkakuvat voidaan puolestaan nähdä ”tuotteina” kansainväliseen uhkakuvarapolitiikkaan, johon valtio pyrkii intressiensä ohjaamana uhkakuvillaan vuorovaikutuksellisesti sekä vaikuttamaan että määrittelemään suhteitaan sen näkökulmasta keskeisimpiin toimijoihin. Tällöin valtio on myös itse (omalla painoarvolla) sosiaalisesti rakentamassa kansainvälisen uhkakuvarapolitiikan suuntalinjoja. Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko voidaan Suomen osalta nähdä valtion poliittisena viestinä kansainväliseen toimintaympäristöön siitä, millä tavalla Suomi arvioi turvallisuusympäristönsä, mitkä ovat siitä nousevat uhkat, ja miten Suomi näihin uhkiin aikoo varautua.

Valtion uhkakuvien ulkoisessa viestinnässä on kyse myös siitä, mihin valtio haluaa uhkakuvillaan ulkoisessa toimintaympäristössä identifioitua osana sen jatkuvaa kansainvälistä vuorovaikutuksellista merkityksenantoa. Uhkakuvien kautta tehtävää samankaltaistamisen tai erottautumisen pyrkimystä on pidettävä poliittisena valintana, vallitsevat olosuhteet, kuten historiallinen ja maantieteellinen konteksti, huomioiden. Wæverin mukaan mitä enemmän valtiot samaistuvat toisiinsa toimijoihin omassa ryhmässään sitä negatiivisemmin ne suhtautuvat muihin toimijoihin ja ryhmiin oman ryhmänsä ulkopuolella.¹⁹ Identiteettikäsitteet ja niihin yhdistyvät sosiaali-

¹⁷ Kyse on Rousseau ja Renggerin mukaan luottamuksen rakentumisesta toimijoiden välille. Rousseau, *Identifying Threats and Threatening Identities*, s. 12-13, Rengger, “The Ethics of Trust in World Politics”, s. 469.

¹⁸ Rousseau, *Identifying Threats and Threatening Identities*, s. 46-54, 87-93, Wendt, *Social Theory of International Politics*, s. 218, 246-312, Barry Buzan, *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*, Cambridge University Press, New York 2004, s. 6-26.

¹⁹ Wæver, “Insecurity, Security and Asecurity in the West European Community”, s. 77-78. Ks. myös Rousseau, *Identifying Threats and Threatening Identities*, s. 64-65.

set normit ohjaavat toimijoiden käyttäytymistä ja määrittävät ”pelisääntöjä” toimijoiden keskinäisessä kansainvälisessä vuorovaikutuksessa. Uhkakuvien rakentamisessa on identiteetin (jatkuvan rakentamisen) näkökulmasta kyse kollektiivisen intentionaalisuuden ja tietoisuuden muodostamisesta, jossa toimijat ja eri ihmisryhmät jakavat tämän kollektiivisen tietoisuuden (uskomukset ja intentiot) tai pyrkivät muuttamaan sitä.²⁰ Kollektiivinen intentionaalisuus rakentuu ja rakentaa valtiollista identiteettiä, ilmentyen uhkakuvien sisällössä.

Valtion uhkakuvapolitiikan ”syöte-tuote -prosessissa” yhdistyvät Wendtin esittämät kulttuuriset muutostekijät (master variables) ja Rosenauun adaptaatioperusteiset näkökohdat. Keskinäisriippuvuuden lisäksi Wendt ilmentää valtiollisen identiteetin laajempaa kollektiivista sidonnaisuutta yhteisesti koetun kohtalon (common fate) ja samankaltaistamisen (homogenization) kautta.²¹ Edellinen viittaa uhkakontekstissa laajasti yhteisesti koettuihin uhkatekijöihin ja niihin liittyviin selviytymiskamppailuihin (kuten globaali ilmastonmuutos). Valtion identiteetin ja intressien oletetaan tällöin yhdistyvän laajempaan kollektiiviseen identiteettiin ja ymmärrykseen – globaaliin normatiivisuuteen, kaikkia toimijoita koskevaan käyttäytymisoletukseen.

Samankaltaistamisessa valtio pyrkii tietoisesti lähentämään (luomaan tai vahvistamaan) kansallista identiteettiään siihen ulkoiseen kollektiiviseen viiteryhmään tai -ryhmiin, joissa valtio haluaa olla mukana. Tätä palvelee esimerkiksi hakeutuminen ja pääsy jonkin kansainvälisen yhteisön, liittouman tai integraatiopiirin jäseneksi. *Uhkakuvien samankaltaistamisen kautta lähennetään valtiollista identiteettiä haluttuun kollektiiviseen identiteettiin.*²² Samankaltaistaminen merkitsee valtiokontekstissa sitoutuvaa suhtautumista yhteiseen identiteettiin. Uhkakuvien samankaltaistamista voi tietyissä määrin pitää myös esimerkiksi sotilasliiton jäsenmaiden tiiviin yhteistyön edellytyksenä. Keskinäisriippuvuudesta, yhteisesti koetusta kohtalosta ja samankaltaistumisesta huolimatta kansainvälisen uhkakuvapolitiikan sosiaaliseen rakenteeseen liittyy myös pidättäytyvyys (self-restraint). Valtiot huolehtivat kansallisista eduistaan, mitkä perustuvat ennen kaikkea selviytymiseen, autonomiaan, taloudelliseen hyvinvointiin ja kollektiivi-

²⁰ Viitaten John Searlen intentionaalisuusmääritelmiin. Kyse on subjektiivisten tulkintojen yhdistymisestä sosiaalisiksi tietoisuudeksi ja intentioiksi. Identiteetti ohjaa tätä kollektiivista rakentamista, jossa kaksi tai useampi toimijaa jakaa saman kollektiivisen intentionaalisuuden ja toimii sen mukaisesti. Ks. John R. Searle, *Intentionality: An essay in the Philosophy of Mind*, Cambridge University Press, Cambridge 1984, s. 37-78.

²¹ Wendt, *Social Theory of International Politics*, s. 343-366.

²² Esimerkiksi Euroopan maille osallistuminen maanosan integraatioinstituutioihin on ollut merkityksellistä taloudellisten, turvallisuuspoliittisten ja muiden vastaavien syiden lisäksi kansallisen politiikan eurooppalaisen identiteetin vahvistamisen tarkoituksessa. Ks. Hakovirta, *Maailmanpolitiikka, teoria ja todellisuus*, s. 151.

seen itsetuntoon.²³ Valtion identiteetin lähentämistä ulkoisiin toimijoihin saattaa myös rajoittaa epäluulo muita toimijoita kohtaan sekä valtion sisäpoliittiset käytännöt. Keskinäisriippuvuudessa ovat läsnä myös eri toimijoiden erilaiset (kunkin omat) intressit.

Wendtin kulttuurisiin muutostekijöihin perustuva lähestymistapa kiinnittää uhkakuvarapolitiikassa huomion uhkakuvien vuorovaikutuksellisen luonteen lisäksi uhkakuvien identiteettiperustaisen samaistamisen merkitykseen. Valtion uhkakuvarakentamisessa on kyse, etenkin pienen valtion näkökulmasta, uhkakuvien mukauttamisesta (adaptation) ulkoisen turvallisuusympäristön toimijoiden uhkatulkintoihin.²⁴ James Rosenau ja Hans Mouritzenin ajatuksia mukaillen valtion jatkuvaa oman aseman määrittämistä kansainvälisessä turvallisuusympäristössä ohjaa materiaalistien ja sosiaalisten rakenteiden säilyttäminen valtion olemassaolon kannalta hyväksyttävissä rajoissa. Suomen osalta tämä tapahtuu mukauttamalla ulkoisia vaikutuksia osaksi sisäistä uhkakuvarakentamista. Mouritzen on viitannut mukauttamisessa Suomen osalta Venäjään, jolloin materiaalisista resursseista johdettu eriarvoisuus kasvattaa Suomen valmiutta mukauttaa omaa uhkaymmärrystä Venäjän uhkatulkintoihin ja niihin yhdistyviin poliittisiin intresseihin (alastuva mukauttaminen).²⁵ Mukauttamisessa voi myös olla kyse säilyttävästä ja edistävästä mukauttamisesta, jossa Suomi pyrkii uhkakuviensa kautta vaikuttamaan (esimerkiksi vakauden edistämisen tavoittein) toimintaympäristöönsä.²⁶

Mukauttaminen viittaa valtion historiallisiin kokemuksiin ja kulttuurin ideaperustaan – omaksuttuun ja opittuun sosiaaliseen ajattelutapaan sekä tasapainopyrkimykseen ulkoisten ja sisäisten intressien (uhkakuvarakenta-

²³ Wendt, *Social Theory of International Politics*, s. 357-363, Wendt, "The State as Person in International Theory", s. 293-301. Uhkakuvien samaistamiseen pyrkiminen, erityisesti toimijuuden näkökulmasta, voidaan nähdä myös konfliktitilanteiden syntymistä edesauttavana. Mark Schafer, "Cooperative and Conflictual Policy Preferences: Effect of Identity, Security and Image of Other", *Political Psychology*, Vol. 20, No. 4, 1999, s. 830-833.

²⁴ Mukauttamisteorioissa Suomea on käytetty (etenkin kylmän sodan ajanjaksolla) usein tyyppiesimerkkinä. Ks. mm. Hans Mouritzen, *Finlandization. Towards a General Theory of Adaptive Politics*, Avebury, Aldershot 1988. Kari Möttölä mukaan Suomen käyttäytyminen kylmän sodan aikana noudatti mallia, jossa pienen valtion valinnat heijastivat ennen muuta ulkoisen ympäristön voimasuhteita ja arvioita naapurivallan pyrkimyksistä. Toisaalta Suomi käytti kuitenkin myös aloitevoimaa kansainvälisessä ympäristössä. Kari Möttölä, "Puolueettomuudesta sitoutumiseen", teoksessa Tuomas Forsberg, Tapani Vaahtoranta (toim.), *Johdatus Suomen ulkopolitiikkaan, kylmästä sodasta uuteen maailmanjärjestykseen*, Gaudeamus, Tampere 1993, s. 83-94.

²⁵ Ks. mukautumispolitiikan eri käytännöistä ja muodoista; James N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation*, Frances Pinter Publishers, London 1981, Hans Mouritzen, "Tensions between the Strong, and the Strategies of the Weak", *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No. 2, 1991, s. 217-230.

²⁶ Vrt. Rosenau, *The Study of Political Adaptation*, s. 63-120.

misen syötteiden) kanssa. Olennainen tekijä ja edellytys uhkakuvien mukauttamiselle on valtion sisäinen hyväksyntä ulkoisen uhkakuvaviestinnän sisällöstä eli mitä rakennettavalla uhkakuvasisällöllä halutaan ulospäin (toimintaympäristöön) viestiä. Sisäisen konsensuksen ja sen mukaisten sosiaalisten rakenteiden haastaminen luo vastaavasti haasteita uhkakuvapolitiikalle. Jos yksittäiset toimijat tai ryhmät pyrkivät kyseenalaistamaan aiemmin harjoitettua mukautettua toimintatapaa (ja turvallisuusymmärrystä), merkitsee se ristiriitatilanteiden (politiikan konfliktuaalisuuden) lisääntymistä valtion sisäisessä uhkakuvapolitiikassa. Mouritzenin mukaan keskeiseksi muodostuu (sotilaallisten uhkakuvien osalta) tasapainopolitiikka, sillä uhkakuvien liiallinen muuttaminen saattaa aiheuttaa epävarmuutta valtion mukauttamislinjaan tottuneessa ulkoisessa toimijassa.²⁷ Sama koskee toisaalta myös muita kuin sotilaallisia uhkakuvia. Kun Mouritzen näki Suomen mukauttamisen tasapainoiluna suhteessa Venäjään, voidaan mukauttaminen liittää yhtä lailla ”positiivisemmin” samankaltaistamiseen. Mukauttamalla Suomen kannalta keskeisten ulkoisten toimijoiden esittämiä laajan turvallisuuden uhkakuvia esimerkiksi osaksi turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon uhkasisältöä, voi Suomi yhtäältä mukautua ulkoisten toimijoiden odotuksiin ja intresseihin, mutta toisaalta kasvattaa näiden ”myönnytysten” kautta muita toimintamahdollisuuksiaan. *Valtion on ei-sotilaallisten uhkakuvien mukauttamisella sotilaallisia uhkakuvia ”helppompaa” osoittaa kuulumistaan haluttuun sosiaaliseen rakenteeseen.*

Suomen uhkakuvien rakentamiseen vaikuttavat useat globaalit, alueelliset sekä lähiympäristön toimijat ja lähes lukemattomat muut valtion turvallisuuden vaikuttavat tekijät. Suomi on luettavissa maailman pieniin valtioihin, joiden käyttäytyminen kansainvälisen järjestelmän toimijana sisältää yleisesti ottaen pienelle valtiolle ominaisia piirteitä.²⁸ Suomi voidaan nähdä valtiona, joka pikemminkin samankaltaistuu ja mukautuu vallitseviin olosuhteisiin kuin pyrkii aktiivisesti muuttamaan niitä. Kyse on kansallisen edun suhteuttamisesta ulkoiseen uhkatodellisuuteen. Kansainvälinen vuorovaikutuksellinen ja keskinäisriippuvuuteen viittaava uhkakuvien rakentamisen luonne (etenkin laajan turvallisuuden kontekstissa) on Suomen ja sen ulkoisten toimijoiden välillä vahvasti läsnä. *Suomen uhkakuvasisällön voi olettaa tietyssä määrin seuraavan kansainvälisiä ”uhkatrendejä”, jo kansainvälisen normipaineen takia.*

Suomen uhkakuvapolitiikkaa tehdään 2000-luvun alussa yhteistyössä muiden valtioiden samoin kuin alueellisten ja maailmanlaajuisten toimijoiden kanssa. Suomen uhkakuvien rakentajat seuraavat ja saavat tietoa ulkoisesta

²⁷ Mouritzen, *Finlandization. Towards a General Theory of Adaptive Politics*, s. 365-370.

²⁸ Klaus Törnudd, ”Gloabalistuva maailma Suomen turvallisuuspoliittisena ympäristönä”, teoksessa Pekka Visuri (toim.), *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjat*, Otava, Helsinki 2001, s. 57.

uhkakuvatodellisuudesta, jolloin kansallisten uhkakuvien rakentaminen voidaan nähdä reaktiivisuutena siihen, minkälaista uhkaymmärrystä ja niihin yhdistyviä intressejä Suomen ulkoiset toimijat uhkakuvillaan turvallisuusympäristössä viestittävät. Suomi on tässä vuorovaikutuksessa osallisenä, uudelleentuottaen ja rakentaen omista lähtökohdistaan ja intresseistään kansallista uhkakuvasisältöä, osana ja osaksi kansainvälistä vuorovaikutusta. Ulkoisten toimijoiden uhkakuvien vaikutus reaktiivisuuden alullepanijana (reagointiin ja uhkakuvien rakentamiseen pakottavana tekijänä) muodostaa oleellisen lähtökohdan valtion uhkakuvarakentamiselle, jossa keskinäisriippuvuus, yhteinen kohtalo, samankaltaistuminen ja mukauttaminen ovat läsnä. Nämä konstruktivistiset ulottuvuudet yhdistetään tässä tutkimuksessa Suomen ulkoisiin toimijoihin, joiden uhkaymmärryksillä oletetaan olevan vaikutusta Suomen uhkakuvarakentamiseen.

Suomen uhkakuvat ilmentävät negatiivista ja positiivista identifikaatiota ulkoisiin toimijoihin. Uhkakuvien sosiaalisessa rakentamisessa kulttuuriperusta ja identiteetit muodostavat toimijoiden välille kehyksen, jonka puitteissa toimijat määrittelevät itseään suhteessa muihin. Kyse on siitä, minkälaisena toimijana Suomi näkee niin itsensä kuin muut toimijat, ja miten tätä näkemystä uhkakuvien välityksellä rakennetaan. Erityisesti yhteinen kohtalo ja samankaltaistaminen viittaavat yhdensuuntaisten uhkaymmärryksien muodostamiseen (positiivinen identifikaatio), mitkä saattavat olla näkymättömiä, mutta toimijoiden keskenään jakamia ja hyväksymiä yhteisiin normeihin perustuvia oletuksia uhkatekijöistä. Positiivisessa identifikaatiossa intersubjektiiivisuus tarkoittaa sitä, että uhkien luonteeseen liittyvät ymmärrykset muokkautuvat varsin yhdenmukaisiksi valtion ja ulkoisen toimijan välillä sekä mahdollisesti myös laajemman toimijajoukon keskuudessa – heijastuen valtion uhkakuvarakentamisen ulkoisessa kollektiivisessa (kuten länsimaisessa²⁹) sosiaalisessa rakenteessa yksityisinä ymmärryksiä voimakkaampina.³⁰ *Ulkoisen toimijan uhkaymmärryksen vaikutus Suomen uh-*

²⁹ ”Lännen” ja ”läntisen” viiteryhmän määrittely on aina tietystä määrin kiistanalaista. Esimerkiksi ”länsimainen” ja ”läntinen turvallisuusyhteisö” ovat käsitteinä sosiaalisesti rakennettuja (sekä jatkuvasti rakentuvia) ja niihin liittyy useita tulkintamahdollisuuksia. Tutkimuksen lähtökohta viittaa kylmän sodan aikana kahteen ideologisesti vastakkain olleeseen ryhmittymään, itään ja länteen, jossa ”toinen” koettiin mittavimpana uhkana ”omalle” turvallisuudelle ja omien tavoitteiden saavuttamiselle. Ks. lännen määrittelystä ja sen ongelmista mm. Stuart Hall, *Identiteetti*, Vastapaino, Tampere 1999, s. 77-98, Pertti Joenniemi, Marko Lehti, ”Murtunut, uusiutuva vai muuttumaton länsi?”, *Kosmopolis*, Vol. 36, No. 2, 2006, s. 5-29.

³⁰ Katzenstein, ”Introduction: Alternative Perspectives on National Security”, s. 22-25, Rousseau, *Identifying Threats and Threatening Identities*, s. 209-211. Tutkimuksessa ei ole tarkoituksenmukaista selvittää näiden eri (esimerkiksi länsimaisten) toimijoiden ymmärrysten välisiä ”keskinäisiä kamppailuja” yhteisistä ymmärryksistä vaan Suomen konteksti määrittää tulkintakehyksen. Esimerkiksi integraatioryhmän sisällä oletetaan vallitsevan valtion uhkakuvarakentamista vastaava tulkintojen kamppailu uhkaymmärryksen muodostamisesta.

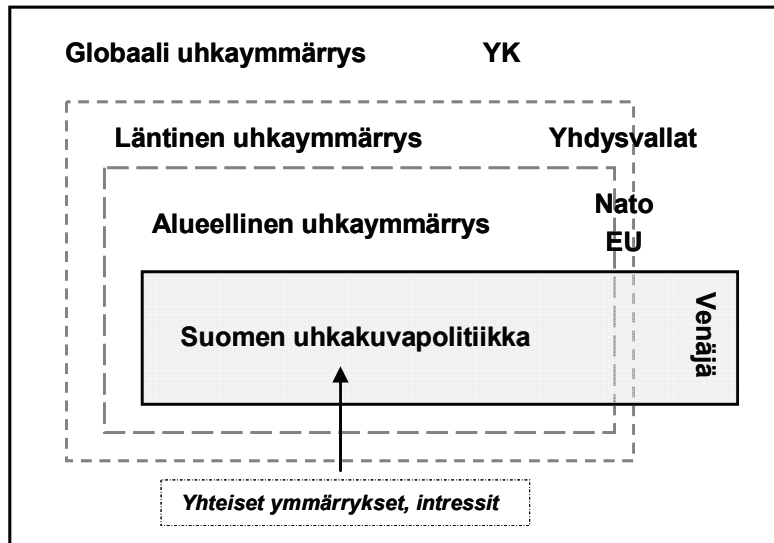
kaymmärryksen muodostumiseen on sitä vahvempi, mitä voimakkaammin Suomi on kyseisen toimijan ymmärrykseen kiinnittynyt tai pyrkii osoittamaan kiinnittymistään. Toisaalta valtion pyrkiessä osoittamaan kuulumistaan esimerkiksi kehittyneiden länsimaiden ryhmään, saattaa muodostua tilanne, jossa viiteryhmän paine tiettyjen uhkakuvien esittämiseen on osaksi ristiriidassa kansallisen ymmärryksen ja intressien kanssa.³¹

Vuorovaikutukseen yhdistyvät intressit (joita toimijat uhkakuvillaan ilmaisevat) määrittyvät jatkuvasti sen perusteella, mikä on kulloinkin kansainvälisen järjestelmän rakenne ja toimijan rooli siinä. Tutkimus olettaa, että kylmän sodan vastakkainasettelun purkautumisen jälkeen ja suurvaltojen välisen uhkaperustaisen kansainvälisen järjestelmän siirtyessä taustalle, myös Suomen mahdollisuudet läntiseen (positiiviseen) identifikaatioon ovat lisääntyneet. Venäjän puolestaan oletetaan Suomen historiallisten kokemusten ja Venäjän geostrategisen aseman perusteella muodostavan tiettyssä määrin negatiiviseen identifikaatioon yhdistyvän ulkoisen ulottuvuuden (kansallisen erityiskysymyksen) Suomen uhkakuvapolitiikkaan.

Suomen uhkakuvat rakennetaan osana globaalia, läntistä ja alueellista uhkaymmärrystä, jossa huomioituvat kansalliset erityispiirteet, erityisesti Venäjään yhdistyvät materiaalissosiaaliset tekijät. Kuvassa kuusi havainnollistetaan yksinkertaistetusti konstruktivistista Suomen uhkakuvapolitiikan ulkoista ulottuvuutta sekä siinä Suomen näkökulmasta keskeisimmin vaikuttavia toimijoita. Kuvaa voi pitää pelkistettynä esityksenä erityisesti toimijoiden sijoittamisen osalta, mutta se havainnollistaa tutkimuksen näkökulmasta niin analyysitasojen kuin toimijoiden sijoittumista Suomen ulkoisessa turvallisuusympäristössä. Toimijat ja tasot on ymmärrettävä vuorovaikutuksellisia ja ne erotetaan toisistaan analyttisen tarkoituksenmukaisuuden takia. Suomen uhkakuvapolitiikan ulkoisiksi avaintoimijoiksi määritetään tässä tutkimuksessa Yhdistyneet kansakunnat (YK), Yhdysvallat, Pohjois-Atlantin liitto (Nato), Euroopan unioni (EU) ja Venäjä, joiden uhkakuvapolitiikkaa tarkastellaan tutkimuksen empiirisessä osassa. Suomen turvallisuuspoliittisissa asiakirjoissa näiden toimijoiden on keskeisimmin todettu (eri tavoin) vaikuttavan Suomen turvallisuusympäristöön ja sen tulkinnaan.³²

³¹ Ks. Wendt, *Social Theory of International Politics*, s. 106, 229. Ks. kansallisen kulttuurin sekä intressien yhdistämisestä kollektiiviseen viitekehykseen; Christoph O. Mayer, ”Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms”, *European Journal of International Relations*, Vol. 11, No. 4, 2005, s. 523-549.

³² Esimerkiksi vuosien 2001 ja 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa näiden toimijoiden tarkastelulle annettiin suurin painoarvo. Ks. myös mm. Ulkoasiainministeriö, *Ulkoministeriön tulevaisuuskatsaus 2006*, Ulkoasiainministeriö, Valtiosihteerin yksikkö, 30.6.2006, Puolustusministeriö, *Turvallisesti tulevaisuuteen, Puolustusministeriön strategia 2025*, Strategian laitos, *Suomen turvallisuusympäristö 2000-luvun*



Kuva 6. Suomen uhkakuvarapolitiikan ulkoinen ulottuvuus.

Tutkimuksessa näiden viiden toimijan oletetaan keskeisimmin vaikuttaneen ja olleen vuorovaikutuksessa Suomen kansallisen uhkaymmärryksen rakentamisen kanssa. Suomen oletetaan vastaavasti pyrkineen viestittämään uhkaymmärrystään ja intressejään näiden toimijoiden suuntaan (uhkakuvien ulkoisen tiedottamisen funktio). Yhteenvedonomaaisesti voidaan Suomen todeta rakentaneen itse uhkakuvarapolitiikkansa perustan, mutta siihen on yhdistynyt oleellisesti sidonnaisuus ulkoisiin toimijoihin – sekä materiaalisten että sosiaalipoliittisten tekijöiden myötä. Jälkimmäinen viittaa McSweeneyyn toteamukseen ”valitsemme sen, keitä haluamme olla,”³³ mutta vallitsevat olosuhteet (historiallisena jatkumona) kuitenkin rajoittavat ja

alussa, Maanpuolustuskorkeakoulu, julkaisusarja 2, tutkimuslustoja No. 10, Helsinki 2001. Ruotsi, Baltian maat, Euroopan neuvosto ja ETYJ on myös usein mainittu Suomen turvallisuusympäristöön ja -ajatteluun vaikuttavina toimijoina, mutta ne rajataan tarkastelun ulkopuolelle. On myös puhuttu Suomen turvallisuusympäristön strategisesta kolmiosta, jossa Suomen turvallisuuden näkökulmasta on korostettu EU:n, Venäjän ja Yhdysvaltojen/Naton merkitystä. Ks. mm. Juhani Kaskeala, *Turvallisuusympäristö muuttuu, puolustusvoimien kehittäminen jatkuu*, esitelmä maanpuolustuskurssiyhdistyksen syyskokouksessa Helsingissä 1.11.2001. Kokonaisuudessaan Suomeen ulkoisesta toimintaympäristöstä vaikuttavien toimijoiden ja tekijöiden määrä on hyvin suuri.

³³ McSweeney, *Security, Identity and Interests*, s. 196. Kuvassa kuusi heijastuu yhteys esitettyyn ”Suomen puolustuksen ulottuvuudet” -malliin, jossa yhdistetään puolustopolitiikan kansallinen ja kansainvälinen ulottuvuus. Mallin keskiötä, Suomen alueen puolustaminen, kuvaa maantieteellisesti Suomen lähiympäristö (”uskottavalla kansallisella puolustuskyvyllä turvataan itsenäisyys ja kansalaisten elinmahdollisuudet”). Suomen *etujen* puolustaminen liitetään puolestaan alueellisesti Eurooppaan (”osallistamalla eurooppalaiseen kriisinhallintaan *varmistamme kansalliset turvallisuusetumme*”) ja *arvojen* puolustaminen globaaliin keskinäisriippuvuuteen (”osallistamalla YK:n rauhanturva- ja humanitaarisiin operaatioihin *osoitamme kansainvälistä yhteisvastuuta*”). Ks. mm. Maanpuolustuskorkeakoulu, *Tietoja Suomen kokonaisuusmaapuolustuksesta 2006*. s. 109-111.

mahdollistavat kansallisten tulkintojen ja ratkaisujen – uhkakuvien – tekemistä.

Suomen uhkakuvalitiikan voi arvioida rakentuvan tietynlaiselle ”tasapainottelulle” sisäisten ja ulkoisten, kansallisen ja kansainvälisten, uhkaymmärrysten ja intressien välillä. Kansallinen uhkakuvarakentaminen on yhteydessä kansainvälisen järjestelmän ja kansainvälisen turvallisuusympäristön vallitseviin toimintalogiikoihin, sääntöihin ja muihin toimijoihin. Olettamuksena on, että YK:n, Yhdysvaltojen, Naton ja EU:n esittämät uhkakuvat muodostavat Suomen uhkakuvalitiikan positiivisen identiteettiperustaisen viiteryhmän, joka luo Suomelle normatiivista painetta tiettyjen uhkakuvien turvallistamiseen Suomen kansalliseen uhkakuvasisältöön – myös vastoin kansallista rationaalisuusolettaman edellyttämää toimintalinjaa. Suomen uhkakuvia rakennetaan osana näiden toimijoiden uhkaymmärryksiä. Uhkakuvien yhdenmukaisuus ja (valtion näkökulmasta) samankaltaistaminen luovat ja lujittavat keskinäisiä normeja sekä identiteettejä tässä vuorovaikutuksessa, rakentaen yhteistä käsitystä ja solidaarisuutta siitä ”mikä *meitä* uhkaa”? Venäjä puolestaan muodostaa keskeisen tekijän Suomen kansallisen uhkaymmärryksen rakentamiselle, merkityksien tulkinnalle sekä uhkakuvalitiikan mukauttamiselle. Toisaalta Venäjä, turvallisuuden keskinäisriippuvuuden kautta, on myös mukana rakentamassa laajempaa kansainvälistä uhkaymmärrystä.

Seuraavaksi arvioidaan empiirisen tulkinnan lähtökohtia esitettyjen viiden toimijan osalta. Esitetyt lainaukset vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta kuvaavat niitä suomalaisen turvallisuusajatteluun yhdistettyjä tulkintoja, joita kyseisille toimijoille on haluttu antaa.

*”Yhdistyneet kansakunnat on jatkuvasti keskeinen kansainvälisen turvallisuuspolitiikan normien lähde ja neuvottelufoorumi sekä toimija.”*³⁴

YK:n voi katsoa edustavan kansainvälisen järjestelmän tason toimijaa, joka pyrkii, peruskirjansa tavoitteiden mukaisesti, kantamaan maailmanlaajuisista vastuuta kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä. YK pyrkii ohjaamaan kansainvälistä yhteistoiminta-, arvo- ja normijärjestelmää sekä osoittamaan valmiutta kollektiivisen turvallisuuden ja muiden maailmanongelmien huolehtimisessa.³⁵ Olemassa oleva tai kehkeytyvä kansainvälinen mielipide tulee myös YK:n eri elimissä usein paremmin esille kuin missään muualla. YK:n roolia globaalissa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja uhkaymmärryksessä on vaikea sivuuttaa. YK on oikeutukseltaan

³⁴ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004, s. 33.

³⁵ YK:n peruskirja toteaa järjestön ensimmäiseksi tarkoitukseksi kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisen. YK:ta voidaan toisaalta pitää peruskirjansa ja toimintonsa perusteella järjestönä, joka rakentuu yleismaailmallisuuden ja alueellisuuden yhdistämismahdollisuuksien varaan.

globaali organisaatio, lähes kaikki maailman valtiot ovat sen jäseniä ja sen voi tietyssä määrin katsoa määrittävän globaalia sosiaalista rakennetta. Eri-tyisesti kylmän sodan aikana, mutta myös sen jälkeen, YK:lla on ollut keskeinen sija Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Suomi on pyrkinyt noudattamaan YK:n peruskirjan arvoja ja normeja.

”EU-Eurooppa, Yhdysvallat ja Kanada muodostavat transatlanttisen yhteisön, joka perustuu yhteisiin arvoihin ja etuihin. Jäsenten välillä väkivaltaiset konfliktit eivät ole mahdollisia.”³⁶

Läntisellä uhkaymmärryksellä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa toimijuuden näkökulmasta erityisesti Yhdysvaltojen, Naton, EU-maiden ja muiden kehittyneiden läntisten teollisuusmaiden muodostamaa viiteryhmää. Myös YK:n on usein arvioitu edustavan länsimaisia arvoja ja edistävän länsimaiden intressejä kansainvälisessä järjestelmässä.³⁷ Yhdysvallat voidaan nähdä 2000-luvun alussa hegemonisena suurvaltana, joka pyrkii ohjaamaan sekä läntistä että koko kansainvälisen järjestelmän yhteisen uhkaymmärryksen rakentumista intressiensä suuntaiseksi – Yhdysvallat kykenee asemansa puitteissa edistämään omia tarpeitaan palvelevia käsityksiä yhteisen uhatodellisuuden muodostamisessa.³⁸ Tämä ei tarkoita, että Yhdysvallat pystyisi toteuttamaan kaikkia kansallisia pyrkimyksiään ilman toisten toimijoiden tukea tai ilman jatkuvaa vuorovaikutusta muihin toimijoihin. Yhdysvallat pystyy kuitenkin suurvaltana vaikuttamaan omalla toiminnallaan sekä alueellisten että valtiollisten uhkakäsityksen muodostamiseen ja niiden turvallistamiseen. Esimerkiksi valtiot voivat tällöin turvallistaa yksikkötasolla uhkia, jotka maailmanlaajuinen suurvalta on ”julistanut” uhkakuviksi. Tämä mahdollinen (suurvallan vaikutuksesta tapahtuva) turvallistaminen ei kuitenkaan välttämättä tarkoita pienen valtion ja survallan välille muodostuvaa turvallisuuden keskinäisriippuvuutta. Vastaavasti Yhdysvaltojen, Naton ja EU:n suhteet ja etenkin suhteiden intensiteetti ulkopuolisiin on vahvasti ehdollistettu niin, että samankaltaistaminen on tiiviin yhteistyön keskeinen edellytys. Nato on tässä sosiaalisessa rakenteessa merkittävä toimija, johon Suomi on oman yhteistoimintansa sekä EU-Nato -yhteistyön kautta monin tavoin kiinnittynyt.

³⁶ *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, s. 56.

³⁷ Mm. Steve Chan, ”Power, Satisfaction and Popularity”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 38:4, 2003, s. 339-359.

³⁸ Hegemonian idealla viitataan maailmanlaajuiseen poliittiseen ja sotilaalliseen johtajuuspolitiikkaan, johon yhdistyvät pyrkimykset mm. poliittiseen ja kulturelliseen propagandaan, taloudellisten riippuvuussuhteiden synnyttämiseen, käyttäytymismallien ja esimerkkien luomiseen sekä kansainvälisten normistojen ja hallintajärjestelmien muodostamiseen. Yhdysvaltojen toimintaa voidaan 2000-luvun alussa pitää läntisen ja kansainvälisen johtajuuspolitiikan huomattavimpana ilmentymänä. Ks. mm. Raitasalo, *Constructing War and Military Power after Cold War*, s. 167-186, Buzan, Wæver, Regions and Powers, s. 30, 34-39, 46.

”EU:n lisääntyvä solidaarisuus vahvistaa entisestään Euroopan vakautta ja Suomen turvallisuuspoliittista asemaa. Tämä edellyttää myös Suomelta panostusta yhteiseen toimintaan sekä solidaarisuutta muiden jäsenmaiden suuntaan.”³⁹

Alueellisessa turvallisuusmuodostelma-ajattelussa Eurooppa (alueena) muodostaa Venäjän kanssa löyhän turvallisuuden ”supermuodostelman”, mutta EU korostuu alueellisena turvallisuuden keskinäisriippuvuutta ja normatiivisuutta sekä ilmentävänä että sitouttavana yhteisönä. Buzanin ja Wæverin mukaan EU:n monitasoisessa integraatiossa yhdistyvien alueellisen turvallisuusintressien ja tavoiteltavan yhteenkuuluvuuden myötä uhkien yhteinen turvallistaminen on oletettava kehitys tiiviin muodostelman muodostavien valtioiden välillä.⁴⁰ Jäsenmaan kiinnittyessä syventyvään integraatioprosessiin, merkitsee se samalla uhkakuvien tietyn asteista samankaltaistamisen edellytystä eli alueellisesti muodostettujen uhkakuvien kansallista turvallistamista, mutta myös oikeutusta osoittaa sosiaalisen rakenteen puitteissa halua kuulua kyseiseen yhteisöön. EU:n voi siten katsoa toimivan jäsenmaidensa turvallistamisen edistäjänä, vaikka puhuttaessa EU:n uhkakuvista, puhutaan sen jäsenmaiden kesken rakennetusta suhteellisesta uhkaymmärryksestä.⁴¹ EU on myös maailmanpoliittisena toimijana rakentamassa niin läntistä kuin globaalia uhkaymmärrystä. Suomen EU-jäsenyyden merkityssisällössä on korostunut (samankaltaistamisen kontekstissa) tietoinen sitoutuminen läntiseen ja eurooppalaiseen arvoyhteisöön.⁴² Jäsenyys on merkinnyt poliittisen kansallisen liikkumavaran kaventumista ja eurooppalaistumista sekä esimerkiksi yhteisen valuutan myötä taloudellisen keskinäisriippuvuuden lisääntymistä.⁴³ Suomi myös kytkeytyy kansainväliseen järjestelmään ja globaaliin turvallisuuteen yhä vahvemmin alueellisen muodostelman, EU:n, kautta.

³⁹ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004, s. 55.

⁴⁰ Buzan ja Wæver viittaavat alueellisessa turvallistamisessa erityisesti uhkiin, joiden koetaan uhkaavan alueellista yhteenkuuluvuuden tunnetta. Buzan, Wæver, *Regions and Powers*, s. 70-72, 343-344, 352-353.

⁴¹ EU:n yhteisiksi määriteltyjen uhkakuvien rakentaminen muodostaisi mielenkiintoisen tutkimuskohteen, jota ei toistaiseksi ole tieteellisesti tutkittu. Buzanin ja Wæverin mukaan Iso-Britannia, Ranska ja Saksa ovat keskeisimmät toimijat EU:n turvallisuuskäsitteiden ja -intressien muodostamisessa. Buzan, Wæver, *Regions and Powers*, s. 35-36. Suomi on EU-jäsenmaana omalla painoarvolla rakentamassa EU:n uhkaymmärrystä.

⁴² Mm. Pasi Saukkonen, *Suomi, Alankomaat ja kansallisvaltion identiteettipolitiikka*, väitöskirja, Pieksämäki 1999, s. 242-245, Moisio, *Geopoliittinen kamppailu Suomen EU-jäsenyydestä*, s. 292-294. Ks. arvoyhteisön painottamisesta; *Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle EU:n perustuslakisopimuksesta*, VNS/2005, s. 24-25.

⁴³ Ks. mm. Tapio Raunio, Juho Saari (toim.), *Eurooppalaistuminen, Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*, Gaudeamus, Helsinki 2006.

”Venäjän kehitykseen liittyy siten suuria mahdollisuuksia, mutta myös riskejä ja ongelmia.”⁴⁴

Aikaisempien tutkimuksien perusteella voidaan Suomen uhkakuvien kansallista rakentamista, konstruktivistisesta identiteettipoliittisesta näkökulmasta, katsoa ohjaavan kaksi kansainvälisen kontekstin ulottuvuutta: Samankaltaistaminen tarve ja pyrkimys kuulua läntiseen arvoyhteisöön, mutta samalla säilyttää tietous maantieteellisestä sijainnista, materiaalisista voimavaroista ja historiallisista kokemuksista – Venäjästä.⁴⁵ *Suomen uhkakuvien rakentaminen 2000-luvun alussa kiinnittyy tämän kontekstin pitkään historialliseen jatkumoon.* Olennaiseksi muodostuu tällöin Suomen aseman sijasta esitetyt käsitykset Suomen asemasta ja uhkatekijöistä. Uhkakuvien kansalliseen rakentamiseen vaikuttavat käsitykset idän ja lännen erosta sekä Suomen sijoittamisesta tähän kansalliseen identiteettiin viittaavaan ulottuvuuteen. Uhkakuvapolitiikkaa määrittävässä kontekstissa osaltaan yhdistyy ajan, tilan ja sosiaalisen ulottuvuuden laajempi kokonaisuus, joita usein kutsutaan idän (Venäjä) ja lännen nimillä. Pasi Saukkosen mukaan suomalaisessa keskustelussa itä edustaa yleensä negatiivisia piirteitä ja itäiset merkitykset ovat usein kielteisesti arvoitettuja, kun länsi on puolestaan pääosin myönteisten piirteiden ja ominaisuuksien (toivotun tulevaisuuden) ilmansuunta.⁴⁶

Venäjäällä on aina ollut keskeinen merkitys Suomen kansallisessa uhkakuvarapolitiikassa. Historian opetukset, kuten sodat Suomen ja Neuvostoliiton välillä sekä kylmän sodan aikana koettu Neuvostoliiton Suomeen kohdistama poliittis-sotilaallinen painostus, ovat varsin vahvana osana suomalaisen yhteiskunnan identiteettiä. Kylmän sodan päättymisen jälkeen on suomalaisessa turvallisuusajattelussa edelleen heijastunut tietynlainen kognitiivinen lähtöasetelma Venäjä-suhteeseen; ennakkokäsitykset, stereotypiat ja läsnäolevat historialliset analogiat ovat vaikuttamassa suomalaiseen ajatteluun – erottautumiseen ja edistävään (niin EU:n kautta kuin bilateraalises-tikin) mukautumiseen. Identifioituminen länteen on nähtävissä eräänlaisena varmistuksena ja yhteiskunnallisena emansipaatioprosessina suhteessa Venäjään. Myös materiaaliset tekijät (kuten maantieteellinen pitkä yhteinen maaraja ja Suomen sijainti Venäjän strategisesti tärkeiden alueiden lähellä

⁴⁴ *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, s. 66. Sosiaalis-kulttuurisesta ja identiteettiperustaisesta Venäjä-oletuksesta myös tutkimuksen alaluvuissa 3.2.1 ja 3.2.2.

⁴⁵ Tutkimuksista mm. Moisio, *Geopoliittinen kamppailu Suomen EU-jäsenyydestä*, Tiilikainen, Teija, *Europe and Finland. Defining the Political Identity of Finland in Western Europe*, Ashgate, Aldershot 1998, Laitinen, Nokkala, *Suomalainen asevelvollisuus – Historiaa, haasteita ja tulevaisuutta*, Bäckman, Itämafia.

⁴⁶ Saukkonen, *Suomi, Alankomaat ja kansallisvaltion identiteettipolitiikka*, s. 239, 242-245. Vrt. Pertti Joenniemi, ”Finland in the New Europe. A Herderian or Hegelian Project?”, teoksessa Ole Wæver, Lene Hansen (ed.), *European Integration and National Identity. The Challenge of the Nordic*, Routledge, London 2002, s. 182-213.

sekä Venäjän sotilaallinen voima ja maiden välisten fyysisten tekijöiden epätasapaino) ovat muodostamassa ymmärrystä Venäjän erityisasemasta Suomen uhkakuva politiikassa. Vaikka toimintaympäristön muutoksia on 1990-luvun alusta lähtien korostettu Suomen turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asiakirjoissa, on Venäjää edelleen pidetty keskeisimpänä epävarmuutta aiheuttavana muuttujana.⁴⁷ Venäjän rooli korostuu Suomelle alueellisen kontekstin lisäksi niin laajemmassa eurooppalaisessa kuin kansainvälisessäkin yhteydessä. Nämä sosiaaliset ja materiaaliset tekijät ovat olennaisia analysoitaessa Suomen kansallisen uhkaymmärryksen eroavaisuuksia läntisten toimijoiden uhkaymmärryksistä ja toisaalta tarkasteltaessa Suomen näkökulmasta Venäjän uhkakuvia 2000-luvun alussa.

3.2 Uhkakuvien rakentaminen valtiotasolla

3.2.1 Valtion toimijaperusteinen uhkakuva politiikka eri asialistoilla

Valtio vaikuttaa julkisesti esittämällä uhkakuvillaan sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuusympäristöönsä sekä turvallisuuspolitiikan toimeenpanoon. Julistetun uhkakuvan voi odottaa kertovan sekä haitallisesta tai vaarallisesta tulevaisuuden tilanteesta että uhkan hallintaan ryhdytyistä tai ryhdyttävistä toimenpiteistä. Uhkakuvat kertovat myös valtion turvallisuuspolitiikkaa ohjaavasta laajemmasta maailmankäsityksestä, tietopohjasta, haavoittuvuudesta sekä turvallisuuspolitiikan tavoitteista ja peruslinjasta. Uhkakuvia voidaan puolestaan käyttää muun muassa sisäisen koheesion ylläpitämiseen, pelotteena tai rauhoitteena, tuen etsimiseen valtion ulkopuolelta tai harhauttamiseen.⁴⁸ Uhkakuvia voidaan käyttää myös keinona saada yhteiskunnan yksilöt toimimaan jonkin asian puolesta jotakin vastaan. *Määritettäessä valtion julkisia uhkakuvia jäsenetään siis samalla turvallisuusympäristöä, turvallisuuspolitiikkaa ja valtion turvallisuutta kokonaisuudessaan.* Tutkimuksen perusoletusten mukaisesti Suomen julkiset uhkakuvat rakennetaan poliittisessa vuorovaikutuksessa, hallinnollisissa ja poliittisissa prosesseissa, jossa lopullinen päätöksenteko on valtioneuvoston ja eduskunnan käsissä. Suomen uhkakuvien rakentamisen tutkiminen kiinnittää huomion harvoin tut-

⁴⁷ Ks. mm. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle, *Turvallisuus muuttuvassa maailmassa. Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat*, 6.6.1995, VNS 1/1995 vp, s. 22-51, Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle. *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*, 17.3.1997, VNS 1/1997 vp, s. 11-42.

⁴⁸ Wæver, *Security the Speech Act. Analysing the Politics of a Word*, s. 5-6. Ks. myös Roxanna Sjöstedt, "The Discursive Origins of a Doctrine. Norms, Identity, and Securitization under Harry S. Truman and George W. Bush", *Foreign Policy Analysis*, No. 3, 2007, s. 240-250, Nokkala, *Laajeneva sotilaspolitiikka*, s. 241-243. Lindberg puolestaan käsitteellistää valtion uhkakuvat suunnitteluvälineiksi, joilla koetetaan hallita epävarmaksi koettua tulevaisuutta. Lindberg, *Hotbilder för Finland*, s. 7.

kimuksellisesti esitettyyn kysymykseen: Miksi ja miten tietyt uhkat rakentuvat Suomen (valtion) uhkakuviksi?

Teoreettinen huomio valtion uhkakuvarakentamisessa kiinnittyy neljään kokonaisuuteen: Asialistoihin, toimijoihin, uhkakuvarakentamiseen sidoksissa oleviin kontekstuaalisiin tekijöihin sekä uhkan puitteistamiseen. Kyse on niiden eri tekijöiden ja vuorovaikutussuhteiden teoreettisesta määrittelystä, joilla oletetaan olevan (aikaisempien tutkimuksien perusteella) vaikutusta (tulkinnallista merkittävyyttä) Suomen uhkakuvien rakentamisprosessiin.

Valtion uhkakuvien poliittisen ja sosiaalisen rakentamisen tutkiminen edellyttää erilaisten analyyttisten ”teoriatyökalujen” yhdistämistä. Erikssonin ja Noreenin uhkakuvatutkimuksien teoreettinen lähestymistapamalli, johon tässä tutkimuksessa osin tukeudutaan, rakentuu kahden kokoavan teorian pohjalle.⁴⁹ Päällekkäin käytettävät asialistateoria (agenda setting theory) ja puitteistaminen (framing) muodostavat yhdessä turvallistamisteorian kanssa tämän tutkimuksen teoreettisen tulkintakehyksen, jonka avulla lähestytään valtion uhkakuvien rakentamista ja siinä vaikuttavia tekijöitä.⁵⁰ Tulkintakehyksen avulla pyritään edesauttamaan myös yleistä ymmärrystä valtion uhkakuvarakentamisesta. Eri asialistateorioista ja niiden sovelluksista nostetaan esille niitä tekijöitä, jotka liittyvät uhkakuvien konstruktivistisen rakentumisen tulkintaan. John Kingdonin ja Nick Robinsonin mukaan tekijöiden yhdistäminen tulkintasynteesiksi tarkoituksenmukaisella tavalla on perusteltua erityisesti ongelma- ja toimijakeskeisissä lähestymistavoissa,⁵¹ mikä on myös tämän tutkimuksen lähtökohta. Uhkakuvien rakentumiseen vaikuttavien osatekijöiden laajemmalla huomioimisella täydennetään aino-

⁴⁹ Tässä viitataan erityisesti heidän kahdessa tutkimuksessaan esitettyihin malleihin: Johan Eriksson, *Agendas Threats, and Politics Securitized in Sweden*, Aberdeen Studies in Politics No. 7, Department of Politics and International Relations, University of Aberdeen 2000, ja Johan Eriksson, Erik Noreen, *Setting the Agenda of Threats: An Explanatory Model*, Uppsala Peace Research Papers No. 6, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Uppsala 2002.

⁵⁰ Englanninkielinen ”Agenda setting theory” (ruotsiksi ”dagsordningsteori”) ilmaistaan tässä tutkimuksessa *asialistateoriana*. Vastaavasti ”framing” (ruotsiksi ”gestaltningsteori”) tai ongelmanasettelua paremmin kuvaava ”problemgestaltningsteori”) ilmaistaan *puitteistamisena*. Puitteistamisen suomennos kuvaa (esimerkiksi usein toisenlaiseen sisältöön viittaavaa ”kehystä”) laajemmin uhkalle annettavaa tavoitteellista merkityssisältöä ja uhkan puitteistamiseen tässä tutkimuksessa kiinnitettävää poliittisuuden sekä tekemisen luonnetta. Tällä tehdään tietoisesti eroa sosiologiassa usein käytettyyn ”kehystämisen” suomennokseen, jota on käytetty erityisesti Goffmanin kehysanalyysin (jonka kohteena on kokemuksen rakentumisen analysointi) yhteydessä. Vrt. Erving Goffman, *Frame Analysis*, Harper & Row, New York 1974, s. 10-11, 21-27.

⁵¹ Ks. John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2nd edition, Addison-Wesley Educational Publishers, New York-Montreal 2003, s. 197-204, Nick Robinson, *The Politics of Agenda Setting: The Car and the Shaping of Public Policy*, Ashgate Publishing, Aldershot 2000, s. 36-47.

astaan diskursiivisiin käytäntöihin perustuvaa turvallistamisteoriaa. Tulkin-
taan yhdistyy uhkan puitteistaminen, mikä painottaa metodologisesti uhkan
eri ilmaisumuotoja. Luotavan tulkintakehyksen avulla tulkitaan tutkimuk-
sen empiirisessä osassa selonteon uhkakuvien rakentamista.

Erikssonin ja Noreenin tulkintamallilla on tiettyjä heikkouksia. Ensinnäkin
se keskittyy analyysissään ainoastaan valtiotasolle ja jättää huomioimatta
valtion ulkoisten ja valtiotason ”alapuolisten” toimijoiden vuorovaikutuk-
sen uhkakuvien rakentamisprosessiin. Toiseksi, uhkakuvien rakentamiseen
vaikuttavat kulttuuriset, normatiiviset ja kansalliseen identiteettiin viittaa-
vat merkitykset edellyttävät konstruktivistisesta näkökulmasta täsmennyk-
siä. Myös turvallistamisteorian ja Kingdonin asialistateorian hyödyntämi-
nen jää Erikssonin ja Noreenin tulkintamallissa puutteelliseksi. Tämän tut-
kimuksen metateoreettisissa lähtökohdissa on lisäksi eroavaisuuksia Eriks-
sonin ja Noreenin lähestymistapaan, jota voi kuitenkin pitää uhkakuvatut-
kimuksen teoreettisessa kentässä uudenlaista näkökulmaa avartaneena ja eri
osatekijöitä perustellusti yhdistäneenä. Erikssonin ja Noreenin tulkintamal-
lissa on pyritty vahvaan empiiriseen sovellettavuuteen, mikä on nähtävä
tämän tutkimuksen kannalta vahvuutena. Tulkintamalliaan Eriksson ja No-
reen ovat käyttäneet Ruotsin ja Baltian maiden uhkakuvapolitiikan tutkimi-
seen, joten sen soveltaminen Suomen uhkakuvatutkimuksessa on varsin
luontevaa.

Uhkakuvien rakentaminen keskittyy asialistojen suhteen tässä tutkimukses-
sa turvallisuuspoliittiseen asialistaan, erityisesti valtioneuvoston vuoden
2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon, jonka kontekstissa
valtion uhkakuvapolitiikkaa tutkitaan. Suomen uhkakuvarakentamisen se-
lontekokonteksti on perustana esitettävän teoreettisen tulkintakehyksen
muodostamiselle. Lähestymistapa edellyttää perustellusti asialistateorioiden
huomioimista ja hyödyntämistä (niitä soveltaen ja täydentäen) yhtenä teo-
reettisena osatekijänä. Asialistateorian osalta määritetään omaksuttu toimi-
japainotteinen tarkasteluote, eri asialistojen väliset suhteet sekä muut uhka-
kuvapolitiikan kontekstiin tässä tutkimuksessa huomioitavat osatekijät.
Asialistateorioiden osalta tutkimus kiinnittyy läheisimmin Kingdonin, mut-
ta myös osiltaan Robinsonin ja Dearing-Rogersin, esittämiin teoreettisiin
näkökohtiin.⁵²

Asialistateoriaa soveltaneissa tutkimuksissa on asialistojen määrittämiselle
annettu lukuisia lähestymistapavaihtoehtoja.⁵³ Yleisesti asialistateoriat voi-

⁵² Asialistateoriatutkimus on kokonaisuudessaan hyvin laajaa ja sitä on käytetty mm.
media- ja politiikantutkimuksessa. Mediatutkimuksessa teoria on kiinnittänyt huomion
joukkoviestimien priorisoivaan vaikutukseen.

⁵³ Ks. erilaisista määritelmistä ja vaihtoehtoista; Robinson, *The Politics of Agenda Set-
ting*, s. 11-19, James W. Dearing, Everett M. Rogers, *Agenda-Setting*, Sage Publica-
tions, Thousand Oaks 1996, s. 7-12.

daan luokitella ongelmakeskeisiin (problem-focused), toimijakeskeisiin (actor-focused) ja ulkopuolisiin tekijöihin keskittyviin (exogenous factors focused).⁵⁴ Kingdonin asialistateoriaa voi pitää toimijakeskeisenä, johon kuitenkin yhdistyy osatekijöitä kahdesta muusta asialistateoriakokonaisuudesta. Kingdon pyrkii kattavaan ja laajaan teoriamalliin. Kingdonin asialistateorian lähtökohtana on huomioida kattavasti poliittisten asioiden rakentumiseen ja muutoksiin vaikuttavia osatekijöitä poliittisen asialistan suhteen – ”asialistan rakentuminen ja lopullisen päätöksenteon tekeminen on tulosta useista, jopa suhteellisen itsenäisistä, osatekijöistä.”⁵⁵ Teorian heikkoutena voi pitää sen keskittymistä yleisiin ”matalan politiikan” asioihin, jolloin turvallisuuspolitiikkaan yhdistyvä ”korkean politiikan” erityisluonne jää huomioimatta. Tässä suhteessa turvallistamisteoria täydentää asialistateoriaa.⁵⁶ Keskeinen (mutta ei itsestään selvä) perusolettamus asialistateoriassa on, etteivät asialistat rakennu itsestään vaan toimijoiden tekemisen seurauksena.

Asialistateorioita yhdistävä lähestymistapa on uhkakuvien rakentamisen tutkimiseen hyödyllinen, sen mahdollistaessa rakentamiseen vaikuttavien eri osatekijöiden kattavan huomioimisen. Poliittinen toimijakeskeinen prosessi, mihin uhkakuvien rakentaminen valtiohallinnossa viittaa, on useiden toimijoiden (valtionhallinnon sisäisten ja ulkoisten) ”pelikenttä.” Toimijapainotteisuus viittaa Kingdonin ”politiikan virtaukseen”, jossa asialistojen rakentaminen määrittyy konstruktivistisesti toimijoiden vuorovaikutuksen ja intressien tuloksena.⁵⁷ Uhkakuvan päätyminen selontekoon on suuressa

⁵⁴ Myös ”ei-päätöksenteon” (non-decision making) mukainen lähestyminen asialistateoriaan on mahdollinen. Robinson, *The Politics of Agenda Setting*, s. 11-47.

⁵⁵ Teoriamallin lähtökohtana on poiketa yleisestä lineaarisesta päätöksentekomallista ja huomioida laajemmin asialistaan rakentamiseen vaikuttavia tekijöitä. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, s. 2-3, 205. Erikssonin mukaan uhkakuvarapolitiikan tutkimukset osoittavat, etteivät asialistat muodostu ainoastaan muodollisen rakenteen ja siihen yhdistyvien toimijoiden keskuudessa. Eriksson, *Kampen om Hotbilden*, s. 21, 53-59, 63.

⁵⁶ Asialistateorioissa poliittista toimintaa kuvataan usein ”anarkiaksi” tai ”kaaokseksi”, jossa eri toimijoiden ja asioiden rakentumiseen vaikuttavien osatekijöiden kokonaisuus yhdistyy ”hallitsemattomassa” prosessissa. Paul Pross toteaa huomionarvoisesti ”korkean politiikan” erityisluonteen, jolla hän viittaa turvallisuuspolitiikkaan. Prossin mukaan tällöin on kyse yleensä ”järkipäisemmästä ja tarkemmin säädellystä” toimintaprosessista, jossa asialistan rakentuminen on normaalia politiikkaa tarkemmin säädeltä ja toimijoiden väliset valtasuhteet yleensä selkeämmät. Paul Pross, *Group Politics and Public Policy*, Oxford University Press, Toronto 1992, s. 165-166.

⁵⁷ Kingdonin asialistateoria perustuu kolmen virtauksen (stream) yhdistämiseen. Poliittikan virtaus (policy stream) viittaa ensisijassa toimijuuteen ja poliittinen virtaus (political stream) viittaa ulkopuolisten tekijöiden vaikutukseen eli siihen poliittisen ja institutionaalisen ympäristön vaikutukseen, jossa toimijat toimivat. Ongelman virtaus (problem stream) viittaa olosuhteisiin ja niihin tapahtumiin, jotka vaikuttavat asian ilmaantumiseen asialistalle, eli että asiasta ylipäänsä puhutaan uhkakuvana. Kingdon, *Agendas*,

määrin riippuvaista eri toimijoiden näkemyksien suodattamisesta psykologisten, poliittisten, hallinnollisten ja muiden prosessien läpi. Tähän yhdistyy myös poliittinen vallankäyttö ja siihen vaikuttaminen. Erikssonin ja Noreenin tulkintamalleissa *toimijuuteen yhdistyvät kognition, puitteistamisen ja kulttuurin* osatekijät. Nämä ideapainotteiset osatekijät käsitetään uhkakuvapolitiikan tulkintakehyksessä välttämättöminä – ilman niiden huomioimista ei turvallisuuspoliittisen asialistan rakentamista kyetä konstruktivistisesti tulkitsemaan. Välttämättömät osatekijät eivät kuitenkaan ole yksistään riittäviä selittämään turvallisuuspoliittisen asialistan rakentumista. Viitaten Kingdonin ”ongelman ja poliittisuuden virtauksiin”, on uhkakuvien rakentamiseen yhdistettävä valtiotasolla myös kontekstisidonnaisia osatekijöitä, jotka nähdään tämän tutkimuksen tulkintakehyksessä välttämättöminä. Erikssonin ja Noreenin tutkimuksissa korostuukin tulkintakehyksen tapauskohtainen muotoileminen, jolloin esitettävää tulkintasynteesiä ei tule ymmärtää kaikkiin valtioihin ja olosuhteisiin välttämättä sopivana vaan sen muotoilemisessa on huomioitava kunkin tutkimuksen tutkimusintressi ja empiirinen ulottuvuus. Kyse on samalla rajauksien tekemisestä, sillä valtion uhkakuvarakentamiseen vaikuttaa lukematon määrä eri tekijöitä. Kontekstisidonnaisiksi tekijöiksi luonnehditaan tässä tutkimuksessa *tapahtumia, identiteettiä ja uhkakuvien rakentamisen sekä poliittista että institutionaalista kontekstia*.⁵⁸ On kuitenkin painotettava, että osatekijöiden *tulkintavoima perustuu niiden synteisiin*. Ennen asialistaan vaikuttavien osatekijöiden läheisempää tarkastelua on oleellista määrittää ne asialistat, joiden suhteen osatekijöitä tarkastellaan.

Asialistat

Poliittisella asialistalla oleviin uhkakuviin kuuluvat laajasti käsittäen kaikki uhkaan ja sen määrittämiseen yhdistyvät asiat, jotka toimijat tai tekstit tuovat esille. Kyse on siitä poliittisesta ulottuvuudesta, jossa uhkakuvia määritetään. Uhka on tällöin politisoitunut eli nostettu poliittiseksi puheenaiheeksi (erotuksena politisoitumattomista asioista) ja siihen on poliittisessa toiminnassa kiinnitetty huomiota.⁵⁹ Poliittisella asialistalla esiintyvä uhkakuva ei kuitenkaan merkitse sen välttämätöntä turvallistamista eli päätymistä turvallisuuspoliittiselle asialistalle. Turvallisuuspoliittisella asialistalla esitettävät uhkakuvat ovat vain osa uhkakuvien yhteiskunnallista (poliit-

Alternatives and Public Policies, s. 196-208. Ks. myös Robinson, *The Politics of Agenda Setting*, s. 36-38.

⁵⁸ Tulkintakehystä ei tule ymmärtää täydellisenä, vaan sitä on mahdollista myöhemmissä tutkimuksissa joko laajentaa tai kaventaa tarkoituksenmukaisella tavalla. Tutkijat ja tutkimukset rakentavat, teoreettisten ja empiiristen analyysien kautta, tulkintakehystä. Ks. Eriksson, Noreen, *Setting the Agenda of Threats*, s. 7-8, Eriksson, ”Conclusion: Towards a Theory of Threat Politics,” s. 210-224.

⁵⁹ Vrt. Kingdon, *Agendas, Alternatives, Public Policies*, s. 197-199, Dearing, Rogers, *Agenda-Setting*, s. 72-73.

tista) asialistaa – uhkakuvia on sekä poliittisella että turvallisuuspoliittisella asialistalla. Turvallistamisessa ja turvallistamisen purkamisessa on (tässä tutkimuksessa) kyse näiden kahden asialistan välisestä ”siirroista.” Siirretäessä uhkakuva poliittiselta asialistalta turvallisuuspoliittiselle asialistalle – se turvallistetaan, jolloin kyse on merkittävästä poliittisesta teosta ja valinnasta.⁶⁰ Esimerkiksi selonteon valmisteluvaiheessa toimija saattaa ehdottaa tietyn uhkakuvan esittämistä osaksi selonteon uhkakuvasisältöä. Mikäli näin tapahtuu, uhkakuva turvallistuu turvallisuuspoliittiselle asialistalle, mutta uhkakuvaa arvioidaan vielä sen jälkeen muun muassa selonteon eduskuntakäsittelyssä. Asia, joka ilmaistaan poliittisella asialistalla uhkakuvana, voi siten olla joko turvallisuuspoliittisella asialistalla tai sen ulkopuolella. Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että poliittisella asialistalla esiintyy uhkakuvia huomattavasti enemmän kuin turvallisuuspoliittisella asialistalla. Vastaavasti uhkakuvien poliittinen asialista on vain pieni osa kaikkien poliittisten asioiden (asialistojen) kokonaisuutta.

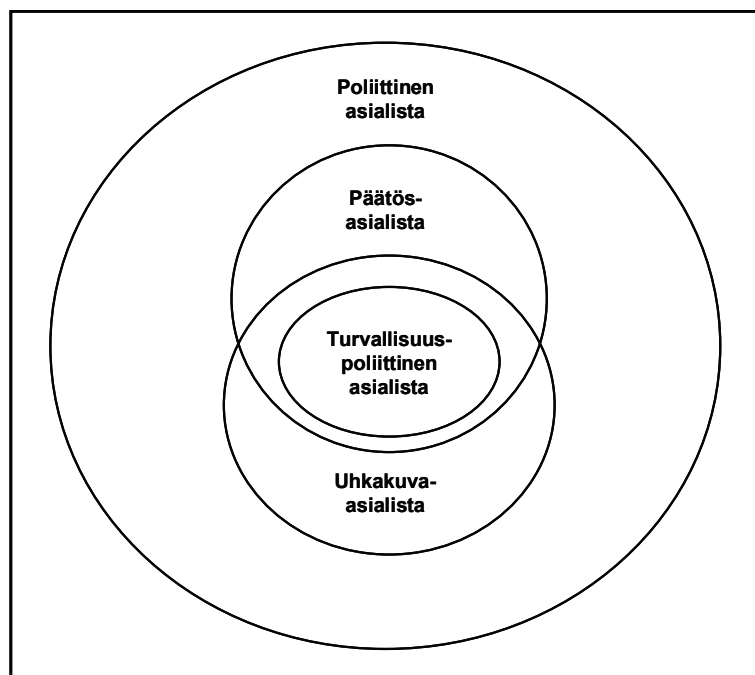
Asialistaperustainen lähestymistapa täsmentää turvallistamisteoriaa, jonka mukaan varsin laajaksi ymmärrettävä turvallistajien (toimijoiden) joukko voi turvallistaa tietyn asian uhkaksi.⁶¹ Kuitenkin vain pieni joukko toimijoita, valtion hallinto- ja päätöksentekorakenteesta riippuen, voi konkreettisesti turvallistaa asian turvallisuuspoliittiseen asialistaan kuuluvaksi. Menestyksellisen turvallistamisen toteutuminen voidaan tällöin konkreettisesti (empiirisesti) osoittaa turvallisuuspoliittisen asialistan suhteen. Uhkakuva voidaan myös turvallistaa turvallisuuspoliittiselle asialistalle, vaikkei yleisö (kansalaiset) sitä hyväksyisikään. Kingdonin eliittipohjainen lähestymistapa kiinnittää huomion valta-asemassa oleviin toimijoihin, joilla on ”lopullinen valta” asialistan määrittämisessä. Toissijaisesti Kingdonin asialistateorian näkökulmasta huomio kiinnittyy siihen mistä asia on alun perin lähtöisin (erona turvallistamisteoriaan). Turvallistamisteoria ei myöskään kykene selittämään miksi joissain tapauksissa uhkakuvat turvallistuvat turvallisuuspoliittiselle asialistalle ja joissain tapauksissa eivät – miten turvallistaminen toiminnan tasolla tapahtuu. Uhkakuvien rakentamiseen vaikuttavien eri osatekijöiden huomioiminen antaa laajemman ja täsmällisemmän tulkin- takehyksen turvallistamiselle. Kingdonin pääteosten huolellinen lukeminen osoittaaakin hänen etsivän usein selityksiä empiirisissä tulkinnoissaan asialistojen rakentumiseen valta-asemassa olevien toimijoiden ulkopuolelta –

⁶⁰ Vrt. Buzan, Wæver, de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*. s. 29.

⁶¹ Turvallistamisteoriassa viitataan turvallistajan yhteiskunnalliseen asemaan, jolloin hänen tulee olla vaikutusvaltaisessa asemassa yleisöön nähden. Tämän ei välttämättä tarvitse Wæverin mukaan perustua toimijan muodolliseen asemaan. Tämän tutkimuksen toimijanäkökulma on enemmän turvallistamisteoriaa täsmentävä kuin sitä oleellisesti muuttava. Turvallistamisteoriaa voi pitää tietyssä määrin elitistisenä, sillä sen mukaan korkeimmat poliittiset päättäjät ovat keskeisimpiä ja vaikutusvaltaisimpia toimijoita, mutta eivät kuitenkaan ainoita mahdollisia turvallistajia. Wæver, ”Securitization and Desecuritization”, s. 54-56.

kontekstisidonnaisista tekijöistä. Vaikka eliittipohjainen lähestyminen Suomen uhkakuvarakentamisessa on perusteltua, ei uhkakontekstin kokonaistulkinnassa (sekä teoreettisesti että empiirisesti) voi jättää huomioimatta eri osatekijöiden ja eri analyysitasojen toimijoiden vaikutuksia. Tämä tutkimus kuitenkin yhtyy Kingdonin näkemykseen, että turvallisuuspoliittisen asialistan lopullinen muoto rakennetaan eliitin (hallinnollisen ja erityisesti poliittisen) toimesta. Toisaalta asialistateoriassa kiinnitetään vähän huomiota turvallisuuden poliittiseen erityisluonteeseen,⁶² millä on vastaavasti keskeinen sija turvallistamisteoriassa. Teorioiden yhdistämisellä on mahdollista lisätä uhkakuvien rakentamisen ymmärrystä ja asialistasidonnaisuudella konkretisoida turvallistamisteorian oletuksia.

Kingdon kiinnittää huomion myös asioiden priorisointiin asialistoilla, jolloin voidaan puhua asialistasta asialistan sisällä.⁶³ Tämän tutkimuksen kontekstissa onkin syytä huomioida päätösasialista, jolla tarkoitetaan uhkakuvia, jotka ovat mukana uhkakuvien hallinnollisessa ja poliittisessa rakentamisprosessissa valtiohallinnon sisällä. Päätösasialistalla esiintyvistä uhkakuvista osa turvallistetaan turvallisuuspoliittiselle asialistalle ja osa jää puolestaan päätösasialistalle. Näistä uhkakuvista keskusteleminen, niiden puitteistaminen ja poliittinen päättäminen ovat olennaisia asioita uhkakuvapolitiikassa, tarkasteltaessa uhkakuvien päätymistä turvallisuuspoliittiselle asialistalle. Asialistojen välisiä suhteita havainnollistetaan kuvassa seitsemän.



Kuva 7. Asialistakäsitteet ja niiden väliset suhteet.

⁶² Asialistateorioissa ilmenee usein asioiden syklimäisyys (säännöllinen toistuvuus) poliittisilla asialistoilla. Ks. Robinson, *The Politics of Agenda Setting*, s. 50-52. Erikssonin tutkimukset eivät puolla uhkakuvien syklimäistä ilmentymistä turvallisuuspolitiikan yhteydessä. Ks. mm. Eriksson, *Kampen om Hotbilden*, s. 199.

⁶³ Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, s. 3-4, 109-112, 197-198.

Asialistoihin yhdistyvät eri toimintaympäristöt, areenat, joissa uhkakuvien rakentamista valtion sisällä tapahtuu. Tässä tutkimuksessa areenat määrittyvät julkiseksi, poliittiseksi ja hallinnolliseksi. Julkisella areenalla tarkoitetaan sitä julkista yhteiskunnallista foorumia, jossa kaikilla toimijoilla on mahdollisuus esittää uhkakäsityksiään. Poliittisella areenalla poliittiset ja poliittiseen eliittiin kuuluvat toimijat yleensä hallinnollisissa puitteissa (esimerkiksi eduskunnassa) keskustelevat ja päättävät uhkakuvista. Hallinnollinen areena viittaa ensisijassa uhkakuvien rakentamisprosessissa eri hallintorakenteissa vaikuttaviin toimijoihin.

Uhkakuvapolitiikan tutkimuksessa on huomioitava avoimen (julkisen) ja piilotetun (ei-julkisen) asialistan välinen ero ja yhteys. Aiemmat tutkimukset⁶⁴ viittaavat osaltaan piilotetun asialistan uhkakuviin, jotka määritetään tai pyritään määrittämään julkisuudelta salassa. Paavo Väyrysen mukaan piilotetun asialistan tietäminen luo turvallisuuspolitiikan uskottavuusongelman ja jännitteen politiikan teon julistetun ja julistamattoman tason välille.⁶⁵ Vaikka ilmiö liittyy lähes kaikkeen poliittiseen toimintaan, voi turvallisuuspolitiikassa täydellistä avoimuutta pitää lähtökohtaisesti mahdottomana. Täsmällisten (erityisesti sotilaallisten) uhkakuvien tietynasteisen salaamisen voi olettaa osaksi ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaa sekä sotilaallista suunnittelua ja tilanteenseurantaa. Kyse voi olla tarkennetuista uhkakuvia koskevista yksityiskohdista, uhkakuvien rakentamisen taustatiedoista tai jopa toisenlaisista uhkakuvista kuin mitä julkisesti esitetään. Piilotettu asialista tuo esille uhkakuvien julistamisesta (joko osin tai kokonaan) pidättäytymisen, mutta muodostaa merkityksen mielikuvina ja ilmauksina niille toimijoille, joiden käytössä nämä tiedot ovat. Piilotetun asialistan asiakirjat ovat salassapitomääräysten takia muun kuin historian tutkimuksen ulottumattomissa ja niihin olisi mahdollisuus julkisen tutkimuksen keinoin päästä vain rajallisesti kiinni.⁶⁶ Uhkakuvapolitiikassa piilotettu asialista todetaan olemassa olevaksi mahdollisuudeksi, mutta tutkimusintressin kannalta toisarvoiseksi. Kysymys politiikan julkisesta aspektista muodostuu olennaiseksi, sillä tässä tutkimuksessa turvallistamisen logiikkaa tarkastellaan julkisen asialistan kautta. Julkisesti (turvallisuuspoliittisella asialistalla) esitettyjen uhkakuvien voi tuskin kuitenkaan olettaa suuresti eriytyvän piilotetuista, sillä yhteiskunnassa vallitsevina olevat sosiaaliset odotukset ja oletukset edellyttävät toimijoiden lausumilta ja toiminnoilta johdonmukaisuutta, tois-

⁶⁴ Ks. mm. Salminen, *Puolueettomuuden nimeen*, s. 44-46, Nokkala, *Turvallisuuden laajeneminen ja uhkakuvien muutos*, s. 98-107, Eriksson, *Kampen om Hotbilden*, s. 30-32.

⁶⁵ Paavo Väyrynen, *Suomen puolueettomuus uudessa Euroopassa*, Otava, Keuruu 1996, s. 47-48.

⁶⁶ ”Salaisia uhkakuvia” (esim. sotilasdoktriinin osana) voi tutkia arvioimalla toimenpiteiden perusteita. Asialistateoria kiinnittää huomion prosessin tuotokseen, julkisen turvallisuuspoliittisen asialistan uhkakuviin.

tuvuutta ja uskottavuutta. Avoimessa yhteiskunnassa on vaikea ylläpitää ainakaan laajaa piilotettua uhkakuva-asialistaa. Toimijat saattavat tosin julkisuudessa puhuessaan jättää jälkiä piilotetun asialistan uhkakuvista tai uhkakuvan tarkemmasta määrittelystä.⁶⁷ Uhkakuvat, joiden voi ajatella ”kadonneen” salattavuuden takia, voivat todellisuudessa olla esillä piilotettuina julkisissa asialistoissa.

Kognitio

Toimijoilla ja heidän keskinäisellä vuorovaikutuksellaan, sosiaalisesti jaettulla ja sovitulla tiedolla, on keskeisin merkitys uhkakuvien rakentamiseen. Toimijoiden kognitiivisia tulkintoja, yksilöiden uhkakäsityksiä, ei kuitenkaan voi jättää täysin huomioimatta – intrasubjektiivisuus on aina uhkakuvia määritettäessä läsnä. Kognitiolle, millä tarkoitetaan kollektiivista yksilöiden tietotoimintojen käsitteellistämistä, annettava tutkimuksellinen rooli on kuitenkin enemmän empiirinen ja metodologinen kysymys.⁶⁸ Kognitiolla viitataan tässä yhteydessä ihmisen subjektiivisen tietoisuuden, ajattelun ja ihmismielen merkityksen sekä niiden kautta ilmenevien toimintataipumuksien huomioimiseen uhkakäsityksiä tarkasteltaessa. Uhkakuvien voi olettaa aina sisältävän luonteeltaan subjektiivisia mielikuvia.⁶⁹ Yksilöiden subjektiivinen tunne sekä tulkinta uhkatodellisuudesta (eli miten toimija muodostaa uhkakäsityksiään) luo perustan sosiaaliselle vuorovaikutukselle. Kyse on maailmankuvista, joista jokainen ihminen konstruoi itselleen oman uhkakäsityksen. Yksilöiden ennakkokäsitykset ja niitä ohjaavat kulttuuriset

⁶⁷ Esimerkiksi kieltäessään tietyn uhkan olemassaolon tai korvaamalla sen lievemmillä ilmaisulla, tai jättäen jonkin keskeisen tekijän (kuten uhkan lähteen) täsmentämättä. Ks. Eriksson, Noreen, *Setting the Agenda of Threats: An Explanatory Model*, s. 3, Klaus Törnudd, *Sanat ja teot*, Kirjayhtymä, Hämeenlinna 1982, s. 10-18.

⁶⁸ Teoreettinen lähestyminen olisi mahdollista esimerkiksi kognitiivisten karttojen ja mallien luomisen kautta, jolloin keskityttäisiin määriteltyjen toimijoiden ajatteluun ja uskomuksiin. Tätä teoreettista lähestymistapaa on pääsääntöisesti käytetty muissa kuin uhkakuvien tai turvallisuuspolitiikan tutkimuksissa. Esa Seppäsen väitöskirja on kuitenkin osoitus tämänkaltaisesta lähestymistavasta ja sen mahdollisuuksista. Esa Seppänen, *Idänsuhteiden kolmiodraama, Kekkonen – Brezhnev – Kosygin 1960-1980. Henkilökoh- taisten suhteiden luonne, rooli ja merkitys*, Väitöskirja, Turun yliopisto, Turku 2007. Tämän tutkimuksen kokonaisvaltaisen tarkastelun luonne ei puolla tämänkaltaista lähestymistapaa. Yhteiskuntatieteiden tutkimuksessa on kognitiivisiin tekijöihin yleisenä suuntauksena kuitenkin kiinnitetty yhä enemmän huomiota. Adler puhui jo 1990-luvun lopulla ”kognitiivisesta vallankumouksesta.” Adler, ”Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics”, s. 320-321.

⁶⁹ Yksilön kognitiivinen prosessi perustuu usein sirpalemaiseen ja ristiriitaiseen informaatioon. Havaintojen ohella yksilön uhkakäsityksiin vaikuttavat ennakkokäsitykset, kuten epäluottamus ja aikaisemmat kokemukset sekä ympäröivän sosiaalisen ympäristön tulkitseminen. Yksilölle voi syntyä sekä motivoituja että motivoimattomia häiriötekijöitä, jotka vääristävät havaintoja ja vaikuttavat yksilön uhkakäsityksien syntyyn. Ks. Raymond Cohen, *Threat Perception in International Crisis*, The University of Wisconsin Press, Madison 1979, s. 6-9.

ja sosiaaliset normit vaikuttavat oleellisesti siihen, miten yksilö kokee arvioimansa uhkan ja suodattaa sen mielikuvakseen. Uhkakuvien yksilötasoinen synty sisältää jo johtopäätösten tekoa ja tulkintaa, mikä välittyy vuorovaikutukseen. Eri ihmisten maailmankuvien välillä on eroja, jotka vaikuttavat siihen, missä määrin he pitävät esimerkiksi tiettyä asiaa uhkana Suomen turvallisuudelle. Tämän tiedostaminen selittää osaksi sen, miksi tietyt uhkakuvat ilmenevät turvallisuuspoliittiselle asialistalle. Tässä tutkimuksessa korostetaan kuitenkin uhkakuvien luonnetta sosiaalisen toiminnan tuotteena ja välineenä. Kognition huomioiminen yhdistyy läheisesti uhkan puitteistamiseen, ilmentäen yksilöiden käsityksiä ja tulkintoja uhkista.

Toimijat

Asialistan rakentamista on mahdollista lähestyä toimijoiden osalta kahdesta eri lähtökohdasta, eliittipohjaisesta tai pluralistisesta. Eliittipohjainen lähestymistapa keskittyy toimijoihin, joilla on muodollista valtaa asemaansa perustuen valtiollisessa hierarkiassa. Tämä viittaa pelkistäen Gaetano Moscan klassiseen eliittiteoriaan, jonka mukaan yhteiskunnassa on aina olemassa luokka, joka hallitsee, ja luokka, jota hallitaan.⁷⁰ Pluralistinen puolestaan laajentaa asialistan muodostamiseen vaikuttavien toimijoiden kenttää myös muihin toimijoihin kuten mediaan. Tässä kiinnitytään pääosin Kingdonin eliittipohjaiseen lähestymistapaan, jonka mukaan valtiotason asialistat heijastavat ensisijaisesti poliittisen eliitin sen hetkisiä näkemyksiä.⁷¹ Myös keskittyminen turvallisuuspoliittiseen asialistaan osaltaan edellyttää eliittipohjaista lähestymistapaa.⁷² Kun uhkakuva on politisoitunut poliittiselle asialistalle ja sitä ollaan mahdollisesti turvallistamassa turvallisuuspoliittiselle asialistalle, on oletettavaa, että keskeiset turvallisuuspoliittiset päättäjät osallistuvat tähän rakentamisprosessiin. Turvallisuuspoliittisen eliitin määrittäminen uhkakuvakontekstissa on empiirisesti oleellinen kysymys, jossa on otettava huomioon kansallisen päätöksentekojärjestelmän lainsäädännölliset ja hallinnolliset erityispiirteet.

Voidaan olettaa, että turvallisuuden käsitteellisen laajentamisen myötä myös turvallisuutta rakentavien toimijoiden määrä kasvaa. Ilkka Ruostesaaren mukaan suomalainen eliittirakenne on kylmän sodan ajan jälkeen muuttunut aiempaa avoimemmaksi, vuorovaikutusverkostot ovat löyhtyneet ja keskinäiseen konsensukseen on syntynyt säröjä, vaikka suomalai-

⁷⁰ Gaetano Mosca, *The Ruling Class*, McGraw-Hill Book Company, London 1939, s. 50-51.

⁷¹ Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, s. 3, 45. Tietyillä toimijoilla ja instituutioilla on toisia enemmän, ajasta ja paikasta riippuen, vaikutusta määritellä yleisiä käsityksiä yhteisön sisällä.

⁷² Vrt. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, s. 2-18. Pluralistisen lähestymistavan mukaan yhteiskunnassa on useita erillisiä eliittiryhmiä ja kilpailevia vaikuttajia jakamassa valtaa ja valta hajautuu.

seen poliittiseen kulttuuriin kuuluu edelleen varsin vahva konsensuksen periaate.⁷³ Uhkakuvapolitiikassa on kyse politiikasta, poliittisen vallan käytöstä, ja niistä toimijoista, joilla on valtaa ja vaikutusmahdollisuuksia valtiotason uhkakuvien rakentamiseen turvallisuuspoliittiselle asialistalle. Tiettyillä toimijoilla ja heidän puheillaan on muita toimijoita enemmän symbolista painoarvoa, erityisesti heidän virka-asemaansa pohjautuen (sic!). Foucaultlaisesti ymmärrettynä *Suomen uhkakuvien rakentaminen on kamppailua erilaisista totuuskuvista* – jokainen toimija osallistuu rakentamiseen tuomalla oman tietonsa ja näkemyksensä muiden arvioitavaksi.⁷⁴ Teoreettisesti ajateltuna tällaista tietoa voidaan pitää yhteiskunnallisesti rakentuneena tuotoksena, joka politisoituu helposti, kun siitä tulee itsessään ”taistelukenttä.” Toimijapainotteisuuden asialistateorian yhteydessä yhdistyvät siten vuorovaikutuksellisuus ja konfliktiperustaisuus.

Uhkakuvapolitiikka perustuu ideoihin ja intresseihin, joihin myös muilla toimijoilla kuin eliitillä on mahdollisuus vaikuttaa. Ideoilla viitataan sosiaalisen rakenteen sisäisiin tiedollisiin ja normatiivisiin (yhteisön hyväksymiin käyttäytymissääntöihin ja arvopohjaan perustuviin) ilmaisuihin, joilla pyritään vakuuttamaan toiset siitä, miksi tiettyä asiaa tulee pitää uhkana. Intressit viittaavat tässä yhteydessä laajemmin toimijoiden väliseen tavoitteelliseen vuorovaikutukseen – suostutteluun ja vakuutteluun – pyrkimykseen saada esitetty uhka siirrettyä kollektiivisesti poliittiselta asialistalta turvallisuuspoliittiselle asialistalle.⁷⁵ Intressit eivät ole pysyviä vaan määrittyvät jatkuvasti vallitsevan sosiaalis-materiaalis-kulttuurisen tilanteen mukaisesti. Poliitikanteon lähtökohtana tässä määrittelyssä on yksilön, ryhmäkunnan tai poliittisten voimien intressit, joita edistettäessä (uhkakuvia muuttaen tai säilyttäen) tehdään politiikkaa.

Kingdon käyttää toimijoiden määrittelyssä jakoa sisäpuolisiin (insiders) ja ulkopuolisiin (outsiders) toimijoihin.⁷⁶ Sisäpuolisilla toimijoilla on etuoikeus asemansa tai tehtävänsä puitteissa (joko päättävän roolin, asiantuntijuuden tai auktoritaarisen informaatiolähteen roolissa) vaikuttaa asialistan muodostamiseen. Heillä on keskeisin vaikutusvalta ja päätöksenteko-oikeus

⁷³ Ilkka Ruostetsaari, *Valta muutoksessa*, WSOY, Helsinki 2003, s. 293-298, 304-305.

⁷⁴ Michel Foucault, *Power/Knowledge. Selected interviews and other writings 1972-1977*, Pantheon, New York 1980, s. 80. Asialistateoriatutkimuksia on leimannut politiikan ”kamppailunäkökulma”, mikä korostaa asialistan rakentamiseen liittyvää poliittista vuorovaikutusta. Vrt. Robinson, *The Politics of Agenda Setting*, s. 22-23.

⁷⁵ Eriksson erottaa poliittisen ilmaisun kamppailussa suostuttelun (övertala) ja vakuuttamisen (övertyga). Edellinen viittaa toimijan pyrkimykseen taivuttelun ja suostuttelun avulla saada toiset toimijat tukemaan esitettyä uhkakuva. Vakuuttamisella pyritään ensisijaisesti asiantiedolla osoittamaan uhkakuvan merkityksellisyys. Ks. Eriksson, *Kampen om Hotbilderna*, s. 73-75. Vrt. Puukka, *Valtapelit hallinnossa*, s. 115-116.

⁷⁶ Sisä- / ulkopuoliset toimijat -jako on osin keinotekoinen, mutta mahdollistaa toimijoiden roolien ja vaikutusmahdollisuuksien havainnollistamisen. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, s. 21, 45.

asialistan sisältöön. Tätä oikeutta, olla osana asialistan muodollista rakentamisprosessia, ei ulkopuolisilla toimijoilla ole, vaan he vaikuttavat asialistan varsinaisen valmistelu- ja päätöksentekoprosessin ulkopuolella. Ulkopuolisten toimijoiden vaikutus asialistan rakentamiseen perustuu vaikuttamalla sisäpuolisiin toimijoihin. Aiemmissä uhkakuvarakentamisen tutkimuksissa on ilmentynyt sisä- ja ulkopuolisten toimijoiden vaikutussuhteissa kaksi oleellista huomiota.⁷⁷ Ensinnäkin, mitä enemmän sisäpuoliset toimijat ovat keskinäisessä vuorovaikutuksessaan ristiriidassa ideoidensa ja intressiensä välillä, sitä suurempi mahdollisuus on ulkopuolisilla toimijoilla vaikuttaa muodostettavaan asialistaan. Toiseksi, mitä enemmän sisäpuoliset toimijat ovat riippuvaisia tiedoista, joita heillä ei ole tai he eivät itse pysty hankkimaan, sitä suurempi mahdollisuus on ulkopuolisilla toimijoilla, joilla kyseistä tietoisuutta on hallinnassaan, vaikuttaa asialistan muodostamiseen. William Maloney, Grant Jordan ja Andrew McLaughlin tarkentavat tämän tutkimuksen kannalta huomionarvoisesti sisäpuolisten ja ulkopuolisten toimijoiden määrittelyä.⁷⁸ Heidän jakoaan soveltaen toimijat jaetaan viiteen kategoriaan: Poliittinen ydineliitti, muu poliittinen eliitti, viranomaistoimijat, episteemiset yhteisöt ja ulkopuoliset toimijat. Jako täsmentää Kingdonin ja Robinsonin toimijamääritelmiä, joiden pohjana on Kingdonilla ollut yhdysvaltalainen ja Robinsonilla brittiläinen hallintorakenne.

Poliittinen ydineliitti, muu poliittinen eliitti ja viranomaistoimijat kuuluvat sisäpuolisiin toimijoihin, joista kaksi ensimmäistä määrittyy poliittiseksi eliitiksi ja viranomaistoimijat hallinnolliseksi eliitiksi. Poliittisessa eliitissä on tarkoituksenmukaista huomioida poliittisen ydineliitin ja muun poliittisen eliitin välinen ero. Turvallisuuspoliittisella ydineliitillä tarkoitetaan niitä toimijoita, joilla on keskeisin päätöksenteko- ja vaikutusvalta turvallisuuspoliittisen asialistan rakentamiseen. Heidän muodollinen asemansa takaa etuoikeuden valtion uhkakuvien määrittämiseen. Ahoniemen väitöstudiumin mukaan Suomen turvallisuuspolitiikan päätöksiin vaikuttavat keskeisimmin tasavallan presidentti, pääministeri, puolustusvoimain komentaja, puolustusministeri, ulkoasiainministeri.⁷⁹ Muuhun poliittiseen eliittiin lukeutuvat ne poliittiset toimijat, jotka osallistuvat uhkakuvien rakentamisprosessiin ja vaikuttavat siihen sisäpuolisina toimijoina, mutta heidän muodollinen vaikutusmahdollisuutensa uhkakuvien määrittämiseen on kuitenkin (ainakin osin) ydineliittiä rajallisempi. Ahoniemen ja Wibergerin tutkimuksiin sekä vuonna 2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin viita-

⁷⁷ Ks. mm. Johnson, *Improbable Dangers: U.S. Conceptions of Threat in the Cold War and After*, s. 31-48, 199-213, Johan Eriksson, ”Power Disparity in the Digital Age”, s. 123-148.

⁷⁸ William A. Maloney, Grant Jordan, Andrew M. McLaughlin, ”Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited”, *Journal of Public Policy*, Vol. 14, No. 1, 1994, s. 17-38.

⁷⁹ Ahoniemi, *Taistelu helikoptereista*, s. 185-192.

ten, muulla poliittisella eliitillä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa valtioneuvostoa, eduskuntaa ja puolueiden puheenjohtajia.⁸⁰

Hallinnollisessa eliitissä (viranomaistoimijat) on kyse turvallisuuspoliittisen asialistan rakentamiseen valtiohallinnon sisällä konkreettisesti vaikuttavista, usein julkisuudelta ”näkymättömistä” toimijoista, joiden vaikutus ilmenee Kingdonin poliittisen virtauksen mukaisesti asialistojen valmistelussa ja sanallisessa puitteistamisessa.⁸¹ Näiden toimijoiden, esimerkiksi eri virkamiestyöryhmien jäsenien tai hallinnossa valtaa käyttävien virkamiesten, rooli korostuu muotoiltaessa erilaisia poliittisia vaihtoehtoja hallintorakenteiden sisällä, poliittisen valvonnan ja ohjauksen alla. Erityisesti Pariisin koulukunta on pyrkinyt siirtämään tutkimuksissaan huomiota poliittisista toimijoista hallintorakenteiden sisälle, jossa ”turvallisuuden ammattilaisten” rooli on heidän mukaansa korostunut turvallisuus- ja uhkakäsityksien määrittämisessä.⁸² Vallankäytön kannalta tällä on merkitystä, sillä valmisteluvaiheessa rajataan yleensä ne uhkakuvavaihtoehdot, joista lopulliset poliittiset päätökset tehdään. Viranomaistoimijat voivat olla myös näkyviä toimijoita, esimerkiksi yhteiskunnalliseen keskusteluun asemansa puitteissa osallistuvia. Viranomaistoimijat ovat vuorovaikutuksessa, muodollisesti ja epämuodollisesti, poliittisen eliitin kanssa, mutta heidän suoranaiset vaikutusmahdollisuutensa ovat rajoitetummat politiikkoihin verrattuna. Viranomaistoimijoiden, kuten episteemisten yhteisöjenkin, huomioimisella täydennetään turvallistamisteorian toimijakäsitystä, jossa jätetään huomiomatta institutionaalisen rakenteen konteksti ja diskursiivien ulkopuolella vaikuttavat toimijat. Hallinnollisessa eliitissä painottuvat tässä tutkimuksessa puolustus- ja ulkoasiainministeriön virkamiehet, huomioiden valtioneuvoston kanslian, sisäasiainministeriön ja pääesikunnan roolit.

Episteemisellä yhteisöllä tarkoitetaan asiantuntijoiden joukkoa, yhdistynyttä (esimerkiksi jonkin organisaation puitteissa) asiantuntijavaltaa, jolla on samanlainen tiedollinen näkemys tietystä asiasta ja sen yhteiskunnallisesta edistämisestä.⁸³ Episteemisellä yhteisöllä, ”tietopohjaisella eliitillä”, on yksittäiseen asiantuntijaan verrattuna yleensä suurempi tiedollinen vaikutus-

⁸⁰ Ks. Ibid. s. 188-194, Wiberg, *Politiikka Suomessa*, s. 118-134, Ruostetsaari, *Valta muutoksessa*, s. 88-90.

⁸¹ Kingdon kutsuu viranomaistoimijoita ”näkymättömiksi” (hidden) erotuksena poliittisen eliitin ”näkyvistä” (visible) toimijoista. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, s. 199-200.

⁸² Ks. Didier Bigo, ”Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease”, *Alternatives*, Special issue 27, 2002, s. 63-92, Jef Huysmans, ”Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security”, *Alternatives*, No. 27, 2002, s. 41-62.

⁸³ Episteemiset yhteisöt eivät välttämättä ole aktiivisia toimijoita tai valtion päätöksentekohierarkiassa korkealla olevia. Niiden vaikutus ilmenee yleensä pidemmällä ajanjaksolla ja perustuu toimijoiden asiantuntijuuteen. Tässä tutkimuksessa episteemisen yhteisön toimijat katsotaan ensisijaisesti kuuluviksi ulkopuolisiin toimijoihin.

valta tietyn uhkakuvan nostamisessa yhteiskunnalliseen keskusteluun tai poliittiseen päätöksentekoon. Episteemisen yhteisön vaikutusvalta kasvaa erityisesti kolmessa yhteydessä: 1) Kun uhkasta vallitsee varsin laaja kansainvälinen konsensus asiantuntijoiden keskuudessa, 2) uhkaa pidetään yleisesti teknisenä ja monimutkaisena ja 3) mitä vakavammaksi uhka yleisesti arvioidaan.⁸⁴ Esimerkkinä episteemisen yhteisön vaikutuksesta poliittisen, mutta myös turvallisuuspoliittisen, asialistan muodostamiseen kuvaa Y2K-uhka-arvioihin liittynyt yhteiskunnallinen keskustelu 1990-luvun lopulla.⁸⁵ Episteemiseen yhteisöön yhdistetään käsitteellisesti myös ne uhkakuvan rakentamiseen vaikuttavat yksittäiset asiantuntijat, joita eliitti turvallisuuspoliittisen asialistan rakentamisprosessissa pyytää kuultaviksi. Heidät voidaan kuitenkin yleensä yhdistää tiettyyn episteemiseen yhteisöön. Henkilön pitäminen asiantuntijana ei riipu virallisesta määräyksestä, vaan kysymys on siitä, että jotain henkilöä pidetään asiantuntijana jossakin kysymyksessä. Episteemisten yhteisöjen, kuten myös poliittisen ja hallinnollisen eliitin, intressinä tietystä asiasta uhkana puhumisessa saattaa olla rahoituksen hankkiminen omalle hallinnonalalle tai tutkimuskohteelle tai uhkalla voidaan viitata instituution toiminnan oikeutukseen.⁸⁶ Bäckmanin mukaan järjestyneen itärikollisuuden turvallistaminen, vaikkei uhkakuvalla ollut varsinaista perustetta, merkitsi poliisille merkittävää taloudellista hyötyä.⁸⁷

Ulkopuolisilla toimijoilla (valtiotasolla) tarkoitetaan ensisijaisesti niitä alayksikkötason toimijoita, joilla voi arvioida olevan vaikutuspyrkimyksiä ja mahdollisuuksia uhkakuvien rakentamiseen. Nämä eliitin ulkopuoliset toimijat, joihin turvallistamisteorian turvallisuuteen vaikuttavat toimijat luokituvat, vaikuttavat Erikssonin ja Robertsonin mukaan valtiotason uhkakuvien rakentamiseen.⁸⁸ Vaikutussuhde kuitenkin konkretisoituu eliitin toiminnan ja vaikutusvallan kautta. Kingdonin määrittelemillä organisoituilla intressi- ja painostusryhmillä tarkoitetaan sekä alayksikkötason toimijoita että poliittisesti organisoituneita ryhmittymiä. Ulkopuoliset toimijat

⁸⁴ Ks. Haas, ”Epistemic Communities and International Policy Coordination”, s. 14.

⁸⁵ Ks. Holmgren, Softa, *Årtusendets Hot? Y2K-buggen på dagordning i Ryssland, Sverige och USA*.

⁸⁶ Ks. mm. Dunnin väitöskirja, jossa ilmentyvät eri toimijoiden rahoituksen hankkimiseen liittyvät intressit Dunn, *Cyber-Threats and Countermeasures: The Threat Politics Behind Efforts to Secure the Information Age*.

⁸⁷ Bäckmanin mukaan taloudellisen hyödyn lisäksi itärikollisuudesta puhuneet poliisi-toimijat pystyivät samalla (uhkaa korostamalla) todistamaan omaa moraalista paremmuuttaan ja lisäämään oleellisesti työtehtäviään. Bäckman, *Itämafia – Uhkakuvapolitiikka, rikosilmiöt ja kulttuuriset merkitykset*, s. 338-339.

⁸⁸ Ks. Robertson, ”Mediated Threats”, s. 61-83, Eriksson, *Kampen om Hotbilden*, s. 62-63, 88-102. Turvallistamisteoriassa turvallisuuteen vaikuttavilla toimijoilla (functional actors) viitataan turvallistajien ulkopuolisiin toimijoihin, jotka pyrkivät vaikuttamaan kyseisen turvallisuuden sektorin uhkakuvan turvallistamiseen. Buzan, Wæver, de Wilde, *Security, A New Framework For Analysis*, s. 36. Vrt. Wiberg, *Politiikka Suomessa*, s. 67-69.

(kuten puolueet ja painostusryhmät) pyrkivät suuntaamaan muodostettavaa asialistaa joko kokonaisuutena tai tietyn uhkakuvan osalta toivomaansa suuntaan vaikuttamalla sekä suoraan päättäjiin tai viranomaistoimijoihin että julkisuuden kautta kansalliseen mielialaan. Mikäli päättäjät saavat useasta suunnasta samanlaisia ”uhkaviestejä”, ne saattavat ohjata päättäjien kognitiivisia tulkintoja asialistalle muodostettavien asioiden suhteen.⁸⁹ Vaikka ulkopuoliset toimijat osaltaan vaikuttavat uhkakuvien rakentamiseen, he eivät ole päättävässä asemassa lopullisen päätöksenteon suhteen. Tällöin ei empiirisesti ole tarpeellista lähteä ”etsimään” näitä eliitin ulkopuolisia toimijoita ja vaikutussuhteita, vaan ne huomioituvat (tai eivät) eliitin tarkastelun yhteydessä. Sama koskee mediaa. Aiempien tutkimusten mukaan, asiat, jotka saavat huomiota mediassa, mutta eivät päätöksentekoliitin keskuudessa, eivät ilmenny turvallisuuspoliittiseen asialistaan.⁹⁰ Median, joka rajataan tutkimuksen tarkastelun ulkopuolelle, keskeisenä roolina on nähtävä sen vaikutus yleiseen mielipiteeseen ja yhteiskunnalliseen ilmapiiriin. Median kautta välittyy toistuvia ja uusiutuvia kuvauksia siitä, miten ympäröivää todellisuutta tulisi ymmärtää. Median vaikutusta uhkakuvien rakentamiseen voi pitää välillisenä ja sen uhkautisoinnin sisällöllistä analysointia omana laajana tutkimuskohteenaan. Asiat, jotka ilmenevät aktiivisina yhteiskunnallisina keskustelunaiheina tai nousevat esille mediassa, ilmentyvät tällöin vähintään poliittiselle asialistalle.⁹¹

Uhkakuvien rakentamiseen osallistuvia toimijoita on mahdollista lähestyä myös toisenlaisen toimijaluokittelun kautta. Toimijoiden roolit voidaan jakaa uhkakuvien tuottajiin, tulkitsijoihin, päätöksentekijöihin ja haastajiin. Roolit menevät monilla toimijoilla päällekkäin, mutta tulkinnallisena kehyksenä ne kuvaavat eri toimijoiden rooleja ja niiden painotuksia uhkakuvien rakentamisprosessissa. Uhkakuvien tuottaja tuottaa yleisen virallisen käsityksen uhkakuvalle esimerkiksi yhteiskunnalliseen keskusteluun.⁹² Tällöin puhutaan perustavanlaatuisesta uhkakuvan määrittelystä, johon yleensä

⁸⁹ Poliitikot arvioivat päätöksiä tehdessään myös niiden hyödyllisyyttä poliittisen kannatuksen (vaalimenestyksen) ja esimerkiksi oman vaalialueensa näkökulmasta. Ks. John E. Jackson, John W. Kingdon, ”Ideology, Interest Group and Legislative Votes”, *American Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 3, 1992, s. 805-823.

⁹⁰ Ks. tutkimuksista: Anders Mellbourn, Alexa Robertson, ”Hot och medier”, s. 34-46, Jesper Strömbäck, *Makt och Medier*, Nord, Strömbäck, *Hot på Agenda*.

⁹¹ Ks. Dearing, Rogers, *Agenda-Setting*, s. 6-8. Dennis McQuailin ja Sven Windahlin mukaan median vaikutus poliittisen asialistan muodostumisessa kulkee julkisen mielipiteen ja siihen vaikuttamisen kautta. Media voi vahvistaa tai heikentää tiettyjä kuvauksia uhkasta tai nostaa aivan uudenlaisia uhkia yhteiskunnalliseen keskusteluun. Dennis McQuail, Sven Windahl, *Communication models for the study of mass communications*, Longman, London 1993, s. 77-110. Sjöbergin tutkimus ei puolestaan puolla median vahvaa roolia uhkakuvien rakentamisessa valtiotasolla. Ks. Sjöberg, ”Risk Perceptions: Taking on Societal Salience”, s. 21-36.

⁹² Ks. Eriksson, *Kampen om Hotbilden*, s. 88-103, Robinson, *The Politics of Agenda Setting*, s. 114-151.

osallistuvat turvallisuuspoliittisen ydineliitin toimijat tai esimerkiksi puolustushallinto, jonka tehtävänä on analysoida toimintaympäristöä ja sen perusteella tarvittaessa tuottaa uusia tulkintoja. Jälkimmäinen viittaa nimenomaisesti niihin toimijoihin ja instituutioihin, joiden tehtävänä on uhkakuvien tuottaminen. Turvallisuuspoliittinen ydineliitti puolestaan tuottaa nämä uhkakuvat haluamassaan muodossa julkisuuteen. Tulkitsija ei varsinaisesti itse tuota uhkakuvia vaan tulkitsee tuotettua uhkatietoa. Tulkitsija yleensä kannattaa tulkintansa ja esiintymisensä välityksellä uhkakuvatuottajien esittämiä uhkakuvia julkisessa keskustelussa. Päätöksentekijöillä viitataan toimijoihin, jotka yhteiskunnallisen asemansa perusteella päättävät turvallisuuspoliittisen asialistan lopullisesta sisällöstä. Päätöksentekijät ovat toimijoita, joihin muut uhkakuvien rakentamiseen osallistuvat toimijat pyrkivät keskeisimmin vaikuttamaan. Haastajia voi olla vaikea erottaa uhkakuvien tuottajista, koska molemmat pyrkivät tuottamaan uhkakuvia. Haastajalla tarkoitetaan kuitenkin enemmän toimijan esittämää kritiikkiä jo olemassa olevasta, tuotetusta, uhkakuvasta (kuten sen poistamisesta). Haastajalla ei välttämättä ole esittää vaihtoehtoa esimerkiksi uhkakuvan uudelleenmäärittämiselle, vaan toimija pysyy uhkakuvan kritisoinnissa. On huomioitava, että toimijoiden roolit voivat ajan myötä muuttua ja myös vaihdella uhkakuvakohtaisesti.

Kulttuuri

Kulttuuri⁹³ on yksilöt yhdistävä kokonaisuus, joka ohjaa sekä toimintaa että todellisuuden tulkitsemista. Uhkakuvien rakentamisessa käsitykset keskinäisestä ymmärtämisestä ja merkitysten tulkitsemisesta viittaavat yhteiskunnan kulttuuriseen kontekstiin, jonka sisällä toimijat rakentavat uhkakuvia – muodostavat niin kognitiivisesti kuin kollektiivisesti uhkaymmärrystään. *Kulttuuri vaikuttaa yhteisten uhkatulkintojen muodostumiseen sekä uhkakuvien vahvistamiseen, uudelleentuottamiseen ja muuttamiseen.* Valtion kulttuurisessa kontekstissa uhkia on esimerkiksi helpompi turvallistaa, kun niitä rakennetaan aikaisempien uhkakuvien päälle ja kun ne sopivat yhteiskunnalliseen yleiseen ajatteluun. Pertti Alasuutari määrittelee kulttuurin kollektiiviseksi subjektiviteetiksi, mikä tarkoittaa jonkin yhteisön omaksumaa maailmanhahmottamisen ja mielekkääksi kokemisen tapaa.⁹⁴ Kulttuurin olemus ilmenee yhteisissä toimintatavoissa, arvoissa, normeissa

⁹³ Kulttuurilla tarkoitetaan tässä sekä kulttuuria itsessään että kulttuuriperustaista identiteettiä, josta ammennetaan identiteetin peruselementit (erotuksena identiteettipolitiikka-käsitteestä, alaluku 3.2.2). Anttilan mukaan identiteetin merkittävin ero kulttuuriin on siinä, että identiteetti viittaa refleksiivisyyteen (omista pyrkimyksistä tietoisesti tulemiseen). Identiteetti on tietoisuutta omasta kulttuurista jonakin toisista kulttuureista poikkeavana ja omasta paikasta siinä. Ks. Anttila, *Kansallinen identiteetti ja suomalaiseksi samaistuminen*, s. 33-35.

⁹⁴ Pertti Alasuutari, *Laadullinen tutkimus*, Vastapaino, Tampere 1994, s. 47-48.

sekä kollektiivisessa tietopohjassa. Kulttuurin voi sanoa olevan suomalaisessa uhkakuvarakentamisessa aina läsnä – näkyvästi tai näkymättömästi.

Kulttuurin vaikutuksen huomioimista uhkakuvien tutkimisessa on useasti korostettu,⁹⁵ sillä uhkatulkintojen ja merkityksien muodostaminen on sidoksissa ajan, tilan ja sosiaalisuuden ulottuvuuksiin, joissa kulttuurinen konteksti ohjaa toimijoita kokemaan ne tietynlaisina. Kyse on opitusta tavasta ajatella ja toimia. Voidaan puhua toimijoita (niin sisä- kuin ulkopuolisia) yhdistävästä jaetun ymmärryksen kulttuurisesta ja normatiivisesta rakenteesta. Samanlaiset materiaaliin tekijöihin perustuvat uhka-arviot (mitä), voivat rakentua erilaisissa kansallisissa kulttuurisissa konteksteissa varsin erilaisiksi uhkakuviksi (miten tulkitaan).⁹⁶ Kyse on sosiaalisista normeista eli yhteisön jäseniä sitovasta sisäisestä kulttuurisesta toimintaohjeesta, joka vaikuttaa uhkakuvien rakentamiseen ja niistä puhumiseen.

Kulttuuriympäristö ja sen merkitysrakenteet huomioimalla voidaan paremmin ymmärtää siinä tuotettuja merkityksiä ja intressejä.⁹⁷ Kulttuuri vaikuttaa siihen, millaisia normeja⁹⁸ yhteisöön syntyy, mutta normit myös muokkaavat kulttuuria. Sosiaaliset normit ohjaavat koko kulttuurisen kontekstin uhkakuvaymmärrystä ja -rakentamista poliittisen ja hallinnollisen prosessin sisällä. Esimerkiksi historiallisilla kokemuksilla ja opituilla tavoilla tulkita asioita on olennainen yhteys kansallisen kulttuurin kontekstiin. Kulttuuria voi pitää historiallisesti määritettynä arvokonseptina eli se on riippuvainen tietyn historiallisen (ajan myötä kehittyneen) tilanteen arvoista – ”historian varjosta.” Se kulttuurinen rakenteellinen konteksti, jonka sisällä uhkakuvia rakennetaan, vaikuttaa oleellisesti uhkien havainnointiin, määrittelyyn ja uhkakuvien ”menestykseen” turvallisuuspoliittisella asialistalla. Krause ja Williams kuvaavat uhkakuvia itsereflektioiviksi historiallisiksi käytännöiksi, jonka alati muuttuvissa olosuhteissa uhkakuvat raken-

⁹⁵ Ks. mm. Lott, *Creating Insecurity*, s. 27-47, ja McSweeney, *Security, Identity and Interests*, s. 101-125. Vrt. Koivula, *Sodan kaikuja*, s. 190-195. Kulttuuria on teoretisoitu usealla toimijatasolla mm. organisaatiokulttuurin yhteydessä. Tässä viitataan valtiotasoon ja valtion sisällä vaikuttavaan yleiseen kansalliseen kulttuuriin. Ks. Anttila, *Kansallinen identiteetti ja suomalaiseksi samaistuminen*, s. 28-33, 225-226.

⁹⁶ Esimerkiksi pakolaisuus voidaan nähdä eri kulttuurisista lähtökohdista hyvin erilaisena uhkatekijänä, vaikka ulkoiset olosuhteet olisivat samanlaiset. Ks. mm. Ulf Bjereld, ”Cultural Theory, Risk Perceptions among Political Elites and Public Opinion”, teoksessa Johan Eriksson (ed.), *Threat Politics, New perspectives on security, risk and crisis management*, Ashgate Publishing, Aldershot 2001, s. 38-57.

⁹⁷ Marja Andersson, ”Yhdistävä ja erottava kulttuuri”, teoksessa Ismo Kantola, Keijo Koskinen, Pekka Räsänen (toim.), *Sosiologia karttalehtiä*, Vastapaino, Tampere 2004, s. 183.

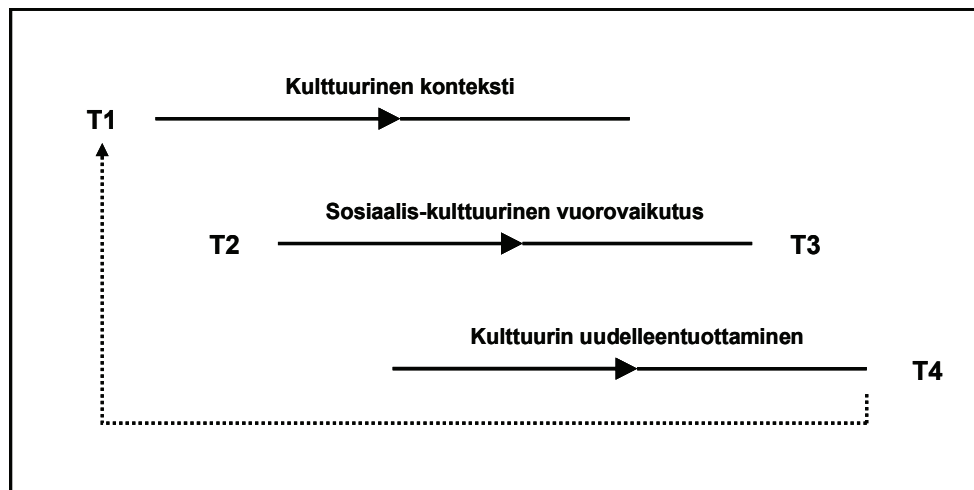
⁹⁸ Normit ovat toimijan oikean käyttäytymisen odotuksia, jaettuja ideoita tai kollektiivisiä ymmärryksiä, ja sellaisina toimintaa ohjaavia. Normeihin sisältyy noudattamisen vaatimus. Siten ne ovat lähellä käytäntöä.

tuvat.⁹⁹ Kulttuuri auttaa myös tulkitsemaan sitä ”mistä uhka tulee.” Yhteiskunnan sisällä saattaa myös olla omia ”pyhiä lehmää”, joita ei haluta nostaa uhkakuvapuheenaiheiksi kulttuurisista syistä. Kulttuurin huomioimisessa ei ole tärkeää ainoastaan se, mitä yhteisön ihmiset tekevät kollektiivisesti, vaan mitä he kantavat mielessään (kollektiivisessa muistissaan).

Suomen uhkakuvien rakentaminen 2000-luvun alussa ei tapahdu ainoastaan ”tässä ja nyt”, vaan on sidoksissa siihen kulttuuriseen perustaan, jossa uhkakuvia on aiemmin rakennettu, ja jonka pohjalta niitä jatkuvasti rakennetaan. Kulttuurisidonnaisuus ilmentää uhkakuvien jatkuvuuden luonnetta. Kulttuuri toimii uhkatulkintojen ”raaka-aineena tai suurkehystenä” (master frames) – historialliset kokemukset, jaetut sosiaaliset normit ja aikaisemmista uhkakuvista tehdyt johtopäätökset luovat perustan sosiaalis-kulttuuriselle uhkakuvarakentamiselle eli jaetulle uhkaymmärrykselle siitä mikä Suomea uhkaa. Kulttuuri ei kuitenkaan ole staattinen vaan dynaaminen. Kulttuurinen rakentuminen voidaan ymmärtää kahden yhtäaikaisen toiminnan välityksellä, missä kulttuuri ja toimijat yhdistyvät rinnakkaisiksi prosesseiksi (kuva 8.).

Kulttuurinen konteksti (T1) viittaa siihen vallitsevaan kulttuuriin, jonka sisällä toimijat toimivat. Toiminta tapahtuu aina aikaisemmin muodostuneiden kulttuuristen olosuhteiden sisällä ja uhkakuvien merkityksiä tulkittaessa ne tulee ymmärtää kulttuurisesti muodostunutta esiymmärryksen taustaa vasten. Sosiaalis-kulttuurisessa vuorovaikutuksessa (T2-T3) edellä mainitut kulttuuriset olosuhteet vaikuttavat toimijoihin, mutta pitävät myös sisällään kulttuurisen muutoksen mahdollisuuden. Yksilöt tai ryhmät voivat haastaa kulttuurisia normeja ja pyrkiä edistämään toisenlaisia kulttuurisia arvoja. Nämä yksityiset uhkakäsitykset perustuvat toimijoiden (haastajien) poikkeaviin käsityksiin vallitsevasta uhkakulttuurista. Yksityiset ymmärrykset voidaan käsittää kilpaileviksi, vallitsevaa uhkakulttuuria vastustaviksi, ymmärryksiksi.

⁹⁹ Korostaen erityisesti historiallisen kontekstin (jonka sisällä päätöksiä tehdään) merkitystä. Keith Krause, Michael C. Williams (ed.), *Critical Security Studies, Concepts and Cases*, UCL Press, London 1997, s. 49-51.



Kuva 8. Kulttuurin kolmivaiheinen muutossykli.¹⁰⁰

On huomioitava, että yhteisen ymmärryksen toteutuminen tai sen täydellinen hallinta ei voi koskaan toteutua. Kulttuuri rakentuu toimijoiden vuorovaikutuksen rinnalla, jossa jollain toimijoilla on muita paremmat edellytykset yhteisten ymmärrysten synnyttämiseen, muokkaamiseen ja ylläpitämiseen. Uhkakuvien yhteisen ymmärryksen muotoutumisen jatkuva prosessi on osa kulttuurin jatkuvuuden ja muuttumisen hidasta prosessia. Kulttuurin uudelleentuottamisella (T4) viitataan kulttuurin vahvistumiseen ja muuttamiseen sosiaalis-kulttuurisen vuorovaikutuksen seurauksena. Kulttuuri yhtäältä vaikuttaa uhkakuvien kulttuuriseen jatkuvuuteen, mutta uudelleentuottamisen kautta se myös rakentuu ja rakentaa uhkakuvakäsityksiä uudelleen (jatkuva tulkinnallinen kehä).

3.2.2 Kontekstisidonnaiset tekijät

Kontekstisidonnaiset uhkakuvarakentamisen tekijät – tapahtumat, identiteetti sekä poliittinen ja institutionaalinen konteksti – täydentävät edellä esitettyjä toimijuuteen perustuvia tulkintaulottuvuuksia. Kontekstisidonnaisia tekijöitä ei tule ymmärtää tyhjentävänä luettelona, vaan uhkakuva- ja politiikan kontekstiin yhdistettävänä vaikutustekijöinä, joiden poisjättäminen merkitsisi oleellisten tulkintanäkökulmien huomioimatta jättämistä. Aiemmissa uhkakuva- ja politiikan tutkimuksissa kyseiset kontekstisidonnaiset tekijät ovat osoittautuneet merkityksellisiksi.

¹⁰⁰ Kuva on muokattu Archerin esittämästä mallista. Margaret S. Archer, *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*, Cambridge University Press, Cambridge 1996, s. 76, 82. Muutossykli T4-T1 (josta Archer käyttää käsitettä "morphogeneettinen tapahtumasarja", morphogenetic sequence) on jatkuva. Archer näkee vastaavanlaisen suhteen toimijan ja rakenteiden kuin esitetyn toimijan ja kulttuurin välillä, jolloin vaiheessa T2-T3 toimija on vuorovaikutuksessa samanaikaisesti sekä kulttuurin että rakenteiden kanssa. Margaret S. Archer, *Culture and Agency, The Place of Culture in Social Theory*, Cambridge University, Cambridge 1988, s. 185-226.

Tapahtumat

Tapahtumat, erityisesti dramaattiset joko valtion sisäiset tai ulkoiset, muodostavat tulkintakehykseen osatekijän, mikä selittää osaltaan sen miksi tietyt uhkakuvat nostetaan julkiseen keskusteluun ja eri asialistoille. Tapahtumat, jotka tulkitaan vakaviksi kriiseiksi tai ”järkyttäväiksi tapauksiksi”, johtavat usein johtopäätökseen, että valtion turvallisuus tai yhteiskunnalliset arvot ovat uhattuina. Tällöin uhkakuvan poliittinen priorisoiminen ja turvallistaminen on nopeallakin aikataululla valtion politiikassa mahdollista. Tapahtumien vaikutuksia poliittisen ja turvallisuuspoliittisen asialistan muodostamiseen tutkineen Thomas Birklandin mukaan esimerkiksi vakavat luonnononnettomuudet ja laajaa kansainvälistä huomiota herättävät tai valtion sisäiset poikkeukselliset tapahtumat saattavat oleellisesti vaikuttaa valtion uhkakuvasisällön muodostamiseen.¹⁰¹ Tsernobylin ydinvoimalaonnettomuus vuonna 1986 on esimerkki tapahtumasta, jonka seurauksena ydinvoimaturvallisuus turvallistettiin varsin nopeasti monissa maissa uhkakuvasi turvallisuuspoliittiselle asialistalle. Vastaavasti matkustajalautta Estonian uppoamisen vuonna 1994 myötä matkustajalauttojen turvallisuus nousi hyvin keskeiseksi asiaksi poliittisella asialistalla, mutta sitä ei turvallistettu turvallisuuspoliittiselle asialistalle. Tapahtumat myös usein aktivoivat sekä kansallisesti että kansainvälisesti eri intressiryhmiä, joiden toiminnalla saattaa olla vaikutuksia uhkakuvasisällön muuttamiseen. Tapahtuman huomionarvo ei yleensä ulotu pitkälle ajanjaksolle, vaan sen vaikutus uhkakuvan ilmaantumiseen tai priorisoitumiseen tapahtuu yleensä nopeasti.¹⁰² Tapahtumat voivat myös vaikuttaa ymmärrykseen rakenteellisista ja toimijaperusteisista uhkakuvista.¹⁰³ Merkittävällä tieteellisellä, esimerkiksi ase-tekniologiaan liittyvällä, innovaatiolla saattaa olla tapahtuman kaltaisia vaikutuksia. Tapahtumat voivat toisaalta myötävaikuttaa uhkakuvien poistamiseen asialistalta. Esimerkiksi Berliinin muurin murtuminen ja kylmän sodan päättyminen loivat tapahtumina uudenlaiset olosuhteet uhkakäsityksien muodostamiselle.

¹⁰¹ Thomas A. Birkland, “Focusing Events, Mobilization and Agenda Setting”, *Journal of Public Policy*, No. 18, 1998, s. 53-74, Thomas A. Birkland, “The World Changed Today: Agenda-Setting and Policy Change in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks”, *Review of Policy Research*, Vol. 21, No. 2, 2004, s. 179-200. Dramaattiset tapahtumat avaavat “mahdollisuuden ikkunan” kyseisen uhkakuvan turvallistamiselle. Tällä viitataan erityisesti uhkan prioriteetin muutokseen ja uhkakuvan poliittiseen uudelleenarviointiin.

¹⁰² Huomion kiinnittäminen pidemmän ajan päästä tapahtuman ilmentämään uhkaan ei yleensä saavuta vaikutusta asialistojen muodostumiseen. Ks. Birkland, “Focusing Events, Mobilization and Agenda Setting”, s. 59.

¹⁰³ Tapahtumaa ei itsessään voi pitää uhkan subjektina, mutta sen kautta kyetään osoittamaan joko rakenteellisia tai toimijaperusteisia uhkatekijöitä. Ks. Eriksson, ”Power Disparity in the Digital Age”, s. 125-131.

Identiteettipolitiikka

Konstruktivistisen taustaoletuksen näkökulmasta identiteetti muodostaa tärkeän ulottuvuuden uhkakuva politiikkaan. Identiteetti on itsessään jo aiemmin määritelty keskeisimmäksi yhteiskunnan turvallisuuden suojaavaksi arvoksi, jonka voidaan kokea tai esittää olevan uhattuna. Toisaalta identiteetin ollessa sosiaalinen konstruktio ja jatkuvan muutoksen alainen, on lähes mahdotonta osoittaa, milloin sen olemassaolo olisi uhattuna, sillä identiteetille merkityksellisiä elementtejä ovat muutos ja uusintaminen. Toiseksi, identiteetti, erityisesti ajallisessa jatkuvuudessa muotoutuva kansallinen (kollektiivinen) identiteetti,¹⁰⁴ on nähtävä yhdeksi valtion uhkakuviin rakentamista ohjaavaksi ja selittäväksi tekijäksi. Tällä viitataan kansallisen identiteetin ja toiseuden välisiin suhteisiin. Identiteettiä konstituiviksi ulottuvuuksiksi muodostuvat uhkakuva politiikan kontekstissa: 1) Sisäinen yhtenäisyys ja samankaltaistuminen, 2) ulkoinen erottautuminen ja 3) ajallinen jatkuvuus.¹⁰⁵ Suomen uhkakuviin rakennetaan osaltaan identiteettikäsitteiden pohjalta, mutta vastaavasti uhkakuvilla rakennetaan kansallista identiteettiä.¹⁰⁶ *Identiteetti käsitteellistyy representaatioksi, jonka kautta jäsenämme maailmaa, määrittelemme keitä olemme ja mistä olemme tulleet sekä valinnoillamme – mitä voimme olla.* Identiteetti tuottaa turvallisuuden tunnetta kiinnittäessään kansalliset tiettyyn sosiaaliseen tilaan. Uhkakuva politiikan yhteydessä, identiteettiin pohjautuva uhkakuvarakentamisen poliittinen luonne huomioiden, on luontevampaa käyttää identiteettipolitiikan¹⁰⁷ käsitettä. Identiteetti ei anna yksilölle tai ryhmälle ainoastaan käsitystä ”itsestä”, vaan myös mahdollisuuden toimia erilaisten intressien ja tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sosiaalisen todellisuuden osana Suomen kansallinen identiteetti koostuu siitä valtiollisesta itseymmärryksestä, jonka pohjalta uhkakuviin Suomessa keskustellaan ja yhteistä suomalaista uhkaymmärrystä rakennetaan. Historia ja kulttuuri ovat keskeisiä, sillä niistä ammennetaan sekä samankaltaisuuden että erottautumisen kokemusta. Historiallinen näkökulma edesaut-

¹⁰⁴ Identiteettiä voidaan käsitellä, karkeasti yksinkertaisten, joko yksilöllisenä itsetuntemuksena (personal identity) tai kollektiivisena, jonkin ryhmän keskinäisenä sidoksena (collective/social identity). Tässä tutkimuksessa viitataan ensisijaisesti kansalliseen kollektiiviseen identiteettiin, mikä Anttilan mukaan merkitsee ”kollektiivisen identiteetin alueella kansalliseksi mielletyn kokonaisuuden identiteettiä erotuksena yksilöiden kokemista kansallisista identifioitumisista.” Anttila, *Kansallinen identiteetti ja suomalaisiksi samaistuminen*, s. 12.

¹⁰⁵ Vrt. Saukkonen, *Suomi, Alankomaat ja kansallisvaltion identiteettipolitiikka*, s. 50-63.

¹⁰⁶ Ks. McSweeney, *Security, Identity and Interests*, s. 13-22, Marko Lehti, ”Identiteettistä mielenmaisemaan – kansallisten tarinoiden paluu maailmanpolitiikan tutkimukseen”, *Kosmopolis*, Vol. 34, No. 3, 2004, s. 51-71.

¹⁰⁷ Ks. käsitteestä Pasi Saukkonen, ”Kansallisvaltion identiteettipolitiikka”, *Politiikka*, No. 3, 1998, s. 212-225.

taa tulkintaa siitä, miten turvallisuus, uhkakuvat ja identiteetti ovat Suomessa rakentuneet, ja miten uhkaymmärryksestä on tullut juuri suomalaista ja minkälaisia olettamuksia siihen sisältyy. On myös mahdollista, että uhkatulkinta kiinnittyy liiaksi ”tämän päivän arvioiden” sijasta tulkintaan ”menneisyyden varjossa.” Yaakov Vertzberger viittaa historiallisiin, voimakkaisiin subjektiivisiin ja intersubjektiivisiin tunteisiin vaikuttaneisiin, kokemuksiin (kuten sodat ja vakavat sisäpoliittiset kriisit), jotka jäävät vaikuttamaan kognitiivisina menneisyyden kokemuksina.¹⁰⁸ Koska historia kuvaa nykyhetken taustaa, on tärkeätä huomioida se, miten uhkakäsitteet ja -käsitykset ovat rakentuneet nykymuotoonsa. *Identiteettipolitiikan keskiössä ovat ”me” -käsitteiden saamat tulkinnat ja niille annetut merkitykset.* Uhkakuvakontekstissa tarkastellaan toisaalta niitä käsityksiä ja tekijöitä, jotka ovat pysyneet ajallisesta muutoksesta huolimatta samoina, sekä toisaalta niitä, jotka ovat muuttuneet. Kansallinen identiteetin rakentuessa jatkuvana, on sitä rakentavia uhkakuvaelementtejä pidettävä identiteettiin vaikuttavina poliittisina valintoina – identiteetin puolestaan vaikuttaessa näiden valintojen tekemiseen. Identiteettipolitiikalla voi todeta olevan kaksi tavoitetta; pyrkiä ylläpitämään olemassa olevaa kansallista identiteettiä tai rakentamaan uutta identiteettiä.¹⁰⁹

Identiteetin ja uhkakuvien välinen yhteys on olennainen. Vasta kun identiteetti esitetään tai koetaan uhatuksi, se alkaa saada jonkinlaisen olemassaolon hahmon ja sisällön. Identiteetti (ollakseen olemassa) ei voi rakentua tyhjiössä vaan se vaatii vertailukohteen – uhkakuvat kertovat sen mitä meidän tulee pelätä ja mitä ei. *Uhkakuvilla on kansallista identiteettiä rakentava luonne.* Määrittelemällä mitä ”toinen” on, ”me” määrittelee itsensä. Identiteetin diskursiivisen luonteen myötä ”me-ymmärrys” rakentuu uhkakuvalpolitiikassa tehtävien valintojen seurauksena, missä eri identiteettiymmärrysten (ja tavoitteiden) välillä käydään jatkuvaa poliittista kamppailua, usein tiedostamatta. Schmittin käsitys toiseuden ja politiikan suhteesta perustuu politiikassa tapahtuviin erotteluihin, joihin poliittinen toiminta voi viime kädessä johtaa.¹¹⁰ Poliittista aspektia koskeva jako muodostuu ystävän ja vihollisen välille, toiseuden merkitystä korostaen. Kansallinen identiteetti edellyttää siis eron tekemistä johonkin toiseen, mikä vaikuttaa uhkan lähteen identifioimiseen. Oma identiteettiä on mahdollista vahvistaa, jos tämä ”toinen” esitetään ja ymmärretään uhkaavaksi eli iden-

¹⁰⁸ Ihmismieli jää tällöin menneisyyden vangiksi, mikä vaikuttaa sekä yksilö- että kansallisella tasolla kognitiivisiin mielikuviin. Yaakov Y. I. Vertzberger, *The World in Their Minds: Information Processing, Cognition and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*, Stanford University Press, Stanford 1993, s. 90-111.

¹⁰⁹ Campbellin mukaan Yhdysvallat on tarkoituksenmukaisesti rakentanut uhkakuvilla kansallista identiteettiään. Esitettyjen vaaran diskurssien kautta on Yhdysvalloissa toisaalta vahvistettu olemassaollutta (haluttua) identiteettiä ja toisaalta tuotettu uusia totuuden teologioita. Campbell, *Writing Security*, s. 4-6, 40-42, 100.

¹¹⁰ Schmitt, *The Concept of the Political*, s. 26.

titeetti on riippuvainen erilaisuudesta ja vuorovaikutuksesta ”toiseuden” kanssa. Vilho Harle ja Sami Moisio ovat useissa kirjoituksissaan¹¹¹ viittaneet tietoisesti (poliittisesti) rakennettuun suomalaiseen identiteettipolitiikkaan, jossa kansallinen identiteettiprojekti on rakentunut suomalaisten ja venäläisten selvärajaisten erottelun välille. Uhkakuvarakentamisen tulkinnaissa ”me-toiset” -ajattelulla on tärkeä sosiaalinen ulottuvuutensa, sillä eron tekeminen auttaa selittämään miksi tiettyjä toimijoita pidetään potentiaalisina uhkina ja toiset määritetään ystäviksi tai liittolaisiksi.

Valtion uhkakuvat, identiteetti ja intressit ovat toisiinsa kietoutuneita. Uhkakuvapolitiikassa identiteetin luomalla intressiperustalla (keitä haluamme olla, positiivinen identifikaatio) on kiinnityspinta uhkakuvilla ilmennettäviin intresseihin. Valtion identiteettipoliittisen pohjan muuttuessa myös valtion intressit muuttavat muotoaan. Tämä liittyy intressien jatkuvaan rakentamiseen osana niin kansallista kuin kansainvälistä vuorovaikutusta ja merkityksenantoa. Identiteetin ja intressien muotoutuminen on seurausta niiden molemminpuolisesta ja toistuvasta vuorovaikutuksesta. Näin muodostuu suhteellisen pysyvä uhkakuvapolitiikan sosiaalinen rakenne, jonka puitteissa valtio rakentaa identiteettiään ja intressejään. Uhkakuvien rakentamiseen yhdistyvän kiistanalaisuuden voi puolestaan nähdä laajemmin haastavan tai vahvistavan kansallista identiteettiä ja intressejä. Pragmaattisemmassa näkökulmassa valtion uhkakuvat yhdistyvät kansallisen identiteetin rakentamisen ulkoiseen kontekstiin, mikä on läsnä uhkakuvien määrittämisessä. Useat tutkimukset¹¹² ovat osoittaneet miten valtion poliittinen eliitti on pyrkinyt tavoittelemaan eurooppalaista identiteettiä sovittamalla kansallisia intressejä – samankaltaistamisen ja erottautumisen kautta – eurooppalaiseen kontekstiin.

Poliittinen konteksti

Vaikka uhkakuvaa pidetään jo käsitteellisesti poliittisena, tarkoitetaan poliittisella kontekstilla tässä yhteydessä toimijoihin vaikuttavia ja Kingdonin poliittiseen virtaukseen viittaavia politiikan tekemisen yleisiä olosuhteita uhkakuvarakentamisessa. Kyse on politiikan dynamiikan, siihen liittyvien toimijoiden vuorovaikutuksellisuuden, ”politiikan pelisääntöjen” ja vaikutusmahdollisuuksien ymmärtämisestä – miten politiikkaa toimijoiden välillä tehdään. Poliittisen kontekstin muodostavilla olosuhdetekijöillä voidaan osaltaan ymmärtää uhkakuvien rakentamisen taustavaikutuksia, jotka yhdistyvät päätöksentekijöiden valta-asemaan sekä poliittiseen uhkatulkintaan

¹¹¹ Ks. mm. Vilho Harle, Sami Moisio, *Missä on Suomi? Kansallisen identiteettipolitiikan historia ja geopolitiikka*, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2000, s. 56-57, 252-280.

¹¹² Ks. mm. Moisio, *Geopoliittinen kamppailu Suomen EU-jäsenyydestä*, 153-154, 167, Erik Noreen, Roxanna Sjöstedt, ”Estonian Identity Formations and Threat Framing in the Post-Cold War Era”, s. 733-750.

ja sen mahdollisuuksiin. Olosuhdetekijät, yhdessä ja erikseen, antavat erityisesti poliittiselle eliitille mahdollisuuden vahvistaa tai heikentää tiettyjä uhkakuvia poliittisessa toiminnassa. Poliittisen kontekstin olosuhdetekijöihin määritellään seuraavat tekijät¹¹³:

- Kansallinen (yleinen, yhteiskunnallinen) mieliala,
- Puolue- ja ideologiaperustaisuus,
- Vaalit sekä poliittisten ja hallinnollisten voimasuhteiden muutokset ja
- Poliitiikan ikkuna.

Kansallinen mieliala viittaa yleiseen yhteiskunnalliseen mielialaan, jonka toimijat niin päätöksenteon sisä- kuin ulkopuolella voivat aistia. Roger Cobb ja Charles Elder puhuvat ”valtion ilmapiiristä”, julkista mielipidettä laajemmasta yleisestä mielialasta, joka voidaan yleisellä tasolla yhteisesti jakaa.¹¹⁴ Se heijastaa valtiollista, eri toimijoiden kesken jaettua, ajattelutapaa, jonka sekä poliittinen eliitti että kansalaiset ovat sillä hetkellä tietyistä uhkatekijöistä sisäistäneet. Päätöksentekijät ottavat huomioon kansallisen mielialan nostessaan asioita julkiseen keskusteluun ja poliittiselle asialistalle esimerkiksi laajennetun turvallisuuskäsityksen puitteissa. Kansallinen mieliala vaikuttaa joko puoltavasti (Kingdonin käyttää ”hedelmällisen maaperän” ilmaisua)¹¹⁵ tai kieltävästi uhkatekijän julkisessa arvioinnissa. Uhkakuvapolitiikan kontekstissa kansallisen ilmapiirin vaikutus on ymmärrettävä osatekijänä hallinnollisen ja poliittisen eliitin uhkakäsityksien muodostumisessa. Kansallisen mielialan aistiminen on nähtävä kaksisuuntaisena vuorovaikutussuhteena. Poliittiset päättäjät aistivat ja arvioivat yleistä mielialaa eri viestintämuotojen välityksellä (kansalaistapaamiset, julkiset tilaisuudet, media ym.). Kansalaiset vastaavasti rakentavat yleistä mielialaa heitä ympäröivän todellisuuden arvioinnin perusteella, johon päättäjien turvallisuus- ja uhkapuhunta vaikuttaa.

Eri poliittiset puolueet saattavat nostaa esille ja priorisoida erilaisia uhkakuvia. Erikssonin ja Dunnin mukaan Euroopassa on 2000-luvun alussa edelleen nähtävissä oikeisto-vasemmisto vastakkainasettelua turvallisuus-

¹¹³ Vrt. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, s. 145-179, Eriksson, Noreen, *Setting the Agenda of Threats: An Explanatory Model*, s. 15-16, Dearing, Rogers, *Agenda-Setting*, s. 72-83.

¹¹⁴ Roger W. Cobb, Charles D. Elder, ”Communications and Public Policy”, teoksessa Dan Nimmo, Keith Sanders (eds.), *Handbook of Political Communications*, Sage, Beverly Hills 1981, s. 405.

¹¹⁵ Kingdonin empiiristen tutkimuksien mukaan yleisellä mielialalla on vaikutuksensa myös hallinnon sisälle, asioiden esille nostamisessa ja niiden käsittelyssä. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, s. 147-149. Cobbin ja Elderin mukaan päättäjät pyrkivät ennakoimaan yleisen mielialan muutoksia ja tietoisesti vaikuttamaan siihen päätösten valmisteluvaiheessa. Cobb, Elder, ”Communications and Public Policy”, s. 406-410.

politiikan ja uhkakuvien määrittelyn suhteen.¹¹⁶ Poliittisen kannatuspohjan sekä siihen yhdistyvän ideologisen perustan jakautuminen, esimerkiksi kansanedustajapaikkojen määrän mukaisesti, on huomioitava asialistojen rakentamisen tulkinnassa. Peter Johnin mukaan parlamentaaristen voimasuhteiden muutokset vaikuttavat valtion uhkakuvamäärittelyyn.¹¹⁷ Muutokset poliittisissa valtasuhteissa (esimerkiksi vaalituloksen aiheuttama puolueiden voimasuhteiden muutos), avainhenkilöstössä (esimerkiksi presidentin vaihtuminen) tai hallinnollisissa tehtävissä (esimerkiksi keskeisten virkamiesten vaihtuminen) saattavat vaikuttaa asialistojen ja uhkakuvien uudelleenmäärittelyyn. Tällaisissa muuttuneissa tilanteissa päätöksentekijät ovat myös usein avoimempia uusille ajatuksille kuin muissa olosuhteissa. *Asialistat muuttuvat, koska keskeiset siihen vaikuttavat toimijat vaihtuvat.*¹¹⁸ Erityisesti valta-asemassa olevien puolueiden ideologiset periaatteet, puolueohjelmat ja puolueiden keskeisimpien henkilöiden uhkakäsitykset ovat poliittisessa kontekstissa merkityksellisiä. Tämä ideologinen ulottuvuus koskee myös muita uhkakuvien rakentamiseen vaikuttavia toimijoita, erityisesti hallinnossa vaikuttavia virkamiehiä ja asiantuntijoita, joilla on mahdollisuus tuoda esille intressejään turvallisuuspoliittisen asialistan hallinnollisessa valmistelussa. Poliittisessa kontekstissa on huomioitava, että *uhkakuvan päätyminen turvallisuuspoliittiselle asialistalle (turvallistaminen) on aina tietyssä määrin konsensuksen tavoittelun ja sen huomisen tulosta.* Tähän prosessiin yhdistyvät läheisesti toimijoiden keskinäiset poliittiset valtasuhteet sekä ideologiset näkemuserot.

Poliittisen kontekstin olosuhdetekijöiden merkitys, itsessään ja etenkin yhdistelminä, on asialistan rakentamisen tulkinnan yhteydessä huomionarvoinen. Muutokset poliittisen kontekstin olosuhteissa saattavat avata ”politiikan mahdollisuuden ikkunan” (policy window),¹¹⁹ joka edesauttaa tietyn uhkakuvan turvallistamista tai esimerkiksi sen korostamisen mahdollisuutta. Bryan Jonesin ja Frank Baumgartnerin mukaan turvallisuuspolitiikassa

¹¹⁶ Johan Eriksson, ”Explaining Security Agenda setting: Beyond the Domestic Realm”, teoksessa Olav F Knudsen, *Cooperation or Competition?* Research reports 1/2002, The Swedish Institute of International Affairs, s. 81-87, Dunn, ”Securing the Digital Age: IR Theory and the Twin-Forces of Complexity and Change”, 85-105.

¹¹⁷ Peter John, ”In There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?”, *Policy Studies Journal*, Vol. 31, No. 4, 2003, s. 482-498.

¹¹⁸ Hallitusohjelma on tästä logiikasta hyvä esimerkki. Se muotoillaan uudelleen uuden valtioneuvoston muodostamisen yhteydessä. Asialistan sisältöön ilmentyvät sitä muodostavien toimijoiden ja puolueiden näkemykset, mutta se ei voi olla täysin poikkeava aikaisemmasta hallitusohjelmasta (jatkuvuuden rajoitteet).

¹¹⁹ Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, s. 165-172, 203-205. Ks. esimerkkejä poliittisen ikkunan avautumisen vaikutuksista turvallistamiseen mm. Eriksson, *Kampen om Hotbilden*, s. 177-195. Ks. myös Malcolm Gladwell, *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference*, Abacus, London 2001.

tämä vaikutus kohdistuu yleensä asioiden priorisointien muutoksiin.¹²⁰ Poliitiikan ikkuna luo toimijoille mahdollisuuden (tai velvoitteen) tuoda esille uusi uhkakuva tai priorisoida jo aiemmin esillä ollutta. Uhkakuva, joka aikaisemmin on esiintynyt esimerkiksi poliittisella asialistalla, saattaa nopeastikin turvallistua turvallisuuspoliittiseen asialistaan. On kuitenkin huomioitava toimijoiden ensiarvoisuus – riippumatta olosuhteiden suosiollisuudesta, asialistat muuttuvat vain toimijoiden toiminnan kautta. Mitä useampi poliittisen kontekstin olosuhdetekijöistä muuttuu samansuuntaiseksi, sitä enemmän se avaa toimijoille politiikan ikkunaa. Se voi avautua ennustettavasti (mm. eduskuntavaalien yhteydessä) tai ennakoimattomasti (mm. pääministerin äkillinen kuolema), mutta se on yleensä auki vain lyhyen aikaa. Kansanäänestys, hallituksen vaihtuminen ja uuden perustuslain voimaantulo kuvaavat tapahtumia, jotka voivat avata politiikan ikkunaa ilman erityistä dramatiikkaa. Poliitiikan ikkunan avautuminen voi johtua myös täysin uudenlaisen uhkakuvan ilmentymisestä, esimerkiksi kansainvälisissä suhteissa tai valtion lähiympäristössä tapahtuneen odottamattoman muutoksen seurauksena. Tällöin on luontevampaa puhua ”uhkaikkunan” avautumisesta, mikä seurauksiltaan tietysti määrin pakottaa (esimerkiksi ydinonnettomuus tai vakavan viruksen ilmaantuminen) päättäjät toimimaan nopeasti uhkan esille nostamisessa – vähintään poliittiselle asialistalle.

Institutionaalinen konteksti

Institutionaalinen konteksti uhkakuvien rakentamista selittävänä osatekijänä viittaa asiantiedon merkityksellisyyteen, uhkakuvien institutionalisoinnin luonteeseen ja turvallisuuspoliittisen asialistan rakentamiseen vaikuttaviin prosessi- ja lainsäädäntörakenteisiin.

Suomalaisen yhteiskunnan monimutkaistuessa ja kansainvälistyessä on yleinen suuntaus ollut, että asiantuntijavalta poliittisessa päätöksenteossa on kasvanut ja asiantuntijuutta hyödynnetään kasvavissa määrin.¹²¹ Institutionaalisisessa kontekstissa (toimijoiden osalta) tämä viittaa episteemisiin yhteisöihin, uhkakuvien tuottajiin sekä merkittäviin taustavaikuttajiin ja asiantuntijoihin. Kyse on niistä toimijoista, (yksilöistä, ryhmistä tai instituutioista), jotka pyrkivät esittämällä asiantiedolla (perustuen usein vahvasti materiaalisiin asiantietoihin) vaikuttamaan poliittisen eliitin kautta turvallisuuspoliittisen asialistan rakentamiseen. Asiantiedolla vaikuttaminen koskee yhtäältä toimijoiden välisiä muodollisia ja asemaan perustuvia virallisia vuorovaikutussuhteita (esimerkiksi asiantuntijoiden kuuleminen asialistan valmisteluvaiheessa), ja toisaalta epävirallisia vaikutuskanavia ja

¹²⁰ Bryan D. Jones, Frank R. Baumgartner, ”Representation and Agenda Setting”, *Policy Studies Journal*, Vol. 32, Issue 1, 2004, s. 1-24.

¹²¹ Perinteisestä laajapohjaisesta komiteavalmistelusta on siirrytty viime vuosikymmeninä yhä enemmän työryhmien käyttöön, joissa asiantuntijoilla on merkittävä rooli. Ks. Ruostetsaari, *Valta muutoksessa*, s. 268-278.

-verkostoja toimijoiden välillä. Asialistan poliittisessa rakentamisessa epäviralliset vaikutuskanavat saattavatkin osoittautua todellisuudessa virallisia merkityksellisemmiksi erityisesti asiatiedon vaikuttavuuden näkökulmasta.¹²² Episteemisen yhteisön omatessa esimerkiksi hyvät epäviralliset suhteet keskeisiin päätöksentekijöihin, saattaa yhteisön esittämällä asiatiedoilla olla oleellinen vaikutus asian poliittiselle edistämiseksi. Selonteon valmistelu- ja päätöksentekorakenteen voi olettaa sisältävän sekä virallisia että epävirallisia vuorovaikutusverkostoja. Näiden verkostojen sisällä ideoita, tietoisuutta ja intressejä välittyy ja vaihdetaan toimijoiden kesken. Instituutionaalilla kontekstilla on poliittista kontekstia läheisempi yhteys materiaaliin tekijöihin, mutta siinäkin materiaaliset tekijät yhdistyvät toimijoiden intersubjektiivisiin ja kulttuurisiin oletuksiin. Tietopohjainen vaikuttaminen on sidoksissa sosiaalisiin normeihin ja erityisesti hallinnossa vaikuttaviin kulttuureihin.

Uhkakuva voi institutionalisoitua, jolloin siitä muodostuu objekti rutiininomaiseen päätöksentekoon ja se ilmennetään tiettyjen viranomaisten vastualueeseen kuuluvaksi (hallinnollinen vakiintuminen). Institutionalisoitunut uhkakuva saattaa ”elää omaa elämäänsä” hallintorakenteiden sisällä, sillä sen asemaa on usein vaikea kyseenalaistaa riippumatta ulkoisen toimintaympäristön muutoksista.¹²³ Poliittisella asialistalla oleva institutionalisoitunut uhkatekijä on helpompi turvallisaa turvallisuuspoliittiselle asialistalle sen ollessa jo valmiiksi hallintorakenteen sisällä (ja kun sitä käsitellään hallinnollisena asiana). Muuttuva tulkintakehyksen osatekijä (esimerkiksi vähäisempikin tapahtuma) voi johtaa institutionalisoituneen uhkatekijän (asian) turvallistamiseen. Vastaavasti turvallisuuspoliittisella asialistalla jo olevaa institutionalisoitunutta uhkakuva ei välttämättä tarvitse esittää pelkoa herättävästi, koska uhkakuvalle on usein muodostunut vakiintunut asema hallintorakenteiden sisällä. Episteemisillä yhteisöillä ja viranomais-toimijoilla on huomattava vaikutus uhkan institutionalisoimiseen ja uhkakuvan asialistalla säilyttämiseen. Bynanderin tutkimus osoittaa myös näiden toimijoiden ennakoivalmiutta hallintorakenteiden sisällä, ”institutionalisoitunut mekanismi”, erityisesti ilmaantuvien sotilaallisten uhkien nopeaksi turvallistamiseksi.¹²⁴ Institutionalisoitunutta uhkakuva on vastaavasti vaikeampi poistaa asialistalta, koska sen olemassaololla saattaa olla mittava hallinnollinen merkitys.¹²⁵ Institutionalisoituneet uhkakuvat saattavat estää

¹²² Gretchen Helmke, Steven Levitsky, “Informal Institutions and Comparative Politics”, *Perspectives on Politics*, Vol. 2, Issue 4, 2004, s. 725-740. Ks. myös Puukka, *Valtapelit hallinnossa*, s. 127-130.

¹²³ Vrt. David H. Dunn, *The Politics of Threat: Minuteman Vulnerability in American National Security Policy*, MacMillan, Houndmills 2005, s. 213-214.

¹²⁴ Bynander, *The rise and fall of the Submarine Threat*, s. 201-225.

¹²⁵ Vrt. Jon Coaffee, David Mukarami Wood, ”Security is Coming Home: Rethinking Scale and Constructing Resilience in the Global Response to Terrorist Risk”, *International Relations*, Vol. 20, No. 4, 2006, s. 503-517.

tai vaikeuttaa uusien uhkakuvien ilmaantumista institutionalisoituneen viitekehysesä ulkopuolelta.

Institutionaalinen konteksti viittaa myös niihin prosessirakenteisiin, joiden puitteissa toimijat rakentavat uhkakuvia turvallisuuspoliittiseen asialistaan eli minkälainen uhkakuvien rakentamisprosessi prosessina itsessään on. Prosessirakenteet vaikuttavat oleellisesti toimijoiden vaikutusmahdollisuuksiin ja päätöksentekoon sekä määrittävät toimijoita, joille muodostuu rakenteiden sisällä merkittävä joko hallinnollinen tai poliittinen rooli.¹²⁶ Prosessirakenteen sisällä uhkakuvia määrittävät ja niistä keskustelevat toimijat eivät ole tasavertaisia. Vaikka tutkimuksessa oletetaan nimenomaisesti toimijoiden rakentavan turvallisuuspoliittista asialistaa, tapahtuu se tiettyjen rakenteiden ja määritelyjen valmistelu- sekä päätöksentekoprosessien sisällä, joilla on vaikutuksensa siinä vaikuttaviin toimijoihin ja siten muodostettavaan asialistaan. Turvallisuuspoliittisen asialistan rakentamisen kokonaisuuden ymmärtäminen edellyttää prosessin vaiheiden ja niissä vaikuttavien toimijoiden vuorovaikutussuhteiden selvittämistä. Voikin kysyä: Mikäli uhkakuvat muuttuvat, ovatko niitä muodostavat rakenteet muuttuneet?

Toimijoiden tarkastelussa on huomioitava lainsäädännön ja toimivallan määräysten tai oikeuksien asettamat puitteet. Tämä viittaa kokonaisuudessaan poliittiseen ja hallinnolliseen järjestelmään – toimijoiden toimivaltaan lakien, asetusten ja säädösten puitteissa. Määrätty poliittinen tai hallinnollinen tehtävä tuo toimijalle lainsäädännöllisen aseman, jossa hänellä on mahdollisuus vaikuttaa asialistan rakentamiseen.

3.2.3 Uhkan puitteistaminen

Asialistateoriassa painottuvat uhkakuvien rakentamiseen vaikuttavien eri tekijöiden tarkastelu sekä uhkakuvakontekstin ilmentäminen eri asialistojen suhteen. Asialistateoria, yhdessä turvallistamisteorian kanssa, ei kuitenkaan kykene riittävästi selittämään, etenkin metodologisesti, toimijoiden vuorovaikutuksessa ilmeneviä uhkatulkintoja ja niiden toiminnallisia vaikutuksia. Puitteistamiseen liittyvän lähestymistavan, johon turvallistamisteorian puheet sisällytetään, käyttämisellä täydennetään kahta edellä mainittua teoriaa kiinnittämällä huomio uhkan kielelliseen ja tekstuaaliseen ilmaisuun – *miten uhkasta puhutaan ja missä muodossa toimija tai toimijat uhkan esittävät?* Konstruktivistinen taustaoletus ohjaa kiinnittämään huomion siihen, miten uhkakuvia poliittisessa toiminnassa muotoillaan, tuotetaan ja niihin yhdistyviä merkityksiä rakennetaan kielen avulla. Puitteistaminen viittaa *kielelli-*

¹²⁶ Ks. McAnulla, ”Structure and Agency”, s. 271, 278-280. Vrt. Cambell, *Writing Security*, s. 20-21, 156, McSweeney, *Security, Identity and Interests*, s. 210.

sen ilmaisun muotoon (uhkatulkinnan ilmaisemisen tapaan) ja sen vaikuttavuuteen asialistojen vuorovaikutuksellisessa rakentamisessa. Puitteistaminen on merkityksien uudelleentuottamista sekä rakentamista kielellisen ilmaisun ja sen eri muotojen kautta. Lukuisista määritelmistä Charlotte Ryanin ja Samuel Alexanderin näkemys puitteistamisesta ”kielellisenä ajatuksen ilmaisuna ja sen organisoijana” on varsin sopiva.¹²⁷ Puitteistamisen vaikutuksen tulkinta on osoittautunut erityisen merkitykselliseksi silloin, kun on kyse vahvan symbolisen arvon ja merkityssisällön omaavasta asiasta, kuten turvallisuudesta ja uhkasta.¹²⁸ Puitteistaminen onkin vahvasti sidoksissa määritettyyn ongelmaan tai kontekstiin, jonka yhteydessä sitä tarkastellaan ja sen avulla tiettyä ilmiötä pyritään tulkitsemaan. Tässä tutkimuksessa puitteistamisella on sekä teoreettinen että metodologinen merkityksensä. Jälkimmäinen viittaa puitteistamisen yhteydessä määriteltävään relevanttiin uhkatypologiaan, tarkastelukehikkoon, jonka avulla uhkakuville annettuja merkityssisältöjä kyetään metodisesti tulkitsemaan.¹²⁹

Puitteistamisen lähtökohta viittaa toimijan¹³⁰ ajatusten ja tarkoitusperien sanalliseen ilmaisuun – millaisen muodon ja merkityssisällön toimija uhkalle antaa. Puitteistaminen yhtyy konstruktivistiseen uhkakuvan rakentamisen luonteeseen yhdistäen konstitutiivisia, kuvailevia ja normeja ohjaavia aineksia yhtenäiseksi kehykseksi. Uhkan puitteistamisella luodaan sanallisia merkitysmuotoja ja -sisältöjä, esimerkiksi puitteistamalla asia ”vakavaksi uhkaksi.” Yksinkertaisimmillaan uhkakuvapolitiikassa on kyse siitä, puitteistaako toimija jonkin asian uhkaksi vai ei. Puitteistamisessa korostuu toimijoiden esittämä käsitys tietystä asiasta ja siihen yhdistettävistä intresseistä, varsinaisen asian sijasta. *Asian ja sen puitteistamisen välinen ero on olennainen.* Esimerkiksi ydinvoimalaonnettomuus (fyysisenä tapahtumana) on asia, jonka eri toimijat voivat kielellisesti puitteistaa hyvin erilaisin tavoin ja tarkoitusperin. Vaikka toimijat olisivat samaa mieltä itse tapahtumasta, voidaan sen merkityssisältö esittää eri tavoin. Vastaavasti erimielisyys jo itse tapahtumasta (mitä ylipäänsä on tapahtunut) lisää luonnollisesti toimijoiden tulkintavaihtoehtoja. Esitettävät tulkinnat puitteistuvat vuorovaikutukseen muiden puitteistettujen uhkatulkintojen kanssa. Puitteistaminen perustuu

¹²⁷ Charlotte Ryan, Samuel Alexander, ”Reframing the Presentation of Environmental Law and Policy”, *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol. 33, No. 3, 2006, s. 567.

¹²⁸ Ks. Eriksson, *Agendas Threats, and Politics Securitization in Sweden*, s. 19-20, Ulrich Beck, ”The Terrorist Threat”, *Theory, Culture & Society*, Vol. 19, No. 4, 2002, s. 39-55.

¹²⁹ Ks. luku 4.3. Puitteistamisella on yhtymäkohtia uskomusjärjestelmiin ja poliittiseen retoriikkaan sekä mediatutkimukseen. Puitteistamisen tutkimuksellista (metodologista) käyttöä ei ole sidottu mihinkään tiettyyn tieteenalaan.

¹³⁰ Puitteistamiseen liittyy aina toimija, jolla tässä yhteydessä viitataan sekä Kingdonin määrittelemään politiikan harjoittajaan (policy entrepreneur) asialistateoriassa, Kööpenhaminan koulukunnan määrittämään turvallistajaan (securitizing actor) turvallistamis-teoriassa sekä Erikssonin ja Noreenin käyttämään toimijakäsitteeseen (aktör).

siihen, että kielellä on sosiaalinen ja semioottinen tarkoituksensa,¹³¹ mutta puitteistamisella on myös huomattava poliittisia intressejä välittävä merkitys, kuten Huysmansin analyysi maahanmuuttokysymyksestä osoittaa.¹³² Uhkien puitteistaminen heijastaa pyrkimyksiä senhetkisessä laajemmassa poliittisessa kentässä.

Aiemmissä tutkimuksissa uhkan puitteistaminen ”oikealla tavalla” on osoittautunut merkitykselliseksi vaikutuskeinoksi uhkatodellisuuden rakentamisessa sekä uhkakuvien ilmentymistä eri asialistoilla selittävänä tekijänä.¹³³ Toimija pyrkii vakuuttamaan muita toimijoita uhkan merkityksestä eli saamaan aikaan tavoiteltu hyväksyntä vastaanottajissa yhteisen ymmärryksen rakentamiseksi. Huomio kiinnittyy uhkakuvapolitiikan kontekstissa siihen, mitä luonnehdintoja ja ilmauksia toimijat käyttävät puhuessaan uhkasta – miten uhka esitetään? Onko esimerkiksi uhkan subjekti vihollinen, terroristi vai vapaustaistelija? Puitteistamista ei kuitenkaan voi pitää ainoastaan poliittisena retoriikkana. Toimijat tuottavat puitteistamisen kautta sosiaalista tietoisuutta, jota he myös sisäistävät omaan tietoisuuteensa. Uhkan puitteistamisella luodaan sosiaalisessa toiminnassa rajanvetoa siihen, mitkä uhkat ymmärretään tai tulisi ymmärtää turvallisuuspoliittiseen asialistaan kuuluvina. Tätä vaikutusta voidaan kutsua ”tulkinnallisuuden voimaksi,”¹³⁴ jolloin toimijat pyrkivät uhkakuvan tulkinnalliseen oikeutukseen. Kuten David Rochefort ja Roger Cobb ovat osoittaneet, asioiden puitteistamisella on keskeinen merkitys yleisessä poliittisessa toiminnassa ja vaikuttamisessa, muun muassa kasvattaen tai heikentäen tavoiteltavan konsensuksen syntyä.¹³⁵ Uhkan puitteistaminen, oikealla hetkellä ja oikealla tavalla, viittaa myös toimijan henkilökohtaiseen vaikutuskykyyn. Puitteistaminen on poliittista vallankäyttöä, yksi vaikuttamisen väline, jota toimija käyttää. Kyse on siitä, miten ja missä muodossa uhkatodellisuutta halutaan tuoda esille ja sitä sosiaalisesti pyrkiä rakentamaan.

¹³¹ Vrt. Noreen, ”Verbal Politics of Estonian Policy-makers”, s. 84-99.

¹³² Huysmans osoittaa, miten eri tavoin maahanmuuttoasiaan suhtaudutaan, kun se puitteistaan joko humanitaarisena, taloudellisena tai turvallisuuteen kuuluvana asiana. Ks. Huysmans, *The Politics of Insecurity*, s. 145-153.

¹³³ Ks. mm. Bynander, *The Rise and Fall of the Submarine Threat*, Christopher Jones, *The Nordic Way: The Role of Ideas and Policy in Nordic Security Policy*, väitöskirja, Manchester University, Manchester 2005.

¹³⁴ Asioihin vaikutetaan tällöin suosimalla tiettyjä rajauksia ja näkökulmia. John L. Searle, *Speech Acts: An Essay in the Philosophy of Language*, Cambridge University Press, Cambridge 1969, s. 64.

¹³⁵ Kyse on ”sanojen vallasta ja vaikuttamisesta.” David A. Rochefort, Roger W. Cobb, ”Problem Definition: An Emerging Perspective”, teoksessa David A. Rochefort, Roger W. Cobb (eds.), *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*, University Press of Kansas, Lawrence 1994, s. 26. Ks. Dunn, joka ilmentää erilaisia pyrkimyksiä ”diskursiiviseen hegemoniaan”, kollektiivisen puitteistamisen määrittämiseen. Dunn, *Cyber-Threats and Countermeasures: The Threat Politics Behind Efforts to Secure the Information Age*, s. 30-31.

Puitteistamisen lähtökohtana on tässä tutkimuksessa olettamus kielellisen ilmaisun merkityksestä turvallisuutta ja uhkatodellisuutta luovana elementtinä. Puitteistaminen ei kuitenkaan ole vailla vuorovaikutussuhdetta materiaaliseen todellisuuteen. Puheina tai teksteinä olevat asiat eivät rakennu todellisuudeksi vain puheensisäisessä vuorovaikutuksessa, vaan niillä on ainakin jossain määrin oltava vastineensa sen ulkopuolella. Tämän voi olettaa olevan puitteistamisen uskottavuuden kannalta välttämätöntä.¹³⁶ Esimerkiksi panssarivaunut kuvaavat reaalimaailman esineinä ”todellisuutta” – niillä voidaan ampua ja uhata. Panssarivaunu on puitteistamisen materiaalinen osa, jolle toimija antaa tietyn merkityksen ja käyttötarkoituksen. Puitteistamisella tuotetaan tulkittu (uusinnettu, toisinnettu tai rakennettu) uhkakuva, jossa materiaalinen todellisuus suodattuu sekä kognitiiviseksi että sosiaaliseksi käsitykseksi ja osaksi poliittista toimintaa. Tämän tutkimuksen intressinä ovat uhkien puitteistamistavat – välittämättä ja huomioiden tarkemmin sitä, miten vahva materiaalinen todellisuus pohja esiteillä uhkakuvilla on.

Puitteistamisen kautta tapahtuva merkityksenmuodostus on inhimillinen tapa jäsentää todellisuutta, mikä on sidonnainen kulttuurisiin merkityksiin – yhteisesti jaetut merkitykset ovat edellytys ymmärretyksi tulemiselle. Puitteistaminen ei tapahdu kulttuurisessa tyhjiössä vaan olennaisesti kulttuurin vaikuttamassa ja ohjaamassa ympäristössä. Tämä vaikuttaa myös siihen, ettei uhkien ilmaisumuotoja määrittävä puitteistaminen voi kehittyä mihin tahansa muotoon, ainakaan uskottavasti. Kyösti Pekosen mukaan suomalaiset kansallisuutena muodostavat kulttuurisen yhteisön, joka tulkitsee usein samalla tavalla erilaisia kulttuurisia symboleita ja merkkejä.¹³⁷ Uhkakuvien puitteistaminen sisältää yhteiskunnan kulttuuriin yhdistyviä tulkintoja, joiden merkityksen saman kulttuuriyhteisön jäsenet yleensä tunnistavat ja jakavat. Tässä suhteessa *kulttuuri rajaa uhkan puitteistamista yhteisön arvomaailman ja normikäsitteiden osalta*. Toisaalta vakiintuneet merkitykset auttavat saman kulttuuriyhteisön jäseniä kommunikoimaan keskenään ja ymmärtämään toisiaan. Puitteistamisen kulttuurisidonnaisuudessa on myös kyse kulttuuria rakentavasta ulottuvuudesta, sillä puitteistamisen kautta tapahtuvaa ”toisten merkitysten vakiintumisen ja toisten kuihtumisen logiikka” edustaa samalla kielen poliittisuuden aspektia – merkitykset kiistelevät keskenään ja vain osa niistä vakiintuu osaksi merkityksenmuodostuksen kulttuurista kenttää ja koko kulttuurin hyväksymäksi tavaksi jäsentää tietynlaista uhkatodellisuutta. Kulttuurisidonnaisuus viittaa uhkakuvien temaattiseen (pitkäaikaisen narratiivin kehukseen) puitteistamiseen, mikä on perustana ja tietynlaisena rakenteena

¹³⁶ Barthes kutsuu kielen pyrkimystä mahdollisimman suureen vastaavuuteen ulkoisen todellisuuden kanssa refentiaaliseksi illuusioksi. Ronald Barthes, *Tekijän kuolema, tekstin syntymä*, Vastapaino, Tampere 1993, s. 19.

¹³⁷ Kyösti Pekonen, *Symbolinen modernissa politiikassa*, Nykykulttuurin tutkimusjulkaisuja No. 25, Jyväskylän yliopisto 1991, s. 39.

yhteiskunnallisessa keskustelussa ja poliittisessa päätöksenteossa. Temaattinen puitteistaminen vaikuttaa uhkakuvien jatkuvuuden ominaisuuteen ja on yhdistettävissä rakenteellisiin olosuhteisiin.

Puitteistamisella sosiaalisena toimintana määritetään sekä uhkakuvan tulkinta (sisältö) että siihen yhdistyvä toiminta (teko). Schönin ja Rehnin mukaan puitteistamisella ei luoda merkitystä ainoastaan itse asialle vaan myös sille, mitä oletetaan tehtäväksi annettavan merkityssisällön myötä.¹³⁸ Puitteistetut uhkakuvat muodostuvat teoiksi (jotakin toimintaa varten), joilla muutetaan asialistojen sisältöä ja määritetään esimerkiksi uhkan hallintakeinoja. Uhkan puitteistamisen toiminnallinen ulottuvuus, tekemisen ilmaiseminen kielen avulla, kuvaa puitteistamisen aktiivista luonnetta. Kielellinen puitteistaminen ei ole pelkästään passiivinen väline maailman hahmottamiseksi vaan aktiivinen itsessään todellisuutta ja toimintaa jäsentävä tapa.

Puitteistamisella viitataan siis myös toimintaan ja tekemiseen. Uhkakuvien puitteistamisella oletetaan olevan tietty päämäärä, mikä ohjaa toimijaa eli toimija pyrkii puitteistamisen kautta tekemään jotakin (esimerkiksi hankkimaan määrärahoja hallinnonalalleen). Tämä viittaa turvallistamisteorian puheakteihin, sillä uhkien puitteistamisessa on kyse uhkan muotoilemisesta tavalla, mikä voi johtaa tekoon.¹³⁹ Uhkakuvan puitteistaminen turvallisuuspoliittisen asialistan uhkakuviin kuuluvana (turvallistaminen) tai sieltä poliittiselle asialistalle palautettavana (turvallistamisen purkaminen)¹⁴⁰ muodostaa olennaisen toiminnallisen ulottuvuuden puitteistamisen viitekehityksessä. Yleisessä kielitieteessä kehitetty puheaktiteoria perustuu puitteistamisteorian tavoin ajatukseen, jonka mukaan puheella ei ainoastaan viitata kielen ulkopuoliseen maailmaan, vaan puhuminen on myös tekemistä. Puheaktien taustalla on konstitutiivisia sääntöjä, ja puhumisessa on olennaista, että ne olosuhteet, joissa puhe ilmaistaan ovat tarkoituksenmukaisia ja soveliaita. John Austinin mukaan puheakti onnistuu vain tiettyjen olosuhteiden vallitessa.¹⁴¹ Puitteistamisen voi ajatella olevan jatkuvaa puheaktien muodostamista, jolloin

¹³⁸ Schön, Martin, *Frame Reflection: Toward to Resolution of Intractable Policy Controversies*, s. 29.

¹³⁹ Ks. Wæver, "Securitization and Desecuritization", s. 54-57, Ole Wæver, *Security the Speech Act: Analysing the Politics of a Word*, Working Paper 19, Centre for Peace and Conflict Research, Copenhagen 1989, s. 5-9.

¹⁴⁰ Tutkimuksissa on usein keskitytty uhkan puitteistamiseen turvallistamisen prosessin kontekstissa, jolloin turvallistamisen purkamisen puitteistamisen on jäänyt vähäisemmälle huomiolle. Jälkimmäisen osalta uhkan puitteistamiseen yhdistyy uhkan vähätteleminen tai toimijan tietoinen pyrkimys vähentää muiden toimijoiden huomion kiinnittämistä siihen. Turvallistamisteoria ei kuitenkaan huomioi uhkakuvien "siirtoja" muiden asialistojen suhteen.

¹⁴¹ Ks. John L. Austin, *How To Do Things with Words*, Oxford University Press, Oxford 1975, s. 14-15, 113-117. Austinin ja Searlen kehittämä puheaktiteoria osoittaa, miten kieli voi toimia sosiaalisena tekemisen voimana eri tilanteissa. Turvallistamisteoriassa turvallisuus rakennetaan illokutionaaristen puheaktien kautta.

puheaktiteorian ”teknisiä toteutusmalleja” ei tule ymmärtää liian sitovina elementteinä – keskeistä on huomioida puitteistamiseen yhdistyvä toiminnallinen ulottuvuus.¹⁴² Puheaktien näkökulman avulla on mahdollista keskittyä uhkakäsityksien analysointiin ja siihen, miten (ja miksi) puheaktin tuottanut toimija pyrkii muuttamaan uhkakuvan sisältöä ja sen käyttöä. Tällöin puheaktiteorian hyödyllisyys ilmenee erityisesti uhkakuvien muutoksen tarkastelussa sekä turvattomuus–turvallisuus–turvallisuudettomuus -akselilla että asialistojen suhteissa. Puheakteja ei tule nähdä vain kielen sisäisenä muotona vaan myös sen ulkoisen kontekstin vaikuttavuuden näkökulmasta. Puheaktiteoriaa on aiheellisesti kritisoitu siitä, että siinä puhe ymmärretään vain puhujan tuotokseksi, vaikka todellisessa kielenkäytössä merkittävä osuus on vuorovaikutuksella ja siihen liittyvillä yhteiskunnallisilla sosiaalisilla säännöillä ja kulttuurisidonnaisuudella.

Turvallistamisteorian lähestymistapa korostaa turvallisuudesta puhumisen merkityksellisyyttä ja vastuullisuutta. Vastuullisuudella tarkoitetaan eri toimijoiden vastuuntuntoisuutta heidän puitteistaessaan asioita turvallisuuteen kuuluviksi.¹⁴³ Toimijoiden rakentaessa uhkakuvia vuorovaikutuksensa tulkintana, eivät he voi piiloutua tämän uhkakuvauksen taakse, koska he ovat itse tuottamassa tätä todellisuutta. ”Turvallisuus” ja ”uhka” voidaan kuitenkin puitteistaa myös muilla tavoin kuin turvallistamisteoriassa esitetään. Turvallistamisteoriassa oletetaan turvallisuuden puitteistamisen merkityksien olevan vain tietynlaisia (olemassaoloa uhkaavia uhkia, jotka edellyttävät poikkeustoimenpiteitä), jolloin ainoastaan uhkat ja turvallisuuden ydinarvot ovat muuttuvia. Laajemmassa puitteistamisen ymmärryksessä turvallistamisteorian puitteistamismalli on tämän tutkimuksen kontekstissa liian kapea. Se ei riitä selittämään miksi tietyissä tapauksissa turvallistamisella on vaikutusta turvallisuuspoliittiseen asialistaan ja toisinaan taas ei. Asialistateoria, eri asialistoinen, täydentää tässä suhteessa turvallistamisteoriaa, mutta kiinnittää puolestaan rajallisen huomion asioiden poliittiseen merkityksellisyyteen ja toiminnallisuuteen asiakohtia luokitellessaan. Tässä suhteessa turvallistamisteoria ja puheaktit täydentävät uhkakuvan puitteistamisessa asialistateoriaa. *Uhkakuva sisältää aina poliittisen toiminnallisuuden merkityksen.* Uhkan puitteistaminen liittyy kuitenkin laajemmin määriteltynä kaikkeen uhkakuva-ilmaisuuksiin ja se on tässä tutkimuksessa tarkoituksenmukaista metodologisesti typologisoida yksityiskohtaisemmin.

Ruotsalaista poliittista keskustelua laajasti tutkinut Hinnfors huomioi asioiden puitteistamisessa ”ei-sanomisen”, mikä viittaa Bachrachin ja Baratzin

¹⁴² Sähköpostikeskustelut tutkijan ja Ole Wæverin välillä, 6.11.2007, 19.11.2007. Vrt. Vuori, ”Turvallistaminen totalitaarisessa poliittisessa järjestelmässä – makrotason mallin ja mikrotason analyysin yhdistämisestä”, s. 9-12.

¹⁴³ Buzan, Wæver, de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis.* s. 26, 34, Wæver, ”Securitization and Desecuritization”, s. 51, 54-57.

”ei-päätöksentekoon”.¹⁴⁴ Konstruktivistisesti uhkatodellisuutta luodaan paitsi ilmaisemalla, myös vaikenemalla. Hinnforsin mukaan voidaan määrittää kolme kielellisen puitteistamisen tapaa, joita käyttämällä toimija pyrkii estämään asian päättymisen asialistalle tai asian esilletulon yhteiskunnalliseen keskusteluun. Ensimmäinen viittaa poliittisen vastuun kiistämiseen, jossa toimijan ilmaisun mukaan hänellä ei ole oikeutta tai mahdollisuutta osallistua asiaa koskevaan päätöksentekoon. Toinen viittaa huonoon ajoitukseen, mikä uhkakuvien osalta on yleensä merkinnyt ilmausta ”nyt ei ole oikea poliittinen aika nostaa uhkaa esille.” Kolmas tapa viittaa asiasisällön kiistämiseen tai sen virheellisyyden esilletuomiseen. Uhkakuvapolitiikassa ei-sanominen voidaan myös yhdistää uhkan tietoiseen poissulkemiseen.

3.2.4 Vaikutus uhkakuvasisältöön

Uhkakuvapolitiikan tulkintakehyksessä on tärkeitä määrittää uhkakuvien rakentamisprosessin seurauksia ja tuottamisen vaihtoehtoja erityisesti turvallisuuspoliittisen asialistan suhteen. Uhkakuvien jatkuvassa rakentamisprosessissa voidaan olettaa havaittavaksi tietyllä ajanjaksolla kahdenlaisia uhkakuvia: uhkakuvat, jotka voi arvioida *yleisesti hyväksytyiksi* (ei kyseenalaistettuja eikä kiisteltäviä) sekä *kiistanalaiset* uhkakuvat (keskustelua ja erimielisyyttä synnyttäneet). Turvallistamisteoriassa ja useimmissa asialistateorioissa huomioituu yleensä vain kaksi mahdollista lopputulosta – asian päätyminen asialistalle tai asian asialistalta poistuminen. Uhkakuvapolitiikan teoreettisessa tulkintakehyksessä tämä näkemys on rajallinen ja jättää huomioimatta muita oleellisia ja mahdollisia rakentamisprosessissa toimijoiden tavoittelemia vaihtoehtoja. Uhkakuvien ilmentymistä ja ”vaihtuvuutta” turvallisuuspoliittisen asialistan suhteen voidaan tulkita viidellä tavalla¹⁴⁵:

- 1) Pysyvyys. Uhkakuva säilyy asialistalla eikä sen sisällössä tapahdu muutoksia.
- 2) Turvallistaminen. Uhkakuva ilmentyy asialistalle.
- 3) Poistaminen. Uhkakuva poistuu asialistalta.

¹⁴⁴ Ks. Hinnfors, *På Dagordningen? Svensk politisk stil i förändring*, s. 117-125, Jonas Hinnfors, ”Still the Politics of Compromise? Agenda Setting Strategy in Sweden”, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 20, No. 2, 1997, s. 159-178. ”Ei-päätöksenteosta” ks. Peter Bachrach, Morton S. Baratz, ”Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework”, *The American Political Science Review*, Vol. 57, No. 3, 1963, s. 632-642. Kingdonin asialistateoria olettaa asialistaan muodostamisen olevan avointa eikä huomioi ”ei-päätöksenteon” mahdollisuutta.

¹⁴⁵ Vrt. Eriksson, *Kampen om Hotbilden*, s. 28-29, 81, Eriksson, Noreen, *Setting the Agenda of Threats: An Explanatory Model*, s. 4, Dunn, *Cyber-Threats and Countermeasures*, s. 10.

- 4) Estäminen. Uhkakuvan turvallistuminen (päätyminen asialistalle) estetään.
- 5) Sisällön muuttaminen. Uhkakuvan sisältö ja/tai prioriteetti muuttuu.

Vaihtoehdot ilmentävät uhkakuvien poliittisen rakentamisen mahdollisuuksia turvallisuuspoliittisella asialistalla ja toisaalta kuvaavat uhkakuvien ajallista muutosta esimerkiksi selontekojen välillä. On huomioitava, ettei laaja keskustelu uhkakuvasta (esimerkiksi mediassa) tai uhkakuvan mittavakaan kiistanalaisuus välttämättä merkitse sen ilmentymistä asialistalle mainittujen vaihtoehtojen suhteen. Pelkkä kielellinen ilmaisu ei suoraan tarkoita muutosta turvallisuuspoliittisella asialistalla. Tässä suhteessa ”ei-päätöksen” voi myös tulkita päätökseksi. Puolestaan uhkakuvan, josta ei vain keskustella vaan konkreettisesti esitetään turvallistettavaksi, päätyminen turvallisuuspoliittiselle asialistalle voidaan estää. Aiemmat tutkimukset¹⁴⁶ osoittavat uhkakuvien sisältöön ja prioriteettiin kohdistettujen muutosten olennaisuuden sekä turvallistamisen purkamisen vaikeuden. Uhkakuvan pysyvyys asialistalla saattaa johtua myös uudelleenpuitteistamisesta, jolloin uhkakuvan sisältöä (puitteistamista) muutetaan joko suhteessa muihin uhkakuviin tai uhkakuvalle rakennetaan uudenlainen merkitysisältö.

3.3 Uhkakuvien yhteiskunnallinen legitimaatio

Eliittitoimijoiden turvallisuuspoliittiseen asialistaan valtiotasolla rakentamat uhkakuvat ovat kaksisuuntaisessa vuorovaikutussuhteessa kansalaisten, yksilötason, uhkakäsityksiin – ne rakentavat toinen toisiaan ja siten *yhteistä kansallista uhkaymmärrystä*. Yksilötason huomioimisessa on kyse yhtäältä siitä, minkälainen vaikutus kansalaisten uhkakäsityksillä, kansalaismielipiteellä uhkaavista tekijöistä, on uhkakuvien rakentamiseen ja esittämiseen valtiotasolla. Toisaalta kyse on valtiotasolla rakennettujen uhkakuvien sisäisestä yhteiskunnallisesta legitimaatiosta eli siitä, missä määrin ne ovat yhteneväisiä kansalaisten uhkakäsityksien kanssa. Tässä tutkimuksessa yksilötason uhkakäsityksiä tarkastellaan suhteessa siihen julkiseen uhkakuvasisältöön, mikä valtiotasolla on rakennettu vuoden 2004 selontekoon. On tosin lähtökohtaisesti huomioitava, että valtion ja yksilötason turvallisuuden (rakentamisen) välinen yhteys on hyvin monitahoinen kysymys, johon tässä tutkimuksessa on mahdollisuus tarttua vain tietyn näkökulman pohjalta. Osaltaan tämä näkökulma viittaa valtion uhkakuvapolitiikassa sisäisen

¹⁴⁶ Mm. Bynanderin mukaan uhkaksi yleisesti mielletty asia on hyvin hankala myöhemmin ”palauttaa” normaaliksi asiaksi. Bynander, *The Rise and Fall of the Submarine Threat*, s. 223. Ks. myös Nokkala, *Laajeneva sotilaspolitiikka*, s. 256-257. Hyvänä esimerkkinä Suomen osalta ovat eri kriisimääritelmät ja niihin liittyvä puitteistaminen toisen maailmansodan jälkeen. Ks. Tuomas Forsberg, Christer Pursiainen, ”Crisis Decisionmaking in Finland. Cognition, Institutions and Rationality”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 41, No. 3, 2006, s. 235-260.

asenneilmaston huomioimiseen yhtenä uhkakuvien rakentamista selittäväenä tekijänä sekä luvussa 2.3 määritettyyn menestyksellisen turvallistamisen kontekstiin. Oleellista on, että myös kansalaiset kyetään näkemään osana uhkakuvapolitiikan laajaa kenttää.

Kansalaisten ja valtion turvallisuuden välillä voidaan ristiriita nähdä lähinnä silloin, jos yksilöt eivät hyväksy valtion toimia turvallisuuden varmistamiseksi tai jos poliittinen toiminta tuottaa kansalaisille turvattomuutta. Barstonin mukaan yksilön turvallisuus kansallisen turvallisuuden yhteydessä toteutuu siinä määrin, kun valtio kykenee liittämään yksilöiden intressit siihen.¹⁴⁷ Vastaavasti voidaan ajatella, että valtion pyrkiessä huolehtimaan kansalaistensa turvallisuudesta, on sen määrittämällä uhkakuvilla, joita vastaan turvallisuuden sekä yksilöllistä että kollektiivista tunnetta rakennetaan, olennainen merkitys yhteiskunnallisen koheesion rakentamisessa. Valtio voi estää kansalaistensa turvattomuuden tai vaihtoehtoisesti vahvistaa turvallisuuden tunteen syntymistä rakentamiensa uhkakuvien kautta. Kansalaiset pyrkivät William Bloomin ja Buzanin mukaan osaltaan identifioitumaan (saavuttaakseen kognitiivisen turvallisuudentunteen) kansallisiksi (”meitä koskeviksi”) esitettyihin turvallisuus- ja uhkakäsityksiin.¹⁴⁸ Identifioituminen viittaa uhkakuvien merkitykseen kansallisen kulttuuriperustan ja identiteetin jatkuvassa rakentamisessa. Luontainen itsesuojeluvaisto, yksilön oma turvallisuus, on kuitenkin yksilön uhkakäsityksien keskeisin kognitiivinen lähtökohta.¹⁴⁹

Julkisen mielipiteen, kansalaismielipiteen, roolista ja vaikutuksesta turvallisuuspoliittisen asialistan muodostamiseen on esitetty ristiriitaisia näkemyksiä. Kyse on siitä, miten kansalaisten uhkakäsitykset kollektiivisena poliittisena voimana vaikuttavat toimijoihin, jotka rakentavat valtiotasolla uhkakuvia turvallisuuspoliittiselle asialistalle – millainen vaikutus kansalaismielipiteellä on poliittisessa päätöksenteossa, esimerkiksi tietyn asian turvallistamisessa? Jan Hartlin mukaan kansalaismielipiteen merkitys turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa on kylmän sodan ajan jälkeen kasvanut ja siitä on eurooppalaisessa kontekstissa muodostunut vaikutusvaltainen osatekijä turvallisuuspoliittisten asialistojen rakentamiselle.¹⁵⁰ Bjereldin

¹⁴⁷ Valtio voi olla kansalaisen turvallisuudelle yhtäältä suurin turvallisuuden takaaja, mutta toisaalta myös mittava uhkatekijä itsessään. R. P. Barston, *Modern Diplomacy*, 3rd edition, Longman, Singapore 2006, s. 185.

¹⁴⁸ William Bloom, *Personal Identity, National Identity and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 1993, s. 25-31, Buzan, *People, States and Fear*, s. 50-53. Vrt. Ruhala, *Turvallisuuspolitiikka. Ulkopolitiikan ja strategian peruslinjat ydinaseiden aikakaudella*, s. 20-22.

¹⁴⁹ ”Oma turvallisuus ennen kollektiivin turvallisuutta.” Ks. Bauman, *The Individualized Society*, s. 31-32.

¹⁵⁰ Jan Hartl, ”The Importance of Public Opinion in Security and Defence Policy-Making”, teoksessa Marie Vlachová (ed.), *The Public Image of Defence*, DCAF, Centre for Civil-Military Relations 2003, s. 13-20.

mukaan ympäristöasioiden nouseminen Ruotsissa turvallisuuspoliittiselle asialistalle 1990-luvun lopussa on selitettävissä julkisen mielipidepainostuksen seuraukseksi.¹⁵¹ Vastaavasti Strömbäckin ja Strobelin tutkimuksissa kansalaismielipiteen vaikutus poliittiseen päätöksentekoon ja turvallisuuspoliittisen asialistan rakentamiseen ilmenee varsin vähäisenä.¹⁵²

Voidaan kuitenkin perustellusti olettaa, että demokraattisessa valtiossa kansalaismielipiteellä on merkityksensä poliittisten päättäjien uhkatulkintoihin ja turvallisuuspoliittisen asialistan rakentamiseen, mutta sen käytännön vaikutusta ja painoarvoa on vaikea todentaa. Kansalaismielipiteen voi olettaa vaikuttavan asialistojen muodostamisen taustalla, erityisesti sen ilmentävien uhkakäsityksien korostamisena ja niihin huomion kiinnittämisenä. Kansalaismielipiteessä voimakkaasti todentuvaa ja julkisuudessa ilmenettävää uhkakäsitystä eivät etenkaan poliittiset toimijat voi jättää täysin huomioimatta, sillä demokratiassa poliittisten päättäjien toiminta on viime kädessä kansan oikeuttamaa. Muutokset kansalaismielipiteessä voivat toimia myös laukaisevana tekijänä asialistojen muutoksille, jota esimerkiksi populistiset toimijat voivat pyrkiä käyttämään hyväkseen. Toisaalta on esiintynyt suoria viittauksia siitä, miten kansalaismielipide on otettu huomioon uhkakuvia rakennettaessa. Esimerkiksi ulkoasiainvaliokunnan mukaan EU:n turvallisuusstrategiassa viitataan terrorismin osalta mielipidemittaukseen; ”unionin kansalaiset pelkäävät terrorismia paljon enemmän kuin ydinaseselkkausta tai tavanomaista sotaa. Kansalaismielipiteen korostaminen uhka-arvion yhteydessä perustuu pyrkimykseen vahvistaa unionin legitimitettä.”¹⁵³ Suomessa kansalaismielipiteen vaikutuksen politiikkaan on arvioitu olevan kasvussa – siitä on tullut osin turvallisuuspoliittista päätöksentekoa sekä rajoittava tekijä että voimavara, johon päättäjät voivat ratkaissuissaan tukeutua.¹⁵⁴

Valtion uhkakuvilla on sisäinen informatiivinen merkityksensä. Selonteossa esitetyillä uhkakuvilla voi nähdä olevan kasvatuksellista merkitystä, sillä yhteisiksi koetut uhkakuvat yhtenäistävät yhteiskuntaa. Turvallisuuden ja uhkien kielellisellä puitteistamisella, asialistoissa ja asialistojen ulkopuolella, rakennetaan kansallista uhkaymmärrystä. *Kansalaisten uhkakäsityksiin*

¹⁵¹ Ulf Bjereld, “Cultural Theory, Risk Perceptions among Political Elites and Public Opinion”, s. 52-55. Ks. myös julkisen mielipiteen vaikutuksista asialistaan rakentumiseen; Maxwell McCombs, *Setting the Agenda, Mass Media and Public Opinion*, Polity Press, Cambridge 2004, s. 1-20

¹⁵² Strömbäck, *Makt och Medier*, s. 208-216, Warren P. Strobel, *Late-Breaking Foreign Policy*, U.S. Institute of Peace Press, Washington 1997, s. 165-210.

¹⁵³ *Ulkoasianvaliokunnan lausunto Euroopan unionin turvallisuusstrategiasta*, 2/2003 vp.

¹⁵⁴ Ks. mm. Tuomas Forsberg, Petri Kekäle, Peter Ekholm, ”Yleinen mielipide ja ulkopoliitiikka. Hyvä renki muttei niin huono isäntäkään?”, *Ulkopolitiikka*, No. 3, 2001. s. 129, 132-133.

vaikuttaminen ja niiden ohjaaminen on osa uhkakuvarapolitiikkaa. Huomionarvoiseksi näkökulmaksi muodostuu uhkakuvien yhteiskunnallinen legitimaatio – missä määrin kansalaisten uhkakäsitykset ovat valtiokiinnitteisiä eli tämän tutkimuksen kontekstissa turvallisuuspoliittisella asialistalla esitettyjä uhkakuvia vastaavia? Valtion uhkakuvien sisäistä viestintää ja siihen yhdistyvää legitimaatiota voi pitää eliitin rakentaman uhkakuvasisälön ja kansalaisten uhkakäsityksien välisenä vuorovaikutussuhteena, jossa valtion näkökulmasta painottuu esitettävien uhkakuvien yhteiskunnallinen sisäistämisen edellytys. Yhtäältä kyse on uhkakuvien arvosidonnaisesta kasvatuksellisesta luonteesta, jolloin jaetulla uhkaymmärryksellä vahvistetaan valtion turvallisuuden arvoyksimielisyyden (esimerkiksi maanpuolustustahdon) perustaa. Toisaalta uhkakuvien kautta vaikutetaan kansalaisten asenteisiin harjoitettavan politiikan tavoitteista ja niiden toteuttamisesta sekä luodaan jatkuvuusedellytyksiä ja vahvistetaan sisäistä konsensusta (mikä turvallisuuspolitiikassa ilmenee valtion haavoittuvuuden vähenemisenä). Kyse on samalla poliittisen toiminnan yleisestä luonteesta, jossa kansalaisten samansuuntaisella uhkaymmärryksellä hankitaan (ja perustellaan) oikeutusta harjoitettavalle uhkakuvarapolitiikalle.¹⁵⁵

Valtion sisäiseen ympäristöön, kansalaisille, kommunikoiduilla uhkakuvilla voi arvioida olevan neljä käyttöulottuvuutta,¹⁵⁶ joihin yhdistyvien pyrkimyksien voi olettaa aiheuttavan uhkakuville erilaisia sisältövaatimuksia: 1) Uhkakuvat ovat osa *kansallista kertomusta* siitä, mikä ”meitä” uhkaa, jolloin ne rakentavat sekä tiedostetusti että tiedostamatta kansallisen uhkatietoisuuden ja identiteetin sosiaalisen jatkuvuuden sisältöä. 2) Uhkakuvan ilmentäessä turvattomuutta, ilmennetään samanaikaisesti yleensä turvattomuuden hallintaa, tavoiteltavaa turvallisuutta, jolloin *legitimoidaan uhkan hallintaan liittyviä keinoja* (kuten taloudellisia resursseja tai oikeudellisia toimenpiteitä). 3) Uhkakuvan ja sen hallinnan viestinnällä pyritään *vahvistamaan yhteistä turvallisuuden tunnetta ja sisäistä vakautta*. 4) Uhkakuvien kautta rakennetaan *yhteiskunnallista legitimaatiota valtion turvallisuuspolitiikan harjoittamiselle*, sen hyväksyttäväksi tekemisen perustelemisena ja kansalaiset siihen sitouttavana.

Kylmän sodan ajan jälkeen ulko- ja turvallisuuspoliittinen konsensus on Suomessa poliittisen ja hallinnollisen eliitin keskuudessa ollut osiltaan murtumassa – eri toimijat ovat yhä vahvemmin esittäneet vaihtoehtoisia

¹⁵⁵ Vrt. Mauno Koiviston näkemykset poliittisen päätöksenteon ja kansalaisten antaman oikeutuksen välisestä suhteesta. Koivisto haki ulkopoliittiselle linjalleen legitimaatiota kansan tuesta viitaten muun muassa mielipidetutkimuksiin. Mauno Koivisto, *Linjavivat. Ulkopoliittisia kannanottoja*, Kirjayhtymä, Jyväskylä 1983, s. 80.

¹⁵⁶ Valtion uhkakuvien sisäinen tiedottaminen eroaa päämäärien suhteen ulkoisesta tiedottamisesta (valtion ulkopuolelle). Ero on kuitenkin analyttinen, sillä valtion uhkakuva- viestintä tavoittaa tiedostusvälineiden ja muiden informaatiokanavien kautta luonnollisesti vastaanottajia niin valtion rajojen sisä- kuin ulkopuolella.

näkemyksiä politiikan sisällöstä ja tavoitteista. Ruostetsaaren tutkimuksien johtopäätökset muodostavat tässä suhteessa mielenkiintoisen näkökulman usein viitattuun käsitykseen suomalaisesta uhkakonsensuksesta.¹⁵⁷ Ruostetsaaren mukaan eliitin ja kansalaisten välinen yleinen asenteellinen etäisyys on kylmän sodan ajan jälkeen Suomessa kasvanut. Vaikka eliittitoimijoiden voi olettaa rakentavan valtiotason uhkakuvia eri lähtökohdista kuin yksittäinen kansalainen omia uhkakäsityksiään, on eliitin ja kansalaisten keskinäinen vuorovaikutus valtion sisällä olennainen. Kansalaisten kontrolli ja hyväksyntä harjoitettavaan uhkakuvapolitiikkaan takaavat uhkakuvien rakentamisen responsiivisuuden eli kansalaisten intressien huomioon ottamisen ja oikeutuksen. Mikäli aiemmin yhteiskunnallisissa asioissa vallinnut konsensus eliitin ja kansan välillä on heikkenemässä, ovatko näkemuserot virallisen uhkakuvasisällön ja kansalaisten uhkakäsityksien välillä myös syvenemässä?¹⁵⁸ Tämä viittaa oletukseen demokratian kanssa yhteensopivasta toteutettavasta uhkakuvapolitiikasta, jota osaltaan ohjaa kulttuurinen yhteiskunnallinen yksimielisyys.

Esitettyjen arvioiden mukaan kansalaiset rakentavat uhkakäsityksiään (aiemman varsin vahvan valtion viestimän uhkatietoisuuden sijasta) yhä kiinteämmin osana laajempaa kansainvälistä vuorovaikutuskenttää. Tämä viittaa globalisaation, tiedonvälityksen tehostumisen ja ihmisten kulttuurisen ja kielellisen ympäristön laajenemisen vaikutuksiin, jolloin kansalaiset arvioivat itse yhä enemmän ”meitä” uhkaavia tekijöitä. Ulrich Beckin ja Anthony Giddensin mukaan ”media on luonut riskiyhteiskunnan asiantuntevan yksilön”, mikä on merkinnyt tulevaisuuden ja turvallisuuden nousua hallitseviksi teemoiksi ihmisten ajattelussa – yksilöt joutuvat yhä enemmän itse arvioimaan turvallisuuttaan sekä rakentamaan käsityksiään uhkista.¹⁵⁹ Beckin mukaan tämä muutos on merkinnyt sitä, että kansallisen politiikan sisäistä legitimaa-

¹⁵⁷ Ks. Ruostetsaari, *Valta muutoksessa*, s. 296-304, Ilkka Ruostetsaari (toim.), *Aatteet, instituutiot ja poliittinen toiminta*, Poliitiikan tutkimuksen laitos, Tampereen yliopisto, Tampere 2007.

¹⁵⁸ Ruostetsaaren mukaan suomalaisen yhteiskunnallisen konsensuksen ideologinen pohja perustui 1990-luvun puoliväliin asti talvisodan henkeen. Vaikka yhteisen uhkan (Neuvostoliiton/Venäjän sotilaallisen ja ideologisen vaikutuksen) torjuminen on yhdistänyt ja osin edelleen yhdistää suomalaista yhteiskunnallista asenneilmastoa, on tämä uhkakonsensus Ruostetsaaren mukaan murenemassa. Ks. Ruostetsaari, *Valta muutoksessa*, s. 302-303.

¹⁵⁹ Beck ja Giddens puhuvat reflektiivisestä moderniudesta, jolla viitataan kollektiivisuuden purkautumiseen ja yksilöllisyyden kasvuun. Ks. mm. Anthony Giddens, ”Risk Society: The Context of British Politics”, teoksessa Jane Franklin (ed.), *The Politics of Risk Society*, Polity Press, Cambridge 1998, s. 23-34, Ulrich Beck, ”Risk Society Revisited: Theory, Politics and Research Programmes”, teoksessa Barbara Adam, Ulrich Beck, Joost van Loom (eds.), *The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory*, Sage, London 2000, s. 211-229.

tiota on yhä vaikeampi saavuttaa.¹⁶⁰ Kansalaisen uhkatietoisuuden elementtejä tuotetaan siten valtiotasolla poliittisesti rakennetun uhkasisällön ohella kasvavassa määrin suoraan ulkoisesta toimintaympäristöstä. Tämä saattaa johtaa kollektiivisten uhkauskomuksien ja merkityslähteiden heikkenemiseen.¹⁶¹

¹⁶⁰ Beck, “Risk Society Revisited: Theory, Politics and Research Programmes”, s. 227-228.

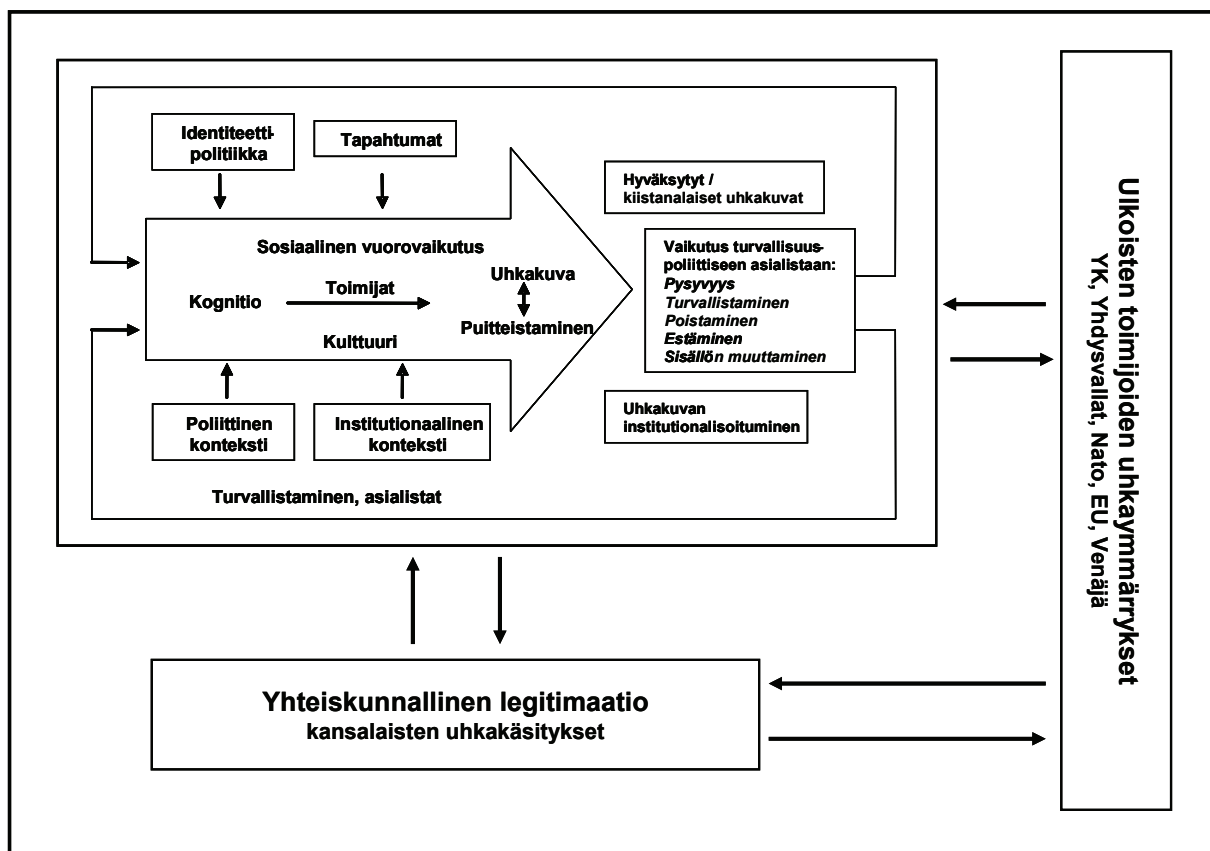
¹⁶¹ Voikin kysyä – missä määrin valtiolla on tänä päivänä mahdollisuus rakentaa kansalaistensa uhkakäsityksiä?

4

TEOREETTINEN SYNTEESI

Teoreettisen synteessin tulkintakehys muodostaa teoreettisen taustakontekstin, jota vasten empiriaa tarkastellaan. Suomen uhkakuvien rakentamisen kokonaisvaltaisessa tulkinnassa huomioituvat valtiota-son lisäksi sen sekä ulkoinen että sisäinen ulottuvuus. Oleelliseksi näkökulmaksi (ja tutkimukselliseksi painopisteeksi) muodostuvat ne tekijät, jotka vaikuttavat *valtiollisten uhkakuvien rakentamiseen* ja tämän uhkatodellisuuden esittämiseen. Kyse on tässä tutkimuksessa siitä uhkakuvien rakentamisprosessista, jossa on muodostettu vastaus ”mikä Suomea uhkaa” -kysymykseen vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selonte-koon.

4.1 Suomen uhkakuvarakentamisen teoreettinen tulkintakehys



Kuva 9. Suomen uhkakuvarakentamisen teoreettinen tulkintakehys.

Kuvassa yhdeksän (vrt. kuva 1) on esitetty teoreettinen viitekehys Suomen julkisten uhkakuvien rakentamisesta ja siinä vaikuttavista tekijöistä. Viitekehys on sidottu turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon, konkreettiseen poliittiseen asiakirjaan, johon toimijat rakentavat (vallitsevissa olosuhteissa) Suomen uhkakuvia. Tässä Suomen uhkakuvapolitiikan teoreettisen synteessin tulkintakehyksessä yhdistyvät aiemmissä luvuissa esitetyt valtion uhkakuvien rakentamisen osatekijät sekä tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat. Tulkintakehys kuvaa uhkakuvapolitiikan monimuotoisuutta ja -tasoisuutta, jonka takia teoreettinen synteesi, olematta liian yleinen tai yksityiskohtainen, on tämän tutkimuksen kontekstissa välttämätön. Se toimii yleisenä tulkintakehyksenä esitettävälle tutkimuskysymyksille ja pohjana myös yksittäisten uhkakuvien rakentamisen empiiriselle tulkinnalle, jota puitteistamisen ja prosessin seuraamisen metodologia täsmentää. Tulkintasynteessin voi kokonaisuudessaan nähdä kehyksenä, jonka avulla pyritään tulkitsemaan uhkakuvien rakentamisen taustalla vaikuttavia tekijöitä. Tällöin problematisoidaan vuoden 2004 selontekoon rakennettuja uhkakuvia – *miksi juuri kyseiset uhkakuvat rakennettiin esitetyissä puitteistamisen muodoissa Suomen uhkakuviksi?* Tätä uhkakuvatodellisuuden rakentamisen tulkitsemista voi pitää tämän tutkimuksen keskeisimpänä sekä teoreettisena että empiirisenä tavoitteena. Samanaikaisesti kyse on Suomen uhkakuvien rakentamiseen yhdistyvien eri näkökulmien yhdistämisestä – valtiotason uhkakuvatodellisuutta tarkastellaan kolmen analyysitaso- ja toimijaulottuvuuden kautta. Näin pyritään syventämään ja monipuolistamaan tutkimuksellista analyysiä. Esitettyjen yksittäisten osatekijöiden vaikuttavuus saattaa vaihdella paljon, sillä *tulkintakehyksen tulkintavoima perustuu synteesiin ja siinä vaikuttavien osatekijöiden huomioimiseen.*¹ Uhkakuvien suhteellisuus, toimijaperustaisuus ja poliittisuus muodostavat tutkimuksen uhkakuvapolitiikan tulkinnallisen ytimen.

¹ Venäjän uhkan poistumista Viron turvallisuuspoliittiselta asialistalta 1990-luvulla voi pitää hyvänä esimerkkinä uhkakuvien rakentamisen eri osatekijöiden yhteisvaikutuksen empiirisestä ilmentymisestä. Uhkakuvan poistaminen liittyi Viron pyrkimykseen samaistua kiinteämmin osaksi länsimaista kulttuuria ja eurooppalaista identiteettiä. Toisaalta Venäjän sotilaallisen voiman huomattava väheneminen Baltian alueelta 1990-luvun puolivälissä vaikutti Virossa Venäjän uhkan poistamiseen ainakin julkiselta asialistalta. Venäjän uhka säilyi kuitenkin piilotetulla asialistalla. Noreen ym. tulkitsevat tämän johtuneen kognitiivisista ”menneisyyden muistoista” (historiallisista tapahtumista ja Venäjän miehitysvallan ajasta), joilla on Virossa edelleen huomattava vaikutus kansallisen identiteetin muotoutumiseen. Selittäviä tekijöitä uhkakuvan poistumiseen on myös löydettävissä institutionaalisesta ja poliittisesta kontekstista, erityisesti episteemisen yhteisön näkemysten vaikutuksellisuudesta. Ks. Noreen, Sjöstedt, ”Estonian Identity Formations and Threat Framing in the Post-Cold War Era”, Erik Noreen, Susanna Björk, Stefan Lundblad, *Hot, Identitet och Historiebruk. Analys av det säkerhetspolitiska språkets utveckling i Baltikum under 1990-talet*, Studentlitteratur, Lund 2004.

Teoreettisen tulkintakehyksen tavoitteena on yhdistää useamman analyysitason muuttujia toisiinsa eli huomioida eri toimijoiden vuorovaikutussuhteiden dynamiikkaa suhteessa valtiotason uhkakuvarakentamiseen. Huolimatta kansainvälisten suhteiden ja etenkin turvallisuustutkimuksen piirissä usein esitetystä analyysitasojen yhdistämisen vaatimuksesta (sen sijasta, että keskitytään vain yhteen analyysitasoon),² on harvoissa turvallisuuteen ja uhkakuviin liittyneissä tutkimuksissa kuitenkin näin tehty.³ Toisaalta niin strategian- kuin turvallisuustutkimuksessa on kiinnitetty varsin vähän sekä teoreettisesti että empiirisesti huomiota siihen, miksi ja miten tietyt asiat rakennetaan (ja ennenkaikkea halutaan rakentaa) esitettäviksi julkisiksi uhkakuviksi. Teoreettisen tulkintakehyksen avulla pyritään vastaamaan näihin tieteen tutkimuksen kentässä ilmenneisiin monitasoisuuden analyysin puutteellisuuden sekä uhkakuvien rakentamisen ja niiden taustalla vaikuttavien tekijöiden huomioimisen vaatimuksiin.

Teoreettisen tulkintakehyksen perustana ovat käsitteelliset lähtökohdat (luku 2) turvallisuuden ja uhkan monimuotoisuudesta sekä kiistanalaisesta tulkinnasta – miten moninaisin tavoin ja tarkoitusperin ne voidaan eri toimijoiden toimesta tuoda esille. Kuvassa yhdeksän esitetyt ulkoisten toimijoiden uhkaymmärrykset (luku 3.1) ja kansalaisten uhkakäsitykset (luku 3.3) ovat aiemmin esitetyllä tavalla vuorovaikutuksessa valtiotasolla tapahtuvaan uhkakuvien hallinnolliseen ja poliittiseen rakentamisprosessiin. *Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon lopullisen rakentamisen ja päätöksenteon tapahtuessa valtiotasolla, on tulkintakehyksen perusteltu painopiste yksikkötasolla.* Ilman valtiotasolla vaikuttavien sisäpuolisten toimijoiden, erityisesti poliittisen ydineliitin, päätöksiä ei Suomen julkinen turvallisuuspoliittinen asialista ja siinä esitettävät uhkakuvat muutu. Valtiotason teoreettiseen synteesekehykseen yhdistyvät luvussa 3.2 esitetyt valtion uhkakuvarakentamiseen vaikuttavat välttämättömät (alaluku 3.2.1) ja välttämättömiksi todetut kontekstisidonnaiset tekijät (alaluku 3.2.2).

Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon rakentamisen yhtenä perustana on edellinen selonteko eli muodostettava turvallisuuspoliittinen asialista rakennetaan edellisen asialistan pohjalta. Tätä kuvaavat palautenuolet edellisestä asialistasta, aiemmin rakennetusta yhteisestä uhkaymmärryksestä, jälleen prosessin alkuun. Kyse on asialistan jatkuvuuden luon-

² Ks. mm. Valerie M. Hudson, ”Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”, *Foreign Policy Analysis*, Vol. 1, No. 1, 2005, s. 2, Sjöstedt, ”Exploring the Construction of Threats: the Securitization of HIV/AIDS in Russia”, s. 11-25. Tämä tutkimus eroaa esimerkiksi Lipschutzin ainoastaan yhden analyysitason turvallistamisnäkemyksestä. Vrt. Lipschutz, ”On Security”, s. 9.

³ Asialistateorioiden osalta poikkeuksen tekevät osa ulkopoliittikkaan ja kansainvälisiin organisaatioihin keskittyneistä tutkimuksista. Ks. esim. Christer Jönsson, Annica Kronsell, Peter Söderholm, *International Organizations and Agenda Setting*, Department of Political Science, Lund University 1995.

teesta – aiemmin tehdyt valinnat, vallitsevat olosuhteet ja kulttuurinen perusta luovat pohjan uhkakuvien rakentamiselle uuteen (seuraavaan) turvallisuuspoliittiseen asialistaan. Uhkakuvien jatkuvuuden ja institutionalisoinnin luonne viittaa ”hitaaseen” poliittiseen uhkakuvamuutokseen turvallisuuspoliittisilla asialistoilla. Voidaan olettaa, että vain hyvin dramaattiset muutokset johtavat nopeasti merkittäviin muutoksiin valtiotason uhkakuvasisällössä. Aiemmat selonteot toimivat uuden turvallisuuspoliittisen asialistan rakentamisen perustan ohella myös vertailupohjana uhkakuvien muutoksen tulkinnassa suhteessa uudempien selontekojen uhkakuvauksiin. Uhkamenneisyys on uhkanykyisyyden määrittämisessä vahvasti läsnä.

Kuvan yhdeksän valtiotason teoriakehyksessä *uhkakuvat rakentuvat prosessiluonteisesti turvallisuuspoliittiseen asialistaan*. Uhkakuva ilmenee ensin ihmismielen subjektiivisena tulkintana (kognitiivinen merkitysmaailma), perustuen sekä materiaalisiin tekijöihin että ihmismielen luomaan käsitystodellisuuteen. Tämä uhkakäsitys voi myös jäädä vain toimijan kognitiiviseksi tulkinnaksi ja yksilön tietoisuuteen, jolloin siitä ei muodostu objektia uhkan intersubjektiiviseen puitteistamiseen eikä poliittiseen toimintaan. Sama koskee toimijoiden osalta esitettyjä uhkakuvien tuottajia, joiden on sosiaalistettava tuottamansa uhkakuvat poliittiseen toimintaan. *Uhkakuvan on mahdotonta rakentua valtion julkiseen turvallisuuspoliittiseen asialistaan, ellei sitä altisteta sellaisten toimijoiden sosiaaliseen vuorovaikutukseen, joilla on poliittista ja/tai hallinnollista valtaa tehdä näin*. Selonteon rakentamisprosessissa vaikuttavien toimijoiden kesken rakennetaan uhkakuville haluttu *poliittinen merkitys*, yhdensuuntainen päätetty uhkaymmärrys. Vallankäytön näkökulma on olennainen, sillä vuoden 2004 selonteko valmisteltiin julkisuudelta piilossa – luodun valmistelurakenteen sisällä ja vain tiettyjen toimijoiden keskuudessa. Vasta selonteon julkistamisen jälkeen mahdollistui avoin yhteiskunnallinen keskustelu selonteossa esitetyistä virallisista uhkakuvista. Tämä keskustelu konkretisoitui, päätöstenkorakenteiden mukaisesti, selonteon eduskuntakäsittelyssä.

Suomen uhkakuvien poliittisen rakentamisen prosessiin vaikuttaa esitetyn teoriakehyksen mukaisesti sekä toimija- että rakennepерusteisia tekijöitä. Uhkakuvien rakentamista tulkittaessa tulee tulkintakehyksen eri osatekijät huomioida yhdessä ja erikseen. Tilannekohtaisuus määrittää sen, mitkä osatekijät selittävät parhaiten kunkin selonteon uhkakuvan rakentamista. On kuitenkin korostettava, etteivät selonteon uhkakuvat kuitenkaan muutu, toimintaympäristön muutoksista tai olosuhteiden suosiollisuudesta huolimatta, ilman toimijoiden tavoitteellista poliittista toimintaa. *Uhkakuvien materiaalistenkin tekijöiden muutokset konkretisoituvat sosiaalisen toiminnan kautta*. Oleelliseksi vuorovaikutuksen ja turvallisuuspoliittiseen asialistaan rakennettavien uhkakuvien merkityssisällön kannalta muodostuu uhkan kielellinen ilmaisu, uhkalle annettava muoto. *Puitteistamisella rakennetaan uhkakuvalle haluttava ja sovittu sisältö*. Selontekoon rakentunut

uhkakuva on siten sekä rakennettu sosiaalisesti että se myös rakentaa sosiaalista todellisuutta, ja tässä kontekstissa suomalaista uhkaymmärrystä. Uhkakuvien rakentamisen vaikutusta turvallisuuspoliittiseen asialistaan (edellisen asialistan pohjalta) ilmentävät turvallistamisen ohella myös muut esitetyt vaikutusvaihtoehdot. Tällöin myös ne, esimerkiksi julkisuudessa esitettävät, uhkakuvat, joita ei turvallisteta selontekoon, ovat myös rakentamassa kansallista uhkaymmärrystä.

Tulkintakehys muodostaa teoreettisen mallin Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon esittämien uhkakuvien rakentamisen tutkimiseen. Sen yhtenä tavoitteena on osoittaa julkisten uhkakuvien rakentamisen sosiaalinen ja poliittinen luonne, objektivistisen uhkakäsitystodellisuuden sijasta. Teoreettisia synteesejä on yleisesti kritisoitu liian monien selitystekijöiden yhteenliittämisestä, mutta uhkakuvaliittikkaan vaikuttavien eri osatekijöiden yhdistäminen synteeksiksi on sen moniulotteisuuden takia perusteltua. Sen avulla kyetään laajemmin kiinnittämään huomiota uhkakuvarakentamisessa vaikuttaviin keskeisiin tulkintavoimaisiin osatekijöihin. Tulkintakehystä kyetään empiirisiin tutkimuksiin tarvittaessa kehittämään.

4.2 Tarkennetut tutkimuskysymykset ja rajauksia

Suomeen on kylmän sodan ajan jälkeen vakiintunut käytäntö tuottaa laaja valtion turvallisuutta ja puolustusta käsittelevä selonteko kerran hallituskaudessa. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisia selontekoja on annettu eduskunnan käsiteltäviksi vuosina 1995, 1997, 2001, 2004 ja 2009. Selontekokäytäntö on merkinnyt Suomen virallisten uhkakuvien ”päivittämistä ja sopimista” noin neljän vuoden välein. Eduskuntakäsittelyssä on puolestaan hyväksytty selonteosta tehdyt mietinnöt (ei selontekoa sinällään), jotka käsitteellisesti liitetään tässä tutkimuksessa mainittujen selontekojen yhteyteen. *Turvallisuus- ja puolustuspoliittisia selontekoja voi pitää 2000-luvun alussa merkittävimpinä Suomen turvallisuutta ja uhkia kuvaavina sekä määrittävinä virallisina julkisina asiakirjoina.* Vaikka tämä tutkimus keskittyy uhkakuvanäkökulmasta vuoden 2004 selonteon rakentamisprosessiin, huomioidaan tutkimuksessa myös (hallitusohjelman lisäksi) kaksi muuta valtioneuvoston tasolla laajan turvallisuuden konseptia määrittävää asiakirjaa: Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETTS) ja Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Tutkimuksessa turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko määritetään kuitenkin Suomen turvallisuuspoliittiseksi asialistaksi, jonka kontekstissa uhkakuvien rakentamista ensisijaisesti tutkitaan. Kyse on asialistasta, johon poliittisesti rakennetun uhkatodellisuuskuvauksen avaaminen on tutkimuksen keskeisin tavoite. Selonteon laatimisprosessiin ”sisälle meneminen” tuottaa itsessään aiemmin tutkimatonta tietoa ja edesauttaa ymmärtämään selontekojen teks-

tiä sekä sen rakentumiseen vaikuttavia tekijöitä. Tutkimus myös arvioi suomalaista turvallisuusasiakirjarakennetta.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisella selonteolla, määriteltynä turvallisuuspoliittisena asialistana, on keskeinen ohjaava merkitys tutkimuskysymyksiä esittämiseksi. Tutkimuksen teoreettisen lähestymistavan ja rakennetun synteessin perustalta empiiristä tarkastelua ohjaa seuraava pääongelma: *Miten Suomen uhkakuvat rakennetaan 2000-luvun alussa ja mikä on näiden uhkakuvien vastaavuus ulkoisten toimijoiden ja suomalaisten uhkakuviin ja -käsityksiin?*

Pääongelmasta johdetaan neljä yksityiskohtaisempaa tutkimuskysymystä, joihin tutkimuksessa pyritään vastaamaan, ja jotka myös rajaavat pääongelmaa.

1. Miten uhkakuvat rakennettiin vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon ja eduskunnan hyväksymään mietintöön – miten päädyttiin esitettyyn uhkasisältöön?

2. Mitkä uhkakuvat osoittautuivat tässä turvallistamisprosessissa kiistanalaisimmiksi ja millä muodoilla toimijat toivat kiistanalaisuutta esille?

Selonteko itsessään on turvallisuuspoliittisena asialistana varsin kokonaisvaltainen ja sisällöltään kaksijakoinen esitys. Ensinnäkin se sisältää kuvauksen toimintaympäristöstä ja sen vaikutuksista Suomen turvallisuuteen, ja toiseksi esittää *toimintalinjan sekä toimenpiteet*, joilla Suomi pyrkii esitettyyn kuvaukseen vastaamaan. Onkin täsmennettävä, ettei tutkimuksessa ole kyse koko selonteon ja sen tavoiteasetteluiden tutkimisesta tai esimerkiksi esitettyjen uhkakuvien hallintakeinojen (kuten puolustusratkaisun) arvioimisesta. Tutkimus kuitenkin antanee eväitä laajempaan turvallisuuspoliittiseen pohdintaan, sillä uhkakuvat ovat olennainen osa sekä turvallisuusympäristön esitystä että sitä määrittäviä hallintakeinoja. Tutkimus keskittyy uhkakuvatodellisuuden rakentamisen tutkimiseen, uhkakuviin poliittisina ilmiöinä, jossa selonteko muodostaa keskeisen, mutta ei ainoan, tarkastelulottuvuuden. Tutkimuksessa ei ole kyse turvallisuuspoliittisesta uhkanalyysistä, jolla koetettaisiin osoittaa politiikassa esitettyjä uhkakuvia oikeiksi tai vääriksi, vaan tutkimus keskittyy siihen, millaisia uhkakuvia esitetään olemassa oleviksi ja miten selontekoon rakennettiin esitetty uhkakuvasisältö. Kiistanalaisuus viittaa kysymyksenasettelussa uhkakuvapolitiikan konfliktuaaliseen luonteeseen.

Uhkakuvien rakentamisessa selontekoon on toisaalta kyse kaikkien selonteossa ilmennettävien uhkakuvien turvallistamisesta. Vaikka uhkakuvien rakentamiseen yhdistyy olennaisesti konstruktivistinen jatkuvuuden luonne, on jokaiseen selontekoon kirjoitettavat uhkakuvat ja niiden puitteistaminen

aina tehtävä sekä prosessoitava uudelleen. Uhkakuvat turvallistettiin vuoden 2004 selontekoon uusina, vanhoina tai uudelleenpuitteistettuina.

Aiempien valintojen vaikuttavuuteen ja uhkakuvien kulttuuriseen jatkuvuuteen viitaten 2000-luvun alun uhkakuvien rakentamisen ajallinen tarkastelukehys ulotetaan 1970-luvun alusta vuosituhannen vaihteeseen, erityisesti aiempien (vuosien 1995, 1997 ja 2001) selontekojen uhkakuvarakentamisen ja -sisällön huomioimiseen. Tutkimuksen painopiste on vuoden 2004 selonteon uhkakuvarakentamisessa, jossa analyytisesti huomioidaan hallinnollinen, poliittinen ja julkinen areena (ks. luku 3.2.1) ajallisine rajoituksineen. Poliittisessa ohjauksessa tapahtuneen hallinnollisen rakentamisen tarkastelu keskittyy ajallisesti välille 23.5.2003 (päätös selonteon valmistelun käynnistämisestä) – 24.9.2004 (valtioneuvoston päätös antaa selonteko eduskunnalle). Poliittisella areenalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa selonteon eduskuntakäsittelyä 24.9.2004 – 21.12.2004 (mietinnön hyväksyminen) välisenä aikana. Julkisen areenan uhkakatarkastelu keskittyy suurimpien puolueiden esittämiin uhkakäsityksiin sekä turvallisuuspoliittisen ydineliitin, puolueiden puheenjohtajien ja selonteon valmistelusta vastanneeseen työryhmään kuuluneiden neljän virkamiehen ja muiden keskeisten toimijoiden esittämiin julkisiin uhkatulkintoihin selontekoprosessin aikana. Rajaukset ovat tutkimusta ohjaavia.

Tutkimuksen kokonaisvaltainen lähestymistapa edellyttää rajausten tekemistä niin ajallisesti kuin toimijoidenkin suhteen. Rajaukset on nähtävä tarkoituksenmukaisina ja välttämättöminä suhteessa tutkimuksen pääongelmaan ja muihin tutkimuskysymyksiin. Tällöin esimerkiksi selontekomietinnön hyväksymisen jälkeinen keskustelu rajataan tarkoituksellisesti tutkimuksen ulkopuolelle. Esitettyjä aikarajauksia ei kuitenkaan tule pitää ehdottomina, mutta tutkimusintressiä ajallisesti kohdistavina. Keskittymisen yhteen selontekoprosessiin (useamman sijasta) antaa mahdollisuuden syvempään analyysiin kokonaisasetelmassa, mitä tämä tutkimus tavoittelee. Etenkin tutkimuksen tekemisen ajankohtaan, lähdemateriaalin saatavuuteen, haastattelumetodiin ja ajalliseen läheisyyteen viitaten, on tutkimuksessa tehty tietoinen valinta keskityttäessä vuoden 2004 selontekoon vuoden 2009 selonteon sijasta.

3. Millainen on Suomen uhkakuvaolitiikan ulkoisten avaintoimijoiden julistettujen uhkakuvien sisältö ja millaista turvallisuuskäsitystä ne heijastavat?

Suomen ulkoisten avaintoimijoiden (YK, Yhdysvallat, Nato, EU ja Venäjä) esittämiä uhkatodellisuuskuvauksia, niiden tarkoituksiperiä ja turvallisuuskäsityksiä tulkitaan esitetyn tutkimuskysymyksen ohjaamana. Tulkinta painottuu ajallisesti vuosina 2001–2004 esitettyihin uhkakuviin.

4. Miten yhteneväisiä kansalaisten uhkakäsitykset ovat vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa esitettyjen uhkakuvien kanssa?

Kansalaisten uhkakäsityksien tulkinta ja yhteneväisyys selonteon esittämiin uhkakuviin viittaa esitettyyn menestyksellisen turvallistamisen oletukseen (ks. luku 2.3) sekä yksilötason huomioimiseen analyysitasoja yhdistävässä uhkakuvarakentamisen tulkinnassa. Kansalaisten uhkakäsityksien tulkinta painottuu ajallisesti vuosien 2004–2006 ajanjaksolle.

Tutkimuskysymykset tarkentavat tutkimusintressiä eri analyysitasoilla rakennetun uhkatodellisuuden tulkitsemiseksi, mutta pääongelmaan vastaaminen muodostaa tutkimuksen ”punaisen langan” läpi empiirisen tulkinnan. Tämä viittaa kokonaisvaltaisen näkökulman säilyttämisen pyrkimykseen uhkakuvien rakentamisen tutkimisessa ja siihen vaikuttavien tekijöiden huomioimisessa.

4.3 Metodologia

Metodologialla tarkoitetaan tässä yhteydessä sen suppeaa merkitystä,⁴ metodiikkaa ja metodien käyttöä, jolla viitataan siihen, miten tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi tutkimuksessa kerätään, analysoidaan ja raportoidaan tietoa. Konstruktivismin metodologian alaa voi puolestaan pitää verrattain laajana, sillä sen sisällöstä vallitsee monenlaisia käsityksiä ja esityksiä.⁵ Metodologian perustaa tulee tutkimuksissa ohjata esitetyt tutkimuskysymykset ja niiden vastaamiseen parhaiten soveltuvat tutkimusmenetelmät. Uhkakuvien rakentamisen analyysissä käytetään ja yhdistetään tässä tutkimuksessa laadullisen tutkimuksen metodiikkaa, joskin luvussa kahdeksan tiedon lähteenä käytetään myös tilastollisia aineistoja. Tutkittavana kohteena on sosiaalisesti rakennettava objekti (uhkakuva), jolloin laadullinen metodiikka on sosiaalisen toiminnan (uhkakuvarakentamisen) tutkimisessa perusteltua. Pyrkimyksenä on ymmärtää uhkailmiötä esitetystä kontekstista sekä niiden merkityksien avulla, joita ihmiset ilmiölle antavat. Miten tutkimuskysymysten ohjaamina huomio kiinnittyy metodisesti uhkakuville rakennettavien merkityksien tulkitsemiseen selontekoprosessin kontekstissa.

Tutkimuksen metodologinen perusta viittaa teoriasidonnaiseen analyysiin sekä raportointiin, jossa tutkimuksen teoreettinen tulkintakehys (kuva 9)

⁴ Vrt. Jouni Tuomi, Anneli Sarajärvi, *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2003, s. 11-13, Raunio, *Positivisimi ja ihmistiede. Sosiaalitutkimuksen perustat ja käytännöt*, s. 24-28.

⁵ Ks. mm. Pettman, *Commonsense Constructivism or the Making of World Affairs*, s. 11-28.

toimii tulkintaa ohjaavana apuvälineenä analyysin etenemisessä.⁶ Tällöin analyysissä on havaittavissa aikaisemman tutkimustiedon sekä muodostetun teoreettisen tulkintakehyksen vaikutus, mutta tämän tiedon merkitys ei ole teoriaa testaava (hypoteesittomuus⁷) vaan pikemminkin analyysia tutkimusintressin suuntaan ohjaavana sekä aineistolähtöisesti tulkintakehystä edelleenkehittävänä. Tutkimuksen laadullisessa analyysissä (tapaustutkimuksellisenä näkökulmana) painottuu hermeneuttinen, *ymmärtämistä ja tulkintaa korostava*, perusta. Tutkimuksessa pyritään tutkimuskysymysjohdannaisesti nostamaan olennainen ja tutkimuksen kannalta kiinnostava tieto aineistoista esille ja yhdistämään se tutkimuksen pääongelman määrittämään kontekstiin.

Tutkimuksen tietämisen tavan viitatessa ymmärtämiseen, kohdistuu metodologinen perusta tietämisen sisältöön eli ihmisten luomaan merkitystodellisuuteen. Renata Teschin laadullisen tutkimuksen metodityyppiluokittelua seuraten tutkimus kiinnittyy ensisijaisesti kielen ja tekstin tyypillisten piirteiden ja niiden merkityksien ymmärtämiseen.⁸ Metodinen lähestymistapa korostaa tutkittavan ilmiön kommunikatiivista luonnetta eli uhkatodellisuuden toimijapainotteista rakentamista. Uhkalle annettavilla erilaisilla merkityssisällöillä (puitteistaminen) rakennetaan uhkakuvan sosiaalista todellisuutta määritellyn, reaali maailmaan yhdistettävän teoreettisen, kontekstin sisällä (prosessin seuraaminen). Metodien avulla pyritään ymmärtämään esitettyjä uhkatodellisuuden kuvauksia ja niille annettuja merkityksiä – ”avaamaan” rakennettua uhkakuvasisältöä. Metodologisesti tulkitaan siis sitä, miten suomalaista uhkakuvatodellisuutta on poliittisesti tuotettu ja pyritty tuottamaan 2000-luvun alussa. *Tutkimusote on kuvattavissa tulkitseväksi teoreettis-kontekstuaaliseksi analyysiksi, jossa prosessin seuraamisen ja puitteistamisen metodiikkaa hyväksikäyttäen vastataan esitettyihin tutkimuskysymyksiin.* Tutkimusotteessa on myös keskeistä tutkittavan ilmiön kontekstin tunnistaminen, sillä juuri konteksti eli ilmiön ”taustamaailma” kiinnittää erilaiset käsitykset ja poliittisesti rakennetut merkitykset kohdeilmiöön. Tulkinnan tavoitteena on tutkimuskohteena olevan ilmiön kokonaisvaltainen ymmärtäminen, mikä on mahdollista uhkakuvien rakentamiseen vaikuttaneiden partikulaaristen tekijöiden ja tapahtumaketjujen synteessin systemaattisen tulkinnan avulla. Tämä viittaa myös intersubjektiiviseen kommunikaatioon tutkijan ja tutkimuskohteen välillä.

⁶ Päättely ei siten tapahdu yksinomaan teoriasidonnaisesti eikä abduktiivisesti.

⁷ Tutkimuksessa ei varsinaisesti testata esitettyä teoreettista tulkintakehystä vaan osaltaan koetellaan sen todentumista ja tulkintavoimaa, mutta tavoitteena ei ole eksplisiittisten kausaalisuhteiden muotoileminen. Vrt. Jari Eskola, Juha Suoranta, *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*, Vastapaino, Tampere 1998, s. 19-20.

⁸ Renata Tesch, *Qualitative Research. Analysis Types and Software Tools*, Routledge, New York 1990, s. 57-70.

Tutkimuksen metodologiaa ohjaa praktinen tiedonintressi, sillä tiedon funktiona on ymmärtää ja tulkita tutkimuskohteelle annettuja tai sen ilmentämiä merkityksiä. Tutkimuksen päämääränä on perustellun tulkinnan esittäminen tästä merkitystodellisuudesta. Niinluodon mukaan tällöin ei tutkimuskohteesta etsitä niinkään kausaliteetteja vaan loogisia ja merkitysten suhteiden sekä muutoksen kannalta korrekkeja perusteltuja huomioita.⁹ Metodologisesta näkökulmasta tätä tutkimusta voi pitää systemaattisena merkityksien tulkinnan harjoittamisena, jolloin tulkinnalla tarkoitetaan merkityksien eksplikoimista ymmärrettävään muotoon. Uhkakuvailmiötä on mahdollista tulkita sen yksittäisten elementtien ja kokonaisuuden välisen dialogisen suhteen kautta. Mitä paremmin kokonaisuutta ymmärretään, sitä paremmin ymmärretään myös sen osien merkitys, ja päinvastoin. Tulkinta perustuu siihen, että kokonaisuutta tulkitaan osiensa perusteella, mutta prosessin edetessä yksittäisten osien merkitykset jatkuvasti muuttuvat (ja tarkentuvat) kokonaisuuden ymmärtämisen perusteella.

Prosessin seuraaminen

Uhkakuvien rakentamisen tulkinnassa hyödynnetään prosessin seuraamisen (process tracing) menetelmää.¹⁰ Kyse on tapaustutkimukseen liitettävästä metodista, jonka avulla huomioidaan prosessin eri vaiheita ja osatekijöitä sekä niiden vaikutuksia prosessin lopputuloksen rakentumiseen. Turvallisuuspoliittisen asialistan rakentamiseen keskittyvässä tutkimuksessa, turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon tapaisessa rakentamiskontekstissa, prosessin seuraaminen on perusteltu ja välttämätön metodi. Tällöin kiinnitetään uhkakuvien rakentamisessa, selontekoprosessia seuraten (luku 7), huomio prosessin aikana vaikuttaviin tekijöihin, joiden avulla kyetään tulkitsemaan esitettyä uhkakuvatodellisuutta (lopputulosta). Huomio kiinnitetään myös prosessiin vaikuttaviin ajallisiin taustatekijöihin (historiallisen jatkuvuuden konteksti, luku 6) ja ulkoisten toimijoiden uhkakuviin (kansainvälinen konteksti, luku 5) sekä prosessin jälkeisiin vaikutuksiin (uhkakuvien yhteiskunnallinen legitimaatio, luku 8). Alexander Georgen ja Andrew Bennettin mukaan prosessin seurannassa on laajemmasta kronologisuudesta ja kontekstualisuudesta huolimatta kuitenkin *kiinnitettävä keskeisin huomio juuri niihin prosessin vaiheisiin ja muutostekijöihin, joiden ole-*

⁹ Ilkka Niiniluoto, *Tieteellinen päättely ja selittäminen*, Otava, Keuruu 1983, s. 166-186, Niiniluoto, *Johdatus tieteenfilosofiaan*, s. 71-72. Ks. ymmärtämisen ja tulkinnan kritiikistä mm; Panu Raatikainen, *Ihmistieteet ja filosofia*, Gaudeamus, Helsinki 2004, s. 116-137.

¹⁰ Ks. Alexander L. George, Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, The Mit Press, Cambridge 2005, s. 205-232. Brändströmin tapaustutkimukset osoittavat prosessin seurannan menetelmällisen hyödyllisyyden tutkittaessa tietyn asian rakentumista eri asialistoille. Ks. mm. Annika Brändström, *Coping with a Credibility Crisis: The Jas Fighter Crash of 1993*, Crismart forskning No. 13, Stockholm 2004.

tetaan huomattavimmin vaikuttavan prosessin lopputuloksen muodostamiseen.¹¹ Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon rakentaminen on määritettävissä prosessiksi, jota tutkimuksessa uhkakuvien osalta määritettyjen toimijoiden ja areenoiden osalta seurataan. Selontekoprosessin seuraamisessa ja sen tulkitsemisessa teoreettisena apuvälineenä toimii teoreettisen synteessin tulkintakehys, minkä esittäminen (sekä teoriasidonnaisuus ylipäänsä) on nähtävä prosessin seuraamisen menetelmässä tulkinnan kannalta välttämättömänä. Tällöin korostetaan tutkimustulosten teoria- ja kontekstisidonnaisuutta, joita ilman prosessin seuraamisen metodin käyttö ei olisi mielekäästä.¹²

Prosessin seuraamisen metodi pyrkii ilmentämään prosessissa esiintyviä ja siinä vaikuttavia muutostekijöitä, joita eri aineistojen kautta pyritään saamaan esille. Kyse on yleensä poliittiseen ilmiöön yhdistettävästä laadullisesta tutkimusmenetelmästä, jossa haastatteluja voidaan (on välttämättömänä) käyttää niiden prosessin vaiheiden selvittämiseen, mistä ei ole tuotettu kirjallista aineistoa.¹³ Metodissa on myös kyse prosessin aikana esiintyneiden vaihtoehtojen, kiistanalaisuuden ja valintojen, huomioimisesta. *Prosessin seuraaminen ilmentää tutkittavan ilmiön rakentamisen luonnetta*. Kyse on samalla sosiaalisen todellisuuden muodostumisen seuraamisesta eli miten selonteon uhkakuvien rakentamisella on luotu suomalaista uhkatodellisuutta. Konstruktivistisissa tutkimuksissa prosessin seuraamista on käytetty lisääntyvässä määrin yhtenä metodologisena työvälineenä, sillä sitä on yleensä pidetty yksinään metodisesti riittämättömänä.¹⁴ Tällöin sen merkitys on nähtävä muuta tulkintaa täydentävänä.

Puiteistaminen

Uhkan puiteistaminen on vaikuttamisen ja tekemisen sekä yhteisen ymmärryksen vuorovaikutuksellisen rakentamisen väline, kuten alaluvussa 3.2.3 laajemmin esitettiin. Puiteistamisen ja uhkan suhde on tulkinnassa vahvasti läsnä, sillä tämän tutkimuksen konstruktivistinen taustaoletus korostaa eri

¹¹ George, Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, s. 73-85, 205-221.

¹² Ks. ja vrt. Jeffrey T. Checkel, *It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics*, Arena Working Paper No. 26, Centre for European Studies, University of Oslo 2005, Oisin Tansey, "Process Tracing and The Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling", *Political Science & Politics*, Vol. 40, issue 4, 2007, s. 765-772.

¹³ Prosessin seuraamisen menetelmässä on kuitenkin usein painottunut "historiallisen metodiikan" ja asiakirjatutkimuksen luonne. George, Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, s. 6-12, 206, Tansey, "Process Tracing and The Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling", s. 765-766.

¹⁴ Ks. George, Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, s. 206-207, Checkel, *It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics*, s. 5-6.

ilmaisumuotojen merkitystä uhkatodellisuuden rakentajina.¹⁵ Kyse ei ole ainoastaan asian esittämisestä uhkana (tai ei-uhkana) vaan erityisesti siitä, *missä muodossa* uhka esitetään. Toimijat rakentavat valinnan mahdollisuuden kautta uhkille sisällön, eli tuottavat uhkatulkintoja painottamalla ja häilyttämällä uhkan tiettyjä puolia. Kyse on uhkakuva- ja politiikassa myös siitä minkälaisia vaikutuksia ja seurauksia uhkien puitteistamisella on. Puitteistamisen metodiikkaa on pidetty sekä sisällön- että diskurssianalyysiin liittyvänä erityispiirteenä.¹⁶ Sisällönanalyysiksi voidaan Jouni Tuomen ja Anneli Sarajärven mukaan nimittää kaikkea tutkimusaineiston tiivistämistä ja luokkiin tai kategorioihin järjestämistä tutkimusintressin ohjaamana.¹⁷ Vastaavasti diskurssianalyysiin on puitteistamisen osalta viitattu analyysimenetelmään, mikä auttaa lisäämään ymmärrystä todellisuuden rakentamisesta – kuka tai ketkä, miten, missä ja miksi määrittelevät ilmiöitä, jotka tuottavat inhimillisiä kokemuksia ja yhteistä ymmärrystä?¹⁸ Puitteistamisessa, sisällön- ja diskurssianalyysin tavoin, on kyse eri kirjalliseen muotoon saatettujen dokumenttien¹⁹ analysoinnista. Huomion kohteena ovat erilaiset kielelliset prosessit ja niiden tuotokset – määritellyn typologian ohjaamana analysoitavat ilmaukset, joilla rakennetaan uhkatodellisuutta. Kyse ei ole täsmällisestä lainalaisuuteen perustuvasta menetelmästä vaan tulkinnallisesta ja kontekstualisoivasta analyysistä. Puitteistamisen avulla kyetään paremmin ymmärtämään sitä, miten toimijat rakentavat kielenkäytöllään uhkatodellisuutta ja löytämään tutkimusaineistosta perusteita johtopäätöksien tekemiseen.

Puitteistaminen viittaa tässä tutkimuksessa ulkoisten toimijoiden esittämisessä uhkakuvissa (luku 5) sekä suomalaisen uhkatodellisuuden ja selonteon rakentamisprosessissa (luvut 6 ja 7) ilmentyvänä uhkamerkityksien tuottamisen ja vuorovaikutuksen välineinä. Dokumenttien nähdään keskusteleavan

¹⁵ Lähtökohtana tulkinnallisuudessa on siis ajatus, että kielen käyttö ja sen ilmaisullinen sisältö on keskeisessä asemassa uhkatodellisuuden ja -ymmärryksen rakentamisessa (niiden kontekstuaalisuus huomioiden).

¹⁶ Ks. Göran Bergström, Kristina Boréus, *Textens Mening och Mak: Metodbok i Samhällsvetenskaplig Textanalys*, Studentlitteratur, Lund 2003, s. 226, 258-259, Pamela E. Oliver, Hank Johnston, “What A Good Idea: Frames and Ideology in Social Movement Research”, *Mobilization*, Vol. 5, 2000, s. 37-54.

¹⁷ Tuomi, Sarajärvi, *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*, s. 6, 93, 105-109. Kyse ei kuitenkaan ole sisällön erittelystä tai muunlaisesta kvantifioinnista vaan tutkimusaineiston laadullisesta analyysistä.

¹⁸ Hank Johnstonin mukaan puitteistaminen ja diskurssianalyysi menevät osin päällekkäin, sillä erityisesti diskurssianalyysin monipiirteisyydestä johtuen esitetyt eroavaisuudet (kuten Johnstonin esittämä diskurssianalyysin ”täsmällisempi” kielen, kulttuurin ja taustakontekstin analysointi) ovat yleensä keinotekoisia. Ks. Johnston, “Verification and Proof in Frame and Discourse Analysis”, s. 62-91.

¹⁹ Dokumentti on tässä yhteydessä ymmärrettävä hyvin väljässä merkityksessä. Esimerkiksi artikkelit, raportit, pöytäkirjat, lausunnot, puheet ja miltei mikä tahansa kirjalliseen muotoon saatettu materiaali voi olla dokumentti. Myös tämän tutkimuksen tutkimushaastattelut määrittyvät dokumentti-käsitteen alle.

keskenään määritellyssä uhkarakentamisen kontekstissa, jonka tulkintaan raportointi kiinnittyy. Esitetyt uhkakuvaukset nähdään tiettyinä puitteistettuina uhkien esitystapoina ja sisällönkuvauksina (uhkan merkityksellistäminen). Puitteistamisen metodin avulla voidaan sekä järjestää tutkimusaineistoa että teoriasidonnaisuuden, prosessinseurannan ja uhka- sekä asialistakontekstin kautta analysoida puitteistamisen vaikuttavuutta uhkaymmärryksen rakentumiseen. Puitteistaminen viittaa metodina tutkittavan ilmiön kokonaisuuden ymmärtämiseen – siinä on todennettavissa niin yksittäisten tilanteiden ja tulkintojen (välitön konteksti) kuin kokonaisuuksien (laajempi konteksti) vaikutuksia uhkakuvien rakentamiseen.

Toimijoiden puitteistamien uhkien tulkinta kiinnittyy tässä tutkimuksessa kolmeen tulkintakokonaisuuteen: 1) Uhkien toiminnallinen puitteistamistapa – minkälaisia toiminnallisia (teon) intressejä uhkakuviin liitetään eli mitä esitettyjen uhkailmaisujen avulla toimijat pyrkivät intentionaalisesti tekemään. 2) Huomion kiinnittäminen uhkakuvien merkitystä vahvistavaan tai heikentävään puitteistamiseen. 3) Tulkinnassa tukeudutaan yhdeksän kohdan uhkakuvatypologiaan. Mainittujen puitteistamisen kolmen tulkintakokonaisuuden osalta on huomioitava, etteivät ne tutkimuksen empiirisessä osassa ole välttämättä koko aikaa ”näkyvissä”. Uhkakuviin yhdistettävä toiminnallisuus, intressit sekä puitteistamisen muodot (typologia) ovat keskeisenä osana aineiston analysoinnissa – niiden avulla tulkitaan rakennettua uhkatodellisuutta ja toisaalta luodaan looginen raportointikokonaisuus. Metodi vaikuttaa siis ohjaavasti tarkasteltaessa esitettyjä uhkatulkintoja.

Typologia muodostaa puitteistamisen tarkastelukehikon, jonka pohjalta kyetään esittämään empiiriselle aineistolle konkreettisia kysymyksiä sekä todentamaan eroavaisuuksia eri toimijoiden puitteistamisten välillä. Tarkastelukehikon avulla kiinnitetään huomio niihin olennaisiin uhkan puitteistamisen muuttujiin, joiden avulla kyetään osaltaan antamaan vastauksia varsinaisiin tutkimuskysymyksiin. Typologisointia ei tule nähdä mekaanisena tai kvantitatiivisena, vaan luovana, kontekstisidonnaisena ja toisiinsa yhdistettävänä tulkinnan apuvälineinä. Typologian kohdat 1-4 on sovellettu erityisesti Buzanin, Petersenin ja Nokkalan käyttämien luokittelujen pohjalta. Aikaisempien uhkakuvapolitiikan tutkimuksien pohjalta on muodostettu typologian kohdat 7-9. Kohtien viisi ja kuusi huomioiminen liittyy keskeisesti tutkimuksen kysymyksenasetteluun.²⁰

²⁰ Ks. Buzan, *People, States and Fear*, s. 134-140, Nikolaj Petersen, “Trusselopfattelser og sikkerhetsbegreber i international politik”, teoksessa Nikolaj Petersen, Karin Lindgren (toim.), *Trussel eller tillid? Nordiske omverdensbilleder under forandring*, Nordsam, Stockholm 1990, s. 17-33, Nokkala, *Laajeneva sotilaspolitiikka*, s. 243. Ks. kohtien 7-9 luokittelusta erityisesti; Eriksson (ed.), *Threat Politics: New Perspectives on Security, Risk and Crisis Management*, sekä Eriksson, *Kampen om Hotbilden*, Marion Just, Montague Kern, Pippa Norris, *Framing Terrorism: The News Media, The*

- 1) Mihin Kööpenhaminan koulukunnan esittämälle *turvallisuuden sektoreille/ektoreille* uhka puitteistetaan ensisijaisesti kohdistuvaksi tai yhdistetään kuuluvaksi? Puitteistetaanko uhkakuva sotilaalliseksi vai ei-sotilaalliseksi?²¹
- 2) Miten uhkan *lähde* puitteistetaan? Lähtökohtaisesti uhkakuva voidaan puitteistaa kolmen eri subjektin muodossa: Tapahtuma, rakenteellinen olosuhde tai toimija. Esimerkiksi järjestäytynyt ylikansallinen rikollisverkosto on rakenteellinen olosuhde, yksittäinen rikos on tapahtuma, jonka toimija tekee. Uhkista puhuminen ja niihin varautuminen on tutkimusten mukaan osoittautunut konkreettisimmiksi toimijaperusteisten uhkien suhteen.²² Kun uhka kyetään paikallistamaan tiettyyn toimijaan tai uhkan arvioituun aiheuttajaan, helpottaa se uhkakuvan päättymistä turvallisuuspoliittiselle asialistalle. Vastaavasti rakenteellisina tai olosuhteisiin perustuviksi esitetyillä uhkakuvilla on vaikeampi nousta esille ja herättää julkista huomiota. Toisaalta, kun rakenteellinen uhkakuva turvallistuu, voidaan sen olettaa pysyvän asialistalla kauan.²³ Kyse on myös siitä, esitetäänkö uhkan subjekti valtion sisäiseksi vai ulkoiseksi.
- 3) Miten uhkan *kohde* puitteistetaan? Onko uhkan objektina valtion idea, fyysinen perusta, valtiolliset instituutiot vai yhteiskunta? Uhkan esitetty kohde (mikä kuvataan uhatuksi) vaikuttaa uhkakuvan edellytyksiin päätyä turvallisuuspoliittiselle asialistalle. Monikulttuurisessa ja heikon kansallisen identiteetin omaavassa valtiossa on vaikeampaa turvallistaa yhteiskunnalliseen identiteettiin kohdistuvaa uhkaa kuin sellaisessa valtiossa, jossa kansallisella identiteetillä on vahva perus-

Government and The Public, Routledge, New York 2003. Ks. myös; Rein, Schön, *Frame Reflection: Toward to Resolution of Intractable Policy Controversies*, s. 23-35.

²¹ Useat ruotsalaiset uhkakuva politiikan case-tutkimukset osoittavat uhkakuvien puitteistamisen joko sotilaallisiksi tai ei-sotilaallisiksi huomattavan merkitykselliseksi. Huolimatta turvallisuuden käsitteellisestä laajentamisesta, on sotilaallisiksi puitteistettuja uhkakuvia pidetty Ruotsissa selkeästi vakavampina ja konkreettisempina uhkakuvina kuin ei-sotilaallisina. Ks. mm. Forslund, ”Den Militära hotbilden: Så har den ramats in”, s. 67-81, Eriksson, ”Securitising IT”, s. 146-161.

²² Tämä viittaa niihin uhkakuviin, joihin valtio (tai kollektiivinen toimija) haluaa intentionaalisesti varautua tai niitä vastaan puolustautua. On myös mahdollista, että uhkan lähteeseen viittaava luonne voidaan ymmärtää eri tavoin, esimerkiksi ilmastonmuutosta on mahdollista tarkastella joko toimija- tai rakenneperusteisena uhkana.

²³ Ks. Eriksson, ”Conclusion: Towards a Theory of Threat Politics”, s. 210-218. Esimerkkinä HIV/AIDS, joka on ollut poliittisen huomion kohteena 1980-luvun alusta alkaen. Erikssonin mukaan 1990-luvulla yleinen suuntaus Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa ilmensi siirtymää toimijaperusteisista uhkakuvista yhä enemmän kohti rakenneperusteisia uhkakuvia, joiden Eriksson myös arvioi institutionalisoituvan toimijaperusteisia helpommin.

ta. Vastaavasti valtiollisella suverenisuudella (Buzanin kuvaamalla valtion fyysisellä perustalla) on ollut vahva säilyttävä arvo, johon kohdistuviin uhkakuviin on suhtauduttu etenkin perinteisen turvallisuusorientaation mukaisessa turvallisuuspolitiikassa hyvin vakavasti. Uhkakuva voidaan myös esittää ensisijaisesti valtion ulkopuoliseksi ja vain välillisesti valtioon kohdistuvaksi. On myös mahdollista, ettei esitettyä uhkaa puitteisteta ollenkaan valtioon vaan esimerkiksi yksilön, alueelliseen tai globaaliin turvallisuuteen kohdistuvaksi. Kyse on turvattavan kohteen määrittelystä uhkakontekstissa.

- 4) Miten uhkan *intensiteettiä* puitteistetaan? Uhkakuvan intensiteetin tulokinnassa tukeudutaan Buzanin luomaan tulkintataulukkoon:

| <i>Uhkan intensiteetin aste</i> | <i>Matala</i> | <i>Korkea</i> |
|---------------------------------|---------------|---------------|
| Määrittely | Epämääräinen | Täsmällinen |
| Etäisyys | Kaukainen | Läheinen |
| Ajankohtaisuus | Kaukainen | Läheinen |
| Todennäköisyys | Pieni | Suuri |
| Vakavuus | Pieni | Suuri |
| Vaikuttavuus | Pieni | Suuri |
| Muuntuvuus | Väheneminen | Kasvava |
| Historiallisuus | Neutraali | Korostettu |

- 5) Viitataanko uhkan puitteistamisessa Suomen *ulkoisten toimijoiden uhkakuviin* ja niiden vaikutukseen uhkakuvarakentamisessa ja/tai *kansalaismielipiteeseen*? Käytetäänkö tässä puitteistamisessa samaa terminologiaa kuin ulkoisten toimijoiden uhkailmaisuissa?
- 6) Miten uhkakuva *priorisoidaan suhteessa muihin uhkakuviin*? Uhkakuvan puitteistamisessa, erityisesti asialistateorian näkökulmasta, on olennaista kiinnittää huomiota uhkakuvien keskinäiseen priorisointiin ja sen määrittämiseen liittyviin ilmaisumuotoihin.
- 7) Puitteistetaanko uhka *yleisenä vai henkilökohtaisena*? Yleinen uhka kohdistuu yleensä ihmisjoukkoon, yhteiskuntaan tai jopa koko maailmaan (kuten ilmastonmuutos) ja se ei ole ensisijaisesti henkilökohtaiseksi puitteistetun uhkan tavoin yksilön hallittavissa tai vastuulla. Yleiseksi puitteistettu uhka on osoittautunut helpommin huomioitavaksi ja

turvallistuvaksi kuin henkilökohtainen.²⁴ Ihmiset kokevat psykologisesti ”muiden uhkan” tai yleisen asian olevan itseään todennäköisemmin uhattuna. Yleisenä käsitetty uhkakuva koetaan yleensä vakavampana uhkana kuin personoitu uhka. Yleisen uhkan hallitsemisen vastuun myös oletetaan kuuluvan valtiolle tai muille toimijoille kuin yksilölle.

- 8) Puitteistetaanko uhka *kokonaisvaltaisena* vai *yksityiskohtaisena*? Perusteellisesti ja yksityiskohtaisesti puitteistettu uhka on ilmentynyt Erikssonin mukaan turvallisuuspoliittiselle asialistalle kokonaisvaltaisena (usein epämääräisenä) puitteistettua uhkaa useammin.²⁵ Eriksson jättää kuitenkin huomioimatta uhkan määrittelyn kokonaisvaltaisen luonteen poliittisen edullisuuden. Kokonaisvaltaisesti puitteistettu uhka ei edellytä toimijoilta yksityiskohtaista konsensusta, jolloin poliittiset ristiriidat uhkan määrittelyssä on helpommin yhteensovittavissa. Kokonaisvaltainen uhkan puitteistaminen jättää yleensä vastuullisten toimijoiden (mahdollisten myöhempien syntipukkien) nimeämisen epämääräiseksi.
- 9) Puitteistetaanko uhka *jatkuvuutta* vai *muutosta* ilmentävänä? Uhkaa saatetaan perustella sen jatkuvuuden luonteella. Tämä koskee erityisesti turvallisuuspoliittisella asialistalla ilmeneviä uhkakuvia, joiden tulisi toimijan mielestä siellä edelleen pysyä.²⁶ Muutoksella viitataan uhkakuvaan puitteistamiseen tietyn esitettävän muutostekijän seurauksena. Muutokseen liittyy myös se, onko uhka puitteistettu kehittyväksi (yleensä pitkäaikaisuuden luonnetta ilmentäväksi) vai tilapäiseksi. Tilapäiseksi esitetty uhka omaa ”uutena uhkana” pysyvyyttä kuvaavaa uhkaa suuremman todennäköisyyden päätyä turvallisuuspoliittiselle asialistalle. Muutokseen liittyy myös uhkan uudelleenpuitteistaminen. Tällöin uhkakuva säilyy turvallisuuspoliittisella asialistalla, mutta erilaisessa sisällöllisessä muodossa tai merkityksessä kuin alun perin asialistalle päätyessään. Uhka rakennetaan asialistan sisällä uudessa muodossa tai se voidaan prosessin aikana puitteistaa uudelleen, jotta se

²⁴ Ks. Lennart Sjöberg, ”The Perceived Risk of Terrorism” *Risk management: An International Journal*, No. 7, 2005, s. 43-61, Eriksson, ”Conclusion: Towards a Theory of Threat Politics”, s. 213-214.

²⁵ Eriksson, ”Conclusion: Towards a Theory of Threat Politics”, s. 214. Kokonaisvaltaisen ja yksityiskohtaisen puitteistamisen eroavaisuutta on painotettu myös yleisesti puitteistamisen metodologiassa. Ks. mm. Johnston, ”A Methodology for Frame Analysis: From Discourse to Cognitive Schema”, s. 217-246.

²⁶ Tämä viittaa uhkakuvaan institutionalisoituneeseen luonteeseen. Toimijan kannalta saattaa olla hyvinkin merkityksellistä pyrkiä säilyttämään uhkakuva turvallisuuspoliittisella asialistalla ja toisaalta pyrkiä kontrolloimaan sen sisällön säilyttämistä oman uhkakäsityksensä tai poliittisen tarkoituksensa mukaisena. Vrt. Robinson, *The Politics of Agenda Setting*, s. 36-41, Dunn, *Cyber-Threats and Countermeasures*, s. 30-36.

päätyisi asialistalle – sama uhka nähdään uudessa valossa.²⁷ Uhkan uudelleenpuitteistaminen voi tehdä siitä poliittisesti joko helpommin tai vaikeammin hyväksyttävämmän.

Lähdeaineisto ja haastattelut

Tutkimuksen kokonaisvaltainen lähestymistapa edellyttää erilaisten lähdeaineistojen käyttöä. Kyse on siitä, miten tiedonhankinnan osalta voidaan esitettyihin tutkimuskysymyksiin parhaiten vastata eli miten tutkimuskohteesta voidaan parhaiten saada tietoa. Lähdeaineisto koostuu lukujen viisi, kuusi ja osin luvun seitsemän osalta julkisista dokumenttilähteistä (kuten strategia-asiakirjoista, pöytäkirjoista ja puheista), jotka on esitetty kunkin luvun yhteydessä. Tämä lähdeaineisto on löydettävissä ”olemassa olevana” tutkijasta riippumatta. Lähdeaineistosta on kuitenkin syytä tiedostaa, että ne ilmentävät eri toimijoiden ja suomalaisen yhteiskunnan sen hetkisiä (esittämisen ajan) arvoja, näkemyksiä ja yleistä ilmapiiriä – erotuksena nykypäivästä.

Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon hallinnollisesta valmisteluvaiheesta ei vastaavaa julkista asiakirjamateriaalia ole saatavissa tai ole edes olemassa. Selonteon valmistelusta vastannut Selontekotyöryhmä²⁸ ei laatinut kokoontumisistaan erillisiä pöytäkirjoja ja työryhmän tuottama sekä sille tuotettu kirjallinen materiaali (kuten selonteon tekstiluonnokset) eivät ole julkista asiakirjamateriaalia. Osa tästä lähdeaineistosta on lisäksi hävitetty tai se on hävinnyt. Selonteon valmistelua poliittisesti ohjanneen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) pöytäkirjat on luokiteltu salaisiksi, joten nekään eivät olleet tutkijan käytössä. Näistä syistä tiedonhankinnassa, selonteon valmisteluvaiheen osalta, tukeuduttiin henkilöhaastatteluihin. Tavoitteena oli hankkia mahdollisimman syvällistä tietoa tutkimuskohteesta.

Henkilöhaastatteluita tehtiin yhteensä 38 talven, kevään ja alkukesän 2008 aikana. Haastateltavien henkilöiden tärkeimpänä valintakriteerinä oli heidän vaikutusmahdollisuutensa (ks. alaluku 7.1) selonteon sisältöön sen hallinnollisessa valmisteluvaiheessa. Tutkimukseen haastateltiin virkamiehiä ulkoasiain-, puolustus-, sisäasiain- ja valtiovarainministeriöstä sekä pääesikunnasta, tasavallan presidentin kansliasta ja valtioneuvoston kansliasta. Poliitikkojen osalta keskityttiin UTVA:n jäseniin ja eduskunnan turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän puheenjohtajaan. Lisäksi haastateltiin keskeisimpien ministereiden erityisavustajia ja Selontekotyöryhmän sihteerei-

²⁷ Kronsellin tutkimus osoittaa miten EU:ssa on menestyksekkäästi asioiden uudelleenpuitteistamisella ratkaistu poliittisia ongelmatilanteita ja asialistoihin liittyneitä kiistoja. Ks. Kronsell, *Greening the EU*, s. 175-181.

²⁸ Ks. alaluku 7.1.

tä, joiden kautta taustoitettiin selonteon laadintaprosessia ja siinä vaikuttaneita yleisiä tekijöitä. Huomioitavaa on, että vain yksi haastateltava kieltäytyi haastattelupyynnöstä. Haastatteluiden avulla pyrittiin luomaan mahdollisimman monipuolinen ja kattava kuva ensinnäkin selonteon valmisteluprosessista kokonaisuudessaan, ja toiseksi tulkitsemaan sitä uhkakuvapoliittista kamppailua, mitä ei välttämättä olisi ollut kirjallisessa muodossa edes löydettävissä. Tämän takia oli tarkoituksenmukaista, että haastateltavien joukko muodostui lukumääräisesti varsin suureksi. Tällä pyrittiin myös lisäämään aineiston ja sen tulkinnan luotettavuutta, jottei yksittäisen haastateltavan merkitys noussut tutkimuksen tulkinnoissa liian suureksi. Haastatteluiden kattavuudella varmistettiin siis se, etteivät tutkimuksessa esitettävät tiedot ja tulkinnat perustu yksittäisiin tai satunnaisiin poimintoihin.

Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina²⁹, jossa selonteon uhkakuvien rakentamiseen vaikuttavien tekijöiden (tutkimuksen teoreettista synteesiä ja tutkimuskysymyksiä seuraten) mukaiset teemat toimivat keskusteluja ohjanneina aihepiireinä. Teemat rajattiin kuitenkin väljätkösti, jotta haastateltavat pystyivät tuomaan näkemyksiään laajasti esille ja painottamaan haluamia asioita. Haastatteluiden teema-alueet yhdistyvät alaluvun 7.3 jäsenyksen mukaisiin (alaotsikoineen) tarkastelukokonaisuuksiin. Haastateltavien vaatimuksesta oli tutkimushaastatteluissa päädyttävä ratkaisuun, ettei haastatteluja nauhoitettu vaan niistä tehtiin kirjalliset muistiinpanot.³⁰ Haastateltavat myös edellyttivät, ettei tutkimuksessa saa käyttää suoria tai edes epäsuoria (tai henkilöllisyyden häivyttäneitä) lainauksia heidän sanomisistaan. Toisaalta tämä mahdollisti hyvän ja vapautuneen haastatteluilmapiirin syntymisen, sillä haastateltavat olivat – sovittujen ”pelisääntöjen” seurauksena – hyvinkin avoimia ja perusteellisia kertoessaan kokemuksistaan ja näkemyksistään selonteon valmistelu- ja uhkakuvien rakentamisprosessista. Tällöin saatiin esille tietoa, joka ei tutkimustehtävän ratkaisemiseksi olisi ollut muulla tavoin saatavissa. Toisaalta haastatteluiden toteuttaminen esitetyllä tavalla asettaa haasteita tutkimuksen luotettavuuden ar-

²⁹ Teemahaastattelussa haastattelu kohdistetaan tiettyihin aihepiireihin tutkijan valinnan mukaisesti. Teemahaastattelulle on ominaista, että haastateltavilla on kokemuksia samankaltaisesta tilanteesta (uhkakuvien rakentaminen selontekoon), mutta he tulkitsevat näitä tilanteita omien subjektiivisten kokemustensa pohjalta. Teemahaastattelussa pyritään huomioimaan juuri ihmisten tulkintoja ja merkityksenantoja tutkittavasta ilmiöstä. Ks. teemahaastatteluista Sirkka Hirsjärvi, Helena Hurme, *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*, Helsinki 2000, Jari Eskola, Jaana Vastamäki, ”Teemahaastattelu: Opit ja opetukset”, teoksessa Juhani Aaltola, Raine Valli (toim.), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin: Metodien valinta ja aineiston keruu*, Jyväskylä 2001, s. 24-42.

³⁰ Haastatteluiden nauhoittamisen tärkeys tuotiin haastateltaville esille, mutta suurin osa etenkin haastatelluista poliitikoista ei antanut lupaa haastatteluiden nauhoittamiselle. Tutkija teki haastatteluista kirjalliset muistiinpanot ja vastauksia tarkennettiin (muistiinpanojen kirjoittamisen takia) tarvittaessa toistokysymyksin haastateltavilta.

vioinnille. Haastattelut kestivät lyhimmillään 30 minuuttia ja pisimmillään lähes kolme tuntia. Kahta henkilöä haastateltiin kahteen kertaan.

Haastatteluaineiston analysoinnissa ja tulkinnassa nojaututtiin tutkimuksen metodologiaan. Haastatteluaineiston avulla seurattiin selonteon uhkakuvien rakentamisprosessia kokonaisuudessaan sekä yksittäisten uhkakuvien rakentamista ja niihin vaikuttaneita tekijöitä. Haastateltujen henkilöiden uhkapuhuntaa tulkittiin puitteistamisen metodin avulla, jossa toisaalta nojaututtiin esitettyyn typologiaan (uhkalle rakennettu sisältö) ja toisaalta pyrittiin saamaan esille uhkakuviin yhdistettyjä toimija- / hallinnonalakohtaisia intressejä (uhkakuvan rakentamisen tarkoitus).

Haastatteluaineisto luokiteltiin tulkintaa ja raportointia varten kahdella tavalla: Teema-alueittain³¹ sekä haastateltavan edustaman hallinnonalan ja/tai aseman perusteella. Haastatteluaineiston luokittelulla teema-alueisiin kyettiin aineistoa tarkastelemaan niin erillisinä kokonaisuuksina (esimerkiksi sotilaallisten uhkakuvien rakentaminen tai UTVA:n toiminta selontekoprosessin aikana) kuin näiden kokonaisuuksien yhdistelmänä. Haastattelulausumat koottiin analyysissä teema-alueotsikoiden alle, ja siltä pohjalta (yhdistettyinä dokumenttilähteisiin) teema-alueita oli lisäksi mahdollista tarkentaa. Tällöin haastattelulausumista kyettiin muodostamaan toisiinsa yhdistyviä kokonaisuuksia ja mahdollistettiin esitettyjen lausumien keskinäinen keskustelu sekä tulkintojen tekeminen. Tutkimusaineiston luokittelu haastateltujen sidosryhmän mukaisesti mahdollisti hallinnonalan (tai vastaavan) tarkastelun sekä omana kokonaisuutenaan että vuorovaikutussuhteessa muihin hallinnonaloihin. *Se, mitä laajasta haastatteluaineistosta nostettiin tutkimuksen raportoinnissa ja tulkinnassa esille, ohjasivat asetetut tutkimuskysymykset sekä ne uhkakuvarakentamisen osatekijä- ja puitteistamisalueet, jotka teoreettisessa osassa on tuotu esille.* Aineiston luokittelun ja puitteistamisen analysoinnin kautta oli mahdollisuus tehdä kokoaivia johtopäätöstulkintoja.

Haastatteluaineistosta saatiin luokitteluiden avulla edustava kokoelma lausumia, jotka mahdollistivat myös tiedonmuodostusta ohjaavien sosiaalisten tekijöiden tutkimisen. Haastatteluaineiston tulkinnassa oli kyse yksittäisten lausumien ja esitettyjen havaintojen sekä keskinäisestä vertailusta ja keskustelusta että yhdistämisestä perustelluiksi tulkinnoiksi ja johtopäätöksiksi – tutkimuksen metodologiaa ja teoreettista tulkintakehystä seuraten. Esitetyllä aineiston analysointitavalla pyrittiin ”tekstimassa-aineisto” saamaan hallittavaan ja prosessoitavaan muotoon. Haastatteluaineiston tulkinnassa oli keskeistä myös arvioida kunkin haastateltavan esittämien näkemysten tarkoitusperiä – missä määrin haastateltava tarkoitti sanomaansa ja minkälaista totuutta hän pyrki sitä kautta rakentamaan. Huomionkohteena haas-

³¹ Ks. alaluku 7.3.

tatteluissa olivat haastateltavat sosiaalisessa sekä tutkimuksen kontekstuaalisessa yhteydessään ja se, mitä he sanoivat haastattelutilanteessa. Puheita, asiakirjoja ja muuta tekstiaineistoa analysoimalla oli mahdollisuus saada täydentävää ja osin vertailumahdollisuuksia antavaa tietoa haastatteluissa esilletulleisiin näkemyksiin.

Tutkimuksen luvussa kahdeksan keskeisin lähdeaineisto perustuu Suomessa vuosina 2004–2006 tehtyihin mielipidemittauksiin ja -kyselyihin. Tutkimuskysymykseen neljä vastaaminen ohjaa tarkastelemaan määrällisiä aineistoja, tulkinnan ollessa silti laadullista. Tilastollisten aineistojen luotettavuutta arvioidaan luvussa esitettävän laadullisen tulkinnan yhteydessä.

OSA II

SUOMEN UHKAKUVAPOLITIIKKA 2000-LUVUN ALUSSA

5

SUOMEN ULKOISET UHKAKUVAT

Suomi rakentaa omaa uhkakuvasisältöään vuorovaikutuksessa muiden kansainvälisten järjestelmän toimijoiden, valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen, kanssa. Suomen uhkakuvarakentaminen on sidoksissa ulkoisten avaintoimijoiden (YK, Yhdysvallat, Nato, EU ja Venäjä) esittämiin turvallisuus- ja uhkakäsityksiin. Ne muodostavat Suomen uhkakuvarakentamisen kansainvälisen ulottuvuuden kontekstin, jossa ilmenevä uhkapuhunta – julkisuudessa esitetyt näkemykset vallitsevasta uhkatodellisuudesta – vaikuttaa selontekoon rakennettavaan uhkakuvasisältöön ja siinä tehtäviin valintoihin. Avaintoimijoiden esittämät uhkakuvaukset ovat valtion tai yhteisön sisällä, sisä- ja ulkopoliitiikan tavoitteisiin sidottuja, sovittuja käsityksiä ja ne ilmentyvät valintoina turvallisuuden kolmen diskursiulottuvuuden (ks. alaluku 2.1) suhteen. Esittämiensä turvallisuus- ja uhkanäkemyksiensä kautta toimija rakentaa sekä omaa että toisten toimijoiden ymmärrystä vallitsevasta uhkatodellisuudesta. Kukin toimija tekee tämän kuitenkin omasta näkökulmastaan ja omien institutionaalisten sekä kulttuuristen rakenteidensa sisällä. Kyetäkseen tulkitsemaan toimijoiden määrittelemiä uhkakuvia on tärkeätä huomioida se, miten toimijat ymmärtävät turvallisuusympäristönsä ja kykynsä vaikuttaa siihen.¹

5.1 Kansainvälinen uhkapuhunta

Tässä luvussa vastataan tutkimuskysymykseen: Millainen on Suomen uhkakuvapoliitiikan ulkoisten avaintoimijoiden julistettujen uhkakuvien sisältö ja millaista turvallisuuskäsitystä ne heijastavat? Kyse on Suomen ”turvallisuusarkkitehtuurin” kansainvälisyydestä eli siitä uhkaymmärryksestä, jonka oletetaan yhtenä tekijänä vaikuttavan ja heijastuvan vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon rakennettujen uhkakuvien sisältöön ja luonteeseen. Tässä luvussa tulkitaan, tiiviin yhteenvedon muodossa, myös toimijoiden esittämien uhkakuvien tavoitteellisuutta – mitä poliittisilla ilmiökuvauksilla halutaan saada aikaan (uhkakuvapoliitiikan tekemisen tarkoitus) ja millaisia hallintakeinoja uhkakuviin liitetään. Keskeisimmät lähteet, joihin tulkinta perustuu, esitetään kunkin toimijan oman alaluvun

¹ Ks. Turvallisuusympäristön esittämisen yhteydestä uhkaymmärryksen rakentamiseen; Susan E. Pensa, ”Defining the Enemy: EU and US Threat Perceptions after 9/11”, teoksessa Heinz Gartner, Ian Cuthbertson, *European Security and Transatlantic Relations after 9/11 and Iraq War*, Palgrave Macmillan, New York 2005, s. 19-20.

yhteydessä. Tavoitteena on ollut keskittyä niihin tärkeimpiin turvallisuuspoliittisiin asialistoihin, joiden kautta kyseinen toimija pyrki omaa turvallisuus- ja uhkaymmärrystään tuomaan esille. Lisäksi kunkin toimijan osalta on lähdemateriaalina käytetty yhden (tärkeimmäksi arvioidun) henkilön turvallisuus- ja uhkakäsityksiin kohdistuvaa puhuntaa, pääasiassa puheita ja julkilausumia. Ajallisesti keskitytään vuosien 2001–2004 ajanjaksolle, painopisteen ollessa vuosissa 2003 ja 2004. Kootut johtopäätökset esitetään alaluvussa 5.7.

5.2 Yhdistyneet kansakunnat

Yhdistyneillä kansakunnilla on erityisasema kansainväliseen turvallisuuden liittyvien normien ja käytäntöjen määrittelyssä – sen kompetenssi on monisektorinen sekä yleismaailmallinen ja legitimizeetti suhteellisen korkea. Kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden edistäminen ovat olennaisesti kuuluneet YK:n toimintaperiaatteisiin sen perustamisesta (vuonna 1945) lähtien, jonka myötä Risto Wallinin mukaan maailmaa alettiin aikaisempaa tietoisemmin rakentaa yhdeksi kokonaisuudeksi ja maailmanjärjestökäsitteeseen liitettävä paradigmallinen yhteisöllinen ajattelu muodostui osaksi valtiollista toimintaa.² Maailmanjärjestönä ja globaalina toimijana YK on luonut mahdollisuuden käydä laajaa, kaikki maanosat käsittävää, vuoropuhelua eri valtioiden välillä sekä luonut normipuitteita kansojen ja alueiden väliselle yhteistyölle. YK pyrkii edistämään niitä arvoja ja asenteita, joista jäsenvaltiot ovat mahdollisimman pitkälle yhdessä sopineet. Tällöinkin yhteisten toimintalinjojen ja -periaatteiden osalta viitataan riittävään yhteisymmärrykseen, mikä on YK:ssa vaikuttavien toimijoiden vuorovaikutuksessa rakentunut. Keskeiseksi YK:n turvallisuusajattelun rakentamisessa on 2000-luvun alussa noussut kysymys järjestön ja Yhdysvaltojen välisestä suhteesta, sillä Yhdysvaltojen sitouttamista sekä sen intressien kautta välittyvää vaikutusta YK:n uhkakäsityksien muotoiluun on pidetty keskeisenä.³ YK:ta voi pitää kansainvälisistä järjestöistä parhaat edellytykset omaavana neuvottelufoorumina turvallisuuteen ja ”kaikille yhteisiin uhkakuviin” liittyvissä asioissa.

YK-järjestelmä määrittää ongelmia ja uhkia, tiedottaa niistä jäsenvaltioilleen ja vaikuttaa kansainvälisen yhteisön turvallisuutta koskevaan työhär-

² Tämä viittaa YK:n instrumentaaliseen rooliin, symboliarvoon, hallitustenvälisenä globaalina järjestönä. Risto Wallin, *Yhdistyneet kansakunnat organisaationa, tutkimus käsitteellisestä muutoksesta maailmanjärjestön organisoinnin periaatteissa*, väitöskirja, Jyväskylän University Printing House, Jyväskylä 2005, s. 15, 138.

³ Ks. Gwyn Prins, ”Lord Castlereagh’s Return: The Significance of Kofi Annan’s High Level Panel on Threats, Challenges and Change”, *International Affairs*, Vol. 81, No. 2, 2005, s. 380, Raimo Väyrynen, ”YK ja Yhdysvallat: Maailmanjärjestö maailmanpoliisin vankina?”, *Maailmanpyörä*, No. 1, 2001.

jestykseen. YK käyttää myös muun muassa koollekutsumisvaltaansa järjestäessään globaaleja ongelmia käsitteleviä konferensseja, joiden tavoitteena on usein yhteisten toimintaohjelmien muodostaminen ja jäsenvaltioiden niihin sitouttaminen. Toisaalta YK:n itsessään voi nähdä poliittisten konfliktien areenana, jossa halutunlaisten uhkamäärittelyiden rakentamisen ja puiteistamisen kautta jäsenvaltiot voivat pyrkiä hankkimaan tukea ja legitimizeettiä kansallisille eduilleen, arvoilleen ja toimilleen. YK:lla on järjestönä mahdollisuus – yhteisten kannanmäärittelyiden kautta – toimia eräänlaisena turvallistamisesityksien tuottajana. *YK:ssa voidaan keskustella ja sopia erilaisista uhkatekijöistä sekä niiden yleisistä ja yhteisistä hallintatoimenpiteistä, joihin jäsenmaiden oletetaan sitoutuvan.* Huomion kiinnittäminen tiettyihin uhkatekijöihin ja erilaisten asioiden määrittely ”uhkaksi globaalille rauhalle ja turvallisuudelle” nostavat näiden asioiden prioriteettia YK:n asialistoilla, kun samalla heijastuu pyrkimys luoda normatiivista ohjausta jäsenmaiden kansallisille määrittelyille. Kamppailu YK:n mandaattilla tapahtuvasta uhkien määrittelystä ja niiden priorisoinnista YK:n sisällä on nähtävä jatkuvaksi poliittiseksi prosessiksi,⁴ johon yhdistyvät moninaiset poliittiset intressit sekä osittainen valikoitavuus, sillä kansainvälinen huomio on yleensä rajattua alaltaan ja ajallisesti.

YK on järjestönä hyvin laaja ala- ja erityisjärjestöineen sekä toimielimiineen. YK:ta voi pitää järjestelmänä, jossa on monia omille aloilleen keskittyviä (puoli)itsenäisiä pienempiä instituutioita ja toimintaohjelmia. Järjestön ytimenä on kuitenkin pyrkimys huolehtia kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä sekä kansainvälisen kehityksen ja yhteistyön edistämisestä. YK:n pääsihteerin, järjestön poliittisen johtajan, voi tässä ytimessä katsoa edustavan koko järjestöä ja ilmaisevan sen yleisiä linjauksia sekä tavoiteasetteluita myös uhkakuvauksien osalta. Tässä tutkimuksessa YK:n uhkamäärittelyitä tarkastellaan YK:n pääsihteerin Kofi Annanin⁵ turvallisuus- ja uhkapuhunnan kautta. Käytettävä lähdemateriaali voidaan jakaa neljään kokonaisuuteen;⁶ 1) Pääsihteerin keskeisimmät turvallisuutta ja uhkia koskeneet puheet ja lausunnot, 2) YK:n vuosikirjat, joissa pääsihteerin puheenvuoroissaan tarkastelee vuosittain koko YK:n toimintaa, 3) pääsihteerin ”Me maailman kansat” (We the Peoples) -vuosituhattajulistus ja siihen liittyvä YK:n Millennium -huippukokouksen päätöslauselma 55/2 ja 4) pääsihteerin valtuuttamana kirjoitetut raportit ”A More Secure World” ja ”In Larger Freedom.” YK:ta koskevissa suomalaisissa turvallisuusasia-

⁴ Ks. Thomas G. Weiss, David P. Forsythe, Roger A. Coate, *United Nations and Changing World Politics*, Westview Press, Oxford 2004, s. 98-111, Raimo Lintonen, ”YK ja turvallisuuden globaali hallinta”, teoksessa Pekka Sivonen, Henrikki Heikka (toim.), *Kansainvälisen järjestelmän toimijoiden ennakkointia vuoteen 2030*, Helsinki 2007, s. 118-120.

⁵ Kofi A. Annan toimi YK:n pääsihteerinä vuosina 1997–2006.

⁶ Lähteissä esitetyt uhkakuvaukset ovat linjassa YK:n yleiskokouksien päätöslauselmasiikirjojen kanssa.

kirjoissa ja puheissa viitattiin 2000-luvun alkuvuosina usein juuri kohtien kolme ja neljä lähteiden asiasisältöihin.⁷

YK:n vuosituhattokouksissa ja -asiakirjoissa pyrittiin pääsihteerin johdolla rakentamaan yhteistä ja kaikkia jäsenvaltioita sitovaa kuvausta maailmaa uhkaavista tekijöistä ja niiden hallintaan liittyvistä keinoista alkavalla vuosituhannella. Annanin mukaan ”We the Peoples” -raportin tavoitteena oli kuvata maailman kansojen edessä olevia haasteita, joiden tulisi kuulua yhteisesti kaikille jäsenvaltioille ja ohjata kaikkien jäsenvaltioiden toimintaa – ”ihmisyyden korostamiseksi ja elämän parantamiseksi.”⁸ Esitettävien uhkatekijöiden ja niihin sitouttamisen tavoitteellisuuden myötä on YK:ssa pyritty rakentamaan yhteisiin uhkatekijöihin liittyviä yhteisiä toimia ja intressejä, sillä ”monet meitä uhkaavista tekijöistä ovat liian suuria yksittäisten valtioiden yksinään hoidettaviksi.”⁹ Turvallisuuskäsityksen perustana korostui toisaalta globalisaatio, joka esitettiin mittavimpana turvallisuusympäristön ja uhkien luonteen muutostekijänä, ja toisaalta *turvallisuuden ihmislähtöisyys* – kyse on ensisijaisesti jokaisen ihmisen kokemasta turvallisuudentunteesta. Annan painottikin useasti, että YK on olemassa ihmisten tarpeita ja turvallisuutta varten. Toiminnan esitettiin puolestaan nojautuvan jaettavan vastuun periaatteeseen ja kansakunnille yhteisiin arvoihin, kuten vapauteen, solidaarisuuteen ja väkivallattomuuteen. Näiden arvojen soveltamista pidettiin globaalin kollektiivisen vastuun ja turvallisuuden sisältönä, jossa sosiaalisten tavoitteiden ja institutionaalisten käytäntöjen tuli yhdistyä – YK:n ilmentyessä jaettujen arvojen ja ymmärryksen kehyksenä. Globaalilla turvallisuudella viitattiin yleisen hyvinvoinnin tasaiseen jakautumiseen maailmassa.¹⁰

YK:n peruskirjassa (vuodelta 1945) valtioiden välisen sotien oletetaan muodostavan suurimman uhkan maailman turvallisuudelle. Vuosituhannen

⁷ Ks. mm. *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, Valtioneuvoston selonteko, s. 33-34, Ulkoasiainministeriö, *Ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsaus*, 14.3.2003, s. 13-14, Tarja Halonen, *Puhe YK:n Millennium -huippukokouksessa*, 7.9.2000 – ”We the Peoples -raportti on YK:n peruskirjan keskeisin elementti.”

⁸ Kofi A. Annan, *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century (Millennium Report)*, United Nations Department of Public Information, New York 2000, s. 6, 12-16, United Nations, The General Assembly, *United Nations Millennium Declaration 55/2*, 8.9.2000.

⁹ Ks. Annan, *We the Peoples*, s. 5-6, 77-80, United Nations, *United Nations Millennium Declaration 55/2*.

¹⁰ Turvallisuuskäsityksen ihmislähtöisyyttä korostivat vuosituhattulistuksessa esitetyt kehitystavoitteet (Millennium Development Goals): Puolittaa äärimmäinen köyhyys, taata peruskoulutus kaikille, edistää tasa-arvoa, vähentää lapsikuolleisuutta, parantaa odottavien äitien terveydentilaa, hidastaa tautien leviämistä, turvata kestävä kehitys ja sitoutua globaaliin kumppanuuteen. Annan, *We the Peoples*, s. 10-14, 77, Kofi A. Annan, *Address by Secretary-General Kofi Annan to the United Nations General Assembly*, 24.9.2001.

vaihteessa uhkatekijät esitettiin hyvin toisenlaisella, peruskirjasta poikkeavalla, tavalla. Globalisaation todettiin luoneen uusia uhkia, mutta myös muuttaneen vanhoja uhkia. Huomionarvoista YK:n yhteisten arvojen soveltamisen ja uhkaavien kehityssuuntien (frightening trends) näkökulmasta oli Annanin painottama prioriteettijärjestys – *köyhyys, sodat ja ympäristö kuvattiin YK:ssa keskeisimmiksi uhkiksi* 2000-luvun alussa. Nämä uhkakuvat Annan puitteisti ihmisten, maailmankansalaisten, perusoikeuksien varaan: Vapaudeksi puutteesta, vapaudeksi pelosta ja oikeudeksi ylläpitää elämää tulevaisuuden takaamiseksi. Annan yhdisti näihin uhkakuviiin sitoutumisen ja tehokkuuden YK:n omaakin roolia ja toiminnan uskottavuutta olennaisesti määrittäväksi tekijäksi. Kaikkien valtioiden osallistumista ja vastuunkatoa uhkien torjuntaan pidettiin keskeisenä. Uhkakuvien puitteistamisessa korostuivat globalisaation ja tehostuneen tiedonvälityksen merkitys, olosuhdetekijät sekä uhkatekijöiden yleinen ja kokonaisvaltainen kaikkia koskettava luonne. Annan viittasi puheissaan useasti myös vuosituhannen vaihteessa tehtyyn maailmanlaajuiseen kansalaismielipidetutkimukseen, jonka tuloksissa korostui YK:n merkittävyys ja legitimizeetti juuri kyseisiin uhkatekijöihin vastaamisessa. Vakaa kehitys, ihmisoikeudet, rauha ja turvallisuus todettiin kohteiksi, joita esitettyjen uhkien kuvattiin uhkaavan.¹¹

Vapaus puutteesta koski inhimillisen turvallisuuden takaamisen epätasaisuutta maailmassa. Annanin mukaan ”köyhyys on häpeä ihmiskunnalle”, sen voimistaessa myös muita koko maailman turvallisuuteen vaikuttavia uhkatekijöitä. Köyhyyden alle listautui suuri määrä erilaisia uhkiksi kuvattuja tekijöitä, joista Annan keskeisimmin korosti hallitsematonta väestönkasvua, HIV:n ja AIDSin leviämistä, yleistä köyhyyttä ja siihen yhdistyviä ihmisoikeuksien rikkomuksia (mitkä kohdistettiin maantieteellisesti erityisesti Afrikkaan) sekä globalisaation haittapuolia, kuten yleistä sosiaalista epäjärjestystä ja kansainvälistä taloudellista epävakautta.¹²

Pelosta vapautumisessa oli Annanin mukaan kyse kylmän sodan ajan jälkeisestä uudenaikaisen ihmiskeskeisen turvallisuusajattelun sisäistämisestä. Sotiin ja kriiseihin yhdistyvien uhkatekijöiden luonteen todettiin muuttuneen ja samalla voimistaneen tarvetta ymmärtää turvallisuus entistä ihmiskeskeisempänä. Sodat ja kriisit puitteistettiin valtioiden sisäisiksi, ja sekä

¹¹ Ks. mm. Kofi A. Annan, “Report of the Secretary-General on the Work of the Organization”, teoksessa *Yearbook of the United Nations 2001*, Vol. 55, Department of Public Information, United Nations, New York 2003, s. 3-41, Kofi A. Annan, “Report of the Secretary-General on the Work of the Organization”, *Yearbook of the United Nations 2003*, Vol. 57, Department of Public Information, New York 2005, s. 3-44, Kofi A. Annan, “Courage to fulfil our responsibilities” *The Economist*, 2.12.2004, Annan, *We the Peoples*, s. 14-16, 77-80.

¹² Annan, *We the Peoples*, s. 19-40, United Nations, *United Nations Millennium Declaration 55/2*, Kofi A. Annan, *At the Awards Banquet of Global Health Council, Strategies for combating HIV/AIDS*, 31.5.2001.

köyhyyteen että heikkoihin valtioihin yhdistyvinä. Uhkatekijöinä Annan painotti valtioiden ja yhteisöjen sisäistä väkivallan käyttöä (valtioiden välisten sotien sijasta), luhistuvien valtioiden sotilaallista ja yhteiskunnallista epävakautta, mittavia väestöliikehdintöjä sekä vakavia ihmisoikeusloukkauksia. Näiden uhkakuvien, pien- ja joukkotuhoaseiden leviämisen uhkien rinnalla, todettiin vaikuttavan maailmanlaajuisesti ja loukkaavan toteutessaan yhteisen ihmiskunnan moraalisääntöjä. Turvallisuuden kohteena ja turvattomuuden kärsijänä korostettiin yksittäistä ihmistä – ”uusissa sodissa uhataan korostuneemmin valtioiden rajojen sijasta ihmisiä.”¹³

”Tulevien sukupolvien vapaudelle ylläpitää elämää tällä planeetalla” kohdistui Annanin mukaan huomattavan vakava uhkakokonaisuus – ympäristökysymykset. Annan kuvasi ympäristöuhkan usein kaikkein vakavimmaksi globaaliksi uhkakuvaksi. Ympäristöön liitettäviä uhkatekijöitä puitteistettiin YK:ssa korostetusti intensiteetiltään kasvavina. Huomioitavaa oli ympäristöuhkatekijöiden puitteistaminen toimijaperusteisiksi eli ihmisten haitallisen toiminnan seurauksena syntyneiksi. Voimallisesti puitteistetusta ympäristöuhkasta Annan puhui usein ryöstön metaforin. Ympäristöuhkakäsitteen alle Annan yhdisti monia ympäristöllisiä uhkatekijöitä, kuten ilmaston lämpenemisen, verikriisin laajenemisen ja maaperän tuhoutumisen. Ilmastomuutosta ei Annanin puheiden perusteella voi pitää vain ympäristöturvallisuuteen yhdistettävänä yhtenä uhkana vaan kokonaisvaltaisena YK:n järjestönä ilmaisevana hyvin merkittävänä uhkana, johon rinnastetaan koko ihmiskunnan olemassaolo.¹⁴

YK:n keskeisenä päämääränä on ”ylläpitää kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta ja siinä tarkoituksessa ryhtyä tehokkaisiin yhteisiin toimenpiteisiin rauhaa vaarantavan uhkan poistamiseksi ja sen syntymisen ehkäisemiseksi.” Yhdysvalloissa 11.9.2001 tapahtuneiden terrori-iskujen jälkeisissä terrorismin uhkakuvauksissa Annan viittasi usein edellä mainittuun YK:n peruskirjan I artiklaan. *Terrori-iskujen myötä terrorismin voi katsoa tulleen varsin keskeiseksi osaksi YK:n uhka-agendaa*, mikä heijastui muutoksina esimerkiksi Annanin puheenvuoroissa YK:n vuosikirjoissa.¹⁵ Annan puhui

¹³ Annan, *We the Peoples*, s. 43-53, Kofi A. Annan, *Secretary-General Statement to Millennium General Assembly*, 3.4.2000, Annan, *Secretary-General Kofi Annan to the United Nations General Assembly*, 24.9.2001.

¹⁴ Huomioitavaa on, että YK:n peruskirjassa (1945) viitataan ”tarpeen ja pelon vapautteen”, mutta ympäristöön liitettäviin uhkiin ja niiden vastaamiseen ei peruskirjassa viitata. Ks. Annan, *We the Peoples*, s. 55-65, United Nations, *The General Assembly, United Nations Millennium Declaration 55/2*, Kofi A. Annan, *Address by Kofi Annan at the Fletcher School of Law and Diplomacy*, 21.5.2001.

¹⁵ Mm. Kofi A. Annan, “Report of the Secretary-General on the Work of the Organization”, teoksessa *Yearbook of the United Nations 2002*, Vol. 56, Department of Public Information, United Nations, New York 2004, s. 3-5, 12, Kofi A. Annan, “Report of the Secretary-General on the Work of the Organization”, *Yearbook of the United Nations 2004*, Vol. 58, Department of Public Information, New York 2006, s. 3-5, 15-16. YK

11.9 tapahtumien jälkeen terrorismista usein yhtenä haasteellisimmista uhkista. Annan myös velvoitti kaikki jäsenmaat kriminalisoimaan terrorismin rahoituksen ja estämään terroristien rekrytoinnin. YK:n oli siten osaltaan mukana rakentamassa terrorismin uhan priorisointia 2000-luvun alussa. Arvioiden mukaan terrorismin voimakas puitteistaminen YK:n esittämänä oli seurausta Yhdysvaltojen poliittisesta painostuksesta – George W. Bushin vuonna 2002 pitämän puheen mukaan ”YK joko tukee Yhdysvaltoja terrorismin vastaisessa sodassa tai joutuu unohduksiin Kansainliiton tavoin.”¹⁶ Annan pyrki toisaalta, erityisesti turvallisuusneuvostossa pitämisensä puheissa, muistuttamaan terrorismin torjunnan pehmeämmistä torjuntakeinoista ja muiden globaaliuhkien painoarvosta.

YK:n uhkakuvien yleistä määrittelyä on vuosituhatjulistusten ohella keskeisesti ohjannut Annanin asettaman kansainvälisen korkean tason paneelin raportti ”A More Secure World: Our Shared Responsibility.” Siinä arvioitiin jäsenvaltioiden esittämien ja yhteisesti sovittujen näkemysten pohjalta tulevaisuuden kannalta keskeisiksi arvioituja uhkakuvia.¹⁷ Raportti pohjautui tarpeeseen kirjata YK:n uudenlainen turvallisuusajattelu strategiaasiakirjan muotoon. Paneelin tehtävänä olleessa YK:n turvallisuus- ja uhanäkemyksien muotoilussa tärkeänä taustatekijänä oli Yhdysvaltojen näkemysten ja turvallisuushuolien huomioonottaminen sekä sen myötämieliseksi saaminen esitettävien uhkakuvien hallintakeinoihin. Gwyn Prins kutsumi raporttia YK:n kaikkien aikojen tärkeimmäksi strategiseksi asiakirjaksi.¹⁸

Raportissa ja siihen yhdistyvissä Annanin lausunnoissa korostuivat YK:n turvallisuusajattelun ja -roolin peruslähtökohdat – uhkakuvat puitteistettiin yleisiksi ja maailmanlaajuisiksi sekä kaikkia koskettaviksi (”a threat to some is a threat to all”), jolloin turvallisuuden edistämisen kannalta olennaisinta oli itsekkäiden pyrkimysten sijasta laaja kansainvälinen yhteistyö. Uhkakuvat esitettiin poikkeuksetta koko kansainvälistä järjestelmää koskivina, toisiinsa merkittävällä tavalla sidonnaisina ja ihmislähtöisyyttä pai-

esimerkiksi laati terrorismin rahoituksen vastaisen yleissopimuksen jo vuonna 1999, mutta asia sai uuden ja entistä konkreettisemmän merkityksen vasta 11.9 terrori-iskujen tapahtumien jälkeen ja johti käytännön toimenpiteisiin. Toisaalta YK:ssa ei kyetty muotoilemaan sellaista terrorismin määritelmää, jonka kaikki jäsenvaltiot olisivat hyväksyneet.

¹⁶ Ks. arvioista mm. Kendall W. Stiles, ”The Power of procedure and the Procedures of the Powerful: Anti-Terror Law in the United Nations”, *Journal of Peace Research*, Vol. 43, No. 1, 2006, s. 37-54, George W. Bush, *President’s Remarks at the United Nations General Assembly*, 21.9.2002.

¹⁷ United Nations, *A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, 30.11.2004.

¹⁸ Prins, ”Lord Castlereagh’s Return: The Significance of Kofi Annan’s High Level Panel on Threats, Challenges and Change”, s. 373. Ks. myös Ojanen, *EU ja YK, Yhteinen tulevaisuus*, s. 31-32.

nottavina. Keskeistä tässä uudessa turvallisuusajattelussa oli sen painottaminen, ettei jaettua turvallisuutta todettu olevan ilman vastavuoroista uhkien tunnustamista ja hyväksymistä. YK:n voi katsoa pyrkineen tietoisesti lisäämään yleistä – kaikkia jäsenvaltioita sitovaa – poliittista yhdenmukaista tahtoa esitettyjen uhkakuvien omaksumisessa ja erityisesti niihin vastaamisessa. Kollektiivinen turvallisuus edellyttikin Annanin mukaan sen hyväksymistä, että ne uhkakuvat, joiden hallintaa kukin alue tai valtio itse pitää kiireellisimpänä, ovat yhtä kiireellisiä kaikille. Vuotta myöhemmin ilmestyneessä ”In Larger Freedom” -raportissa Annan tosin totesi, ettei globaalin turvallisuuden uhkia ole kaikissa jäsenvaltioissa kyetty ymmärtämään samoin tavoin, eikä siten ole syntynyt riittävää yhteistä käsitystä näiden uhkien torjuntakeinoista.¹⁹

YK:n uhkakuvamäärittelyillä voi tulkita olleen kaksi rinnakkaista tavoitetta. Toisaalta painotettiin yleismaailmallisia ja kaikille yhteisiä uhkakuvia, jotka tulisi kussakin jäsenvaltiossa ottaa myös kansallisella tasolla huomioon. Toisaalta YK:n ei sinällään voi katsoa järjestönä tavoitelleen, että jäsenvaltioilla pitäisi olla kaikilta osin yhteiset uhkakuvat vaan tunnustettiin, että jokaisella valtiolla on oikeus määritellä omat uhkakuvansa. Jäsenvaltioiden yhteistoiminnan voi katsoa osaltaan perustuvan siihen, että jokaisella on oikeutensa omiin uhkakuviinsa.

”A More Secure World” -raportin mukaan uhkat olivat moninaisempia ja laajempia kuin koskaan ennen ja vastaavasti uudenlaisen turvallisuuskonsensusuksen löytäminen entistä tärkeämpää. Merkittävimiksi uhkakuviksi kansainväliselle, läpi maailman ulottuvalle, turvallisuudelle raportti luetteli kuusi uhkaryhmittymää: 1) *Taloudelliset ja sosiaaliset uhkat*, joista erityisesti köyhyys, sairaudet ja ympäristön tilan heikkeneminen priorisoitiin mittavimmiksi uhkiksi niin ihmisten yleisen turvallisuuden kuin muiden uhkakuvien syntymisen kannalta. 2) *Valtioiden väliset konfliktit*, jotka kuvattiin olemassa olevaksi uhkaksi, mutta intensiteetiltään mataliksi ja maantieteellisesti lähinnä Lähi-itään kohdistuviksi. 3) *Valtioiden sisäiset konfliktit ja erityisesti niihin yhdistyvät etniset puhdistukset*, kansanmurhat sekä naisiin ja lapsiin kohdistuvat väkivallanteot. Tällöin osin valtioiden itsessään ja kansallisen turvallisuuden esitettiin olevan ristiriidassa yksilön henkilökohtaisen turvallisuuden kanssa, koska valtiosta voi muodostua uhka ihmiselle. 4) *Kemiallisten, biologisten ja ydinaseiden yleistyminen ja hallitsematon leviäminen*. 5) *Terrorismi*, joka puiteistettiin muita uhkakuvia yksityiskohtaisemmin ja toimijaperustaisemmin sekä muutosta ilmentä-

¹⁹ United Nations, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, s. vii-xii, 1-10, Kofi A. Annan, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, 21.3.2005, s. 4-7, 12-15. ”In Larger Freedom” -raportin kantavana teemana oli kehityksen, turvallisuuden ja ihmisoikeuksien keskinäisriippuvuus.

väksi ja kehittyväksi uhkaksi. 6) Rajat ylittävä *järjestäytynyt rikollisuus*, mikä puitteistettiin vahvasti muihin uhkakuviin yhdistyväksi.²⁰

Esitettyjen uhkakuvien yleisestä puitteistamista voidaan tehdä kolme koavaa huomiota. Ensinnäkin uhkakuvat puitteistettiin vahvasti toisiinsa sidonnaisiksi, jolloin yhden uhkan voimistumisen todettiin usein vahvistavan muita uhkatekijöitä. Uhkatekijöiden kuvattiin nousevan kaikilta turvallisuuden sektoreilta, mutta erityisesti uhkakuvauksissa painotettiin ympäristöllisiä, yhteiskunnallisia ja poliittisia uhkia. Toiseksi uhkat kuvattiin valtioiden rajat ylittäviksi ja heijastusvaikutuksiltaan koko maailman turvallisuuteen kohdistuviksi. Tällä viitattiin globalisaation luonteeseen ja hallintakeinojen osalta vahvasti yhteisölliseen solidaarisuuteen. Kolmanneksi kaikkien uhkakuvien hallinnassa viitattiin vastuullisiin valtioihin, joiden tulisi politiikassaan ja toiminnassaan ottaa nämä uhkakuvat huomioon. Keskeiseksi haasteeksi raporteissa todettiin kansainvälisen järjestelmän perusyksiköiden, valtioiden, sitoutuminen yhteisten uhkakuvien sisäistämiseen sekä niiden kollektiiviseen hallintaan.

YK:n uhkakuvauksissa korostettiin yhteisten turvallisuusuhkien tunnustamisen ja valtiollisen hyväksynnän merkitystä. YK:n voi katsoa pyrkineen luomaan sosiaalisen toiminnan ja yhteisöllisen tasapainon normatiivista perustaa (maailmanpolitiikan suunnannäyttäjänä), jonka toteuttaminen tekee YK:sta legitiimin politiikkafoorumin. YK:n maailmanlaajuiseksi tarkoitettu ja sisällöltään laaja uhkakuva-asialista viittaa *inhimilliseen turvallisuuskäsitykseen* – kaiken toiminnan tulee lähteä ihmisistä ja turvallisuuden ensisijaisena kohteena ovat ihmisten arkipäiväiset tarpeet. Kansainvälisen toiminnan tuli YK:n uhkakäsityksien mukaan perustua kestävään maapallonlaajuiseen kehitykseen sekä siihen, ettei ihmisten tarvitsisi arjessaan kärsiä minkäänlaisesta pelosta, materiaalisesta pulasta, terveydellisistä ongelmista tai ihmisarvon puutteesta. Tämän ”inhimillisen turvallisuuden tien” rinnalla ei kuitenkaan ollut jätetty huomioimatta aseellisia uhkatekijöitä, etenkin terrorismia ja joukkotuhoaseita. Annanin neuvonantaja Jeffrey Sachs puhuikin uhkakuvien osalta kahdesta suunnasta, joista jälkimmäisen korostamisessa heijastui Yhdysvaltojen uhkakuva-politiikan vaikutus.²¹ Yhdysvallat on uhannut vetäytyä YK:sta, jollei sen turvallisuus- ja uhkaintressejä erityisesti terrorismin vastaisen sodan osalta oteta riittävästi huomioon. Yhdysvaltojen pyrkimyksiä vaikuttaa YK:n uhkakuvauksiin voi arvioida lisääntyneen 2000-luvun alussa ja vaikuttavan sekä YK:n globaaliin normipohjaiseen uhkakuvaukseen että jäsenmaiden keskinäisiin rishtiiriin yhteisissä uhkatulkinnoissa. Toisaalta juuri uhkien globaalin

²⁰ United Nations, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, 1-4, 23-55.

²¹ Sachs kritisoi Yhdysvaltoja inhimillisen turvallisuuden unohtamisesta vuoden 2001 jälkeen. Jeffrey D. Sachs, *The End of Poverty: How We Can Make It Happen in Our Lifetime*, Penguin books, London 2005, s. 215-219.

luonteen puitteistamisen kautta YK pyrki vahvistamaan jäsenmaiden keskinäistä solidaarisuutta ja turvallisuuden ihmislähtöisyyttä.

5.3 Yhdysvallat

Läntisen uhkaymmärryksen rakentamisessa Yhdysvalloilla on todettu olevan merkittävin rooli – se on toiminut uhkakuvien määrittämisen läntisenä ja globaalisenä johtovaltiona 2000-luvun alussa.²² Olennainen piirre Yhdysvaltain hegemonisessa politiikassa on ollut pyrkimys vaikuttaa muiden kansainvälisten toimijoiden näkemyksiin uhkatekijöiden luonteesta ja hallintakeinoista. Yhdysvaltojen hallitseva asema kansainvälisessä järjestelmässä viittaa sen kykyyn määrittää ja ”päivittää” yhteisiä normeja sekä kansainvälistä turvallisuuspoliittista asialistaa erityisesti läntisen arvoyhteisön piirissä. Ristiriidatonta se ei kuitenkaan ole ollut. Yhdysvalloille kyse on sille suotuisten asioiden poliittisesta priorisoinnista, turvallistamisesta, jota uusinnetaan kansallisen turvallisuuspolitiikan ja ulkopoliittisten intressien muutoksen myötä. John Mearsheimerin mukaan suurvallat ovat hyvin harvoin tyytyväisiä vallitseviin käsityksiin ja ovat valmiita muuttamaan niitä omien etujensa mukaisiksi.²³ Tällöin muiden toimijoiden on, näkemyseroistaan huolimatta, välttämätöntä aikakin tietyissä määrin sopeuttaa omaa uhkakuva-asialistaansa vallitseviin kansainvälisen politiikan olosuhteisiin. Yhteisen uhkaymmärryksen rakentaminen onkin keskeinen vallankäytön ja valtapolitiikan väline – Yhdysvaltojen maailmanvaltainen asema perustuu osaksi siihen, että sen näkemys maailmasta hyväksytään.

Yhdysvaltalaisen uhkakuva politiikan tavoitteenasettelussa voi havaita olleen neljä lähtökohtaa: Yhdysvaltojen *oman kansainvälisen hegemonian lujittaminen ja maailmanlaajuisen vastuullisuuden korostaminen olivat perustana samoihin tavoitteisiin sitoutuvien liittolaisten valinnassa ja oman kansallisen turvallisuuden takaamisessa*. Nämä piirteet olivat vahvasti uhkien puitteistamisen perustana Yhdysvaltain 2000-luvun alun strategisissa asiakirjoissa ja presidentti Bushin puheissa. Uuskonservatiivisen ajattelun syrjäytettyä ”liberaalihaukkojen” poliittisen toimintalinjan, voi Yhdysvaltojen turvallisuuskäsityksen katsoa siirtyneen Yhdysvaltojen ensisijaisuuden puolestapuhujille, jotka ovat kannattaneet unilateralistista ulkopoliittikkaa ja suosineet tilapäisiä liittoumia (pysyvien liittolaissuhteiden asemasta) itselleen myönteisten toimijoiden kanssa. Liittolaisuuden yhtenä perustana on ollut samansuuntainen uhkaymmärrys. Yhdysvalloissa on todettu myös vallinneen 2000-luvun alussa poikkeuksellinen poliittisen ja sotilaallisen joh-

²² Mm. Raitasalo, *Constructing War and Military Power after Cold War*, s. 319-324, Ivo H. Daalder, James M. Lindsay, *America Unbound, Bush Revolution in Foreign Policy*, Brookings Press, Washington 2003, s. 78-97.

²³ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton & Company, New York 2003, s. 2.

don yhteisymmärrys uhkakuvien luonteesta ja niiden hallinnan välineistä. Kansallinen turvallisuus sekä kansalaisten kasvanut huoli terrorismin uhkasta olivat puolestaan keskeisimpiä teemoja Yhdysvaltain vuoden 2004 presidentinvaaleissa.²⁴

Yhdysvaltojen uhkakuvapolitiikkaa tulkitaan tässä tutkimuksessa seuraavien lähteiden pohjalta; 1) Kansallinen turvallisuusstrategia (The National Security Strategy of the United States of America) vuosina 2000, 2002 (ja 2006). Asiakirja on merkittävin Yhdysvaltojen suurstrategiasta kertova dokumentti, missä kukin hallinto ilmaisee käsityksensä maailmasta, Yhdysvaltojen turvallisuudesta ja uhkatekijöistä. 2) Puolustuspoliittinen selonteko (Quadrennial Defence Review) vuosina 2001 (ja 2006). Selonteossa linjataan Yhdysvaltojen turvallisuus- ja sotilaspolitiikkaa noin neljän vuoden välein. 3) Puolustusministeriön vuosittaiset raportit presidentille ja kongressille (Annual Report to the President and the Congress) vuosina 2000–2004 sekä vuoden 2004 kokoava uhkaraportti (Facing the Future: Meeting the Threats and Challenges of the 21st Century). 4) Kansallinen puolustusstrategia (The National Defence Strategy of USA) vuodelta 2005. 5) Presidentti Bushin liittovaltion tilaa koskeneet vuosittaiset puheet (State of the Union Address) vuosina 2002–2004.

Melko selkeästä kylmän sodan kaksinapaisen maailman viholliskuvasta Yhdysvaltojen uhkakuvapolitiikka muuttui vuosituhaten vaihteeseen mennessä turvallisuuden keskinäisriippuvuutta sekä kansallisten intressien maailmanlaajuista kontekstia ja kaikille yhteisten uhkakuvien hallinnan johtajuutta korostaneeksi. Yhdysvaltalaisten intressien ja arvojen edistäminen esitettiin ennen 11.9.2001 ilmestyneissä asiakirjoissa ”globaalin hyvinvoinnin, demokratian ja ihmisoikeuksien sekä kansainvälisen turvallisuuden tavoitteeksi”, jonka perustana tuli olla yhteinen käsitys turvallisuutta edistävien toimenpiteiden toteuttamisesta. Eurooppalaisten ja aasialaisten liittoumien katsottiin muodostavan tärkeän tekijän ”jaettujen intressien vahvistamisessa”, joiden edistämisessä Yhdysvallat näki roolinsa tärkeimpänä kansainvälisenä toimijana. Suurvaltaidentiteetti ja -tavoitteet vaikuttivat uhkakuvausten taustakontekstina.²⁵

²⁴ Arvioista mm. Charly Saloni-Pasternak (toim.), *Joidenkin puolustamisesta monen turvaamiseen*, UPI-raportti 17, Espoo 2007, s. 41-53, Hans Binnendijk, Richard Kugler, *Seeing the Elephant*, Washington 2006, s. 161-216, Oates, ”Comparing the Politics of Fear”, s. 430-432.

²⁵ 1990-luvun turvallisuusympäristön muutosta luonnehdittiin syvälliseksi. The White House, *A National Security Strategy for a Global Age*, December 2000, s. 3-8, 24-34, Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 30.9.2001, s. 1-10, 18-20, 25-27, Department of Defense, *Annual Report to the President and the Congress 2000*, 1-13, Department of Defense, *Annual Report to the President and the Congress 2001*, s. 1-11.

Uuden vuosituhannen turvallisuuspoliittisen asialistan uhkakuvat esitettiin varsin laajan turvallisuuskäsityksen pohjalta; ydin-, kemialliset ja biologiset aseet, terrorismi, kansainvälinen rikollisuus, huumeet, pienaseet sekä ilmaston lämpeneminen, HIV/AIDS ja tietokonevirukset puitteistettiin presidentti Bill Clintonin esittämässä kansallisen turvallisuuden strategiassa suhteellisen tasavertaisina uhkakuvina. Uhkien lähteiksi todettiin yleensä rakenteelliset olosuhteet tai Yhdysvaltojen ulkoiset tapahtumat. Puolustusministeriön priorisoimat uhkakuvat viittasivat vuosituhannen vaihteessa puolestaan terroristeihin ja muihin Yhdysvalloille vihamielisiin toimijoihin, joukkotuhoaseiden leviämiseen, alueellisiin (valtioiden välisiin ja sisäisiin) konflikteihin sekä humanitaarisiin katastrofeihin. Uhkat puitteistettiin yleensä maantieteellisesti aikaisempaa läheisimmiksi, voimistuviksi ja usein ei-valtiollisiin toimijoihin yhdistetyiksi. Uhkatekijöihin vastaamisessa korostettiin yhteisten sekä näkemyksien että sotilaallisten keinojen merkityksellisyyttä maailmanlaajuisen vakauden takaamisessa. Tällä viitattiin lähtökohtaisesti pyrkimykseen rakentaa yhteisen tahdon mukaisia koalitioita (Coalitions of the Willing). Vaikka uhkatekijöiden ei esitetty olevan ainoastaan sotilaallisia, todettiin asevoimien merkitys tärkeäksi ”uusien uhkien asettuessa vastakkain Yhdysvaltojen strategisten intressien ja arvojen kanssa.” Huomioitavaa eri asiakirjoissa oli myös globaalin turvallisuusympäristön kuvaaminen hyvin ongelmalliseksi, vaaralliseksi ja strategisesti epävakaaaksi.²⁶

Yhdysvaltojen uhkakuvapolitiikassa 11.9 terrori-iskuja New Yorkiin ja Washingtoniin voi pitää ”ajallisena muistomerkkinä”, 1990-luvulla alkaneen kehityksen vahvistumana, siirryttäessä takaisin vaaralliseen toiseuteen perustuvaan uhkakuvaan – terrorismin vastaiseen sotaan. Terrorismin uhkaan yhdistyvä turvallisuusajattelu on sittemmin hallinnut Yhdysvaltojen uhkakuva- ja valtopoliittista mielentilaa niin kansallisessa kuin kansainvälisessä toimintakentässä.²⁷ Yhdysvaltojen johtama terrorismin vastainen toiminta käynnistyi heti globaaleissa puitteissa. Kuvaavaa oli keskeisissä strategia-asiakirjoissa ilmennetyt turvallisuusajattelun lähtökohdat – ”Yhdysvallat on valtiona ja kansakuntana sodassa”, mutta ”olemme vahvempia kuin koskaan ennen.”²⁸ Kyse oli siten myös Yhdysvaltojen kamppailusta ylivaltansa puolesta. Yhdysvaltojen kansallinen etu ja turvallisuus puitteistettiin terrori-iskujen jälkeisessä uhkapuhunnassa aiempaa selkeämmin ensisijaisiksi suhteessa ”muihin turvallisuuksiin.” Samalla terrorismista muodostui laaja ja poliittisesti jatkuvasti rakennettava käyttökelpoinen uhkaku-

²⁶ Ibid.

²⁷ Ks. Daalder, Lindsay, *America Unbound, Bush Revolution in Foreign Policy*, s. 78-97, Noam Chomsky, *Hegemony or Survival: America's Quest for Global Dominance*, Holt Paperbacks, New York 2004, s. 51-72.

²⁸ George W. Bush, *State of the Union Address 2002*, 29.1.2002, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2006, Bushin esipuhe.

vapolitiikan yläkäsite, johon useat muut esitettävät uhkakuvat läheisesti yhdistettiin.

Terrorismi ja siihen yhdistyviksi puiteistetut uhkakuvat – terroristit, joukkotuhoaseet ja roistovaltiot – eivät Yhdysvaltojen uhkakuvapolitiikassa 11.9.2001 jälkeen olleet uusia uhkakuvia,²⁹ vaan uutta oli niiden huomattava poliittinen ja ideologinen priorisointi. Terrori-isku­jen jälkeen voitiin Yhdysvalloissa uskottavasti todentaa jo aiemmin esitetyn uhkakuvan, terrorismin, todellisuutta. Terrorismin uhkan poliittiseen priorisoimiseen, nostamiseen turvallisuuspoliittisen asialistan keskiöön, vaikuttivat oleellisesti 2000-luvun alussa vallinneet terrorismin uhkan rakentamisen suotuisat olosuhtetekijät – dramaattinen tapahtuma (syyskuun 11. päivän terrori-iskut Yhdysvaltojen maaperällä), poliittinen konteksti (lisäsi päättäväisyyttä toteuttaa Bushin hallinnossa jo aiemmin omaksuttua toimintalinjaa), identiteettipoliittisen ”toisen” puuttuminen sekä kansalaismielipiteessä³⁰ jo ennen terrori-isku­ja korostunut terrorismin uhkan kokeminen. Nämä tekijät vaikuttivat keskeisesti poliittisen uhkaikkunan avautumiseen. Terrorismin vastaisen sodan uhkakuvasta muodostui kylmän sodan (Neuvostoliiton ja kommunismin) tapainen kulttuurinen ”kehystarina”, jossa turvallisuus puiteistettiin suhteessa ”kaikki­alla ja kaikkialta uhkaavaan viholliskuvaan.”³¹ Kyse oli priorisoidusta ja ylläpidettävästä viholliskuvasta, jolla rakennettiin merkityssisältöä niin kansalliselle turvallisuudelle kuin globaalille turvallisuusstrategialle. Terrorismin vastaiseksi nimetty toiminta kävi tietyllä tapaa hyväksyttävästä menettelystä, jota ei ollut helppoa kyseenalaistaa. Valitun politiikan seurauksena sotilaallisen voiman ja turvallisuuden merkitys korostui ja Yhdysvaltojen puolustusbudjetin määrärahalisäykset³² tulivat hyväksyttävämmiksi. Sotilaallisten hallintakeinojen ja valtion turvallisuuden korostaminen viittaavat perinteiseen turvallisuuskäsitykseen.

Kuvatun terrorismin vastaisen sodan uhkassa *terroristit, joukkotuhoaseet ja roistovaltiot* puiteistettiin toisiinsa yhdistyvinä sekä intensiteetiltään ja prioriteetiltään korkeimpina. Yhdysvaltojen uhkakuvapolitiikassa oli 2000-luvun alussa pitkälti kyse näiden uhkakuvien korostuneesta esilletuomisesta

²⁹ Esimerkiksi vuoden 1998 Kansallisessa turvallisuusstrategiassa terroristien, vihamielisten valtioiden ja rikollisten kiinnostus joukkotuhoaseiden hankintaan ja käyttöön kuvattiin nousevina uhkakuvina. *A National Security Strategy for a New Century*, The White House, October 1998, s. 6-7.

³⁰ Yhdysvaltojen kansalaiset pitivät kansainvälistä terrorismia kriittisimpänä uhkana Yhdysvaltojen elintärkeille intresseille jo ennen syyskuun 2001 terrori-isku­ja. Ks. Paul R. Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2001, s. 1.

³¹ Vrt. Bush, *State of the Union Address 2002*, ja *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, s. 1-7, 13-16.

³² Ks. Kaarle Lagerstam, *Yhdysvaltojen turvallisuuspolitiikka kylmän sodan jälkeen*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 2, tutkimus­selosteita No. 24, Helsinki 2003, s. 18-23.

sekä niihin liitettyjen globaalien hallintakeinojen oikeuttamisesta.³³ Hallinnan periaatteina yhdysvaltalaisissa strategia-asiakirjoissa korostettiin oikeutta turvautua kaikkiin mahdollisiin keinoihin ja käyttää kaikkia (erityisesti sotilaallisia) voiman elementtejä sekä tarvetta toimia kaikkialla maailmassa.³⁴ Terroristien, niitä tukevien valtioiden ja joukkotuhoaseiden leviämisen todettiin pakottavan Yhdysvallat toimimaan. Toiminnallisena sisältönä korostui vaatimus kansainvälisen yhteisön hyväksynnästä Yhdysvaltojen toteuttamissa hallintakeinoissa – koko maailman turvallisuuden nimissä. Muiden toimijoiden uhkakuvien oletettiin muotoutuvan samansuuntaisiksi. Yhdysvaltojen on myös arvioitu käyttäneen hyväkseen terrorismin maailmanlaajuisesti levittämää turvattomuuden tunnetta.³⁵

Yhdysvaltojen puiteistamassa terrorismin vastaisen sodan uhkakuvassa oli kyse turvallistamisesityksestä, poliittisesta pyrkimyksestä vaikuttaa kansainvälisen turvallisuuspoliittisen asialistan rakentumiseen. Muiden toimijoiden näkökulmasta kyse oli suhteiden ylläpitämisestä ja järjestämisestä Yhdysvaltoihin, sillä Yhdysvallat painotti sen esittämän uhkaymmärryksen hyväksymistä rakentaessaan suhteita ”ystäviinsä ja liittolaisiinsa”. *Tämän turvallistamisprosessin myötä koko kansainvälisen politiikan logiikan voi arvioida muotoutuneen korostuneemmin turvallisuuskeskeiseksi.* Kansainvälistä ja läntistä uhkakuvapolitiikkaa ohjasi 11.9 tapahtumien jälkeen keskeisesti Yhdysvaltojen pyrkimys turvallistaa uhkakuviaan liittolaisiksi määrittämiensä (tai liittolaisiksi haluavien) toimijoiden uhkakuviksi. Laitisen mukaan kansainvälinen politiikka organisoitui 2000-luvun alussa juuri hegemonin, Yhdysvaltojen, tekemien turvallistamisesityksien ja niiden hyväksynnän kautta.³⁶ Uusia sääntöjä ja normeja, uusia rajoja ystävien ja vihollisten välille luotiin samalla, kun määritettiin uhkakuvapolitiikan keinoin geostrategisia maailmanpolitiikan rajalinjoja. Terrorismin uhkakuvan voi arvioida toimineen poliittisena agitaatiovälineenä, mikä mahdollisti Yhdysvaltojen valta- ja johtoaseman edistämisen maailmanlaajuisesti, erityisesti suhteessa sen eurooppalaisiin ja aasialaisiin kilpailijoihin.³⁷

³³ Ks. mm. Bush, *State of the Union Address 2002*, Department of Defense, *Facing the Future: Meeting the Threats and Challenges of the 21st Century*, February 2005, s. 1-2, 29-31.

³⁴ *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, s. esipuhe, 5-6.

³⁵ Ks. mm. Andrew Newman, ”Arms Control, Proliferations and Terrorism: The Bush Administration’s Post-September 11 Security Strategy”, *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 27, No. 1, 2004, s. 59-88.

³⁶ Laitisen mukaan kansainvälinen politiikka on elänyt syyskuusta 2001 lähtien valtopolitiikan aikaa, jota Yhdysvallat on hallinnut. Kari Laitinen, ”Kansainvälisen politiikan imperatiivit – kansallinen turvallisuus, järjestys ja turvallistaminen Yhdysvaltain globaalien valtopolitiikan selittäjinä”, *Kosmopolis*, Vol. 35, No. 1, 2005, s. 50-53.

³⁷ Ks. mm. Chomsky, *Hegemony or Survival: America’s Quest for Global Dominance*, s. 11-37, Robert Kagan, *Paratiisin vartijat. Yhdysvallat, Eurooppa ja uusi maailmanjär-*

Vuoden 2002 kansallisen turvallisuusstrategian mukaan Yhdysvalloilla meni lähes vuosikymmen ”uuden uhkan todellisen luonteen ja alkuperän ymmärtämiseen.”³⁸ Keskeiseksi osaksi terrorismin uhkan määrittämistä muodostui sen lähteen puitteistaminen eli mistä uhka oli peräisin. Kansainvälisen yhteisön ja sen lakien ulkopuolella toimivien terroristien (yksilöiden ja ryhmittymien) sekä erityisesti niitä tukevien roistovaltioiden (rogue state) maailmalle luomasta uhkasta tuli Yhdysvaltojen uhkakuvapolitiikan keskeisimpiä teemoja. Kyse oli osaltaan kulttuurisesta ja historiallisesta jatkuvuudesta, sillä jo George Bushin presidenttikaudella (1989–1993) puhuttiin luopiovaltioista (renegade states) ja lainsuojattomista valtioista (outlaw states), jotka Bill Clintonin kaudella (1993–2001) puitteistettiin uhkaaviksi ”kilpailevia näkemyksiä maailmasta omaaviksi kansallisvaltion vihollisiksi.”³⁹ Jacques Derrida on rinnastanut roistovaltioilmaisun valtaan määritellä jokin rajattu joukko, jonka ulkopuolelle jäävät varsinaisen demokratian ja oikeamielisyyspiiriin kuulumattomat vaaralliset ihmiset ja valtiot.⁴⁰ Yhdysvaltalaisille uhkakuvauksille oli 11.9 iskujen jälkeen leimallista roistovaltiouhkan ja terrorismin välinen metaforinen yhteys – terroristivaltiot, -hallitukset ja -kansat esitettiin kansainvälisen yhteisön sisäisinä vihollisina. Uhkan lähteen puitteistamisen tapa piti sisällään ajatuksen, että globaalin kansainvälisen yhteisön sisällä järjestystä uhkaavien ongelmallisten toimijoiden pakottaminen yhteisten normien alaisuuteen oli yhteisön hyvinvoinnista vastaavien toimijoiden moraalinen velvollisuus. Tähän terrorismiin yhdistyvään uhkaan yhdistyi myös Bushin ilmaisu pahan akselista (axis of evil),⁴¹ jonka luomassa ilmapiirissä uhka kohdennettiin Irakiin tavalla, joka johti Persianlahden sotaan vuonna 2003. Muina kyseisinä uhkan lähteinä yksilöityivät erityisesti Iran, Pohjois-Korea, Afganistan, Hamas, Hizbollah, islamistinen Jihad, Taliban ja al-Qaida – esitettyinä ”ihmiskunnan vihollisina.” Uhkakuva puitteistui tällöin moraaliltaan pahaksi ja ulkopuolelta tulevaksi.

Terrorismin uhkan intensiteettiä lisäsi Yhdysvaltojen mukaan oleellisesti joukkotuhoaseiden (ydin-, biologiset ja kemialliset) leviäminen ja erityisesti niiden päätyminen roistovaltioiden käsiin ja siten mahdolliseen käyttöön erimuotoisissa terrori-iskuissa. Kyse oli sekä globalisaatioon että terrorismiin liitetystä ja koko maailmaa koskettaneesta uhkasta. Yhdysvaltojen

jestys, Tammi, Helsinki 2003, s. 69-101. Kaganin mukaan Yhdysvallat on korostetusti muokannut eurooppalaista uhkaymmärrystä 11.9.2001 tapahtumien jälkeen.

³⁸ *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, s. 13.

³⁹ Ks. Yhdysvaltojen roistovaltiotematiikasta ja sen vaikuttavuudesta Yhdysvaltojen turvallisuuspolitiikkaan; Tytti Erästö, ”Roistovaltioiden aika ei ole ohi”, *Politiikka*, Vol. 48, No. 3, 2006, s. 173-191.

⁴⁰ Jacques Derrida, *Rogues – Two Essays on Reason*, Stanford University Press, Stanford 2005, s. 103-107.

⁴¹ Ks. mm. Bush, *State of the Union Address 2002*.

ydinaseselonteossa todettiin, että joukkotuhoasein varustautuneet terroristit tai roistovaltiot tulisivat todennäköisesti testaamaan Yhdysvaltojen sitoutumista liittolaisvelvoitteisiinsa ja ystäviinsä.⁴² Uhkakuva puitteistettiin erityisen vaaralliseksi ja erityistä huomiota vaativaksi. Roistovaltiouhkan tavoin joukkotuhoaseuhkan puitteistamisessa korostui sen globaali ideologinen luonne – Yhdysvaltojen määrittelemien toimijoiden tuli luopua kaikista sellaisista joukkotuhoaseisiin liittyvistä toimista, jotka saatettaisiin tulkita sen turvallisuutta uhkaaviksi.

Yhdysvaltojen turvallisuusstrategioissa kuvattiin myös muita Yhdysvaltojen ja maailman turvallisuuteen vaikuttaneita kansainvälisiä olosuhteita ja kehityssuuntauksia, joiden negatiiviset vaikutukset on tulkittavissa matalan intensiteetin uhkakuviksi. Maailmantalouden vakaan kehityksen edistäminen, alueellisten konfliktien ratkaiseminen, islamilaisen maailman demokratiakehityksen tukeminen, kehitysongelmien (kuten pandemioiden ja köyhyyden) voittaminen, valtioiden välisen yhteistoiminnan ja kriittisten alueiden vakauden edistäminen sekä ympäristöön, rikollisuuteen, ihmisoikeuksiin ja salakuljetukseen liittyvien haasteiden huomioiminen puitteistettiin usein terrorismin uhkaan ja sen hallintaan vaikuttaviksi, mutta yksittäisinä uhkatekijöinä matalamman prioriteettitasoisen yleisinä uhkakuvina. Venäjä esitettiin toisaalta strategisena kumppanina terrorismin vastaisessa sodassa, mutta toisaalta luonnonvarojensa ja erityisesti ydinaseidensa johdosta kansainvälisenä toimijana, jonka ”intressit kohdistuvat samoihin alueisiin (Lähi-itä ja Aasia) kanssamme.”⁴³

Yhdysvaltalaisesta uhkamäärittelystä on syytä nostaa esille kolme olennaista puitteistamistapaa. Ensinnäkin uhkakäsitykset sidottiin vahvasti arvoihin ja intresseihin, jotka niin kansallisessa kuin kansainvälisessä kontekstissa esitettiin uhatuiksi (”threats are against values of America and America’s way of life”). Keskeisimmiksi uhatuiksi arvoiksi kuvattiin poliittinen ja taloudellinen vapaus, rauha, kansakunnan yhtenäisyys, hyvinvointi ja Yhdysvaltojen suvereniteetti. Näiden arvojen suojaaminen, mutta myös maailmanlaajuinen edistäminen rinnastettiin sekä uhkakuvien että Yhdysvaltojen oman aseman määrittämisen perustaksi. Arvoihin kohdistuvien uhkien turvaamisella pyrittiin oikeuttamaan uhkien hallintakeinoja, sillä ”kaikki eivät hyväksy tai jaa arvojamme.”⁴⁴ Vastaavasti terrorismi esitettiin synonyminä epäjärjestykselle ja epämoraaliselle käyttäytymiselle. Yhdysvalta-

⁴² *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, December 2002, s. 1-2.

⁴³ Ks. mm. *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, Bush, *State of the Union Address 2003*, *The National Defence Strategy of the United States of America*, March 2005.

⁴⁴ Ks. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 30.9.2001, s. 1-2, Bush, *State of the Union Address 2002*. Vrt. Mika Aaltola, ”Muistiteknologia ja poliittinen viestintä: Yhdysvaltojen hallinnon Iranin ydinohjelmaa käsittelevät tekstit 2001-2006”, *Politiikka*, No. 3, 2006, s. 162-165.

laista identiteettiä (ja sen ensisijaisuutta) pyrittiin vahvistamaan kollektiiviksi ja intensiteetiltään voimakkaiksi puiteistettujen uhkakuvien kautta. Yhdysvaltojen oman turvallisuuden ja arvojen rooli oli uhka-ajattelussa korostunutta suhteessa ”muihin.” Erityisesti terrorismi esitettiin ”vapaan maailman ulkopuolelta nousevaksi ja ”meitä” kaikin tavoin uhkaavaksi. Bush korostikin Yhdysvaltojen arvopohjaista ideologista maailmanvaltanäkemystä ja sotilaallista kykenevyyttä vakauden luomiseen – tarvittaessa yksin toimien.⁴⁵ Tällä viitattiin ennakoivaan turvallistamiseen eli jonkin asian tai tekijän uhkaksi nimeämiseen. Uhkakuvapolitiikalla pyrittiin uhkien ennaltaehkäisyyn ja ensi-iskun oikeuttamiseen, sillä ”vihollisemme eivät saa iskeä ennen meitä.”⁴⁶ Terrorismin vastaiseen sotaan yhdistettiin vahva identiteettipoliittinen perusta, jossa kyse oli kaikkien (Yhdysvaltojen sekä liittolaisten ja ystävien) yhteisestä sodasta ja kohtalosta. Uhkakuvilla oli merkittävä sekä sisäinen että ulkoinen informatiivinen ja legitimoiva merkitys.

Toiseksi, uhkakuvien intensiteettiä ja hallinnan merkitystä määritettiin turvallisuusstrategioissa elintärkeiden (vital), tärkeiden (important) ja humanitaaristen (humanitarian) intressien kautta.⁴⁷ Vaikka *kansallinen turvallisuus* oli yhdysvaltalaisen turvallisuuskäsityksen keskeisin perusta, huomionarvoista oli esitettävien intressien sekä niitä uhkaavien tekijöiden puiteistaminen osin eri turvallisuuden objekteihin kohdistuviksi (kenelle turvallisuus ensisijaisesti tuotettaisiin Yhdysvaltojen kansallisen turvallisuuden kontekstissa). Kansallinen turvallisuus kuvattiin saavutettavaksi näiden objektien turvallisuuden kautta. Kansalliseen olemassaoloon ja turvallisuuteen liitetyt elintärkeät intressit puiteistettiin usein yksilön, yhdysvaltalaisten, turvallisuuden näkökulmasta. Yhdysvaltain kansalaisten *yksilöllisen turvallisuuden* varmistaminen ”kotona ja ulkomailla” esitettiin perusteeksi turvallisuusstrategian sisä- ja ulkopoliittisille tavoitteille – ”yhdysvaltalaisten ja yhdysvaltalaisuuden suojaamisessa.”⁴⁸ Tärkeillä intresseillä viitattiin Yhdysvaltojen näkökulmasta sille poliittisesti ja taloudellisesti tärkeiden alueiden turvallisuuden varmistamiseen maailmanlaajuisesti. Vastaavasti humanitaariset intressit puiteistettiin kokonaisvaltaisina ja epämääräisinä tur-

⁴⁵ Kansainväliset järjestöt ja sopimukset eivät Bushin hallinnon linjausten mukaan saaneet liiallisesti rajoittaa Yhdysvaltojen toimintavapautta. Ks. Bush, George W. *State of the Union Address 2003*, 28.1.2003, Bush, George W. *State of the Union Address 2004*, 20.1.2004. Ks. ”Bushin opista” mm. Robert Jervis, ”Understanding the Bush Doctrine”, *Political Science Quarterly*, Vol. 118, No. 3, 2003, s. 363-388.

⁴⁶ Ks. mm. *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, s. 15-16.

⁴⁷ Department of Defense, *Facing the Future: Meeting the Threats and Challenges of the 21st Century*, s. 1-6, 29-39, The White House, *A National Security Strategy for a Global Age*, s. 5-9.

⁴⁸ *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, s. 5-7, Bush, *State of the Union Address 2002*, ja *The National Defence Strategy of the United States of America*, March 2005, s. 7-14.

vallisuuden olosuhteina, globaalin turvallisuuden pidempiaikaisina vaikutuksina Yhdysvaltoihin. *Yhdysvaltalaisen turvallisuuskäsityksen, turvallisuusrealismin*⁴⁹, keskiössä oli kuitenkin valtion ja yhteiskunnan turvallisuuden dualismi. Vastaavasti korostettiin sotilaallista ennaltaehkäisyä ja oman maan vapautta sekä vastuullisuutta toimia kansainvälisessä turvallisuusympäristössä. Terrorismin uhka loi merkittävän oikeutuksen Yhdysvaltojen kansallisen turvallisuuden politiikalle. Yhdysvallat ja yhdysvaltalaiset esitettiin sekä turvallisuuden subjekteina että objekteina.

Kolmanneksi, esitettävillä uhkakuvilla ja uhkakuvapolitiikallaan Yhdysvallat pyrki muuttamaan kansainvälistä uhkanormistoa voimakkaiden vastakainasetteluiden ja niihin liitettyjen sitoutumisen ja yhteistoimintavelvoitteen painostuksen kautta. Uhkakuvien puitteistamisessa korostui vahva ideologinen kompromissiton julistuksellisuus. *Globaali terrorismin vastainen sota kuvattiin moraaliseksi hyvän ja pahan (sekä järjestyksen ja kaaoksen että demokratian ja diktatuurin) väliseksi taisteluksi, jossa muut kansainväliset toimijat olisivat joko Yhdysvaltojen puolella tai sitä vastaan.*⁵⁰ Yhdysvallat pyrki uhkakuvailmaisillaan luomaan ajattelumallia, jota muiden toimijoiden tuli oman turvallisuutensa vuoksi seurata. Yhdysvaltojen uhkakuvapolitiikkaa seuraamalla (eli Yhdysvaltojen esittämiä uhkakuvia turvallisammalla ja ne hyväksymällä) rakennettaisiin turvallisempi maailma. Materiaalisen ja voimankäyttöön perustuvan tuen sijasta, Yhdysvallat pyrki uhkakuvapolitiikallaan vielä korostuneemmin hankkimaan ideologista legitimaatiota ja poliittista hyväksyntää uhkakuvien ”koville” maailmanlaajuisille hallintatoimenpiteilleen. Puitteistamisessa painottui ulkoisen uhkan alituinen olemassaolo, mikä uhkasi kaikkia Yhdysvaltojen ystäviä ja liittolaisia. Kansainvälisissä suhteissa, globaalin uhkakuvapolitiikan johtajana, strategia-asiakirjojen ja puheiden kautta Yhdysvallat painotti ”*jaettujen periaatteiden, yhteisten uhkanäkemyksien sekä uhkien hallintaan liittyvää sitoutumista*”,⁵¹ mikä todettiin tärkeäksi perusteeksi Yhdysvaltojen rakentamassa suhteitaan muihin kansainvälisiin toimijoihin. Tulkinta maailmankuvasta välittyi tällöin kaksijakoisena – yhden maailman turvallisuutta rakennettiin hallitsemalla toisesta maailmasta nousevia uhkia.

⁴⁹ Ks. Vilho Harle, ”Hegemoniasta hierarkiaan – kansainvälinen järjestelmä murroksessa”, *Ulkopolitiikka*, No. 3, 2004, s. 39-45, Vilho Harle, ”Turvallisuusrealismi jyrää Suomessa”, *Helsingin Sanomat*, vieraskynä 22.1.2008.

⁵⁰ Ks. mm. Department of Defense, *Facing the Future: Meeting the Threats and Challenges of the 21st Century*, s. 1-8. Ks. myös Rantapelkonen, *The Narrative Leadership of War*, s. 103-112, 226-235, 249-252.

⁵¹ Bush, *State of the Union Address 2004*, 20.1.2004. Ks. sitouttamisesta; Charles Krauthammer, ”Demokraattinen realismi”, *Kanava*, No. 4-5, 2004, s. 244-253.

5.4 Pohjois-Atlantin liitto

Vuonna 1949 perustettu Pohjois-Atlantin liitto (Nato) luotiin yhteistä puolustusta ja yhteistä uhkaa varten. Neuvostoliiton ja Varsovan liiton muodostama uhkakuva oli Natolle kylmän sodan aikana konkreettinen ja selkeä. Naton strategian keskeinen ulottuvuus oli tuolloin vahvan puolustuskyvyn synnyttämässä pelotevaikutuksessa. Valtaosaa Naton olemassaolon ja toiminnan historiaa onkin hallinnut ja ohjannut kylmän sodan aikainen sotilaallinen uhkakuva.

Lagerstamin mukaan kylmän sodan aikaisesta kaikkia Nato-maita kosketaneesta ja yhdistäneestä uhkakuvasta siirryttiin 1990-luvulla tilanteeseen, jossa jäsenmaiden uhkakuvat poikkesivat toisistaan aiempaa enemmän.⁵² Natolle ei 1990-luvulla alussa rakentunut selkeää uutta uhkakuva ja liittokunnan tehtävät muistuttivat läheisesti kylmän sodan ajan toimintamuotoja. Tom Lansfordin ja Rob de Wijkin mukaan Nato-maat eivät 1990-alussa voineet luottaa Venäjän poliittisen kehityksen suuntaan ja Natossa haluttiin säilyttää entisen kaltainen uhkakuva.⁵³ Tähän vaikutti osaltaan se, ettei liittokunta löytänyt uutta yhteistä uhkakuva ja sen hallintaan yhdistyvää toimintatapaa. Samalla keskusteltiin koko liittokunnan olemassaolon legitimaatiosta uudenaikaisessa tilanteessa. Vaikka turvallisuuden laajemmasta ymmärtämisestä oli mainintoja jo vuoden 1991 Naton strategisessa konseptissa,⁵⁴ niin vasta 1990-luvun puolivälin jälkeen alettiin liittokunnan piirissä kiinnittää aiempaa enemmän huomiota taloudelliseen, sosiaaliseen, poliittiseen ja etniseen turvallisuuteen. Käsitteet laaja, yhteinen (shared) ja jakamaton (indivisible) turvallisuus nousivat korostuneemmin Naton turvallisuuspoliittisille asialistoille. Naton alkuperäinen tehtävä, ulkopuolelta uhkaavaan hyökkäyksen torjuminen, ei enää ollut päivittäisessä toiminnassa yhtä keskeisessä asemassa kuin aikaisemmin. On arvioitu, että samanaikaisesti Naton uhkakuvasisällön määrittely muuttui kiistanalaisemmaksi.⁵⁵

Naton esittämiä uhkakuvia ja -tekijöitä lähestytään tässä tutkimuksessa seuraavien lähteiden kautta; 1) Naton strateginen konsepti (NATO Strategic Concept, NSC) vuodelta 1999. Strategisessa konseptissa, mikä on Naton

⁵² Lagerstam, *Naton muutos*, s. 2, 81, 213-214.

⁵³ Tom Lansford, *All for One: Terrorism, NATO and the United States*, Ashgate, Aldershot 2002, s. 42-47, Rob de Wijk, *NATO on the Brink of the New Millenium. The Battle for Consensus*, Brassey's, London 1997, s. 48. Lagerstamin tutkimus osoittaa miten esimerkiksi vuonna 1994 Natossa käyttöön otettu sotilaallinen rakenne suunniteltiin pitkälti aiemman (Varsovan liiton) uhkakuvan perusteella. Lagerstam, *Naton muutos*, s. 103-104.

⁵⁴ Nato, *The Alliance's New Strategic Concept 1991*, Rooma, 8.11.1991.

⁵⁵ Ks. mm. Douglas M. Gibler, Jamil, A. Sewell, "External Threat and Democracy: The Role of NATO Revisited", *Journal of Peace Research*, Vol. 43, No. 4, 2006, s. 413-431. Nato on hallitustenvälinen organisaatio ja kaikki päätökset tehdään konsensuksen periaatteella eli kaikkien jäsenvaltioiden on ne hyväksyttävä.

ylin ohjaava asiakirja, määritetään Naton tehtävät ja esitetään liittokunnan yleiset turvallisuusajattelun sekä toiminnan lähtökohdat. 2) Naton huippukokousten, Praha (21.–22.11.2002) ja Istanbul (28.–29.6.2004), asiakirjat ja niihin liittyneet lausunnot. Valtiopäämiesten kokoonpanossa kokoontuva Pohjois-Atlantin neuvoston (North Atlantic Council, NAC) huippukokous on Naton tärkein poliittinen päätöksentekuelin, jossa käsitellään laajalla foorumilla liittokunnan keskeisimpiä asioita ja sekä ajanmukaistetaan että tarkennetaan strategista konseptia. Neuvosto on liittokunnan ainoa toimielin, jonka toimivaltuudet tulevat suoraan Pohjois-Atlantin sopimuksesta. 3) Pohjois-Atlantin neuvoston ministerikommunikeoiden asiakirjat vuosilta 2001–2004, joissa huippukokouksien ohella määritettiin uhkakäsityksiä ja muodostettiin poliittinen oikeutus toiminnan suunnittelulle. 4) Naton pääsihteerin⁵⁶ keskeisimmät turvallisuusympäristöä ja uhkakuvia käsitelleet puheet vuosina 2001–2004. Pääsihteerin voi katsoa edustavan ja rakentavan koko järjestön uhkakäsityksiä.

Naton strategista konseptia ja sen kehittymistä voidaan lukea sarjana erilaisia ja eriasteisia kompromisseja. Erilaiset näkemykset Naton tulevaisuudesta ja uhkakuvista ovat kilpailleet liittokunnan sisällä kylmän sodan päättymisen jälkeen. Erityisesti uusien jäsenmaiden on arvioitu edelleen painottavan ja hakevan Natosta turvaa Venäjän uhkaa vastaan, kun osa jäsenmaista näkee Naton tavoitetilaksi maailmanlaajuisen sotilasliiton mukaisen toiminnan.⁵⁷ Naton vuoden 1999 strateginen konsepti kuvasi liittokunnan uusien uhkakuvien määrittämisen vaikeutta. Strateginen konsepti painotti turvallisuuden laajaa käsitettä, jossa poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset ympäristölliset uhkatekijät esitettiin Naton ”erottamattomaksi osaksi puolustuksellista ulottuvuutta.” Uhkakuvia strateginen konsepti totesi liittokunnalla olevan huomattava määrä – muun muassa joukkotuhoukseiden leviäminen, poliittisten järjestelmien luhistuminen, rikollisuus, taloudelliset epävarmuustekijät, uskonnolliset erimielisyydet ja terrorismi. Laajan uhkakuvasisällön yhtenä tarkoituksena oli osoittaa, miten hyvin moninaisista uhkatekijöistä, erityisesti toisiinsa yhdistyneinä, saattaisi muodostua vakava uhka Naton jäsenmaiden turvallisuudelle. Toisaalta uhkien ja tehtävien epämääräinen nimeäminen toimi samalla pelotteena. Jäsenmaita uhkaavia tekijöitä oli vuosituhannen vaihteessa strategisen konseptin mukaan huomattavasti aiempaa enemmän ja jäsenmaiden yhteistä turvallisuutta uhattiin laajalla rintamalla. Liittokuntaa tarvittiin sen oman käsityksen mukaan – uusien uhkien takia – tulevaisuudessa laaja-alaisempana toimijana kuin ai-

⁵⁶ Naton pääsihteerinä toimi vuosina 1999–2003 lordi George Robertson. Jaap de Hoop Scheffer nimitettiin Naton pääsihteeriksi 5.1.2004. Pääsihteerin on Naton korkein siviilivirkamies, jonka yhtenä keskeisenä tehtävänä on yhteensovittaa jäsenmaiden välisiä näkemyseroja. Hän myös johtaa puhetta mm. Pohjois-Atlantin neuvostossa.

⁵⁷ Ks. mm. Galia Press-Barnathan, ”Managing the Hegemon: NATO under Unipolarity”, *Security Studies*, Vol. 15, No. 2, 2006, s. 271–309, Juha-Antero Puistola, Juha Pyykönen, ”Nato puolustusliittona”, s. 98.

kaisemmin. Strateginen konsepti velvoitti liittoutuneet maat paitsi yhteiseen puolustukseen myös rauhaan ja vakauteen laajemman euroatlanttisen alueen puitteissa. Naton tuli kyetä rakentamaan itselleen uusia perusteltuja tehtäviä ja uhkakuvia.⁵⁸ Perinteinen laajamittainen sotilaallinen hyökkäys esitettiin epätodennäköiseksi uhkakuvaksi, mutta mahdolliseksi pidemmällä aikavälillä.⁵⁹

Pohjois-Atlantin sopimuksen ydin on viidennen artiklan määrittelemä yhteinen puolustusvelvoite,⁶⁰ sitoumuksen täsmällisen luonteen jäädessä epämääräiseksi. Syyskuun 11. päivän terrori-iskut johtivat Natossa ensimmäistä kertaa päätökseen soveltaa artiklan mukaisia turvatakuita. Samalla Naton uhkakuvissa ja niiden puitteistamisessa tapahtui oleellinen muutos. Vuosien 2002–2004 Naton julkilausumia ja pääsihteerien puheita hallitsivat terrorismin uhka. Terrori-iskujen esitettiin Natossa ”muuttaneen peruuttamattomasti maailmankuvaamme”, ”synnyttäneen terrorismin aikakauden” ja ”luoneen toiminnallemme uudet uhkapuitteet.”⁶¹ Yhtäaikaisesti vedottiin voimakkaasti jäsenmaiden solidaarisuuteen yhteisen uhkan torjunnassa – liittokunnan turvallisuuden takaamiseksi. Naton pääsihteeri toisaalta totesi, että sekä viidennen artiklan käyttöönottamisen että jaetun terrorismin uhkan priorisoimisen tarkoituksena oli osoittaa Yhdysvalloille, etteivät eurooppalaiset pidä Natoa vain oman turvallisuutensa takaajana.⁶² Kun kansainvälinen terrorismi oli vielä 1990-luvun lopussa Natossa varsin yleisluontoisesti ja intensiteetiltään keskinkertaiseksi puitteistettu uhka, rakennettiin siitä 11.9 jälkeen liittokunnan keskeisin uhkakuva. Prahan huippukokouksessa päätettiin, että Naton tulee sopeuttaa agendansa sekä käy-

⁵⁸ Vrt. Riikka Kuusisto, “Naton itseymmärrys: Demokratian, ihmisoikeuksien ja laillisuuden korvaamattomat puolustajat”, *Ulkopolitiikka*, Vol. 38, No. 4, 2001, s. 30-31.

⁵⁹ Nato, *The Alliance's Strategic Concept 1999*, Washington, 23-24.4.1999.

⁶⁰ Pohjois-Atlantin eli Washingtonin sopimuksen 5. artiklan mukaan ”Sopimusosapuolet sopivat siitä, että aseellista hyökkäystä yhtä tai useampaa sopimusosapuolta vastaan Euroopassa tai Pohjois-Amerikassa on pidettävä hyökkäyksenä niitä kaikkia vastaan, ja tämän seurauksena ne sopivat, että jos tällainen aseellinen hyökkäys tapahtuu, kukin niistä harjoittamalla erillistä tai yhteistä Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja 51 artiklassa tunnustettua puolustautumisoikeutta auttaa hyökkäyksen kohteeksi joutunutta sopimusosapuolta tai sopimusosapuolia ryhtymällä välittömästi, yksin tai yhdessä toisten sopimusosapuolten kanssa, sellaiseen toimintaan, jonka se arvioi tarpeelliseksi, mukaan lukien aseellisen voiman käytön, tarkoituksenaan palauttaa Pohjois-Atlantin alueen turvallisuus ja ylläpitää sitä.” Nato, *The North Atlantic Treaty*, Washington, 4.4.1949.

⁶¹ Ks. mm. George Robertson, *NATO After September 11*, 31.1.2002, George Robertson, *Europe's Transformation*, 20.11.2002, George Robertson, *Innovating in an Uncertain World*, 6.5.2003, Jaap de Hoop Scheffer, *Speech at the 50th Anniversary General Assembly of the Atlantic Treaty Association*, 1.12.2004.

⁶² George Robertson, *An Attack on us all: NATO's Response to Terrorism*, 10.10.2001, George Robertson, *NATO and the Challenge of Terrorism: Reflections on the Way Forward*, 7.3.2002.

tännön toimintansa terrorismin uhkakuvan mukaisesti.⁶³ Audrey Croninin mukaan Natossa ei ollut ryhdytty varsinaisiin terrorismin vastaisiin toimiin ennen 11.9 tapahtumia, mutta sen seurauksena terrorismin uhka ja siihen liittyneet hallintatoimenpiteet priorisoitiin tärkeimmiksi liittokunnan turvallisuuspoliittisella asialistalla.⁶⁴ Terrorismin uhkassa oli kyse strategisessa konseptissa määritellyn uhkakuvan uudelleenpuitteistamisesta, ja jo käynnissä olleen Naton yleisen muutosprosessin vauhdittamisesta.

Terrorismi ja joukkotuhoaseiden leviäminen esitettiin 2000-luvun alussa merkittävimpinä ja intensiteetiltään korkeimpina Naton uhkakuvina. Näihin uhkakuviin yhdistettiin myös sortuvat valtiot ja epävakaat hallitukset, uskonnolliset ääriliikkeet, järjestäytynyt rikollisuus sekä huumeiden salakuljetus, mutta ei erillisinä vaan ”pääuhkakuvia” täydentävinä ja niiden intensiteettiä kasvattavina. Erityisesti Prahan, mutta myös Istanbulin, huippukouksessa Naton tehtäviä, toimintarakenteita ja kumppanuus- ja yhteistyösuhteita todettiin jatkossa keskeisimmän ohjaavan sidonnaisuus näihin uhkakuviin. Terrorismin uhkan ja siihen vastaamisen ensisijaisuutta perusteltiin kollektiivisen puolustusvelvoitteen täytäntöönpanolla – terrori-iskut muuttivat uhkakuvan todelliseksi uhkaksi eli hyökkäykseksi ”kaikkien jäsenvaltioiden turvallisuutta ja keskinäistä solidaarisuutta vastaan.” Tämän mukaisesti Naton transformaatio (uudistusprosessi) sai Prahan huippukouksessa uuden suunnan ”liittokunnan kohdatessa vakaviksi osoittautuneita uusia uhkia ja syvällisiä turvallisuushaasteita.” Prahan ja Istanbulin huippukouksissa määriteltiin Naton keskeisimmäksi tehtäväksi vastata tulevaisuudessa näihin 2000-luvun uusiin epäsymmetrisiin uhkakuviin, joiden mukaisesti sekä liittokuntaa että jäsenmaiden toimintaa ja asevoimia tuli jatkossa kehittää. Naton ainutlaatuisuutta pyrittiin useasti perustelemaan sen yhtenäisellä poliittisella strategialla (jaetulla uhkakuvalla) ja kyvyllä saattaa uhkakuvien edellyttämät hallintakeinot sotilaallisiksi toimiksi. Huomioitavaa oli voimakas muutoksen ja yhtenäisyyden korostaminen terrorismin uhkan yhteydessä.⁶⁵

Olellainen viitekehys Naton uhkakuvauksissa koski näkemyksiä vallinneesta turvallisuusympäristön tilasta, jossa liittokunta koki toimivansa, ja

⁶³ Nato, *Prague Summit Declaration*, 21.11.2002. Ks. myös Nato, *NATO's Military Concept for Defence against Terrorism*, October 2003.

⁶⁴ Audrey Kurth Cronin, ”Rethinking Sovereignty: American Strategy in the Age of Terror”, *Survival*, Vol. 44, No. 2, 2002, s. 127-133.

⁶⁵ Nato, *Prague Summit Declaration*, 21.11.2002, Nato, *The Istanbul Declaration, Our Security in a New Era*, 28.6.2004, George Robertson, ”NATO and The New Threats”, *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 1, No. 4, 2002, George Robertson, *NATO: A Vision for 2012*, 3.10.2002, George Robertson, *Europe's Transformation*, 20.11.2002, George Robertson, *The Role of the Military in Combating Terrorism*, 9.12.2002, George Robertson, *Facing a Dangerous World: Managing Change in Defence*, 24.1.2003, Jaap de Hoop Scheffer, *Speech at the Munich Security Conference*, 7.2.2004, Nato, *Ministerial Meeting, Final Communiqué*, 4.12.2003.

jolla perusteltiin esitettyjä uhkakuvia. Syyskuun 11. päivän tapahtumien myötä on todennettavissa selkeä painotuksen muutos globaalin turvallisuusajattelun korostamiseen sekä sen vastineeseen – uhkakuvien globaaliin luonteeseen – Naton turvallisuusajattelun lähtökohtana. Wyn Reesin mukaan 11.9 jälkeen Nato luopui ainakin julkisesti geopolittisesti määritellystä alueellisesta uhkakuvastaan ja on sen jälkeen myös pyrkinyt irtaantumaan sotilasliittostatuksesta.⁶⁶ Prahan huippukokouksen päätösten mukaisesti Naton toiminta-alueita laajennettiin maailmanlaajuisiksi. Nato laajensi myös operatiivisia tehtäviään sekä nosti kriisinhallinnan ja kumppanuuden yhteisen puolustusvelvoitteen rinnalle liittokunnan keskeiseksi tehtäväksi. Turvallisuusympäristön yleisille olosuhteille luonteenomaista todettiin olleen epävarmuuden lisääntyminen, uhkan jatkuva läsnäolo sekä paikallisten ja alueellisten kriisien heijastuminen liittokunnan turvallisuuteen. Turvallisuusympäristö puitteistettiin kaikkia tasapuolisesti uhkaavaksi. *Globaalia näkökulmaa käytettiin Natossa turvallisuuden viitekehystenä*, jolla perusteltiin liittokunnan laajentunutta toiminta-alueita eli oikeutusta toimia tarvittaessa varsinaisen euroatlanttisen toiminta-alueensa ulkopuolella (”Out-of-Area”, kuten ISAF-operaatio Afganistanissa).⁶⁷

Naton uhkakuvapolitiikkaa ohjasi 2000-luvun alussa toiminnallisuus – missä nähtiin ja koettiin uhka, siihen piti kyetä vastaamaan. Terrori-iskujen jälkeen liittokunnan kollektiivisen turvallisuuden lähtökohtaa laajennettiin ja siihen liitettiin toiminnallinen, suorituskykypainotteisempi, ulottuvuus.⁶⁸ Tämä viittasi Yhdysvaltojen painottamiin uhkakuviin, joita liittokunta ensimmäisinä terrori-iskujen jälkeisinä vuosina läheisesti seurasi. Yhdysvallat puolestaan näki Irakin sodan ja kapinallisten vastaisen toiminnan Afganistanissa ”maailmanlaajuisen terrorismin vastaisen sodan rintamiksi”, jossa Natolla tuli olla keskeinen rooli ja eurooppalaisten jäsenmaiden tuli ottaa yhä enemmän vastuuta näiden uhkien torjuntaan. Monet Nato-maat kuitenkin vastustivat tämänkaltaista uhkakuvaan liitettyä toiminnallista käsitystä – Naton tuli omaksua vain rajallinen rooli terrorismin vastaisessa toiminnassa. Istanbulin huippukokousta onkin kuvattu näiden ristiriitojen yhteensovittamisen ja uhkakuvan yhdensuuntaisen ymmärtämisen sekä soli-

⁶⁶ Wyn Rees, *Transatlantic Counter-Terrorism Cooperation*, Routledge, New York 2006, s. 105-122.

⁶⁷ Nato, *Prague Summit Declaration*, 21.11.2002, George Robertson, *Tackling Terror: NATO's New Mission*, 20.6.2002, Nato, *Ministerial Meeting, Final Communiqué*, 12.6.2003, Jaap de Hoop Scheffer, *NATO after Istanbul*, 9.9.2004. Naton ISAF-kriisinhallintaoperaatio Afganistanissa alkoi vuonna 2003.

⁶⁸ Viitaten Prahan huippukokouksessa tehtyihin päätöksiin luoda Natolle nopean toiminnan valmiusjoukko ja aloittaa eurooppalaisten jäsenmaiden voimavarojen kehittämisohjelma (Prague Capabilities Commitment).

daarisuuden etsimisen kokoukseksi.⁶⁹ Vakuutteluista huolimatta jäsenmaiden käsitykset terrorismin uhkakuvasta ilmenivät poikkeavina.

Kuvaavaa tässä kontekstissa oli Naton piirissä määritelty sortuvien valtioiden uhkakuva. Ennen vuoden 2001 terrori-iskuja Naton turvallisuuspoliittisella asialistalla sortuvien valtioiden ja epävakaiden hallintojärjestelmien ilmentämä uhka esitettiin pääosin humanitaarisena huolenaiheena. Terrori-iskujen myötä käsitykset sortuvien valtioiden uhkasta muuttuivat kielteisemmiksi. Niiden esitettiin muodostavan kansainvälisiä turvallisuustyhjiötä, tarjoavan tukialueita terroristeille ja järjestäytyneelle rikollisuudelle sekä luovan paineita väestöliikkeille ja edesauttavan huumekauppaa.⁷⁰ Erityisesti Keski- ja Etelä-Aasia, Lähi-itä ja Pohjois-Afrikka esitettiin epävakauden lähteiksi, joilta uhkat heijastuisivat globalisoituneesta turvallisuusympäristöstä liittokuntaan. Reesin mukaan käsitykset sortuvien valtioiden uhkasta erosivat Naton sisällä eurooppalaisten jäsenvaltioiden ja Yhdysvaltojen välillä.⁷¹ Reesin mukaan eurooppalaiset olivat taipuvaisempia uskomaan, että sortuvat valtiot uhkasivat kansainvälistä turvallisuutta lähinnä niiden haurauden ja poliittisen tyhjiön vuoksi. Yhdysvaltojen käyttämän roistovaltiokäsitteen sijasta Naton päätöslauselmissa ja pääsihteerin puheissa viitattiin yleensä heikkoihin tai sortuviin valtioihin.⁷² Sortuvien valtioiden uhkaa ei tällöin sinällään nähty ”pahana”, vaan näkemyksen mukaan valtio oli uhri, usein epävakaaan hallintonsa takia.

Robertson korosti voimakkaasti useissa puheissaan Naton jäsenmaiden yhteisymmärrystä terrorismin uhkakuvasta todeten, miten tärkeää oli saavuttaa jaettu ymmärrys uusien uhkakuvien hallintakeinoista ja Naton tulevaisuuden tavoitteista.⁷³ Kyse oli jäsenmaiden keskinäisen, liittokunnan sisäisen, solidaarisuuden vahvistamisen tavoitteellisuudesta. Huomioitavaa on myös, miten Natossa terrorismia ja siihen yhdistyviä *uhkia puitteistettiin korostetusti uusina ja pitkäaikaisina uhkakuvina – poliittisina ja sotilaalli-*

⁶⁹ Myös Istanbulin huippukokouksen jälkeen Naton sisäisiä ristiriitoja hallitsi Yhdysvaltojen ja useiden eurooppalaisten jäsenmaiden väliset näkemyserot terrorismin maailmanlaajuisen uhkakuvan luonteesta ja siihen vastaamisesta. Ks. mm. Renee de Nevers, ”NATO’s International Security Role in the Terrorist Era”, *International Security*, Vol. 31, No. 4, 2007, s. 34-66, Rees, *Transatlantic Counter-Terrorism Cooperation*, s. 70-74.

⁷⁰ Ks. mm. Nato, *Prague Summit Declaration*, 21.11.2002, Nato, *The Istanbul Declaration, Our Security in a New Era*, 28.6.2004, George Robertson, *A New Security Network for the 21st Century*, 17.4.2002, Jaap de Hoop Scheffer, *Speech at the 50th Anniversary General Assembly of the Atlantic Treaty Association*, 1.12.2004.

⁷¹ Rees, *Transatlantic Counter-Terrorism Cooperation*, s. 64-74.

⁷² Ks. mm. Nato, *Ministerial Meeting, Final Communique*, 4.12.2003, George Robertson, *Facing a Dangerous World: Managing Change in Defence*, 24.1.2003.

⁷³ Ks. mm. George Robertson, *NATO after the Prague Summit*, 12.12.2002, George Robertson, *Facing a Dangerous World: Managing Change in Defence*, 24.1.2003.

sina, joihin vastattaisiin poliittisin ja sotilaallisin toimenpitein. Uhkakuvien puitteistamisessa painottui Naton sotilasliittorooli.

Naton esitettiin toimivan arvoperusteisesti, jonka keskiössä oli jäsenmaiden turvallisuus ja yhteinen puolustusvelvoite. Kollektiivinen turvallisuus määritettiin liittokunnan toiminnan ja olemassaolon keskeisimmäksi sisällöksi, turvattavaksi kohteeksi, myös tulevaisuudessa.⁷⁴ Terrori-iskut puitteistettiin Natossa hyökkäykseksi kaikkien jäsenmaiden jakamia arvoja, intressejä, kansalaisia, aluetta ja infrastruktuuria vastaan – ”se mitä tapahtui 11.9, voi tapahtua missä tahansa Naton jäsenmaassa ja terrorismin uhka on yhteinen asiamme.”⁷⁵ Solidaarisuutta ja kollektiivista turvallisuutta pyrittiin rakentamaan korostamalla liittokunnan yhteisiä arvoja. Erityisesti terrorismin ja joukkotuhoaseiden leviämisen uhkakuvien todettiin muodostavan vakavan ja voimistuvan uhkan liittokunnan ydinarvoille – demokratialle, ihmisoikeuksille, oikeusvaltiolle, rauhalle ja vakaudelle.⁷⁶ Näiden arvojen turvaaminen sekä niiden edistäminen nähtiin legiimeiksi perusteiksi sekä Naton olemassaololle että ”uudenlaisiin uhkakuviin vastaamiselle.” Vaikka Naton toimenkuva ja käsitys turvallisuudesta esitettiin muuttuneeksi, niin yhteiset arvot todettiin pysyviksi, ja sen vuoksi Nato jatkaisi näiden arvojen puolustamista terrorismin uhkaa vastaan. Arvojen kautta luotiin kuvaa siitä, miten Nato selvisi kylmästä sodasta voittajana ylivoimaisten arvojensa avulla – se oli opetus, joka haluttiin siirtää 2000-luvulle. Samalla korostettiin, ettei yhteisistä arvoista ei olisi hyötyä, ellei niitä oltaisi valmiita puolustamaan myös sotilaallisin toimenpitein.⁷⁷ Arvojen puitteistamisessa ilmeni yhteys yhdysvaltaisiin näkemyksiin – niitä tuli turvata ja edistää korostuneemmin maailmanlaajuisesti.

Naton 2000-luvun alun uhkakuvissa oli kyse liittokunnan olemassaolon oikeuttamisesta. Erityisesti pääsihteerien puheissa viitattiin usein Naton olemassaolon merkityksellisyyteen ja sen perustelemiseen terrorismin ja joukkotuhoaseiden leviämisen kontekstissa. *Terrorismi rinnastettiin kylmän sodan ajan uhkakuvaan*, millä perusteltiin Naton olemassaoloa, voimavaroja ja liittokunnan uusia tehtäviä. Terrorismin uhkalta suojaamisen esitettiin vaativan Natolta ”aktiivista ja pitkäaikaista toimintaa sekä valmi-

⁷⁴ Nato, *Prague Summit Declaration*, 21.11.2002, Nato, *The Istanbul Declaration*, 28.6.2004.

⁷⁵ Nato, *Istanbul Summit Communique*, 28.4.2004, George Robertson, *NATO after Prague Summit*, 12.12.2002.

⁷⁶ Ks. Naton arvoista mm. Nato, *The Alliance's Strategic Concept 1999*, Washington, 23-24.4.1999, Nato, *Handbook*, Public Diplomacy Division, Brussels 2006, s. 18-19.

⁷⁷ Tällöin viitattiin usein Kofi Annanin lausuntoon, ”You can do a lot with diplomacy, but you can do a lot more with diplomacy backed up with firmness and force.” George Robertson, *NATO and the Challenge of Terrorism*, 7.3.2002. Vrt. Jaap de Hoop Scheffer, *Global NATO?*, 29.10.2004.

utta muuttua globaalimmaksi toimijaksi.”⁷⁸ Uhkakuvan kokonaisvaltainen muutos kiteytyi Robertsonin usein esittämässä metaforassa – uhkamuutoksen takia Nato ei tarvinnut enää sumopainijan kykyjä vaan miekkailijan tyylisiä kevyitä, nopeita ja mukautumiskykyisiä joukkoja uudenlaisten uhkakuvien torjunnassa.⁷⁹ Toisaalta usein esitetyistä viittauksista kylmän sodan uhkakuvaan haluttiin johtaa positiivisia mielleyhtymiä terrorismin vastaiseen toimintaan – ”selvisimme kylmästä sodasta voittajina ja samoin tulee käymään terrorismin uhkan kanssa.” Kun Nato ei löytänyt riittävän selkeää oikeutusta olemassaololleen kylmän sodan jälkeisenä aikana, haettiin sitä 2000-luvun alussa terrorismin uhkan kautta. Kehityksen voi toisaalta nähdä laajemman turvallisuuskäsityksen omaksumisena, mutta samanaikaisesti (erityisesti vuosina 1999 ja 2004) Naton jäseniksi liittyneiden eurooppalaisten jäsenvaltioiden mielestä Naton turvallisuus oli edelleen enemmänkin perinteisesti alueellisin ja sotilaallisin perustein määritelty kysymys.⁸⁰ Naton kriisinhallintaan sitoutumisen ongelmissa olikin kyse jäsenmaiden turvallisuuskäsityksien erilaisuudesta.

Terrorismin ja joukkotuhoaseiden leviämisen uhkakuvat puitteistettiin Natossa maailmanlaajuisina ja intensiteetiltään korkeina, mutta toisaalta yleisluontoisina (poliittisesti helpommin hyväksyttävänä). Uhkia kuvattiin globalisaation kielteisenä puolena, jossa terroristien oli aiempaa helpompi verkostoitua ja teknologian ”joutua väriin käsiin”, samalla kun eri uhkatekijöiden välisen vuorovaikutteisuuden todettiin lisääntyneen. Olennaista uhkakuvien puitteistamisessa oli jatkuvan, laaja-alaisen ja kasvavan luonteen korostaminen sekä niiden esittäminen ajallisesti pitkälle tulevaisuuteen ulottuvina. Terrorismi koettiin Natossa pysyvänä uhkakuvana, jonka vastaiseen pitkäaikaiseen taisteluun huippukokousten päätöksissä Nato todettiin sitoutuvan. Natossa tätä tehtävää ei kutsuttu terrorismin vastaiseksi sodaksi, vaan viitattiin terrorismin vastaiseen toimintaan tai kamppailuun terrorismin uhkan alla. Terroristit puitteistettiin kuitenkin pahoiksi, kiihkomielisiksi ja korkean poliittisen motivaation omaaviksi toimijoiksi, jotka voisivat iskeä milloin tahansa, missä tahansa, monin eri väkivallan keinoin. Kyse oli Naton mukaan uudesta uhkasta – ”ilman armeijaa, ilman kasvoja ja ilman omaa aluetta,” ja jonka tavoitteena oli aiheuttaa raskaita tappioita sekä mahdollisesti käyttää joukkotuhoaseita. Pääsihteerien puheissa viitattiinkin

⁷⁸ George Robertson, *NATO and the Challenge of Terrorism*, 7.3.2002, Jaap de Hoop Scheffer, *Speech at the 50th Anniversary General Assembly of the Atlantic Treaty Association*, 1.12.2004.

⁷⁹ Ks. mm. George Robertson, *Facing a Dangerous World: Managing Chance in Defence*, 24.1.2003, George Robertson, *Remarks at the Atlantic Councils Salute to the New Nato*, 5.5.2003.

⁸⁰ Ks. arvioita jäsenmaiden erilaisista näkemyksistä Naton turvallisuudesta ja tehtävistä; Salonius-Pasternak (toim.), *Joidenkin puolustamisesta monen turvaamiseen. Naton tie puolustusliitosta turvallisuusmanageriksi*, s. 29-40, 54-64, Antti Sierla, *Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutukset*, 21.12.2007, s. 7, 11-12.

usein moderniin terrorismiin – sen ennustamattomuuteen ja näkymättömyyteen sekä paikantamattomuuteen, eli liittokunnan turvallisuutta uhkaaviin tekijöihin, joihin tuli kyetä vaikuttamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja niiden syntysijoilla. Uhkien puitteistaminen osoittaa sen, miten vaikeaa, jopa mahdotonta, esitettyjä uhkakuvia olisi Natossa missään vaiheessa sulkea täysin pois. Rakennetut uhkakuvat ovat tällöin myös poliittisesti käyttökelpoisia ja helposti uudelleenpuitteistettavia.⁸¹

Terrorismin uhka ja sen vastainen toiminta hallitsi 11.9 jälkeisinä vuosina myös Naton ulkoisia yhteistyösuhteita. Varsinkin Naton ja Venäjän suhteissa yhteisesti koetut terrorismin ja joukkotuhoaseiden leviämisen uhkakuvat toimivat kantavina yhteistyöteemoina, jotka hallitsivat myös toukuussa 2002 perustetun Nato-Venäjä neuvoston (Nato-Russia Council) asialistoja. *Naton julkisissa asiakirjoissa ja pääsihteerien puheissa ei 11.9 terrori-iskujen jälkeisinä vuosina mainittu kertaakaan Venäjää uhkana, vaikka joitain Venäjän toimia (esimerkiksi Tshetsheniassa) kritisoitiinkin. Poliittisten puheiden osalta korostettiin ”aiempien vihollisten kumppanuutta terrorismin uhkan torjunnassa” ja 11.9 tapahtumia ”todelliseksi mahdollisuudeksi yhteistyösuhteiden syventämiselle.”⁸² Nato pyrki luomaan kuvaa Venäjästä kumppanina ja yhteisiä intressejä jakavana terrorismin vastaisena toimijana. Yhteistyön aiemman vihollisen kanssa todettiin osoittavan Naton muuttunutta turvallisuuskäsitystä, mutta samalla Venäjän kehityksen sanottiin olevan tärkeää liittokunnan turvallisuudelle. *Oleelliseksi muutokseksi esitettiin kuitenkin Venäjän laaja-alaisen hyökkäysmahdollisuuden poistuminen.*⁸³*

Naton ja Yhdysvaltojen uhkakuvat muistuttivat varsin läheisesti toisiaan, vaikka esitettyjä uhkia puitteistettiin Natossa usein lievemmin ilmauksin. Naton sisällä ei uhkakuvista ja turvallisuusymmärryksestä vallinnut yhtenäistä linjaa jäsenmaiden kansallisten uhkakuvien ja niihin liittyneiden tavoitteiden painottuessa eri tavoin. *Terrorismista ja joukkotuhoaseiden leviämisestä pyrittiin rakentamaan 2000-luvun alussa jäsenmaita yhdistäviä ja liittokunnan olemassaoloa oikeuttavia uhkakuvia.* Samanaikaisesti korostettiin koko liittokunnan luonteen ja toiminnan muuttamista vastaamaan esitettyjä uhkakuvia. Terrorismin uhkan hyväksyminen ja sen priorisoimi-

⁸¹ Ks. mm. Nato, *Prague Summit Declaration*, 21.11.2002, Nato, *The Istanbul Declaration*, 28.6.2004, George Robertson, *An Attack on us All: NATO's Response to Terrorism*, 10.10.2001, George Robertson, *A New Security Network for the 21st Century*, 17.4.2002, Scheffer, *The Future of the Transatlantic Security Community*.

⁸² George Robertson, *An Attack on us all: NATO's Response to Terrorism*, 10.10.2001, George Robertson, *A New Russian Revolution: Partnership with NATO*, 13.12.2002.

⁸³ Ks. mm. George Robertson, *A New Russian Revolution: Partnership with NATO*, 13.12.2002, Nato, *Nato Review, Istanbul Summit Special*, Nato Public Diplomacy Division, Brussels 2004, s. 43-45. Ks. myös Nato, *NATO-Russia Relations: A New Quality*, 28.5.2002.

nen viittasi Yhdysvaltojen pyrkimykseen rakentaa omia uhkakuviaan osaksi Naton uhkakuva-asialistaa ja laajentaa Naton toimintakenttää maailmanlaajuiseksi. Toisaalta kyse oli Yhdysvaltojen sitouttamisesta liittokunnan toimintaan, etenkin yhteiseen puolustusvelvoitteeseen myös tulevaisuudessa, sillä esimerkiksi Yhdysvaltojen vuoden 2002 kansallisessa turvallisuusstrategiassa todettiin Naton merkityksen Yhdysvalloille vähentyneen.

5.5 Euroopan unioni

Toisen maailmansodan jälkeinen Euroopan monialainen yhdentymiskehitys on ollut sidoksissa tavoitteeseen taata pysyvä rauhantila Eurooppaan. Euroopan unionia (EU) voi 2000-luvun alussa edelleen pitää valtioiden muodostamana turvallisuusyhteisönä, jolle on ominaista pyrkimys arvojen samankaltaistamiseen, intressien yhdenmukaistamiseen ja ristiriitojen rauhanomaiseen ratkaisemiseen. Toisaalta jäsenmaiden erilaiset historialliset kokemukset, poliittiset tavoitteet, sotilaalliset kyvyt ja näkemykset EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) kehittämisestä ovat vaikuttaneet kansallisen politiikan ilmentymiseen yhteisen EU-politiikan rinnalla.⁸⁴ Samanaikaisesti EU:sta on kehityksensä myötä tullut merkittävä toimija maailmanpolitiikassa, erityisesti poliittisesti ja taloudellisesti. Kun kylmän sodan aikana Euroopan turvallisuus ”kuului” suurvalloille, on EU nyt pyrkinyt ottamaan enemmän vastuuta sekä omasta että unionin rajojen ulkopuolisesta turvallisuudesta. YUTP:ssa tapahtuneita edistysaskeleita onkin pidetty keskeisinä EU:n yhdentymiskehityksen onnistumisen alueina 2000-luvun alussa.⁸⁵ EU:n painoarvon kasvaessa ja yhdentymisen syventyessä yhteisen turvallisuuden ja uhkien rakentaminen muodostuvat entistä merkityksellisemmiksi myös EU:n legitimaation – kykyyn luoda vakautta, turvallisuutta ja hyvinvointia alueelleen – kannalta.

EU:n uhkakuvia ja turvallisuuskäsitystä tulkitaan tässä tutkimuksessa seuraavien lähteiden pohjalta; 1) Joulukuussa 2003 hyväksytty EU:n turvallisuusstrategia (European Security Strategy). 2) EU:n ylimmän poliittisen elimen, Eurooppa-neuvoston (EU:n huippukokousten), asiakirjat ja päätelmät vuosilta 2001–2004. 3) EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen edustajan (korkea edustaja), Javier Solanan, turvallisuutta ja uhkakuvia koskeneet puheet. 4) EU:n neuvoston vuosittaiset selvitykset (2001–2004) parlamentille YUTP:n tärkeimmistä näkökohdista ja päätöksistä. 5) Eurooppa-

⁸⁴ Yhtenä osoituksena kansallisesta ulottuvuudesta on se, että Suomessa, kuten muissakin EU:n jäsenmaissa, laaditaan edelleen kansallisia turvallisuus- ja puolustuspoliittisia selontekoja ja strategioita. Ks. mm. Christoph O. Mayer, ”Convergence Towards a European Strategic Culture?”, *European Journal of International Relations*, Vol. 11, No. 4, 2005, s. 523-549.

⁸⁵ Ks. mm. Hanna Ojanen, ”EU:n ulkosuhteiden valot ja varjot”, *Ulkopolitiikka*, No. 4, 2005, s. 35-37.

neuvoston kesäkuussa 2004 hyväksymä sopimus Euroopan perustuslaista,⁸⁶ erityisesti yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeneet määräykset.

EU:ta pyrittiin asiakirjoissa rakentamaan arvoyhteisöksi esitettyjen yhteisten eurooppalaisten arvojen (ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen) pohjalta. Sopimus Euroopan perustuslaista määritteli unionin yleiseksi päämääräksi rauhan, omien arvojen ja kansojensa hyvinvoinnin edistämisen.⁸⁷ Unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteet määriteltiin 2000-luvun ensimmäisinä vuosina varsin epämääräisen ”kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden edistämisen” kautta. Esimerkiksi terrorismin vastaiseen toimintaan liittyneissä unionin asiakirjoissa vuoden 2001 lopulla (Yhdysvaltoihin kohdistuneiden terrori-iskujen jälkeen) jätettiin epäselväksi, kenen turvallisuutta terrorismin vastaisessa toiminnassa unioni itse asiassa pyrki edistämään. Vuodesta 2003 ja erityisesti EU:n turvallisuusstrategiasta lähtien turvattavaksi kohteeksi määrittyi selkeämmin unioni itsessään. Vaikka EU esitti turvallisemman lähialueen sekä paremman ja oikeudenmukaisen maailman rakentamisen tavoitteikseen, ilmentyi ensisijaisena turvattavana kohteena *alueellisen tason turvallisuus* – unioni jäsenvaltioineen, kansalaisineen ja yhteisine arvoineen. Maantiede ei EU:n mukaan ollut menettänyt merkitystään edes globalisaation aikakaudella. Turvallisuuden laajassa ymmärryksessä globalisaatiota ja kansainvälistä yhdenmukaisuutta lähestyttiin EU:ssa jäsenmaiden turvallisuuden ehdoilla, samalla kun todettiin osavastuu maailmanlaajuisesta turvallisuudesta ja tavoiteltiin oman toiminnan uskottavuutta.⁸⁸

Uhkatekijät esitettiin EU:ssa yleensä suhteessa unionin arvoihin ja etuihin, joihin uhkien kuvattiin kohdistuvan.⁸⁹ Unionin turvallisuuskäsityksessä

⁸⁶ Euroopan perustuslain sopimuksesta (ns. perustuslaillinen sopimus) päätettiin hallitustenvälisessä konferenssissa 18.6.2004 ja se allekirjoitettiin Roomassa 29.10.2004. Perustuslain ratifioiminen kuitenkin epäonnistui Ranskan ja Alankomaiden hylätessä sen kansanäänestyksissään vuonna 2005. Tässä viitataan vuoden 2004 tilanteeseen ja näkemyksiin perustuslaista sekä viitataan vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon, jossa todetaan: ”Kesäkuussa 2004 Eurooppa-neuvostossa hyväksytyn perustuslaillisen sopimuksen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat määräykset ovat keskeisellä tavalla luoneet puitteet ja lähtökohdat Suomen omille linjauksille.” *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, s. 16.

⁸⁷ Euroopan unioni, *Sopimus Euroopan perustuslaista*, 29.10.2004, artiklat I-2 ja I-3.

⁸⁸ Ks. mm. Eurooppa-neuvosto, *Neuvoston vuosittainen selvitys Euroopan parlamentille 2004*, Bryssel 15.4.2005, s. 8-11, Eurooppa-neuvosto, *Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa*, *Euroopan unionin turvallisuusstrategia*, 12.12.2003, s. 1-2, 6-8, Javier Solana, ”The Common Foreign and Security Policy and the European Security”, teoksessa Karl von Wogau (ed.), *The Path to European Defence*, Maklu, Antwerpen, 2004, s. 37, Eurooppa-neuvosto, *Puitepäätös terrorismin torjunnasta*, 6.12.2001.

⁸⁹ Moision mukaan yhteisestä tulevaisuudesta ja siihen liittyvästä arvopohjasta puhumalla peitetään jäsenmaiden erilaisia intressejä ja liioitellaan alueen sisäistä homogenei-

painottui rakennettavan eurooppalaisen identiteetin uhkanalaisuus, jossa painotettiin oman alueen (maantieteellisen Euroopan) ja jaetun arvopohjan (unionin arvojen) turvaamista. 2000-luvun alun uhkakuvia pidettiin EU:ssa vaarallisina juuri siksi, että niiden koettiin kohdistuvan eurooppalaisiin arvoihin ja etuihin, ja niiden turvaamiseksi unionin oli kyettävä globaalina toimijana toiminaan myös oman alueensa ulkopuolella – esitettyjen uhkien lähteillä. Unionin arvoihin ei kuitenkaan, Yhdysvaltoihin verrattuna, liitetty yleismaailmallisia tavoitteita eikä globaalin turvallisuusulottuvuuden huomioimisessa painotettu unionin arvojen ensisijaisuutta tai niiden moraalista ”lähetyshenkisyttä.”⁹⁰ Uhkakuvat esitettiin EU:ssa aina joko suoraan tai välillisesti sen oman turvallisuuden tai etujen turvaamisen kautta. Keskeinen osa unionin turvallisuuskäsitystä oli myös sisäisen turvallisuuden huomioiminen, jolloin uhkatekijöitä ei puitteistettu ainoastaan Euroopan ulkopuolelta tuleviksi. Sopimuksessa Euroopan perustuslaista pyrittiinkin korostamaan EU:n luonnetta eräänlaisena yhteisen turvallisuuden työkaluna.

Syyskuun 11. terrori-iskuilla Yhdysvaltoihin oli vaikutuksensa myös EU:n turvallisuuspoliittisen asialistan rakentamiseen. Kokoontuneessa ylimääräisessä Eurooppa-neuvoston kokouksessa (21.9.2001) terrorismin todettiin olevan todellinen haaste Euroopalle ja koko maailmalle, sekä päätettiin, että ”terrorismin torjunta on unionin ensisijainen tavoite nyt enemmän kuin koskaan.”⁹¹ Samalla painotettiin solidaarisuutta Yhdysvaltoja kohtaan. Vaikka terrorismin vastainen monialainen yhteistyötoiminta oli ollut unionin asialistalla Tampereen huippukokouksesta 1999 lähtien, nostettiin se erityisen vakavaksi uhkakuvaksi vasta terrori-iskujen myötä. Tämä johti unionissa useisiin terrorismin torjuntaa koskeviin päätöksiin ja toimenpiteisiin. Terrorismin uhkalla perusteltiin myös YUTP:n nopeampaa kehittämistä sekä Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (ETPP) saattamista operatiiviseksi, jolloin EU:n mukaan voitiin aiempaa paremmin ja tehokkaammin osallistua terrorismin vastaiseen toimintaan. Terrorismi puitteistettiin EU:ssa kuitenkin ensisijaisesti yksittäisen uhkakuvan sijasta laajemmin globalisaatioon sekä yleiseen epävakauteen ja yhteiskunnallisiin ongelmiin liittyvä ilmiönä.⁹²

suutta. Moisio, *Geopoliittinen kamppailu Suomen EU-jäsenyydestä*, s. 142. Vrt. Euroopan unioni, *Sopimus Euroopan perustuslaista*, II osan johdanto.

⁹⁰ Toisaalta EU:ssa painotettiin ”länsimaiden demokraattisuutta” suhteessa muuhun maailmaan, erityisesti islamistisiin maihin. Ks. Eurooppa-neuvosto, *Brysselin huippukokous*, 4.-5.11.2004, s. 12-14 (Haagin ohjelma).

⁹¹ Eurooppa-neuvosto, *Ylimääräisen Eurooppa-neuvoston päätelmät ja toimintasuunnitelma*, 21.9.2001.

⁹² Ks. mm. Eurooppa-neuvosto, *Ylimääräisen Eurooppa-neuvoston päätelmät ja toimintasuunnitelma*, 21.9.2001, Eurooppa-neuvosto, *Puitepäätös terrorismin torjumisesta*, 6.12.2001.

Terrorismin uhkan vahva poliittinen priorisointi osittain laski EU:ssa seuraavina vuosina. Uhkakuvaa ylläpidettiin, mutta terrorismista ei muodostunut EU:ssa niin hallitsevaa ja intensiivistä yleistä toimintaa ja asialistoja ohjaavaa uhkakuvaa kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Natossa. Myös monet lainsäädännölliset uudistukset ja terrorismin vastaiset hallintakeinot jäivät EU:ssa vaille lopullista toimeenpanoa, ja toisaalta Yhdysvaltojen Irakiin kohdistamat sotatoimet jakoivat jäsenmaiden näkemyksiä terrorismin uhkan luonteesta. Eurooppa-neuvoston kokouksessa helmikuussa 2003 todettiin huomionarvoisesti, että voimakeinoja tulisi terrorismin vastaisessa toiminnassa käyttää ainoastaan viimeisenä keinona.⁹³

Maaliskuun 11. päivänä 2004 Madridissa tapahtuneiden terrori-iskujen jälkeen terrorismi nostettiin unionin tärkeimmäksi ja vakavimmaksi uhkakuvaaksi. Tällöin EU:ssa viitattiin myös turvallistamisteorian määrittelemien hätätoimenpiteiden käyttöönottamiseen – aiemmin määriteltyjä terrorismin uhkan hallintakeinoja määriteltiin yksityiskohtaisemmin, jäsenmaita velvoittavammin ja voimallisesti keskinäiseen solidaarisuuteen vedoten.⁹⁴ Käytännössä puhuttiin uudenlaisen yhteistyön ja laaja-alaisen turvallisuuden lähestymistavan merkityksestä. Terrorismin uhkan todettiin koskettaneen koko eurooppalaista yhteisöä, kohdistuneen ”meihin kaikkiin” ja sitä todettiin voitavan hallita vain solidaarisuudella ja kollektiivisin toimin.⁹⁵ Samalla 11.3 julistettiin EU:ssa vapauden turvaamista koskevan demokraattisen kansalaiskeskustelun päiväksi. EU pyrki oikeuttamaan terrorismin vastaisen toiminnan tehostamisen (turvallistamisesityksen) eurooppalaisten arvojen ja oikeusvaltioperiaatteen turvaamisen perustein. Yhteisen uhkaymmärryksen rakentamisessa käytettiin poikkeuksellisen voimakkaita vetoamuksia – ”Ei riitä, että eurooppalaiset politiikat ovat keskenään yhdenmukaisia, niiden on oltava myös osallisuutta edistäviä eli parlamentit, talouden toimijat, valtiosta riippumattomat järjestöt ja kaikki Euroopan kansalaiset on saatava osallistumaan eurooppalaisten oikeuksien ja arvojen puolustamiseen, joita terrorismi uhkaa.”⁹⁶ Kesäkuun 2004 Eurooppa-

⁹³ Eurooppa-neuvosto, *Ylimääräinen Eurooppa-neuvoston kokous*, 21.2.2003. Vastaa- vasti esimerkiksi elokuussa 2002 pitämässään puheessa Solana nosti joukkotuhoaseiden leviämisen ja järjestäytyneen rikollisuuden EU:n turvallisuuden keskeisimmiksi uhkakuviksi ja toisaalta painotti Lähi-idän tilanteen rauhanomaista ratkaisua. Javier Solana, *Summary of Intervention at the Regional EU Conference on Conflict Prevention*, 30.8.2002.

On tosin huomioitava, että turvallisuusstrategiassa terrorismi mainitaan uhkakuvista ensimmäisenä.

⁹⁴ Mm. Eurooppa-neuvosto, *Julkilausuma terrorismin torjunnasta*, Bryssel 25.3.2004, Eurooppa-neuvosto, *Puheenjohtajan päätelmät*, Bryssel 17.-18.6.2004, s. 3-4, Javier Solana, *Terrorism in Europe*, 7.10.2004.

⁹⁵ Eurooppa-neuvosto, *Julkilausuma terrorismin torjunnasta*, Bryssel 25.3.2004.

⁹⁶ Euroopan komission tiedonanto, *Komission tiedonanto Neuvostolle ja Euroopan parlamentille, Terrori-iskujen ehkäiseminen, niihin varautuminen ja niihin reagoiminen*, 20.10.2004.

neuvoston kokouksessa myös tähdennettiin, että terrorismin torjunnasta tehtäisiin osa EU:n ulkosuhdepolitiikkaa ja päätettiin, että terrorismin torjunnan oli oltava keskeinen aihe kolmansien valtioiden kanssa käytävässä poliittisessa vuoropuhelussa.⁹⁷ Terrorismiin yhdistetyt voimalliset ja uhkan intensiteettiä korostaneet ilmaukset hallitsivat EU:n asialistoja loppuvuoden 2004.

Vuoden 2003 joulukuussa hyväksytyssä Euroopan unionin turvallisuusstrategiassa ”turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa” muotoiltiin ensimmäistä kertaa viralliseen asiakirjaan unionin jäsenmaiden yhteinen turvallisuusstrategia esitettyine tavoitteineen, uhkakuvineen ja hallintakeinoineen. Solana painottikin turvallisuusstrategian ainutlaatuisuutta toteamalla, että ”ensimmäistä kertaa EU:n jäsenvaltiot ovat yhdessä sopineet keskeisimmistä turvallisuuteemme kohdistuvista uhkakuvista.”⁹⁸ Turvallisuusstrategian perimmäisenä tavoitteena oli luoda puitteet unionin turvallisuuspolitiikan muotoilulle sekä sitouttaa jäsenvaltiot yhteiseen turvallisuusajatteluun ja uhkakuvien hallintaan liitettäviin toimenpiteisiin. Turvallisuusstrategiaa voi pitää merkittävänä asiakirjana juuri siksi, että siihen kyettiin rakentamaan (jäsenmaiden erilaisista kansallisista näkemyksistä huolimatta) kaikkien jäsenmaiden hyväksymä uhkakuvamuotoilu sekä pyrittiin selventämään eurooppalaisen turvallisuusidentiteetin luonnetta ja täsmentämään EU:n roolia kansainvälisenä toimijana.⁹⁹ Toisaalta turvallisuusstrategialla oli merkittävä ulkoisen viestinnän merkitys – se kertoi muille, kuinka EU koki turvallisuuden ja kuinka se aikoi sen suhteen toimia. Turvallisuusstrategian olennaiseksi tarkoitukseksi voi myös arvioida (Irakin sotaan liittyneiden transatlanttisten ristiriitojen kontekstissa) solidaarisuuden osoittamisen Yhdysvalloille – yhteisten uhkakuvien muodossa. Asle Tojen mukaan turvallisuusstrategian määrittelyitä ohjasikin liiallinen riippuvuus Yhdysvaltojen uhkakuvista.¹⁰⁰ Turvallisuusstrategiaa voi kuitenkin toisaalta pitää EU:n vastauksena Yhdysvaltojen unilateraalisen politiikan tavoitteille 11.9 terrori-iskujen jälkeen.

Turvallisuusympäristö kuvattiin turvallisuusstrategiassa kaksijakoisena. Toisaalta Eurooppa esitettiin (EU:n myötä) turvallisemmaksi kuin koskaan

⁹⁷ Eurooppa-neuvosto, *Puheenjohtajan päätelmät*, Bryssel 17.-18.6.2004, s. 3-5. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että kolmansien maiden kanssa tehtäviin sopimuksiin lisättäisiin erityinen terrorismin vastaiseen toimintaan ja yhteistyöhön liittyvä lauseke, joka sitoisi maan edistämään terrorismin torjuntaa kansainvälisesti.

⁹⁸ Javier Solana, *Summary of remarks at the EU-ASEAN Post Ministerial Conference*, 1.7.2004.

⁹⁹ Ks. turvallisuusstrategian merkityksistä; Felix Berenskoetter, ”Mapping the Mind Gap: A Comparison of US and European Security Strategies”, *Security Dialogue*, Vol. 36, No. 1, 2005, s. 71-92,

¹⁰⁰ Asle Toje, ”European Union Security Strategy: A Critical Appraisal”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, No. 1, 2005, s. 117-133.

aikaisemmin, toisaalta Euroopalla todettiin olevan edelleen vakavia turvallisuusuhkia ja -haasteita. ”Aikamme maailmassa meillä on edessämme vaaroisimmat näkymät ja samalla suurimmat uhkat mitä olemme koskaan kokeneet”, turvallisuusstrategiassa todettiin. Turvallisuusympäristön muutoksella perusteltiin unionin kohtaamia uusia uhkatekijöitä 2000-luvun alussa. Laajamittaisen sotilaallisen hyökkäyksen uhkaa jotakin EU:n jäsenmaata vastaan pidettiin epätodennäköisenä. Sen sijaan Euroopan kohtaamat ”uudet uhkat” puitteistettiin monimuotoiseksi, näkymättömiksi ja arvaamattomiksi, joille oli ominaista rajojen avautuminen sekä turvallisuuden sisäisten ja ulkoisten tekijöiden yhtenevyys. Uhkat kuvattiin lähtökohtaisesti maailmanlaajuisiksi, jolloin kaukaistenkin uhkien esitettiin vaikuttavan oleellisesti unionin turvallisuuteen. Globalisaation koettiin lisänneen EU:n riippuvuutta sekä haavoittuvuutta alueensa ulkopuolisesta kehityksestä. Tällöin painotettiin maailmanlaajuisista uhka-ajattelua ja korostettiin unionin asemaa – ei ideologian edistäjänä vaan kokonsa ja painoarvonsa takia – vastuullisena globaalina toimijana. Uhkia lähestyttiin laajan turvallisuuskäsityksen pohjalta, mutta huomioitavaa turvallisuusstrategiassa oli *ympäristöturvallisuuden huomioimatta jättäminen*. Turvallisuutta pidettiin kehityksen ennakkoehtona, mutta yhtälö esitettiin myös toisinpäin – molempia todettiin tarvittavan maailmanlaajuisesti unionin turvallisuuden parantamiseksi.¹⁰¹

Uhkakuvien osalta turvallisuusstrategian lähtökohta oli selkeä – mitkään uhkakuvat eivät olleet pelkästään sotilaallisia, eikä uhkia esitetty voitavan torjua ainoastaan sotilaallisin keinoin. Turvallisuusstrategiassa esitettiin viisi keskeisintä uhkaa Euroopan turvallisuudelle. *Joukkotuhoaseiden leviäminen puitteistettiin vakavimmaksi uhkakuvaksi*, jonka luonnetta kuvattiin tarkemmin erillisessä ”joukkotuhoaseiden leviämisen torjunta” -asiakirjassa.¹⁰² Uhkakuvassa viitattiin biologisten, kemiallisten, säteilyyn perustuvien sekä ydinaseiden kasvavaan uhkatodellisuuteen, jonka huolestuttavimpana piirteenä pidettiin näiden aseiden päätymistä terroristien haltuun. Uhkakuva puitteistettiin maailmanlaajuisen luonteensa lisäksi konkreettisesti Välimeren alueeseen, erityisesti Lähi-itään. Uhkakuvan lähteinä mainittiin sekä valtiot että terroristiryhmittymät. EU:n mukaan kyse oli kasvavasta ja intensiteetiltään merkittävimmästä uhkasta, jonka tuhovaikutus arvioitiin kaikista uhkakuvista vakavimmaksi.

Vaikka turvallisuusstrategiassa *terrorismin* esitettiin muodostavan kasvavan strategisen uhkan koko Euroopalle, ei terrorismin uhkalla ollut niin hallitsevaa asemaa kuin Yhdysvaltojen ja Naton asiakirjoissa. Huomionarvoista on myös, että Euroopan maiden sisäisen terrorismin historiasta huolimatta

¹⁰¹ Eurooppa-neuvosto, *Euroopan unionin turvallisuusstrategia*, 12.12.2003, s. 1-9, Eurooppa-neuvosto, *Neuvoston vuosittainen selvitys Euroopan parlamentille 2003*, Bryssel 22.4.2004, s. 7-9, 13-15.

¹⁰² Eurooppa-neuvosto, *Joukkotuhoaseiden leviämisen torjunta*, Bryssel 10.12.2003.

ta turvallisuusstrategia kiinnitti huomion ainoastaan Euroopan ulkopuolelta tulevaan ”uusimuotoiseen terrorismiin”, jolle Euroopan todettiin olevan sekä kohde että tukikohta. Tämä terrorismi esitettiin kykeneväksi ilmaantumaa myös unionin sisältä. Turvallisuusstrategiassa viitattiinkin pelkääntään globaaliin väkivaltaisesta uskonnollisesta ääriliikehdinnästä voimansa saamaan terrorismiin, jonka kohteita Euroopan maiden todettiin olevan.¹⁰³ Sopimuksessa Euroopan perustuslaista, yhteisvastuulausekkeessa yhteydessä, terrorismin uhkalle annettiin kuitenkin korostuneempi merkitys. Se esitettiin yhtenä kolmesta, luonnonmullistuksen tai ihmisen aiheuttaman suur-onnettomuuden ohella, tilanteesta, jossa unionin jäsenmaat velvoitettiin toimimaan yhteisvastuun hengessä kaikin käytettävissä olevin välinein.¹⁰⁴

Uhkien todettiin *alueellisten konfliktien* yhteydessä voivan olla sotilaallisia, mutta myös silloin uhkaan liitettiin muiden turvallisuussektorien erityispiirteitä. Alueellisten konfliktien, niin maailmanlaajuisesti kuin erityisesti Euroopan lähialueilla, todettiin vaikuttavan Euroopan turvallisuuteen. Lähestymistapa alueellisten konfliktien uhkaan oli inhimilliseen turvallisuuteen viittaava – ”ne tuhoavat ihmishenkiä, sekä sosiaalisia infrastruktuureja sekä uhkaavat vähemmistöjä, perusvapauksia ja ihmisoikeuksia.” *Toimintakyvyttömät valtiot* esitettiin uhkakuvana lähinnä heikkojen valtiorakenteidensa puitteissa (ei roistovaltioina), jolloin niihin yhdistettiin erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin sekä humanitaaristen ongelmien uhkaelementtejä. Kyseisten valtioiden osalta viitattiin vahvimmin Afrikkaan, Lähi-itään ja Afganistaniin. Eurooppa puitteistettiin *järjestäytyneen rikollisuuden* uhkan ensisijaiseksi kohteeksi. Uhka esitettiin unionin sisäisenä, jolla oli ulkoinen ulottuvuus – huumausaine-, nais- ja asekauppa sekä laitoman maahantulon järjestäminen osana rikollisjärjestöjen ja terroristien toimintaa. Lähteinä mainittiin Afganistan ja Balkanin rikollisverkostot.¹⁰⁵

Turvallisuusstrategiassa esitettyjen viiden uhkakuvan keskinäinen yhdistyminen kuvattiin intensiteetiltään kaikkein vakavimmaksi, jopa unionin olemassaoloa uhkaavaksi. ”Suureen tuhoon tähtäävä terrorismi, joukkotuhouksien saatavuus, järjestäytynyt rikollisuus, valtion instituutioiden heikentyminen ja yksityiset armeijat: jos nämä tekijät yhdistyvät, saattaa Eurooppa todellakin olla erittäin suuren uhkan edessä”, turvallisuusstrategiaan kirjoitettiin.¹⁰⁶

¹⁰³ Eurooppa-neuvosto, *Euroopan unionin turvallisuusstrategia*, 12.12.2003, s. 3, Javier Solana, *Terrorism in Europe*, 7.10.2004. Terrorismin kaventaminen ainoastaan ulkoisiin terroristijärjestöihin olisi ollut ymmärrettävää, jos EU:lla olisi myös sisäisen turvallisuuden strategia. Näin ei kuitenkaan ole.

¹⁰⁴ Euroopan unioni, *Sopimus Euroopan perustuslaista*, I-43 artikla.

¹⁰⁵ Eurooppa-neuvosto, *Euroopan unionin turvallisuusstrategia*, 12.12.2003, s. 3-8.

¹⁰⁶ *Ibid.* s. 5.

Huomioitavaa on, että EU:n (erityisesti Eurooppa-neuvoston) poliittisissa asiakirjoissa puhuttiin hyvinkin monenlaisista ”ongelma” tai ”haaste” -käsitteiden alla, mutta uhkakuviksi määritettiin vain turvallisuusstrategiassa esitetyt viisi uhkakuvaa. Esimerkiksi pandemioita, merten saastumista, pakolaisuutta tai laitonta maahanmuuttoa ei sinänsä puitteistettu turvallisuuspoliittisiksi uhkakuviksi. Ympäristöasioita ei EU:ssa myöskään puitteistettu varsinaisesti uhkina vaan etenkin ilmastonmuutos kuvattiin ”mittavia toimenpiteitä vaativaksi haasteeksi.” Nämä haasteet ja ongelmat kuvattiin yleensä globalisaatioon liittyneinä rakenteellisina tai olosuhdetekijöinä sekä varsinaisten uhkakuvien taustalla vaikuttaneina asioina. Ongelmien ja haasteiden täsmällisempi lähde puitteistettiin varsin epämääräisenä, mutta asiakirjojen viittaukset painottuivat yleensä Välimeren alueeseen ja Afrikkaan. Samalla tavalla turvallisuusstrategian toimeenpanon yhteydessä Solanan tilaamassa ”inhimillisen turvallisuuden doktriinissa” ei esimerkiksi köyhyyttä, pienaseiden leviämistä, orjuutta tai terveydellisiä asioita puitteistettu uhkiksi. Inhimillisen turvallisuuden huomioiminen nähtiin doktriinissa tärkeäksi osaksi yleiseen turvattomuuteen ja maailmanlaajuiseen epävakauteen puuttumista.¹⁰⁷

EU:n uhkakuvissa ei ollut olennaista, että ketä vaan mitä vastaan turvaudutaan. Toinen olennainen lähtökohta uhkakuvien puitteistamisessa koski uhkien moninaisen ja vaikutuksiltaan maailmanlaajuisen luonteen esittämistä – uhkat kuvattiin toisiinsa yhdistyvinä ja toisiaan intensiteetiltään kasvattavina. Tällöin myös todettiin, että 2000-luvun alussa oli olemassa hyvin vähän uhkia, jotka EU voisi ratkaista yksin. Uhkien syntyyn vaikuttavien syiden koettiin nousevan kaikilta turvallisuuden sektoreilta – talouden, politiikan, yhteiskuntarakenteen, kulttuurin, ympäristön, sotilaallisen ja inhimillisen turvallisuuden osa-alueiden piiristä. Tähän laajaan (mitä EU:ssa ei kuitenkaan käsitteellisesti määritetty) ja kokonaisvaltaiseen turvallisuuskäsitykseen liittyi ajatus, että uhkia yhdisti nimenomaan globalisaatioon liittyvä kontrollin puute, jonka laajasta ongelmakentästä nousi unionin turvallisuutta uhkaavia tekijöitä. EU:n turvallisuuskäsityksessä painottui puuttumisen tarve uhkatekijöiden taustalla ja niiden alkuperänä vaikuttaviin perimmäisiin syihin, kuten köyhyyteen, ihmisoikeusrikkomuksiin, sairauksiin ja demokratian kehittymättömyyteen.¹⁰⁸ Uhkatekijät kuvattiin heikoissa yhteiskunnissa esiintyvinä ja syvälle niin kansainvälisiin kuin valtiollisiin rakenteisiin ulottuvina. EU:n tavoitteenasettelussa korostui kansainvälisen järjes-

¹⁰⁷ Ks. mm. Eurooppa-neuvosto, *Puheenjohtajan päätelmät*, Thessaloniki 19.-20.6.2003, Eurooppa-neuvosto, *Puheenjohtajan päätelmät*, Bryssel 17.-18.6.2004, Eurooppa-neuvosto, *Neuvoston vuosittainen selvitys Euroopan parlamentille 2003*, Bryssel 22.4.2004, s. 13-38, Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities, *A Human Security Doctrine for Europe*, 15.9.2002.

¹⁰⁸ Eurooppa-neuvosto, *Puheenjohtajan päätelmät*, Bryssel, 16.-17.12.2004, s. 9, 17-20, Eurooppa-neuvosto, *Euroopan unionin turvallisuusstrategia*, 12.12.2003, s. 1-2, 7-9, Javier Solana, *Terrorism in Europe*, 7.10.2004.

tyksen vakauden edistäminen. Uhkakuvien yleisessä puitteistamisessa uhkat esitettiin sellaisenaan, ei ”pahoihin tekijöihin” yhdistettyinä eikä esimerkiksi terrorismin vastaisen sodan kontekstissa.

Solana kiteytti EU:n uhka-ajattelua osuvasti – ”teoriassa voisimme jättää tämän päivän uhkakuvat huomioimatta, mutta emme voisi välttyä niiden seuraamuksilta.”¹⁰⁹ Esitettyjen uhkakuvien keskeisimpinä hallintakeinoina nähtiin tehokkaaseen monenkeskisyyteen perustuva kansainvälinen yhteistyö, sopimusjärjestelmien ja kansainvälisen oikeuden kunnioittaminen sekä yhteisvastuullisuuden lujittaminen. Uhkakuvien hallinnan osalta EU:ssa painotettiin YK:ta, jolla todettiin olevan pääasiallinen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Tavoitteeksi esitettiin tässä suhteessa YK:n vahvistaminen ja varustaminen siten, että se voisi täyttää tehtävänsä ja toimia tehokkaasti.¹¹⁰ EU:ssa myös painotettiin sitoutumista YK:n määrittelemään laaja-alaiseen näkemykseen kollektiivisesta turvallisuudesta. EU:n suhde YK:hon olikin turvallisuusstrategian yksi keskeinen teema, jolla Gerrard Quillen mukaan EU pyrki osoittamaan hallintakeinonsa erilaisuutta erityisesti suhteessa Yhdysvaltojen ”koviin ja unilateralistisiin” toimintatapoihin – samanlaisiin uhkakuviin vastattaessa.¹¹¹ EU korosti uhkien hallinnassa vahvemman kansainvälisen yhteisön ja yhteistyön merkitystä.

Uhkakuvien esittämisen tavoin myös uhkien hallintakeinoissa korostettiin monialaista lähestymistapaa. Siinä yhdistettiin poliittiset, yhteiskunnalliset, taloudelliset, diplomaattiset ja sotilaalliset ulottuvuudet sekä pyrittiin vaikuttamaan (YK:n turvallisuusluonnehdintojen tavoin) kansainvälisen ympäristön pitkäaikaiseen kehitykseen. Uudenlaisten uhkakuvien katsottiin edellyttävän uudenlaista laajan keinovalikoiman käyttöä, eikä uhkiin voitu vastata ainoastaan sotilaallisilla keinoin. Samalla annettiin painoarvoa laajemminkin kansainvälisille järjestöille sekä ei-sotilaallisille hallintakeinoille. Toisaalta unionin oman itsenäisen toimintakyvyn kehittäminen esitettiin tärkeäksi – aktiivisesti vastuuta ottavalla ja ennaltaehkäisyyn sitoutuneella unionilla todettiin olevan enemmän poliittista painoarvoa.¹¹² Unionin vahvuuden nähtiin uudessa turvallisuusympäristössä perustuvan sen keinovali-

¹⁰⁹ Javier Solana, *The Voice of Europe on Security Matters*, 26.11.2003. Yhteistyölähtöisyydessä viitattiin myös Yhdysvaltoihin – ”Edes voimakkain kansainvälinen toimija ei voi yksin kohdata tämän päivän uhkakuvia.”

¹¹⁰ Ks. mm. Eurooppa-neuvosto, *Neuvoston vuosittainen selvitys Euroopan parlamentille 2004*, 15.4.2005, s. 9, 13, 115, Eurooppa-neuvosto, *Euroopan unionin turvallisuusstrategia*, 12.12.2003, s. 9-12.

¹¹¹ Gerrard Quille, ”The European Security Strategy: A Framework for EU Security Interest?”, *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3, 2004, s. 422-438.

¹¹² Eurooppa-neuvosto, *Joukkotuhoaseiden leviämisen torjunta*, Bryssel 10.12.2003, s. 8-13, Eurooppa-neuvosto, *Euroopan unionin turvallisuusstrategia*, 12.12.2003, s. 14. EU esitti tavoitteekseen kyetä vastaamaan vuoteen 2010 mennessä kaikkiin EU:n turvallisuusstrategiassa lueteltuihin uhkakuviin (headline goal 2010).

koiman laajuuteen verrattuna kansallisvaltioihin. EU:n painottamassa kokonaisvaltaisessa ja yhteistyöhön perustuvassa lähestymistavassa heijastui uhkakuvien yhdenmukaisen määrittelyn merkityksellisyys, vaikka taustalla vaikuttivat jäsenmaiden näkemuserot. Uhkakuvien yhteistä arviointia ja hyväksyntää pyrittiin ilmentämään niin kansainvälisen kuin etenkin unionin sisäisen yhteistyön perustana – niillä ohjattaisiin sekä yhteisvastuullisuutta korostavaa uhkaymmärrystä että sitoutumista esitettyjen uhkakuvien yhteisiin hallintaperiaatteisiin. Huomioitavaa oli myös turvallisuuden ja uhkakuvien hallitsevuus kokonaisuudessaan unionin poliittisilla asialistoilla.

*Yhteisten uhkakuvien ja esitetyn turvallisuuskäsityksen voi EU:ssa nähdä pyrkimyksenä sekä vahvistaa jäsenmaiden keskinäistä solidaarisuutta että sitouttaa jäsenmaita turvallisuuden alalla entistä tiiviimpään yhteistyöhön. Yhteisiä, unioniin kohdistuvia, uhkakuvia oli tarkoitus myös jatkossa arvioida säännöllisesti.*¹¹³ EU:ssa painotettiin jäsenmaiden turvallisuuden ylläpitämistä ja uhkakuviin vastaamista nimenomaan unionin ”yhteisen rintaman” kautta. Samalla korostettiin yhteisiksi määritettyjä eurooppalaisia arvoja ja puhuttiin useasti ”meidän kansalaisistamme”, ”meidän unionistamme” ja ”meidän turvallisuudestamme.” Turvallisuusstrategiasta heijastui me-hengen ja eurooppalaisen identiteetin vahvistamisen tavoitteellisuus. Vaikka identiteettiä ei sanana tuotukaan uhkatekijöiden yhteydessä esille, *voi uhkakuvat nähdä yhdeksi keskeiseksi osatekijäksi pyrkimyksessä rakentaa eurooppalaista identiteettiä.* Solana viittasikin useasti yhteisten arvojen ja intressien unioniin, ”joita jakamamme ymmärrys turvallisuudesta ja uhkakuvista vahvistavat.”¹¹⁴ Jäsenmaiden turvallisuutta pyrittiin rakentamaan painottamalla sisäistä yhdenmukaisuutta ja edistämällä yhteisiksi esitettyjä tavoitteita.

Venäjä kuvattiin EU:ssa energiariippuvuuden, lähialueen vakauden edistämisen ja strategisen kumppanuuden kontekstissa. *Venäjää ei missään yhteydessä esitetty uhkana,* joskin EU:n turvallisuuden ja vaurauden kannalta merkittävänä tekijänä. Venäjä kuvattiin usein (yhteisiin arvoihin ja etuihin vedoten) kumppanina uudenlaisiin uhkakuviin vastattaessa.¹¹⁵ Huolestuttavina Venäjän kehityssuuntina todettiin Tshetshenian tilanne ja tiedotusvälineiden asema.

EU:n turvallisuuskäsitystä voi kutsua *kokonaisvaltaiseksi turvallisuudeksi.* Sven Biscop on kuvannut EU:n turvallisuusajattelua ”eurooppalaiseksi ta-

¹¹³ Euroopan unioni, *Sopimus Euroopan perustuslaista*, 29.10.2004, artikla III-329.

¹¹⁴ Javier Solana, *The Limits of Integration – Where does the European Union End?*, 19.11.2004. Samaan viittasi artikla I-16 sopimuksessa Euroopan perustuslaista: ”Jäsenvaltiot tukevat aktiivisesti ja varauksetta unionin YUTP:aa lojaaliuden ja keskinäisen yhteisvastuun hengessä sekä kunnioittavat unionin toimintaa tällä alalla.”

¹¹⁵ Ks. mm. Eurooppa-neuvosto, *Puheenjohtajan päätelmät*, Bryssel, 16.-17.12.2004, s. 18.

vaksi” yhdistää alueellinen ja arvopohjainen turvallisuus maailmanlaajuisiin uhkakuviin.¹¹⁶ Uhkakuvat esitettiin EU:ssa monisektorisina ja sekä toisiinsa että globalisaatioon yhdistyneinä. Toisaalta sotilaallisen uhkan epätodennäköisyyttä (niin jäsenvaltioiden välillä kuin ulkopuolisen hyökkäyksen osalta) perusteltiin 2000-luvun alussa EU:ssa päämäärätietoisesti – *sotilaallisen uhkan haluttiinkin (unionin tavoitteisiin viitaten) pysyvän epätodennäköisenä*. Uhkakuvien maailmanlaajuisten luonteen puitteistamisen ohella EU:ssa kiinnitettiin uhkatekijöiden kuvauksissa huomiota alueellisen turvallisuuden ylläpitämiseen ja EU:n lähialueiden (naapuruuspolitiikan) vakauteen. Turvallisuuden ja uhkakuvien määrittäminen on tulkittavissa unionin jatkuvan sisäisen konsensuksen sekä kansainvälisen, kaikilla turvallisuuden sektoreilla sekä välineillä tapahtuvan, monenkeskisyyden ja yhteisvastuullisuuden perustuvan vakauden tavoitteluksi.

5.6 Venäjä

Neuvostoliiton hajottua lähes kaikki Venäjän yhteiskunnan ja hallinnon alueet, mukaan lukien ulko- ja turvallisuuspolitiikka, joutuivat muutoksen alle. Venäjän Federaation syntyminen merkitsi uudenlaisen niin sisäisen kuin ulkoisen politiikan määrittämistä. 1990-luvun alun nöyryytyksen tunteen ja sisäisen sekaannuksen jälkeen Venäjä on pyrkinyt rakentamaan uudelleen asemaansa kansainvälisessä järjestelmässä sekä vakauttamaan sisäistä kehitystään.

Venäjän vuosien 1996–2000 ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa on kuvattu omanlaisen lähestymistavan, Venäjän kansallisia intressejä puolustavan realistisen ja pragmaattisen linjan, hakemisen ajanjaksoksi.¹¹⁷ Sisäisistä vaikeuksista huolimatta Venäjä pyrki korostamaan suurvaltaidentiteettiään – ydinasekapasiteettiaan, pysyvää jäsenyyttään YK:n turvallisuusneuvostossa, energia- ja luonnonvarojaan sekä suurta maantieteellistä kokoaan. Samalla todettiin, ettei pelkkä Neuvostoliiton perinne riittänyt palauttamaan aiempaa suurvalta-asemaa. Ideologisista kysymyksistä ja käytännön kehitysstrategioista käytiinkin voimallisia sisäisiä kiistelyitä 1990-luvulla. Venäjän ja lännen parantuneet suhteet puolestaan heikkenivät 1990-luvun lopulla Naton laajenemisen sekä Tshetshenian ja Kosovon sotiin liittyneiden näkemuserojen takia.

Vladimir Putinin tulo Venäjän Federaation presidentiksi vuonna 2000 aloitti Venäjän politiikassa uuden jakson. Venäläisen yhteiskunnan kehitys kul-

¹¹⁶ Sven Biscop, *The European Security Strategy, Implementing a Distinctive Approach to Security*, Security and Strategy Paper No. 82, Royal Institute for International Relations, Brussels 2004, s. 37.

¹¹⁷ Mm. Allen Lynch, ”Realism of Russia’s Foreign Policy”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 53, No. 2, 2001, s. 7-31.

ki 2000-luvun alussa kohti autoritäärisempää mallia sekä vallan keskittymistä. Putin määritteli päätavoitteekseen Venäjän suurvalta-aseman kansainvälisen tunnustamisen, joskin suurimmat haasteet Putin liitti Venäjän sisäiseen, erityisesti talouspolitiikan, kehitykseen. Venäjän on todettu Putinin aikana toisaalta vakautuneen ja toisaalta muuttuneen arvaamattommaksi ja sulkeentuneemmaksi.¹¹⁸

Venäjän turvallisuuskäsitystä ja uhkakuvia 2000-luvun alussa tulkitaan seuraavien lähteiden pohjalta; 1) Venäjän Federaation kansallisen turvallisuuden konseptio, jossa esitettiin Venäjän Federaation valtiollisen politiikan ja turvallisuuden keskeisimmät näkemykset. 2) Venäjän Federaation ulkopolitiittinen konseptio, jossa kuvattiin laajemmin Venäjän näkemyksiä kansainvälisestä järjestelmästä ja siihen kohdistettavista intresseistä. 3) Konseptioiden tavoin vuonna 2000 julkistettu Venäjän Federaation sotilasdoktriini, jota voi pitää Federaation sotilaspolitiikan kirjallisena ilmauksena. 4) Presidentti Putinin vuosittaiset puheet liittoneuvostolle, jotka ovat presidentin merkittävimpiä linjapuheita myös turvallisuuskysymyksien osalta.¹¹⁹

Venäläinen turvallisuusajattelu ilmeni vahvasti *kansallisten intressien turvaamista ja kansallisen identiteetin vahvistamista korostaneena*. Arvojen sijasta asiakirjoissa ja Putinin puheissa painotettiin turvallisuuden ja uhkakuvien sidonnaisuutta kansallisiin intresseihin, joiden suojaaminen esitettiin Venäjän ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeimmäksi tavoitteeksi. Kansallisilla intresseillä viitattiin yksilön, yhteiskunnan ja valtion turvallisuuden väliseen yhteyteen, jossa valtion turvallisuus määrittyi ensisijaiseksi. Valtion intressien todettiin perustuvan perustuslaillisen järjestelmän, Venäjän suvereniteetin ja alueellisen yhtenäisyyden loukkaamattomuuden takaamiseen, sekä vahvistamiseen. *Turvallisuusajattelun keskeiseksi lähtökohdaksi rakennettiin Federaation yhtenäisyyden ja sisäisen vakauden edistämisen tavoitetta*. Putin totesi useasti yhtenäisen ja yksimielisen Federaation olevan edellytys sekä sisäisesti että ulkoisesti vahvan valtion muodostamisessa – ”historiamme on opettanut, että tarvitsemme voimakkaan valtion voidaksemme elää turvallisesti.” Kansallisten intressien turvaamisen todettiin myös perustuvan valtion sisäisen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen vakauteen sekä kansainvälisen yhteistyön tasa-arvoiseen ja kaikki osapuolia hyödyttävään kehitykseen. Huomionarvoista oli vakaan talouskehityksen korostaminen kansallisten intressien turvaamisen perustana. Konseptioissa luotiin myös kuvaa Venäjän päättäväisyydestä puolustaa

¹¹⁸ Ks. Vladimir Putin, *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, 8.7.2000, Tom Casier, “Putin’s Policy towards the West”, *International Politics*, Vol. 43, No. 3, 2006, s. 384-401.

¹¹⁹ Vuoden 2000 jälkeen ei ole saatettu voimaan uutta kansallisen turvallisuuden tai ulkopolitiikan konseptiota eikä sotilasdoktriinia. Vladimir Putin toimi Venäjän Federaation presidenttinä vuosina 2000–2008.

kansallisia intressejään sekä pyrkiä takaamaan Federaation ja sen liittolaisten sotilaallinen turvallisuus.¹²⁰

Kansainvälisen turvallisuusympäristön kuvaamisen sijasta kansallisista intresseistä puhuttiin Venäjällä kansainvälisen järjestelmän rakenteen kontekstissa. Kansainvälisiä suhteita todettiin 2000-luvun alussa leimanneen voimallinen muutostila, jossa Venäjä nähtiin yhtenä maailmanpolitiikan keskeisimmistä suurvalloista ja haastamattomana alueellisena valtana. Venäjää ei kuitenkaan esitetty maailmanlaajuisena supervaltana, vaan korostettiin Venäjän alueellista suurvalta-asemaa. Länsimaita, Yhdysvaltojen johdolla, kritisoitiin pyrkimyksistä luoda sellaisia yksipuolisia kansainvälisten suhteiden rakenteita, joissa maailmanpolitiikan kysymyksiä ratkaistaan ilman, että otetaan huomioon Venäjän intressejä. Tämän voi tulkita myös varoitukseksi – kehityssuunnan todettiin heikentävän kansainvälistä turvallisuutta.

Turvallisuusajattelun taustalla heijastui näkemys kansainvälisten rakenteiden sisällä tapahtuvasta toimijoiden välisestä kilpailusta. Kansainväliset suhteet ymmärrettiin vahvasti valtioiden ja liittoutumien välisenä reaalipolitiikkana. Myös liittolaisiksi, kumppaneiksi ja ystäviksi kutsuttujen toimijoiden osalta todettiin, että nämä toimijat voivat ajan myötä muuttua vihollisiksi ja Venäjän intressejä uhkaaviksi. Sotilaallisen voiman merkitys kansainvälisissä suhteissa esitettiin Venäjällä tärkeänä, jopa kasvavana. Venäjän sotilaspolitiikka kuvattiin lähtökohtaisesti puolustukselliseksi, mutta ei passiiviseksi. Ajattelussa korostui luottaminen omaan apuun turvallisuus-kysymyksiä ratkaistaessa.¹²¹ Konseptioissa ja sotilasdoktriinissa ilmenikin Venäjän pyrkimys omaksua itsenäinen viitekehys suhteessa länsikeskeisiin malleihin, ja virallisissa asiakirjoissa esitetty omakuva perustui pitkälti omien vahvuuksien kuvaamiseen. Alla Kassianovan mukaan Venäjä pyrki rakentamaan niin sisäisesti kuin ulkoisesti omaa normatiivista rakennettaan, erona länsimaisille ajatussuuntauksille ja toimintamalleille.¹²²

”Venäjän kansalliset intressit kansainvälisessä yhteisössä perustuvat suvereniteetin turvaamiseen sekä Venäjän aseman vahvistamiseen suurvaltana

¹²⁰ *Russian National Security Concept*, 20.1.2000, s. 1-4, *Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, 28.6.2000, s. 1-3, Vladimir Putin, *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, 16.3.2003, Vladimir Putin, *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, 26.5.2004.

¹²¹ Ks. mm. *Venäjän Federaation sotilasdoktriini*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 3, Helsinki 2000, s. 1-6, *Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, 28.6.2000, s. 1-4, Vladimir Putin, *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, 16.3.2003.

¹²² *Ibid*, ja Alla Kassianova, ”Russia: Still Open to the West? Evolution of the State Identity in Foreign Policy and Security Discourse”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 53, No. 6, 2004, s. 821-839.

ja yhtenä vaikutusvaltaisimmista keskuksista moninapaisessa maailmassa. Venäjän *sotilaallisen turvallisuuden takaaminen on etusijalla* valtion toiminnassa, päätavoitteena on taata riittävä reagointikyky uhkien ilmetessä.”¹²³ Sotilaallisen voiman ohella korostettiin, erityisesti Putinin vuosien 2003 ja 2004 puheissa, poliittisten, taloudellisten ja informaation hallintaan yhdistyvien tekijöiden merkitystä monimutkaiseksi esitetyssä kansainvälisessä järjestelmässä. Ajattelua leimasi uhkalähtöisyys – valtioiden välisten suhteiden ja Venäjän ulkopoliittisen linjan todettiin rakentuvan uhkarvioiden pohjalta. Samalla korostettiin Venäjän kansallisten intressien edistämistä ja turvaamista (turvallisuuden kaikilla sektoreilla) globalisoituvassa maailmassa. Turvallisuuskysymyksissä Venäjä pyrki luomaan kuvaa, jossa se nähtäisiin turvallisuuden tuottajana, ei uhkana.¹²⁴

Maailmanlaajuisen ydinsodan ja laajamittaisen sotilaallisen hyökkäysuhkan intensiteetti todettiin Venäjän näkökulmasta huomattavasti madaltuneeksi. Todennäköisimpänä sotilaallisena uhkana esitettiin paikallisten aseellisten konfliktien syntyminen Venäjän rajoilla. Venäjän keskeiseksi tavoitteeksi määritettiin puolestaan sellaisen moninapaisen maailmanjärjestyksen edistäminen, jossa uusia uhkakuvia kyettäisiin hallitsemaan alueellisesti voimakkaiden valtioiden ja järjestöjen yhteistyöllä.¹²⁵ Venäjän todettiin käyvän kamppailua moninapaisen maailmanjärjestyksen puolesta. Venäläisen näkemyksen mukaan yhdelläkään valtiolla ei saanut olla yksinoikeutta puuttua globaaleihin uhkakuviin eikä etenään itsenäisten valtioiden sisäisiin asioihin, ellei siitä päätetty yhteisesti multilateraalisessa viitekehyksessä, jossa kaikilla suurvalloilla (Venäjä mukaan lukien) on sanansa sanottavana. Venäjä korosti olemassa olevien sopimusjärjestelyiden ja instituutioiden merkitystä, painottaen YK:n turvallisuusneuvoston, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön ja G8-ryhmän asemaa. Varsinkin YK:lle Venäjä pyrki rakentamaan roolia kansainvälisen oikeuden ja toiminnan normeja määrittävänä yhteistyörakenteena – vastapainona Yhdysvaltojen unilateraalille toiminnalle. Kansainvälisistä normeista todettiinkin vallitsevan 2000-luvun alussa erimielisyyksiä. Kansainvälisen yhteisön tuli Venäjän mukaan vastata kansainvälisiksi määriteltyihin uhkakuviin yhdessä ja Venäjä itse halusi olla merkittävä toimija tässä multilateraalisessa yhteistyössä. Moninapaisen maailmanjärjestyksen tuli Venäjän mukaan perustua ”kansakuntien tasavertaisiin kumppanuussuhteisiin” eikä Yhdysvaltojen omavaltaiseen toimintaan. Muiden valtioiden pyrkimykset estää Venäjän

¹²³ *Russian National Security Concept*, 20.1.2000, s. 1-2.

¹²⁴ *Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, 28.6.2000, s. 1-4, 8-9, Putin, *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, 16.3.2003, Putin, *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, 26.5.2004.

¹²⁵ Ulkopoliittisen konseptin mukaan Venäjä asetti tehtäväkseen ”pyrkä moninapaisen kansainvälisten suhteiden järjestelmän luomiseen, joka todellisella tavalla kuvastaa nykyaikaisen maailman moni-ilmeisyyttä ja sen etujen monipuolisuutta.” *Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, 28.6.2000, s. 2.

säilyminen yhtenä moninapaisen maailman vaikutusvaltaisista suurvalloista, todettiin muodostavan keskeisen uhkan Venäjän turvallisuudelle.¹²⁶

Venäläisen turvallisuusajattelun yhtenä lähtökohtana heijastui ulkoisten voimien syyttäminen Venäjän heikentämisyrytyksistä. Putin viittasi puheissaan epäsuorasti Venäjän ulkopuolisiin voimiin, jotka haluaisivat nähdä Venäjän heikkona. Tämän uhkan todettiin toteutuvan niin poliittisin, taloudellisin kuin sotilaallisinkin keinoin. Taustalla vaikutti ajatus siitä, että Venäjä on vihollisten ympäröivänä, vaikka Yhdysvallat, Kiina, Japani, Intia ja erityisesti EU esitettiin strategisina ja välttämättöminä (etenkin taloudellisinä) kumppaneina. Hanna Smithin mukaan Venäjän epävarmuus omasta identiteetistään, mutta myös imperialistinen ja kylmän sodan aikainen ajattelu vaikuttivat tämänkaltaiseen turvallisuusajatteluun.¹²⁷ Venäjä pyrki myös luomaan kuvaa itsestään siltana idän ja lännen (Aasian ja Euroopan) välillä sekä maailmanpolitiikassa vaikuttavasta alueellista suurvallasta – annettiin ymmärtää, että Venäjän rooli kansainvälisen järjestelmän muuttoksessa on keskeinen. Moninapaisuuden maailmanjärjestystä vastustavilla toimijoilla viitattiin vahvimmin Yhdysvaltoihin.

Venäjällä turvallisuutta ja uhkakuvia tarkasteltiin ulkoisesta ja sisäisestä näkökulmasta. Turvallisuusstrategiaa sekä ulko- ja sotilaspolitiikkaa muovasivat kokonaisuudessaan käsitykset uhkista, kuten myös arviot poliittisesta yleistilanteesta sekä kriisien ja sodan kuvan kehityksestä. Venäläisessä turvallisuuspuhunnassa uhkakäsitteen alle liitettiin asiakirjoissa suuri joukko erilaisia tekijöitä, jotka voidaan jakaa *ulkoisiin, kansainvälisiin (rajat ylittäviin) ja sisäisiin uhkiin*. Näihin tekijöihin sekoittui sodan ja rauhan kysymysten lisäksi vaikeammin määriteltävissä olleita poliittisia, taloudellisia, yhteiskunnallisia ja myös ympäristöön liitettyjä uhkia.

Konseptioissa ja sotilasdoktriinissa keskeisimmiksi ulkoisiksi uhkakuviksi määritettiin Venäjän Federaatioon kohdistuvat aluevaatimukset (sisältäen sotilaallisen hyökkäyksen mahdollisuuden) sekä sen sisäisiin asioihin puuttuminen, sotilaallisen voiman vahvistaminen Federaation rajojen läheisyydessä (voimatasapainon horjuttaminen), Venäjän sotilaallisen ja poliittisen sekä taloudellisen vaikutusvallan kaventaminen maailmassa, sotilasliittoutumien laajeneminen (vahingoittaen Federaation sotilaallista turvallisuutta), vierasmaalaisten joukkojen tuominen Venäjälle ystävällismielisiin maihin ilman YK:n valtuutusta, Venäjään ja sen liittolaisiin kohdistuva vihamieli-

¹²⁶ Ibid, ja *Russian National Security Concept*, 20.1.2000, s. 2, 10-12, *Venäjän Federaation sotilasdoktriini*, s. 2. Esimerkiksi Venäjän EU-strategian mukaan Venäjän EU-yhteistyön keskeinen motiivi oli tasapainottaa Yhdysvaltojen roolia Euroopassa. *Russian's Middle Term Strategy towards the European Union (2000 - 2010)*.

¹²⁷ Hanna Smith, ”Russian Foreign Policy”, teoksessa Osmo Kuusi, Hanna Smith, Paula Tiihonen, *Russia 2017, Three Scenarios*, Parliament of Finland, The Committee for the Future, Helsinki 2007, s. 67-69.

nen tiedottaminen sekä Venäjän kansalaisten diskriminointi muissa maissa. Asevoimien rooli ja reformi esitettiin näiden uhkakuvien torjunnassa merkittävänä.¹²⁸

Ulkoiset uhkat puitteistettiin Venäjän Federaatioon kohdistuviksi, kun kansainväliset uhkakuvat esitettiin uhkina Venäjän ohella kansainvälisen yhteisön turvallisuudelle. Erityisesti Putin pyrki puheissaan luomaan kuvaa ”Venäjää koskettavista, mutta kaikille yhteisistä uhkista.”¹²⁹ Kansainvälisinä uhkakuvina painotettiin 2000-luvun alussa kansainvälistä terrorismia, joukkotuhoaseiden (pääasiassa ydinaseiden) hallitsematonta leviämistä, intensiteetiltään kasvavaksi puitteistettua kansainvälistä rikollisuutta, ääri- ja separatististen liikkeiden voimistumista, laitonta huumekauppaa sekä alueellisten ja paikallisten sotilaallisten konfliktien vaikutuksia maailmanlaajuiseen turvallisuuskehitykseen. ”Koko sivistyneen maailman” tuli Putinin mukaan osallistua näiden uhkakuvien hallintaan, mutta hallintakeinojen tuli olla toimijoiden tasavertaisuuteen ja kollektiivisuuteen (YK) perustuvia.¹³⁰ Maailmanlaajuisella talouskehityksellä nähtiin myös olevan välitön ja kasvava merkitys kansainvälisen turvallisuustilanteen vakaudelle. Ympäristökäijät, kuten luonnonvarojen rajallisuus ja ilmastonmuutos, mainittiin yleisinä kansainvälisinä huolestuttavina kehityssuuntina, mutta ei varsinaisesti uhkina.

Venäjällä kiinnitettiin 2000-luvun alussa *keskeisin huomio sisäiseen turvallisuuteen* ja siihen kohdistuneisiin uhkakuviin. Erityisesti Putinin puheissa sisäiset uhkatekijät nostettiin esille poliittisesti voimakkaimmin priorisoituina. Lähtökohdaksi Venäjän kansalliselle turvallisuudelle määritettiin voimakkaan ja sisäisesti yhtenäisen valtion rakentaminen. Sisäinen turvallisuus sekä yhteiskunnallinen yleinen vakaa kehitys oli ensisijaisesti turvattava uhkatekijöiltä.

Vakavimpina sisäisinä uhkakuvina esitettiin yhteiskunnalliseen, taloudelliseen ja poliittiseen turvallisuuteen liitettäviä tekijöitä. Taloudelliset vaikeudet, korruptio, infrastruktuurin heikkoudentila, väkiluvun väheneminen, poliittinen ja hallinnollinen epävakaus, oikeusjärjestelmän heikkeneminen, yritykset kaataa väkivalloin perustuslaillinen järjestys, Federaation eräiden osien irtautumispyrkimykset (Federaation hajoamisen uhka), kansalaisten köyhyys ja yhteiskunnan sosiaalinen eriarvoistuminen, tieteellis-tekninen jälkeenjääneisyys lännestä, Federaation sisäinen terrorismi ja ääriuskonol-

¹²⁸ Ks. mm. *Russian National Security Concept*, 20.1.2000, s. 3-11, *Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, 28.6.2000, s. 3-4, Putin, *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, 16.3.2003.

¹²⁹ Putin, *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, 26.5.2004.

¹³⁰ Ks. Putin, *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, 16.3.2003 ja 26.5.2004.

liset ryhmät, laajamittainen järjestäytynyt rikollisuus sekä muu lainvastainen toiminta puitteistettiin Venäjän kansallisiksi ”strategisen tason sisäisiksi uhkiksi”, joiden todettiin oleellisesti heikentävän Venäjän Federaation edellytyksiä muodostaa yhtenäinen ja vahva valtiollinen kokonaisuus. Kuvatut sisäiset uhkakuvat puitteistettiin Putinin puheissa Venäjän ”todelliseksi uhkakuviksi.” Näiden uhkakuvien todettiin horjuttavan Federaation sisäistä turvallisuutta, mutta toisaalta muodostavan kehityksen myötä perustan ulkoisen turvallisuuden vahvistamiselle. Venäjä koki kansainvälisen asemansa kehityksen olevan pitkälti riippuvainen kyvystään ratkaista esitetyt sisäiset (lähinnä poliittiset, taloudelliset ja yhteiskunnalliset) uhkansa.¹³¹

Sisäisen vakauden ja yhteiskunnallisen järjestyksen luominen – yhdensuuntaisen ajattelun rakentamisen ohella – kuvattiin Venäjän keskeisimmiksi tavoitteiksi. Ensimmäisessä puheessaan liittoneuvostolle Putin totesi, että ”yhteiskunnan kehittyminen ei ole mahdollista ilman sovintoa yhteisistä tavoitteista. Ne eivät ole yksinomaan materiaalisia, yhtä tärkeitä ovat henkiset ja moraaliset tavoitteet. Tärkeintä on ymmärtää, millaiseen Venäjään uskomme ja millaisena haluamme tämän Venäjän nähdä.”¹³² Putin pyrki myös myöhemmissä puheissaan rakentamaan kuvaa siitä, miten Venäjän kansainvälinen asema ja turvallisuus olivat niin poliittisesti kuin sotilaallisesti sidoksissa yhdenmukaiseen ajatteluun ja sisäisten uudistusten etene- miseen.

Sisäiset uhkakuvat yhdistyivät Venäjän tavoitteeseen pyrkiä luomaan sisäisesti vahva valtio ja yhtenäinen kansakunta. Keskeiseksi tavoitteeksi rakennettiin Federaation eri kansalaisryhmittymien ja alueiden sitouttaminen tähän tavoitteeseen sisäisten uhkakuvien myötä. Kansallisen yhtenäisyyden korostamisen kautta tavoiteltiin liiallisen pluralismin poistamista ja pyrittiin ohjaamaan kansallisen yhteenkuuluvuuden (hajaannuksen sijasta) rakentumista.¹³³ Voimakas painotus annettiin kansakunnalle – sen tuli näyttäytyä vahvana ja yhtenäisenä. Sisäisen yhtenäisyyden uudelleenrakentaminen ja sisäisten olojen vakauttaminen turvallisuuden kaikilla sektoreilla esitettiin edellytyksenä kansalaisten luottamuksen lisäämiselle valtion toimintaa kohtaan. Putin totesikin useissa puheissaan, että sisäisen turvallisuuden kannalta oli keskeistä saavuttaa kansalaisten luottamus valtioon turvalli-

¹³¹ *Russian National Security Concept*, 20.1.2000, s. 3-6, *Venäjän Federaation sotilas-doktriini*, s. 3-4, Putin, *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, 16.3.2003, Putin, *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, 26.5.2004.

¹³² Putin, *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, 8.7.2000.

¹³³ Tähän viittasi myös Venäjän pyrkimykset taata 2000-luvun alussa länsivastaisten johtajien vallassapysyminen IVY-alueella. ”Värien vallankumoukset” syöksivät kuitenkin Venäjälle myönteiset hallitukset vallasta Georgiassa 2003, Ukrainassa 2004 ja Kirgisiassa 2005. Erityisesti vuonna 2004 Ukrainassa tapahtuneessa ”oranssissa vallankumouksessa” kiteytyi sisäisen pluralismin uhkakuva vastoin eheyttämisen tavoitetta.

suuden ja sisäisen vakauden edistämisen toteuttajana – ”valtion ja kansakunnan tulee toimia yhdessä uhkakuviin vastattaessa.” Tällöin painotettiin erityisesti myönteisen talouskehityksen ja vakaan poliittisen hallintojärjestelmän merkitystä turvallisuudelle. Vakaa sisäinen kehitys kuvattiin myös asevoimien kehittämisessä keskeisenä. Tärkeimmäksi tavoitteeksi sotilaskäytöksissä kuvattiin suotuisten olosuhteiden luominen maan vakauttamiseksi ja sen kestäväen kehityksen mahdollistamiseksi. Putin linjasi vuonna 2003 *Venäjän turvallisuuden vakaannuttamiseksi ja sisäisen yhtenäisyyden rakentamiseksi* kolme tärkeintä valtio-kansakunta dualismin tavoitetta: Kotimaisen kokonaistuotannon kaksinkertaistamisen, köyhyyden voittamisen ja asevoimien nykyaikaistamisen.¹³⁴

Terrorismia on aiemmissa tutkimuksissa¹³⁵ pidetty Venäjän turvallisuuspoliittisen asialistan keskeisenä uhkakuvana 2000-luvun alussa. Terrorismin uhkaa on Venäjällä rakennettu ensisijaisesti sisäisen terrorismin kontekstissa. Sen voi katsoa tulleen turvallistetuksi uhkakuvaksi syyskuussa 1999 Venäjän aloittaman Tshetshenian sodan myötä, jota venäläiset nimittivät alusta alkaen ”terrorismin vastaiseksi Venäjän sisäiseksi sodaksi.”¹³⁶ Terrorismi kuvattiin edelleen 2000-luvun alussa pääosin Tshetsheniaan liitettyä sisäisenä uhkana, mutta myös kansainvälisen terrorismin tukialueena. Putin kutsui Tshetsheniaa ”äärimmäiseksi esimerkiksi Federaation ratkaisemattomasta ongelmasta.” Tshetshenia (kansainväliseen terrorismiin liitettävyydestä huolimatta) määritettiin kuitenkin korostuneesti Venäjän sisäiseksi asiaksi, johon muiden valtioiden ei tullut puuttua. Sotilasdoktriinissa sisäiseen terrorismiin yhdistettiin eskalaation mahdollisuus, jolloin uhka kuvattiin alkavaksi paikallisesta aseellisesta konfliktista ja päättyväksi suursoitaan. Tällä perusteltiin aseellisen voiman käyttöä terrorismin vastaisessa toiminnassa. Sisäinen terrorismi puitteistettiin Venäjällä vahvasti IVY-alueen yhtenäisyyttä, turvallisuutta ja sen tasapainoa horjuttavaksi uhkaksi. Separatismi, johon terrorismin yhdistettiin, esitettiin uhkana Federaation hajoamiselle, jollei siihen puututtaisi tarvittaessa voimakkainkein keinoin. Uhkakuvan varjolla oli siten mahdollista tiivistää IVY-alueen sisäistä turvallisuusyhteistyötä. Toisaalta terrorismi voidaan 2000-luvun alussa nähdä

¹³⁴ Putin, *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, 16.3.2003. Ks. myös Bobo Lo, *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, Blackwell Publishing, Oxford 2003, s. 11-17.

¹³⁵ Mm. Mikko Palonkorpi, Hanna Smith, ”Venäjä ja terrorismin vastainen sota”, *Idäntutkimus*, 1/2005, s. 16-18.

¹³⁶ Joidenkin arvioiden mukaan terrorismin uhkakuva turvallistettiin Venäjällä jo ensimmäisen Tshetshenian sodan (1994-1997) myötä, vaikka silloin ei vielä Venäjällä yleisesti puhuttu terrorismin vastaisesta sodasta tai tshetsheneistä terroristeina. Ks. Lena Jonson, *Vladimir Putin and Central Asia. The Shaping of Russian Foreign Policy*, I. B. Tauris, London 2004, s. 121-123.

ainoana uhkakuvana, jonka myötä Venäjä kykeni poliittisesti profiloitumaan sekä sisäisesti että ulkoisesti.¹³⁷

Kansainvälisen terrorismin uhkakuvaa rakennettiin Venäjällä toisaalta Tshetshenian sodan ja toisaalta Yhdysvaltojen syyskuun 11. päivän terroriiskujen pohjalta. Jälkimmäistä pidettiin Venäjällä osoituksena sen oman terrorismin vastaisen sodan oikeutuksesta sekä Venäjän roolista eräänlaisena terrorismin vastaisuuden esitaistelijana – olihan Venäjän terrorismin vastainen sota alkanut jo vuonna 1999. Venäjä liittyi uhkapuhunnassaan kansainväliseen terrorismin vastaiseen liittoumaan, mikä johti suhteiden lähentymiseen Yhdysvaltojen ja Naton kanssa. Putinin puheista heijastui vuodesta 2002 alkaen voimallinen kansainvälisen terrorismin uhkan korostaminen, myös Tshetshenian yhteydessä. Putin rakensi terrorismista ”kaikkien valtioiden yhteistä maailmanlaajuista uhkakuvaa,” jolla myös perusteltiin suhteiden lähentämistä läntisiin toimijoihin. Terrorismin vastainen sota esitettiin kansainvälisiä intressejä yhdistäneeksi tekijäksi. Vuodesta 2003 alkaen alkoi kuitenkin ilmetä näkemyseroja lännen ja Venäjän välillä siitä, miten terrorismin vastaista sotaa piti käydä ja millä keinoin.¹³⁸

Venäjä ei ole hyväksynyt etenkään Yhdysvaltojen määritelmää globaalia terrorismin vastaisen sodan luonteesta ja siihen liittyvistä unilateraalisista toimista. Venäjä korosti toistuvasti YK:n legitimitettä terrorismin vastaisessa sodassa ja arvosteli voimakkaasti Yhdysvaltojen toimia erityisesti Lähi-idässä. Terrorismia ei Venäjällä puitteistettu verkostomaiseksi globaalisti toiminnaksi (tai kaikkialle soluttautuvaksi Al-Qaidaksi) eikä etenkään islamia haluttu nimetä uhkan lähteeksi. Kansainvälisen terrorismin näyttäytymisessä yhdistyi Venäjän omaleimaisuus – tietynlainen kompromissi sisäisen ja maailmanlaajuisen terrorismin välillä. Kansainvälisen terrorismin päämääräksi kuvattiin epätasapainon levittäminen, jonka kautta Venäjän Federaation suvereniteetti, sisäinen eheys ja taloudelliset edut esitettiin tulevan uhatuiksi. Venäjän näkemys kansainvälisestä terrorismista oli vahvasti maantieteellinen – Venäjän eteläosien ”epävakan kaari” kuvattiin terrorismin kasvualustaksi, joka yhdistettiin suoraan Venäjän etuihin vaikuttavaksi. Tätä sidosta vahvasti entisten neuvostotasavaltojen sijoittuminen suurelta osin kyseiselle alueelle. IVY-alueen kannalta kansainvälisen terro-

¹³⁷ Sisäiseen terrorismiin yhdistettiin myös muita uhkakuvia, kuten järjestäytynyt rikollisuus ja huumekauppa. Sotilasdoktriinissa vältettiin terrorismin yhdistämistä joukkotuhouksien leviämiseen, mutta konseptioissa tuotiin tämä uhkamahdollisuus esille. Vastaavasti kansallisen turvallisuuden konseptiossa terrorismin hallintakeinoihin yhdistettiin terrorismin yhteiskunnallisiin syihin puuttumista. Sotilasdoktriinissa asevoimien merkitys terrorismin uhkan torjunnassa esitettiin keskeisimmäksi. *Russian National Security Concept*, 20.1.2000, s. 10, *Venäjän Federaation sotilasdoktriini*, s. 9-12, *Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, 28.6.2000, s. 4-5.

¹³⁸ Putin, *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, 16.3.2003, ja 26.5.2004.

rismin uhkakuva oli siis ennen kaikkea yhtenäisyyden tekijä. Toisaalta terrorismin vastainen sota nähtiin Venäjällä mahdollisuutena vahvistaa Venäjän asemaa ja yhteistyösuhteita (muun muassa Kiinan kanssa) kansainvälisessä järjestelmässä. Kansainvälisen terrorismin osalta Venäjä painotti yhteistyöhön perustuvia hallintakeinoja, vaikka esimerkiksi Tshetsheniaan liitettyä kansainvälisen terrorismin uhkaa Venäjä piti sen sisäisenä asiana. Kansainvälinen terrorismi ja Yhdysvaltojen unilateraalinen voimapolitiikka loivat Putinin mukaan myös oikeutuksen – Venäjän kansallisen turvallisuuden näkökulmasta – asevoimien kehittämiseksi.¹³⁹

Kansallisten intressien ja valtiollisen (Federaation) turvallisuuden voimakas painottaminen rakentuivat venäläisen turvallisuusajattelun lähtökohdaksi. Venäjän kansalliset intressit olivat etualalla myös silloin, kun puhuttiin kansainvälisistä järjestöistä tai maailmanlaajuisista uhkakuvista. Turvallisuusajattelussa korostuivat sekä Venäjän sisäinen vakauttaminen että kansallisen identiteetin vahvistaminen. Muiden valtioiden pyrkimykset estää tai heikentää Venäjän sisäistä eheyttämistä ja säilymistä yhtenä moninapaisen maailman suurvalloista kuvattiin muodostavan vakavan uhkan Venäjän turvallisuudelle. Kansainvälisen terrorismin uhkakuva tarjosi puolestaan yhteisen vihollisen, jonka myötä Venäjä kykeni lähentymään kohti länttä ja samalla profiloitumaan suurvaltana. Esitettyjen uhka- ja turvallisuuskäsityksien perusteella Venäjän voi arvioida hakeneen 2000-luvun alussa kansallista identiteettiään, jossa olivat läsnä valtiollisuus, voimakkaat asevoimat ja alueellinen yhtenäisyys. Georgij Alafuzoffin mukaan tämä ajattelu tulee säilymään, sillä se on tärkeä osa venäläistä kulttuuris-historiallista identiteettiä.¹⁴⁰ Huolimatta Venäjän tilasta ja sen kansainvälisestä asemasta annetuista kriittisistä arvioista, Venäjä pyrki luomaan varsin optimistista kuvaa tulevasta kehityksestään ja mahdollisuuksistaan vahvistaa asemaansa maailmanpolitiikassa. Perusteluina mainittiin usein maan geopoliittiset mittasuhteet, raaka-ainevarat, asevoimat ja rikas historia.

Venäjälle turvallisuus näyttäytyi yksilöiden, yhteiskunnan ja valtion elintärkeiden intressien suojaamisena – sisäisiä ja ulkoisia uhkia vastaan. Pekka Iivarin mukaan Venäjän poliittinen kulttuuri ja turvallisuuspoliittinen ajattelu ovat rakentuneet kansallisen turvallisuuden ja kansallisten intressi-

¹³⁹ Ibid, ja *Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, 28.6.2000, s. 2-9. Kansainvälisistä yhteistyösuhteista huolimatta venäläisessä turvallisuuskäsityksessä vaikutti edelleen 2000-luvun alussa epäluulo Yhdysvaltoja, Natoa ja länsimaita kohtaan – niin kulttuurisin, poliittisin, taloudellisin kuin sotilaallisin perustein.

¹⁴⁰ Georgij Alafuzoff, ”Venäjän strategia ja sotilaspolitiikka”, teoksessa Pekka Visuri (toim.), *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjaukset*, Otava, Keuruu 2001, s. 168.

en ensisijaisuudelle.¹⁴¹ Valtiolla koettiin puolestaan olevan keskeisin vastuu turvallisuuden tuottamisessa (turvallisuuden subjektina), kun turvallisuuden objekteina korostuivat yhtenäinen kansakunta ja valtion turvallisuus. Vaikka Venäjä pyrki terrorismin vastaisessa sodassaan korostamaan kansainvälistä yhteistyötä ja Putin toi puheissaan esille myös ympäristöturvallisuuteen yhdistettäviä tekijöitä, ei venäläisen turvallisuusajattelun voi tulkita olleen kovinkaan laaja-alaisen turvallisuuskäsityksen mukaista (länsimaihin verrattuna). Andrei Vozmitel on kutsunut venäläistä turvallisuuskäsitystä 2000-luvun alussa ”hengelliseksi turvallisuudeksi”, jossa ideologisia, kulttuurisia ja sotilaallisia tekijöitä pyrittiin tietoisesti yhdistämään kansallisen turvallisuuden edistämisen nimissä.¹⁴² Samanaikaisesti nationalististen mielipiteiden todettiin voimistuneen. Venäjän turvallisuuskäsitystä voikin 2000-luvun alussa kutsua *nationalistis-realistiseksi turvallisuudeksi*.¹⁴³

5.7 Johtopäätöksiä

Kylmän sodan päättyminen ja etenkin syyskuun 11. päivän terrori-iskut muuttivat, tarkasteltujen toimijoiden näkökulmasta, sekä kansallisia että kansainvälisiä turvallisuuskäsityksiä. Maailma esitettiin 2000-luvun alussa monimutkaistuneena ja sekä toimijoiden keskinäisriippuvuutta että turvallisuuden eri sektorien välisiä yhteyksiä korostaneena. Tällöin rakennettiin uudenlaista turvallisuusajattelua, jossa aiemman sotilaallisen uhkan hallitsevuuden sijasta turvallisuuteen ja uhkakuviin yhdistettävää ymmärrystä laajennettiin. Turvallisuudelle ja uhkakuville annetut merkitykset elivät ajan hengen mukana. Samanaikaisesti ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välinen rajanveto muuttui epämääräisemmäksi. *Uhkakuvien rakentamisen kehityksen voi todeta kulkeneen 2000-luvun alussa kohti yleisluontoisempaa ja maailmanlaajuisempaa määrittelyä*. Turvallisuuden laajentamisen tarve yhdistettiin toisaalta globalisaation mukanaan tuomaan kehitykseen ja toisaalta uhkien rajat ylittävään ja kaikkia koskettavaan luonteeseen. Käsitteellisesti samat uhkat puitteistettiin kuitenkin eri toimijoiden toimesta varsin erilaisin tavoin ja poliittisin tavoittein – turvallisuuden tuottamisen keinojen hajaantuessa merkittävästi esimerkiksi terrorismin uhkan ymmärryksen ja torjunnan suhteen.

¹⁴¹ Pekka Iivari, *Geopolitical argumentation. Intelligence perceptions in a spatio-temporal context in Russia in 1991-2006*, Väitöskirja, The Department of Geography, University of Oulu, Oulu 2007, s. 141-142.

¹⁴² Andrei Vozmitel, ”Spiritual Security, Topical theoretico-methodological and practical questions”, *Bezopasnost Yevrazii*, Vol. 3, No. 21, 2005, s. 231-233.

¹⁴³ Vrt. Helena Rytövuori-Apunen, joka kutsui Putinin ulkopoliittista linjaa ”realistiseksi pragmatismiksi” ja ”pragmaattiseksi realismiksi.” Helena Rytövuori-Apunen, *Unionin ajan idänpolitiikka*, Helsinki 2007, s. 129.

Suomen uhkakuvia rakennettiin 2000-luvun alussa kansainvälisten suhteiden turvallisuuspainotteisen keskustelun ympäröimänä. Turvallisuus, uhkakuvat ja niiden kautta tapahtunut poliittinen vaikuttaminen olivat korostetusti esillä toimijoiden niin turvallisuuspoliittisilla kuin poliittisilla asialistoilla. Turvallisuus ei ollut menettänyt merkitystään kansainvälisissä suhteissa – päinvastoin, tarkastellut toimijat esittivät useasti niin kansallisia (järjestöllisiä) kuin kansainvälisiä intressejään ja tavoitteitaan juuri uhkaargumentoinnin välityksellä. Esitetyistä uhkakuvista välittyi uhkien suhteellinen ja rakennettu luonne – niitä käytettiin politiikan välineinä, jolloin toimijan julkisesti esittämistä uhkakuvista heijastui poliittinen tarkoituksenhakuisuus. Uhkakuvilla rakennettiin toisaalta ympäröivää, muihin toimijoihin vaikuttavaa, uhkatodellisuutta ja toisaalta pyrittiin edistämään toimijan sisäisen koheesion vahvistumista. Jälkimmäisen osalta uhkakuvarakentamisessa voi havaita olleen selkeitä identiteettipoliittisia tavoitteita lähes jokaisen tarkastellun toimijan osalta.

Sotilaallisten uhkakuvien painottamisen sijasta *turvallisuudesta puhuttiin 2000-luvun alussa tietyssä määrin uuden kielen avulla*, jolloin toimijat esittivät uhkakuviaan usein korostetusti ”uusien tai uudenlaisten uhkien” -käsitteiden alla. Uusiksi uhkiksi esitettiin lähes kaikki muut kuin sotilaalliset uhkat. Sotilaallinen turvallisuus heijastui kuitenkin turvallisuusajattelun taustalla (tai perustana), mutta uhkakuvien julkisen esittämisen osalta siitä haluttiin osin sanoutua irti. Yhteiskunnalliset, poliittiset ja taloudelliset sekä jossain määrin ympäristölliset uhkat hallitsivat kansainvälistä uhkapuhuntaa, jonka myötä perusteltiin myös sotilaallisten hallintakeinojen uusia muotoja. Voidaan sanoa, että sotilaallinen turvallisuus uudelleenpuitteistettiin siihen liitettyjen uusien uhkien kautta – tarkoittamatta kuitenkaan sitä, että sotilaallinen turvallisuus olisi esimerkiksi Yhdysvaltojen tai Venäjän turvallisuusajattelussa kokonaan korvattu uusilla uhkilla sekä niihin yhdistettävillä laaja-alaisilla ja yhteistyöhön perustuvilla hallintakeinoilla. Uhkapuhuntaa hallitsi kuitenkin vanhojen uhkien korvaaminen uusilla uhkilla.

Turvallisuus ja uhkakuvat näyttäytyivät Suomen ulkoisten avaintoimijoiden määrittelyissä kiistanalaisina. Toimijat viittasivat usein itsekin siihen, miten turvallisuudesta ja esitetyistä uhkakuvista oli tullut hankalasti määritettäviä ja miten monenlaisia näkökulmia, lähestymistapoja ja intressejä niihin voitiin liittää. Tällöin puhuttiin uhkakuvien sisäisestä (toimijan oman uhka-asialistan) rakentamisesta. Vastaavasti Suomen uhkakuvapolitiikan kansainvälisessä kontekstissa voidaan tulkita käydyn (ja käytävän jatkuva) valtakamppailua siitä, kenen toimijan tai minkälaisen uhkakuvasisällön ymmärrys rakentuu hallitsevaksi. Tällaiset sekä sisäiset että ulkoiset kulttuuriset prosessit luovat kansainvälisen uhkaymmärryksen syviä tulkintarakenteita, eräänlaisia kollektiivisia metakognitioita. Kansainvälisissä suhteissa ja uhkaymmärryksessä on siten osaltaan kyse siitä, minkälaisista uhkakuvauksista ja niihin yhdistettävistä turvallistamisesityksistä rakentuu

hallitsevimpiä ja muiden käsityksiä ohjaavia. Tämä viittaa osaltaan turvallisuuden moraaliseen paradoksiin, jossa toimija samanaikaisesti tavoittelee turvallisuutta itselleen ja turvattomuuden tunnetta ”toiselle”.¹⁴⁴ Uhkakuvat ovat osa poliittista prosessia, jossa toiset jaetaan nykyisiin ja potentiaalsiin liittolaisiin sekä vihollisiin. Toisaalta toimijoiden esittämällä uhkakuvilla oli sisäisen kiistanalaisuuden ohella vahva yhteisen politiikan harjoittamista ohjannut ja sisäistä yhtenäisyyttä tavoitellut funktio. Uhkakuvien puitteistamisesta heijastui toimijan tarve luoda identiteettipoliittista toiseutta uudenlaisin käsittein, millä myös legitimoitiin uhkakuvien hallintakeinoja.

Länsimaisissa uhkamäärittelyissä heijastui sotilaallisten uhkakuvien haalistunut luonne. Erityisesti 1990-luvun turvallisuuspoliittisista asialistoista voi havaita laajamittaisen sotilaallisen hyökkäyksen uhkan poistumisen (tai voimakkaan vähentymisen), jolloin länsimaissa nousi laajemmin esille kysymys siitä, minkälaisia uhkia vastaan tuli nyt toimia? Länsimaisessa uhkapuhunnassa esiintyneiden jaettujen uhkakuvien luonne ei tarkoita, että tarkastelluilla toimijoilla olisi ollut kaikilta osin samansisältöiset uhkakuvat (puitteistamisiltaan). Uhkakuvat olivat EU:n, Naton ja Yhdysvaltojen piirissä kuitenkin samankaltaisia. *Läntistä uhkaymmärrystä hallitsi 2000-luvun alussa terrorismi, joukkotuhoaseiden hallitsematon leviäminen sekä poliittisesti epävakaa valtiot* (eri nimityksineen). Syyskuun 11. päivän tapahtumat esitettiin uhkapuhunnoissa käännteentekevinä – uudenlainen turvallisuusympäristö, uudenlaiset uhkat ja uudenlaiset hallintakeinot yhdistettiin voimallisesti kyseisiin terrori-iskuihin ja intensiteetiltään korkeaksi kuvattuun, mutta usein epämääräisesti esitettyyn terrorismin uhkaan. Asialistateoriaan viitaten terrori-iskuissa oli kyse dramaattisesta, uhkaikkunan avanneesta, tapahtumasta, jonka kautta terrorismin uhkan poliittinen prioriteetti rakennettiin ensisijaiseksi. Käsitteenä ja mielikuvana 9/11 rakentui osaksi universaalia ja erityisesti läntistä kulttuuria, jota läntinen uhkakuvapuhunta on ylläpitänyt. *Terrorismia voi poliittisesti pitää käyttökelpoisena uhkakuvana, sillä se on hankalasti määritettävissä ja vihollinen vaikeasti paikallistettavissa, mutta terrori-iskut ovat osoittaneet sen konkreettiseksi*. Terrorismin uhka voidaan uskottavasti kuvata monin tavoin – sopivien poliittisten intressien mukaisena.

Terrorismin turvallistamisen (ja militarisoimisen) hallitsevuus näkyi erityisesti Yhdysvaltojen uhkakuvapolitiikassa ja sen kautta puitteistetussa terrorismin vastaisessa sodassa. EU:ssa ja Natossa terrorismin uhkakuva oli hallitseva, mutta siihen ei yhdistetty Yhdysvaltojen tapaista voimakasta ideologista perustaa. Terrorismia voi pitää läntisen uhkakuvapolitiikan määräävimpänä uhkana, johon useat muut keskeisimmiksi esitettävät uhkakuvat

¹⁴⁴ Toinen poliittinen paradoksi on, että turvallisuushakuisia intressejä ei voi edistää tasapuolisesti. Vrt. Robert N. Berki, *Security and Society – Reflections on Law, Order and Politics*, Dent, London 1986, s. 29-39.

(kuten järjestäytynyt rikollisuus ja laiton huumekauppa) yhdistettiin. Terrorismin uhkan torjunnalla ja muilla ei-perinteisiksi kuvatuilla uhkakuvilla perusteltiin myös toimintaa kansallisten ja alueellisten rajojen ulkopuolisilla puolustuslinjoilla. Terrorismin vastaisen sodan / toiminnan / taistelun kuvattiin tapahtuvan uhkien lähteillä. Samalla länsimaat ovat kehittäneet asevoimiaan oman alueensa ulkopuolisiin ”uusiin” tehtäviin. Terrorismi ja siihen liitetyt muut uhkakuvat esitettiin syntyviksi läntisen maailman ulkopuolella, mutta toisaalta uhkat kuvattiin globalisaation myötä vaikutuksiltaan läheisiksi – missä, milloin ja miten tahansa tapahtuviksi sekä kaikkia länsimaita uhkaaviksi. Läntisen uhkaymmärryksen mukaisesti toimijoiden omaa turvallisuutta rakennettiin toimimalla aikaisempaa laajemmalla maantieteellisellä alueella. EU muodosti tässä suhteessa poikkeuksen, sillä EU:n uhkakäsitykset kohdistettiin yleensä Euroopan lähialueisiin, ei ensisijaisesti maailmanlaajuisiin uhkatorjunnan tavoitteisiin. Uusiin uhkakuviin yhdistetyt hallintakeinot käsitettiin kuitenkin länsimaisten toimijoiden keskuudessa eri tavoin, eikä yhtä ainoaa yhteyttä uhkien ja niihin liitettävien hallintakeinojen välille syntynyt. Tämä heijastui toimijoiden erilaisina turvallisuuskäsityksinä, samankaltaisista uhkakuvista huolimatta.

Länsimaisessa uhkaymmärryksessä laajamittaisen sotilaallisen uhkan mahdollisuutta ei kielletty, mutta sitä ei lähitulevaisuudessa pidetty todennäköisenä. Venäjän kehitykseen yhdistettiin varauksellisuutta, mutta Venäjästä ei missään yhteydessä puhuttu varsinaisena uhkana tai vihollisena. *Venäjän sotilaallinen uhkakuva oli poistettu länsimaisesta julkisesta uhkamäärittelystä.* Sotilaallispainotteinen uhkakuva liitettiin epävakaiden valtioiden sisäiseen väkivallan käyttöön ja alueellisiin konflikteihin. Läntisen, aiemman venäjäperusteisen, uhkaymmärryksen voi siten todeta oleellisesti muuttuneen. Turvallisuuden laajentaminen oli kuitenkin kokonaisuudessaan maltillista ja uhkapuhunnassa painotettiin uhkien keskinäistä priorisointia suhteessa turvattavaksi esitettyyn kohteeseen. Yhdysvaltalaisessa turvallisuuspuhunnassa terrorismista (erityisesti sen hallintakeinoihin viitaten) rakennettiin tosin kuvaa sotilaallisena uhkana. Yhdysvaltojen uhkakuvauksista välittyi itseymmärrys maailman supervaltana toimimisesta sekä sen määrittämisen terrorismin uhkan omaksumisen vaatimuksesta osaksi muiden läntisten toimijoiden uhkakuvasisältöä. Nato on puolestaan nähtävä toimijana, jolla on välttämätöntä, olemassaolonsa perusteltavuuden kannalta, olla jäsenmaita yhdistävä uhkakuva. Tällaiseksi rakennettiin Venäjän uhkan jälkeen terrorismi, vaikka osa jäsenmaista haki sotilasliitosta turvaa juuri vanhaa uhkaa vastaan. EU:lla voi puolestaan katsoa olleen yhteisten uhkakuviensa määrittämisen lisäksi myös muunlaista laajaa (kuten taloudellista) yhteistyötä. EU:n normatiiviseksi päämääräksi asetettiin kuitenkin turvallisuus, jossa yhdensuuntainen uhkaymmärrys yhdistyi integraation syventämisspyrkimyksiin.

YK:n uhkakuvauksien kautta rakennettiin maailmankuvaa solidaarisuuden ja inhimillisen turvallisuuden edistämiseksi. Vaikka terrorismi esiintyi YK:n turvallisuuspoliittisella asialistalla, pyrittiin uhkakuvien kautta painottamaan laajoja, olosuhdetekijöihin ja valtioiden vastuullisuuteen liitettyä uhkaymmärrystä, jossa keskeisenä oli uhkien luonnehdinta kaikkia maailman valtioita ja ihmisiä koskettaviksi. Maailmanlaajuisiksi puitteistetut ja kaikkiin turvallisuuden sektoreihin viitannut uhkat korostuivat YK:n turvallisuuskäsityksessä. YK oli myös tarkastelluista toimijoista ainoa, joka toi selkeästi esille feministisen turvallisuuden.

Venäjän turvallisuuskäsityksessä ja uhkakuvissa heijastuivat kylmän sodan jälkeisen Federaation uudelleenrakentamiseen liittyneet laaja-alaiset ongelmat sekä sisäisen eheyttämisen tavoitteellisuus. Uhkakuvien kautta Venäjä pyrki ensisijaisesti vakauttamaan sisäistä kehitystään, mutta myös ulkoisesti rakentamaan kuvaa itsestään maailmanpolitiikassa vaikuttavana suurvaltana. Uhkakuvia (erilaisina listauksina) Venäjä esitti omaavansa huomattavan määrän. Uhkakuvien venäläisinä ominaispiirteinä olivat länsimaista näkökulmaa vahvemmin sotilaallisen turvallisuuden korostaminen, uhkakuvien vahva sitominen valtiosuvereenisuuteen ja kansallisiin intresseihin sekä uusiksi kuvattujen uhkien länsimaisiin hallintakeinoihin kohdistettu kriittisyys. Huomioitavaa on, että Venäjä säilytti valtioiden välisen sodan uhkakuvan.

Tässä tutkimuksessa tarkasteltujen toimijoiden esittämien uhkatekijöiden puitteistamisen pohjalta voidaan tehdä yleisiä huomioita rakennetusta uhkatodellisuudesta 2000-luvun alussa, jossa turvallisuusympäristön muutosta haluttiin ja pyrittiin voimallisesti korostamaan (suhteessa kylmän sodan aikaan). Jos kylmän sodan aikana uhkakuvat olivat suhteellisen pysyviä, konkreettisia ja yksiselitteisiä, niin nyt uhkakuvia leimasi moniulotteisuus ja -alaisuus sekä toisiinsa yhdistyneisyys. Toisaalta terrorismin vastaisesta toiminnasta oli muodostunut eräänlainen uhkan yläkäsite, jonka puitteissa rakennettiin ja tarkasteltiin myös muita uhkakuvia – kaikkien esitettyjen toimijoiden keskuudessa. Uhkat puitteistettiin usein maailmanlaajuisina tai vähintäänkin alueellisina, joihin yhdistettiin kaikkien turvallisuuden sektorien muodostamia uhkaelementtejä. Kuvaavaa oli esitettyjen uhkakuvien vahva sidonnaisuus toisiinsa, yhdistyessään ne nostaisivat uhkan intensiteettiä. Uhkien kuvattun yhdistyneisyyden ja globaalin luonteen todettiin pakottavan toimijat, erityisesti valtiot, tiivistämään kansainvälistä yhteistyötään oman sisäisen turvallisuutensa turvaamiseksi. Ei-valtiollisiksi kuvattujen uhkien todettiin kuitenkin ensisijaisesti kohdistuvan kansallisiin tai toimijan itse määrittämiin arvoihin. Vastaavasti ne poliittiset päämäärät ja intressit, joiden kautta uhkakuvia tarkasteltiin, jätettiin turvallisuus- ja uhkapuhunnassa useasti taka-alalle.

Turvallisuuspuhunna leimasi 2000-luvun alussa uusien uhkien korostamisen lisäksi näiden uhkien puitteistaminen pysyvyyttä, pitkäaikaisuutta ja usein korkeaa intensiteettiä ilmentäneeksi. Toimijoiden uhkakuvien kautta välittyi kuvaus maailmasta, joka itse asiassa oli vaarallisempi ja arvaamattomampi kuin aikaisemmin, samalla kun yhä useammat asiat puitteistettiin nimenomaisesti uhkiksi. Tällöin luotiin myös kuvaa siitä, miten toimijan määrittelemää turvallisuutta uhattiin laajalla rintamalla ja moninaisin uhkatekijöin. *Toimijoiden esittämiä uhkakuvia yhdisti niiden samankaltaisuus – käsitteellisesti muun muassa terrorismi, joukkotuhooajat ja järjestäytyneet rikollisuus esiintyvät kaikkien toimijoiden uhkakuvauksissa.* Uhkakuvien puitteistamisen tarkastelussa (miten esimerkiksi terrorismi määritettiin) voi kuitenkin havaita huomattavia eroja samoihin uhkakuviin liitettävien ymmärrysten välillä. Muun muassa Venäjällä oli samanlaisia uhkakuvia kuin Natolla (kuten terrorismi), mutta niihin yhdistetyt tavoitteet (esimerkiksi kriisinhallinnan osalta) poikkesivat oleellisesti toisistaan.

Suomen ulkoisten avaintoimijoiden esittämät uhkakuvat voidaan nähdä *turvallistamisesityksinä, joita Suomeen sen kansainvälisestä toimintaympäristöstä kohdistuu.* Ulkoisten toimijoiden esittämät strategiat, puheet ja asiakirjat pyrkivät rakentamaan – myös Suomelle – ymmärrystä siitä, millä tavalla ”oikeat” uhkat ovat ja millaisia mielikuvia sekä hallintakeinoja niihin tulisi liittää. Suomen ollessa vuorovaikutuksessa ja seurattavana monin tavoin keskeisten ulkoisten toimijoidensa turvallisuus- ja uhkamäärittelyitä, muodostuu poliittiseksi valinnaksi se, mitkä ja missä määrin nämä ulkoisesti rakennetut uhkakuvaukset suodatetaan osaksi suomalaista uhkaajattelua ja -sisältöä. Toisaalta kyse on itsensä ja omien uhkakuvien peilaamisesta ulkoisten toimijoiden rakentamassa uhkaviitekehäyksessä – arvioimalla muiden uhkakuvia ja niiden relevanssia haetaan tukea ja näkemyksiä omille muodostettaville käsityksille.

Kansainvälisen uhkapuhunnan seuraaminen on Suomessa jatkuva sekä poliittinen että hallinnollinen prosessi, minkä voi haastateltujen¹⁴⁵ henkilöiden esittämien näkemyksien perusteella arvioida epäsuorasti (ei suoraan kopioiden) – mutta osin myös suoraan – vaikuttavan Suomen kansallisella turvallisuuspoliittisella asialistalla esitettävien uhkakuvien rakentamiseen. Toisaalta voidaan perustellusti todeta, että *Suomen olisi erityisesti poliittisista syistä mahdotonta rakentaa omia uhkakuviaan ja uhkatodellisuuttaan ilman kansainvälisen uhkapuhunnan ja Suomen kannalta keskeisten ulkoisten toimijoiden uhkakuvien huomioonottamista.* Ulkoinen uhkakuvatodellisuus heijastuu sekä suomalaiseen turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen keskusteluun että tilanteenarviointeihin. Kyse on ulkoisten toimijoiden ja kansainvälisessä toimintaympäristössä ilmennettävien uhkakuvien implisiittisestä vaikuttavuudesta, joka muodostaa keskeisen kontekstin Suomen kan-

¹⁴⁵ Tällä viitataan alaluvuissa 4.3 ja 7.3 esitettyihin tutkimushaastatteluihin.

salliselle uhkakuvarakentamiselle. Tämän vaikutuksen ilmenemistä vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon rakennettuihin uhkakuviin tarkastellaan lähemmin seitsemännessä luvussa.

6

SUOMEN UHKAKUVAPOLITIIKAN JATKUVUUS

Tämän luvun tarkoituksena on esittää tiivistetty tulkita Suomen turvallisuuspoliittisten asialistojen kautta ilmennetystä uhkakuvien rakentamisen jatkuvuuden luonteesta. Kyse on vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon (luku 7) rakennettujen uhkakuvien ajallisesta ja kulttuurisesta taustakontekstista, siinä vaikuttaneen uhkakulttuurin ja -perinnön vaikuttavuuden (konstruktivistisen jatkumon) huomioimisesta. *Uhkakuvien rakentamisessa ja arvioinneissa on menneisyys aina läsnä.* Tausta luo pohjan selonteossa esitetyn uhkatodellisuuden tulkinnalle, tuoden esille sen, millaisen aiemman uhkaymmärryksen ja elementtien varaan uhkakuvia rakennettiin 2000-luvun alun Suomessa. Luvussa tarkastellaan julkisesti esitettyjen uhkakuvien kehittymistä 1970-luvun alusta 2000-luvun alkuun ja pohditaan 1990-luvulla alkaneen selontekomenettelyn merkitystä uhkakuvapoliittisesta näkökulmasta. Samalla kiinnitetään huomiota prosessirakenteisiin, joiden puitteissa asialistoja on rakennettu. Vuoden 2001 selontekoa käytetään tässä tutkimuksessa vertailupohjana tulkittaessa uhkakuvasisällön muutoksia ja kiistanalaisuuksia suhteessa vuoden 2004 selonteon uhkakuvasisältöön.

6.1 Kylmän sodan uhkakuvista 1990-luvun murrokseen

Suomen turvallisuuspoliittisen asialistan kautta ilmennettäviä uhkakuvia rakennettiin 1970-luvulla ja 1980-luvun alussa parlamentaaristen puolustuskomiteoiden toimesta. Kaikissa kolmessa puolustuskomiteassa (1970–1971, 1975–1977, 1980–1981) puheenjohtajana toimi Jan-Magnus Jansson ja komiteoiden kokoonpanot muodostuivat pääosin eri puolueiden kansanedustajista. Asiantuntijoiksi komiteoihin nimettiin henkilöitä pääesikunnasta, puolustusministeriöstä ja ulkoasiainministeriöstä, joiden lisäksi komiteat kuuluivat ulkopuolisia asiantuntijoita. Komiteoiden poliittinen laajapohjaisuus myötävaikutti esityksien läpimenoon valtioneuvostossa ja eduskunnassa, joskaan kaikkia suosituksia ei otettu käsiteltäviksi eivätkä ohjelmat toteutuneet mietintöjen mukaisesti. Komiteoiden varsinaisina tehtävinä oli arvioida Suomen turvallisuuspoliittista tilannetta ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä kysymyksiä, pohtia maanpuolustuksen perusteita, selvittää sotilaallisen puolustuskyvyn kehittämistä ja tehdä ehdotuksia puolustusvoimien kehittämiseksi. Suositukset tehtiin lähinnä viisivuotiskausiksi, jolloin ne kattoivat pääpiirtein eduskunnan vaalikauden. Merkittävää oli komiteamie-

tintöjen julkaiseminen, jolloin niistä voitiin keskustella avoimesti.¹ Puolustuskomiteat näkivät mietinnöillensä olevan myös yleispoliittista, kasvatuksellista ja tiedotuksellista merkitystä.²

Parlamentaaristen puolustuskomiteoiden mietinnöissä pyrittiin mahdollisimman laajaan poliittiseen yksimielisyyteen, pyrkien sovittamaan yhteen komiteoiden edustaman laajan poliittisen kentän näkemyksiä. Komiteamietinnöt on ymmärrettävä perusteellisen keskustelun ja erilaisten maailmankatsomuksellisten tulkintojen tuloksina syntyneinä kompromisseina. Tätä kuvastavat hyvin komiteamietinnöissä esitetyt eriävät mielipiteet, joiden mukaan ”eräissä asioissa komitea ei kuitenkaan löytänyt yksimielisyyttä” ja ”komitea on toisaalta joutunut muutamien kohdin ratkaisemaan kantansa äänestyksellä, myös eräissä merkittävässä asioissa.”³

Vuoden 1971 komiteamietinnössä sotilaallisilla uhkakuvilla oli hallitseva rooli. Suomen turvallisuusympäristöä kuvattiin hallitsevan rakenteelliset uhkakuvat – Neuvostoliiton ja Yhdysvaltojen väliset suurvaltasuhteet, ydinaseiden sijoittelu ja mahdollinen käyttö sekä sotilasliittojen luonne. Maailmankuva rakentui mietinnössä ”ydinaseiden varjon” sekä ”kahden supervallan johtamien valtaryhmittymien vastakohtaisuuksien ja kilpailun” viitekehäksessä, jossa ”Neuvostoliiton maattamme kohtaan harjoittaman politiikan” todettiin olevan ”kansakuntamme turvallisuudelle selvästi tärkeintä.”⁴ Uhkakuvien lähteinä korostuivat olosuhde- ja rakennetekijät, jotka heijastuivat mietinnössä esitettyihin uhkakuviin. Nämä uhkakuvat esitettiin kuitenkin intensiteetiltään suhteellisen alhaisina. Suomeen kohdistuvan ydinasehyökkäyksen mahdollisuus todettiin vähäiseksi, mutta toisaalta tunnustettiin uhkakuvan ongelmallisuus – mahdollisuudet puolustautua ydinasehyökkäykseltä rajoittuivat hyökkäyksen vaikutusten vähentämiseen.⁵

¹ Puolustuskomiteoiden mietintöjen painoarvon onkin todettu olleen puolustusneuvoston suosituksia (joita ei yleensä julkistettu) suurempi. Visuri, *Totaalisesta sodasta kriisinhallintaan*, s. 217.

² *Parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö*, Komiteamietintö 1971: A 18, s. 4, *Toisen parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö*, Komiteamietintö 1976:37, s. 7-9, *Kolmannen parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö*, Komiteamietintö 1981:1, s. 1-4.

³ *Kolmannen parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö*, s. 75, *Toisen parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö*, s. 51. Ks. myös Visuri, ”Suomen turvallisuuspolitiikan ja maanpuolustuksen linjaukset”, s. 31-32. Komiteamietintöjen konsensushakuisuutta kuvasi hyvin Veikko Vennamon toteamus eriävissä mielipiteessään: ”Maamme puolustuksen tulee rakentua kansan yhteiseen vakaumukseen ja olla yläpuolella ja ulkopuolella puolueiden ja niiden erimielisyyksien.” Komiteamietinnössä puolestaan todettiin, että ”poliittiset puolueemme ovat ohjelmissaan ja kannanotoissaan ilmaisseet samansuuntaisen näkemyksensä maanpuolustuksen tarpeellisuudesta.” *Parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö*, s. 65, 76.

⁴ *Parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö*, s. 7, 18, 32.

⁵ Ydinaseiden käytön uhkan torjumiseen ei suomalaisella puolustusjärjestelmällä todettu olevan edellytyksiä. Tällöin oli mielekäästä vähentää ydinaseuhkan merkitystä uhka-

Suomen joutumista erillissotaan ”jonkun valtion kanssa” ei komitea mietinnössään esittänyt todennäköiseksi, mutta uhkakuvan mahdollisuutta ei kuitenkaan kokonaan suljettu pois. Sotilaallisen uhkan todettiin kytkeytyvän lähinnä suurvaltaryhmittymien väliseen kriisiin ja mahdolliseen laajempaan eurooppalaiseen aseelliseen selkkaukseen. Suomen turvallisuuspolitiikan todettiin rakentuvan YYA-sopimuksen mukaiselle tavoitteelle säilyä kansainvälisten ristiriitojen ja viime kädessä aseellisten selkkausten ulkopuolella.

Suomen ilmatila esitettiin mietinnössä uhanalaiseksi hyväksikäytölle, minkä todettiin johtuvan Suomen maantieteellisestä sijainnista suurvaltaryhmittymien välissä. Suomen sotilaallisen puolustuksen uhkakuvat yhdistettiin tavanomaisin asein käytävään sotaan, jossa uhkakäsitykset jakautuivat kahteen eriluonteiseen tilanteeseen; toisaalta alueellisen koskemattomuuden ja puolueettomuuden suojaamiseen ja toisaalta valtakunnan alueelle tai sen kautta suuntautuvan hyökkäyksen torjuntaan. Ensiksi mainitun uhkan todettiin muodostuvan luvattomasta tai vihamielisestä tunkeutumisesta Suomen alueelle niin rauhan aikana kuin kansainvälisessä kriisitilanteessa. Sotilaallisen hyökkäys jakautui mietinnössä puolestaan kolmeen erilaiseen uhkamalliin: 1) Rajoitettu toiminta Suomea vastaan (alueloukkaukset ja poliittis-sotilaallinen painostus), 2) yllätyshyökkäys, jossa valtakunnallisesti keskeiset kohteet vallattaisiin nopeasti jo rauhan aikana olevilla joukoilla ja 3) valmisteltu suurhyökkäys, jonka pyrkimyksenä olisi joko läpikulku tai koko Suomen alueen valtaaminen. Uhkan lähde tai suoranaista suuntaa ei mietinnössä mainittu vaan uhkamallit puitteistettiin yleisinä. Esitettyjen uhkamallien voi katsoa perustuneen puolustusneuvoston vuonna 1967 tekemään tilanteenarviointiin.⁶

Toisen parlamentaarisen puolustuskomitean mietinnössä rakennettiin kuvaa idän ja lännen välisten vastakohtaisuuksien lieventymisestä erityisesti Euroopassa, minkä todettiin vaikuttaneen myönteisesti Suomen turvallisuustilanteeseen. Aseellisten konfliktien määrän arvioitiin puolestaan kasvaneen muualla maailmassa, mutta niillä ei kuitenkaan katsottu olevan vaikutuksia Suomen turvallisuuteen. Huomionarvoista komiteamietinnössä olivat viitaukset turvallisuuden sotilaallista ulottuvuutta laajempaan ymmärrykseen. 1970-luvun alun energiakriisi lienee vaikuttanut taloudellisten tekijöiden

arvioissa. *Parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö*, s. 28, 45. Raunion mukaan ydinaseiden käytön uhka suljettiin tietoisesti pois Suomen puolustuskyvyn valmistelusta. Raunio, ”Suomen sotilaallinen uhkakuva kylmän sodan aikana 1944–1990”, s. 170–171.

⁶ *Parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö*, s. 30, 46–47, 49–51. Vrt. vuoden 1973 kenttäohjesääntö, jossa puolustussuunnittelun lähtökohdaksi otettiin ”laajalla alueella valtakuntaa vastaan yllättäen ja samanaikaisesti alkavat sotatoimet.” *Kenttäohjesääntö*, yleinen osa, Mikkeli 1973, s. 11, 58–60, 169. Puolustusministeriö, *Maanpuolustuksemme tienviitat*, 26.6.1967, Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean arkisto.

korostamiseen sotilaallisen turvallisuuden osana – ”öljyn tai muiden välttämättömien perushyödykkeiden saannin turvaamiseen saatetaan pyrkiä sotilaallisin voimakeinoin. Tällainen mahdollisuus tuo kansainvälisten taloussuhteiden tarkasteluun välittömän turvallisuuspoliittisen ulottuvuuden.”⁷ Myös yhteiskunnallisella turvallisuudella nähtiin olevan yhteyksiä kansainväliseen turvallisuuteen – ”kansainvälistä turvallisuutta pitkällä tähtäyksellä vaarantavaksi tekijäksi on nähtävä maailman jyrkkä jakautuminen kehittyneisiin ja alikehittyneisiin maihin.”⁸ Turvallisuuden käsitteen todettiin mietinnössä laajentuneen käsittämään muitakin kuin sotilaallisia tekijöitä, mutta näitä tekijöitä käsiteltiin suppeasti ja ainoastaan suhteessa sotilaalliseen turvallisuuteen. Suurimmaksi huolenaiheeksi nostettiin sellaiset kriisit, jotka saattoivat vaikuttaa Suomen alueeseen tai sen kautta Neuvostoliiton turvallisuusintresseihin. Tässä arviossa painotettiin maantieteellisiä ja sotilaallisia tekijöitä, erityisesti Itämeren ja Pohjoiskalotin alueilla. Uhkakuvana korostui konventionaalisiin asein tapahtuva, yllätykseen pyrkivä ja Suomen aluetta hyväksikäyttävä hyökkäyssotatoimi.⁹

Kolmannessa komiteamietinnössä kansainvälisen ilmapiirin kuvattiin kiristyneen 1970-luvun lopulta lähtien. Tätä kehitystä ilmennettiin Neuvostoliiton ja Yhdysvaltojen välisen sotilaallisen vastakkainasettelun ja asevarustelun lisäksi taloudellisten tekijöiden kasvaneiden turvallisuusvaikutuksien kautta. Teollisuusmaiden riippuvuuden raaka-aineista ja teknologiasta todettiin luoneen uudenlaisia vaaratekijöitä eri valtioiden ja koko maailman turvallisuudelle. Etenkin öljyn ja muiden strategisten raaka-aineiden saannin turvaaminen puitteistettiin keskeiseksi taloudelliseksi ja turvallisuuspoliittiseksi kysymykseksi. Turvallisuusympäristön kuvauksessa mietintö oli kokonaisuudessaan edeltäjiään ”pessimistisempi,” vaikka aseellisen selkkauksen uhkan todennäköisyyden ei todettu Euroopassa kasvaneen eikä Suomeen todettu kohdistuvan erillishyökkäyksen uhkaa. Mietinnön uhkakuvauksissa painottui Neuvostoliiton arvio siitä, millainen sotilaallinen uhka sitä vastaan Suomen alueen kautta kohdistuisi. Komiteamietinnössä korostettiin Suomen pyrkimystä edistää sellaisia toimia ja järjestelyitä, jotka vähentäisivät sodan vaaraa yleisesti ja erityisesti Suomen maantieteellisessä lähiympäristössä. Kriittisenä tekijänä mietinnössä pidettiin myös ydinaseiden leviämiskäskyä. Sotilaallisina uhkakuvina painotettiin kansainvälisiä heijastekriisejä (joilla olisi vaikutuksia Suomeen erityisesti ilma- ja merialueen loukkauksien muodossa), sekä aiempien mietintöjen tavoin yllätys- ja läpikulku- sekä konventionaalisiin asein suoritettavaa laajamittaista hyökkäysuhkaa. Vaikka uhkakuvien sisältö jonkin verran tarkentui aiemmasta, pysyivät mallit yleisluonteisina. Uhkakuvat näyttäytyivät kuitenkin

⁷ *Toisen parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö*, s. 13.

⁸ *Toisen parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö*, s. 12.

⁹ *Toisen parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö*, s. 10-13, 21, 25-26, 29, 46-48. Ks. myös Pekka Visuri, *Suomi kylmässä sodassa*, Otava, Keuruu 2007, s. 239-243. Vrt. Lindberg, *Hotbilder för Finland*, s. 172-185.

kahdensuuntaisina, ja mietinnössä pyrittiin hahmottamaan aiempaa tarkemmin Suomeen kohdistettavien sotilaallisten toimenpiteiden syitä. YYA-sopimuksen velvoitteiden ja Suomen turvallisuuden välille rakentui mietinnössä selkeä yhteys.¹⁰

Parlamentaarisia puolustuskomiteoita ei enää asetettu kolmannen puolustuskomitean jälkeen. Tähän vaikuttivat kolmannessa puolustuskomiteassa ilmenneet kiistat suhtautumisessa YYA-sopimukseen sekä presidentti Mauno Koiviston kielteinen suhtautuminen puolustuskomiteoita kohtaan. Koiviston mielestä parlamentaariset puolustuskomiteat olivat ylittäneet valtuutensa puuttuessaan myös ulkopoliittisiin asioihin, ja toisaalta komiteoiden esittämiä suositus- ja kehittämissuunnitelmia saatettiin pitää liian herkästi suoranaيسina lupauksina rahoituksesta. Koiviston mukaan ”puolustuskomiteoiden sanonnoista tuli ongelmia keskusteluissa itäisen naapurin kanssa” ja ”puolustusvoimat saattoi tulkita komiteoiden suositukset lupauksiksi.”¹¹

Uhkakuvia tuotiin virallisesti seuraavan kerran esille valtioneuvoston asettaman parlamentaarisen puolustustoimikunnan, joka oli painoarvoltaan ja työskentelytavoiltaan puolustuskomiteoita kevyempi, lausunnossa vuonna 1986. Toimikunnan esittämässä turvallisuuspoliittisessa tilanteenarvioinnissa uhkakuvat nojasivat pitkälti kolmannen parlamentaarisen puolustuskomitean näkemyksiin, joskin turvallisuudesta puhuttiin vain sotilaallisessa merkityksessä. Lausunnossa kuitenkin painotettiin sodan sijasta kriisien ja muiden sotaa lievempien sotilaallisten toimien aiheuttamia uhkia. Terrorismin käyttö kuvattiin yhdeksi voimapolitiikan välineeksi.¹²

¹⁰ *Kolmannen parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö*, s. 5-10, 14, 22, 34-35, 66-67. Komitean jäsenten maailmankatsomuksellisia eroja kuvasi osaltaan Matti Viialaisen eriävissä mielipiteessä esitetty näkemys: ”Ainoa todellinen uhka Suomen turvallisuutta ja kansallisia etujamme vastaan tulee Naton taholta, joka viime aikoina on tehostanut sotilaallisia toimiaan myös Pohjois-Euroopassa.” (s. 79). Raunion mukaan Neuvostoliittoa pidettiin Suomessa kylmän sodan aikana ainoana varsinaisen uhkana ja Suomi hylkäsi parlamentaaristen puolustuskomiteoiden työn myötä sen, että uhka tulisi symmetrisesti idästä ja lännestä. Raunio, ”Suomen sotilaallinen uhkakuva kylmän sodan aikana 1944–1990”, s. 165-167. Mietinnössä oli myös nähtävissä myönteistä suhtautumista puolustusvoimien rooliin kriisinhallintamekanismina. Visuri, *Totaalisesta sodasta kriisinhallintaan*, s. 220.

¹¹ Mauno Koivisto, *Historian tekijät. Kaksi kautta II*, WSOY, Juva 1995, s. 26. Kolmas parlamentaarinen puolustuskomitea totesi mietinnössään, että uusi komitea on asetettava vasta, kun erityistä tarvetta tähän ilmenee.

¹² *Parlamentaarisen puolustustoimikunnan lausunto puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmasta vuosille 1987-1991*, Komiteamietintö 1986:23, s. 3-13. Eriävissä mielipiteessään Jorma Hentilä kritisoi ydinaseuhkan vähättelyä: ”Ydinaseen käyttö on otettava todellisena uhkatekijänä huomioon.”

Uhkakuvien yleinen avoimuus lisääntyi 1980-luvun lopulla, joskin uhkakuvat painottuivat edelleen rakenneperusteisina.¹³ Vaikka parlamentaaristen valmiuslainsäädäntö- ja sotilaslakikomiteoiden mietinnöissä oli aiemmin tuotu esille myös ei-sotilaallisia uhkia, pysyivät uhkakuvat luonteeltaan sotilaallisina.¹⁴ Suomen turvallisuusympäristöä ja uhkakuvia arvioitiin 1990-luvun vaihteessa Parlamentaarisessa puolustuspoliittisessa neuvottelukunnassa, jonka esittämässä arviossa (28.2.1990) ja mietinnössä (19.12.1990) uhkakuviin yhdistettiin kansainvälisten muutosten keskellä uudenlaisia painotuksia. Poliittisten puolueiden ja puolustushallinnon välisenä keskusteluelimenä itsensä määritellyt neuvottelukunta nosti ensimmäistä kertaa selkeästi turvallisuuspoliittiselle asialistalle maailmanlaajuiset uhkatekijät – ympäristöongelmat niistä merkittävimpinä. Eurooppaan kuvattiin puolestaan syntyneen ”uudenlaisia turvallisuuden ja vakauden haasteita”, jotka yhdistettiin poliittiseen ja taloudelliseen eriarvoisuuteen, kansalaisuus- ja vähemmistökysymyksiin sekä siirtolaisuuteen. Näiden epävarmuustekijöiden todettiin koskettavan suoraan myös Suomen turvallisuutta – ”ennen muuta ne, jotka heijastuvat Neuvostoliiton sisäisestä kehityksestä ja sen aseman muutoksesta.”¹⁵

Neuvottelukunta rakensi korostetusti turvallisuuden suotuista rakenneperusteista (kansainvälisen järjestelmän) muutoksesta ja painotti ”muotoutumassa olevan uuden eurooppalaisen turvallisuusjärjestelmän” myönteisiä vaikutuksia. Vaikka sodan uhkan esitettiin pienentyneen ja aiempien ”uhkakuvien osittain murentuneen” muutosten myötä, todettiin asevoiman käyttö ja niillä uhkaaminen edelleen mahdollisiksi valtioiden välisissä suhteissa.¹⁶ Sotilaallisten uhkakuvien ensisijaisuutta perusteltiin pysyväisluon-

¹³ Uhkapuhunnalle oli kuitenkin ominaista, että siinä vältettiin (suorastaan kartettiin) sotilaallisten uhkakuvien lähteen esille tuomista. Toisaalta uhkien lähteenä alettiin painottaa myös ydinaseita. Ks. uhkakuvien luonteesta kylmän sodan loppuvaiheessa; Nokkala, *Laajeneva sotilaspoliittikka*, s. 244-248.

¹⁴ Parlamentaarinen valmiuslainsäädäntökomitea määritteli mietinnössään vuonna 1979 normaalioloista poikkeaviksi olosuhteiksi suuronnettomuuden, taloudellisen kriisin, kansainvälisen tilanteen kiristymisen, vieraiden valtioiden välisen sodan uhkan ja sodan sekä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen. *Parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietintö*, Komiteamietintö 1979:60, s. 106-107, *Parlamentaarisen sotilaslakikomitean mietintö*, Komiteamietintö 1988:40, s. 1-9, 30-31. Nokkalan mukaan ei-sotilaallisia uhkia ja turvallisuuden laaja-alaisuutta julistettiin vain Etyk- ja YK-yhteyksissä. Nokkala, *Laajeneva sotilaspoliittikka*, s. 247.

¹⁵ Parlamentaarinen puolustuspoliittinen neuvottelukunta, *Arvio Euroopan turvallisuuspoliittisesta tilanteesta ja sen kehitysnäkymistä sekä niiden vaikutuksista Suomen puolustuspolitiikkaan*, 28.2.1990, s. 4, 9-10, 17-18, 21-23, Parlamentaarinen puolustuspoliittinen neuvottelukunta, *Arvio puolustusvoimien tämänhetkisestä tilasta ja suorituskyvystä sekä kannanotto puolustusvoimien kehittämisen suunnitelmiin ja puolustusmäärärahoihin 1990-luvulla*, Komiteamietintö 1990:57, s. 12-14, 16-21, 36, 59.

¹⁶ Parlamentaarinen puolustuspoliittinen neuvottelukunta, *Arvio Euroopan turvallisuuspoliittisesta tilanteesta ja sen kehitysnäkymistä sekä niiden vaikutuksista Suomen puolustuspolitiikkaan*, s. 18, 22.

teisilla sotilasmaantieteellisillä tekijöillä. Sotaa alempiasteisten uhkatekijöiden merkityksen todettiin kuitenkin kasvavan uudenlaisessa tilanteessa. Myös yhteiskunnan tärkeiden toimintojen suojaaminen nostettiin neuvottelukunnan mietinnössä esille alueen puolustamisen ohella. Vaikka mietinnöstä löytyy implisiittisiä viittauksia sotilaallisista uhkamalleista, toi puolustusvoimain komentaja Jan Klenberg uhkamallit eksplisiittisesti esille Etyk-puheenvuorossaan Wienissä 9.10.1991. Klenberg totesi Suomen puolustus suunnitelmien olleen laadittu ”kolmen erityyppisen uhkan varalta, jotka ovat kaappauksenomainen yllätyshyökkäys valtion johdon alistamiseksi, kauttakulkuhyökkäys kolmatta osapuolta vastaan sekä laajamittainen hyökkäys Suomen valtaamiseksi.”¹⁷

Vuonna 1992 valmistuneessa valtioneuvoston ”Suomi ja Euroopan yhteisön jäsenyys” -selonteosta heijastui kylmän sodan päättymiseen yhdistynyt Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muutostila, mikä vaikutti myös esitettyihin uhkakuviiin. Nokkalan mukaan tämä ilmeni erityisesti julkisesti tarkemmin muotoillun Venäjän sotilaallisen uhkan muodossa, siirtymisenä uhkien lähteiden kuvaamisessa rakennetekijöistä kohti toimijaperusteisia uhkakuvia sekä uhkakuvien muuttumisena aiempaa hajanaisemmiksi ja siirtymisenä niin ajallisesti kuin maantieteellisesti etäämmälle.¹⁸ Uhkakuvien luonne säilyi 1990-luvun alussa kuitenkin varsin poliittis-sotilaallisena, vaikka ei-sotilaallisista uhkista ryhdyttiin puhumaan enemmän. Selonteon turvallisuusarviossa muistutettiinkin, että aseellisten selkausten mahdollisuus oli edelleen otettava huomioon. Sotilaallisen uhkan intensiteetin laskua puitteistettiin kuitenkin ”kahtiajaon päättymisellä” ja ”suursodan uhkan väistymisenä maanosan keskeisenä turvallisuusshuolena.” Lähes kaikki selonteossa esitetyt muut uhkatekijät yhdistettiin Venäjään, jonka kehitykseen kuvattiin liittyvän mittava joukko epävarmuustekijöitä, ja jotka Suomen oli otettava huomioon turvallisuusajattelussaan. Tämänkaltaisina tekijöinä mainittiin pakolaisuus, muuttoliikkeet, kansallisuuskysymykset, ydinaseteknologian leviäminen, taloudellis-poliittinen epävarmuus sekä asevoimien määrään, hallintaan ja sijoitukseen liittyneet avoimet kysymykset. Turvallisuutta voi selonteossa todeta laajennetun maltillisesti Venäjäk kontekstissa. Suomen asemaa tuli selonteon mukaan jatkossa arvioida ”paitsi sotilaallisten uhkatekijöiden myös turvallisuusympäristön vakautteen laajemmin vaikuttavien kehitystekijöiden näkökulmasta.”¹⁹

¹⁷ Kuten alaviite 15 ja *Amiraalin aika. Amiraali Jan Klenberg puolustusvoimain komentajana 1990-1994*. Pekka Holopainen, Kalle Liesinen, Erkki Paukkunen (toim.), Vammala 1994, s. 67. Uhkamallien esittämistä voi pitää osoituksena uhkakuvien avoimuuden lisääntymisestä. Esittämisen myötä uhkamallit ”alistettiin” politiikalle.

¹⁸ Nokkala, *Laajeneva sotilaspoliittikka*, s. 248-255.

¹⁹ *Suomi ja Euroopan yhteisön jäsenyys*, Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle ja siihen liittyvä taustaselvitys, Helsinki 1992, s. 4-11, taustaselvitys s. 2-10.

6.2 Valtioneuvoston selonteot vuosina 1995 ja 1997

Kylmän sodan päättyminen, YYA-sopimuksen raukeaminen ja EU-jäsenyys vaikuttivat oleellisesti Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sekä uhkakuvien ja turvallisuuspoliittisten asialistojen uudelleenmuotoiluun. Kehitys johti varsin avoimen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selontekomenettelyn luomiseen, jonka valmistelun valtioneuvosto päätti kuitenkin ottaa tiukasti omiin käsiinsä. Pääministeri Paavo Lipposen I hallitus antoi eduskunnalle ensimmäisen virallisen *turvallisuuspoliittisen selonteon* 6.6.1995.²⁰ Aloitettua selontekomenettelyä jatkettiin jo vuonna 1997, jolloin selontekoa laajennettiin käsittelemään turvallisuuspolitiikan lisäksi myös puolustuspolitiikkaa. Sama hallitus antoi Valtioneuvoston toisen *turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon* eduskunnalle 17.3.1997.

Vuoden 1995 selonteko valmisteltiin ulkoasiainministeriön koollekutsussa virkamiestyöryhmässä, jossa olivat edustettuina myös puolustusministeriö sekä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kansliat. Selonteko valmisteltiin kuitenkin pitkälti ulkoasiainministeriön sisällä ja sen johdolla. Selonteko myös julkaistiin ulkoasiainministeriön julkaisusarjassa. Selonteon laatimisen keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin turvallisuuspoliittisen keskustelun edistäminen Euroopan muuttuneesta tilanteesta ja Suomen EU-ratkaisusta sekä turvallisuuspolitiikan keskeisimmistä linjauksista, kuten *laajasta turvallisuuskäsitteestä*, vakauspolitiikan merkityksestä ja sotilaallisesta liittoutumattomuudesta.²¹

Puolustuspolitiikka liitettiin (selkeästi omana osanaan) mukaan vuoden 1997 selontekoon, joka valmisteltiin puolustusministeriön kansliapäällikön johdolla toimineessa virkamiestyöryhmässä (kansliapäälliköt, puolustusneuvoston pysyvät asiantuntijat sekä puolustusneuvoston sihteeristö). Edeltäjänsä tavoin selonteon rakennettava sisältöä käsiteltiin vaihteittain puolustusneuvoston kokouksissa. Selonteon tavoitteeksi asetettiin Suomen turvallisuusympäristön kuvaaminen, turvallisuuspolitiikan sisällön selkiyttäminen ja puolustusvoimien kehittämisen suuntalinjojen määrittäminen vuosille 1998–2008. Puolustusneuvoston poliittisessa ohjauksessa valmistellut

²⁰ Vuoden 1995 selonteon valmistelu oli aloitettu jo edellisen (Esko Ahon) hallituksen aikana, mutta selontekoa ei saatu valmiiksi ennen vuoden 1995 eduskuntavaaleja. Vuoden 1995 selonteko on määritelty nimenomaisesti turvallisuuspoliittiseksi selonteoksi, sillä siinä ei erikseen esitetä puolustuspoliittisia linjauksia. Vuoden 1997 selonteko on puolestaan määritelty turvallisuus- ja puolustuspoliittiseksi. Sitä on kutsuttu myös ainoastaan puolustuspoliittisen selonteon nimellä, siinä ilmenevän vahvan puolustuspoliittisen ulottuvuutensa takia. Ks. selontekojen nimeämisistä mm. Tarja Halonen, *Puhe Maanpuolustuskurssiyhdistyksen 40-vuotisjuhlassa*, 21.5.2001.

²¹ *Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1995*, K 5/1996 vp, s. 768-769, *Ulkoasiainministeriön toimintakertomus; vuosi 1995*, s. 3. Nokkalan mukaan vuoden 1995 selonteko sai eräänlaisen peruskirjan aseman Suomen kylmän sodan jälkeisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Nokkala, *Laajeneva sotilaspolitiikka*, s. 294.

selonteot käsiteltiin eduskunnassa, jossa lähetekeskustelujen, valiokuntakäsittelyjen ja palautekeskustelujen jälkeen *hyväksyttiin eduskunnassa laaditut valiokuntamietinnöt – ei siis varsinaisia selontekoja*. Sama menettelytapa koski vuosien 2001 ja 2004 selontekoja. Mietinnöt vuosien 1995 ja 1997 selonteosta antoi eduskunnassa ulkoasiainvaliokunta (puolustus- ja valtiovarainvaliokuntien antaessa omat lausuntonsa) ja ne hyväksyttiin eduskunnan kirjelmänä 2.11.1995 ja 30.5.1997.²² Selontekojen valmisteluvaiheen jälkeinen julkisuus ja perusteellinen eduskuntakäsittely mahdollistivat aiempaa avoimemman – sekä kriittisemmän – keskustelun Suomen uhkakuviasta, turvallisuuspolitiikan vaihtoehdoista sekä turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta päätöksenteosta.²³

Selonteoissa kiinnitettiin runsaasti huomiota Euroopan turvallisuuspoliittisessa tilanteessa tapahtuneisiin muutoksiin, painotettiin turvallisuusympäristön myönteistä kehitystä ja rakennettiin kuvaa Suomen vahvistuneesta ja selkiytyneestä kansainvälisestä turvallisuuspoliittisesta asemasta kylmän sodan aikaan verrattuna. Suomen ja Euroopan turvallisuuden välisestä yhteydestä ja EU:n johtavasta roolista ”rauhanomaisen turvallisuuden” rakentajana puhuttiin korostuneesti erityisesti vuoden 1995 selonteossa, jossa esitettiin Suomea koskevien ”poliittisten, taloudellisten, yhteiskunnallisten ja ympäristöön liittyvien ongelmien vaativan laajaa eurooppalaista yhteistyötä”.²⁴ Toisaalta selonteoissa välitettiin kuvaa kylmän sodan jälkeisestä, edelleen käynnissä olleesta, epävakautteen ja -varmuuteen viittavasta turvallisuuskehityksestä, mikä puitteistettiin toimijaperusteisena korostetusti Venäjään. Turvallisuus ja -uhkakymmärrystä voi tulkita selonteoissa rakennettuna neljän teeman ympärille – turvallisuuden käsitteen selkeä laajentaminen, kokonaisvaltaisen ja kansainvälisen turvallisuusyhteistyön korostaminen, turvallisuuden kautta mielletävä positiivinen identifikaatio Eurooppaan sekä uhkakuvien lähteen, epävarmuuden ja negatiivisen identifikaation kohdistaminen Venäjään.²⁵

²² *Eduskunnan kirjelmät 2.11.1995*, EK 30/1995 vp ja *30.5.1997*, EK 9/1997 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintöjen ohella kirjelmissä hyväksyttiin myös mietintöjä täydentäviä lausumia ja ponsia.

²³ *Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1996*, K 4/1997 vp, s. 376, *Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1997*, K 5/1998 vp, s. 22. Ks. myös Puolustusneuvosto, *Puolustusneuvosto vuosina 1983–1997*, Helsinki 1998, s. 35, 38–39, Puolustusministeriö, *Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 1997–2000*, Helsinki 1996, s. 6–7. Ks. eduskuntakeskusteluista mm. *Eduskunnan palautekeskustelu 31.10.1995*, PTK 88/1995 vp, *Eduskunnan lähetekeskustelu 17.3.1997*, PTK 28/1997 vp.

²⁴ *Turvallisuus muuttuvassa maailmassa. Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat*, Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.6.1995, VNS 1/1995 vp, Helsinki 1995, s. 6, 17.

²⁵ Ks. tulkinnoista mm. Moisio, *Kriittinen geopolitiikka ja alueelliset uskomusjärjestelmät*, s. 69–82.

Selonteissa esitettiin suursodan ja Suomeen kohdistuvan sotilaallisen uhkan intensiteetin laskeneen oleellisesti. Vertailupohjana uhkan heikkenemisen kuvaamisessa käytettiin avoimesti kylmän sodan aikaista uhkakuvaa – ”kahden sotilasliiton vastakkainasettelun oloissa vakavin Suomeen kohdistunut sotilaallinen uhka oli sen hyväksikäyttö suursodassa,” mutta nyt ”suursodan uhka on väistynyt.”²⁶ *Sotilaallisen uhkan laimeneminen mahdollisti siten uusien turvallisuusongelmien ja -uhkien aiempaa laajemman, monipuolisemman ja priorisoidumman esilletuomisen sekä turvallisuuskäsitteen selkeän laajentamisyrittämisen.* Näille muutoksille ei aiemmin ollut (tai haluttu antaa) tilaa turvallisuuspoliittisilla asialistoilla, mutta nyt uhkakuvia ja turvallisuuden ymmärrystä laajennettiin kaikille turvallisuuden sektoreille. Harlen ja Moision mukaan kyse oli osaltaan vaaran alijäämän täyttämisestä.²⁷ Uhkakuvien muutos puitteistettiin vuosien 1995 ja 1997 selonteissa kokonaisvaltaiseksi. Turvallisuuspolitiikan alaa laajennettiin aiempaa selkeämmin selonteissa koskemaan myös ei-sotilaallisia kysymyksiä.

Vuoden 1995 selonteossa todettiin, että ”Suomi harjoittaa muuttuvissa oloissa turvallisuuspolitiikkaa, joka perustuu *laajaan ja kokonaisvaltaiseen turvallisuuden käsitteeseen,*” ja tätä käsitystä vahvistettiin vuoden 1997 selonteossa toteamalla ”*laaja turvallisuuskäsitys on säilyttänyt asemansa Suomen turvallisuuspolitiikan perustana.*”²⁸ Laajalle turvallisuuskäsitteelle rakennettiin merkittävää asemaa – ”Laaja turvallisuuskäsite, vakauden ja uusien turvallisuusuhkien merkityksen korostaminen on tarkoituksellista tärkeysjärjestyksen muuttamista.”²⁹ Selontekojen mukaan laajan turvallisuuskäsitteen omaksumisessa oli kyse uusista turvallisuusuhkista ja -riskeistä, jotka ”luovat paineita ja haasteita” ja ”vaativat kansalaisten ja valtioiden tietoisuutta niiden edellyttämästä toiminnasta.”³⁰ *Uusien uhkien esitettiin edellyttävän uudenlaista turvallisuusajattelua.* Uusiin uhkiin viittaa erilaisia turvallisuuskäsitteitä (kuten yhteistyövarainen turvallisuus, kestävä turvallisuus, demokraattinen turvallisuus, muuttuva turvallisuus) tuotiin selonteissa eri yhteyksissä esille monipuolisesti, mutta jäsentymättömästi ja perustelemattomasti. Erityisesti uusien uhkien kohteet ja sisällön puitteistaminen jätettiin selonteissa hyvin yleiselle tasolle. Laaja turvalli-

²⁶ *Turvallisuus muuttuvassa maailmassa*, s. 44, *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*, Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 17.3.1997, VNS 1/1997 vp, Helsinki 1997, s. 16.

²⁷ Harle, Moision, *Missä on Suomi?*, s. 263.

²⁸ *Turvallisuus muuttuvassa maailmassa*, s. 10, *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*, s. 10.

²⁹ *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*, s. 8.

³⁰ *Turvallisuus muuttuvassa maailmassa*, s. 19, *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*, s. 9.

suuskäsite ja uudet uhkat herättivätkin selontekojen eduskuntakäsittelyissä paljon kriittisiä mielipiteitä ja erilaisia näkemyksiä.³¹

Uusia uhkia ei puitteistettu Suomen valtion tai yhteiskunnan olemassaoloa uhkaavina, vaan turvallisuusympäristön yleistä epävakautta lisäävinä. Näiden uhkakuvien puitteistamisessa oli kuitenkin havaittavissa eroja selontekojen välillä. Vuoden 1995 selonteossa uudet uhkat esitettiin hyvin Eurooppa-keskeisinä, mitä selonteon eduskuntakeskustelussa ja ulkoasianvaliokunnan mietinnössä kritisoitiin voimallisesti; ”selonteosta puuttuu globaali tarkastelu.”³² Valiokuntamietintöön kirjoitettiin erillinen luku maailmanlaajuisesta turvallisuuskehityksestä, jossa painotettiin laajan turvallisuusajattelun kiinnittämistä Eurooppaa laajempaan ajatteluun. Ulkoasiainvaliokunta pyrki yhdistämään Suomen turvallisuuden rakentamista laajempaan globaaliin viitekehykseen. Vuoden 1997 selonteossa uusiksi uhkiksi kuvattuja toimija- ja rakennepohjaisia tekijöitä esitettiin enemmän globalisoitumiskehitykseen yhdistyvinä; ”maailmanlaajuinen turvallisuuden riippuvuus ja yhdentymisen merkitys on kasvanut,”³³ mutta turvallisuudesta puhuttiin selonteossa edelleen varsin alueellisin – eurooppalaisin – termein. Kiistanalaisuutta laajan turvallisuuden käsitteellistämistä herätti eduskunnassa myös sisäisen turvallisuuden huomioimattomuus selonteissa. Vuoden 1995 selonteossa laajan turvallisuuden mukaiset uudet uhkat puitteistettiin ainoastaan *ulkoisten tekijöiden* aiheuttamiksi, eikä myöskään vuoden 1997 selonteossa laajaan turvallisuuden mukaisiin uhkakuviin yhdistetty sisäisen turvallisuuden ulottuvuutta. Tätä kritisoitiin etenkin vuoden 1997 selonteon eduskuntakäsittelyssä.³⁴ Yleisesti valiokuntamietintöjä ja eduskuntakeskustelua uusien uhkien osalta leimasi laajan turvallisuuden käsitteellinen määrittelemättömyys. Turvallisuuden laajentamisen tarpeesta puhuttiin eduskunnassa avoimesti ja siitä oltiin poliittisesti yksimielisiä, mutta käsitteelle pyrittiin keskusteluissa rakentamaan erilaisia merkitysisältöjä. Samalla myös peräänkuulutettiin konkreettisia toimia ja poliittisia linjanvetoja uusilta uhkilta suojautumiseen.

Selonteissa rakennettiin kuvaa uusien uhkien poliittisen priorisoimisen ja siihen yhdistetyn eurooppalaisen turvallisuuden rakentamisen tavoitteesta. ”Laajaa käsitystä turvallisuudesta toteutetaan paljolti samanlaisena koko

³¹ Ks. eduskuntakeskusteluista mm. *Eduskunnan lähetekeskustelu 17.3.1997*, PTK 28/1997 vp.

³² *Ulkoasiainvaliokunnan mietintö*, UaVM 12/1995 vp. Ks. myös mm. Jarmo Wahlströmin ja Satu Hassin puheenvuorot selonteon palautekeskustelussa. *Eduskunnan palautekeskustelu 31.10.1995*, PTK 88/1995 vp.

³³ *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*, s. 14.

³⁴ Ks. mm. *Ulkoasiainvaliokunnan mietintö*, UaVM 6/1997 vp, *Puolustusvaliokunnan lausunto*, PuVL 1/1997 vp, *Eduskunnan lähetekeskustelu 17.3.1997*, *Eduskunnan palautekeskustelu 27.5.1997*, PTK 73/1997.

Euroopassa.”³⁵ Ei-sotilaalliset uhkat puitteistettiin korostuneesti *uusina turvallisuusuhkina*, mutta niitä kuvattiin myös ongelmina, haasteina ja epävarmuustekijöinä. Uusien uhkien hallintaan ja turvallisuuden rakentamiseen todettiin selonteossa vastattavan *kokonaisvaltaisen turvallisuuspolitiikan* kehittämällä, joka toiminnallisesti jaettiin vakauspoltiikkaan, konfliktinhallintaan ja puolustukseen. Kaksi ensimmäistä turvallisuuspolitiikan muotoa esitettiin uusiin uhkiin vastaamisen yhteydessä, kun puolustuksen todettiin tähtäävän ”pelotteen luomiseen sotilaallisia uhkia vastaan.”³⁶ Erilaisiin uhkakuviin esitettiin vastattavan turvallisuuspolitiikan eri keinoin. Turvattavan kohteen – Suomen itsenäisyyden säilyttäminen, yhteiskunnan perusarvojen turvaaminen ja Suomen poliittisen toimintakyvyn takaaminen – turvallisuuden kuvattiin implisiittisesti kuitenkin olevan viime kädessä riippuvaisinta sotilaallisesta puolustuskyvystä sekä sotilaallis-poliittisista uhkakuvista.³⁷

Selonteosta välittyi rakennettu kuva kahden erilaisen turvallisuuden, uuden ja vanhan, välillä. Esimerkiksi vuoden 1997 selonteossa uhkakuvat esitettiin kahtena kokonaisuutena (selonteon nimen ja sisältörakenteen mukaisesti) – turvallisuus- sekä puolustuspoliittisina. Edellisessä painotettiin laajan turvallisuuden mukaisia uusia uhkia, kun taas jälkimmäisessä keskityttiin sotilaallisiin uhkatekijöihin. Ulkoasiainvaliokunta piti jaottelua epäloogisena ja ristiriitaisena, sillä turvallisuutta tuli sen mukaan käsitellä yhtenä laajan turvallisuuden kokonaisuutena. Valiokuntamietinnössä ja eduskuntakeskusteluissa todettiin, ettei selonteon ulko- ja puolustuspoliittisia osia oltu laadittu koordinoitusti ja siksi ne nojasivat erilaisiin uhkakäsityksiin.³⁸

Uhkakeskustelussa heijastui toisistaan poikkeavat näkemykset uhkakuvien luonteesta ja niiden painottamisesta. Eduskunnassa ristiriita nähtiin nimenomaan ulko- ja puolustuspoliittisten tavoitteiden välillä. Selonteon ulkopoliittisia osia hallitsi pyrkimys kaventaa perinteisen voimapolitiikan (joihin sotilaallisten uhkakuvien viitattiin perustuvan) merkitystä sekä korostaa kansainvälistä yhteisövaraista (hyvin instituutiokeskeistä) ja ulkopoliitiikan ensisijaisuuteen perustuvaa turvallisuutta. Poliittis-sotilaallinen turvallisuus erotettiin selonteissa kuitenkin tästä yhteistyövaraisesta turvallisuudesta. Myönteisestä turvallisuusympäristön muutoskuvauksesta huolimatta Suo-

³⁵ *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*, s. 8. Kuvaavaa oli vuoden 1997 selonteon nimeäminen ”*Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*” -nimiseksi, yhteistä eurooppalaista turvallisuutta korostaen.

³⁶ *Ibid.* s. 9.

³⁷ *Turvallisuus muuttuvassa maailmassa*, s. 65, *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*, s. 43, 46-49.

³⁸ Ks. keskustelusta erityisesti *Ulkoasiainvaliokunnan mietintö*, UaVM 12/1995 vp, *Ulkoasiainvaliokunnan mietintö*, UaVM 6/1997 vp, *Eduskunnan palautekeskustelu 27.5.1997*, PTK 73/1997. Ks. myös *Turvallisuus muuttuvassa maailmassa*, s. 44-45, 56-57, *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*, s. 8-17, 34-38, 43-48.

men kyky huolehtia alueensa turvallisuudesta esitettiin yhtä tärkeäksi kuin mitä se kylmän sodan aikana oli ollut. Kuvaavaa oli, että EU-jäsenyyden todettiin luovan Suomelle uusia mahdollisuuksia vaikuttaa turvallisuusympäristön uhkatekijöihin, mutta Suomen sotilaallisen turvallisuuden esitettiin säilyvän Suomen vastuulla. Vaikka selontekojen silmiinpistäväänä piirteenä oli lisääntyvän alueellisen ja kansainvälisen yhteisvastuullisen turvallisuuden korostaminen, säilytettiin puolustuspolitiikka turvallisuusajattelun keskiössä. Puolustuspolitiikan linjaa kritisoitiin puolestaan liian yksipuolisesti puolustushallinnon³⁹ näkökulmasta katsotuksi. Suomen turvallisuuden perustaksi selonteissa määritettiin uskottava kansallinen puolustuskyky, ja alueellinen sotilaallinen puolustusjärjestelmä puitteistettiin ”ei ketään vastaan suunnatuksi” vaan ”vakautta ja turvallisuutta lisääväksi tekijäksi.”⁴⁰

Sotilaallisen turvallisuusympäristön tarkastelu painottui selonteissa maantieteellisiin tekijöihin. Venäjän sisäisen epävakauden, Venäjän ja Baltian maiden välisten suhteiden sekä Itämeren pohjoisosien kasvaneen merkityksen kautta rakennettiin kuvaa Suomen lähialueiden merkityksestä ja yhteydestä sotilaalliseen turvallisuuteen. *Geopolitiikan todettiin määrävän Suomen turvallisuuden reunaehdot.*⁴¹ Sodan uhkan intensiteetin korostettiin laskeneen ja tilalle tulleen eskaloitumisherkät alueelliset ja paikalliset kriisit, jotka voisivat syntyä luonnonvarojen ehtymisen, sisäisten poliittisten ristiriitojen tai valtioiden välisten poliittisten ja taloudellisten eturistiriitojen takia. Sodan kuvan muutoksen todettiin edellyttävän kansainvälisen kriisinhallintakyvyn laajentamista, minkä eduskunnassa esitetyn kritiikin⁴² mukaan tuli koskea myös ei-sotilaallista toimintaa ja puolustuspolitiikan rinnastettavuutta ulkopoliittikkaan. Puolustuspoliittista keskustelua kytkettiin samalla lähialueita laajempaan yhteyteen.⁴³

Selonteissa esitetystä muuttuneesta turvallisuusympäristökuvauksesta huolimatta sotilaalliset uhkakuvat olivat jatkumo kylmän sodan aikaisiin uhkakuviin. Vuoden 1997 selonteossa esitetyt ja puolustussuunnittelun perustaksi määritetyt uhkamallit – *poliittinen ja sotilaallinen painostus, strateginen isku ja laajamittainen hyökkäys* – voi katsoa johdetun kylmän sodan aikaisista uhkamalleista, mitä myös eduskuntakeskusteluissa kritisoitiin.

³⁹ Puolustushallinnolla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa puolustusministeriötä ja puolustusvoimia kokonaisuutena.

⁴⁰ Kuten alaviite 38.

⁴¹ *Turvallisuus muuttuvassa maailmassa*, s. 64, *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*, s. 42.

⁴² Kritiikistä mm. *Ulkoasiainvaliokunnan mietintö*, UaVM 6/1997 vp, Juha Korkeaojan ja Maria Kaisa Aulan puheenvuorot selonteon palautekeskustelussa 1997. *Eduskunnan palautekeskustelu 27.5.1997*, PTK 73/1997 vp.

⁴³ Ks. Nokkala, *Laajeneva sotilaspolitiikka*, s. 303.

tiin.⁴⁴ Uusi strategisen iskun uhkamalli oli kuvaukseltaan lähes identtinen aikaisemman kaappauksenomaisen yllätyshyökkäyksen kanssa ja se voitiin liittää Venäjään, mutta samalla myös esitettyyn sodankäynnin muutokseen sekä vaativampaan kriisinhallintaan. Aiemmissä uhkamalleissa pitkään esiintynyt kauttakulkuhyökkäys kolmatta osapuolta vastaan sisällytettiin laajamittaiseen hyökkäysuhkaan. Ydinaseiden sotilaallisen merkityksen todettiin selonteoissa vähentyneen, joskin ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä vuonna 1997 tätä arvioita pidettiin liian optimistisena. Uutena uhkana korostettiin joukkotuhoaseisiin liittyvän teknologian hallitsematonta leviämistä.

Esitetyt uhkamallit eivät eksplisiittisesti kertoneet uhkan lähdeä, mutta selontekojen turvallisuusympäristökuvauksissa niin uusia kuin vanhoja uhkia tarkasteltiin Venäjään yhdistettyinä. Venäjä puitteistettiin selonteoissa negatiivisin ja vakavin ilmaisin – Venäjä-kuvaa voi tulkita rakennetun identiteettipoliittisena lännen ja Suomen toisena, josta uhkatekijät pitkälti nousivat. Venäjään yhdistettyjen uhkien hallinnan sekä sotilaallisen vakauden todettiin olevan Suomelle naapurimaana ”erityisen tärkeä kysymys”, ja Suomen seuraavan tarkasti Venäjän kehitystä ja sen vaikutuksia erityisesti Suomen lähialueiden turvallisuuteen – ”Venäjän epävakauden vaikutukset tuntuvat välittömästi Suomessa.”⁴⁵ Venäjän yhteiskunnallisen, poliittisen, sotilaallisen ja taloudellisen muutoksen sekä kansainvälisen aseman kehityksen kuvattiin sisältävän runsaasti epävarmuustekijöitä, jotka vaikuttavat sekä Euroopan että Suomen turvallisuuteen. Esitettyjä viittauksia Venäjään uhkien lähteenä ja selonteoissa esitetyn Venäjä-kuvauksen laajuutta voi pitää suomalaisen uhkapuhunnan avoimuuden lisääntymisenä entisestään.

Useiden uusien uhkien lähde puitteistettiin vuosien 1995 ja 1997 selonteoissa Venäjään. Esimerkiksi kansainvälisen muutoksen todettiin tuoneen esille *laajoja ympäristöongelmia*, mutta varsinaisina puitteistettuina ympäristöturvallisuuden uhkina esitetyt ydinvoima- ja säteilyturvallisuus, ydinjätteet sekä ydinaseiden purkamiseen yhdistyvät vaikeudet paikallistettiin Venäjään. Sama koski selonteoissa kuvattuja alue- ja vähemmistökiistoja, avoimia kriisejä, laitonta maahanmuuttoa, hallitsemattomia väestöliikkeitä,

⁴⁴ Vuoden 1995 selonteossa ei suoranaisesti nimetty sotilaallisia uhkakuvia tai -malleja. Ks. uhkamalleista; *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*, s. 14-16, 51-52, *Kenttäohjesääntö*, yleinen osa, Vaasa 1995, s. 24-25. Vuoden 1995 kenttäohjesäännön kaappauksenomainen yllätyshyökkäyksen uhka muutettiin vuoden 1997 selontekoon strategiseksi iskuksi. Samalla kauttakulkuhyökkäys siirrettiin osaksi laajamittaisen hyökkäyksen uhkamallia. Kritiikistä mm. *Ulkoasiainvaliokunnan mietintö*, UaVM 6/1997 vp.

⁴⁵ *Turvallisuus muuttuvassa maailmassa*, s. 17, 25, *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*, s. 15, 22. Vrt. Venäjän identiteettiperustaisesta toiseudesta vuosien 1995 ja 1997 selonteoissa; Moisio, *Kriittinen geopolitiikka ja alueelliset uskomusjärjestelmät*, s. 69-82, Harle, Moisio, *Missä on Suomi?*, s. 252-280.

ihmissalakuljetusta, järjestäytyntä rikollisuutta, laitonta asekauppaa, huumeiden levitystä, humanitaarisia katastrofeja sekä kamppailua luonnonresursseista. Vastaavasti ”kahtiajaon ja pysähtyneisyyden kaudelta periytyneiden sosiaalisten ja taloudellisten”⁴⁶ rakenteiden todettiin edelleen mahdollistavan Euroopan jakolinjojen syntymisen. Vuoden 1997 selonteossa uhkille rakennettiin jo kansainvälisempää viitekehystä, mutta yhteys Venäjään säilytettiin keskeisenä. Vuoden 1997 ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä kritisoiinkin uusien uhkien määrittelemättömyyttä, ”poikkeuksena kuitenkin eräät Venäjää koskevat uhkat.” Uusien uhkien kuvattiin usein kohdistuvan Euroopan turvallisuuteen, jolloin uusien uhkakuvien voi tulkita toimineen Suomen ja Euroopan yhteisiksi kuvattujen turvallisuusintressien yhdistämistä vahvistaneina esityksinä. Suomen turvallisuus pyrittiin puiteistamaan osana alueellista, eurooppalaista, turvallisuutta. Terrorismin uhka kuvattiin puolestaan vuoden 1997 selonteossa vain yhdellä yleisellä lauseella: ”Terrorismin vastainen kamppailu yhdistää hallituksia ja järjestöjä maailmanlaajuisesti,” ja vuoden 1995 selonteossa yhtenä väkivallankäytön muotona. Uskonnollisen fundamentalismin todettiin kuitenkin olevan ”kasvava haaste Euroopan turvallisuudelle.”⁴⁷

Selonteissa esitettiin Venäjän, EU:n ja Naton olevan Suomen näkökulmasta Euroopan turvallisuuskehityksen keskeisimmät tekijät. Suomen ei esitetty tarvitsevan sotilasliiton turvatakuita, vaan turvallisuuden positiivinen identifikaatio liitettiin korostuneesti Eurooppaan ja erityisesti EU:iin. Laajan turvallisuuskäsityksen mukaisten uhkakuvien sekä yhteisten eurooppalaisten arvojen (joihin Suomen arvojen todettiin perustuvan) painottamisen voi selonteissa nähdä tietoisena Suomen turvallisuuspolitiikan kiinnittämisenä läntiseen ja eurooppalaiseen viiteryhmään. EU-jäsenyydelle rakennettiin selonteissa myönteinen identiteettiperustainen painotus – ”EU-jäsenyyden myötä Suomi on liittynyt samankaltaisten demokraattisten valtioiden yhteisöön” ja ”EU-jäsenyyden on tullut Suomen kansainvälisen identiteetin osaksi.”⁴⁸ Uhkakuviin vastaamisessa korostettiin EU:n sisäistä yhteisvastuullisuutta ja yhteistyövaraista turvallisuutta sekä kansainvälisten instituutioiden merkitystä turvallisuuden rakentamisessa. Selonteissa rakennettiin kuvaa siitä, miten Suomen turvallisuus ja erityisesti uudenlaiset laajan turvallisuuskäsityksen mukaiset uhkakuvat yhdistyivät juuri EU:n turvallisuuteen.

⁴⁶ *Turvallisuus muuttuvassa maailmassa*, s. 16.

⁴⁷ Ibid. s. 5-6, 14-16, 21, 26-27, 30, *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*, s. 8-9, 14-17, 20-21, 42, *Ulkoasiainvaliokunnan mietintö*, UaVM 6/1997 vp.

⁴⁸ Taloudellisen ja poliittisen yhdentymisen syvenemisen kuvattiin johtavan tilanteeseen, jossa sodat olivat mahdottomia EU:n jäsenvaltioiden välillä. *Turvallisuus muuttuvassa maailmassa*, s. 9-10, 63-64, *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*, s. 17, 43-44. Ks. myös; *Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen EU-politiikan suuntaviivoista*, 14.2.1995, VNS 3/1994 vp, Helsinki 1994.

Vuoden 1997 selonteon eduskuntakäsittelyssä päätettiin, että puolustuksen rakennemuutoksen etenemistä arvioidaan tarkistusluonteisesti selontekona seuraavan kerran vuonna 2001 (turvallisuuspolitiikan suhteen ei siis nähty vastaavaa tarkistusluonteisen laatimisen tarvetta). Uusi perusteellinen selonteko oli määrä laatia viimeistään vuonna 2005. Samalla todettiin selontekokäytäntöä kehitettävän siten, että valtioneuvosto antaa vastaavan selonteon eduskunnalle tulevaisuudessa vaalikausittain. Selontekomenettelyyn itsessään kohdistettiin kuitenkin eduskuntakeskusteluissa runsaasti kritiikkiä, erityisesti selonteon valmistelun ei-parlamentaarisuuteen. Etenkin oppositiosta esitettiin, että jatkossa eduskunta tulisi sitouttaa vahvemmin jo selonteon valmisteluvaiheeseen, jotta yhteistä ymmärrystä uhkakuvista, laajasta turvallisuudesta ja Suomen turvallisuuspoliittisesta linjasta voitaisiin rakentaa selonteon alusta alkaen. Monissa puheenvuoroissa kehoitettiinkin palaamaan parlamentaariseen tai komiteatyypiseen puolustuspolitiikan linjauksen valmisteluun.⁴⁹ Keskeiseksi kysymykseksi eduskuntakeskusteluissa selontekomenettelyn osalta nostettiin erilaiset arviot siitä, millaisiin uhkiin Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan olisi voitava ”todellisuudessa” vastata.

6.3 Uhkakuvat vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa

Valtioneuvoston selonteko Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001 annettiin eduskunnalle 13.6.2001. Tehtävänantonsa mukaisesti siitä piti tulla suppea välitarkistusluonteinen puolustuspoliittinen selonteko, mutta siitä rakennettiin (poliittisista vaatimuksista ja esitetyistä turvallisuusympäristön muutoksista johtuen) nimensä mukaisesti turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko. Turvallisuusympäristön analyysi sekä Suomen toimintalinjan arviointi painottuvat selonteon sisällössä ja niistä myös keskusteltiin selonteon eduskuntakäsittelyssä puolustuksen rakennemuutosta enemmän. Useissa poliittisissa puheenvuoroissa todettiinkin, että oli ma kuasia pidettiinkö selontekoa edellisen tarkistuksena vai kokonaan uutena linjaukskokonaisuutena.⁵⁰ Selonteon hallituskeskeistä valmistelutapaa kritisoitiin eduskunnassa laajasti ja aiempaa voimallisemmin. Eduskunnan keskeisimmät valiokunnat, kansalaisjärjestöt ja tutkimuslaitokset esitettiin kytkettäväksi jatkossa mukaan selonteon valmisteluvaiheeseen.⁵¹ Julkisuudes-

⁴⁹ Ks. esitetystä kritiikistä mm. edustajien Tytti Isohookana-Asunmaa, Seppo Kääriäinen, Jaakko Laakso ja Mauri Pekkarinen puheenvuorot *Eduskunnan lähetekeskustelussa 17.3.1997*, PTK 28/1997 vp.

⁵⁰ Ks. mm. Johannes Koskinen, *Suomen puolustusjärjestelmä integroituvassa maailmassa*, puhe 4.12.2001, Liisa Jaakonsaaren puheenvuoro palautekeskustelussa. *Eduskunnan palautekeskustelu 19.12.2001*, PTK 157/2001 vp.

⁵¹ *Puolustusvaliokunnan mietintö 14.12.2001*, PuVM 2/2001 vp, *Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 27.11.2001*, UaVL 6/2001 vp, *Eduskunnan lähetekeskustelu 5.9.2001*, PTK

sa talven ja kevään 2001 aikana esiintyneet hallituspuolueiden erimielisyydet selonteon sisällöstä johtivat opposition mukaan selonteon ”laihaan kompromissiin” ja sai myös puolustusministerin toteamaan, ”ettei valmistelusta kovin paljoo tyyliipisteitä voinut antaa.”⁵²

Suomalaisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan valmistelua koskenut merkittävä muutos oli tapahtunut 1.3.2000, jolloin puolustusneuvosto lakkautettiin ja sen tehtävät siirrettiin valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle ministerivaliokunnalle (UTVA), puolustusministeriölle ja sen yhteyteen perustetulle turvallisuus- ja puolustusasiain komitealle (TPAK), joka koordinoi vuoden 2001 selonteon valmistelun.⁵³ Selonteon käytännön kirjoitustyöhön osallistuivat keskeisimmin puolustus- ja ulkoasianministeriön virkamiehet, mutta myös muut ministeriöt siltä osin, kun selonteon linjaukset koskivat hallinnonalojen varautumista poikkeusoloihin.⁵⁴ Selonteon sisältö arvioitiin eduskuntakeskusteluissa varsin puolustushallintomyönteiseksi. Valmistelutyön poliittisesta ohjauksesta vastasi UTVA, joka käsiteli vaiheittain rakennettua selontekotekstiä yhteensä kymmenessä kokouksessaan.⁵⁵

Eduskunnassa käytiin kädenvääntöä selontekomietinnön antavasta valiokunnasta. Puhemiesneuvosto ehdotti puolustusvaliokuntaa selonteon mietintövaliokunnaksi. Ulkoasianvaliokunnan valitsemiselle esitettiin eduskunnassa puolestaan perusteluina turvallisuuspoliittisen kokonaislinjauksen ja toimintaympäristön arvioinnin ensisijaisuus suhteessa puolustuspolitiikkaan.⁵⁶ Äänestyksen jälkeen selonteon mietinnön laatiminen annettiin kuitenkin puolustusvaliokunnalle, ulkoasian- ja valtiovarainvaliokuntien laatiessa omat lausunnot mietinnön tueksi. Tämä merkitsi muutosta aikaisempien selontekojen käsittelytapaan. Puolustusvaliokunnan mietintö (täydennettynä kolmella ponnella) hyväksyttiin eduskunnassa 19.12.2001.⁵⁷ Samalla päätettiin aikaistaa vuodella, aiemmin vuodeksi 2005 suunniteltua, seuraavaa selontekoa.

Vuoden 2001 selonteon turvallisuusympäristökuvausta voi pitää pyrkimyksenä siirtää Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittista ymmärrystä kan-

87/2001 vp. Ulkoasianvaliokunnan mukaan tämä oli perusteltua erityisesti turvallisuusympäristöön vaikuttavien tekijöiden monimuotoisuuden arvioinnin takia.

⁵² Mm. Ilkka Kanerva ja Jan-Erik Enestam *Eduskunnan lähetekeskustelussa 5.9.2001*, PTK 87/2001 vp.

⁵³ *Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2000*, K 5/2001 vp, s. 25.

⁵⁴ *Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2001*, K 3/2002 vp, s. 25, 72. *Ulkoasiainministeriön toimintakertomus 2001*, 30.4.2002, s. 16

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ks. mm. Liisa Jaakonsaari *Eduskunnan lähetekeskustelussa 5.9.2001*, PTK 87/2001 vp.

⁵⁷ *Eduskunnan kirjelmä 19.12.2001*, EK 37/2001 vp.

sainvälisempään suuntaan. Kuvausta hallitsivat yleinen optimistisuus sekä voimakkaasti kansainvälisiin instituutioihin keskittyneet ja turvallisuuden yhteistyövaraisuuteen nojautuneet näkemykset. Erilaisia juuri kansainvälisen ja eurooppalaisen turvallisuuden ei-sotilaallisia uhka- ja epävarmuuskijöitä tuotiin selonteossa esille selkeästi aiempaa enemmän. Eiusotilaallisten uhkien lähteet puitteistettiin kasvavissa määrin Suomen sekä Euroopan ulkopuolelle ja uhkatekijöiden kuvattiin olevan luonteeltaan valtiolliset rajat ylittäviä ja maantieteellisten etäisyyksien merkityksiä vähentäviä. Kansainvälisestä turvallisuudesta puhuttiin paljon globalisaatiokehitykseen yhdistäen ja kansainvälisen turvallisuuden kuvattiin heijastuvan yhä vahvemmin *Suomen turvallisuuteen*, vaikka yhteyden tarkempaa analyysiä ei selonteossa kuitenkaan esitetty. Samalla tämän kehityssuunnan todettiin tarjoavan Suomelle mahdollisuuksia kokonaisvaltaisen turvallisuuden lujittamiselle sekä sen edellyttämän toimintakyvyn kehittämiseksi.⁵⁸ Toisaalta kansainvälisen turvallisuusriippuvuuden ja globaalitalouden kehittymisen todettiin muuttavan suomalaista yhteiskuntaa entistä haavoittuvaisemmaksi, mutta globalisaation kuitenkin tarjoavan mahdollisuuksia kokonaisvaltaisen turvallisuuden lujittamiselle. Sotilaallista uhkaa ei selonteossa ”näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa” esitetty Suomeen kohdistuvan.⁵⁹ Kansainvälisyyden (globalisaation) korostamisesta huolimatta selonteon turvallisuusympäristötarkastelua (jossa ei enää eroteltu sotilaallista ja turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä toisistaan edellisten selontekojen tapaan) voi kuitenkin pitää varsin Eurooppa-keskeisenä. EU:n merkityksen painotettiin vahvistuneen Suomen turvallisuudelle, erityisesti solidaarisuuteen ja taloudelliseen integraatioon viittaamalla – ”yhteisvastuuseen perustuva vahva unioni tukee turvallisuutta, ehkäisee mahdollisten kriisien syntymistä ja parantaa Suomen kykyä selviytyä niistä.”⁶⁰

Suomen turvallisuuden laajaksi viitekehykseksi ”omien” määrittelyssä ilmenettiin selonteossa institutionaalinen kokonaisuus, johon kuuluivat YK ja Etyj ja EU sekä Naton rauhankumppanuus ja pohjoismainen yhteistyö. Niiden kaikkien esitettiin vahvistavan Suomen turvallisuutta. Samankaltaisuuden todettiin pohjautuvan yhteiseen sekä arvoperustaan että yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin intresseihin. Vahvaa transatlanttista suhdetta pidettiin puolestaan euroatlanttisen alueen turvallisuudelle tärkeänä ja Suomi luettiin mukaan tähän alueeseen.

Vaikka Suomen turvallisuuden esitettiin olevan aiempaa vahvemmin yhteydessä ja keskinäisriippuvuudessa eurooppalaisen ja kansainvälisen turvallisuuskehityksen uhkakuviin, ei turvattavan kohteen – Suomen itsenäi-

⁵⁸ *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001*, Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 13.6.2001, VNS 2/2001 vp, Helsinki 2001, s. 14, 20.

⁵⁹ Ibid. s. 41.

⁶⁰ Ibid. s. 8.

syyden säilyttäminen, yhteiskunnan perusarvojen suojeleminen ja toimintakyvyn takaaminen – osalta muutoksia aiempaan selonteossa esitetty. Kansallisen ja kansainvälisen turvallisuusajattelun yhdistämisen vaikeus sekä kansallisen turvallisuuden ensisijaisuus ilmenivät selkeimmin eduskunnassa esitetyissä näkemyksissä kansainvälisestä kriisinhallinnasta. Vaikka selonteossa todettiin Suomen osallistuvan aktiivisesti kansainväliseen kriisinhallintayhteistyöhön pyrkien vahvistamaan omaa kansallista turvallisuuttaan, kritisoitiin eduskunnassa kansainvälisen kriisinhallinnan liiallista korostamista selonteossa ja useissa puheenvuoroissa painotettiin kriisinhallintatehtävien alisteisuutta Suomen puolustamisen tarpeille.⁶¹ Samanlaiset kansallista ja kansainvälistä turvallisuutta koskeneet eduskunnan sisäiset näkemyserot ilmenivät myös keskustelussa jalkaväkimiinojen tarpeellisuudesta.

Varsin toisenlaista Suomen turvallisuusympäristön kuvaa rakennettiin selonteon puolustuspoliittisessa osassa, puolustusvaliokunnan mietinnössä ja eduskunnassa erityisesti Kokoomuksen ryhmäpuheenvuoroissa. Puolustusvaliokunta kritisoi selontekoa siitä, ettei siinä kyetty erottamaan keskeisiä uhkia toisarvoisista epävarmuustekijöistä ja, että selonteko jätti geopoliittiset ja useat muut näkökulmat vähälle huomiolle. Puolustusvaliokunnan mielestä selonteko ei kyennyt selittämään sotiin ja kriiseihin yhdistyviä ilmiöitä – ”seurauksena saattaa olla liian positiivinen kuva kansainvälisten suhteiden kehityksestä.”⁶² Kritiikki kohdistettiin sotilaallisten uhkien liian vähäisen painoarvon (suhteessa ei-sotilaallisiin uhkakuviin) esille tuomiseen selonteossa, ja painotettiin Suomen maantieteellisen aseman merkityksellisyyttä uhka-analyysin perustana. ”Suomella on lähialueillaan kaksi erillistä painopistesuuntaa: Itämeren alue ja pohjoiset merialueet, joita koskevista konflikteista sotilaallinen uhka saattaa ulottua myös Suomeen.”⁶³ Puolustusvaliokunta käytti kuvauksestaan nimitystä ”geostrategisista tekijöistä johtuva uhka” ja piti sen selkeää esille nostamista tärkeänä. Puolustusvaliokunta edellyttikin, että geopoliittisista tekijöistä johtuva uhkakuva otetaan huomioon vuoden 2004 selonteossa. Uhkakuva puitteistettiin uhkan lähteenä joko suoraan tai epäsuorasti Venäjään, jonka sisäiseen kehitykseen selonteonkin mukaan liittyi ”yhä monia epävarmuustekijöitä.”⁶⁴ Kokoomuksen ryhmäpuheenvuorossa puolestaan muistutettiin, ettei ”sodan uhka ole hävinnyt maailmasta eikä myöskään Euroopasta.”⁶⁵ Sotilaallisen uhkan ylläpitämistä selonteossa myös kritisoitiin eduskunnassa ”hätävarjelun liioitteluna” ja kyseenalaistettiin koko sotilaallisen uhkan olemassaolon tar-

⁶¹ Ks. mm. Juha Korkea-aho ja Olli Nepponen *Eduskunnan lähetekeskustelussa 5.9.2001*, PTK 87/2001 vp. Vrt. Outi Ojalan puheenvuoro samassa keskustelussa.

⁶² *Puolustusvaliokunnan mietintö 14.12.2001*, PuVM 2/2001 vp.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001*, s. 15.

⁶⁵ Ilkka Kanerva (Kokoomuksen ryhmäpuheenvuoro), *Eduskunnan lähetekeskustelu 5.9.2001*, PTK 87/2001 vp.

peellisuus.⁶⁶ Selonteon uhkakuvista käydyn eduskuntakeskustelun voi nähdä kamppailuna sotilaallisten uhkakuvien painottamisesta suhteessa ei-sotilaallisiin uhkakuviin – erilaiset näkemykset ”todellisista” uhkista ja uhkien keskinäisestä priorisoimisesta hajaantuivat.

Uhkamäärittelyiden ristiriitaa kuvasi selonteon turvallisuuspoliittisessa osassa rakennettu kuva Suomeen kohdistuvan sodan epätodennäköisyydestä ja ei-sotilaallisten uhkien voimistuneesta luonteesta suhteessa selonteon puolustuspoliittisessa osassa esitettyihin toteamuksiin ”uhkia ennaltaehkäisevän sotilaallisen pidäkkeen ylläpidosta” ja ”puolustuskykyä kehitetään turvallisuusuhkia vastaaviksi.”⁶⁷ Kuvaukset voi tulkita siten, että selonteossa pyrittiin rakentamaan avarakatseisempaa kuvaa ei-sotilaallisia turvallisuusuhkia kohtaan, mutta niiden ei uskottu vaikuttavan suoranaisesti Suomen valtiolliseen olemassaoloon, jonka turvaamiseen valmistauduttiin kehittämällä puolustuskykyä sotilaallisia uhkia vastaan. Ei-sotilaallisten uhkakuvien vaikutukset Suomeen puitteistettiin selonteossa yleisinä – olemassa olevina epävarmuustekijöinä globalisoituvassa maailmassa. Ei-sotilaallisten uhkakuvien vahvistamisella rakennettiin samalla muutosta turvallisuuspoliittiseen identiteettiin – enää ei oltu ainoastaan itse vastuussa turvallisuudesta vaan Suomi oli osana jotain suurempaa ja riippuvainen siitä. Toisaalta selonteossa todettiin, että ”Suomi päättää puolustuspolitiikan ja maanpuolustuksen kehittämistä geopoliittisen asemansa ja historiallisten kokemustensa perustalta”,⁶⁸ millä luotiin kuvaa valtiollisen turvallisuuden ja kansallisen puolustusidentiteetin tärkeydestä. Sotilaallisten uhkakuvien vastaavaa historiallista vahvistamista ei aiemmissa selonteoissa esitetty. Geopoliittikkaan tai -strategiaan viittaaminen oli yleistä selonteon puolustuspoliittisessa osassa. Turvallisuuden valtiosidonnaisuus tuli myös esille puolustuspoliittisissa arvioista toisista valtioista – ”kansallisista uhkarvioista riippumatta kaikki valtiot säilyttävät turvallisuutensa perustekijänä riittävän kyvyn alueensa sotilaalliseen puolustamiseen.”⁶⁹ Kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden – ja uhkakuvien – yhteys näyttäytyi selonteossa ristiriitaisena.

Uhkakuvien keskinäisen kiistanalaisuuden voi myös tulkita kamppailuksi rahoituksesta, josta eduskunnassa keskusteltiin paljon. Kun oli todettu, etteivät puolustusbudjetin kehyksiin vuoden 1997 selonteossa varatut resurssit riittäneet kaikkiin kaavailtuihin tehtäviin, hankintoihin ja kehittämistavoitteisiin, oli eduskunnassa vaikea löytää yksimielisyyttä siitä, millaisiin uhkakuviin tuli taloudellisia resursseja 2000-luvun alussa kohdentaa. Sakari Smeds ilmensi kuvainnollisesti tätä käytyä turvallisuuden määrärahakamp-

⁶⁶ Ks. mm. Anni Sinnemäki *Eduskunnan lähetekeskustelussa 5.9.2001*, PTK 87/2001 vp.

⁶⁷ *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001*, s. 47, 53.

⁶⁸ *Ibid.* s. 41.

⁶⁹ *Ibid.* s. 24.

pailua toteamalla, että ”turvallisuuksien hahmottaminen ja niihin varautuminen on kuin jatkuvaa kamppailua hyväuskoisuuden ja inhorealismien välillä. Molemmilla toimintatavoilla on omat puolensa: hyväuskoisuus voi maksaa kansakunnan vapauden, inhorealismi voi taas käydä ylivoimaisen kalliiksi.”⁷⁰ Visurin mukaan tämä resurssien allokointia koskenut selonteonaikainen keskustelu horjutti hallituksen arvovaltaa ja antoi heikon kuvan puolustuskeskustelun tasosta.⁷¹ Toisaalta selonteosta itsessään välittyi ristiriitainen turvallisuuden ymmärrys eri osien välillä, minkä eduskunnassa epäiltiin johtuvan ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön välisistä näkemuseroista – ”tästä johtuu, että tämä selonteko sisälsi oikeastaan kaksi erillistä selontekoa.”⁷²

Vuoden 2004 selonteon uhkamäärittelyitä ennakoitiin vuoden 2001 selonteon valiokuntamietinnössä ja -lausunnoissa sekä eduskunnan palautekeskustelussa. Esitetyt, vuoden 2001 selonteosta poikenneet, uhkamäärittelyt voi nähdä parlamentaarisisina turvallisistamisesityksinä – erityisesti eduskunnan mietinnössä esitetyt uhkakuvat tuli ottaa huomioon valmisteltaessa seuraavaa selontekoa. Erityisen huomionarvoista on, että 11.9 Yhdysvaltoihin kohdistuneet terrori-iskut tapahtuivat selonteon eduskunnalle antamisen (13.6) ja eduskunnan selonteosta käymän lähetekeskustelun (5.–7.9) jälkeen. Eduskunnassa pohdittiinkin, että ”pitäisikö selonteko päivittää vastaamaan globalisterrorismin ja sen vastaisen yhteistoiminnan aikakautta vastaavaksi”, sillä ”selonteon uhkakuvaus vanhentui ennen kuin valiokuntakeskustelut olivat päässeet edes alkamaan.”⁷³ Selontekoa ei kuitenkaan lähdetty kirjoittamaan uudelleen vaan uudet, selonteosta poikenneet, painotukset kirjattiin valiokuntien asiakirjoihin. Vaikka terrorismin uhkaa käsiteltiin vuoden 2001 selonteossa edellisiä selontekoja laajemmin, ei uhkan intensiteetille tai poliittiselle priorisoinnille annettu erityistä painoarvoa – ”terrorismi on uhka kansainväliselle turvallisuudelle ja ihmisoikeuksien toteutumiselle, demokratialle ja oikeusvaltiolle.”⁷⁴ Yhdessä joukkotuhoaseiden kanssa uhka puitteistettiin kuitenkin vakavaksi – ”joukkotuhoaseiden joutuminen terroristien käsiin muodostaa erityisen vakavan uhkan.”⁷⁵ Valiokuntien kannanotoissa terrorismin uhkaa korostettiin, mutta samalla terrori-iskujen vaikutukset tunnustettiin vielä epäselviksi. Terrorismin uhkan ja erityisesti 11.9 tapahtumien vaikutuksia esitettiin selvitettäväksi. Puolustusvaliokunta totesikin, että ”syyskuun terrori-iskuilla on ollut useita välittömiä vaikutuksia, joista osa heijastuu myös Suomen asemaan” ja, että

⁷⁰ Sakari Smeds, *Eduskunnan lähetekeskustelussa 5.9.2001*, PTK 87/2001 vp.

⁷¹ Visuri, ”Suomen turvallisuuspolitiikan ja maanpuolustuksen linjaukset”, s. 45-46,

⁷² Tytti Isohookana-Asunmaa, *Eduskunnan palautekeskustelussa 19.12.2001*, PTK 157/2001 vp.

⁷³ Pertti Hemmilä ja Kari Uotila, *Eduskunnan palautekeskustelussa 19.12.2001*, PTK 157/2001 vp.

⁷⁴ *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001*, s. 17.

⁷⁵ *Ibid.*

”Suomen kannalta vaikutukset tulevat esille Venäjän ja Yhdysvaltojen välisissä suhteissa.”⁷⁶

Valiokuntien kannanotoissa ja eduskunnan palautekeskustelussa selonteon uhka-analyysi todettiin vanhentuneeksi terrorismin uhkan, Itämeren muuttuneen sotilaallisen tilanteen (viitaten Baltian maiden mahdolliseen Nato-jäsenyyteen ja tämän mahdollisuuden huomioimatta jättämiseen selonteossa) sekä Yhdysvaltojen ja Venäjän suhteiden kehityksen osalta. Eduskunnassa näiden kehityssuuntien todettiin vaikuttavan selonteossa esitettäviin uhka-arvioihin, joita oli näiltä osin eduskunnan mukaan täsmennettävä seuraavassa selonteossa. Eduskunnan palautekeskustelulle olivat tyypillisiä ”syyskuun 11. päivän tapahtumat panivat lopullisen pisteen kylmän sodan nimellä tunnetulle aikakaudelle” ja ”terrorismi on nyt mittava uhka” tapaiset puheenvuorot,⁷⁷ kansanedustajien puoluekannasta riippumatta. Eduskunnan kannanotot ennakoivat terrorismin uhkan prioriteetin nostamista seuraavaan selontekoon.

Selonteossa täsmennettiin Venäjään yhdistettyjä epävarmuustekijöitä (ei siis uhkia). Venäjään yhdistettiin myös johtopäätös, että Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa suunnittelussa tuli varautua epäsuotuisaankin kehitykseen. Samalla Venäjän tilannetta arvioitiin edellisiä selontekoja avoimemmin. Venäjän kehityksen ja politiikan todettiin voivan johtaa tulevaisuudessa Pohjois-Eurooppaa ja Itämeren aluetta koskettavaan kriisiin kolmentyyppisessä tapauksessa: 1) Teknologiaperäinen ympäristökatastrofi, 2) Venäjän ja Baltian maiden välien kiristyminen, 3) Venäjän uudistuspolitiikan epäonnistuminen, eristyminen sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan suunnanmuutos.⁷⁸ Vaikka selonteon aiempaa yksityiskohtaisemmasta puitteistamisesta välittyi Venäjän kehityksen ennustamattomuuteen yhdistynyt epävarmuus ja identiteettipoliittinen toiseus, voi Venäjä-kuvan arvioida olleen edellisiä selontekoja myönteisempi.

Sotilaallisen puolustus suunnittelun kriisi- ja uhkamalleja tarkennettiin selonteossa sotaa alempiasteisten mallien osalta. Alueellisten ja paikallisten konfliktien todettiin olevan mahdollisia Euroopassa ja sen lähialueilla, ja niillä saattoi olla vaikutuksia Suomeen joko suoraan (puolustusvalmiuden nostamista edellyttäen) tai välillisesti (ei-sotilaallisen uhkien konkretisoidumisen kautta).⁷⁹ Uhkan lähteeksi puitteistettiin esimerkkeinä Tshetshenia ja Balkanin alue. Sotilaallisiin uhkamalleihin kuvaus välittyi *alueellisen*

⁷⁶ Puolustusvaliokunnan mietintö 14.12.2001, PuVM 2/2001 vp. Ks. myös Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 27.11.2001, UaVL 6/2001 vp, Valtiovarainvaliokunnan lausunto 27.11.2001, VaVL 31/2001 vp.

⁷⁷ Ks. mm. Aulis Ranta-Muotio, Anni Sinnemäki, Ismo Seivästö, Marja Tiura ja Matti Väistö, Eduskunnan palautekeskustelussa 19.12.2001, PTK 157/2001 vp.

⁷⁸ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001, s. 32.

⁷⁹ Ibid. s. 15.

kriisin muodossa. *Strategisen iskun* uhkamallia tarkennettiin ja se nostettiin uhkamalleista ensisijaisimmaksi, jopa sotilaallisen varautumisen ainoaksi kohteeksi – ”puolustuksen suunnittelun painopiste on strategisen iskun ennalta ehkäisyssä ja torjunnassa.”⁸⁰ Selonteon turvallisuusympäristön kuvauksesta oli tosin vaikea muodostaa tulkintaa, jossa strategisen iskun todennäköisyys olisi ollut aikaisempaan verrattuna suurempi. Lausumattomasta Venäjä-yhteydestä tämä uhkamalli oli toisaalta siirrettävissä kätevästi ”yläläytyksenomaisesti” tapahtuneisiin 11.9 terrori-iskuihin. *Poliittisen, taloudellisen ja sotilaallisen painostamisen sekä laajamittaisen hyökkäyksen* uhkamallit säilytettiin entisellään. Uhkamalleista itsessään annettiin niukka kuvaus. Selonteossa myös todettiin uhkamallien voivan esiintyä peräkkäisinä, eikä mitään vaihtoehtoista voida karsia pois.⁸¹

Laajan turvallisuuskäsityksen tarkemmassa määrittelyssä, niin selonteossa kuin valiokuntien kannanotoissa, viitattiin vuoden 1997 selontekoon ja tyydyttiin toteamaan, että ”Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan lähtökohtana on laaja turvallisuuskäsite.”⁸² Laajan turvallisuuden merkityksen todettiin kuitenkin korostuneen ja uusien uhkien intensiteetti sekä todennäköisyys puitteistettiin kasvaneiksi. Ulkoasianvaliokunnan lausunnossa laajaa turvallisuuskäsitettä rinnastettiin jopa inhimilliseen turvallisuuteen. Vaikka laajan turvallisuuden määrittely jätettiin selonteossa edelleen epä-määräiseksi, voi turvallisuuden ymmärtämisen arvioida välittyneen selonteossa entistä monimuotoisempana ja uhkien keskinäistä yhteyttä sekä kansainvälisyyttä painottavampina. Uhkatekijöitä puitteistettiin myös aiempaa enemmän ei-valtiollisina. Vaikka selonteossa uusia uhkia kyettiin puitteistamaan vuoden 1997 selontekoa yksityiskohtaisemmin, jätettiin uhkien vaikuttavuuden yhteys Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan varsin avoimeksi. Tunnusomaista uusille uhkakuvien puitteistamiselle oli hallintakeinojen yhdistäminen ei-sotilaallisiin, niin kansainvälisiin kuin kansallisiin, toimiin.

Vakavimpina ei-sotilaallisina uhkina selonteossa kuvattiin Itämeren ja Kuolan alueen *ympäristöongelmat* sekä *suuronnettomuudet* koskien erityisesti *ydinturvallisuutta* ja Suomenlahdella tapahtuvia *öljykuljetuksia*. Myös laittoman maahantulon ja pakolaisuuden uhkan todettiin Venäjän suunnasta kasvaneen, ammattimaisen rikollisuuden muuttuneen aiempaa kovaotteisemmaksi sekä AIDS- ja tuberkuloosiepidemioiden levinneen entisestään.

⁸⁰ Ibid. s. 46. Visurin mukaan strategista iskuä korostettiin liiallisesti vuoden 2001 selonteossa ja siitä tehdyissä poliittisissa tulkinnoissa. Visuri, ”Suomen turvallisuuspolitiikan ja maanpuolustuksen linjaukset”, s. 46.

⁸¹ *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001*, s. 46-47.

⁸² Laajaa turvallisuuskäsitettä korostettiin selkeimmin ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa, josta esitetty lainaus. *Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 27.11.2001*, UaVL 6/2001 vp. Selonteossa laaja turvallisuuskäsitys puitteistettiin käsitteenä läheisesti EU:n ja YK:n yhteyteen. *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001*, s. 14, 21.

Näiden uhkien lähde liitettiin läheisesti Venäjään. Selkeästi kansainvälisempinä, kokonaisvaltaisempina ja hyvin yleisinä uhkina selonteossa puitteistettiin joukkotuhoukseiden, tavanomaisten aseiden ja pienaseiden hallitsematon leviäminen, talous- ja tietoverkkorikollisuus, informaatiouhkat, ihmisoikeuksien loukkaukset, yhteiskuntien perusrakenteiden vaurioituminen, ympäristön yleinen muutostila, erilaiset tautiepidemiat, huume- ja ihmiskauppa sekä laajat väestöliikkeet. Näiden uhkakuvien esitettiin olevan ensisijaisesti uhkia kansainväliselle yhteisölle (turvattavana kohteena), johon Suomi kiinnittyi globaalin jakamattoman turvallisuuden periaatteen mukaisesti. Uhkien lähteitä oli selonteon uhkakuvauksen mukaan myös yhä vaikeampi paikallistaa. Uhkien prioriteetti ja intensiteetti esitettiin Suomen turvallisuuden näkökulmasta kuitenkin suhteellisen matalaksi. Puolustusvaliokunnan mietinnössä ehdotettiin lisäksi rasismin ja ulkomaalaisvihamielisyyden sekä hyvinvointivaltion muutoksia lisättäviksi uhka-analyysiin.⁸³

Laaja turvallisuuskäsitys heijastui selonteossa myös sisäisen ja yhteiskunnallisen turvallisuuden uudenlaisena korostamisena. Näille turvallisuuden ulottuvuuksille rakennettiin selonteossa yhteyttä valtiolliseen turvallisuuteen uusien uhkien torjunnan kontekstissa. Sisäisen turvallisuuden viranomaisten – poliisin, pelastustoimen ja rajavartiolaitoksen – keskeisimmiksi ja toimintaa ohjaaviksi uhkakuviksi määriteltiin erimuotoisen rikollisuuden, terrorismin ja laajamittaisen maahantulon torjunta sekä suuronnettomuuksiin varautuminen. Uutta selonteossa oli myös yhteiskunnallisen turvallisuuden esille tuominen ja sen painottaminen, jonka yhteydessä korostettiin poikkihallinnollista (eri viranomaisten, organisaatioiden ja kansalaisyhteiskunnan välistä) yhteistyötä turvallisuuden tuottamisessa. Tämä oli heijastunut jo puolustusneuvoston vuoden 1999 muistiossa⁸⁴, jonka mukaan yhteiskuntien teknistyminen ja monimutkaistuminen sekä uusien uhkien esiintous olivat perusteita varautumisen suunnittelun (sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden) uudistamiselle. Yhteiskunnallisesta turvallisuudesta puhuttiin selonteossa kokonaisturvallisuuden hengessä, jonka merkityksen nähtiin edellyttävän asennoitumista uudenlaiseen turvallisuusajatteluun – turvallisuuden sektorien näyttäytyessä vuorovaikutuksellisin.⁸⁵ Selonteossa pyrittiinkin ilmentämään vahvistuvaa suuntausta siirtää hallinnonalakohtaisia uhkakuvia yhteiskunnan toimivuutta (yhteiskunnallista turvallisuutta) uhkaaviksi tekijöiksi. Selonteossa päätettiin, että yhteiskunnan varautumista varten laaditaan erillinen ”kaikki turvallisuudet” huomioonottava kansallisen varautumisen strategia, jonka tuli keskittyä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen. Valmisteltava strategia oli tarkoitus liittää osaksi vuoden 2004 selontekoa, myös uhka-analyysin osalta.

⁸³ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001, s. 12-17, 74-79, Puolustusvaliokunnan mietintö 14.12.2001.

⁸⁴ Puolustusneuvosto, *Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin*, Helsinki 1999, s. 13-17.

⁸⁵ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001, s. 12, 74-75.

6.4 Johtopäätöksiä – selontekomenettely uhkakuvien rakentajana

Konstruktivistisen viitekehyksen mukaisesti Suomen uhkakuvia rakennettiin 2000-luvun alussa kulttuurisen ”painolastin” jatkumona, jossa aiemmin rakennetut uhkakuvat vaikuttivat nykyisyyden niin kognitiiviseen kuin kansalliseen identiteettiperustaiseen uhkaymmärrykseen. Suomen historia suurvaltojen ja eri kulttuuripiirien välissä olevana rajamaana, toinen maailmansota sekä kylmän sodan aika erilaisine tapahtumineen ovat olleet vaikuttamassa suomalaiseseen – usein materiaalisten tekijöiden (kuten geopoliitiikan) painoarvoa korostavaan – turvallisuuspolitiikkaan ja turvallisuuden ymmärrykseen. *Omaksutut kansallisen turvallisuusajattelun lähtökohdat – välttää uudet sodat sekä säilyttää itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus – ovat olennaisesti olleet mukana rakentamassa sitä tulkintaa, jota Suomen uhkakuvapolitiikassa on kylmän sodan aikaisilla ja jälkeisillä turvallisuuspoliittisilla asialistoilla esitetty.* On huomioitava, ettei näiden asialistojen julkilausuttu todellisuus ole suoraan ”tosiasiatiedon” mukainen, vaan niissä esitetty uhkatulkinta on rakennettu poliittisin kompromissein ja tarkoituksiperin. Turvallisuustekstit sisältävät osin ristiriitaisia näkemyksiä ja olettamuksia siitä, mikä Suomea on kulloinkin uhannut. Esitetyt tulkinnat ovat kuitenkin olleet vaikuttamassa siihen, miten uhkatodellisuutta on Suomessa 2000-luvun alussa ymmärretty ja rakennettu.

Kylmän sodan ja Suomen puolueettomuuspolitiikan aikana sotilaalliset uhkakuvat hallitsivat suomalaista turvallisuusymmärrystä. Suomalaista turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa rakennettiin presidenttijohtoisesti, eikä turvallisuus- tai uhkakuvakysymyksistä keskusteltu suomalaisessa yhteiskunnassa kovinkaan avoimesti, ainakaan julkisesti. Parlamentaarisia puolustuskomiteoita pitää pyrkimyksinä kasvattaa parlamentaarista vaikutusvaltaa ja sitouttamista turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon, mutta varsinaiseen eduskuntakäsittelyyn ei komiteamietintöjä altistettu – keskustelun ja vaihtoehtojen esittämisen hillitsemiseksi. Sama menettelytapa heijastui myös virkamiespainotteisissa parlamentaarisessa puolustustoimikunnassa ja parlamentaarisessa puolustuspoliittisessa neuvottelukunnassa. Sotilaalliset uhkakuvat, joista äärimmäisenä esitettiin Suomen alueeseen kohdistuva laajamittainen hyökkäys, kuvattiin ajattomina eikä uhkan lähdeä tuotu missään vaiheessa esille. Sotilaallisille uhkakuville ei myöskään esitetty vaihtoehtoja tai niiden historiallista vahvistusta korostettu, eivätkä ne olleet osana arkipäiväistä poliittista elämää ja argumentaatiota. Uhkakuvista puhuttiin ja niitä esitettiin maltillisesti – uhkakeskustelua ei haluttukaan päästää ”rönsyilemään” liaksi. Turvallisuuskysymyksissä keskustelua hallitsi Suomen ja Neuvostoliiton välinen YYA-sopimus.⁸⁶ Uhkakuvien osalta Suomen turvallisuuspoliittiset asialistat säilyivät suhteellisen muuttumat-

⁸⁶ Ks. mm. Kari Möttölä, ”Puolueettomuudesta sitoutumiseen”, s. 64-83.

tomina yli neljän vuosikymmen ajan eli YYA-sopimuksen solmimisesta aina 1980-luvun loppuun asti.

Kylmän sodan päättyminen, Neuvostoliiton hajoaminen ja Suomen EU-jäsenyys vaikuttivat varsin nopeasti turvallisuuspoliittisten asialistojen uhkakuvauksiin. 1990-luvulle tultaessa sotilaallisten uhkakuvien todennäköisyyden todettiin huomattavasti vähentyneen,⁸⁷ ja yhteiskunnallinen ilmapiiri uhkakeskustelussa muuttui sosiaalisesti vähemmän säädellyksi. Vaalikauden mittaiset laajapohjaiset hallitukset, sisäpolitiikan vakiintuminen ja turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset loivat paineita myös turvallisuuspolitiikan parlamentaristisen käsittelyn lisäämiseen. *Selontekomenettelyyn siirtyminen merkitsi suomalaisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan parlamentarisoitumista*. Samalla vilkastui keskustelu laajasta turvallisuudesta ja uusista uhkakuvista. Laajaan turvallisuuteen yhdistettiin optimismia sotilaallisen uhkan väistymisestä sekä uudenlaisiin turvallisuusuhkiin liittyvistä alueellisista ja kansainvälisistä yhteistyöhön perustuvista hallintakeinoista. Vaikka keskustelu laajasta turvallisuudesta ja sen ilmentämisestä turvallisuuspoliittisilla asialistoilla oli alkanut jo kylmän sodan aikana, *voidaan Suomen turvallisuuspolitiikan katsoa siirtyneen ”laajan turvallisuuden aikaan” vuosien 1995 ja 1997 selontekojen myötä*. Tällöin suuri joukko niin kutsuttuja *uusia uhkia turvallistettiin* turvallisuuspoliittiselle asialistalle. Vuoden 1995 selonteossa turvallisuuden lähtökohdaksi paalutettiinkin käsitys laajasta ja kokonaisvaltaisesta turvallisuudesta.

Vuosien 1995 ja 1997 selonteoissa painotettiin turvallisuusympäristön muutosprosessin keskeneräisyyttä, kun vuoden 2001 selonteossa muutoksen katsottiin olevan jo suhteellisen pysyviä. Turvallisuuden tasoja myös ”löydettiin” enemmän valtioturvallisuuden ulkopuolelta – valtion lisäksi uhattuina kohteina esitettiin ensin Eurooppa ja sitten myös maailmanlaajuinen turvallisuus. Samalla uusia uhkia alettiin nähdä valtion sisällä tai siitä riippumatta – yhteiskunta ja yksilö puitteistettiin voimallisemmin kohteiksi, joiden turvallisuutta tuli yhä moninaisemmiksi muuttuneilta uhkilta turvata. Ajattelun myötä nousi 2000-luvulle tultaessa selontekokäsittelyssä esille myös inhimillisen turvallisuuden käsite, vaikka selontekoteksteihin sitä ei kirjoitettu. Sisäinen turvallisuus nostettiin puolestaan omana ulottuvuutenaan esille vuoden 2001 selonteossa. *Turvallisuuden laajentaminen ja uhkatulkintojen rajojen avautuminen merkitsivät samalla sitä, että turvallisuuskäsitteellä ja uhkakuvilla ryhdyttiin tekemään kasvavissa määrin politiikkaa*. Suomalaiseen turvallisuuskeskeiseen⁸⁸ keskusteluun tämä muutos

⁸⁷ Nokkalan mukaan 1990-luvun alun ”viralliselta” politiikalta olisi voinut odottaa selaista turvallisuusympäristön kuvausta, jossa uudet uhkat olisivat saaneet vahvemman roolin. Nokkala, *Laajeneva sotilaspolitiikka*, s. 258.

⁸⁸ Tarkoittaen perinnettä, jossa turvallisuus ja turvallisuudesta puhuminen ovat keskeisellä sijalla suomalaisessa yhteiskunnassa. Ks. Laitinen, ”Suomalainen asevelvollisuus, historiallinen kaari ja kansallinen olemus”, s. 32.

toi uusia ulottuvuuksia, muun muassa uhkien hallintakeinojen, turvallisuuspoliittisen toimintalinjan ja puolustusvoimien tehtävien määrittämisen osalta. Kylmän sodan päättymisen jälkeen Suomen virallisissa asiakirjoissa korostettiin uudenlaisen turvallisuusajattelun tarvetta.

Vuosien 1995, 1997 ja 2001 selonteoissa laajennetun turvallisuusnäkökulman mukaisten ei-sotilaallisten uhkakuvien poliittista painoarvoa nostettiin ja uhkien intensiteetti puitteistettiin kasvavaksi, mutta ei-sotilaalliset uhkakuvat erotettiin (selontekojen kaksijakoista rakennetta mukaillen) sotilaallisista uhkakuvista. ”Vastakkainasettelu” heijastui kaikkiin selontekoihin, joskin vuoden 2001 selonteossa rakennettiin yhteyttä sotilaallisten ja ei-sotilaallisten uhkakuvien välille kohdistettaessa huomiota kansallisen kokonaisvaltaisen turvallisuuden varautumisen strategian tarpeeseen. Venäjä painottui (etenkin vuosien 1995 ja 1997) selonteoissa ei-sotilaallisten uhkien lähteenä ja Suomi kohteena, mutta vuoden 2001 selonteossa uhkaymmärrystä rakennettiin jo globaalimmassa kontekstissa. Uusien uhkien puitteistamisessa painottuivat monisektorisuus ja kompleksisuus, valtioiden rajat ylittävä luonne, toisiinsa jatkuvasti lisääntyvä integroituminen (uhkan intensiteettiä kasvattaen) sekä uhkien vahva maantieteellinen sidonnaisuus Suomen lähialueisiin ja Eurooppaan (niin lähteiden kuin kohteiden osalta). Toisaalta uudet uhkakuvat puitteistettiin yleisinä ja vaikutuksiltaan epä-määräisinä suhteessa ensisijaiseksi esitettyyn turvattavaan kohteeseen – Suomen itsenäisyyden säilyttämiseen.⁸⁹ Uusien uhkien myötä yleisen epävarmuuden (turvattomuuden) painottaminen lisääntyi. Selonteoissa korostettiin kansainvälisen, etenkin eurooppalaisen, turvallisuuden rakentamisen merkitystä Suomen turvallisuudelle ja Suomen velvollisuutta vastata uusiin uhkiin osana länsimaista rintamaa. Ei-sotilaallisten ja yhteisten kansainvälisten uhkakuvien todellisuutta rakennettiin selonteoissa entistä vakavamaksi, vaikka yhteyttä Suomen poliittis-sotilaallisen turvallisuuden ja kansainvälisen turvallisuuden välille ei mitenkään selkeästi muodostettu.

Selonteoissa säilytettiin turvallisuuden keskiössä ymmärrys sotilaallisen turvallisuuden ja uhkien ensisijaisuudesta, sotilaallisen uhkasektorin erityisasemasta. Vain sotilaallinen uhka pystyi uhkaamaan valtion ja kansakunnan olemassaoloa, tehden muut uhkat toissijaisiksi. Selonteoissa korostettiin, sodan uhkan intensiteetin alenemisen ja sotaa alempiasteisten uhkatekijöiden korostamisen rinnalla, Suomen oman puolustuskyvyn uskottavuutta ja kykyä huolehtia oman alueen koskemattomuudesta. Terrori-iskut 11.9 herättivät puolestaan eduskunnassa keskustelua, jossa tietystä määrin karistettiin turvallisuuteen ja uusiin uhkiin liitettyä optimismia. Sotilaallisia

Ks. myös Arto Nokkala, ”Suomen puolustuspolitiikka ja yhteisöllisyyden haaste”, s. 135-137.

⁸⁹ ”Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittiset toimet tähtäävät Suomen itsenäisyyden säilyttämiseen ja toimintakyvyn takaamiseen Suomen etujen ajamiseksi.” *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001*, s. 37.

uhkamalleja muutettiin selontekojen välillä varsin vähän ja uhkamalleissa oli havaittavissa yhteys kylmän sodan aikaisiin uhkakuviin.⁹⁰ Laajamittaisen hyökkäysuhkan heikkenemistä kuvasi vuoden 2001 selonteossa strateginen isku -uhkamallin esittäminen puolustussuunnittelussa keskeisimpänä. Uhkamallit puitteistettiin toisiaan seuraaviksi tapahtumiksi (niiden ei enää nähty tapahtuvan yhtäaikaisesti tai edes yksinään), mutta uhkaajaa nimeämättömien uhkamallien selkeitä määrittelyjä vältettiin edelleen. Suomen 1990-luvun sotilaallisia uhkakuvia on kritisoitu heikolle todellisuuspohjalle rakennetuiksi ja liian sotilaallisiksi,⁹¹ mutta toisaalta selonteoissa painotetuille uusille uhkille rakennettiin jopa ylikorostettua asemaa. Suomen uhkakuvia voi arvioida leimanneen kylmän sodan jälkeen aktiivinen sopeutuminen, jossa luotiin uudenlaista uhkaidentiteettiä ja kansallista turvallisuusymmärrystä – historian, geopolitiikan ja Venäjän epävarmuuden sekoituessa globalisoituvaksi kuvattuun maailmaan.

Suomalaista identiteettiä pyrittiin myös – uusien – uhkakuvien kautta rakentamaan 1990-luvulla osaksi läntistä maailmaa ja erityisesti Euroopan unionia.⁹² Suomalaiseen uhkakuvamuotoiluun alkoi 1990-luvulla ilmentyä sellaisia tekijöitä, jotka konstruktivistisesta näkökulmasta tarkasteltuna voidaan tulkita suomalaisen identiteetin uudelleenrakentamisena. Uhkakuvien kautta ilmennettiin yhteyttä läntisiin toimijoihin ja yhteisen turvallisuuden merkityksellisyyteen, jossa ei vallinnut vastakkainasettelua. Suomen EU-jäsenyys, tiivistynyt Nato-yhteistyö sekä kansainvälisen turvallisuusyhteisön ja eurooppalaisen solidaarisuuden korostaminen olivat vahvasti esillä vuosien 1995, 1997 ja 2001 selonteoissa.⁹³ Tämä on tulkittavissa positiivisen identifikaation tavoitteluna, eräänlaisena oman turvallisuuden varmistuksena ja yhteiskunnallisena identiteetin emansipaatioprosessina. Suomen turvallisuuden yhteys EU:iin ja sen toimintakyvyn parantami-

⁹⁰ Suomalaista sodan kuvaa hallitsi 1990-luvun puolivälissä vielä vahvasti kylmän sodan ajan käsitykset valtioiden välisistä sodista, mikä heijastui esitettyihin uhkakuviin. Vuoden 1997 selonteossa tähän kuvaan rakennettiin Raitasalon mukaan jo muutosta, erityisesti esitettyjen kriisien muuttuneen luonteen ja sotateknisen kehityksen myötä. Ks. Raitasalo, *Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen puolustus*, s. 93-94.

⁹¹ Ks. mm. Henriikki Heikka, ”Valheen valtakunnasta selittelyn suurvallaksi”, *Kanava*, No. 6, 2003, s. 417-421.

⁹² Suomen ulkopolitiikan tutkimuksissa kylmän sodan jälkeistä muutostilaa on yleisesti kuvattu muun muassa ”lännettymiseksi”, ”eurooppalaistumiseksi” ja ”siirtymiseksi Moskovasta Brysseliin.” Tällä on viitattu Suomen pyrkimykseen identifioitua länsimaisiin arvoihin ja länsimaiseen yhteisöön, etenkin EU:iin. Ks. mm. Unto Hämäläinen, *Lännettymisen lyhyt historia*, WSOY, Helsinki 1998, Tuomas Forsberg, Henri Vogt, ”Suomen ulkopolitiikan eurooppalaistuminen”, *Suomen poliittinen järjestelmä*, verkkokirja.

⁹³ Laitisen mukaan EU-jäsenyys merkitsi lopullista irtaantumista kylmästä sodasta ainakin poliittisella ja henkisellä tasolla. Ks. suomalaisen identiteetin uudelleenrakentamisesta 1990-luvulla mm. Laitinen, ”Suomalainen asevelvollisuus, historiallinen kaari ja kansallinen olemus”, s. 29-33, Harle, Moisio, *Missä on Suomi?*, s. 252-289, Raitasalo, *Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen puolustus*, s. 168-170.

seen esitettiin voimistuvana läpi 1990-luvun, jolloin pyrittiin eroon Neuvostoliiton/Venäjän implisiittisestä vaikutuspiiristä. ”Yksinolon kokemuksesta” pyrittiin pääsemään eroon kiinnittymällä läntisiin yhteistyörakenteisiin. Samaan kuvaan sopi hyvin ”jakamattoman turvallisuuden” uhkakuvien korostaminen. Selonteissa esitettiin, ettei Suomi selviä useimmista uusista uhkista yksin vaan turvallisuus saavutetaan etenkin EU:n ja monien muiden kansainvälisten yhteisöjen kanssa tehtävällä yhteistyöllä. Selonteissa rakennettiin myös johdonmukaisesti kuvaa Suomen kansainvälisen aseman vahvistumisesta.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisista selonteista on rakentunut keskeinen suomalaisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan – ja uhkakuvien – linjauksen poliittinen väline. *Selontekomenettelyyn siirtyminen 1990-luvun puolivälissä edesauttoi uhkakuvien avoimuuden lisääntymistä entisestään ja uhkakuvien julkista argumentaatiota, mutta merkitsi samalla yhteisten uhkatulkintojen lisääntyntä haastamista.* Vakiintuneessa toimintatavassa, valtioneuvoston kerran hallituskaudessa eduskunnalle antamassa selonteossa, *on kyse poliittisesta asiakirjasta, jonka hallitus esittelee linjauksenaan eduskunnalle, jota hallitus joutuu julkisesti puolustamaan ja jonka linjauksiin hallituksen odotetaan eduskunnan hyväksynnän jälkeen sitoutuvan.*⁹⁴ Selonteolle annettu keskeinen ”linjanvetäjän” ja poliittisen tahdonilmaisun asema on myös merkinnyt kasvavaa poliittista ja hallinnollista halua vaikuttaa sen sisältöön. *Avartuneen turvallisuuspoliittisen keskusteluilmapiirin, laajennetun turvallisuuskäsityksen sekä selontekomenettelyyn yhdistyvän parlamentarismin ja uhkatulkintojen avoimemman yhteiskunnallisen arvioinnin myötä erilaisten turvallisuus- ja uhkanäkemyksien esille tuominen on helpompaa.* Toisaalta selontekojen julkisella luonteella ja niiden perusteellisella eduskuntakäsittelyllä voidaan katsoa rakennettavan vahvaa yksimielisyyden perustaa yhteiselle suomalaiselle uhkaymmärrykselle. Avoimessa ilmapiirissä rakennettavan konsensuksen voikin ajatella syntyvän juuri kriittisen ja vaihtoehtoja esille tuovan keskustelun kautta – onhan Suomessa perinteisesti pyritty mahdollisimman laajaan yksimielisyyteen turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Kun laajalla poliittisella konsensuksella hyväksytyjen selontekojen ja eduskunnan mietintöjen poliittinen painoarvo on suuri, myös poliittiset intressit vaikuttaa selonteon sisältöön ovat suuret.

Selontekojen avoimen luonteen kautta voi arvioida pyrittävän ”rauhottamaan” vilkasta suomalaista turvallisuuspoliittista keskustelua, linjataanhan siinä noin neljän vuoden välein Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan

⁹⁴ Ks. selonteon merkityksestä Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjanmäärittäjänä mm. Matti Vanhanen, *Puhe valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon lähete keskustelussa 28.9.2004*, Tarja Halonen, *Puhe tiopäivien avajaisissa eduskunnassa 3.2.2006*.

keskeinen sisältö turvallisuusympäristö- ja uhkakuvauksineen. Tämä voi tosin johtaa siihen, että selonteon linjaukset nähdään suomalaisen uhkakuvakeskustelun ”rajoina”, joiden sisällä keskustelijoiden tulisi pysyä. Toisaalta selonteot mahdollistavat laajan keskustelun Suomen turvallisuuspolitiikan perusstrategiasta säännöllisin väliajoin. Selonteko on myös turvallisuuspoliittisen eliitin *vallankäytön väline, turvallisuuteen sijoitettavien resurssien ”jakokenttä” ja valtion sisäinen turvallistamisesitys* niin eduskunnan ja valtiohallinnon kuin kansalaisten suuntiin. Valtioneuvoston selonteossa esittämät julkiset uhkakuvaukset kohtaavat suomalaisessa yhteiskunnassa sekä parlamentaarisen että asiantuntijakeskustelun lisäksi yleisen kansalaismielipiteen ja median. Selonteko on näiden turvallisuuskeskustelujen eräänlainen keskipiste, johon on ladattu paljon auktoriteettia. Selontekoihin onkin suomalaisessa yhteiskunnassa kohdistettu mittavia, jopa ylikorostuneita, odotuksia, mikä on heijastunut selontekojen sivumäärien huomattavana kasvuna.⁹⁵ Suomalaista selontekoprosessia on myös kuvattu ”kansalliseksi turvallisuuden terapiaksi.”⁹⁶

Turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot on ymmärrettävä yhtenä vaihtoehtoisena mallina, jolla turvallisuus- ja puolustuspoliittisia linjauksia sekä uhkakuvauksia voidaan tehdä. Esimerkiksi paluuta parlamentaarisii puolustuskomiteoihin tai puolustuspoliittisiin toimikuntiin esitettiin vuosien 1997 ja 2001 selontekojen eduskuntakeskusteluissa varsin voimallisesti, erityisesti selontekojen valmisteluvaiheen ei-parlamentaarisuudesta johtuen. Selontekomenettelyä on myös kritisoitu liian ”raskaaksi, joustamattomaksi ja muodolliseksi”, jossa uhkakuvien päivittäminen ja keskinäinen priorisoiminen tapahtuvat liian harvoin turvallisuusympäristön muutoksiin ja kehitykseen nähden.⁹⁷ Vuoden 2001 selonteon terrorismin uhkan kuvaus osoittautuikin vanhentuneeksi jo selonteon eduskuntakäsittelyssä 11.9 tapahtuneista terrori-iskuista johtuen. Selontekoja on kritisoitu siinä päätettyjen, mutta käytännössä toteutumatta jääneiden, määrärahalupausten osalta.⁹⁸ Yhtenä vaihtoehtona tai täydennyksenä selontekomenettelylle on pohdittu tapaa, jolla hallitus voisi useammin viestittää käsityksiään turvalli-

⁹⁵ Vuoden 1995 selonteko mahtui 45 sivuun, kun vuoden 1997 selonteko oli 92 sivua ja vuoden 2001 selonteko 93 sivua pitkä. Vuoden 2004 selonteossa sivuja oli jo 170. Ks. vertailusta www.defmin.fi/index.phtml?s=180.

⁹⁶ Väyrysen mukaan selonteossa on kyse ”hyvin yksityiskohtaisesta ja koko yhteiskuntapolitiikkaa turvallistavasta asiakirjasta.” Raimo Väyrynen, ”Turvallisuuden käsite kaipaa täsmennystä”, *Turun Sanomat*, 1.8.2007.

⁹⁷ Ks. mm. Teija Tiilikainen, *Turvallisuuspoliittinen selonteko liian raskas*, nettikolumni, 3.3.2006.

⁹⁸ Ks. mm. Matti Ahola, ”Seuraava selontekoa silmälläpitäen”, *Sotilasaikakauslehti*, No. 3, 2007, s. 9-15. Aholan mukaan ongelmaksi on muodostunut hallituksen intressien ja puolustuksen kehittämisen erilaiset aikajänteet.

suusympäristön ja uhkakuvien muutoksista.⁹⁹ Toisaalta puolustushallinnon näkökulmasta selontekojen puolustuspoliittiset linjaukset ovat mahdollistaneet puolustusvoimien ja maanpuolustuksen sekä suunnittelun että kehittämisen poliittisen ohjauksen pidemmällä ajanjaksolla. Selontekojen voi arvioida palvelevan puolustuspoliittisia tavoitteita, mutta turvallisuuspoliittisille tilannekatsauksille olisi tarvetta selontekomenettelyn aikajaksotusta useammin, esimerkiksi pääministerin vuosittaisten ”kansakunnan tilaa” koskevien puheiden muodossa.¹⁰⁰

Turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa voi lähtökohtaisesti pitää sekä varsin *laajana selvityksenä että korkean tason poliittisena linjauksena ja kannanottona* määriteltäessä Suomen turvallisuuskäsitystä ja uhkakuvia. Kyse on kuitenkin *valintojen ja kompromissien kautta rakennetusta poliittisesta asiakirjasta*, josta ilmenee Suomen uhkakuvapolitiikan ”kuori”, mutta ei sen ”sielua” – rakentamisen lopputulokseen vaikuttaneita tekijöitä ja konsensuksen muodostamista. Kyse on ”kulissien takana” tapahtuvasta rakentamisprosessista, jossa erilaisia toimijoiden maailmankatsomuksia, hallinnonalojen esityksiä ja poliittisia intressejä sovitetaan yhteen. Selontekojen esittämät uhkakuvat ovatkin hallinnollisissa ja poliittisissa prosesseissa rakennettuja, joiden laatiminen tapahtui vuosien 1995, 1997 ja 2001 selontekojen osalta hyvin valtioneuvostokeskeisesti. Näiden selontekojen esittämien uhkakuvien julkinen poliittinen arviointi ja keskustelu alkoivat vasta valtioneuvoston luovutettua selonteot eduskunnalle, jonka valiokuntatyöskentelyä asiantuntijakuulemisineen ja keskustelua voi pitää perusteellisena. Selonteot ovat valtioneuvoston näkökulmasta sovelias toimintatapa tuoda säännöllisesti esitetty uhkakuvasisältö eduskunnan käsiteltäväksi (ilman valtioneuvoston nauttiman luottamuksen arviointia) ja hankkia eduskunnan parlamentaarinen tuki sekä laaja poliittinen yhteisymmärrys esitetyille linjauksille.¹⁰¹ On huomioitava, että selonteolta (menettelytapana) puuttuu oikeudellinen tai välikysymysmenettelyyn rinnastuva poliittinen velvoittavuus. Selontekomenettelyä itsessään voi parlamentarismien näkökulmasta pitää toimivana ja siihen hyvin soveltuvana. Noudatetulla normaaliparlamentarismien menettelyllä pyritään mahdollisimman laajaan poliittiseen yksimielisyyteen. *Avoin selontekoprosessi mahdollistaa uhkakuvien laajan poliittisen – kiistanalaisen – arvioinnin ja ”helpottaa” sekä turvallisuuden laajentamista että uusien uhkakuvien turvallistamista.* Se-

⁹⁹ Mm. Pauli Järvenpää, *Selko-08*, kolumni, 10.6.2007, Liisa Jaakonsaari, *Suomen turvallisuuspolitiikan näkymät*, puhe 26.1.2006, Pasi Rutanen, *Suomalaisen ulkopoliitiikan keskusteluvaje*, kolumni, Yleisradio, 9.11.2005.

¹⁰⁰ Ks. selontekomenettelyn vaihtoehtoisista malleista; Jarno Linnéll, *Toimiiko turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely?*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 4, No. 26, Helsinki 2008.

¹⁰¹ Ks. Selontekomenettelyn luonteesta hallituksen ja eduskunnan välisessä vuorovaikutuksessa; Ismo Lumijärvi, ”Selontekomenettely poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen välineenä”, *Hallinto*, No. 3, 2005, s. 16-18.

lonteoilla on myös kasvatuksellinen merkitys, niiden ohjatessa yhteisen kansallisen uhkaymmärryksen (ja siten suomalaisen identiteetin) rakentumista.

Valtion sisällä selonteon esittämät uhkakuvat ilmenevät poliittisen kamppailun välineinä. Selontekoon rakennettu sisältö, sisäisen ja ulkoisen viestintämerkityksen ohella, vaikuttaa yleisenä toimintaohjeena, johon valtionhallinnossa oletetaan tukeuduttavan. Selonteosta heijastuu myös kunkin hallituksen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen tahto, johon yhdistyy eri toimijoiden ja hallinnonalojen poliittiset intressit. Toisaalta selontekojen esittämien uhkakuvien ja niihin yhdistettävien hallintakeinojen kautta *ohjataan eri hallinnonalojen politiikan harjoittamista, tehtyjen linjausten toimeenpanoa sekä resurssien allokointia valtionhallinnossa*. Hallinnonalan ”oman turvallisuuden” ja uhkakuvien korostuminen selonteossa *luo legitimizeettiä poliittisen vallan ja resurssien jakamisen määrittämiselle*. Selonteko on hiottu ja poliittisella vaa’alla punnittu valtioneuvoston poliittinen linjaus, minkä uhkakuvasisältö ohjaa suomalaista turvallisuuskeskustelua ja -ymmärrystä. Tällöin on poliittisesti luonnollista, että eri toimijat pyrkivät vaikuttamaan – omasta näkökulmastaan – selontekoon rakennettavaan uhkakuvasisältöön. Kyse on uhkakuvapolitiikasta.

7

UHKAKUVIEN RAKENTAMINEN VUODEN 2004 TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLIITTISEEN SELONTEKOON

Tässä luvussa vastataan kahteen tutkimuskysymykseen; 1) Miten uhkakuvat rakennettiin vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon ja eduskunnan hyväksymään mietintöön – miten päädyttiin esitettyyn uhkasisältöön? 2) Mitkä uhkakuvat osoittautuivat tässä turvallistamisprosessissa kiistanalaisimmiksi ja millä muodoilla toimijat toivat kiistanalaisuutta esille? Alaluvussa 7.1 ilmennetään vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon institutionaalista ja poliittista kontekstia teoreettisen viitekehyksen mukaisesti eli kuvataan selonteon muodostettu valmistelurakenne ja siinä keskeisimmät vaikuttaneet toimijat. Poliittisen kontekstin tulkintaa syvennetään alaluvussa 7.2, jossa tarkastellaan suurimpien suomalaisten poliittisten puolueiden esittämiä turvallisuus- ja uhkakäsityksiä. Alaluvussa 7.3 keskitytään selonteon valmisteluvaiheeseen eli siihen, miten uhkakuvat valtiohallinnossa virkamiesten toimesta – poliittisessa ohjauksessa ja päätöksenteossa – rakennettiin selontekoon. Tutkimushaastattelut ovat tässä tulkinnassa keskeisessä asemassa. Alaluku on analyttisen selkeyden vuoksi jaettu esitettyihin tarkastelukokonaisuuksiin. Selonteon eduskuntakäsittelyä ja uhkakuvien määrittämisestä (eduskunnassa hyväksyttyyn mietintöön) käytyä parlamentaarista keskustelua tarkastellaan alaluvussa 7.4. Kootut johtopäätökset esitetään alaluvussa 7.5, jossa tulkitaan rakennettua uhkakuvasisältöä ja vastataan tutkimuskysymyksiin.

7.1 Poliittinen ja institutionaalinen konteksti

Kevään 2003 eduskuntavaalien jälkeen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon laadinta käynnistyi yhtenä uuden hallituksen ensimmäisistä hankkeista. Eduskuntavaaleissa Keskusta (24,7%, 55 kansanedustajaa) ja Sosiaalidemokraatit (24,5%, 53 kansanedustajaa) olivat saaneet suurimman kannatuksen ja yhteenlasketun paikkamääräisen enemmistön eduskuntaan. Näiden kahden puolueen perustalta muodostettuun punamultahallitukseen liittyi vielä Ruotsalainen kansanpuolue (4,6%, 8 kansanedustajaa). Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallitus aloitti toimintansa 17.4.2003, ja hallituksen ohjelmassa todettiin, että ”hallitus arvioi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kokonaisuutta laajemmin vuonna 2004 valmistuvassa turval-

lisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa.”¹ Selonteon valmistelu käynnistettiin Jäätteenmäen hallituksen toimesta ja UTVA:n tekemällä päätöksellä 23.5.2003. Kokoomus (18,6%, 40 kansanedustajaa), Vasemmistoliitto (9,9%, 19 kansanedustajaa) ja Vihreät (8,0%, 14 kansanedustajaa) jäivät suurimmiksi oppositiopuolueiksi eduskuntaan.²

Jäätteenmäen hallituksen jouduttua eroamaan 24.6.2003, muodostettiin samalle puoluepohjalle rakentunut Matti Vanhasen hallitus, jonka toimintakauteen (24.6.2003–19.4.2007) vuoden 2004 selonteko käytännössä liittyi. Vanhasen hallituksessa Keskustalla ja Sosiaalidemokraateilla oli molemmilla kahdeksan ministeripaikkaa ja Ruotsalaisella kansanpuolueella kaksi. Selonteon valmisteluvaiheessa (23.5.2003–24.9.2004) UTVA³:n jäseninä toimivat tasavallan presidentti Tarja Halosen ja pääministeri Vanhasen (kesk.) lisäksi hallituksesta valtiovarainministeri Antti Kalliomäki (sd.), ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja (sd.), ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paula Lehtomäki (kesk.), oikeusministeri Johannes Koskinen (sd.), sisäasiainministeri Kari Rajamäki (sd.), puolustusministeri Seppo Kääriäinen (kesk.), maa- ja metsätalousministeri Juha Korkeaoja (kesk.) sekä ympäristöministeri Jan-Erik Enestam (rkp.).⁴

Selonteon valmistelun pääasiallinen poliittinen ohjausvastuu annettiin UTVA:lle. Lain valtioneuvostosta mukaan valtioneuvostossa ulko- ja turvallisuuspolitiikka kuuluu päätöksentekomenettelyn perusteella UTVA:lle sekä kullekin ministeriölle säädetyn toimialajaon mukaisesti. Valtioneuvoston ohjesäännössä säädetyn toimialajaon perusteella ulko- ja turvallisuuspolitiikan voi arvioida kuuluneen valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön toimialoille. Ohjesääntö myös tarkensi UTVA:n asemaa toteamalla sen ”valmistelevan tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltioihin koskevat asiat sekä tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat.” Ulko- ja turvallisuuspoliittista ministerivaliokuntaa voi pitää varsin suljettuna keskustelu- ja päätöksentekolimenä selonteon valmistelussa, sillä sen kokoukset ja asiakirjat olivat vain rajallisen toimijajoukon ulottuvilla. Minna Tiilen tutkimuksen mukaan (poliitikkojen itsensä kertomana) ne toimijat, jotka ovat UTVA:n ulkopuolella, eivät juuri pysty vaikuttamaan UTVA:n toimintaan ja siellä tehtäviin päätöksiin.⁵ UTVA:lla ei ole vakinaista kokoontumisvelvoitetta, vaan se

¹ Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelma 17.4.2003, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2003, s. 4.

² Ks. eduskuntavaalien tuloksista; Tilastokeskus, [www.stat.fi/tk/he/vaalit/vaalit2003/index.html].

³ Jatkossa tasavallan presidentti yhdistetään UTVA:an kuuluneeksi, jollei toisin mainita.

⁴ Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2003, K 1/2004 vp, s. 3-6, Valtioneuvoston kanslian antama henkilökohtainen kirjallinen tiedonanto UTVA:n jäsenistä 5.5.2008.

⁵ Minna Tiili, *Ministerit strategisina johtajina*, Helsingin yliopisto, valtio-opin laitos, Helsinki 2003, s. 63-64.

voi kokoontua tasavallan presidentin kanssa yhteiseen kokoukseen aina kun asiat sitä vaativat. Selonteon valmisteluun liittyneissä asioissa UTVA kokoontui vuosien 2003 ja 2004 aikana yhteensä 10 kertaa, tasavallan presidentin osallistuessa jokaiseen kokoukseen. UTVA:n voi arvioida, erityisesti presidentin osallistuessa sen kokouksiin, muodostavan hyvin keskeisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksentekuelimen. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen on puolestaan yleisesti arvioitu antaneen valtioneuvostolle, mutta myös eduskunnalle aiempaa paremmat mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon.⁶

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon tulevien linjausten ja valmisteluvaiheen ”rajoja” (muun muassa liittoutumiskysymyksen ja yleisen asevelvollisuuden osalta) asetettiin Vanhasen hallituksen ohjelmassa 24.6.2003 sekä UTVA:n antamassa tehtävänannossa 23.5.2003. Hallitusohjelmassa selonteon valmistelutehtävä kuvattiin yleisenä, Jäätteenmäen hallituksen ohjelmassa esitettyä lausetta mukailleen. Hallitusohjelmassa asetettiin kuitenkin lähtökohtia selonteon uhkakuvamäärittelyille toteamalla, että ”kansallisessa varautumisessa ja maanpuolustuksen kehittämässä otetaan huomioon uudenlaiset riskit ja uhat”, ja ”myös ympäristötuhot ja muut suuronnettomuusuhkat otetaan huomioon.”⁷ Muita uhkakuvamainintoja ei hallitusohjelmaan kirjattu eikä siinä erikseen mainittu, että selonteko tuli laatia laajan turvallisuuskäsityksen pohjalta, vaikka edelläesitetyt hallitusohjelman lauseet siihen viittasivatkin. Huomionarvoista oli, että kansalaisten turvallisuus nostettiin hallitusohjelmassa keskeiseen asemaan ja sitä käsiteltiin sivumääräisesti yhtä paljon kuin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Hallitusohjelmassa kiinnitettiin myös suomalaisen turvallisuusajattelun kansainvälisiä lähtökohtia YK:iin, EU:iin ja transatlanttiseen yhteistyöhön.⁸ Puolustusvoimia ja maanpuolustuksen muita osia hallitusohjelmassa todettiin kehitettävän selonteossa esitettävien linjausten mukaisesti.⁹

UTVA:n tehtävänannossa selonteon valmisteluprosessille määritettiin jo selkeämpiä tavoitteita. Tehtävänanto oli kuitenkin luonteeltaan varsin yleis-

⁶ *Laki valtioneuvostosta*, 175/28.2.2003, § 24, *Valtioneuvoston ohjesääntö*, 3.4.2003, luku 3 § 10-24, luku 4 § 25. Erityisesti tasavallan presidentin päätösvaltaa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa kavennettiin perustuslakiuudistuksessa. Ks. arvioista mm. Teija Tiilikainen, *Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan*, Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite, Oikeusministeriön taustaselvityksiä 2002, s. 1-14.

⁷ *Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003*, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2003, s. 49,

⁸ ”Hallitus tukee Yhdistyneiden Kansakuntien ja muiden laajaan kansainväliseen yhteistyöhön perustuvien yhteistyörakenteiden toimintakyvyn parantamista demokratian, ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja oikeusvaltion periaatteiden vahvistamiseksi. Suomi toimii aktiivisena Euroopan unionin jäsenvaltiona ja edistää yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistamista sekä transatlanttista yhteistyötä.” *Ibid*, s. 4.

⁹ *Ibid*, s. 4-5, 47-49.

nen, eikä esimerkiksi tulevassa selonteossa ilmennettävälle turvallisuuden tai uhkakuvien ymmärrykselle asetettu sisällöllisiä rajoituksia tai tarkempia ohjeita. *UTVA asetti selonteon valmistelua varten erillisen työryhmän*, johon kuuluivat valtioneuvoston kansliasta valtiosihteri Risto Volanen, tasavallan presidentin kansliasta kansliapäällikkö Jaakko Kalela, ulkoasiainministeriöstä poliittisista asioista vastaava alivaltiosihteri Jaakko Laajava sekä puolustusministeriöstä puolustuspoliittisen osaston päällikkö Pauli Järvenpää. Tästä hallinnollisesta virkamiespohjaisesta neljän hengen valmistelutyöryhmästä, jonka puheenjohtajaksi nimitettiin Volanen, käytettiin yleisesti nimitystä Selko-työryhmä. Selonteon valmistelu oli siis tarkoitus toteuttaa (aiemmasta poiketen) valtioneuvoston kanslian johdolla. Tehtävänannossa todettiin, että ”työryhmä toimii valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kiinteässä ohjauksessa.”¹⁰

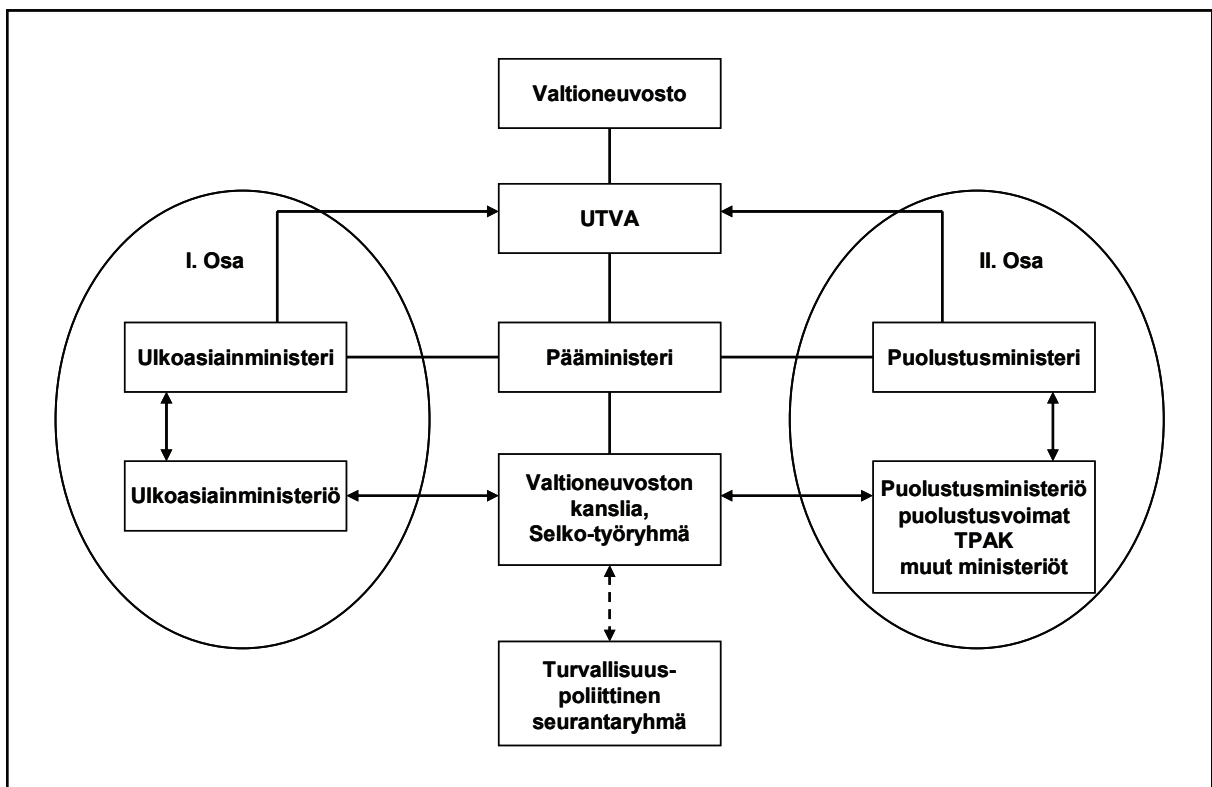
Selonteon valmistelu- ja esittelyvastuu jaettiin tehtävänannossa puolestaan kahteen osaan: 1) Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen toimintaympäristön sekä turvallisuus- ja puolustuspoliittisen toimintalinjan muodostama kokonaisuus, jonka valmistelussa Selko-työryhmän oli määrä käyttää kirjoitustyössä apunaan ulkoasiainministeriön voimavaroja. Tämän osan esittelyvastuu UTVA:lle annettiin ulkoasiainministerille. 2) Eri hallinnonalojen kehittämisen kokonaisuus (ensimmäisessä osassa määritellyn toimintaympäristökuvauksen ja päätetyn toimintalinjan mukaisesti), jonka kirjoitustyössä Selko-työryhmän oli tarkoitus tukeutua puolustusministeriön sekä turvallisuus- ja puolustusasiain komitean (TPAK) voimavaroihin. Selonteon jälkimmäisen osan valmistelussa oli tarkoitus huomioida eri hallinnonalojen arvioimat uhkatekijät ja rakentaa yhteys sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaan että sisäisen turvallisuuden ohjelmaan. Selonteon toisen osan esittelyvastuu annettiin puolustusministerille. Selonteon budjettivaikutuksiin ei vielä tässä vaiheessa puututtu vaan niiden todettiin tarkentuvan myöhemmin. Luodut prosessirakenteet sekä valmisteluvaiheen toimijat (etenkin virkamiehet) tarkentuivat valmisteluprosessin myöhemmässä vaiheessa.¹¹

Aiempiä selontekoja vahvemman parlamentaarisen ulottuvuuden selonteon valmisteluun toi vuonna 13.6.2002 muodostettu, silloisen pääministeri Paavo Lipposen nimeämä, *turvallisuuspoliittinen seurantaryhmä*. Vuoden 2001 selonteon eduskuntakäsittelyssä hyväksytyssä mietinnössä oli edellytetty, että vuoden 2004 selonteko valmistellaan parlamentaarisesti siten, että eduskunnan keskeiset valiokunnat kytetään mukaan jo selonteon valtioneuvostossa tapahtuvaan valmisteluvaiheeseen. Ajatuksena oli saattaa

¹⁰ Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, *Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelu käynnistetään*, tiedote 152/2003, 23.5.2003.

¹¹ Ibid. ja Risto Volanen, ”Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004 - valmistelujen vaiheita ja painopisteitä”, *Maanpuolustus*, N:o 77, 2004, s. 16-19.

selonteon valmisteluprosessi (välittämättä siitä mitkä puolueet kulloinkin muodostivat hallituksen tai opposition) parlamentaariseen ohjaukseen ja mahdollistaa laajemman poliittisen rintaman osallistuminen selonteon valmisteluvaiheeseen. Toisaalta seurantaryhmän merkitys voidaan nähdä tavoitteena sitouttaa eduskunta mukaan selonteon laadintaan ja selonteossa esitettäviin linjauksiin, annettiinhan sille mahdollisuus sekä seurata selonteon valmistelua että antaa suosituksia (poliittista ohjausta) Selko-työryhmälle. Antti Kalliomäki (sd.) toimi seurantaryhmän puheenjohtajana 13.6.2002–9.5.2003, ja Aulis Ranta-Muotio (kesk.) selonteon varsinaisessa valmisteluvaiheessa. Ranta-Muotion johtamassa seurantaryhmässä oli 11 jäsentä kahdeksasta eduskuntaryhmästä (kaksi edustajaa SDP:n, Keskustan ja Kokoomuksen eduskuntaryhmistä ja yksi edustaja Vasemmistoliiton, RKP:n, Vihreiden, Kristillisdemokraattien ja Perussuomalaisen eduskuntaryhmistä). Kaksi nimettyä Selko-työryhmän jäsentä osallistui kiinteästi seurantatyöryhmän työskentelyyn, Pauli Järvenpää pysyvänä asiantuntijana ja Jaakko Laajava sihteerinä. Toisena pysyvänä asiantuntijana seurantaryhmässä toimi osastopäällikkö Markus Lyra ulkoasiainministeriöstä.¹²



Kuva 10. Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelurakenne.

¹² Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, *Turvallisuuspoliittinen seurantaryhmä*, tiedote 5.6.2002, Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, *Turvallisuuspoliittinen seurantaryhmä asetettiin*, tiedote 13.6.2002, *Turvallisuuspoliittisen seurantatyöryhmän raportti*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2004, Helsinki 2004, liite 1.

Selonteon – poliittisen asiakirjan, jonka kautta määriteltiin suomalaista turvallisuus- ja uhkaymmärrystä – valmisteluun muodostettu prosessirakenne (kuva 10) antoi myös useille muille toimijoille mahdollisuuden vaikuttaa ja osallistua selonteon sisällön rakentamiseen. Selko-työryhmän käytännön toimintaan liittyivät kiinteästi pysyvät asiantuntijat, jotka osallistuivat työryhmän toimintaan täysimääräisesti. Heistä Markus Lyra, Jukka Salovaara (pääministeri Vanhasen kansainvälisten asioiden erityisavustaja) ja kenraalimajuri Hannu Herranen (pääesikunta) olivat alusta alkaen mukana Selko-työryhmän toiminnassa. Myöhemmässä vaiheessa Selko-työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi liittyivät myös eversti Sakari Honkamaa (pääesikunta) sekä muutama Selko-työryhmän kokoukseen osallistunut kansliapäällikkö Ritva Viljanen (sisäasiainministeriö). Anne Sipiläinen ulkoasiainministeriöstä ja Janne Kuusela puolustusministeriöstä toimivat Selko-työryhmän kokousten sihteereinä sekä ministeriöidensä tuottaman tekstimateriaalin kokoajina. Puolustusvoimat (käytännössä pääesikunta) oli keskeisenä toimijana selonteon II-osan ja sotilaallisten uhkakuvien rakentamisessa. Selonteon valmisteluvaiheen aikana puolustusvoimain komentajana toimi amiraali Juhani Kaskeala, pääesikunnan päällikkönä kenraaliluutnantti Kari Rimpi ja operaatiopäällikkönä kenraaliluutnantti Olavi Jäppilä. Puolustusministeriön kansliapäällikkönä toimi Matti Ahola ja kansainvälisen puolustuspolitiikan yksikön johtajana Olli-Pekka Jalonen. Valtiosihteereinä toimivat ulkoasiainministeriössä Arto Mansala ja valtiovarainministeriössä Raimo Sailas. Vuoden 2001 selonteon valmistelussa korostunut TPAK:n, jonka pääsihteerinä toimi eversti Tapani Hyötyläinen, asema jäi vuoden 2004 selonteon valmistelussa käytännössä vähäiseksi. TPAK toimi lähinnä loppusyksyllä 2003 valmistuneen Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian (YETTS) ja siihen liittyneen selonteko-osuuden (luku 7) valmistelijana.

Suurimpien puolueiden puheenjohtajina selonteon valmisteluvaiheessa toimivat Matti Vanhanen (Keskusta), Paavo Lipponen (SDP), Ville Itälä ja Jyrki Katainen (Kokoomus, puheenjohtaja vaihtui 6.6.2004), Suvi-Anne Siimes (Vasemmistoliitto), Osmo Soininvaara (Vihreät), Jan-Erik Enestam (RKP) ja Bjarne Kallis (Kristillisdemokraatit). Eduskunnassa selontekoa käsitelleiden valiokuntien puheenjohtajina toimivat puolustusvaliokunnassa Kauko Juhantalo (kesk.), ulkoasiainvaliokunnassa Liisa Jaakonsaari (sd.), valtiovarainvaliokunnassa Olavi Ala-Nissilä (kesk.) ja hallintovaliokunnassa Matti Väistö (kesk.).

Tulevaan selontekoon kohdistettiin niin valtioneuvostossa, eduskunnassa ja useissa ministeriöissä kuin suomalaisessa yhteiskunnassa mittavia odotuksia. Useissa puheenvuoroissa palattiin jo ennen selonteon valmistelun alkamista korostamaan vuoden 2001 selonteon välitarkistusluonnetta ja painotettiin tulevan selonteon merkitystä perusteellisen ja laaja-alaisen turvallisuuspuhinnan asiakirjana. *Julkisuudessa rakennettiin etukäteen kuvaa*

”kokonaisvaltaisen turvallisuuden” selonteosta, jossa ensimmäisen kerran tarkasteltaisiin kattavasti laajan turvallisuuden näkökulmasta Suomen turvallisuusympäristöä ja siinä vaikuttavia uudenlaisia uhkatekijöitä.¹³ Myös vuoden 2001 selonteossa oli tulevaan selonteeseen kohdistettu suuria odotuksia useiden annettujen selvitys- ja tutkimustehtävien osalta – yhteensä 52 tutkimus- ja selvitystehtävää, joista tulisi raportoida vuoden 2004 selonteossa. Juhani Kaskeala totesikin vuoden 2001 selonteon julkistamisen jälkeisenä syksynä ennakoivasti, että ”vuoden 2004 selonteeseen on etukäteen ladattu monia odotuksia”, jota silloinen puolustusministeri Jan-Erik Enestam täydensi toteamalla, että ”vuonna 2004 on selkeästi otettava kantaa eräisiin mittaviin puolustushallintoa koskeviin, auki jääneisiin tai jätettyihin kysymyksiin.”¹⁴ Selonteeseen ja erityisesti siinä esitettyyn turvallisuusympäristökuvaukseen ja toimintalinjan määrittämiseen luotiin siten ennakolta huomattavaa poliittista latausta. Ulkopoliittika-lehdessä todettiinkin syksyllä 2003 selonteon I-osan valmistelun muodostuvan ”tulenaraksi.”¹⁵

Selonteon laatimisen tueksi laadittiin lukuisia sekä vain Selko-työryhmän käyttöön tarkoitettuja että julkisia selontekoja, selvityksiä ja ohjelmia, joiden linjauksia ja suosituksia selonteossa todettiin valmisteluvaiheessa otetuksi huomioon. Näitä jälkimmäisiä selontekoa ohjaavia asiakirjoja olivat YETTS (Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003), Kehityspoliittinen ohjelma (Valtioneuvoston periaatepäätös 5.2.2004), Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNS 2/2004), sisäisen turvallisuuden ohjelma (Valtioneuvoston periaatepäätös 23.9.2004) ja selonteon aikana valmistella olleet Osaava ja avautuva Suomi maailmantalouden murroksessa (väliraportti 22.6.2004) ja Valtioneuvoston globalisaatioselvitys eduskunnalle. Näiden asiakirjojen sisältöä ja vaikuttavuutta selonteeseen arvioidaan alaluvussa 7.3.

Tarkasteltaessa Kingdonin asialistateorian mukaista kansallista (suomalais-ta) turvallisuuspoliittista mielialaa vuosina 2002 ja 2003, voidaan presidentin, pää-, ulkoasiain- ja puolustusministerin puheita todeta (uhkakuva-politiikan näkökulmasta) hallinnee pitkälti kolme teemaa: 1) Terrorismin uhka ja sen vaikutus sekä kansalliseen että kansainväliseen turvallisuuteen. Jo edellisen selonteon eduskuntakäsittelyn yhteydessä avattu terrorismin ”uhkaikkuna” pidettiin avoimena. 2) Suomen liittoutumis- tai liittoumatto- muuskysymyksestä keskusteltiin aktiivisesti poliittisella asialistalla, mahdolliseen Nato-jäsenyyteen yhdistäen. Keskustelu heijastui osin esitettyihin

¹³ Ks. mm. Tarja Halonen, *Puhe suurlähettiläskokouksessa*, 21.8.2002, Erkki Tuomioja, *Globalisoitumisen ilmiöitä ja kehityssuuntia*, 6.6.2002, Ville Itälä, *Puheenvuoro keskustelussa Nato-aloituksesta*, 7.6.2002.

¹⁴ Juhani Kaskeala, *Turvallisuusympäristö muuttuu, puolustusvoimien kehittäminen jatkuu*, puhe 1.11.2001, Jan-Erik Enestam, *Puhe itsenäisyyspäivän juhlassa*, 6.12.2001.

¹⁵ Arno Aho, ”Suomen turvallisuuslinjaukset neljän huippuvirkamiehen käsissä”, *Ulkopoliittika*, No. 3-4, 2003, s. 12.

uhka-arvioihin ja niiden painotuksiin. 3) Globalisaatio ja sen yhteys turvallisuuskysymyksiin oli yksi keskeinen teema turvallisuuspoliittisen ydineliitin puheissa. Näiden teemojen pohjalta presidentti Halonen totesi uuden vuodenpuheessaan 1.1.2003, että ”vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelu antaa sopivat puitteet tarkastella tilannetta jatkuvasti muuttuvassa kansainvälisessä tilanteessa.”¹⁶

7.2 Puolueiden uhkakäsityksiä

Uhkakuvien rakentamisen poliittiseen kontekstiin yhdistyvät myös puolueidonnaiset uhkakäsitykset. Poliitiikassa puolueisuus merkitsee jonkin, suurin piirtein samalla tavalla ajattelevien ihmisten muodostaman, ryhmän jaettua tapaa ymmärtää todellisuus – myös turvallisuuden ja uhkakuvien osalta. Puolueet voi suomalaisessa poliittisessä päätöksenteossa nähdä instituutioina (alayksikkötason toimijoina), jotka pyrkivät vaikuttamaan suomalaiseen valtiotason uhkamäärittelyyn. Puolueita voi arvioida ohjaavan väljemmät sosiaaliset normit, suomalaisesta uhkamäärittämisen konsensusperiaatteesta huolimatta, kuin turvallisuuspoliittisella ydineliitillä. Yhteisiksi määrittelemiensä näkemysten ja intressien kautta puolueet pyrkivät rakentamaan turvallisuus- ja uhka-ajatteluaan osaksi valtiollista uhkatodellisuutta. Puolueet tarjoavat lähtökohtaisesti, demokratian nimissä, vaihtoehtoja politisoimiinsa turvallisuuden asioihin ja jakavat samalla puolueideologiaan kehystettyä tietoa kansalaisille turvallisuuteen liittämistään uhkista. *Puolueiden esittämien turvallisuus- ja uhkakäsityksien voi myös katsoa heijastavan laajemmin senhetkistä suomalaisen yhteiskunnan poliittisen turvallisuusajattelun tapaa ja ilmapiiriä*, mikä osaltaan on mukana vaikuttamassa rakennettavan turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon uhkakuvasisältöön. Uhkakuvien puoluepoliittisuuden ja vaihtoehtoisuuden voi arvioida lisääntyneen turvallisuuskäsitteen laajentamisen myötä.

Vaikka puolueiden periaatteellisiin kannanottoihin ja niitä ilmentäviin erilaisiin ohjelmajulistuksiin tulee suhtautua varauksella ja pidättyväisyydellä,¹⁷ kuvaavat ne niitä turvallisuuteen ja uhkiin liitettäviä asioita, joita puolueet haluavat painottaa ja nostaa politiikassaan esille. Odotetaanhan puolueiden sitoutuvan yleis-, periaate- ja vaaliohjelmissaan esittämiinsä näkemysyksiin. Näiden ohjelmien voi myös arvioida paljastavan jotakin puolueen maailmankatsomuksellisuudesta, uhkakuvien todellisuuskäsityksistä ja kei-

¹⁶ Tarja Halonen, *Tasavallan presidentin uudenvuodenpuhe*, 1.1.2003. Ks. myös mm. Paavo Lipponen, *Suomi ja Euroopan turvallisuusrakenteet*, puhe 16.1.2003, Jan-Erik Enestam, *Esitelmä Paimion Rotary-klubin kokouksessa*, 29.4.2002, Erkki Tuomioja, *Puhe eduskunnassa*, 14.5.2003.

¹⁷ Ks. puolueohjelmien ja -kannanottojen luonteesta ja niiden kritiikistä; Eeva Aarnio, *Päämäärät liikkeessä*, väitöskirja, Jyväskylän yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Jyväskylä 1998, s. 19-35.

noista, joilla esitettyjä uhkia tulisi ensisijaisesti hallita. Uhkakuvat toimivat tällöin myös puolueiden näkökulmasta turvallisuuden ja Suomen turvallisuuspolitiikan merkityksellistäjinä, joiden avulla on mahdollista pyrkiä rakentamaan esimerkiksi valtiollista turvallisuuspoliittista linjaa puolueen toivomaan suuntaan.

Viiden suurimman¹⁸ puolueen uhkakäsityksiä tulkitaan tässä tutkimuksessa puolueiden ohjelmajulistuksissa ja kannanotoissa esitettyjen uhkakuvauksien kautta. Tarkoituksena ei ole ensisijaisesti vertailla uhkakäsityksiä puolueiden välillä, vaan tarkastella kokonaisuudessaan poliittista uhkapuhuntaa ja sen erilaisia painotuksia sekä puolueiden esittämiinsä uhkakuviin liittämiä tavoitteita 2000-luvun alun Suomessa (ennen vuoden 2004 selontekoprosessin alkamista). Uhkakuvien erilaiset poliittiset puitteistamistavat kuvaavat uhkakuvapoliittisia lähtökohtia selonteon valmisteluprosessille. Toisaalta on vaikea kuvitella, että suomalaisessa konsensushakuisessa uhkakulttuurissa selontekoon rakennetut uhkakuvat eroaisivat merkittäväällä tavalla suurimpien puolueiden esittämien uhkakäsityksien yleisistä suuntalinjoista.

Suomen Keskusta

Keskustan vuoden 2003 eduskuntavaalien vaaliohjelmassa kiinnitettiin erityinen huomio sisäiseen turvallisuuteen ja ympäristöturvallisuutta uhkaaviin tekijöihin. Nämä kaksi kokonaisuutta painottuivat myös Keskustan ”Tavoitteena turvallinen Suomi” -asiakirjassa. Sisäisen turvallisuuden uhkakuvina korostettiin kasvaneen rikollisuuden aiheuttamaa yksilötason turvattomuuden tunteen lisääntymistä ja huumausaineiden kasvaneesta käytöstä johtuvia laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Kuvattujen uhkatekijöiden kautta luotiin kuvaa sisäisen turvallisuuden (johon yhdistettiin aluepoliittisia tavoitteita) merkityksen lisääntymisestä turvallisuuden ulottuvuutena, ja jonka kohdistettiin vaikuttavaksi ensisijaisesti yksilön, kansalaisen, turvallisuuteen. Sisäiseen turvallisuuteen (ja yksilön turvattomuuteen) katsottiin voitavan kiinnittää aiempaa enemmän huomiota ulkoisen turvallisuuden vakauden lisääntyttyä. Kyse oli Keskustan mukaan suomalaisten arkiturvallisuuden parantamisesta. Ympäristöturvallisuus oli toinen kokonaisuus, joka oli asiakirjoissa vahvasti esillä. Mittavimmaksi ja vakavimmaksi ympäristöuhkaksi esitettiin öljy- ja kemikaalikuljetuksiin liittyvä suuronnettomuus Itämerellä. Vaaliohjelmassa painotettiin, esitettyjen uhkakuvausten perusteella, riittävien taloudellisten resurssien kohdistamista etenkin poliisille ja pelastustoimelle. ”Sisäisen turvallisuuden” ja ”ympäristöturvallisuuden” käsitteitä käytettiin Keskustan ohjelmissa runsaasti ja niihin ladattiin turvallisuuteen yhdistettynä poliittista painoarvoa. Myös oppo-

¹⁸ Viitaten vuoden 2003 eduskuntavaalien tulosten mukaiseen kansanedustajien paikkajakaumaan.

sitiokautensa aikana Keskusta kritisoi hallitusta useaan kertaan liian vähäisestä sisäisen turvallisuuden huomioimisesta sekä poliisi- ja ympäristömäärärahojen kohdentamisesta. Vaaliohjelmassaan Keskusta lupasi kiinnittää erityisen huomion näiden asioiden korjaamiseen seuraavalla vaalikaudella.¹⁹

Ulkoisista uhkakuvista, joita kuvattiin huomattavasti sisäisen turvallisuuden uhkakuvia vähemmän, Keskusta painotti terrorismin, pandemioiden ja ympäristökatastrofien uhkakuvia.²⁰ Nämä puitteistettiin ”uusiksi ja perinteistä sodankäyntiä merkittävämmiksi uhkiksi”, jotka tuli huomioida ”turvallisuuspoliittisissa suunnitelmissa sekä määrärahoissa aiempaa selkeämmin.” Syyskuun 11. päivän terrorismi-iskujen kuvattiin muuttaneen maailmanlaajuista uhka-arviota. Vaikka Keskusta kannatti Suomen sotilaallista liittoutumattomuutta, jonka tuli nojata itsenäiseen ja uskottavaan puolustukseen, ei sotilaallisista uhkakuvista tai niiden todennäköisyyksistä esiintynyt mainintoja missään keskeisimmissä puoluepoliittisissa asiakirjoissa. Puolustusvoimien kehittämisen todettiin kuitenkin lähtevän kansallisen turvallisuuden varmistamisen tarpeista. Venäjältä puhuttiin ainoastaan ympäristö-, energia- ja kauppakysymysten yhteydessä. Lähialueen turvallisuusarvioita enemmän kiinnitettiin huomiota globaaliin turvallisuuteen, etenkin globalisaation liitettyihin uhkatekijöihin, kuten maailmanlaajuiseen eriarvoistumiseen, ääri liikkeiden voimistumiseen ja ihmisoikeusrikkomuksiin. Näiden todettiin tulevaisuudessa vaikuttavan kasvavissa määrin Suomen turvallisuuteen ja edellyttävän kehitysyhteistyöhön sekä ihmisoikeuspolitiikkaan kohdistettavan politiikan painoarvon lisäämistä. Kansainvälisistä instituutioista – turvallisuuden näkökulmasta – Keskusta painotti EU:a ja YK:ta.²¹

¹⁹ Keskusta, *Koko Suomen voimavarat käyttöön*, vaaliohjelma, Hämeenlinna 16.6.2002, Keskusta, *Tavoitteena turvallinen Suomi*, Keskustan oikeus- ja turvallisuustyöryhmän keskusteluasiakirja 4.3.2003. Ks. myös mm. Anneli Jäätteenmäki, ”Tavoitteeksi turvallinen Suomi”, *Turun Sanomat*, 13.12.2002, Anneli Jäätteenmäki, *Itämeren meriturvallisuutta parannettava ripeästi*, kannanotto, 4.2.2003, Anneli Jäätteenmäki, *Poliisi ja petetyt lupaukset*, nettikolumni 3.1.2003, Keskusta, *Turvallisuus on perusoikeus -ohjelma*, erityisohjelma 22.2.1999.

²⁰ Nämä uhkakuvat esiintyivät Keskustan vaaliohjelmassa. Vastaavasti kesän 2004 puoluekokouksessa listaan lisättiin joukkotuhoaseiden leviäminen, järjestäytynyt rikollisuus, hajoavat valtiot ja hallitsemattomat väestöliikkeet. *Keskustan puoluekokous*, Hyväksytyt kansainvälisiä ja EU-asioita koskevat aloitteet, 19.7.2004.

²¹ Keskusta, *Koko Suomen voimavarat käyttöön*, Keskusta, *Laajempi Eurooppa, naapuruus ja maailmanyhteisö*, erityisohjelma 21.4.2004, Keskusta, *Laajentuva Euroopan unioni yhdentyvässä maailmassa*, Keskustan Eurooppa-ohjelma, 25.11.2001, Keskusta, *Valoisampi vaihtoehto*, puoluevaltuuskunnan kannanotto, 24.11.2002.

Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue

Sosiaalidemokraattien asiakirjoissa rakennettiin käsitystä Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutoksen myönteisestä kehityksestä, jossa Suomen aseman todettiin olevan ”vahvempi kuin koskaan aikaisemmin.” Keskeisimmin tähän kehitykseen olivat SDP:n mukaan vaikuttaneet Suomen EU- ja Emu-jäsenyydet, kaksinapaisen maailman romahdaminen sekä yhteistyövaraisen turvallisuuden merkityksen lisääntyminen. Sekä Euroopan että globaalin turvallisuuden edistämiseksi EU:lle annettiin keskeisin rooli, jonka jäsenmaana Suomella todettiin olevan aiempaa parempi mahdollisuus vaikuttaa sekä Euroopan rauhantilan että maailmanlaajuisen yhteisvastuullisuuden vahvistamiseen. EU kuvattiin tärkeäksi kansainväliseksi toimijaksi, jonka ”periaatteisiin kuuluu laaja turvallisuuskäsite ja monipuolinen keinovalikoima.” Turvallisuus tuli SDP:n mukaan ymmärtää lähtökohtaisesti ”laaja-alaisena, ei vain sotilaallisena turvallisuutena.” Laajan turvallisuuden käsitettä käytettiin puolueen ohjelmissa runsaasti ja siihen pohjautuvaa turvallisuusajattelua korostettiin ulko- ja turvallisuuspoliittisen toiminnan yhteydessä. Sotilaallisesta turvallisuudesta tai siihen liittyistä uhkakuvista puhuttiin hyvin vähän, vaikka uskottava ja toimiva maanpuolustus esitettiin tärkeänä osana Suomen turvallisuuspolitiikkaa. Turvallisuuden uusiksi uhkiksi kuvattiin ympäristömuutokset, tarttuvat taudit, väestöliikkeet, ihmiskauppa, uskontojen väliset ristiriidat, alueelliset konfliktit, sortuvat valtiot, rikollisuus, terrorismi ja joukkotuhoaseiden leviäminen. Näille uhkille todettiin olevan ominaista, ettei niitä ”usein, jos lainkaan voi torjua perinteisin sotilaallisin välinein”, ja että ”uhkien torjumiseksi tarvitaan laajaa kansainvälistä yhteistoimintaa.” Uusien uhkien kuvattiin kohdistuvan läheisesti ihmisten arkeen tai laajemmin alueelliseen ja globaaliin turvallisuuteen, ei niinkään Suomen valtiolliseen turvallisuuteen. ”Koko maailman mittakaavassa kansalaiset kaipaavat yhä suurempaa vakautta ja turvallisuutta.”²²

Sisäisen turvallisuuden ohella globaalille turvallisuusulottuvuudelle rakennettiin SDP:n ohjelmajulistuksissa poliittisesti korostettavaa asemaa – ”suurin haaste, jonka kanssa työväenliike joutuu tänään kamppailemaan ilmiönä, on globalisaatio.” Tällä viitattiin sekä maailmalaajuiseen että suomalaisen yhteiskunnan sisäiseen eriarvoistumiseen, tuloeroihin ja köyhyyteen yksilön turvallisuuden näkökulmasta. Globalisaation yhteydessä SDP painotti kehitys yhteistyökysymyksien merkitystä, joka tuli nostaa keskeisemmälle sijalle Suomen turvallisuuspolitiikassa. Tämän katsottiin edellyttävän panostuksen lisäämistä ulkoasiainhallinnon toimintaan ja kehi-

²² Sosiaalidemokraattinen puolue, *Varma vaihtoehto – työllä turvaamme hyvinvointiyhteiskunnan*, vaaliohjelma 2003, Sosiaalidemokraattisen puolueen puoluevaltuusto, *Turvallisuuspoliittinen kannanotto*, 14.3.2004, Sosiaalidemokraattinen puolue, *Kannanotto kansainvälisistä kysymyksistä*, SDP:n puoluekokous 6.-8.6.2002, Sosiaalidemokraattinen puolue, *Ihmisten Eurooppaan*, vaaliohjelma 2004.

tysyhteistyömäärärahoihin. Kehitysyhteistyön, jossa YK:n rooli ja sen määrittämät kansainväliset normit kuvattiin keskeisiksi, todettiin vaikuttavan erityisesti terrorismin uhkan kasvuympäristöön, ympäristöuhkien hallintaan ja kansanvallan edistämiseen kehitysmaissa. Maailmaa tuli SDP:n mukaan hahmottaa ”pasifismin perinteiden mukaisesti, realistisesti, tasapuolisesti ja maailmanlaajuisella tasolla.” Viittaamalla hallitsemattomiin väestöliikkeisiin, tartuntatauteihin, ympäristöuhkiin Itämerellä ja rikollisuuteen esitettiin myös lähialueyhteistyön määrärahojen lisäämistä. Pohjois-Euroopan vakaudesta huolehtimisen todettiin lisäävän Suomen sekä valtiollista että yhteiskunnallista turvallisuutta. Venäjästä SDP:n ohjelmissa puhuttiin vain elintasokuilun sekä raja- ja ympäristöturvallisuuden yhteydessä.²³

Kansallinen Kokoomus

Kokoomuksen turvallisuuspuhunnassa, verrattuna muihin puolueisiin, kansallinen turvallisuus ja Venäjä olivat vahvemmin esillä. Suomen turvallisuuspolitiikan kivijaloiksi Kokoomuksen ohjelmissa määritettiin Suomen itsenäisyys sekä hyvät naapuruussuhteet ja vakauden vaaliminen Suomen lähialueilla. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeimpien valintojen todettiin liittyvän monella tavalla Venäjään. Tällöin viitattiin myös mahdolliseen sotilaalliseen uhkaan, etenkin Venäjän ja Baltian maiden välisten suhteiden kiristymiseen sekä Venäjän uudistuspolitiikan epäonnistumiseen. Jälkimmäisen vaihtoehdon todettiin olevan jatkossa keskeinen Suomen ja Venäjän välisiä suhteita määrittävä tekijä, vaikka Venäjän suhteen painotettiin laaja-alaisen yhteistyön tärkeyttä. Ensisijaiseksi tavoitteeksi Kokoomuksen turvallisuuspoliittisessa kannanotossa määriteltiin kuitenkin ”oman kansallisen puolustuskykymme vahvistaminen.” Suomen valtiollinen turvallisuus esiintyi kokoomuslaisen turvallisuusajattelun keskiössä, samalla kun sotilaallista voimaa todettiin edelleen käytettävän alueellisissa ja paikallisissa kriiseissä. Tässä uhkakontekstissa viitattiin sekä Natoon että EU:iin. Suomen Nato-jäsenyyden todettiin parantavan Suomen lähialueiden turvallisuutta ja tarjoavan mahdollisuuden saada konkreettista tukea mahdollisissa sotilaallisissa kriiseissä. EU:n nähtiin puolestaan vahvistavan Suomen turvallisuutta erityisesti arvoyhteisöllisyyden kautta. ”Tiivistyvä EU ja yhteistyö Naton kanssa ovat asemoineet Suomen osaksi euroatlanttista arvoyhteisöä.”²⁴

²³ Ibid. ja Sosiaalidemokraattinen puolue, *Julkilausuma kansainvälisestä tilanteesta ja Eurooppa-politiikasta*, 8.6.2002, Sosiaalidemokraattinen puolue, *Sosiaalidemokratian periaatteet*, yleisohjelma 1999.

²⁴ Kokoomus, *Turvallisuus on veräjän avaamista, ei aidan panemista*, puoluehallituksen turvallisuuspoliittinen kannanotto 4.6.2004, Kokoomus, *Lähiajan tavoiteohjelma 2003-2007*, Tampere 26.10.2002, Kokoomus, *Tavoitteena parempi arki – Kokoomuksen kuuden kohdan ohjelma*, vaaliohjelma 8.1.2003, Kokoomus, *Kokoomuksen globalisaatiokannanotto*, Turku 9.6.2002, Kokoomus, *Jotta Suomella menisi paremmin*, vaalioh-

Naton ja EU:n yhteydessä puhuttiin kuitenkin pääasiassa uusista uhkaku-
vista, joista vakavimmiksi kuvattiin terrorismi, sortuneet valtiot, joukkotu-
hoaseiden leviäminen, järjestäytynyt rikollisuus ja laiton maahanmuutto.
Tällöin viitattiin EU:n turvallisuusstrategian uhkakuviin ja Naton luontee-
seen kriisinhallintaorganisaationa. Erityisesti terrorismin vastaiset toimet
liitettiin transatlanttiseen yhteistyöhön ja Naton uhkakuviin, joiden torjun-
taan Suomen tuli osallistua. Suomen turvallisuusympäristön muutosten kat-
sottiin edellyttävän institutionaalista (Nato, EU) yhteistyötä, erityisesti uu-
sien uhkien torjunnassa. ”Suomen kansallista turvallisuutta tuetaan parhai-
ten toimimalla kansainvälisesti.” Kokoomuksen eduskuntavaaliohjelmassa
(2003) viitattiin myös arjen turvallisuuteen, jonka vakavimmiksi uhkaku-
viksi puitteistettiin huumeet ja järjestäytynyt rikollisuus. Näiden kansalais-
ten turvallisuuteen kohdistuvien uhkien todettiin edellyttävän poliisien
määrän lisäämistä. Ympäristöturvallisuudesta puhuttiin pääasiassa haastei-
na, ja ne kohdennettiin ilmastonmuutokseen sekä Itämeren ympäristöönnet-
tomuuksiin.²⁵

Vasemmistoliitto

Vasemmistoliiton ohjelmissa ja kannanotoissa painotettiin turvallisuusajatel-
telun muuttamisen välttämättömyyttä. Vasemmistoliiton mukaan turvalli-
suutta ei tullut ymmärtää valtio- tai edes Eurooppa-sidonnaisena vaan ensi-
sijaisesti ei-sotilaallisena yksilöön kohdistuvana globaalina turvallisuutena.
Tällöin kritisoitiin asevaraisen ja sotilasliittoperustaisen turvallisuuden hal-
litsevuutta ja painotettiin kansainvälistä yhteistyötä sekä YK:n asemaa
maailmanlaajuisen turvallisuuden rakentamisessa. Rauhanliikkeeksi itsensä
määritellyn Vasemmistoliiton turvallisuuskäsitystä ohjasi, myös Suomen
turvallisuuteen yhdistettynä, inhimillisen turvallisuuden lähtökohtaisuus.
Erityisesti naisten ja lasten elinolojen parantaminen, demokratian edistämi-
nen ja ihmisoikeusrikkomuksiin puuttuminen kuvattiin edellytyksiksi kes-
täväälle maailmanlaajuiselle rauhalle – ”Erityispainoa ei saa antaa aseisiin
perustuvalla turvallisuudelle.” Vasemmistoliiton mukaan Suomen tuli ko-
rosta turvallisuuksipolitiikassaan inhimillisen turvallisuuden periaatetta ja
sitoutumista YK:n vuosituhatjulistuksen tavoitteisiin sekä pyrkiä kehitys-
yhteistyömäärärahoja lisäämällä ja ei-sotilaallisia toimintamuotoja kasvat-
tamalla globaalien turvallisuuden edistämiseen. Puolueen ohjelmista heijas-
tui myös tietynlainen kriittisyys Yhdysvaltoja ja Natoa kohtaan, joista jäl-
kimmäisen todettiin lisäävään Suomelle turvallisuusuhkia. Turvallisuus tuli
ymmärtää laaja-alaisena ja kansainvälisen yhteistyön siviiliperustaisena

jelma 27.4.2004, Ville Itälä, *Puheenvuoro Nato-jäsenyydestä*, 7.6.2002, Kokoomus,
Tavoiteohjelma 1999-2003, 28.9.1999.

²⁵ Ibid.

toimintana – ”lopullinen tavoittemme on yhteistyöhön perustuva turvallisuus ilman aseita.”²⁶

Vasemmistoliiton mukaan Suomen tuli turvallisuuspolitiikassaan ottaa huomioon myös terrorismin, joukkotuhoaseiden leviämisen, järjestäytyneen rikollisuuden, nopeasti leviävien tartuntatautiin, köyhyyden, elintasokuilusta syntyvien väestöliikkeiden sekä luonnonkatastrofien uhkat. Terrorismi puitteistettiin ”kaikkein vakavimmaksi” uudeksi uhkaksi, jonka torjunnassa tuli kunnioittaa kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja YK:n turvallisuusrakenteita. Vaikka Vasemmistoliitto totesi kantavansa vastuunsa Suomen turvallisuudesta ja puolustuksesta, kritisoitiin sotilaallisia uhkakuvia vanhentuneiksi. Vuoden 2003 eduskuntavaaliohjelmassa puolueen tavoitteeksi esitettiin puolustusmenojen kääntäminen laskuun ja puolustusvoimien uudistaminen ”paremmin todellisia turvallisuusuhkia vastaavaksi.” Suomeen kohdistuva sotilaallisen uhkan mahdollisuus kuvattiin ”lähes olemattomaksi.” Suomen sisäisen turvallisuuden edistämiseksi Vasemmistoliiton mukaan oli tärkeintä sosiaalisen eriarvoistumisen pysäyttäminen ja syrjäyttävien rakenteiden purkaminen. Poliiseille ja muille ei-sotilaallisesta turvallisuudesta huolehtiville viranomaisille tuli puolueen mukaan turvata riittävät määrärahat.²⁷

Vihreä liitto

Vihreä liitto asetti vuoden 2003 eduskuntavaaliohjelmassaan tavoitteekseen ekologisesti kestävä ja taloudellisesti sekä sosiaalisesti oikeudenmukaisen maailman rakentamisen. Turvallisuusajattelussa tuli pyrkiä pois valtiollisesta suverenisuusajattelusta, sillä Vihreiden mukaan maailmanrauhan uhkakuvat olivat muuttuneet. Vakavimmiksi uhkakuviksi kuvattiin köyhyys ja eriarvoisuus – niin maailmanlaajuisesti kuin yhteiskuntien sisällä. Näiden uhkien ympärille, yhdistettynä ympäristöuhkiin, kietoutuivat Vihreiden mukaan merkittävimmät tulevaisuuden turvallisuusuhkat. Samalla painotettiin YK:n merkitystä maailmanlaajuisena toimijana ja kritisoitiin aseiden varaan rakennettua turvallisuuskäsitystä. Vihreiden turvallisuuspoliittinen ohjelma otsikoitiinkin ”Vähemmän aseita – enemmän turvaa” -nimellä. Huomiota kiinnitettiin uhkien, niin sotilaallisten kuin ei-sotilaallisten osalta, perimmäisiin syihin, joiksi todettiin ilmastonmuutos, luonnonvarojen rajallisuus ja epävakaiden valtioiden sisäinen kehitys. Tällöin viitattiin EU:n ja Yhdysvaltojen turvallisuusstrategioissa määriteltyihin uhkakuviin ja todettiin terrorismin, joukkotuhoaseiden leviämisen ja sortuvien valtioiden

²⁶ Vasemmistoliitto, *Turvallisuuspoliittinen ohjelma*, 8.4.2001, Vasemmistoliitto, *Arvot ja asiat ratkaisevat*, vaaliohjelma 2003, Vasemmistoliitto, *Meidän Eurooppa*, vaaliohjelma 2004, Vasemmistoliitto, *Vasemmistoliiton poliittinen tavoiteohjelma 2004-2007*, 28.11.2004, Vasemmistoliitto, *Tulevaisuuden sosiaalinen Eurooppa*, erityisohjelma 2003, Vasemmistoliitto, *Siimes patisti rauhantyöhön*, 21.5.2003.

²⁷ Ibid.

den olevan merkittäviä kansainvälisiä turvallisuusuhkia. Näiden uhkakuvien torjunnassa tuli Vihreiden mukaan painottaa Suomenkin osalta globaalin turvallisuuden vastuun kantamista, köyhyyteen puuttumista, turvallisuuden laajaa ymmärtämistä sekä aseisiin kohdistettavien resurssien pienentämistä. ”Terrorismin, joukkotuhoaseiden ja sortuvien valtioiden uhkaa voidaan torjua parhaiten lisäämällä sosiaalista turvallisuutta ja edistämällä hyvinvoinnin tasaisempaa jakautumista.”²⁸

Vihreiden mukaan Suomeen ei kohdistunut välittömiä sotilaallisia uhkia, mutta ”vanhan Venäjän uhkan” todettiin vaikuttavan Suomessa vielä voimakkaana – ”siitä huolimatta, että Ruotsi, Tanska ja Norja ovat poistaneet Venäjän uhkakuviansa joukosta.” Vihreiden mukaan Suomessa vallitsi kaksi vastakkaista Venäjän uhkakuvaa. Toisaalta mielikuvan esitettiin rakentuvan Venäjän epävakauden (yhteiskunnallisen sekasorron ja maan hajoamisen) kuvaamiselle, mikä saattaisi johtaa aseellisten konfliktien leviämiseen myös Suomeen. Toisaalta Venäjän uhkan nähtiin liitettävän maan taloudelliseen nousuun, joka antaisi mahdollisuuden lisätä puolustusmenoja ja elvyttää imperialistisia pyrkimyksiä. Vihreä liitto kritisoi Venäjän uhkan ylläpitämistä Suomen turvallisuuspolitiikassa sekä siihen liitettyjä kahtalaisia toimintalinjoja – hakeutumista Naton jäsenvaltioksi tai ”varovaisuuslinjan jatkamista.” Uudenlainen turvallisuusajattelu edellytti Vihreiden mukaan erilaisia turvallisuusratkaisuja. Tällöin viitattiin puolustusvoimien vahvuuden pienentämiseen ja painotettiin sisäisen kriisinhallinnan, sisäasiainministeriön alaisten turvallisuusviranomaisten, sekä kehitys yhteistyön merkityksen korostamista. Suomen kokonaisturvallisuuden rakenteita tuli Vihreiden mukaan arvioida uudelleen, koska ”uhkat kytkeytyvät yhä voimakkaammin toisiinsa” ja ”Suomi käyttää puolustukseen viisi kertaa enemmän rahaa kuin kehitys yhteistyöhön.”²⁹

Vihreälle liitolle ympäristöpolitiikka oli turvallisuuspolitiikkaa. Terrorismin vastaisen toiminnan koettiin mahdollisesti peittävän alleen ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta vielä merkittävimpiä uhkakuvia – vesipulan ja ilmastonmuutoksen. Ympäristöturvallisuuden merkitystä painotettiin Vihreiden ohjelmissa sekä yhteiskuntien ja maailman kestäväen kehityksen periaatteena, että yhtenä merkittävänä muiden uhkien, kuten pakolaisuuden,

²⁸ Vihreä liitto, *Vihreän liiton teesit kansainvälisestä turvallisuuspolitiikasta*, 21.9.2002, Vihreä liitto, *Vähemmän aseita – enemmän turvaa*, Vihreän liiton turvallisuuspoliittinen ohjelma 24.4.2004, Vihreä liitto, *Maailma muuttuu, koska sitä muutetaan*, periaateohjelma 26.5.2002, Vihreä liitto, *Pallo haltuun*, Vihreän liiton eduskuntavaaliohjelma 2003, Vihreä liitto, *Kohti reilua ja kestävää globalisaatiota*, erityisohjelma 17.1.2004.

²⁹ Vihreä liitto, *Vihreän liiton teesit kansainvälisestä turvallisuuspolitiikasta*, Vihreä liitto, *Vähemmän aseita – enemmän turvaa*, Vihreä liitto, *Pallo haltuun*.

perimmäisenä syynä. ”Tavoitteenamme on turvata inhimillinen hyvinvointi ekologisesti kestävässä maailmassa.”³⁰

Johtopäätöksiä

Puolueiden ohjelmat ja kannanotot kuvaavat, julistuksellisuudestaan huolimatta, suomalaisessa yhteiskunnassa 2000-luvun alussa esiintyneitä turvallisuus- ja uhkapuhunnan erilaisia muotoja. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan osalta puolueiden ohjelmat antoivat virallisen tulkinnan puolueen kannasta, ja toisaalta ilmensivät suurimpien puolueiden erilaista turvallisuuspoliittista profiilia. Tosin, varsinkin vaaliohjelmissa, uhkakuvista puhuttiin pääosin hyvin yleisellä tasolla. Hyödyllisempää tuntui olevan esittää turvallisuutta tuottavia keinoja ja niihin liitettyjä vaatimuksia pelottelun sijasta. Yleisessä puhunnassa turvallisuutta ja uhkia kuvattiin pääosin kolmella – kansainvälisen, kansallisen ja sisäisen turvallisuuden – tasolla ja usein instituutio- ja viranomaiskeskeisesti. Vaikka *kaikkien puolueiden turvallisuuskäsityksen voi arvioida olleen laaja-alainen*, esiintyi uhkakuvien hallintakeinojen ja turvallisuuden tasojen priorisoinnin suhteen eroavaisuuksia puolueiden näkemyksien välillä. Huomioitavaa oli kuitenkin se, miten monet asiat puitteistettiin puolueohjelmissa juuri uhkiksi.

Puolueiden turvallisuuspuhuntaa ohjasi turvallisuuden kansainvälistyminen – turvallisuuden rakentamisen yhdistäminen globaaliin turvallisuuteen. Turvallisuuden kansainvälisyyden viitekehys esiintyi hallitsevana kaikkien puolueiden ohjelmissa. Kansainvälistymisen kehityssuunnan voimistumista perusteltiin globalisaation ja 11/9 terrori-iskujen vaikutuksilla sekä sotilaallisen uhkan vähenemisellä ja uusien uhkien korostumisella. Uhkakuvatoimellisuutta rakennettiin globaaleista lähtökohdista (uhkien lähteet), mutta uhkien kohteina esitettiin pääosin joko Suomen tai Euroopan turvallisuus sekä erityisesti Vasemmistoliitossa ja Vihreissä inhimillinen, ihmisen, turvallisuus. Suomen turvallisuutta sidottiin vahvemmin maailmanlaajuisiin, rajat ylittäviin ja yhteistyöllä vastattaviin, uhkakuviin. Eriarvoisuus, köyhyys, kehittymättömät valtiot ja ympäristön muutokset kuvattiin merkittävänä kansainvälisinä sekä uhkina että ongelmina. Niiden kuvattiin olevan perimmäisiä syitä, kaikkien puolueiden esittämiin, ajankohtaisiin kansainvälisiin uhkakuviin – terrorismiin, joukkotuhoaseiden leviämiseen, järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja väestöliikkeisiin. Myös ympäristöstä puhuttiin suhteellisen paljon uhkakäsittein. Kansainvälisten uhkien todettiin heijastuvan aiempaa enemmän ja vakavammin Suomeen, jolloin rakennettiin kuvaa Suomen kasvaneesta sidonnaisuudesta ja vastuun kantamisen vaatimuksesta globaaliin turvallisuuskehitykseen. Suomen turvallisuutta raken-

³⁰ Ibid. ja Vihreä liitto, *Maailma muuttuu, koska sitä muutetaan*, periaateohjelma 26.5.2002, Vihreä liitto, *Eurooppa voisi olla parempi – Ajattele ja valitse*, vaaliohjelma 2004.

nettiin kasvavissa määrin, uusien uhkien takia, kansainvälisen yhteistyön kautta.

Uusista uhkista puhuttiin myös usein ”meidän eurooppalaisten uhkina”, samalla kun tuotiin esille länsimaista arvoperustaisuutta. Viittaukset EU:n turvallisuusstrategian ja YK:n vuosituhattulistuksen uhkakuviiin olivat puolueohjelmissa yleisiä. Kansainvälisiin uusiin uhkakuviiin esitettiin voitavan parhaiten vaikuttaa länsimaisessa rintamassa ja tiivistettävän kansainvälisen yhteistyön kautta. Puolueohjelmissa rakennettiin samalla kuvaa Suomen turvallisuuden yhä vahvemmassa suhteesta Euroopan ja EU:n turvallisuuteen. EU mahdollisti uhkien käsittämisen vahvemmin arvopohjaisesti. Suomi sidottiin valtiotoimijana varsin tiukasti EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja sitoutumisen katsottiin edellyttävän Suomen turvallisuusinfrastruktuurin sopeuttamista tähän järjestelmään, erityisesti EU:n kriisinhallintapolitiikkaan. YK:lle annettiin puolestaan merkittävä rooli kansainvälisen turvallisuuden rakentamisessa ja yhteisen normi- ja tavoitepohjan määrittämisessä. Ainoastaan Kokoomus toi esille myönteisessä hengessä Naton vaikuttavuuden maailmanlaajuisten uhkakuvien torjunnassa.³¹ Vasemmistoliitto ja Vihreät puolestaan kritisoivat voimallisesti asevaraista turvallisuusajattelua, painottaen globaalia yhteisvastuullisuutta ja ihmillistä turvallisuutta.

Uudet, ei-sotilaalliset, uhkat nostettiin puolueohjelmissa korostuneesti esille, kun taas Suomea sotilaallisesti uhkaavista tekijöistä puhuttiin hyvin vähän. Esitetyistä näkemyksistä välittyi ajatus siitä, että uusista uhkista puhuminen oli poliittisesti helpompaa kuin sotilaallisten uhka-arvioiden esittäminen. Uudet uhkat kyettiin myös useimmiten puitteistamaan käytännönläheisesti. Huomioitavaa oli, ettei päähallituspuolue Keskustan missään keskeisimmissä puoluepoliittisissa asiakirjoissa ollut mainintoja sotilaallisista uhkakuvista tai niiden todennäköisyyksistä. Muiden puolueiden asiakirjoissa sotilaalliset uhkakuvat mainittiin, mutta yleisiksi ja intensiteeteiltään (Suomeen kohdistuvina) hyvin mataliksi puitteistettuina.

Kokoomusta lukuunottamatta Venäjää ei yhdistetty uhkan lähteenä sotilaallisiin uhkakuviiin. Venäjän sotilaallisen uhkan mahdollisuuden esillenostamisen ja painottamisen voi implisiittisesti yhdistää Kokoomuksen myönteisen Nato-linjauksen perusteluihin. Vihreät puolestaan kritisoivat Venäjän sotilaallisen uhkan ylläpitämistä vanhanaikaisen turvallisuusajattelun ilmentymänä. Muissa puolueissa Venäjä puitteistettiin pääosin yleisellä, turvalli-

³¹ Veikko Heinonen on tutkimuksessaan jakanut suomalaiset puolueet ”liittoutujien” ja ”liittoutumattomien” leireihin. Viidestä suurimmasta puolueesta hän näkee vain Kokoomuksen kuuluvan 2000-luvun alussa ”liittoutujiin” eli Suomen Nato-jäsenyyttä kannattaviin puolueisiin. Veikko Heinonen, ”Sotilas, maanpuolustus ja isänmaa turvallisuusdiskurssissa – venyvätkö käsitteet vai tulkinnat?”, *Sotilasaikakauslehti*, No. 4, 2008, s. 51-58.

suuteen liittämättömällä ja varovaisella tavalla. Puolueohjelmista ja kannanotoista välittyikin kuva, että sotilaallisista uhkakuvista ja Venäjästä vaikeneminen oli puolueille poliittisesti vaivattomampi ratkaisu (helpompi jättää esittämättä kuin esittää). Suomen tuli kuitenkin kaikkien puolueiden mielestä seurata turvallisuuspoliittisessa ympäristössään tapahtuvia muutoksia, millä viitattiin Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen toimintalinjan oikeellisuuteen – uskottavaan sotilaalliseen puolustukseen. Yleiselle asevelvollisuudelle, alueelliselle puolustusjärjestelmälle ja kansallisen puolustuksen tärkeydelle kolme suurinta puoluetta antoivat vahvan tukensa. Kaikissa puolueissa viitattiin puolustusratkaisun nauttimaan vahvaan kansalaistukeen. Vasemmistoliiton mukaan näitä ”suomalaisen turvallisuuden oppeja” tuli kuitenkin tarkistaa uusien uhkakuvien ja turvallisuuden muutosten mukaisiksi,³² mitä Vihreät tuki viittauksillaan puolustusmäärärahojen uudelleenkohdentamisesta ja valikoivasta asevelvollisuudesta. Suomen maantieteellisestä lähialueesta puhuttiin turvallisuuden yhteydessä kokonaisuudessaan vähän. Toisaalta se esitettiin vakaaksi ja toisaalta jatkuvassa muutostilassa olleeksi. Uhkia kuvattiinkin lähialuesidonnaisuuden sijasta huomattavasti enemmän kansainvälisestä näkökulmasta.

Kansainvälisten uhkakuvien ohella puolueohjelmissa puhuttiin paljon sisäisestä ja yhteiskunnallisesta turvallisuudesta ja niihin yhdistetyistä uhkakuvista. Huumeet, rikollisuus, tartuntataudit ja yhteiskunnallinen eriarvoistuminen puitteistettiin korostuneimmin uhkiksi, jotka vaikuttavat arjen turvallisuuteen. Sisäinen turvallisuus kohdennettiin yksilön (kansalaisen) turvallisuuteen – lähtökohtaan, että jokaisella suomalaisella tulisi olla turvallista elää Suomessa. Turvallisuusviranomaisista viitattiin tällöin keskeisimmin poliisiin ja pelastusviranomaisiin, joiden toimintamenojen kasvattamisen todettiin kaikkien puolueiden ohjelmissa olleen edellytys arjen turvallisuuden lisäämiselle. Myös rajaviranomaisten resurssien rajallisuuteen viitattiin hallitsemattomien väestöliikkeiden ja Itämeren ympäristöuhkien yhteydessä. Sisäinen turvallisuus oli vahvasti esillä kaikkien puolueiden puolueohjelmissa ja kannanotoissa.

Puolueiden voi katsoa, yleis-, periaate- ja vaaliohjelmissa esitettyjen näkemysten perusteella, omaksuneen laajan turvallisuuden lähtökohtaisuuden. Hyvin moninaisia asioita tuotiin esille uhkakäsitteen alla ja turvallisuudesta puhuttiin (jopa korostuneesti) muilla kuin valtiollisen turvallisuuden tasolla. Samanaikaisesti käytiin keskustelua sotilaallisiin uhkakuviin varautumisen tarpeellisuudesta ja tarpeettomuudesta sekä turvallisuutta edistävien toimien erilaisista rahoitustarpeista. Kaikissa puolueissa kohdistettiin vuo-

³² ”On tullut aika tarkistaa Suomen puolustusoppia ja puolustusvoimien rakennetta sotilasstrategista tilannetta paremmin vastaavaksi. On vastattava kysymykseen, onko esimerkiksi maamme aluepuolustusjärjestelmää ja sen edellyttämää suuren reservin kouluttamista pidettävä vanhentuneena.” Vasemmistoliitto, *Turvallisuuspolitiikan ajankohtaiset painopisteet*, kannanotto 7.4.2002.

den 2004 selontekoon paljon odotuksia – mahdollisuutta käydä avointa ja laajaa keskustelua turvallisuuden kokonaisuudesta.

7.3 Selonteon hallinnollinen valmistelu poliittisessa ohjauksessa³³

”Selonteot ovat hallituksen väline muutosten hallitsemiseksi. Muutosten keskellä on tärkeää, että maamme poliittinen johto pystyy hahmottamaan ja määrittelemään tulevat kehityssuunnat ja sopimaan yleisellä tasolla keskeisimmistä uhkakuvista ja hallinnan keinoista. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa tämä tehdään selontekojen kautta. Selontekoprosessin aikana hiotaan yhteiset poliittiset kannat, ensiksi hallinnon sisällä, sitten valtiojohton puitteissa.”³⁴

7.3.1 Uhkakuvalinjausten lähtökohtia

Valmistelurakenteen ja eri toimijoiden vaikuttavuus

Muodostetulla valmistelurakenteella oli olennainen merkitys selonteon uhkakuvien rakentamiseen. Kun aiempien selontekojen hallinnollinen valmistelu oli tapahtunut varsin vakiintuneesti ulkoasiainministeriön ja puolustushallinnon kesken, nostettiin vuoden 2004 selonteon valmistelussa valtioneuvoston kanslia johtorooliin. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että valtioneuvoston kanslian (etenkin pääministerin ja valtiosihteeri Risto Volasen) rooli korostui selonteon valmisteluvaiheessa. Uutta oli myös erillisen, pienen ja suljetun, virkamiestyöryhmän kokoaminen selonteon valmisteluun, jota juuri Volanen siirtyi johtamaan. Vuoden 2004 selonteossa virkamiesvalmistelun johto annettiin ensimmäistä kertaa valtioneuvoston kanslialle.

³³ Alaluvussa esitettävät analyysit ja tulkinnat perustuvat (mainittujen dokumenttilähteiden lisäksi) henkilöhaastatteluilla (ks. alaluku 4.3) kerättyyn tutkimusaineistoon. Haastattelujen muistiinpanot ovat tutkijan hallussa. Haastatellut henkilöt: Matti Ahola 28.4.2008, Jan-Erik Enestam 21.1.2008, Mari Eteläpää 17.4.2008, Juha Harjula 1.2.2008, Hannu Herranen 11.6.2008, Sakari Honkamaa 24.6.2008, Tapani Hyötyläinen 30.5.2008, Jyrki Iivonen 21.1.2008, Olli-Pekka Jalonen 12.2.2008, Olavi Jäppilä 19.5.2008, Pauli Järvenpää 19.2.2008 ja 3.3.2008, Jaakko Kalela 26.5.2008, Elina Kalkku 2.4.2008, Antti Kalliomäki 12.3.2008, Juhani Kaskeala 29.5.2008, Juha Korkeaoja 21.2.2008, Johannes Koskinen 12.3.2008, Janne Kuusela 20.5.2008, Seppo Kääriäinen 22.2.2008, Jaakko Laajava 25.1.2008 ja 9.6.2008, Paula Lehtomäki 4.6.2008, Markus Lyra 6.5.2008, Tarja Mankkinen 5.6.2008, Arto Mansala 2.5.2008, Juha Martelius 5.5.2008, Matti Piispanen 29.4.2008, Kari Rajamäki 26.2.2008, Aulis Ranta-Muotio 27.5.2008, Raimo Sailas 29.5.2008, Jukka Salovaara 5.5.2008, Kai Sauer 7.1.2008, Anne Sipiläinen 12.6.2008, Folke Sundman 8.5.2008, Pekka Toveri 13.5.2008, Erkki Tuomioja 6.2.2008, Matti Vanhanen 17.7.2008, Ritva Viljanen 15.5.2008, Risto Volanen 6.5.2008.

³⁴ Seppo Kääriäinen, ”Mihin selontekoja tarvitaan?”, *Lalli*, 24.9.2004.

Luotu valmistelurakenne kuvasti lähtökohtaisesti turvallisuuden aiempaa laajempaa tarkastelutavoitetta, sillä valtioneuvoston kanslian johtoroolia perusteltiin sillä, että koko laajan turvallisuuden kenttä tuli selonteossa avata tarkastelulle. Valtioneuvoston kansliassa todettiin puolestaan kanslian olevan luontevin paikka koordinoida eri hallinnonaloja yhdistävää turvallisuustoimintaa ja turvallisuuden koko valtionhallinnon kattavaa luonnetta.

Valtioneuvostossa todettiin loppukevällä 2003, että nyt *tehtäisiin ensimmäinen perusteellinen laajan turvallisuusajattelun mukainen selonteko* uuden perustuslain voimaansaattamisen jälkeen ja siksi pidettiin luonnollisena, että *valtioneuvoston selonteon* valmistelu johdettaisiin valtioneuvoston kansliasta. Myös yhteistoiminnan eduskunnan turvallisuuspoliittisen seurantar ryhmän kanssa katsottiin valtioneuvostossa edellyttävän aiempaa selkeämpää johtovastuun siirtämistä pääministerin alaisuuteen. *Kyse oli toisaalta valtopolitiikasta – muodostetulla valmistelurakenteella haluttiin tietoisesti korostaa pääministerin asemaa ja vahvistaa valtioneuvoston kanslian koordinoitokykyä turvallisuusasioissa.* Samalla haluttiin kuitenkin sitouttaa muut keskeisimmät turvallisuuspolitiikan vaikuttajat (ulkoasiainministeriö, puolustushallinto, tasavallan presidentin kanslia sekä osaltaan sisäasiainministeriö) mukaan selonteon valmisteluun. Ulkoasiainministeriössä ja etenkin puolustusministeriössä ei pidetty valtioneuvoston kanslian ja Selko-työryhmän ”auktoriteettiasemasta” selonteon valmistelussa. Puolustusministeriössä aiempaa TPAK:n koordinaatiovastuuta selonteon valmistelussa oli pidetty toimivana, eikä sille koettu olleen muutostarvetta. Puolustushallinnossa myös epäiltiin etenkin Risto Volasen näkemystä turvallisuuden liiallisen laaja-alaisuuden korostamisesta.

Muodostettu selonteon valmistelurakenne merkitsi uhkakuvien rakentamiselle kolmea olennaista lähtökohtaa. Ensinnäkin selonteon uhkakuvien hallinnollinen rakentaminen keskittyi pienen virkamiestyöryhmän käsiin, henkilöityen neljään virkamieheen ja heidän edustamiinsa tahoihin. Tämä merkitsi yleisesti virkamies- ja myös asiantuntijavallan vahvistumista, ja toisaalta vallan – uhkakuvien määrittämisen vaikutusmahdollisuuksien – keskittymistä hyvin rajattuun toimijajoukkoon.³⁵ Selko-työryhmän jäsenten kognitiiviset tulkinnat muodostuivat (poliittisesta ohjauksesta huolimatta) merkityksellisiksi. Sekä UTVA:n että Selko-työryhmän jäsenet totesivatkin jälkeempään juuri kyseisten neljän nimetyn virkamiehen merkityksellisyyden selonteon uhkakuvien rakentamisessa, erityisesti uhkakuvien tietynsisältöisten painotusten esilletuomisessa ja puitteistamisessa. Toisaalta selonteon pitkä valmistelu-aika (noin puolitoista vuotta) antoi UTVA:n ”työrukkasena” toimineelle Selko-työryhmälle ajallisesti hyvät edellytykset selon-

³⁵ Vaikka Selko-työryhmän perustamisesta sovittiin hallituspuolueiden kesken, olivat pääministeri Jäätteenmäki ja Volanen alun perin tämän erillisen työryhmän nimittämisen (ja myös henkilököönpanon) ajatuksen takana.

teon perusteelliselle valmistelulle. UTVA:ssa ei vastaavanlaiseen perusteellisuuteen selonteon valmistelun tai käsittelyn osalta ollut mahdollisuuksia.

Toiseksi, valmistelurakenne johti siihen, että selonteon uhkakuvia rakennettiin hallinnollisesti pääosin ulkoasiainministeriössä ja puolustushallinnossa (ks. kuva 10). Kun selonteon I-osassa oli tarkoitus, valtioneuvoston tehtävänannon ja Selko-työryhmässä vahvistetun jaon mukaisesti, kuvata Suomen turvallisuusympäristön ei-sotilaallisia uhkia, niin sotilaallisten uhkamallien valmistelu annettiin puolustushallinnon käsiin. Uhkakuvien sektoroitumista (hallinnonalakohtaisuutta) vahvasti edelleen sisäisen turvallisuuden (sisäasiainministeriö) uhkakuvien lähtökohtainen huomioiminen selonteon valmisteluun. Kolmanneksi voi tulkita, että valmistelurakenne antoi pää-, ulkoasiain- ja puolustusministerille sekä tasavallan presidentille parhaat poliittiset edellytykset vaikuttaa muodostettavaan uhkakuvasisältöön, jolloin heidän sekä henkilökohtaiset näkemyksensä että keskinäiset suhteensa muodostuivat merkityksellisiksi. Huomioitavaa myös oli, että sisäasiainministeri oli Vanhasen I hallituksessa UTVA:n jäsen.³⁶

Selonteon uhkakuvien rakentamisessa muodostui keskeiseksi kysymykseksi Selko-työryhmän itsenäisyys suhteessa sen jäsenten edustamiin poliittisiin ”taustavaikuttajiin.” TPAK:n rooli vuoden 2001 selonteon valmisteluelimenä oli etenkin valtioneuvoston kansliassa koettu liian itsenäiseksi ja puolustushallintosidonnaiseksi, joten nyt poliittinen ohjaus haluttiin kiinnittää selontekoa valmistelemaan elimeen aiempaa suuremmin. Hallitusohjelman ja UTVA:n poliittisen ohjaavuuden lisäksi poliittiset näkemykset ja intressit välittyivät selonteon valmisteluun keskeisesti Selko-työryhmän jäsenten taustalla vaikuttaneiden toimijoiden kautta. Pääministeri Vanhasen näkemykset välittyivät Selko-työryhmään Risto Volasen ja Jukka Salovaaaran kautta, ja vastaavasti tasavallan presidentin näkemykset Jaakko Kalelan kautta. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin kanslioiden edustajat Selko-työryhmässä kävivät runsaasti keskusteluita oman poliittisen taustahenkilönsä kanssa ja pitivät heitä ajan tasalla Selko-työryhmässä käsiteltävistä asioista. Jaakko Laajava, ulkoasiainministeriön varsinainen edustaja Selko-työryhmässä, ei kuitenkaan (keskinäisistä näkemyseroista johtuen) toiminut ulkoasiainministerin varsinaisena yhteyshenkilönä. Ministeri Tuomiojan näkemykset välittyivät Selko-työryhmään sen pysyvän asiantuntijan, Markus Lyran, kautta. Laajavan tavoin Selko-työryhmän itsenäisempää – irrallaan poliittisista taustavaikuttajista – roolia tuki voimakkaimmin Pauli Järvenpää, joka koki muita Selko-työryhmän jäseniä enemmän toimivansa työryhmässä itsenäisesti, irrallaan puolustusministeristä. Taustalla vaikuttivat Järvenpään ja ministeri Kääriäisen keskinäiset erimielisyydet muun muassa Suomen sotilaallisesta liittoutumisratkaisusta. Voikin tulkita, ettei

³⁶ Vanhasen II hallituksessa sisäasiainministeri ei enää kuulunut UTVA:n kokoonpanoon.

puolustusministerillä ei ollut samassa määrin tasavallan presidentin, pääministerin ja ulkoasiainministerin kaltaista ”näkemysten välittäjää” Selko-työryhmässä.

Vaikka Selko-työryhmässä keskusteltiin toimintatavasta, jossa työryhmä olisi toiminut irrallaan ”poliittisesta todellisuudesta”, tunnustettiin varsin nopeasti selonteon valmistelun jatkuvan poliittisen ohjauksen ja ”päällystakkien” huomioonottamisen tärkeys. Työryhmässä todettiin selonteon poliittisen hyväksyttävyyden lähtökohtaisuus – myös uhkakuvien osalta. Selko-työryhmässä pidettiin tärkeänä, että tuotettava teksti olisi alusta alkaen turvallisuuspoliittisen ydineliitin näkemysten ja hyväksynnän mukainen. Työryhmän jäsenet tiesivät, mitä heidän edustamansa poliittiset päättäjät halusivat selontekoon sisällytettävän ja sen, mitä heille olisi mahdollista selontekotekstinä esittää. Selko-työryhmä ei mielestään voinut irtaantua toimeksiantajistaan ja työryhmän jäsenten esittämät näkemykset perustuvat suurimmalta osin heidän edustamiensa poliittisten toimijoiden näkemyksiin. Kuvaavaa oli yhden Selko-työryhmän jäsenen toteamus – ”työryhmän jäsenyys oli ajatteluni osalta 2/3 instituutioedustamista ja 1/3 toimimista asiantuntijana.” Selonteon valmistelussa oli kyse hallinnollisesta esityksestä, jonka poliittiset kipupisteet ja hankalat kysymykset hoidettiin pääosin jo valmisteluvaiheessa Selko-työryhmän jäsenten taustavaikuttajien poliittisella ohjauksella. Selko-työryhmän jäsenten mukaan toimintatapa edesauttoi selonteon varsin ristiriidatonta käsittelyä UTVA:ssa, mutta johti toisaalta siihen, että taustavaikuttajien näkemykset heijastuivat voimakkaasti muotoiltuun uhkakuvasisältöön, etenkin ei-sotilaallisten uhkakuvien osalta. Myös taustavaikuttajien hyvät keskinäiset suhteet vahvistivat Selko-työryhmään kohdistettua poliittisen ohjattavuuden painoarvoa. Merkitykselliseksi muodostuivat erityisesti ulkoasiain- ja puolustusministerin sekä ulkoasiainministerin ja tasavallan presidentin väliset epäviralliset yhteydenpitokanavat, joissa rakennettiin yhdensuuntaisia linjauksia selontekoon.³⁷ Selko-työryhmään kantautuneissa viesteissä oli usein havaittavissa, että asioista oli jo sovittu taustavaikuttajien kesken.³⁸

Poliittisen ohjauksen tunnustaminen vaikutti entisestään laajan turvallisuuskäsityksen korostamiseen, sillä työryhmässä tiedettiin presidentin ja ulkoasiainministerin painottavan laajan turvallisuuden mukaisia ei-sotilaallisia uhkakuvia. *Tasavallan presidentin, pää- ja ulkoasiainministerin sekä osin puolustusministerin näkemykset olivat vahvimmin ohjaamassa*

³⁷ Etenkin ulkoasiain- ja puolustusministerin väliset suhteet olivat erittäin hyvät ja ministerit tapasivat säännöllisesti toisiaan mm. työlounaiden merkeissä. Tapaamisissa keskusteltiin ministeriöiden ”yhteisen poliittisen linjan” esittämisestä selontekoon. Yhteydenpito ministereiden välillä oli henkilösidonnaista.

³⁸ Esimerkiksi tasavallan presidentin kansliasta ja ulkoasiainministeriöstä viestitettiin Selko-työryhmään hyvin aikaisessa vaiheessa, ettei sotilaallinen liittoutumisen esittäminen selonteossa tullut kysymykseen.

selonteon uhkakuvien hallinnollista rakentamista. Muodostettu selonteon valmistelurakenne vaikutti siis siihen, että uhkakuvien rakentaminen oli riippuvaista kyseisten poliittisten toimijoiden henkilökohtaisista uhkakäsitteistä – heillä oli keskeisin poliittinen vaikutusmahdollisuus selonteossa esitettyihin uhkakuvauksiin. Henkilösidonnaisuus (ketkä toimijat juuri silloin hoitivat kyseistä tehtävää) teki selonteosta ainutkertaisen. Sisäasiainministeriössä esiintyi puolestaan suurta tyytymättömyyttä, ettei heillä ollut omaa pysyvää edustajaa Selko-työryhmässä.

Selko-työryhmä kokoontui ensimmäisen kerran kesäkuussa 2003. Työryhmä otti sittemmin tavakseen kokoontua kerran viikossa, perjantai-iltapäivisin neljän-viiden tunnin ajaksi. Keväästä 2004 kokoontumisrytmi tiivistyi ja kokoontumiset pitenevät. Selko-työryhmän työskentelyä ja siten selonteon valmistelutapaa voi pitää kokonaisuudessaan hyvin suljettuna, jopa salaisena. Kokoontumiset pidettiin pääasiassa valtioneuvoston linnan tietosuojatassa neuvotteluhuoneessa ja julkisuuteen työryhmän jäsenet eivät selonteon valmistelusta juurikaan puhuneet – työryhmä koki valmistellevansa selontekoa UTVA:lle. Työryhmän sisäinen toiminta oli puolestaan varsin epämuodollista, eikä poliitikkoja Selko-työryhmän kokoontumisiin osallistunut. Neljän varsinaisen Selko-työryhmän jäsenen välisiä pienemmän piirin kokoontumisia ei erikseen pidetty, vaan sekä työryhmän sihteerit että pysyvät asiantuntijat osallistuivat kaikkiin työryhmän kokoontumisiin. Sama kokoonpano (4+5) oli myös aina läsnä, kun UTVA:ssa käsiteltiin selontekoon liittyviä asioita.³⁹ Tekemiensä arvioiden tukena Selko-työryhmä käytti asiantuntijakuulemisia, mikä osaltaan vaikutti *asiantuntijavallan merkittävyyden korostumiseen selonteon uhkakuvasisällön rakentamisessa*. Yli 40:stä Selko-työryhmän kuulemasta asiantuntijasta (pääosin syksyllä 2003) noin 40% oli ulkoasiainministeriön ja noin 40% puolustus- ja sisäministeriön edustajia. Loput asiantuntijat koostuivat episteemisten yhteisöjen ja muiden ministeriöiden edustajista, kuten valtiovarain- ja ympäristöministeriöiden kansliapäälliköistä. Kutsuttujen asiantuntijoiden valintaan vaikuttivat keskeisimmin Volanen ja Sipiläinen.

Tekstien tuottaminen ja selonteon rakenne

Selko-työryhmän ja poliittisen ohjaavuuden lisäksi keskeisen tekijän selonteon uhkakuvien rakentamiseen muodostivat ne viranomaistoimijat, jotka tuottivat tekstejä ja uhka-arvioita Selko-työryhmälle. Selko-työryhmä ei varsinaisesti itse tuottanut uhkakuvia, vaan kyse oli (valmistelurakenteen mukaisesti) eri hallinnonaloilla tuotettujen uhkatekstien muotoilemisesta ja selontekoon kirjoitettavien uhkakuvien valinnasta. Selko-työryhmään tuotetut tekstit tulivat selonteon I-osan osalta Anne Sipiläisen ja II-osan osalta

³⁹ Selko-työryhmän jäsenet eivät kuitenkaan osallistuneet alkusyksyn 2004 UTVA:n kokouksiin, joissa varsinaisesti päätettiin selonteon lopullisesta sisällöstä.

Janne Kuuselan kautta. Heidän merkityksensä tuotettujen tekstien kokoajina, käsittelijöinä ja muokkaajina oli keskeinen.

Selonteon kaksiosainen valmistelurakenne heijastui uhkatekstien tuottamiseen. *Kaksijakoinen selonteon valmistelu todettiin Selko-työryhmässä ongelmalliseksi ja yhteensovittamattomaksi jo työryhmätyön alkuvaiheessa.* Selko-työryhmän roolin voi tässä suhteessa nähdä kuitenkin toimivana – ilman vastaavanlaista koordinaatioelintä selonteon I- ja II-osat olisi valmisteltu luultavasti vieläkin enemmän toisistaan irrallaan ja omina kokonaisuuksinaan. Nyt Selko-työryhmä pyrki alusta alkaen koordinoimaan ja yhteensovittamaan tuotettua materiaalia. Kaiken kaikkiaan Selko-työryhmälle tuotettiin eri hallinnonaloilla tuhansia sivuja taustamateriaalia, mikä kuvasi sekä Selko-työryhmän jäsenten että virkamiesten mielestä selonteon valmistelun perusteellisuutta, mutta toisaalta sen hyvin raskasta luonnetta.⁴⁰ Selko-työryhmässä tehtiin linjaukset selonteon yleisestä sisällöstä, kuten pituudesta, painopisteistä ja sisällysluettelosta. Selko-työryhmässä myös mietittiin lyhyen, EU:n turvallisuusstrategian tapaisen, selonteon tekemistä, sillä kukaan Selko-työryhmän jäsenistä ei ollut kovinkaan halukas hyvin laajan (kuten selonteosta lopulta tuli) selonteon tekemiseen. Perusteena lyhyemmän (korkeintaan 50-sivuisen) selonteon tekemiselle pidettiin UTVA:n ajallisesti rajallisia mahdollisuuksia käsitellä selontekotekstiä. Koska UTVA:n antamassa tehtävänannossa oli kuitenkin jo päätetty vallanjaosta selonteon valmisteluvastuiden suhteen, oli lähtökohtaa vaikea (jopa mahdotonta) Selko-työryhmässä enää muuttaa. Puolustushallinnosta edellytettiin selontekoon yksityiskohtaista puolustuspoliittista osiota. Selonteon I-osan pituutta toisaalta kasvatettiin valmistelun loppuvaiheessa, jotta se oli sivumääräisesti tasapainossa II-osan kanssa. Sivumäärän tietoinen lisääminen heijastui myös I-osaan kirjoitettujen uhkakuvien esittämisen laajuuteen. Selonteon lukujen kuusi ja seitsemän pituutta vastaavasti lyhennettiin loppuvaiheessa huomattavasti, jottei niiden sisällöllinen painoarvo (uhkakuvienkaan osalta) noussut selonteossa liian hallitsevaksi. Tekstiä hiottiin loppuvaiheessa Selko-työryhmässä hyvin pitkään, muun muassa suomen kielen parantamiseksi ja päällekkäisyyksien poistamiseksi. Selontekoon lisättiin Selko-työryhmässä myös ”faktalaatikoita”⁴¹, joiden kansalaissivistävänä tarkoituksena oli helpottaa selonteon lukemista.

Selontekotekstien ja taustamateriaalin tuottaminen Selko-työryhmään jakautui seuraavasti:

- 2. luku, *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toimintaympäristö.*

⁴⁰ Tekstejä tiivistettiin ja hylättiin runsaasti jo ministeriöiden sisällä ennen niiden viemistä Selko-työryhmään.

⁴¹ *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, s. 41-42, 46, 54-55, 91, 108, 110-111, 115, 133-135.

Valmisteltiin pääosin ulkoasiainministeriössä, sen eri osastoilla. Alaluvun 2.5 (Naton rooli ja toiminta) materiaali valmisteltiin (ulkoasiainministeriön tilaamana) Suomen Nato-edustustossa Brysselissä. Alalukujen 2.6 (Venäjän muutos), 2.7 (Itämeren alueen merkitys) ja 2.8 (sotilaallinen kehitys Suomen lähialueilla) kirjoittamisessa oli myös puolustushallinto vahvasti mukana.

- *3. luku, Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen toimintalinja.* Kirjoitettiin selonteon valmistelun loppuvaiheessa Selko-työryhmässä.
- *4. luku, Ulkoisen toimintakyvyn kehittäminen.* Alaluvut 4.1 (Suomen turvallisuusetujen edistäminen), 4.2 (kehityspoliittisen ohjelman toimeenpano, ihmisoikeudet ja globaali turvallisuus), 4.3 (konfliktinesto) ja 4.4 (siviilikriisinhallinta) valmisteltiin ulkoasiainministeriössä. Alaluvut 4.5 (sotilaallinen kriisinhallinta) ja 4.6 (asevalvonta) valmisteltiin ulkoasiainministeriössä ja puolustushallinnossa.
- *5. luku, Puolustuksen kehittäminen.* Alaluku 5.1 (puolustuksen kehittämisen perusteet) kirjoitettiin Selko-työryhmässä valmistelun loppuvaiheessa. Alaluvun tarkoituksena oli yhdistää muu viides luku luvussa kaksi esitettyyn turvallisuusympäristökuvaukseen. Muu osa viidennestä luvusta valmisteltiin puolustushallinnossa.
- *6. luku, Sisäisen turvallisuuden kehittäminen.* Valmisteltiin sisäasiainministeriössä.
- *7. luku, Yhteiskunnan keskeisten perustoimintojen turvaaminen.* Valmisteltiin turvallisuus- ja puolustusasiainkomitean johdolla. Materiaalin tuottamiseen osallistuivat muun muassa huoltovarmuuskeskus, liikenneministeriö, ympäristöministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö sekä kauppa- ja teollisuusministeriö.

Selontekotekstien tuottamisen jakaantuminen esitetyllä tavalla antoi erityisesti ulkoasiainministeriön ja puolustushallinnon selontekotekstiä ja taustatietoa tuottaneille – poliittista vastuuta kantamattomille – virkamiehille valtaa vaikuttaa tekstimuotojen sisältöön. Vaikka tuotettuja tekstejä käsiteltiin Selko-työryhmässä hyvin perusteellisesti, oli kirjoitustyötä tehneillä virkamiehillä mahdollisuus vaikuttaa muun muassa esitettävien uhkakuvien sanamuotoihin. Sekä ulkoasiainministeriössä että puolustushallinnossa oltiinkin jälkeinpäin yksimielisiä siitä, miten osa virkamiesten tuottamista uhkakuvauksista menestyi hyvin läpi selontekokäsittelyn.

Selontekstien kirjoittaminen oli ulkoasiainministeriössä ja puolustushallinnossa ajoittain hyvin intensiivistä ja tekstien tuottaminen sitoi mittavan määrän virkamieskuntaa. Uhkakuvien tuottamisessa Selko-työryhmälle näiden kahden hallinnonalan tekstit poikkesivat kuitenkin huomattavilta osin toisistaan. Ulkoasiainministeriössä rakennetut uhkakuvat keskittyivät

laajan turvallisuuden mukaisiin uusiin uhkakuviin⁴², kun sotilaalliset uhkamallit rakennettiin puolustushallinnossa. Niin kutsutut sisäisen turvallisuuden uhkakuvat rakennettiin sisäasiainministeriössä. *Päätetty vastuujako loi haasteellisen tilanteen uhkakuvien tuottamiseen, mikä johti yhtäältä kilpailuasetelmaan eri uhkakuvien keskinäisen painottamisen välillä ja toisaalta korosti uhkakuvien hallinnonalasidonnaisuutta.*

Selko-työryhmän keskittyessä työskentelynsä alkuvaiheessa Suomen turvallisuusympäristön arviointiin, painottuivat ulkoasiainministeriössä tuotetut uhkatekstit Selko-työryhmän keskusteluissa ja uhkakuvien arvioinneissa. Ulkoasiainministeriön tekstit olivat yleensä huomattavasti epävirallisempia ja taustamuistiotyypisempiä kuin puolustushallinnossa tuotetut uhkakuvaukset, joista heijastui niiden hyväksyntä puolustusministeriön ja puolustusvoimien johdossa ennen tekstien Selko-työryhmään tuomista. Puolustushallinnon tekstejä Selko-työryhmä joutui myös odottamaan yleensä huomattavasti kauemmin kuin ulkoasiainministeriössä valmisteltuja materiaaleja. Uusien (ei-sotilaallisten) uhkakuvien tuottamisessa huomionarvoista oli ministeri Tuomiojan aktiivinen rooli ulkoasiainministeriön sisällä – hän oli keskeinen uhkakuvatekstien toimeksiantaja ministeriönsä virkamiehille. Tuomioja myös seurasi hyvin tarkoin selonteon valmistelu-prosessin etenemistä ja kontrolloi ulkoasiainministeriön tekstien valmistelua. Tuomiojan johdolla järjestettiin useita ministeriön sisäisiä kokoontumisia, joissa Tuomioja toi esille vahvasti näkemyksensä (ja vaatimuksensa) uusien uhkakuvien kirjoittamisen muodoista ja painottamisesta. Näissä kokoontumisissa ei esiintynyt varsinaisia kiistoja uusien uhkien keskinäisestä priorisoimisesta. Oleellisempänä ulkoasiainministeriössä pidettiin, että ei-sotilaalliset uhkakuvat painottuisivat selonteon uhkakuvauksissa, sillä sotilaallista uhkakuvien konkretisoitumista pidettiin ulkoasiainministeriössä hyvin epätodennäköisenä.

Tuomioja myös muokkasi ja viimeisteli itse (varsinkin selonteon valmistelun loppuvaiheessa) sekä ulkoasiainministeriössä kirjoitettuja tekstejä ennen niiden viemistä Selko-työryhmään että Selko-työryhmän tuottamia (selonteon I-osan) tekstejä ennen niiden esittelyä UTVA:lle.⁴³ Selonteon I-osan lopulliseen tekstiin heijastui vahva ulkoasiainministerin henkilökohtainen kädenjälki. Ulkoasiainministeriössä ja Selko-työryhmässä todettiinkin, että Tuomioja olisi mielellään kirjoittanut koko selonteon I-osan itse, mikäli se olisi ollut mahdollista. Kuvaavaa oli Tuomiojan kirjoittaman kirjan ”Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, Anno 2004”⁴⁴ julkaiseminen

⁴² Muista kuin sotilaallisista uhkakuvista ja -malleista käytettiin selonteon valmistelun aikana kaikkien toimijoiden keskuudessa yleisesti ”uudet uhkat” -ilmaisua.

⁴³ Ulkoasiainministerillä oli esittelyvastuu UTVA:an valmistelluista selonteon I-osan teksteistä (ks. kuva 10).

⁴⁴ Erkki Tuomioja, *Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, Anno 2004*, Tammi, Keuruu 2004.

vuonna 2004. Kirjassa painottunut laajan turvallisuuden ja uusien uhkien turvallisuusympäristöanalyysi oli varsin yhdensuuntainen selonteon I-osan kanssa. Ulkoasiainministerillä voi tulkita olleen huomattava vaikutus selonteon uusien uhkakuvien rakentamiseen.

Puolustushallinnossa selonteon tekstejä valmisteltiin ulkoasiainministeriön verrattuna huomattavasti suppeamman joukon keskuudessa. Pauli Järvenpää ja Matti Ahola sekä heidän nimeämensä muutama virkamies vastasivat pääosin puolustusministeriön tekstien tuottamisesta. Puolustusministeriössä ei muutenkaan keskusteltu laajemmin selonteon valmisteluasioista, eivätkä selontekotekstit kiertäneet ministeriön sisällä. Vaikka puolustusministeri Kääriäinen tiesi ulkoasiainministeri Tuomiojan aktiivisuudesta selontekotekstien valmistelussa, ei hän tarkastanut tai muokannut puolustushallinnossa tuotettuja tekstejä ennen niiden viemistä Selko-työryhmään tai UTVA:an. Kääriäisen keskeisin poliittinen ohjaavuus puolustusministeriön sisällä liittyi selonteossa esitettyihin puolustusvoimien kehittämistä koskeisiin aluepoliittisiin ja puolustuspolitiikan (kuten yleisen asevelvollisuuden säilyttäminen) kysymyksiin.

Selko-työryhmässä ei oltu tyytyväisiä puolustushallinnon vastuulla olleiden tekstien (selonteon luvun viisi, jossa esitettiin sotilaalliset uhkamallit) valmistelutapaan, sillä puolustushallinnon katsottiin kulkeneen selonteon valmistelussa liaksi omia polkujaan. Vaikka puolustushallinnosta kävi asiantuntijoita kertomassa Selko-työryhmälle jo etukäteen valmisteilla olleista linjauksista ja sotilaallisista uhkamalleista, toimitettiin luvun viisi tekstisisältö Selko-työryhmään ”valmiina pakettina” vasta valmistelun myöhäisessä vaiheessa. Tämä johti siihen, ettei luvun viisi sisällöstä ja tuotetuista sotilaallisista uhkamalleista ehditty usean Selko-työryhmän jäsenen mielestä keskustella riittävästi – ”jäi tunne, että teksti yritettiin ujuttaa Selko-työryhmän kautta suoraan UTVA:an, jossa sen tiedettiin menevän läpi.” Selko-työryhmässä puolustushallinnon viivyttely koettiin tietoisesti tehdyksi, mutta puolustushallinnossa viivytyksen katsottiin johtuneen siitä, että tuotetut selontekotekstit piti hyväksyttää puolustushallinnon korkeimmassa johdossa ennen niiden viemistä Selko-työryhmään. Puolustushallinnon tuottamista sotilaallisista uhkakuvista ei siten ehtinyt syntyä Selko-työryhmässä uusien uhkakuvien tapaista laajaa keskustelua, sillä suurin mielenkiinto kohdistui siinä vaiheessa miinakysymykseen, maavoimien esikunnan sijoittamiseen sekä puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmän laajamittaiseen uudistamiseen. Sotilaallisten uhkakuvien tarpeellisuudesta oltiin Selko-työryhmässä kuitenkin yksimielisiä, kyse oli esitettävien uhkamallien puitteistamistavasta ja Selko-työryhmän osittaisesta ohittamisesta. Tuotettujen sotilaallisten uhkamallien rakentamisessa puolustushallinnolla oli oma valmisteluprosessinsa, jota käsitellään luvussa 7.3.6.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma ja YETTS

Laajan turvallisuuden konseptin voi katsoa valtioneuvostotasolla käsittäneen, hallitusohjelman lisäksi, kolmen turvallisuutta ja uhkakuvien määrittelyä ohjanneen asiakirjan kokonaisuutta – turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon ohella Sisäisen turvallisuuden ohjelman ja Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian (YETTS). Kahdella jälkimmäisellä, jotka molemmat olivat 2000-luvun alussa synnytettyjä turvallisuusasiakirjoja, oli vaikutuksensa selonteon uhkakuvien rakentamisprosessiin. Asiakirjat itsessään kuvasivat suomalaisen turvallisuusajattelun muuttunutta – laajennettua – luonnetta. Sisäisen turvallisuuden ohjelmalla ja YETTS:illa oli kuitenkin merkittävä ero selontekoon verrattuna. Molemmat asiakirjat olivat valtioneuvoston periaatepäätöksiä, eivät selontekoja, jolloin niihin ei kohdistettu selonteon tapaista laajaa parlamentaarista käsittelyä eikä asiakirjoissa allokoitu määrärahoja esitettyjen kehittämissuunnitelmien toteuttamiseen. Näiden asiakirjojen paino- ja julkisuusarvoa pidettiin selontekoa valmistelleiden poliitikkojen ja viranomaisten keskuudessa huomattavasti selontekoa alhaisempana. Asetelma johti, etenkin sisäasiainministeriön osalta, intressien kohdistamiseen selonteossa esitettäviä uhkakuvia ja niiden hallintakeinoja kohtaan.⁴⁵

Hallitusohjelmassa oli päätetty ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman laatimisesta, joka valmisteltiin sisäasiainministeriön johdolla samanaikaisesti selonteon kanssa.⁴⁶ Hallitusohjelman mukaan sisäisen turvallisuuden ohjelman oli määrä keskittyä *kansalaisten turvallisuuden* edistämiseen ja siinä tuli linjata sisäisen turvallisuuden tavoitteet, toimenpiteet ja tarvittavat resurssit.⁴⁷ Sisäisen turvallisuuden ohjelma julkistettiin 23.9.2004, eli päivää ennen turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa. Sisäisen turvallisuuden ohjelman aikaansaamista pidettiin sisäasiainministeriössä sekä sen oman toiminnan ohjaavuuden että laajan turvallisuuden ulottamisessa yksilötasolle kannalta hyvin merkityksellisenä. Sisäisen turvallisuuden ohjelma koettiin sisäasiainministeriössä yhdeksi keskeisimmäksi suomalaisiksi turvallisuusasiakirjaksi ja sen katsottiin korostavan sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkakuvien intensiteetin kasvua. Samalla ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välisen rajan koettiin sisäasiainministeriössä muuttuneen aiempaa häilyvämmäksi, sillä Suomen sisäiseen ja ulkoiseen toimintaympäristöön todettiin vaikuttavan osin samat kehitys- ja uhkatekijät. Si-

⁴⁵ Ks. alaluvut 7.3.2 ja 7.3.5.

⁴⁶ Sisäisen turvallisuuden ohjelman laatimiseen osallistui yhdeksän ministeriötä ja joukko asiantuntijoita. Ks. *Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma*, sisäasiainministeriö, sisäasiainministeriön julkaisu 44/2004, liite 1.

⁴⁷ *Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003*, s. 48. ”Sisäisen turvallisuuden ohjelma on konkreettinen kuvaus siitä, miten sisäiseen turvallisuuteen liittyvät asiat koskettavat jollain tavalla kaikkia ihmisiä ja ovat keskeinen osa jokapäiväistä hyvinvointia.” *Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma*, s. 1.

säisen turvallisuuden laajan ymmärryksen mukainen lähtökohta heijastui sisäisen turvallisuuden käsitteen määrittelyyn – ”Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan sellaista yhteiskunnan tilaa, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista tai suomalaisen yhteiskunnan taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöistä ja muutoksista johtuvaa aiheellista pelkoa tai turvattomuutta.”⁴⁸

Sisäisen turvallisuuden ohjelmaan rakennettujen uhkakuvien torjunnassa annettiin sisäasiainministeriön alaisille turvallisuusviranomaisille – etenkin poliisille, tullille, pelastustoimelle ja rajavartiolaitokselle – keskeinen merkitys, laajan viranomaisyhteistyön tarpeellisuuden korostamisen ohella.⁴⁹ Sisäisen turvallisuuden uhkakuviin esitettiin siis vastattavan pääosin sisäasiainministeriön toimesta. Kokonaisuudessaan sisäisen turvallisuuden ohjelma, asetettuine tavoitteineen, rakennettiin uhkalähtöisesti. Vakavimmaksi sisäisen turvallisuuden uhkakuvaksi puitteistettiin syrjäytyminen, jonka nähtiin sosiaalisena turvallisuuksena heijastuvan kaikille suomalaisen yhteiskunnan aloille. Sosiaaliseen turvattomuuteen yhdistettiin muun muassa lisääntyneen alkoholismien, työttömyyden ja eriarvoisuuden mukanaan tuomat ongelmat. Ulkomailta johdettu kova rikolliskulttuuri (huumausaineet, paritus, talousrikokset sekä ihmisalakuljetus ja -kauppa), onnettomuudet (yksilöihin kohdistuvat), tietoyhteiskunnan haavoittuvuuden lisääntyminen, laiton maahantulo ja terrorismi priorisoitiin sisäisen turvallisuuden muina keskeisimpinä uhkakuvina.⁵⁰ Näiden uhkakuvien nähtiin sisäisen turvallisuuden ohjelmassa kohdistuvan läheisesti kansalaisten arkipäivän turvallisuuteen – arjen turvaan.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa voi pitää vähemmän poliittisena kuin mainittuja muita turvallisuusasiakirjoja. Vuoden 2001 selonteossa valtioneuvosto oli antanut turvallisuus- ja puolustusasiain komitealle tehtäväksi laatia kansallisen varautumisen strategian, jossa tuli määritellä yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja tavoitetilat,⁵¹ niitä uhkaavat tekijät sekä esitettyjen uhkamallien hallintaan liittyvät poikkihallinnolliset toiminta- ja kehittämissuunnitelmat. Valtioneuvostossa

⁴⁸ *Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma*, s. 14.

⁴⁹ Muista viranomaisista sisäisen turvallisuuden edistämiseksi pidettiin keskeisinä tulli-, oikeus-, vankeinhoito-, sosiaali- ja terveys-, liikenne- ja viestintä-, opetus-, kulttuuri- ja nuoriso- sekä työ- ja ympäristöviranomaisia.

⁵⁰ *Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma*, s. 17-19, 100-118. Ks. myös Sisäasiainministeriö, *Sisäasiainhallinnon vuosikertomus 2004*, s. 11-17.

⁵¹ Suomalaisen yhteiskunnan elintärkeiksi toiminnoiksi YETTS:ssä määritettiin valtion johtaminen, ulkoinen toimintakyky, valtakunnan sotilaallinen puolustus, sisäinen turvallisuus, talouden ja yhteiskunnan toimivuus, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky sekä henkinen kriisinsietokyky. *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia*, Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003, Helsinki 2003, s. 21-36.

27.11.2003 hyväksytyn periaatepäätöksen ja sen perusteluosan (YETTS:n) tavoitteeksi asetettiin Suomen valtiollisen itsenäisyyden sekä kansalaisten elinmahdollisuuksien ja turvallisuuden ylläpitäminen – turvaamalla yhteiskunnan elintärkeät toiminnot. YETTS:n valmisteluun osallistuivat kaikki ministeriöt turvallisuus- ja puolustusasiain komitean yhteensovittamana. Viranomaisten kesken (vahvasti hallinnollisesti) rakennettua YETTS:aa käsiteltiin myös UTVA:ssa, mutta ei ”pala palalta” vaan vasta koko strategiaa sen valmistuttua.⁵² Valmisteltava strategia pyrittiin nimeämään ”kansallisen turvallisuuden strategiaksi”, mutta etenkin ulkoasiainministeriössä ei kyseisestä nimestä pidetty – sen katsottiin antavan asiakirjalle liian suuren painoarvon, etenkin kun se valmisteltiin ilman ulkoasiainministeriön ja presidentin kanslian huomattavampaa osallistumista. Strategian ongelmaksi voi tulkita muodostuneen (niin valmistelun aikana kuin erityisesti sen jälkeen) strategiaa koordinoivan TPAK:n mieltäminen vahvasti puolustushallintosisidonnaiseksi elimeksi.⁵³

YETTS:ssa painottui laaja-alainen lähestymistapa turvallisuuteen. Strategiaan yhdistettiin eri turvallisuuden sektoreilta nousevia uhkakuvia ja toisaalta rakennettiin yhteyttä kansainvälisen, kansallisen ja sisäisen turvallisuuden välille. Strategiassa myös korostettiin eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä esitettyjen uhkien torjunnassa, mikä heijasti ajattelua *hallinnonalattomista uhkakuvista* sekä uhkatekijöiden toisiinsa yhdistyneisyydestä. Strategian valmistelun aikana vallitsi henki, että suomalaisen yhteiskunnan on varauduttava yhä laaja-alaisemmiksi ja moniulotteisimmiksi muuttuvia uhkatekijöitä vastaan. Strategian valmisteluvaiheessa myös todettiin, etteivät esitettävät uhkamallit saaneet olla ristiriidassa tulevaan selontekoon rakennettavien uhkakuvien kanssa, etenkin kun strategiassa oli tarkoitus ajanmukaistaa puolustusneuvoston vuoden 1999 muistiossa⁵⁴ esitettyjä uhkamalleja. Vajaa vuosi ennen selontekoa hyväksytyssä YETTS:ssa välitettiinkin vaatimus – myös uhkamallien osalta – selonteon valmisteluun toteamalla, että ”strategian sisältämät linjaukset on liitettävä osaksi seuraavaa turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa.”⁵⁵ Strategia-asiakirjaa valmistelleiden virkamiesten, mutta myös UTVA:n jäsenten, mielestä YETTS:stä pyrittiin vilpittömästi rakentamaan konkreettinen uhkakuvien hallintaa ja

⁵² Ks. YETTS:n valmisteluprosessista; *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian arviointi 2005*, puolustusministeriö 2005, s. 12, 26-28.

⁵³ Selonteon valmistelun aikana TPAK:n roolikysymystä pidettiin hankalana, sillä selontekoon kirjoitettujen yhteiskunnan keskeisten perustoimintojen turvaaminen -tekstien (luku 7.) katsottiin sekä Selko-työryhmässä että ulko- ja sisäasiainministeriössä olevan liiaksi sidoksissa puolustushallintoon. Taustalla vaikutti keskeisesti ministeriöiden väliin valta-asetelmiin yhdistynyt kysymys siitä, että minkä hallinnonalan tuli *ensisijaisesti* vastata yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta.

⁵⁴ Puolustusneuvosto, *Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin*, Helsinki 1999.

⁵⁵ *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia*, s. 12.

suomalaisen yhteiskunnan kriisinsietokyvyn parantamista edistävä asiakirja, jossa pyrittiin yhteensovittamaan turvallisuuden eri ulottuvuuksia. Eri ministeriöiden tai poliitikkojen välisiä erimielisyyksiä ei YETTS:n uhkamallien määrittämisessä ilmennyt, vaan ne kohdistuivat enemmän selontekoon rakennettuun uhkakuvasisältöön.

Varsinaisia uhkamalleja, joita oli tarkoitus täsmentää eri hallinnonaloilla tehtävien uhkakuvien ja -arvioiden muodossa, esitettiin YETTS:ssä kymmenen. Rakennettua uhkamallistoa esitettiin päivitettäväksi YETTS-strategian tarkistusten yhteydessä neljän vuoden välein, tai aina tarvittaessa. Toteutuessaan uhkamallien todettiin voivan aiheuttaa joko häiriö- tai poikkeustilanteen suomalaiseen yhteiskuntaan. Huomioitavaa oli, että YETTS:n uhkamalleissa rakennettiin vahvaa eurooppalaista yhteyttä – ”EU:iin tai sen jäsenmaitiin kohdistuvat uhkat voivat koskea kaikkia jäsenmaita eri tavoin ja vaikuttaa myös suomalaiseen yhteiskuntaan. Vastavasti Suomeen kohdistuvat uhkat voivat vaikuttaa unionin muihin jäsenmaitiin.”⁵⁶

YETTS:n uhkamallien voi katsoa edustaneen pyrkimystä kokonaisturvallisuuden rakentamiseen. Vakavimmaksi (militarisoiduksi) uhkamalliksi, jonka intensiteettiä ei YETTS:ssä haluttu lähteä arvioimaan, esitettiin aseellinen hyökkäys, sota ja sodan jälkitila. Uhkamallilla viitattiin, strategiseen iskuun, laajamittaiseen sotilaalliseen hyökkäykseen ja sodan jälkitilaan. Suomen geostrateginen asema Venäjän naapurina oli keskeisesti esillä Suomen alueellisen koskemattomuuden vakavan loukkauksen ja sodan uhkan uhkamallissa, jonka todettiin voivan ilmetä poliittisena, taloudellisena ja sotilaallisena painotuksena. Kansainvälisen jännitystilän uhkamalli kuvattiin pääosin muiden uhkamallien intensiteettiä kasvattavana. Suuronnettomuuden uhkamallin todennäköisimpänä toteutumisalueena pidettiin Suomenlahtea, vilkkaan meriliikenteen takia. Järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin uhkamallissa edellistä pidettiin intensiteetiltään kasvavana uhkana ja jälkimmäistä uhkana Suomen sisäiselle turvallisuudelle. Ympäristö- ja taloudellisten uhkien uhkamallissa korostettiin uhkatekijöiden sekä globaalia että paikallista luonnetta. Väestön ravintoon ja terveyteen kohdistuva uhkamalli yhdistettiin läheisesti kansalaisten turvallisuuteen ja yhteiskunnan vakauteen. Lisäksi YETTS:ssä kuvattiin tietojärjestelmiin kohdistuvien uhkien sekä laittomaan maahantuloon ja turvallisuutta vaarantavien väestöliikkeiden uhkamallit, jotka todettiin intensiteetiltään kasvavina uhkina.⁵⁷

⁵⁶ Ibid. s. 19.

⁵⁷ Ibid. s. 19-20, liite 2.

Selonteon uhkakuvarakentamisen aloittaminen

Selontekoon rakennettavien uhkakuvien suuret linjat määritettiin Selko-työryhmässä alkusyksyn 2003 aikana. Selonteossa esitettävät peruslinjaukset hyväksyttiin tämän jälkeen UTVA:ssa, ennen varsinaisen selontekotekstin tuottamista. Uhkakuvien osalta keskeiseksi kysymykseksi – niin Selko-työryhmän toiminnan alkuvaiheessa kuin koko valmisteluprosessin aikana – nousi laajalle turvallisuudelle asetettavien rajojen määrittämisen vaikeus eli kysymys siitä, *miten laajaa turvallisuusymmärryksen tuli olla määritettäessä uhkakuvia nimenomaisesti turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon*. Vaikka turvallisuuden laaja-alaisesta ymmärryksestä valitsi Selko-työryhmän jäsenten keskuudessa yksimielisyys, osoittautui eri uhkakuvien välisen tasapainon löytäminen hyvin hankalaksi ja oleelliseksi kysymykseksi Selko-työryhmän sisäisessä toiminnassa. Samalla keskusteltiin valmisteilla olleiden Sisäisen turvallisuuden ohjelman, YETTS:n ja Kehityspoliittisen ohjelman⁵⁸ esittämistä uhkakuvista ja niiden huomioimisesta selonteossa esitettäviin uhkakuviin.

Selko-työryhmässä tunnustettiin selonteon uhkakuvien poliittinen luonne. Uhkakuvista (erityisesti sotilaallisista) haluttiin rakentaa kuvauksiltaan riittävän neutraaleita ja yleisiä sekä toisaalta ajattomia, jolla viitattiin vuoden 2001 selonteon nopeaan vanhentumiseen 11/9 terrori-iskujen myötä. Yksikään Selko-työryhmän jäsen ei kokenut, että selonteon uhkakuvauksille olisi poliittisesti annettu (tai vaadittu) valmista lopputulosta, vaan – poliittiset reunaehdot tunnustaen – Selko-työryhmällä oli ”avoimin mielin” ja ”realistiselta pohjalta” mahdollisuus rakentaa selonteon uhkasisältöä. Keskeiseksi alkuvaiheen kysymykseksi Selko-työryhmässä kuitenkin todettiin Suomen liittoutumis- / liittoutumattomuuskysymys, koska sillä todettiin olevan vaikutusta rakennettavaan uhkakuvasisältöön. Puolustushallinnon Selko-työryhmän edustajat olivat puolestaan alkuvaiheessa hyvin kiinnostuneita siitä, miten suuren budjettirahoituksen valtioneuvosto oli lähtökohdaisesti valmis sijoittamaan Suomen sotilaallisen puolustukseen. Uhkakuvista, kuten koko selonteosta, todettiin, että tuotettavan asiakirjan tulee olla Selko-työryhmän yksimielinen esitys. Konsensuksen saavuttamista pidettiin tärkeänä.

Uhkakuvarakentamisen lähtökohdaksi määrittyi tavoite ilmentää selonteossa erilaisia uhkatekijöitä laaja-alaisesti, mutta sellaisessa kehikossa, jossa eri uhkakuvat tulivat painoarvonsa mukaisesti esille. Toisaalta kyse oli sotilaallisille uhkakuville annettavasta painoarvosta, sillä Selko-työryhmässä

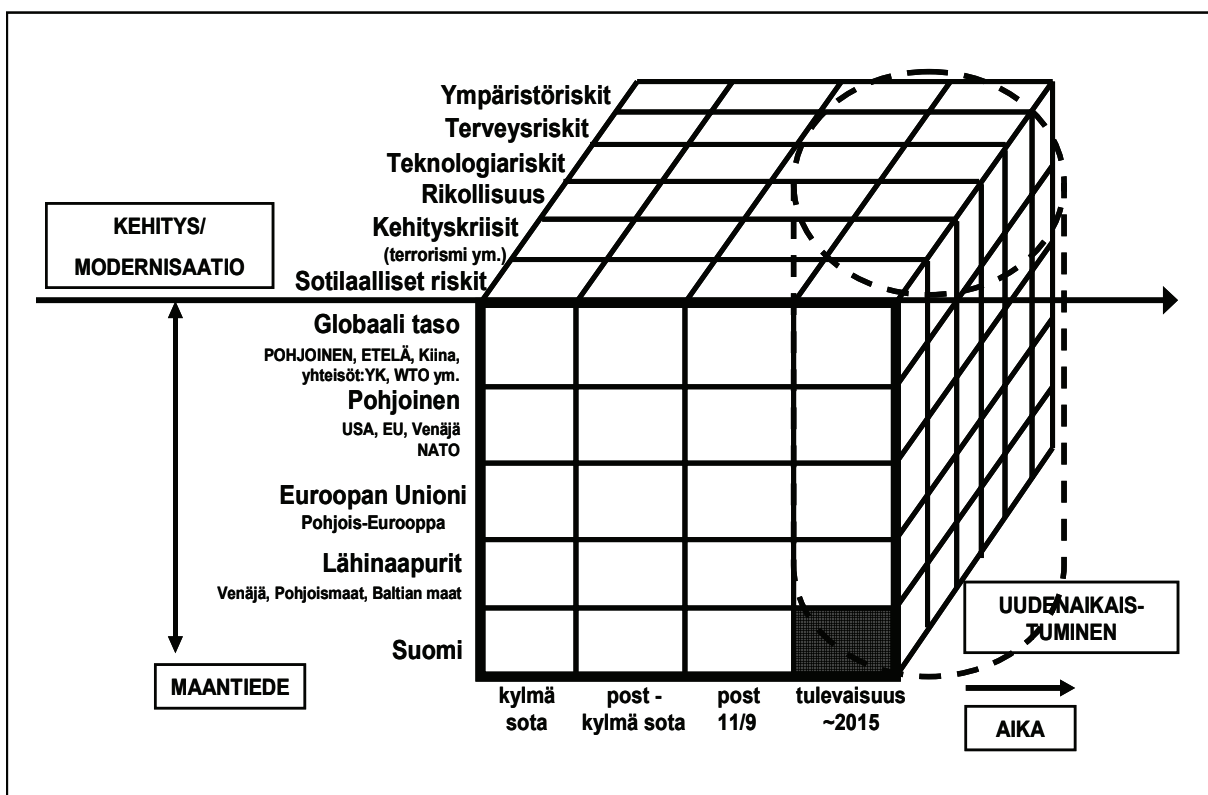
⁵⁸ Ulkoasiainministeriössä valmisteltu Kehityspoliittinen ohjelma oli Sisäisen turvallisuuden ohjelman ja YETTS:n tavoin valtioneuvoston periaatepäätös, ja se hyväksyttiin valtioneuvostossa 5.2.2004.

keskusteltiin paljon siitä, millä aikajänteellä ja minkälaiden tekijöiden seurausena Suomeen voisi tulevaisuudessa kohdistua sotilaallista uhkaa. Toisaalta kyse oli taas siitä, miten 2000-luvun alun turvallisuutta tuli ymmärtää. Tuliko esimerkiksi yhteiskunnalliset ongelmat kuten perheväkivalta tai syrjäytyminen huomioida selonteon uhkakuvissa? Selko-työryhmän voi haastatteluiden pohjalta tulkita tehneen uhkamäärittelyllään viisi peruslinjausta: 1) Ulkoiset uhkakuvat olivat selonteon pääasiallinen uhkatarkastelun kohde. 2) Yksilön turvallisuuteen kohdistuvat uhkat rajattiin tarkastelun ulkopuolelle, joskin uhkien vaikutus yksilötasolle tiedostettiin. 3) Selonteon uhkakuvien tuli yhdistyä kollektiiviseen ja kollektiivien (Suomen ja suomalaisten) turvallisuuteen. 4) Selonteosta oli tarkoitus tehdä uhkakuvausiltaan laaja-alainen ja kokonaisvaltainen, jolla viitattiin erityisesti globalisaatioon, turvallisuuden keskinäisriippuvuuden lisääntymiseen ja yleiseen ymmärrykseen laajan turvallisuuskäsityksen mukaisesta uhkatarkastelun tarpeellisuudesta. 5) Tarkoitus oli pohtia ja ilmentää kansainvälisten uhkakuvien vaikutuksia Suomen turvallisuuteen ja toisaalta keskittyä Suomen lähialueilta (uhkan lähteenä) Suomeen kohdistuviin uhkatekijöihin. Selonteon uhkakuvien rakentaminen muodostui näkökulmakäsitykseksi – *Selko-työryhmässä valittiin näiden peruslinjausten mukainen katsantokanta uhkakuvien rakentamiseen*. Selonteon valmisteluprosessissa päätettiin, minkälaisia uhkakuvien tuli turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa olla, vaikka esitetyt rajaukset todettiin myöhemmin häilyviksi esimerkiksi sisäisten ja ulkoisten uhkakuvien toisistaan erottamisen osalta. Rakentamisprosessin tarkastelu nousee siten keskeiseksi ja selonteon uhkakuvien rakennettua luonnetta selittäväksi tekijäksi.

Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneiden muutoksien katsottiin Selko-työryhmässä edellyttävän uudenlaista ymmärrystä uhkien luonteesta. Suomen turvallisuuden todettiin kytkeytyvän entistä vahvemmin yhteen kansainvälisen (maailmanlaajuisen) turvallisuuskehityksen (ja uhkakuvien) kehityksen kanssa. Suomen turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä ei Selko-työryhmässä pidetty enää pelkistetyn kaksijakoisena vaan Suomen turvallisuuspolitiikan onnistumisen katsottiin olevan sidoksissa kolmen keskeisen toimijan – EU:n, Venäjän ja Yhdysvaltojen – välisten suhteiden kehitykseen. Vastaavasti kehitysmaiden tapahtumilla ja uusilla uhkilla arvioitiin olevan yhä enemmän vaikutusta näiden kolmen toimijan välisiin suhteisiin ja myös suoraan Suomen turvallisuuteen. Suomen EU-jäsenyyden, syyskuun 11. päivän terrori-iskujen, arvioitavan Venäjän kehityksen ja uusien uhkien merkityksen yleisen korostamisen katsottiin olevan keskeisiä lähtökohtia selontekoon rakennettaville uhkakuville.

Risto Volanen hahmotteli Selko-työryhmän toiminnan alkuvaiheessa piirroksen (kuva 11), jonka pohjalta uhkatekijöitä oli tarkoitus selonteossa tar-

kastella.⁵⁹ Kuva ilmensi uhkakuvien monisektorista tarkastelutapaa (ollen lähellä Kööpenhaminan koulukunnan esittämiä turvallisuuden sektoreita) ja toisaalta eri tasoilta nousevien ja eri tasoille kohdistuvien uhkien yhteensidonnaisuuden luonnetta. Volanen pyrki kuvallaan ilmentämään uhkatarkastelun laaja-alaista lähestymistapaa ja uhkien keskinäisen yhdistymisen luonnetta. Turvallisuus tuli Volasen mukaan ymmärtää valtiokeskeisyyttä laajempaan, mutta uhkissa tuli huomioida Suomen kansalliset erityispiirteet. Tämän voi tulkita siten, että edellinen viittasi riippuvuuden lisääntymiseen kansainvälisistä uhkakuvista ja jälkimmäinen Suomen lähialueilta nousevien uhkien tiedostamiseen. Volasen piirtämää kuvaa pidettiin Selko-työryhmässä osoituksena siitä, miten vaikea oli asettaa laajalle turvallisuudelle ja sen mukaisille uhkakuville selkeitä rajoja. Selko-työryhmässä pidettiin kuitenkin tärkeänä kokonaisvaltaisen uhkatarkastelun esilletuomista.



Kuva 11. Risto Volasen uhkamäärittelyn lähtökohtapiirros Selko-työryhmässä.⁶⁰

Uhkakuvien määrittelyssä tehtiin Selko-työryhmässä alkuvaiheessa huomionarvoinen rajaus. *Ydinaseuhka suljettiin selonteossa esitettävien uhkakuvien ulkopuolelle*. Erityisesti Jaakko Kalela ja Markus Lyra eivät halunneet nostaa tätä uhkaa esille. Ydinaseuhkasta keskusteltiin Selko-työryhmässä paljon ja uhkan todennäköisyyden arvioinnissa työryhmä kuuli useita asiantuntijoita. Uhkan poissulkemiseen nähtiin kolme perustetta: 1) Uhkakuvaa pidettiin hyvin epätodennäköisenä ja teoreettisena. 2) Suomen

⁵⁹ Ks. myös Risto Volanen, *Suomi ja vuosikymmenemme turvallisuuspoliittiset haasteet*, 28.8.2003, Jaakko Laajava, *Puhe maanpuolustuskurssiyhdistyksessä*, 26.9.2003.

⁶⁰ Risto Volasen henkilökohtainen arkisto.

resursseilla ei olisi ollut mahdollista laajasti varautua ydinaseuhkaan. 3) Uhkakuvan esittämisellä nähtiin olevan kielteisiä vaikutuksia kansalaisten turvallisuuden tunteeseen – kansalaisia ei haluttu huolestuttaa. Selko-työryhmässä myös todettiin, että ydinaseuhkan esillenostamisen myötä työryhmää olisi kritisoitu myönteisestä suhtautumisesta Suomen Nato-jäsenyyteen (sillä ydinaseuhkaa Naton jäsenmaata kohtaan pidettiin vieläkin epätodennäköisempänä) ja toisaalta uhkakuvan katsottiin edellyttävän huomattavaa puolustusmäärärahojen lisäämistä. Erilaisista uhkakuvista käytiin yleisemminkin Selko-työryhmässä etenkin syksyn 2003 aikana avoimia ja perusteellisia keskusteluita, mutta ydinaseuhkan tapaisia pois-sulkemisia ei muiden uhkakuvien osalta tehty.

Suuntalinjojen hyväksyminen UTVA:ssa

”Virkamiesvalmistelu palvelee hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittista valiokuntaa, jossa tämänkaltaisissa asioissa puheenjohtajana on tasavallan presidentti. Työryhmämme ensimmäinen vaihe on kuvata, minkälaiset ongelmat turvallisuusympäristössämme ovat.”⁶¹

Selko-työryhmässä päätetyt uhkakuvien suuntalinjat ja kokonaisuudessaan selonteon suunniteltu rakenne hyväksyttiin UTVA:ssa syksyllä 2003. UTVA:ssa pidettiin selonteon tärkeänä lähtökohtana turvallisuuden laajaa ymmärrystä, eikä UTVA:ssa juurikaan puututtu Selko-työryhmän esittämiin uhkakuvauksien suuntalinjoihin. UTVA:ssa todettiin, että laaja turvallisuus oli tuotava selonteossa esille turvallisuusmäärittelyn perustana – ei-sotilaalliset uhkat tuli nostaa keskeiseen tarkasteluun. Uusien uhkakuvien korostamista perusteltiin UTVA:ssa Suomen muuttuneella turvallisuusympäristöllä ja ajan hengen mukaisella lähestymistavalla turvallisuuteen. Suomen sidonnaisuutta Euroopan unioniin piti UTVA:n mukaan tulevassa selonteossa korostaa ja EU määriteltiin Suomen turvallisuuspolitiikan keskeisimmäksi viitekehukseksi.⁶² UTVA:n ja Selko-työryhmän välillä sovittiin, että jatkossa selontekotekstiä käsiteltäisiin UTVA:ssa ”valmistunut osa kerrallaan” seminaarityyppisissä istunnoissa. *UTVA halusi tietoisesti ottaa itselleen vahvan poliittisen ohjaavuuden roolin selonteon uhkakuvien tärkeimpänä määrittäjänä ja vahvistajana*, mutta toisaalta antoi varsin suuren vapauden selonteon hallinnolliseen valmisteluun. Selonteon keskeisimmistä turvallisuuspoliittisista kysymyksistä annettiin Selko-työryhmään UTVA:sta hyvin selkeä poliittinen ohjaus. Selonteon ytimeksi rakennettu tur-

⁶¹ ”Risto Volanen, pääministerin nöyrä palvelija”, *Kaleva* 20.9.2003.

⁶² Ks. myös. mm. Erkki Tuomioja, *EU tärkein tekijä Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa*, 20.8.2004. ”Yhteisvastuuseen ja keskinäisiin sitoumuksiin kaikilla aloilla perustuvan unionin jäsenyys tukee Suomen turvallisuutta.” *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, s. 6.

vallisuuspolitiikan 3+3 -ratkaisu linjattiin UTVA:n toimesta.⁶³ UTVA:ssa edellytettiin, että selonteossa esitettävien johtopäätösten tuli perustua näihin kuuteen kohtaan. UTVA:ssa myös päätettiin (pääministerin esityksestä), ettei valmisteilla olleesta selonteosta tullut tiedottaa julkisuuteen ja siihen liittyvien valtioneuvoston ilmoitusten tuli olla suppeita.⁶⁴

7.3.2 Selonteon merkitys eri hallinnonaloille – valta- ja määräraha-kamppailua

Selonteon uhkakuvien hallinnollinen rakentaminen keskittyi Selko-työryhmän koordinoimana ulkoasiainministeriöön, puolustushallintoon ja sisäasiainministeriöön. *Selontekoon määritettävien uhkakuvien kiistanalaisuudessa oli pitkälti kyse näiden kolmen hallinnonalan välisistä erilaisista katsantokannoista sekä valta- ja määräkamppailuista.* Turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon – turvallisuusmäärärahoja resursoivaan ja painoarvoltaan merkittävimpään suomalaiseen turvallisuusasiakirjaan – nämä hallinnonalat pyrkivät korostamaan ”omien uhkakuviansa” merkityksellisyyttä suhteessa muihin laaja-alaisen turvallisuuden uhkakuviin. Tämä on ymmärrettävissä kamppailuna sekä uhkakuvien keskinäisestä poliittisesta priorisoinnista että selonteon luonteesta uhkakuvia määrittävänä asiakirjana.

Selonteon merkitys ulkoasiainministeriölle

Ulkoasiainministeriössä oltiin jo vuoden 2001 selonteon suhteen vahvasti sitä mieltä, ettei turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelua tullut antaa puolustushallinnon käsiin. Taustalla vaikutti näkemys ulko- ja turvallisuuspolitiikan (ulkoasiainministeriön) ensisijaisuudesta ja hallitsevuudesta suhteessa puolustuspolitiikkaan (puolustushallinto) ja sisäiseen turvallisuuteen (sisäasiainministeriö). Vaikka selonteon määrärahalinjaukset eivät sinällään koskeneet ulkoasianministeriötä, nähtiin selonteko keskeisenä foorumina linjata suomalaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, jossa ulkoasianministeriöllä tuli olla johtava rooli. Ulkoasiainministeriön intressit selonteon suhteen liittyivät enemmän valtapoliittisiin asetelmiin, eivät niinkään määrärahakysymyksiin. *Ulkoasiainministeriö (ulkoasianministerin*

⁶³ Vaikka jo syksyllä 2003 oli UTVA:sta viestitetty Selko-työryhmään turvallisuuspolitiikan peruslinjauksia, niin vasta maaliskuussa 2004 UTVA:aan tuotiin (pääministerin esityksestä) selonteon toimintalinjaluku käsiteltäväksi. Suomen turvallisuuspolitiikan 3+3 -ratkaisulla tarkoitettiin peruselementteinä yhtäältä yleistä asevelvollisuutta, alueellista puolustusjärjestelmää ja valtakunnan koko alueen puolustamista sekä toisaalta sotilaallista liittoutumattomuutta, kiinteää osallistumista EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen ja mahdollisuutta hakea Nato-jäsenyyttä tilanteen niin vaatiessa.

⁶⁴ Ks. tiedotteista mm. Valtioneuvosto, *Valtioneuvoston viikko 40*, 27.9.–3.10.2003.

ohjaamana) pyrki korostamaan selontekoon rakennettavissa uhkakuvissa turvallisuuspolitiikan kokonaisuuden ja laajan turvallisuuskäsityksen merkityksen ohella Suomen turvallisuuden yhteyttä ulkopoliittisiin toimiin sekä kehitys-, ihmisoikeus- ja globalisaatiopolitiikkaan.⁶⁵ Ulkoasianministeriön uhkakuvauksien rakentamisen painopiste olikin globaalikysymyksissä ja ei-sotilaallisissa uhkakuvissa. Näiden tavoitteiden korostamisen, selonteon uhkamääritysten yhteydessä, katsottiin puolustushallinnossa johtaneen ulko- sekä turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon synnyttämiseen. Ulkoasianministeriön globaalien uhkakuvaotteiden nähtiin puolustushallinnossa jättäneen Suomen lähialueuhka-analyysin hyvin ohuelle tarkastelulle.

Toiminnallisina kokonaisuuksina ulkoasianministeriö pyrki selontekoon rakennettavien uhkakuvien kautta painottamaan ulkopoliittikan tärkeyden lisäksi kehityspoliittisia ja siviilikriisinhallintaan liittyviä uhkien hallintakeinoja. Määrärahojen suhteen ulkoasianministeriön sisällä koettiin, että kehityspoliittikkaan ja siviilikriisinhallintaan tuli jatkossa osoittaa – muutuneiden uhkakuvien takia – aiempaa enemmän taloudellisia resursseja. Turvallisuuden määrärahoja todettiin kohdistetunliaksi Suomen sotilaallisen puolustuksen kehittämiseen ja sotilaalliseen kriisinhallintaan. *Kehityspoliittikkaa pyrittiin ulkoasiainministeriössä rakentamaan osaksi turvallisuuspolitiikkaa.* Nämä näkemykset olivat myös vahvasti esillä ulkoasianministeriössä laadituissa ja selonteon valmistelussa huomioituissa kehityspoliittisessa ohjelmassa, Suomen ihmisoikeuspolitiikan selonteossa ja valtioneuvoston globalisaatioselvityksessä.⁶⁶ Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelulle annettiin ulkoasiainministeriössä huomattava painoarvo. Kyse oli niin sanotusta ykköskorin asiasta eli siihen tuli ministeriössä kiinnittää erityinen huomio. Ulkoasianministeri Tuomioja myös korosti henkilökohtaisella toiminnallaan ja ohjaavuudellaan selonteon merkitystä ministeriön virkamiehille.

Selonteon merkitys puolustushallinnolle

Hallinnonaloista selonteon merkitys oli suurin puolustushallinnolle, jossa selontekoa pidettiin hyvin keskeisenä ja tärkeänä asiakirjana.⁶⁷ Puolustusministeriön ja puolustusvoimien johdossa selonteko nähtiin keskeisimpänä

⁶⁵ Ks. myös mm. Ulkoasiainministeriö, *Ulkoasiainministeriön vuosikertomus 2004*, Helsinki 2005, s. 14.

⁶⁶ Kehityspoliittisessa ohjelmassa todettiin, että ”kehityspoliittikka on myös Suomen turvallisuuspolitiikkaa.” Ulkoasiainministeriö, *Kehityspoliittinen ohjelma*, valtioneuvoston periaatepäätös 5.2.2004, Helsinki 2004, s. 14. Ks. myös *Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta*, VNS 2/2004, Helsinki 2004, *Globalisaation hallinta ja Suomi*, valtioneuvoston globalisaatioselvitys eduskunnalle 10.5.2005.

⁶⁷ Nokkalan mukaan selonteko on puolustushallinnossa saanut lähes perustuslakiin verrattavan aseman. Arto Nokkala, *Uhka ja Kumppani: Venäjän Suomen puolustushallinnossa*, Strategian laitos, julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No. 28, s. 56.

valtiojohdon linjauksena Suomen sotilaallisen puolustuksen kehittämisen ja sen ohjaavuuden osalta – vastaavaa muunlaista asiakirjaa ei puolustushallinnon näkökulmasta ollut olemassa. Selontekomenettelyn katsottiin sitouttavan sekä valtioneuvoston että eduskunnan kerran neljässä vuodessa tarkastelemaan ja luotaamaan Suomen puolustuspoliittisia linjauksia. Puolustuspoliittista konsensusta rakentavaa toimintatapaa pidettiin puolustushallinnossa hyvänä asiana. Puolustushallinnon toimille katsottiin selontekomenettelyn kautta rakentuvan vahva poliittinen tuki ja selontekomenettelyn arvioitiin mahdollistavan poliittisen päätöksenteon pidempiaikaisen sitoutumisen selonteossa hyväksytyihin linjauksiin. ”Poliitikot saadaan konkreettisesti sitoutumaan hallinnonalamme asioihin,” todettiin puolustusministeriön johdosta. Poliittisen pidempiaikaisen sitoutumisen tarpeen nähtiin myös UTVA:ssa perustelevan selontekomenettelyn toimivuutta puolustuspolitiikassa. Selontekomenettely mahdollisti lisäksi, puolustushallinnon ja UTVA:n jäsenten mukaan, puolustuspoliittisten asioiden avoimen esille tuomisen säännöllisin väliajoin kansalaisten suuntaan, ja sillä katsottiin olevan myönteinen vaikutus suomalaisen maanpuolustustahdon ylläpitämiseen.

Selonteon keskeinen merkitys valtiojohdon poliittisena tahdonilmauksena puolustuspolitiikan suuntalinjoista heijastui selonteon valmisteluun puolustushallinnossa. Puolustusministeriössä selonteon valmistelua pidettiin ministeriön virkamiesten keskuudessa tärkeimpänä työtehtävänä. Puolustusvoimissa selonteon käytännön toiminnan ohjaavuuden ja ”poliittisen selkärangan” merkitys sai selonteon valmisteluvaiheessa sekä puolustusvoimien johdon että operatiivisen suunnittelualan kiinnittämään siihen mittavan huomion. Huomioitavaa on, että selontekotekstejä (puolustuspoliittista II-osaa) luetaan puolustushallinnossa sanatarkasti, sillä selontekoon kirjoitettu yksittäinen lause voi aiheuttaa huomattavia käytännön toimia puolustushallinnossa, erityisesti puolustusvoimissa. Siksi selontekoon kirjoitettavat asiat, jotka valmistellaan puolustushallinnossa, rakentuvat merkityksellisiksi. *Selonteon sotilaallisten uhkakuvienv rakentamisessa oli samalla kyse hallinnon oman toiminnan oikeutuksesta ja sen poliittisesta hyväksynnästä.* Selonteon ulkoasiainministeriön valmistelemalle I-osalle ei puolustushallinnossa annettu kovinkaan suurta merkitystä, sillä selonteon ytimen nähtiin olevan juuri II-osassa. Selonteon I-osan painotuksia – uusiin uhkiin keskittyntä, instituutiokeskeistä ja globaalilähtöistä tarkastelutapaa – pidettiin puolustuspolitiikan näkökulmasta vääränlaisina. Liiallisen uusien uhkakuvienv korostamisen nähtiin myös mahdollisesti johtavan tilanteeseen, jossa sotilaallisia uhkamalleja saatettaisiin aliarvioida. Puolustusvoimien ja puolustusministeriön välisessä yhteistoiminnassa (sen koordinoinnissa) esiintyi selonteon valmistelun aikana hankaluuksia ja ristiriitoja,⁶⁸ mutta ”ylätasol-

⁶⁸ Puolustusministeriössä katsottiin pääesikunnan toimineen liiankin itsenäisesti selontekotekstien valmistelussa.

la” yksimielisyys kyettiin saavuttamaan suhteellisen vaivattomasti. Selonteon valmistelu kokonaisuudessaan olisi puolustushallinnon mukaan pitänyt olla selkeämmin puolustusministeriön johdossa.

Selonteossa hyväksytyt puolustuspolitiikan linjaukset ja määrärahat mahdollistavat puolustushallinnon mukaan pitkäjänteisen suunnittelu- ja kehittämisrytmin, jolloin esimerkiksi puolustusvoimien materiaalihankintoja ja toimintaa on mahdollista suunnitella pidemmällä ajanjaksolla ja taloudellisesti edullisemmin. *Selonteossa määritettävät taloudelliset resurssit koettiin puolustushallinnossa hyvin merkityksellisiksi*, sillä selonteon katsottiin antavan selkeän poliittisen sitoutumisen ja varmuuden puolustushallinnolle osoitettaviin määrärahoihin ja toisaalta antavan puolustushallinnolle mahdollisuuden perustella poliitikoille määrärahatarpeitaan ja kehittämisohjelmiaan. Puolustushallinnossa pidettiin tärkeänä, että noin neljän vuoden välein (vuosittaisten linjausten sijasta) kyetään selkeästi ja konkreettisesti määrittelemään puolustushallintoon ohjattavat määrärahat, mahdollisimman yksiselitteisesti esitettyinä. Selonteko nähtiin puolustushallinnossa asiakirjana, johon puolustushallinnon oli mahdollista jälkeinpäin vedota määrärahakysymyksissä. Sekä puolustusvoimien että puolustusministeriön johdon keskuudessa juuri riittävien taloudellisten resurssien varmistamista selontekomenettelyn kautta pidettiin tärkeänä, mikä heijastui myös useisiin puolustusvoimain komentajan julkisiin puheisiin.⁶⁹

Selonteon merkitys sisäasiainministeriölle

Sisäisen turvallisuuden ohjelman laatimisen toimeksiantoa Vanhasen I hallituksen hallitusohjelmassa pidettiin sisäasiainministeriössä tärkeänä. Sen katsottiin osoittavan, että sisäinen turvallisuus oli aiempaa vahvemmin osana suomalaista kokonaisvaltaista turvallisuusajattelua, ja että sisäasiainministeriö oli yksi niin kutsutuista turvallisuusministeriöistä. Sisäasiainministeriöstä painotettiin, ettei turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko ollut ainoa suomalainen turvallisuusasiakirja, vaan myös Sisäisen turvallisuuden ohjelmalla oli tärkeä merkitys suomalaisen uhkatodellisuuden ymmärtämisessä ja uhkien hallintakeinojen tuottamisessa. Sisäisen turvallisuuden ohjelmalla ei kuitenkaan ollut valtioneuvoston periaatepäätöksenä selonteon kaltaista asemaa ”asiakirjahierarkiassa”, mikä koettiin sisäasiainministeriössä, erityisesti määrärahakysymyksissä, huomattavana heikkoutena. Sisäasiainministeriöstä esitettiin, että Sisäisen turvallisuuden ohjelma olisi nostettu selonteon asemaan (sisäisen turvallisuuden selonteko), jolloin sisäinen turvallisuus olisi saanut turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa vastaavan laajapohjaisen parlamentaarisen käsittelyn ja

⁶⁹ Mm. ”Hallitukset ovat koalitioistaan riippumatta sitoutuneet talousarvioesityksissään selontekojen toimeenpanoon kiitosta ansaitsevalla tavalla.” Juhani Kaskeala, *Puhe Maanpuolustuskurssien avajaisissa 24.1.2004*.

määräraha-allokoinnin.⁷⁰ Se olisi luonut vakaammat puitteet sisäasiainministeriön alaisten turvallisuusviranomaisten toiminnalle.

Toisena vaihtoehtona sisäasiainministeriössä nähtiin laajan ”sateenkaariselonteon” synnyttäminen, jossa turvallisuuden eri osa-alueet, kuten puolustuspolitiikka ja sisäinen turvallisuus, olisi yhdistetty yhteen asiakirjaan. Sisäisen turvallisuuden ja sisäasiainministeriön profiilia turvallisuusministeriönä korostavaa tavoitteellisuutta kuvasi myös sisäasiainministeriön esitys UTVA:n toimenkuvan laajentamisesta koskemaan sisäisen turvallisuuden asioita. Puolustushallinnossa näitä sisäasiainministeriön toteutumattajääneitä esityksiä ei katsottu hyvällä. Puolustushallinnossa myös koettiin, että Sisäisen turvallisuuden ohjelma julkistettiin taktillisesti, sisäasiainministeriön esityksestä, lähes päivälleen samaan aikaan turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon kanssa, vaikka se oli alun perin tarkoitus julkistaa vasta selonteon jälkeen.

Vaikka Sisäisen turvallisuuden ohjelmalla oli keskeisin vaikutus sisäasiainministeriön alaisten turvallisuusviranomaisten toiminnan toimeenpanoon, loi edellä kuvattu lähtökohta tilanteen, jossa *sisäasiainministeriö pyrki rakentamaan sisäisen turvallisuuden uhkakuvia osaksi turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon uhkakuvia*. Selonteko nähtiin sisäasiainministeriössä asiakirjana, jossa vahvistetaan Suomen turvallisuuspolitiikan keskeiset periaatteet – sisäisen turvallisuuden ja siihen kohdistuvien uhkakuvien tuli olla osana tätä kokonaisuutta. Sisäisen turvallisuuden uhkakuvien arvioitiin sisäasiainministeriössä kohdistuvan Suomeen yhä vahvemmin Suomen rajojen ulkopuolelta, jolloin sisäisen turvallisuuden uhkakuvien ja niiden hallintakeinojen huomioiminen selonteossa nähtiin perustelluksi. Useat kysymykset, kuten terrorismin torjunta, väkivaltainen radikalismi, väestöliikkeet sekä järjestäytyneen rikollisuuden ilmiöt arvioitiin uhkiksi, joissa ulkosuhteet ja sisäinen turvallisuus (ulko- ja sisäasiainministeriö) linkittyivät tiiviisti yhteen. Selonteko koettiin sisäasiainministeriössä kuitenkin käytännössä hitaampana ja staattisempana asiakirjana kuin Sisäisen turvallisuuden ohjelma, koska sisäisen turvallisuuden uhkien todettiin olevan ajankohtaisempia ja tapahtuvan joka päivä.

Valta- ja määrärahakamppailua uhkakuvista

Ulkoasiainministeriössä rakennettujen ei-sotilaallisten ja puolustushallinnossa rakennettujen sotilaallisten uhkakuvien välisen oikeanlaisen tasapainon löytämisen lisäksi selonteon valmisteluvaiheen vaikeaksi kysymykseksi muodostui sisäisen turvallisuuden uhkakuvien huomioonottaminen. Sel-

⁷⁰ Sisäasiainministeriö, *Esitys*, Poliisiasiaain neuvottelukunta 7.2.2003, Poliisiasiaainneuvottelukunnan arkisto. Taustalla vaikutti sisäasiainministeriössä koettu jatkuva epätie-
toisuus mm. poliisien määrärahoista.

ko-työryhmässä sisäisen turvallisuuden uhkakuvien (nimenomaan selonteossa esitettävänä uhkakuvina) käsittely koettiin hankalaksi, sillä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhkakuvien välinen yhteys todettiin olemassaolleet, mutta selonteossa haluttiin lähtökohtaisesti keskittyä Suomea uhkaaviin ulkoisiin tekijöihin. Puolustushallinnosta puolestaan viestitettiin Selko-työryhmään, ettei sisäisen turvallisuuden uhkakuvia tullut huomioida selonteossa kovinkaan vahvasti, sillä niiden ei katsottu kuuluvan turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selonteeseen. Tämä johti, ei niinkään poliitikojen vaan eri hallinnonalojen viranomaisten välillä, hyvinkin mittaviin ristiriitoihin uhkakuvien rakentamisessa. Kyse oli osaltaan siitä, mihin ristiriitaisen laajan turvallisuuden käsitteen mukaisten uhkakuvien raja tuli eri toimijoiden mielestä selonteossa vetää ja minkälaiseksi eri uhkakuvien intensiteetti arvioitiin.

Selonteon uhkakuvien rakentamisessa eri hallinnonalojen (ulkoasiainministeriö, puolustushallinto ja sisäasiainministeriö) välinen valta- ja määräraha-kamppailu oli ajoittain vahvasti läsnä. *Hallinnonalojen välillä oli huomattavia näkemyseroja uhkakuvien keskinäisestä priorisoinnista.* Kamppailua voi toisaalta pitää hallinnonalojen normaaleina pyrkimyksinä tuoda omaan toimialaan kuuluvia asioita esille, mutta toisaalta kamppailu oli osoitus uhkakuvien rakentamisen hallinnonalasidonnaisuudesta, josta hallinnonalat halusivat pitää kiinni – valta- ja määrärahasyistä. Tutkimushaastatteluissa näiden kolmen hallinnonalan edustajat arvioivat uhkakuvmäärärahakamppailujen nousseen 2000-luvun alussa esille vaikeasti määriteltävän laajan turvallisuuskäsityksen seurauksena. Keskeistä oli, että *uhkakuvia ei rakennettu enää ainoastaan puolustushallinnossa, vaan entistä vahvemmin myös muissa ministeriöissä.* Samalla kyse oli hallinnonalojen oman, uhkakuvien kautta määritetyn, toiminnan oikeuttamisen tarpeesta.

Sisäasiainministeriö pyrki aktiivisesti ja määrätietoisesti korostamaan selontekoprosessin aikana sisäisen turvallisuuden uhkakuvien merkityksellisyyttä. Sisäasiainministeriön johto (sisäasiainministeri Rajamäki ja kansliapäällikkö Viljanen) näkivät, että selonteossa oltiin syrjäyttämässä sisäasiainministeriön roolia uhkakuvien määrittäjänä ja hallintakeinojen tuottajana. Taustalla vaikutti pyrkimys sisäasiainministeriön – sisäisen turvallisuuden uhkakuvien priorisoimisen kautta – painoarvon kasvattamiseen selonteon valmistelua hallinneiden ulkoasiainministeriön ja puolustushallinnon rinnalla. Sisäasiainministeriö pyrki saamaan itselleen merkittävemmän roolin sekä selonteon valmisteluvaiheessa että itse selonteossa, mikä herätti vastustusta niin ulkoasiainministeriössä kuin puolustushallinnossa. Sisäasiainministeriössä tämä vastustus koettiin osoitukseksi reviiriajattelusta – sisäasiainministeriötä ei haluttu mukaan valmisteluun, joka oli vahvasti ulkoasiainministeriön ja puolustushallinnon käsissä. Sisäasiainministeriö pyrki myös nostamaan sisäisen turvallisuuden asioita UTVA:n esityslistalle selontekokäsittelyn yhteydessä, mutta osan näistä yrityksistä torjui päämi-

nisteri, joka päätti UTVA:n asialistojen sisällöstä. *Pääministerin linjauksena oli, että selonteossa ja UTVA:ssa tuli käsitellä sellaisia uhkakuvia, joilla oli ainakin jossain määrin ulkopoliittinen ulottuvuus.* Pääministerin mukaan kyse oli uhkakuvista, joita UTVA:ssa tuli käsitellä presidentin läsnäollessa. UTVA:ssa käytiin paljon keskusteluja siitä, olivatko muun muassa lintuinfluenssa, ihmissalakuljetus ja järjestäytynyt rikollisuus ulkopoliittisia toimia vaativia uhkakuvia. Raja todettiin häilyväksi, eikä sitä uhkakuvien osalta UTVA:ssa haluttukaan määritellä täsmällisesti.

Sisäasiainministeriössä painotettiin yksilön turvallisuutta, joka tuli nostaa turvallisuuden keskiöön ja suomalaisessa turvallisuusajattelussa merkittävään asemaan. Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden katsottiin sisäasiainministeriössä yhdistyvän vahvasti yhteen ministeriön uhkakuvissa, joihin myös tarkoituksellisesti – turvallistamisen edistämiseksi – puitteistettiin ulkoinen ulottuvuus. Sisäasiainministeriössä nähtiin, että puolustushallinnosta sen uhkakuvia vastaan noussut kritiikki johtui siitä, että puolustushallinnon sotilaalliset uhkamallit olivat vanhentuneita, kun sisäasiainministeriön uhkakuvat olivat konkreettisia tämän päivän uhkakuvia. Sisäasiainministeriössä katsottiin puolustushallinnon suhtautuvan kriittisesti uhkakuvamäärittelyihin, jotka tulivat puolustushallinnon ulkopuolelta, ja joissa lähestyttiin suomalaista uhkatodellisuutta eri tavoin kuin mitä puolustushallinnossa oli vakiintuneesti ollut tapana tehdä. Myös ulkoasiainministeriössä sotilaallisten uhkakuvien merkityksen Suomen turvallisuudelle nähtiin lähitökohtaisesti vähentyneen. Ulko- ja sisäasiainministeriössä puolustushallinnon uhka-ajattelua pidettiin vanhakantaisena ja uudistumishaluttomana. Sisäasiainministeriössä pidettiin puolestaan ulkoasiainministeriön sitoutumista uusien uhkien konkreettisiin hallintakeinoihin ja poliittiseen painottamiseen riittämättömänä, mikä aiheutti kitkaa ministeriöiden välillä.

Ulkoasiainministeriön ja puolustushallinnon näkemykset uhkakuvien luonteesta olivat selonteon valmisteluvaiheen aikana ajoittain kaukana toisistaan, vaikka selontekoon rakennettavien uhkakuvien sovittu työnjako (I- ja II-osien suhteen) koettiin molemmilla hallinnonaloilla myönteisenä asiana. Näkemyserot yhdistyvät läheisesti Venäjään, jonka sotilaallista uhkaa ei pidetty ulkoasiainministeriössä kovinkaan relevanttina, puolustushallinnon omatessa toisenlaisia näkemyksiä sotilaalliseen uhkan mahdollisuuden ja etenkin siihen liittyvän varautumisen pitkäjänteisyyden osalta.⁷¹ Molemmilla hallinnonaloilla todettiin jo selonteon valmistelun alkuvaiheessa, ettei selonteon I- ja II-osien välinen lähestymistapa uhkakuvatarkastelulle tulisi

⁷¹ Ulkoasiainministeriössä koettiin lisäksi, että puolustushallinnossa heräteltiin liiaksi Suomen sotilaallista liittoutumisratkaisua, jolle ulkoasiainministeriöstä ei löytynyt laajempaa kannatusta. Tämä ulkoasiainministeriössä koettu näkemysero puolustushallintoon vaikeutti entisestään hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Myös sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan välisestä suhteesta esiintyi hallinnonalojen välillä huomattavia näkemyseroja.

muodostamaan kovinkaan loogista kokonaisuutta. Ulkoasianministeriön voi tulkita pitäneen tärkeänä, ettei puolustushallinto ylittänyt selonteon valmisteluvaiheessa toimivaltaansa uhkakuvien määrittelyssä – puolustushallinnon tuli keskittyä vain sotilaallisiin uhkamalleihin. Ulkoasiainministeriössä suhtauduttiin lisäksi epäilevästi sisäasiainministeriön roolin vahvistumiseen selonteon uhkakuvien rakentamisessa. Puolustushallinnossa ulkoasiainministerin rauhanpoliittiseksi koettu asenne nähtiin yhtenä hallinnonalojen välisen yhteistyön esteenä. Puolustushallinnon voi tulkita arvioineen, että uusien uhkakuvien korostamisella ulko- ja sisäasiainministeriö halusivat kaventaa puolustushallinnon asemaa turvallisuutta tuottavana hallinnonalana. Sisäasiainministeriössä vastaavasti koettiin, että selonteon valmistelussa oli pitkälti kyse puolustushallinnon ja ulkoasiainministeriön välisestä uhkakuvien valtataistelusta.

Sisäasiainministeriön voimistunut näkemys roolistaan turvallisuuden tuottajana uusien uhkien torjunnassa heijastui vahvasti selonteossa käsiteltäviin määrärahakysymyksiin, ja sitä kautta erityisesti sisäasiainministeriön ja puolustushallinnon välisiin suhteisiin. Selko-työryhmässä uhkakuvien rakentamiseen liittynyt kiistanalainen määräraha-aspekti tiedostettiin, mutta siihen ei kiinnitetty kovinkaan paljoa huomiota. Selko-työryhmässä vallitsi kuitenkin tiukentunut asenne selonteossa esitettäviä puolustushallinnon määrärahalinjauksia ja niitä perustelevia näkemyksiä kohtaan. Selko-työryhmässä harkittiin kaikkien esitettävien uhkakuvien hallintakeinoihin kohdistettavien resurssien esittämistä selonteossa, mutta siitä päätettiin keskusteluiden jälkeen luopua. Tietynlaisena uhkakuvien määrittämisen määräraharajauksena voi kuitenkin nähdä pääministerin Selko-työryhmälle välittämän viestin, jonka mukaan turvallisuuteen kohdistettavia määrärahoja ei tulevassa selonteossa tullut kasvattaa.⁷² Sekä selonteon valmisteluun osallistuneiden virkamiesten että poliitikkojen mukaan selonteon uhkakuvien määrittämisessä oli ainakin jossain määrin kyse resurssien jakamisesta ja määrärahakamppailusta. Tätä kamppailua käytiin ensisijaisesti hallinnollisella, mutta osin myös poliittisella, tasolla.

Selontekomenettelyssä sisäistä turvallisuutta käsiteltiin ensimmäisen kerran vuoden 2001 selonteossa, neljän sivun verran. Jo tuolloin sisäasiainministeriössä oli kiinnitetty huomio selonteon asemaan puolustushallinnon ”raha-automaattina” – puolustushallinnolla katsottiin olevan korkean tason poliittinen asiakirja, jossa määritettiin hallituskausittain puolustushallinnon määrärahat eli toiminnan resurssipohja. Vuoden 2004 selonteon valmistelussa sisäasiainministeriössä nähtiin, että sisäisen turvallisuuden uhkakuvat ja

⁷² Selko-työryhmässä voitiin kärjistäen todeta, ettei lisärahoitusta uhkien torjuntaan ollut valtioneuvostolta luvassa – rakentuivatpa uhkakuvat selontekoon minkälaisiksi tahansa. Tällöin voikin käänteisesti kysyä, että missä määrin taloudelliset resurssit määrittelevät uhkakuvia vai määrittelevätkö uhkakuvat resursseja? Rakennetaanko uhkakuvia ainakin osittain sen mukaisesti mihin katsotaan olevan taloudellisesti varaa?

niiden hallintakeinot tuli liittää aiempaa vahvemmin selonteon osaksi. Laajan turvallisuuskäsityksen korostamisen, Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneiden muutoksien ja sisäisen turvallisuuden uhkakuvien (kuten terrorismi, tietoverkkorikollisuus ja laiton maahanmuutto) ajankohtaisuuden katsottiin sisäasiainministeriössä edellyttävän selonteon määrärahatarkastelun ulottamista myös muihin turvallisuusviranomaisiin kuin ainoastaan puolustushallintoon. Kyse oli uhkakuvien keskinäiseen poliittiseen priorisointiin yhdistyneestä määrärahakamppailusta tai ainakin resurssien tasa-vertaisemmasta jakamisesta eri hallinnonalojen kesken. Sisäasiainministeriöstä ehdotettiin selontekoprosessin aikana, että kaikki turvallisuuteen kohdistettavat ”turvallisuusmäärärahat” tuli yhdistää ja sen jälkeen poliittisesti arvottaa ja jakaa ”todellisten uhkakuvien” mukaisesti. Huomioitavaa oli, että osa UTVA:n jäsenistä suhtautui tähän ehdotukseksi jääneeseen esitykseen myönteisesti, minkä voi tulkita asettavan jatkossa vaatimuksia turvallisuusmäärärahojen yhteismitallisemmalle ja eri hallinnonaloille kohdistettavalle jakamiselle. Sisäasiainministeriöstä myönnettiin jälkepäin, että sen tavoitteena oli, osin määrärahasyistä, ilmentää ja painottaa sisäisen turvallisuuden uhkakuvien merkitystä vuoden 2004 selonteossa. Ulkoasiainministeriössä ja etenkin puolustushallinnossa katsottiin sisäasiainministeriön ajaneen liian voimakkaasti omia määrärahatarpeitaan selonteon uhkavamäärityksessä.

Sisäasiainministeriön, etenkin sisäasiainministeri Rajamäen ja kansliapäällikkö Viljasen, toimintaan suhtauduttiin puolustushallinnossa hyvin varauksellisesti. Puolustushallinnossa sisäasiainministeriön nähtiin pyrkivän heikentämään puolustushallinnon asemaa ja kohdistamaan osan puolustusbudjetin määrärahoista itselleen. Sisäasiainministeriössä puolestaan nähtiin, että puolustushallinto oli tunkeutumassa sen reviirille suunnitellessaan muun muassa maakuntajoukkojen perustamista, laajempaa yhteistoimintaa eri viranomaisten kanssa ja virka-apuvelvoitteen laajentamista – ylipäänsä toimintansa ulottamista koskemaan myös muiden kuin sotilaallisten uhkakuvien hallintaa. Puolustushallinnossa tämä kehityssuunta nähtiin luonnollisena, sillä puolustusvoimilla todettiin olevan kalustoa ja henkilöstöä, joita voitiin käyttää uusien uhkien torjuntaan. Puolustushallinnossa myös korostettiin, ettei 2000-luvun alun uhkakuvia voinut enää jakaa selkeästi sisäisiin ja ulkoisiin uhkakuviin. Määrärahakysymys ja uusien uhkien hallinnan konteksti johti, erityisesti kansliapäällikkötasolla, huomattaviin ristiriitoihin puolustushallinnon ja sisäasiainministeriön välillä.

Määräraharistiriidat heijastuivat selonteossa esittämättä jääneisiin rahoitustaulukoihin. Puolustushallinto valmisteli oman, vuoden 2001 selonteossa esitetyn tapaisen,⁷³ rahoitustarvetaulukon selontekoon liitettäväksi. Taulukossa tuotiin esille puolustushallinnon määrärahatarpeet vuosille 2005–

⁷³ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001, s. 50.

2012, ja ne oli tarkoitus hyväksyä osana selontekoa. Sisäasiainministeriössä puolustushallinnon rahoitustaulukko nähtiin ”yksipuolisena” ja normaalin kehys- ja talousarviovalmistelun ohittavana menettelytapana. Sisäasiainministeriö valmistelikin oman rahoitustaulukonsa, puolustushallinnon taulukon rinnalle, jolla oli tarkoitus määritellä (puolustushallinnon tavoitin) sisäasiainministeriön määrärahatarpeet vuosittaisia määrärahapäätöksiä pidemmällä ajanjaksolla. Molemmista taulukoista keskusteltiin paljon sekä Selko-työryhmässä että UTVA:ssa. Valtiovarainministeri Kalliomäen esityksestä UTVA:ssa tehtiin lopulta päätös, ettei kumpaakaan taulukkoa esitettäisi selonteossa. Päätös merkitsi jo valmistellussa selontekotekstissä olleen puolustushallinnon rahoitustaulukon poisvetämistä. Puolustushallinnossa ratkaisu koettiin kiusalliseksi, vaikka yleisesti puolustushallinnon taulukon uskottiin saaneen UTVA:ssa ”hiljaisen hyväksynnän.” Jälkeenpäin tätä ratkaisua, jossa puolustushallinnolle osoitettujen määrärahojen määrittely jätettiin selonteossa varsin tulkinnanvaraiseksi ja ylimalkaiseksi,⁷⁴ pidettiin valtiovarainministeriön virkamiesten keskuudessa käytännön kannalta liian moniselitteisenä. Huomioitavaa rahoitustaulukoiden osalta oli myös Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan puolustusmenoja vertailevan kuvan⁷⁵ esittäminen selonteossa. Ulkoasiainministeriön mielestä kyseistä taulukkoa, josta kävi ilmi Suomen puolustusmenojen alhainen taso verrattuna muihin pohjoismaihin, ei olisi pitänyt liittää selontekoon. Puolustushallinnon mukaan kuva perusteli puolustusmäärärahojen kohtuullista linjaa.

Kuvaavaa on, että uhkakuvien rakentamiseen yhdistyneet hallinnonalojen väliset määrärahakiistat johtivat seuraavan selonteon valmistelussa valtiovarainministeriön valtiosihteerin kutsumiseen Selko-työryhmän jäseneksi.⁷⁶ Tämä merkitsi asiantuntijuuden mukaantuomista selonteossa esitettävien uhkien ja hallintakeinoihin käytettävissä olevien resurssien välille, mikä koettiin (UTVA:ssa ja Selko-työryhmässä) edellisen (2004) selonteon aikana puutteelliseksi. Vuoden 2004 selonteon valmistelussa määrärahakiistat ilmenivätkin pääasiassa ”pinnan alla”, julkisuudelta piilossa. UTVA pyrki asettumaan tämän määrärahakamppailun yläpuolelle. Selonteossa uhkakuvien hallintaan kohdistettavissa määrärahoissa oli UTVA:n jäsenten mukaan kyse myös siitä, miten hyvin eri hallinnonalat ja yksittäiset henkilöt kykenivät perustelemaan – puiteistamaan – uhkakuviaan. Valtiovarainministeriössä puolestaan arvioitiin, että puolustushallinnon määrärahat olisivat pienemmät ilman niitä oikeuttavaa selontekomenettelyä.

⁷⁴ *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, s. 126-127.

⁷⁵ *Ibid.* s. 72.

⁷⁶ Valtioneuvoston viestintäyksikkö, *Uuden turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelu käynnistyy*, tiedote 210/2007, 14.8.2007.

7.3.3 Turvallisuuspoliittinen seurantaryhmä

Parlamentaarisen turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän raportissa todetaan, että ”raportissa arvioidaan turvallisuusympäristön muutosta ja nostetaan esille kysymyksiä, joita seurantaryhmän mielestä tulisi käsitellä valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa.”⁷⁷ Tämän lähtökohdan voi nähdä eduskunnan poliittisen ohjauksen viestinä ja vaatimuksena selonteon valmisteluun – seurantaryhmän esittämät uhkanäkemukset piti ottaa selonteossa huomioon. Voidaan ajatella, etteivät selonteossa esitetyt uhkakuvat voineet poiketa kovinkaan paljon parlamentaarisesti laadituista (ja ennen selonteon julkistamista julkisesti esitetyistä) uhkakuvisa, jo sen takia, että selonteko uhkakuvineen käsitellään ja siitä tehtävä mietintö hyväksytään eduskunnassa. Eduskunnan turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän raportti siis rakensi selontekoa, jota eduskunta käsitelisi. Seurantaryhmän raportti oli määrä, pääministerin vaatimuksesta, julkistaa kevättalvella 2004 ja se luovutettiin valtioneuvostolle 9.3.2004.

Parlamentaarisen seurantaryhmän mukaanottamista selonteon valmisteluvaiheeseen pidettiin UTVA:ssa ja eduskuntapuolueissa hyvänä menettelytapana, uhkamäärittelyn poliittisena lisäarvona. Etenkin eduskunnassa seurantaryhmän katsottiin vahvistavan parlamentaarista vallankäyttöä, mahdollistavan eri eduskuntapuolueista kootun ryhmän näkemysten huomioonottamisen valmisteltavaan valtioneuvoston esitykseen.⁷⁸ Ulkoasiainvaliokunnassa ei kaikilta osin kannatettu seurantaryhmän olemassaoloa, sillä sen arvioitiin kaventavan ulkoasiainvaliokunnan parlamentaarista vaikutus- ja päätäntävaltaa turvallisuuspolitiikassa. Myöskään ministeriöiden virkamiesten keskuudessa ei seurantaryhmää koettu kovin tarpeelliseksi ja toisaalta sen arvioitiin teettäneen huomattavasti lisätyötä, kun Selko-työryhmän lisäksi valmisteltiin samansisältöisiä selvityksiä myös seurantaryhmälle. Selko-työryhmässä ja puolustushallinnossa seurantaryhmä koettiin myönteiseksi elimeksi etenkin sen laajan puolue-edustuksen ja -sidonnaisuuden takia – seurantaryhmän nähtiin edesauttavan laajan poliittisen konsensuksen saavuttamista selonteossa esitettäviin turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin linjauksiin.

Seurantaryhmä muodosti selonteon valmisteluun tietynlaisen päällekkäisrakenteen valtioneuvoston asettaman Selko-työryhmän kanssa. Vaikka seurantaryhmän voi parlamentaarisenä ja turvallisuuspoliittista keskustelua avartaneena elimenä arvioida vahvistaneen yhdensuuntaisen uhkaymmärryksen rakentamisen syntymistä, asetti ryhmän olemassaolo haasteen demokratian toimivuudelle. Eduskunnan osallistuttua vahvasti selonteon valmisteluun, saattoi tämä johtaa tilanteeseen, jossa parlamentaarinen keskus-

⁷⁷ *Turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän raportti*, s. 9.

⁷⁸ Ks. mm. *Puolustusvaliokunnan mietintö 16.12.2004*, PuVM 1/2004 vp.

telu ja kannanmuodostus eivät enää aidosti tapahtuneet.⁷⁹ Normaaliparlamentarismissa valtioneuvosto valmistelee ja esittää linjauksensa eduskunnan keskusteltavaksi ja hyväksyttäväksi. Valtioneuvoston toimeenpanovalan ja sitä valvovan eduskunnan keskinäisroolit saattavat seurantaryhmän myötä liiksi sotkeutua ja selonteosta muodostua ”ei kenenkään esitys”. Seurantaryhmän julkisesti raportissaan esittämiä näkemyksiä voi pitää valtioneuvostoa haastavina etenkin silloin, jos seurantaryhmän raportin ja valtioneuvoston selonteon näkemykset poikkeaisivat oleellisesti toisistaan. Seurantaryhmästä myös kantautui selonteon valmisteluprosessin aikana julkisuuteen etukäteiskannanottoja asioista, jotka oli tarkoitus tuoda esille vasta varsinaisessa selontekoesittelyssä. Tämä koettiin varsin kiusalliseksi niin Selko-työryhmässä kuin puolustushallinnossa.

Seurantaryhmän kokoonpanoa tarkistettiin vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen. Pääministeri Jäätteenmäki edellytti, että keskusta suurimpana puolueena sai seurantaryhmän puheenjohtajuuden, vaikka sosiaalidemokraatit halusivat säilyttää puheenjohtajuuden itsellään. Liisa Jaakonsaari (sd.) nimettiin seurantaryhmän ensimmäiseksi varapuheenjohtajaksi ja Ilkka Kanerva (kok.) jatkoi toisena varapuheenjohtajana.⁸⁰ Muu seurantaryhmän kokoonpano muotoutui eduskunnassa ja etenkin Perussuomalaiset kokivat mukaanpääsemisensä hyvin myönteisenä asiana.⁸¹ Seurantaryhmä otti työnimeksen ”Turvallisuus 2004 -ryhmä”, jolla haluttiin korostaa ryhmän yhteyttä vuoden 2004 selontekoon. Seurantaryhmän toimintaa ja tehdyn raportin valmistelua voi pitää perusteellisena ja laajana. Ryhmä piti 24 kokousta, kuuli lukuisia asiantuntijoita, tapasi tasavallan presidentin lisäksi muun muassa UTVA:n jäseniä, osallistui kahteen tutkimusseminaariin ja teki kuusi tutustumismatkaa ulkomaille.⁸² Seurantaryhmä järjesti myös neljä kansalaiskeskustelutilaisuutta, joilla haluttiin sekä informoida kansalaisia turvallisuuspoliittisista kysymyksistä että kuulla kansalaismielipiteitä valmisteltavaan selontekoon. Seurantaryhmän jäsenet kokivat ryhmän toiminnan hyvähenkiseksi ja ”perusteelliseksi turvallisuuspolitiikan oppimisprosessiksi”, ryhmän kutsuessa itseään opintopiirin nimellä.

Seurantaryhmälle ei valtioneuvoston tai UTVA:n toimesta asetettu erityisiä vaatimuksia siihen, miten uhkatodellisuutta tuli käsitellä tai esimerkiksi Natosta ja Venäjästä kirjoittaa. Seurantaryhmässä tämä koettiin hieman merkilliseksi ja yllättäväksi (unohdukseksikin), mutta toisaalta mahdollisuudeksi tarkastella Suomen turvallisuusympäristöä ja uhkakuvia ilman

⁷⁹ Mikäli eduskunnalla on selonteon valmistelussa huomattava rooli, voi kysyä – miten vahvasti voidaan enää puhua nimenomaisesti *valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle?*

⁸⁰ Juha Korkeaaja (kesk.) toimi ryhmän varapuheenjohtajana ennen Liisa Jaakonsaarta (vaihto 13.5.2003).

⁸¹ Ks. Timo Soini *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp.

⁸² Ks. yhteenveto ryhmän toiminnasta; *Turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän raportti*, liite 2.

liiallista ohjaavuutta. Valtioneuvoston ei voi katsoa ohjanneen seurantar ryhmän työtä, vaikka tapaamisten muodossa yhteistoimintaa ja informaati-onvaihtoa harjoitettiin. Pääasiallinen poliittinen ohjaus seurantar ryhmään tuli eduskuntapuolueilta, joiden näkemykset välittyivät seurantar ryhmään kuuluneiden puolue-edustajien kautta. Seurantar ryhmässä ei asetettu valmis-ta lopputulosta uhkien tarkastelulle, mutta kirjoitettavan raportin yksimieli-syyden saavuttamisen tavoitteesta oltiin seurantar ryhmässä jo alussa yhtä mieltä – yksimielisyyden katsottiin lisäävän raportin poliittista painoarvoa. Myös valtioneuvostosta oli viestitetty seurantar ryhmään toive yksimielisestä raportista. Suurin vaikeus yksimielisyyden saavuttamisessa koski Vasem-mistoliiton sitouttamista raportissa esitettyihin myönteisiin Nato-linjauksiin.⁸³

Seurantar ryhmän ja Selko-työryhmän välinen yhteydenpito tapahtui pääasi-assa seurantar ryhmässä toimineiden pysyvien asiantuntijoiden (Pauli Jär-venpää ja Markus Lyra) ja sihteerin (Jaakko Laajava) kautta. Heidän mu-kanaolonsa seurantar ryhmässä mahdollisti ryhmien molemminpuolisen in-formoinnin ja yhteydenpidon. Järvenpää, Lyra ja Laajava myös vastasivat seurantar ryhmässä pitkälti siitä keitä asiantuntijoita ryhmä kutsui kuultavak-si ja millaiseen muotoon raportti lopulta kirjoitettiin. Erityistä ohjausta ei kummassakaan työryhmässä katsottu toisen osalta tulleen.⁸⁴ Selko-työryhmässä pidettiin kuitenkin tarpeellisena kuulla minkälaisia näkemyk-siä eri eduskuntapuolueissa turvallisuudesta ja uhkakuvista selonteon val-misteluvaiheessa esitettiin. Seurantar ryhmällä ja Selko-ryhmällä oli lisäksi muutamia yhteiskokouksia. Sekä seurantar ryhmässä että Selko-ryhmässä ryhmien välisen yhteistyön todettiin toimineen hyvin ja ilman suurempia ristiriitoja. Kokonaisuudessaan seurantar ryhmä koki tekevänsä itsenäistä valmistelutyötä, jota edesauttoivat ryhmän kokousten pitäminen suljettujen ovien takana ja ryhmässä sovittu periaate keskusteluiden pitämi-sestä luottamuksellisina.

Uhkamäärittelyn lähtökohdaksi seurantar ryhmässä otettiin laaja turvalli-suuskäsitys, mikä heijastui ryhmän raportin saatesanojen suosituksessa val-tioneuvostolle – ”Selonteon turvallisuuspoliittiset linjaukset tulisi tehdä laajan turvallisuuskäsityksen näkökulmasta.”⁸⁵ *Seurantar ryhmässä vallitsi alusta alkaen yhteinen ymmärrys, että ryhmän tuli niin keskusteluissaan kuin julkistettavan raportin sisällössä keskittyä uusiin uhkakuviin.* Ulkois-

⁸³ Tämä koski erityisesti seurantar työryhmän raportissa (s. 51) esitettyä näkemystä, että ”Suomen kannalta on tärkeää, että Naton jäsenyys on tulevaisuudessakin yksi turvalli-suuspolitiikan *todellinen vaihtoehto*.” Lauseen kirjoitettavista sanamuodoista keskustel-tiin seurantar ryhmässä varsin paljon. Ks. myös Martti Korhonen, *Ei mitään vikaa liittou-tumattomuudessa – Nato voi olla riskitekijä*, 9.3.2004.

⁸⁴ Suurin odotusarvo Selko-työryhmässä liittyi seurantar ryhmän linjaukseen Suomen liittoutumisoptiosta.

⁸⁵ *Turvallisuuspoliittisen seurantar ryhmän raportti*, s. 9.

ten toimijoiden osalta tarkoitus oli keskittyä Euroopan unioniin ja Venäjään, joiden vaikutus koettiin Suomen turvallisuuden ja uhkakuvien rakentamisen kannalta merkityksellisimmiksi. Uhkakuvien todellisuuden määrittelyyn seurantaryhmässä otettiin varsin kriittinen (jopa konstruktivistinen) ja kaksijakoinen näkökulma – ”Uhkien määrittelyssä objektiivisten kriteereiden löytäminen on vaikeaa, koska tiedon keruun ja analysoinnin määrittää pitkälti, kuka ja mitä tietoa kerätään. Uhkakuvat sisältävät sekä todellisen uhkan että ihmisten mieltämän uhkan.”⁸⁶

Seurantaryhmän turvallisuusympäristön analyysiä (niin ryhmän sisäistä keskustelua kuin lopullista raporttia) voi pitää *uhkalähtöisenä*.⁸⁷ Uhkakeskeisyys yhdistyi pääosin muihin kuin sotilaallisiin uhkakuviiin. Vaikka sotilaallisista uhkakuvista seurantaryhmässä keskusteltiin (erityisesti laajamittaisen hyökkäyksen todennäköisyydestä ja strategisen iskun luonteesta), ei ryhmän raportissa esitetty sotilaallisia uhkamalleja tai laajemmin arvioitu sotilaallisten uhkakuvien relevanssia – se jätettiin tietoisesti puolustushallinnon valmistelun vastuulle, mitä voi pitää erikoisena ratkaisuna. *Sotilaallinen uhka todettiin seurantaryhmässä kuitenkin olemassa olevaksi mahdollisuudeksi* (joskin intensiteetiltään alhaiseksi), minkä takia raporttiin kirjoitettiin johtopäätös; ”Perinteinen sotilaallinen uhka on vähentynyt Euroopassa, mutta ei poistunut. Suomen kansallisen puolustuskyvyn säilyttäminen ja alueellinen puolustus ovat tärkeitä.”⁸⁸ Sotilaallisiin uhkiin varautumiseksi Suomen tuli siis säilyttää uskottava kansallinen puolustuskyky. Koko maan puolustamista pidettiin sotilaallisen uhkan takia tärkeänä. Asiantuntijakuulemisten todettiin vaikuttaneen sotilaallisen uhkan mahdollisuuden ymmärtämiseen. Kiistanalaisuutta sotilaallisten uhkakuvien tarpeellisuudesta ei seurantaryhmässä juurikaan esiintynyt ja yksimielisyys sotilaallisten uhkakuvien olemassaolosta (tätä tarkentamatta tai raportissa esittämättä) saavutettiin varsin helposti.⁸⁹ Seurantaryhmän raporttiin päätettiin kuitenkin näkökulmasta, jossa tarkasteltiin uusia uhkakuvia sotilaallisten uhkakuvien sijasta.

Uusista, sotilaallista turvallisuutta laajemman turvallisuuskäsityksen mukaisista, uhkakuvista käytiin seurantaryhmässä perusteellista keskustelua. Seurantaryhmässä pidettiin uutena sitä, että uusista uhkista keskusteltiin niinkin paljon. *Uusien uhkien korostamista pidettiin aiheellisena niiden ajankohtaisuuden, todennäköisyyden ja kasvavan intensiteetin takia* (suh-

⁸⁶ Ibid. s. 22.

⁸⁷ Yhtenä osoituksena tästä on uhka -sanon esiintyminen (eri muodoissaan) raportissa yhteensä 122 kertaa. ”Tässä raportissa käsitellään turvallisuuden uhkakuvia ja sitä, miten eri maat ja järjestöt pyrkivät ja kykenevät näihin uhkiin vastaamaan.” *Turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän raportti*, s. 19.

⁸⁸ *Turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän raportti*, s. 22.

⁸⁹ Sotilaallista uhkaa kyseenalaistettiin jonkin verran Vasemmistoliiton ja Vihreiden toimesta.

teessa sotilaallisiin uhkakuviin). Selonteon valmisteluun välitettiin ryhmän raportissa uusien uhkien osalta selkeä viesti: ”Selonteossa uusia turvallisuusuhkia tulisi käsitellä kattavasti,” ja ”uudet uhkatekijät ovat tosiasia, johon on varauduttava.”⁹⁰ Huomionarvoista oli, että uusien uhkien esittämisen ja arvioinnin osalta seurantaryhmässä viitattiin voimakkaasti EU:n turvallisuusstrategiaan. ”Unionin uuden turvallisuusstrategian sisältö on tämän raportin keskeisenä taustana” ja ”EU:n uusi turvallisuusstrategia perustuu laajan turvallisuuden käsitteelle, mikä tukee Suomen linjauksia ja näkökantoja.”⁹¹ *Seurantaryhmässä todettiin, että Suomen on rakennettava omaa uhkaymmärrystänsä osana EU:n esittämiä uhkakuvauksia.* Seurantaryhmän raportissaan esittämä lista uusista uhkakuvista olikin EU:n turvallisuusstrategian uhkakuvien suuntainen: ”Uusiin uhkiin kuuluvat hajoavat valtiot ja alueelliset konfliktit, terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, järjestäytynyt rikollisuus, tietoturvarikokset, tartuntataudit, hallitsemattomat väestöliikkeet, ympäristön tila ja luonnonvarojen saatavuus.”⁹² Uudet uhkat kuvattiin rajat ylittäviksi, kaikille länsimaille yhteisiksi ja turvallisuuden keskinäisriippuvuutta korostaviksi. *Eriytynyt painoarvo annettiin terrorismin, joukkotuhoaseiden ja tietoturvallisuuden uhkakuville.* Nämä uudet uhkat valikoituivat seurantaryhmässä keskeisimmän tarkastelun alle, vaikka uhkien arvioinneissa ei seurantaryhmässä kyetty luomaan suoraa yhteyttä Suomen turvallisuuteen. Konsensus uhkakuvien valinnalle syntyi laajan keskustelun pohjalta, vaikka osa ryhmän jäsenistä halusi painottaa vieläkin laajemmin ja monipuolisemmin uusia uhkia sekä niiden hallintakeinoja. Suomen turvallisuus- sekä myös puolustuspolitiikan todettiin olevan sidoksissa uusiin uhkiin. Siksi niitä tulikin seurantaryhmän mukaan käsitellä kattavasti.

Seurantaryhmässä todettiin terrorismin uhkan osalta yhdysvaltalaisen terrorismin vastaisen sodan ja Madridin terrori-iskujen vaikutukset uhkan kansainväliseen korostamiseen. Terrorismin uhka koettiin ajankohtaisena – länsimaisena – uhkakuvana, jonka ”todellisuus” Suomen tuli huomioida. Vaikka terrorismin uhka koettiin seurantaryhmän keskusteluissa osittain epäloogisena ja epätodennäköisenä uhkana Suomelle, arvioitiin sen todennäköisyys kuitenkin sotilaallista uhkaa suuremmaksi. Euroopan mittakaavassa terrorismin uhka arvioitiin todennäköiseksi. Terrorismin uhka puitteistettiin seurantaryhmän raportissa pysyväksi, intensiteetiltään kasvavaksi sekä globalisaatioon ja uskonnollisiin ääriliikkeisiin liittyväksi.

Myös joukkotuhoaseiden uhkakuvassa oli seurantaryhmän mukaan kyse enemmän kansainvälisestä uhkasta kuin suoraan Suomeen kohdistuvasta uhkatekijästä. Joukkotuhoaseiden (kemiallisten ja biologisten taisteluainei-

⁹⁰ *Turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän raportti*, s. 21-22.

⁹¹ *Ibid.* s. 20, 41.

⁹² *Ibid.* s. 20.

den ja ydinaseiden) käyttökynnyksen todettiin kansainvälisesti madaltuneen ja uhkan intensiteetin kasvaneen (joukkotuhoojien mahdollisen päätyymisen terroristien käsiin) myötä. Joukkotuhoojien käytön seurausten laajuuden koettiin seurantaryhmässä muodostavan tästä uhkakuvasta ”erityisen keskeisen.” Joukkotuhoojien uhka yhdistettiin uhkan lähteenä myös Venäjään ja tästä yhteydestä seurantaryhmässä käytiin vilkasta keskustelua. ”Suomen kannalta on erityisen tärkeää huolehtia Neuvostoliiton jälkeensä jättämästä valtavasta ja vaarallisesta joukkotuhoojiperinnöstä.”⁹³ Suomen kansalliset voimavarat todettiin seurantaryhmässä riittämättömiksi suhteessa laajaan joukkotuhoojiskatoon.

Tietoturvallisuuden uhkat koettiin seurantaryhmässä ajankohtaisiksi, intensiteetiltään kasvaviksi, suoraan Suomeen kohdistuviksi ja suomalaisen tietoyhteiskunnan haavoittuvuutta lisääviksi. Virushyökkäykset, sähkönjakelun vaikeuttaminen, tietoverkkoihin murtautuminen ja informaationsodankäynti kokonaisuudessaan olivat uhkakuvia, jotka seurantaryhmä keskustellessaan keskeisimmin yhdisti tietoturvallisuuteen. Nämä uhkakuvat myös yhdistettiin kahteen vuoden 2001 selonteossa esitettyyn sotilaalliseen uhkamallin – ”Osana strategista iskuja ja/tai poliittista painostusta johtojärjestelmän pyrittäisiin tuhoamaan tietoturvaosastoilla.”⁹⁴

Lähes kaikki muut uudet uhkat kohdennettiin seurantaryhmässä (joko suoraan tai epäsuorasti) Venäjään. Venäjästä – uhkien lähteenä – keskusteltiin seurantaryhmässä hyvin paljon. Seurantaryhmän jäsenten mielestä ryhmän toiminnan keskeisin anti liittyi siihen, ”että kerrankin kyettiin puhumaan Venäjästä ja sen aiheuttamista laajoista turvallisuusongelmista niiden oikeilla nimillä.” Seurantaryhmän raporttiin Venäjästä haluttiin kuitenkin kirjoittaa maltillisesti. Erityisesti Venäjän muodostamaa sotilaallisen uhkan mahdollisuutta ei raporttiin haluttu lähteä avaamaan ja muutenkin Venäjän suhteen seurantaryhmä halusi julkisesti olla varovainen. Raportin venäjättekstiä päätettiin vielä loppuvaiheessa liudentaa entisestään. Selkotyöryhmässä seurantaryhmän raportin Venäjä-osuuden todettiin kuitenkin olevan rohkeampaa ja kriittisempää kuin mitä selontekoon oli mahdollisuus kirjoittaa. Suomen turvallisuuden kannalta Venäjä todettiin niin uusien kuin vanhojen uhkien osalta hyvin merkitykselliseksi – ”Perinteisten turvallisuuskysymysten ohella Venäjällä on Suomelle suuri merkitys myös uusien uhkien torjunnassa.”⁹⁵ Sotilaallisen uhkan mahdollisuuden olemassaoloon viitattiin raportissa toteamalla, että ”Venäjällä säilyy sotilaallinen kyky operaatioihin lähialueillaan.”⁹⁶ Venäjän sotilaallinen kyky ja kehityksen epä-

⁹³ Ibid. s. 27.

⁹⁴ Ibid. s. 30.

⁹⁵ Ibid. s. 31.

⁹⁶ Ibid. s. 33.

varmuus sekä Suomen maantieteellinen asema puitteistettiin epäsuorasti seurantaryhmän raporttiin Suomen sotilaallisten uhkakuvien perusteluksi.

Seurantaryhmässä käsiteltiin paljon Venäjän sisäisiä ongelmia, joiden analyysi heijastui myös julkistettuun raporttiin. Tshetshenian sota, ihmisoikeusrikkomukset, tiedotusvälineiden valvonta sekä taloudellisten ja poliittisten uudistusten (demokratian) epävakaa kehitys puitteistettiin asioiksi, jotka katsottiin vaikeuttavan Venäjän kehityksen ennakoitua. Yleinen Venäjän sotilaallisen ja poliittisen kehityksen epävarmuus oli vahvasti seurantaryhmän Venäjä-keskusteluissa esillä. Tämä viesti haluttiin raportissa välittää myös valtioneuvostolle – ”Venäjän kehityksen ennakoinnin vaikeus on tekijä, joka on jatkossakin otettava suunnitelmassa asianmukaisesti huomioon. Selonteossa tulisi käsitellä kattavasti Venäjän kehitykseen liittyvät haasteet ja epävarmuustekijät turvallisuusympäristöömme.”⁹⁷

Huomioitavaa seurantaryhmän raportissa oli esimerkiksi ympäristöturvallisuuden osalta se, että vaikka erityisesti Vihreät pyrki vaikuttamaan globaalien ympäristöuhkien esilletuomiseen seurantaryhmän raportissa, niin raportissa ympäristöturvallisuus liitettiin pääosin vain Venäjään, viitaten Venäjän kasvaneisiin energiakuljetuksiin Itämerellä ja Venäjän ydinvoimaloiden toimintavarmuuteen. Myös järjestäytynyt rikollisuus, tautiepidemiat (kuten HIV/AIDS) ja pakolaisongelmat puitteistuiivat pääosin Venäjä-kontekstissa.

Identiteettipoliittisesti seurantaryhmässä Suomea liitettiin uhkakuvien osalta länteen – *Euroopan unionin merkitystä niin turvattavana kohteena kuin turvallisuutta lisäävien keinojen tuottajana korostettiin ja hyvien transatlanttisten suhteiden merkitystä Suomelle painotettiin*. Suomen koettiin toimivan etenkin uusien uhkien torjunnassa osana laajempaa eurooppalaista rintamaa ja yhteistyössä Yhdysvaltojen kanssa. Tällä viitattiin maantieteellisesti kaukaisiin kriiseihin ja globalisaation aiheuttamaan turvallisuuden jakamattomuuteen. Vaikka *turvattavaksi kohteeksi seurantaryhmässä määritettiin Suomen valtiollinen turvallisuus*, yhdistettiin se selkeästi Euroopan unioniin ja länsimaiseen kulttuuriin – ei-sotilaallisten uhkien osalta. Seurantaryhmän raporttiin kirjoitettiin, että ”uusien uhkien osalta EU on jo osoittanut olevansa tärkeä toimija myös Suomen turvallisuuden kannalta.”⁹⁸ Samoin todettiin uhkamäärittelyn yhteys Yhdysvaltoihin – ”Yhdysvaltojen ja EU:n uhkat ja intressit ovat yhteisiä.”⁹⁹ *Uusien uhkien katsottiin toimivan hyvänä apuvälineenä Suomen identiteettipoliittisille, länsimaihin yhdistämisen, tavoitteille.* Seurantaryhmä suosittikin – uusiin uhkakuviin

⁹⁷ Ibid. s. 34.

⁹⁸ Ibid. s. 39.

⁹⁹ Ibid. s. 44. EU:n ja Yhdysvaltojen väliset uhkakuvien painottamisen eroavaisuudet kuitenkin tunnustettiin.

vedoten – Suomea osallistumaan kaikkeen EU:ssa sovittuun turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen yhteistyöhön.

Sisäisestä turvallisuudesta keskusteltiin seurantaryhmässä vähän, sillä ryhmässä *oli päätetty keskittyä Suomen ulkoisiin uhkakuihin*. Myöskään turvallisuuden tuottamisen keinojen tai eri toimijoille kohdistettavien määrärahojen jakamisesta ei seurantaryhmässä käyty laajempaa keskustelua. Uhkakuvien hallintakeinojen osalta ryhmä kuitenkin painotti sekä kansainvälisen että Suomen eri turvallisuusviranomaisten välisen yhteistyön kasvavaa merkitystä. ”Turvallisuusuhkien torjumisessa tulee korostaa laajan poliittisen ja taloudellisen keinovalikoiman käyttöönottoa ja koko yhteiskunnan kattavien valmiusstrategioiden tärkeyttä.”¹⁰⁰ Selonteon valmistelulle määrärahojen osalta annettiin seurantaryhmässä kuitenkin vaatimuksia – ”Uhkien torjumiseen tarvittavat resurssitarpeet tulee ottaa huomioon koko valtiohallinnon osalta valtion tulo- ja menoarviossa.”¹⁰¹ Tällä viitattiin (määrärahojen osalta) pääasiassa muihin turvallisuustoimijoihin kuin puolustushallintoon. Määräraha-asiaa ei seurantaryhmässä kuitenkaan haluttu lähteä liiaksi pohtimaan tai tekemään valtioneuvostolle tarkempia esityksiä.¹⁰²

Seurantatyöryhmän raportti on nähtävä valtioneuvoston selonteon valmistelua velvoittaneena. Raporttia käsiteltiin sen julkistamisen jälkeen Selkoryhmässä, jossa tosin tiedettiin jo etukäteen (Järvenpään, Lyran ja Laajavan kautta), että raportti olisi linjassa valmisteltavan selonteon uhkakuvauksien kanssa. Raportti otettiin sen ilmestymisen jälkeen yksityiskohtaiseen tarkasteluun yhdessä Selko-työryhmän kokoontumisessa, jossa seurantaryhmän raportissaan esittämien suositusten todettiin pääosin toteutuvan tulevassa selonteossa. Osa haastatelluista selonteon valmistelijoista oli kuitenkin sitä mieltä, ettei raportilla ollut käytännön merkitystä selontekoon. Tärkeimpänä pidettiin, eduskunta sai raportillaan äänensä kuuluviin – sen itsensä kannalta. *Selko-työryhmässä ei tarkemmin arvioitu tai kyseenalaistettu seurantaryhmän esittämiä uhkakuvia*. Selko-työryhmässä ei ollut vaikeuksia hyväksyä seurantaryhmän raporttia. Laajan turvallisuuskäsityksen tarpeellisuudesta ja uusien uhkakuvien painottamisesta oltiin molemmissa ryhmissä samaa mieltä. Seurantaryhmässä selontekoa pidettiin puolestaan uhkakuvien osalta pyöreämpänä tekstinä kuin mitä seurantaryhmä raporttiinsa kirjoitti.

¹⁰⁰ Ibid. s. 20.

¹⁰¹ Ibid. s. 9.

¹⁰² Seurantaryhmän raportissa oli mielenkiintoinen maininta puolustusmäärärahojen kohdentamisesta (s. 46), jota selonteossa tuli ”arvioida EU:n turvallisuuspoliittisten prioriteettien perusteella uudet turvallisuusuhkat huomioiden.” Puolustusmäärärahojen osalta myös todettiin, että ”uudet uhkat tulisi liittää käytännön suunnitteluun.”

7.3.4 Ulkoisten toimijoiden uhkakuvien vaikuttavuus

Ulkoisten toimijoiden (YK, Yhdysvallat, Nato, EU, Venäjä) esittämien uhkakuvien vaikuttavuus selonteossa esitettäviin uhkakuviin tunnustettiin haastatteluissa niin UTVA:n kuin Selko-työryhmän jäsenten keskuudessa. Ulkoisia uhkakuvia ei UTVA:ssa tai Selko-työryhmässä käyty eksplisiittisesti läpi, mutta ne heijastuivat rakennettuun selonteon uhkasisältöön. Selontekotekstejä Selko-työryhmään tuottaneiden virkamiesten keskuudessa niitä kuitenkin arvioitiin hyvinkin yksityiskohtaisesti. Ulkoisten toimijoiden uhkakuvien vaikuttavuudesta on syytä nostaa esille kolme yleistä tulokintaa (ennen yksityiskohtaisempaa tarkastelua). Ensiksi, selonteon valmisteluun osallistuneiden poliitikkojen ja virkamiesten keskuudessa tiedostettiin kansainvälisesti yleisesti omaksuttu laajan turvallisuuden painottamisen lähtökohtaisuus. Laajan turvallisuuskäsityksen mukaisten ei-sotilaallisten uhkakuvien painoarvo todettiin erityisesti länsimaissa, joissa uhkakuvien esittämistä hallitsivat muut kuin sotilaalliset uhkakuvaukset, vahvistuneeksi. *Uhkatekijät tuli myös Suomessa ymmärtää laaja-alaisina, eri turvallisuuden sektoreilta nousevina, osaksi sen takia, että muissakin länsimaissa tehtiin niin.* Laajan turvallisuuskäsityksen ei-sotilaallisten ”uhkatrendien” todettiin myös heijastavan ajan henkeä eli kansainvälisesti esillä olevan uhkatietoisuuden heijastuvan aiempaa helpommin Suomen kansalliseen uhkasisältöön. Tätä voi pitää laajan turvallisuuskäsityksen yhtenä ominaisuutena.

Toiseksi, *laajan turvallisuuskäsityksen hallitsevuudelle ei kuitenkaan haluttu antaa mahdollisuutta kyseenalaistaa olemassa olevaa turvallisuuspoliittista toimintalinjaa,* sotilaallista liittoutumattomuutta ja uskottavaa kansallista puolustuskykyä. Tämä johti selonteon valmistelussa siihen, ettei arvioita Itämeren alueen sotilaallis-poliittisesta kehityksestä haluttu selonteossa tarkemmin esittää, sillä ne olisivat saattaneet johtaa poliittisesti ”vääränlaisiin” johtopäätöksiin. Toisaalta lähtökohta osoitti Suomen sotilaallisten uhkakuvien kansallisen rakentamisen kulttuurisidonnaisen luonteen, sillä selonteossa sotilaalliset uhkakuvat todettiin Suomen osalta edelleen tarpeelliseksi. On myös huomioitava, että (muodostetun selontekorakenteen takia) selonteossa esitetyt uhkien hallintakeinot keskittyivät vain sotilaallisiin uhkakuviin.

Kolmanneksi, selonteon *uhkakuvilla haluttiin identiteettipoliittisesti ilmentää Suomen sitoutuneisuutta länsimaihin ja länsimaisiin arvoihin.* Suomen uhkakuvarakentamisen todettiin olevan riippuvaista länsimaisista uhkakuvista – EU:n, Yhdysvaltojen ja Naton uhkakuviin haluttiin selonteossa tietoisesti yhtyä. Suomen jakamaa länsimaista uhkasisältöä korostettiin erityisesti ei-sotilaallisten uhkien hallintakeinojen osalta ja toisaalta painotettiin yhteisten länsimaisten intressien merkitystä suhteessa Venäjään. Kuvaavia tässä suhteessa olivat Selko-työryhmän jäsenten julkisuudessa esittämät

toteamukset: ”Täytyy lähteä siitä, että jaamme länsimaiset arvot. Jaamme sen, mitä turvallisuus on”, ”Sen rinnalla Suomella säilyy huoli läheisen pohjoisen Euroopan vakaudesta, ja se huoli käy yhä monimutkaisemmaksi,” ja ”Kun mietitään yhteisiä läntisiä intressejä suhteessa Venäjään, voimme varmaankin antaa omat kokemuksemme ja näkemyksemme yhteiseen käyttöön.”¹⁰³ *Suomen voi nähdä sopeutujamaana, positiivisen identifi-kaation ja samankaltaistamisen tarpeesta johtuen, suhteessaan läntisiin ei-sotilaallisiin uhkakuviin.* Suomen ei-sotilaallisten uhkakuviien rakentamista selontekoon ilmensi samankaltaistaminen yleisesti länsimaissa vallalla olleisiin uhkakuviin. Vaikka Suomen uhkakuviien todettiin olevan osa globaalia, turvallisuuden keskinäisriippuvuuteen yhdistynyttä, uhkakehitystä, haluttiin selonteossa etenkin poliittisesti ilmentää Suomen sitoutuneisuutta länsimaissa jaettuun samansuuntaiseen uhkatodellisuuteen – laajan turvallisuuskäsityksen mukaisten ei-sotilaallisten uhkakuviien muodossa. *Selontekoon rakennetut ei-sotilaalliset uhkakuvat olivat pitkälti synteesi, EU:n, Yhdysvaltojen, Naton, mutta myös YK:n, uhkakuvista.*

Vaikka selonteon uhkakuviien rakentamiseen vaikuttaneita ulkoisia toimijoita on vaikea laittaa täsmälliseen tärkeysjärjestykseen, *korostuivat selonteon valmistelussa erityisesti EU:n ja Venäjän esittämien uhkakuviien vaikuttavuus.* Edellinen ei-sotilaallisten uhkakuviien ja jälkimmäinen sotilaallisten uhkakuviien rakentamisessa. YK:n, Yhdysvaltojen ja Naton uhkakuviien vaikuttavuus heijastui pääosin yksittäisten uhkakuviien (kuten terrorismin ja ilmastonmuutoksen) poliittiseen priorisointiin. Uhkakuviien hallintakeinojen osalta selontekoon haluttiin, poliittisin perustein, rakentaa kuvaa EU:n ja YK:n merkityksellisyydestä.

Euroopan unioni

Selonteon valmisteluvaiheessa todettiin yleisesti (sekä virkamiesten että poliitikkojen keskuudessa), ettei selonteko saanut olla ristiriidassa EU:n turvallisuusstrategian linjausten kanssa. Tällä viitattiin myös turvallisuusstrategiassa esitettyihin uhkakuviin, jotka tuli huomioida ja ottaa osaksi selonteon uhkakuvasisältöä. Katsottiin, että Suomen, EU-jäsenmaana, oli sitouduttava unionin jäsenmaiden yhdessä poliittisesti sovittuihin ja päätettyihin uhkakuviin. Etenkin selonteon ei-sotilaallisten uhkakuviien rakentamiseen EU:n uhkakuvilla oli huomattava merkitys.¹⁰⁴ EU-ulottuvuuden huomioimista pidettiin selonteon valmisteluvaiheessa ”luonnollisen tapana” tarkastella kaikille EU:n jäsenmaille yhteisiä uhkatekijöitä. Turvallisuusstrategian ja perustuslaillisen sopimuksen merkitys tuotiin esille myös se-

¹⁰³ Jaakko Laajava, *Transatlanttiset suhteet*, puhe 28.8.2003, Risto Volanen, ”Suomi etelän ja lännen välissä”, *Helsingin sanomat* 22.9.2003, Jaakko Laajava, *Alustus Atlantti-seurassa*, 12.4.2003.

¹⁰⁴ Usea UTVA:n jäsen totesi, ettei Suomella ollut poliittisesti ”varaa” olla huomioimatta EU:n uhkakuvia.

lonteon johdantotekstissä: ”Euroopan unionin turvallisuusstrategia, joka hyväksyttiin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2003, ja kesäkuussa 2004 Eurooppa-neuvostossa hyväksytyn perustuslaillisen sopimuksen yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevat määräykset ovat keskeisellä tavalla luoneet puitteet ja lähtökohdat Suomen omille linjauksille.”¹⁰⁵ *Euroopan unionin voi nähdä olleen keskeinen uhkakuvien turvallistamisen viitekehys Suomelle.*¹⁰⁶

UTVA painotti Selko-työryhmälle EU:n merkityksen vahvaa huomioimista selonteossa. EU haluttiin esittää selonteossa toimijana, jolla olisi olennainen merkitys Suomen turvallisuuden rakentamiseen – EU tuli ymmärtää sekä Suomen lähialueen vakautta edistävänä että maailmanlaajuisista turvallisuutta rakentavana toimijana. Uhkakuvien rakentamisessa EU-ulottuvuuden huomioimista pidettiin luonnollisena tapana tarkastella yhteisiä, Suomenkin jakamia, eurooppalaisia uhkatekijöitä. Suomen sitoutumista terrorismin, joukkotuhoaseiden leviämisen, alueellisten konfliktien, toimintakyvyttömiä valtioiden ja järjestäytyneen rikollisuuden uhkakuviin pidettiin niin poliitikkojen kuin virkamiesten keskuudessa perusteltuna ja valitun turvallisuuspoliittisen linjan mukaisena. Kuvaavaa oli ulkoasianministeriön virkamiesten keskuudessa vallinnut näkemys, miten vaikeata oli kuvitella tilannetta, että selonteko olisi laadittu ilman, että siinä olisi otettu huomioon EU:n turvallisuusstrategiassa esitettyjä uhkakuvia.

UTVA:ssa EU:n turvallisuusstrategian uhkakuvien todettiin vaikuttavan EU-kontekstissa joka tapauksessa vähintään välillisesti Suomeen ja Suomen tuli olla valmis yhteisessä eurooppalaisessa rintamassa näiden uhkakuvien torjuntaan. EU:n uhkakuvien katsottiin kuuluvan Suomelle ja suomalaisille. Suomalaisen uhka-ajattelun rakentamisessa Eurooppa ja eurooppalaiset koettiin läheisemmiksi kuin muut kansainväliset toimijat sekä helpommaksi ja loogisemmaksi kanavaksi lähestyä (hallintakeinojen osalta) globaaliin turvallisuuden uhkakuvia. Selko -työryhmässä toisaalta todettiin, että selonteon valmisteluvaiheessa tehdyissä omissa uhka-arvioissa oli vaivatonta päätyä EU:n turvallisuusstrategian kaltaisiin uhkakuviin. EU:n turvallisuusstrategia koettiin myös asiakirjaksi, jonka uhkakuvasältöön Suomella katsottiin olleen omalla toiminnallaan mahdollisuus vaikuttaa. Suomi oli EU-jäsenmaana ollut mukana rakentamassa turvallisuusstrategian uhkakuvia ja ne poliittisesti hyväksytyt. Kyse oli poliittisella ylätasolla sovituista ja sitoutumista edellyttäneistä yhteisistä uhkakuvista. EU:n turvallisuusstrategiasta huolimatta selonteon valmisteluvaiheessa kuitenkin

¹⁰⁵ *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, s. 16.

¹⁰⁶ Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa esitettiin suora viittaus yhteiseen eurooppalaiseen uhkatodellisuuteen toteamalla, että ”Suomi on osa Euroopan unionia ja siten kaikki tekijät, jotka ovat uhka Euroopan unionin jäsenmaille yleensä, ovat mahdollisia uhkia myös Suomelle.” *Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma*, s. 48.

todettiin, että Suomen tuli säilyttää oikeus määritellä itse omat kansalliset, etenkin sotilaalliset, uhkakuvansa.

Yhdysvallat

Vaikka terrorismin uhkan ajankohtaisuus välittyi selonteon rakentamisprosessiin myös EU:n ja Naton kautta, *koettiin Yhdysvaltojen merkitys terrorismin uhkan kansainvälisenä rakentajana merkityksellisimmäksi*. Terrorismin uhkan priorisoimisessa katsottiin olleen kyse vahvasti kansainvälisesti vallinneesta uhkatrendistä, Yhdysvaltojen korostamasta kansainvälisen järjestelmän vakavasta häiriötilasta, mikä heijastui suomalaiseen uhkaymmärrykseen. Terrorismin uhka oli myös selonteon valmisteluvaiheessa vahvasti esillä niissä kansainvälisissä suhteissa, jossa Suomi oli osallisenä. Sekä 11/9 että Madridin terrori-iskujen katsottiin osoittaneen terrorismin uhkan ajankohtaisuuden ja korkean intensiteetin, mutta ei niinkään Suomessa vaan yleisesti länsimaissa. Erityisesti syyskuun 11. päivän tapahtumien katsottiin tuoneen terrorismin uhkan suomalaisen uhkakeskustelun ytimeen, välittämättä siitä, miten vakavan uhkan se muodosti suoraan Suomen tai suomalaisten turvallisuudelle. Selko-työryhmässä 11/9 tapahtumat todettiin hyvin mittavaksi kansainväliseksi uhkakuvapoliittiseksi muutokseksi.

Terrorismin uhkan painottamisen kautta haluttiin viestittää länsimaihin, että Suomi seurasi aikaansa ja halusi olla mukana länsimaisessa terrorismin vastaisessa toiminnassa, ei kuitenkaan sodassa. Yhdysvaltojen määrittelemien uhkakuvien todettiin heijastuvan koko kansainvälisen yhteisön toimintaan ja koettaviin uhkatekijöihin. ”Täytyy ymmärtää Yhdysvaltojen uhkakuvia ja turvallisuusstrategioita, sillä se vaikuttaa siihen, mitä tuodaan esiin Suomen kontekstissa”, totesi eräs UTVA:n jäsen. Yhdysvaltojen nähtyä terrorismin uhkan kaikkia muita uhkia vakavammaksi tekijäksi, niin muiden (ainakin läntisten) maiden katsottiin joutuvan ottamaan terrorismin uhkan huomioon aivan uudella tavalla. Suomessa haluttiin osoittaa sekä EU:lle että Yhdysvalloille, että terrorismin uhka otettiin todesta. Sama logiikka heijastui (sekä EU:n että Yhdysvaltojen painottamiin) joukkotuhoaseiden leviämisen ja epävakaiden valtioiden uhkakuvien esittämiseen. Tässä yhteydessä viitattiin vahvasti yhteisiin länsimaisiin arvoihin sekä Yhdysvaltojen keskeiseen rooliin maailmanpoliittisena toimijana.¹⁰⁷

Terrorismin uhkan puitteistamisen selonteossa voi tulkita yhdeksi solidaarisuuden osoittamisen keinoksi niin Yhdysvalloille kuin muille EU:n jäsenmaille, joiden turvallisuuspoliittisilla asialistoilla terrorismin uhka oli po-

¹⁰⁷ Vrt. Matti Vanhanen; ”Me haemme omaa turvallisuutta ja puolustamme länsimaista vapautta olemalla aidosti yhteisrintamassa niiden kanssa, jotka jakavat kanssamme omat arvomme.” *Helsingin sanomat* 5.4.2004.

liittisesti priorisoitu korkealle. Taustalla vaikuttivat lisäksi Yhdysvaltojen esittämät näkemykset suhteidensa järjestämisestä muihin valtioihin terrorismin uhkan tiedostamisen ja sen torjuntaan sitoutumisen kautta. Suomen ja Yhdysvaltojen väliset suhteet olivatkin selonteon valmisteluvaiheessa analyysin kohteena.¹⁰⁸ Huomioitavaa oli, että Vanhasen hallitusohjelmassa oli tuotu esille, aiemmista hallitusohjelmista poiketen, Suomen transatlanttisten suhteiden vahvistamisen tavoitteellisuus.¹⁰⁹ Selonteossa Suomi haluttiin kuitenkin esittää (terrorismin uhkan torjunnassa) EU-kontekstissa, mutta EU:n ja Yhdysvaltojen välisen samansuuntaisen uhkaymmärryksen muodostumisen vuorovaikutus kuvattiin selonteossa tärkeäksi. ”Globaalit uhkatekijät yhdistävät Yhdysvaltoja ja EU:ta. ... Eurooppa on Yhdysvalloille ylivoimaisesti tärkein kumppani globaaleihin haasteisiin vastaamisessa.”¹¹⁰ EU:n todettiin myös määritelleen uudet uhkat samaan tapaan kuin Yhdysvallat.¹¹¹ EU:n ja Yhdysvaltojen esittämien uhkakuvien voi nähdä täydentäneen Suomen näkökulmasta toisiaan.

Nato

Naton uhkakuvat vahvistivat samansisältöisyydellään EU:n ja Yhdysvaltojen uhkakuvien vaikuttavuutta selonteossa esitettyihin uhkakuviin. Natoa pidettiin länsimaisena toimijana, jonka uhkakuvat olivat osaltaan rakentamassa läntistä uhkaymmärrystä. Ylipäänsä oli vaikeata (jopa tarpeetonta) tehdä selkeitä eroavaisuuksia EU:n, Yhdysvaltojen ja Naton uhkakuvien välille, sillä ne todettiin Selko-työryhmässä ja selontekotekstejä tuottaneiden virkamiesten keskuudessa yhdensuuntaisiksi. Samalla todettiin, että Naton uhkakuvauksia oli vaikeata ymmärtää irrallaan Yhdysvaltojen ja EU:n uhkakuvista. Näiden kolmen toimijan keskinäinen vuorovaikutus uhkakuvien rakentamisessa todettiin varsin vahvaksi.

Yhdessä suhteessa juuri Naton uhkakuvista keskusteltiin kuitenkin Selko-työryhmässä huomionarvoisella tavalla. Naton tehtäväkentän ja toiminta-

¹⁰⁸”Suomen turvallisuuspoliittisen ympäristön muotoutumisen ja myös monien talouskytkentöjen vuoksi on tärkeätä, että Suomen ja Yhdysvaltojen kahdenkeskiset välit ovat hyvät.” Risto Volanen, ”Suomi ennakoi kriisejä lähentymällä Yhdysvaltoja”, *Helsingin sanomat* 18.12.2002.

¹⁰⁹ Hallitusohjelman ulko- ja turvallisuuspoliittiseen osioon oli kirjoitettu, että ”Suomi toimii aktiivisena Euroopan unionin jäsenvaltiona ja edistää yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistamista sekä transatlanttista yhteistyötä.” Viimeiset sanat olivat hallitusohjelmassa uutta – niiden kautta haluttiin viestittää, että Euroopan ja Yhdysvaltojen suhteilla oli myös Suomelle tärkeä merkitys. *Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma* 24.6.2003, s. 4. Vrt. Jaakko Laajavan toteamus, että ”Pohjois-Euroopan geopoliittiset realiteetit huomioon ottaen amerikkalaisten kiinnostuksen säilyttäminen Eurooppaa kohtaan on aina ollut meidän perusintressiemme mukaista.” Jaakko Laajava, *Transatlanttiset suhteet*, puhe 28.8.2003.

¹¹⁰ Ks. *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, s. 47, 56.

¹¹¹ Ks. *Ibid.* s. 47.

alueen todettiin muuttuneen syyskuun 11. päivän terrori-iskujen myötä ja Naton muuttaneen toimintansa painopisteen kansainväliseen kriisinhallintaan ja uusiin uhkiin vastaamiseen. Tämän nähtiin Selko-työryhmässä joltaneen Natossa ei-valtiollisen turvallisuuden korostamiseen. *Sotilaallisten uhkakuvien ja Venäjän uhkan poistaminen Naton virallisista asiakirjoista ja Naton johtohenkilöiden esittämistä uhka-arvioista nähtiin Selko-työryhmässä ongelmalliseksi.* Tämän katsottiin vaikeuttaneen Suomen omien sotilaallisten uhkamallien (sekä alueellisen puolustusjärjestelmän ja yleisen asevelvollisuuden) esittämistä selonteossa. Miten Suomessa perusteltaisiin sotilaallisten uhkamallien tarpeellisuus, kun sotilasliittokin oli niistä luopunut ja läntisessä maailmassa rakennettiin vahvaa kuvaa terrorismin uhkan ensisijaisuudesta? Samalla kuitenkin sekä Selko-työryhmässä sekä UTVA:ssa tiedostettiin, että osassa EU:n jäsenmaita tunnettiin edelleen sotilaallista turvattomuutta Venäjää kohtaan. Toisaalta yleisen eurooppalaisen ja etenkin Suomen lähialueilla tapahtuneen kehityksen (kuten Baltian maiden Nato-jäsenyyden sekä Ruotsissa esitettyjen arvioiden sotilaallisen uhkan epätodennäköisyydestä ja sen pohjalta tehtyjen puolustuspoliittisten ratkaisujen¹¹²) nähtiin puoltavan Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisia linjauksia. Kehityksen katsottiin vahvistaneen Suomen intressejä ylläpitää (Naton ulkopuolisena valtiona) omaa vahvaa puolustusta – oman turvallisuutensa takia ja ettei Pohjois-Eurooppaan syntyisi laajaa sotilaallisesti liittoutumatonta tyhjiötä. Sotilaallisen uhkan poistumisen Naton uhkakuvalistalta voi siten nähdä, yhtenä perusteluna, vahvistaneen Suomen sotilaallisten uhkakuvien esittämisen tarpeellisuutta. Kysymys Suomen Nato-jäsenyydestä vaikutti oleellisesti näissä UTVA:n ja Selko-työryhmän keskusteluissa taustalla.

Yhdistyneet kansakunnat

Yhdistyneiden kansakuntien uhkakuvien vaikutuksen selonteossa esitettyihin uhkakuviin voi tulkita olleen toisaalta etäinen ja toisaalta hyvinkin vahva. YK nähtiin Selko-työryhmässä kansainvälisten turvallisuusdiskurssien ja globaalin turvallisuuden tuottajana, eräänlaisena yleisenä ja laajempaan uhkakuvien viitekehyksenä, jolla oli vaikutuksensa globaalien uhkien tiedostamiseen. Sekä Selko-työryhmässä että UTVA:ssa todettiin lähtökohtaisesti, ettei Suomessa tehtäviä turvallisuuspoliittisia ratkaisuja ja selonteossa esitettäviä uhkakuvia voitu käsitellä irrallisina, huomioimatta laajemmin koko maailman tilaa ja globaalia turvallisuuskehitystä. YK:n kautta välittynyt laaja-alainen uhkaymmärrys – turvallisuuden, kehityksen, sosiaalisen

¹¹² Ruotsin puolustusvoimien rakennemuutoksen perustana olleen uhkakuvan mukaan maahan ei lähitulevaisuudessa arvioitu kohdistuvan sotilaallista suurhyökkäystä. Ruotsin turvallisuuspolitiikassa ja puolustusvoimien toiminnassa kansainvälisellä toiminnalla sekä osallistumisella kansainväliseen kriisinhallintaan oli merkittävä asema. Ks. mm. *Vårt framtida försvar*, Regeringens proposition 20/05:5, 23.9.2004, Stockholm, s. 13-14, 30-36.

oikeudenmukaisuuden ja ympäristön kestävä kehityksen väliset suhteet – heijastui selonteon I-osassa esitettyyn globalisaatiokehityksen arviointiin ja uusiin uhkiin. Etenkin presidentti Halonen ja ulkoasiainministeri Tuomioja pyrkivät selontekoprosessin aikana rakentamaan vahvaa yhteyttä Suomen turvallisuuden ja YK:ssa esitettyjen globaaliuhkien välille.¹¹³

YK:n vuosituhatjulistukseen viitattiin selonteon valmisteluvaiheessa keskusteltaessa ei-sotilaallisten uhkien rajat ylittävästä, toisiinsa kytkeytyvyyden ja kaikkia koskettavasta luonteesta. YK:n nähtiin määrittävän uhkakuviin peruseriaatteita, joilla kansainvälistä käyttäytymistä pyrittiin ohjaamaan, ja joihin Suomikin oli poliittisesti sitoutunut. Uhkakuvien osalta tällöin viitattiin erityisesti ympäristökysymyksiin, maailmanlaajuisiin epidemioihin, köyhyyteen, ihmisoikeusrikkomuksiin ja väestöliikkeisiin, joiden katsottiin vaikuttavan Suomen turvallisuuteen entistä vahvemmin, maantieteellisistä etäisyyksistä huolimatta. YK:n näistä uhkista (ja laajemminkin ei-sotilaallisista uhkista) esittämät näkemykset vaikuttivat siihen, miten ilmiöitä ja uhkia etenkin ulkoasianministeriössä arvioitiin. YK:n merkitystä haluttiin, Selko-työryhmään välittyneen poliittisen ohjauksen myötä, selonteossa korostaa uhkien hallintakeinojen tuottajana ja tärkeänä kansainvälisenä yhteistyöjärjestönä. Uusiin uhkiin kohdistettavien torjuntakeinojen katsottiin edellyttävän YK:n roolin vahvistamista.¹¹⁴ Suomen vastuun kolmannen maailman turvallisuudesta todettiin, YK:n uhkakuviin viitaten, kasvaneen ja näiden uhkien hallinnan edellyttävän pitkäjänteistä kansainvälistä yhteistoimintaa.¹¹⁵ *YK:n esittämien uhkakuvauksien voi nähdä selontekoprosessissa vahvistaneen laaja-alaisen turvallisuusajattelun ja ei-sotilaallisten uhkakuvien globaalien luonteen esilletuomista.* YK:n esittämät globaalit uhkakuvat vaikuttivat siten taustalla, kun rakennettiin selonteon I-osan uhkakuvia.

Venäjä

Venäjän vaikuttavuus selonteon uhkakuvien rakentamiseen oli hyvin merkittävä, mutta tämä vaikutus ilmeni eri tavalla kuin muiden edellä esitettyjen toimijoiden. Uhkakuvien rakentamiseen Venäjä vaikutti esittämiensä julkisten uhkakuvien sijasta muilla tavoin kuin siitä lähtökohdasta, mitä Venäjä oli kansallisiksi (julkisiksi) uhkakuvikseen kirjannut. Venäjä koet-

¹¹³ Ks. myös. mm. Tarja Halonen, *YK:n vahvistaminen tärkeämpää kuin koskaan*, puhe 3.8.2003, Erkki Tuomioja, *Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen toimintaympäristö muutoksessa*, puhe 5.2.2004.

¹¹⁴ Selontekoon kirjoitettiin, että ”uusiin uhkiin vastaamisessa monenkeskisen järjestelmän (YK:n) joustavuus ja sopeutumiskyky korostuvat.” *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, s. 33.

¹¹⁵ YK:n globaalit linjaukset heijastuivat suoraan Suomen globaalipolitiikkaa käsitelleeseen, selonteon valmistelussa huomioituun, Kehityspoliittiseen ohjelmaan. Ks. Ulkoasiainministeriö, *Kehityspoliittinen ohjelma*, s. 5-10.

tiin Suomen turvallisuuden kannalta keskeiseksi toimijaksi – asettipa se strategiansa, tavoitteensa ja uhkakuvansa miten tahansa. Suomen uhkakuvien rakentamista ei koettu identtiseksi Venäjän (sotilaallisten ja ei-sotilaallisten) uhkakuvien kanssa, vaikka Venäjän tiedettiin painottavan muun muassa kansainvälistä terrorismin uhkaa. Venäjän näkökulman turvallisuuteen ja siihen kohdistuviin uhkiin koettiin olevan hyvin valtiolähtöistä (sisältäen elementtejä Venäjän ja ulkopuolisen maailman vastakainasettelusta) ja Venäjän uhkakuvilla todettiin olevan 2000 -luvun alussa voimakas sisäpoliittinen ja kansainvälisen aseman vahvistamisen ulottuvuus. Myös Neuvostoliiton hajoamisen tragedian todettiin vielä vaikuttavan venäläisessä turvallisuusajattelussa ja Venäjän esittämässä uhkakuvissa. Venäjän sotilaallisen, poliittisen, taloudellisen, ympäristöllisen ja yhteiskunnallisen kehityksen arviointeihin kiinnitettiin selonteon valmisteluvaiheessa merkittävästi huomiota, mutta nämä arvioinnit perustuivat usein muihin tietolähteisiin kuin Venäjän itse esittämiin. Venäjän uhkakuvia ja turvallisuusratkaisuja seurattiin ja arvioitiin selonteon valmisteluvaiheessa enemmän kuin muiden ulkoisten toimijoiden.

Keskeisinä lähtökohtina Venäjän uhkatodellisuuden arvioinneissa korostuivat Suomen ja Venäjän maantieteellinen rajanaapuruus, Venäjän sotilaallinen kapasiteetti (ydinaseineen) ja ympäristöön sekä rajaturvallisuuteen liittyneet asiat. *Venäjän poliittisilla linjauksilla ja sen kokemilla uhkilla nähtiin olevan suora yhteys suomalaiseseen turvallisuusajatteluun* – kaikilla turvallisuuden sektoreilla. Näissä linjauksessa mahdollisesti tapahtuviin muutoksiin Suomen tuli tarvittavilta osin pystyä reagoimaan.¹¹⁶ Suomen turvallisuutta voi katsoa arvioidun selontekoprosessin aikana huomattavilta osin Venäjän kehitysarvioiden muodostamasta näkökulmasta. Kehityksessä tapahtuvien muutoksien nähtiin sekä UTVA:n jäsenten että selontekoa valmistelleiden virkamiesten keskuudessa vaikuttavan oleellisesti Suomen omiin turvallisuusarvioihin ja Suomessa koettavaan turvallisuudentunteeseen. Vaikka Venäjää käsiteltiin selonteon valmisteluvaiheessa paljon myös ei-sotilaallisten uhkakuvien yhteydessä, kiinnittyi keskeisin huomio Venäjään rakennettaessa selonteon sotilaallisia uhkamalleja.¹¹⁷ Venäjän keskeinen asema Suomen turvallisuuden näkökulmasta heijastui myös selonteon Venäjä-kuvauksiin, joiden lopullista muotoa hiottiin Selkotyöryhmässä pitkään. Näillä kuvauksilla tiedettiin olevan ulkopoliittisia vaikutuksia. Selonteon virkamiesvalmistelussa syntyi myös jonkin verran kiistaa siitä, miten selkeästi tiettyjä asioita Venäjän osalta tuli selonteossa tuoda esille.

¹¹⁶ Tämän todettiin ilmentyvän esimerkiksi siten, että jos Venäjä kokee Naton laajentumisen vakavana sotilaallisena uhkana, vaikuttaa se väistämättä siihen, millä tavoin Suomi tarkastelee Naton laajentumista.

¹¹⁷ Ks. alaluku 7.3.6.

Selonteon valmisteluprosessista voi yhteenvedonomaaisesti todeta, että vaikka länsimaisten toimijoiden painottaman laajan turvallisuuden näkökulmalla oli selonteossa esitettyihin uhkakuviin hyvinkin tuntuva vaikutusta, niin Venäjä sekä Suomen maantieteellinen asema Venäjän naapurina olivat vahvasti selonteon valmisteluun osallistuneiden henkilöiden mielissä. Tämä riippumatta siitä, miten selvästi asiat lopulta selontekoon kirjoitettiin. Venäjän pysyvä rooli Suomen turvallisuusympäristöä ja -ratkaisuja määrittävänä tekijänä korostui.

7.3.5 Laajennetun turvallisuuden ei-sotilaalliset uhkakuvat

”Keskeisiä turvallisuuteen vaikuttavia uhkia ovat terrorismi, joukkotuhoaseiden leviämisen ja käytön uhka, alueelliset konfliktit ja sotilaallinen voimankäyttö, järjestäytynyt rikollisuus, huumeet ja ihmiskauppa, taloudelliset ja teknologiset riskit, ympäristöongelmat, väestönkasvu, väestöliikkeet ja epidemiat.”¹¹⁸

Selonteon hallinnolliseen valmisteluun osallistuneiden virkamiesten mukaan selontekoprosessissa elettiin ”uudenlaisten uhkakuvien konkretisoimisen aikaa.” Poliittisesti painotettiin turvallisuuden laaja-alaisen lähestymistavan mukaista uhkatarkastelua. *Selonteon valmisteluvaiheessa puhuttiin yleisesti käsitteellisesti uusista uhkakuvista, laajan turvallisuuden uhkakuvista ja ei-sotilaallisista uhkakuvista,¹¹⁹ joilla käytännössä tarkoitettiin kaikkia muita kuin selontekoon rakennettuja puolustuspoliittisia, sotilaallisia, uhkamalleja.* Selonteon valmisteluvaiheessa olennaiseksi kysymykseksi muodostui oikeanlaisen tasapainon löytäminen uusien ja sotilaallisten uhkakuvien välillä, sillä UTVA:ssa ja Selko-työryhmässä lähtökohtaisesti tunnustettiin sekä uusien uhkien aiempaa selontekoa laajemman käsittelyn tarve että sotilaallisten uhkakuvien tarpeellisuus uusien uhkien rinnalla. Kyse oli myös siitä, miten selonteossa tuli käsitellä Venäjää, sekä siitä, että jos olisi todettu, ettei Suomeen kohdistu missään muodossa edes sotilaallisen uhkan mahdollisuutta, olisi selonteon puolustuspoliittisia linjauksia ollut hyvin vaikea perustella. Samalla niin UTVA:ssa kuin Selko-työryhmässä todettiin, etteivät uudet uhkakuvat olleet yhteismitallisia sotilaallisten uhkakuvien kanssa. Vain sotilaalliset uhkakuvat koettiin valtiosuvereniteettia uhkaavina ja sotilaallista voimankäyttöä vaativina, joskin hyvin epätodennäköisinä. Ainoastaan selonteon sotilaalliset uhkakuvat voi siten nähdä militarisoituiksi (ei ainoastaan turvallistetuiksi).

¹¹⁸ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004, s. 5.

¹¹⁹ Vrt. ”Käsityksemme turvallisuuteen kohdistuvista uhkista on muuttunut. ... Valtioidenvälisen sodan perinteisten uhkakuvien tilalle ovat nousseet uudentyyppiset uhkat, joiden seurauksena on alettu puhua niin sanotuista laaja-alaisen turvallisuuden uhkakuvista.” Tuomioja, *Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka*, s. 21, 25.

Vaikka selonteon valmistelussa ilmeni selkeä ja jaettu ymmärrys turvallisuuden ”kovasta ytimestä” (sotilaalliset uhkakuvat), voi uusien, ei-sotilaallisiksi kuvattujen, uhkien katsoa hallinneen sekä UTVA:n että Selko-työryhmän uhkakeskusteluja. Uusista uhkakuvista keskusteltiin selonteon valmisteluvaiheessa hyvin paljon ja ne pitkälti hallitsivat useimpien toimijoiden uhkiin liittämiä mielikuvia. *Sotilaallisten uhkakuvien rinnalle haluttiin selontekoon rakentaa vahvasti kuvaa siitä, että uusien uhkien merkitys nimenomaan Suomen turvallisuudelle oli kasvanut.* Osa Selko-työryhmän jäsenistä puolestaan koki, että puolustushallinto pyrki estämään ja väheksymään uusien uhkien esittämistä (ainakaan suurella painoarvolla) selonteossa.

Hyvin olennaiseksi, läpi selontekoprosessin vaikuttaneeksi, kysymykseksi nousi uusien uhkakuvien rajaamisen vaikeus – miten ristiriitainen laajan turvallisuuden käsite ja sen mukaiset uhkakuvat tuli selonteossa tuoda esille eli mitä laajalla turvallisuudella ja uusilla uhkakuvilla käytännössä tarkoitettaisiin? Uusien uhkakuvien varsinaisen sisällöllisen määrittelyn ohella huomio kiinnittyikin selonteossa esitettävien uhkakuvien valintaan. Tästä valintaproblematiikasta käytiin sekä UTVA:ssa että Selko-työryhmässä hyvin paljon keskusteluita, joissa todettiin laajan turvallisuuden selkeiden rajojen asettamisen vaikeus, jopa mahdottomuus. Kyse oli toimijoiden erilaisista näkemyksistä uusien uhkien luonteesta ja ei-sotilaallisten uhkakuvien esittämisen tarpeesta turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa. Osa UTVA:n ja Selko-työryhmän jäsenistä pitikin, jälkikäteen arvioituna, selonteon uhkasisältöä liian laajana kun taas osan mielestä uusille uhkakuville olisi selonteossa tullut antaa mittavampi painoarvo. Ei-sotilaallisten ja sotilaallisten uhkakuvien välisen painottamisen lopputulosta pidettiin keskusteluiden tuottamana kompromissina yhtäältä hyvin laajan turvallisuusymmärryksen ja toisaalta ainoastaan puolustuspoliittisesti vastattavien sotilaallisten uhkanäkemyksen välillä.

Ulkoasiainministeriön tuottamien selonteon I-osan uhkakuvien tarkastelun lähtökohtana oli Suomen turvallisuuden aiempaa vahvempi kiinnittäminen laajempaan kansainväliseen turvallisuustilanteeseen ja -kehitykseen.¹²⁰ Globalisaation ja turvallisuuden keskinäisriippuvuuden lisääntymisen katsottiin merkinneen kansainvälisessä turvallisuusympäristössä ilmenevien uhkatekijöiden yhä vahvempaa ja nopeampaa heijastumista Suomen ja suomalaisten turvallisuuteen. Selonteon I-osaan rakennettiin kaksinaista turvallisuusympäristökuvaa – Suomen lähialueiden ja Euroopan vakauden arvioitiin vahvistuneen, kun taas kansainvälisen tilanteen todettiin kehittyneen Suomen kannalta entistä haasteellisemmaksi. Suomen turvallisuus

¹²⁰ ”Globaalit ja kansallisvaltioiden rajat ylittävät ongelmat vaikuttavat maailmanlaajuisen, Euroopan sekä suomalaisen yhteiskunnan ja kansalaisten turvallisuuteen.” *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, s. 18.

kytkettiin kansainvälisen turvallisuuden uhkakuviin eli *uhkan tunne kana-voitiin laajemmasta turvallisuuden globaalista luonteesta*. Tällä viitattiin uhkien kasvaneeseen ei-valtiolliseen luonteeseen, turvallisuuden laaja-alaisen ja inhimillisen ymmärryksen tarpeellisuuteen sekä uhkakuvien hallinnassa ulko- ja kehityspoliittisten toimien sekä laajan kansainvälisen yhteistyön painottamiseen. Näiden hallintakeinojen konkretisoimisesta keskusteltiin UTVA:ssa runsaasti.

Ei-sotilaallisille uhkakuville rakennettiin selontekoon länsimaista ja YK:n uhkakuvamäärittelyjä mukailut konteksti, jossa kolmannen maailman ja heikkojen valtioiden ihmisoikeus-, demokratia-, talous- ja oikeusvaltiokehityksen ongelmat sekä kulttuurien vastakkainasettelu ja uskonnolliset ääri- liikkeet kuvattiin kansainvälisen turvallisuusympäristön uhkatekijöiden taustatekijöiksi. Huomioitavaa oli, ettei sortuvia valtioita (mitä nimitystä selonteossa käytettiin) esitetty omana uhkakuvana, vaan kansainvälisen turvallisuuskehityksen yhtenä taustatekijänä. Monien uusien uhkien yhteys sortuviin valtioihin tehtiin selonteossa kuitenkin selväksi. Köyhyyden, eriarvoisuuden, väestönkasvun, kehityskriisien ja alueellisten konfliktien (jotka puitteistettiin pääosin valtioiden sisäisiksi) nähtiin luovan epävakautta kansainväliseen järjestelmään ja sitä kautta turvallisuusvaikutuksia Suomeen. Ulkoasianministeriössä ja Selko-työryhmässä tiedostettiin tämän- suuntainen kansainvälinen uhkien puitteistamistapa, jonka todettiin vaikuttaneen selonteon globaaliin uhkakuvatarkastelun luonteeseen. Globalisaation katsottiin länsimaissa lisänneen sekä yhdensuuntaista uhkakuvamäärittelyn tarvetta että kasvattaneen yleistä tietoisuutta ei-sotilaallisista uhkaku- vista ja niiden vaikutuksista valtiolliseen turvallisuuteen. Suomen turvalli- suuspoliittisia ratkaisuja ei katsottu voitavan tehdä huomioimatta koko maailman ja ihmiskunnan tilaa, josta Suomen turvallisuuden koettiin ole- van kasvavissa määrin riippuvainen. Turvallisuuden keskinäisriippuvuuden kasvun ja globalisaation syvenemisen nähtiin olleen keskeisiä perusteita turvallisuusajattelun laajentamiselle.

Ulkoasianministeriössä globaalipainotteisia ei-sotilaallisia uhkakuvia tuo- tettiin Selko-työryhmään laajassa kontekstissa ja selonteon luku 2.1.6 (glo- baalit ja rajat ylittävät turvallisuusongelmat) rakentui aluksi hyvin pitkäksi ja uhkakuviltaan huomattavasti lopullista selontekotekstiä laajemmaksi. Näitä uhkakuvauksia rajattiin ja lyhennettiin selonteon valmistelun loppu- vaiheessa merkittävästi. *Gloaalien turvallisuusuhkien keskeiseksi ongel- maksi nähtiin Selko-työryhmässä niiden konkreettisen yhteyden esittäminen Suomen turvallisuuteen – miten globaalin turvallisuuden vaikutusten koko- naisuus saataisiin ilmennettyä vaikutuksina Suomen turvallisuuteen, sillä selontekoon pyrittiin vahvasti hakemaan Suomen turvallisuuden näkökul-*

maa globaaliin turvallisuuteen.¹²¹ On huomioitava, että turvattavaksi koh- teeksi selonteossa määritettiin Suomen ja suomalaisten turvallisuus, joista Suomen valtion katsottiin ensisijaisesti olevan vastuussa.¹²² Selko- työryhmässä pyrittiinkin painottamaan uusien uhkien tarkastelussa lä- hialuesidonnaisuutta, jolloin kyettiin selkeämmin osoittamaan uhkien vai- kutus Suomen turvallisuuteen. Puolustushallinnossa kritisoitiin ulkoasian- ministeriön turvallisuusympäristökuvausta, jossa painopisteen nähtiin ole- van lähes yksinomaan globaalikysymyksissä ja uhkat oli siirretty Suomesta kauas muualle. Toisaalta, mitä lähemmäksi Suomea maantieteellisesti tul- tiin, sitä harkitummin ja varovaisemmin voi toimijoiden tulkita suhtautu- neen uhkien puitteistamiseen. Globaaliuhkien osalta todettiin vaikeaksi asiaksi myös yksityiskohtaisten turvallisuusvaikutusten puitteistaminen, sillä asiantuntijoiden lausunnoissa uhkatekijöiden (kuten ympäristöuhkien) turvallisuuspoliittisista vaikutuksista esitettiin erilaisia arvioita.

Uusien uhkien taustatekijöiden määrittelyssä ulkoasiainministeriön ja puo- lustushallinnon välillä esiintyi asekaupan rajoittamisen ja verottamisen suh- teen huomattavia näkemyseroja. Erityisesti ulkoasiainministeri pyrki raken- tamaan selontekoon kuvaa asekaupan uhkakuvasta maailmanlaajuista tur- vallisuuskehitystä heikentävänä tekijänä. Taustalla vaikutti myös ulkoasi- ainministerin kriittinen suhtautuminen Yhdysvaltoja kohtaan, mikä heijas- tui ulkoasiainministeriön tuottamiin selontekoteksteihin. Puolustushallinto (etenkin Pauli Järvenpää) pyrki lieventämään tätä kritiikkiä, eikä myöskään pitänyt ulkoasiainministeriöstä esitettyä ideaa asekaupan verottamisesta kotimaisen puolustusmateriaaliteollisuuden osalta asiana, jota olisi tullut selonteossa käsitellä. Selontekoon asekauppaan liittyvät asiat kirjoitettiin neutraalisti.

Uusien uhkakuvien korostaminen tuli esille myös kansalaisjärjestöjen ve- toomuksissa Selko-työryhmälle. Vaikka Selko-työryhmässä ei näitä ulkoa- tulleita papereita suoranaisesti käsitelty, vaikuttivat ne osaltaan Selko- työryhmän sihteerien muokkaamissa selonteon I-osan taustamateriaaleissa. Alayksikkötasojen painotusryhmien esittämistä vetoomuksista Selko- työryhmässä tiedostettiin muun muassa rauhanjärjestöjen laatima turvalli- suus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004 sekä globaalia ja väkivallaton-

¹²¹ Ulkoasiainministeriössä arvioitiin jälkikäteen, että kehityspolitiikan yhdistäminen turvallisuuspolitiikkaan jäi selonteossa liian kapealle tarkastelulle, vaikka sille oli pyrit- ty saamaan selonteossa suurempi painoarvo.

¹²² ”Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen toimintalinja tähtää maan itsenäisyy- den ja demokraattisten perusarvojen turvaamiseen sekä kansalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämiseen. *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, s. 77. Ks. myös s. 30, jossa todetaan, että ”jokaisella valtiolla on ensisijainen vastuu kansalaisten- sa turvallisuudesta.”

ta turvallisuusajattelua korostanut kannanotto.¹²³ Näissä asiakirjoissa painotettiin globalisaation merkitystä uusien uhkien korostamisen taustalla, inhimillistä turvallisuuskäsitystä sekä toisaalta sotilaallisen uhkan täysin olematonta luonnetta ja uhkakuvien ei-sotilaallisia (kuten kehityspoliittisia) hallintakeinoja. Selko-työryhmälle osoitetuissa kansalaisjärjestöjen veto-omuksissa turvattava kohde esitettiin yleensä valtiollista turvallisuutta laajempaan ja uhkakuvat rakennettiin kansainvälisestä kontekstista ja siitä nousevista rakenteellisista tekijöistä. Toisaalta Rauhanjärjestöjen selonteossa pyrittiin huomionarvoisella tavalla määrittelemään turvallisuuspoliittisten uhkakuvien rajoja laajaan turvallisuuskäsitykseen.¹²⁴ Liiallinen turvallisuuden laajentaminen ja uhkakuvien turvallistaminen nähtiin haitalliseksi. Uusien uhkien korostamisen voi tulkita edesauttaneen mahdollisuutta kritisoida sotilaallisia uhkakuvia ja niihin kohdistettavia sotilaallisia hallintakeinoja.

Selonteon ei-sotilaalliset uhkakuvat

Terrorismin sekä joukkotuhoaseiden leviämisen ja käytön uhkakuvat nostettiin selonteossa vahvasti esille. Terrorismi puitteistettiin länsimaisena uhkakuvana, jonka koettiin vaikuttavan etenkin EU-kontekstissa (yhteisvastuulausekkeeseen ja seurannaisvaikutuksiin viitaten) myös Suomeen. *Länsimaisuus oli keskeinen peruste Suomen terrorismin uhkan määrittelylle ja uhkakuvassa seurattiin länsimaista uhkamäärittelyä.* Syyskuun 11. päivän tapahtumien katsottiin tuoneen terrorismin uhkan osaksi länsimaista uhkatodellisuutta, jonka vakavuutta ja Eurooppa-sidonnaisuutta Madridin terrori-iskujen koettiin vahvistaneen. Selko-työryhmälle kantautui selonteon valmisteluvaiheessa myös viestejä Suomeen kohdistuvien terrori-iskujen mahdollisuudesta, vaikka suoraan Suomeen kohdistuvien terrori-iskujen todennäköisyys todettiin yleisesti selonteon valmisteluvaiheessa vähäiseksi. Terrorismin uhkakuva korostui lisäksi selonteon lukuun kuusi kirjoitetuissa sisäisen turvallisuuden uhkakuvissa, jonka yhteydessä korostettiin poliisin roolia terrorismin uhkan torjunnassa. Terrorismin uhkakuvalle annettiin kokonaisuudessaan selonteossa varsin suuri painoarvo, vaikka UTVA:ssa

¹²³ Suomen Rauhanliiton ja Suomen Sadankomitealiiton turvallisuuspoliittinen työryhmä, *Rauhanjärjestöjen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004*, Helsinki 2004, *Vetoomus Selonteko-työryhmälle*, Lääkärien sosiaalinen vastuu, Kasvattajat rauhan puolesta, PAND, Psykologinen sosiaalinen vastuu, Rauhankasvatusinstituutti, Suomen kristillinen rauhanliike, Tekniikka elämää palvelemaan, 1.6.2004.

¹²⁴ ”Jotta turvallisuuspolitiikan käsite pysyisi selvärajaisena, on tärkeää, että sen ala rajataan koskemaan kysymyksiä, joihin sisältyy väkivallan uhka poliittisessä tarkoituksessa, ja joihin turvallisuuspolitiikalla voidaan vaikuttaa.” *Rauhanjärjestöjen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004*, s. 10. Rauhanjärjestöjen selonteossa myös varoitettiin uhkakuvien liiallisesta militarisoimisesta viittaamalla puolustusvoimien tehtäväkenttään (s. 22): ”Armeijalle ei pidä antaa valtakirjaa laajentaa toimialuettaan aseellisen puolustuksen ulkopuolelle.”

terrorismin uhkan puitteistamisen laajuutta jonkin verran lyhennettiin ja painotusta lievennettiin.

Terrorismin uhkan ohella joukkotuhoaseiden leviämisen uhka puitteistettiin selontekoon intensiteetiltään kasvavana ja niiden käytön uhka todellisempaa kuin aikaisemmin.¹²⁵ Joukkotuhoaseet nähtiin eurooppalaisena uhkakuvana, jonka heijastevaikutukset Suomeen olisivat ilmeisiä. Julkisuudessa pää- ja ulkoministerin lausunnot seurasivatkin länsimaista uhkapuhuntaa. Vakavimpana kansainvälisenä uhkakuvana pidettiin joukkotuhoaseiden päätymistä terroristien käsiin, epävakaiden valtioiden myötävaikutuksella.¹²⁶ Joukkotuhoaseiden leviämisen ja käytön uhkaa voi katsoa pidetyn yhtenä keskeisenä länsimaisena uhkatrendinä, joka tuli myös selonteon uhkakuvasisällössä esittää. Venäjän joukkotuhoaseisiin viitattiin selonteossa vain niiden hävittämisen ja turvallisen varastoinnin osalta.¹²⁷

Sekä kansainvälisinä (globalisaatioon yhdistettyinä) että sisäisen turvallisuuden uhkina rakennettiin selontekoon järjestäytyneen ja tietoverkkorikollisuuden, huumeiden, ihmiskaupan, hallitsemattomien väestöliikkeiden ja laittoman maahanmuuton (rajaturvallisuuden), epidemioiden (HIV/AIDS, tuberkuloosi, sars) sekä teknologian kehityksen epävarmuustekijöihin yhdistetyt uhkakuvat. Epidemioiden, väestöliikkeiden ja järjestäytyneen rikollisuuden uhkakuvissa rakennettiin varsin selkeä yhteys Venäjään, jonka todettiin olevan näiden uhkien keskeinen lähde. Epidemioita ja väestöliikkeitä ei kuitenkaan koettu kovin vakavina uhkakuvina. Vaikka eisotilaallisiksi kuvattuja uhkia ei selonteossa haluttu tarkemmin keskinäisesti priorisoida (eikä yleisestikään asettaa tärkeysjärjestystä uusille uhkille), nousivat järjestäytyneen rikollisuuden (johon huume- ja ihmiskauppa, prostituutio, erilaiset talousrikokset sekä terrorismiyhteydet yhdistettiin) ja tietojärjestelmiin (viitaten erityisesti sähkönjakeluun, energiahuoltoon, tietojärjestelmien käyttöön ja huoltovarmuuteen) kohdistuvat uhkakuvat selonteon valmisteluvaiheessa merkittävällä tavalla esille. Nämä uhkat haluttiin kuvata intensiteetiltään kasvavana. Kasvavan riippuvuuden teknisten järjestelmien toimivuudesta koettiin aiheuttavan uudenlaisia uhkia suomalaisen yhteiskunnan turvallisuudelle ja nämä uhkat tuli huomioida aiempaa selkeämmin uhkakuvien hallintakeinoissa. Sähköisiin viestintä- ja tietojärjestelmiin kohdistuvia uhkakuvauspuutteita puitteistettiin selonteossa niin kansainvälisessä turvallisuusympäristötarkastelussa kuin sisäisen ja yhteiskunnallisen turvallisuuden yhteydessä.

¹²⁵ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004, s. 22.

¹²⁶ Ks. mm. Matti Vanhanen, ”Rauhanturvalailla ei saa sitoa Suomen käsiä”, *Verkkouutiset*, 16.11.2004, Erkki Tuomioja, *Turvallisuuspoliittinen selonteko – suuntaviivat tulevalle*, puhe 20.8.2004.

¹²⁷ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004, s. 24.

Terrorismin ohella erityisesti järjestäytynyt rikollisuus ja maahanmuuttokysymykset¹²⁸ koettiin UTVA:ssa ja Selko-työryhmässä (Venäjältä nousevina) uhkina, joita sisäasiainministeriö pyrki voimallisesti selonteon valmisteluvaiheessa korostamaan ja painottamaan selonteon uhkakuvauksissa.¹²⁹ Sisäasiainministeriössä pidettiin tärkeänä näiden uhkakuvien turvallistamista selontekoon ja painotettiin kokonaisturvallisuuden käsitteen mukaista laaja-alaista uhkaymmärrystä sekä uusien uhkien konkretisoimista (hallintakeinojen osalta) pelkän luettelomaisuuden sijasta. Huomioitavaa oli, että samoja ei-sotilaallisia uhkia kuvattiin sekä ulkoasianministeriön valmistelussa selonteon toisessa luvussa että sisäasiainministeriön valmistelussa kuudennessa ja TPAK:n koordinoimana kirjoitetussa seitsemännessä luvussa.¹³⁰

Huomioitavaa lopullisessa selontekotekstissä oli terrorismin, joukkotuhoukseiden sekä tietojärjestelmiin ja informaationsodankäyntiin yhdistettyjen uhkakuvien osittaisen militarisoinnin ymmärrys – uhkien torjuntaan rakennettiin puolustushallintosidonnaista yhteyttä.¹³¹ Puolustushallinnossa kyseisten ei-sotilaallisten uhkien torjunnan nähtiin edellyttävän puolustusvoimien osaamisen ja välineiden aiempaa tehokkaampaa hyödyntämistä, mihin ei etenkään sisäasiainministeriössä suhtauduttu kovinkaan myönteisesti. Osa uusista uhkista todettiin myös keskeisiksi taustatekijöiksi sotilaallisia toimenpiteitä edellyttävien uhkatilanteiden synnylle.

Ympäristöturvallisuuden uhkakuvien esille nostamisesta selonteossa keskusteltiin etenkin Selko-työryhmässä paljon. Kyse oli selonteossa esitettävien uhkakuvien rajauksista – onko ilmastonmuutos turvallisuuspoliittinen uhka vai ei? Ympäristöuhkien turvallisuusvaikutukset nähtiin kuitenkin

¹²⁸ Selonteossa maahanmuuttajaryhmät puitteistettiin kahdella eri tasolla. Toisaalta potentiaalisina terrorismin rekrytointikohteina, toisaalta laajamittaisten (hallitsemattomien) väestöliikkeiden näkökulmasta.

¹²⁹ Vrt. Kari Rajamäki, *Puhe selonteon 2004 yleisötilaisuudessa*, Joensuu 8.11.2004.

¹³⁰ Sisäisen turvallisuuden ja YETTS:ssä esitettyjen uhkakuvien suhteen oli päädytty ratkaisuun, jossa molemmista kokonaisuuksista kirjoitettiin omat ”riittävän lyhyet” luvut selontekoon. Selonteon kuudenteen lukuun kirjoitettiin sisäisen turvallisuuden uhkakuvien laajuuden rajaamisesta, että ”tässä luvussa tarkastellaan pääasiallisesti sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvien sisäisen turvallisuuden osa-alueita, jotka ovat keskeisiä turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon osalta.” Kyseisinä uhkakuvina selonteossa esitettiin järjestäytynyt ja vakava rikollisuus, tietoverkkorikollisuus, terrorismi, maahanmuutto sekä ympäristöön ja rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhkatekijät. Yhteiskunnan keskeisten perustoimintojen turvaamista käsitelleessä selonteon luvussa seitsemän keskityttiin (YETT-strategiaa seuraten) huoltovarmuuteen liittyneisiin kysymyksiin ja painotettiin yhteiskunnan sähköisiin viestintä- tietojärjestelmiin, liikennekuljetuksiin sekä säteilyyn, kemiallisiin aineisiin ja tarttuviin tauteihin yhdistettyjä uhkatekijöitä. Ks. *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, s. 129-147.

¹³¹ *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, s. 9, 123. Selonteossa edellytettiin puolustusvoimien antaman virka-apujärjestelyn kehittämistä myös muihin uusiin uhkiin (määrittelemättä tarkemmin) vastaamisessa.

tarpeelliseksi huomioida selonteon laaja-alaisessa turvallisuustarkastelussa, mutta ne haluttiin puitteistaa luonteeltaan kahdenlaisina. Vähitellen kertyvät ympäristöuhkat (kuten ilmastonmuutos, Itämeren rehevöityminen ja luonnonvarojen niukkuuden lisääntyminen) koettiin torjuttavuudeltaan vaikeiksi, mutta intensiteetiltään ja turvallisuuspoliittisilta vaikutuksiltaan kasvavina. Oleellisempi huomio kiinnitettiin äkillisinä onnettomuuksina ilmeneviin ympäristöuhkiin, joilla viitattiin keskeisimmin Suomenlahden lisääntyneisiin öljy- ja kemikaalikuljetuksiin. Uhkalle puitteistettiin merkittävä painoarvo – ”Todennäköisin ja koko ajan kasvava ympäristöriski liittyy lisääntyviin öljykuljetuksiin Itämerellä.”¹³² Myös muita suuronnettomuuksia (etenkin ydinvoimalaonnettomuutta) pidettiin vakavina uhkina. Ympäristöuhkien arvioinnissa, poiketen useimmista muista uusista uhkista, korostui lähialuesidonnaisuus, jossa Venäjän puutteellisen infrastruktuurin, ympäristöä kuormittavan teollisuuden ja ydinturvallisuuden heikon tason nähtiin muodostavan uhkatekijöitä Suomelle. Ympäristöuhkien vaikutuksien ennakoiminen koettiin osaksi suomalaista turvallisuuspolitiikkaa.

Yleishuomiona voi todeta, että selonteossa esitetyt uudet, ei-sotilaalliset, uhkakuvat seurasivat 2000-luvun länsimaisia puitteistamistapoja. Uusiin uhkakuviin yhdistettiin tosin myös kansallisia painotuksia Suomen lähialueeseen, etenkin Venäjään. Huomioitavaa selontekoon rakennettujen uusien uhkakuvien (kuten myös sotilaallisten uhkamallien) osalta oli, että pää-, ulkoasiain-, puolustusministeriä ja tasavallan presidenttiä sekä osin sisäasiainministeriä lukuunottamatta muut UTVA:n jäsenet pääsivät vaikuttamaan uhkakuvien rakentamiseen vasta, kun Selko-työryhmä tuotti sille varsinaisia selontekotekstejä. Huomionarvoista onkin, että uusiin uhkakuviin ei, osin tästä syystä tulkiten, tehty UTVA:ssa enää suurempia muutoksia. Uusien uhkakuvien esilletuomisesta ja puitteistamisesta oli pitkälti päätetty jo hallinnollisessa valmistelussa, turvallisuuspoliittisen ydinelitiin poliittisessa ohjauksessa. UTVA:n rooli painottui uhkakuvien puitteistamisien hiomisessa ja selonteossa esitettävien uhkakuvien hyväksymisessä. Muut UTVA:n jäsenet kokivatkin, ettei heillä ollut (myöskään ajankäytöllisistä syistä) edellytyksiä lähteä syvällisesti kritisomaan UTVA:n käsittelyyn tuotettuja uhkakuvia. Uusista uhkakuvista keskusteltiin UTVA:ssa kuitenkin sotilaallisia uhkamalleja enemmän. Keskusteluissa ilmenneet toimijoiden näkemyserot ei-sotilaallisista uhkista viittasivat sekä maailmankatsomuksellisiin että esitetyistä uhka-arvioista tehtyihin erilaisiin johtopäätöksiin. Konsensus uusien uhkakuvien lopullisesta puitteistamistavasta saavutettiin kaikkien UTVA:n jäsenten mukaan suhteellisen helposti, joskin osan mielestä uusissa uhkissa painottuivat liiaksi sen hetkiset kansainvälisesti esillä olleet suuntaukset, kansallisen uhkatarkastelun sijasta.

¹³² Ibid. s. 137.

7.3.6 Sotilaalliset uhkamallit

”Turvallisuuspolitiikassa on tietenkin kysymys myös epätodennäköisempiinkin uhkiin varautumisesta. Arvioksi ei riitä, että uhka on epätodennäköinen, on kysyttävä onko se mahdollinen. Kun maa suunnittelee puolustustaan, on kyettävä uhkan ohella tunnistamaan myös potentiaali uhalle, sillä oman puolustuksen rakentaminen vie aikaa kymmeniä vuosia.”¹³³

Selontekoon kirjoitetut ja puolustussuunnittelussa käytetyt sotilaalliset uhkamallit¹³⁴ rakennettiin puolustushallinnossa, pääosin puolustusvoimien pääesikunnassa. *Uhkamallit valmisteltiin pitkälti edellisen (vuoden 2001) selonteon ja vuoden 2003 YETTS:ssä esitettyjen sotilaallisten uhkamallien ja -tilannekuvausten jatkumona.* Huomioitavaa oli, ettei puolustushallinnossa annettu kovinkaan suurta painoarvoa selonteon I-osan turvallisuusympäristökuvaukselle, vaan sotilaalliset uhkamallit sekä selonteon puolustuspoliittiset linjaukset määritettiin tietyssä määrin irrallaan ulkoasianministeriön valmistelemasta selonteko-osuudesta.¹³⁵ Puolustushallinnossa rakennetut sotilaalliset uhkamallit myös valmistuivat ennen kuin puolustushallinnossa oltiin tietoisia selonteon I-osaan valmistelluista turvallisuusympäristöarvioista. *Selonteon sotilaalliset uhkamallit rakennettiin hallinnollisesti ilman selkeän yhteyden muodostamista selonteon turvallisuusympäristökuvaukseen.* Puolustushallinnossa, etenkin puolustusvoimissa, pidettiin ulkoasianministeriön tuottamaa selonteon I-osaa ”yhdenlaisena turvallisuus- ja uhkanäkökulmana”, mikä nähtiin toissijaisena sotilaallisten – ”todellisten ja oikeiden Suomen kansallista olemassaoloa uhkaavien” – uhkakuvien rinnalla. Selonteon I-osan todettiin puolustushallinnossa keskittyneen globaalikysymyksiin ja ulkoasianministeriön vastuulla oleviin uhkakuviin sekä liialliseen idealismiin – kuvaamaan maailmaa realistisen turvallisuusanalyysin sijasta tavalla, millaiseksi sen toivotaan muuttuvan. Selonteon I-osalle ei puolustushallinnossa, sotilaallisten uhkamallien rakentamisen yhteydessä, annettu kovinkaan suurta merkitystä, vaan tärkeimmäksi tavoitteeksi selontekoprosessissa puolustushallinnossa koettiin poliittisen hyväksynnän saaminen luvussa viisi (puolustuksen kehittäminen) esitetyille linjauksille.

Puolustushallinnossa koettiin selonteon valmistelun aikana hyvin kiusallisia sekä ulkoasiain- että sisäasiainministeriöistä puolustushallintoon kan-

¹³³ Matti Vanhanen, *Suomen turvallisuuspolitiikan ajankohtaiset haasteet*, puhe 4.11.2003.

¹³⁴ Selonteossa ei puhuttu varsinaisesti sotilaallisista uhkakuvista vaan uhkamalleista. Uhkamallin käsitteellä ha-luttiin korostaa sotilaallisten uhkien yleisen tason kuvaustapa, yksityiskohtaisten arviointien esittämisen sijasta.

¹³⁵ Poikkeuksen muodostivat selonteon luvut 2.6-2.8, joiden kirjoittamisessa puolustushallinto oli vahvasti mukana. Puolustushallinnossa pääosin kirjoitettua luvun 2.6 Venäjä-tekstiä lievennettiin UTVA:ssa huomattavasti.

tautuneita viestejä, joissa puolustushallinnon nähtiin tarkoitushakuisesti pyrkivän korostamaan sotilaallisten uhkakuvien merkitystä ja Venäjän epävarmuuden tilaa aikana, jolloin sotilaallisen uhkan todennäköisyys oli hyvin kaukainen ajatus. ”Ihmisiä kuolee Suomessa aivan muihin asioihin kuin kiväärin luoteihin.” Viesteissä kyseenalaistettiin ylipäänsä sotilaallisten uhkakuvien tarpeellisuus. Puolustushallinnossa puolestaan nähtiin, että sen tehtävänä oli, sotilaallisiin uhkakuviin ja Suomen alueelliseen puolustukseen viitaten, valmistautua vakavimpien uhkavaihtoehtojen varalle. Samalla tiedostettiin kasvaneet tarpeet suunnata puolustusvoimien toimintaa aiempaa enemmän sekä muiden viranomaisten tukemiseen uusien uhkien torjunnassa että kansainväliseen kriisinhallintaan. *Sotilaallisten uhkamallien rakentaminen pohjautui Venäjään*, erityisesti Venäjän sotilaallisen kyvyn sekä sotilaallisen uhkan todennäköisyyden ja toimintatapojen arviointiin. Tästä vallitsi, haastateltujen puolustushallinnon edustajien keskuudessa, yksimielisyys. Selontekoon rakennettavien uhkamallien perustana oli kuitenkin ”julkaisukelpoisten”, ketään osoittamattomien ja riittävän väljien uhkamallien rakentaminen. Myöskään Selko-työryhmän tai UTVA:n jäsenten keskuudessa ei koettu tarpeelliseksi lähteä liiaksi avaamaan uhkamallien sisältöä, vaan ne tuli puitteistaa yleisluonteisina ja pinnallisina. Poliittisesti koettiin tärkeäksi, ettei uhkamalleja kohdistettu (saanut kohdistaa) mihinkään suuntaan. Puolustushallinnossa uhkamallien väljää esittämistapaa pidettiin myös niiden toimivuuden kannalta myönteisenä.

Puolustushallinnossa tiedostettiin selonteon valmistelun aikana yleinen länsimainen sotilaallista uhkaamattomuutta ilmentänyt turvallisuuspuhunta, minkä katsottiin lisänneen yhteiskunnallista tarvetta perustella Suomessa ylläpidettäviä sotilaallisia uhkakuvia ja puolustuspoliittisia ratkaisuja (kuten alueellista puolustusjärjestelmää ja yleistä asevelvollisuutta).¹³⁶ *Puolustusvoimissa myös tiedostettiin, että tuotettavat sotilaalliset uhkakuvat (ja sen pohjalta tehtävät puolustuspoliittiset toimenpidesuosituksukset) osaltaan perustelivat ja oikeuttivat puolustusvoimien olemassaoloa sekä puolustushallinnolle kohdennettavia määrärahoja.* Puolustusministerin ja puolustusvoimain komentajan useissa selonteon valmisteluvaiheen aikaisissa puheissa korostuikin määräraha-aspekti, jolla viitattiin puolustushallinnon resurssitarpeen turvaamiseen. ”Vaikka meillä on hyvä puolustusjärjestelmä, ilman rahaa ei sekään sentään toimi.”¹³⁷ ”Niin sanottuja etuoikeutettuja määrärahoja on harvassa. Puolustusbudjettikin on avoimessa kilpailussa muiden pääluokkien kanssa.”¹³⁸ Venäjän sotilaallisen uhkan koettiin lisäksi olevan Suomelle vakavampi, kun poliittisesti oli päätetty pysyttäytyä Nato-jäsenyyden ulkopuolella.

¹³⁶ Vrt. Juhani Kaskeala, *Puolustusvoimilla on kykyä ja valmiutta sopeutua turvallisuusympäristön muutoksiin*, puhe 168. Maanpuolustuskurssin avajaisissa 22.9.2003.

¹³⁷ Juhani Kaskeala, *Suomella ei ole tarvetta muuttaa omintakeista puolustusjärjestelmäänsä*, puhe 8.3.2004.

¹³⁸ Seppo Kääriäinen, *Tervehdys maanpuolustuskurssin avajaisissa*, 22.9.2003.

Sotilaallisten uhkamallien tuottaminen puolustushallinnossa

Vuoden 2004 selonteossa esitettyjen sotilaallisten uhkamallien rakentamisen voi katsoa alkaneen välittömästi edellisen selonteon julkistamisen jälkeen. Puolustusvoimien pääesikunnan operatiivisella osastolla ja tiedusteluelimissä Venäjän tilanteen seuranta ja sotilaallisten uhka-arvioiden päivittäminen oli jatkuva prosessi, josta selonteon sotilaalliset uhkamallit suodatettiin. Seuranta perustui ennen kaikkea sotilaallisen kyvyn sekä osittain tahdon (viitaten puolustussuunnittelussa käytettyyn $\text{kyky} \times \text{tahto} = \text{uhka kaavaan}$)¹³⁹ arvioimiseen – millä tavoin ja miten todennäköisesti Suomea vastaan voitaisiin sotilaallisesti toimia. Arvioiden esittäminen ei ollut julkista vaan niiden pohjalta muodostettiin yleisluonteisia julkisia uhkamalleja. Samansisältöistä, mihin Venäjä sotilaallisesti kykeni ja miten todennäköistä sotilaallisen voiman käyttäminen oli, keskustelua käytiin myös Selko-työryhmässä ja UTVA:ssa. Selontekoon haluttiinkin kirjata, että Venäjä oli edelleen Suomen lähialueilla merkittävin sotilaallinen voimatekijä ja sillä säilyi kyky perinteiseen sotilaalliseen voimankäyttöön.¹⁴⁰

Selonteon sotilaalliset uhkamallit tuotettiin pääesikunnan operatiivisella osastolla, osana puolustusvoimien normaalia operatiivista suunnittelua. Operatiivisella osastolla todettiin jo suhteellisen varhaisessa vaiheessa, ettei selontekoon tuotettavissa sotilaallisissa uhkamalleissa ollut kovinkaan suurta muutoksen tarvetta vuoden 2001 selonteossa esitettyihin uhkamalleihin. Keskustelua operatiivisella osastolla ja pääesikunnan sisällä käytiin kuitenkin kirjoitettavien uhkamallien sisällöistä, erityisesti kuvaustavoista. Pääesikunnassa uhkamallien rakentamiseen osallistuneiden henkilöiden mukaan muodostetut uhkamallit perustuivat pitkälliseen ja perusteelliseen tilanteenarviointiprosessin pohjatyöhön, josta esitetyt uhkamallit hahmotuivat suhteellisen helposti. Varsinaisia vaihtoehtoisia uhkamalleja ei operatiivinen osasto tuottanut, vaikka erilaisista vaihtoehdoista valmistelun alkuvaiheessa keskusteltiin. Operatiivisella osastolla tuotettuja uhkamalliluonnoksia arvioitiin ensin pääesikunnan sisällä. Puolustusvoimain komentajan lisäksi etenkin pääesikunnan päällikkö ja operaatiopäällikkö vaikuttivat pääesikunnassa keskeisimmin uhkamallien lopulliseen puitteistamistapaan. Uhkamallien sanamuotoja ja sisällönkuvauksia harkittiin pääesikunnassa tarkoin. Sotilaallisten uhkamallien valmisteluun ei kohdistunut, edes puolustusministerin osalta, erityistä poliittista ohjausta vaan selonteon sotilaalliset uhkamallit voi tulkita rakennetun pääesikunnan sisällä. Puolustusvoimain komentaja tosin keskusteli virallisia ja epävirallisia vaikutuskanavia pitkin etenkin tasavallan presidentin sekä pää- ja puolustusministerin kanssa tuotetuista uhkamalleista ja niiden perusteista. Puolus-

¹³⁹ Ks. alaluku 2.2.

¹⁴⁰ *Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliitiikka 2004*, s. 68.

tusministeriöstäkin annettu ohjaus liittyi enemmän muihin pääesikunnassa valmisteltuihin selontekoteksteihin kuin sotilaallisiin uhkamalleihin.¹⁴¹

Puolustusvoimain komentajan rooli sotilaallisten uhkamallien rakentamisessa oli keskeinen. Amiraali Juhani Kaskeala osallistui aktiivisesti uhkamallien arviointiin ja sisällönmuokkaamiseen sekä käytännössä hyväksyi pääesikunnassa tuotetut sotilaalliset uhkamallit ennen niiden saattamista varsinaiseen poliittiseen käsittelyyn. Pääesikunnassa rakennetut sotilaalliset uhkamallit voikin nähdä tietynlaisena puolustusvoimain komentajan tahdonilmaisuna – poliittisella areenalla oli vaikea lähteä kyseenalaistamaan puolustusvoimain komentajan arvovaltaa.

Selonteon sotilaallisten uhkamallien rakentamisessa puolustusvoimain komentajan kädenjälki näkyi vahvimmin laajamittaisen hyökkäyksen -uhkamallin poistamisessa (omana uhkamallinaan). Päätös tästä uhkamallista luopumisesta tehtiin puolustusvoimain komentajan työhuoneessa. Juhani Kaskeala ei pitänyt laajamittaisen hyökkäyksen uhkamallin esitystapaa enää uskottavana ja arvioi tämän vanhan uhkamallin herättävän liiaksi kritisointia poliitikkojen keskuudessa – sitä oli vaikea perustella ja markkinoida poliitikoille. ”Laajamittaista hyökkäystä” puolustusvoimain komentaja piti vanhahtavana sanaparina. Laajamittainen sotilaallinen hyökkäys oli pääesikunnassa myös todettu olevan uhkana hyvin epätodennäköinen. Vaikka puolustussuunnitteluun uhkamalli jäikin elämään, haluttiin se selontekoon kirjoittaa uudessa muodossa. Uhkamallin uudelleenpuitteistamisella pyrittiin osoittamaan, että puolustusvoimat seurasi aikaansa, ja että sillä oli valmiuksia tehdä muutoksia pysyviksikin arvioituihin sotilaallisiin uhkakuviiin. Tärkeämpänä pidettiin sotilaallisen voimankäytön mahdollisuuden esilletuomisen säilyttämistä selonteon uhkamalleissa. Pääesikunnan sisällä laajamittaisen hyökkäyksen -uhkamallin poistamiseen tosin suhtauduttiin myös kriittisesti. Huomioitavaa kuitenkin oli, ettei uhkamallin mukaista ajatusta varsinaisesti poistettu selonteon sotilaallisista uhkamalleista, vaan se esitettiin selonteossa aiemmasta poikenneella tavalla.

Tärkeäksi puolustushallinnon sisäiseksi keskustelupaikaksi muodostui niin kutsuttu Kaartin kabinetti, jonne puolustusministeri, puolustusministeriön kansliapäällikkö, puolustusvoimain komentaja ja pääesikunnan päällikkö kokoontuivat. Kaartin kabinetin tarkoituksena oli lisätä puolustusministeriön ja puolustusvoimien johdon välistä avointa keskusteluyhteyttä sekä rakentaa ”Kaartin korttelin” yhdensuuntaisia ja -mielisiä näkökantoja. Sotilaallisista uhkamalleista, kuten kaikista puolustushallinnon valmisteluvas-

¹⁴¹ Puolustusministeriön virkamiesten keskuudessa esiintyi jonkin verran tyytymättömyyttä pääesikunnan liian itsenäiseksi muodostuneeseen selontekotekstien valmistelutapaan niin sotilaallisten uhkamallien kuin muiden puolustushallinnon valmisteluvas-
tuulla olleiden puolustuspoliittisten asioiden osalta.

tuulla olleista selontekoasioista, keskusteltiin Kaartin kabinetissa paljon. Pääesikunnan tuottamat sotilaalliset uhkamallit hyväksyttiin puolustusministeriön johdossa, etenkin puolustusministerillä¹⁴², Kaartin kabinetissa ennen niiden lähettämistä Selko-työryhmälle, ja sen kautta UTVA:lle. Yksimielisyys sotilaallisista uhkamalleista saavutettiin helposti, eikä Kaartin kabinetissa uhkamalleihin tehty muutoksia muutamia sanamuotojen tarkennuksia lukuunottamatta.

Pääesikunnassa valmistelluissa ja Kaartin kabinetissa hyväksytyissä sotilaallisissa uhkamalleissa päädyttiin kolmeen varsinaiseen uhkamalliin. *Alueellinen kriisi*, jolla tarkoitettiin tilannetta, jossa Suomen rajojen ulkopuolella tapahtuvalla alueellisesti rajoittuneella kriisillä olisi vaikutuksia Suomeen. *Poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus*, johon liittyi sotilaallisella voimalla uhkaaminen sekä sen rajoitettu käyttö. Uhkamallissa toinen valtio tai muu toimija pyrki vaikuttamaan Suomen valtiolliseen päätöksentekoon. Nämä uhkamallit esitettiin samalla tavalla kuin mitä vuoden 2001 selonteossa oli tehty. Kolmantena uhkamallina kuvattiin *sotilaallisen voiman käyttö, jolla tarkoitettiin joko strategistaiskua tai strategisella iskulla aloitettavaa hyökkäystä alueiden valtaamiseksi*. Sotilaallisen voimankäytön uhkamalliin yhdistettiin vuoden 2001 selonteossa omina uhkamalleina olleet strateginen isku ja laajamittainen hyökkäys. Uhkamallin todettiin voivan johtaa laajamittaiseen sotilaalliseen voimankäyttöön. Lisäksi puolustus suunnittelussa todettiin varauduttavan estämään tai rajoittamaan *epäsymmetristen sodankäynnin keinojen käyttöä*. Epäsymmetristä sodankäyntiä ei kuitenkaan esitetty omana uhkamallinaan vaan sekä muihin sotilaallisiin uhkamalleihin että kaikkien suomalaisen yhteiskunnan hallinnonalojen varautumiseen yhdistyvä. ¹⁴³

Sotilaallisten uhkamallien kannalta huomioitavaa selonteon linjauksissa oli, että puolustusvoimien ydintehtävänä säilytettiin ”kyky puolustaa omaa aluetta sotilaallista hyökkäystä tai sen uhkaa vastaan.”¹⁴⁴ Eli puolustusvoimien tärkeimmäksi tehtäväksi määritettiin Suomen alueen turvaaminen sotilaalliselta uhkalta. Linjausta voi pitää sotilaallisen uhkan mahdollisuuden tiedostamisena sekä sotilaallisten uhkakuvien poliittisena hyväksymisenä.

¹⁴² Puolustusministeriössä ja etenkin pääesikunnassa suhtauduttiin varauksellisesti puolustusministeri Kääriäiseen, jonka tiedettiin painottavan hallitusohjelman linjauksia, olevan epäileväinen ”kenraalien näkemyksiä” kohtaan sekä ottavan vahvasti aluepoliittiset näkökulmat huomioon puolustuspoliittisissa ratkaisuihin.

¹⁴³ Selontekoon kirjoitettiin, että ”keskeisimpinä epäsymmetrisinä uhkina pidetään terrorismia ja tuholaisoimintaa, joukkotuhoaseiden leviämistä ja käyttöä sekä informaatio-sodankäyntiä.” *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, s. 101. Sotilaalliset uhkamallit ovat herättäneet myös kritiikkiä puolustusvoimien sisällä. ”Tämän päivän sodan kuva esimerkiksi Suomessa perustuu merkittävältä osin toisen maailmansodan ja kylmän sodan ajan kokemuksiin ja kylmän sodan aikaisiin toimintamalleihin, kalustoon ja organisaatorakenteisiin.” Raitasalo & Sipilä, ”Näkökulma sotaan”, s. 8.

¹⁴⁴ *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka*, s. 75.

Uhkamallien käsittely Selko-työryhmässä ja UTVA:ssa

Pääesikunnassa valmisteltuja ja Kaartin kabinetissa vahvistettuja sotilaallisia uhkamalleja ei sisällöllisesti muutettu Selko-työryhmän tai UTVA:n käsittelyssä, vaan ne kirjattiin selontekoon puolustushallinnon puitteistamalla tavalla. Keskustelua sotilaalliset uhkamallit, etenkin alhaisiksi arvioidujen todennäköisyyksiensä takia, kuitenkin herättivät Selko-työryhmässä ja UTVA:ssa. Näihin keskusteluihin ja sotilaallisten uhkamallien poliittiseen hyväksyntään puolustusvoimilla oli olennainen vaikutuksensa. Puolustusvoimien pääesikunnan päällikön, operaatiopäällikön ja tiedustelupäällikön Selko-työryhmälle pitämiä esityksiä sotilaallisten uhkamallien tarpeellisuudesta ja luonteesta pidettiin Selko-työryhmän jäsenten keskuudessa hyvin vakuuttavina. Puolustusvoimien voi tulkita vaikuttaneen asiantuntijuudellaan ja esittämillään tiedoilla oleellisesti Selko-työryhmässä tehtyihin sotilaallisen uhkan arviointeihin – puolustusvoimien esittämiin tietoihin luotettiin. Osa Selko-työryhmän jäsenistä suhtautui kuitenkin varsin kriittisesti selontekotekstiin kirjattuja sotilaallisten uhkamallien puitteistamistapoja kohtaan, pitäen uhkamalleja vanhentuneina, toisen maailmansodan ja kylmän sodan aikaisina.¹⁴⁵ Jännitteeksi Selko-työryhmän uhkakeskusteluissa muodostui näkemuserot ”ajankohtaisten” (uusien) uhkakuvien painottamisen ja pitkäjänteisiä – sotilaallisia – uhkatekijöitä käsittelevien arviointien välillä. Selko-työryhmässä myös tiedostettiin Suomen omalaatuinen, länsimaisesta viitekehuksesta poikkeava, sotilaallinen uhka-arvio ja toisaalta pohdittiin strateginen isku -termin puitteistamista. Sotilaallisten uhkamallien sisältöä tai olemassaoloa ei kuitenkaan Selko-työryhmässä tosisaan haastettu. Selko-työryhmässä päädyttiin johtopäätökseen, ettei Suomen turvallisuusympäristön myönteiseksi koettuun kehitykseen tullut liiaksi luottaa.

Tasavallan presidentillä, pääministerillä ja puolustusministerillä oli muita UTVA:n jäseniä paremmat edellytykset arvioida tuotettuja sotilaallisia uhkamalleja. Näille kolmelle turvallisuuspoliittiseen ydineliittiin kuuluneelle toimijalle puolustushallinnolla oli tapana pitää kerran tai kaksi kertaa vuodessa erillinen informointitilaisuus, joissa heille laajemmin esiteltiin Suomen lähialueen sotilasstrategisen kehityksen arvioita, puolustushallinnon operatiivisia suunnitteluperusteita, sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyviä asioita sekä sotilaallisia uhkatekijöitä ja niiden perustalta puolustus suunnitellussa käytettyjä uhkamalleja. Juhani Kaskealan komentajakaudella tätä yhteydenpitotapaa ja informoinnin avoimuutta painotettiin aiempaa enemmän. Lisäksi puolustusvoimain komentajalla oli säännöllinen tapaa-

¹⁴⁵ Osa Selko-työryhmän jäsenistä suhtautui myös hyvin kriittisesti uhkamallien esitettyihin hallintakeinoihin. Yksi Selko-työryhmän jäsen totesi, että ”alueellinen puolustusjärjestelmä on rinnastettavissa ulkoilmamuseoon.”

misyhteys tasavallan presidentin ja puolustusministerin kanssa. Tasavallan presidentillä sekä pää- ja puolustusministereillä oli siten muita UTVA:n jäseniä parempi tietoisuus esimerkiksi Venäjän sotilaallisesta kyvystä ja rakennettujen uhkamallien taustoista, mikä myös lähtökohtaisesti tiedostettiin muiden UTVA:n jäsenten keskuudessa. Selonteon sotilaallisille uhkamalleille voidaan katsoa jo valmiiksi hankitun poliittinen hyväksyntä. UTVA:ssa tasavallan presidentti sekä pää- ja puolustusministeri pitivätkin selontekoon tuotettuja sotilaallisia uhkamalleja asianmukaisina. Useat muut UTVA:n jäsenet puolestaan kokivat, ettei heillä ollut tätä taustaa vasten edellytyksiä lähteä kyseenalaistamaan sotilaallisia uhkamalleja, jotka legitimoitiin UTVA:ssa muutoksitta.

Huomioitavaa selonteon sotilaallisten uhkakuvien poliittisessa hyväksynnässä oli, *ettei selonteon valmisteluprosessin aikana juurikaan kyseenalaistettu puolustusvoimien tekemiä uhka-arvioita*, joihin sekä Selko-työryhmän että UTVA:n jäsenten keskuudessa suhtauduttiin hyvinkin luottavaisesti. UTVA:n jäsenet kokivat, että puolustushallinnolla oli parhaat välineet ja ammattitaito arvioida sotilaallisia uhkatekijöitä. Sotilaallisten uhkamallien käsittely jäi myös UTVA:ssa vähemmälle huomiolle, keskusteluiden keskittyessä uusiin uhkakuviin. UTVA:ssa ei varsinaisesti kyseenalaistettu sotilaallisten uhkamallien tarpeellisuutta tai olemassaoloa (eikä myöskään esimerkiksi alueellista puolustusratkaisua), mutta uusien uhkien todettiin jatkossa todennäköisemmin vaativan yhä enemmän huomiota osakseen, myös hallintakeinojen määrittämisen osalta. UTVA:ssa myös koettiin, että selonteossa julkisesti esitettävien sotilaallisten uhkamallien tuli olla tietystä määrin peitekieltä, mihin näkemukseen puolustushallinnossa yhdyttiin. Haastateltujen puolustusvoimien edustajien mukaan sotilaalliset uhkamallit olivat niin lähellä totuutta kuin ne voivat olla selonteon kaltaisessa poliittisessä ja julkisessa asiakirjassa.

Miten sotilaallisten uhkamallien ylläpitämistä perusteltiin?

Vuoden 2004 selonteossa esitettyjen sotilaallisten uhkamallien toteutumisen todennäköisyys koettiin yleisesti (niin puolustushallinnossa kuin Selko-työryhmässä ja UTVA:ssa) vähäiseksi. Puolustusministeri ja puolustusvoimain komentaja totesivat puolestaan useissa puheissaan selonteon valmistelun aikana, ettei Suomeen kohdistunut varsinaista sotilaallista uhkaa.¹⁴⁶ Samanaikaisesti selonteon valmisteluun osallistuneiden virkamiesten ja poliitikkojen keskuudessa tiedostettiin sotilaallisten uhkakuvien haalistuminen ja terrorismin uhkan korostaminen länsimaissa sekä uusien uhkakuvien turvallisistamisen mukanaan tuomat paineet, joiden katsottiin vaikeuttaneen

¹⁴⁶ Mm. Seppo Kääriäinen, *Puhe Reserviläisliiton maanpuolustusjuhlassa*, 24.11.2003, Juhani Kaskeala, *Puolustusvoimien toiminta kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden tukena*, 24.11.2004.

selonteossa esitettyjen perinteisten puolustuspoliittisten johtopäätöksien tekemisen hyväksyttävyyttä. Puolustushallinnossa myös havaittiin, että sotilaallisia uhkamalleja oli aiempaa vaikeampi perustella niin poliitikoille kuin suomalaiselle yhteiskunnallekin. Puolustushallinnossa myönnettiin, että puolustusvoimien olemassaolon oikeutusta haettiin vuoden 2004 selonteossa aiempaa enemmän myös kansainvälisen kriisinhallinnan ja muiden viranomaisten tukemisen tehtäväkentistä.¹⁴⁷ Huomionarvoiseksi kysymykseksi sotilaallisten uhkamallien osalta muodostuu – mitkä seikat koettiin selonteon valmisteluvaiheessa, haastateltujen toimijoiden mielestä, keskeisimpinä perusteluina sotilaallisten uhkamallien ylläpitämiselle?

Puolustushallinnossa tiedostettiin suurimpien poliittisten puolueiden myönteinen suhtautuminen puolustuspoliittisten linjausten (kuten yleisen asevelvollisuuden) säilyttämiseen sekä näkemykset sotilaallisen uhkan *mahdollisuudesta* tulevaisuudessa. Toisaalta puolustushallinnossa koettiin perusteltavuuden takia hankalaksi sekä esitettyjen uhkamallien yleinen luonne (kohdentamattomuus mihinkään tiettyyn ulkoiseen toimijaan) että sotilaallisen uhkan realisoitumisen epätodennäköisyys. Puolustusvoimissa todettiinkin, että ”selkeän ulkoisen uhkatekijän vaikutuksen alaisuudessa olisi ollut huomattavasti helpompaa muodostaa sotilaallisia uhkakuvia tavalla, jonka sekä poliitikot että kansalaiset hyväksyvät” ja ”kovin pieni sotilaallisen uhkan todennäköisyys ei säväytä.” Vaikka sotilaallisen uhkan lähde ei puolustushallinnonkaan mukaan tullut selonteossa esittää, koettiin uhkamallien kasvottomuus kuitenkin niiden legitimoitua vaikeuttaneeksi asiaksi.¹⁴⁸ Tutkimushaastatteluiden perusteella voi tulkita, että etenkin UTVA:n jäsenien näkemyksissä painottui tietynasteinen vastuuntuntoisuuden asenne maanpuolustusasioita ja sotilaallisten uhkamallien vakavuutta kohtaan. Vaikka sotilaallisen uhkan todennäköisyys koettiin vähäiseksi, haluttiin silti Suomen turvallisuuteen vedoten puoltaa selonteossa esitettyjä puolustuspoliittisia ratkaisuja. Eli ”pitää puolustuspolitiikasta jatkuvaa huolta”, kuten yksi UTVA:n jäsen totesi.

Puolustushallinnossa, Selko-työryhmässä ja UTVA:ssa esitetyt näkemykset sotilaallisten uhkamallien ylläpitämisen tarpeellisuudesta ja tavasta puitteistaa sotilaallisia uhkakuvia voi tulkita jakautuvan neljään, perusteluina toisiaan täydentäviin ja vahvistaviin, kokonaisuuteen:

¹⁴⁷ Vrt. *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, s. 92, 101-102, 123.

¹⁴⁸ Sotilaallisten uhkamallien legitimoitua kannalta puolustusvoimissa nähtiin tärkeänä alueelliset ja valtakunnalliset maanpuolustuskurssit, joissa sotilaallisia uhkamalleja käsitellään selontekoa yksityiskohtaisemmin. Ks. Maanpuolustuskurssien vaikuttavuudesta; Peter Ekholm, *Ymmärrystä yli rajojen: Valtakunnallisten maanpuolustuskurssien vaikuttavuus*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 2, No. 32, Helsinki 2006.

1) *Sotilaallisen kyvyn säilyminen Suomen lähialueilla*, millä viitattiin Venäjän sotilaalliseen kapasiteettiin, uhkapotentiaaliin. Suomen tuli tällöin omata riittävästi sotilaallista toimintavalmiutta, sillä ”uskottavalla kansallisella puolustuskyvyllä pyritään ennakolta ehkäisemään turvallisuusuhkien syntyminen Suomen aluetta kohtaan.”¹⁴⁹ Sotilaalliseen kykyyn tuli siis vastata omalla kyvyllä eli puolustusvoimien tuli kyetä osoittamaan sellaista suorituskykyä, että se riittää ennalta ehkäisemään asevoimalla uhkaamisen tai sen käytön Suomea kohtaan. Kyse oli niin sanotusta palovakuutusajattelusta, jolla haluttiin ennaltaehkäistä ja varautua kaikkein vakavimmiksi arvioituihin, Suomen turvallisuuteen kohdistuviin, uhkakuviin. Sotilaallisen uhkan todennäköisyyden heikkenemisen ei katsottu muuttaneen tätä lähtökohtaa, jossa Venäjä on Suomen rajanaapuri, ja johon Suomella ei ole tasavertaista sotilaalliseen kykyyn yhdistettyä suhdetta. Suomen lähialueilla säilyneen sotilaallisen kyvyn arvioitiin tulevaisuudessa mahdollistavan sotilaallisten uhkien konkretisoitumisen – ”Venäjä säilyy Suomen lähialueilla edelleen merkittävimpänä sotilaallisena voimatekijänä. Sen sotilaspoliittinen kehitys on murroksessa, mutta kyky perinteiseen voimankäyttöön alueella kuitenkin säilyy.”¹⁵⁰ *Venäjän sotilaallinen kyky toimi keskeisenä sotilaallisten uhkamallien perusteluna*. Kyse oli ennen kaikkea *sotilaallisen uhkan mahdollisuuden tiedostamisesta*. Sotilaallisten uhkien mahdollisuuden olemassaoloa ei selonteon valmisteluvaiheessa kyseenalaistettu. Sotilaallisten uhkien todennäköisyydestä esitettiin puolestaan hyvinkin poikkeavia näkemyksiä.

2) *Epävarmuus Venäjän kehityksestä*. Samalla, kun selonteon valmisteluvaiheessa tiedostettiin Suomen lähialueella oleva sotilaallinen kyky, tiedostettiin huoli ja epävarmuus Venäjän, mutta myös yleismaailmallisen ja suurvaltapolitiittisen tilanteen, kehityksestä. Vaikka Suomen turvallisuusympäristön koettiin muuttuneen vakaammaksi ja sotilaallisen voimankäytön todennäköisyyden Suomen aluetta kohtaan pienentyneen, kohdistettiin turvallisuustilanteen kehityksen tulevaisuusarviointeihin varauksellisuutta. Kuvaavaa oli yhden UTVA:n jäsenen toteamus, että ”emme voi varmuudella tietää millainen turvallisuusympäristömme on kymmenen vuoden päästä,” sekä pääministerin esittämä näkemys, että ”lähiympäristömme viime vuosien myönteisestä kehityksestä huolimatta on tärkeää, että varaudumme erilaisiin sotilaallisiin kriisitilanteisiin.”¹⁵¹ Tällä viitattiin sotilaallisen voimankäytön takana olevassa poliittisessä tahdossa mahdollisesti tapahtuviin muutoksiin. ”Kukapa enää muistaisi, että vain kymmenen vuotta sitten venäläiset sotilaat olivat vielä Baltiassa.”¹⁵² Tulevaisuuden kehityk-

¹⁴⁹ *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, s. 85.

¹⁵⁰ *Ibid.* s. 68.

¹⁵¹ Matti Vanhanen, *Puhe turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon lähetekeskustelussa*, 28.9.2004.

¹⁵² Juhani Kaskeala, *Suomella ei ole tarvetta muuttaa omintakeista puolustusjärjestelmäänsä*, puhe 8.3.2004.

sen epävarmuudella perusteltiin myös puolustusvoimien pitkäjänteistä kehittämistä. ”Alasajettua suorituskykyä ja minikokoisia puolustusvoimia ei kohoteta hetkessä.”¹⁵³

3) *Suomen maantieteellinen asema.* Sotilaallisten uhkatekijöiden puitteistamisessa viitattiin useasti Suomen ja Venäjän maantieteelliseen läheisyyteen, pitkään yhteiseen rajalinjaan. ”Maantieteellisten tosiasioiden” todettiin vaikuttavan Suomessa tehtäviin turvallisuusarvioihin ja johtopäätöksiin, erona valtioihin, jotka ”kykenevät maantieteellisen sijaintinsa takia tekemään toisenlaisia puolustuspoliittisia ratkaisuja.”¹⁵⁴ Maantieteeseen yhdistettiin myös Suomen ja Venäjän välinen mittakaavaero – Suomi koettiin pieneksi valtioksi Venäjän rinnalla.

4) *Historian kokemukset.* Sotilaallisten uhkakuvien rakentamisessa koettiin UTVA:n jäsenten keskuudessa olleen mukana historian painolastia, mikä toisaalta katsottiin tarpeelliseksi arvioitaessa sotilaallisen uhkan sekä mahdollisuutta että tulevaisuuden kehityksen epävarmuutta. ”Suomi on historiansa aikana joutunut monenlaisiin haasteisiin. Hädän hetkellä oma puolustusvalmiutemme on ollut ratkaiseva.”¹⁵⁵ Historian katsottiin muistuttavan, että Suomi on joutunut käyttämään sotilaallista voimaa turvatakseen valtiollisen toimintavapautensa. Sotaveteraanien nähtiin rakentavan sotilaallisen uhkan olemassaolon hyväksyntää suomalaisessa yhteiskunnassa ja tunnetta siitä, että voimme joutua sotilaallisesti uhatuksi. Tutkimushaastatteluissa sotilaallisia uhkamalleja vahvistettiin useasti puitteistamalla ne historian kokemuksiin.

7.4 Uhkakuvien parlamentaarinen hyväksyntä

*”Joudumme käymään läpi useita kotimaahamme ja lähiympäristöömme vaikuttavia tekijöitä, ennustamaan tulevaa ja tekemään kompromisseja sekä ratkaisemaan miten sisäinen ja ulkoinen toimintaympäristö kohtavat.”*¹⁵⁶

¹⁵³ Seppo Kääriäinen, *Puhe 169. maanpuolustuskurssin avajaisissa*, 10.11.2003.

¹⁵⁴ Vrt. Tarja Halonen, joka totesi julkisuudessa, että ”Meillä on aika iso alue, ja ollaan sellaisessa geopoliittisessa tilanteessa, ettei me tällaista ruotsalaista liikettä voida tehdä, jättää puolustusta naapurien varaan.” *Helsingin Sanomat* 28.4.2004, sekä puolustusvoimain komentajan näkemys: ”Muutoksiin ei pidä ryhtyä vain sen vuoksi, että muut tekevät niin.” Kaskeala, *Suomella ei ole tarvetta muuttaa omintakeista puolustusjärjestelmäänsä*.

¹⁵⁵ Matti Vanhanen, *Suomen turvallisuuspolitiikan ajankohtaiset haasteet*, puhe 4.1.2003.

¹⁵⁶ Kauko Juhantalo *Eduskunnan lähetekeskustelussa* 28.9.2004, PTK 97/2004 vp.

Eduskunnassa valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko käsiteltiin perusteellisesti. Selonteko ilmoitettiin eduskunnassa saapuneeksi 24.9.2004 ja sen varsinainen käsittely alkoi 28.9.2004 lähetekeskustelulla, jossa käytettiin yhteensä 206 puheenvuoroa. Mietinnön laatineesta valiokunnasta käytiin eduskunnassa kiivasta keskustelua. Monissa puheenvuoroissa korostettiin, että valinnassa puolustus- ja ulkoasianvaliokunnan välillä oli kyse siitä, kuka määrittelee Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan parlamentaarisen peruslinjan. Ulkoasiainvaliokuntaa puoltaneissa puheenvuoroissa painotettiin tavoitteiden ja keinojen suhdetta, jolloin ulkoasiainvaliokunnan tehtävänä oli määrittellä eduskunnan turvallisuuspoliittiset linjaukset, joiden perustalta puolustuspolitiikkaa kehitetään.¹⁵⁷ Eduskunnassa päädyttiin kuitenkin, äänestyksen jälkeen, puhemiesneuvoston esittämään valiokuntakäsittelytapaan, jossa puolustusvaliokunta laati selonteosta varsinaisen mietinnön, ulkoasian-, valtiovarain- ja hallintovaliokunnan antaessa omat lausuntonsa.¹⁵⁸ Lähetekeskustelun useissa puheenvuoroissa ennakoitiin puolustusvaliokunnan tukevan selonteon puolustuspoliittisia linjauksia ulkoasiainvaliokuntaa varmemmin. Lähetekeskustelusta välittyi kilpailuasetelma ulkoasiain- ja puolustusvaliokunnan välillä, mikä heijasti vastakkainasettelua sotilaallisen ja ei-sotilaallisen turvallisuuden painottamisen välillä. *Eduskunnan selonteosta hyväksymän mietinnön sisältöön valiokunnan valinnalla oli huomattava merkitys.* Turvallisuuden laaja-alaisuuteen viitaten lähetekeskustelussa tuotiin esille myös ajatuksia uuden turvallisuusvaliokunnan perustamisesta.

Ennen puolustusvaliokunnan tekemän mietinnön ja siihen liittyneiden viiden lausuman hyväksymistä 21.12.2004 (jonka jälkeen ne lähetettiin valtioneuvostolle huomioon otettaviksi), eduskunnassa käytiin palautekeskustelu, jossa käytettiin 162 puheenvuoroa. Kun selonteon eduskuntakäsittelyyn liittyy vielä parlamentaarisen seurantatyöryhmän työskentelyn selonteon valmistelun aikana, voidaan parlamentaarisen osallistumisen sekä keskustelun vuoden 2004 selonteon osalta todeta olleen laajaa. Eduskunnassa selonteon valmistelutapaa kiitettiinkin yleisesti. Seurantatyöryhmän todettiin rakentaneen parlamentaarisen, myös oppositiopuolueet huomioonottaneen, sillan selonteon valmisteluvaiheeseen. Myös seurantatyöryhmän raportissa esitettyjen suositusten todettiin eduskunnassa otetuiksi kiitettävissä määrin selonteossa huomioon. Eduskunta edellytti hyväksymässään lau-

¹⁵⁷ Ks. mm. Liisa Jaakonsaari *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp, Heidi Hautala *Eduskunnan lähetekeskustelussa 29.9.2004*, PTK 98/2004 vp.

¹⁵⁸ Valiokuntakäsittelyn laajuutta kuvaa hyvin pelkästään puolustusvaliokunnan työskentely. Se piti 31 kokousta, jossa kuultiin 141:tä asiantuntijaa. Lisäksi valiokunta teki tutustumismatkoja ulkomaille. Huomattavaa asiantuntijavallan näkökulmasta oli, että suurin osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista oli puolustusvoimien henkilökuntaa tai sidosryhmältään maanpuolustukseen kuuluneita. Valiokunnan työskentelytapaan siis kuului laajan asiantuntijajoukon kuuleminen, joiden esittämät tiedot osaltaan vaikuttivat mietinnön sisältöön.

sumassa, että seuraavassa, vuoden 2008 selonteossa, tuli soveltaa samantyyppistä valmisteluvaiheen menettelytapaa.¹⁵⁹ Yhdessä eduskunnassa esitetyssä puheenvuorossa ei enää esitetty palaamista parlamentaarisin puolustuskomiteoihin tai neuvottelukuntiin. Selontekomenettelyn todettiin osoittautuneen käyttökelpoiseksi tavaksi arvioida säännöllisin väliajoin Suomen turvallisuusympäristöä, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjauksia sekä puolustusmenojen kohdentamista. Selontekoa kritisoitiin liiallisesta laajuudesta, kuvailevasta kirjoitustavasta ja ”maailmaa syleilevästä luonteesta.” Määrärahojen kohdentamisesta turvallisuuden eri alueille ja näiden alueiden keskinäisestä priorisoinnista käytiin eduskunnassa vilkasta keskustelua – uhkakuviiin yhdistäen.

Eduskunnassa käydyn selontekokeskustelun voi nähdä henkineen laajaa parlamentaarista uhkaymmärrystä, jossa kansanedustajien erilaiset näkemykset ja maailmankatsomukset yhdistyivät kuitenkin lopulta suhteellisen yksimieliselle pohjalle. Eduskuntakeskustelujen avoimessa ilmapiirissä turvallisuuspoliittisen konsensuksen voi nähdä syntyneen juuri kriittisen keskustelun kautta. Eduskuntakeskustelut ja valiokuntatyöskentely muodostivatkin suomalaiselle (kansallisen) uhka-ajattelun rakentamiselle keskeisen parlamentaarisen ja julkisen areenan, joka purki aiemmin kritisoitua turvallisuuspolitiikan elitismia. Avointa keskustelua kiitettiin eduskunnassa laajasti – ”Nyt keskusteluun saavat osallistua kaikki, myös ne, jotka eivät ole samoilla linjoilla kuin maamme ulkopoliittinen johto.”¹⁶⁰ Selonteon eduskuntakäsittelyä todettiin leimanneen ”ennätysmäisen vilkas julkinen keskustelu.”¹⁶¹ Selonteon uhkakuvat, joille valtioneuvosto haki parlamentaarista hyväksyntää, joutuivat eduskunnassa kriittisen arvioinnin ja laajan keskustelun kohteeksi. Uhkakuviin oli tällöin toisaalta helpompi liittää myös muita, kuten puolue- tai aluepoliittisia, tarkoitusperiä.¹⁶² Uhkakuvista käydyn parlamentaarisen aktiivisen vuoropuhelun voi nähdä luoneen hyvän pohjan seuraavan selonteon valmistelulle, mahdollistaen yhteisymmärryksen syntymisen poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä sekä luottamuksen lisääntymisen yhteisesti määriteltujen uhkakuvien luonteesta.

Ennen yksityiskohtaisempaa eduskunnassa esitettyjen uhkatulkintojen tarkastelua (eduskuntakäsittelyn vaiheita pääosin seuraten), on selonteon eduskuntakäsittelystä syytä nostaa esille neljä yleistä huomiota. 1) Vaikka selonteon (ja siihen etukäteen liitettyjen odotuksien) voi arvioida antaneen aineksia laajaan ja syvälliseen keskusteluun turvallisuuden ja uhkakuvien luonteesta, jäi keskustelu tältä osin eduskunnassa suhteellisen suppeaksi,

¹⁵⁹ *Eduskunnan kirjelmä 21.12.2004, EK 35/2004 vp.*

¹⁶⁰ Outi Ojala *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004, PTK 143/2004 vp.*

¹⁶¹ Suvi-Anne Siimes *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004, PTK 143/2004 vp.*

¹⁶² Ks. mm. Mia-Petra Kumpula *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004, PTK 97/2004 vp*, Markus Mustajärvi *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004, PTK 143/2004 vp.*

etenkin selonteossa esitettyjen turvallisuusympäristöarvioiden ja uhkakuvien kriittisen tarkastelun osalta.¹⁶³ 2) Selonteon eduskuntakeskusteluja hallitsivat jalkaväkimiinakysymys sekä selonteon linjaukset Suomen Nato-optiosta ja sotilaallinen liittoutumattomuus -käsitteestä. Puolustuspolitiisiin kysymyksiin kohdistunut keskustelu painottui usein aluepoliittisiin näkökohtiin. 3) *Laaja parlamentaarinen selontekokäsittely edesauttoi turvallisuuden ja uhkakuvien politisoimista*. Pääministerin selonteon esittelypuheenvuorossa esittämään näkemykseen ”turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on Suomelle nimenomaan politiikkaa”¹⁶⁴ puututtiin useissa eduskunnassa esitetyissä puheenvuoroissa ja pääministerin lausuntoa tulkittiin turvallisuuden poliittisuuden lisääntymisenä. Monien kansanedustajien eduskunnassa esittämät puheenvuorot ilmensivät turvallisuuden kasvanutta poliittista luonnetta, sekä sen tunnustamista, että *turvallisuus ja uhkakuvien määrittäminen on poliittista toimintaa siinä missä mikä tahansa muukin politiikka*.¹⁶⁵ Tämä voidaan tulkita siten, että poliittinen liikkumatila uhkakuvien määrittämisen suhteen oli lisääntynyt, jolloin uhkakuvista voitiin vapaammin esittää erilaisia tulkintoja. Kansanedustajat olivat poliittisella näköalapaikalla havainnoimassa turvallisuuden ja uhkakuvien politisoitumista, mutta myös edesauttamassa tämän kehityssuunnan vahvistumista. 4) Selonteon eduskuntakeskusteluja voi nähdä vilkastuttaneen suurimman oppositiopuolueen, Kokoomuksen, ottama varsin korkea profiili turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa kysymyksissä.

Lähetekeskustelu

Selonteon lähetekeskustelussa Suomen turvallisuusympäristöä katsottiin eduskunnassa lähes yksimielisesti leimanneen jatkuva ja voimakas muutostila. ”Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut voimakkaasti kuluneen kolmen vuoden aikana.”¹⁶⁶ Keskeisimpinä muutostekijöinä, verrattuna vuoden 2001 selonteossa muuttumattomammaksi esitettyyn turvallisuusympäristökuvaukseen, koettiin vaikuttaneen erityisesti syyskuun 11. päivän terrori-iskut, Irakin ja Afganistanin käynnissä olleet sodat sekä globalisaation vaikutusten voimistuminen. Näitä tekijöitä painotettiin arvioitaessa kansainvälisen turvallisuusympäristön heijastamia ei-sotilaallisia uhkakuvia. Turvallisuusympäristössä tapahtuneen kehityksen arvioinnissa eduskunnassa yhdyttiin yleisesti selonteossa esitettyyn kaksijakoiseen johtopäätökseen – Suomen lähiympäristön vakauden koettiin vahvistuneen vuoden 2001 selonteon jälkeen, mutta samaan aikaan laajempi kansainvälinen ti-

¹⁶³ Selko-työryhmän jäsenet olivatkin lievästi pettyneitä selonteon eduskuntakeskusteluihin.

¹⁶⁴ Matti Vanhanen *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp.

¹⁶⁵ Ks. mm. Liisa Jaakonsaari, Suvi-Anne Siimes ja Lauri Oinonen *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp.

¹⁶⁶ Jyrki Katainen *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp.

lanne esitettiin Suomen kannalta yhä haasteellisempänä, ja tämän kehityksen todettiin heijastuvan yhä tuntuvammin Suomen turvallisuuteen.

”Suomalainen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on eräänlaista nuorallantanssia. Se on tasapainottelua historian ja tulevaisuuden, se on tasapainottelua vanhojen ja uusien uhkien välillä tilanteessa, jossa turvallisuusympäristömme on voimakkaassa muutoksessa.”

”Tässä selonteossa käsite turvallisuus on otettu hyvin laajasti.”¹⁶⁷

Uhkakuvien puiteistamisessa kuvaavaa koko selonteon eduskuntakäsitteilyssä oli kaksijakoisuus. Toisaalta puhuttiin ei-sotilaallisista uusista uhkakuvista (niin kansainvälisen kuin sisäisen turvallisuuden yhteydessä) ja toisaalta turvallisuutta kuvattiin sotilaallisten (myös vanhoiksi ja perinteisiksi puiteistettujen) ulkoisten uhkakuvien kautta. *Näiden kahden turvallisuuden yhdistämisen vaikeus, keskinäisen prioriteettijärjestyksen asettaminen ja tietynlainen vastakkainasettelu oli uhkapuhunnalle ominaista läpi koko eduskuntakäsittelyn.* Keskeisimmät uhkakuvien kautta ilmennetyt kiistanalaisuudet liittyivät eduskunnassa juuri näiden kahden uhkaymmärryksen esittämisen ja yhdistämisen välille. Kansanedustajien turvallisuus- ja uhkapuhunnalle oli ominaista, ettei sotilaallista turvallisuutta laajemman turvallisuuden mukaista uhkamäärittelyn lähtökohtaa selonteossa kyseenalaistettu yhdessäkään eduskunnassa esitettyssä puheenvuorossa. Turvallisuuden laaja-alainen ymmärrys ja sen mukainen sotilaallisia uhkakuvia laajempi uhkamäärittely oli eduskunnassa omaksuttu ja hyväksytty – ainakin esitettyjen puheenvuorojen perusteella – selonteon uhkatarkastelun lähtökohdaksi.

Huomionarvoista käsitteellisesti oli edelleen juuri uusista uhkista puhuminen (olivathan useat näistä uusista uhkista olleet esillä jo vuoden 1995 selonteosta lähtien, osa aiemminkin), millä käytännössä tarkoitettiin kaikkia muita uhkia kuin sotilaallisia uhkamalleja. Eduskuntakeskustelulle oli myös ominaista hyvin moninaiset tavat kuvata ja rajata laajaa turvallisuutta ja uusia uhkia. Useassa puheenvuorossa todettiin, että turvallisuutta oli vaikea hahmottaa.¹⁶⁸ Laajasta turvallisuudesta puhuttiin erilaisin käsittein, painotuksin ja uhka-arvioin. Vaikka sinällään käsitteiden ”laaja turvallisuus” ja ”uudet uhkat” tarpeellisuudesta oltiin yksimielisiä, esitettiin eduskunnassa erilaisia tulkintoja siitä, mitkä kaikki asiat kuuluisivat näiden käsitteiden alle – miten ”uusi turvallisuus” tuli ymmärtää ja toisaalta painottaa suhteessa ”vanhaan turvallisuuteen.” Yleisesti hyvänä pidettiin kuitenkin sitä, että uudet uhkat oli selonteossa otettu laajasti huomioon. Uusien uhkien korostamisen oikeuttamisessa viitattiin muutamissa puheenvuorois-

¹⁶⁷ Tarja Cronberg ja Leena Rauhala *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp.

¹⁶⁸ Mm. Kyösti Karjula *Eduskunnan lähetekeskustelussa 29.9.2004*, PTK 98/2004 vp.

sa myös kansalaismielipiteeseen, jonka todettiin tukevan laaja-alaista turvallisuuden määrittelytapaa ja erilaisten uhkatekijöiden huomioonottamista.¹⁶⁹

”Turvallisuusuhkat ovat erilaisia kuin aiemmin ja uusien uhkien intensiteetti on kasvussa.”

”Uudet turvallisuusuhkat ovat nykytilanteessa entistä todellisempia.”

”Maatamme uhkaavat ensisijaisesti uudet turvallisuusuhkat.”¹⁷⁰

Uusien uhkien yleiselle puitteistamiselle eduskuntakeskusteluissa oli ominaista niiden kasvavan intensiteetin, kasvottomuuden, ei-valtiollisen, ei-sotilaallisen, rajat ylittävän sekä jatkuvan muuttuvuuden luonteen korostaminen. Suomen todettiin olevan haavoittuvaisempi uusille uhkille enemmän kuin koskaan ennen. Uusista uhkista puhuttiin kuitenkin uhkien lähteen suhteen kolmella tasolla ja näiden tasojen ensisijaisuuden painottamisesta, erityisesti hallintakeinojen osalta, esitettiin poikkeavia näkemyksiä. Kyse oli samalla asetettavista turvallisuuspolitiikan erilaisista painopisteistä. Yhtäältä uusien uhkien esitettiin nousevan globalisaation myötä kasvaneesta turvallisuuden maailmanlaajuisesta keskinäisriippuvuudesta ja useissa puheenvuoroissa korostettiin Suomen turvallisuuden puolustamisen alkavan valtiorajojen ulkopuolelta. Kaukanakin tapahtuvilla asioilla ja ilmeväillä uhkatekijöillä todettiin olevan kasvavissa määrin vaikutuksia – joko suoraan tai epäsuorasti – Suomen turvallisuuteen. Näillä uhkatekijöillä viitattiin muun muassa kehitysmaiden köyhyyteen ja poliittisesti toimintakyvyttömiin valtioihin, joista uusien uhkien kuvattiin nousevan. Erityisesti vasemmistoliiton ja vihreiden kansanedustajien puheenvuoroissa ilmenettiin käsityksiä globaalien ja inhimillisen turvallisuuden ensisijaisuudesta. ”Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan keskeisenä ohjenuorana pitää olla ihmisoikeuspolitiikan kehittäminen” – ”Inhimillisen turvallisuuden uhkat kytkeytyvät globalisaatioon.”¹⁷¹ Toisaalta uusista uhkista puhuttiin laajasti ei-sotilaallisina Suomen lähiympäristöstä nousevina uhkina. Nämä uhkakuvat, kuten järjestäytynyt rikollisuus, suuronnettomuudet ja tautiepidemiat yhdistettiin lähes poikkeuksetta Venäjään. ”Venäjä ja IVY-alue ovat Suomelle monien uudentyyppisten uhkien lähde ja välittymisreitti.”¹⁷²

¹⁶⁹ Ks. mm. Jaana Ylä-Mononen *Eduskunnan lähetekeskustelussa 29.9.2004*, PTK 98/2004 vp.

¹⁷⁰ Eva Biaudet, Mari Kiviniemi ja Saara Karhu *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp.

¹⁷¹ Ulla Anttila ja Outi Ojala *Eduskunnan lähetekeskustelussa 29.9.2004*, PTK 98/2004 vp.

¹⁷² Jyrki Katainen *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004*, PTK 143/2004 vp.

Uusien uhkien osalta kiinnitettiin eduskunnassa paljon huomiota sisäiseen turvallisuuteen. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajan todettiin yleisesti muuttuneen entistä epämääräisemmäksi ja uusien uhkien vaikuttavan kasvavissa määrin, sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaisesti, kansalaisten turvallisuuteen ja sitä kautta arjen turvallisuuteen suomalaisessa yhteiskunnassa. Sisäisen turvallisuuden huomioimisella viitattiin sekä Suomen ulkopuolelta tuleviin (sisäiseen turvallisuuteen kohdistuviin) että Suomen valtion sisältä nouseviin uhkatekijöihin. Sisäisen turvallisuuden uhkakuviiin liitettiin esitetyissä puheenvuoroissa myös monia muita uhkiksi puitteistettuja asioita, mikä osaltaan kuvasi laajan turvallisuuden käsitteen rajaamisen ongelmaa. Näissä puheenvuoroissa naiseen kohdistuva väkivalta, kevättulvat, ihmisiin tarttuvat eläintaudit, työttömyystilanne, yhteiskunnallinen eriarvoistuminen, tuloerojen kasvaminen ja ihmisten epätoivo arjen elämässä puitteistettiin sisäisen turvallisuuden uhkakuviksi.¹⁷³ Tällöin viitattiin ensisijaisesti yksilön, kansalaisen, turvallisuuteen. ”Turvallisuuspolitiikka on nykyisessä Suomessa yhä vahvemmin sisäisen turvallisuuden asia” – ”Syrjäytyminen on tämänhetkisistä uhkakuvista todennäköisin, läheisin ja vaarallisin.”¹⁷⁴

*”Ajattelua laajasta turvallisuudesta tulisi täsmentää, ja sitä miten uudet turvallisuusuhkat todellakin vaikuttavat Suomeen.”*¹⁷⁵

Keskustelu uusista uhkista jäi eduskunnassa kokonaisuudessaan varsin pinnalliseksi ja yksituumaiseksi. Useissa puheenvuoroissa lueteltiin pitkiäkin listoja uusista uhkista, mutta syvällisempään analyysiin niiden osalta päästiin hyvin harvoin. Uusien uhkien suhteen ei eduskunnassa esiintynyt suuremmin kiistanalaisuuksia eikä niiden ilmentämistä selonteon turvallisuusympäristökuvauksen lähtökohtana voida katsoa tulleen kyseenalaistetuksi. Voidaan todeta, että *selonteon esittämät laajan turvallisuuden mukaiset uudet uhkakuvat hyväksyttiin eduskunnassa varsin kritiikittömästi*. Kyse oli enemmänkin painotuseroista eli siitä, mitä uusia uhkia kukin kansanedustaja halusi puheenvuoroissaan korostaa. Tätä keskustelua kutsuttiinkin ”konsensushymistelyksi.”¹⁷⁶ Puheenvuoroista välittyi kuva, että oli tietystä määrin ”muodikasta” ja ”ajan hengen mukaista” painottaa laajaa turvallisuutta ja sen mukaisia uusia uhkakuvia. Uusien uhkien merkityksellisyyteen haettiin vahvistusta etenkin YK:n ja EU:n uhkakuvista. Useissa puheenvuoroissa viitattiin EU:n turvallisuusstrategian esittämiin uhkakuviiin ja YK:n vuosituhattulistuksen mukaiseen maailmanlaajuiseen turvallisuus-

¹⁷³ Ks. mm. Kari Uotila ja Paula Risikko *Eduskunnan lähetekeskustelussa 29.9.2004*, PTK 98/2004 vp.

¹⁷⁴ Lasse Hautala ja Tarja Cronberg *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004.

¹⁷⁵ Liisa Jaakonsaari *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004

¹⁷⁶ Ks. mm. Jan Vapaavuori *Eduskunnan lähetekeskustelussa 29.9.2004*, PTK 98/2004 vp.

den yhteisvastuullisuuteen.¹⁷⁷ Näissä puheenvuoroissa painotettiin selonteon uhkakuvien yhdenmukaisuuden tärkeyttä suhteessa esitettyjen asiakirjojen uhkakuvauksiin, mutta toisaalta vaadittiin selkeämmän yhteyden kuvaamista erityisesti EU:n turvallisuusstrategian ja selonteon uhkakuvien välille.

Terrorismi, joukkotuhoojien leviäminen, järjestäytynyt rikollisuus ja ympäristöasiat olivat ei-sotilaallisiksi puitteistetuista uhkakuvista vahvimmin esillä eduskuntakeskusteluissa. Näiden lisäksi eduskunnan uhkakeskusteluissa painottuivat *tietojärjestelmiin kohdistuneet uhkat sekä energian saatavuutta vaikeuttaneet tekijät, joita kuvattiin uhkiksi.*

”Maailmanlaajuisesti ajankohtaisin uhka lienee tällä hetkellä terrorismi.”

”Terrorismi on uhka, joka koskettaa Suomea siinä missä muutakin Eurooppaa.”¹⁷⁸

Terrorismin uhka oli eduskuntakeskusteluissa vahvasti esillä. Terrorismin todettiin useissa puheenvuoroissa olevan keskeisin ja intensiteetiltään voimakkaimmin kasvava kansainvälisen turvallisuusympäristön uhkatekijä. ”Terrorismi uhkaa yhä useampaa valtiota ja entistä vakavammin iskuin.”¹⁷⁹ Terrorismin uhkan korostamiseen yhdistyi selkeä ulkoinen vaikutus. Syyskuun 11. päivän tapahtumilla sekä Madridin terrori-iskuilla perusteltiin terrorismin uhkan todellisuutta ja vaikuttavuutta myös Suomen turvallisuuteen. Nämä kansainväliset tapahtumat olivat keskeisimmin vaikuttamassa terrorismin uhkan korostamiseen suomalaisissa uhkatulkintoissa. Suomeen kohdistuvien terrori-iskujen todennäköisyyttä pidettiin eduskunnassa vähäisenä ja uhka kuvattiinkin pääasiassa länsimaisessa kontekstissa – ”terrorismi on ennen kaikkea *länsimaissa* noussut suurimmaksi ja vaikeimmin torjuttavaksi turvallisuusuhkaksi.”¹⁸⁰

Tällöin viitattiin länsimaiseen terrorismin uhkan yhtenäiskulttuuriin, jossa Suomi osana länsimaailmaa oli mukana. Suomen arvioitiin joutuvan tulevaisuudessa kohtaamaan konkreettisemmin terrorismin uhkan nimenomaisesti EU-jäsenyytensä ja läntiseen yhteisöön kuulumisensa takia. Terrorismitilalle luotiin sen kasvottomuudesta huolimatta negatiivista identifikaatiota länsimaiseen kulttuuriin verrattuna. Terrorismissa oli kyse toimijoista (niitä tarkemmin määrittelemättä), joiden asenne oikeusvaltioon, kansalaisyhteiskuntaan ja kansalaisvapauksien kunnioittamiseen oli erilainen. Samanaikaisesti

¹⁷⁷ Ks. mm. Sari Essayah ja Minna Sirnö *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004.

¹⁷⁸ Kauko Juhantalo ja Liisa Jaakonsaari *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp.

¹⁷⁹ Katri Komi *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004*, PTK 143/2004 vp.

¹⁸⁰ Klaus Pentti *Eduskunnan lähetekeskustelussa 29.9.2004*, PTK 98/2004 vp.

sesti esitettiin myös kritiikkiä Yhdysvaltojen terrorisminvastaisen sodan toimintamuotoja vastaan ja kyseenalaistettiin terrorismin uhkan vahvaa painottamista selonteossa.¹⁸¹ Terrorismin uhkan ulkoista lähdettä kuvattiin eduskunnassa pääosin kansainvälisin rakenteellisin tekijöin – ”terrorismin syvät juuret löytyvät köyhyydestä ja kurjuudesta, joka maailmalla vallitsee.”¹⁸² Suomen pakolaispolitiikan todettiin perussuomalaisten kansanedustajien puheenvuoroissa myös aiheuttavan terrorismin uhkan intensiteetin kasvua – ”pakolaisryhmien joukossa on terroristijärjestöjen riveihinsä värväämiä soluttautujia.”¹⁸³

”Todennäköisin ja koko ajan kasvava ympäristöuhka liittyy öljykuljetuksiin Itämerellä.”

”Uusiin uhkiin liittyy kovan toimintakulttuurin omaksunut järjestäytynyt rikollisuus.”

”Tietojärjestelmiin kohdistuva uhkakuva on pelottava.”¹⁸⁴

Joukkotuhoseiden sekä myös pienaseiden leviämisen uhkakuvia korostettiin eduskunnassa ja ne nostettiin monissa puheenvuoroissa esille pääosin globaaleina uhkakuvina. Näiden uhkakuvien tarkempaa sisältöä tai vaikuttavuutta Suomen turvallisuuteen ei kuitenkaan puheenvuoroissa pohdittu. Sama pinnallinen luettelomaisuus, ilman yksityiskohtaisempaa sisällön tarkastelua, yhdistyi myös esitettyihin järjestäytyneen rikollisuuden, huume- ja ihmiskaupan, epidemioiden sekä hallitsemattomien väestöliikkeiden uhkakuviin. Nämä uudet uhkat puitteistettiin kuitenkin vahvasti Venäjään yhdistyvinä – ”Venäjän taholta tulevat uudet uhkat ovat hyvin vahvasti yhteiskuntapoliittisia ja liittyvät yhteiskunnan epävakauteen.”¹⁸⁵ Myös ympäristöön liitettyjen uhkatekijöiden lähteet puitteistettiin pääosin Venäjään, jonka lisääntyneiden Itämeren öljykuljetuksien, ydinvoimaloiden heikon kunnon, ydinjätteiden ja ilmansaasteiden todettiin useissa puheenvuoroissa muodostavan Suomelle vakavia ympäristöuhkia. Erityisesti Itämeren öljykuljetuksien aiheuttamasta uhkasta keskusteltiin eduskunnassa ja näiden kuljetusten todettiin olevan houkutteleva kohde terroristeille. Maailmanlaajuisesta ilmaston muutoksesta ja lämpenemisestä puhuttiin eduskunnassa yllättävän vähän – ympäristöturvallisuudessa painotettiin Suomen lähialueilla tapahtuviin suuronnettomuuksiin varautumista.

¹⁸¹ Ks. mm. Eero Reijonen ja Suvi-Anne Siimes *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp.

¹⁸² Hannu Koskinen *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp.

¹⁸³ Ks. mm. Tony Halme *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp.

¹⁸⁴ Kari Rajamäki *Eduskunnan lähetekeskustelussa 29.9.2004*, PTK 98/2004 vp, Matti Väistö *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004*, PTK 143/2004 vp, Jyrki Kasvi *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp.

¹⁸⁵ Heidi Hautala *Eduskunnan lähetekeskustelussa 29.9.2004*, PTK 98/2004 vp.

Energiakysymykset ja tietojärjestelmiin kohdistuvat turvallisuusuhkat nousivat eduskuntakeskusteluissa selonteon niille antamaa painoarvoa voimalisemmin esille. Suomen ja Euroopan energiariippuvuuden Venäjältä todettiin kasvavan ja tämän saattavan aiheuttaa merkittäviäkin turvallisuuspoliittisia seurauksia lähitulevaisuudessa.¹⁸⁶ Tälle Suomen huoltovarmuuteen liittyvälle kysymykselle rakennettiin myös globaalimpaa ulottuvuutta ehtyvien raaka-aine- ja energiavarojen esilletuomisen kautta. Energiakysymyksen ohella sähköverkkoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvien uhkien miellettiin lisäävän Suomen kaltaisen tietoyhteiskunnan haavoittuvuutta. Useassa puheenvuorossa todettiin selonteon jättäneen nimenomaisesti informaatiosodankäyntiin ja tietoturvallisuuteen liittyvät uhkatekijät liian vähälle huomiolle.¹⁸⁷ Tietoverkkoihin ja -järjestelmiin kohdistuvia uhkia kuvattiin nykyaikaisiksi, niin valtiolliseen kuin kansalaisten turvallisuuteen vaikuttaviksi, jotka erilaisten virusten, tietoverkkorikollisuuden ja sähkönsaannin estämisen kautta saattoivat muodostua hyvin vakaviksi.

”Vanha uhka on otettava aina huomioon. Se torjutaan uskottavalla puolustuksella.”

”Suomeen ei kohdistu laajamittaisen hyökkäyksen uhkaa. Miksi siihen siten varaudutaan?”

”Suhde Venäjään on Suomen turvallisuuspolitiikan kulmakivi. Selonteon suurin puute on, että Venäjän mahdollista uhkaa ei konkretisoida.”¹⁸⁸

Vaikka uusien uhkien tarpeellisuudesta (uhkien sisältöä tai vaikuttavuutta Suomen turvallisuuteen useinkaan syvällisemmin esittämättä) oltiin eduskunnassa varsin yksimielisiä, ei samanlaista yksimielisyyttä esiintynyt selonteon sotilaallisia uhkamalleja kohtaan. Huomattavaa oli, että *sotilaallisista uhkamalleista keskusteltiin eduskunnassa varsin avoimesti ja ne yhdistettiin – selontekotekstistä poiketen – hyvinkin suoraan Venäjään*. Lähes yksimielinen lähtökohtainen näkemys eduskunnassa vallitsi siitä, että valtioiden välisen sodan uhkan todennäköisyys niin Suomessa kuin Euroopassa oli entisestään vähentynyt, mutta samalla korostettiin, ettei se ole kokonaan poistunut. Sotilaallinen uhka puitteistettiin ulkoiseksi uhkaksi sekä hyvin vahvasti kansalliseksi (suomalaiseksi) kysymykseksi. Eduskunnassa esiintyi toisaalta myös puheenvuoroja, joissa sotilaallisen uhkakuvan säilyttämi-

¹⁸⁶ Ks. mm. Timo Soini ja Sari Essayah *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp.

¹⁸⁷ Ks. mm. Jyrki Kasvi ja Lauri Oinonen *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp.

¹⁸⁸ Kauko Juhantalo *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004*, PTK 143/2004 vp, Bjarne Kallis, Suvi-Anne Siimes ja Tarja Cronberg *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp.

sen tarpeellisuutta kyseenalaistettiin ja asetettiin toisarvoiseen asemaan suhteessa uusiin uhkakuviin.

Sotilaallisten uhkakuvien olemassaoloa (ja säilyttämistä) perusteltiin eduskuntakeskusteluissa Venäjä-kontekstissa. Selonteon Venäjä-arvioihin oltiin eduskunnassa yleisesti varsin tyytymättömiä, etenkin arvioiden suppeuden ja Venäjän sotilaallisen uhkan konkretisoimisen suhteen. Etenkin Kokoomus ja Vihreät kritisoivat selontekoa liiallisesta varovaisuudesta Venäjää kohtaan, ja ettei turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän tekemiä arvioita Venäjästä oltu selonteossa otettu riittävästi määrin huomioon.¹⁸⁹ Vaikka selonteossa uhkamallit esitettiin yleisinä (uhkien lähdettä mainitsematta), niin eduskunnassa tämä uhka konkretisoitiin Venäjään. Tätä voi pitää yhtenä osoituksena avartuneesta turvallisuuspoliittisesta keskustelukulttuurista.

Eduskuntakeskustelujen useissa puheenvuoroissa Venäjään yhdistettiin sana ”epävarmuus” – Venäjän tulevaan kehitykseen liitettiin varauma, johon Suomen tuli myös jatkossa sotilaallisesti varautua. Samalla painotettiin tietynlaista varovaisuutta ja ennakoitavuutta mahdollisiin Venäjän kielteisiin kehityssuuntiin. ”Miksi taloja vakuutetaan, vaikka ei ole välitöntä tulipalon uhkaa näkyvässä?”¹⁹⁰ Myös pääministeri Vanhanen totesi eduskunnassa, ettei puolustuksessa tule varautua ainoastaan todennäköisyyksien varalle, vaan uhkakuvia tuli miettiä myös ”kaikkien vaihtoehtoisten tapahtumaketjujen osalta.”¹⁹¹ Ajatusta siitä, ettei Venäjä enää koskaan voisi uhata sotilaallisesti Suomea, pidettiin yleisesti eduskunnassa liian hyväuskoisena ja optimistisena. *Keskeisenä perusteluna sotilaallisille uhkamalleille pidettiin lähtökohtaa, että Venäjän suotuisa kehitys voi muuttua ja Suomen tulee siihen varautua.* Useissa puheenvuoroissa muistutettiin Venäjän huomattavasta sotilaallisesta kapasiteetista Suomen lähialueilla, puolustus- ja aseteollisuuden kasvavista voimavaroista, suurvalta-aseman tavoittelusta, ydinasevarastoista, vallan keskittämisestä presidentti-instituutiolle sekä Tshetshenian sodasta. ”Kun lähiympäristössämme on kyky sotilasvoiman käyttöön, niin meidän on siihen varauduttava puolustussuunnitelmissamme.”¹⁹² ”Uhkayhtälön” sotilaallinen kyky todettiin siis olemassa olevaksi, mutta sen käyttöön liittyvä poliittinen tahto koettiin epävarmaksi ja mahdollisesti muuttuvaksi. Samalla sotilaallisiin uhkakuviin varautumisen todettiin Suomen osalta olevan ennaltaehkäisevää toimintaa – kun on olemassa puolustuskyky, se itsessään ennaltaehkäisee sotilaallisten uhkien muodostumista. Tätä ajattelumallia myös kritisoitiin liiallisena sotilaalliseen

¹⁸⁹ Ks. mm. Olli Nepponen ja Tarja Cronberg *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp.

¹⁹⁰ Tätä ”tulipalo- tai henkivakuutusvertausta” käytettiin useissa puheenvuoroissa. Mm. Pekka Vilkuna *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp.

¹⁹¹ Matti Vanhanen *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004*, PTK 143/2004 vp.

¹⁹² Ibid.

voimaan luottamisena, mikä sellaisenaan saattaisi muodostua turvallisuus-uhkaksi.¹⁹³

”Geopoliittinen asemamme on meille annettu lähtökohta, johon on kaikkina aikoina sopeuduttava. Historian opetuksia ja varoituksia ei tule sinisilmäisesti unohtaa.”

”Peilattaessa Suomen turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutosta tulee meidän katsoa taaksemme ja muistaa historiamme.”¹⁹⁴

Sotilaallisille uhkakuville rakennettiin eduskunnassa vahvistusta myös Suomen maantieteellisestä asemasta Venäjän naapurina sekä sotakokemuksista ja historiasta. Tässä oli havaittavissa selkeä muutos vuoden 2001 selonteon eduskuntakeskusteluihin, sillä nyt puhuttiin enemmän sotilaallisen uhkan yhteydessä Suomen maantieteellisistä tosiasioista, sotaveteraaneista ja historian opetuksista. Näiden Venäjään liitettyjen näkökulmien kautta myös perusteltiin suomalaisen kansallisen turvallisuusajattelun erityislaatuisuutta ja oman uskottavan sotilaallisen puolustuskyvyn sekä säilyttämistä että kehittämistä. Tällöin myös todettiin, että Suomi kykenee vastaamaan paremmin ei-sotilaallisiin uhkakuviin, kun sotilaallisiin uhkakuviin vastaava puolustusjärjestelmä on kunnossa.¹⁹⁵ Toisaalta Suomen todettiin kärsivän ”kroonisesta turvallisuusvajeesta” sekä ”vanhasta luopumisen vaikeudesta”, joiden takia turvallisuusajattelua oli Suomessa vaikea muuttaa 2000-luvun hengen mukaiseksi.¹⁹⁶ Tällä viitattiin nimenomaan sotilaallisen turvallisuuden lähtökohdan korostamiseen suomalaisessa turvallisuus- ja uhka-ajattelussa. Liiallinen historiaan viittaaminen nähtiin myös pysähtyneisyyden osoituksena, jossa tunteiden ja mielikuvien todettiin ohjaavan turvallisuusajattelua järjen sijasta.

”Maassamme on monenlaisia perinteitä. Yksi niistä on ollut seuraava: Puolustusvoimissa on ensin arvioitu, minkälaiseen puolustukseen maalla on ylipäänsä mahdollisuuksia. Sen jälkeen on suunniteltu, mikä on upseerikunnan kannalta järkevintä ja työllistävintä. Lopuksi on muokattu ulko- ja turvallisuuspoliittiset uhkakuvat ja analyysit sen mukaisesti.”¹⁹⁷

¹⁹³ Ks. kritiikistä mm. Erkki Tuomioja Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004, PTK 97/2004 vp.

¹⁹⁴ Lasse Hautala ja Päivi Räsänen Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004, PTK 143/2004 vp.

¹⁹⁵ Ks. mm. Kauko Juhantalo Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004, PTK 97/2004 vp.

¹⁹⁶ Mm. Rosa Meriläinen ja Outi Ojala Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004, PTK 143/2004 vp.

¹⁹⁷ Suv-Anne Siimes Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004, PTK 97/2004 vp.

Laajamittaisen hyökkäyksen uhkamallin ”katoaminen” selonteossa esitetyistä sotilaallisista uhkamalleista herätti eduskunnassa keskustelua. Uhkamallin poistamista kritisoitiin ja osa kansanedustajista oli sitä mieltä, että se olisi pitänyt säilyttää omana selkeänä uhkamallinaan. ”Kuka meistä voi sanoa, että Suomen turvallisuuspoliittinen ympäristö on turvallisempi tavalla, joka mahdollistaa laajamittaisen hyökkäyksen rajaamisen uhkamallien ulkopuolelle?”¹⁹⁸ Kokoomuksen kansanedustajien puheenvuoroissa todettiinkin uhkamallin poistamisen, strategista iskuja seuraavana vaiheena, edellyttävän jatkossa ulkopuolisen sotilaallisen tuen saamisen varmistamista, mikä toteutuisi parhaiten Nato-jäsenyyden kautta. Lisäksi selonteossa esitetyn päätöksen jalkaväkimiinoista luopumisesta todettiin, etenkin kokoomuksen kansanedustajien keskuudessa, heikentävän oleellisesti Suomen puolustuskykyä.

Vastaavasti vasemmistoliiton ja vihreiden kansanedustajien puheenvuoroissa laajamittaisen hyökkäyksen uhkamallista luopuminen koettiin myönteiseksi asiaksi. Tällöin viitattiin usein Naton ja EU:n uhkakuviiin, joissa Venäjän sotilaallista uhkaa ei esitetty. Näissä puheenvuoroissa sotilaallisten uhkakuvien merkityksellisyyttä pyrittiin heikentämään vertaamalla Suomen sotilaallisten uhkakuvien ilmentämisen poikkeuksellisuutta suhteessa muihin läntisiin toimijoihin.¹⁹⁹ Sotilaallisia uhkamalleja kritisoitiin myös niiden perustelemattomuudesta selonteossa – mihin todellisiin arvioihin näiden uhkamallien ylläpitäminen perustui? Useassa puheenvuorossa nostettiin esiin johtopäätös, että jos Suomen lähialueilta ei lähitulevaisuudessa arvioida kohdistuvan sotilaallista uhkaa, niin miksi sotilaallisia uhkamalleja (sekä asevelvollisuutta ja alueellista puolustusta) halutaan selonteon esittämällä tavalla pitää yllä? Uskottavaa sotilaallista uhkakuvaa kritisoitiin rakennetun selonteossa heikon Venäjä-arvion pohjalle. *Sotilaallisiin uhkamalleihin kohdistettiin eduskunnassa huomattavasti enemmän kritiikkiä ja kiistanalaisuutta kuin kolme vuotta aiemmin*, vuoden 2001 selonteon eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

Valiokuntakäsittelyt

Keskustelua uhkakuvista ja turvallisuusymmärryksestä jatkettiin eduskunnassa selonteon valiokuntakäsittelyissä. Syntyneistä puolustusvaliokunnan mietinnöstä sekä ulkoasian-, valtiovarain- ja hallintovaliokunnan lausunnoista heijastui näkemys- ja painotuseroja uusien ja sotilaallisten uhkakuvien, mutta myös sisäisen, kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden välille.²⁰⁰ Valiokuntien mietinnöstä ja lausunnoista ilmeni selkeästi uhkakuviiin

¹⁹⁸ Ks. mm. Jere Lahti *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp.

¹⁹⁹ Ks. mm. Tarja Cronberg ja Outi Ojala *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp.

²⁰⁰ Valtiovarainvaliokunnan lausunto keskittyi pääosin arvioimaan sotilaallisen puolustuksen voimavaroja.

yhdistetty kiistanalaisuus eduskunnassa. Lisäksi käsitykset selontekomenettelystä poikkesivat puolustus- ja ulkoasiainvaliokunnan välillä. Edellisen mukaan selonteko muodosti oikeanlaisen menettelytavan Suomen turvallisuuden ja uhkakuvien määrittämiseksi puolustuspolitiikan kehittämisen perustana. Ulkoasiainvaliokunta puolestaan suositti valtioneuvostoa jatkossa laatimaan Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen strategisen toimintalinjauksen eduskunnan käsiteltäväksi.²⁰¹ Tähän strategiaan tuli ulkoasiainvaliokunnan mukaan sisällyttää nykyistä selontekoa selkeämmin eri hallinnonalojen (etenkin ulkoasiain-, sisäasiain- ja puolustushallinnon) vastualueet ja toimintasuunnitelmat vastattaessa uhkakuviin laajan turvallisuuskäsityksen pohjalta. Valiokuntien sisäisiä kiistanalaisuuksia kuvasivat puolestaan mietintöön ja lausuntoihin kirjatut eriävät mielipiteet ja vastalauseet. Valiokunnissa jouduttiin myös äänestämään muotoiltaessa lopullisia, yksimielisiksi kutsuttuja, näkemyksiä.

Sekä puolustusvaliokunnan mietinnöstä että ulkoasiainvaliokunnan lausunnosta välittyi selonteon yleinen heikkous – sen kaksijakoisuus. Sotilaallisia uhkia laajempien uhkakuvien esilletuominen todettiin yleisesti selonteon osalta oikeanlaiseksi lähtökohdaksi, mutta uusien uhkien suhteesta puolustuspolitiikkaan ja selonteossa määritettäviin toimenpidesuunnitelmiin esitettiin valiokuntien välillä poikkeavia näkemyksiä. Puolustusvaliokunnan mukaan selonteossa tuli jatkossa keskittyä erityisesti niihin uhkakuviin, jotka voivat uhata Suomen kansallista turvallisuutta ja suomalaisen yhteiskunnan olemassaoloa. Puolustusvaliokunnan mietinnössä ilmeni siis huoli turvallisuuden liiallisesta laajentamisesta juuri turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa esitettäviin uhkakuviin. Mietinnössä pohdittiin rajanvetoa siihen, mitkä uhkakuvat tulisi liittää selontekoon – erittelemään perimmäisiä kansallista turvallisuutta koskevat uhkakuvat sellaisista uhkista, jotka eivät välttämättä liity puolustuspolitiikan alaan. Tällöin valiokunnan mukaan esimerkiksi järjestäytyneitä rikollisuutta tuli selonteossa käsitellä kansallisen turvallisuuden kysymyksenä vain silloin, kun se uhkaa hyvin vakavalla tavalla yhteiskunnan toimivuutta, muodostumalla osaksi yhteiskunnan rakenteita. Puolustusvaliokunta piti tärkeänä, että suomalaista turvallisuutta määrittelevät eri asiakirjat sovitettaisiin yhteen, mutta mietinnöstä välittyi ajatus, ettei niiden asioita tullut yhdistää käsiteltävään selontekoon.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunnon laatimisen peruslähtökohdan voi puolestaan tulkita olleen se, että selonteossa esitetyn turvallisuusympäristökuvauksen tuli huomattavasti selkeämmin ohjata ja vaikuttaa suoraan selonteossa esitettyihin toimintalinjan periaatteisiin sekä kaikkia hallinnonaloja koskeviin uhkakuvien torjunnan toimeenpanon linjauksiin. Valiokunta kritisoi

²⁰¹ Puolustusvaliokunnan mietintö 16.12.2004, PuVM 1/2004 vp, Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 26.11.2004, UaVL 4/2004 vp.

selontekoa epäjohdonmukaiseksi: ”Turvallisuusympäristön kuvauksen ja toimintalinjojen välinen yhteys on puutteellinen.” Valiokunnan mukaan selonteossa korostui ainoastaan puolustushallinnon kehittäminen, kun *uusiin uhkiin vastaamisessa tuli huomioida tasapuolisesti kaikki siihen liittyvät hallinnonalat*. Tällä viitattiin uusien uhkakuvien vahvempaan priorisointiin (suhteessa sotilaallisiin uhkamalleihin) ja uhkakuvien torjuntaan kohdistettaviin määrärahoihin, joiden todettiin selonteossa liiaksi ja ainoastaan kohdistetuiksi puolustushallintoon. Valiokunnan puheenjohtaja totesi valiokuntakäsittelyn jälkeisessä palautekeskustelussa, ”jos selonteossa esitetään, että uhkaa ei ole lähialueilla vaan globaaleissa haasteissa, on siitä vedettävä johtopäätökset ja kysyttävä, millä välineillä voimme käsitellä globaaleja uhkakuvia?”²⁰² Valiokunnan lausunnosta heijastui ajatus Suomen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien olleen ensisijaisesti globaaleja ja ei-sotilaallisia. Näiden uhkakuvien tuli myös konkretian (määrärahojen) osalta ohjata voimallisemmin suomalaista turvallisuustoimintaa – ”uhkakuvien muutos edellyttää uhkien torjumiseen tarvittavien toimenpiteiden uudistamista.” Ulkoasianvaliokunnan lausuntoa voi kokonaisuudessaan pitää hyvin, jopa poikkeuksellisen, kriittisenä. Valiokunta myös edellytti valtioneuvostolta erillistä selvitystä siitä, miten käytännössä toimeenpannaan selonteossa esitetyt uusien uhkien torjunnan kehittämisen tavoitteet. Hallintovaliokunnan lausunnossa²⁰³ todettiin puolestaan kylmän sodan aikaisten sotilaallisten uhkakuvien korvautuneen etupäässä sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvilla uusilla uhkilla.

Vaikka sekä puolustus- että ulkoasiainvaliokunta pitivät selonteon määrittelemän turvallisuus- ja puolustuspoliittisen toimintalinjan lähtökohtia perusteltuina, ilmeni valiokuntien esittämissä painotuksissa huomattavia eroja. Ulkoasiainvaliokunnan mukaan laajaa turvallisuutta ja uusien uhkien merkitystä tuli korostaa – ”laajan turvallisuuskäsitteen merkitystä ei ole otettu selonteossa riittävästi käytännössä huomioon.” Valiokunta vaati selonteolta konkreettisempia toimenpide-esityksiä, joilla pyrittäisiin uusien uhkien ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan nimenomaan kehitys- ja ihmisoikeuspolitiikan kautta. Turvallisuuden käsitteen korostettiin muuttuneen globalisaation myötä jakamattommaksi ja laaja-alaisemmaksi, jolloin Suomen toimintalinjaan tuli selkeämmin sisällyttää vastuun kantaminen kansainvälisestä turvallisuudesta ja vakaudesta sekä rauhanomaisesta muutoksesta yhteisten

²⁰² Liisa Jaakonsaari *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004*, PTK 143/2004 vp. Tämä ei kuitenkaan merkinnyt sitä, että ulkoasianvaliokunnan lausunnossa esimerkiksi Venäjä olisi jätetty huomioimatta. Päinvastoin, valiokunnan esittämiä Venäjä-arvioita on pidettävä varsin analyttisinä ja selontekoa huomattavasti konkreettisempina. Myös ulkoasiainvaliokunnassa Venäjän kehitystä todettiin leimaavan epävarmuus – ”Venäjän kehityksen arviointiin sopii toteamus, että monet historialliset tapahtumat ovat olleet ennalta täysin arvaamattomia.” *Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 26.11.2004*, UaVL 4/2004 vp.

²⁰³ *Hallintovaliokunnan lausunto 25.11.2004*, HaVL 31/2004 vp.

arvojen ja periaatteiden mukaisesti. Uhkakuvauksissa painotettiin uhkien torjumisen aloittamista ”kaukana Suomen rajojen ulkopuolella,” mutta ei-sotilaallisin keinoin. Turvaamisen kohteena ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa ilmenettiin yksilön turvallisuuden huomioonottamista – ”yksilön ja valtion turvallisuutta ei voi erottaa toisistaan”, ”uhkien ensisijaisena kohteina ovat siviilit.”²⁰⁴

Puolustusvaliokunnan (valiokuntaluonteensa mukaisesti) mietinnön painopistettä kuvasi valiokunnan puheenjohtajan esittämä näkemys: ”Toimintaympäristöselvityksissä hyvin tärkeää on, että katsotaan, missä me olemme. Suomen asema on tietysti maantieteellisesti selvä.”²⁰⁵ Turvallisuusympäristön arviointi kohdistettiin puolustusvaliokunnassa Suomen lähialueisiin, painottuen sotilaallisiin tekijöihin. Turvattavana kohteena puolustusvaliokunta painotti valtio-yhteiskunnan turvallisuutta, jonka suhteen turvallisuusympäristöä ja uhkakuvia pääosin tarkasteltiin. Puolustusvaliokunnan (eduskunnan mietinnön laatineena valiokuntana) ei voi arvioida ottaneen mietinnössään kovinkaan paljoa huomioon ulkoasiainvaliokunnan näkemyksiä.

Uusien uhkien keskinäisen painottamisen osalta valiokuntien näkemykset erosivat myös jonkin verran toisistaan. *Terrorismin uhkalle ei puolustusvaliokunnan mietinnössä annettu yhtä vahvaa legitimitettä kuin mitä selonteossa esitettiin.* Suomeen kohdistuva terrorismin uhka todettiin kaikissa valiokunnissa vähäiseksi ja terrorismin uhkaa jopa jossain määrin kyseenalaistettiin viittaamalla Yhdysvaltojen yksipuoliseen terrorismin vastaiseen toimintaan ja terrorismin uhkan päämäärähakuiseen korostamiseen.²⁰⁶ Hallintovaliokunnan puheenjohtaja tosin korosti, että ”uudet uhkat liittyvät Suomen näkökulmasta ennen kaikkea kansainväliseen terrorismiin.”²⁰⁷ Syyskuun 11. päivän terrori-iskujen todettiin yleisesti muuttaneen merkittävästi turvallisuuskäsitystä ja uhkakuvia. Puolustusvaliokunta painotti mietinnössään uusista uhkista erityisesti tietojärjestelmiin kohdistuvaa uhkaa, jota se piti Suomen turvallisuuden kannalta merkittävänä uutena uhkana, sekä Venäjään liitettyjä ympäristöriskejä – öljynkuljetuksia Itämerellä, vanhenevia ydinvoimaloita sekä HIV/AIDS- ja tuberkuloositalannetta. Myös joukkotuhoaseiden leviäminen ja järjestäytynyt rikollisuus mainitaan valiokuntamietinnössä, mutta niiden sisältöä ei käsitelty tarkemmin.

Ulkoasiainvaliokunta piti selonteon esittämää kuvausta uusista uhkista yleisesti liian kuvailevana ja edellytti jatkossa näiden uhkakuvien tarkempaa

²⁰⁴ *Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 26.11.2004, UaVL 4/2004 vp.*

²⁰⁵ Kauko Juhantalo *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004, PTK 143/2004 vp.*

²⁰⁶ *Puolustusvaliokunnan mietintö 16.12.2004, PuVM 1/2004 vp, Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 26.11.2004, UaVL 4/2004 vp, ja Hallintovaliokunnan lausunto 25.11.2004, HaVL 31/2004 vp.*

²⁰⁷ Matti Väistö *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004, PTK 143/2004 vp.*

sisällöllistä esitystapaa. Valiokunnan lausunnossa korostettiin Suomen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden riippuvuuden laajasta kansainvälisestä tilanteesta globalisaation myötä voimistuneen, samalla kun painotettiin uhkien rajat ylittävää luonnetta. Merkittävimpiä uhkakuvia ulkoasiainvaliokunnan mukaan tässä yhteydessä Suomen kannalta olivat joukkotuhoaseiden leviämisen ja käytön uhka, alueelliset konfliktit ja sotilaallinen voimankäyttö, järjestäytynyt rikollisuus, terrorismi, huumeet ja ihmiskauppa, taloudelliset ja teknologiset riskit, ympäristöongelmat, väestönkasvu, väestöliikkeet sekä epidemiat. Tietoverkkoihin kohdistuvien uhkien käsittelyä valiokunta piti selonteossa liian vähäisenä. Hallintovaliokunta painotti uusista uhkista puolestaan terrorismia (sisäisen turvallisuuden näkökulmasta), ulkomailta johdettua kovan toimintakulttuurin omaksunutta järjestäytynyttä rikollisuutta, tietoverkkorikollisuutta sekä rajaturvallisuuteen ja pelastustoimeen yhdistyviä yleisiä uhkatekijöitä.

Sekä puolustusvaliokunnan mietinnössä että ulkoasiain- ja hallintovaliokunnan lausunnoissa viitattiin uhkakuvien rinnastettavuuteen EU:n turvallisuusstrategian uhkakuvien kanssa. EU:n turvallisuusstrategiaan viittaamalla haettiin ulkoasiain- ja hallintovaliokunnan lausunnoissa tukea ei-sotilaallisten uhkakuvien painoarvon (suhteessa sotilaallisiin uhkamalleihin) korostamiselle. Etenkin terrorismin uhkaa painotettiin viittaamalla sen keskeiseen asemaan turvallisuusstrategiassa – ”terrorismi on määritelty yhdeksi keskeiseksi uhkaksi EU:n turvallisuusstrategiassa.”²⁰⁸ Lausunnoista välittyi näkemys, että EU:n turvallisuusstrategian uhkakuvat pyrittiin tietoisesti huomioimaan osana suomalaista uhkakuvasisältöä. Puolustusvaliokunnan mukaan Suomen sotilaalliset uhkamallit olivat puolestaan perusteltu alueellinen sovellus koko Eurooppaa koskevista (turvallisuusstrategiassa määritellyistä) uhkakuvista. Valiokunnat olivat yksimielisiä EU:n merkityksestä Suomen turvallisuuden keskeisimpänä viitekehyksenä ja vaikuttamisen kanavana. Tällä viitattiin sekä EU:n laajempaan välinevalikoimaan uusien uhkien torjunnassa että turvatakuulauseeseen (sotilaallisessa turvallisuudessa) ja jäsenmaiden väliseen solidaarisuuteen. Valiokuntien näkemyksissä rakennettiin kuvaa, jossa merkittävä uhka Suomen turvallisuudelle oli EU:n myönteisen yhdentymiskehityksen suunnan muuttuminen.

Puolustussuunnittelun kriisi- ja uhkamalleja käsiteltiin ainoastaan puolustusvaliokunnan mietinnössä. Ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa uhkamalleista puhuttiin vain viittauksin ”perinteisiin” turvallisuusuhkiin, joiden todennäköisyyden korostettiin olevan vähäinen. Puolustusvaliokunnan mukaan uhkamalleissa oli kyse niistä Suomen turvallisuuteen kohdistuvista uhkista, joihin vastattaisiin ensisijaisesti puolustusvoimilla. Valiokunta priorisoi strategisen iskun todennäköisimmäksi sotilaallisen voimankäytön muodoksi, mutta alueellisen kriisin sekä poliittisen, taloudellisen ja soti-

²⁰⁸ *Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 26.11.2004, UaVL 4/2004 vp.*

laallisen painostuksen mahdollisimmiksi uhkamalleiksi. Toisaalta valiokunta painotti epäsymmetrisiin sodankäyntimuotoihin varautumisen tärkeyttä puolustus suunnittelun perustana käytettävänä uhkamallina. Huomionarvoista oli puolustusvaliokunnan esittämä näkemys (osittain selonteosta poiketen) laajamittaisen hyökkäyksen suhteen. Vaikka laajamittaista hyökkäystä ei enää selonteossa esitetty omana uhkamallina, todettiin sen puolustusvaliokunnan mietinnössä edelleen säilyvän puolustus suunnittelussa.²⁰⁹ Uhkamallien keskinäisessä priorisoinnissa valiokunta viittasi useaan kertaan saamaansa asiantuntijatietoon, jonka voi arvioida keskeisesti vaikuttaneen mietinnössä esitettyihin näkemyksiin.

Turvallistamisteorian näkökulmasta uusien ja sotilaallisten uhkien välille rakennettiin – erityisesti eduskunnassa hyväksytyn puolustusvaliokunnan mietinnön näkökulmasta tarkasteltuna – merkittävää eroa edellyttävien toimivaltuuksien suhteen. Valiokuntien esittämien näkemyksien mukaan uudet uhkat olivat lähes kaikki sellaisia, joihin pystyttäisiin vastaamaan normaalein toimivaltuuksin eikä uhkia myöskään puiteistettu suoraan selonteossa määritettyä ”maan itsenäisyyden ja demokraattisten perusarvojen turvaamista”²¹⁰ olemassaoloa uhkaaviksi. Tähän uhkien ”erittelyyn” tarpeellisuuteen viitattiin juuri puolustusvaliokunnan mietinnössä. *Uusien uhkien voi katsoa uhanneen kuvattua selonteon määrittelemää ”kansalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia”²¹¹, mutta kuvastusta kasvavasta intensiteetistä huolimatta, niihin ei turvallistamisteorian tavoin liitetty normaalien toimivaltuuksien ylittämistä. Uusien uhkien esittäminen sekä selonteossa että hyväksytyssä valiokuntamietinnössä merkitsi kuitenkin niiden turvallistamista turvallisuuspoliittiselle asialistalle – poliittista priorisoimista. Tämä merkitsi samalla uhkakuvien hallintaan liitetyn keinovalikoiman laajentamista. Sotilaallisten uhkamallien säilyttämisen ja niihin liitetyn suhteellisen korkean varautumisen asteen voi puolestaan tulkita kertoneen siitä, että sotilaallisten uhkakuvien konkretisoitumista pidettiin jollakin aikavälillä mahdollisena, ja että ne olivat viime kädessä niitä uhkia, jotka voisivat uhatta Suomen valtiollista olemassaoloa. Kaikkien valiokuntien toteama sotilaallisen uhkan vähäinen todennäköisyys antoi tilaa uusien uhkien vahvemmalle korostamiselle. Selonteon valiokuntakäsittelyn perusteella keskeiseksi kysymykseksi muodostuikin se, miten uhkakuvien keskinäinen tärkeysjärjestys tuli erityisesti resurssien jakamisen kannalta huomioida ja määrittää.*

²⁰⁹ Tämä määrittely ei kuitenkaan ollut kaikille valiokunnan jäsenille riittävä. Mietintöön liitettyssä Seppo Lahtelan vastalauseessa vaadittiin laajamittaisen hyökkäyksen säilyttämistä omana uhkamallina.

²¹⁰ Valtioneuvosto, *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, s. 77.

²¹¹ Ibid.

Palautekeskustelu ja hyväksyntä

”Vaikka perinteiset sotilaalliset uhkat ovat Euroopassa ja Suomessa vähentyneet, on kansallisen puolustuskykymme säilyminen tulevaisuudessakin tärkeää.”

”Perusongelma selonteossa on, että Suomen puolustusvoimia pidetään yllä sellaisessa kokoluokassa, joka ei ole yhteismitallinen niiden uhkakuvien kanssa, joita selonteossa esitetään.”

”Tämä koskee erityisesti taloudellisia resursseja ja niiden priorisointia. Selonteossa käsitellään ainoastaan ulkoisen turvallisuuden ja puolustuksen rahoituskehyksiä.”²¹²

Selonteosta käydylle eduskuntakeskustelulle, etenkin palautekeskustelulle, oli ominaista turvallisuuden eri ulottuvuuksien (tasojen ja sektorien) yhdistämisen vaikeus. Tämän seurauksena synnyttiin tietynlainen *kilpailuasetelma sisäisen, valtiollisen ja kansainvälisen turvallisuuden välille*, johon yhdistettiin voimakkaitakin näkemuseroja. Kyse oli ensinnäkin erilaisista käsityksistä selonteon luonteesta. Yhtäältä selonteko (etenkin siihen liitetyt toimenpide- ja kehittämissuunnitelmat) ymmärrettiin ensisijaisesti puolustuspoliittisina linjauksina, joiden tuli määrittää poliittinen ohjaus puolustushallinnon kehittämiseksi. Toisaalta selonteko nähtiin kokonaisturvallisuuden asiakirjana, jossa koko turvallisuuden kenttä tuli avata ja painopisteyttää selonteossa esitettyjen turvallisuusympäristökuvauksen uhkakuvien mukaisesti. Tämän näkemyksen mukaisesti selontekoa kritisoitiin eduskunnassa erityisesti siitä, ettei se sisältänyt konkreettisia toimenpideehdotuksia uusien uhkien torjuntaan. Toiseksi, uhkakuvakeskustelua eduskunnassa ohjasi turvallisuusmäärärahojen jakaminen. Tällöin painotettiin, että laajentuneen turvallisuuskäsityksen mukaisten uusien uhkien hallintakeinot koskivat puolustushallinnon lisäksi monia muita hallinnonaloja (kuten sisäasiainministeriötä), joiden määräraha-asiat olisi tullut ottaa selonteossa esille. Useissa puheenvuoroissa (puoluekannasta riippumatta) korostettiin määrärahojen kohdentamista ”todellisiin ja ajankohtaisiin” uhkakuviin.²¹³ Näkemykset kuitenkin vaihtelivat sen suhteen, että olisiko määrärahat otettu puolustushallinnon rahoituskehuksesta vai olisiko kullekin hallinnonalalle pitänyt määrittää omat rahoituskehykset.

”Voisimme käyttää sitä samaa rahaa hyödyllisemmin meidän turvallisuuttamme edistävällä tavalla sisäiseen turvallisuuteen, konkreettisiin ympäris-

²¹² Eero Lankia ja Anni Sinnemäki *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004*, PTK 143/2004 vp, Tarja Cronbergin vastalause *Puolustusvaliokunnan mietinnössä 16.12.2004*, PuVM 1/2004 vp.

²¹³ Mm. Tuija Nurmi ja Saara Karhu *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004*, PTK 143/2004 vp.

*töuhkiin ja globaalin oikeudenmukaisuuden edistämiseen, joilla on merkitystä turvallisuudellemme.*²¹⁴

Eduskunnassa käydyn palautekeskustelun puheenvuoroista välittyi näkemys kahdesta selonteosta yhden selonteon kansissa. Kun selonteon turvallisuusympäristökuvauksesta heijastui varsin vahva globaaliin turvallisuuteen ja uusiin uhkiin keskittynyt ote, olisi ollut luonnollista, että selonteon esittämät toimenpidesuositukset olisivat olleet tämän ympäristökuvauksen hallinnan mukaisia. Tällöin voitiin aiheellisestikin kritisoida selonteon keskittymistä II-osassaan ainoastaan puolustushallinnollisiin näkökohtiin. ”Selonteko on kovin puolustusvoimakeskeinen.”²¹⁵ Toisaalta, kun selonteossa oli kyse myös puolustuspoliittisesta selonteosta, voitiin pitää perusteltuna, että toimenpiteiden osalta siinä keskityttiin sotilaalliseen turvallisuuteen – miten esitettyihin puolustussuunnittelun kriisi- ja uhkamalleihin puolustushallinnossa varauduttaisiin. ”Toisen osan perustana on kansallinen puolustus.”²¹⁶ Eduskuntakeskusteluissa ilmeni selkeästi selonteon sisäinen ristiriitaisuus sen I- ja II- osien välillä. Jännitteen korostumista vahvistivat voimakkaat periaatteelliset erimielisyydet ulkoasianvaliokunnan lausunnon ja puolustusvaliokunnan mietinnön välillä, joihin palautekeskustelussa useasti viitattiin. Tämä johti siihen, että eduskunnassa uhkakuviin ja niiden keskinäiseen priorisointiin liitettiin huomattavissa määrin keskustelua määrärahoista ja niiden jakamisesta laajan turvallisuuden (sisältäen myös sotilaallisen turvallisuuden) uhkakuvien mukaisesti eri hallinnonalojen kesken. *Uhkakuvien poliittisessa priorisoinnissa oli samalla oleellisesti kyse taloudellisten resurssien priorisoinnista ja suuntaamiskohteista.* Erikoisena voi pitää, ettei palautekeskustelun puheenvuoroissa viitattu kertaakaan YETTS:n määrittelemiin uhkamalleihin ja poikkihallinnollisen turvallisuuden lähtökohtaisuuteen. Esitettyjen puheenvuorojen perusteella olisi voinut (helpos-
tikin) päätyä johtopäätökseen, että selonteon puolustuspoliittisen II-osan sijasta siihen olisi tullut liittää juuri YETTS (vastauksena esitettyyn turvallisuusympäristökuvaukseen).

Uhkakuviin liitettyä määräraha-keskustelua voi myös arvioida aktivoineen selonteosta puuttuneet (toisin kuin kahdessa aiemmassa selonteossa) erilliset rahoituskehykset. Valtiovarainvaliokunnan lausunnossa tämä todettiin selonteon yhdeksi keskeiseksi heikkoudeksi.²¹⁷ Tämä edesauttoi erilaisen näkemysten esittämistä siitä, mihin turvallisuuteen sijoitettavia – rajalliseksi kuvattuja – resursseja tuli kohdentaa. Laajan turvallisuuden mukaisen

²¹⁴ Rosa Meriläinen *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004*, PTK 143/2004 vp.

²¹⁵ Tuija Nurmi *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004*, PTK 143/2004 vp.

²¹⁶ Kauko Juhantalo *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004*, PTK 143/2004 vp.

²¹⁷ *Valtiovarainvarain valiokunnan lausunto 26.11.2004*, VaVL 30/2004 vp. Valiokunnan mukaan rahoituskehykset oli selonteossa ”korvattu ylimalkaisella maininnalla.” Valiokunta myös katsoi, ettei sillä ollut riittäviä edellytyksiä arvioida sotilaallisen voimavarojen riittävyyttä selonteon kattamalle ajanjaksolle.

lähestymistavan myötä, tähän keskusteluun liitettiin puheenvuoroissa määrärahojen kohdentamista niin pelastushelikopterien määrän lisäämiseen ja Venäjän ydinvoimaloiden turvallisuuden parantamiseen kuin kehitysmaiden köyhyden poistamiseen.²¹⁸ Samaan keskusteluun yhdistettiin myös erilaisia näkemyksiä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan välisistä painotussuhteista sekä YK:n, EU:n ja Naton merkityksestä Suomen kanavana vaikuttaa kansainväliseen turvallisuuskehitykseen.

Keskeisimmin palautekeskustelussa olivat esillä sisäiseen turvallisuuteen vaikuttaviksi kuvatut ulkoiset uhkat, etenkin järjestäytynyt rikollisuus, terrorismi, väestöliikkeet, tartuntataudit, huumekauppa ja Suomen lähialueisiin liitetyt ympäristöuhkat. Hyvin monissa puheenvuoroissa esitettiin huolestuneisuus siitä, ettei selonteossa osoitettu selkeästi voimavaroja näiden uhkien hallintaan. ”On tärkeää, että uusia uhkia varten eri viranomaisille osoitetaan täysimääräisesti uudet voimavarat.” – ”Sisäisessä turvallisuudessa on vain huoli siitä, että mistä rahat?”²¹⁹

Uusien uhkien koettiin eduskunnassa vahvimmin liittyvän sisäiseen turvallisuuteen, jonka yhteydessä puhuttiin usein kansalaisten turvallisuuden ensisijaisuudesta turvallisuusajattelussa. Tällöin peräänkuulutettiin muun muassa puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen, poliisin ja pelastustoimen resurssien tarkastelemista rinnakkain ja viitattiin selonteossa esitettyyn lähtökohtaan sen tarjoamasta toimeenpanon kehyksestä eri sektoreille. Puolustusvaliokunnan mietinnössä esitetystä näkemyksestä, ”uusien uhkien torjunnassa puolustusvoimilla on vain virka-apua antava rooli”, huolimatta, puolustusvoimien arvioitiin useissa puheenvuoroissa suuntaavan tehtäväkenttäänsä jatkossa yhä enemmän muiden turvallisuusviranomaisten revii-rille.²²⁰ Samalla pohdittiin sisäisen turvallisuuden ohjelman konkreettisempaa yhdistämistä, erityisesti resurssikysymysten näkökulmasta, selontekoon tai vaihtoehtoisesti sisäisen turvallisuuden selonteon tekemistä. Pääministeri Vanhanen piti tärkeänä, että sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kysymyksiä tuli tarkastella samassa selonteossa ja ennakoi, että ”tulevissa selonteoissa nämä sisäiseen turvallisuuteen liittyvät kysymykset tulevat saamaan suuremman sijansa.”²²¹

Toinen kokonaisuus, josta puhuttiin vahvasti resurssikysymyksenä suhteessa puolustusmäärärahoihin, oli globaalin turvallisuuden edistämiseen liite-

²¹⁸ Ks. mm. Sirpa Asko-Seljavaara, Heidi Hautala ja Paula Lehtomäki *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004*, PTK 143/2004 vp.

²¹⁹ Matti Väistö ja Paula Risikko *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004*, PTK 143/2004 vp.

²²⁰ *Puolustusvaliokunnan mietintö 16.12.2004*, PuVM 1/2004 vp. Ks. puheenvuoroista mm. Lauri Kähkönen, Minna Sirnö ja Tarja Cronberg *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004*, PTK 143/2004 vp.

²²¹ Matti Vanhanen *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004*, PTK 143/2004 vp.

tyt kehitys- ja ihmisoikeuskysymykset. Puheenvuoroissa korostettiin turvallisuuden maailmanlaajuista jakamattomuutta, kaukaisten tapahtumien vaikuttavuutta Suomen turvallisuuteen sekä kansainvälistä yhteisvastuullisuutta ”kaikille yhteisten uhkien” hallinnassa. Tällä viitattiin erityisesti globaaleihin turvallisuusuhkiin, kuten köyhyyteen, ihmisten eriarvoisuuteen, ilmaston lämpenemiseen ja pakolaisuuteen. ”Inhimillisen turvallisuuden edistämisen näkökulmasta kaikki uhkat ovat saman kokonaisuuden eri osatekijöitä.”²²² Näiden näkemyksien mukaan Suomen turvallisuuspoliittista toiminnallisesta painopistettä tuli siirtää kasvavissa määrin kansainväliseen yhteistoimintaan. Maailmanlaajusten uhkien tärkeyttä painottaen kehitysyhteistyöhön esitettiin huomattaviakin määrärahakorotuksia. Selontekoa kritisoitiin erityisesti Vihreiden, Vasemmistoliiton, Kristillisdemokraattisten ja Ruotsalaisen kansanpuolueen kansanedustajien puheenvuoroissa siitä, ettei se kyennyt riittävästi näkemään yhteyksiä köyhyysongelmien ja turvallisuusuhkien välillä. Puheenvuoroissa²²³ myös esitettiin osaa puolustushallintoon sijoitettavista resursseista kohdennettavaksi kehitysyhteistyöhön ja siviilikriisinhallintaan. ”Olemme vastuussa siitä, mitä toisille ihmisille muualla maailmassa tapahtuu.”²²⁴ Puolustusvaliokunnan mietintöä kritisoitiin näiden näkökulmien huomioimatta jättämisestä.

Huomionarvoista eduskuntakeskusteluissa oli, sisäisen turvallisuuden ja globaalien turvallisuusuhkien korostamisessa, sisäasiainministeri Rajamäen ja ulkoasiainministeri Tuomiojan hyvin aktiiviset ja kantaaottavat roolit. Varsinkin Rajamäki toi eduskunnassa useaan kertaan perusteellisesti esille sisäisen turvallisuuden uhkia ja niiden hallintakeinojen rajallisuuteen yhdistämiään ongelmia. Rajamäen toiminnan voi arvioida osaltaan vaikuttaneen siihen, että sisäisen turvallisuuden uhkakuvista puhuttiin ja niihin kiinnitettiin eduskuntakeskusteluissa merkittävästi huomiota. Vastaavasti Tuomioja pyrki omien puheenvuorojensa kautta painottamaan uhkakuvien maailmanlaajuista ja ei-sotilaallista luonnetta. Monissa muissa puheenvuoroissa tuettiin globaalin turvallisuusajattelun tärkeyttä viittaamalla Tuomiojan puheenvuoroihin. Puolustusministeri Kääriäinen ei puolestaan käsitellyt paljoakaan puheenvuoroissaan sotilaallisia uhkamalleja tai laajemmin perustellut niiden merkittävyyttä.

Eduskuntakeskusteluista välittyi sisäisen, valtiollisen ja kansainvälisen turvallisuuden yhteensovittamisen vaikeus ja tietynlainen päämäärättömyys turvallisuuden kokonaisuuden määrittämisestä. Tämä heijastui turvallisuuden käsitteellisestä määrittelemättömyydestä ja siihen liitetystä epävarmuudesta – mitkä kaikki uhkakuvat tuli selonteossa tuoda esille? *Selonteon*

²²² Paula Lehtomäki *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004*, PTK 143/2004 vp.

²²³ Mm. Eva Biaudet *Eduskunnan lähetekeskustelussa 28.9.2004*, PTK 97/2004 vp, Leena Rauhala ja Outi Ojala *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004*, PTK 143/2004 vp.

²²⁴ Suvii-Anne Siimes *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004*, PTK 143/2004 vp.

eduskuntakeskustelua luonnehti tietynlainen uhkakuvien määrittämisen ja turvallisuusajattelun murrostila – eri turvallisuuden tasot ja sektorit koettiin monesti ikään kuin kilpaileviksi keskenään. Sotilaallinen uhka koettiin tärkeäksi säilyttää, mutta samalla korostettiin uusiin uhkiin varautumisen ensisijaisuutta. Eri uhkakuvien keskinäisriippuvuutta ja toisiinsa yhdistyneisyyttä, turvallisuuden kokonaisuutta, oli eduskunnassa vaikea hahmottaa.

”Niin kauan kuin turvallisuusuhkat eivät konkretisoidu, voimme rauhassa pelailla näillä sanojen sävyeroilla.”

”Turvallisuus on aina jakamaton.”²²⁵

7.5 Johtopäätöksiä

Konsensushakuisuus, uhkakuvien peitekielisyys ja avoimuus

Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon laaja-alaisen turvallisuuskäsityksen mukaiset ja uusiksi kutsutut uhkakuvat tuotettiin ulkoasiainministeriössä ja osin sisäasiainministeriössä. Sotilaalliset uhkamallit tuotettiin puolestaan puolustushallinnossa. Uhkakuvien ja -mallien lopullinen puiteistaminen ja poliittinen hyväksyntä rakennettiin Selkotyöryhmän ja UTVA:n jäsenten välisessä vuorovaikutuksessa. Eduskunnan selonteosta antaman mietinnön, joka hyväksyttiin laajan parlamentaarisen käsittelyn jälkeen, laati puolustusvaliokunta. Valtioneuvoston selonteossa ja eduskunnan mietinnössä esitetyt uhkakuvat on ymmärrettävä tietynlaisiksi *peitekieleksi*, niiden vahvan poliittisen luonteen ja merkityssisällön takia.

Selonteon uhkakuvien rakentamista ohjasi konsensuksen, poliittisen yksimielisyyden, tavoittelu. Sekä Selko-työryhmässä että UTVA:ssa, mutta myös seurantaryhmässä yksimielisyyden saavuttamista esitettävistä turvallisuus- ja puolustuspoliittisista linjauksista, myös uhkakuvista, pidettiin hyvin tärkeänä. Selonteon valmistelun aikana synnytettyä poliittista yksimielisyyttä kiiteltiinkin jälkepäin.²²⁶ Uhkakuvat haluttiin myös tarkoituksellisesti esittää neutraaleina ja yleisluonteisina, jolloin niille oli helpompi muodostaa poliittinen yhteisymmärrys, ja toisaalta uhkakuvien esittämisellä (ulkopoliittisina viesteinä) ei haluttu turhaan kärjistää ulkopoliittista tilannetta. Selonteon sotilaalliset uhkakuvat voi nähdä eräänlaisina julkisen ja

²²⁵ Sari Essayah ja Matti Vanhanen *Eduskunnan palautekeskustelussa 20.12.2004*, PTK 143/2004 vp.

²²⁶ Ks. Erkki Tuomioja, Seppo Kääriäinen, ”Konsensusta kannattaa tavoitella”, *Helsingin sanomat* 10.10.2007.

piilotetun asialistan välimuotona – ne haluttiin selonteossa tuoda esille, mutta yleisinä ja mihinkään kohdistamattomina uhkamalleina. Varsinaisen piilotetun uhkakuva-asialistan²²⁷, selkeästi selonteosta poikkeavan uhkakuvasisällön, olemassaoloa voi pitää hyvin epätodennäköisenä.

Konsensushakuisuus vaikutti kulttuurisena tekijänä uhkakuvien rakentamisprosessissa, eräänlaisena turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tekemisen perinteenä. Uhkakuvat rakennettiin selontekoon tavalla, mikä oli mahdollisimman helposti kaikkien poliittisten osapuolien ja puolueiden hyväksyttävissä. Selonteon uhkakuvia voi kuvata vaarattomiksi ja toimiviksi. Mahdollisimman laajan poliittisen hyväksynnän tavoittelun voi katsoa vaikuttaneen uhkakuvien yleisen ja kokonaisvaltaisen puitteistamistavan muodostamiseen. Poliittisen konsensuksen voi myös arvioida tuoneen tiettyä pysyvyyttä ja hyväksyttävyyttä etenkin sotilaallisiin uhkamalleihin. Toisaalta konsensuksen tavoittelusta johtuen selonteosta rakentui kokonaisuudessaan enemmän toteavanluonteinen ja turvallisuusympäristön muutoksiin mukautuva näkökulma kuin Suomen turvallisuuspoliittista (tavoitteellista) tahtotilaa selkeästi kuvaava. Selonteossa esitettyjä uhkakuvia on pidettävä kompromisseina, valmistelu- ja keskusteluprosessien kautta syntyneinä poliittisesti sovittuina asioina. Hallituspohjalla ei voi tulkita olleen suurempaa vaikutusta selontekoon rakennettuihin uhkakuviin, joskin keskeisten toimijoiden, kuten ulkoasiainministerin, aktiivinen toiminta vaikutti uusien uhkien puitteistamistapoihin. Eri hallituspohjien voi kuitenkin arvioida sisällöllisesti painottavan uhkakuvia selonteoissa eri tavoin.

Eduskunnan turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän voi katsoa edesauttaneen uhkakuvakonsensuksen muodostumista, sillä seurantaryhmän kautta oli tarkoitus saattaa selonteon valmistelijoiden tietoon eri puolueiden näkemyksiä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sisällöstä ja siten etukäteen edesauttaa yksimielisyyden syntymistä selonteon eduskuntakäsittelyssä. Uhkakuvien osalta käytyä selonteon eduskuntakeskustelua voi kuitenkin pitää varsin kriittisenä, osoituksena *avoimesta ja uhkakuvien perustelemista vaatineesta keskusteluilmapiiiristä*. Vaikka eduskuntakeskusteluiden perusteella voi suomalaisen uhkakuvakonsensuksen saavuttamisen arvioida vaikeutuneen ja turvallisuuden *avoimen* politisoinnin lisääntyneen, koskivat suurimpien puolueiden uhkanäkemyserot painotuseroja – uusien ja sotilaallisten uhkakuvien välillä. Eduskunnassa esitetyistä erilaisista näkemyksistä ja keskusteluista huolimatta kuvaavaa oli voimakas halu kansallisen yksimielisyyden saavuttamiseen laajemminkin turvallisuuspolitiikassa. Kriittisten näkemyksien ja erilaisten mielipiteiden esittämisen ei eduskunnassa nähty heikentävän konsensusperiaatetta, vaan päinvastoin vahvistavan sitä. Selonteon parlamentaarista hyväksyntää sekä siihen yhdistyvää avoimuutta

²²⁷ Ks. Alaluku 3.2.1.

ja laajaa poliittista käsittelyä on suomalaisessa uhkakuvapolitiikassa pidettävä hyvänä asiana.

Asiantuntijavalta, auktoriteetti

Selonteon uhkakuvien rakentamisen voi nähdä kenttänä, jossa poliittinen ja viranomaistoimijoiden valta kohtasivat. Muodostettu selonteon valmistelurakenne (erityisesti Selko-työryhmä) antoi viranomaistoimijoille lähtökohdaisesti merkittävän vaikutusmahdollisuuden selonteossa esitettäviin uhkakuviin. Poliittisista toimijoista keskeisin vaikutus selonteon uhkakuvien rakentamiseen oli tasavallan presidentillä, pää-, ulkoasiain- ja puolustusministerillä. Vaikka viranomaistoimijoiden vaikutus uhkakuvien rakentamiseen oli suuri, tehtiin selonteon kaikki merkittävimmät päätökset turvallisuuspoliittisen ydineliitin ja UTVA:n viitoittamina. UTVA:n toimenkuvaksi muodostui viime kädessä määritellä se, miten selonteon lopullisessa tekstissä uhkakuvat esitettiin ja millainen painoarvo erilaisille uhkakuvauksille annettiin. Selonteon uhkakuvat synnytettiin viranomaisvalmistelun ja poliittisen hyväksynnän tuloksena.

Viranomais- ja asiantuntijavallan vaikutus oli voimakkainta sotilaallisten uhkakuvien rakentamisessa. Sotilaalliset uhkamallit tuotettiin puolustushallinnossa ja uhkamallien perusteluissa UTVA:ssa, Selko-työryhmässä ja myös puolustusvaliokunnassa luotettiin ja nojaututtiin hyvin vahvasti kuulutuihin puolustushallinnon asiantuntijoihin ja heidän esittämiin tietoihin. Sotilaallisten uhkamallien rakentamista voi todeta ohjanneen eräänlainen ”auktoiteetti” puolustushallintoa, erityisesti puolustusvoimia, kohtaan. Toisaalta useat poliittiset toimijat, muun muassa osa UTVA:n jäsenistä, koki, ettei heillä ollut riittävästi edellytyksiä tai edes halua lähteä kyseenalaistamaan tuotettujen uhkamallien sisältöä. Sotilaallisia uhkamalleja ei selonteon valmisteluprosessin aikana kyseenalaistettu – eduskuntakeskusteluissa, etenkin Vihreiden ja Vasemmistoliiton kansanedustajien, puheenvuoroissa kylläkin. Poliittinen vaikuttavuus oli sotilaallisten uhkamallien sijasta vahvempaa ei-sotilaallisten uhkakuvien rakentamisessa. Erityisesti tasavallan presidentti sekä pää- ja ulkoasiainministeri olivat aktiivisesti vaikuttamassa laajan turvallisuuskäsityksen korostamiseen ja selonteon I-osan uhkakuvarakentamiseen. Uusien uhkien tarkasteleminen ja niistä keskusteleminen koettiin usein myös poliittisesti ”helpommaksi”, jota monimutkaiset toimintaympäristö ja uhkien hallintakeinot edelleen vahvistivat. Virkamiesvalmistelussa ei-sotilaallisia uhkakuvia tuotettiin huomattavasti selonteossa esitettyjä uhkakuvia enemmän, jolloin poliittiseksi harkinnaksi jäi se, mitkä niistä turvallistettiin eli kirjoitettiin selontekoon. Rajauksen ongelmaa lukuunottamatta, näitäkään uhkakuvia ei poliittisesti voi selonteon valmisteluvaiheessa katsoa kyseenalaistetun. Kokonaisuudessaan selontekoa voi pitää merkittävällä tavalla *hallinnollisesti rakennettuna asiakirjana*.

Muutokset uhkakuvissa

Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon uhkakuvissa oli, vuoden 2001 selontekoon verrattuna, kyse varsinaisten (täysin uusien uhkakuvien) turvallistamisen sijasta aiemmin esitettyjen uhkakuvien intensiteettien ja sisällönkuvausten muutoksista. Kansainvälisen turvallisuusympäristön kehityksen, globalisaation ja kasvaneen turvallisuuden keskinäisriippuvuuden koettiin yleisesti lisänneen muiden kuin sotilaallisten uhkien vaikuttavuuden voimistumista Suomen ja suomalaisten turvallisuuteen – *uusien uhkien intensiteetti puitteistettiin vuoden 2004 selonteossa yleisesti kasvaneeksi ja sotilaallisten uhkakuvien puolestaan heikentyneeksi*. Kyse oli turvallisuuden käsitteen jakamattomuuden ja laaja-alaisuuden korostamisesta. Terrorismin, joukkotuhoaseiden leviämisen ja käytön, järjestäytyneen rikollisuuden sekä ympäristöturvallisuuteen ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkakuvat esitettiin selonteossa voimakkaimmin intensiteeteiltään kasvaneina. Näistä uhkakuvista ympäristöturvallisuuden ja järjestäytyneen rikollisuuden uhkakuvat yhdistettiin läheisesti Venäjään (jälkimmäisen uhkakuvan osalta ei näin vuoden 2001 selonteossa tehty), muut pääosin laajempaan globaaliin turvallisuusympäristöön. Myös epidemioiden, ydinturvallisuuden, merikuljetuksien ja rajaturvallisuuden uhkakuvia yhdistettiin selonteossa selkeämmin Venäjään. Samalla painotettiin sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden lisääntyntä yhteyttä ja hallintakeinojen monipuolistumista. Sisäiselle turvallisuudelle rakennettiin selonteossa aiempaa merkittävämpää roolia.

Suomen esitettiin vuoden 2004 selonteossa olevan uhkakuviltaan aiempaa kiinteämmässä yhteydessä Euroopan unioniin ja korostettiin Suomen kasvavaa vastuunottamisen velvollisuutta, EU-jäsenmaana, kansainvälisestä turvallisuudesta ja globalisaation hallinnasta. Globaalien uhkatekijöiden taustatekijöitä, kuten köyhyyttä ja kulttuurien vastakkainasetteluita, kuvattiinkin selonteossa varsin kattavasti. Samalla painotettiin, edellistä selontekoa enemmän, kehityspolitiikan merkittävyyttä turvallisuuspolitiikan yhtenä osa-alueena. Huomioitavaa oli terrorismin uhkan merkittävä priorisoinnin muutos,²²⁸ mutta ei niinkään uhkana Suomelle vaan länsimaille. Syyskuun 11. päivän tapahtumat sekä Madridin terrori-iskut vaikuttivat oleellisesti terrorismin uhkan korostamiseen. Monet muut kuvatut uhkatekijät (kuten joukkotuhoaseet ja sortuvat valtiot) yhdistettiin selonteossa, muiden länsimaisten toimijoiden tavoin, terrorismiin.

Sotilaallisissa uhkamalleissa merkittävin muutos koski vuoden 2001 selonteossa omana uhkamallina esitetyn laajamittaisen hyökkäyksen poistamista – sen uudelleenpuitteistamista osaksi uutta, sotilaallisen voiman käytön,

²²⁸ Kuvaavaa osaltaan oli, että vuoden 2001 selonteossa sana terrorismi (eri muotoineen) esiintyi vain 13 kertaa, kun vuoden 2004 selonteossa peräti 177 kertaa.

uhkamallia, johon yhdistettiin myös aiemmin omana uhkamallina esitetty strateginen isku. *Tässä uhkamallien muutoksessa ei niinkään ollut kyse puolustussuunnittelun perusteiden muuttamisesta, vaan uhkamallien poliittisen hyväksyttävyyden varmistamisesta uudenlaisen ja ajanmukaistetun sisällönmuotoilun avulla.* Uutta sotilaallisissa uhkakuvauksissa oli myös epäsymmetristen sodankäynnin torjuntakeinojen, osana puolustussuunnittelua, esilletuominen sotilaallisten uhkamallien yhteydessä. Alueellisen kriisin sekä poliittisen, taloudellisen ja sotilaallisen painostuksen uhkamallit säilytettiin ennallaan.

Selonteon sekä sotilaallisten että ei-sotilaallisten uhkakuvien muodostamiselle oli tunnusomaista niiden rakentaminen aiempien uhkakuvien ”päälle” muuttamalla tai säilyttämällä vuoden 2001 selonteossa esitettyjen uhkakuvien esittämistapaa. Aiempaan selontekoon turvallistetuilla uhkakuvilla oli jo valmiina tietynlainen poliittinen painoarvo ja ennen kaikkea hyväksyntä. Aiemmassa selonteossa (tai aiemmissä selonteoissa) esitettyjen uhkakuvien poistaminen tai aivan uudenlaisten uhkakuvien turvallistaminen osoittautui selonteon valmisteluprosessissa huomattavasti jo turvallistettujen uhkakuvien uudelleenmuotoilua hankalammaksi. Tähän voi katsoa vaikuttaneen koettu uhkakuvien (itsessään) suhteellisen hidas muutossykli, uhkakuviin yhdistetty jatkuvuuden perinne sekä päällerrakentamisen kognitiivinen sopevuus.

Uhkakuvien kiistanalaisuus

Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon ja eduskunnan mietintöön rakennettujen uhkakuvien kiistanalaisuuden voi tulkita johduneen kolmesta syystä.

a) Laajan turvallisuuden määrittämisen ongelma

Selonteon uhkamäärittelyn mittavana ongelmana oli poliittiseen kielenkäyttöön vakiintuneen laaja turvallisuus -käsitteen ja siihen yhdistyneiden laaja-alaisten ja uusien uhkakuvien tarkempi määrittelemättömyys sekä rajauksen ongelma. Kysymys – miten laajasti ja minkälaisia uhkakuvia tuli turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa ottaa huomioon – oli vahvasti läsnä selontekoprosessissa. Uhkakuvien kiistanalaisuus ei useinkaan koskenut itse uhkakuvia tai niiden sisältöä vaan nimenomaan tätä rajauksen ja käsitteiden määrittelemättömyyden ongelmaa. On huomioitava, että selontekoon määritetyssä Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa toimintalinjassa esitetty turvaamisen kohde ”maan itsenäisyyden ja demokraattisten perusarvojen turvaaminen sekä kansalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen”,²²⁹ mahdollisti lähtökohtaisesti yksilötasolle

²²⁹ *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, s. 77.

menevän uhkatarkastelun. Tämänkaltaisen päämääräasettelun voi nähdä kuvanneen turvallisuuden käsitteen laajentamista, mieltämällä kansalaisten hyvinvointi osaksi turvallisuuspolitiikkaa. Määrittelyn alle mahtuvat niin sotilaallinen voimankäyttö kuin ympäristökatastrofit ja yhteiskunnallinen syrjäytyminen.

Laajan turvallisuuden ja uusien uhkien määrittelemättömyys mahdollisti selontekoprosessin aikana erilaisten intressien ja tavoitteiden kohdistamisen selonteossa esitettäviin uhkakuviin. Tämä johti hallinnollisella tasolla – ulkoasiainministeriön, sisäasiainministeriön ja puolustushallinnon välillä – ristiriitoihin selonteon uhkakuvasisällöstä, erityisesti uhkakuvien keskinäisistä painotustavoista ja uhkakuviin liitetyistä hallintakeinojen rahoitustarpeista. Käsitteiden määrittelemättömyys mahdollisti yleisesti ei-sotilaallisten uhkakuvien politisoimisen lisääntymisen, mihin vaikuttivat sekä niihin yhdistetty (erona militarisoituihin sotilaallisiin uhkamalleihin) heikompi kulttuurinen jatkuvuus että niihin vastaaminen lähinnä normaalein toimivaltuuksin (ei turvallistamisteorian mukaisin hätätoimenpitein). Käsitteiden epämääräisyys antoi niiden poliittiselle käytölle laajat mahdollisuudet – niitä voitiin määrittää ja tulkita tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Poliittisten toimijoiden keskuudessa uusista uhkista puhuminen ja niiden käsitteleminen koettiin myös huomattavasti erityistietämystä vaatineita sotilaallisia uhkakuvia helpommaksi ja poliittisesti ajanmukaisemmaksi. Laaja turvallisuus ja uudet uhkat olivat, käsitteinäkin, hyvin vilkkaan keskustelun kohteena läpi selontekoprosessin.

b) Selonteon kaksijakoisuus ja ongelmallisuus turvallisuusasiakirjana

Selonteon kaksinainen luonne, sisäinen epäloogisuus turvallisuus- ja puolustuspoliittisten osien välillä, edesauttoi uhkakuvien kiistanalaisuuden ilmenemistä, uhkakuvien varsin vahvasta yleisestä poliittisesta konsensushenkisyydestä huolimatta. Selonteon sisäinen rakenne – pääosin ulkoasiainministeriössä valmisteltu turvallisuusympäristökuvaus ja puolustushallinnossa valmisteltu selonteon puolustuspoliittinen osuus – ei muodostanut loogista kokonaisuutta. *Selonteon I-osassa esitetystä globaalipainotteisesta ja ei-sotilaallisesta turvallisuusympäristökuvauksesta oli vaikea muodostaa looginen yhteys II-osassa esitettyihin hallinnan välineisiin ja puolustuspoliittisiin linjauksiin.* Selontekoon rakentui siten kaksinainen kuva – toisaalta oltiin valmiita poliittisesti hyväksymään ja sitoutumaan laajan turvallisuuden mukaisiin uhkakuviin, mutta niihin liitettäviä hallinnan välineitä ei turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa tuotu esille. Laajan turvallisuuden mukaiset uudet uhkakuvat eivät kohdanneet toimenpidesuosituksia selonteossa. Selonteon puolustuspoliittisessa osassa keskityttiinkin lähes yksinomaan sotilaallisiin uhkamalleihin ja niiden varautumiseen liittyneeseen puolustushallinnon kehittämiseen, vaikka puolustusvoimille pyrittiin rakentamaan aiempaa vahvempaa tehtäväkuvaa myös ei-

sotilaallisten uhkien (kuten terrorismin) torjunnassa. Selonteon sisäisessä ristiriitaisuudessa ei niinkään ollut kyse selonteon valmistelun vaan muodostetun valmistelurakenteen heikkoudesta – luotu valmistelurakenne tuotti tämänkaltaisen lopputuloksen.

”Kahden selonteon olemassaolo yhden selonteon kansissa” aiheutti selontekoprosessin aikana tarpeetonta uhkakuviiin kohdistettua kritiikkiä ja uhkakuvien välistä vastakkainasettelua, vaikka kyse oli ensisijaisesti eri uhkakuviiin liitetyistä erilaisista hallinnan keinoista. Selonteon vinoutunut rakenne johti *kilpailuasetelmaan sisäiseen, yhteiskunnalliseen, valtiolliseen ja kansainväliseen turvallisuuteen yhdistettyjen uhkakuvien välillä*. Kilpailuasetelma kuvasi näiden *uhkakuvien yhteensovittamisen vaikeutta*. Selonteon kaksinainen luonne johti myös eduskunnassa laajaan kiistelyyn selontekomietinnön antaneesta valiokunnasta, ohjaten eduskuntakeskustelua toisarvoisiin asioihin – pois sisällöllisistä kysymyksistä.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely itsessään osoittautui uhkakuvien rakentamisen näkökulmasta ongelmalliseksi. *Selontekomenettely edesauttoi hallinnonalojen välisten uhkakuvakiistojen syntymistä ja turvallisuuden hallinnonalakohtaista sektoroitumista*. Vaikka selonteon, YETTS:n ja Sisäisen turvallisuuden ohjelman välillä vallitsi moniulotteinen turvallisuuden yhdistyneisyys, johti selonteon asema keskeisimpänä suomalaisena turvallisuusasiakirjana ja ainoana turvallisuusmäärärahoja (puolustushallinnolle) allokoineelle asiakirjana intressien kohdistamisen lisääntymiseen sitä kohtaan. Kun poliittisessa ohjauksessa painotettiin laajan turvallisuuden ja ei-sotilaallisten uhkakuvien kasvaneen merkityksen esille tuomista selonteossa, oli luonnollista, että ulkoasiain- ja erityisesti sisäasiainministeriö pyrkivät liittämään selontekoon ”omaa turvallisuuttaan ja uhkakuviaan” varmistaakseen niiden huomioonottamisen myös uhkien hallintakeinoihin kohdennettavissa määrärahoissa. Tämä johti kyseisten ministeriöiden ja puolustushallinnon välisiin uhkakuvapainotuksien kiistoihin, mitä selonteon sisäinen epäloogisuus entisestään vahvisti. Näissä kiistoissa resurssi- ja valta-aspektit vaikuttivat uhkakuvien rakentamisen taustalla. Selontekomenettelyn voi – laaja-alaisen turvallisuuden ja uhkakuvien kokonaisvaltaisten hallintakeinojen korostamisen aikana – katsoa edistäneen hallintakeinojen yhteensovittamisen sijasta turvallisuuden hallinnonalakohtaista sektoroitumista. Kun selonteossa ei myöskään kyetty selkeään laajan turvallisuuden ja uusien uhkien käsitteiden määrittelyyn²³⁰, voi selontekomenettelyn nykymuotoa pitää vanhentuneena, jopa ajan hengen vastaisena. Onkin jatkossa kysyttävä, mitä tarkoitusta varten turvallisuus- ja puolustus-

²³⁰ Selonteon lukuja kuusi (Sisäisen turvallisuuden kehittäminen) ja seitsemän (Yhteiskunnan keskeisten perustoimintojen turvaaminen) voi osaltaan pitää selonteon valmisteluvaiheen ”reviiritisteluiden” ja uhkakuvarajausten määrittämättömyyden ilmentyminä – miksi kyseiset luvut ylipäänsä kirjoitettiin selontekoon?

poliittinen selonteko on olemassa, minkälaisiin uhkakuviin siinä tulisi keskittyä, tai paremminkin – miten suomalaisia turvallisuusasiakirjoja olisi mahdollisuus yhdistää ja kehittää kokonaisturvallisuuteen tähtäävää ajattelua?

c) Uusien uhkien hallitsevuus, Venäjän ”ongelma”

Uudet, ei-sotilaalliset, uhkakuvat hallitsivat selontekoprosessin aikaista sekä hallinnollista että poliittista uhkakuvapuhuntaa. *Uudet uhkat koettiin läheisemmiksi ja sotilaalliset uhkat etäisemmiksi.* Länsimainen uhkaymmärrys vahvisti oleellisesti tätä ajattelutapaa. Vaikka osa ei-sotilaallisista uhkakuvista yhdistettiin Suomen lähialueisiin (Venäjään), painotettiin uusissa uhkissa aiempaa enemmän kansainvälistä yhteisvastuullisuutta ja Suomen vastuunkantoa siinä. Suomen kansainvälisen (läntisen ja etenkin EU:n kautta tapahtuvan) yhteistoiminnan syventämisen tarvetta perusteltiin, sotilaallisten uhkakuvien sijasta, uusien uhkien kontekstissa. *Uusiin uhkiin ja laajaan turvallisuuteen viittaaminen rakennettiin keinoksi osoittaa uudenlaista ja vahvistuvaa kansainvälistä yhteistyöhalukkuutta.* Samalla selontekoon rakennettiin aiempaa selkeämpää, tosin selontekotekstissä epämääräiseksi jätettyä, kansainvälisen turvallisuuden ja uusien uhkien suoraan yhteyttä Suomen kansalliseen turvallisuuteen. Uusien uhkien torjunnassa haluttiin olla mukana ensisijaisesti kansallisen turvallisuuden syistä, jossa kansainvälinen ja erityisesti länsimainen yhteistyö (sotilaallista integraatiota lukuunottamatta) esitettiin oikeaksi tavaksi toimia. Turvattavan kohteen voi siten nähdä myös uusien uhkakuvien osalta säilyneen Suomen valtiollisessa ja yhteiskunnallisessa turvallisuudessa.

Uusien uhkakuvien painottamisella kuitenkin haastettiin, etenkin eduskuntakeskusteluissa, valtiokeskeisen turvallisuusajattelun ensisijaisuutta. Kun uusia uhkia katsottiin kuvanneen niiden kansallisvaltioiden rajat ylittävä ja moninainen luonne, esitettiin sekä yksilö- että globaalilähtöisen turvallisuuden huomioiminen selkeämmäksi osaksi suomalaista turvallisuusajattelua. Kansallisen turvallisuuden -käsite muodostuikin aiempaa monimutkaisemmaksi kansainvälisen, valtiollisen ja yksilötason uhkien sekoittuessa keskenään ja niiden erottamisen osoittauduttua vaikeaksi. Samalla korostettiin muita kuin sotilaallisia keinoja ajankohtaisina pidettyjen uusien uhkien torjuntaan. Uusien uhkien painottamisen selontekoprosessin aikana voi katsoa vaikuttaneen myös turvallisuuden arkipäiväistymisen lisääntymiseen – turvallisuutta ei useinkaan yhdistetty sotaan tai sotilaallisiin uhkakuviin vaan eri sektoreilta nouseviin ja suoraan yksilöä ja/tai laajempaa kansainvälistä yhteisöä uhanneisiin tekijöihin.

Uusien uhkien korostamisesta huolimatta sotilaallisten uhkakuvien asema oli vahva. Ei-sotilaalliset uhkat eivät syrjäyttäneet sotilaallisia uhkia Suomen valtion olemassaoloa uhkaavina tekijöinä. Sotilaallisen uhkan mahdol-

lisuuden tiedostaminen yhdistettynä Suomen geopoliittiseen asemaan ja Venäjän sotilaalliseen toiseuteen rakentui keskeiseksi lähtökohdaksi uhkamallien rakentamiselle ja poliittiselle hyväksynnälle. Samanaikaisesti länsimainen paine sotilaallisten uhkakuvien haalistamiseen ja selontekoprosessin aikana koettu sotilaallisen uhkan hyvin vähäinen todennäköisyys saivat niin poliitikot kuin puolustushallinnon ulkopuoliset virkamiehet jossain määrin kyseenalaistamaan sotilaallisten uhkamallien tarpeellisuutta – erityisesti uhkien hallintaan liitettyjä puolustuspoliittisia ja taloudellisia ratkaisuja. *Sotilaallisten uhkamallien poliittinen, etenkin parlamentaarinen, legitimointi ei ollut kiistatonta.*

Selonteossa esitettyjen *sotilaallisten uhkamallien heikkoutena voi pitää niiden perustelemattomuutta*, mikä koski Venäjästä puhumisen vaikeutta. Venäjän suhteen haluttiin julkisesti esitetyissä arvioissa olla hyvin varovaisia, vaikka koettu sotilaallisen uhkan mahdollisuus yhdistettiin juuri siihen. Koettu sotilaallisen uhkan matala intensiteetti herättikin eduskunnassa lisääntyneessä määrin vaatimuksia sotilaallisten uhkien perusteluista. Pelkkä palovakuutusajattelu tai puolustuskyvyn muodostama sotilaallinen pelotevoima eivät uhkamallien perusteluina olleet kaikille kansanedustajille riittäviä. Sotilaallisia uhkakuvia ei kuitenkaan missään selontekoprosessin aikana tosissaan haastettu, sillä uhkamallien ilmentämää ”pahimpaan varautumisen logiikkaa” pidettiin kansallisista syistä hyväksyttävänä. Huomioitavaa sotilaallisten uhkamallien kannalta myös oli, että sotilaallinen turvallisuus pidettiin läpi selontekoprosessin varsin selkeästi erillään ei-sotilaallisesta turvallisuudesta. Tämä vaikeutti selonteon eri uhkakuvien toisiinsa yhdistettävyyttä sekä tasapainon löytämistä uusien ja vanhojen uhkien välillä. Sotilaallisissa uhkakuvissa oli vahva kansallisen kulttuurin, Venäjän pelon, leima.

8

SUOMALAISTEN KÄSITYKSIÄ UHKAKUVISTA

Suomalaisten uhkakäsityksiä tulkitaan tässä tutkimuksessa julkaistujen mielipidekyselyiden ja -tutkimuksien kautta. Teoreettisesti tarkasteltua yksilötasoa lähestytään tällöin yleisen mielipiteen näkökulmasta, jolloin lähtökohtaisesti yleinen mielipide ymmärretään yksilömielipiteiden yhdistelmänä, kansalaismielipiteenä.¹ Kyse on luvussa 2.3 esitetyn menestyksellisen turvallistamisen oletuksen tarkastelun lisäksi suomalaisessa yhteiskunnassa ja kansalaisten keskuudessa vuosina 2004–2006 vallinneesta uhkakuviin liittyneestä *mielipideilmaston tulkinnasta* suhteessa selonteon uhkakuviin. Tässä luvussa vastataan tutkimuskysymykseen: Miten yhteneväisiä kansalaisten uhkakäsitykset ovat vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa esitettyjen uhkakuvien kanssa? Tällöin ei ole tarkoituksenmukaista pohtia sitä, miten kansalaisten uhkakäsitykset ovat muodostuneet vaan keskittyä tarkastelemaan sitä, minkälaisia nämä uhkakäsitykset ovat tutkittavana ajankohtana olleet.

8.1 Mielipidetutkimukset ja niiden luotettavuus

Yksilön näkemykset uhkista viittaa yksilön ajattelutapaan, tulkittuun ja kognitiivisesti rakentuneeseen asenteeseen, jota voi kutsua mielipiteeksi. Mielipiteen taustalla vaikuttavat yhteiskunnalliset ja yksilölliset arvot sekä arvostukset, kulttuurinen perusta, henkilökohtainen maailmankatsomus sekä useat muut yksilöllistä tulkintatodellisuutta rakentavat tekijät.² Mielipidetutkimuksissa nämä yksilölliset mielipiteet yhdistetään kollektiiviseksi mielipiteeksi, mikä muodostaa kaksisuuntaisen vuorovaikutussuhteen poliittisen eliitin rakentaman poliittisen tulkintatodellisuuden (esimerkiksi selontekoon rakennettujen uhkakuvien) kanssa. Mielipidetutkimuksien välityksellä poliittinen eliitti pystyy seuraamaan kansalaisten ajattelun liikkeitä. Mielipidetutkimukset toimivat tällöin demokratiaa täydentävänä osana, sillä ne tuovat päättäjien tietoon kansalaisten mielipiteitä ja asenteita, mitkä

¹ Mielipidekyselyiden ja -tutkimuksien katsotaan sekä rakentavan että kuvaavan yleistä mielipidettä, jossa käsitys yksilöiden muodostamasta yleisestä (kollektiivisesta) mielipiteestä on keskeinen, erotuksena käsitykseen, jossa yleinen mielipide ymmärretään yhteiskunnan vaikutusvaltaisten painostusryhmien ja poliittisen eliitin edustamana mielipiteenä. Ks. Pertti Suhonen, *Mielipidetutkimukset ja yhteiskunta*, Tampere 2006, s. 210-214.

² Ks. Ibid, s. 27-28, Erik Allardt, *Sosiologia I*, WSOY, Helsinki 1983, s. 51-55.

ovat osaltaan mukana rakentamassa (uhkakuva)politiikan sisältöä. Mielipidetutkimukset voidaan nähdä myös niin julkisen hallinnon ja tiedotusvälineiden kuin kansalaisjärjestöjen valtapelinä (ohjailevana politiikkana), jolloin niiden avulla pyritään vaikuttamaan mielipiteisiin ja poliittiseen päätöksentekoon. Toisaalta, jos kansalaismielipide on voimakkaasti ristiriidassa poliittisen eliitin näkemyksien kanssa, voidaan asiaan liittyvää tiedottamista ja kansalaisvalistusta valtiiovallan toimesta tehostaa. Mielipidetutkimuksia voidaankin nähdä tehtävän myös sen takia, etteivät ”väärät” tai vahingolliset mielipiteet pääsisi yleistymään yhteiskunnassa.

Pertti Suhonen on todennut mielipidetutkimuksiin liittyvästä gallupjournalismista, että se osallistuu kansan tahdon edustamiseen, identiteetin rakentamiseen ja vallankäytön kontrolliin.³ Kansallisen identiteetin rakentamisen näkökulmasta mielipidetutkimukset tarjoavat kansalaisille mahdollisuuden verrata omia mielipiteitään, uhkakäsityksiään, yleiseen mielipiteeseen. Tällainen vertailu saattaa tukea, murentaa tai muuttaa pidemmällä aikavälillä sekä yksilön että kollektiivin identiteetin rakentumista, korvaten sosiaalisen vuorovaikutuksen tarjoamia vertailukohteita. Mielipidetutkimusten kautta välittyvä tieto on mukana rakentamassa suomalaisen yhteiskunnan uhkatoellisuutta – näkemystä siitä, mikä meitä meidän itsemme mielestä uhkaa. Kansalaisten yleisen uhkamielipiteen voi myös nähdä ilmentävän kansallista identiteettiä ja identiteettiperusteisia toiseuden kohteita. Samalla uhkakuviin liittyvien mielipidemittausten tulosten julkinen esittäminen luo poliittisille päättäjille ja viranomaistoimijoille kuvaa yhteiskunnallisesta uhkailmapiiristä ja siinä vallitsevista painotuksista. Suhonen näkee kansalaismielipiteen kuitenkin enemmän päämääränä kuin välineenä: Poliittiset päättäjät pyrkivät ohjaamaan yleistä mielipidettä ”oikeaan” suuntaan sen sijaan, että he (mittavissa määrin) sovittaisivat politiikkaansa yleisen mielipiteen viitoittamalla tiellä.⁴

Kansalaismielipiteen, yleisen mielipiteen, käsitettä on syytä problematisoida, sillä teoriat yleisestä mielipiteestä jakautuvat kahtia. Yleisen mielipiteen nähdään ääripäinä toisaalta koostuvan kaikkien kansalaisten yksilömielipiteistä, ja toisaalta olevan jonkinlainen kollektiivinen ilmiö ja sellaisena enemmän kuin yksilömielipiteiden summa.⁵ Tässä tutkimuksessa mielipidemittausten tulosten nähdään edustavan yksittäisten kansalaisten ilmaisemien mielipiteiden yhdistelmää, jotka muodostavat yksilötasolta rakentuneen kollektiivisen yleisen mielipiteen. Mielipidetutkimukset ja -kyselyt toimivat tällöin perusteltuna tutkimusaineistona sekä näkökulmana kansalaisten mielipiteiden selvittämiseksi, sillä niiden tulkinta on ymmärrettävä tapana lähestyä yksilömielipiteitä ja sen konstruoimaa yleistä mieli-

³ Suhonen, *Mielipidetutkimukset ja yhteiskunta*, s. 48.

⁴ Ibid. s. 248. Ks. myös Pertti Suhonen, *Kaksisuuntainen peili*, Helsinki 1991, s. 13-25.

⁵ Suhonen, *Mielipidetutkimukset ja yhteiskunta*, s. 210.

pidettä.⁶ Kansalaisiin kohdistetut mielipidetutkimukset muodostavat siten keinon arvioida yksilötason uhkakäsityksiä.

Mielipidetutkimuksien aihepiirit voidaan jakaa kolmeen perusluokkaa: Kannatustutkimukseen, asia- ja agendatutkimukseen sekä kansakunnan tilaa kartoittaviin tutkimuksiin.⁷ Kansalaisten uhkakäsityksien kartoittaminen viittaa kahteen jälkimmäiseen luokkaan, mielipidetutkimuksien tuloksien sekä yksilölähtöisen että siitä muodostuvan kollektiivisen mielipiteen välittämään näkökulmaan. Vuosina 2004–2006 suomalaisilta kysytyjen uhkanäkemyksien ja uhkakuviin (suoraan tai epäsuorasti) liittyneiden *mielipidetutkimuksien kysymykset kuvaavat ajastaan sitä, minkälaisista uhkista on ylipäänsä haluttu saada tietoa ja mitä asioita on yleisesti pidetty (tai haluttu pitää) uhkina*. Tietynlaisten mielipidetutkimuksien teettäminen ja tekeminen sekä tulosten julkinen käsittely heijastavat niitä asioita, joita mielipidetutkimuksien kautta välittyneessä uhkainformaatioissa on suomalaisessa yhteiskunnassa laajemminkin pidetty ky-seisellä hetkellä tärkeinä ja kiinnostavina. Esimerkiksi pisimmät perinteet kansalaisten ulko- ja turvallisuuspoliittisten mielipiteiden mittaamisessa omaavassa Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnassa nostetaan vuosittaisissa kyselytutkimuksissa kysymysten (tai vastausvaihtoehtojen) joukkoon asioita, jotka koetaan sillä hetkellä ajankohtaisina.⁸

Lähdekriittisyys muodostuu olennaiseksi asiaksi tulkittaessa suomalaisten uhkamielipiteitä mielipidetutkimuksien ja -kyselyiden esittämien tilastotietojen kautta. Mielipidetutkimuksien toteutuksen eri vaiheet (kuten kysymysten laadinta, kyselyiden toteutustapa ja otannan laajuudesta päättäminen) ovat alttiita virhemahdollisuuksille, jotka vääristävät varsinaista tutkimusaineistoa. Mielipidetutkimuksien tuloksien tulkinnan ja luotettavuuden arvioimisen kannalta on esimerkiksi tärkeää havainnoida sitä, miten ja missä muodossa kansalaisilta uhkamielipiteitä on kysytty (mitä kysymykset ovat mitanneet). Tulkittavien mielipidetutkimuksien ja -kyselyiden toteutustapa on saatettava ennen tulosten tulkintaa kriittisen tarkastelun alle.

Epäilykset tutkimuksien luotettavuudesta kohdistuvat yleensä kahtaalle. Ensimmäinen epäily koskee tutkimuksien sisäistä luotettavuutta, joka liittyy tutkimuksessa esitettyihin kysymyksiin. Ovatko kysymykset sellaisia, että tutkittavasta asiasta saadaan oikea kuva, ja vaikka kysymykset antaisivatkin oikean kuvan haastatelluista, niin millä perusteella voidaan tulosten uskoa pätevän myös sen ulkopuolella? Jälkimmäinen kysymys viittaa tutkimuksien ulkoiseen luotettavuuteen, toiseen luotettavuuden epäilyksen

⁶ Vrt. mm. Slavko Splichal, "Political Institutionalisation of Public Opinion through Polling", *The Public*, Vol. 4, No. 2, 1997, s. 18-19, 28-36.

⁷ Pertti Suhonen, "Gallupjournalismi kansaa edustamassa", *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 65, No. 1, 2000, s. 10-11.

⁸ Heli Santalan haastattelu 16.6.2008.

kohteeseen. Kyse on yleisimmästä mielipidetutkimuksien epäluotettavuuteen yhdistyvästä käsityksestä, eli missä määrin tietyn otoksen esittämien mielipiteiden voidaan katsoa edustavan esimerkiksi kansalaismielipidettä.⁹ Lähtökohtaisesti voi perustellusti todeta, että tarkasteltaessa suomalaisten uhkamielipiteitä yleisellä tasolla, ovat 1000-2000 hengen otoskoot riittäviä ja todennäköisyys suuriin poikkeamiin on pieni, mielipidetutkimuksien luottamusväli (virhemarginaali) huomioiden.¹⁰ Tällöin voidaan hyväksyä tulosten tilastollinen yleistettävyyys suhteessa kansalaismielipiteen tulkintaan, joskin myös pienemmistä otoksista (luottamusvälin kasvu huomioiden) voidaan tulkintoja esittää. Muodostettavien tulkintojen luotettavuutta lisää myös eri mielipidetutkimuksien (samasta aihepiiristä) vertailu keskenään. Lisäksi, tutkimusintressin kiinnittyessä kansalaismielipiteeseen, on huomioitava otoksen mahdollinen vinoutuminen, eli miten muun muassa eri ikä- ja väestöryhmät ovat olleet mielipidetutkimuksessa edustettuina. Tässä tutkimuksessa ei, tutkimusintressiin viitaten, arvioida erikseen esimerkiksi eri väestöryhmien tai sukupuolten mahdollisia mielipide-eroja, vaan keskitytään kansalaismielipiteiden kokonaisvaltaiseen tarkasteluun.¹¹ Tutkimuksessa käytettävien mielipidetutkimuksien ja -kyselyiden sisäistä ja ulkoista luotettavuutta arvioidaan kunkin tutkimusaineiston yhteydessä.¹²

8.2 Suomalaisen uhkakäsityksiä

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan mielipidetutkimukset

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta (MTS) on valtioneuvoston asettama pysyvä parlamentaarinen komitea, jonka mielipidetutkimuksissa

⁹ Otoksen ulkoisen luotettavuuden arvioinnissa on myös huomioitava otoksen edustavuuden varmentaminen eli onko jokaisella määritellyn tutkimuksen perusjoukon jäsenellä (esimerkiksi kansalaisella) ollut sama todennäköisyys tulla valituksi otokseen. Toisaalta ulkoista luotettavuutta heikentää aineiston keruussa syntyvä kato. Vaikka otos olisikin edustava, osa siitä jää tavoittamatta ja osa kieltäytyy vastaamasta.

¹⁰ Jouko Katajiston haastattelu 13.6.2008, Pertti Suhonen, ”Onko mielipidetutkimuksiin luottamista?”, teoksessa Pertti Suhonen (toim.), *Yleinen mielipide 1997*, Tammi, Hämeenlinna 1997, s. 119-125. Suhonen tarkastelee kirjoituksessaan myös otoksen suuruuden ja vastausprosenttien suhdetta luottamusväleihin.

¹¹ Tutkimuksessa ei ole myöskään käytetty erillisiä tietojenkäsittelyohjelmia tulosten tulkinnassa, vaan aineisto perustuu valmiina olleisiin ja julkisesti esitettyihin mielipidetutkimuksiin ja -kyselyihin.

¹² Mielipidetutkimuksiin yhdistyy myös ns. tulkinnan ongelma. Vaikka mielipidetutkimuksen tulokset olisivat kuinka luotettavia tahansa, saattavat niistä esimerkiksi toimittajan tai tutkijan tekemät tulkinnat vääristää julkisuuteen annettavaa kuvaa. Tässä tutkimuksessa tulkinta perustuu mielipidetutkimuksien ja -kyselyiden tuottamiin tuloksiin, ei niistä esitettyihin tulkintoihin. Ks. Kvantitatiivisten aineistojen luotettavuudesta ja otannasta mm. Suhonen, *Mielipidetutkimukset ja yhteiskunta*, s. 273-282, Tapani Alkula, Seppo Pöntinen, Pekka Ylöstalo, *Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät*, WSOY, Helsinki 1994, s. 52-53, 74-78, 106-114, 118-122.

on vuodesta 1964 alkaen seurattu suomalaisten mielipiteitä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, maanpuolustuksesta sekä turvallisuudesta.¹³ MTS:n vuosittaisissa mielipidetutkimuksissa on osin esitetty samoja kysymyksiä jo 1960-luvulta lähtien, jolloin vastausten aikasarjat ovat mahdollistaneet mielipiteiden kehityksen pidempiaikaisen seurannan. Merkillepantavaa vastauksissa on ollut suomalaisten mielipiteiden vähäiset muutokset ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa kohtaan.¹⁴ Tässä tutkimuksessa keskitytään MTS:n vuosien 2004–2006 mielipidetutkimuksiin.¹⁵

Mielenkiintoisen lähtökohdan suomalaisten uhkamielipiteiden sekä kognitiivisen ja kollektiivisen turvallisuudentunteen tarkastelulle antaa kaikissa MTS:n mielipidetutkimuksissa vuosien 1990–2006 välillä kysytty kysymys: ”Jos ajattelette nykyistä maailmantilaa kokonaisuutena, niin uskotteko Suomen ja suomalaisten elävän seuraavan viiden vuoden aikana turvallisemmassa vai turvattomammassa maailmassa kuin nykyään?” Vuoden 2004 mielipidetutkimuksessa 42% vastaajista uskoi elävänsä lähivuosina turvattomammassa maailmassa. Vuonna 2005 luku oli 46% ja vuonna 2006 47%. Turvallisemmassa maailmassa uskoi puolestaan elävänsä otannasta vuonna 2004 17%, vuonna 2005 29% ja vuonna 2006 20%. Noin kolmannes suomalaisista (40%/2004, 23%/2005, 31%/2006) ei nähnyt eroa turvallisuuden nykytilan ja lähitulevaisuuden välillä. Noin puolet suomalaisista siis koki maailman ja oman elämänsä muuttuvan aikaisempaa turvatto-

¹³ MTS on perustettu vuonna 1976. Sen toimintaa edelsi vuosina 1964–1975 Henkisen maanpuolustuksen suunnittelukunta. Hallinnollisesti MTS toimii puolustusministeriössä. MTS:stä ks. www.defmin.fi/mts, ja Asetus maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnasta 31.12.1975/1073. Asetuksen (3 §) mukaan MTS:n yhtenä tehtävänä on ”suorittaa ja julkaista mielipide- ja muita tutkimuksia turvallisuuspolitiikasta ja maanpuolustuksesta.”

¹⁴ Ks. *Tietoja Suomen kokonaismaanpuolustuksesta 2006*, s. 362.

¹⁵ Mielipidetutkimukset julkaistiin joulukuussa 2004, marraskuussa 2005 ja marraskuussa 2006. Vuoden 2004 mielipidetutkimuksen toteutti TNS Gallup. Tutkimuksessa haastateltiin 1039 henkilöä 29.9.–19.10.2004 välisenä aikana, virhemarginaalin ollessa +/- kolme prosenttiyksikköä. Kohderyhmänä oli Suomen 15–74-vuotias väestö Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Vuoden 2005 tutkimuksen toteutti Taloustutkimus Oy. Tutkimuksessa haastateltiin 990 henkilöä 7.–22.9.2005 välisenä aikana, virhemarginaalin ollessa +/- 2.5 prosenttiyksikköä. Kohderyhmänä oli Suomen 15–79-vuotias väestö Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Vuoden 2006 tutkimuksen toteutti TNS Gallup. Tutkimuksessa haastateltiin 1011 henkilöä 14.9.–8.10.2006 välisenä aikana, virhemarginaalin ollessa +/- kolme prosenttiyksikköä. Kohderyhmänä oli Suomen 15–74-vuotias väestö Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Kaikissa mielipidetutkimuksissa otos muodostettiin kiintiöpoiminnalla. MTS, *Suomalaisten mielipiteitä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, maanpuolustuksesta ja turvallisuudesta*, Tiedotteita ja katsauksia 2/2004, Helsinki 2004, MTS, *Suomalaisten mielipiteitä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, maanpuolustuksesta ja turvallisuudesta*, Tiedotteita ja katsauksia 1/2005, Helsinki 2005, MTS, *Suomalaisten mielipiteitä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, maanpuolustuksesta ja turvallisuudesta*, Tiedotteita ja katsauksia 1/2006, Helsinki 2006, Heli Santalan haastattelu 16.6.2008.

mammaksi seuraavan viiden vuoden aikana. Turvattomuuden tunne myös kasvoi suomalaisten keskuudessa hieman vuosina 2004–2006. Suomalais-ten turvattomamman tulevaisuuden tunne vuosien 1990–2006 välillä oli alimmillaan 1990-luvun lopulla, mutta kasvoi jälleen syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkeen.¹⁶

Varsinaisia uhkakuvia ja -tekijöitä MTS:n mielipidetutkimuksissa kysyttiin suomalaisilta sekä suoraan että epäsuorasti. Suomen ja suomalaisten turvallisuutta yleisesti vähentäviksi ilmiöiksi ja tekijöiksi eli eräänlaisiksi uhkakuviksi koettiin voimakkaimmin sekä Yhdysvaltojen että Venäjän julistamat sodat terrorismia vastaan. Noin puolet suomalaisista piti Yhdysvaltojen ja Venäjän terrorismin vastaisia sotia (kysytyistä vaihtoehdoista) keskeisimpiä turvallisuutta yleisesti heikentävinä asioina.¹⁷ Muut Suomen ja suomalaisten turvallisuutta heikentäviksi esitetyt vaihtoehdot (kuten Venäjän ja Baltian maiden väliset suhteet) eivät saaneet suomalaisilta osakseen yli 40 prosentin myönteistä arviota. Yleisestä kansainvälistä tilanteesta ja sen kehityksestä suomalaiset olivat kuitenkin huolestuneita. Kaksi kolmasosaa suomalaisista tunsivat vuosina 2004–2006 huolta poliittisesta tilanteesta maailmassa.¹⁸

Suomalaisten uhkakäsityksiä on mahdollista tarkastella kaikissa MTS:n vuosien 2004–2006 mielipidetutkimuksissa esiintyneen kysymyksen ”Miten arvioitte seuraavassa lueteltuja ilmiöitä ja tekijöitä? Missä määrin ne aiheuttavat teissä huolta tulevaisuudessa?” kautta. Vastausvaihtoehtoina oli paljon, jonkin verran, ei osaa sanoa, vähän tai ei lainkaan. Vaikka kysymyksessä ei varsinaisesti mainittu sanaa uhka, heijastivat kysytyt 20–22 asiaa pitkälti selonteossa esitettyjä ei-sotilaallisia uhkakuvauksia ja niiden taustatekijöitä. *Kansainvälinen terrorismi koettiin vuosina 2004–2005 suomalaisten keskuudessa eniten huolta tulevaisuudessa aiheuttavaksi tekijäksi.* Kansainvälisen terrorismin katsoi suomalaisista 86% vuonna 2004, 85% vuonna 2005 ja 83% vuonna 2006 lisäävän paljon tai jonkin verran huolta tulevaisuudesta.¹⁹ Toinen keskeisesti suomalaisissa huolta aiheutta-

¹⁶ Korkeimmillaan kansalaisten turvattomuuden kasvun tunne 2000-luvun alussa oli syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkeisessä kyselyssä, 51% (2002). Alimmillaan turvattomamman tulevaisuuden tunteen vastausprosentti vuosina 1990–2006 oli vuonna 1998, 25%. MTS 2/2004, s. 44-45, MTS 2005, s. 51-52, MTS 2006, s. 44-45.

¹⁷ Yhdysvaltojen julistaman sodan terrorismia vastaan koki puolestaan 14-19% vastaajista lisäävän Suomen ja suomalaisten turvallisuutta. Venäjän julistamalla terrorismin vastaisella sodalla koki 15-18% vastaajista olevan samanlainen vaikutus. MTS 2/2004, s. 47, MTS 2005, s. 53-54, MTS 2006, s. 47.

¹⁸ MTS 2/2004, s. 48, MTS 2005, s. 56, MTS 2006, s. 49.

¹⁹ Vuosien 2004 ja 2005 mielipidetutkimuksissa selvitettiin myös kansalaismielipidettä terrorismin syitä. Uskonnolliset tekijät taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus, köyhyys, kamppailu luonnonvaroista ja eri kulttuurien väliset vastakohtaisuudet sekä poliittiset ja ideologiset erimielisyydet koettiin tärkeimpinä terrorismin syinä. MTS 2/2004, s. 51, MTS 2005, s. 59.

neeksi tekijäksi koettiin *ydinaseet ja joukkotuhoaseiden leviäminen*. Kaikina kyselyvuosina noin 4/5 suomalaisista koki ydin- ja muut joukkotuhoaseet sekä niiden leviämisen vähintään jonkin verran huolta aiheuttaneiksi asioiksi. Ympäristöturvallisuutta koskeneet asiat olivat myös vahvasti suomalaisten mielissä. Vuoden 2006 mielipidetutkimuksessa ympäristön tila maapallolla koettiin suomalaisten keskuudessa (85%) eniten huolta tulevaisuudessa aiheuttavaksi asiaksi. Maailmanlaajuisen ympäristön tilan lisäksi maapallon luonnonvarojen käyttö ja ilmastonmuutos olivat vuosien 2004–2006 mielipidetutkimuksissa huolta aiheuttavina tekijöinä hyvin vahvasti suomalaisten mielissä. Ympäristöturvallisuuden asiat, turvallisuutta heikentävinä tekijöinä, voimistuivat selkeästi suomalaisten mielipiteissä 2000-luvun alussa.²⁰

Muista paljon tai jonkin verran huolta tuottavista tekijöistä ja ilmiöistä suomalaiset kokivat vahvimmin järjestäytyneen kansainvälisen rikollisuuden (77%/2004, 71%/2005, 73%/2006), ydinvoiman käytön energiantuotannossa Venäjällä (76%/2004, 76%/2005, 74%/2006), Irakin tilanteen (58%/2004, 63%/2005, 73%/2006) ja tarttuvien tautien leviämisen (67%/2004, 65%/2005, 66%/2006). Huomionarvoista oli, että suomalaisten näkemykset Venäjän kehityksestä ja Suomen mahdollisesta joutumista terroriteon kohteeksi (huolta aiheuttavina asioina) jakaantuivat kansalaismielipiteessä kahtia.²¹

MTS:n vuosien 2004–2006 mielipidetutkimuksissa vain vuonna 2005 esiintyi selkeästi uhkakuvia (myös käsitteellisesti) koskenut kysymys: ”Millaisiin uhkiin Suomessa on lähimmän vuosikymmenen aikana mielestänne ensisijaisesti varauduttava?”²² Kysymyksessä oli mukana 11 uhkatekijää, joista vastaajan valitsi mielestään ensimmäiseksi, toiseksi ja kolmanneksi todennäköisimmän vaihtoehdon. Kysymykseen asetetut uhkakuvat pohjautuivat keskeisiltä osin vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa esitettyihin uhkakuviin. Kun lasketaan yhteen todennäköisimmäksi sekä toiseksi ja kolmanneksi todennäköisimmäksi arvioitujen uhkien saamat prosentiosuudet, nousi kansainvälisen rikollisuuden kasvu kansalaismielipiteessä uhkakuvista ensimmäiseksi (52%). Seuraavina olivat kansainvälisen talousjärjestelmän syvä, yleismaailmallinen kriisi (41%), ilmaston lämpenemisestä aiheutuva ympäristökatastrofi (37%) ja yhteiskunnallisten ongelmien tai ympäristökatastrofin aiheuttama alueellinen kriisi lähellä Suomea (36%). Vastausprosentteissa mentiin alle kolmannekseen vastausvaihtoehtojen pakolaisten laajamittainen tulo maamme rajojen yli

²⁰ MTS 2/2004, s. 49, MTS 2005, s. 57-58, MTS 2006, s. 51-52.

²¹ Ibid.

²² MTS:n pääsihteerin Heli Santalan mukaan kysymys koettiin jälkikäteen epärelevantiksi ja se päätettiin korvata kysymyksellä uhkiin varautumisesta. Uhkiin varautumisen kysymys oli kuitenkin mukana vasta vuoden 2007 mielipidetutkimuksessa. Heli Santalan haastattelu 16.6.2008, MTS 2007, s. 61.

(28%), ydinvoimaonnettomuus Suomessa tai sen lähialueilla (27%) ja yhteiskunnan lamauttamiseen tähtäävä tiedonsiirtojärjestelmien vahingoittaminen (25%) suhteen. Vastausvaihtoehtoina kysymyksessä oli esillä myös sotilaalliset uhkakuvat, joita suomalaiset eivät pitäneet kovinkaan todennäköisinä seuraavan vuosikymmen aikana. Alueellisen aseellisen selkkauksen koki vain 14% suomalaisista ensimmäiseksi, toiseksi tai kolmanneksi todennäköisimmäksi uhkakuvaksi. Vastaavasti Venäjän sotilaallisia toimia Suomea vastaan (9%) ja aseellista hyökkäystä Suomeen (8%) eivät suomalaiset pitäneet kovinkaan todennäköisinä uhkakuvina. Huomioitavaa vastausvaihtoehtoissa oli ”sotilaallisten toimien Suomea vastaan” kiinnittäminen vain Venäjään.²³

Sotilaallisen uhkan todennäköisyyden ja sotilaallisen tilanteen kehityksen suomalaiset kokivat varsin muuttumattomaksi. Sotilaallisen tilanteen Suomen lähialueilla arvioi 67% suomalaisista vuonna 2004 ja 70% vuonna 2005 pysyvän nykyisellään (ei siis muuttuvan uhkaavammaksi tai vähemmän uhkaavaksi) seuraavien kymmenen vuoden aikana.²⁴ Vuosien 2004 ja 2005 mielipidetutkimuksissa kysyttiin myös neljän sotilaallisiksi selkkauksiksi kuvattujen tilanteiden esiintymisen todennäköisyyttä seuraavan vuosikymmen aikana. Todennäköisimmäksi (erittäin tai melko todennäköinen) suomalaiset (48%/2004, 53%/2005) kokivat Euroopan lähialueilla puhkeavan aseellisen yhteenoton tai sodan, jolla olisi heijastusvaikutuksia Eurooppaan. Noin kolmannes suomalaisista piti jonkin eurooppalaisen valtion sisäistä aseellista selkkausta tai sisällissotaa erittäin tai melko todennäköisenä. Vastaavasti laajaa useampaan maanosaan ulottuvaa sotaa (81%/2004, 77%/2005) ja kahden tai useamman eurooppalaisen valtion välistä aseellista yhteenottoa tai sotaa (78%/2004, 77%/2005) piti melko tai erittäin epätodennäköisenä tai ei lainkaan todennäköisenä selkeä enemmistö suomalaisista.²⁵

Elinkeinoelämän Valtuuskunnan asennetutkimukset

Vuonna 1974 perustettu Elinkeinoelämän Valtuuskunta (EVA) harjoittaa yhteiskunnallista vaikuttamista ja on määritellyt tavoitteekseen ajankohtaisen tiedon tuottamisen vallitsevista ilmiöistä sekä tuoreiden näkökulmien

²³ MTS 2005, s. 16, 63.

²⁴ Kysymystä ”millaiseksi arvioitte sotilaallisen tilanteen Suomen lähialueilla seuraavien kymmenen vuoden aikana” ei esiintynyt vuoden 2006 mielipidetutkimuksessa. Huomioitavaa oli, että Suomen lähialueen sotilaallisen tilanteen koki vuonna 2004 24% suomalaisista muuttuvan uhkaavammaksi, kun vastaava prosenttiosuus oli vuonna 2005 enää 17. MTS 2/2004, s. 50, MTS 2005, s. 60-61.

²⁵ MTS 2/2004, s. 51, MTS 2005, s. 62. Vuoden 2006 mielipidetutkimuksessa ei kysytty suomalaisten näkemyksiä sotilaallisista selkkauksista tai niiden todennäköisyyksistä.

saattamisen yleiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun.²⁶ EVA tunnetaan ennen kaikkea asennetutkimuksistaan, joita on tehty vuodesta 1984 alkaen. Tässä tutkimuksessa keskitytään EVA:n vuosien 2004 ja 2006 asennetutkimuksiin, joiden muutamissa kysymyksissä selvitettiin kansalaismielipidettä eri uhkatekijöihin.²⁷

Vuoden 2004 asennetutkimuksesta löytyy tämän tutkimuksen näkökulmasta mielenkiintoinen kysymyksenasettelu, koskien suomalaisten näkemyksiä ja odotuksia lähitulevaisuudesta. Kysymyksessä ”Kuinka todennäköisenä pidätte eri asioiden toteutumista seuraavan kymmenen vuoden aikana?” tiedusteltujen 24 asian joukossa oli myös selonteossa mainittuja uhkakuvia. Väitettä ”kansainvälinen rikollisuus nousee vakavaksi ongelmaksi Suomessa” piti hyvin tai melko todennäköisenä 55% vastaajista. Myös väitteitä ”kansainvälinen terrorismi ulottuu Suomeen” (51%) ja ”kansallisuuksien väliset konfliktit lisääntyvät” (47%), pidettiin suomalaisten keskuudessa selkeästi todennäköisempinä kuin epätodennäköisimpinä tulevaisuuden kehityssuuntina. Runsaat puolet suomalaisista siis koki kansainvälisen rikollisuuden ja terrorismin intensiteetin kasvavan seuraavan kymmenen vuoden aikana. Tosin on huomioitava, että edellä mainittuihin väitteisiin lähes neljännes vastasi ”ei osaa sanoa”, ja että kysymysten-asetteluissa ei suoranaisesti viitattu uhkakäsitteeseen.²⁸

EVA:n vuoden 2006 asennetutkimuksessa selvitettiin, osin uhkateemaan yhdistäen, suomalaisten asenteita Venäjään. EVA:n tutkimuksessa todettiin, että ”tulosten perusteella suomalaisten asenteita Venäjää kohtaan voi kuvailla kaksijakoisiksi tai suorastaan ristiriitaisiksi.”²⁹ Suomalaisten myönteisistä Venäjä-asenteista huolimatta suomalaisten mielipiteistä välittyi tietynlainen epäluulo Venäjän kehitystä kohtaan. Enemmistö (64%) suomalaisista oli kuitenkin väittämän ”vaikka Venäjällä on omat ongelmansa, suomalaisilla ei ole nykyisin mitään syytä suhteutua suureen naapu-

²⁶ EVA:sta ja sen tutkimustoiminnasta ks. Suhonen, *Mielipidetutkimukset ja yhteiskunta*, s. 163-166, www.eva.fi.

²⁷ Molemmat asennetutkimukset tehtiin postittamalla kysymykset väestörekisteristä satunnaisesti poimituille 18-70-vuotiaille henkilöille Suomessa. Kysely lähetettiin molempina tutkimusvuosina 3000 henkilölle, ja siihen vastasi vuonna 2004 1310 ja vuonna 2006 1218 henkilöä. Vastausprosentit jäivät siten kohtalaisen alhaisiksi (vuonna 2004 43,7% ja vuonna 2006 40,6% brutto-otoksesta). Vuoden 2004 tutkimuksen aineisto kerättiin 26.11.2003-16.1.2004 ja vuoden 2006 tutkimuksen aineisto 29.11.2005-25.1.2006 välisenä aikana. Tutkimuksien luottamusväliksi on arvioitu +/- 1-3%. Tutkimuksien käytännön toteutuksesta vastasi Yhteiskuntatutkimus Oy. Kai Torvi, *Turvassa EU:ssa – kaukana kavala maailma*, EVA:n Suomi, EU ja maailma -asennetutkimus 2004, Taloustieto Oy, Helsinki 2004, s. 8-9, Kai Torvi, Pentti Kiljunen, *Ikkunat auki maailmaan*, EVA:n Suomi, EU ja maailma -asennetutkimus 2006, Taloustieto OY, Helsinki 2006, s. 71-72.

²⁸ Torvi, *Turvassa EU:ssa – kaukana kavala maailma*, s. 44-45.

²⁹ Torvi, Kiljunen, *Ikkunat auki maailmaan*, s. 53.

riinsa kielteisesti” kanssa joko täysin tai jokseenkin samaa mieltä. Suomalaisien kielteistä suhtautumista Venäjään ei siten voi EVA:n mielipidekyselyn perusteella pitää kovinkaan perusteltuna. Toisaalta yli puolet suomalaisista piti Venäjää mittavien ympäristöongelmien vaivaamana (87% vastaajista), ristiriitaisena, monikasvoisena ja vaikeaselkoisena (70%) sekä epävakana ja arvaamattomana (65%). Vastaavasti *noin kolmannes suomalaisista piti Venäjää Suomelle merkittävänä sotilaallisena uhkana* (32%) ja laajentumishaluisena suurvaltana (34%). EVA:n asennetutkimuksen tulosten perusteella Venäjän taholta koetun uhkan ei arvioitu vastaajien keskuudessa olevan ensisijaisesti sotilaallista, vaan ensisijaisesti Venäjän yleiseen epävarmuuteen ja ympäristöasioihin yhdistynyttä.³⁰

Terrorismi ja ympäristöasiat olivat EVA:n vuoden 2006 asennetutkimuksessa vahvasti esillä. Näiden teemojen esillenostamista perusteltiin tutkimusraportissa niiden ajankohtaisuudella.³¹ Huomioitavaa asennetutkimuksen kysymyksissä oli, että terrorismista puhuttiin uhkana, kun taas ympäristöasioista ongelmina. Terrorismista tai ympäristöasioista ei EVA:n tutkimuksessa kuitenkaan esitetty suoria kysymyksiä, vaan ne liitettiin pääosin laajempaan kuvaan Suomesta kansainvälisenä toimijana. Siten kansalaismielipidettä terrorismin tai ympäristöasioiden luonteesta tai intensiteettistä on, kysymysasetteluihin viitaten, hyvin vaikea arvioida. Esimerkiksi 39% vastaajista oli väittämän ”kansainvälinen terrorismi ei uhkaa Suomea, jos pysyttelemme syrjässä maailman kiistoista” kanssa täysin tai jokseenkin samaa mieltä, mutta on huomioitava, että väitteessä kysyttiin samanaikaisesti mielipidettä sekä Suomen osallistumisesta maailman kiistoihin että terrorismista uhkana.³²

Kauppa- ja teollisuusministeriön sekä Ajatuspaja e2:n ilmastonmuutoksikyselyt

Kauppa- ja teollisuusministeriön ilmastonmuutoksen viestintäohjelmassa selvitettiin mielipidetutkimuksien avulla laajasti suomalaisten näkemyksiä ilmastonmuutoksesta vuosina 2002, 2004 ja 2007. Vuoden 2004 tutkimukseen haastateltiin 972 suomalaista ja sen toteutti Taloustutkimus Oy. Vaikka tutkimus keskittyi mielipiteiden kartoittamiseen ilmastonmuutoksen eri puolista, selvitettiin tutkimuksessa myös vertailevasti asioita, jotka suomalaiset kokivat tärkeinä nykyhetkessä ja tulevaisuudessa. Kyselyyn vastanneiden tuli laittaa kuusi asiaa (pakolaisuus, taloudellinen taantuma, ilmastonmuutos, terrorismi, tulvat yms. ja huumeiden käytön lisääntyminen) tärkeysjärjestykseen sillä perusteella, miten huolestuttavaksi niiden vaikutus ihmisten elämään koettiin. Tärkeimmäksi eli huolestuttavimmaksi asiaksi

³⁰ Ibid. s. 55-56.

³¹ Ibid. s. 7-9, 64, 67.

³² Vrt. Ibid. s. 64-70.

suomalaiset kokivat terrorismin. Laskettaessa yhteen ensimmäiseksi ja toiseksi tärkeimmiksi vastatut asiat, oli terrorismin osuus 47%. Terrorismi huolestutti suomalaisia huomattavasti enemmän kuin vuoden 2002 tutkimuksessa, jossa sen vastaava prosenttiosuus oli 32. Huumeiden käytön lisääntyminen (39%) ja ilmastonmuutos (33%) olivat myös asioita, jotka huolestuttivat suomalaisia.³³

Ilmastonmuutosta nimenomaan uhkatekijänä tarkasteltiin Edistysmielisen tutkimuksen yhdistyksen ylläpitämän Ajatuspaja e2:n³⁴ Yhdyskuntatutkimukselta tilaamassa mielipidetutkimuksessa. Vuonna 2006 tehdyn kansalaiskyselyn tarkoituksena oli selvittää, kuinka suomalaiset arvioivat ilmastonmuutosta eri näkökulmista. Laajan tutkimuksen vastauksista voi tehdä kaksi johtopäätöstä. Ensinnäkin *suomalaiset pitivät ilmastonmuutosta sekä todellisena että vakavana uhkana*. Suomalaisista huomattavan suuri osa (90%) piti ilmastonmuutosta joko täysin todellisena ja tieteellisesti todistettuna tai ilmeisen todellisena, josta on näyttöä. Vastaavasti 85% suomalaisista piti ilmastonmuutosta hyvin tai melko suurena uhkana *ihmiskunnalle*. Ilmastonmuutoksen koettiin myös suomalaisten enemmistön mielestä johtavan lähivuosikymmeninä pakolaisuuden sekä kriisien ja sotien (elinkelpoisista alueista ja vedestä) lisääntymiseen. Toiseksi, ilmastonmuutoksen koettiin kansalaisten keskuudessa saaneen liian vähän huomioita Suomen poliittisessa päätöksenteossa samanaikaisesti kun tutkimuslaitoksia ja viranomaisia pidettiin luotettavimpina tiedonlähteinä ilmastonmuutoksen uhka-arvioinnissa. Väitteen ”ilmastonmuutos on saanut asian vakavuuteen nähden aivan liian vähän huomiota maamme poliittisessa päätöksenteossa” kanssa oli 58% suomalaisista täysin tai jokseenkin samaa mieltä.³⁵ Ilmastonmuutosta koskevissa asioissa kansalaisten luottamus viranomaisiin ja tutkimuslaitoksiin oli suuri, sillä yli 80% vastaajista piti ympäristöministeriötä ja yleisesti tutkimuslaitoksia luotettavimpina yhteiskunnallisina tietolähteinä. Myös valtioneuvostoa piti yli puolet suomalaisista (52%) luotettavana tiedonlähteenä ilmastonmuutosasioissa. Vaikka tutkimus koski ainoastaan ilmastonmuutosta, saattaa kansalaisten vastaavanlainen tiedonlähteiden luotettavuuden arviointi myös muiden uhkakuvien suhteen olla mahdollinen.³⁶

³³ Tutkimusaineisto kerättiin henkilöhaastatteluina 28.11.–9.12.2004. Kohderyhmänä oli Suomen 15–79-vuotias väestö, Ahvenanmaata lukuunottamatta. Tutkimuksen virhemarginaali oli +/- 3%. Taloustutkimus, *Ilmastonmuutoksen viestintäohjelman seuranta-kartoitus 2004*, Taru Eboreime & Päivi Wennerström, Taloustutkimus Oy, 4.2.2005 (sisältäen erillisen kysymyslomakkeen ja tulostaulukon), Taloustutkimus Oy:n arkisto.

³⁴ Ajatuspaja e2 toimii eri alojen asiantuntijoita kokoavana keskusteluareenana.

³⁵ Huomattavan suuri osuus (25%) vastaajista ei osannut sanoa kantaansa.

³⁶ Mielipidetutkimuksen aineisto kerättiin 17.10.–4.12.2006 kirjekyselyllä, joka lähetettiin satunnaisotannalla valituille 18–70-vuotiaille suomalaisille, Ahvenanmaata lukuunottamatta. Kyselyyn vastasi 1112 henkilöä. Tutkimuksen virhemarginaali oli +/- 2,5%. *Käsitykset ilmastonmuutoksesta 2006*, Yhdyskuntatutkimus (aineistonkeruu), Ajatuspaja

Joukkotiedotusvälineiden teettämät ja muut mielipidetutkimukset

Joukkotiedotusvälineet teettävät ajoittain mielipidetutkimuksia ajankohtaisista asioista, jotka yleensä uutisoidaan varsin näyttävästi, myös virheellisin tulkinnoin.³⁷ Vuosilta 2004–2006 on löydettävissä muutamia joukkotiedotusvälineiden teettämiä mielipidetutkimuksia, jotka täydentävät tämän tutkimuksen kansalaismielipiteen tulkintaa koetuista uhkatekijöistä.

Ilta-Sanomat teetti lokakuussa 2006 Suomen Gallupilla mielipidetutkimuksen, jonka tarkoituksena oli selvittää suomalaisten näkemyksiä Venäjästä. Vastaajilta kysyttiin kolme kysymystä, joista yksi koski arvioita Venäjän muodostamasta uhkasta (uhkan luonnetta tarkemmin määrittelemättä) Suomea ja suomalaisia kohtaan. Kysymykseen ”onko Venäjän kehitys uhka Suomelle?” vastasi haastatelluista myöntävästi 33%, kieltävästi 45% ja ei osaa sanoa 23%. Huomionarvoista oli vastausten jakautuminen eri ikäryhmien kesken. Yli 60-vuotiaista lähes joka toinen (47%) koki Venäjän kehityksen muodostavan uhkan Suomelle, kun taas alle 25-vuotiaista vastaajista vain noin joka kuudes (17%) vastasi kysymykseen myöntävästi.³⁸

Helsingin Sanomien Suomen Gallupilta tilaamassa mielipidetutkimuksessa tarkasteltiin, sisäiseen turvallisuuteen liittyen, maahanmuuttajien määrän vaikutusta mahdollisiin levottomuuksiin suomalaisessa yhteiskunnassa. Kyselyn taustamotiivina vaikutti Ranskassa syksyllä 2005 tapahtuneet lähiömellakat. Maahanmuuttajia ei tutkimuksen missään kysymyksessä mainittu uhkana, mutta kysymyksissä maahanmuuttajia tarkasteltiin mahdollisena uhkan lähteenä. Väitteen ”kuinka todennäköisenä pidätte sitä, että jos ulkomaalaisten maahanmuuttajien määrä lisääntyy tuntuvasti, niin se johtaa samantyyppisiin levottomuuksiin kuin Ranskassa on ollut?” kanssa oli suomalaisista 43 % täysin tai melko samaa mieltä. Enemmistö (55%) suomalaisista ei kuitenkaan uskonut, että maahanmuuttajien määrän tuntuva lisääntyminen johtaisi Suomessa Ranskan tapaisiin yhteiskunnallisiin levottomuuksiin.³⁹

e2 (tuottaja), Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, Tampere 2007, s. 2-7, 13-14, 22-28, 38-40.

³⁷ Ks. Suhonen, *Mielipidetutkimukset ja yhteiskunta*, s. 318-342.

³⁸ Mielipidetutkimus toteutettiin 13.-17.10.2006 haastatteleamalla 1291 suomalaista. Tutkimuksen luottamusväli oli +/- 3%. *Ilta-Sanomat*, 20.10.2006, s. 2. Ks. myös Yleisradio, *Kolmannes suomalaisista pitää Venäjää uhkana*, 22.10.2006, YLE24:n uutisarkisto.

³⁹ Suomen Gallupin toteuttama mielipidetutkimus tehtiin 21.-25.11.2005 puhelinhaastatteluin tuhannelle suomalaiselle. Kohderyhmänä oli Suomen 15–79-vuotias väestö. Tutkimuksen luottamusväli oli +/- 3%. *Helsingin Sanomat*, 6.12.2005. Suomessa asuviensa maahanmuuttajien määrää piti sopivana 60% vastaajista.

Gallup Internationalin kansainvälisessä mielipidetutkimuksessa selvitettiin 63:ssä maassa kansalaismielipidettä terrorismin uhkaan. Suomessa alkusyksyllä 2006 tehtyyn kyselyyn haastateltiin 1249 suomalaista. Kysymykseen ”pidätkö terrorismia uhkana maallesi” vastasi 32% suomalaisista myöntävästi, 59% kieltävästi ja 9% ei osannut sanoa mielipidettään. Eri maiden välisissä kansalaismielipiteen vertailuissa suomalaisten kokemaa terrorismin uhkaa maalleen oli kaikista tutkimuksissa mukana olleista maista kolmanneksi alhaisin. Euroopan maista Iso-Britanniassa ja Espanjassa terrorismi koettiin vakavimpana uhkana juuri omalle maalleen.⁴⁰

Nelosen uutisten kahta vuotta aiemmin Marketing Radarilla teettämä mielipidetutkimus puolestaan osoitti, että suomalaiset uskoivat terrori-iskujen tapahtuvan todennäköisemmin muualla maailmassa kuin Suomessa. Mielipidetutkimuksen avoimeen (ei vastausvaihtoehtoja sisältäneeseen) kysymykseen ”Onko joitain tiettyjä maita, joihin uskotte terrori-iskujen kohdistuvan?” tuhannesta haastatellusta suomalaisista vastasi 30% Iso-Britannian ja 26% Yhdysvallat. Alle puoli prosenttia vastaajista piti Suomea todennäköisimpänä terrori-iskujen kohteena. *Terrorismin uhkan intensiteettiä pidettiin korkeana ja Eurooppaa uhkan kohteena.* Suomalaisista 57% uskoi terroristien iskevän Eurooppaan seuraavan vuoden kuluessa. Vain seitsemän prosenttia vastaajista ei uskonut terrori-iskujen toteutumiseen.⁴¹

8.3. Johtopäätöksiä

Suomalaisten (kansalaismielipiteen) uhkakäsityksien tulkinnoissa on syytä olla varovainen. Ensinnäkin eri mielipidetutkimusten (otoskokojen kattavuudesta huolimatta) vertailu osoittautuu ongelmalliseksi, sillä tutkimuksissa kysyttiin samansuuntaisia asioita, mutta eri tavoin ja erilaisin kontekstein. Läheskään kaikissa kysymyksissä ei käytetty sanaa uhka, vaan se korvattiin muun muassa ilmaisuilla ongelma tai huolestuttava asia. Lisäksi mielipidetutkimuksissa kysyttiin tapahtumien tai ilmiöiden todennäköisyyttä tai kansalaisten mielestä turvallisuuttaan heikentäviä tekijöitä. Nämä eri kysymysmuodot vaikuttanevat kansalaisten vastauksiin. Toiseksi, mielipidetutkimusten kysymysten vastaus(uhka)vaihtoehdot olivat useimmiten ennalta annettuja ja/tai vastaajan tuli laittaa kuvatut uhkatekijät tärkeysjär-

⁴⁰ Suomessa mielipidetutkimuksen toteutti TNS Gallup haastatteluin 18.-23.8.2006. Tutkimuksen luottamusväli oli +/- 2%. Gallup International, *Voice of the People, Opinions on Terrorism*, 16.11.2006, ICPSR 21380, Gallup International Association, s. 13. Ks. myös *Helsingin Sanomat*, 16.11.2006.

⁴¹ Mielipidetutkimuksen aineisto kerättiin 15.-31.3.2004 haastattelemalla puhelimitse tuhat 15-79-vuotiasta suomalaista. Tutkimuksen luottamusväli oli +/- 3,2%. Marketing Radar, *Omnibus-tutkimus Nelosten uutisille 1.4.2004*, Marketing Radarin arkisto. Ks. myös *Helsingin Sanomat*, 5.4.2004.

jestykseen (tai valita mielestään todennäköisimmät tai tärkeimmät). Esimerkiksi MTS:n vuoden 2005 mielipidetutkimuksessa, jossa kansalaisten uhkakäsityksiä kysyttiin selonteon uhkakuviin pohjautuen, oli vastaajalla mahdollisuus valita vain kolme todennäköisimmäksi arvioimaansa uhkakuva (ei esittää näkemystään kaikista uhkakuvista). Valmiiksi annetut vaihtoehdot myös rajasivat osan selonteossa mainituista uhkakuvista kyselyiden ulkopuolelle. Selonteosta itsessään tai sen vaikuttavuudesta suomalaisten uhkakäsityksiin ei sinällään ollut löydettävissä yhtään mielipidetutkimusta. Selonteon vaikuttavuudesta kansalaisten uhkakäsityksien rakentumiseen on vaikea ja tarpeetonta tehdä yksiselitteisiä johtopäätöksiä. Selonteon voi kuitenkin arvioida, monien muiden tekijöiden ohella, vaikuttaneen osaltaan suomalaisten uhkakäsityksien muodostumiseen. Kolmanneksi on huomiotava, että ihmisillä voi olla asiasta mielipide, vaikka heillä ei olisi juurikaan tietoa kysyttävästä asiasta. Mielipidetutkimuksien uhkakäsymyksissä ”ei osaa sanoa” tai ”vaikea sanoa” vastausten osuus oli toisaalta usein varsin suuri. Mielipidetutkimuksien esitetyistä tuloksista voi tehdä kolme, tämän tutkimuksen näkökulmasta huomionarvoista, johtopäätöstä.

Terrorismin, ympäristöasioiden ja joukkotuhoaseiden hallitsevuus

Suomalaisten uhkakäsityksiä hallitsivat vuosien 2004–2006 aikana kansainvälinen terrorismi, ympäristöasiat, joukkotuhoaseiden leviäminen sekä varsin vahvasti myös kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus. Kysymysmuodoista ja vastausvaihtoehdoista huolimatta nämä tekijät painottuivat suomalaisten kokemina turvattomuutta lisäävinä ja huolta aiheuttaneina asioina. Terrorismi koettiin ennen kaikkea kansainvälisenä uhkana – ei kansallisena uhkan lähteen tai kohteen osalta, vaan laajemmin Eurooppaan ja länsimaihin kohdistuvana kansainvälisenä ilmiönä. Ydin- ja muiden joukkotuhoaseiden leviämisen koettu uhka on yhdistettävissä terrorismin uhkaan. Suomalaiset kokivat uhkakuvista terrorismin, ympäristöasioiden ohella, merkittävimmin kasvattavan intensiteettiään lähitulevaisuudessa. Ympäristöturvallisuutta heikentävät tekijät muodostivat toisen kokonaisuuden, josta suomalaiset olivat merkittävästi huolestuneita. Mielipidetutkimukset osoittivat, että suomalaiset pitivät ilmastonmuutosta ja ympäristökatastrofeja uhkakuvina, joiden koettiin vaikuttavan myös useiden muiden uhkakuvien (kuten pakolaisuuden) voimistumiseen. Ympäristöasiat koettiin kokonaisvaltaisina uhkina ja niin yksilön, valtion kuin laajemmin ihmiskunnan turvallisuutta uhkaavina. Järjestäytynyt rikollisuus koettiin terrorismin, joukkotuhoaseiden leviämisen ja ympäristöasioiden ohella ensisijaisesti kansainvälisenä uhkakuvana, mutta vaikutuksiltaan läheisimmin Suomeen kohdistuvana.

Turvallisuuden laaja-alainen ymmärrys

Vuosien 2004–2006 suomalaisissa mielipidetutkimuksissa turvallisuutta ja uhkakuvia lähestyttiin laaja-alaisen ymmärryksen pohjalta. Hyvin moninaisia asioita yhdistettiin mielipidetutkimuksissa jo lähtökohtaisesti turvallisuus- ja uhkakäsitteiden alle. Mielipidetutkimukset (kysymyksiin ja vastauksiin) osaltaan rakensivat ja vahvistavat turvallisuuden laaja-alaista lähestymistapaa, sillä mielipidetutkimuksissa lähestymistapa turvallisuuteen oli hyvinkin laaja. Vastaavasti mielipidetutkimusten uhkakuvakysymyksissä saattoi vastausvaihtoehtoina olla ainoastaan ei-sotilaallisia uhkatekijöitä. Mielipidetutkimukset heijastivat yleistä – pääosin muuhun kuin sotilaalliseen turvallisuuteen – yhdistettyä uhkaymmärrystä, mitä suomalaisten mielipiteissä painottuneet ei-sotilaalliset uhkakuvat entisestään vahvistivat. Samanaikaisesti suomalaiset kokivat elävänsä varsin turvattomassa maailmassa ja turvattomuuden tunteen uskottiin yleisesti entisestään voimistuvan – muiden kuin sotilaallisten uhkien takia. *Turvallisuuden laajan määrittelyn voi nähdä olleen legitimoitua suomalaisessa yhteiskunnassa. Sotilaallisten uhkien epätodennäköisyys*

Suomalaisten huolenaiheet olivat muualla kuin sotilaallisissa uhkakuvissa. Suomalaiset pitivät sotilaallisia uhkakuvia ja etenkin sotilaallisia toimia Suomea vastaan hyvin epätodennäköisinä. Sotaan tai muuhun aseelliseen uhkaan Suomessa tai Euroopassa ei uskottu. Toisaalta Suomen lähialueen sotilaallisen tilanteen uhkaavuuden lisääntymiseen uskoi noin joka viides suomalainen. Todennäköisimpänä sotilaallisena uhkakuvana pidettiin Euroopan ulkopuolella puhkeavaa aseellista yhteenottoa, jolla olisi heijastusvaikutuksia Suomeen. Sotilaalliset uhkakuvat – mielipidetutkimusten kysymyksissä – yhdistettiin usein Venäjään. Muihin valtioihin tai toimijoihin ei suomalaisissa mielipidetutkimuksissa vastaavaa sotilaallisen uhkan vertaavuutta tehty, mikä osaltaan identiteettipoliittisesti kertoi sotilaallisen uhkan yhdistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa juuri Venäjään. Vastaavasti, kun mielipidetutkimuksissa kävi ilmi, että noin kolmasosa suomalaisista piti Venäjää merkittävänä sotilaallisena uhkana Suomelle, voidaan tulosta tulkita myös toisella tavalla – noin kaksi kolmasosaa ei pitänyt Venäjää sotilaallisena uhkana Suomelle. Vaikka Venäjä esiintyi suomalaisten mielissä sotilaallisen uhkan lähteenä, oltiin Venäjästä enemmän huolestuneita muiden kuin sotilaallisten uhkatekijöiden (kuten Venäjän ydinvoimailoiden) takia. Sotilaallisten uhkakuvien voi katsoa yhdistyneen kansalaismielipiteessä epävarmaksi ja arvaamattomaksi koettuun Venäjään, mutta sotilaallisten uhkakuvien intensiteettiä ja todennäköisyyttä suomalaiset pitivät matalina.

Loppupäätelmä

*Suomalaisten kokemat uhkat tai ongelmat tai huolta aiheuttaneet asiat olivat yhdensuuntaisia selonteossa esitettyjen ei-sotilaallisten uhkakuvien kanssa. Erityisesti terrorismi, joukkotuhohaseiden leviäminen ja järjestäytynyt rikollisuus olivat uhkakuvina kansalaismielipiteessä vahvasti esillä. Suomalaisten (kansalaisten) uhkakäsityksien voi yleisesti nähdä seuranneen läheisesti länsimaisia uhkamäärittelyitä ja kansainvälisiä uhkatrendejä. Ympäristöasiat muodostivat lisäksi turvallisuuden osa-alueen, josta suomalaiset kantoivat mittavissa määrin huolta, vaikkei ympäristöasioiden määrittelyminen uhkakuviksi ole mielipidetutkimuksien valossa ristiriidatonta. Sotilaallisten uhkakuvien mahdollisuus tiedostettiin suomalaisten keskuudessa, mutta niiden todennäköisyys koettiin hyvin matalaksi. *Tietyissä määrin sotilaallisten uhkakuvien legitimitetin voi katsoa olleen suomalaisten keskuudessa varsin alhainen, mutta tällöin on huomattava, että mielipidetutkimuksien kautta oli saatavissa tietoa vain arvioiduista uhkakuvien todennäköisyyksistä.* Sotilaallisen uhkan mahdollisuus, Suomen ja suomalaisten turvallisuuden näkökulmasta, yhdistettiin kuitenkin mielipidetutkimuksissa Venäjään – ja sen epävarmuuteen. Yhteiskunnallisessa uhkailmapii-rissä sotilaalliset uhkat olivat taka-alalla.*

9

DISKUSSIO – SELONTEKO UHKAKUVAPOLITIIKAN POLTTOPISTEENÄ

Tutkimuksen diskussiossa vastataan tutkimuksen pääongelmaan ”Miten Suomen uhkakuvat rakennetaan 2000-luvun alussa ja mikä on näiden uhkakuvien vastaavuus ulkoisten toimijoiden ja suomalaisten uhkakuviin ja -käsityksiin?” sekä pohditaan laajemminkin suomalaisen uhkakuvarapolitiikan kokonaisuutta ja esitettyjen teoreettisten näkemysten empiiristä soveltuvuutta. On huomioitava, että osa tutkimustuloksista on esitetty lukujen 5–8 johtopäätös-alaluvuissa, eikä niitä kaikilta osin toisteta tässä diskussiossa. Vastaavasti 2000-luvun alun suomalainen turvallisuusasiakirjarakenne osoittautui tutkimusproessin aikana uhkakuvien rakentamisessa, kiistanalaisuudessa ja suomalaisen turvallisuuskäsityksen esilletuomisessa hyvin merkitykselliseksi sekä ongelmalliseksi, mikä edellyttää diskussiossa huomion kiinnittämistä myös tähän kokonaisuuteen ja pohdintaan sen tulevaisuudesta. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selontekomenettelyn uudistaminen sekä turvallisuutta ja uhkakuvien hallintakeinoja määrittävien suomalaisten asiakirjojen yhdistäminen edellyttäisi kuitenkin huomattavasti tätä diskussiota laajempaa ja yksityiskohtaisempaa tarkastelua, joten tässä esitettävät näkemykset on ymmärrettävä jatkotutkimustarpeen esityksenä. Toisena jatkotutkimuksen aiheena voi esittää vastaavaa tutkimusta vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon rakentamisprosessista ja vertailla sitä tässä tutkimuksessa esitettyihin tutkimustuloksiin. Kolmantena jatkotutkimuksen ehdotuksena on tutkimusproessin aikana herännyt kiinnostus selvittää median roolia uhkatodellisuuden luoja ja vaikuttajana siihen miten eri uhkakuvat erityisesti kansalaisten keskuudessa rakentuvat koetuksi uhkatodellisuudeksi.

Tutkimustulosten perusteella tutkimuksen teoreettista tulkintakehystä voi pitää toimivana ja suomalaiseen uhkakuvarakentamiseen vaikuttavia eri tekijöitä perustellusti esilletuovana. Tulkintakehystä on kuitenkin tarve täydentää tässä diskussiossa esitettävällä tavalla.

Diskussiossa tarkastellaan ensin 2000-luvun alun suomalaista turvallisuuskäsitystä ja siinä yhdistyviä, tutkimuksen teoreettisessa osassa esitettyjä, turvallisuuden eri ulottuvuuksia. Turvallisuuskäsitystä rakentavilla tekijöillä on oleellinen vaikutus ja tulkinta-arvo siihen, miten uhkakuvia on Suomessa 2000-luvun alussa rakennettu. Diskussion toisessa osassa tulkitaan vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa esitettyjen

uhkakuvien vastaavuutta tutkimuksessa tarkasteltujen ulkoisten toimijoiden uhkakuviin ja suomalaisten kansalaismielipiteessä esiintyneisiin uhkakäsitteisiin. Eri toimijatasoilla esitettyjä ja koettuja uhkatodellisuuksia tarkastellaan sekä toisiaan täydentävästä että erottavasta näkökulmasta. Diskussion kolmannessa osassa keskitytään turvallisuuspoliittiselle asialistalle, turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selontekoon, rakennettujen uhkakuvien turvallisammaksi tekemiseen sekä siihen vaikuttaneisiin tekijöihin. Samassa yhteydessä arvioidaan kokonaisturvallisuuden rakentamisen näkökulmasta suomalaista turvallisuusasiakirjarakennetta.

Suomalainen turvallisuuskäsitys

Suomalaiseen turvallisuusajatteluun, muiden länsimaiden ja turvallisuustutkimuksessa painotettujen muutoskohtien tavoin, kylmän sodan ajan päätymisellä ja syyskuun 11. päivän terrori-iskuilla on ollut huomattava merkitys. Tapahtumat ovat samanaikaisesti sekä kyseenalaistaneet perinteistä valtiokeskeistä sotilaallispoliittista turvallisuusymmärrystä että luoneet yhteiskunnallista ilmapiiriä horisontaalisesti laajennetun turvallisuuden mukaisten uhkien turvallisammaksi tekemiseksi. Suomeen 1990-luvun puolivälissä muodostettu turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely on turvallisuusympäristön muutosten ja sotilaallisten uhkakuvien haalistumisen ohella edesauttanut laajan turvallisuuskäsityksen ja siihen yhdistettävien uusien, ei-sotilaallisten, uhkakuvien vakiintumista suomalaiseen yhteiskuntaan. 2000-luvun alussa Suomeen(kin) on synnytetty entistä vahvempi tarve määrittää uudelleen – jatkuvasti kehittyvää – turvallisuuden käsitettä. Samalla turvallisuuden laajentamiselle ja uhkakäsitteen määrittämiselle näyttää olevan yhä vaikeampi asettaa rajoja.

Turvallisuuden ymmärrys on Suomessa 2000-luvun alussa myös syventynyt eli turvattavan kohteen nähdään yhä useammin sijaitsevan muualla kuin perinteisen turvallisuuskäsityksen mukaisella yksikkötasolla. Kansainvälisten suhteiden ja strategiantutkimuksen keskiössä olevalle turvallisuudelle on käytännössä rakentunut osittain uudenlainen sisältö, ja samalla on kehitetty sen mukaisia turvallisuuden tuottamisen aiempaa monialaisempia keinoja. Se ei kuitenkaan ole Suomessa merkinnyt perinteisen turvallisuusajattelun ja sotilaallisten uhkakuvien katoamista, joskin turvallisuuden uudelleenmäärittelyn kautta niihin kohdistuvien paineiden lisääntymistä. *Uhkakuvat ovat 2000-luvun alussa, turvallisuuden laajentamisen ja syventämisen aikakaudella, kasvavissa määrin politisoituneet osaksi normaalia politiikkaa, mikä on merkinnyt niiden määrittämisen kiistanalaisuuden ja niihin kohdistettavan politikoinnin lisääntymistä.* Uhkakuvien rakentaminen on siis politiikan ehdollistamaa ja ohjaamaa.

Kansallinen turvallisuuskäsitys muotoutuu ja muuttuu kulttuurisessa jatkuvuuden kontekstissaan hitaasti. Turvallisuus yhdistettiin Suomessa pitkään

pääosin perinteisen turvallisuusorientaation mukaiseen turvallisuusymmärrykseen, ja tämä sosiaalis-historiallinen – sotilaallisiin uhkakuviin keskittynyt – tausta vaikuttaa edelleen voimakkaasti suomalaiseen turvallisuusymmärrykseen. Aikaa kylmän sodan päättymisestä 2000-luvun alkuun voi turvallisuuskäsityksen kulttuurisen muutoksen näkökulmasta pitää lyhyenä. Kylmän sodan aikana Suomessa pitkään vallinneen perinteisen turvallisuuskäsityksen voi olettaakin edelleen vaikuttavan suomalaisten käsityksiin turvallisuudesta ja uhkatekijöistä sekä tärkeimmästä Suomen turvallisuuden yhdistettävästä toimijasta – Venäjistä. Turvallisuuskäsityksen laajentamisesta ja syventämisestä huolimatta perinteiset valtiokeskeiset lähtökohdat näkyvät 2000-luvun alussa sekä suomalaisessa turvallisuusajattelussa että Suomen turvallisuuspoliittisissa linjauksissa.

Suomen maantieteellinen asema Venäjän rajanaapurina, historian sotakokemukset sekä Venäjän sotilaallisen voimankäytön kyky ja tulevaisuuden epävarmuus ovat niin viranomaistoimijoiden kuin poliittisen eliitin keskuudessa rakentuneet keskeisiksi suomalaisten sotilaallisten uhkakuvien ylläpitämistä perusteleviksi argumenteiksi. Tässä kontekstissa, jossa sotilaalliset uhkakuvat on nähtävä vahvasti kulttuurisidonnaisina, jatkuvuutta ilmentävinä ja institutionalisoituneina, on 2000-luvun alun Suomessa tuotettu ja uusintettu sekä uhkakuvia että turvallisuuspolitiikkaa – ja suomalaista turvallisuusymmärrystä. Tällöin rakennetaan suomalaista turvallisuuden viitekehystä, jossa tulkitaan vallitsevia olosuhteita ja turvallisuusympäristön muutoksia. Perinteisen turvallisuusajattelun jatkuvuus ilmenee muun muassa vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa määrittelyssä turvallisuuspoliittisessa peruslinjassa. Siinä sitoudutaan uskottavan itsenäisen sotilaallisen puolustuskyvyn kehittämiseen sekä korostetaan alueellisen koskemattomuuden, maan itsenäisyyden ja yhteiskunnan perusarvojen turvaamista. Määrittely heijastaa Suomessa vallitsevaa kansallisen turvallisuuden perinnettä, jossa Suomi itse huolehtii sotilaallisesta turvallisuudestaan ja varautuu sotilaallisissa uhkakuvissaan, niiden epätodennäköisyysarvioista huolimatta, pahimpien vaihtoehtojen varalle. Suomalaiseen yhteiskuntaan on juurtunut omaan turvallisuuteen ja sen omaan puolustamiseen luottaminen. Sotilaallisen uhkan mahdollisuus on olemassa ilman että sitä korostetaan erityisellä tavalla. Samalla luodaan kuvaa Venäjän epävarmasta tulevaisuudesta ja painotetaan puolustusratkaisujen pitkäjänteistä kehittämistarvetta, sotilaallisia uhkakuvia legitimoiden. Sotilaallisissa uhkakuvissa varaudutaan siihen mahdollisuuteen, että Venäjän turvallisuuskehitys muuttuu. Osin tilanne selittyy kansallisella ajattelulla, jossa korostuu varautuminen erityyppisiin uhkiin, yksin jäämisen pelko ja eräänlainen varuillaan olo.

Konstruktivistinen, kulttuuri- ja identiteettiperustainen sekä historiallisen taustan huomioiva, lähestymistapa auttaa tulkitsemaan Suomessa omaksuttua tapaa esittää Venäjä uhkan lähteenä. Vaikka sotilaallisten uhkakuvien

rakentamisessa epävarma Venäjä koetaan Suomessa ainoana todellisena uhkan lähteenä, halutaan esimerkiksi selonteossa sotilaallisten uhkamallien esittäminen ja yleensäkin Venäjästä puhuminen pitää neutraalina. *Suomalaiseen turvallisuuskäsitykseen yhdistyy (edelleen) Venäjän ärsyttämistä välttävä tendenssi.* Sitä ilmensi hyvin selonteon valmisteluvaiheessa Venäjä-teksteihin kohdistettu mittava huomio sekä tietoisesti tavoiteltu tapa esittää selonteon Venäjä-kuvaukset ja -arviot neutraaleina ja varovaisina.

Suomalaisen turvallisuuskäsityksen rakentumisen vahva yhteys Venäjään ilmenee myös ei-sotilaallisissa uhkakuvissa. Uhkan lähde yhdistetään, esimerkiksi ympäristökatastrofien tai järjestäytyneen rikollisuuden uhkakuvissa, usein Venäjään, jonka aiheuttamat uhkat Suomelle ovat myös muita kuin sotilaallisia. *Venäjä on läsnä kaikkien turvallisuussektoreiden suomalaisissa uhkakuvissa.* Venäjä nousee suomalaisessa turvallisuusajattelussa ja uhkakuvien rakentamisessa vahvasti esille, jolloin Suomen geopoliittinen ja -strateginen asema on nähtävä uhkakuvien kansallisessa rakentamisessa ja sen tulkinnassa merkittäväksi tekijäksi.

Sotilaallisten uhkakuvien pitkäaikaisesta hallitsevuudesta on 2000-luvun alun Suomessa siirrytty hiljalleen uusiksi ja ei-sotilaallisiksi kuvattujen uhkien vahvempaan poliittiseen priorisointiin. Suomalaisessa yhteiskunnassa omaksuttu ja hyväksytty sekä poliittisessa turvallisuuspuhunnassa paljon käytetty laajan turvallisuuden käsite on ilmentänyt tarvetta määrittää turvallisuutta ja uhkakuvia uudella – geopolitiikkaa ja sotilaallista voimankäyttöä laajemmalla – tavalla. Virallisissa asiakirjoissa on korostettu laajan turvallisuuskäsityksen ohjaavan Suomen turvallisuuspolitiikkaa. Kylmän sodan jälkeisessä Suomessa onkin turvallistettu huomattava määrä erilaisia asioita uhkakuviksi, ja nimenomaan turvallisuuspoliittisiksi uhkakuviksi. Turvallisuuskäsityksen laajentaminen on merkinnyt sitä, että periaatteessa kaikki suomalaisten hyvinvointiin ja identiteettiin potentiaalisesti kohdistuvat uhkatekijät on mahdollista turvallistaa. Turvallistettujen tai turvallistamisesityksiksi jääneiden uhkien määrän lisääntymisen ohella huomionarvoista on ollut ei-sotilaallisten uhkien intensiteetin selkeä kasvattaminen.

Turvallisuuden laajentaminen on turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteissa merkinnyt kansainvälisen ja kansallisen turvallisuuden vahvaa yhteenkietoutumista. Suomen ja suomalaisten turvallisuutta uhkaavien tekijöiden nähdään nousevan turvallisuuden eri sektoreilta ja uhkat puitteistaan usein luonteeltaan valtioiden rajat ylittäviksi, kokonaisvaltaisiksi sekä vaikutuksiltaan globalisoituneessa maailmassa nopeasti leviäviksi ja keskinäisissä yhteyksissään toisiaan vahvistaviksi. Meitä uhataan yhä laajemmalla rintamalla. Vuoden 2004 selonteossa, verrattuna aiempiin selontekoihin, on todennettavissa kansainvälisten uhkakuvien kasvaneen painoarvon lisäksi niille ensimmäistä kertaa (selonteissa) rakennettu suora yhteys Suomen turvallisuuteen. Valtiollisen turvallisuuden koetaan olevan aiem-

paa enemmän vaarassa juuri uusien uhkien takia. Kansainvälisiä uhkakuvia on lähennetty, ne on esitetty läheisemmiksi ja konkreettisemmin Suomen turvallisuuteen vaikuttavammiksi kuin aikaisemmin. Ominaista uusille uhkille on ollut myös se, ettei niitä todeta voitavan hallita perinteisin sotilaallisilla keinoin ja että niiden hallinta edellyttää kansainvälistä yhteistyötä: entistä monimuotoisempaan turvallisuusympäristöön on vastattava uudella hallintakeinoin. Intensiteetiltään voimistuneet kansainväliset ei-sotilaalliset uhkakuvat ovat rakentaneet suomalaisen turvallisuusymmärrykseen kansainvälistä ulottuvuutta. Myös Suomen lähialueilta nousevien uhkien luonne on yhä useammin kuvattu ei-sotilaalliseksi.

Suomalaisessa turvallisuusymmärryksessä yhdistyvät 2000-luvun alussa kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden tasot, mitä uhkakuvien esitystapa vuoden 2004 selonteossa hyvin kuvaa. Selonteon turvallisuuspoliittisessa I-osassa keskitytään kansainväliseen turvallisuuteen ja yhteistyöhön sekä globaaleihin ei-sotilaallisiin uhkakuviin. Selonteon puolustuspoliittisen II-osan turvallisuuden ytimessä ovat puolestaan sotilaalliset uhkamallit ja uskottava puolustuskyky. Selonteko kuvaa Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kokonaisideaa, jossa kansainväliset pyrkimykset ja uhkakuviin yhdistetyt laaja-alaiset tavoitteet ovat rinnan perinteisen turvallisuuden varmistavan kansallisen puolustuksen kanssa. *Suomalainen turvallisuuskäsitys rakentuu tietyllä tapaa jaottelusta kansainvälisiin ja kansallisiin uhkakuviin.*

Uhkakuviin on 2000-luvun alussa yhdistetty myös ei-valtiollisia toimijoita, kun aiemmin uhkan lähteeksi katsottiin yleensä vain valtiolliset toimijat. Globaaleissa uhkakuvissa huomioidaan yhä enemmän ei-valtiollisia toimijoita, kuten maailmanlaajuisesti toimivia terroristijärjestöjä. Kansainvälisten ei-sotilaallisten uhkakuvien vahvistaminen on merkinnyt suomalaisen turvallisuusajatteluun sitä, että Suomen kansallista turvallisuutta kuvataan edistettäväksi kasvavissa määrin Suomen rajojen ulkopuolella, eli kansainvälisen turvallisuuden edistämisen katsotaan edistävän kansallista turvallisuutta. *Globalisaation ja uusien globaalien uhkakuvien kautta painotetaan laajan turvallisuuden konseptin tärkeyttä turvallisuuspolitiikassa.* Suomessa käsitykset ovat muuttumassa – uhkat voivat olla maantieteellisesti kaukanakin Suomesta, mutta vaikuttavat Suomen turvallisuuteen. Kansainväliselle yhteistyölle rakennetaan entistä keskeisempää merkitystä suomalaisessa turvallisuusajattelussa, mikä on heijastunut suomalaisen asevoiman käyttöön kansainvälisissä kriisinhallintatehtävissä. Suomen sotilaallista turvaamista todetaan toteutettavan kauempana valtiollisten rajojen ulkopuolella, osana kansainvälistä monenkeskistä ja syvenevää yhteistyötä. Aikaisempaan verrattuna puolustushallinnossakaan ei enää tehdä jyrkkää rajaa kansallisen ja kansainvälisen puolustuspolitiikan välille. Turvallisuuspoliittisen ydineliitin turvallisuuspuhunnassa on rakennettu kuvaa Suomen halusta olla mukana vahvistamassa maailmanlaajuisia kokonaisvaltaista tur-

vallisuutta. Tämä on merkinnyt Suomen turvallisuusintressien – ja uhkakuvien – maantieteellistä laajentamista. Turvattavana kohteena kansainvälisten uhkakuvien hallinnassa viitataan kuitenkin Suomen sekä yhä useammin myös alueellisen (eurooppalaisen) turvallisuuden vahvistamiseen.

Suomalainen turvallisuuskäsitys rakentuu 2000-luvun alussa yhä enemmän kansainvälisten ja muiden kuin perinteisten turvallisuustekijöiden pohjalta. Muutos on todennettavissa, vaikka sotilaalliset ja poliittiset turvallisuussektorit edelleen hallitsevatkin suomalaista turvallisuuskäsitystä. Vuoden 2004 selonteko on selkeästi edeltäjiään vakavampi ja huolestuneempi globaalin kehityksen, maailmanpoliittisten tapahtumien ja kansainvälisten uhkakuvien vuoksi. Kansainvälisen turvallisuuden ja uhkakuvien korostaminen on myös rakentanut uudelleenymmärrystä turvattavasta kohteesta. Suomessa on asteittain siirrytty painottamaan laajempaa alueellista – eurooppalaista (EU:n) – turvallisuutta. Laaja-alaisten ja kansainvälistä yhteistyötä edellyttävien uhkakuvien torjunnassa Suomen turvallisuus nähdään yhä vahvemmin sidonnaisena alueelliseen turvallisuuskehitykseen. Euroopan unionia uhkaavien tekijöiden esitetään joko suoraan tai heijastusvaikutuksiltaan epäsuorasti uhkaavan myös Suomen turvallisuutta. Toisaalta EU koetaan Suomessa tärkeänä kansainvälisten uhkakuvien hallintakeinoja tuottavana toimijana. Suomi kantaa vastuunsa kansainvälisen turvallisuuden edistämisestä osana Euroopan unionia – Suomi on osa jotain suurempaa ja itse riippuvainen siitä.

Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta välittyy pyrkimys kattavasti huomioida kansainväliset turvallisuusuhkat ja yhdistää Suomi, eurooppalaisessa kontekstissa, laajaan ja jakamattomaan globaalitason turvallisuusdynamiikkaan. Kansainväliselle turvallisuusyhteistyölle rakennetaan tärkeää merkitystä, samalla kun globalisaatiosta ja keskinäisriippuvuudesta puhutaan turvallisuuden yhteydessä entistä painokkaammin. *Suomalaista uhkakuvarakentamista ja turvallisuuskäsitystä ohjaa aktiivinen sopeutuminen*, jossa Suomi toisaalta mukauttaa kansallista turvallisuuspoliittista asialistaansa eurooppalaiseen kontekstiin ja toisaalta pyrkii itse EU-jäsenmaana aktiivisesti vaikuttamaan turvallisuusympäristön kehitykseen ja ei-sotilaallisten – yhteisiksi koettujen ja esitettyjen – uhkakuvien hallintaan. Kansainvälisten uhkakuvien edellyttämät kansalliset velvoitteet ja sitoutuminen yhteisöllisiin uhkakuvien hallintakeinoihin vaikuttavat *suomalaisen turvallisuuskäsityksen kansainvälistymiseen*. Suomen turvallisuusajattelun voimakkaamman sitomisen kansainväliseen turvallisuuteen ja eurooppalaiseen kontekstiin voi nähdä hiljalleen johtavan muutokseen Suomen kansallisessa identiteetissä, joka on perustunut kansallisen turvallisuuden varmistamiseen Venäjän sotilaallista uhkaa vastaan. Vieraan valtion hyökkäysuhka on perinteisesti ollut kansakunnan yhtenäisyyttä vahvistava tekijä. Kansainvälistyvä turvallisuus heijastaa 2000-luvun alun Suomessa pyrkimystä ymmärtää turvallisuus sekä monisektorisena että alueellisena

turvallisuusjärjestyksenä. Suomalaista identiteettiä rakentavat sekä kansalliset että kansainväliset uhkaelementit. Ne asettuivat kuitenkin osin vastakkain vuoden 2004 selonteossa. Samalla Suomen kansallisen turvallisuuskäsitteen voi todeta olevan murrostilassa – mitä Suomen turvallisuudella halutaan tarkoittaa ja mistä eri osatekijöistä se rakentuu.

Kolmas merkittävä piirre 2000-luvun alun suomalaisessa turvallisuuspuhunnassa ja suomalaisen turvallisuuskäsityksen rakentamisessa on ollut sisäisen turvallisuuden korostaminen. Poliittisen eliitin, selontekoprosessissa etenkin eduskuntakeskusteluissa esiintyneelle, turvallisuuspuhunnalle on ollut ominaista kuvata Suomen ulkoista turvallisuustilannetta vakaaksi ja samalla painottaa sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkakuvien intensiteetin kasvua sekä laaja-alaisuutta. Sisäisen turvallisuuden uhkakuvat on yleensä määritetty ei-sotilaallisiksi uhkiksi, joiden katsotaan kohdistuvan suomalaiseen yhteiskuntaan ja suomalaisiin (yksilöihin) – ei suoraan valtiolliseen olemassaoloon. Sisäisen turvallisuuden uhkatekijöiden lähde on puolestaan paikallistettu kahtaalle. Toisaalta sisäisen turvallisuuden uhkat kuvataan Suomen rajojen ulkopuolelta Suomeen kohdistuviksi (kuten laitton maahanmuutto) ja toisaalta suomalaisen yhteiskunnan sisältä nouseviksi (kuten yksilön yhteiskunnallinen syrjäytyminen). Edelliset ymmärrettiin vuoden 2004 selonteon rakentamisprosessissa turvallisuuspoliittisina uhkina ja jälkimmäiset enemmänkin yhteiskunnan sisäistä turvattomuutta aiheuttavina tekijöinä. Jaottelu on kuitenkin osoittautunut hankalaksi, sillä samaan uhkakuvaan (kuten järjestäytyneeseen rikollisuuteen) yhdistyy usein molemmat uhkan lähteen mahdollisuudet. Tästä syystä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kehitystä on pyritty seuraamaan rinnakkain. Sisäisen turvallisuuden uhkakuvat on myös usein käsitetty sellaisiksi, joita hallitaan ensisijaisesti muilla kuin ulko- tai puolustuspoliittisilla keinoilla. Tämäkin jaottelu on käytännössä osoittautunut vaikeaksi, sillä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kytkeytyessä sisäiseen turvallisuuteen kuuluviksi määritetyissä uhkakuvissa läheisesti toisiinsa on uhkien hallintakeinoja lähes mahdotonta jakaa selkeästi sisäisiin tai ulkoisiin. Lisäksi puolustusvoimia on suunniteltu käytettäväksi lisääntyvässä määrin muiden viranomaisten tukena sisäisen turvallisuuden uhkien torjunnassa.

Oleennaista suomalaisen turvallisuuskäsityksen rakentumisen kannalta on ollut yhä useampien sisäiseen turvallisuuteen yhdistettävien asioiden puitteistaminen uhkakuviksi ja turvallistaminen myös turvallisuuspoliittisiksi uhkakuviksi. Tämä on merkinnyt uhkakuvien määrällistä lisääntymistä suomalaisessa yhteiskunnassa. *Sisäisen turvallisuuden uhkakuvat on 2000-luvun alussa tuotu voimallisesti turvallisuuden ja turvallisuuspolitiikan piiriin.*

Uhkakuvien painottuessa yhä enemmän sisäiseen turvallisuuteen on ymmärrystä turvattavasta kohteesta siirretty samalla entistä yksilökeskeisem-

pään suuntaan. Tämä on heijastunut myös turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selonteojen turvattavan kohteen määrittelyissä. Vuoden 2004 selonteon mukaan Suomen itsenäisyyden ja demokraattisten perusarvojen ohella turvataan kansalaisten turvallisuutta ja hyvinvoinnin edistämistä. Kyseinen määrittely mahdollistaa turvallisuuden ja uhkakuvien hyvin laaja-alaisen tarkastelun. Turvallisuus on Suomessa 2000-luvun alussa yhdistetty vahvemmin kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseen ja arjen turvallisuuden takaamiseen. Yksilön turvallisuus on uhkien puitteistamisessa yhä enemmän läsnä, mitä vuoden 2004 selonteon eduskuntakeskusteluiden puheenvuoroissa sekä poliittisten puolueiden ohjelmajulistuksissa ja kannanotoissa esitettyjen uhkakuvien puitteistamistavat hyvin kuvaavat. *Sisäisen turvallisuuden ja yksilön inhimilliseen turvallisuuteen yhdistettävien uhkakuvien painoarvo on nousussa suomalaisessa yhteiskunnassa.* Tutkimuksen teoriaosassa esitettyjen turvallisuusteorioiden näkökulmasta huomionarvoista on ollut feministisen turvallisuuskäsityksen puuttuminen suomalaisesta poliittisesta turvallisuus- ja uhkapuhunnasta.

Poliittinen turvallisuuspuhunta on Suomessa muuttunut entistä monimuotoisemmaksi. Suomalaisessa turvallisuusajattelussa on havaittavissa siirtymää inhimillisempään (yksilölähtöisempään) sekä alueellisempaan ja globaaliseen suuntaan. Uhkia kuvataan nouseviksi myös kaikilta Kööpenhaminan koulukunnan esittämiltä turvallisuuden sektoreilta, mutta suomalaista turvallisuuskäsitystä täsmentävät koulukunnan turvallisuusteoriasta sisäisen turvallisuuden uhkakuvien painottaminen, kaikilla turvallisuussektoreilla esiintyvien uhkakuvien venäjäsidonaisuus sekä sotilaallisen turvallisuuden ymmärtäminen ”kaiken muun turvallisuuden” perustana. Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon voi nähdä vahvistaneen näitä suomalaisen turvallisuuskäsityksen osatekijöitä ja kehityssuuntia. Suomeen on rakentunut omanlaisensa turvallisuuskäsitys, joka muodostuu sekä kansallisista että kansainvälisistä näkökulmista, omassa kulttuurisessa kontekstissa yhdistetyistä turvallisuuden eri osa-alueista sekä turvallisuuden jakamattoman kokonaisuuden ymmärtämisen vaikeudesta ja keskenäisyydestä. Kylmän sodan päätyminen, Suomen EU-jäsenyys, globalisaatio, 2000-luvun alun terrori-iskut ja suomalaisen yhteiskunnan turvallisuuspoliittisen ilmapiirin avautuminen ovat olleet rakentamassa suomalaisen turvallisuuskäsityksen uudelleenmuotoilua.

Uhkakuvien turvallistaminen kansainvälisessä ja kansallisessa viitekehyksessä

Turvallisuusymmärryksen laajentamisessa ja ei-sotilaallisten uhkakuvien rakentamisessa on 2000-luvun alun Suomessa seurattu maailmanlaajuisista ja etenkin länsimaista kehityssuuntaa. Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa kuvatut ei-sotilaalliset uhkakuvat olivat läheisessä yhteydessä länsimaisten toimijoiden esittämiin uhkakuvauksiin, YK:n

uhkakuvien täydentäessä uhkaymmärrystä globaalipainotteisella ja inhimillistä turvallisuutta korostaneella viitekehyksellään. Länsimaissa painotettujen uhkakuvien valtioiden rajat ylittävä luonne heijastuu siten uhkakuvien vastaavaan turvallistamisen luonteeseen. Kun kylmän sodan aikana länsimailla oli yhdensuuntainen ymmärrys sotilaallisesta uhkakuvasta, rakentuu länsimainen uhkaymmärrys 2000-luvun alussa muilta turvallisuuden sektoreilta nousevien uhkakuvien pohjalta. Turvallistetut ylikansalliset uhkakuvat ovat rakentuneet länsimaissa yhteistä uhkaymmärrystä hallitseviksi ja läntisten valtioiden uhkakuvarakentamista ohjaaviksi. Yhdysvaltojen, Naton ja EU:n turvallisuuspoliittisia asialistoja ja turvallisuuspuhuntaa ovat 2000-luvun alussa samansuuntaisina hallinneet terrorismin, joukkotuhoaseiden leviämisen, poliittisesti epävakaiden valtioiden, alueellisten kriisien ja järjestäytyneen rikollisuuden uhkakuvat. Selonteossa esitettyjen uusien uhkakuvien rakentaminen on ollut voimakkaassa yhteydessä tähän läntiseen uhkatodellisuuteen. Se ilmentää toisaalta kansainvälisessä järjestelmässä, länsimaisesta näkökulmasta, vallinneen turvallisuusympäristö- ja uhkakuvalogiikan huomioonottamista ja toisaalta halua identifioida uhkakuvien kautta Suomea läntiseen viiteryhmään.

Turvallisuuden laajentamisen tarve ja keskinäisriippuvuuden kasvun korostaminen, uhkakuvien monimutkaistaminen sekä perinteisten sotilaallisten uhkakuvien poistaminen julkisista turvallisuuspoliittisista asialistoista ovat olleet läntisen uhkaymmärryksen omaispiirteitä kylmän sodan jälkeen. Uhkakuvissa se on merkinnyt, syyskuun 11. päivän tapahtumien vauhdittamana, terrorismin uhkan huomattavaa poliittista priorisointia. Länsimaisten toimijoiden muutkin uhkakuvat (kuten huumekauppa ja järjestäytynyt rikollisuus) on yhdistetty läheisesti terrorismin uhkaan. Samalla terrorismi, poliittisen turvallisuussektorin uhkakuvana, on länsimaissa militarisoitu eli uhkaa esitetään hallittavaksi pitkälti sotilaallisin keinoin.

Länsimainen terrorismin uhkaa korostanut ilmapiiri heijastui voimakkaasti sekä vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon I-osan ja sisäisen turvallisuuden uhkakuvien rakentamiseen että suomalaisten uhkakäsityksiin. Terrorismin ja joukkotuhoaseiden hallitsemattoman leviämisen uhkakuvat turvallistettiin selontekoon länsimaisessa viitekehyksessä ja samalla niiden poliittista painoarvoa kasvatettiin verrattuna aikaisempiin selontekoihin. Suomalaisten kansalaismielipiteessä näitä uhkakuvia pidettiin myös vakavina ja keskeisesti huolta aiheuttaneina uhkina. Huomioitavaa on, että terrorismin ja joukkotuhoaseiden leviämisen uhkakuvat koettiin kansainvälisinä, ei suoraan Suomen tai suomalaisten turvallisuutta uhkaavina. Länsimaisen turvallistamispaineen vaikutus oli myös keskeinen selonteon järjestäytyneen rikollisuuden, alueellisten konfliktien, huume- ja ihmiskaupan, epidemioiden ja hallitsemattomien väestöliikkeiden uhkakuvissa. Niihin yhdistettiin selonteossa kuitenkin lisäksi uhkien lähialuesidonnaisuus, jolla viitattiin joko suoraan tai epäsuorasti Venäjään.

YK:n uhkakuvien vaikutuksen voi puolestaan nähdä selonteossa esitettyjen ei-sotilaallisten uhkakuvien taustatekijöiden (kuten köyhyys ja ihmisoikeusrikkomukset) sekä rauhanomaisten ja yhteisöllisten hallintakeinojen painottamisessa (verrattuna Yhdysvaltojen ja Naton turvallisuuspoliittisiin asialistoihin). Tätä kuvaa hyvin sortuvien valtioiden puitteistaminen selonteossa useiden muiden ei-sotilaallisten uhkien taustatekijänä, ei varsinaisesti uhkakuvana, jollaiseksi se puitteistettiin Yhdysvaltojen ja Naton asiakirjojen lisäksi Euroopan unionin turvallisuusstrategiassa.

Suomen voi tulkita seuranneen selonteon ei-sotilaallisissa uhkakuvissa läheisesti länsimaisia uhkamäärittelyitä. Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon I-osan uhkakuvat vastasivat länsimaisten toimijoiden esittämiä ja poliittisesti priorisoimia uhkakuvia. Läheisimmin selonteon ei-sotilaalliset uhkakuvat yhdistyivät EU:n uhkakuvien puitteistamistapaan: haluttiin viestittää, että Suomi jakaa eurooppalaisen ymmärryksen ei-sotilaallisista uhkista. Suomalaista uhkakuvarakentamista haastavatkin länsimaiset, etenkin eurooppalaiset, odotukset siitä, miten Suomi määrittelee turvallisuutta ja uhkakuvia sekä miten Suomi aikoo osallistua kansainvälisen ja alueellisen turvallisuuden rakentamiseen. Nykytilanteessa, etenkin huomioiden Suomen sitoutumisaste Euroopan integraatiokehitykseen, voikin kysyä – onko Suomella ylipäätään mahdollista olla selkeästi muista länsimaista poikkeava turvallisuuskäsitys ainakaan niiden uhkien osalta, jotka länsimaissa on yleisesti turvallistettu uhkakuviksi. Länsimainen normipaine vaikuttaa suomalaisen uhkakuvarakentamisen taustalla.

Euroopan unionin vaikutus ei-sotilaallisten uhkakuvien turvallistamisessa on Suomelle keskeinen. Kansainvälisiä ei-sotilaallisia uhkakuvia lähestytään Suomessa pitkälti alueellisen turvallisuusmuodostelman kautta, jolloin Suomen turvallisuusintressit esitetään läheisessä suhteessa EU:n intresseihin. *EU:sta on muodostunut keskeisesti Suomen uhkakuvia rakentava ja turvallistamisesityksiä kansalliseen turvallisuuspoliittiseen asialistaan tuottava toimija.* Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmisteluvaiheessa EU:n turvallisuusstrategian uhkakuville annettiin merkittävä poliittinen painoarvo ja ne tietoisesti turvallistettiin osaksi selonteossa esitettäviä uhkakuvia. Buzanin ja Wæverin alueellinen turvallisuusmuodostelmateoria toteutuukin Suomessa ei-sotilaallisiksi kuvatuissa uhkissa, mutta Suomi poikkeaa teoriasta vahvan kansallisen sotilaallisen uhkakuvasisällön osalta. Suomen voi myös tulkita, selonteossa esitettyjen uhkakuvien näkökulmasta, laajentaneen turvallisuuskäsitystään kansainvälisen kehityksen mukaisesti, eli *Suomessa on laaja-alaistettu uhkaymmärrystä osaksi sen takia, että muuallakin on tehty niin.* Ei-sotilaallisen turvallisuuden kansalliset erityispiirteet näkyvät Suomessa kuitenkin: 1) useiden uhkien yhdistämisessä, etenkin uhkan lähteenä, Venäjään, 2) sisäisen turvallisuuden uhkakuvien korostamisessa.

Länsimaisia uhkamäärittelyjä hallinneet ja selonteossa ei-sotilaallisiksi kuvatut uhkakuvat olivat vahvasti esillä myös suomalaisten uhkakäsityksissä. Mielipidekyselyiden ja -tutkimuksien mukaan suomalaisten uhkakäsityksiä hallitsivat 2000-luvun alussa ei-sotilaalliset, eri turvallisuuden sektoreilta nousevat, uhkatekijät, joiden koettiin keskeisimmin aiheuttavan turvattomuuden tunnetta. Länsimaisten uhkakuvien mukaisesti terrorismin, joukotuhoaseiden leviämisen ja järjestäytyneen rikollisuuden uhkakuvat painotuivat kansalaismielipiteessä vakavina ja intensiteetiltään korkeina uhkina. Toisaalta suomalaiset kokivat terrorismin vastaisen sodan turvallisuutta yleisesti heikentäväksi asiaksi. Kansalaismielipiteessä myös ympäristöturvallisuuteen yhdistyvät uhkatekijät (kuten ilmastonmuutos ja ympäristökatastrofit) koettiin vakavina ja intensiteettiään kasvattavina uhkakuvina. Huomionarvoista on, että ympäristöturvallisuutta korostaneen suomalaisen kansalaismielipiteen ohella ympäristön uhkatekijät turvallistettiin vuoden 2004 selontekoon eli ympäristöasiat nostettiin turvallisuuspolitiikan piiriin. YK:n uhkamäärittelyissä ympäristöasioille oli annettu vastaava poliittinen painoarvo (wendtiläiseen yhteisesti koettuun kohtaloon viitaten), mutta esimerkiksi Euroopan unionin turvallisuusstrategiassa ympäristöturvallisuuden asiat jätettiin huomioimatta.

Ei-sotilaalliset, edelleen 2000-luvun alussa uusiksi ja uudenlaista turvallisuusajattelua korostaneiksi puiteistetut, uhkakuvat ovat antaneet Suomelle yhden identiteettipoliittisen keinon kiinnittyä länteen. Vaikka vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon ei-sotilaallisiin uhkakuviin heijastuivat yleisesti turvallisuusympäristössä ja kansainvälisessä turvallisuuspuhunnassa tapahtuneet muutokset, oli selonteon hallinnollisessa rakentamisvaiheessa havaittavissa selkeä pyrkimys positiiviseen identifikaatioon länsimaiseen viiteryhmän kanssa. Ei-sotilaallisten uhkakuvien luonetta ja niihin yhdistettäviä hallintakeinoja tarkasteltiin selonteossa länsimaisesta, etenkin eurooppalaisesta, näkökulmasta. *Selontekoon rakennettujen ei-sotilaallisten uhkakuvien kautta Suomea pyrittiin identifioimaan osaksi suurempaa, länsimaista, kokonaisuutta.* Koettiin, että Suomen tulee jakaa länsimainen ymmärrys ei-sotilaallisten uhkien luonteesta ja että Suomi tukeutuu ei-sotilaallisten uhkakuvien torjunnassa eurooppalaisiin, YK:n merkitystä ja kansainvälistä yhteistyötä painottaneisiin, hallintakeinoihin. Selonteossa esitetyillä ei-sotilaallisilla uhkakuvilla Suomi osoitti halunsa kuulua eurooppalaiseen turvallisuusyhteisöön, ja samalla rakennettiin kuvaa Suomen turvaamisesta EU:n avulla ei-sotilaallisia uhkia vastaan. Samalla painotettiin identiteettipoliittisesti aiempia selontekoja vahvemmin transatlanttisen yhteistyön merkitystä yhteiseksi kuvatun turvallisuuden rakentamisessa. Huomioitavaa on, että selontekojen turvallisuusympäristökuvaukset ovat seuranneet yhä vahvemmin länsimaista uhkakuvien yleisluontoisempaa ja maailmanlaajuisempaa määrittelyä. Suomalaisen uhkaymmärryksen halutaan yhdistyvän länsimaiseen uhkaymmärrykseen.

Ei-sotilaallisten uhkakuvien samankaltaistamisen kautta Suomen on sotilaallisten uhkakuvien samankaltaistamisen sijasta helpompi osoittaa kuulumistaan haluttuun viiteryhmään. Tällöin uhkakuvien todellinen merkitys Suomen kansalliselle turvallisuudelle on tietystä määrin toissijaista, sillä tärkeämpää on osoittaa yhdensuuntaista uhkaymmärrystä siihen suuntaan, jonka osana Suomi haluaa kansallista identiteettiään rakentaa. EU:n jäsenmaiden yhteisvastuun korostaminen uhkien torjunnassa ja Suomen aktiivinen osallistuminen EU:n terrorismin vastaiseen toimintaan ovat hyviä selontekotekstin esimerkkejä siitä, miten Suomessa uhkakuvapolitiittisesti rakennetaan vuorovaikutusta Suomen ja eurooppalaisen turvallisuuden välille. Selonteossa myös muistutettiin EU:n ja Yhdysvaltojen uhkakuvien yhdenmukaisuudesta. Ei-sotilaallisten uhkakuvien samankaltaistamisen kautta Suomen, sotilaallisesti liittoutumattomana maana, voi tulkita pyrkivän tiivistämään yhteistyötä länsimaiden suuntaan myös puolustuspoliittisesti. Yhdenmukaisten ei-sotilaallisten uhkakuvien ja niihin yhdistettävien yhdenmukaisten hallintakeinojen kautta korvataan yhteistyömuotoja, joita sotilaallinen liittoutuminen Suomelta edellyttäisi. Vaikutus ilmenee esimerkiksi siten, että Suomi osallistuu EU- ja Nato-johtoisin kriisinhallintaoperaatioihin, toteuttaa kansainvälistä valmiusjoukkokoulutusta ja hankkii yhteensopivaa kalustoa. Näin tuskin tehtäisiin, jollei Suomi jakaisi yhteisiä uhkakuvia.

Sotilaallisten uhkakuvien puuttuminen läntisten toimijoiden turvallisuuspoliittisilta asialistoilta 2000-luvun alussa muodosti haasteen selonteon sotilaallisten uhkamallien rakentamiselle. Suomessa sotilaalliset uhkamallit on säilytetty turvallisuuspoliittisella asialistalla, vaikka tässä tutkimuksessa tarkastellut länsimaiset toimijat eivät sitä ole tehneet. Länsimaisessa uhkamäärittelyssä korostuivat muilta kuin sotilaalliselta turvallisuussektorilta nousevat uhkatekijät. Yhdysvaltojen, Naton ja EU:n turvallisuuspoliittisilla asialistoilla tai turvallisuuspuhunnassa ei juurikaan esiintynyt perinteisen turvallisuusorientaation mukaisia sotilaallisia uhkakuvia. Sotilaallista laajamittaista hyökkäystä ja valtioiden tai liittoumien välistä sotatilaa pidettiin länsimaissa hyvin epätodennäköisenä. Sotilaallista voimaa suunniteltiin käytettäväksi uudenlaisen uhkan – terrorismin – torjuntaan. Myöskään Venäjää ei länsimaisten toimijoiden julkisissa asiakirjoissa tai virallisissa puheissa mainittu uhkana (ainakaan sotilaallisena), vaan enemmänkin strategisena kumppanina. Venäjällä puolestaan rakennettiin 2000-luvun alussa uhkakuvia, joissa sotilaalliselle turvallisuudelle ja turvallisuuden valtiokeskeisyydelle annettiin keskeinen merkitys. Huomioitavaa on, että Venäjällä valtioiden välisen sodan uhkakuva säilytettiin keskeisimmässä strategia-asiakirjoissa. *Suomen voi implisiittisesti tulkita turvallistavan ei-sotilaallisia uhkakuviaan länsimaisessa kontekstissa, kun taas sotilaalliset uhkakuvat (pitkänä ajallisena jatkumona ja institutionalisoituneina) rakennetaan yhdensuuntaisesti venäläisen turvallisuusymmärryksen kanssa.*

Suomen uhkakuvarakentaminen on tasapainoilua kansallisten ja kansainvälisten uhkaymmärrysten ja intressien välillä.

Suomen sekä sotilaallisten että ei-sotilaallisten uhkakuvien kansalliset erityispiirteet yhdistyvät Venäjään. Useiden ei-sotilaallisten uhkien, kun näitä uhkia tarkastellaan lähialuesidonnaisesti, lähteeksi ja uhkien intensiteettiä kasvattavaksi tekijäksi suomalaisessa turvallisuuspuhunnassa määritetään juuri Venäjä. Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon rakennettuja ei-sotilaallisia uhkakuvia kuitenkin legitimoivat myös useat muut tekijät, kuten globalisaation myötä kasvanut turvallisuuden keskinäisriippuvuus, länsimainen uhkaymmärrys ja näiden uhkakuvien konkreettinen esiintyminen 2000-luvun alussa. Ei-sotilaallisilla uhkakuvilla on lähialuesidonnaisuuden lisäksi vahva kansainvälinen ulottuvuutensa ja länsimaisen uhkamäärittelyn tuki takanaan. Sotilaallisten uhkakuvien osalta tilanne on toinen. *Sotilaallisten uhkamallien kansallista oikeutusta haetaan Venäjästä.* Perustelut sotilaallisten uhkakuvien tarpeellisuudesta pohjautuvat kansalliseen uhkaymmärrykseen, jossa sotilaallisen turvallisuussektorin uhkakuvien ylläpitäminen yhdistyy Venäjän mahdolliseen uhkaan ja siihen varautumiseen. Vaikka Venäjän sotilaallisen uhkan todennäköisyyttä on Suomessa pidetty 2000-luvun alussa hyvin alhaisena, on sotilaallisten uhkamallien ylläpitäminen koettu tarpeelliseksi viittaamalla Venäjän sotilaalliseen kykyyn ja kehityksen epävarmuuteen, joille on haettu vahvistusta historian kokemuksista ja Suomen maantieteellisestä asemasta.

Sotilaallisten uhkakuvien kansallista erityispiirrettä kuvaa toisaalta se, että Suomessa on julkisessa turvallisuuspuhunnassa pyritty tietoisesti – selontekoa myöten – välttämään sotilaallisten uhkamallien suoraa yhdistämistä Venäjään. Sotilaalliset uhkakuvat puitteistetaan edelleen 2000-luvun alun Suomessa yleisinä ja epämääräisinä. Venäjää pidetään kuitenkin ainoana mahdollisena sotilaallisen uhkan lähteenä, minkä vuoden 2004 selonteon hallinnollisessa valmisteluvaiheessa sotilaallisiin uhkakuviin yhdistetty puitteistaminen hyvin osoittaa. Sotilaallisten uhkamallien voi todeta turvallisuvan turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin selontekoihin ilman, että niitä erityisemmin julkisesti perustellaan. Sotilaallisiin uhkakuviin yhdistyy Suomessa kansallisen kulttuurisen jatkuvuuden omaleimaisuus, jossa sekä materiaalisilla tekijöillä että sosiaalisilla rakenteilla on tällaista omaleimaisuutta ylläpitävä ja tuottava merkityksensä. Sotilaallisia uhkakuvia rakennetaan sosiaalis-kulttuurisen uhkatietoisuuden ohjaamana, jota materiaaliset tekijät (kuten Suomen maantieteellinen sijainti) vahvistavat. Vallitsevan metakognition ymmärtäminen auttaa tulkitsemaan sitä, miksi sotilaallisille uhkakuville ja niihin varautumiselle muodostuu suomalaisessa uhkakuvarakentamisessa merkittävä painoarvo – siitäkin huolimatta, että niin poliittisen eliitin ja viranomaisten arvioissa kuin kansalaismielipiteessäkin sotilaallisen uhkan todennäköisyys on 2000-luvun alussa koettu hyvin alhaiseksi.

Sotilaallisiin uhkakuviin, erotuksena ei-sotilaallista, yhdistetään myös niiden Suomen valtiollista ja yhteiskunnallista olemassaoloa suoraan uhkaava luonne. Militarisoitujen sotilaallisten uhkakuvat koetaan Suomessa uhkiksi, joiden torjuminen edellyttää hätätoimenpiteitä ja oikeuttaa toimimiseen ohi normaalin politiikan menettelytapojen. Sotilaallisten uhkakuvien voikin todeta olevan 2000-luvun alun Suomessa ainoita uhkakuvia, jotka selkeästi täyttävät uhkan väkivaltaistamisen (uhkan militarisoimisen) turvallistamiskriteerit. Sotilaallisten uhkakuvien kansallisessa turvallistamisessa painottuu lisäksi, ei-sotilaallisia uhkakuvia selkeämmin, niiden puitteistaminen intentionaaliksi. Sotilaallisiin uhkakuviin yhdistetään, uhkan lähteen epämääräisestä määrittelystä huolimatta, tarkoituksellinen luonne. Uhkan lähteenä on toimija, joka voidaan määrittää ja joka tarkoituksellisesti ja väkivaltaa käyttäen tuottaa uhkaa. Sotilaallisten uhkakuvien puitteistamiselle on ominaista, erona useimpien ei-sotilaallisten uhkakuvien puitteistamiseen, intentionaalinen ja valtion olemassaoloa uhkaava luonne.

Kiistanalainen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko

Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko on rinnastettavissa Kingdonin asialistateorian politiikan mahdollisuuden ikkunaan. Kylmän sodan jälkeen Suomeen vakiinnutettu turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely on merkinnyt turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon tuottamista kerran hallituskaudessa, noin neljän vuoden välein. Suomeen on siten vakiintunut käytäntö, jossa turvallisuuspoliittinen uhkaikkuna avataan säännöllisin väliajoin, mikä mahdollistaa laajemman uhkakeskustelun ja uhkakuvien päivittämisen. Selontekoon, merkittävimpana suomalaisena turvallisuusasiakirjana, kohdistetaan tällöin suuria odotuksia ja poliittisia paineita. Selonteolla paalutetaan Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisia uhkakuvia, joita arvioidaan ja turvallistetaan kuhunkin selontekoon aina uudelleen. Uhkaikkunan avautuminen, selonteon ei-julkisessa hallinnollisessa rakentamisvaiheessa sekä julkisessa käsittelyvaiheessa, antaa eri toimijoille mahdollisuuden vaikuttaa rakennettavaan uhkakuvasisältöön ja sen puitteistamiseen. Toisaalta selontekomenettely pakottaa arvioimaan ja poliittisesti rakentamaan turvallisuuspoliittiset uhkakuvat asiakirjamuotoon säännöllisin väliajoin, jolloin ne ovat myös laajan yleisön, kuten kansalaisten, arvioitavissa. Positiivisena voi myös pitää pyrkimystä laajaan poliittiseen yksimielisyyteen niin uhkakuvista kuin turvallisuus- ja puolustuspoliitikankin suurista linjauksista.

Selonteon kautta pyritään rakentamaan yhdensuuntaista suomalaista uhkaymmärrystä ja vastaamaan tämän tutkimuksen alussa esitettyyn ”Mikä Suomea uhkaa?” -kysymykseen. Vaikka suomalaisen turvallisuuspolitiikan tekemisen perinne, yksimielisyysperiaate, oli vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon uhkakuvien rakentamisessa vahvasti läsnä,

ovat sotilaallisten uhkien koettu epätodennäköisyys, ei-sotilaallisten uhkakuvien ja laajan turvallisuuskäsityksen painottaminen sekä aiempaa avoimempi uhkakeskustelun poliittinen ilmapiiri vaikeuttaneet 2000-luvun alussa suomalaisen uhkakuvakonsensuksen saavuttamista. Muutos on ilmentynyt eri asioiden turvallistamisena ja uhkakuviin yhdistyvän poliittisen konfliktuaalisuuden luonteen lisääntymisenä. Etenkin turvallisuuden laajeneminen on edesauttanut uhkakuvapolitiikan molempien premissien – mitkä asiat tulisi määritellä turvallisuuspoliittisiksi uhkakuviksi ja miten nämä uhkat tulisi puitteistaa – kiistanalaisuutta. Premissien kiistanalaisuus ilmeni selkeästi vuoden 2004 selonteon valmisteluvaiheessa ja eduskuntakäsittelyssä.

Selontekomenettelyssä varsin harvoin avautuva turvallisuuspoliittinen uhkaikkuna on johtanut siihen, että selontekoon on poliittisesti vaikea tehdä uhkakuvien tai niiden hallinnan keinojen määrittämisen osalta mittavia muutoksia. Koska selonteon uhkakuvat rakennetaan ja esitetään noin neljän vuoden välein, saattaisi uhkakuvien merkittävä muuttaminen vaikuttaa poliittisesti liian radikaalilta muutokselta, varsinkin kun huomioidaan suomalaisen uhkakuvarakentamisen jatkuvuuden ja varovaisuuden perinne. Uhkakuvien huomattava muuttaminen edellisestä selonteosta edellyttäisi hyvin merkittävää muutosta, asialistateorian mukaista dramaattista tapahtumaa, turvallisuusympäristössä. *Selontekomenettelyn voi nähdä vahvistavan uhkakuvien jatkuvuuden luonnetta*, jolloin kerran selontekoon turvallistettua uhkakuvaa on siitä vaikea poistaa. Muutoksen sijasta turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa onkin painottunut jatkuvuus. Selonteoissa esitetyt uhkakuvat ja niiden hallintakeinot on puitteistettu entisten kuvausten ja toimintamallien pysyvyytenä tai kehityksenä. Selontekomenettelyn voi nähdä asettavan rajoitteita ja jopa estävän suomalaisen uhkakuvarakentamisen uudistamista.

Kylmän sodan aikaisissa turvallisuuspoliittisissa asialistoissa (kuten parlamentaaristen puolustuskomiteoiden mietinnöissä) turvallisuusympäristöä esitettiin hallittavaksi lähes yksinomaan sotilaallisin toimenpitein. Selontekojen turvallisuusympäristökuvaustenkaan perusteella se ei enää 2000-luvun alussa ole mahdollista. Turvallisuuspoliittisilla asialistoilla esitettyjen uhkakuvien muutos 1970-luvun alusta 2000-luvun alkuun ilmenee ei-sotilaallisten uhkakuvien huomattavana turvallistamisena erityisesti 1990-luvun puolivälissä, joskin turvallisuuden kuvaaminen laajana käsitteenä oli lisääntynyt jo 1980-luvun aikana. Vuoden 1995 turvallisuuspoliittisesta selonteosta lähtien on poliittisesti painotettu Suomen turvallisuuspolitiikan perustumista laajaan ja kokonaisvaltaiseen turvallisuuden käsitteeseen. Vuosien 1995 ja 1997 selontekoihin turvallistettiin huomattava määrä uusia uhkakuvia – Suomen turvallisuuspolitiikassa siirryttiin laajan turvallisuuden aikaan. 2000-luvun alun selontekojen ei-sotilaalliset uhkakuvat ovat jatkumo tälle 1990-luvulla alkaneelle ja selontekomenettelyllä mah-

dollistetulle turvallistamiskehitykselle. Turvallisuutta ja uhkakuvia on laajennettu entisestään 2000-luvun alussa. Sotilaallisten uhkakuvien jatkuvuus nojautuu puolestaan kylmän sodan aikaan. Sotilaallisille uhkakuville on ollut ominaista pysyvyyden ja institutionalisoituneisuuden luonne, jolloin niitä on hyvin vaikeata poistaa turvallisuuspoliittiselta asialistalta.

Selonteot heijastavat jatkuvuutta myös ilmentämänsä turvallisuusnäkökulman kautta. Selontekomenettelyn vakiinnuttaminen ja selontekoon yhdistyvä turvallisuuden rakentamisen huomattava poliittinen painoarvo on samalla merkinnyt tietyn näkökulman mukaisen uhkakuvarakentamisen vakiintumista, mitä selontekojen eduskuntakeskusteluissa on aiheellisesti kritisoitu. Selonteissa on kylmän sodan ajan perinteenä keskitytty uhkakuvien hallintakeinoissa ainoastaan sotilaalliseen turvallisuuteen (mitä kaikkien selontekojen eduskuntakäsittelyissä on kritisoitu), vaikka turvallisuusympäristökuvaksia on selonteissa muutettu huomattavasti ei-sotilaallisia uhkakuvia painottavammaksi. Erityisesti niin kutsuttujen uusien uhkien osalta selonteko ei nykyisellään ole tasapainoinen turvallisuusympäristön kuvauksen ja siitä johdettujen toimintalinjausten osalta. *Selonteista välittyy 2000-luvun alussa kuva siitä, että turvallisuusympäristö ja uhkakuvat ovat muuttuneet, mutta uhkien hallintakeinot eivät.*

Vuoden 2004 selonteon turvallisuusympäristökuvaukseen (I-osaan) nähden olisi ollut luontevampaa liittää selonteon II-osaksi Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, jolla pyritään varautumaan sotilaallisia uhkakuvia laaja-alaisempiin uhkatekijöihin poikkihallinnollisen yhteistyön ja vastuunjaon ohjauksen kautta. Selonteon turvallisuusympäristökuvauksesta tehtävät johtopäätökset toteutuvat hallintakeinojen osalta pitkälti YETTS:ssä, eivät selonteon puolustuspoliittisessa osassa. Selonteon ohjausvaikutus kohdentuu epätasaisesti eri hallinnonaloihin. Selonteon tai paremminkin kokonaisvaltaisemman turvallisuusstrategian tulisi laajan turvallisuuskäsityksen omaksumisen ja sen poliittisen vahvan painottamisen johdosta ohjata nykyistä tasapainoisemmin kaikkien turvallisuuden alalla toimivien hallinnonalojen kehittämistä. Toisaalta, jos turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa halutaan (jatkossakin) keskittyä hallintakeinojen määrittämisessä ainoastaan puolustuspolitiikkaan, tulee selonteon turvallisuusympäristökuvauksen olla enemmän puolustuspoliittisia arvioita ja tavoitteita palveleva. Esitetyt näkökohdat, yhdistettynä perusteltuun tarpeeseen päivittää turvallisuusympäristökuvasta nykyistä useammin, pakottavat pohtimaan nykyisen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selontekomenettelyn toimivuutta.

Selonteissa esitettävät uhkakuvat ja niiden hallintakeinot rakentavat epäloogista kuvaa Suomen turvallisuuspolitiikasta. Epäloogisuus johtuu pitkälti vakiinnutetusta selonteon valmistelurakenteesta, jossa selonteon turvallisuuspoliittinen osa valmistellaan ulkoasiainministeriössä ja puolustuspoliit-

tinen osa puolustushallinnossa. Hallinnonalat tarkastelevat turvallisuutta, uhkakuvia sekä hallintakeinoja omista näkökulmistaan ja näiden näkökulmien (ulkoasiainministeriön ulkopoliittisten ja ei-sotilaallisten sekä puolustushallinnon puolustuspoliittisten ja sotilaallisten sekä sisäasiainministeriön sisäisen turvallisuuden uhkakuvien) yhteensovittaminen on osoittautunut vaikeaksi. Huomioitavaa on myös se, että jokainen selonteko on laadittu erilaisella valmistelurakenteella ja muodostettu valmistelurakenne tuottaa tämännäköisen ristiriitaisen lopputuloksen. Valmistelurakenteen määrittäminen on osaltaan poliittista vallankäyttöä. Toisaalta hallinnonalojen toisistaan poikkeavat lähestymistavat uhkakuviin voi nähdä myönteisenä asiana – turvallisuuden eri ulottuvuudet ilmentyvät samaan ”turvallisuuden rakentamisen prosessiin.” Keskeiseksi kysymykseksi muodostuu tällöin uhkakuvien hallintapyrkimysten koordinointi vastaamaan kokonaisvaltaisesti esitettyjä uhkakuvia.

Ei-sotilaalliset uhkakuvat, laajentaessaan ja syventäessään valtiokeskeistä sotilaallis-poliittista turvallisuusymmärrystä, haastavat nykyisen selontekomenettelytavan, jolla ei enää 2000-luvun alussa kyetä vastaamaan poliittisesti painotettaviin kokonaisturvallisuuden haasteisiin. Perinteisillä sotilaallisilla keinoilla ei hallita useimpia uusia turvallisuusuhkia. Selonteon ohjausvaikutus on alkanut kasvavissa määrin kohdistua myös etenkin ulkoasiain- ja sisäasiainministeriön hallinnonaloille. Kun selonteissa ei ole esitetty (turvallisuusympäristökuvausten muutoksesta huolimatta) ei-sotilaallisten uhkakuvien hallintakeinoja, on 2000-luvun alussa Suomeen synnytetty muita – uhkakuvia ja niiden hallintakeinoja määrittäviä – valtioneuvostotason turvallisuusasiakirjoja. Selonteon ja valtioneuvoston muiden turvallisuutta käsittelevien strategioiden ja ohjelmien väliset (ohjaus)suhteet ovat kuitenkin jääneet epäselviksi.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa voi pitää, uhkakuvien hallintakeinoiltaan, selontekoa täydentävänä asiakirjana. Tämän tutkimuksen perusteella voi arvioida, että *Suomessa ollaan siirtymässä yhä enemmän kohti yhteiskunnan elintärkeiden – laaja-alaisen – toimintojen suojaamiseen pyrkivää ajattelumallia*. Vastaavasti turvallisuus- ja uhkakäsitteiden ulottaminen suomalaisessa yhteiskunnassa koskemaan voimallisemmin myös sisäistä ja yksilön turvallisuutta, pyritään Sisäisen turvallisuuden ohjelmalla tuottamaan tämän turvallisuuden uhkakuvien hallintakeinoja. Sekä sisäisen turvallisuuden ohjelma että YETTS ovat molemmat 2000-luvun alun tuotteita ja kuvastavat suomalaisen turvallisuus- ja uhkaymmärryksen sekä turvallisuusasiakirjojen murrostilaa sekä ”eri turvallisuudet” yhdistävän *turvallisuusstrategian puuttumista*. Turvallisuusasiakirjojen jakoa on perusteltu niiden keskittymisellä turvallisuuden eri tasojen uhkakuviin. Samanaikaisesti turvallisuuspuhunnassa kuitenkin ilmenetään kansainvälisen, valtiollisen ja sisäisen turvallisuuden uhkakuvien rajojen asettamisen vaikeutta sekä uhkien hallintakeinojen koordinoi-

nin ja poikkihallinnollisen yhteistyön tarvetta. Asetelma muodostaa turhan ristiriidan kokonaisvaltaisen turvallisuuden rakentamiselle ja jännitteitä suomalaisen turvallisuuspolitiikan käytännön tekemiseen.

Suomen turvallisuuspolitiikkaan ja suomalaiseen yhteiskuntaan vakiinnutettu laajan turvallisuuden käsite on muodostunut ongelmalliseksi sekä uhkakuvien että kokonaisvaltaisen turvallisuuden (kokonaisturvallisuuden) rakentamisessa. Ensinnäkin kyse on siitä, miten *vaikeaa on ollut asettaa rajoja uusien uhkakuvien turvallistamiselle*. Hyvin monista asioista on tehty vähintäänkin poliittisessa kielenkäytössä uhkakuvia, joita on myös yhä enemmän turvallistettu eri turvallisuusasiakirjoihin. Uusien turvallisuusasiakirjojen synnyttäminen on kuvaava esimerkki tästä kehityksestä. Eri asioiden poliittista painoarvoa on tietoisesti pyritty nostamaan kutsumalla niitä uhkakuviksi. *Suomalaista turvallisuuspuhuntaa on 2000-luvun alussa ohjannut uhkakeskeisyys – uhkakuvien monipuolistaminen ja määrällinen lisääminen, ja sitä kautta tapahtuvan uhkakuva politiikoinnin lisääntyminen*.

Toiseksi uhkakuvien laaja-alaistuminen ja monimutkaistuminen on merkinnyt niiden keskinäisen rajaamisen vaikeutta eri turvallisuusasiakirjojen ja hallinnonalojen välillä. Vuoden 2004 selonteon rakentamisprosessin yksi keskeisimpiä ja kiistanalaisimpia kysymyksiä olikin, mitkä ovat juuri niitä uhkakuvia, joita selonteossa tulisi käsitellä, ja miten laajaa turvallisuuden tulisi selonteossa olla? Selkeää vastausta ei kysymykseen kyetty muodostamaan, mikä ilmeni uhkakuvien määrittelemisen vaikeutena sekä hallinnonalojen välisinä kiistoina. *Käsitteellisten lähtökohtien tarkentamiseen tulisi selonteossa, uhkakuvarakentamisen näkökulmasta, jatkossa kiinnittää erityinen huomio*. Selonteon laatiminen on välttämätöntä aloittaa turvallisuus- ja uhkakäsitteiden sisällöstä, sillä ne vaikuttavat muotoiltavan turvallisuuspolitiikan tavoitteisiin ja keinoihin. Käsitteellinen selkeys edistää johdonmukaista politiikkaa sekä hallintoa, ja se on edellytys tehokkaalle toiminnalle uhkien hallinnassa. On kysyttävä, kuinka laaja ja millä tavalla muotoiltu turvallisuuskäsitys tarjoaa mielekkään ja tarkoituksenmukaisen perustan turvallisuuspoliittiselle analyysille sekä uhkakuvien määrittämiselle. Selonteko kattaakin tänä päivänä turvallisuuden jo lähes kaikki suomalaisen yhteiskunnan institutionaaliset ulottuvuudet, jolloin (mikäli nyky-muotoista selontekomenettelyä halutaan jatkaa) *huomiota tulisi kiinnittää asioiden turvallistamisen sijasta turvallistamisen purkamiseen*.

Käsitteiden avaaminen ei ole ainoastaan tieteellisen tutkimuksen asia, vaan käsitteiden (laaja turvallisuus sekä ei-sotilaalliset ja uudet uhkat selontekokontekstissa) määrittämisellä on huomattava merkitys käytännön politiikan tekemiseen. Käsitteiden jäsentymättömyys ja epämääräisyys vahvistaa uhkakuvarakentamisen poliittista konfliktuaalisuutta ja lisää mahdollisuuksia määritellä yhä moninaisempia asioita turvallisuuspolitiikan alaisiksi uhkakuviksi sekä yhdistää näihin uhkakuviin moninaisia poliittisia intressejä.

Toisaalta, jos turvallisuuspolitiikan uhkakuvien lähtökohtia on tarpeellista oleellisesti muuttaa tai laajentaa, on tällöin myös turvallisuuspolitiikan käsitettä kyettävä ajanmukaistamaan. Voidaan esimerkiksi kysyä, missä määrin kehityspolitiikka ja siihen yhdistettävät uhkakuvat ovat nimenomaan turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia. Käsitteiden selkeyttäminen jäsentää ja helpottaa myös turvallisuuspoliittista keskustelua, kun toimijat puhuvat samoista asioista. Selkeät käsitteet auttavat lisäksi jakamaan vastuuta eri toimijoiden välillä, etenkin määritettäessä uhkakuvien hallintakeinoja.

Käsitteiden selkeyttämisessä on toisaalta pyrittävä välttämään uhkakuvien liiallista hallinnonalasidonnaisuutta. Vaikka osittain on perusteltua pyrkiä ”jakamaan” uhkakuvia eri hallinnonalojen ja turvallisuusasiakirjojen välillä, johtaa se helposti – kuten vuoden 2004 selonteon rakentamisprosessissa selkeästi ilmeni – valta- ja määrärahakamppailuihin eri viranomaisten välillä. Selonteon rakentamisvaiheessa ja eduskuntakeskusteluissa oli havaittavissa tietynasteinen kilpailuasetelma kansainvälisen, valtiollisen ja sisäisen turvallisuuden uhkakuvien välillä.

Kukin hallinnonala pyrkii korostamaan omien uhkakuviensa poliittisen painoarvon säilyttämistä tai lisäämistä, jolloin kokonaisturvallisuuden (turvallisuuden eri ulottuvuudet huomioiva ja yhdistävä) rakentaminen ja uhkakuvien poikkihallinnollisten hallintakeinojen tuottaminen vaikeutuu. Vastaavasti uhkien monimutkaistuminen ja samalla tällaisen todellisuuden yhä vaikeampi hahmottaminen edellyttävät hallinnonalojen välisen yhteistyön tiivistämistä uhkien hallinnassa. Tällöin voi myös kriittisesti tarkastella 2000-luvun alun suomalaista turvallisuusasiakirjarakennetta: Edistävätkö turvallisuutta rakentavat asiakirjat kokonaisturvallisuuden tavoittelua vai päinvastoin vaikeuttavat sen saavuttamista?

Turvallisuutta tulee rakentaa kokonaisuutena – kokonaisturvallisuutena. Kokonaisuutena puolustuskäsitteen¹, joka käsitteenä on liian puolustushallintosisidonnainen, ajatusta mukaillen kyse on turvallisuuden rakentamisesta kaikkien turvallisuutta tuottavien toimijoiden vuorovaikutuksessa. Hyvin keskeinen kysymys 2000-luvun alun Suomessa on, *miten muodostettuja uhkakuvia kyetään hallinnoimaan ilman resurssi- ja hallintorajoja koskevia kiistoja*. Turvallisuuden yläkäsitteeksi määritettyä kokonaisturvallisuutta edellyttääkin kokonaisvaltaista turvallisuusstrategiaa, valtioneuvoston kokonaislinjausta turvallisuuden eri ulottuvuudet huomioonottavasta ja uhkakuvien poikkihallinnollisia hallintakeinoja yhteensovittavasta turvallisuusasiakirjasta. Kokonaisturvallisuuden rakentaminen edellyttää myös uhkakuvien hallintakeinoja eri toimijoiden ja hallinnonalojen välillä koordinoivan, turvallisuus- ja puolustusasiainkomitean tapaisen, toimielimen perustamista tai sen poissaattamista yksittäisen hallinnonalan yhteydestä. Tär-

¹ Ks. *Valtioneuvoston ohjesääntö*, 262/2003, perustelumuuksio 16 §.

keintä on ymmärrys turvallisuuden kokonaisuuden rakentamisesta – kokonaisturvallisuus muodostuu sen eri osatekijöiden ja ulottuvuuksien vuorovaikutuksellisissa symbioosissa.

Suomalaiseen 2000-luvun alun uhkakuvarakentamiseen ja uhkien jaotteleluun yhdistyy vallitseva puitteistamistapa, jossa puhutaan uudesta ja laaja-alaisesta tai vanhasta ja perinteisestä turvallisuudesta sekä ei-sotilaallisista ja uusista tai sotilaallisista uhkakuvista. Turvallisuuden ja uhkakuvien kah-tiajakoisuuden sosiaaliseen rakentamiseen viittaavat puitteistamistavat oli-vat voimallisesti esillä vuoden 2004 selonteon valmisteluvaiheessa, edus-kuntakeskusteluissa ja turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän raportissa. Kyse oli sotilaallisiksi ja ei-sotilaallisiksi kuvattujen uhkien keskinäisen tasapainon löytämisestä ja poliittisen priorisoinnin tavoittelusta sekä näiden uhkakuvien vaikeaksi koetusta yhteensovittavuudesta. Käsitteillä onkin tarpeettomasti rakennettu ja ylläpidetty eri uhkakuvien vastakkainasettelua – käsitteiden käyttämisen voi nähdä edistäneen hallinalojen välisiä uhkaku-vapoliittisia kamppailuja. Turvallisuuden laaja-alaisuudesta puhumisella on uhkapuhunnassa usein myös pyritty tietoisesti tekemään käsitteellistä eroa vanhaan (sotilaalliseen) turvallisuuteen, vaikka *sotilaallinen turvallisuus on ymmärrettävä osaksi laajan turvallisuuden kokonaisuutta*.

Määrärahakysymykset ovat olennainen osa suomalaista uhkakuvapolitiikkaa. Vallitseva turvallisuuskäsitys sekä poliittisesti priorisoidut ja legiti-moidut uhkakuvat ohjaavat hallintakeinojen määrittämistä – ja taloudellisten resurssien jakamista. Uhkakuviin yhdistyvä määräraha-aspekti on 2000-luvun alussa muuttunut entistä haasteellisemmaksi ja monitahoisemmaksi kysymykseksi. Turvallisuuden laajentaminen ja uusien uhkien turvallista-minen on merkinnyt samalla sitä, että uhkakuvia rakennetaan yhä enemmän myös muualla kuin puolustushallinnossa. Uhkakuvia rakennetaan hallin-nonallasidonnaisesti, ja ne näyttäytyvät valtionhallinnossa usein hallintoala-kohtaisina. Hallinnonalat pyrkivät huolehtimaan omien uhkakuviensa poliittisesta legitimoinnista ja uhkakuvien hallintaan osoitettavien taloudellisten resurssien riittävydestä. *Suomalaisessa uhkakuvapolitiikassa on 2000-luvun alussa nähtävissä turvallisuuden voimistuvaa sektoroitumista, vaikka uhkakuvat itsessään ilmentävät juuri päinvastaista, turvallisuuden eri sek-toreita ja hallinnonalojen rajat ylittävää, kehityssuuntaa.* Taustalla on vai-kuttanut tiukentunut kilpailu turvallisuusmäärärahojen jakamisesta eri uh-kakuvien kesken – *kilpailaan turvallisuuden tuottamiseen käytettävistä rajallisista resursseista.* Toisaalta kyse on ollut hallinnonalojen välisistä valtakamppailuista, joissa puolustetaan omaa ”uhkareviiriä” ja painotetaan hallinnonalan vastuulle kuuluvia hallintakeinoja uhkien torjunnassa.

Vuoden 2004 selonteon valmisteluvaiheessa ja eduskuntakäsittelyssä uhka-kuvien määräraha-asiat olivat vahvasti läsnä. Kiistanalaisuudessa oli kyse sekä hallinnonalojen välisistä että poliitikkojen keskinäisistä näkemyserois-

ta eli siitä, miten eri uhkakuvia ja niihin kohdistettavia hallintakeinoja tuli keskenään poliittisesti priorisoida ja määrärahoja jakaa. Uhkakuvapoliittista kamppailua käytiin erityisesti sisäasiainministeriön ja puolustushallinnon – sisäisen turvallisuuden uhkakuvien ja sotilaallisten uhkamallien – välillä. Uhkakuvakamppailu, uhkakuvien esiintyminen poliittisten kiistojen kohteena, ei sinällään koskenut uhkakuvien sisällön määrittämisen kiistanalaisuutta vaan yhdistyi selonteon asemaan ainoana määrärahoja allokoivana turvallisuusasiakirjana. Etenkin sisäasiainministeriössä koettiin ristiriitaiseksi tilanne, poliittisesti painotetun laajan turvallisuuskäsityksen ja ei-sotilaallisten uhkakuvien koetun intensiteetin kasvun hengessä, että selontekomenettelyssä vahvistettiin vain puolustushallinnon toimintaresurssit. Sisäisen turvallisuuden ohjelmalla ei samanlaista määrärahoja legitimoivaa asemaa ollut. Sisäasiainministeriö pyrki turvallistamaan uhkakuviaan selontekoon taatakseen niille osoitettavien määrärahojen riittävän ja pitkäaikaisen tason sekä poliittisen painoarvon. Selonteon valmisteluvaiheessa epämääräisiksi määrittelyiltään jätetyt käsitteet toisaalta edesauttoivat ristiriitaisten tulkintojen syntymistä siitä, mitä uhkakuvia selonteossa tuli käsitellä. Vaikka ulkoasiainministeriön rakentamiin uhkakuviin ei samanlaista määrärahatavoitteellisuutta liittynyt, pyrki ulkoasiainministeriö (viitaten selonteon poliittiseen painoarvoon turvallisuusasiakirjana) korostamaan selonteon valmisteluvaiheessa kansainvälisiä ja ulkopoliittisin toimin hallittavia uhkakuvia. Puolustushallinnolle selontekomenettely näyttäytyy hyvin merkityksellisenä ja tarpeellisenä. Selonteon poliittisesti hyväksytyt linjat takaaavat puolustushallinnolle pidempiaikaisen (hallituskaudet ylittävän) taloudellisen toimintaperustan ja legitimoivat toiminta- ja kehittämissuunnitelmat hyväksytyjen uhkakuvien perustalta.

Selontekomenettely on edesauttanut määrärahakamppailujen syntymistä. Uhkakuvien keskinäisen – tarpeettoman – kiistanalaisuuden määrärahasymykset heijastavat uhkakuvien sijasta suomalaisen turvallisuusasiakirjarakenteen heikkoutta. Puolustushallinnollisesta näkökulmasta selonteon tapaista ja pitkäjänteisten kehittämissuunnitelmien mahdollistamaa menettelytapaa on pidettävä perusteltuna. Selontekoon turvallistetuista uhkista sotilaalliset uhkakuvat ovatkin ainoita, joiden hallintaan selonteossa kohdennetaan määrärahoja. Samanaikaisesti selontekoihin on kasvavissa määrin turvallistettu ei-sotilaallisia uhkakuvia, mutta niille ei vastaavaa määräraha-allokointia ole osoitettu. Uhkakuvat asettuvat määrärahanäkökulmasta selonteossa tällöin eriarvoiseen asemaan, jolloin on jopa luonnollista, että muut hallinnonalat pyrkivät nostamaan uhkakuviensa poliittista prioriteettiä suhteessa sotilaallisiin uhkakuviin. Nykymuotoinen selontekomenettely edistää turvallisuuden sektoroitumista. *Turvallisuus- ja uhkakäsitteiden laajentaminen ja ei-sotilaallisten uhkakuvien poliittisen painoarvon kasvattaminen asettavat vaatimuksen turvallisuusmäärärahojen entistä yhteismittallisemmalle määrittämiselle.* Kyse on kokonaisturvallisuuden rakentamisesta, joka edellyttää turvallisuusmäärärahojen yhteiskoordinoinnin ohella

turvallisuuden sektoroitumisen osittaista purkamista sekä hallinnonalojen välisen yhteistyön tiivistämistä ja selkeyttämistä.

Turvallisuuden rakentamiseen kohdennettavat tai kohdennettavissa olevat taloudelliset resurssit vaikuttavat myös yleisesti uhkakuvien rakentamiseen ja kuvattavaan uhkatodellisuuteen. On vaikea kuvitella tilannetta, jossa selonteossa (julkisesti) esitettäisiin Suomen valtiollista olemassaoloa uhkaavia uhkakuvia, joihin ei kohdennettujen resurssien (tai pienin lisäkohdenusten) puitteissa kyettäisi vastaamaan. Selonteon valmisteluvaiheessa (julkisuudelta piilossa) voidaan käydä koviakin kädenvääntöjä uhkien hallinnan ja resurssien yhteensovittamisen välillä, mutta Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa linjaavassa asiakirjassa ne esitetään tasapainoisessa suhteessa toisiinsa. Toisaalta, jos jo selonteon valmistelun alkuvaiheessa, kuten vuoden 2004 selonteon osalta tapahtui, poliittisesti linjataan esitettävistä määräraha-kehyksistä, uhkakuviin vastaamisen resurssit määritetään ennen uhkakuvia. Taloudellisten resurssien voi tulkita vähintään implisiittisesti vaikuttaneen uhkakuvien rakentamisprosessissa. *Kun uhkakuvien hallintakeinot sovitetaan ennalta annettuihin määrärahoihin, on uhkakuvista rakennettava sellaisia, joihin on taloudellisesti varaa.* Selonteossa esitettävää uhkatodellisuutta rakennetaan sisältä ulospäin, eli sisäiset tekijät (taloudelliset rajoitteet) vaikuttavat turvallisuusympäristökuvauksen ja uhkakuvien puitteistamistapoihin. Resurssiperusteisen uhkatodellisuuden rakentamisen logiikka ohjaa uhkakuvien rakentamista taloudellisin perustein.

Tämän tutkimuksen teoreettista tulkintakehystä on tutkimustulosten perusteella täydennettävä määräraha-aspektin huomioimisella, osana poliittista kontekstia. Taloudelliset resurssit vaikuttavat uhkakuvien rakentamiseen ja ne auttavat tulkitsemaan esitettävien uhkakuvien puitteistamistapoja, konstruktivistista suhteellisuutta, turvallistamisesityksien taustalla vaikuttavia poliittisia intressejä sekä uhkakuvien välisiä kiistanalaisuuksia.

Resursseihin yhdistyvä poliittisen uhkarakentamisen sosiaalisen suhteellisuuden luonne ilmenee myös uhkakuvien poissulkemisena ja eisanomisena. *Uhkatodellisuutta rakennetaan uhkakuvien esittämisen lisäksi uhkatekijöistä vaikenemalla.* Suomen taloudelliset resurssit ja materiaaliset voimavarat eivät mahdollista varautumista kaikkiin uhkakuviin. Julkisella turvallisuuspoliittisella asialistalla on – poliittisesti tulkiten – hyvin hankala esittää uhkakuvaa samalla kertoen, ettei uhkaan varautumiseen ole riittävästi resursseja. Suomeen kohdistuva ydinaseuhka päätettiin vuoden 2004 selonteon valmisteluvaiheessa tietoisesti, keskeisiltä osin resurssisyistä, sulkea selonteossa esitettävien uhkatekijöiden ulkopuolelle. Uhkan lähteen venäjäsidonaisuus vaikutti lisäksi vahvistavasti uhkasta vaikenemiseen.

Uhkakuvien kiistanalaisuuden lisäksi huomio kiinnittyy vuoden 2004 selonteon hallinnollisessa valmisteluvaiheessa sotilaallisten uhkakuvien po-

liittiseen kiistattomuuteen. Puolustushallinnossa rakennetut sotilaalliset uhkamallit turvallistettiin selontekoon varsin vaivatta, vaikka juuri niitä voi selonteon uhkakuvista pitää kaikkein epämääräisimmin puitteistettuina. Teoriaosassa (luku 4.3) esitetty puitteistamisen typologia onkin näiltä osin tarkennettavissa. Sotilaallisten uhkakuvien turvallistamisen taustalla vaikutti poliitikkojen vahva usko puolustushallinnon tuottamiin uhkamalleihin. Etenkin puolustusvoimia ja korkea-arvoisia upseereita (asiantuntijavalta) pidettiin luotettavina uhkamallien rakentajina, joiden esittämät näkemykset koettiin niin Selko-työryhmän kuin etenkin UTVA:n jäsenten keskuudessa vaikeasti kyseenalaistettaviksi. Tätä voi pitää selonteon valmisteluvaiheen uhkakuvarakentamisen yhtenä erityispiirteenä – puolustushallinnon oli suhteellisen helppo turvallistaa uhkamallinsa selontekoon, ilman mittavampaa poliittista keskustelua tai uhkamallien sitomista tiettyyn uhkan lähteeseen. Sotilaallisten uhkamallien turvallistamisen vaivattomuus ja uhkamallien perustelemattomuus selonteon valmisteluvaiheessa oli ristiriidassa selonteon eduskuntakeskustelujen kanssa, joissa useissa kansanedustajien puheenvuoroissa kyseenalaistettiin uhkamallien todenperäisyyttä sekä ajanmukaisuutta. Myös kansalaismielipiteessä sotilaallisiin uhkakuviin yhdistetyn alhaisen todennäköisyyden voi tulkita kaivanneen parempia perusteluita esitetyille uhkamalleille.

Sotilaallisten uhkamallien turvallistamiseen yhdistyi selonteon valmisteluvaiheessa koettu asiantiedon vaikuttavuus. Puolustusvoimilla uskottiin olevan, sotilaallisten uhkakuvien perusteluna, hallussaan sellaista tietoa, jota tiedon salattavuuden ja arkaluonteisuuden takia ei voitu jakaa edes kaikille UTVA:n jäsenille. Tasavallan presidentti sekä pää- ja puolustusministeri olivat puolustusvoimien informoimina tietoisia sotilaallisten uhkamallien ”taustatiedoista”, ja heidän legitimoimiaan uhkamalleja oli muiden toimijoiden, jo selonteon valmistelurakenteen ja lainsäädännön mahdollistaman vallankäytön takia, vaikea kyseenalaistaa (institutionaalisen kontekstin vaikuttavuus). Sotilaallisten uhkamallien turvallistamistavassa on havaittavissa yhteys suomalaiseen turvallisuuskäsitykseen, jossa ei-sotilaallisten uhkien painottamisesta huolimatta sotilaallinen turvallisuus nähdään ensisijaisimpana valtiollista olemassaoloa uhkaavana turvallisuusulottuvuutena. Koetaan, että hyvin epätodennäköisiksi, mutta vaikutuksiltaan hyvin vakaviksi, arvioituihin sotilaallisiin uhkakuviin tulee varautua. Sotilaallisten uhkakuvien turvallistamisessa on kyse myös niiden vahvasta institutionalisoituneesta asemasta. Sotilaallisten uhkakuvien pitkän ajallisen jatkumon ”pysäyttäminen” olisi poliittisesti hyvin vaikeaa. Helpompaa on säilyttää uhkakuva turvallisuuspoliittisella asialistalla, kaiken varalta. Vahvasti institutionalisoitunutta ja suomalaiseen uhkakulttuuriin yhdistyvää uhkakuva ei tällöin ole tarpeellistakaan puitteistaa selontekoon pelkoa herättävästi. Puolustushallinnossa on puolestaan sotilaallisten uhkamallien uudelleenpuitteistamisella pyritty osoittamaan uhkamallien ajanmukaisuutta. Vuoden 2004 selontekoon uudelleenpuitteistettua laajamittaisen hyökkäyksen -

uhkamallia on pidettävä puolustushallinnon tietoisena uhkamallin poliittisen legitimoinnin varmistamisen tavoitteluna. Vanhalle uhkakuvalle rakennettiin uusi muoto.

Vaikka sotilaallisilla uhkakuvilla on vahva asema suomalaisessa turvallisuusymmärryksessä, julkinen perustelemattomuus ja epämääräinen puitteistaminen heikentävät niiden legitimitettä. *Sotilaallisten uhkakuvien perustelemista vaativa yhteiskunnallinen ilmapiiri on 2000-luvun alussa voimistunut.* Ei-sotilaallisten uhkakuvien hallitsevuus, avoin uhkakuvapolitiittinen keskusteluilmapiiri, länsimainen uhkatodellisuus sekä ajan myötä tapahtuva historian kokemusten vahvistuksen heikkeneminen haastavat yhä voimallisemmin sotilaallisiin uhkakuviin yhdistyvää poliittista konsensushenkeä ja vaikeuttavat niiden ylläpitämistä suomalaisessa yhteiskunnassa. *Kehityssuunta vahvistuu, mikäli Suomen turvallisuusympäristössä ei tapahdu merkittäviä muutoksia.* Sotilaallisten uhkamallien julkinen käsittelemättömyys ja salamyhkäisyys muodostuvat ongelmaksi myös poliittiselle eliitille, heikentäen heidän turvallisuuspoliittisen argumentointinsa uskottavuutta, kun uhkamallien perustelut puuttuvat tai ne ainakin koetaan riittämättömiksi. Samalla kansalaisten usko uhkamallien todellisuuteen heikenee. Ei-sotilaallisten uhkakuvien poliittisen priorisoinnin vahvistuessa ja sotilaallisten turvallisuussektorin uhkakuvien hallitsevuuden heikentyessä, poliitikot joutuvat helposti valinnan eteen, jossa puolustusmäärärahoja olisi kohdennettavissa äänestäjiä läheisempien ja selkeämmin puitteistettujen uhkakuvien hallintaan. Esimerkiksi tässä tutkimuksessa tarkastelluissa puolueohjelmissa vaadittiin lisäresursseja kehityspolitiikkaan ja sisäiseen turvallisuuteen, muttei sotilaallisten uhkakuvien hallintaan. Asetelma on haasteellinen puolustushallinnolle, jonka on jatkossa kyettävä perustelemaan uhkamallinsa entistä avoimemmin. *Epämääräisesti puitteistetuilla uhkamalleilla on vaikeaa välittää kuvaa siitä, mikä on uhkaan varautumisen (resurssi)tarve.*

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon uhkakuvat, erityisesti sotilaalliset, ovat poliittista peitekieltä. Uhkakuvien hyväksynnän konsensushakuisuus, ”ketään loukkaamattomuuden” -periaate ja laajan turvallisuuskäsityksen jäsentämättömyys vaikuttavat uhkakuvien epämääräiseen ja yleisluonteiseen puitteistamiseen – uhkia ei haluta kuvata liian yksityiskohtaisina. Uhkakuvien ”taakse” kätkeytyy paljon poliittisia ja hallinnonala-kohtaisia intressejä, identiteettipoliittisia tavoitteita sekä erilaisten uhkatulkintojen yhteensovittamista. Tämän tutkimuksen voi katsoa tuoneen esille uudenlaista ymmärrystä ja tulkintaa juuri selonteon uhkakuvien valmistelutavasta sekä suomalaisten uhkakuvien rakentamiseen vaikuttavista tekijöistä.

Selontekoa voi pitää merkittävällä tavalla hallinnollisesti rakennettuna asiakirjana, jossa viranomaistoimijoilla ja asiantuntijoilla on keskeinen roo-

li. Mittavasta hallinnollisesta valmistelusta huolimatta selonteon uhkakuvat ovat kuitenkin aina viime kädessä poliittisten valintojen, kompromissien ja päätöksien tulosta. Vaikka selonteon valmistelussa on muodostettua valmistelurakennetta myöten viranomaistoimijoille annettu huomattavaa vaikutusvaltaa ja -mahdollisuuksia, on uhkakuvien turvallistaminen selontekoon poliittisesti säädeltyä ja valvottua. *Osa selonteon linjauksista päätteitäänkin poliittisesti jo etukäteen tai selonteon valmistelun alkuvaiheessa, mikä asettaa viranomaisille rajoitteita erilaisten vaihtoehtojen pohdinnalle ja esittämiselle – myös uhkakuvien osalta.* Tällöin voidaan kriittisesti arvioida selonteon raskaan hallinnollisen valmisteluprosessin mielekkyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta.

Selonteon valmisteluvaiheen prosessirakenne sekä lainsäädännölliset puitteet mahdollistivat tiettyjen poliittisten toimijoiden huomattavan henkilökohtaisen vaikutusmahdollisuuden uhkakuvien rakentamiseen. Poliittisesta eliitistä erityisesti tasavallan presidentin sekä pää-, ulko- ja puolustusministerien uhkatulkinnolla oli muiden toimijoiden tulkintoja paremmat edellytykset rakentaa selonteossa esitettävää uhkatodellisuutta. Vuoden 2004 selonteon valmistelussa nämä poliittiset toimijat vaikuttivat uhkakuvien rakentamiseen suoraan (ennen kaikkea UTVA:ssa tehtyjen päätösten muodossa), mutta hyvin vahvasti myös epäsuorasti (Selko-työryhmässä heitä edustaneiden viranomaistoimijoiden kautta). Luodulla selonteon valmistelurakenteella mahdollistettiin (ja varmistettiin) juuri tämän epäsuoran vaikutuskanavan toimivuus – Selko-työryhmä rakensi selontekoa tasavallan presidentin, pää-, ulkoasiain- ja puolustusministerin läheisessä poliittisessa ohjauksessa. Vuoden 2004 selonteon ei-sotilaallisissa uhkakuvissa näkyikin vahva ulkoasianministerin kädenjälki. Sotilaallisten uhkakuvien rakentamisessa, erityisesti puitteistamisessa, oli puolestaan puolustusvoimain komentajalla keskeinen rooli. Selonteon uhkakuvissa on todennettavissa sekä yksittäisten henkilöiden ja hallinnonalojen että kokonaisvaltaisten normatiivisten tekijöiden vaikutuksia. Suomalaisessa uhkarakentamisessa on pitkälti kyse näiden vaikutteiden painoarvon vaihtelevuudesta sekä vuorovaikutuksesta turvallisuusympäristön kehityksen ja kansainvälisen uhkpuhunnan kanssa.

Selontekoihin ja muihin suomalaisiin turvallisuusasiakirjoihin rakennettu julkinen uhkatodellisuus on ymmärrettävä poliittisesti joustavaksi ja poliittisia valintoja mahdollistaneeksi. *Uhkakuvat rakentuvat ja joustavat poliittisten pyrkimysten ja intressien mukaisesti.* Poliitiikka on, tämän tutkimuksen politiikkakäsityksen mukaisesti, aina läsnä uhkakuvien vuorovaikutteisessa rakentamisessa. Selonteon uhkakuvat ilmenevät turvallisuuspolitiikan tekemisen välineinä, jolloin uhkakuvapolitiikalla rakennetaan suomalaista turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa tietynsisältöiseksi – halutunlaisiksi. Uhkakuvapolitiikassa on keskeisesti kyse siitä, miten ja miksi uhkakuvia poliittisesti tuotetaan ja asioita turvallistetaan.

Uhkakuvien konstruktivistinen ja poliittinen luonne edellyttää uhkakuvien ja eri asioiden uhkakuviksi turvallistamisen jatkuvaa kriittistä arviointia. Valtionhallinnossa tuotettuja uhkakuvia onkin 2000-luvun alussa kasvavissa määrin julkisesti kyseenalaistettu. Aiempaa avoimempi yhteiskunnallinen uhkakeskustelun ilmapiiri vaikuttaa siihen, että *uhkatodellisuuden rakentuminen on avoimempi erilaisille näkemyksille*. Tämä lisää toimijoille paineita perustella enemmän esittämiään uhkakuvia. Kriittinen ja avoin yhteiskunnallinen uhkakeskuselu tulee nähdä yhdensuuntaisen uhkaymmärryksen rakentumista edistävänä tekijänä. Vaikka laaja poliittinen keskustelu uhkakuvista on tärkeä osa demokratiaa, saattaa uhkakuvien liian laaja poliitisoiminen johtaa tempoilevaan uhkakuvien hallintakeinojen tuottamiseen – viitaten poliittisten intressien ajoittaiseen lyhytjänteisyyteen. Samalla on muistettava, ettei turvallisuuden ja uhkakuvien määrittämiseen ole olemassa yhtä valmista ja pysyvää totuutta.

Päätössanat – uhkakuvilla rakennetaan sekä turvallisuutta että turvattomuutta

Television pääuutislähetyksessä puhuttiin uhkista; terrorismin uhkan arviointiin voimistuvan ja yhteisten toimien tarpeen ilmastonmuutoksen uhkaa vastaan kasvavan, sotilaallisen voimankäytön uhkan laskeneen Georgiassa, aselain muuttamisella vähennettäisiin ampumistapauksien uhkaa ja lääkeväärennösten todettiin olevan yhä suurempi uhka suomalaisille. Uhkatonodellisuus rakentuu 2000-luvun alussa hyvin laaja-alaisena, uutisaiheiden rakentaessa osaltaan käsityksiämme tämän päivän uhkista ja niiden luoteesta. Vaikuttaa siltä, että elämme kyllästetyn uhkakäsitteen ja turvallistamisesityksien keskellä.

Rakennettaessa ympäröivää uhkatodellisuutta rakennetaan samanaikaisesti turvattomuutta, pelon ja uhkan ilmapiiriä. Turvattomuus on turvallisuutta helpommin ymmärrettävissä ja tunnistettavissa, jolloin esitettävien uhkien voi arvioida lisäävän turvattomuuden tunnetta – olivatpa uhkat mitä tahansa. Asioiden esittämisellä uhkakuvina, puitteistettuina uhkina, ja niiden turvallistamisella valtioneuvostotason turvallisuusasiakirjoihin tuotetaan turvattomuutta, vaikkei uhkiin varsinaisia poikkeustoimenpiteitä yhdistettäisiäkään. Suomalaiset tuntevatkin itsensä varsin turvattomiksi 2000-luvun alussa. Turvattomuuden kokemus perustuu yksilön ja kollektiivin vuorovaikutukselliseen tulkintaan uhkaavista tekijöistä, huolestuneisuudesta, jota vastaan on varauduttava sekä yksilöllisesti että kollektiivisesti. Turvattomuutta tuottaviin uhkiin varaudutaan tuottamalla turvallisuutta, mikä viittaa tavoitteeseen vapautua uhkista tai paremminkin pyrkimystä tilanteeseen, jossa uhkia koetaan hallittavan ja niihin on varauduttu riittävällä tasolla. Rakentamalla oikeanlaisia – hallittavia – uhkakuvia, voidaan tuottaa turval-

lisuutta. Kaikki tämä on suhteellista, tasapainoilua turvallisuuden ja turvattomuuden tunteen välillä.

Uhkakuvien rakentaminen on siis kaksijakoista. Toisaalta uhkakuvilla tuotetaan turvattomuutta ja toisaalta turvallisuutta. Uhkan tuottaminen on samanaikaisesti sekä ei-toivottua että toivottua. *Poliittisesti asioille rakentuu kuitenkin suurempi painoarvo, kun ne esitetään uhkina ja saadaan lisäksi muut uskomaan uhkan todenperäisyyteen ja vakavuuteen.* Uhkakuvia ei rakenneta ainoastaan materiaalisten tekijöiden pohjalta vaan oleellisesti uhkan oikeanlaisella puitteistamisella sosiaalisessa todellisuudessa. Poliitiikalla nämä rakenteet yhdistetään poliittiseksi uhkatodellisuudeksi, mikä ilmenee esimerkiksi turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen uhkakuvausina. Yhteisesti hyväksytyt, poliittisesti turvallistetut, uhkakuvat oikeuttavat toimijoita ryhtymään toimenpiteisiin uhkan hallitsemiseksi – pitäähän uhkaan vastata. Turvallisuuden, turvattomuuden vastakohtana, voikin nähdä tarkoittavan riittäviä resursseja tärkeinä pidettyjen asioiden suojaamiseksi ja uhkaavien tekijöiden hallitsemiseksi. Turvallisuuden tunne voidaan saavuttaa paremmin, kun uhkan hallintaan osoitetaan riittävästi resursseja. Uhkakuviin yhdistettävien resurssien riittävyys on puolestaan hyvin suhteellinen ja poliittisesti kiistanalainen asia. On esimerkiksi mahdollonta määritellä absoluuttisesti, milloin Suomella on uskottava puolustuskyky tai milloin on ryhdytty riittäviin toimiin terrorismin uhkan hallitsemiseksi. *Turvallisuuden tuottamisen – uhkan hallinnan – mittareita on uhkakuvissa hyvin vaikea yksiselitteisesti määritellä.*

Liialliseen turvallistamiseen (lähes kaikista asioista uhkakuvien tekemiseen) ja siten lisääntyvän uhkakulttuurin – turvattomuuden – rakentamiseen tulee suhtautua hyvin kriittisesti. Kaikkia asioita ja ilmiöitä ei tule nähdä uhkakuvina turvallisuuden kontekstissa. Tarve on päinvastoin pyrkiä vähentämään turvallistettavia asioita ja samalla korostaa normaalin poliittisen päätöksenteon merkitystä ilman turvallisuus- tai turvattomuusaspektin mukaan tuomista. Turvallistamisen tulee olla harkittua ja myös turvallistamisen purkamisen mahdollisuuden tulee nousta entistä korostuneemmin esille. *Uusia uhkia tuotetaan ja vanhoja korostetaan 2000-luvun alun Suomessa usein vain siksi, että uhkakuvilla pyritään ohjaamaan resurssien kohdentamista, ylläpitämään tai kasvattamaan toimijan valtapoliittista asemaa sekä lisäämään eri asioille annettavaa poliittista ja yhteiskunnallista painoarvoa.* Oleelliseksi ja samalla hyvin vaikeaksi kysymykseksi muodostuukin eri uhkakuvien yhteismitallisuus sekä keskinäinen poliittinen priorisointi. Missä määrin järjestäytynyt rikollisuus on uhka Suomen valtiolliselle itsenäisyydelle, tai missä määrin hyvin epätodennäköisiksi arvioituihin sotilaallisiin uhkamalleihin tulee varautua? Jos osa uhkakuvista ”unohdetaan”, tuotetaanko tällöin tietoisesti turvattomuutta – vai turvallisuutta? Kun samassa yhteydessä käydään vielä voimistuvaa kiistanlaista keskustelua turvattavan kohteen, uhkakuvien luonteen ja hallintakeinojen määrittä-

misestä, voi uhkakuvapolitiikan todeta olevan vahvasti läsnä suomalaisessa yhteiskunnassa 2000-luvun alussa.

Uhkakuvapolitiikka yhdistyy tämän tutkimuksen tutkimustuloksissa vahvasti turvallisuuden hallitsemattomaan laajentamiseen ja siitä johtuviin turvallisuuden eri ulottuvuuksien yhdistämisen vaikeuksiin sekä hallinnonalojen välisiin kiistoihin uhkakuvien välillä. Eri uhkakuvat ikään kuin kilpailevat keskenään laajennetun turvallisuuden kontekstissa, jossa uhkakuvarakentamisen kansalliset ja kansainväliset vaikutteet ovat vahvasti läsnä. Uhkakuvien keskinäinen kiistanalaisuus ilmeni vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon sekä hallinnollisessa valmisteluvaiheessa että julkisessa poliittisessä käsittelyssä. *Uhkakuvien keskinäisen poliittisen priorisoinnin ja yhteismitallisen arvottamisen vaikeus on merkinnyt uhkakuvakamppailuja, joita suomalainen turvallisuusasiakirjarakenne on 2000-luvun alussa osaltaan vahvistanut.* Uhkakuvien laaja-alaistuminen (pidettiin sitä hyvänä tai ei) ja monimutkaistuminen on rakentunut sosiaalisesti todellisuudeksi, ja tämän todellisuuden keskellä elämme.

Muutettaessa turvallisuutta muutetaan uhkakuvia. Muutettaessa uhkakuvia muutetaan, tai olisi tarve muuttaa, hallintakeinoja. Uhkakuvapoliittisesta näkökulmasta *kokonaisturvallisuuden rakentamista tavoittelevien poikkihallinnollisten hallintakeinojen tuottaminen on nähtävä keskeiseksi vaatimukseksi.* Tämä edellyttää turvallisuuden tuottamisen ymmärtämistä aiempaa laajemmin kokonaisuutena, jota eri toimijat uhkakuviin vastatessaan yhdessä rakentavat.

Turvallisuuden ja turvattomuuden rakentaminen on jatkuvaa. Uhkat kertovat meille, mitä meidän tulee pelätä, ja ne ohjaavat meitä varautumaan. Kun tällaista uhkatodellisuutta rakennetaan ihmisten vuorovaikutuksessa, on uhkakuvapolitiikka aina läsnä. Siihen yhdistyy kiistanalaisuus: lähes rajaton määrä erilaisia tulkintoja uhkan materiaalisesta ja sosiaalisesta todellisuudesta. Näiden tulkintojen keskuudessa elämme – turvallisesti ja turvattomasti. Tässä tutkimuksessa uhkakuva on näyttäytynyt poliittisena käsitteenä. Onkin perusteltua todeta, että *uhkakuvilla tehdään politiikkaa ja politiikalla uhkakuvia.*

LÄHDELUETTELO

Ensisijaislähteet

Asiakirjalähteet

Annan, Kofi A. *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century (Millennium Report)*, United Nations Department of Public Information, New York 2000.

Annan, Kofi A. *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, 21.3.2005.
[<http://www.un.org/largerfreedom> / 23.7.2007].

Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriö 23.9.2004, sisäasiainministeriön julkaisuja 44/2004.

Asetus maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnasta 31.12.1975/1073.

Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities. *A Human Security Doctrine for Europe*, 15.9.2002.
[<http://www.centrodirittiumani.unipd.it/esami/ppsuenu/HSDoctrineEurope.pdf> / 14.8.2007]

Department of Defense. *Annual Report to the President and the Congress 2000*.
[<http://www.dod.mil/execsec/adr2000/index.html> / 27.7.2007]

Department of Defense. *Annual Report to the President and the Congress 2001*.
[<http://www.dod.mil/execsec/adr2001/index.html> / 27.7.2007]

Department of Defense. *Annual Report to the President and the Congress 2002*.
[<http://www.dod.mil/execsec/adr2002/index.htm> / 27.7.2007]

Department of Defense. *Annual Report to the President and the Congress 2003*.
[<http://www.dod.mil/execsec/adr2003/index.html> / 27.7.2007]

Department of Defense. *Annual Report to the President and the Congress 2004*.
[<http://www.dod.mil/execsec/adr2004/index.html> / 27.7.2007]

Department of Defense. *Facing the Future: Meeting the Threats and Challenges of the 21st Century, Highlights of the Priorities, Initiatives, and accomplishments of the U.S. Department of Defense 2001-2004*, February 2005. [[www.defenselink.mil/transformation/features/Facing_the_Future /](http://www.defenselink.mil/transformation/features/Facing_the_Future/) 27.7.2007]

Department of Defense. *Quadrennial Defense Review Report*, 30.9.2001. [[http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/qdr2001.pdf /](http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/qdr2001.pdf) 27.7.2007]

Department of Defense. *Quadrennial Defense Review Report*, 6.2.2006. [[http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/qdr-2006-report.htm /](http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/qdr-2006-report.htm) 27.7.2007]

Euroopan komission tiedonanto. *Komission tiedonanto Neuvostolle ja Euroopan parlamentille, Terrori-iskujen ehkäiseminen, niihin varautuminen ja niihin reagoiminen*, 20.10.2004. [[http://register.consilium.eu.int/pdf/fi/04/st13/st13978.fi04.pdf /](http://register.consilium.eu.int/pdf/fi/04/st13/st13978.fi04.pdf) 17.9.2007]

Eurooppa-neuvosto. *Ylimääräisen Eurooppa-neuvoston päätelmät ja toimintasuunnitelma*, 21.9.2001. [[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fi/ec/fi1.pdf /](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fi/ec/fi1.pdf) 17.9.2007]

Eurooppa-neuvosto. *Puitepäättös terrorismin torjunnasta*, 6.12.2001. [[http://www.futureofeuropa.parlament.gv.at/sides/getDoc.do?pubRef=-/EP//NONSGML+TA+P6-TA-2005-0219+0+DOC+PDF+V0//FI /](http://www.futureofeuropa.parlament.gv.at/sides/getDoc.do?pubRef=-/EP//NONSGML+TA+P6-TA-2005-0219+0+DOC+PDF+V0//FI/) 17.9.2007]

Eurooppa-neuvosto. *Puheenjohtajan päätelmät*, Laeken 14.–15.12.2001. [[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/fi/ec/68830.pdf /](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/fi/ec/68830.pdf) 17.9.2007]

Eurooppa-neuvosto. *Ylimääräinen Eurooppa-neuvoston kokous*, 17.2.2003. [[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/docs/pressData/fi/ec/74558.pdf /](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/docs/pressData/fi/ec/74558.pdf) 17.9.2007]

Eurooppa-neuvosto. *Neuvoston vuosittainen selvitys Euroopan parlamentille 2002*, Bryssel 7.4.2003. [[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/20030909/7038_FI.pdf /](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/20030909/7038_FI.pdf) 17.9.2007]

Eurooppa-neuvosto. *Puheenjohtajan päätelmät*, Thessaloniki 19.-20.6.2003.

[<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/docs/pressData/fi/ec/76280.pdf> / 17.9.2007]

Eurooppa-neuvosto. *Joukkotuhooaseiden leviämisen torjunta*, Bryssel 10.12.2003.

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/council1%20wmd%20strategy%2015708_/council%20wmd%20strategy%2015708_fi.pdf / 17.9.2007]

Eurooppa-neuvosto. *Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa, Euroopan unionin turvallisuusstrategia*, 12.12.2003.

[<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFI.pdf> / 17.9.2007]

Eurooppa-neuvosto. *Julkilausuma terrorismin torjunnasta*, Bryssel 25.3.2004.

[<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs//docs/pressData/fi/ec/79647.pdf> / 17.9.2007]

Eurooppa-neuvosto. *Neuvoston vuosittainen selvitys Euroopan parlamentille 2003*, Bryssel 22.4.2004.

[<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st08412en04.pdf> / 17.9.2007]

Eurooppa-neuvosto. *Puheenjohtajan päätelmät*, Bryssel 17.–18.6.2004.

[<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/docs/pressData/fi/ec/81748.pdf> / 17.9.2007]

Eurooppa-neuvosto. *Brysselin huippukokous*, 4.-5.11.2004.

[<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/docs/pressData/fi/ec/82538.pdf> / 17.9.2007]

Eurooppa-neuvosto. *Puheenjohtajan päätelmät*, Bryssel, 16.-17.12.2004.

[<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/docs/pressData/fi/ec/83205.pdf> / 17.9.2007]

Eurooppa-neuvosto. *Neuvoston vuosittainen selvitys Euroopan parlamentille 2004*, Bryssel 15.4.2005.

[<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2004.pdf> / 17.9.2007]

Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 17.3.1997, VNS 1/1997 vp, Helsinki 1997.

Euroopan unioni. *Sopimus Euroopan perustuslaista*, 29.10.2004.
[<http://europa.eu.int/eurlex//JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:FI:HTML / 21.8.2007>]

Foreign Policy Concept of the Russian Federation, 28.6.2000.
[<http://www.russiaeurope.mid.ru/concept.html / 25.8.2007>]

Globalisaation hallinta ja Suomi. Valtioneuvoston globalisaatioselvitys eduskunnalle 10.5.2005.

Hallintovaliokunnan lausunto 25.11.2004. HaVL 31/2004 vp.

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2000. K 5/2001 vp.

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2001. K 3/2002 vp.

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2003. K 1/2004 vp.

Human Security Centre. *Human Security Report 2005*. Oxford University Press, Oxford 2005.

Kansallinen Kokoomus. *Tavoiteohjelma 1999–2003*. 28.9.1999.

Kansallinen Kokoomus. *Kokoomuksen globalisaatiokannanotto*. Turku 9.6.2002.

Kansallinen Kokoomus. *Lähiajan tavoiteohjelma 2003–2007*. Tampere 26.10.2002.

Kansallinen Kokoomus. *Tavoitteena parempi arki – Kokoomuksen kuuden kohdan ohjelma*. Vaaliohjelma 8.1.2003.

Kansallinen Kokoomus. *Jotta Suomella menisi paremmin*. Vaaliohjelma 27.4.2004.

Kansallinen Kokoomus. *Turvallisuus on veräjän avaamista, ei aidan panemista*. Puoluehallituksen turvallisuuspoliittinen kannanotto 4.6.2004.

Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1995. K 5/1996 vp.

Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1996. K 4/1997 vp.

Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1997. K 5/1998 vp.

Keskustan puoluekokous. Hyväksytyt kansainvälisiä ja EU-asioita koskevat aloitteet, 19.7.2004.

Kolmannen parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö, Komiteamietintö 1981:1.

Laki valtioneuvostosta. 175/28.2.2003.

National Defence Strategy of the United States of America, March 2005. [<http://www.cngr.gov/pdf/library/Copy%20of%204%20national%20defense%20strategy%202005.pdf> / 27.7.2007]

National Security Strategy for a Global Age, White House, December 2000. [<http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-0012.pdf> / 27.7.2007]

National Security Strategy of the United States of America, September 2002. [<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> / 27.7.2007]

National Security Strategy of the United States of America, March 2006. [<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf> / 27.7.2007]

National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, December 2002. [<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf> / 28.7.2007]

Nato, *Nato Review, Istanbul Summit Special*, Nato Public Diplomacy Division, Brussels 2004.

Nato, *The North Atlantic Treaty*, Washington, 4.4.1949. [<http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm> / 18.8.2007]

Nato, *The Alliance's New Strategic Concept 1991*, Rooma, 8.11.1991. [<http://www.nato.int/docu/comm/comm91.htm> / 18.8.2007]

Nato, *The Alliance's Strategic Concept 1999*, Washington, 23-24.4.1999. [<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm> / 18.8.2007]

Nato. *Declaration on Terrorism, at the Meeting of North Atlantis Council in Foreign Ministers Session*, 2.4.2004. [<http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-057e.htm> / 19.8.2007]

Nato. *Istanbul Summit Communique*, 28.6.2004. [<http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm> / 18.8.2007]

Nato. *The Istanbul Declaration, Our Security in a New Era*, 28.6.2004. [http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-097e.htm / 19.8.2007]

Nato. *Ministerial Meeting, Final Communique*, 12.6.2003. [http://www.nato.int/docu/pr/2003/p03-065e.htm / 19.8.2007]

Nato. *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Final Communique*, 4.12.2003. [http://www.nato.int/docu/pr/2003/p03-152e.htm / 18.8.2007]

Nato. *Ministerial Meeting, Final Communique*, 9.12.2004. [http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-170e.htm / 18.8.2007]

Nato. *NATO-Russia Relations: A New Quality, Declaration by Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation*, 28.5.2002. [www.nato.int/docu/basicxt/b020528e.pdf / 19.8.2007]

Nato. *NATO's Military Concept for Defence against Terrorism*, October 2003. [http://www.nato.int/ims/docu/terrorism.htm / 18.8.2007]

Nato. *Prague Summit Declaration*, 21.11.2002. [http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm / 18.8.2007]

Nato. *The Prague Summit and NATO's Transformation*, Nato Public Diplomacy Division, Brussels 2003.

Parlamentaarisen puolustustoimikunnan lausunto puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmasta vuosille 1987–1991. Komiteamietintö 1986:23.

Parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö, Komiteamietintö 1971: A 18.

Parlamentaarinen puolustuspoliittinen neuvottelukunta. Arvio Euroopan turvallisuuspoliittisesta tilanteesta ja sen kehitysnäkymistä sekä niiden vaikutuksista Suomen puolustuspolitiikkaan. 28.2.1990.

Parlamentaarinen puolustuspoliittinen neuvottelukunta. Arvio puolustusvoimien tämänhetkisestä tilasta ja suorituskyvystä sekä kannanotto puolustusvoimien kehittämisen suunnitelmiin ja puolustusmäärärahoihin 1990-luvulla. Komiteamietintö 1990:57.

Parlamentaarisen sotilaslakikomitean mietintö. Komiteamietintö 1988:40.

Parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietintö. Komiteamietintö 1979:60.

Puolustusministeriö. *Maanpuolustuksemme tienviitat*. 26.6.1967. Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean arkisto.

Puolustusministeriö. *Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 1997–2000*. Helsinki 1996.

Puolustusneuvosto. *Puolustusneuvosto vuosina 1983–1997*. Helsinki 1998.

Puolustusneuvosto. *Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin*. Helsinki 1999.

Puolustusministeriö. *Turvallisesti tulevaisuuteen, puolustusministeriön strategia 2025*. Helsinki 2006.

Puolustusvaliokunnan lausunto. PuVL 1/1997 vp.

Puolustusvaliokunnan mietintö 14.12.2001. PuVM 2/2001 vp.

Puolustusvaliokunnan mietintö 16.12.2004. PuVM 1/2004 vp.

Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelma 17.4.2003. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2003.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2003.

Russian's Middle Term Strategy Towards the European Union (2000 - 2010). [http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_245.htm / 26.11.2007]

Russian National Security Concept, 20.1.2000. [<http://www.russiaeurope.mid.ru/russiastrat2000.html> / 25.8.2007]

Sisäasiainministeriö. *Esitys*. Poliisiasiain neuvottelukunta 7.2.2003, Poliisiasiainneuvottelukunnan arkisto.

Sisäasiainministeriö. *Sisäasiainhallinnon vuosikertomus 2004*.

Sosiaalidemokraattinen puolue. *Ihmisten Eurooppaan*. Vaaliohjelma 2004.

Suomen Keskusta. *Turvallisuus on perusoikeus -ohjelma*. Erityisohjelma 22.2.1999.

Suomen Keskusta. *Laajentuva Euroopan unioni yhdentyvässä maailmassa*. Keskustan Eurooppa-ohjelma, 25.11.2001.

Suomen Keskusta. *Koko Suomen voimavarat käyttöön*. Vaaliohjelma, Hämeenlinna 16.6.2002.

Suomen Keskusta. *Valoisampi vaihtoehto*. Puoluevaltuuskunnan kannanotto, 24.11.2002.

Suomen Keskusta. *Tavoitteena turvallinen Suomi*. Keskustan oikeus- ja turvallisuustyöryhmän keskusteluasiakirja 4.3.2003.

Suomen Keskusta. *Laajempi Eurooppa, naapuruus ja maailmanyhteisö*. Erityisohjelma 21.4.2004.

Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue. *Sosiaalidemokratian periaatteet*. Yleisohjelma 1999.

Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue. *Kannanotto kansainvälisistä kysymyksistä*. SDP:n puoluekokous 6.-8.6.2002.

Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue. *Julkilausuma kansainvälisestä tilanteesta ja Eurooppa-politiikasta*. 8.6.2002.

Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue. *Varma vaihtoehto – työllä turvaamme hyvinvointiyhteiskunnan*. Vaaliohjelma 2003.

Suomen Sosiaalidemokraattisen Puolueen puoluevaltuusto. *Turvallisuuspoliittinen kannanotto*. 14.3.2004.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 13.6.2001, VNS 2/2001 vp, Helsinki 2001.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 24.9.2004, VNS6/2004 vp, Helsinki 2004.

Suomi ja Euroopan yhteisön jäsenyys. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle ja siihen liittyvä taustaselvitys. Helsinki 1992.

Toisen parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö. Komiteamietintö 1976:37.

Turvallisuus muuttuvassa maailmassa. Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.6.1995, VNS 1/1995 vp, Helsinki 1995.

Turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2004, 9.3.2004, Helsinki 2004.

Ulkoasiainministeriö. *Kehityspoliittinen ohjelma.* Valtioneuvoston periaatepäätös 5.2.2004, Helsinki 2004.

Ulkoasiainministeriö. *Ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsaus.* 14.3.2003.

Ulkoasiainministeriö. *Ulkoministeriön tulevaisuuskatsaus 2006.* Ulkoasiainministeriö, Valtiosihteerin yksikkö, 30.6.2006.

Ulkoasiainministeriön toimintakertomus, Vuosi 1995.

Ulkoasiainministeriön toimintakertomus, Vuosi 2001.

Ulkoasiainministeriön vuosikertomus 2004.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 27.11.2001. UaVL 6/2001 vp.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 26.11.2004. UaVL 4/2004 vp.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö. UaVM 12/1995 vp.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö. UaVM 6/1997 vp.

Ulkoasianvaliokunnan lausunto 2/2003 vp, Valtioneuvoston selvitys Euroopan unionin turvallisuusstrategiasta, 4.11.2003.

United Nations Development Program. *Human Development Report 1994.* New York 1994.

United Nations, The General Assembly, *United Nations Millennium Declaration 55/2,* 8.9.2000.

[<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> / 17.7.2007]

United Nations, *A more secure world: Our shared responsibility, Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change,* 30.11.2004. [<http://www.un.org/secureworld> / 24.7.2007]

Valtioneuvoston ohjesääntö, 262/2003.

*Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Euroopan unionin perustustakso-
pimuksesta,* VNS/2005 vp, 25.11.2005.

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen EU-politiikan suuntaviivoista. 14.2.1995, VNS 3/1994 vp.

Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta. VNS 2/2004, Helsinki 2004.

Valtioneuvoston tiedotusyksikkö. *Turvallisuuspoliittinen seurantaryhmä.* Tiedote 5.6.2002.

Valtioneuvoston tiedotusyksikkö. *Turvallisuuspoliittinen seurantaryhmä asetettiin.* Tiedote 13.6.2002.

Valtioneuvoston tiedotusyksikkö. *Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelu käynnistetään.* Tiedote 152/2003, 23.5.2003.

Valtioneuvoston viestintäyksikkö. *Uuden turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelu käynnistyy.* Tiedote 210/2007, 14.8.2007.

Valtiovarainvaliokunnan lausunto 27.11.2001. VaVL 31/2001 vp.

Valtiovarainvarain valiokunnan lausunto 26.11.2004. VaVL 30/2004 vp.

Vasemmistoliitto. *Turvallisuuspoliittinen ohjelma.* 8.4.2001.

Vasemmistoliitto. *Turvallisuuspolitiikan ajankohtaiset painopisteet.* Kannanotto 7.4.2002.

Vasemmistoliitto. *Arvot ja asiat ratkaisevat.* Vaaliohjelma 2003.

Vasemmistoliitto. *Tulevaisuuden sosiaalinen Eurooppa.* Erityisohjelma 2003.

Vasemmistoliitto. *Siimes patisti rauhantyöhön.* 21.5.2003.

Vasemmistoliitto. *Meidän Eurooppa.* Vaaliohjelma 2004.

Vasemmistoliitto. *Vasemmistoliiton poliittinen tavoiteohjelma 2004–2007.* 28.11.2004.

Venäjän Federaation sotilasdoktriini, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, strategian asiatietoa, julkaisusarja 3, No. 3, Helsinki 2000.

Vihreä liitto. *Maailma muuttuu, koska sitä muutetaan.* Periaateohjelma 26.5.2002.

Vihreä liitto. *Vihreän liiton teesit kansainvälisestä turvallisuuspolitiikasta*. 21.9.2002.

Vihreä liitto. *Pallo haltuun*. Vihreän liiton eduskuntavaaliohjelma 2003.

Vihreä liitto. *Eurooppa voisi olla parempi – Ajattele ja valitse*. Vaaliohjelma 2004.

Vihreä liitto. *Kohti reilua ja kestäväää globalisaatiota*. Erityisohjelma 17.1.2004.

Vihreä liitto. *Vähemmän aseita – enemmän turvaa*. Vihreän liiton turvallisuuspoliittinen ohjelma 24.4.2004.

Vårt framtida försvar. Regeringens proposition 20/05:5, 23.9.2004, Stockholm.

Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja.
[<http://www.un.org/aboutun/charter> / 20.7.2007]

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003, Helsinki 2003.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian arviointi 2005. Puolustusministeriö 2005.

Muut ensisijaislähteet

Annan, Kofi A. *Secretary-General Statement to Millennium General Assembly*, 3.4.2000.
[<http://www.un.org/millennium/sg/report/state.htm> / 20.7.2007]

Annan, Kofi A. *Address by Kofi Annan at the Fletcher School of Law and Diplomacy*, 21.5.2001.
[http://www.un.org/News/ossg/sg/stories/statments_search_full.asp?statID=15 / 20.7.2007]

Annan, Kofi A. *In an Address at the Awards Banquet of Global Health Council, the Secretary-General outlines strategies for combating HIV/AIDS*, 31.5.2001.
[http://www.un.org/News/ossg/sg/stories/statments_search_full.asp?statID=48 / 20.7.2007]

Annan, Kofi A. *Address by Secretary-General Kofi Annan to the United Nations General Assembly*, 24.9.2001.

[http://www.un.org/News/ossg/sg/stories/statments_search_full.asp?statID=34 / 20.7.2007]

Annan, Kofi A. "Report of the Secretary-General on the Work of the Organization", teoksessa *Yearbook of the United Nations 2001*, Vol. 55, Department of Public Information, United Nations, New York 2003.

Annan, Kofi A. *Statement to Security Council ministerial meeting on terrorism*, 20.1.2003.

[http://www.un.org/News/ossg/sg/stories/statments_search_full.asp?statID=18 / 23.7.2007]

Annan, Kofi A. "Report of the Secretary-General on the Work of the Organization", teoksessa *Yearbook of the United Nations 2002*, Vol. 56, Department of Public Information, United Nations, New York 2004.

Annan, Kofi A. "Courage to fulfil our responsibilities" *The Economist*, 2.12.2004.

Annan, Kofi A. "A way forward on global security" *International Herald Tribune*, 3.12.2004.

Annan, Kofi A. "Report of the Secretary-General on the Work of the Organization", teoksessa *Yearbook of the United Nations 2003*, Vol. 57, Department of Public Information, United Nations, New York 2005.

Annan, Kofi A. "Report of the Secretary-General on the Work of the Organization", teoksessa *Yearbook of the United Nations 2004*, Vol. 58, Department of Public Information, United Nations, New York 2006.

Bush, George W. *President's Remarks at the United Nations General Assembly*, 21.9.2002.

[<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.htm> / 22.7.2007]

Bush, George W. *State of the Union Address 2002*, 29.1.2002.

[<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> / 27.7.2007]

Bush, George W. *State of the Union Address 2003*, 28.1.2003.

[<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html> / 27.7.2007]

- Bush, George W. *State of the Union Address 2004*, 20.1.2004.
[<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/20040120-7.html> / 27.7.2007]
- Bush, George W. *State of the Union Address 2005*, 2.2.2005.
[<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050202-11.html> / 27.7.2007]
- de Hoop Scheffer, Jaap. *Speech at the Munich Security Conference*, 7.2.2004. [www.nato.int/docu/speech/2004/s040207a.htm / 14.8.2004]
- de Hoop Scheffer, Jaap. *Towards a Wider Europe: The New Agenda*, 19.3.2004. [www.nato.int/docu/speech/2004/s040319b.htm / 14.8.2007]
- de Hoop Scheffer, Jaap. *NATO after Istanbul*, 9.9.2004.
[<http://www.nato.int/docu/speech/2004/s040909a.htm> / 14.8.2007]
- de Hoop Scheffer, Jaap. *Global NATO?*, 29.10.2004.
[<http://www.nato.int/docu/speech/2004/s041029a.htm> / 14.8.2007]
- de Hoop Scheffer, Jaap. *NATO's Transforming Agenda*, 4.11.2004.
[<http://www.nato.int/docu/speech/2004/s041104a.htm> / 14.8.2007]
- de Hoop Scheffer, Jaap. *The Future of the Transatlantic Security Community*, 17.11.2004.
[<http://www.nato.int/docu/speech/2004/s041117d.htm> / 14.8.2007]
- de Hoop Scheffer, Jaap. *Speech at the 50th Anniversary General Assembly of the Atlantic Treaty Association*, 1.12.2004.
[<http://www.nato.int/docu/speech/2004/s041201b.htm> / 14.8.2007]
- de Hoop Scheffer, Jaap. *NATO: Defining Values and Security*, 16.2.2006.
[<http://www.nato.int/docu/speech/2006/s060216a.htm> / 14.8.2007]
- Eduskunnan kirjelmä 2.11.1995*. EK 30/1995 vp.
- Eduskunnan kirjelmä 30.5.1997*. EK 9/1997 vp.
- Eduskunnan kirjelmä 19.12.2001*. EK 37/2001 vp.
- Eduskunnan kirjelmä 21.12.2004*. EK 35/2004 vp.
- Eduskunnan lähetekeskustelu 17.3.1997*. PTK 28/1997 vp.
- Eduskunnan lähetekeskustelu 5.9.2001*. PTK 87/2001 vp.

Eduskunnan lähetekeskustelu 28.9.2004. PTK 97/2004 vp.

Eduskunnan lähetekeskustelu 29.9.2004. PTK 98/2004 vp.

Eduskunnan palautekeskustelu 31.10.1995. PTK 88/1995 vp.

Eduskunnan palautekeskustelu 27.5.1997. PTK 73/1997 vp.

Eduskunnan palautekeskustelu 28.5.1997. PTK 74/1997 vp.

Eduskunnan palautekeskustelu 19.12.2001. PTK 157/2001 vp.

Eduskunnan palautekeskustelu 20.12.2004. PTK 143/2004 vp.

Enestam, Jan-Erik. *Esitelmä Paimion Rotary-klubin kokouksessa.* 29.4.2002.

[http://www.defmin.fi/index.phtml?1143_m=1151&s=281 / 16.11.2007]

Enestam, Jan-Erik. *Puhe itsenäisyyspäivän juhlassa.* 6.12.2001.

[http://www.defmin.fi/index.phtml?1143_m=1156&s=281 / 16.11.2007]

Gallup International. *Voice of the People, Opinions on Terrorism,* 16.11.2006, ICPSR 21380, Gallup International Association.

Halonen, Tarja. *Puhe YK:n Millenium -huippukokouksessa,* 7.9.2000.

[<http://www.tpk.fi/netcomm/news/ShowArticle.asp?intNWSAID=9672&intToPrint=1&LAN=FI> / 21.7.2007]

Halonen, Tarja. *Puhe Maanpuolustuskurssiyhdistyksen 40-vuotisjuhlassa,* 21.5.2001.

[<http://www.presidentti.fi/netcomm/news/showarticle.asp?ENG> / 21.9.2007]

Halonen, Tarja. *Puhe suurlähettiläskokouksessa.* 21.8.2002.

[<http://www.tpk.fi/netcomm/news/showarticle.asp?intNWSAID=9266> / 24.9.2007]

Halonen, Tarja. *Tasavallan presidentin uudenvuodenpuhe.* 1.1.2003.

[<http://www.presidentti.fi/netcomm/news/showarticle.asp?intNWSAID=11236> / 21.9.2007]

Halonen, Tarja. *YK:n vahvistaminen tärkeämpää kuin koskaan.* Puhe 3.8.2003.

[<https://213.138.148.12/netcomm/news/ShowArticle.asp?intNWSAID=16439&intSubArtID=0&intToPrint=1&LAN=FI> / 23.9.2007]

- Halonen, Tarja. *Puhe valtiopäivien avajaisissa eduskunnassa 3.2.2006.*
[<http://www.tpk.fi/netcomm/news/showarticle.asp?intNWSAID=47338> /
24.9.2007]
- Itälä, Ville. *Puheenvuoro keskustelussa Nato-aloitteesta. 7.6.2002.*
[[http://www.verkkouutiset.fi/arkistojuttu.php?id=15730&hakusanat=Kansa
inv%E4linen+turvallisuuspolitiikka](http://www.verkkouutiset.fi/arkistojuttu.php?id=15730&hakusanat=Kansa+inv%E4linen+turvallisuuspolitiikka) / 12.8.2007]
- Jaakonsaari, Liisa. *Suomen turvallisuuspolitiikan näkymät, puhe 26.1.2006.*
[<http://www2.eduskunta.fi/fakta/edustaja/147/index.html> / 11.12.2007]
- Jäätteenmäki, Anneli. ”Tavoitteeksi turvallinen Suomi”, *Turun Sanomat*,
13.12.2002.
- Jäätteenmäki, Anneli. *Poliisi ja petetyt lupaukset.* Nettikolumni 3.1.2003.
[<http://www.mtv3.fi/uutiset/nettivieras.shtml/148022?jaatteenmaki> /
14.2.2008]
- Jäätteenmäki, Anneli. *Itämeren meriturvallisuutta parannettava ripeästi.*
Kannanotto, 4.2.2003.
- Kaskeala, Juhani. *Turvallisuusympäristö muuttuu, puolustusvoimien kehittäminen jatkuu.* Esitelmä maanpuolustuskurssiyhdistyksen syyskokouksessa Helsingissä 1.11.2001.
[<http://www.mil.fi/puolustusvoimainkomentaja/163.dsp> / 14.1.2008]
- Kaskeala, Juhani. *Puhe Maanpuolustuskurssien avajaisissa 20.1.2003.*
[<http://www.mil.fi/puolustusvoimainkomentaja/115.dsp> / 14.1.2008]
- Kaskeala, Juhani. *Puolustusvoimilla on kykyä ja valmiutta sopeutua turvallisuusympäristön muutoksiin.* Puhe 168. Maanpuolustuskurssin avajaisissa 22.9.2003. [[www.mil.fi/ajankohtaista/tiedotteet/arkisto/2003/
20030922_1027_1.dsp](http://www.mil.fi/ajankohtaista/tiedotteet/arkisto/2003/20030922_1027_1.dsp) / 12.12.2007]
- Kaskeala, Juhani. *Suomella ei ole tarvetta muuttaa omintakeista puolustusjärjestelmäänsä.* Puhe 8.3.2004.
[<http://www.mil.fi/paaesikunta/tiedotteet/377.dsp> / 12.12.2007]
- Kaskeala, Juhani. *Puolustusvoimien toiminta kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden tukena.* 24.11.2004.
[<http://www.mil.fi/puolustusvoimainkomentaja/859.dsp> / 12.12.2007]
- Käsitykset ilmastonmuutoksesta 2006.* Yhdyskuntatutkimus (aineistonkeruu), Ajatuspaja e2 (tuottaja), Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto, Tampere 2007.

Kenttäohjesääntö. Yleinen osa, Mikkeli 1973.

Kenttäohjesääntö. Yleinen osa, Vaasa 1995.

Kenttäohjesääntö, Yleinen osa, Puolustusjärjestelmän toiminnan perusteet, Pääesikunta, suunnitteluosasto, Helsinki 2007.

Koivisto, Mauno. *Linjaviivat. Ulkopoliittisia kannanottoja.* Kirjayhtymä, Jyväskylä 1983.

Koivisto, Mauno. *Historian tekijät, kaksi kautta II.* WSOY, Juva 1995.

Korhonen, Martti. *Ei mitään vikaa liittoutumattomuudessa – Nato voi olla riskitekijä, 9.3.2004.*

[http://www.vasemmistoliitto.fi/organisaatio/martti_korhonen/tiedotteet/1129290014359/fi_FI/1127993385085/ / 2.12.2007]

Koskinen, Johannes. *Suomen puolustusjärjestelmä integroituvassa maailmassa.* Puheenvuoro Lahden Paasikiviseuran jäsentilaisuudessa 4.12.2001. [<http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Ministerinpuheita/Puhearkisto/Puheet2001/1145624703418> / 14.8.2007]

Kääriäinen, Seppo. ”Mihin selontekoja tarvitaan?”, *Lalli*, 24.9.2004.

Kääriäinen, Seppo. *Tervehdys maanpuolustuskurssin avajaisissa.* 22.9.2003.

[http://asiakas.poutapilvi.com/plm_ministeri/main.phtml?page_id=3&menu_id=3&topmenu_id=3&lang=1&chapter_id=34#34 / 13.9.2007]

Kääriäinen, Seppo. *Puhe 169. maanpuolustuskurssin avajaisissa.* 10.11.2003.

[http://www.defmin.fi/index.phtml?1501_m=1525&s=284 / 13.9.2007]

Kääriäinen, Seppo. *Puhe Reserviläisliiton maanpuolustusjuhlassa.* 24.11.2003.

[http://www.defmin.fi/index.phtml?1250_m=1346&1250_o=10&s=283 / 13.9.2007]

Laajava, Jaakko. *Puhe maanpuolustuskurssiyhdistyksessä.* 26.9.2002.

[<http://formin.fi/public/?contentid=57935&contentlan=1&culture=fi-FI> / 14.10.2007]

Laajava, Jaakko. *Alustus Atlantti-seurassa,* 24.4.2003.

[<http://www.ulkoministerio.fi/public/default.aspx?contentid=56872&nodeid=15149&contentlan=1&culture=fi-FI> / 14.10.2007]

Laajava, Jaakko. *Transatlanttiset suhteet*, puhe 28.8.2003.
[<http://www.ulkoministerio.fi/public/default.aspx?contentid=60067&nodeid=15149&contentlan=1&culture=fi-FI> / 14.10.2007]

Lipponen, Paavo. *Suomi ja Euroopan turvallisuusrakenteet*. 16.1.2003.
[<http://www.defmin.fi/index.phtml?s=260> / 12.9.2007]

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta. *Suomalaisten mielipiteitä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, maanpuolustuksesta ja turvallisuudesta*. Tiedotteita ja katsauksia 2/2004, Helsinki 2004.

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta. *Suomalaisten mielipiteitä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, maanpuolustuksesta ja turvallisuudesta*. Tiedotteita ja katsauksia 1/2005, Helsinki 2005.

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta. *Suomalaisten mielipiteitä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, maanpuolustuksesta ja turvallisuudesta*. Tiedotteita ja katsauksia 2006, Helsinki 2006.

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta. *Suomalaisten mielipiteitä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, maanpuolustuksesta ja turvallisuudesta*. Tiedotteita ja katsauksia 1/2007, Helsinki 2007.

Marketing Radar, *Omnibus-tutkimus Nelosten uutisille 1.4.2004*, Marketing Radarin arkisto.

National Security Strategy for a New Century, The White House, October 1998. [www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-9810.pdf / 27.7.2007]

Putin, Vladimir. *Annual Address to the Federal Assembly of Russian Federation*, 8.7.2000.
[http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2000/07/08/0000_type70029type82914_152371.shtml / 25.8.2007]

Putin, Vladimir. *Annual Address to the Federal Assembly of Russian Federation*, 3.4.2001.
[http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2001/04/03/0000_type70029type82912_70660.shtml / 25.8.2007]

Putin, Vladimir. *Annual Address to the Federal Assembly of Russian Federation*, 18.4.2002.
[http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2002/04/18/0000_type70029type82912_70662.shtml / 25.8.2007]

Putin, Vladimir. *Annual Address to the Federal Assembly of Russian Federation*, 16.5.2003.

[http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2003/05/16/0000_type70029type82912_44692.shtml / 25.8.2007]

Putin, Vladimir. *Annual Address to the Federal Assembly of Russian Federation*, 26.5.2004.

[http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2004/05/26/1309_type70029type82912_71650.shtml / 25.8.2007]

Rajamäki, Kari. *Puhe selonteon 2004 yleisötilaisuudessa*. Joensuu 8.11.2004.

[<http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/vwSearchView/869B19F3865DD4D9C2256F58004CDB93> / 12.10.2007]

Robertson, George. *An Attack on us all: NATO's Response to Terrorism*, 10.10.2001. [www.nato.int/docu/speech/2001/s011010b.htm / 14.8.2007]

Robertson, George. *NATO after September 11*, 31.1.2002.

[<http://www.nato.int/docu/speech/2002/s020131a.htm> / 14.8.2007]

Robertson, George. *NATO and the Challenge of Terrorism, Reflections on the Way Forward*, 7.3.2002.

[<http://www.nato.int/docu/speech/2002/s020307a.htm> / 14.8.2007]

Robertson, George. *A New Security Network for the 21st Century*, 17.4.2002. [www.nato.int/docu/speech/2002/s020417a.htm / 14.8.2007]

Robertson, George. *Tackling Terror: NATO's New Mission*, 20.6.2002.

[<http://www.nato.int/docu/speech/2002/s020620a.htm> / 14.8.2007]

Robertson, George. *NATO: A Vision for 2012*, 3.10.2002.

[<http://www.nato.int/docu/speech/2002/s021003a.htm> / 14.8.2007]

Robertson, George. *Europe's Transformation*, 20.11.2002.

[<http://www.nato.int/docu/speech/2002/s021120a.htm> / 14.8.2007]

Robertson, George. *The Role of the Military in Combating Terrorism*, 9.12.2002.

[<http://www.nato.int/docu/speech/2002/s021209b.htm> / 14.8.2007]

Robertson, George. *NATO after the Prague Summit*, 12.12.2002.

[<http://www.nato.int/docu/speech/2002/s021212a.htm> / 14.8.2007]

Robertson, George. *A New Russian Revolution: Partnership with NATO*, 13.12.2002.

[<http://www.nato.int/docu/speech/2002/s021213a.htm> / 14.8.2007]

Robertson, George. "NATO and The New Threats", *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 1, No. 4, 2002.

[<http://www.turkishpolicy.com/images/stories/2002-04-securitydimensions/TPQ2002-4-robertson.pdf> / 14.8.2007]

Robertson, George. *Facing a Dangerous World: Managing Change in Defence*, 24.1.2003.

<http://www.nato.int/docu/speech/2003/s030124b.htm> (14.8.2007),

Robertson, George. *Remarks at the Atlantic Councils Salute to the New Nato*, 5.5.2003.

[<http://www.nato.int/docu/speech/2003/s030505b.htm> / 14.8.2007]

Robertson, George. *Innovating in an Uncertain World*, 6.5.2003.

[<http://www.nato.int/docu/speech/2003/s030506a.htm> / 14.8.2007]

Robertson, George. *The Challenges Ahead*, 27.10.2003.

[<http://www.nato.int/docu/speech/2003/s031027d.htm> / 14.8.2007]

Robertson, George. *Embracing the Future*, 27.11.2003.

[<http://www.nato.int/docu/speech/2003/s031127a.htm> / 14.8.2007]

Solana, Javier. *European Security and Defence Policy and its Social Basis*, 29.6.2001.

[http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/solana/details.asp?cmsid=358&BID=107&DocID=67049&insite=1 / 18.9.2007]

Solana, Javier. *Summary of Intervention at the informal meeting of Defence Ministers*, 21.10.2001.

[http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/solana/details.asp?cmsid=358&BID=107&DocID=68334&insite=1 / 18.9.2007]

Solana, Javier. *Summary of Intervention at the Regional EU Conference on Conflict Prevention*, 30.8.2002.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data//EN/discours/72022.pdf / 18.9.2007]

Solana, Javier. *European Union Security Strategy, Implications for Europe's role in a changing world*, 12.11.2003.

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data//EN/discours/77889.pdf / 18.9.2007]

Solana, Javier. *The Voice of Europe on Security Matters*, 26.11.2003.
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/EN/discours/78071.pdf / 18.9.2007]

Solana, Javier. *Speech on the Occasion of the opening of the transatlantic Institute*, 12.2.2004.
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/EN/discours/79065.pdf / 18.9.2007]

Solana, Javier. *Summary of remarks at the EU-ASEAN Post Ministerial Conference*, 1.7.2004.
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/EN/discours/81301.pdf / 18.9.2007]

Solana, Javier. *Summary of the remarks in the Conference of Ambassadors*, 27.7.2004.
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/EN/discours/81559.pdf / 18.9.2007]

Solana, Javier. *Terrorism in Europe, How does the Union of 25 respond to this phenomenon?*, 7.10.2004.
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/EN/discours/82163.pdf / 17.9.2007]

Solana, Javier. *The Limits of Integration – Where does the European Union End?*, 19.11.2004.
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/EN/discours/82739.pdf / 17.9.2007]

Solana, Javier. “The Common Foreign and Security Policy and the European Security”, teoksessa Karl von Wogau (ed.), *The Path to European Defence*, Maklu, Antwerpen, 2004.

Taloustutkimus. *Ilmastomuutoksen viestintäohjelman seurantakartoitus 2004*. Taru Eboreime & Päivi Wennerström, Taloustutkimus Oy, 4.2.2005 (sisältäen erillisen kysymyslomakkeen ja tulostaulukon), Taloustutkimus Oy:n arkisto.

Tiilikainen, Teija. *Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan*, Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite, Oikeusministeriön taustaselvityksiä 2002.

Torvi, Kai. *Turvassa EU:ssa – kaukana kavala maailma*, EVA:n Suomi, EU ja maailma -asennetutkimus 2004, Taloustieto Oy, Helsinki 2004.

Torvi, Kai & Kiljunen, Pentti. *Ikkunat auki maailmaan*. EVA:n Suomi, EU ja maailma -asennetutkimus 2006, Taloustieto OY, Helsinki 2006.

Tuomioja, Erkki. *Globalisoitumisen ilmiöitä ja kehityssuuntia*. 6.6.2002.
[<http://www.tuomioja.org/index.php?mainAction=showPage&id=1183&category=4> / 17.9.2007]

Tuomioja, Erkki. *Puhe eduskunnassa*. 14.5.2003.
[<http://www.tuomioja.org/index.php?mainAction=showPage&id=1161&category=4> / 17.9.2007]

Tuomioja, Erkki. *Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen toimintaympäristö muutoksessa*. Puhe 5.2.2004.
[<http://www.ulkoministerio.fi/public/default.aspx?contentid=61047&nodeid=15149&contentlan=1&culture=fi-FI> / 17.9.2007]

Tuomioja, Erkki. *Turvallisuuspoliittinen selonteko – suuntaviivat tulevalle*. Puhe 20.8.2004.
[<http://www.ulkoministerio.fi/public/default.aspx?contentid=62150&nodeid=15149&contentlan=1&culture=fi-FI> / 17.9.2007]

Tuomioja, Erkki. *EU tärkein tekijä Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa*. 20.8.2004.
[<http://www.formin.fi/Public/default.aspx?contentid=62157&nodeid=32278&contentlan=1&culture=fi-FI> / 17.9.2007]

Tuomioja, Erkki. *Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, Anno 2004*. Tammi, Keuruu 2004.

Vanhanen, Matti. *Puhe Ulkoasiainministeriön 85-vuotisjuhlatapahtumassa*. 25.8.2003.
[www.vn.fi/ajankohtaista/puheet/puhe/fi.jsp?oid=102236 / 21.9.2007]

Vanhanen, Matti. *Suomen turvallisuuspolitiikan ajankohtaiset haasteet*, puhe 4.11.2003.
[<http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/puheet/puhe/fi.jsp?oid=102222> / 12.2.2007]

Vanhanen, Matti. *Puhe Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linja -seminaarissa*. 11.5.2004.
[<http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/puheet/puhe/fi.jsp?oid=102768> / 21.2.2008]

Vanhanen, Matti. *Puhe valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon lähete keskustelussa*. 28.9.2004.

[<http://www.vnk.fi/ajankohtaista/puheet/oid=102786>, / 11.7.2007]

Vanhanen, Matti. ”Rauhanturvalailla ei saa sitoa Suomen käsiä”, *Verkkouutiset*, 16.11.2004.

[<http://www.verkkouutiset.fi/arkistojuttu.php?id=62769&hakusanat=Terrorismi> / 21.3.2008]

Volanen, Risto. *Suomi ja vuosikymmenemme turvallisuuspoliittiset haasteet*. 28.8.2003.

[<http://www.ulkoministerio.fi/public/default.aspx?contentid=600&contentlan=1> / 17.7.2007]

Muut lähteet

Ahola, Matti. ”Seuraavaa selontekoa silmälläpitäen”, *Sotilasaikakauslehti*, No. 3, 2007.

Ahosniemi, Arno. ”Suomen turvallisuuslinjaukset neljän huippuvirkamiehen käsissä”, *Ulkopolitiikka*, No. 3-4, 2003.

Amiraalin aika. Amiraali Jan Klenberg puolustusvoimain komentajana 1990–1994. Pekka Holopainen, Kalle Liesinen, Erkki Paukkunen (toim.), Vammala 1994.

Harle, Vilho. ”Turvallisuusrealismi jyrää Suomessa”, *Helsingin Sanomat*, vieraskynä, 22.1.2008.

Heinonen, Veikko. ”Sotilas, maanpuolustus ja isänmaa turvallisuusdiskursseissa – venyvätkö käsitteet vai tulkinnat?”, *Sotilasaikakauslehti*, No. 4, 2008.

Helsingin Sanomat, 5.4.2004, 6.12.2005, 16.11.2006. 28.4.2004.

Holsti, Kalevi. ”USA ja itsetehdyt uhkakuvat”, *Ulkopolitiikka*, No. 2, 2004.

Ilta-Sanomat, 20.10.2006.

Järvenpää, Pauli. *Selko-08*. Kolumni, 10.6.2007.

[http://www.defmin.fi/index.phtml?677_m=3198&s=271 / 3.10.2007]

Kerttunen, Mika. *Strategia*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 3, strategian asiatietoa, No. 4, 2007.

[<http://www.mpkk.fi/fi/tutkimus-opetus/julkaisut/stratl/julkaisusarja3/stratl3004> / 21.9.2008]

Krohn, Elias (toim.). *51 hyvää syytä sanoa Natolle kiitos ei*. Helsinki 2003.

Limnell, Jarno. ”Laaja turvallisuus on poliittinen valinta”, *Ulkopolitiikka*, No. 2, 2008.

Lumijärvi, Ismo. ”Selontekomenettely poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen välineenä”, *Hallinto*, No. 3, 2005.

Nato. *Handbook*. Public Diplomacy Division, Brussels 2006.

Pursiainen, Christer. ”Lähtökohtana laaja turvallisuuden käsite”, Ulrica Gabrielsson (toim.). *Turvallisuuden eri ulottuvuudet*. TUTKAS-julkaisuja 1/2003.

”Risto Volanen, pääministerin nöyrä palvelija”, *Kaleva* 20.9.2003.

Risto Volasen henkilökohtainen arkisto (tutkimuksen kuva 11), (tekijän hallussa).

Rutanen, Pasi. *Suomalaisen ulkopoliittikan keskusteluvaje*. Kolumni, Yleisradio, 9.11.2005.

Salonius-Pasternak, Charly (toim.). *Joidenkin puolustamisesta monen turvaamiseen; Naton tie puolustusliitosta turvallisuusmanageriksi*. UPI-raportti 17, Espoo 2007.

Sierla, Antti. *Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutukset*. Ulkoasiainministeriö, 21.12.2007.

[<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?id=23677&guid=%7B7D783336-24CF-4373-9DEC-06D502A26CBE%7D> / 14.1.2008]

Suomen kielen perussanakirja. Helsinki 1996.

Suomen Rauhanliiton ja Suomen Sadankomitealiiton turvallisuuspoliittinen työryhmä. *Rauhanjärjestöjen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004*. Helsinki 2004.

Sähköpostiviestit tekijän ja Ole Wæverin välillä, 6.11.2007 ja 19.11.2007 (tekijän hallussa).

Tietoja Suomen kokonaismaanpuolustuksesta 2006. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2005.

Tiilikainen, Teija. *Turvallisuuspoliittinen selonteko liian raskas*, nettikolumni, 3.3.2006.

[<http://www.mtv3.fi/uutiset/arkisto.shtml/arkistot/kotimaa/2006/03/428975> / 3.11.2007]

Tuomioja, Erkki & Kääriäinen, Seppo. ”Konsensusta kannattaa tavoitella”, *Helsingin Sanomat*, 10.10.2007.

Valtioneuvosto. *Valtioneuvoston viikko 40*, 27.9.–3.10.2003.

[<http://valtioneuvosto.fi/toiminta/vnviikko/vnviikko/viikko.jsp?oid=103872> / 12.9.2007]

Valtioneuvoston kanslian antama henkilökohtainen kirjallinen tiedonanto UTVA:n jäsenistä Vanhasen I hallituksessa, 5.5.2008 (tekijän hallussa).

Vesikansa, Jarkko. ”Nyt erätauolle!” *Suomen Kuvalehti*, No. 38, 2007.

Vetoamus Selonteko-työryhmälle. Lääkärien sosiaalinen vastuu, Kasvattajat rauhan puolesta, PAND, Psykologinen sosiaalinen vastuu, Rauhankasvatusinstituutti, Suomen kristillinen rauhanliike, Tekniikka elämää palvelemaan, 1.6.2004.

[<http://www.kaapeli.fi/~tep/lausunnot/selontekolausunto.pdf> / 21.9.2007]

Volanen, Risto. ”Suomi ennakoi kriisejä lähentymällä Yhdysvaltoja”, *Helsingin sanomat*, 18.12.2002.

Volanen, Risto. ”Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004 - valmistelujen vaiheita ja painopisteitä”, *Maanpuolustus*, N:o 77, 2004.

Volanen, Risto. ”Suomi etelän ja lännen välissä”, *Helsingin sanomat* 22.9.2003.

Väyrynen, Raimo. ”Turvallisuuden käsite kaipaa täsmennystä”, *Turun Sanomat*, 1.8.2007.

Yleisradio. *Kolmannes suomalaisista pitää Venäjää uhkana*. 22.10.2006, YLE24 uutisarkisto.

Haastattelut

(henkilöiden tehtävä / asema on esitetty vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmisteluvaiheen tilanteen mukaisesti, jollei muuta mainita).

Ahola, Matti. Kansliapäällikkö, puolustusministeriö. Haastateltu 28.4.2008.

Enestam, Jan-Erik. Puolustusministeri 15.4.1999–17.4.2003. Haastateltu 21.1.2008.

Eteläpää, Mari. Yksikön johtaja, puolustusministeriö. Haastateltu 17.4.2008.

Harjula, Juha. Puolustusasiainneuvos. Haastateltu 1.2.2008.

Herranen, Hannu. Selonteko-työryhmän pysyvä asiantuntija. Kenraalimajuri. Yksikön johtaja, puolustusministeriö. Haastateltu 11.6.2008

Honkamaa, Sakari. Selonteko-työryhmän pysyvä asiantuntija. Eversti. Päällikkö, strateginen suunnittelusektori, pääesikunta. Haastateltu 24.6.2008.

Hyötyläinen, Tapani. Pääsihteeri, turvallisuus- ja puolustusasiainkomitea. Haastateltu 30.5.2008.

Iivonen, Jyrki. Viestintäjohtaja, puolustusministeriö. Haastateltu 21.1.2008.

Jalonen, Olli-Pekka. Yksikön johtaja, puolustusministeriö. Haastateltu 12.2.2008.

Jäppilä, Olavi. Kenraaliluutnantti, operaatiopäällikkö, pääesikunta. Haastateltu 19.5.2008.

Järvenpää, Pauli. Selonteko-työryhmän jäsen. Osastopäällikkö, puolustusministeriö. Haastateltu 19.2.2008 ja 3.3.2008.

Kalela, Jaakko. Selonteko-työryhmän jäsen. Kansliapäällikkö, tasavallan presidentin kanslia. Haastateltu 26.5.2008.

Kalkku, Elina. Yksikön päällikkö, ulkoasiainministeriö. Haastateltu 2.4.2008.

Kalliomäki, Antti. Turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän puheenjohtaja 13.6.2002–9.5.2003, valtiovarainministeri 24.6.2003–22.9.2005. Haastateltu. 12.3.2008.

Kaskeala, Juhani. Amiraali, puolustusvoimain komentaja. Haastateltu 29.5.2008.

Katajisto, Jouko. Lehtori, tilastotieteen laitos, Turun Yliopisto. Haastattelu tutkimuksen lukuun kahdeksan liittyen. Haastateltu 13.6.2008.

Korkeaoja, Juha. Maa- ja metsätalousministeri. Haastateltu 21.2.2008.

Koskinen, Johannes. Oikeusministeri. Haastateltu 12.3.2008.

Kuusela, Janne. Selonteko-työryhmän sihteeri (puolustusministeriö). Haastateltu 20.5.2008.

Kääriäinen, Seppo. Puolustusministeri. Haastateltu 22.2.2008.

Laajava, Jaakko. Selonteko-työryhmän jäsen. Alivaltiosihteeri, ulkoasiainministeriö. Haastateltu 25.1.2008 ja 9.6.2008.

Lehtomäki, Paula. Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri. Haastateltu 4.6.2008.

Lyra, Markus. Selonteko-työryhmän pysyvä asiantuntija. Osastopäällikkö, ulkoasiainministeriö. Haastateltu 6.5.2008.

Mankkinen, Tarja. Suunnittelupäällikkö, sisäasiainministeriö. Haastateltu 5.6.2008.

Mansala, Arto. Valtiosihteeri, ulkoasianministeriö. Haastateltu 2.5.2008.

Martelius, Juha. Yksikönjohtaja, tutkimusjohtaja, puolustusministeriö. Haastateltu 5.5.2008.

Piispanen, Matti. Vanhempi hallitussihteeri, Turvallisuus- ja puolustusasiainkomitea. Haastateltu 29.4.2008.

Rajamäki, Kari. Sisäasiainministeri. Haastateltu 26.2.2008.

Ranta-Muotio, Aulis. Kansanedustaja, Turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän puheenjohtaja. Haastateltu 27.5.2008.

Sailas, Raimo. Valtiosihteeri, valtiovarainministeriö. Haastateltu 29.5.2008.

Salovaara, Jukka. Selonteko-työryhmän pysyvä asiantuntija. Pääministerin kansainvälisten asioiden erityisavustaja. Haastateltu 5.5.2008.

Santala, Heli. Pääsihteeri, maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta. Haastattelu tutkimuksen lukuun kahdeksan liittyen. Haastateltu 16.6.2008.

Sauer, Kai. Yksikön päällikkö, ulkoasiainministeriö. YK:n pääsihteerin erityisedustajan neuvonantajana vuosina 2003–2004. Haastateltu 7.1.2008.

Sipiläinen, Anne. Selonteko-työryhmän sihteeri (ulkoasiainministeriö). Haastateltu 12.6.2008.

Sundman, Folke. Ulkoasiainministerin erityisavustaja. Haastateltu 8.5.2008.

Toveri, Pekka. Everstiluutnantti. Vanhempi osastoesiupseeri, strateginen suunnittelusektori, pääesikunta. Haastateltu 13.5.2008.

Tuomioja, Erkki. Ulkoasiainministeri. Haastateltu 6.2.2008.

Vanhanen, Matti. Pääministeri. Haastateltu 17.7.2008.

Viljanen, Ritva. Kansliapäällikkö, sisäasiainministeriö. Haastateltu 15.5.2008.

Volanen, Risto. Selonteko-työryhmän puheenjohtaja. Valtiosihteeri, Valtioneuvoston kanslia. Haastateltu 6.5.2008.

Tutkimuskirjallisuus ja -artikkelit

Aarnio, Eeva. *Päämäärät liikkeessä*. Väitöskirja, Jyväskylän yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Jyväskylä 1998.

Adler, Emanuel. ”Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics”, *European Journal of International Relations*, Vol. 3, No. 3, 1997.

Adler, Emanuel. ”Constructivism and International Relations”, teoksessa Walter Carlsnaes, Tomas Risse, Beth A. Simmons (ed.). *Handbook of International Relations*. Sage Publications, London, New Delhi 2002.

Agrell, Wilhelm. *Alliansfrihet och Atombomber, Kontinuitet och förändring i den svenska försvarsdoktrinen från 1945 till 1982*. Liber, Stockholm 1985.

Ahoniemi, Lea. *Suomea koskevat uudet ei-sotilaalliset turvallisuusuhkatekijät*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 2, strategian tutkimuslustoista No. 5, Helsinki 1999.

Ahoniemi, Lea. *Taistelu helikoptereista, Eduskunnan ja puolustushallinnon välisen asiantuntijavallan tarkastelu, esimerkkitapauksena maavoimien tilausvaltuuskysymys 1998*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1, No. 16, Helsinki 2000.

Alafuzoff, Georgij. ”Venäjän strategia ja sotilaspolitiikka”, teoksessa Pekka Visuri (toim.), *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjaukset*, Otava, Keuruu 2001.

Alasuutari, Pertti. *Laadullinen tutkimus*. 3. painos, Vastapaino, Tampere 1994.

Alkula, Tapani & Pöntinen, Seppo & Ylöstalo, Pekka. *Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät*. WSOY, Helsinki 1994.

Allardt, Erik. *Sosiologia I*. WSOY, Helsinki 1983.

Allison, Graham. ”The Impact of Globalization on National and International Security”, teoksessa Joseph S. Nye, John D. Donahue (ed.), *Governance in a Globalizing World*. Brookings Institution Press, Washington 2000.

Andersson, Marja. ”Yhdistävä ja erottava kulttuuri”, teoksessa Ismo Kantola, Keijo Koskinen, Pekka Räsänen (toim.). *Sosiologisia karttalehtiä*. Vastapaino, Tampere 2004.

Anttila, Jorma. *Kansallinen identiteetti ja suomalaisiksi samaistuminen*. Väitöskirja, Helsingin yliopiston sosiaalipsykologian laitos, Sosiaalipsykologisia tutkimuksia 14, Helsinki 2007.

Aradau, Claudia. ”Security and Democratic Scene: Desecuritization and Emancipation”, *Journal of International Relations and Development*, Vol. 7, No. 4, 2004.

Archer, Margaret S. *Culture and Agency, The Place of Culture in Social Theory*. Cambridge University Press, Cambridge 1988.

Archer, Margaret S. *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*. Cambridge University Press, Cambridge 1996.

Arendt, Hannah. *Vita Activa. Ihmisenä olemisen ehdot*. Vastapaino, Tampere 2002.

Austin, John L. *How To Do Things with Words*. 2nd edition, Oxford University Press, Oxford 1975.

Ayoob, Mohammed. *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. Lynne Rienner, Boulder 1995.

Bachrach, Peter & Baratz, Morton S. "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework", *The American Political Science Review*, Vol. 57, No. 3, 1963.

Baldwin, David. "Security Studies and the End of the Cold War", *World Politics*, Vol. 48, No. 1, 1996.

Baldwin, David. "The Concept of Security", *Review of International Studies*, Vol. 23, No. 1, 2005.

Barnett, Michael & Finnemore, Martha. *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press, Ithaca and London 2004.

Balzacq, Thierry. "The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context", *European Journal of International Studies*, Vol. 11, No. 4, 2005.

Barkin, Samuel J. "Realist Constructivism", *International Studies Review*, Vol. 5, No. 3, 2005.

Barston, R. P. *Modern Diplomacy*. 3rd edition, Longman, Singapore 2006.

Barthes, Ronald. *Tekijän kuolema, tekstin syntymä*. Vastapaino, Tampere 1993.

Bauman, Zygmunt. *The Individualized Society*. Polity Press, Cambridge 2001.

Baumgartner, Frank R. & Jones, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*, University of Chicago Press, Chicago 1993.

Baylis, John & Wirtz, James & Gray, Colin S. and Cohen, Eliot. *Strategy in the Contemporary World, An Introduction to Strategic Studies*. Oxford University Press, Oxford 2007.

Beck, Ulrich. *Mitä globalisaatio on? Virhekäsityksiä ja poliittisia vastauksia*. Vastapaino, Tampere 1999.

Beck, Ulrich. "Risk Society Revisited: Theory, Politics and Research Programmes", teoksessa Barbara Adam, Ulrich Beck, Joost van Loom (eds.), *The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory*, Sage, London 2000.

Beck, Ulrich. "The Terrorist Threat", *Theory, Culture & Society*, Vol. 19, No. 4, 2002.

Bennett, Andrew & George, Alexander L. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. The MIT press, Cambridge 2005.

Berenskoetter, Felix. "Mapping the Mind Gap: A Comparison of US and European Security Strategies", *Security Dialogue*, Vol. 36, No. 1, 2005.

Berg, Bruce L. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Sixth edition, Allyn & Bacon, San Francisco 2007.

Berger, Peter L & Luckmann, Thomas. *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen*. Gaudeamus, Helsinki 1995.

Bergström, Göran & Boréus, Kristina. *Textens Mening och Mak: Metodbok i Samhällsvetenskaplig Textanalys*. Studentlitteratur, Lund 2003.

Berki, Robert N. *Security and Society – Reflections on Law, Order and Politics*, Dent, London 1986.

Berndtson, Erkki. *Politiikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun*. Helsinki 2000.

Bhaskar, Roy & Lawson, Tony. "Introduction: Basic texts and Developments", teoksessa Margaret Archer, Roy Bhaskar, Andrew Collier, Tony Lawson and Alan Norrie (ed.), *Critical Realism, Essential Readings*. Routledge, London 1998.

Bhaskar, Roy. "Societies", teoksessa Margaret Archer, Roy Bhaskar, Andrew Collier, Tony Lawson, Alan Norrie (ed.), *Critical Realism, Essential Readings*. Routledge, London 1998.

Bhaskar, Roy. *Meta-Reality. Creativity, Love and Freedom*. Sage, New Delhi 2002.

Bigo, Didier. "When two become one – Internal and External Securitisations in Europe", teoksessa Michael Williams, Morten Kelstrup (ed.), *International Relations Theory and the Politics of European Intergration*. Routledge, London 2000.

Bigo, Didier. "Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease", *Alternatives*, Special issue 27, 2002.

Binnendijk, Hans & Kugler, Richard L. *Seeing the Elephant, The U.S. role in Global Security*, National Defense University Press, Washington D.C 2006.

Birkland, Thomas A. "Focusing Events, Mobilization and Agenda Setting", *Journal of Public Policy*, No. 18, 1998.

Birkland, Thomas A. "The World Changed Today: Agenda-Setting and Policy Change in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks", *Review of Policy Research*, Vol. 21, No. 2, 2004.

Biscop, Sven. *The European Security Strategy, Implementing a Distinctive Approach to Security*, Security and Strategy Paper No. 82, Royal Institute for International Relations, Brussels 2004.

Bjereld, Ulf. "Cultural Theory, Risk Perceptions among Political Elites and Public Opinion", teoksessa Johan Eriksson (ed.), *Threat Politics, New perspectives on security, risk and crisis management*, Ashgate Publishing, Aldershot 2001.

Blanchard, Eric M. "Gender, International relations, and the Development of Feminist Security Theory", *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, Vol. 28, No. 4, 2003.

Bloom, William. *Personal Identity, National Identity and International Relations*. Cambridge University Press, Cambridge 1993.

Booth, Ken & Herring, Eric. *Keyguide to Information Sources in Strategic Studies*. Mansell, London 1994.

Booth, Ken. "Beyond Critical Security Studies", teoksessa Ken Booth (ed.), *Critical Security Studies and World Politics*. Lynne Rienner Publishers, London 2005.

Booth, Ken. "Security", teoksessa Ken Booth (ed.), *Critical Security Studies and World Politics*. Lynne Rienner Publishers, London 2005.

Booth, Ken. "Critical Explorations", teoksessa Ken Booth (ed.), *Critical Security Studies and World Politics*, Lynne Rienner Publishers, London 2005.

Boulding, Kenneth. *Stable Peace*. University of Texas Press, Austin 1978.

Brodie, Bernard. "Strategy as science", teoksessa Thomas G. Mahnken & Joseph A. Maiolo, *Strategic Studies*. Routledge, New York 2008.

Brown, Lester R. *Redefining National Security*. Worldwatch Institute, Washington D.C. 1977.

Brown, Michael E. Brown, "Security Problems and Security Policy in a Grave New World", teoksessa Michael E. Brown (ed.). *Grave New World, Security Challenges in the 21st Century*, Georgetown University Press, Washington D.C. 2003.

Brändström, Annika. *Coping with a Credibility Crisis: The Jas Fighter Crash of 1993*. Crismart forskning No. 13, Stockholm 2004.

Buzan, Barry. *People, States and Fear, An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Harvester Wheatsheaf, Worchester 1991.

Buzan, Barry. "Rethinking Security after the Cold War", *Cooperation and Conflict*, Vol. 32, No. 1, 1997.

Buzan, Barry. *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. Cambridge University Press, New York 2004.

Buzan, Barry & Little, Richard. *International Systems in World History*, Oxford University Press, New York 2000.

Buzan, Buzan & Wæver, Ole & de Wilde, Jaap. *Security, A New Framework For Analysis*, Lynne Rienner Publishers, London 1998.

Buzan, Barry & Wæver, Ole. "Slippery? Contradictory? Sociologically Untenable?", *Review of International Studies*, Vol. 23, Issue 2, 1997.

Buzan, Barry & Wæver, Ole. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge University Press, Cambridge 2003.

Buzan, Barry & Diez, Thomas. "The European Union and Turkey", *Survival*, Vol. 41, No. 1, 1999.

Bynander, Fredrik. "Securitizing Submarine Intrusions", teoksessa Johan Eriksson, *Threat Politics, New Perspectives on Security, Risk and Crisis Management*, Ashgate Publishing, Aldershot 2001.

Bynander, Fredrik. *The Rise and Fall of the Submarine Threat: Threat Politics and Submarine Intrusions in Sweden 1980-2002*. Väitöskirja, Acta Upsaliensis, Uppsala 2003.

Bäckman, Johan. *Itämafia. Uhkakuvapolitiikka, rikosilmiöt ja kulttuuriset merkitykset*. Väitöskirja, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 25, Helsinki 2006.

Caballero-Anthony, Mely & Emmers, Erik & Acharya, Amitav (eds.). *Non-Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitization*, Ashgate Publishing, London 2006.

C.A.S.E. Collective. "Critical Approaches to Security in Europe: A Network Manifesto", *Security Dialogue*, Vol. 37, No. 4, 2006.

Casier, Tom. "Putin's Policy towards the West. Reflections on the Nature of Russian Foreign Policy", *International Politics*, Vol. 43, No. 3, 2006.

Campbell, David. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, University of Minnesota Press, Minneapolis 1998.

Carlsnaes, Walter. *Ideology and Foreign Policy: Problems of Comparative Conceptualization*. Basil Blackwell, Oxford 1986.

Carlsnaes, Walter. "The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis", *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, 1992.

Carlsnaes, Walter. "Foreign Policy", Teoksessa Thomas Risse, Beth A. Simmons, Walter Carlsnaes (eds.), *Handbook of International Relations*, Sage, London 2002.

Cha, Victor. "Globalization and Study of International Security", *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 3, 2000.

Chan, Steve. "Power, Satisfaction and Popularity", *Cooperation and Conflict*, Vol. 38, No. 4, 2003.

Checkel, Jeffrey T. "The Constructivist Turn in International Relations", *World Politics*, Vol. 50, No. 1, 1998.

Checkel, Jeffrey T. *It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics*. Arena Working Paper No. 26, Centre for European Studies, University of Oslo 2005.

Chomsky, Noam. *Hegemony or Survival: America's Quest for Global Dominance*, Holt Paperbacks, New York 2004.

Clark, Ian. *Globalization and International Relations Theory*. Oxford University Press, Oxford 1999.

Coaffee, Jon & Wood, David Mukarami. "Security is Coming Home: Rethinking Scale and Constructing Resilience in the Global Response to Terrorist Risk", *International Relations*, Vol. 20, No. 4, 2006.

Cobb, Roger W. & Elder, Charles D. "Communications and Public Policy", teoksessa Dan Nimmo, Keith Sanders (eds.), *Handbook of Political Communications*. Sage, Beverly Hills 1981.

Cohen, Raymond. *Threat Perception in International Crisis*. The University of Wisconsin Press, Madison 1979.

Connolly, William E. *The Terms of Political Discourse*. Blackwell, Oxford 1993.

Copeland, Dale. "Constructivist Challenge to Realism", *International Security*, Vol. 25, No. 2, 2000.

Cox, Robert. "Social Forces, States and World Orders – Beyond International Relations Theory", teoksessa Robert Keohane (ed.), *Neorealism and Its Critics*. Columbia University Press, New York 1986.

Crawley, Vince. *Bush Praises NATO as Value-Based Alliance Ahead of Riga Summit*, 27.10.2006.
[<http://www.america.gov/st/washfileenglish/2006/October/20061027161912MVyelwarC0.1012842.html> / 26.8. 2007]

Cronin, Audrey Kurth. "Rethinking Sovereignty: American Strategy in the Age of Terror", *Survival*, Vol. 44, No. 2, 2002.

Crotty, Michael. *The Foundations of Social Research, Meaning and Perspective in the Research Process*. Sage Publications, London 2004.

Daalder, Ivo H., Lindsay, James M., *America Unbound, The Bush Revolution in Foreign Policy*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2004.

Dalby, Simon. "Contesting an Essential Concept: Dilemmas in Contemporary Security Discourse", teoksessa Keith Krause, Michael C. Williams (ed.), *Critical Security Studies, Concepts and Cases*. UCL Press, London 1997.

- Dalby, Simon. *Environmental Security*, University of Minnesota, Minnesota 2002.
- Davis, James W. *Threats and Promises: The pursuit of international influence*. John Hopkins University Press, Baltimore 2000.
- de Nevers, Renee. "NATO's International Security Role in the Terrorist Era", *International Security*, Vol. 31, No. 4, 2007.
- de Wijk, Rob. *NATO on the Brink of the New Millenium. The Battle for Consensus*, Brassey's, London 1997.
- Dearing, James W. & Rogers, Everett M. *Agenda-Setting*, Sage Publications, Thousand Oaks 1996.
- Der Derian, James. "The Value of Security: Hobbes, Marx, Nietzsche and Baudrillard", teoksessa Ronnie D. Lipschutz (ed.). *On Security*. Columbia University Press, New York 1995.
- Derrida, Jacques. *Rogues – Two Essays on Reason*. Stanford University Press, Stanford 2005.
- Dorman, Andrew M. & Treacher, Adrian. *European Security, An Introduction to Security Issues in Post-Cold War Europe*. Dartmouth, Aldershot 1995.
- Dougherty, James E. & Pfaltzgraff, Robert L. *Contending Theories of International Relations, A Comprehensive Survey*. Third edition, Harper Collins Publishers, New York 1990.
- Dunn, David H. *The Politics of Threat, Minuteman Vulnerability in American National Security Policy*. Macmillan Press ltd, London 1997.
- Dunn, Myriam A. *Cyber-Threats and Countermeasures: The Threat Politics Behind Efforts to Secure the Information Age*. Doctoral dissertation, Universität Zurich 2006.
- Dunn, Myriam A. "Securing the Digital Age: IR Theory and the Twin-Forces of Complexity and Change", teoksessa Johan Eriksson, Giampiero (eds.), *International Relations and Security in the Digital age*. Routledge, London 2007.
- Ekholm, Peter. *Ymmärrystä yli rajojen: Valtakunnallisten maanpuolustuskurssien vaikuttavuus*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 2, No. 32, Helsinki 2006.

Eriksson, Johan. *Agendas Threats, and Politics Securitization in Sweden*. Aberdeen Studies in Politics No. 7, Department of Politics and International Relations, University of Aberdeen 2000.

Eriksson, Johan (ed.). *Threat Politics, New perspectives on security, risk and crisis management*. Ashgate Publishing, Aldershot 2001.

Eriksson, Johan. "Conclusion: Towards a Theory of Threat Politics", teoksessa Johan Eriksson (ed.), *Threat Politics, New perspectives on security, risk and crisis management*, Ashgate Publishing, Aldershot 2001.

Eriksson, Johan. "Securitising IT", teoksessa Johan Eriksson (ed.), *Threat Politics, New perspectives on security, risk and crisis management*, Ashgate Publishing, Aldershot 2001.

Eriksson, Johan. "Explaining Security Agenda setting: Beyond the Domestic Realm", teoksessa Olav F Knudsen, *Cooperation or Competition? A Juxtaposition of Research Problems Regarding Security in the Baltic Sea Region*. Conference Paper no. 29, Research reports 1/2002, The Swedish Institute of International Affairs 2002.

Eriksson, Johan. "Sweden's Commitment Problem", *Foreign Policy*, No. 1, 2003.

Eriksson, Johan. "Myten om hemlandets säkerhet", *Internationella Studier*, No. 2, 2003.

Eriksson, Johan. *Kampen om Hotbilden. Rutin och Drama i Svensk Säkerhetspolitik*. Santérus Förlag, Stockholm 2004.

Eriksson, Johan. "Power Disparity in the Digital Age", teoksessa Olav Knudsen (ed.), *Security Strategies, Power Disparity and Identity*. Ashgate Publishing, Aldershot 2007.

Eriksson, Johan & Noreen, Erik. *Setting the Agenda of Threats: An Explanatory Model*. Uppsala Peace Research Papers No. 6, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Uppsala 2002.

Eriksson, Johan & Noreen, Erik. *Hotbildsentreprenörens Verktygslåda*, KBM:s temaserie No. 6, Västerås 2006.

Eriksson, Johan & Noreen, Erik. "Hur man säljer hot", *Axess*, No. 8, 2008.

Erästö, Tytti. "Roistovaltioiden aika ei ole ohi", *Politiikka*, Vol. 48, No. 3, 2006.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere 1998.

Eskola, Jari & Vastamäki, Jaana. ”Teemahaastattelu: Opit ja opetukset”, teoksessa Juhani Aaltola, Raine Valli (toim.), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin: Metodien valinta ja aineiston keruu*. Jyväskylä 2001.

Fettweiss, Christopher. ”Evaluating IR’s Crystal Balls, How Predictions of the Future Withstood Fourteen Years of Unipolarity”, *International Studies Review*, Vol. 6, No. 3, 2004.

Ferguson, Michael L. “‘W’ Stands for Women: Feminism and Security Rhetoric in the Post-9/11 Bush Administration”, *Politics and Gender*, Vol. 1, Issue. 1, 2005.

Feyerabend, Paul. *Against Method*. Verso, London, New York 1993.

Fierke, Karin M. *Critical Approaches to International Security*. Polity Press, Cambridge 2007.

Finnemore, Martha. *National Interests in International Society*. Cornell University Press, Ithaca, New York 1996.

Finnemore, Martha. *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*. Cornell University Press, Cornell University 2003.

Forsberg, Tuomas. ”Laaja vai suppea turvallisuus”, *Kosmopolis*, Vol. 26, No. 3, 1996.

Forsberg, Tuomas & Kekäle, Petri & Ekholm, Peter. ”Yleinen mielipide ja ulkopoliittikka. Hyvä renki muttei niin huono isäntäkään?”, *Ulkopolitiikka*, No. 3, 2001.

Forsberg, Tuomas & Pursiainen, Christer. ”Crisis Decisionmaking in Finland. Cognition, Institutions and Rationality”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 41, No. 3, 2006.

Forsberg, Tuomas & Vogt, Henri. ”Suomen ulkopoliittikan eurooppalaistuminen”, *Suomen poliittinen järjestelmä*, verkkokirja.

[http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/ulkopolitiikka/suomen-ulkopolitiikan-eurooppalaistuminen / 21.6.2008]

Forslund, Lukas. ”Den Militära hotbilden: Så har den ramats in”, teoksessa Johan Eriksson (red.), *Hotbilder på dagordningen. Om ett Breddat säkerhetsbegrepp i debatt, media och politik*. Utrikespolitiska Institutet, Stockholm 2000.

Foucault, Michel. *Power/Knowledge. Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. Pantheon, New York 1980.

Fredriksson, Linda & Otterskog, Carolina. ”Högerextremism på dagordningen: ett hot mot Sveriges demokrati och säkerhet?”, teoksessa Johan Eriksson (red.), *Hotbilder på dagordningen, om ett breddat säkerhetsbegrepp i debatt, media och politik*, Utrikespolitiska Institutet, Stockholm 2000.

Freedman, Lawrence. ”The Concept of Security”, teoksessa Mary Hawkesworth, Maurice Kogan (ed.), *Encyclopedia of Government and Politics*. Routledge, London 2004.

Gadamer, Hans-Georg. *Hermeneutiikka, ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa*. Tampere 2005.

Gadamer, Hans-Georg. *Truth and Method*. Continuum. New York 2005.

Gallie, Walter B. ”Essentially Contested Concepts”, teoksessa Max Black (ed.), *The Importance of Language*. Englewood Cliffs, New Jersey 1962.

Galtung, Johan. ”Violence, Peace, and Peace Research”, *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3, 1969.

Garnett, John C. ”States, State-Centric Perspectives, and Interdependence Theory”, teoksessa John Baylis, N. J. Rengger (ed.), *Dilemmas of World Politics*, Oxford University Press, Oxford 1992.

George, Alexander L. & Bennett, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. The Mit Press, Cambridge 2005.

Gibler, Douglas M. & Sewell, Jamil, A. ”External Threat and Democracy: The Role of NATO Revisited”, *Journal of Peace Research*, Vol. 43, No. 4, 2006.

Giddens, Anthony. *The Constitution of Society*. University of California Press, Los Angeles 1984.

- Giddens, Anthony. "Risk Society: The Context of British Politics", teoksessa Jane Franklin (ed.), *The Politics of Risk Society*. Polity Press, Cambridge 1998.
- Gladwell, Malcolm. *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference*. Abacus, London 2001.
- Goffman, Erving. *Frame Analysis*. Harper & Row, New York 1974.
- Goldmann, Kjell. "Issues, Not Labels, Please!", *Cooperation and Conflict*, Vol. 34, No. 3, 1999.
- Gray, Colin S. *War, Peace and International Relations*. Routledge, New York 2007.
- Guba, Egon G. "The Alternative Paradigm Dialog", teoksessa Egon G. Guba (ed.), *The Paradigm Dialog*. Sage Publications, Newbury Park, London, New Delhi 1990.
- Guzzini, Stefano. "A Reconstruction of Constructivism in International Relations", *European Journal of International Relations*, Vol. 6, No. 2, 2000.
- Haas, Peter M. "Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organizational*, Vol. 46, No. 1, 1992.
- Hacking, Ian. *The Social Construction of What?* Harvard University Press, Cambridge 1999.
- Hakovirta, Harto. *Maailmanpolitiikka, teoria ja todellisuus*. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2002.
- Hall, Stuart. *Identiteetti*. Vastapaino, Tampere 1999.
- Halliday, Fred. *The World at 2000*. Palgrave, New York 2001.
- Hansen, Lene. "The Little Mermaid's Silent Security Dilemma and the Absence of Gender in the Copenhagen School", *Millenium: Journal of International Studies*, Vol. 29, No. 2, 2000.
- Harle, Vilho. "Hegemoniasta hierarkiaan – kansainvälinen järjestelmä murroksessa", *Ulkopolitiikka*, No. 3, 2004.
- Harle, Vilho & Moisio, Sami. *Missä on Suomi? Kansallisen identiteettipolitiikan historia ja geopolitiikka*, Vastapaino, Tampere 2000.

Harle, Vilho & Moisio, Sami (toim.). *Muuttuva geopolitiikka*. Tampere 2003.

Hartl, Jan. "The Importance of Public Opinion in Security and Defence Policy-Making", teoksessa Marie Vlachová (ed.), *The Public Image of Defence*, DCAF, Centre for Civil-Military Relations 2003.

Heikka, Henrikki. "Valheen valtakunnasta selittelyn suurvallaksi", *Kanava*, No. 6, 2003.

Heikka, Henrikki, "Republican realism. Finish strategic culture in historical perspective", *Cooperation and Conflict*, Vol. 40, No. 1, 2005.

Heiskala, Risto. *Toiminta, tapa ja rakenne. Kohti konstruktionistista synteisiä yhteiskuntateoriassa*. Gaudeamus, Helsinki 2000.

Held, David & McGrew, Anthony. "Globalization at Risk?", teoksessa David Held, Anthony McGrew (ed.), *Globalization Theory. Approaches and Controversies*. Polity Press, Cambridge 2007.

Helmke, Gretchen & Levitsky, Steven. "Informal Institutions and Comparative Politics", *Perspectives on Politics*, Vol. 2, Issue 4, 2004.

Hinnfors, Jonas. "Still the Politics of Compromise? Agenda Setting Strategy in Sweden", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 20, No. 2, 1997.

Hinnfors, Jonas. *På Dagordningen? Svensk politisk stil i förändring*. Nerinius & Santérus Förlag, Stockholm 2003.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena. *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*, Helsinki 2000.

Hollis Martin & Smith, Steve. *Explaining and Understanding International Relations*. Clarendon Press, Oxford 2003.

Holmgren, Jonas, Softa, Jan. *Årtusendets Hot? Y2K-buggen på dagordning i Ryssland, Sverige och USA*. The Swedish Institute of International Affairs, Stockholm 2004.

Holsti, K. J. *International Politics. A Framework for Analysis*. Prentice-Hall, New Jersey 1992.

Hopf, Ted. "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", *International Security*, Vol. 23, No. 1, 1998.

- Hopf, Ted. *Social Construction of International Politics*. Cornell University Press, New York 2002.
- Hough, Peter. *Understanding Global Security*. Routledge, London 2004.
- Hudson, Heidi. "Doing Security as Though Humans Matter: A Feminist Perspective on Gender and Politics of Human Security", *Security Dialogue*, Vol. 36, No. 2, 2005.
- Hudson, Valerie M. "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations", *Foreign Policy Analysis*, Vol. 1, No. 1, 2005.
- Huhtinen, Aki-Mauri. "Tietoyhteiskunta ja sodankäynti, asioiden ja ihmisten johtamisen integraatio", *Tiede ja ase*, N:o 58, Helsinki 2000.
- Huru, Jouko. "Kohti moniarvoista ja laaja-alaista turvallisuutta", *Kosmopolis*, Vol. 28, No. 1, 1998.
- Huru, Jouko. "Turvallisuus on politiikkaa", teoksessa Jouko Huru, Tarja Väyrynen (toim.), *Kadonnutta poliittista etsimässä, Kansainvälinen turvallisuus ja politiikka*. Helsinki 2004.
- Huru, Jouko. "Suomen ulkopoliittika ja yhteisöllisyyden haasteet", teoksessa Jouko Huru (toim.). *Uuden ulkopoliittikan haasteet. Kekkonen ajasta Koiviston kautta 2000-luvulle*. Rauhan ja konfliktintutkimuslaitos, tutkimuksia No. 53, Tampere 1993.
- Huysmans, Jef. "Revisiting Copenhagen: Or, on the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe", *European Journal of International Relations*, Vol. 4, No. 4, 1997.
- Huysmans, Jef. "Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security", *Alternatives*, No. 27, 2002.
- Huysmans, Jef. *The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in EU*. Routledge, New York 2006.
- Hämäläinen, Unto. *Lännettymisen lyhyt historia*. WSOY, Helsinki 1998.
- Iivari, Pekka. *Geopolitical argumentation. Intelligence perceptions in a spatio-temporal context in Russia in 1991-2006*. Väitöskirja, The Department of Geography, University of Oulu, Oulu 2007.

Jackson, John E. & Kingdon, John W. "Ideology, Interest Group Scores and Legislative Votes", *American Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 3, 1992.

Jackson, Robert & Sørensen, Georg. *Introduction to International Relations, Theories and Approaches*. Third edition, Oxford University Press, Oxford 2007.

Jakobson, Johan. *Terrorism och extremism som hotbild*. Totalförsvarets Forskningsinstitut, Användar rapport A 1118, Stockholm 2004.

Jepperson, Ronald L. & Wendt, Alexander & Katzenstein, Peter J. "Norms, Identity and Culture in National Security", teoksessa Peter J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security, Norms and Identity in World Politics*. Columbia University Press, New York 1996.

Jervis, Robert. *Perception and Misperception in International Relations*. Princeton University Press, Princeton 1976.

Joenniemi, Pertti. "Finland in the New Europe. A Herderian or Hegelian Project?", teoksessa Ole Wæver, Lene Hansen (ed.), *European Integration and National Identity. The Challenge of the Nordic States*, Routledge, London 2002.

Joenniemi, Pertti & Lehti, Marko. "Murtunut, uusiutuva vai muuttumaton länsi?", *Kosmopolis*, Vol. 36, No. 2, 2006.

John, Peter. "In There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?", *Policy Studies Journal*, Vol. 31, No. 4, 2003.

Johnson, Robert H. *Improbable Dangers: U.S. Conceptions of Threat in the Cold War and After*. St Martin's Press, New York 1994.

Johnston, Hank. "Verification and Proof in Frame and Discourse Analysis", teoksessa Bert Klandermans, Suzanne Staggenborg (ed.), *Methods of Social Movement Research*. University of Minnesota Press, Minneapolis 2002.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero. *Diskurssianalyysi liikkeesä*. Vastapaino, Tampere 1999.

Jones, Barry R.J. *Globalisation and Interdependence in the International Political Economy. Rhetoric and Reality*. Pinter Publishers, London, New York 1995.

Jones, Bryan D. & Baumgartner, Frank R. "Representation and Agenda Setting", *Policy Studies Journal*, Vol. 32, Issue 1, 2004.

Jones, Christopher. *The Nordic Way: The Role of Ideas and Policy Diffusion in Nordic Security Policy*. Väitöskirja, Manchester University, Manchester 2005.

Jonson, Lena. *Vladimir Putin and Central Asia. The Shaping of Russian Foreign Policy*, I. B. Tauris, London 2004.

Jukarainen, Pirjo. "Tieteellinen katse ja politiikka", teoksessa Jouko Huru, Tarja Väyrynen (toim.), *Kadonnutta poliittista etsimässä, Kansainvälinen turvallisuus ja politiikka*. Yliopistopaino, Helsinki 2004.

Just, Marion & Kern, Montague & Norris, Pippa. *Framing Terrorism: The News Media, The Government and The Public*. Routledge, New York 2003.

Jönsson, Christer & Kronsell, Annica & Söderholm, Peter. *International Organizations and Agenda Setting*, Department of Political Science, Lund University 1995.

Kagan, Robert. *Paratiisin vartijat. Yhdysvallat, Eurooppa ja uusi maailmanjärjestys*, Tammi, Helsinki 2003.

Kanet, Roger E. "Security in the Twenty-First Century", teoksessa Roger E. Kanet (ed.), *The New Security Environment. The Impact on Russia, Central and Eastern Europe*. Ashgate Publishing, Aldershot 2005.

Kantola, Johanna & Valenius, Johanna (toim.). *Toinen maailmanpolitiikka, 10 käsitettä feministiseen kansainvälisten suhteiden tutkimukseen*. Tampere 2007.

Karp, Aaron. "Is America a Baltic Power?", teoksessa Olav F. Knudsen, *Cooperation or Competition? A Juxtaposition of Research Problems Regarding Security in the Baltic Sea Region*. Conference Paper no. 29, Research reports 1/2002, The Swedish Institute of International Affairs 2002.

Kaski, Antti. *The Security Complex. A Theoretical Analysis and the Baltic Case*. Väitöskirja, Turun yliopisto, Turku 2001.

Kassianova, Alla. "Russia: Still Open to the West? Evolution of the State Identity in Foreign Policy and Security Discourse", *Europe-Asia Studies*, Vol. 53, No. 6, 2004.

Katzenstein, Peter J. "Introduction: Alternative Perspectives on National Security", teoksessa Peter J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security, Norms and Identity in World Politics*. Columbia University Press, New York 1996.

Keohane, Robert O. & Nye, Joseph S. *Power and Interdependence*. Longman, New York 2001.

Kerttunen, Mika. "Johdanto", teoksessa Mika Kerttunen (toim.), *Uudet uhkat? Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 2, tutkimuslustoita No. 37*, Helsinki 2007.

Kesseli, Pasi. "War Studies at the Finnish National University", teoksessa Tom Kristiansen, John Andreas Olsen (eds.), *War Studies, Perspectives from the Baltic and Nordic War Colleges*. Oslo Files on Defence and Security, 2/2007.

Kingdon, John W. *America the Unusual*, Worth Publishers, New York 1999.

Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2nd edition, Addison-Wesley Educational Publishers, New York-Montreal 2003.

Klare, Michael T. & Thomas, Daniel C. *World Security: Challenges for a New Century*. St Martin's Press, New York 1994.

Knudsen, Olav F. "Post-Copenhagen Security Studies", *Security Dialogue*, Vol. 32, No. 3, 2001.

Koivula, Tommi. *Sodan kaikuja, Norjan ja Suomen henkilömiinaretoriikka kansainvälisten mediaprosessien ilmentäjänä 1995–2001*. Väitöskirja, Tampereen yliopisto, Poliittikan tutkimuksen laitos, Tampere 2004.

Kowert, Paul & Legro, Jeffrey. "Norms, Identity and Their Limits: A Theoretical Reprise", teoksessa Peter J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security, Norms and Identity in World Politics*. Columbia University Press, New York 1996.

Kratochwil, Friedrich V. *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge University Press, Cambridge 1989.

Kratochwil, Friedrich. "History, Action and Identity: Revisiting the 'Second' Great Debate and Assessing its Importance for Social Theory", *European Journal of International Relations*, Vol. 12, No. 1, 2006.

Krause, Keith. "Critical Theory and Security Studies: The Research of Critical Security Studies", *Cooperation and Conflict*, Vol. 33, No. 3, 1998.

Krause, Keith & Williams, Michael C. "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods", *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, 1996.

Krause, Keith & Williams, Michael C. "From Strategy to Security: Foundations of Critical Security Studies", teoksessa Keith Krause, Michael C. Williams (ed.), *Critical Security Studies, Concepts and Cases*, UCL Press, London 1997.

Krauthammer, Charles. "Demokraattinen realismi. Amerikkalainen ulkopolitiikka yksinapaisessa maailmassa", *Kanava*, No. 4-5, 2004.

Kroll, John. "The Complexity of Interdependence", *International Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 3, 1997.

Kronsell, Annica. *Greening the EU, Power Practices, Resistances and Agenda Setting*. Akademisk avhandling, Lund University Press, Lund 1997.

Kunelius, Risto. *Viestinnän vallassa. Johdatusta joukkoviestinnän kysymyksiin*. WSOY, Juva 1999.

Kuusisto, Riikka. "Naton itseymmärrys: Demokratian, ihmisoikeuksien ja laillisuuden korvaamattomat puolustajat", *Ulkopolitiikka*, Vol. 38, No. 4, 2001.

Laclau, Ernesto. *On Populist Reason*. Verso, London 2005.

Lagerstam, Kaarle. *Yhdysvaltojen turvallisuuspolitiikka kylmän sodan jälkeen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 2, tutkimuslustoita No. 24, Helsinki 2003.

Lagerstam, Kaarle. *Naton muutos*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, väitöskirja, julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia No. 22, Helsinki 2005.

Laitinen, Kari. "Suomi turvallisuuden muuttuvassa maailmassa: Kriittinen tulkinta Suomen nykyisestä turvallisuusymmärryksestä", *Kosmopolis*, Vol. 29, No. 3, 1999.

Laitinen, Kari. *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka, tulkintoja uusista turvallisuuksista kylmän sodan jälkeen*. Studia Politica Tamperensis, n:o 7, Poliitiikan tutkimuksen laitos, Tampereen yliopisto, Tampere 1999.

Laitinen, Kari. ”Yhdysvaltain globaali turvallisuuspolitiikka – idealismia vai hegemoniaa?”, teoksessa Kari Laitinen (toim.), *Valtapolitiikan ajattomuus? Maailmanpolitiikan tulkintoja 11.9 jälkeen*. Tampere 2002.

Laitinen, Kari. ”Suomalainen asevelvollisuus. Historiallinen kaari, kehitys ja kansallinen olemus”, teoksessa Kari Laitinen, Arto Nokkala, *Suomalainen asevelvollisuus – historiaa, haasteita ja tulevaisuutta*. Puolustusministeriön julkaisu 1/2005, Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi 2005.

Laitinen, Kari. ”Kansainvälisen politiikan imperatiivit – kansallinen turvallisuus, järjestys ja turvallistaminen Yhdysvaltain globaalien valtapolitiikan selittäjinä”, *Kosmopolis*, Vol. 35, No. 1, 2005.

Laitinen, Kari. ”Emansipaatio synnyttää turvallisuutta – turvallisuus on emansipaatiota”, *Kosmopolis*, Vol. 35, No. 3, 2005.

Laitinen, Kari. ”National or International? Contending Discourses on Finnish Conscription”, teoksessa Pertti Joenniemi (ed.), *The Changing Face of European Conscription*. Ashgate, Aldershot 2006.

Lansford, Tom. *All for One: Terrorism, NATO and the United States*. Ashgate, Aldershot 2002.

Lappalainen, Pertti. ”Aineistokeskeinen politiikan tutkimusprosessi”, teoksessa P. Lappalainen (toim.), *Politiikan paikat*. Studia Politica Tamperensis 2., Tampereen yliopisto 1997.

Laustsen, Carsten Bagge & Wæver, Ole. ”In Defence of Religion: Sacred Referent Objects of Securitization”, *Millenium: Journal of International Studies*, Vol. 29, No. 3, 2000.

Legro, Jeffrey W. & Moravcsik, Andrew. ”Is Anybody Still a Realist?”, *International Security*, Vol. 24, No. 2, 1999.

Lehti, Marko. ”Geopoliittisen mielikuvituksen tutkimus: Tilan ja ajan hallinnan politiikka”, teoksessa Vilho Harle, Sami Moisio (toim.), *Muuttuva geopolitiikka*. Gaudeamus, Helsinki 2003.

Lehti, Marko. ”Identiteeteistä mielenmaisemaan – kansallisten tarinoiden paluu maailmanpolitiikan tutkimukseen”, *Kosmopolis*, Vol. 34, No. 3, 2004.

Limnell, Jarno. *Toimiiko turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely?*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 4, työpapereita No. 26, Helsinki 2008.

Lindberg, Steve. *Hotbilder för Finland, Säkerhetspolitisk förändring och kontinuitet*. Väitöskirja, Åbo 1994.

Lintonen, Raimo. ”YK ja turvallisuuden globaali hallinta”, teoksessa Pekka Sivonen, Henrikki Heikka (toim.), *Kansainvälisen järjestelmän toimijoiden ennakointia vuoteen 2030*, Kirjapaino Kieli Oy, Helsinki 2007.

Liotta, P.H. “Through the Looking Glass: Creeping Vulnerabilities and the Reordering of Security”, *Security Dialogue*, Vol. 36, No. 1, 2005.

Lipschutz, Ronnie D. ”Negotiating the Boundaries of Difference and Security at Millenium’s End”, teoksessa Ronnie D. Lipschutz, *On Security*, Columbia University Press, New York 1995.

Lo, Bobo. *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*. Blackwell Publishing, Oxford 2003.

Lott, Anthony D. *Creating Insecurity. Realism, Constructivism, and US Security Policy*, Ashgate, Aldershot 2004.

Lynch, Allen C. ”Realism of Russia’s Foreign Policy”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 53, No. 2, 2001.

Maloney, William A. & Jordan, Grant & McLaughlin, Andrew M. “Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited”, *Journal of Public Policy*, Vol. 14, No. 1, 1994.

Manheim, Jarol B. & Rich, Richard C. & Willnat, Lars & Briens, Craig. *Empirical Political Analysis, Research Methods in Political Science*. Longman, New York 2005.

Mayer, Christoph O. ”Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms”, *European Journal of International Relations*, Vol. 11, No. 4, 2005.

McAnulla, Stuart. ”Structure and Agency”, teoksessa Gerry Stoker, David Marsh (ed.), *Theory and Methods in Political Science*”, 2nd edition Palgrave MacMillan, Houndmills 2002.

McCombs, Maxwell. *Setting the Agenda, the Mass Media and Public Opinion*. Polity Press, Cambridge 2004.

McDonald, Matt, "Constructivism", teoksessa Paul D. Williams, *Security Studies*, Routledge, London and New York 2008.

McQuail, Dennis & Windahl, Sven. *Communication models for the study of mass communications*. Longman, London 1993.

McSweeney, Bill. *Security, Identity and Interests. A Sociology of International Relations*. Cambridge University Press, Cambridge 1999.

Mearsheimer, John J. "The False Promise of International Institutions", *International Security*, Vol. 19, No. 3, Winter 1994/1995.

Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton & Company, New York 2003.

Mellbourn, Anders & Robertson, Alexa. "Hot och medier", teoksessa Johan Eriksson (red.). *Hotbildernas politik*. Utrikespolitiska Institut, Säkerhetspolitiska Rådet, Stockholm 2001.

Miekkavaara, Kari. *Ydinaseiden uhka Suomen maanpuolustukselle, Päätäjien käsitykset uhkasta ja toimenpiteet sen torjumiseksi vuosina 1945–1971*. Väitöskirja, Turun yliopisto, Turku 2004.

Mikkeli, Heikki & Pakkasvirta, Jussi. *Tieteiden välissä?* WSOY, Helsinki 2007.

Milburn, Thomas W. & Watman, Kenneth M. *On the Nature of Threat: A Social Psychological Analysis*. Praeger Special Studies, New York 1981.

Mingers, John. "Synthesising Constructivism and Critical Pluralism: Towards Critical Pluralism", teoksessa Diedrik Aerts, Hubert Van Belle, Jan Van der Vehen (ed.), *World Views and the Problem of Synthesis*, VUB University Press, Dordrecht, London, Brussel 1999.

Miller, Benjamin. "The Concept of Security: Should it be Redefined?", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 24, Issue 2, 2001.

Moisio, Sami. *Kriittinen geopolitiikka ja alueelliset uskomusjärjestelmät: Uhkakuvatutkimuksen teoriaa empiirisin esimerkein*. Turun yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja N:o 158, Turku 1998.

Moisio, Sami. *Geopoliittinen kamppailu Suomen EU-jäsenyydestä*. Väitöskirja, Turun Yliopiston julkaisuja 204, Turku 2003.

Morgenthau, Hans J. *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Knopf, New York 1960.

Mosca, Gaetano. *The Ruling Class*, McGraw-Hill Book Company, London 1939.

Mouritzen, Hans. *Finlandization. Towards a General Theory of Adaptive Politics*. Avebury, Aldershot 1988.

Mouritzen, Hans. "Tensions between the Strong, and the Strategies of the Weak", *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No. 2, 1991.

Mutimer, David. "Critical Security Studies: A Schismantic History", teoksessa Alan Collins (ed.), *Contemporary Security Studies*. Oxford University Press, Oxford 2007.

Mäkinen, Kalevi. *Strategic Security, A Constructivist Investigation of Critical Security and Strategic Organisational Learning Issues: Towards a Theory of Security Development*. National Defence University, Department of Education, Publication Series 2, Research Reports No. 15, ACIE, Helsinki 2005.

Möttölä, Kari. "Puolueettomuudesta sitoutumiseen", teoksessa Tuomas Forsberg, Tapani Vaahtoranta (toim.), *Johdatus Suomen ulkopoliittikkaan. Kylmästä sodasta uuteen maailmanjärjestykseen*. Gaudeamus, Tampere 1993.

Neumann, Iver. "Identity and the Outbreak of War; or why the Copenhagen School of Security Studies should include the idea of "Violisation" in its framework of analysis", *International Journal of Peace Studies*, Vol. 3, No. 1, 1998.

Neumann, Iver. "Returning Practice to the Linguistic Turn: The Case of Diplomacy", *Millenium: Journal of International Studies*, Vol. 31, No. 3, 2002.

Newman, Andrew. "Arms Control, Proliferations and Terrorism: The Bush Administration's Post-September 11 Security Strategy", *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 27, No. 1, 2004.

Niemelä, Pauli. "Turvallisuuden käsite ja tarkastelukehikko", teoksessa Pauli Niemelä, Anja Riitta Lahikainen (toim.), *Inhimillinen turvallisuus*. Tampere 2000.

Niiniluoto, Ilkka. *Tieteellinen päättely ja selittäminen*. Otava, Keuruu 1983.

Niiniluoto, Ilkka. *Maailma, minä ja kulttuuri*. Otava, Helsinki 1990.

Niiniluoto, Ilkka. *Critical Scientific Realism*. Oxford University Press, Oxford 1999.

Niiniluoto, Ilkka. *Totuuden rakastaminen, tieteenfilosofisia esseitä*. Otavan kirjapaino Oy, Keuruu 2003.

Nokkala, Arto. ”Suomen puolustuspolitiikka ja yhteisöllisyyden haaste”, teoksessa Jouko Huru, Olli-Pekka Jalonen (toim.), *Eurooppalaistuvan Suomen turvallisuushaasteet*. Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus, tutkimuksia No. 72, Tampere 1995.

Nokkala, Arto. *Turvallisuuden laajeneminen ja uhkakuvien muutos. Näkökulma Suomen turvallisuuspolitiikkaan kylmän sodan jälkeen*. Yleisen valtio-opin kansainvälisen politiikan lisensiaatintutkimus, Helsingin yliopisto, Helsinki 1997.

Nokkala, Arto. *Laajeneva sotilaspolitiikka. Strategia ja turvallisuus suomalaisen asevoiman rakentamisessa*. Väitöskirja, Tampere 2001.

Nokkala, Arto. *Uhka ja Kumppani. Venäjän Suomen puolustushallinnossa*. Strategian laitos, Maanpuolustuskorkeakoulu, julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia No 28, Helsinki 2009.

Nord, Lars & Strömbäck, Jesper. *Hot på Agenda*, KBM:s temaserie No. 7, Västerås 2005.

Noreen, Erik. ”Verbal Politics of Estonian Policy-makers: Reframing Security and Identity”, teoksessa Johan Eriksson (ed.), *Threat Politics: New Perspectives on Security, Risk and Crisis Management*. Ashgate Publishing, Aldershot 2001.

Noreen, Erik. ”Threat images and Socialization: Estonia and Russia in the New Millenium”, teoksessa Olav Knudsen (ed.). *Security Strategies, Power Disparity and Identity: Applying New Perspectives on the Baltic Sea Region*. Ashgate, Aldershot 2007.

Noreen, Erik. ”Socializing Baltic States into a Security Community: Aspects of Globalization”, teoksessa Douglas W. Blum (ed.). *Russia and Globalization: Identity, Security and Society in an Era of Change*. John Hopkins University Press, Washington 2008.

- Noreen, Erik & Björk, Susanna & Lundblad, Stefan. *Hot, Identitet och Historiebruk. Analys av det säkerhetspolitiska språkets utveckling I Baltikum under 1990-talet*. Studentlitteratur, Lund 2004.
- Noreen, Erik & Sjöstedt, Roxanna. "Estonian Identity Formations and Threat Framing in the Post-Cold War Era", *Journal of Peace Research*, Vol. 41, No. 6, 2004.
- Nuruzzaman, Mohammed. "Paradigms in Conflict. The Contested Claims of Human Security, Critical Theory and Feminism", *Cooperation and Conflict*, Vol. 41, No. 3, 2006.
- Nye, Joseph S. *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History*. Longman, New York 2002.
- Oates, Sarah. "Comparing the Politics of Fear: The Role of Terrorism News in Election Campaigns in Russia, The United States and Britain", *International Relations*, Vol. 20, No. 4, 2006.
- Ojanen, Hanna. *EU ja YK, Yhteinen tulevaisuus*. UPI-raportti 13, Espoo 2005.
- Ojanen, Hanna. "EU:n ulkosuhteiden valot ja varjot", *Ulkopolitiikka*, No. 4, 2005.
- Ojanen, Hanna. "Suomi suhtautuu epäillen EU-turvallisuusyhteisöön", *Ydin*, Vol. 40, No. 2, 2006.
- Oliver, Pamela E. & Johnston, Hank. "What A Good Idea: Frames and Ideology in Social Movement Research", *Mobilization*, Vol. 5, 2000.
- Onuf, Nicholas J. "Levels", *European Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 1, 1995.
- Onuf, Nicholas. "Constructivism: A User's Manual", teoksessa Vendulka Kubálková, Nicholas Onuf, Paul Kowert (ed.), *International Relations in a Constructed World*, London 1998.
- Osgood, Robert E. & Tucker, Robert W. *Force, Order and Justice*. Baltimore 1967.
- Osinga, Frans P.B. *Science, Strategy and War. The Strategic Theory of John Boyd*. Routledge, New York 2006.

Paldanius, Harri. *Suomalaisten sotilaallisten uhkakäsitysten ja -mallien muutos 1970-luvulta nykypäivään*. Diplomityö, yleisesikuntaupseerikurssi 52, Helsinki 2005.

Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti. *Politiikan perusteet*. WSOY, Helsinki 1997.

Palonen, Kari. *Tekstistä politiikkaan. Johdatusta tulkintataitoon*. Hämeenlinna 1988.

Palonen, Kari. *Sanansaivartelua: Poliitikasta teksteissä ja teksteistä politiikassa*. Jyväskylän yliopiston oppilaskunta, julkaisusarja No. 25, Jyväskylä 1988.

Palonen, Kari. *Kootut retoriikat: Esimerkkejä politiikan luennasta*, SoPhi, Jyväskylä 1997.

Palonen, Kari. ”Politiikka”, teoksessa Matti Hyvärinen, Jussi Kurunmäki, Kari Palonen, Tuija Pulkkinen, Henrik Stenius (toim.), *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*, Tampere 2003.

Palonkorpi, Mikko & Smith, Hanna. ”Venäjä ja terrorismin vastainen sota”, *Idäntutkimus*, No. 1, 2005.

Patomäki, Heikki & Wight, Colin. ”After Postpositivism: The Promises of Critical Realism”, *International Studies Quarterly*, Vol. 44, No. 2, 2000.

Patomäki, Heikki. *After International Relations, Critical Realism and the (Re)construction of World Politics*. Routledge, London and New York 2002.

Pekonen, Kyösti. *Symbolinen modernissa politiikassa*. Nykykulttuurin tutkimusyksikkö, julkaisuja No. 25, Jyväskylän yliopisto 1991.

Petersen, Nikolaj. ”Trusselopfattelser og sikkerhetsbegreber i international politik”, teoksessa Nikolaj Petersen, Karin Lindgren (toim.), *Trussel eller tillid? Nordiske omverdensbilleder under forandring*. Nordsam, Stockholm 1990.

Pettman, Ralph. *Commonsense Constructivism or the Making of World Affairs*. M.E. Sharpe, New York 2000.

Pihlström, Sami. *Structuring the World: The Issue of Realism and the Nature of Ontological Problems in Classical and Contemporary Pragmatism*. Väitöskirja, Helsingin yliopisto, Helsinki 1996.

Pillar, Paul R. *Terrorism and U.S. Foreign Policy*. Brookings Institution Press, Washington D.C. 2001.

Press-Barnathan, Galia. "Managing the Hegemon: NATO under Unipolarity", *Security Studies*, Vol. 15, No. 2, 2006.

Popper, Karl. *Arvauksia ja kumoamisia*. Tammer-Paino Oy, Tampere 1995.

Prins, Gwyn. "Lord Castlereagh's Return: The Significance of Kofi Annan's High Level Panel on Threats, Challenges and Change", *International Affairs*, Vol. 81, No. 2, 2005.

Pross, Paul. *Group Politics and Public Policy*. Oxford University Press, Toronto 1992.

Puistola, Juha-Antero, Pyykönen, Juha. "Nato puolustusliittona", teoksessa Pekka Sivonen, Henriikki Heikka (toim.), *Kansainvälisen järjestelmän toimijoiden ennakointia vuoteen 2030*, Kirjapaino Kieli Oy, Helsinki 2007.

Puukka, Ilkka. *Valtapelit hallinnossa, Tapaustutkimus sotilaskulttuurin puolustuksesta puolustushallinnon uudistamisessa*. Väitöskirja, Tampere 2005.

Raatikainen, Panu. *Ihmistieteet ja filosofia*. Gaudeamus, Helsinki 2004.

Quille, Gerrard. "The European Security Strategy: A Framework for EU Security Interest?", *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3, 2004.

Raitasalo, Jyri. *Constructing War and Military Power after Cold War*. Väitöskirja, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia No. 21, Helsinki 2005.

Raitasalo, Jyri. "Läntinen sodan kuva kylmän sodan jälkeen", teoksessa Jyri Raitasalo, Joonas Sipilä (toim.), *Muuttuva sota*. Jyväskylä 2005.

Raitasalo, Jyri. *Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen puolustus*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1, strategian tutkimuksia No. 23, Helsinki 2008.

Raitasalo, Jyri & Sipilä, Joonas, "Muuttuva sodan kuva", teoksessa Jyri Raitasalo & Joonas Sipilä (toim.). *Sota – teoria ja todellisuus. Näkökulmia sodan muutokseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia No. 24, Helsinki 2008.

Raitasalo, Jyri & Sipilä, Joonas, ”Näkökulma sotaan”, teoksessa Jyri Raitasalo & Joonas Sipilä (toim.). *Sota – teoria ja todellisuus. Näkökulmia sodan muutokseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1, Strategian tutkimuksia No. 24, Helsinki 2008.

Rantapelkonen, Jari. *Konfliktin, konfliktinhallinnan ja turvallisuuden käsitteet kylmän sodan jälkeen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1, No. 17, Helsinki 2000.

Rantapelkonen, Jari. *The Narrative Leadership of War*. Väitöskirja. National Defence University, Department of Leadership and Management Studies, Publication Series 1, Research Reports N:o 34, Helsinki 2006.

Raunio, Ari. ”Suomen sotilaallinen uhkakuva kylmän sodan aikana 1944–1990”, teoksessa Petteri Jouko, Pasi Kesseli, Jukka Kulomaa, Ari Raunio (toim.), *Suursotien vuosisata. Sodan ja taistelun kuva 1900-luvulla*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Sotahistorian laitos, Helsinki 2002.

Raunio, Kyösti. *Positivismi ja ihmistiede. Sosiaalistutkimuksen perustat ja käytännöt*. Tammer-Paino Oy, Tampere 1999.

Raunio, Tapio & Saari, Juho (toim.). *Eurooppalaistuminen, Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Gaudeamus, Helsinki 2006.

Rees, Wyn. *Transatlantic Counter-Terrorism Cooperation – The New Imperative*, Routledge, New York 2006.

Rein, Martin & Schön, Donald A. *Frame Reflection: Toward to Resolution of Intractable Policy Controversies*. Basic Books, New York 1994.

Rengger, Nicholas. ”The Ethics of Trust in World Politics”, *International Affairs*, Vol. 73, No. 1, 1997.

Rengger, Nicholas. ”Theorizing world politics for a new century”. *International Affairs*, Vol. 82, No. 3, 2006.

Renner, Michael. ”Security Redefined”, teoksessa The Worldwatch Institute, *State of the World 2005. Redefining Global Security*. W.W.Norton & Company, New York 2005.

Reus-Smit, Christian. ”Constructivism”, teoksessa Scott Burchill & Andrew Linklater & Richard Devetak & Jack Donnelly & Matthew Paterson & Christian Reus-Smit & Jacqui True. *Theories of International Relations*. Palgrave Macmillan, New York 2005.

- Robertson, Alexa. "Mediated Threats", teoksessa Johan Eriksson (ed.), *Threat Politics, New perspectives on security, risk and crisis management*, Ashgate Publishing, Aldershot 2001.
- Sjöberg, Lennart. "The methodology of risk perception research", *Quality and Quantity*, Vol. 34, No. 4, 2000.
- Robinson, Nick. *The Politics of Agenda Setting: The Car and the Shaping of Public Policy*. Ashgate Publishing, Aldershot 2000.
- Roe, Paul. "Securitization and Minority Rights: Conditions of Desecuritization", *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, 2004.
- Rosenau, James N. *The Study of Political Adaptation*. Frances Pinter Publishers, London 1981.
- Rosenau, James N. *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton University Press, Princeton 1990.
- Rousseau, David L. *Identifying Threats and Threatening Identities*. Stanford University Press, Stanford 2006.
- Ruhala, Kalevi. *Turvallisuuspolitiikka, Ulkopoliittikan ja strategian peruslinjat ydinaseiden aikakaudella*. Ulkopoliittinen instituutti, Länsi-Savon kirjapaino, Mikkeli 1977.
- Ruhala, Kalevi. "Strategian käsite ja tutkimus", teoksessa Joonas Sipilä (toim.), *Strategian 30-vuotisjuhlase-minaari 1.3.2002*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 2, N:o 16, Helsinki 2002.
- Ruostetsaari, Ilkka. *Valta muutoksessa*. WSOY, Helsinki 2003.
- Ruostetsaari, Ilkka. (toim.), *Aatteet, instituutiot ja poliittinen toiminta*. Poliittikan tutkimuksen laitos, Tampereen yliopisto, Tampere 2007.
- Rumley, Dennis. "Geography, Interdependence and Security", *GeoJournal*, Vol. 45, No. 1-2, 2004.
- Ryan, Charlotte & Alexander, Samuel. "Reframing the Presentation of Environmental Law and Policy", *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol. 33, No. 3, 2006.
- Rytövuori-Apunen, Helena. *Unionin ajan idänpolitiikka*. Helsinki 2007.

Sachs, Jeffrey D. *The End of Poverty: How We Can Make It Happen in Our Lifetime*, Penguin books, London 2005.

Sallinen, Anu. *Sotilaallinen maanpuolustus ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen Pohjoismaissa 2000-luvun alussa*. Puolustusministeriön julkaisu 2/2005, Saarijärvi 2005.

Salminen, Pertti. *Puolueettomuuden nimeen, sotilasjohto Kekkonen linjalla ja sen sivussa 1961-1966*. Helsinki 1995.

Sarmela, Matti. ”Suomalainen eurooppalainen”, teoksessa Pekka Laaksonen, Sirkka-Liisa Mettomäki (toim.), *Olkaamme siis suomalaisia*. Suomalaisen kirjallisuuden seura, Helsinki 1996.

Saukkonen, Pasi. ”Kansallisvaltion identiteettipolitiikka”, *Politiikka*, No. 3, 1998.

Saukkonen, Pasi. *Suomi, Alankomaat ja kansallisvaltion identiteettipolitiikka*. Väitöskirja, Pieksämäki 1999.

Schafer, Mark. ”Cooperative and Conflictual Policy Preferences: Effect of Identity, Security and Image of Other”, *Political Psychology*, Vol. 20, No. 4, 1999.

Schmitt, Carl. *The Concept of the Political*. The University of Chicago Press, Chicago and London 1996.

Scott, Shirley V. ”Does Legality Really Matter? Accounting for the Decline in US Foreign Policy Following 2003 Invasion of Iraq”, *European Journal of International Relations*, Vol. 13, No. 1, 2007.

Seppänen, Esa. *Idänsuhteiden kolmiodraama, Kekkonen – Brezhnev – Kosygin 1960–1980. Henkilökohtaisten suhteiden luonne, rooli ja merkitys*. Väitöskirja, Turun yliopisto, Turku 2007.

Searle, John L. *Speech Acts: An Essay in the Philosophy of Language*. Cambridge University Press, Cambridge 1969.

Searle, John N. *Intentionality: An essay in the Philosophy of Mind*. Cambridge University Press, Cambridge 1984.

Sheenan, Michael. *National and International Security*. Ashgate, Aldershot 2000.

Singer, David J. "The Level-of-Analysis Problem in International Relations", *World Politics*, Vol. 14, No. 1, 1961.

Sivonen, Pekka. *Tulevaisuuden ennakointi kansainvälisen turvallisuuden tutkimuksen kohteena*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, strategian tutkimuksia, julkaisusarja 1, N:o 11, Helsinki 1998.

Sivonen, Pekka. "Strategiantutkimuksen haasteista ja realismin ajanmukaisuudesta", teoksessa Aki-Mauri Huhtinen ja Jarmo Toiskallio (toim.), *Maanpuolustuskorkeakoulu – kehittyvä sotatieteellinen yliopisto, professori Mikko Viitasalon juhlakirja*. Helsinki 2006.

Sjöberg, Lennart. "Risk Perceptions: Taking on Societal Salience", teoksessa Johan Eriksson (ed.), *Threat Politics, New perspectives on security, risk and crisis management*, Ashgate Publishing, Aldershot 2001.

Sjöberg, Lennart. "The Perceived Risk of Terrorism" *Risk management: An International Journal*, No. 7, 2005.

Sjöstedt, Roxanna. "The Discursive Origins of a Doctrine. Norms, Identity, and Securitization under Harry S. Truman and George W. Bush", *Foreign Policy Analysis*, No. 3, 2007.

Sjöstedt, Roxanna. "Exploring the Construction of Threats: The Securitization of HIV/AIDS in Russia", *Security Dialogue*, Vol. 39, No. 1, 2008.

Skinner, Quentin. "Meaning and Understanding in the History of Ideas", *History and Theory*, Vol. 8, 1969.

Smith, Hanna. "Russian Foreign Policy", teoksessa Osmo Kuusi & Hanna Smith & Paula Tiihonen. *Russia 2017, Three Scenarios*. Parliament of Finland, The Committee for the Future, Helsinki 2007.

Smith, Steve. "Positivism and Beyond", teoksessa Steve Smith, Ken Booth and Marysia Zalewski (ed.). *International Theory: Positivism & Beyond*. Cambridge 1999.

Smith, Steve. "Reflectivist and constructivist approaches to international theory", teoksessa John Baylis & Steve Smith (ed.). *The Globalization of World Politics*. Oxford University press, Oxford 2001.

Smith, Steve. "The Contested Concept of Security", teoksessa Ken Booth (ed.), *Critical Security Studies and World Politics*. Lynne Rienner Publishers, London 2005.

Snyder, Glenn H. "Security Dilemma in Alliance Politics", *World Politics*, Vol. 36, No. 4, 1984.

Snyder, Graig A. *Contemporary Security and Strategy*. 2nd edition, Palgrave Macmillan, New York 2008.

Splichal, Slavko. "Political Institutionalisation of Public Opinion through Polling", *The Public*, Vol. 4, No. 2, 1997.

Sørensen, Georg. *Changes in Statehood. The Transformation of International Relations*. Palgrave, New York 2002.

Stiles, Kendall W. "The Power of procedure and the Procedures of the Powerful: Anti-Terror Law in the United Nations", *Journal of Peace Research*, Vol. 43, No. 1, 2006.

Strachan, Hew. "The lost meaning of strategy", teoksessa Thomas G. Mahnken and Joseph A. Maiolo, *Strategic Studies*. Routledge, New York 2008.

Stritzel, Holger. "Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond", *European Journal of International Relations*, Vol. 13, No. 3, 2007.

Strobel, Warren P. *Late-Breaking Foreign Policy*. U.S. Institute of Peace Press, Washington 1997.

Strömbäck, Jesper. *Makt och Medier. En bok om samspelet mellan medborgarna, medierna och de politiska makthavarna*. Studentlitteratur AB, Lund 2000.

Suhonen, Pertti. *Kaksisuuntainen peili*. Helsinki 1991.

Suhonen, Pertti. "Onko mielipidetutkimuksiin luottamista?", teoksessa Pertti Suhonen (toim.), *Yleinen mielipide 1997*, Tammi, Hämeenlinna 1997.

Suhonen, Pertti. "Gallupjournalismi kansaa edustamassa", *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 65, No. 1, 2000.

Suhonen, Pertti. *Mielipidetutkimukset ja yhteiskunta*. Tampere 2006.

Suomen turvallisuusympäristö 2000-luvun alussa. Strategian laitos, Maanpuolustuskorkeakoulu, julkaisusarja 2, tutkimuslustoista No. 10, Helsinki 2001.

Tansey, Oisin. "Process Tracing and The Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling", *Political Science & Politics*, Vol. 40, issue 4, 2007.

Taureck, Rita. "Securitization theory and securitization studies", *Journal of International Relations and Development*, Vol. 9, No. 1, 2006.

Terriff, Terry & Croft, Stuart & James, Lucy & Morgan, Patrick M. *Security Studies Today*. Polity Press, Cambridge 2001.

Tesch, Renata. *Qualitative Research. Analysis types and software tools*. Routledge, New York 1990.

Thompson, Helen. "The Case for External Sovereignty", *European Journal of International Relations*, Vol. 12, No. 2, 2006.

Tickner, Ann J. "Feminist Theory and Gender Studies: Reflections for the Millenium", teoksessa Michael Brecher, Frank P. Harvey (ed.), *Millennial Reflections on International Studies*, University Michigan Press, Ann Arbor 2002.

Tiili, Minna. *Ministerit strategisina johtajina*. Helsingin yliopisto, valtiopoliin laitos, Helsinki 2003.

Tiili, Minna. *Ministers as Strategical Political Leaders? Strategic Political Steering after NPM Reforms in Finland*. Academic dissertation, Acta Politica 34, Department of Political Science, Helsinki 2008.

Tiilikainen, Teija. *Europe and Finland. Defining the Political Identity of Finland in Western Europe*. Ashgate, Aldershot 1998.

Toje, Asle. "European Union Security Strategy: A Critical Appraisal", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, No. 1, 2005.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2003.

Törnudd, Klaus. *Sanat ja teot*. Kirjayhtymä, Hämeenlinna 1982.

Törnudd, Klaus. "Globaalistuva maailma Suomen turvallisuuspoliittisena ympäristönä", teoksessa Pekka Visuri (toim.), *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjaukset*. Otavan kirjapaino, Helsinki 2001.

Ullman, Richard H. "Redefining Security", *International Security*, Vol. 8, No. 1, 1983.

Vasquez, John A. *The Power of Power Politics – From Classical Realism to Neotraditionalism*. Cambridge University Press, Cambridge 1998.

Vertzberger, Yaakov Y. I. *The World in Their Minds: Information Processing, Cognition and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*. Stanford University Press, Stanford 1993.

Vesa, Unto. ”Suomen YK-politiikan pitkät linjat”, *Ulkopolitiikka*, No. 3, 2000.

Viitasalo, Mikko. ”Sotatieteet ja niiden kehittyminen Suomessa 21. vuosisadalla”, *Tiede ja Ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu N:o 60, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2002.

Visuri, Pekka. *Totaalisesta sodasta kriisinhallintaan, puolustusperiaatteiden kehitys läntisessä Keski-Euroopassa ja Suomessa vuosina 1945–1985*, Suomen sotatieteellisen seuran julkaisuja n:o 16, Otava, Keuruu 1989.

Visuri, Pekka. *Turvallisuuspolitiikka ja strategia*. WSOY, Juva 1997.

Visuri, Pekka. ”Johdanto”, teoksessa Pekka Visuri (toim.), *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjaukset*, Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2001.

Visuri, Pekka. ”Suomen turvallisuuspolitiikan ja maanpuolustuksen linjaukset”, teoksessa Pekka Visuri (toim.), *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjaukset*, Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2001.

Visuri, Pekka. *Suomi kylmässä sodassa*. Otava, Keuruu 2007.

Vozmitel, Andrei. ”Spiritual Security, Topical theoretico-methodological and practical questions”, *Bezopasnost Yevrazii*, Vol. 3, No. 21, 2005.

Vuori, Juha. ”Turvallistaminen totalitaarisessa poliittisessä järjestelmässä – makrotason mallin ja mikrotason analyysin yhdistämisestä”, *Kosmopolis*, Vol. 34, No. 3, 2004.

Vuori, Juha. ”Turvallisuudesta uhkantorjuntaan, käsitteen kääntöpuolen pohdintaa”, *Kosmopolis*, Vol. 35, No. 3, 2005.

Väyrynen, Paavo. *Suomen puolueettomuus uudessa Euroopassa. Kansallisen doktriini ympäristön muutoksessa*. Otava, Keuruu 1996.

Väyrynen, Raimo, ”YK ja Yhdysvallat: Maailmanjärjestö maailmanpoliisin vankina?”, *Maailmanpyörä*, No. 1, 2001.

Wagnsson, Charlotte. *Russian Political Language and Public Opinion on the West, NATO and Chechnya*. University of Stockholm, Department of political science, Stockholm 2000.

Wallin, Risto. *Yhdistyneet kansakunnat organisaationa, tutkimus käsitteellisestä muutoksesta maailmanjärjestön organisoinnin periaatteissa*. Väitöskirja, Jyväskylä University Printing House, Jyväskylä 2005.

Walt, Stephen. *The Origins of Alliances*. Cornell University Press, Ithaca and London 1987.

Walt, Stephen. "The Renaissance of Security Studies", *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 2, 1991.

Walt, Stephen M. "International Relations: One World, Many Theories", *Foreign Policy*, No. 110, Special Edition, 1998.

Walt, Stephen. "Keeping the World Off-Balance", teoksessa John G. Ikenberry (ed.), *America Unrivaled – The Future of the Balance of Power*. Ithaca 2002.

Waltz, Kenneth N. *Man, the State and War*. Columbia University Press, New York 1959.

Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Random House, New York 1979.

Waltz, Kenneth N. "Structural Realism after the Cold War", *International Security*, Vol. 25, No. 1, 2000.

Wæver, Ole. *Security the Speech Act, Analysing the Politics of a Word*. Centre for Peace and Conflict Research, Working Paper No. 19, Copenhagen 1989.

Wæver, Ole. "Societal Security: The Concept", teoksessa Ole Wæver, Barry Buzan, Morten Kelstrup, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, London 1993.

Wæver, Ole. "Resisting the Temptation of Post Foreign Policy Analysis", teoksessa Walter Carlsnaes, Steve Smith (ed.), *European Foreign Policy: The Changing Perspectives in Europe*, Sage, London 1994.

Wæver, Ole. "Turvallisuuden identiteetti – identiteettien turvallisuus", *Kosmopolis*, Vol. 25, No. 1, 1995.

Wæver, Ole. "European Security Studies", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 1, 1996.

Wæver, Ole. "Securitization and Desecuritization", teoksessa Ronnie D. Lipschutz. *On Security*. Columbia University Press, New York 1995.

Wæver, Ole. "Figures of International Thought: Introducing Persons instead Paradigms", teoksessa Iver B. Neumann, Ole Wæver (ed.), *The Future of International Relations*, Routledge, London 1997.

Wæver, Ole. "Insecurity, Security and Asecurity in the West European Community", teoksessa Emanuel Adler, Michael Barnett (ed.), *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.

Wæver, Ole. "Securitizing Sectors? Reply to Eriksson", *Cooperation and Conflict*, Vol. 34, No. 1, 1999.

Wæver, Ole. "The EU as a Security Actor. Reflections a pessimistic constructivist on post-sovereign security studies", teoksessa Morten Kelstrup, Michael C. Williams (ed.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration*, Routledge, London 2000.

Wæver, Ole. "Widening the Concept of Security - And Widening the Atlantic?" teoksessa Bo Huldt, Sven Rudberg, Elisabeth Davidson (ed.), *The Transatlantic Link: Strategic Yearbook 2002*, Swedish National Defence College, Stockholm 2001.

Wæver, Ole. "Identity, Communities and Foreign Policy", teoksessa Lene Hansen, Ole Wæver (ed.), *European Integration and National Identity. The Challenge of the Nordic States*, Routledge, London New York 2002.

Wæver, Ole. *Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New "Schools" in Security Theory and Their Origins Between Core and Periphery*. Research paper, 45th Annual Convention of the International Studies Association, 17.-20. March 2004, Montreal, Canada.

Wæver, Ole. "Still a Disciple after All These Debates?", teoksessa Tim Dunne & Milja Kurki & Steve Smith (ed.). *International Relations: Discipline and Diversity*, Oxford University Press, Oxford 2007.

Wæver, Ole & Barry Buzan. "After the Return to Theory: The Past, Present, and Future of Security Studies", teoksessa Alan Collins (ed.), *Contemporary Security Studies*. Oxford 2007.

Weiss, Thomas G. & Forsythe, David P. & Coate, Roger A. *United Nations and Changing World Politics*, Westview Press, Oxford 2004.

Wendt, Alexander. "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, Vol. 42, No. 2, 1992.

Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, Cambridge 1999.

Wendt, Alexander. "The State as Person in International Theory", *Review of International Studies*, Vol. 30, No. 2, 2004.

Wiberg, Håkan. *Hotbilder i Norden sedan 1945*. Working Papers N:o 7, Centre for Peace and Conflict Research, Copenhagen 1989.

Wiberg, Matti. *Politiikka Suomessa*. WSOY, Helsinki 2006.

Wight, Colin. "Philosophy of Social Science and International Relations", teoksessa Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons, *Handbook of International Relations*, Sage Publications, London 2002.

Wiener, Antje. "Constructivism: The Limits of Bridging Gaps", *Journal of International Relations and Development*, Vol. 6, No. 3, 2003.

Williams, Michael C. "The Institutions of Security: Elements of a Theory of Security Organizations", *Cooperation and Conflict*, Vol. 32, No. 3, 1997.

Williams, Michael C. "Words, Images and Enemies: Securitization and International Politics", *International Studies Quarterly*, No. 47, 2003.

Williams, Paul D, "Security Studies: An Introduction", teoksessa Paul D. Williams, *Security Studies*, Routledge, London and New York 2008.

Wodak, Ruth & de Cillia, Rudolf & Reisigl, Martin & Liebhart, Karin. *The Discursive Construction of National Identity*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2005.

Wolfers, Arnold. "'National Security' as an Ambiguous Symbol", *Political Science*, Vol. 67, No. 4, 1952.

Wyn Jones, Richard. *Security, Strategy, and Critical Theory*. Lynne Rienner, Boulder 1999.

Zehfuss, Maja. ”Constructivism and Identity, A Dangerous Liaison”, teoksessa Stefano Guzzini & Anna Leander (ed.), *Constructivism and International Relations. Alexander Wendt and his critics*. Routledge, London 2006.

Internet-osoitteet

C.A.S.E. (Critical Approaches to Security in Europe) Collective kotisivut.
www.casecollective.org.

Elinkeinoelämän valtuuskunnan kotisivut.
www.eva.fi.

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan kotisivut.
www.defmin.fi/mts.

Ruotsin turvallisuuspolitiikan informaationsivut.
www.sakerhetspolitik.se.

Sveitsiläisen turvallisuustutkimuksen projektisivut.
www.crn.ethz.ch/projects/.

Vuoden 2003 eduskuntavaalien tulokset, tilastokeskus.
www.stat.fi/tk/he/vaalit/vaalit2003/index.html.

TIIVISTELMÄ

Turvallisuus on läpi historian ollut eräs tärkeimmistä poliittista toimintaa ohjaavista tekijöistä. Turvallisuus puolestaan suhteutetaan uhkaan, jota vastaan varaudutaan. Kaikki todellisiksikin väitetyt uhkakuvat ovat arvioita ja tulkintoja. Uhkakuvalla ei siten voi olettaa olevan yhtä todellisuutta. Julkisesti esitettäviä uhkakuvia rakennetaan tarkoituksellisesti tietynsisältöisiksi eli esitettävälle uhkalle muodostetaan poliittisesti sovittu ja päätetty sisältö. Uhkakuvat joustavat poliittisten intressien ja käytettävissä olevien resurssien mukaisesti. Rakentamalla oikeanlaisia – hallittavia – uhkakuvia, voidaan tuottaa turvallisuutta.

Tässä tutkimuksessa uhkakuvia tarkastellaan poliittisina ja sosiaalisina ilmiöinä. Kyse on perimmiltään siitä, minkälainen poliittinen merkitys uhkakuvalle annetaan – tai halutaan antaa, sekä minkälaisissa poliittisissa ja sosiaalisissa prosesseissa viralliset uhkatulkinnat muodostetaan. Uhkakuvien määrittämistä valtiotasolla voi pitää turvallisuuspolitiikan linjauksen perustavanlaatuisena prosessina. Käsitteellisesti uhkakuvien muodostamisprosessia kutsutaan uhkakuvapolitiikaksi.

Tässä väitöskirjassa tutkitaan Suomen julkisten uhkakuvien rakentamista 2000-luvun alussa. Tutkimus keskittyy vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon rakennettuihin uhkakuviin – miten ja miksi päädyttiin esitettyyn uhkakuvasisältöön? Tutkimus tarkastelee myös laajemmin suomalaista uhkakuvapolitiikkaa. Kyse on historiallisen kontekstin sekä ulkoisten ja sisäpoliittisten vaikutteiden huomioimisesta osana uhkakuvien rakentamisprosessia. Tutkimuksessa tulkitaan lisäksi kansalaisten uhkakäsityksiä suhteessa valtiotasolla rakennettuun uhkakuvasisältöön. Tutkimuksen kokonaisvaltaisen lähestymistavan tavoitteena on tulkita sitä kokonaisuutta ja niitä osatekijöitä, joiden vuorovaikutuksessa Suomen viralliset uhkakuvat rakennetaan. Tavoitteena on tehdä suomalaisesta uhkatodellisuudesta ymmärrettävämpää.

Tutkimus nojaa teoreettisesti konstruktivismiin – turvallisuus ja uhka ovat sitä mitä niistä tehdään. Tutkimuksen teoreettisessa osassa tarkastellaan turvallisuustutkimuksen teoreettisia, käsitteellisiä ja metodologisia lähestymistapoja. Tutkimuksessa rakennetaan teoreettinen tulkintakehys, jossa tukeudutaan turvallistamisen (securitization), puitteistamisen (framing) ja asialistojen muodostamisen (agenda setting) teorioihin.

Turvallisuuden ja uhkakuvien määrittämisestä on 2000-luvun alun Suomessa muodostunut poliittinen kilpakenttä, jossa turvallistetaan lähes kaikkea. Elämme turvallisuuden laajentamisen ja syventämisen aikakautta. Samalla uhkakuvien määrittäminen on muuttunut kiistanalaisemmaksi, sillä turvalli-

suuden ja uhkakuvien laajentamiselle on ollut vaikeaa asettaa rajoja. Suomalainen konsensusperiaate ja jatkuvuus näkyvät uhkakuvien rakentamisprosessissa, vaikka uhkakuvien määrittämisestä on tullut kasvavissa määrin osa normaalia politiikkaa. Uhkakuvien keskinäisen poliittisen priorisoinnin ja yhteismitallisen arvottamisen vaikeus on merkinnyt uhkakuvakamppailuja, joita suomalainen turvallisuusasiakirjarakenne on osaltaan vahvistanut. Etenkin sisäisen turvallisuuden uhkakuvat on 2000-luvun alussa tuotu voimallisesti turvallisuuspolitiikan piiriin. Vastaavasti kansainväliset ja etenkin länsimaiset uhkatrendit ovat vahvasti vaikuttaneet ei-sotilaallisten uhkakuvien turvallistamiseen Suomessa. Venäjällä on puolestaan edelleen voimakas vaikutus suomalaiseen kansalliseen uhkaymmärrykseen sekä sotilaallisten uhkakuvien ylläpitämiseen. Uusia uhkia tuotetaan ja vanhoja korostetaan kuitenkin 2000-luvun alun Suomessa usein siksi, että uhkakuvilla ohjataan resurssien kohdentamista, ylläpidetään tai kasvatetaan toimijan valtapoliittista asemaa sekä lisätään eri asioille annettavaa poliittista painoarvoa. Selonteossa esitetyt uhkakuvat ovat poliittista peitekieltä, joihin yhdistyy sekä sisä- että ulkopoliittisia tavoitteita. Uhkakuvilla tehdään politiikkaa ja politiikalla uhkakuvia.

ENGLISH SUMMARY

Throughout history, security has been one of the most compelling driving forces in politics. The idea of security, in turn, is constructed in relation to the threats perceived. And since all threat perceptions, even if claimed to be real, are products of estimates and interpretations, they cannot be defined in terms of objective reality. The threat perceptions that are presented in public are deliberately constructed in certain ways, which means that the content of the perceived threat is determined politically. Threat perceptions are also flexible in terms of the current political interests and the resources available. Thus, security can be produced by constructing threats that are suitable – i.e. manageable.

In this study, threat perceptions are seen as political and social phenomena. The interest lies in the political significance – or the desired political significance – of threat perceptions and in the political and social processes along which the official threat perceptions are formed. The act of defining threats at state level can be seen as one of the fundamental processes in security politics. Conceptually, this process is called the politics of threat perception.

This dissertation deals with the public threat perceptions of Finland in the early 2000s. The main focus of the study lies on the threat perceptions articulated in the report on Finnish security and defence policy published in 2004. The study aims to answer the following questions: how and why were these particular threats chosen? The study also takes a larger perspective on the Finnish politics of threat perception. Here the historical context, foreign influence, and domestic policy are seen as parts of the process of constructing threats. Furthermore, the threats constructed at state level are portrayed against the threats perceived by the Finnish people. The study aims at a comprehensive approach which takes into account the entire socio-political context within which the official Finnish threat perceptions are created.

Theoretically, the study lies on the principles of constructivism. Thus, the ideas of security and threat are seen to be intentionally constructed. The conceptual, theoretical and methodological approaches to security studies are examined in the theoretical section of the study. The study establishes a theoretical frame for interpretation which is based on the theories of securitization, framing and agenda setting.

In the early 2000s, the political interest in defining security and threats was considerable in Finland – almost anything could be securitized. Indeed, we are now living in an era where the concept of security is expanding. This

process has made threat perceptions more and more controversial, as it has been difficult to set limits to the ever-expanding ideas of security and threat. Although defining threats has become part of everyday politics, the Finnish tradition of consensus building and continuation is still visible in the process. Ranking threats according to political priorities has brought about political struggles, which have in part been reinforced by the Finnish practice of publishing reports on security and defence policy. The threat perceptions of domestic security, in particular, have made their way into the sphere of security policy, whereas international and especially Western security trends have strongly influenced the securitization of non-military threats in Finland. Russia, in turn, continues to have an effect on the national consciousness and on the upholding of military threat perceptions. However, there are also pragmatic reasons for the production of new threats and for the accentuation of old ones: threat perceptions are useful in the allocation of resources, in maintaining or enhancing the political status of players and in reinforcing the emphasis of certain political issues. The threat perceptions articulated in the report on Finnish security and defence policy are a form of political code language which combines both internal and foreign political goals. Threat perceptions serve as an instrument for politics.

Previously published in this series:

SERIES 1: Strategic Research

No 28, 2009

Arto Nokkala: Uhka ja kumppani: Venäjä Suomen puolustushallinnossa

No 27, 2009

Mika Kerttunen: 'A Responsible Nuclear Weapons Power' – Nuclear Weapons and Indian Foreign Policy

No 26, 2009

Torsti Sirén: State Agent, Identity and the “New World Order”.
Reconstructing Polish Defence Identity after the Cold War era.

No 25, 2009

Alpo Juntunen: Venäjän imperiumin paluu

No 24, 2008

Jyri Raitasalo & Joonas Sipilä (toim.): Sota – teoria ja todellisuus.
Näkökulmia sodan muutokseen

No 23, 2008

Jyri Raitasalo: Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen puolustus

No 22, 2005

Kaarle Lagerstam: Naton muutos. Tutkimus Naton sotilaallisen rakenteen kehittämiseen vaikuttaneista tekijöistä kylmän sodan jälkeen

No 21, 2005

Jyri Raitasalo: Constructing War and Military Power after the Cold War.
The Role of the United States in the Shared Western Understandings of
War and Military Power in the Post-Cold War Era.

No 20, 2002

Jon von Weissenberg: Strategic Sea Lift Capacity in the Common
European Security and Defence Policy

No 19, 2002

Sami Nurmi: Combined Joint Task Force (CJTF) -järjestely kriisinhallinta-
ja rauhankumppanuusyhteistyön välineenä

No 18, 2001

Petteri Kurkinen: Siviili-sotilasyhteistyö kriisinhallintaoperaatiossa

No 17, 2000

Jari Rantapelkonen: Konfliktin, konfliktinhallinnan ja turvallisuuden käsitteet kylmän sodan jälkeen

No 16, 2000

Lea Ahoniemi: Taistelu helikoptereista. Eduskunnan ja puolustushallinnon välisen asiantuntijavallan tarkastelu, esimerkkitapauksena maavoimien tilausvaltuuskysymys 1998

No 15, 1999

Tomas Ries: Finland and NATO

No 14, 1999

Pasi Välimäki: Tiedustelu rauhaa tukevissa operaatioissa

No 13, 1999

Juha Martelius: Neuvostoliiton/Venäjän sotilaspolitiikka, globaalista suurvallasta alueelliseksi hegemoniksi

No 12, 1999

Vesa Virtanen: Suomen ja Itävallan turvallisuuspolitiikka

No 11, 1998

Pekka Sivonen: Tulevaisuuden ennakointi kansainvälisen turvallisuuden tutkimuksen kohteena

No 10, 1998

Pentti Forsström: Itsenäisten valtioiden yhteisön sotilaallinen integraatio

No 9, 1996

Raimo Lintonen: Johdatus kansainvälisen politiikan tutkimukseen

No 8, 1996

Marko Ekström: Rauhaanpakotustoimia koskenut poliittinen kehitys ja analyysi rauhaan pakotuksen menestyksen edellytyksistä

No 7, 1996

Erik Erroll: Vertailu Suomen ja Ruotsin suhtautumisesta Euroopan unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan

No 6, 1996

Mika Soinen: Etykin konfliktinesto ja kriisinhallinta

No 5, 1995

Bo Österlund - Mikko Viitasalo: Muutosten Itämeri

No 4, 1995

Pekka Sivonen: Liittoutumisen uudet olosuhteet ja Suomen valinnat.
Toinen uudistettu painos

No 3, 1994

Pekka Sivonen: Liittoutumisen uudet olosuhteet ja Suomen valinnat

No 2, 1993

Erkki Nordberg: Baltia: Strateginen perusselvitys

No 1, 1993

Pekka Sivonen: Institutionalisoitu yhteistyö eurooppalaisen turvallisuuden
vahvistamisessa

Strategian laitos
Maanpuolustuskorkeakoulu
PL 266
00171 HELSINKI

Department of Strategic and Defence Studies
National Defence University
POB 266
FIN - 00171 HELSINKI
FINLAND

Tel: +358 299 800
E-mail: strategian.laitos@mil.fi
Internet: <http://www.mpkk.fi/>