



**UNIVERSITY
OF TURKU**

This is a self-archived – parallel-published version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details. When using please cite the original.

AUTHOR	Tuominen, Hanna; Kronlund, Anna
TITLE	Pienvaltiopolitiikkaa suurvaltojen sanelemassa maailmassa? Suomi Yhdistyneissä kansakunnissa 2000-luvulla
YEAR	2025
DOI	https://journal.fi/politiikka/article/view/160747
VERSION	Publisher's PDF
CITATION	Tuominen, Hanna; Kronlund, Anna Pienvaltiopolitiikkaa suurvaltojen sanelemassa maailmassa? Suomi Yhdistyneissä kansakunnissa 2000-luvulla Politiikka 67:1, s. 7–31, 2025 DOI: 10.37452/politiikka.160747
LICENSE	CCBY NC ND

Pienvaltiopolitiikkaa suurvaltojen sanelemassa maailmassa?

– Suomi Yhdistyneissä kansakunnissa 2000-luvulla



HANNA TUOMINEN
ANNA KRONLUND

TIIVISTELMÄ Suomi määrittää monien muiden valtioiden tavoin pienvaltioksi Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kontekstissa. Toisaalta toimiessaan osana Pohjoismaista ryhmää ja Euroopan unionia (EU), Suomi on saanut tunnustettua vaikutusvaltaa ja näkyvyyttä monissa kysymyksissä. Tarkastelemme artikkelisamme Suomen 2000-luvun YK-politiikkaa pienvaltioaseman lähtökohdista sekä analysoimme tähän liittyviä strategisia valintoja. Teoreettinen näkökulmamme perustuu pienvaltiokirjallisuuteen, erityisesti keskittyen pienvaltio-identiteettiin ja pienvaltioiden hyödyntämiin toimintamalleihin. Käytämme tutkimusaineistona Suomen YK-politiikan asiakirjoja sekä Suomen lausuntoja keskeisissä YK-elimissä. Täydennämme asiakirja-aineistoa suomalaisten YK-asiantuntijoiden haastatteluilla. Tutkimus osoittaa, että tulkinnat Suomen identiteetistä pienvaltiona vaihtelevat. Suomi ei välttämättä halua profiloitua pienvaltiona. Suomi kuitenkin hyödyntää toiminnassaan nimenomaan pienvaltioille ominaisia strategioita, kuten priorisointia sekä liittoutumista eri viiteryhmissä, ja on tässä mielessä muiden pienvaltioiden kaltainen.

Asiasanat: identiteetti, pienvaltio, pienvaltiostrategiat, Suomi, Yhdistyneet kansakunnat

JOHDANTO

Usein suurvaltojen politiikan ja näiden keskinäisten suhteiden nähdään hallitsevan kansainvälisten organisaatioiden, kuten Yhdistyneiden kansakuntien (YK) toimintaa. Tämä jättää realistien mukaan pienille ja keskisuurille valtioille rajallisen roolin; ne joutuvat sopeutumaan yhtymällä suurvaltojen liittoumiin, julistavat puolueettomuuttaan tai pyrkivät tekeytymään näkymättömiksi (Jesse ja Dryer 2016, 23). Tällainen passiivisuus ja vaihtoehtottomuus ei tunnu kuitenkaan vastaavan pienvaltioiden ulkopoliittisen toiminnan todellisuutta 2000-luvulla. Sen sijaan pienvaltioilla on monenlaisia keinoja ja toimintavaihtoehtoja kansainvälisessä ympäristössä toimimiseen ja oman vaikutusvaltansa heijastamiseen (Panke 2012a; Haugevik ja Rieker 2017; Long 2022).

Kansainväliset organisaatiot, kuten YK, ovat pienvaltioille erityisen tärkeitä vallan näytämöitä, joilla ne voivat saada äänensä kuuluviin ja haastaa suurempia valtioita. Siksi pienet valtiot pyrkivät tukemaan eri instituutioiden toimintaa, niiden legitimitettiin ja instituutioissa luotuja normeja. Erityisesti kasvaneiden geopoliittisten jännitteiden ja suurvaltakilpailun maailmassa pienvaltioilla on keskeinen intressi puolustaa monenkeskisyyttä, sääntöperustaista järjestystä ja kansainvälistä oikeutta. Esimerkiksi uusimmassa Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa mainitaan, miten ”Suomelle pienenä yhteistyöstä riippuvana maana on keskeistä, että kansainvälinen järjestys perustuu sääntöihin, ei voimankäyttöön” (Valtioneuvosto 2024, 42). Keskiössä on ajatus siitä, että maiden koosta tai asemasta huolimatta, kaikki sitoutuvat yhteisesti sovittuihin periaatteisiin ja toimintatapoihin, kuten esimerkiksi YK:n peruskirjaan. Sääntöpohjaisuuden rapautuminen, normien murentuminen ja voimankäytön paluu tulkitaan ongelmalliseksi pienten valtioiden todellisuudessa (ks. Valtioneuvosto 2023). Tämä johtuu siitä, että Suomen kaltaisten liberaalien pienten valtioiden koko identiteetti ja kansainvälinen asemoituminen perustuu nyt haastetuille liberaaleille arvoille ja uskomuksille (Michalski ym. 2024, 144).

Pienvaltion käsitteelle ei ole yhtä kaikenkattavaa määritelmää (Long 2022; Maas 2008; Thorhallsson 2012). Pienet valtiot ovat lähtökohdiltaan hyvin erilaisia ja niiden vaikutusvalta ja mahdollisuudet vaikuttaa vaihtelevat tapauskohtaisesti. YK muodostaa keskeisen foorumin, jolla pienet valtiot voivat puolustaa asemaansa suurvaltoja vastaan (Baldacchino ja Corbett 2023). Valtaosa YK:n jäsenistä voidaan määritellä pienvaltioiksi, mikä tekee YK:sta mielenkiintoisen pienvaltiopolitiikan tutkimuskohteen. Valtiokeskeinen YK-järjestelmä korostaa jäsenmaiden suvereniteettia ja tasa-arvoa; esimerkiksi yleiskokouksessa kaikilla valtioilla on yksi ja yhtäläinen ääni riippumatta niiden koosta. Toisaalta vallan epätasapaino heijastuu YK:ssa edelleen esimerkiksi turvallisuusneuvoston kokoonpanossa ja toiminnassa. Kansainvälisen yhteisön perustana on pidetty valtioiden yhtenäistä käsitystä niiden suvereeniudesta ja esimerkiksi valtioiden YK-jäsenyys on katsottu tärkeäksi suvereenin valtion määritelmän kriteeriksi (vrt. esim. Buzan 1991). Suvereniteetin tunnustamisen lisäksi kansainvälisten järjestöjen jäsenyys tarjoaa hyväksynnän kansainväliseen yhteisöön ja pääsyn erilaisiin organisaatioihin ja niiden tarjoamaan tukeen (Thorhallsson 2012, 143).

Koostaan huolimatta pienvaltiot ovat kyenneet edistämään menestyksekkäästi niille tärkeitä asiakokonaisuuksia YK:ssa. Viime vuosilta esimerkkinä voidaan mainita Liechtensteinin ajama turvallisuusneuvoston veto-oikeuden käyttöä koskeva päätöslauselma, joka

velvoittaa vetoa käyttävän turvallisuusneuvoston pysyvän jäsenen perustelemaan kantansa yleiskokoukselle (Donaldson 2022). Lisäksi pienten kehittyvien saarivaltioiden (SIDS) merkitys kestäväen kehitysten tavoitteiden nostamisessa ja ilmastonmuutoksen torjunnassa on ollut huomattava (Baldacchino ja Corbett 2023, 217). Pienvaltioasema voikin polarisoituneessa ympäristössä olla jopa eduksi, sillä pienvaltiot harvoin koetaan uhkana ja niitä pidetään luotettavina neuvottelijoina (Lupel ym. 2024). Toisaalta YK:ssa valtiot harvoin toimivat yksin ja erityisesti pienvaltioille tärkeä strategia on löytää samanmielisiä viiteryhmiä, joiden kanssa saavuttaa kollektiivista valtaa (Long 2022, 64). Viiteryhmien osalta identiteetti ja historia luovat usein perustaa yhteistyölle sekä samanmielisyydelle asia- tai maakysymyksissä.

Tässä artikkelissa tarkastelemme Suomen 2000-luvun YK-politiikkaa pienvaltioaseman ja siihen liittyvien strategioiden näkökulmasta. Ensinnäkin kysymme, missä merkityksessä ja keiden tulkinnoissa Suomea voidaan pitää pienvaltiona YK-areenoilla. Toiseksi miten Suomi hyödyntää pienvaltioille ominaisia toimintamalleja, kuten priorisointia ja toimintaa samanmielissä viiteryhmissä. Aineistonaan artikkeli käyttää Suomen hallitusohjelmia, ulko- ja turvallisuuspoliittisia asiakirjoja, YK-strategioita sekä muita YK-politiikkaan liittyviä asiakirjoja. Lisäksi artikkeli hyödyntää aineistoa, joka liittyy Suomen YK-politiikan painopisteisiin, lausuntoihin ja viranomaisten raportteihin. Asiakirjoja täydentävät suomalaisten YK-diplomaattien ja virkahenkilöiden näkemykset, joita on kerätty puolistrukturoitujen haastattelujen (N=15) avulla keväällä ja kesällä 2023. Asiakirjojen ja haastateltavien täydellinen luettelo löytyy artikkelin liitteenä. Haastatteluaineisto kuvaa henkilökohtaisia näkemyksiä ja käsityksiä pienvaltioasemasta ja täydentää asiakirjojen antamaa virallista politiikan kuvaa.

Suomen YK-politiikka on tutkimusaiheena erityisen ajankohtainen. Suomi on juuri päättänyt kolmivuotisen jäsenyytensä ihmisoikeusneuvostossa (2022–2024) ja hakee turvallisuusneuvoston vaihtuvaksi jäseneksi kaudelle 2029–2030. Suomen aktiivisuus ja aloitteellisuus heijastuivat syyskuussa 2024 presidentti Alexander Stubbin pitämässä yleiskokouspuheenvuorossa, jossa hän nosti esiin YK:n uudistustarpeen sekä konkreettiset ehdotukset turvallisuusneuvoston laajentamiseksi ja sen edustuksellisuuden parantamiseksi (Stubb 2024). Hieman yllättäen Suomen YK-politiikkaa on tutkittu varsin rajallisesti, vaikka monenvälisyys ja YK ovat perinteisesti olleet ulkopoliittisia prioriteetteja. Suomen kansainvälisen profiilin näkökulmasta olennaisia keskusteluja esimerkiksi sukupuolten tasa-arvosta, naisten oikeuksista, kestävästä kehityksestä ja rauhanvälityksestä käydään nimenomaan YK:n foorumeilla. Aiemmat tutkimukset ovat käsitelleet Suomen lähestymistapaa YK:ssa (Vesa 2012; Gowan 2015), Suomen YK-kampanjoita (Seppä ja Tervo 2020; Tuominen 2022), pohjoismaisen identiteetin merkitystä (Tuominen ja Kronlund 2023) ja tarkempia aihealueita kuten kehitystä ja ihmisoikeuksia (Karhu ja Lanki 2022; Tuominen 2025). Nämä tutkimukset eivät kuitenkaan erityisesti korosta pienvaltioasemaa, vaikka puolueettomuuden ohella se on ollut perinteinen kehys Suomen ulkopoliitiikan tulkinnassa (Browning 2006). Tässä suhteessa tutkimuksemme avaa uutta, teoreettisesti orientoitunutta näkökulmaa Suomen YK-politiikan tulkintaan.

Artikkelimme teoreettinen osa keskittyy pienvaltiollisuuteen identiteettikysymyksenä sekä tarkastelee pienvaltioiden hyödyntämiä strategioita kansainvälisissä instituutioissa. Tämän jälkeen esittelemme artikkelin tutkimusaineiston ja menetelmät. Artikkelin empiirinen osa erittelee aluksi Suomen YK-politiikan vaiheita 2000-luvulla. Sitten tarkastelemme näkemyksiä Suomen asemasta pienvaltiona sekä historiallisen viitekehyksen että analysoimamme aineiston

pohjalta. Viimeisenä tutkimme Suomen käyttämiä strategioita YK-politiikassa. Artikkelin lopuksi arvioimme Suomen kykyä toimia polarisoituneessa YK-järjestelmässä pienvaltioaseman lähtökohdista sekä siihen liittyviä mahdollisuuksia ja haasteita.

I PIENVALTIOLLISUUS IDENTITEETTIKYSYMYKSENÄ

Pienvaltioita käsittelevä kirjallisuus on tarkastellut erilaisia pienvaltioita luonnehtivia määrällisiä ja laadullisia kriteereitä (Long 2022; Thorhallsson 2018). Pienet valtiot ovat kuitenkin moninaisia ja keskenään hyvin erilaisia, eikä pienvaltiolle ole löydettävissä kaikenkattavaa määritelmää. Vallitsevina vaihtoehtoina on tulkita pienvaltioasemaa objektiivisesti mitattavin ominaisuuksin tai subjektiivisesti vertaamalla sitä muihin valtioihin, tarkastelemalla valtioiden välisiä suhteita tai lähestymällä pienuutta osana valtion poliittista itseymmärrystä ja identiteettiä (Haugevik ja Rieker 2017; Theys 2022). Konstruktivistinen tulkinta korostaa pienvaltioidentiteetin sosiaalista rakentumista ja intersubjektiivisen ymmärryksen merkitystä (Theys 2022). Valtiotoimijat ja myös laajempi kotimainen yleisö siis määrittelevät minkälainen valtion identiteetti on ja se hioutuu vuorovaikutuksessa kansainvälisten tapahtumien ja muiden valtioiden sekä toimijoiden kanssa (Michalski ym. 2024). Poliitikkojen tuottamat identifikaatiot rakentavat myös erilaisia intressejä ja vuorovaikutusta muiden toimijoiden kanssa (Theys 2022, 90). Kansallisen identiteetin narratiivit ovat siis olennaisia tuotetun politiikan ymmärtämisessä.

Valtioidentiteetin sosiaalisesta rakentumisesta seuraa väistämättä sen jatkuva muutoksenalaisuus ja kontekstisidonnaisuus. Valtio voi eri aikoina, eri politiikan aloilla tai eri institutionaalisissa yhteyksissä toimia pienenä, keskisuurena tai jopa suurena valtana (ks. Thorhallsson 2012, 139). Esimerkiksi Suomen pienvaltioasema on tarkoittanut varsin eri asioita eri aikakausina sekä johtanut myös erilaisiin johtopäätöksiin ja toimintaan ulkosuhteissa (Browning 2006). Realistisen koulukunnan selitykset, jotka olivat vallitsevia kylmän sodan kontekstissa, korostivat ulkoisia rakenteellisia tekijöitä, kuten geopolitiikkaa Suomen aseman määrittämisessä. Konstruktivistisessa tulkinnassa painottuivat sen sijaan normien, arvojen ja identiteettien merkitys. Esimerkiksi valtion maine puolueettomana maana voi olla kansainvälisessä kontekstissa merkittävä. Normeilla ja arvoilla sekä maailmankatsomuksilla taas on olennainen osansa kansallisen politiikan kehityksessä ja tietynlaisen julkikuvan edistämässä (ks. Pesu 2017).

Artikkelissa painotamme kansallisen identiteetin näkökulmaa pienvaltion määrittelyssä sekä siihen sopivaksi katsottuja toimintamalleja. Tässä mielessä pienvaltiollisuus voidaan tulkita myös laajemmin omaksuttuna roolina ja asemana maailmanpolitiikassa, joka tuottaa tietynlaista toimintaa (Long 2022, 13; Michalski ym. 2024). Keskeiset poliitikot ja virkahenkilöt rakentavat kansallista identiteettiä ja roolia asiakirjojen, tekojen sekä puheiden kautta. Tämä luo historiallisen jatkumon valtion ulkopoliittiselle identiteetille ja roolille. Äkkinäiset muutokset ovat sen sijaan harvinaisempia. Lähtökohtanamme on, että identifioitumista ja itseymmärrystä on mahdollista systemaattisesti analysoida näiden virallisten valtiotietojen, toimijoiden tulkintojen ja omaksuttujen käytänteiden valossa. Toisaalta ulkoiset paineet ja muutokset voivat myös johtaa merkittävään perinteisen identiteetin ja roolin uudelleenmäärittelyyn, kuten esimerkiksi Suomen ja Ruotsin nopeasti edenneet Nato-jäsenyydet osoittavat.

Vaikka pienvaltiollinen itseymmärrys voi olla negatiivista ja rajoittavaa suhteessa politiikantekoon, sitä voidaan hyödyntää myös myönteisesti erilaisten tavoitteiden saavuttamisessa. Erityisesti kansainvälisissä organisaatioissa pienvaltioidentiteettiä voidaan korostaa valtioita ja niiden intressejä yhdistävänä tekijänä (Long 2022, 6). Esimerkiksi Singapore perusti vuonna 1992 oman pienten valtioiden foorumin (FOSS) YK:ssa, joka keskustelee 108 jäsenensä yhteisistä intresseistä eri aihekokonaisuuksissa¹. Lisäksi YK:ssa toimii myös pienten saarivaltioiden ryhmä (AOSIS), joka pyrkii vetoamaan omaan haavoittuvaisuuteensa ilmastonmuutoksen edessä². Pienuus voi siis luoda perustan valtion toiminnalle ja pyrkimyksille kokoaan suurempaan vaikuttamiseen sekä luoda yhteyksiä muihin toimijoihin. Valtiot voivat myös saavuttaa merkittävää asemaa tällaisen kehystyksen avulla.

II PIENVALTIOIDEN HYÖDYNTÄMÄT STRATEGIAT KANSAINVÄLISISSÄ INSTITUUTIOISSA

Pienet valtiot pyrkivät hyödyntämään monenlaisia toimintatapoja saavuttaakseen tavoitteensa ja laajentaakseen vaikutusvaltaansa kansainvälisissä instituutioissa. Tutkimuskirjallisuus viittaa pragmaattisiin tai älykkäisiin strategioihin, joilla pienvaltiot pyrkivät sopeutumaan niille asetettuihin rakenteellisiin rajoitteisiin (Wivel 2010; Grøn ja Wivel 2011). Toisaalta älykkäiden strategioiden tarkkaa määritelmää tai luetteloa ei ole, ja siksi käsitteeltä puuttuu analyttistä arvoa (Pedi ja Sarri 2019). Tässä artikkelissa keskitymme kahteen pienvaltioiden usein hyödyntämään strategiaan, joita pidämme oleellisina YK:n kontekstissa. Ensinnäkin pienet valtiot priorisoivat tiettyjä asiakysymyksiä ja pyrkivät sen kautta rakentamaan kansainvälistä profiiliaan ja erityisosaamistaan (Thorhallsson 2012). Toiseksi pienet valtiot hakevat kollektiivista valtaa liittoutuen eri viiteryhmissä (Long 2022; Tuominen 2025). Suomen kohdalla voidaan mainita esimerkiksi Pohjoismaat, Pohjoismaiden ja Baltian maiden ryhmä NB8, EU sekä yhteistyö samanmielisten länsimaiden (WEOG-ryhmä) kesken.

Ensimmäinen tärkeä pienvaltioiden omaksuma strategia on valita muutama tärkeä prioriteetti ja kehittää kansallista osaamista näissä kysymyksissä. Näin valtio kykenee profiloimaan itsensä tiettyjen aiheiden ympärille investoimalla pätevään ja asiantuntevaan edustustojen henkilöstöön (Panke 2012b). Christina Ingebritsenin (2006) mukaan pienet valtiot voivat johdattaa omalla esimerkillään ja erikoistumisellaan edistäen positiivista maakuvaa maailmalla. Pohjoismaat ovat tulleet YK:ssa tunnetuiksi normien puolustajina rauhanvälityksessä, kehityksessä, sukupuolten tasa-arvossa ja kestäväen kehityksen alalla. Priorisointi on tärkeää, koska pienet diplomaattiset voimavarat ja edustuksen puute voivat asettaa rajoja pienten valtioiden aktiivisille. Innovatiiviset ideat tarjoavat myös mahdollisuuksia pienemmille valtioille, sillä ne voivat edistää etujaan osana laajempia teemoja (Panke ja Guroi 2018). Näitä voidaan kutsua myös yrittäjätaktiikoiksi, joiden kautta pienet valtiot voivat luoda itselleen erityisosaamista ja erottuvampia profiileja (Pedi ja Sarri 2019; Pedi ja Wivel 2020).

Ollakseen vaikutusvaltaisia, pienillä valtioilla on myös oltava tehokas kansallinen ulkopolitiikan valmistelukoneisto. Aiempi tutkimus osoittaa tässä suhteessa sekä mahdollisuuksia että haasteita. Ensinnäkin pienet valtiot voivat hyötyä suhteellisesti enemmän keskitetystä ja

tehokkaasta politiikkajensa kansallisesta koordinoinnista (Bunse 2009; Thorhallsson 2012). Pienten valtioiden edustajat saattavat myös saada vähemmän ohjausta pääkaupungeista, mikä voi tehdä niistä itsenäisempiä ja joustavampia neuvottelutilanteissa. Toisaalta pienten valtioiden rajallisemmat resurssit tekevät kuitenkin aktiivisesta osallistumisesta moniin neuvotteluihin vaikeaa, eivätkä ne voi esimerkiksi ostaa ääniä politiikkansa tukemiseksi suurten valtioiden tavoin (Panke 2012b, 89). Pienten valtioiden eri ministeriöillä sekä niiden edustustoilla on usein puutteita henkilöstöresursseissa ja asiantuntemuksessa, joka tekee kantojen muodostamisesta hidasta (Panke ja Gurol 2020).

Toinen pienvaltioiden hyödyntämä strategia liittyy yhteistyöhön sekä liittoumien rakentamiseen, yleensä samanmielisten valtioiden kanssa. Tässä mielessä erilaiset viiteryhmät ovat tärkeitä, sillä YK:ssa valtiot harvoin toimivat yksin. Viiteryhmien avulla pienet valtiot kykenevät lisäämään omien intressiensä painoarvoa ja parantamaan neuvotteluasemiaan. Toisaalta pienvaltiot voivat toimia joustavasti eri ryhmien välillä ja rakentaa yhteisymmärrystä erimielisten blokkien kesken. YK:ssa toimii monenlaisia ryhmiä, joista osa on pysyvämpiä ja toiset taas yksittäisten asioiden edistämiseksi muodostettuja ja siten nopeastikin vaihtuvia. Erilaisten epämuodollisten ryhmittymien, kuten ystäväryhmien, toiminta on lisääntynyt YK:ssa viimeisen vuosikymmenen aikana. Erityisesti polarisoituneessa maailmanpoliittisessa tilanteessa ryhmien merkitys on kasvanut. Pienet valtiot voivat lisäksi rakentaa asiantuntemustaan tiiviillä yhteistyöllä kansalaisjärjestöjen ja instituutioiden sihteeristöjen kanssa.

Suomi pitää YK:ta monenvälisen järjestelmän selkärankana ja on sitoutunut tukemaan YK:n tehokasta toimintaa. Edustuksellisuuden näkökulmasta Suomi kuuluu Länsi-Euroopan ja muiden maiden epäviralliseen alueelliseen ryhmään (WEOG), jossa voidaan keskustella esimerkiksi ehdokkuuksista, virkanimityksistä ja äänestyksistä. EU-yhteistyö ja koordinaatio muodostavat kuitenkin pääasiallisen kehyksen toiminnalle, ja Suomi onkin pyrkinyt vahvistamaan EU:n yhtenäisyyttä ja tehokkuutta YK:ssa (Ulkoministeriö 2021, 14–15). Kuitenkin koordinaatio ja yhteistyö Pohjoismaiden kesken on myös olennaista, ja usein vielä sitoutuneempaa ja elinvoimaisempaa (Tuominen ja Kronlund 2023; Tuominen 2025). Pohjois-Euroopan mailla on maine yhtenäisyydestä ja sitoutuneesta tuesta sääntöperustaiselle kansainväliselle järjestykselle (Laatikainen 2003, 414). Ryhmä on myös ulkoisesti tunnistettavissa, koska Pohjoismaat vuorottelevat jäsenyyksissä YK:n elimissä ja yhdistävät voimansa yhteisten lausuntojen ja johdonmukaisen äänestämisen kautta. Ne tapaavat usein keskeisiä YK:n ja kolmansien valtioiden johtajia yhdessä ja tekevät läheistä yhteistyötä yleiskokouksen huipputason viikon aikana ja tapahtumien järjestämisessä. Pohjoismaiden ryhmä tarjoaa mahdollisuuden vaikuttaa asioihin joustavammin ja nopeammin varsinaisen EU-kehityksen ulkopuolella.

III AINEISTO JA MENETELMÄT

Artikkelin asiakirja-aineisto koostuu Suomen 2000-luvun hallitusohjelmista, ulko- ja turvallisuuspoliittisista selonteista, YK-strategioista sekä politiikkakohtaisista YK-asioita käsittelevistä selonteista (mm. ihmisoikeudet, kehityspolitiikka). Ulkoministeriö on julkaissut 2000-luvulla YK-strategioita vuosina 2001, 2008 ja 2013 sekä valkoisen kirjan monenvälisyydestä vuonna

2021. Lisäksi uusimassa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (Valtioneuvosto 2024) on lyhyt YK-strategiaosio. Nämä asiakirjat toimivat kiintopisteinä Suomen toiminnalle ja määrittelevät YK-politiikan painopisteet sekä menettelytavat, joiden avulla näihin pyritään. Lisäksi olemme hyödyntäneet vuosittain julkaistuja Suomen yleiskokouksen painopisteitä, presidenttien yleiskokouspuheita sekä saatavilla olevia YK-edustajien raportteja tai puheita. Näiden ohella erilaiset temaattiset YK-politiikkaan liittyvät asiakirjat antavat yksityiskohtaisempaa tietoa Suomen toiminnasta.

Koska monet Suomen YK-politiikkaa käsittelevät asiakirjat ovat luottamuksellisia³, olemme jäljittäneet Suomen toimia lisäksi temaattisten puolistrukturoitujen asiantuntijahaastattelujen (n=15) avulla. Haastattelimme keväällä ja kesällä 2023 entisen presidentti Tarja Halosen (2000–2012) lisäksi Suomen New Yorkin edustustossa 2000-luvulla toimineet suurlähettiläät tai heidän sijaisensa. Lisäksi haastattelimme YK-asioiden osalta keskeisten ulkoministeriön osastojen päälliköitä, YK-edustustojen henkilökuntaa sekä temaattisia suurlähettiläitä. Näiden ohella haastattelimme muutamia merkittäviä YK-kokemusta omaavia ulkoministeriön pitkäaikaisia asiantuntijoita. Haastateltavien otannassa hyödynsimme lumipallo-otantaa sekä pyrimme huomioimaan tasapuolisesti eri YK:n pilarien asiantuntemusta. Haastatteluaineisto on olennainen diplomaattien kokemusten, näkemysten ja kirjoittamattomien käytäntöjen jäljittämiseksi. Analyysissa on huomioitu asiakirjojen ja haastateltavien yksilöiden erilainen ajoittuminen tutkittavalle ajanjaksolle. Haastateltavien asema ja kokemukset ovat subjektiivisia sekä tilannesidonnaisia, joten ne on asetettu tutkimuksessa kriittisen tulkinnan alaisiksi ja kontekstualisoitu. Haastateltavat edustavat kuitenkin instituutioita ja virallisia asemia, jonka vuoksi heillä on institutionaalista muistia sekä tietoa, jota harvoilla on. Viittaukset haastatteluaineistoon on anonymisoitu ja viitamma niihin ainoastaan päivämäärällä. Useat haastateltavat myös ilmaisivat toiveensa, ettei näkemyksiä yhdistettäisi heihin henkilöinä.

Monipuolisen aineiston avulla olemme tuottaneet kattavan ja syvällisen käsityksen Suomen pienvaltioasemasta YK:ssa. Laajan aineiston analyysi keskittyy artikkelin teoreettisen pienvaltioneuvoston mukaisesti keskeisiin pienvaltioita luonnehtiviin piirteisiin ja niiden hyödyntämiin toimintastrategioihin. Näitä etsittiin keskeisistä ulkopoliittisista asiakirjoista sisällönanalyysin keinoin kiinnittämällä huomiota suoriin pienvaltiomainintoihin sekä epäsuorempiin kuvauksiin Suomen koosta tai ominaisuuksista ja niihin liitetystä tekijöistä. Haastatteluissa aihepiirialueet olivat kaikille samat, joskin yksittäisiä kysymyksiä räätälöitiin tietyn aikakauden, kontekstin ja asiantuntemusalan mukaisesti. Kysyimme haastateltavilta Suomen pienvaltioasemasta ja sen vaikutuksista politiikan käytäntöihin sekä eritellymmiin eri strategioista, joita Suomi hyödyntää YK:ssa.

Haastatteluaineistoa on analyysiprosessissa käyty läpi useaan kertaan, jonka jälkeen se on järjestelty temaattisesti sekä sovitettu esitettyjä näkemyksiä tutkimuksen teoreettiseen pienvaltiokehykseen. Koska aineistomme käsittelee eri YK-pilareita kattavasti, olemme pyrkineet analyysissa nostamaan esiin sekä yksityiskohtia että luomaan katsauksen yleisestä linjasta Suomen YK-politiikasta. Erityistä huomiota olemme kiinnittäneet aineistossa ilmeneviin ristiriitaisuuksiin ja esitettyihin näkemyseroihin sekä niiden taustasyihin. Kirjoittajat ovat keränneet tutkimusaineiston ja tehneet haastattelut yhdessä. Aineiston luennan prosessissa olemme keskustelleet sen tulkinnasta yhdessä sekä vertailleet käsityksiämme. Artikkelin käsikirjoitus on lähetetty haastateltaville jälkitarkistettavaksi ennen julkaisua. Useampi haastateltava on myös

esittänyt kommentteja käsikirjoitukseen, joka on edelleen tarkentanut erityisesti eri aihepiirien yksityiskohtia.

Tutkijoina olemme pyrkineet tutkimusprosessissa pidättäytymään ulkopuolisina, objektiivisina ja kriittisinä ilmiön tarkastelijoina. Alun perin tutkimusintressimme nousi muissa tutkimushankkeissa tekemästämme huomiosta, ettei Suomen YK-politiikkaa ole tarkasteltu akateemisessa tutkimuksessa kovinkaan kattavasti. Tutkimusprosessimme aikana Suomen YK-politiikka on aktivoitunut, erityisesti tulevan turvallisuusneuvostokampanjan myötä. Tutkimuksemme voi antaa näkökulmia Suomen YK-politiikan kehittämiseen, mutta tutkimus ei ole minkään tahon rahoittama, ohjaama tai poliittisesti motivoitunut projekti.

IV EMPIIRINEN ANALYYSI SUOMEN YK-POLITIIKASTA

Artikkelimme empiirisessä osassa tarkastelemme Suomen YK-politiikkaa 2000-luvulla ensin pienvaltioidentiteetin näkökulmasta ja sen jälkeen hyödynnettyjen strategioiden osalta. Kuvatulla ajanjaksolla 2020–2024 Suomen YK-politiikka ja sen prioriteetit ovat säilyneet suhteellisen pysyvinä. Toisaalta ajanjaksoon mahtuu muutoksia esimerkiksi sen suhteen, onko julkaistu uutta YK-strategiaa, kuten vuosina 2001, 2008, 2013 tai onko YK-politiikan katsottu olevan enemmänkin osa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, jolloin erilliselle strategialle ei ole ollut tarvetta. Hallituskausien vaihtuminen YK-politiikassa on näkynyt esimerkiksi kiinnostuksessa YK:ta kohtaan aloitteiden tai strategisten tavoitteiden näkökulmasta. Konkreettisesti tämä on näkynyt resurssien suuntaamisessa erityisesti kehityspolitiikassa sekä tarpeena priorisoida tiettyjä kysymyksiä. Suomen kampanjat turvallisuusneuvostoon kaudelle 2013–2014 ja myöhemmin ihmisoikeusneuvostoon 2022–2024 on nähty YK-politiikan päivittämisen paikkoina sekä prioriteettien tarkentamisena.

Suomen YK-politiikassa pohjoismainen viiteryhmä on nähty tärkeäksi, vaikka 2000-luvun alkupuolella EU-jäsenyyden myötä pohjoismaiden merkitys väheni. Toisaalta EU:n yhtenäisyyden rakoilu tietyissä kysymyksissä sekä nykyiset jännitteet ovat korostaneet pohjoismaisen yhteistyön merkitystä ja sen epävirallisuus sekä helppous koetaan eduksi. 2010-luvun alusta syventynyt yhteistyö NB8 maiden kesken näkyy erityisesti yhteislausuntoina ihmisoikeuskysymyksissä yleiskokouksessa ja ihmisoikeusneuvostossa. Yhteistyö perustuu erityisesti yhteisille arvoille ja tulkinnoille tilanteista (Tuominen 2025). Kahden muun pilarin osalta yhteistyö ei ole kehittynyt samalla tavalla, jota voidaan selittää toisaalta erilaisilla prioriteeteilla ja painotuksilla (Tuominen ja Kronlund 2023). Tärkeissä kysymyksissä maat ovat antaneet yhteislausuntoja turvallisuusneuvostossa esimerkiksi Ukrainan tilanteesta.

A Suomen pienvaltioidentiteetti YK:ssa

Kylmän sodan aikana Suomi näki itsensä realismin mukaisessa kehyksessä pienvaltiona ja korosti asemaansa puolueettomana valtiona. Suomen pienvaltioidentiteetti juontaa juurensa historiallisiin kokemuksiin ja geopolitiittiseen asemaan itäisen ja lännen blokin rajamaana. Toisiallisia vaihtoehtoja kansalliselle identiteetille, joka kumpusi pienvaltiorealismista ei juuri

ollut (Pesu 2017). Puolueettomuuspolitiikka voidaankin nähdä eräänlaisena kompromissina, joka mahdollisti Suomen ”tasapainoilun” vaikeassa tilanteessa (Rainio-Niemi 2021). Toisaalta YK:ssa puolueettomuus ja pienuus mahdollistivat myös aktiivisuutta monilla politiikan aloilla, kuten rauhanturvaamisessa, sekä kumppanuutta muiden puolueettomien maiden kanssa. Puolueettomat maat muodostivatkin Suomelle tärkeän viiteryhmän YK:ssa.

Suomi liittyi YK:hon vuonna 1955, ja erityisesti Pohjoismaiden ryhmä tarjosi sille läheisen, tärkeän länsi-integraation viitekehysten kylmän sodan jakamassa maailmassa (haastattelu 12.6.a). Pohjoismaat ovat 1960-luvulta lähtien yhdistäneet voimansa YK:ssa lisätäkseen vaikutusvaltaansa ja yhdistääkseen resurssejaan (Haugevik ym. 2020; Røren 2019). Yhteisten puheenvuorojen seurauksena ryhmä on hyvin tunnettu ja positiivinen pohjoismainen brändi on kaikille hyödyllinen (Tuominen 2025). Silti Suomen YK-politiikkaa hallitsi aiemmin muita Pohjoismaita enemmän suhde Neuvostoliittoon/Venäjään ja reaalipoliittiset näkemykset siitä, millainen käytös oli sopivaa pienelle valtiolle (Ojanen ja Raunio 2018).

Neuvostoliiton romahtaessa Suomi ja Ruotsi liittyivät EU:hun vuonna 1995. Tiivis EU-yhteistyö vähensi Pohjoismaiden perinteisesti vahvaa yhteistyötä YK:ssa (Laatikainen 2003). Suomen ulkopoliittinen linja suuntautui puolueettomuudesta kohti EU:n päätöksenteon ydintä. EU takasi Suomelle ennen kaikkea laajemman yhteisön, jonka kautta vaikuttaa YK:ssa. Suomi myös pyrki osaltaan vahvasti tukemaan EU:n merkittävämpää asemaa YK:n sisällä (haastattelu 22.8.). Entinen puolueettomuusoppi korvattiin sotilaallisella liittoutumattomuudella. Suomen pientä kokoa käytettiin usein oikeutuksena liittoutumattomuuspolitiikan jatkumiselle (Forsberg 2018). Väestömäärältään Suomi oli EU:hun liittyessään kolmanneksi pienin jäsenvaltio, ja sen pienvaltioasema ilmeni erityisesti yhteisökeskeisessä lähestymistavassa unionin kehittämiseen (Tiilikainen 2006, 78). EU nähtiin keskeisenä politiikan prioriteettina ja toisaalta Naton uudet itäiset jäsenmaat olivat Suomen kannalta epäsovivaksi koettu viiter ryhmä (Forsberg 2023).

Kylmän sodan päättymisen korosti yleisesti positiivista tulkintaa pienvaltioasemasta. Se kytkeytyi Suomessa aiempaan puolueettomuuden sisältöön ja pienuuden nähtiin mahdollistavan aktiivisen ulkopoliittikan ja sillanrakentajan aseman, erityisesti konfliktinratkaisussa ja rauhanturvaamisessa. Analyysimme valossa käsitykset Suomen pienvaltioasemasta YK:ssa ovat kuitenkin olleet varsin vaihtelevia. Poliittikkadokumenteissa Suomen pienuuteen ei juuri ole viittauksia 2000-luvun alun hallitusohjelmissa tai YK-strategioissa. Käsitys Suomesta pienvaltiona ilmenee toisaalta pysyvien edustajien loppuraporteissa, joissa käsitellään pysyvän lähettilään resursseja ja kykyjä sekä työskentelytapoihin liittyviä asioita. Eräs näistä on pienen maan pysyvän edustajan keskeinen tehtävä verkostoitua (YK:n suurlähestystön raportit 2005; 2009). Syvemässä luennessa pienuus on myös läsnä esimerkiksi vuoden 2008 YK-strategiassa, joka näkee tarpeellisenä vaikutusmahdollisuuksien maksimoimisen (Ulkoministeriö 2008, 3). Erityisesti hävityssä vuoden 2012 turvallisuusneuvostokampanjassa Suomi tasapainotteli pienen ja keskisuuren valtion statuksen välillä pyrkimällä olemaan ”kokoaan suurempi” (ks. Seppä ja Tervo 2020, 297). Sen sijaan vuoden 2013 YK-strategia määrittelee, ehkä juuri hävityn kampanjan valossa, Suomen pieneksi valtioksi, jolla on tarve päästä osaksi sääntöpohjaisesta järjestelmästä käytyjä keskusteluja (Ulkoministeriö 2013, 10).

Poliittisissa puheissaan presidenteistä vasta Sauli Niinistö ja Alexander Stubb ovat viitanneet Suomen pienen valtion asemaan YK:n yleiskokouksessa (Niinistö 2012; Stubb 2024).

Presidentti Haloselta näitä ei ole löydettävissä. Epäsuoria viittauksia pienuuteen on esimerkiksi Sanna Marinin hallitusohjelman (2019) strategisessa tavoitteessa olla ”kokoaan suurempi maailmalla”, joka viestittää pienen valtion lähtökohdista. Samoin ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko huomioi, kuinka tuki monenkeskiselle toiminnalle ja sääntöperusteiselle kansainväliselle järjestykselle on luonnollinen valinta pienelle valtiolle (Valtioneuvosto 2020). Heikentyneen monenkeskisen yhteistyön kuvataan myös olevan ”erityisen vahingollista Suomen kaltaisille, pienemmille valtioille” (Ulkoministeriö 2021a, 12). Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteossa (2024, 22) mainitaan, miten Suomelle ”pienenä yhteistyöstä riippuvaisena maana” on tarkoituksenmukaista, että kansainvälinen järjestys pohjautuu sääntöihin pikemminkin kuin voimankäyttöön. Suomen sitoutuminen kansainväliseen sääntöpohjaiseen maailmanjärjestykseen onkin toistuva ajatus kansainvälistä yhteistyötä koskevissa politiikkadokumenteissa.

Haastatteluaineistossamme Suomen asemaa pienenä valtiona sekä pienvaltioidentiteettiä kyseenalaistettiin. Eräs haastateltava totesi, että Suomen ei tulisi edistää tällaista ”pienen valtion puhetta”, sillä se heikentää sen asemaa ja mahdollisuuksia (haastattelu 23.8.). Toisaalta yksikään haastateltavista ei luonnehtinut Suomea keskikokoisena tai suurena valtana YK:n kontekstissa. Suurlähettiläs Rasin raportissa vuodelta 2005 tosin todetaan, että ”Suomi on resursseihinsa nähden YK:ssa melkein jättiläinen.” Haastatteluissa Suomen pienuus kyseenalaistettiin kuitenkin eri perustein. Suomea ei ensinnäkään pidetty pienenä suhteessa moniin muihin, huomattavasti pienempiin jäsenvaltioihin (haastattelut 16.5.; 22.8.; 23.8.). Tämä näkyy myös politiikkadokumenteissa, joskin hieman eri merkityksessä. Näissä viitataan esimerkiksi ilmastonmuutoksen hallintaan ja kehittyvien pienten saarivaltioiden sen myötä saavuttamaan korostuneempaan asemaan (Valtioneuvoston kanslia 2024, 42).

Analyysimme valossa suorat viittaukset pienuuteen ja sen huomioimiseen yleistyvät kirjallisessa aineistossa 2010-luvulla. Näissä pienuus viittaa usein materiaalisten resurssien ohella ajatukseen kansainvälisen yhteistyön järjestämisestä ja ”pienen valtioiden” riippuvuuksista. Erityisesti Suomen panostukset ja intressit YK-politiikkaan tuntuvat laskevan 2010-luvun puolivälissä, jopa vastoin 2013 YK-strategian esittämiä tavoitteita (haastattelut 12.6.a; 22.8.). Silti aktiivinen jäsenyys kansainvälisissä organisaatioissa, kuten YK:ssa, tulkitaan uudemmissa asiakirjoissa edelleen ensiarvoisen tärkeänä (Valtioneuvosto 2023, 158). Poliitiikkadokumenteissa (Ulkoministeriö 2021a, 16) mainitaan esimerkiksi Suomen pyrkimys hakeutua suunnitelmallisesti luottamus- ja johtotehtäviin, joissa se pystyy parhaiten edistämään näkyvyyttään, omia tavoitteitaan sekä tukemaan kansainvälisen järjestelmän tehokkuutta. Tässä pohjoismaiden taustamandaatti mahdollistaa tehtäviin pääsyä. Suomella ei pienenä valtiona ole mahdollisuuksia maksaa suuria ”myötäjäisiä” järjestöille ja tätä kautta varmistaa paikkaansa (haastattelu 22.8.).

Toisaalta aineistossa huomioidaan Suomen merkittävää panosta tiettyihin rajattuihin teemoihin ja YK-rahastoihin. Monet haastateltavat korostivat kuinka pieni valtio voi olla merkittävä toimija joillain rajatummilla aloilla. Esimerkiksi UN Womenissa Suomi on yksi suurimmista pitkäaikaisista rahoittajista (haastattelu 16.5.a) muiden pohjoismaiden tavoin. Ihmisuoikeuspuolella Suomi on vaikuttanut vahvasti vammaisten ja alkuperäiskansojen oikeuksiin. Lisäksi 2010-luvulla tehdyt panostukset rauhanvälityksen teemaan olivat merkittäviä uudessa murroskohdassa (haastattelu 12.6.a). Vuoden 2013 YK-strategiansa perusteella Suomi

on pyrkinyt vaikuttamaan erityisesti niihin ohjelmiin ja rahastoihin, joissa Suomen rahoitus on jo merkittävällä tasolla. Sipilän hallituskauden (2015–2019) suurista kehityspolitiikan leikkauksista huolimatta Suomi jatkoikin merkittävää panostustaan erityisesti edellä mainittuihin naisten ja tyttöjen oikeuksien edistämiseen sekä rauhanvälitykseen.

Lisäksi argumentti pienuutta vastaan perustui Suomen kykyihin ja ulkoiseen tunnustukseen sekä tunnettuuteen. Useat haastateltavat viittasivat Suomen johdonmukaiseen YK-politiikkaan ja jatkuvaan tukeen YK-järjestelmälle, joka on heidän mukaansa laajasti tunnettua. Toisaalta huomioitiin myös Suomen kyvykkyyksien laskua vuoden 2020 jälkeen, joskin tämän katsottiin liittyvän enemmän ulkoministeriön henkilöstön vähentämiseen ja poliittisen kiinnostuksen rajoittamiseen (haastattelu 9.5.a; 28.6.; 22.8.). Monet haastateltavat painottivat Suomen toimintaa ja näkyvyyttä osana laajempia ryhmiä (esim. EU), mikä tekee sen imagosta kokoaan suuremman ja vaikutusvaltaisemman (haastattelu 16.5.a). Vaikutusvalta liittyy niin erityisosaamisalan löytämiseen kuin myös asiantuntemukseen ja kykyyn viedä asioita eteenpäin (haastattelut 9.5.b, 16.5.a; 12.6.a). Koska Suomi on edistänyt laaja-alaista lähestymistapaa ulkopolitiikassaan, on se saattanut johtaa erään haastateltavan mukaan tilanteeseen, jossa resurssit näyttävät pienemmiltä jakautuessaan (haastattelu 9.5.b). Nämä pohdinnat pienvaltioasemasta johtavat tarkempaan Suomen omaksumien strategioiden tarkasteluun.

B Suomi ja pienvaltiostrategioiden hyödyntäminen

Tarkat prioriteetit ja erityisosaamisen kehittäminen

Suomi on julkaissut vuosittain omat YK-politiikkansa tavoitteet, jotka keskittyvät erityisesti yleiskokoukseen. Samoin Suomen edustajien puheet yleiskokouksessa tuovat esiin keskeisiä kansallisia painopistealueita. Kirjallisen ja puheista koostuvan aineistomme valossa Suomi on 2000-luvulla pääasiallisesti sitoutunut ehkäisemään konflikteja ja vahvistamaan rauhanvälitystä, tukemaan ja edistämään ihmisoikeuksia, erityisesti keskittyen sukupuolten tasa-arvoon ja naisten ja tyttöjen sekä kaikkein haavoittuvimpien ryhmien oikeuksiin. Muita olennaisia prioriteetteja ovat YK:n ilmastonmuutostoimien ja Agenda 2030:n toteuttamisen tukeminen. Monet haastatelluista nostivat esiin Suomen YK-politiikan yhtenäisyyden ja jatkuvuuden sekä sen toiminnan kaikilla YK:n keskeisillä pilareilla (haastattelut 3.5.; 9.5.a; 16.5.a; 19.6.; 28.6.). Toisaalta yleiskokouspuheet osoittavat, kuinka laajalla agendalla Suomi on lähestynyt YK-työtä.

Suomen YK-politiikassa onkin nähtävissä vahvasti eri politiikka-alojen limittäisyys, joka voi parhaimmillaan vahvistaa politiikkajohdonmukaisuutta. Pienille valtioille on eduksi, jos kansallisesti tehdään tiivistä yhteistyötä eri politiikka-alojen ja ministeriöiden välillä. Esimerkiksi ihmisoikeuspuolustajien tukeminen (Ulkoministeriö 2023a) on keskeinen osa sekä Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa että kehityspolitiikkaa. Suomen ulko-, turvallisuus- ja kehityspolitiikka perustuu kokonaisuutenaan ihmisoikeuksiin, mikä tarkoittaa, että kaikkien toimien ihmisoikeusvaikutuksia arvioidaan (Valtioneuvosto 2020, 10). Rauhanvälitys ja -rakennus on taas sisällytetty olennaiseksi osaksi kehityspoliittista selontekoa (2006). Asiakirjoissa korostetaankin YK:ssa edistettävien toimien keskinäisriippuvuutta ja niiden tuottamaa laaja-alaista tukea Suomen ulkopoliittisille arvoille ja tavoitteille (Ulkoministeriö 2021a, 17).

Analyysimme mukaan Suomen vuosittaiset prioriteettilistaukset ovat dokumentti- ja puheaineiston valossa varsin laajoja ja sisältävät useita teemoja. Jotkut haastatelluista toteisivatkin, kuinka Suomi olisi voinut priorisoida YK-politiikassaan paljon enemmän, ja miten kansallinen YK-agendamme on edelleen liian laaja (haastattelu 22.8.). Erityisesti 2010-luvulla Suomen omaksuma vahvan globaali lähestymistapa oli huolestuttanut joitakin haastattelemiamme YK-asiantuntijoita. He olivat tiedostaneet kunnianhimoisen politiikan ja resurssien välillä vallitsevan epäsuhtan (haastattelut 9.5.b; 12.6.a). Pysyvä edustaja Lintonen viittasi tähän loppuraportissaan (2009) toteamalla hallitusohjelman laajuuden ja asioiden priorisoinnin mahdollisuuden. Hävityn turvallisuusneuvostokampanjan jälkeinen YK-strategia korostaa, kuinka tärkeää olisi priorisoida asioita, jotta saavutettaisiin tehokkuutta ja vaikutusvaltaa (Ulkoministeriö 2013, 14). Analyysimme perusteella Suomen YK-politiikan laaja-alaisuus ja korkea tavoitetaso on liittynyt ennen kaikkea yksittäisten poliitikkojen kunnianhimoon ja aloitteisiin. Esimerkkinä mainittakoon silloisen ulkoministerin, nykyisen presidentin Alexander Stubbin aloite rauhanvälityksen ystäväryhmän perustamisesta yhdessä Turkin kanssa vuonna 2010.

Suomen YK-erityisosaamisalat ovat yhteneviä muiden Pohjoismaiden kanssa, ja aiemman tutkimuksen valossa maiden välillä on luottamusta ja ystävällismielistä kilpailua (Røren 2019). Mutta kuten haastatellut mainitsivat, myös Suomen kansalliset prioriteetit ja profiili ovat hyvin tunnettuja muiden valtioiden keskuudessa (haastattelu 16.5.a). Haastateltavat korostivat, että pienet valtiot voivat vaikuttaa, jos niillä on erityisosaamista ja asiantuntevia diplomaattisia edustajia. Esimerkiksi aihekohtainen asiantuntemus voi merkittävästi avata ovia YK:ssa. Jos Suomi onnistuu saamaan merkittävän asiantuntijan, hänen maineensa auttaa kunnianhimoisissa aloitteissa ja verkostoitumisessa (haastattelu 12.6.a). Suomi on esimerkiksi pyrkinyt vahvistamaan nuorten ja uskonnollisten ryhmittymien roolia rauhanprosesseissa (Ulkoministeriö 2021a, 2021c; YK:n yleiskokouksen prioriteetit, 2018). Muita Suomen erityisosaamisalueita ovat muun muassa vesidiplomatia, metsitys ja vastuunkanto uudessa informaatioympäristössä. Tarve priorisoida on ilmeinen, mutta myös pienillä resursseilla voi vaikuttaa (haastattelu 1.6.). Toisaalta jotkut haastateltavat (13.6.) kritisoivat erityisosaamisalojen kehittämistä tilanteessa, jossa perustoiminnoillekaan ei ole ollut riittäviä resursseja.

Vaikka Suomen YK-politiikan prioriteeteissa 2000-luvulla on analyysimme valossa selkeä yhtenäisyys ja jatkumo, on tapahtunut myös joitain mielenkiintoisia muutoksia. Näitä voidaan selittää sekä sisäpolitiikan ja hallitusohjelmien painopisteiden muutoksilla että ulkoisina YK:n rakenteen ja sen prioriteettien muutosten vaikutuksilla. Petteri Orpon hallitusohjelmassa esimerkiksi pyritään kehityspolitiikan osalta vahvaan priorisointiin ja tuettavien maiden vähentämiseen. Muutokset eivät välttämättä ole vaikuttaneet välittömästi Suomen maakuvaan. Lisäksi aiemmin vahva rauhanturvaprofiili on muuntunut vuodesta 2010 rauhanvälitykseen. Eräs haastateltavista nosti esiin taustalla olleen tietoisien päätöksen (haastattelu 9.5.a). Huolimatta painopisteen muutoksesta, virheellinen käsitys Suomesta rauhanturvaamisen ”suurvaltana” on säilynyt (haastattelut 9.5.b; 12.6.a). Osin erityisosaamisalueissa on myös ratsastettu yksilöiden, kuten Martti Ahtisaaren maineella (haastattelu 22.8.).

Yhteenvetona monien haastateltavien näkökulmasta Suomi on toiminut ”suurempana kuin sen koko antaisi olettaa” (haastattelut 6.5.; 1.6.; 12.6.a; 22.8.; 23.8.). Monet haastateltavat viittasivat käytössä olevien resurssien tehokkaaseen ja harkittuun käyttöön sekä erityisosaamis-

alueiden kehittämiseen. Raportissaan edustaja Rasi ilmaisi kuitenkin huolensa siitä, kuinka Suomen toiminta voisi osoittautua reaktiiviseksi sen sijaan, että se olisi proaktiivista: otetaan agendat annettuina ja seurataan niitä miettimättä niiden merkitystä Suomelle. Hän kuitenkin piti Suomea osana ”aktiivisia vaikuttajia” (YK-suurlähetystön raportti 2005). Aktiivinen vaikuttaminen toistuu myös analysoimissamme politiikkadokumenteissa, oli kyse sitten kansainvälisen yhteistyön tiivistymisestä tietyllä osa-alueella, prosessien tukemisesta, instituutioiden vahvistamisesta tai esimerkin näyttämisestä (vrt. esimerkiksi YK-prioriteetit).

Toiminta vertaisryhmissä ja yhteistyöverkostot

Politiikkadokumenteissa, kuten hallitusohjelmissa, ulko- ja turvallisuuspoliittisissa selonteissa ja YK-strategioissa korostuu yhteistyön tärkeys Suomen lähimpien liittolaisten, Euroopan unionin ja Pohjoismaiden kanssa. Pohjoismainen viiteryhmä on Suomelle tärkeä sekä identiteetti- ja viiteryhmänä että tiettyjen teemojen, kuten naisten oikeuksien, kautta (haastattelut 3.5.; 12.6.b; 19.6.; 28.6.). EU:n merkitys on kasvanut ja se tarjoaa tärkeän yhteisön sekä painoarvoa Suomen kannoille. Pohjoismaiden yhteistyö on vilkastunut viime vuosina ja joissakin asioissa se nähdään jopa ensisijaisena vaihtoehtona (haastattelut 3.5; 12.6.b; 23.8.). Yhteistyö näkyy pohjoismaisessa rotaatiossa eri YK:n vaaleissa sekä yhteislausuntojen muodossa. Esimerkkeinä ovat etenkin yhteispohjoismaiset puheenvuorot turvallisuusneuvostossa ja yhteiset päätöslauselmat yleiskokouksen kolmannessa komiteassa (Ulkoministeriö 2013, 94). Eräs haastateltavista nosti esiin pohjoismaisen identiteetin erityisesti äänestyskäyttäytymisessä (haastattelu 12.6.a). Strategista vaikuttamista vaaleissa on pyritty lisäämään myös kiinnittämällä huomiota EU-yhteistyöhön sekä WEOG-ryhmän toimintaan (YK-prioriteetit 2020).

Pohjoismaiden merkitys voidaan selittää kaksijakoisesti: yhteisten prioriteettien, kuten seksuaali- ja lisääntymisoikeuksien, löytäminen on vaikeaa ja aikaa vievää EU:n jäsenvaltioiden keskuudessa, ja Pohjoismaat haluavat edistyneempiä kannanottoja (haastattelut 28.4.; 12.6.b). Epämuodollisella yhteistyöllä on pitkä historia, ja se tarjoaa joustavan ja nopean vaihtoehdon tunnustuksen saamiseen. Kuitenkin ryhmän sisällä on myös merkittäviä eroja institutionaalisissa suhteissa ja politiikkaprioriteeteissa (Brommesson ym. 2023; Ojanen ja Raunio 2018). Esimerkiksi Ruotsilla, Norjalla ja Tanskalla on ollut enemmän resursseja osallistua YK-politiikkaan varsinkin kehityskysymyksissä (haastattelut 8.6.; 12.6.a; 13.6.; 22.8.). Tutkimuskirjallisuus vahvistaa näkemystä, jonka mukaan Suomi on pienempänä avunantajana hyötynyt positiivisesta pohjoismaisesta imagosta kehityspolitiikassa (Karhu ja Lanki 2022).

Viime vuosina pohjoismainen YK-yhteistyö on laajentunut kattamaan myös Baltian maat. Tämä ryhmä puhuu lähes yhtä usein kuin EU esimerkiksi ihmisoikeusneuvostossa (Tuominen 2025). Suomen ja Liettuan ollessa jäseniä ihmisoikeusneuvostossa (2022–2024), maiden äänet muodostivat jo 25 % EU:n äänestä⁴. Kuitenkin monet haastateltavat mainitsivat, että NB8-yhteistyö on yhä kesken, johtuen Baltian maiden erilaisista ja vähemmän näkyvistä rooleista YK:ssa, erityisesti kehityskysymyksissä (haastattelut 14.4.; 16.5.; 12.6.b). Ukrainan sota on myös terävöittänyt Baltian maiden näkökulmia ja keskittänyt heidän huomionsa itäiseen Eurooppaan. Tämän seurauksena yhteistyö pohjoismaiden kanssa ei ole aina itsestään selvää, koska pohjoismaat haluavat ylläpitää tiiviitä suhteita myös globaalin etelän kumppanimaihin (haastattelut 16.5.a; 2.6.; 12.6.b). Oikean tasapainon löytäminen kollektiivisen toiminnan ja blokkiutumisen välttämiseksi on edelleen ajankohtainen kysymys.

Asiakirjoissa painotetaan pyrkimystä etsiä ongelmiin ”käytännöllisiä, rakentavia ja luoviakin ratkaisuja” (Ulkoministeriö 2021, 29). Pragmaattisuus heijastuu erityisesti oikean viiteryhmän valinnassa. Esimerkiksi ihmisoikeuskysymyksiä on edistetty EU:n koordinaatiossa, mutta kantoja jakavissa kysymyksissä toiminta samanmielisten maiden kanssa on tärkeää (YK-strategia 2013; haastattelut 14.4.; 12.6.b; 19.6.). YK-prioriteeteissa (2019) tuodaan esiin, miten yhteistyötä samanmielisten maiden kanssa tarvitaan sääntöpohjaisen järjestelmän tukemiseksi ja kansainvälisen oikeuden puolustamiseksi sekä mm. asevalvonta- ja ihmisoikeussopimusten vahvistamiseksi. Toisaalta YK:ssa toimimista pidetään mahdollisuutena luoda vastavuoroisia suhteita ja saavutuksia, joita ei sen ulkopuolella voisi saavuttaa (Ulkoministeriö 2013). Useat haastateltavat huomioivat, ettei Suomen yhteistyö YK:ssa voi nojata samanmielisten yhteistyöhön, vaan siltoja pitää rakentaa globaalisti (haastattelut 16.5.; 12.6.; 12.6.b; 22.8.). Esimerkiksi monet ponnistelut, mukaan lukien huippukokousten johtajuus, vaativat edustajia sekä pohjoisesta että etelästä (haastattelut 3.5.; 22.8.). Multifoorumeilta onkin pyritty etsimään uusia kumppanuuksia sekä Suomelle, Pohjoismaille että EU:lle (ks. esim. YK-prioriteetit 2019).

Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (2020) mukaan on tärkeää, että yhteistyötä voidaan tarvittaessa edistää monenkeskisesti pienemmissä maaryhmissä. YK:hon liittyvät asiat eivät ole vain YK:lle erityisiä asioita, vaan kysymyksiä, jotka ovat merkityksellisiä koko Suomen ulkopoliittikan kannalta, ja YK:ta pidetään hyvänä foorumina näiden asioiden käsittelyyn (haastattelu 9.5.b). Eräs tärkeä haastatteluissa esiinnoitettu keino on toiminta eri YK:n ystävärhmissä ja niiden kautta syntyvät verkostot. Esimerkiksi yhteistyö Turkin kanssa rauhanvälityksessä 2010-luvulla loi mahdollisuuksia laajemmille yhteyksille arabivaltioihin (haastattelu 28.6.). Suomi on pyrkinyt myös hyötymään jo olemassa olevista kumppanuuksistaan, esimerkiksi työkennellessään sukupuolikysymysten parissa Latinalaisen Amerikan yhteistyömaiden kanssa (haastattelut 3.5.; 12.6.b). Monet haastateltavat korostivat strategisen näkemyksen merkitystä YK-politiikassa (haastattelut 16.5.a.; 10.6.; 13.6.).

Rajoitettujen resurssien vuoksi Suomi on korostanut 2010-luvulta alkaen maayhteistyön ohella läheistä yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan ja muiden yhteistyöverkostojen kanssa (YK-prioriteetit). Hyvät suhteet kansalaisyhteiskuntaan on nähty olennaisena pienen valtion vaikuttamisessa. Suomi on esimerkiksi järjestänyt runsaasti sivutapahtumia YK:n yleiskokouksessa ja ihmisoikeusneuvostossa kansalaisjärjestöjen kanssa. Suomen ihmisoikeusneuvostojäsenyyden aikana ulkoministeriö järjesti myös kuulemisia kansalaisjärjestöille ennen jokaista istuntoa. Suomen delegaatiot YK:n eri kokouksissa, kuten yleiskokouksessa (GA) ja naisten asemaa käsittelevässä toimikunnassa (CSW), ovat olleet suuria, sillä niihin on sisältynyt useita kansalaisjärjestöjen asiantuntijoita ja kansanedustajia (haastattelu 9.5.a). Kuitenkin monet haastateltavat mainitsivat, että Suomen YK-politiikassa kansalaisyhteiskunnan rooli on muita Pohjoismaita pienempi. Samaan aikaan kansalaisjärjestöjen tukiin kohdistuneet leikkaukset sekä Sipilän että Orpon hallituskausilla ovat heikentäneet järjestöjen luottamusta ja mahdollisuuksia osallistua yhteistyöhön. Eräs haastateltavista mainitsi myös läheiset suhteet YK:n toimielinten sihteeristöihin tärkeänä vaikutuskanavana (haastattelu 12.6.a). Vastaavasti tätä peilaten, muutama haastateltava mainitsi myös Suomen YK-politiikan haasteet liittyen puolueettomuuden ja muodollisuuden perinteeseen. Tämän seurauksena avoimemman ja aktiivisemman asenteen omaksumista on pitänyt opetella (haastattelut 14.4.; 9.5.b).

V PIENVALTIOT SUURVALTIOIDEN MUUTTUVALLA PELIKENTÄLLÄ

Viime vuosina suurvallat ovat pyrkinneet rapauttamaan monenkeskisen järjestelmän legitimitettä ja toimintakykyä. Erityisesti Trumpin uudelleenvalinta Yhdysvaltojen presidentiksi on näkynyt maan vetäytymisenä monenvälisestä yhteistyöstä. Pienten ja suurten valtioiden erilaiset intressit ja vallan epätasapaino heijastuvat vahvasti kansainvälisten järjestöjen, kuten YK:n toimintaan. Vaikka pieniä valtioita yhdistää tarve puolustautua suurempia vastaan, niiden kansalliset intressit saattavat olla varsin moninaisia. Tämä johtaa erilaisten lähestymistapojen omaksumiseen ja niiden muuttamiseen tilanteen sitä edellyttäessä. Pienvaltioiden kannalta on huomioitava, että ne pikemminkin sopeutuvat muutoksiin, kuin saavat niitä aikaan. Analysoimamme politiikkadokumentit viittaavatkin usein Suomen tarpeeseen mukautua muuttuvaan kansainväliseen tilanteeseen sekä siihen, miten etuja ja tavoitteita ylipäättään voidaan edistää olosuhteiden muuttuessa. Tässä suhteessa pragmaattisuus ja joustaminen muodostavat pidemmän jatkumon Suomen YK-politiikassa.

Ulkopolitiikkaa, kuten myös siihen sisältyvää YK-politiikkaa, määrittelevät ulkoisten olosuhteiden ohella tietyt kansalliset ennakkoehdot, kuten poliittiset intressit ja käytettävissä olevat resurssit. Analysoimme perusteella monet asiat ilmentävät Suomelle ominaista konsensushakuisuutta ulkopoliitikassa, myös YK:n osalta. Suomen YK-politiikkaa luonnehtii pysyvyys, joka haastatteluissa nähtiin Suomen vahvuutena. Toisaalta eri hallituskausilla poliittinen johto tuntuu tulkinneen YK:n merkitystä ja tarvetta uudelle YK-strategialle eri tavoin. Yleisesti Suomessa on vahvistunut näkemys YK-politiikasta osana laajempaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Tällä selitettiin (haastattelut 11.5.; 16.5.) myös erillisen YK-strategian puuttumista vuoden 2013 jälkeen. Sisäpoliittisesti YK-asiat eivät kuitenkaan usein ole herättäneet sen laajempaa keskustelua, ja ulkopoliitikassakin niiden rooli on ollut varsin rajattu.

Toisaalta nimenomaan Suomen tärkeät jäsenyyskampanjat ovat analysoimme mukaan vaikuttaneet olennaisesti YK-politiikan näkyvyyteen. Vuoden 2013 YK-strategiadokumentti syntyi hävityn turvallisuusneuvostokampanjan jälkeen tarpeesta uudelleenarvioida Suomen linjaa. Huomattavasti myöhemmin, vuonna 2021, sen sijaan julkaistiin asiakirja laajemmasta monenvälisyydestä. Suomen uusiin YK-strategia (2024) on sisällytetty osaksi ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa ja se on lyhyt sekä sisällöltään varsin yleistasoisen. Artikkelin kirjoitushetkellä työ vuoden 2028 turvallisuusneuvoston vaaleihin on käynnistynyt ja Suomi tähtää jäseneksi kaudelle 2029–30. Tämä selittää tarpeen päivittää strategiaa sekä lisäänee käytettävissä olevia resursseja, vastuutehtäviin hakeutumista sekä pyrkimystä verkostojen luomiseen YK:ssa tulevana vuosina. Näistä esimerkkinä mainittakoon Suomen tuore talous- ja sosiaalineuvoston (ECO-SOC) jäsenyys kaudelle 2026–2028.

Pohjoismaita pidetään usein malliesimerkkinä strategisemmasta ja tehokkaammasta tulokulmasta monenkeskisyyteen (haastattelu 3.5; Ulkoministeriön muistio 2017). On huomattava, että tutkimusajanjaksollamme eli 2000-luvulla, YK-politiikan järjestäminen on Ulkoministeriössä käynyt läpi erilaisia vaiheita (ks. empiirisen osan alku) ja on edelleen muutoksessa. Vuoden 2021 YK-politiikan prioriteeteissa mainittiin tarve koordinaation ja koherenssin vahvistamiseen valtionhallinnossa. Vuonna 2023 Suomi perustikin uuden tehtävän ulkoministeriön poliittisen osaston johtoon koordinoidakseen paremmin eri YK-yksiköiden työtä. Tämän taustalla oli haastateltavan mukaan asioiden päällekkäisyys ja siksi yhä useampi yksittäinen ministeri

työskentelee monenvälisten asioiden parissa (haastattelu 3.5.). Myös muut ministeriöt kuin ulkoministeriö osallistuvat YK:hon liittyviin kysymyksiin. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on osallistunut naisten asemaa käsittelevään komiteaan osana Suomen delegaatiota (haastattelu 28.6.). Uusimman hallitusohjelman (2023, 165) mukaisesti hallituksen tavoitteena on ulkoasiainhallinnon uudistaminen tukemaan Nato-jäsenyyttä myös monenkeskisyyden osalta. On kuitenkin vielä varhaista sanoa, miten jäsenyys tulee muuttamaan Suomen YK-politiikkaa (haastattelu 22.8.).

Suomen ulkopoliittikkaa ohjaavaksi käsitteeksi on Venäjän hyökkäyssodan jälkeisessä tilanteessa muokkautunut arvopohjainen realismi. Erityisesti presidentti Stubbin esillä pitämää ajatusta on selitetty tarpeella huomioda, että kaikki valtiot eivät jaa samoja arvoja Suomen kanssa, mutta niiden kanssa on silti tehtävä yhteistyötä. Yksi artikkelimme korostamista Suomen hyödyntämistä pienvaltiostrategioista on liittoutuminen ja kumppanuuksien etsiminen. Erilaiset viiteryhvät ja kumppanuudet tuntuvat olennaisesti heilahdelleen viime vuosina ja kuukausina. Ulkopoliittikan 2000-luvun alkupuolen normatiivinen arvopohjaisuus yritetään edelleen säilyttää perinteisenä pohjoismaisena tulokulmana. Arvopohjaisuus ja sitoutuminen YK:n peruskirjaan näkyy vahvana kantana suhteessa Venäjään ja sen vastuuvollisuuden korostamisessa. Pohjoismaisesta ja eurooppalaisesta näkökulmasta keskiössä ovat kansainvälinen oikeus ja sääntöpohjaisen järjestyksen tukeminen. YK:ssa tämä näkyy sekä läheisimpien kumppanuuksien tiivistymisenä että globaalimman näkökulman omaksumisena. Yhteistyötä ja kumppanuuksia etsitään nyt aktiivisemmin eri suunnista. Ajatus heijastelee pienvaltioille ominaista pragmaattista ja joustavaa lähestymistapaa. On kuitenkin paikallaan kysyä, onko lähestymistavassa Suomelle juuri mitään uutta. Terävämpien kansainvälisten kannanottojen esittäminen ei ole Suomelle koskaan ollut ominaista ja lähes kaikkien kanssa on pyritty tulemaan toimeen.

Globaalimmasta näkökulmasta arvopohjaista realismia voidaan arvioida suhteessa kumppanuuksien etsimiseen tavanomaisten liittolaisten ulkopuolelta. Tässä olennaisena ohjenuorana olisi kuitenkin löytää tasapainoisia ja vastavuoroisia kumppanuuksia. Uusimman ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (2024) mukaan Suomen tavoitteena onkin hakea tasaveroista vuoropuhelua ja yhteistyömahdollisuuksia myös muiden kuin viiteryhvämmme maiden kanssa. Kumppanuuksien löytämiseen ja vaikuttamispaikoille pääsemiseen vaikuttavat kuitenkin olennaisesti, pientenkin maiden osalta, niiden tekemät sitoumukset, panostukset ja yhteisten intressien muotoilu. Mikäli Suomi priorisoi aiempaa vahvemmin ja pienentää entisestään panostustaan esimerkiksi kehityspoliittikkaan, on sen vaikeaa löytää yhteyksiä globaalin etelän maihin. Pohjoisen ja etelän välinen dialogi on jo muutenkin heikentynyt viime vuosina erilaisten kriisien, kuten muuttoliikekriisin ja koronapandemian vaikutuksesta (haastattelu 22.8.). Luottamuksen rakentaminen ja yhteisten intressien löytäminen edellyttää todellisen dialogin rakentamista sekä erilaisten tarpeiden huomioimista.

Uusimmassa hallitusohjelmassa (2023, 164) yhdeksi ulko- ja turvallisuuspoliittiseksi painopisteeksi asetetaan globaalin etelän sitouttaminen sääntöpohjaiseen järjestykseen sekä demokratian ja ihmisoikeuksien edistämiseen. On mielenkiintoista pohtia, miten tämä eroaa 2000-luvun alun globaalimmasta näkökulmasta, jota edistettiin samoin aiemman turvallisuusneuvostokampanjan edellä. Ainakin joitain konkreettisia YK:hon liittyviä ehdotuksia on sittemmin kuultu valtiojohdolta. Presidentti Stubbin aloite turvallisuusneuvoston uudistamiseksi toi esiin Suomen YK-politiikan keskeisiä tavoitteita eli edustuksellisuuden laajentamista lisäämällä

turvaneuvostossa paikkoja Latinalaiselle Amerikalle, Aasialle ja Afrikalle. Lisäksi Stubb on ehdottanut veto-oikeuden poistamista. Reutersin haastattelussa syyskuussa 2024 presidentti Stubb totesi, että tämäntyyppiset ehdotukset eivät ole tavallisia pienelle maalle, mutta kuitenkin välttämättömiä, koska pysyvät jäsenet eivät ole itse halukkaita puhumaan oman valtansa heikentämisestä (Kauranen 2024).

Näiden ohella on aiempaa tarkemmin pohdittava myös suhteita oman viiteryhmän sisällä sekä heikkenevän sääntöpohjaisen järjestyksen seurauksia. Hallituksen monenvälisyysasiakirja (2021a) toteaa monenvälisyyden rapautumisen olevan erityisen vahingollista pienille maille, kuten Suomelle. Trumpin toisen presidenttikauden myötä on alkuvuodesta 2025 nähty Yhdysvaltojen päivittyneitä tai alati vaihtuvia kantoja YK:ssa. Vaikka Suomi huomioi jo vuoden 2019 YK-politiikan prioriteeteissa Yhdysvaltojen vetäytymisen kansainvälisistä sitoumuksistaan ja korosti edellytyksiä toimia samaa tavoitetta ajavien maiden kanssa sääntöpohjaisen järjestelmän puolustamiseksi, on muutos ollut yllättävän nopeaa ja rajua. On myös realismia, ettei Yhdysvaltojen hallinto välttämättä enää jaa kaikkia samoja arvoja Suomen tai EU:n kanssa. Samalla Yhdysvaltojen vaikutus EU:hun ja sen eri jäsenmaihin on merkittävä ja voi pahimmillaan johtaa erimielisyyksien lisääntymiseen.

Jatkuvassa suurvaltapoliittisessa myllerryksessä pienvaltiollisuus edellyttää siis varsin uudenlaista navigointia ja laskelmointia. Erityisesti YK:n turvallisuusneuvoston haluttomuus toimia on vienyt järjestön uskottavuutta ja johtanut vaihtoehtoisin yhteistyömuotoihin tai pyrkimykseen, erityisesti suurimpien maiden kesken. Lisäksi kahden G-ryhmän (G7; G20) tai maaryhmien (kuten BRICS) johtamien aloitteiden kasvava merkitys monenkeskisissä ympäristöissä vaikuttaa pienempien valtioiden kykyihin toimia (Jokela ym. 2023). Kaikissa kansainvälisissä kokoonpanoissa ei ole tilaa Suomen kaltaisille pienille valtioille, ja niiden tulee siksi pyrkiä vaikuttamaan osana laajempia alueellisia ryhmittymiä. Tässä suhteessa aktiivisempi toiminta esimerkiksi pohjoismaiden ja NB8-ryhmän kautta sekä ennen kaikkea EU:ssa tuo Suomelle paremmin näkyvyyttä ja sijaa tärkeissä neuvottelupöydissä. Tämä on erityisen merkittävää niiden kysymysten osalta, jotka koetaan kansallisesti kaikkein tärkeimpinä (ks. Tuominen 2025).

JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksemme havainnollistaa sen, että pienvaltiollisuutta on empiirisesti varsin haastavaa tutkia. Teoreettisena näkökulmana se edellyttää tietynlaisen kehyksen valitsemista, jotta tutkimusta voidaan toteuttaa mielekkäällä tavalla. Erityisesti YK:n kontekstissa pienvaltiollisuus hahmottuu ennen kaikkea suurvaltiollisuuden vastapoolina, eikä harmaita alueita juuri ole. Tämä johtunee siitä, että valtaosa YK:n jäsenmaista on pienvaltioita ja varsinkin turvallisuusneuvoston pysyvään viiteen jäsenmaahan suhteutettuna, niiden toiminta ja keinot ovat varsin erilaisia. Asemoitumalla pienvaltioksi valtiotoimijat voivat kuitenkin hakea yhtenäisyyttä muuten varsin erilaisten maiden kesken ja korostaa vastapainoa suurvaltojen vallalle kansainvälisissä järjestöissä.

Artikkelimme osoittaa, että kansallisen identiteetin diskurssit ovat merkityksellisiä, joskin usein jakautuneita, kun valtioiden politiikkaa tulkitaan pienvaltioteoreettisista lähtökohdista.

Pienvaltiollisuus identiteettinä on kahtalainen ja tämä jakolinja voi selittää virkahenkilöiden ja poliitikkojen vaihtelevaa halukkuutta identifioida maansa pienvaltiona. Analyysimme vahvistaa näkemystä siitä, että pienvaltiollisuus voidaan kansallisesti tulkita negatiivisesti, kyvyttömyytenä vaikuttaa asioiden kulkuun. Näin ollen se ei välttämättä sovi yhteen kunnianhimoiseman YK-politiikan kanssa. Toisaalta pienvaltioille ominaisella resurssien rajallisuudella voidaan myös oikeuttaa sitä, miksi joihinkin asioihin ei oteta kantaa tai tehdä uusia aloitteita. Tässä mielessä pienvaltiollisuuden korostaminen toimintaa selittävänä tekijänä voi olla tarpeellinen väline valtiotoimijoille. Konstruktivistinen tulokulma pienvaltiollisuuteen korostaa monia positiivisia vivahteita, kuten neutraalimpaa asemaa, joka voi olla maille eri tavoin kansainvälisesti hyödyllinen.

Pienvaltioidentiteetin kahtalaisuuden osalta tapaustutkimuksemme osalta voitaneen todeta, ettei Suomen pienvaltioidentiteetti ole YK:n kontekstissa kiistaton. Virallinen valtiodiskurssi voi myös olla jakaantunut ja eri toimijat voivat edistää erilaisia näkemyksiä palvelukseen omia tarkoituksiaan. Moni haastateltava painotti, ettei Suomea tulisi automaattisesti määritellä pienvaltioksi YK:ssa, eikä tätä asemaa tulisi ainakaan itse liiaksi korostaa. Analyysimme pohjalta Suomen tapaus tukee ajatusta pienuudesta suhteellisena käsitteenä. YK:n kontekstissa Suomi voi olla huomattavasti suurempi kuin useat muut pienvaltiot. Se voi myös saavuttaa ”kokoaan suuremman” aseman monissa temaattisissa kysymyksissä. Pienvaltiollisuus on tässä mielessä osittain havainnoitavasta kohteesta ja havaintojen tekijästä riippuvaista, eikä täysin yleistettävissä oleva luokittelu.

Aineistomme ja analyysimme osoittaa Suomen YK-politiikassa omaksutussa omakuvassa ja roolissa sekä jatkuvuutta että muutosta. Pienuuteen viittaaminen oli tavanomaista kylmän sodan aikana, kun Suomi tasapainoili itäisen ja läntisen blokin välillä puolueettomuuden viitasaan. Puolueettomuuden tai sotilaallisen liittoutumattomuuden vahva narratiivi on jäänyt viimeistään Nato-jäsenyyden myötä, mutta analyysimme valossa pienuus sen sijaan tuntuu jossain määrin pysyvältä diskurssilta, johon viitataan yhä uudelleen ulkopoliittisissa asiakirjoissa ja puheissa. Normatiivinen pienvaltioluenta yleistyi erityisesti kylmän sodan jälkeisessä maailmantilanteessa, ja arvot olivat vahvasti läsnä ulkopoliittisessa toiminnassa. Tällöin YK-järjestelmän näkymät olivat positiiviset ja sen legitimizeetti vahva. Hävitty turvallisuusneuvostokampanja vuonna 2012 muodosti Suomelle eräänlaisen vedenjakajan ja YK-politiikan uudelleenmuotoilun tarpeen. Yleisprofiilissa normatiivinen pienvaltioluenta säilyi, mutta vähenevät resurssit ja muuttuva kansainvälinen ympäristö vähitellen muuttivat myös omakuvaa ja käsitystä siitä, mitä YK:ssa on mahdollista realistisesti saavuttaa. Globaalimpi kunnianhimo hiipui lähemmäs lähialueita ja omia erityisosaamisalueita, joilla Suomella on edelleen kykyjä toimia. Muuttunut toimintaympäristö Venäjän hyökkäyssodan myötä on luonut 2020-luvulle vahvasti muutospainetta, mukautumistarvetta ja realismin tuulahduksia. Kumppanuuksia haetaan eri suunnista, myös perinteisten blokkien ulkopuolelta. Vastapainoksi läheisempi yhteistyö, erityisesti pohjoismaiden kanssa, on jälleen vahvistunut.

Tarkastelimme artikkelissamme myös pienvaltioiden hyödyntämiä strategioita, kuten priorisointia ja erityisosaamisen rakentamista sekä yhteistyötä ja liittoutumista. Tämä on erityisen tärkeää YK-ympäristössä, jossa neuvottelujen ja asiakokonaisuuksien määrä on merkittävästi lisääntynyt. Analyysimme perusteella Suomi profiloituu omaksumiensa käytänteiden osalta osaksi pienvaltioiden joukkoa, vaikka jännite sanojen ja tekojen välillä on toisinaan ilmeinen.

Suomi on toki pyrkinyt vuosien varrella profiloitumaan kokoaan suuremmaksi, mutta ei ole aina onnistunut tässä parhaalla mahdollisella tavalla. Poliitiikka on tasapainotellut kunnianhimon ja resurssien epäsuhdassa. Tarkkoja prioriteetteja on pohdittu, mutta kuten haastateltavamme totesivat, usein lista on ollut turhankin laaja. Erityisosaamisalueita on myös kehitetty, mikä on tarkoittanut toiminnan keskittämistä Suomelle tärkeisiin YK-eliimiin ja vaikuttamisen paikkoihin. Toisaalta tämä on aiheuttanut kiistoja perustoiminnan ja erikoistumiseen suunnattujen resurssien välillä. Monesti yksittäiset henkilöt ovat olleet merkittäviä Suomen erityisosaamisen airueita. Analyysimme valossa Suomelle on kehittynyt pitkän linjan tunnustettu profiili ja maine tietyillä aihealueilla, kuten naisten oikeuksissa ja rauhanvälityksessä, mikä on helpottanut vaikuttamistyötä YK:ssa.

Pienvaltiostrategioista erityisen aktiivisesti on hyödynnetty liittoutumista ja läheistä yhteistyötä samanmielisten kanssa. Pohjoismaiden yhteisö sekä EU ovat olleet Suomelle ensiarvoisen tärkeitä kanavia, joilla se kykenee kompensoimaan pienvaltiollisuuteen liittyviä rajallisia resurssiaan. Erityisesti tiedonjako, valmistelu ja ryhmäpuheenvuorot auttavat Suomea pieneenä maana selviytymään YK:n kasvavasta neuvottelujen ja asiakokonaisuuksien määrästä. Toisaalta myös viiteryhmissä ja niiden painoarvossa on tapahtunut vaihtelua. Pohjoismaisuus on Suomelle keskeisin ja pysyvä identifikaation lähde, vaikka EU-jäsenyys hetkellisesti heikensi sen asemaa. Balttien suuntaan on myös vahvistuvaa yhteistyötä, joskaan sen perusta ei ole yhtä vahvasti sementoitu identiteettiin. Samalla yhteistyö Baltian maiden kanssa on vaihtelevaa eri YK-elimissä ja edelleen voidaan kysyä, miten pitkälle lojaliteetti niiden suuntaan kantaa, mikäli intressit ajautuvat törmäyskurssille. Ennen kaikkea viiteryhmien osalta voi olla paljonkin vaihtelua eri teemoissa ja YK:n kontekstissa haetaan liittosuhteita erityisesti EU:n ulkopuolisista maista.

Tässä artikkelissa aineistomme rajautui pelkästään kansallisiin asiakirjoihin ja suomalaisiin haastateltaviin. Näin ollen näkökulmamme on hyvin keskittynyt Suomen omaan identifiointumiseen, poliittisiin pyrkimyksiin ja suomalaisten asiantuntijoiden näkemyksiin. Tässä suhteessa tutkimus on tuottanut syvällisempää ymmärrystä Suomen asemasta ja käytänteistä pienvaltiona, muttei niinkään yleistettävyyttä muihin tapauksiin. Jatkotutkimuksen kannalta olisi kiinnostavaa tarkastella muiden valtioiden tai toimijoiden näkemyksiä Suomen asemasta ja sen hyödyntämistä strategioista YK:ssa. Näyttäytyykö Suomi pienvaltiona toisten toimijoiden silmissä ja mihin tällainen asema perustuu? Onko Suomen näkyvyydessä, asemoitumisessa tai politiikassa havaittu jonkinlaisia muutoksia 2000-luvun aikana? Lisäksi olisi kiinnostavaa tietää, millaisia erityisosaamisalueita Suomeen YK:ssa liitetään. Suomen YK-politiikan ja esimerkiksi tulevan turvallisuusneuvostokampanjan näkökulmasta muiden näkemysten tutkiminen olisi ensiarvoisen tärkeää.

Teoreettisempi ja käsitteellisempi Suomen YK-politiikan tarkastelu voisi laajemminkin auttaa työstämään sekä mahdollisia politiikan tavoitteita että sopivia keinoja näihin pääsemiseksi. Muuttuvassa ja kilpaillussa monenkeskisessä ympäristössä Suomen YK-politiikka etsii selvästi vielä olemustaan.

VIITTEET

1. FOSS eli Forum of Small States, ks. <https://www.mfa.gov.sg/SINGAPORES-FOREIGN-POLICY/International-Issues/Small-States> (Viitattu 12.3. 2025).
2. AOSIS, the Alliance of Small Island States, ks. <https://www.aosis.org/> (Viitattu 25.1.2025).
3. Useissa asiakirjoissa on 25 vuoden salaus, joten 2000-luvun YK-politiikassa olemme voineet hyödyntää ainoastaan ensimmäistä pysyvän edustajan raporttia 2000-luvulta.
4. Yleensä noin kahdeksan EU-maata on ihmisoikeusneuvoston jäsenenä samaan aikaan.

LÄHTEET

Politiikkadokumentit

- Suomen edustajan (presidentti, ministeri tai suurlähettiläs) YK:n yleiskokouksessa pitämät puheenvuorot (2000–2022).
- Niinistö, Sauli. 2012. Tasavallan presidentti Sauli Niinistön puhe YK:n yleiskokouksen 67. istunnossa 25. syyskuuta 2012. <https://www.presidentti.fi/niinisto/puheet/tasavallan-presidentti-sauli-niiniston-puhe-ykn-yleiskokouksen-67-istunnossa-25-syyskuuta-2012/index.html> Viitattu 3.1.2025.
- Stubb, Alexander. 2024. Tasavallan presidentti Alexander Stubbin puheenvuoro YK:n yleiskokouksen 79. yleiskeskustelussa New Yorkissa 25. syyskuuta 2024. <https://www.presidentti.fi/tasavallan-presidentti-alexander-stubbin-puheenvuoro-ykn-yleiskokouksen-79-yleiskeskustelussa-new-yorkissa-25-syyskuuta-2024/> Viitattu 3.1.2025.
- Suomen YK-prioriteetit Yleiskokouksessa 2010–2020 (2016 ja 2020–21 puuttuvat), kerätty eduskunnan sivuilta (2010–14) ja Ulkoministeriön arkistosta.
- Suomen YK-suurlähetystön raportti New Yorkista 2005, (suurlähettiläs Marjatta Rasi)
- Suomen YK-suurlähetystön raportti New Yorkista 2009, (suurlähettiläs Kirsti Lintonen)
- Ulkoministeriö (2008) Yhteistyön maailma – Suomen Ulkoasiainhallinnon YK-strategia, https://um.fi/documents/35732/48132/yhteisty%C3%B6n_maailma_suomen_ulkoasiainhallinnon_yk_strategia_28_5_2008
- Ulkoministeriö (2013) Suomen ulkoasiainhallinnon YK-strategia. https://um.fi/julkaisut/-/asset_publisher/TVOLgBmLyZvu/content/suomen-ulkoasiainhallinnon-yk-strategia/35732
- Ulkoministeriö (2021a) Uuden yhteistyön aika. Ulkoministeriö monenkeskisen yhteistyön vahvistajana, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163360>
- Ulkoministeriö (2021c) Katsaus Suomen Ulkoministeriön rauhanprossesseja tukevaan yhteistyöhön. Kehitysevaluoinnin yksikkö 2021/3.
- Ulkoministeriö (2021d) Kehityspolitiikan ylivaalikautinen selonteko, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163171>
- Ulkoministeriö (2023a) Tuemme yhdessä ihmisoikeuspuolustajia: Suomen ulkoasiainhallinnon ohjeet. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164416>
- Ulkoministeriö (2023b) Kehitysevaluoinnin vuosiraportti 2023, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165504>
- Valtioneuvosto, hallitusohjelmat 1999–2023, <https://valtioneuvosto.fi/historia-ja-rakennukset/hallitusohjelmat>.

- Valtioneuvosto – Ihmisoikeusselonteot 1998, 2000, 2004, 2009, 2014, 2021
- Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko (2014), https://um.fi/documents/35732/48132/valtioneuvoston_ihmisoikeusselonteko_2014__pdf__659_kb_/5fb242e6-1b06-04b6-22f3-a9d1025ce7d2?t=1528834404961
- Valtioneuvoston puolustus- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (2012), <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-5896-99-2>
- Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (2016), <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75144>
- Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (2020), <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162513>
- Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (2024), <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-890-1>
- Valtioneuvoston kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteko (2024), <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165759>
- Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko (2021) https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163838/VN_2022_10.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Vahva ja välittävä Suomi. Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023, <https://valtioneuvosto.fi/documents/194055633/200124071/Neuvottelutulos+hallitusohjelmasta+16.6.2023.pdf/2feb7a7-d5a1-6f17-df2d-95561de7a6de/Neuvottelutulos+hallitusohjelmasta+16.6.2023.pdf?t=1686924779616>

Kirjallisuus

- Baldacchino Godfrey ja Corbett, Jack. 2023. Epilogue. Small state size is more than a capacity constraint', in Baldacchino, G. (toim.), *The Success of Small States in International Relations: Mice that Roar?* Abingdon, Routledge.
- Brommesson, Douglas. 2018. 'Nordicness' in Swedish foreign policy – from mid power internationalism to small state balancing? *Global Affairs* 4:4–5, 391–404. <https://doi.org/10.1080/23340460.2018.1516116>
- Brommesson, Douglas, Ekengren, Ann-Marie ja Michalski, Anna. 2023. From variation to convergence in turbulent times – foreign and security policy choices among the Nordics 2014–2023. *European Security* 33:1, 1–23. <https://dx.doi.org/10.1080/09662839.2023.2221185>
- Browning, Christopher S. 2006. Small, Smart and Salient? Rethinking Identity in the Small States Literature. *Cambridge Review of International Affairs* 19:4, 669–684. <https://doi.org/10.1080/09557570601003536>
- Bunse, Simone. 2009. *Small States and EU Governance: Leadership through the Council Presidency*. Lontoo: Palgrave Macmillan.
- Buzan, Barry. 1991. New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs* 67:3, 431–451.
- Donaldson, Ben. 2022. Liechtenstein's 'Veto Initiative' Wins Wide Approval at the UN. Will It Deter the Big Powers? <https://www.passblue.com/2022/04/26/liechtensteins-veto-initiative-wins-wide-approval-at-the-un-will-it-deter-the-major-powers/> PassBlue 26.4. 2022, Viitattu 14.1.2025.
- Forsberg, Tuomas. 2018. Finland and NATO: Strategic Choices and Identity Conceptions. Teoksessa Andrew Cottey (toim.), *The European Neutrals and NATO. Non-alignment, Partnership, Member-*

- ship?* Lontoo: Palgrave, 97–127. https://doi.org/10.1057/978-1-137-59524-9_5
- Forsberg, Tuomas. 2023. Four rounds of the Finnish NATO debate. *Nordic Review of International Studies* 1:1, 41–50. <https://nris.journal.fi/article/view/125327>
- Gowan, Richard. 2015. Finland and the United Nations: In Defense of the National Interest. Ministry for Foreign Affairs of Finland publication. https://um.fi/documents/35732/48132/finland_and_the_united_nations_in_defense_of_the_national/266fff23-6246-bd6c-8d84-6e9530058aff?t=1525861382304 Viitattu 3.1.2025.
- Grøn, Caroline Howard ja Wivel, Anders. 2011. Maximizing influence in the European Union after the Lisbon Treaty: From small state policy to smart state strategy. *Journal of European Integration* 33:5, 523–539.
- Haugevik, Kristin ja Sending, Ole Jacob. 2020. The Nordic Balance Revisited: Differentiation and the Foreign Policy Repertoires of the Nordic States. *Politics and Governance* 8:4, 110–119.
- Haugevik, Kristin ja Rieker Pernille. 2017. Autonomy or integration? Small-state responses to a changing European security landscape. *Global Affairs* 3:3, 211–221. <https://doi.org/10.1080/23340460.2017.1377625>
- Ingebritsen, Christina. 2006. Norm Entrepreneurs. Scandinavia's Role in World Politics. Teoksessa Christine Ingebritsen, Ivan B. Neumann, Sieglinde Gstöhl ja Jessica Beyer (toim.), *Small States in International Relations*. Seattle: University of Washington press, 273–285.
- Jakobsen, Peter V. 2017. The United Nations and the Nordic Four. Cautious sceptics, committed believers, cost–benefit calculators. Teoksessa Peter Nedergaard and Anders Wivel (toim.), *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*. Lontoo: Routledge, 281–293.
- Jesse, Neal ja Dryer, John. 2016. *Small States in the International System: At Peace and at War*. Landham, Boulder, New York, Lontoo: Lexington Books.
- Jokela, Juha; Creutz, Katja; Saul, Alana; Helwig, Niklas; Sinkkonen, Ville; Kronlund, Anna; Kallio, Jyrki; Nizhnikau, Ryhor; Ketola, Johanna. 2023. *Multilateral cooperation in an era of strategic competition: Options for influence for Finland and the European Union*, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164671> Viitattu 3.1.2025.
- Kauranen, Anne. 2024. Finland's president wants end of single state veto at the UN Security Council. *Reuters*, September 18, 2024. <https://www.reuters.com/world/finlands-president-wants-end-single-state-veto-un-security-council-2024-09-18/>
- Karhu, Marikki ja Lanki, Jari. 2022. In the Quest for True Commitment: The Finnish Aid Paradigm and the 0.7 Target in Domestic Politics. *Forum for Development Studies* 49:3, 435–465. <https://doi.org/10.1080/08039410.2022.2116353>
- Laatikainen, Katie V. 2003. Norden's Eclipse: The Impact of the European Union's Common Foreign and Security Policy on the Nordic Group in the United Nations. *Cooperation and Conflict* 38:4, 409–441.
- Long, Tom. 2022. *A Small state's guide to influence in world politics*. Oxford online books.
- Lupel, Adam, Pitakdumrongkit, Kaewkamol ja Ng, Joel. 2024. *Small States and the Multilateral System: Transforming Global Governance for a Better Future*, International Peace Institute, <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2024/09/Small-States-and-the-Multilateral-System-web.pdf> Viitattu 3.1.2025.
- Maas, Matthias. 2008. The elusive definition of the small state. *International Politics* 46:1, 65–83.
- Michalski, Anna, Brommesson, Douglas ja Ekengren, Ann-Marie. 2024. Small states and the dilemma

- of geopolitics: role change in Finland and Sweden. *International Affairs* 100:1, 139–157. <https://doi.org/10.1093/ia/iad244>
- Ojanen, Hanna ja Raunio, Tapio. 2018. The Varying Degrees and Meanings of Nordicness in Finnish Foreign Policy. *Global Affairs* 4:4–5, 405–418. <https://doi.org/10.1080/23340460.2018.1533386>
- Panke, Diana. 2012a. Dwarfs in international negotiations: how small states make their voices heard. *Cambridge Review of International Affairs* 25:3, 313–328.
- Panke Diana 2012b. Small states in multilateral negotiations. What have we learned? *Cambridge Review of International Affairs* 25:3, 387–398.
- Panke Diana ja Gurol Julia. 2018. Small states as agenda-setters? The council presidencies of Malta and Estonia. *Journal of Common Market Studies* 56:1, 142–151. <https://doi.org/10.1111/jcms.12767>
- Panke, Diana ja Gurol, Julia 2020. Small states: challenges and coping strategies in the UN General Assembly. Teoksessa G. Baldacchino ja A. Wivel (toim.), *Handbook on the Politics of Small States*. Edgar Elgar Publishing, 83–97.
- Pedi, Revecca ja Sarri, Katerina. 2019. From the ‘Small but Smart State’ to the ‘Small and Entrepreneurial State’: introducing a framework for Effective Small State Strategies within the EU and Beyond. *Baltic Journal of European Studies* 9:1, 3–19.
- Pedi, Revecca ja Wivel, Anders. 2020. Small State Diplomacy after the Corona Crisis. *The Hague Journal of Diplomacy* 15:4, 611–623.
- Pesu, Matti. 2017. Kun pienvaltiorealismien hegemonia murtui: suomalaiset ulkopoliittiset koulukunnat kylmän sodan jälkeisen ajan alussa. *Politiikka* 59:4, 280–197.
- Rainio-Niemi, Johanna. 2021. Neutrality as Compromises. Finland’s Cold War Neutrality. Teoksessa Mark Kramer (toim.), *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*. Lanham: Lexington books, 75–100.
- Røren, Pål. 2019. Status seeking in the friendly Nordic neighborhood. *Cooperation and Conflict* 54:4, 562–579. <https://doi.org/10.1177/0010836719828410>
- Seppä, Tarja ja Tervo, Anni. 2020. Kokoaan suurempi: Suomen ja Luxemburgin turvallisuusneuvostokampanjat. *Politiikka* 62:3, 295–307. <https://doi.org/10.37452/politiikka.97481>
- Theys, Sarina. 2022. Small states reconsidered: small is what we make of it. *Journal of International Affairs* 74:2, 81–96. <https://www.jstor.org/stable/27169804>
- Thorhallsson, Baldur. 2012. Small States in the UN Security Council: Means or Influence? *The Hague Journal of Diplomacy* 7:2, 135–160. <https://doi.org/10.1163/187119112X628454>
- Thorhallsson, Baldur. 2018. Studying small states: a review. *Small States & Territories* 1:1, 17–34.
- Tiilikainen, Teija. 2006. Finland – An EU member with a Small State Identity. *European Integration* 28:1, 73–87.
- Tuominen, Hanna ja Kronlund, Anna. 2023. The United Nations and the Nordic identity: Reflections from the Finnish UN policy in the 2000s. *Nordic Review of International Studies* 1:2, 5–25. <https://nris.journal.fi/issue/view/10844>
- Tuominen, Hanna. 2022. Finland’s Status Updating through the UN Human Rights Council Campaign, *The Hague Journal of Diplomacy* 17:2, 306–330. <https://doi.org/10.1163/1871191X-bja10103>
- Tuominen, Hanna. 2025. A Louder Voice for Human Rights: The Nordic-Baltic Group at the UN Human Rights Council. *Cooperation and Conflict* (online first). <https://doi.org/10.1177/00108367251346416>
- Ulkoministeriö. 2023. Ulkoasianhallintoa uudistetaan – työryhmä aloittaa toimintansa 4. syyskuuta.

https://um.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/ulkoasiainhallintoa-uudistetaan-tyoryhma-aloittaa-toimintansa-4.-syyskuuta. Viitattu 3.1.2025.

Vesa, Unto. 2012. Finland in the United Nations: Consistent and Credible Constructivism. Finnish Foreign Policy paper 2, FIIA, <https://www.fia.fi/en/publication/finland-in-the-united-nations>. Viitattu 3.1.2025.

Wivel, Anders. 2021. The grand strategies of small states. Teoksessa Thierry Balzacq ja Ronald R. Krebs (toim.), *The Oxford handbook of grand strategy*. Oxford University Press, 490–505.

Wivel, Anders. 2017. What Happened to the Nordic Model for International Peace and Security? *Peace Review* 29:4, 489–496. <https://doi.org/10.1080/10402659.2017.1381521>

Wivel, Anders. 2010. From small state to smart state: Devising a strategy for influence in the European Union. Teoksessa Steinmetz R. ja Wivel A. (toim.), *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*, Ashgate.

Wivel, Anders ja Crandall, Matthew. 2019. Punching above their weight, but why? Explaining Denmark and Estonia in the transatlantic relationship. *Journal of Transatlantic Studies* 17:3, 392–419. <https://doi.org/10.1057/s42738-019-00020-2>

KIRJOITTAJATIEDOT

HANNA TUOMINEN

Jean Monnet professori
Eurooppa-tutkimuksen keskus
Helsingin yliopisto
hanna.t.tuominen@helsinki.fi

ANNA KRONLUND

Yliopistonlehtori
Valtio-oppi
Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta
Turun yliopisto
anna.kronlund@utu.fi

LIITE 1: HAASTATELTAVAT

Tarja Halonen, presidentti 2002–2012, ulkoministeri 1995–2000, keskeisten YK-järjestöjen jäsen, ml. kansainvälinen katastrofiriskin vähentämisen strategian toimisto (United Nations Global Champion for Disaster Risk Reduction) 2015– ja YK:n pääsihteerin rauhanvälityksen korkean tason neuvoa-antava paneeli (UN Secretary General's High-Level Advisory Board on Mediation) 2017–2000-luvun YK-suurlähettiläät, pysyvät edustajat, pysyvien edustajien sijaiset:

2005–2009 Kirsti Lintonen, suurlähettiläs, pysyvä edustaja, Suomen pysyvä edustusto YK:ssa (New York)

2009–2014 Jarmo Viinanen, suurlähettiläs, pysyvä edustaja, Suomen pysyvä edustusto YK:ssa (New York)

2010–2015 Janne Taalas pysyvän edustajan sijainen, Suomen pysyvä edustusto YK:ssa (New York)

2019–2021 Jukka Salovaara suurlähettiläs, pysyvä edustaja, Suomen pysyvä edustusto YK:ssa (New York)

2022-Elina Kalkku, suurlähettiläs, pysyvä edustaja, Suomen pysyvä edustusto YK:ssa (New York)

YK-asioiden osalta keskeisten ulkoministeriön osastojen päälliköt ja temaattiset suurlähettiläät:

Satu Lassila yksikönpäällikkö, YK:n kehityskysymysten yksikkö, Ulkoministeriö

Erik Lundberg, apulaisosastopäällikkö, poliittinen osasto, Ulkoministeriö

Anna Salovaara, yksikönpäällikkö, YK- ja yleisten globaaliasioiden yksikkö, Ulkoministeriö

Ann-Mari Fröberg, tiiminvetäjä, ihmisoikeuspolitiikan yksikkö, Ulkoministeriö

Rauno Merisaari, ihmisoikeus- ja demokratiasuurlähettiläs, Ulkoministeriö

Katri Viinikka, suurlähettiläs tasa-arvokysymykset, ihmisoikeuspolitiikan yksikkö, Ulkoministeriö

Muut YK-asiantuntijat:

Eeva-Liisa Myllymäki, lähetystöneuvos, YK- ja yleisten globaaliasioiden yksikkö, eläkkeellä

Marikki Karhu, pääsihteeri, Kehityspoliittinen toimikunta, Ulkoministeriö

Karoliina Heikinheimo-Pérez, ensimmäinen lähetystösihteeri, ihmisoikeudet, Suomen Geneven-pysyvä edustusto