

**Pohjoismainen turvallisuus Itämeren alueella: uhat, strategiat ja geopoliittinen  
muutos 2010–2022**

Ruusa Ikonen  
Pro gradu -tutkielma  
Poliittinen historia  
Turun yliopisto  
Kevät 2025



Pro gradu -tutkielma

**Oppiaine:** Poliittinen historia

**Tekijä(t):** Ruusa Ikonen

**Otsikko:** Pohjoismaiden turvallisuus Itämeren alueella: uhat, strategiat ja geopoliittinen muutos 2010–2022

**Ohjaaja(t):** professori Vesa Vares

**Sivumäärä:** 70

**Päivämäärä:** 20.2.2025

---

Venäjän geopoliittinen kehitys ja erityisesti sen aggressiivinen ulkopoliittikka Krimin valtauksista (2014) Ukrainan sotaan (2022) on muuttanut turvallisuuspoliittista asetelmaa merkittävästi Itämeren alueella. Tutkielmani selvittää, millaisia turvallisuushahmoja Pohjoismaat liittävät Itämeren alueeseen vuosina 2010–2022. Tutkimus rajautuu sotilaalliseen turvallisuuteen ja tarkastelee Suomen, Ruotsin ja Tanskan näkemyksiä sekä niiden vaikutuksia maiden turvallisuus- ja ulkopoliittikkaan.

Tutkimuksen teoreettisena viitekehystenä toimii kansainvälinen turvallisuustutkimus ja erityisesti Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteoria. Tutkimuksessa analysoidaan, kuinka Pohjoismaiden valtiolliset toimijat määrittelevät Itämeren alueen turvallisuushahmoja ja millä tavoin uhkakuvat ovat kehittyneet katsantoaikana. Työn alkuperäisaineisto koostuu Suomen, Ruotsin ja Tanskan valtiollisista dokumenteista sekä ulkopoliittisten instituutioiden raporteista.

Pohjoismaat ovat historiallisesti ja maantieteellisesti toisiinsa kytkeytyneitä, mutta niiden turvallisuuspoliittiset linjaukset ovat olleet eroavaisia. Tanska on ollut aktiivinen Naton jäsen, Ruotsi ja Suomi puolestaan korostivat pitkään liittoutumattomuutta, kunnes turvallisuusympäristön muutos ajoi ne hakemaan Nato-jäsenyyttä. Tutkielma osoittaa, että vaikka Pohjoismaat kokevat samankaltaisia sotilaallisia uhkia, niiden tapa reagoida niihin vaihtelee.

Työn keskeiset havainnot osoittavat, että Itämeren alue on muuttunut 2000-luvulla Venäjän ja länsimaiden väliseksi kitkavyöhykkeeksi, jossa sotilaallisen pelotteen merkitys on kasvanut. Pohjoismaat ovat vastanneet muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen mm. puolustusyhteistyöllä ja varautumisella. Suomi ja Ruotsi ovat tiivistäneet sotilaallista yhteistyötään, ja niiden Nato-jäsenyys on muuttanut koko Itämeren strategista tasapainoa. Tanska puolestaan on jatkanut aktiivista Nato-poliittikkaansa sekä luopunut eurooppalaista sotilasyhteistyötä rajoittavista opt-out -sopimuksista.

Tutkielman keskeinen löydös on se, että Pohjoismaiden yhteinen suurin sotilaallinen turvallisuushahmo katsantoajalla on Venäjä. Venäjän toiminnan piirteet kuten aggressiivinen ulkopoliittikka sekä sotilaallinen varustelu ovat vahvistaneet uhkaa. Myös historialliset kokemukset sekä Pohjoismaiden ennako-oletukset ovat vahvistaneet kuvaa Venäjästä uhkana. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että Itämeren alueen vakaumus on riippuvainen niin geopoliittisista suurvaltasuhteista kuin alueellisten toimijoiden omista turvallisuuspoliittisista valinnoista. Pohjoismaiden näkemykset Itämeren turvallisuudesta heijastelevat sekä historiallisia kokemuksia että nykyhetken turvallisuuspoliittisia realiteetteja, joissa Venäjän toimet ja Naton rooli nousevat keskeisiksi tekijöiksi.

**Avainsanat:** Pohjoismaat, Venäjä, Nato, Itämeri, turvallisuusuhat, geopoliittikka

# Sisällysluettelo

<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkimustehtävä, merkitykselliset käsitteet sekä työn rakenne .....	1
1.2 Toimijat ja aineisto .....	3
1.3 Metodologia ja teoreettinen viitekehys.....	6
1.4 Kansainvälinen turvallisuustutkimus .....	7
1.5 Kööpenhaminan koulukunta .....	10
1.5.1 Turvallistaminen .....	11
1.5.2 Sotilaallinen turvallisuusagenda Kööpenhaminan koulukunnan mukaan.....	13
<b>2 Pohjoismaat alueellisina toimijoina.....</b>	<b>15</b>
2.1 Solidaarinen Ruotsi.....	15
2.2 Suomi lännen ulkorajana .....	17
2.3 Aktivistisen ulkopolitiikan Tanska.....	19
<b>3 Pohjoismaiden kokemat sotilaalliset uhkakuvat Itämerellä .....</b>	<b>22</b>
3.1 Itämeren alue .....	22
3.2 Venäjän aggressiivinen ulkopolitiikka .....	26
3.3 Mielikuvien ja taustan vaikutus .....	36
3.4 Venäjän asevarustelu ja Pohjoismaiden pelotevoiman kasvatus .....	41
<b>4 Naton muutokset Itämeren alueella .....</b>	<b>53</b>
4.1 Tiivistyvä yhteistyö .....	53
4.2 Kohti Nato-jäsenyyttä .....	56
<b>5 Johtopäätökset.....</b>	<b>62</b>
<b>Lähteet ja kirjallisuus.....</b>	<b>67</b>

# 1 Johdanto

“Olemme siis siirtyneet hienosäättöjen ajasta jälleen peruskysymysten ääreen”, totesi Sauli Niinistö uudenvuodenpuheessaan vuonna 2015.<sup>1</sup> Erityisesti Suomen ja Ruotsin ulko- ja turvallisuuspoliittisessa kielenkäytössä ja retoriikassa on viime vuosikymmenten aikana toistunut sana “vakaus” useaan kertaan. Vakaus terminä tuo mieleen rauhan sekä pysyvyyden. Itämeren alueella kuitenkin päinvastoin vakaus on itseasiassa ollut 2010-luvulla sellaisten tekijöiden ylläpitämä, jotka yksinään voivat vaikuttaa kaikkea muulta, kun rauhanomaisilta. Tällaisia tekijöitä ovat olleet mm. sotilaallisen pelotteen kasvattaminen, varustelu sekä geopoliittinen tasapainoilu. Vakaus, joka kylmän sodan jälkeen asettui alueen ylle, on nyt rakoillut.<sup>2</sup> Turvallisuuspoliittiset jännitteet Euroopassa ovat kasvaneet 2020-luvulla Ukrainan sodan vuoksi. Venäjän aggressiivinen sekä suurvaltahakuinen ulkopoliittikka on ajanut Itämeren alueen maat tilanteeseen, jossa ne eivät kylmän sodan jälkeen ole olleet. Konkreettinen sodan tai muun alueellisen konfliktin uhka on kasvanut merkittävästi ja valtiot ovat joutuneet tekemään uudenlaisia ratkaisuja alueellisen turvallisuuden parantamiseksi.

Alueen valtioilla on pitkä yhteinen historia ja valtopoliittikka sekä -kamppailu on perustunut jo keskiajalta lähtien valtatyhjiöiden täyttämiseen sekä merialueiden hallitsemiseen. Neuvostoliiton hajoamisen ja Baltian maiden uudelleen itsenäistymisen jälkeen Itämerestä tuli kohtaamispaikka. Euroopan muuttuneen turvallisuuspoliittisen ilmapiirin seurauksena Itämeren alueesta muodostui 2000-luvulta eteenpäin Venäjän ja lännen välinen kitkavyöhyke. Itämeren alueella menee selkeästi raja Venäjän sekä länsimaiden välillä, toisella puolella Venäjä ja toisella puolella Nato ja Euroopan unioni (EU). Nämä jännitteet asettavat Itämeren alueen valtiot osin haavoittuvaiseen asemaan.

## 1.1 Tutkimustehtävä, merkitykselliset käsitteet sekä työn rakenne

Tässä pro gradu -tutkielmassa tutkin sitä, millaisia turvallisuusuhkia Pohjoismaat liittävät Itämeren alueeseen. Rajaan uhat teoriapohjaisesti sotilaalliseen turvallisuuden kategoriaan. Tutkielmani käsittelee Itämeren alueen turvallisuustilanteen kehitystä Pohjoismaisesta näkökulmasta. Aikarajaukseni on vuodet 2010–2022, sillä koen nämä vuodet aineiston pohjalta

---

<sup>1</sup> Sauli Niinistön uudenvuodenpuhe, 1.1.2015.

<sup>2</sup> Pesu, 2020.

merkityksellisimpinä vuosina alueen nykytilanteen ja tulevaisuuden kehityksen kannalta. Erityisesti vuodesta 2014 eteenpäin kansainvälisestä toimintaympäristöstä on muodostunut haastava, sillä Venäjä on kieltäytynyt noudattamaan sääntöihin perustuvaa kansainvälistä järjestystä. Sääntöihin perustuva järjestys on murentunut useiden tekijöiden vauhdittamana vuosikymmenen aikana huipentuen Venäjän hyökkäykseen Ukrainaa vastaan helmikuussa 2022. Tätä kehitystä tukevat trendit ovat saaneet alkunsa 2000-luvun lopulla.<sup>3</sup> Aikarajauksen lisäksi rajaan aineistoani siten, että käytän Pohjoismaisen näkökulman saamiseksi niitä maita, jotka fyysisesti sijaitsevat Itämerellä, eli Suomea, Ruotsia ja Tanskaa. Tämä rajaus on mielestäni tärkeä aineiston määrän vuoksi.

Tutkimustehtäväni on selvittää sekä analysoida sitä, millaisia turvallisuusuhkia Pohjoismaat liittävät Itämeren alueeseen. Tutkielman tarkoitus on kartoittaa sekä vertailla pohjoismaisia näkemyksiä Itämeren alueen turvallisuusuhista ja ymmärtää, miten nämä uhkakuvat vaikuttavat maiden turvallisuus- ja ulkopoliittikkaan. Tutkimustehtävääni tukevat tutkimuskysymykset ovat: *millaisia sotilaallisia uhkakuvia pohjoismaisesta näkökulmasta Itämeren alueella on katsantoaikana koettu olevan, miten uhkakuvat ovat katsantoajalla kehittyneet ja eroavatko Pohjoismaiden uhkakuvat toisistaan*. Tutkimuskysymystä tukevat seuraavat apukysymykset: *miten Naton rooli alueella on muuttunut ja mitä turvallistamisen toimenpiteitä maat ovat tehneet*. En pyri löytämään objektiivista totuutta siitä, miten asiat ovat, vaan näkemyksiä siitä, miten Pohjoismaiset valtiot näkevät ja olettavat asioiden olevan.

*Turvallisuusuhka* ja *uhkakuvat* sekä *uhkakäsitykset* ovat tutkielmani kannalta merkittäviä käsitteitä. Uhkakäsitykset muotoilevat sekä perustelevat ulkopoliittisia valintoja vastauksena koettuihin uhkiin. Valintojen muotoilut ja perustelut muodostetaan koetun uhan vakavuuden mukaan. Mikäli jokin uhka koetaan eksistentiaaliseksi eli olemassaoloa uhkaaviksi, johtaa se transformatiiviseen maan ulko- ja turvallisuuspoliittisen roolin ja identiteetin muutokseen. Jos uhka taas koetaan vähemmän vakavaksi, on muutos rajallisempi ja vähemmän merkittävä ulkopoliittisen uudelleensuuntautumisen näkökulmasta.<sup>4</sup>

*Geopolitiikka* on myös merkittävä käsite tutkimukseni kannalta, sillä se toistuu usein aluepoliittista tutkimusta tehtäessä. Geopolitiikka on poliittiseen realismiin pohjautuva ajattelutapa, jossa korostetaan maantieteellisten tekijöiden sekä historiallisten kokemusten vaikuttavan merkittävästi

---

<sup>3</sup> Brommerson, Ekengren et al. 2023, 6.

<sup>4</sup> Ibid., 5.

valtioiden strategiaan sekä poliittisiin ratkaisuihin. Toisin sanoen geopolitiikassa on kyse siitä, miten maantieteellisillä tekijöillä on merkittävä vaikutus valtioiden näkemyksissä itsestään sekä muista toimijoista. Nykyisin geopolitiikka -termiä käytetään laajasti käsittämään maantieteellisten perusteiden sekä poliittisen toiminnan vuorovaikutusta.<sup>5</sup>

Tutkielmani koostuu viidestä luvusta. Luvussa 1 käsittelemäni aineistoa, metodologiaa sekä teoreettista viitekehystä. Luvussa 2 käsittelemäni laajemmin Pohjoismaiden taustaa sekä niiden toimijuutta Itämerellä. Tämä on oleellinen ja merkityksellinen osa, sillä aiemmalla historialla ja kehityksellä on perustavanlaatuinen merkitys käsittelemäni kehityskuluihin. Luku 3 on temaattisesti jaoteltu käsittelyluku, jossa avaatan turvallisuushetkiä sekä niistä johtuvia poliittisia päätöksiä. Luvussa 4 käsittelemäni Naton roolin muutosta alueella sekä Pohjoismaiden reaktioita siihen. Luku 5 on johtopäätösluku, jossa vedän yhteen tutkielmani tuloksia.

## 1.2 Toimijat ja aineisto

Tutkimustehtäväni selvittämiseen olen valinnut aineistoksi Suomen, Ruotsin ja Tanskan virallisia valtiollisia dokumentteja ja tarvittaessa näitä tukevia asiakirjoja. Valtiolliset dokumentit antavat parhaimman mahdollisen kuvan niistä kehityskuluista, joita pyrin tarkastelemaan. Valtiollisia dokumentteja ei ollut kaikista maista saatavilla yhtä runsaasti, joten olen päättänyt hyödyntää myös valtiollisiin dokumentteihin pohjautuvia maiden ulkopoliittisten instituutioiden julkaisemia materiaaleja. Ulkopoliittiset instituutit ovat Pohjoismaissa luotettavia ja riippumattomia tutkimuslaitoksia, joten niiden materiaali soveltuu myös tämänkaltaiseen tutkimustehtävään.

Suomen näkökulmia tutkiessani hyödynsin erilaisia ajankohtaiskatsauksia, ministeriöiden tilaamia selvityksiä sekä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisia selontekoja. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiset selonteot ovat ulkoministeriön johdolla muodostettuja dokumentteja, jotka laaditaan tiiviissä yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa ja valmisteluryhmässä on mukana monien alojen asiantuntijoita. Dokumentit kuvaavat hyvin sitä ulko- ja turvallisuuspoliittista kehystä, jossa Suomi toimii. Selonteot laaditaan jokaisen hallituskauden alussa, eli ne ilmestyvät noin neljän vuoden välein. Näitä selontekoja täydentämään voidaan luoda erillisiä dokumentteja, mikäli ulko- ja turvallisuuspoliittisessa toimintaympäristössä tapahtuu muutoksia. Esimerkiksi Suomessa ilmestyi

---

<sup>5</sup> Visuri 2016, 451.

vuonna 2021 ajankohtaiselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta kansainvälisen tilanteen kiristyessä.<sup>6</sup>

Muita käyttämiäni aineistoja ovat esimerkiksi Puolustusministeriön laatimat Puolustuselonteot, jotka ilmestyvät usein ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon julkistamisen jälkeen, yleensä seuraavana vuonna. Puolustuselonteossa annetaan puolustuspoliittiset linjaukset eduskunnalle Suomen puolustuskyvyn ylläpidolle, kehittämiselle sekä käytölle. Suomessa on tehty myös Voiman Venäjä -tutkimushanke, josta ilmestyi kolme kirjallista osaa: Haasteiden Venäjä 2008, Muutosten Venäjä 2012 sekä Voiman Venäjä 2019. Olen käyttänyt näitä tutkimuspapereita myös primääriaineistona, sillä ne olivat ministeriöiden toimeksiannon vuoksi toteutettuja ja kuvaavat siten tarvetta tämänkaltaiselle tutkimukselle.

Ruotsin hallinnon sivuilta löytyi heikosti ulko- ja turvallisuuspoliittisia dokumentteja. Saatavuusongelma oli monessa dokumentissa, jotka ovat aiemmin lähdekirjallisuuden perusteella olleet saatavilla. Aineistona olen käyttänyt Pohjoismaiden yhteistä ulko- ja turvallisuuspoliittista dokumenttia, Swedish Institute:n strategiaa, niitä hallinnon selontekoja, jotka löysin (esimerkiksi ulkopoliittinen selonteko 2018) sekä julkisia lakiesityksiä. Näitä täydentämään olen käyttänyt Ruotsin Ulkopoliittisen instituutin raportteja, jotka pohjautuvat ministeriöiden selontekoihin, jotka eivät olleet oman tutkimukseni kirjoitusajankohtana julkisia. Tämä oli tutkimuksen valossa tarpeellinen rajaus, jotta sain tarpeeksi aineistoa muodostaakseni selkeän kuvan Ruotsin kokemista turvallisuushista.

Swedish Institute on ruotsalainen julkinen virasto, joka edistää tietoisuutta Ruotsista maailmalla sekä kehittää jatkuvasti Ruotsin maakuva. Verkkosivujensa mukaan he työskentelevät Ruotsin asian edistämisen, Itämeren alueen yhteistyön sekä globaalien kehityksen parissa. Ruotsin hallinto rahoittaa Swedish Institutun toimintaa ja vuonna 2016 julkaistiin strategia Swedish Institutun Itämeren alueen yhteistyöhön liittyvästä toiminnasta vuosille 2016–2020. Määrärahoja toimintakaudelle ohjattiin n. 500 miljoonaa kruunua. Vaikka strategia ei ole suoraan Ruotsin hallinnon laatima, olen sisällyttänyt sen tutkielmaani sen vuoksi, että hallinto on budjetoinut siihen rahaa sekä siksi, että strategia on löydettävissä Ruotsin hallinnon verkkosivuilta. Näiden tekijöiden takia se voidaan lukea osaksi tutkielmani lähdeaineistoa.

---

<sup>6</sup> “Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko”. Valtioneuvoston verkkosivut. <<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM016:00/2023>> [luettu 11.12.2024].

Tanskan näkökulmia selvittääkseni olen käyttänyt aineistona vuosittain ilmestyvää ulkopoliitiikan vuosikirjaa sekä muita virallisia katsauksia Tanskan ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Tanskassa nousi vuonna 2014 esiin keskustelu siitä, pitäisikö maalla olla jokin yhtenäinen ja selkeyttä tuova ulko- ja turvallisuuspoliittinen strategia. Ennen tätä Tanskalla ei ole ollut selkeää dokumenttia, joka määrittelisi ulko- ja turvallisuuspoliittiset intressit ja niitä vahvistavat toimet. Keskustelua käytiin vuodesta 2014 eteenpäin ja ensimmäinen virallinen strategia tuotettiin vuonna 2017.<sup>7</sup> Vuoden 2017 jälkeiseltä ajalta olen pystynyt hyödyntämään aineistona myös näitä ulko- ja turvallisuuspoliittisia strategioita.

Historiantutkimuksessa lähdekritiikki on merkittävä osa tutkimuksen tekemistä. Tutkimustehtäväni huomioon ottaen se tarkoittaa tulkintaa siitä, kuka kokee mainitut asiat uhiksi ja miksi. Mitä varten käyttämäni asiakirjat on tuotettu ja ketä ne hyödyttävät? Primääriaineiston ollessa Pohjoismaiden valtiollisten toimijoiden tuottamaa virallista tutkimukseen perustuvaa tietoa sen voi olettaa olevan melko luotettavaa, sillä se perustuu tutkittuun tietoon sekä asiantuntijoiden näkemyksiin. Tässä mielessä lähdekriittinen suhtautuminen eroaa esimerkiksi sellaisesta tutkimuksesta, jossa käytetään muistinvaraista tietoa. Valtiojohtoisesti tuotetun tiedon ei voi kuitenkaan olettaa kriittittömästi olevan luotettavaa. Erityisesti autoritaaristen maiden kontekstissa valtiollisesti tuotettu tieto voi perustua propagandaan ja sitä saattaa ohjata jokin ideologia. Käsitellessäni demokraattisten valtioiden tuottamaa tietoa on lähdekritiikin rooli erilainen, mutta sen harjoittaminen on silti välttämätöntä.

Aiheeni sijoittuu lähihistorian ja -menneisyyden kysymyksiin, joten aineistoni rajoittuu julkisiin ja virallisiin lähteisiin, kuten erilaisiin strategiadokumentteihin. Virallisista julkisista dokumenteista harvemmin nousee esiin kovin yllättäviä asioita ja ne saattavat kuvata tilanteita vain pintapuolisesti. Esimerkiksi Suomen valtioneuvoston julkaisemissa ulko- ja turvallisuuspoliittisissa selonteoissa ilmiöitä, kuten geopoliittisia muutoksia ja hybridivaikuttamista käsitellään yleisluontoisesti. Dokumenteissa ei spekuloida esimerkiksi Venäjän tulevista toimista.

Jotta dokumenteista saa auki merkityksiä, jatkumoa sekä muutoksia, olen tutustunut aineistoon sekä ajallisiin konteksteihin kattavasti. Ilman tätä pohjatyötä sekä tuntemusta konteksteista voisi tulkinta olla virheellinen tai jäädä vajaaksi. Aineiston ollessa virallisia dokumentteja voivat ne sisältää myös paljon pyrkimyksiä diplomaattiseen viestintään ja sanamuotoihin kiinnitetään huomiota. Todellista kuvaa oletuksista ei siis välttämättä saa, sillä julkiset dokumentit ovat myös viestintää muille maille.

---

<sup>7</sup> Danish Institute for International Studies 2020, 13.

Tutkimukseni tehtävä on kuitenkin nimenomaan selvittää sitä, miten mahdollisia uhkia on pyritty sanoittamaan.

### 1.3 Metodologia ja teoreettinen viitekehys

Tutkielmani metodologinen lähtökohta on laadullinen sisällönanalyysi. Laadullinen tutkimus voidaan jakaa analyttisesti kahteen vaiheeseen: havaintojen pelkistäminen sekä arvoituksen ratkaisemiseen. Havaintojen pelkistäminen koostuu kahdesta vaiheesta. Ensin aineistoa tarkastellaan aina siitä teoreettis-metodologisesta näkökulmasta, joka milloinkin on valittuna, eli tässä tutkielmassa Kööpenhaminan koulukunnan turvallisuuden osa-alueiden sekä turvallistamisen näkökulmasta. Aineistoa tarkasteltaessa kiinnitetään huomiota ainoastaan kysymyksenasettelun kannalta olennaiseen, jolloin materiaali pelkistyy erillisiin raakahavaintoihin. Toisekseen havaintomäärää lähdetään pelkistämään entisestään yhdistämällä erillisiä raakahavaintoja yhdeksi havainnoksi tai harvemmaksi havaintojen joukoksi. Jotta havaintoja voidaan yhdistellä, vaatii se, että havainnoista voidaan esittää jokin yhteinen piirre tai nimittäjä.<sup>8</sup> Teoreettinen viitekehysesni tukee valitsemaani metodologista lähestymistapaa. Aiheiden tyypittely tietyn suuremman teeman alle on tutkielmani tavoite. Tässä tutkielmassa teema on sotilaallinen turvallisuus. Tämän teeman alle kerään pienempiä yhteneväisiä teemoja: sotilaallinen varustelu ja pelotevoima, aggressiivinen ulkopolitiikka, sekä historia ja mielikuvat

Arvoituksen ratkaisemisella tarkoitetaan tulkintaa, jossa tuotettujen havaintojen ja käytettävissä olevien tietojen pohjalta muodostetaan merkitystulkinta tutkittavasta ilmiöstä. Tulkinnan luomisessa ja kokonaiskuvan kartoittamisessa on kriittistä pitää mukana ajallinen konteksti, aiempi tutkimus sekä muut primäärilähteet. Tulkinta syntyy näiden vuoropuhelun seurauksena.<sup>9</sup> Ajallisella kontekstilla on tutkielmassani valtava merkitys. Valtiollisia dokumentteja analysoitaessa on tärkeää ymmärtää ajallinen konteksti: mitä on tapahtunut juuri ennen, kun tämä dokumentti on kirjoitettu. Valtiollisissa ulko- ja turvallisuuspoliittisissa dokumenteissa ei diplomatian ja virallisuuden vuoksi analysoida tapahtumia ja päätöksiä yhtä syvästi, kuin esimerkiksi tutkijoiden teettämässä artikkeleissa. Lähimenneisyyden tapahtumat vaikuttavat paljon aineistoon, ylipäätään siihen, että aineisto on tuotettu ja ne vaikuttavat myös siihen, mitä ja miten asioita tuodaan esiin. Sen takia ajallinen konteksti korostuu tutkielmassani. Muut primäärilähteet tukevat hyvin toisiaan tutkielmassani. Pohjoismaissa

---

<sup>8</sup> Alasuutari 2011, 32.

<sup>9</sup> Ibid., 34–35.

on jonkin verran yhteistä raportointia ja yksittäiset maiden kansalliset raportit tukevat hyvin toisiaan, joten lähteiden keskeinen vuoropuhelu on selkeä.

Havainnot eivät yksinään muodosta historian tutkimuksessa tutkimustulosta. Havaintoja pidetään johtolankoina, joita tutkija analyysillä pyrkii avaamaan. Analyysin ja tulkinnan tarkoituksena on päästä havaintojen taakse ja siten muodostaa laajempi kuva, jonka lopputuloksena on tutkimustulos. Tämä on oleellista tutkielmassani, sillä aineistosta nousevat havainnot eivät itsessään vastaa kaikkiin tutkimuskysymyksiini. Luomalla tekemistäni havainnoista pohjan, pystyn ajallisen kontekstin sekä aineiston vuoropuhelun kautta saamaan vastauksia esimerkiksi kysymykseen siitä, miten uhkakuvat ovat muuttuneet katsantoajan aikana. Tutkittava ilmiö, eli Itämeren alueen turvallisuusympäristön muutokset on tutkimustuloksia muodostettaessa liitettävä laajempiin ilmiökokonaisuuksiin, joita aihepiiri koskee. Tutkielmani liittyy laajemmin maailmanpolitiikassa sekä geopolitiikassa tapahtuviin muutoksiin, kuten sääntöpohjaisen maailmanjärjestyksen heikkenemiseen, sodan uhkaan sekä transatlanttisen integraation syvenemiseen. Toisaalta tutkimuksessa on mukana myös alueelle tyypillisiä, jo pidemmän katsantoajan aikana huomattavia piirteitä, kuten itä vs. länsi -asettelu sekä Itämeren alueen - erityisesti Suomen ja Baltian maiden - rooli nk. reunavaltioina.<sup>10</sup>

#### 1.4 Kansainvälinen turvallisuustutkimus

Hyödynnän tutkielmani teoreettisena kehikkona kansainvälistä turvallisuustutkimusta ja Kööpenhaminan koulukuntaa. Teoriat tukevat lähteitä ja käytän niitä apuvälineinä rajaamaan materiaalia sekä selkeyttämään tutkielman raameja. Tutkielma on aineistolähtöinen, jossa teoria tukee aineistoa sekä havaintoja, mutta eivät määritä sitä. Nojaan teorioihin, mutta en perusta havaintoja tai lähteitä niihin, jolloin teoriat ovat tutkimuksen väline, eivät päämäärä. Teoriat tukevat tutkielmani sisällön ja aiheen rajausta sekä tukevat analyysia. Tutkielmani testaa samalla teoreettisten viitekehyksien toimivuutta modernissa 2010- ja 2020-luvun käytännön esimerkissä. Tutkielman on tarkoitus tuoda uutta näkökulmaa sekä teoriaan, että uutta tutkimustietoa Itämeren alueen turvallisuuteen.

Kansainvälinen turvallisuustutkimus eli International Security studies (ISS) on monitieteellinen tutkimusala, joka käsittelee laajasti erilaisia kansainvälisen turvallisuuden kysymyksiä. ISS:n

---

<sup>10</sup> Alasuutari 2011, 32.

monitieteinen näkökulma ja jatkuvasti kehittyvä ja reagoiva tutkimusala antaa hyvän teoreettisen kehyksen 2020-luvun ajankohtaisten uhkakuvien tutkimukseen. ISS on monitieteisyyden ja monien koulukuntiensa takia soveltuva teoriakehys tarjoamaan monipuolisen näkemyksen esimerkiksi alueellisiin tai globaaleihin haasteisiin, jotka vaativat ymmärretyksi tullakseen ja kokonaiskuvan saamiseksi useita näkökulmia.

ISS on yksi länsimaisen kansainvälisten suhteiden eli International relations (IR) tutkimuksen osa-alue. Tutkimusala on kehittynyt toisen maailmansodan jälkeen tuoden tutkimuskentälle monipuolisemman näkökulman. Siinä missä IR:n avainkäsitteet olivat olleet esimerkiksi “puolustus” ja “sota”, ISS otti avainkäsitteeksi “turvallisuuden”, joka tuo tutkittavaan ilmiöön laajemman linssin. Turvallisuus on laaja käsite ja ISS:n piirissä sillä voidaan viitata niin yksilöiden kuin valtioiden turvallisuuteen ja se kattaa sekä sotilaallisia että ei-sotilaallisia uhkia. 1900-luvun alussa termillä oli vahva sotilaallista ja poliittista turvallisuutta painottava retoriikka. Termi laajeni 1900-luvun viimeisinä vuosikymmeninä. Vuosikymmenen lopussa mukaan tulivat myös esimerkiksi taloudellinen, ympäristöllinen ja yhteiskunnallinen turvallisuus. Avainkäsitteen laaja merkitys loi tilaa myös erilaisille koulukunnille, kuten Kööpenhaminan koulukunnalle, rauhantutkimukselle ja feministiselle turvallisuustutkimukselle. Toistaiseksi mikään näkökulma ei ole valloittanut koko alaa, vaan näkökulmat käyvät vuoropuhelua keskenään. Yhteistä kaikille näkökulmille ja koulukunnille on se, että turvallisuustutkimus pyrkii ymmärtämään, mitä turvallisuus merkitsee, kenelle se on tärkeää ja miten sitä voidaan saavuttaa. ISS käsittelee myös erilaisia uhkakuvia, kuten sitä, mitä uhkia pidetään merkittävinä ja miten niihin tulisi vastata. Eri koulukunnilla on eri näkemys näiden tulkinnasta.<sup>11</sup>

ISS:llä on tutkijoiden mukaan viisi työntävää voimaa, jotka eri aikoina ovat vaikuttaneet kansainväliseen turvallisuuteen ja täten suuntaan, mihin tutkimus on edennyt. Eri voimat ovat eri aikoina olleen enemmän tai vähemmän dominoivia. Viisi työntävää voimaa tutkijoiden mukaan ovat: suurvaltapolitiikka, teknologia, tapahtumat, akateeminen debatti ja institutionalismi. Kylmän sodan aikaan suurvaltapolitiikka ja teknologia ja sen kehitys vaikuttivat kansainvälisellä kentällä, esimerkiksi ydinaseiden kehityksen ja siitä seuranneen deterrenssein kautta. Kylmän sodan päätyttyä vuosituhannen lopulla akateeminen debatti vaikutti turvallisuustutkimuksen kehitykseen. Kylmän sodan päätyttyä ja Berliinin muurin murruttua puhuttiin nollahetkestä ja esimerkiksi yhdysvaltalainen filosofi sekä poliittisen taloustieteen tutkija Francis Fukuyama totesi historian olevan ohi. Hetki

---

<sup>11</sup> Buzan, Hansen 2009, 1–5. Williams 2012, 1–9.

nähtiin koko 1900-luvun kestäneen sota-aikakauden päätöksenä, jolloin kansainvälisen politiikan valtatasapaino oli selkeästi siirtynyt länsimaisen demokratian ja liberalismiin voittoon. Tämä näkökulma on toki erittäin länsikeskeinen, mutta vaikutti siihen, että tutkimusta vei eteenpäin ainoastaan teoreettinen akateemikkojen välinen debatti, eivätkä käytännön tapahtumat. Vuonna 2001 tähän tuli kuitenkin muutos ja tutkimusta määrittivät 2000-luvulla erityisesti tapahtumat. Eräänä työntävänä voimana voidaan todeta olevan 2001 tapahtuneet 9/11 terrori-iskut, joista sai alkunsa Yhdysvaltojen käymä terrorismin vastainen sota, joka määritteli vuosituhannen alkua vahvasti.<sup>12</sup>

2010-luvulta eteenpäin omasta näkökulmastani teknologian kehitys, suurvaltopolitiikka ja tapahtumat ovat määritelleet vuosikymmentä. Myös oman tutkimukseni alku sijoittuu tälle ajanjaksolle. Venäjä on 2010-luvun aikana harjoittanut suurvaltahakuista aggressiivista ulkopolitiikkaa, joka näkyy maan sisäisessä retoriikassa ja autoritaarisessa hallinnassa ja tuli tunnistetuksi viimeistään Krimin valtauksen yhteydessä kevättalvella 2014. Venäjä on asemoitunut yhä selkeämmin lännen vastaiseksi voimaksi ja on selkeä turvallisuusuhka Euroopassa. Keskinäisriippuvuuksien maailmassa tämä vaikuttaa myös Euroopan ulkopuolella ja siksi tämä kehitys vaikuttaa koko maailmanpolitiikkaan. Venäjän toiminta Euroopassa on myös suoraan vastausta Yhdysvalloille Naton laajenemista vastaan. Teknologia taas näkyy työntävänä voimana nähdäkseni siinä, että sen kehitys sotilaallisella tasolla on muuttanut sodankäynnin muotoja. Dronet ja kyberhyökkäykset ovat muuttaneet käsitystämme sodankäynnistä. Traditionaalinen sotakeskeinen kansainvälinen turvallisuustutkimus on tekemässä ainakin jollain tasolla paluuta. Afganistanin sota, Irakin sota, Venäjän hyökkäys Ukrainaun ja Gazan sota ovat esimerkkejä 2000-, 2010- ja 2020-luvun sotilaallisista kriiseistä, jotka ovat vaikuttaneet maailmanpolitiikkaan ja sääntöpohjaisen järjestyksen heikkenemiseen. Tämä näkyy valtavina muutoksina, kuten esimerkiksi Pohjoismaissa Suomen ja Ruotsin täyskäännöksenä puolustuspoliittisessa käytänteessä maiden liittyessä sotilasliitto Naton jäseniksi. Tämä on maille merkittävä muutos pitkän liittoutumattomuuden jälkeen ja sitä ei olisi tapahtunut ilman näitä merkittäviä tapahtumia ja muutoksia.

Kansainvälisen turvallisuustutkimuksen merkittäväksi ongelmaksi kansainvälisen politiikan tutkimuskentällä muodostuu sen länsikeskeisyys. Vaikka se nimensä perusteella on kansainvälinen ja täten maailmanlaajuinen, on tutkimuksessa pitkään dominoinut kylmän sodan aiheuttama kaksinapainen maailma sekä ydinpelote. Kansainvälinen turvallisuustutkimus ei ole huomionut samalla intensiteetillä esimerkiksi kylmän sodan vaikutuksia globaalin etelän maihin, joissa

---

<sup>12</sup> Buzan, Hansen 2009, 261–262.

suurvallat kävivät proxy-sotia<sup>13</sup>, eikä se ole huomiooninut länsimaiden ulkopuolella vaikuttavia turvallisuustekijöitä siltä osin kuin ne eivät ole vaikuttaneet suoraan länsimaihin. Entisten siirtomaiden ja globaalien etelän turvallisuuskysymyksiä on käsitelty lähes yksinomaan vain siltä osin kun ne ovat vaikuttaneet suurvaltasuhteisiin. Kansainvälinen turvallisuustutkimus on angloamerikkalainen tieteenala, joka perustuu pitkälti länsimaiseen valtiokäsitykseen sekä länsimaisiin näkökulmiin. Sillä on vain rajallinen empiirinen ja poliittinen merkitys suurimmassa osassa entisiä siirtomaita tai globaalia etelää, jossa siirtomaarajojen vetäminen paikallisista yhteisöistä piittaamatta on tuottanut radikaalisti erilaisia poliittisia, taloudellisia ja kulttuurisia rakenteita, joita kansainvälinen turvallisuustutkimus ei länsikeskeisyytensä vuoksi tunnista tai pysty ottamaan huomioon.<sup>14</sup> Tämä lähestymistapa aiheuttaa sen, että tutkimus on rajoittunutta ja epätarkkaa globaalissa kontekstissa, mutta omalle tutkimukselleni keskeinen.

### 1.5 Kööpenhaminan koulukunta

Kööpenhaminan koulukunta syntyi 1980-luvulla haastaen perinteistä sotilaskeskeistä turvallisuuden tutkimusta ja toi tutkimukseen enenevässä määrin myös ei-sotilaallisia teemoja. Koulukunnan mukaan turvallisuus on luonteeltaan jatkuvasti muutoksessa ja turvallisuutta voidaan kuvata ja ymmärtää parhaiten viiden eri sektorin kautta: sotilaallinen, poliittinen, taloudellinen, ympäristöllinen ja sosiaalinen sektori. Pro gradu -tutkielmassani hyödynnän Kööpenhaminan koulukunnan sotilaallista sektoria teoriapohjana. Tämän sektorin kautta minun on helpompi rajata, tunnistaa ja analysoida tutkimiani uhkakuvia.

Koulukunnan teoriassa ja turvallisuusanalyysissä erottuvat erilaiset yksiköt, joita hyödynnän myös omassa tutkielmassani: kohteet, turvallistajat ja aktorit. Näiden avulla voidaan tunnistaa ja määritellä sitä, kuka turvallistaa ja ketä, mikä on tärkeää uhkakuvia analysoitaessa. Kohteilla viitataan niihin asioihin tai toimijoihin, joita nähdään eksistentiaalisesti uhattavan, perinteisesti esimerkiksi valtio ja siellä asuva kansakunta, eli ihmisyhteisö. Turvallistajat ovat ne toimijat, jotka turvallistavat ongelmia julistamalla jonkun kohteen eksistentiaalisesti uhaksi. Tällaisia toimijoita ovat perinteisesti esimerkiksi poliittiset johtajat ja hallitukset. He ovat harvoin itse kohteita, vaan puhuvat jonkun muun toimijan tai ilmiön puolesta, kuten valtionsa. Esimerkki kohteista ja turvallistajista voi olla esimerkiksi se, että Suomen valtioneuvosto (turvallistaja) Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa

---

<sup>13</sup> Sijaissodat, joissa sotaa käydään muiden maiden alueella.

<sup>14</sup> Buzan, Hansen 2009, 19.

selonteossa turvallistavat Venäjän valtion, sillä se koetaan eksistentiaalisesti uhaksi Suomen valtion (kohde) suvereniteetille Venäjän aiheuttaman sotilaallisen uhan vuoksi. Aktorit vaikuttavat alan dynamiikkaan. Kyseessä on toimija, joka vaikuttaa merkittävästi turvallisuuteen liittyviin päätöksiin ilman, että on itse kohde, kuten aseellisuus.<sup>15</sup>

Koulukunta tarjoaa hyviä työkaluja tutkia uhkakuvia, esimerkiksi turvallistamisen käsitteen kautta. Turvallistamisteorian avulla pystyn tarkastelemaan uhkakuvia syvemmin sen kautta, kuka niitä määrittelee ja miksi, ja ovatko Pohjoismaiden näkökulmat uhkakuvien määrittelyssä samankaltaisia, vai onko niissä huomattavia eroja. Vaikka Kööpenhaminan koulukunta ei ole teoreettisista lähtökohdista tuorein, on se silti helposti sovellettavissa 2010- ja 2020-luvun konteksteihin.

### 1.5.1 Turvallistaminen

Turvallistaminen on Kööpenhaminan koulukunnan 1980-luvun lopulla kehittämä käsite, joka on keskeinen koulukunnan turvallisuustutkimuksen teoriassa. Se kuvaa sitä prosessia, missä turvallisuus tuodaan poliittiselle agendalle. Turvallistaminen on prosessi, missä jokin ilmiö, olosuhde tai asia esitetään ja käsitellään eksistentiaalisena uhkana, joka vaatii toimenpiteitä, jotka oikeuttavat poliittisen menettelyn sekä normaalien rajojen ulkopuoliset toimet. Turvallistaminen voidaan nähdä politisoitumisen äärimmäisenä versiona. Politisoitumisella tarkoitetaan tässä kontekstissa asiaa, joka on osa julkista politiikkaa ja edellyttää hallituksen päätöksiä.<sup>16</sup> Esimerkki tilanteesta voi olla esimerkiksi seuraava: Suomen ja Venäjän väliset jännitteet ovat kasvaneet Venäjän aggressiivisen ulkopoliittikan, Ukrainan sodan ja ilmatilaloukkausten seurauksen Itämeren alueella. Tämä johtaa siihen, että Suomen poliittinen johto, sekä media alkavat yhä useammin käsitellä näitä tapahtumia julkisessa keskustelussa (politisoituminen). Tästä johtuen Suomen poliittiset johtajat, kuten valtioneuvosto määrittelevät Venäjän sotilaallisen aktiivisuuden eksistentiaalisesti uhaksi Suomen valtion ja kansakunnan suvereniteetille. Tilanne vaatii toimenpiteitä, kuten asehankintoja tai puolustusbudjetin korotusta. Nämä toimenpiteet oikeutetaan sillä, että ne ovat välttämättömiä Venäjän sotilaallisen uhan torjumiseksi. Tällaisessa prosessissa yhteiskunnassa hyväksytään toimenpiteitä, joita ei muuten pidettäisi välttämättöminä ilman uhkakuvien esittämistä. Esimerkiksi kalliit asehankinnat ja puolustusbudjetin kasvattaminen ilman selkeää uhkaa tai syytä voisivat

---

<sup>15</sup> Buzan, Waever, Wilde 1998, 36–40, 56.

<sup>16</sup> Ibid., 23–24.

aiheuttaa kansalaisissa voimakkaita vastareaktioita, mutta jos turvallistamisprosessi on onnistunut, suhtaudutaan näihin yhteiskunnassa myönteisesti.

Jonkin asian tai ilmiön asettaminen turvallistamisen spektrille on avointa ja se voi vaihdella valtioittain sekä ajallisesti. Turvallistaminen vaatii sen, että kohde esitetään eksistentiaalisen uhkana. Uhan täytyy olla perusteltu ja sen on saatava riittävästi vastakaikua yhteiskunnasta poliittiselta johdolta, kansalaisilta ja esimerkiksi medialta. Asian tai ilmiön turvallistaminen ei vielä automaattisesti tarkoita, että se todellisesti olisi uhka, vaan sitä, että se esitetään tällaisena uhkana. Jokainen turvallistettu asia ei todellisuudessa muodosta objektiivista uhkaa, vaan kyseessä voi olla subjektiivinen eli koettu uhka. Turvallistaminen voidaan ymmärtää siis ensisijaisesti intersubjektiivisena prosessina, eli uhka on olemassa siksi, että kaikki uskovat sen olevan olemassa kaikille.<sup>17</sup> Nähdäkseni Suomessa on ainakin yksi tilanne, jossa turvallistamisprosessi on perustunut enemmän subjektiiviseen, ei objektiiviseen uhkaan. Esimerkkinä voi käyttää maahanmuuton turvallistamista vuoden 2015 pakolaiskriisin yhteydessä. Mediassa ja muussa julkisessa keskustelussa toistui tällöin huoli laittomasta maahanmuutosta ja sen vaikutuksista esimerkiksi rikollisuuteen Suomessa. Laitonta maahanmuuttoa pidettiin jopa Suomen suurimpana sisäisen turvallisuuden haasteena. Yleisessä keskustelussa toistui maahanmuuttajien leimaaminen rikollisiksi sekä turvapaikanhakijoiden rinnastaminen “laittomiin siirtolaisiin”. Tässä tilanteessa viranomaiset ja Suomen valtiojohto puhuivat maahanmuutosta usein nimenomaan turvallisuuden näkökulmasta, sen sijaan että maahanmuuton vaikutuksia olisi käsitelty esimerkiksi humanitaarisesta tai taloudellisesta näkökulmasta. Tämä johtui siitä, että kontrollitoimien, kuten turvapaikkakriteerien tiukentamisen lisäämiseksi täytyi saada perusteluja ja näin maahanmuutto turvallistettiin: maahanmuuton nimeäminen turvallisuusuhaksi mahdollisti kovemmat toimet.<sup>18</sup>

Mika Suonpää on artikkelissaan *Pakolaisia, kuriireja, matkailijoita ja bolševikkeja: Brittiläisen imperiumin rajaturvallisuuden uhkakuvat ja rajavalvonnan mekanismit 1914–1918* hyödyntänyt turvallistamista nimenomaan historian tutkimuksessa, samoin kuin itse pyrin tutkielmassani tekemään. Suonpään mukaan turvallistamisen ajatusta voi soveltaa historian tutkimuksessa kolmen kysymyksen muodostavan kehikon avulla: kuka/ketkä artikuloivat uhkakuvaa ja missä kontekstissa? Mikä on uhattuna, mitä perusteluita uhkakuvan olemassaololle annetaan ja mistä tekijöistä uhkakuvan esitetään koostuvan? Millaisia keinoja ehdotetaan esitetyn uhan torjumiseksi ja millaisiin toimiin

---

<sup>17</sup> Buzan, Waever Wilde 1998, 24–25, 30.

<sup>18</sup> Himanen Markus 2021, 185–186.

ryhdytään? Aion hyödyntää tätä turvallistamisen teoriaan nojaavaa metodologista kysymyskehikkoa myös tässä pro gradu -tutkielmassa analysoidessani erilaisia uhkakuvia.

### 1.5.2 Sotilaallinen turvallisuusagenda Kööpenhaminan koulukunnan mukaan

Sotilaallinen turvallisuus on Kööpenhaminan koulukunnan turvallisuuden sektoreista eniten institutionalistunut. Institutionalistumisella viitataan tässä siihen, että sotilaallinen turvallisuus on vahvasti sidoksissa instituutioihin, kuten puolustusvoimiin, sekä vakiintuneisiin rakenteisiin, normeihin ja sääntöihin. Sotilaallinen turvallisuus on järjestetty tiukasti valtion säätelemänä sekä kontrolloimana, mikä tarkoittaa, että sen järjestelyissä tapahtuvat muutokset, kuten sotilaallinen liittoutuminen tai asehankinnat, vaativat pidemmän poliittisen prosessin, kuin jotkut vähemmän institutionalistuneet sektorit. Vahvasti institutionalisoituneet rakenteet saattavat olla jäykkiä ja hitaita muutokselle vahvan hierarkian ja juurtuneiden käytäntöjen vuoksi.<sup>19</sup>

Valtio on sotilaallisessa turvallisuudessa tärkein, mutta ei ainut mahdollinen kohde, eli turvallistettava toimija. Valtioiden valtaapitävä eliitti on tärkein, mutta ei ainut mahdollinen turvallistaja. Nämä ovat kuitenkin ne perinteisimmät toimijat, joka näkyy myös tässä tutkielmassa. Perinteisessä mallissa tämä toimii niin, että esimerkiksi eduskunta tai valtioneuvosto tai presidentti turvallistavat Suomen valtion sotilaallisen turvallisuuden julistamalla, että maan suvereniteettia uhkaa jokin sotilaallinen uhka. Sotilaallisia uhkia voivat olla sekä sisäiset, että ulkoiset uhat. Sisäisiä sotilaallisia uhkia voivat olla esimerkiksi terroristijärjestöt ja niiden toiminta sekä rikollisjärjestöt. Ulkoisia sotilaallisia uhkia ovat toisten valtioiden sotilaalliset voimavarat ja niiden aikomuksista johtuvat turvallisuusuhat. Ulkoisiin sotilaallisiin koettuihin uhkiin ja siten turvallistamiseen eivät johda ainoastaan konkreettiset sodanjulistukset, vaan myös valtioiden keskinäiset oletukset toistensa voimavaroista, aikomuksista sekä keskinäinen vuorovaikutus. Esimerkiksi Itämeren alueelle kohdistuvien sotilaallisten uhkien turvallistamiseen Pohjoismaiden näkökulmasta vaikuttaa vaikea historia Neuvostoliiton ja Venäjän kanssa sekä tiedot ja oletukset Venäjän voimavaroista ja aikomuksista lähialueillaan. Esimerkiksi Suomella on vaikea historia Venäjän keisarikunnan vallan alla ja myöhemmin 1900-luvulla kaksi sotaa, joissa valtion ja kansakunnan suvereniteetti on ollut vaarassa. Myös Ruotsilla on esimerkiksi kylmän sodan ajalta kokemukset vaikeista suhteista Neuvostoliiton kanssa. Raskaasti aseistettu naapuri, jolla on historiaa aggressiivisuudesta, on helpommin konstruoitu uhaksi kuin kevyesti

---

<sup>19</sup> Buzan, Waever, Wilde 1998, 49.

aseistetut pasifistiset naapurit. Mielikuvat ja sotilaalliset resurssit ohjaavat siis sotilaallista turvallistamista.<sup>20</sup>

Sotilaallisten resurssien, kuten absoluuttisten voimavarojen, esimerkiksi ydinaseiden sekä erilaisten mielikuvien ja odotusten lisäksi myös muilla tekijöillä voi olla merkittävä rooli sotilaallisen turvallistamisen luomisessa tai puuttumisessa. Tällaisia ovat esimerkiksi maantiede, historia ja politiikka. Sotilaallisia uhkia on koulukunnan vaikeampi toteuttaa, kuin niitä on puolustaa. Tämä johtuu siitä, että hyökkäävä osapuoli joutuu perinteisen sodankäynnin muodossa usein liikkumaan pidempiä matkoja kuin puolustava osapuoli. Maasto voi joko vahvistaa tai heikentää haavoittuvaisuutta sotilaalliseen uhkaan. Jos valtio sijaitsee maastossa, joka on vaikeakulkuinen esimerkiksi vuoriston vuoksi, on sinne vaikeampaa hyökätä. Tämä on jossain määrin relevanttia edelleen 2020-luvulla, mutta uudenlainen sotateknologia, kuten ohjukset, ilmahyökkäykset ja ydinaseet voivat madaltaa maaston antamaa suojaa. Menneisyyden kokemukset taas vaikuttavat nykyiseen käsitykseen, historiallinen vihamielisyys ja toistuvat sodat vahvistavat nykyisiä uhkakuvia.<sup>21</sup> Tutkielmassani hypoteesini on, että maantieteellisesti läheinen sijainti, yhdistävä meri sekä yleisesti samankaltainen maasto vahvistavat Pohjoismaiden kokemia yhteisiä sotilaallisia turvallisuusuhkia. Uskon siis, että maiden kokemat sotilaalliset uhat ovat samankaltaisia. Niiden voimakkuudessa uskon kuitenkin olevan jonkun verran eroja, sillä esimerkiksi Suomi on maantieteellisesti lähempänä esimerkiksi sotatoimia käyvää Venäjää kuin Natoon kuuluva Tanska. Suomella on myös enemmän historiallista yhteyttä ja kokemuksia Venäjään verrattuna muihin Pohjoismaihin.

Eri yhteiskunnat reagoivat siis samaan "objektiiviseen" koettuun turvallisuusuhkaan eri tavoin. Tästä on esimerkkejä esimerkiksi kylmän sodan aikana. Yhdysvallat ja Tanska olivat molemmat sotilasliitto Naton jäseniä, mutta suhtautuivat Neuvostoliittoon eri tavoin. Tanskan suhde Neuvostoliittoon oli välillinen. Yhdysvaltojen suhde Neuvostoliittoon taas oli suora ja välitön, sillä kylmässä sodassa Yhdysvallat oli selkeästi Neuvostoliiton vastapari. Tanskalla ei ollut samanlaista sotilasläsnäoloa Euroopan sotilastukikohdissa, kun Yhdysvalloilla. Tanska korosti enemmän konfliktinratkaisua diplomaattisin keinoin, kun taas Yhdysvallat painotti enemmän suoraa sotilaallisia keinoja konfliktitilanteessa.<sup>22</sup> Tämä lähestyminen tukee myös omaa hypoteesiani tässä työssä. Uskon, että Pohjoismaissa Itämeren alueelle kohdistuvat uhat koetaan yhtenäisiksi samankaltaisen politiikan,

---

<sup>20</sup> Buzan, Waever, Wilde 1998, 49–51, 57.

<sup>21</sup> Ibid., 59.

<sup>22</sup> Ibid., 57.

yhteisen historian ja strategisen maantieteellisen sijainnin vuoksi. Eroja nousee suhtautumisessa uhkiin, esimerkiksi niiden painotuksissa sekä erilaisissa puolustusratkaisuissa eri aikaan. Suomessa ja Ruotsissa esimerkiksi Venäjän uhka nousee suuremmissa painotuksissa esille, kun Tanskassa.

## 2 Pohjoismaat alueellisina toimijoina

Pohjoismaat ovat maantieteellisesti, demografisesti ja kulttuurisesti toisiaan lähellä olevia valtioita. Maiden välillä on monenkeskistä yhteistyötä useilla politiikan aloilla. Pohjoismailla on yhteiset arvot sekä halu puolustaa niitä länsimaisia arvoja, joiden pohjalle niiden yhteiskunnat ovat rakentuneet. Tämän luvun tarkoitus on avata maiden historiallisia ja kulttuurisia lähtökohtia sekä yhteneväisyyksien lisäksi myös eroja, jotka voivat vaikuttaa maiden suhtautumiseen erilaisia turvallisuusuuhkia kohtaan.

### 2.1 Solidaarinen Ruotsi

Ruotsi on Itämeren alueella merkittävä valtio jo pelkästään maantieteellisistä syistä. Sillä on Itämeren alueen valtioista pisin rannikko, arviolta noin 1900 kilometrin pituinen. On käytännössä mahdotonta, etteikö Ruotsiin vaikuttaisi alueen turvallisuusuhat, erityisesti kun puhutaan sotilaallisista turvallisuusuhista.<sup>23</sup>

2020-luvulle asti Ruotsin turvallisuuspolitiikka noudatti niin kutsuttua vuoden 1812-politiikkaa, joka perustuu pienen kansakunnan rooliin sekä hyökkäämättömään asemaan Venäjään nähden. 1900-luvun maailmansodissa Ruotsi piti neutraalin asemansa, mutta talvisodan aikaan Ruotsi asemoi politiikkansa siten, että se pystyi toimittamaan Suomeen aseita ja muita tarvikkeita. Toisen maailmansodan jälkeen Ruotsi jäi kahden blokin väliin: toisella puolella Nato-maat Tanska ja Norja ja toisella puolella Neuvostoliitto ja jatkosodan jälkeen tiukasti Neuvostoliiton vaikutusvallan alainen Suomi. Kylmän sodan päätyttyä ja Neuvostoliiton hajottua itä-länsi rajausta siirtyi Ruotsista katsoen enemmän itään Itämerellä. Kylmän sodan jälkeisessä ajassa Ruotsi nimesi jälleen politiikkansa “sotilaallisesti liittoutumattomaksi” ja toteutti ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa EU:n puitteissa.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Ljung, Neretnieks 2010, 9

<sup>24</sup> Ibid., 14–17.

Ruotsin liittoutumattomuuden taustalla on ajatus siitä itsestään moraalisenä “suurvaltana”, joka on perinteisten suurvaltojen kiistojen yläpuolella. Syyt ovat olleet siis selkeästi enemmän poliittisia, kun taas Suomen liittoutumattomuutta on usein perinteisesti pidetty geopolittisena pakkona. Tätä taustaa vasten 2000-luvun alussa Ruotsi supisti merkittävästi asevoimiaan. Kylmän sodan jälkeisessä turvallisuuspoliittisessa ilmapiirissä Venäjää ei pidetty ainakaan lähitulevaisuudessa uhkana Pohjoismaille. Ruotsin parlamentti teki vuosina 2001 ja 2004 puolustuspäätökset, joissa asevoimia supistettiin niiden 1900-luvun vahvuudesta ja armeijaa uudelleen suunnattiin erityisesti kohden kansainvälisiä operaatioita. 2000- ja 2010-luvuilla Ruotsin turvallisuuspolitiikka on nojannut vahvasti YK:hon, EU:hun sekä muihin pohjoismaisiin naapureihin. Myös Naton kanssa tehty yhteistyö eurooppalaisen turvallisuuden sekä kansainvälisen kriisinhallinnan parissa ovat olleet Ruotsille merkittäviä 2000- ja 2010-luvuilla.<sup>25</sup>

Puolustuspolitiikassa 2000-luvulla alueellinen ja kansallinen voimin toteutettava puolustus väistyi kansainvälisten tehtävien tieltä, mutta palasi pian takaisin alueelliseen fokukseen. Samoin puolustusmäärärahat ensin vähenivät ja myöhemmin kasvoivat uudelleen. Määrärahoja vähennettiin samalla kun asevoimien vahvuutta vähennettiin, voimavaroja haluttiin siirtää kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin ja tavoitteeksi kansalliselle puolustukselle asetettiin ainoastaan riittävä tai tyydyttävä puolustuskyky. Vuonna 2009 myös yleisestä asevelvollisuudesta luovuttiin. Vuonna 2012 Ruotsin ulkopoliittinen instituutti totesi, että lähialueen käsite ei ollut enää riittävä, kun pyritään identifioimaan Ruotsin turvallisuuden kannalta relevantteja riskejä ja uhkia. Syntyi käsite uhka- ja riskipiireistä. Nämä piirit seurasivat Ruotsin keskeisiä arvoja ja intressejä enemmän kuin jotain tiettyä maantieteellistä aluetta. Tämä tarkoitti sitä, että Ruotsin arvot voivat olla uhattuina missä tahansa, eli turvallisuuspoliittinen fokus siirtyi tietyllä tapaa laajemmalle alueelle. Samana vuonna 2012 puolustusmäärärahat kääntyivät kasvuun ja nopeasti vuonna 2014 puolustuslinjauksen valmistelussa kävi ilmeiseksi, että rauhallinen lähiympäristö alkoi olla mennyttä. Vuodesta 2015 eteenpäin Ruotsin Nato-yhteistyön sisältö on siirtymässä kriisinhallinnasta yhä enemmän kohti alueellista puolustusta.<sup>26</sup>

2010-luvun mittaan Ruotsin ulkopoliitiikkaa kuvattiin feministiseksi ja turvallisuuspolitiikkaa solidaariseksi. Stefan Löfven toimi Ruotsin pääministerinä vuosina 2014-2021 ja hän linjasi hallituksensa ulkopoliitiikan feministiseksi. Se tarkoitti sitä, että kaikki harjoitettu politiikka

---

<sup>25</sup> Dahl, Järvenpää 2014, 125–126; Ljung, Neretnieks 2010, 14–17, 19.

<sup>26</sup> Ojanen 2016, 141–142, 144, 149.

vahvistaisi sukupuolten välistä tasa-arvoa, naisten ja tyttöjen aseman parantamista sekä sitä, että politiikka perustui naisten systemaattisen alistamisen vastustamiselle. Tämä feministinen ulkopoliittika ei ollut pelkästään velvoite, vaan kaikkien ulkopoliittikan tavoitteiden, esimerkiksi demokratian, rauhan ja turvallisuuden, edellytys. Solidaarisuusjulistuksen mukaan Ruotsi ei jää passiiviseksi, jos jokin EU-maa tai pohjoismaainen naapuri (ml. ei-EU -maat Norja ja Islanti) joutuisi ulkopuolisen hyökkäyksen uhriksi tai luonnonkatastrofin tai ihmisen aiheuttaman katastrofin kohteeksi. Samassa julistuksessa Ruotsi antoi olettaa myös, että se odotti solidaarisuuden olevan vastavuoroista, jotta se itse hyötyisi pohjoismaisten ja EU-kumppanien avusta. Ruotsi otti solidaarisuusjulistuksen myötä askeleen pois tiukasta liittoutumattomuudesta, sillä se ilmoitti avoimesti olevansa myös itse riippuvainen ympäröivästä maailmasta. Turvallisuuspolitiikan solidaarisuuden merkitys ja sisältö on ollut epäselvää, mutta selvää on, että siihen liittyy ajatus yhteistyöstä. Turvallisuus ja vakaus ovat esimerkiksi Itämeren alueen yhteisiä tavoitteita ja niitä tulee edistää yhteistyöllä. Yhteistyön muodot ja intensiteetti ovat kuitenkin olleet epäselviä. Debattia on käyty esimerkiksi siitä, tukisiko Nato-jäsenyys solidaarisuusperiaatetta.<sup>27</sup>

Myöhemmin vuonna 2011 pohjoismaainen ministerikokous hyväksyi vastaavanlaisen solidaarisuusjulistuksen. Pohjoismaisessa julistuksessa todetaan, että tehostettua yhteistyötä toteutetaan maiden omien turvallisuus- ja puolustuspoliittisten linjausten mukaisesti. Kuitenkin niin kauan, kun Pohjoismaiden asema ja suhtautuminen esimerkiksi Natoon oli erilainen, tämä esti solidaarisuusjulistuksen täytäntöönpanon sekä kaikenlaisen yhteisen valmiuden tai suunnittelun osana kollektiivista puolustusta. Pohjoismaiden solidaarisuusjulistukseen ei yksikään maa siten myöskään voinut täysin nojata turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaansa.<sup>28</sup>

## 2.2 Suomi lännen ulkorajana

Suomella on pitkä yhteinen maaraja Venäjän kanssa. Euroopan valtioista ainoastaan Ukrainalla on lähes yhtä pitkä maaraja Venäjän kanssa. Pitkä yhteinen raja Venäjän kanssa sekä yhteinen raja pohjoisessa Ruotsin ja Norjan kanssa ovat vaikuttaneet Suomen turvallisuuspolitiikkaan pitkään ja ovat edelleen merkittävä osa Suomen harjoittamaa turvallisuuspolitiikkaa. Suomalaiseen politiikkaan vaikuttaa myös pitkälti sen talouden riippuvuus ulkomaisesta kaupasta, erityisesti Itämeren alueiden valtioiden kanssa. Tämä on myös yksi syy, miksi Suomelle on erityisen tärkeää pitää alue

<sup>27</sup> Dahl, Järvenpää 2014, 130; Ojanen 2016, 142–143, 150.

<sup>28</sup> Ulkoasiainministeriön julkaisusarja 2/2016, 27.

rauhanomaisena ja kaupalle suotuisana. Suomalaisia asevoimia ja armeijaa on kansainvälisesti pidetty aina suurimpana ja potentiaalisena sotilaallisena organisaationa Pohjoismaiden alueella, erityisesti maalla käytävään sotaan. Suomi on pitkään ollut ainoa Pohjoismaa, joka kykenisi yksin puolustamaan itseään. Suomessa ei ole tehty samankaltaisia asevoimien heikentämiseen liittyviä päätöksiä kuin Ruotsissa 2000-luvun alussa. Se johtuu siitä, että vaikka Suomi erityisesti Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen on asemoitunut vahvasti länsimaiseen ja pohjoismaiseen kulttuuriin, se on silti niin sanotusti lännen “ulkorajalla”, minkä vuoksi Suomen asevoimilla on vahva yhteiskunnallinen asema. Alueellisen turvallisuuspolitiikan lisäksi Suomeen vaikuttavat voimakkaasti myös globaalit trendit, joidenka vuoksi Suomessa on panostettu kansainväliseen yhteistyöhön esimerkiksi EU:n sekä transatlanttisen yhteistyön muodossa. Venäjä on aina ollut Suomen turvallisuuspolitiikalle keskeinen tekijä. Venäjän kehitykselle on nähty Suomessa 2000- ja 2010-luvuilla sekä yhteistyön mahdollisuuksia, mutta myös riskejä ja ongelmia. Pohjoismaainen yhteistyö on ollut Suomelle myös merkittävä intressi ja se on ilmaissut halunsa kehittää sitä koko nykyisen vuosituhannen ajan.<sup>29</sup>

Suomessa voidaan havaita turvallisuuspolitiikassa kolme erilaista koulukutaa: pienvaltiorealistinen linja, liberalistinen linja / euroatlantismi sekä globalistinen ulottuvuus. Pienvaltiorealistisen linjan mukaan turvallisuuspolitiikan tärkein tarkoitus on selvitä Venäjän paineen alla. Tässä koulukunnassa Venäjän rooli on vähintäänkin alueellinen suurvalta, jonka vaikutuspiirissä Suomi sijaitsee. Se korostaa sotilaallista voimaa sekä kahdenvälisiä suhteita. Esimerkkejä tämän koulukunnan harjoittamisesta on esimerkiksi kylmän sodan YYA-logiikka. Euroatlantismi korostaa lain ja oikeuden merkitystä suhteessa Venäjään. Venäjä nähdään valtiona, joka sen lisäksi, että se aiheuttaa Suomelle turvallisuuspoliittisen ongelman, on myös valta, joka ei ole hyväksynyt Euroopan liberaaleja periaatteita. Euroatlantismi on korostanut tätä taustaa vasten vapautta ja suojaa suhteessa Venäjään sekä suurempaan läntiseen sitoutumiseen ulkopolitiikassa. Suomen turvallisuuspolitiikka nojaa 2020-luvulla selkeästi tähän koulukuntaan. Globalistinen ulottuvuus perustuu pyrkimykseen paeta voimapolitiikkaa kohti sellaista järjestystä, jossa normit, säännöt sekä instituutiot hallitsevat globaaleja turvallisuushkia. Globalistisen ulottuvuuden mukaan perinteiset voimapolitiittiset keinot eivät toimi, vaan se korostaa normatiivista uskoa siitä, että maailma voi muuttua paremmaksi. Tämä koulukunta ei ole 2020-luvun ulko- ja turvallisuuspoliittisen kehityksen myötä kovin relevantti, sillä suurvaltahakuiset uhat eivät ole maailmanpolitiikan kentältä kadonneet.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Ljung, Neretnieks 2010, 22, 24, 25–31; Dahl, Järvenpää 2014, 87–88.

<sup>30</sup> Haukkala, Vaahtoranta 2016, 57–59.

Suomea ja Ruotsia yhdistävät turvallisuuspolitiikan kannalta samat rakenteelliset tekijät, jotka liittyvät maantieteeseen sekä väestörakenteeseen. Ensinnäkin maantieteellinen sijainti Venäjän läheisyydessä on vaikuttanut maiden harjoittamaan turvallisuuspolitiikkaan. Toiseksi pieni väkiluku maan kokoon suhteutettuna aiheuttaa sen, että ihmisiä on henkilöiden rajallisen määrän vuoksi melko vähän eri turvallisuustehtäviin, joka johtaa siihen, että miehittäminen ja varustautuminen on haasteellisempaa ja organisaatioiden ja viranomaisten välinen yhteistyö on tärkeää. Myös Tanska kohtaa ongelmia väestön vähenemisen vuoksi, mutta lyhyiden välimatkojen ja pienemmän alueen vuoksi se ei kohtaa samoja maantieteellisiä ongelmia kuin Suomi ja Ruotsi. Suomella ja Ruotsilla on erityisesti paljon yhteneväisyyksiä ja tilanteessa, jossa muut Pohjoismaat liittyivät Naton jäseniksi, on Ruotsin ja Suomen välisestä puolustusliitosta puhuttu useasti 2000- ja 2010-luvuilla. Siihen liittyy monia ristiriitaisuuksia. Molempien maiden puolustuspolitiikassa korostuu identiteetti liittoutumattomasta maasta. Jos ne liittoutuisivat keskenään muodostaen puolustusliiton, venyttäisivät maat kuvaa liittoutumattomuudesta. Se herättäisi kysymyksiä siitä, mikseivät ne sitten voisi sopia sellaista myös Naton kanssa. Ruotsin näkökulmasta epäilyksiä on herättänyt myös se, että Ruotsille se olisi askel itään, mikä on sen yleistä länsisuuntautuneista politiikkaa vastaan.<sup>31</sup>

### 2.3 Aktivistisen ulkopoliitiikan Tanska

Tanska koostuu saarista, eikä sillä ole yhteistä maarajaa muiden valtioiden, paitsi Saksan kanssa ja senkin kanssa alle 100 kilometriä. Se on siis jo maantieteellisesti eri asemassa, kuin Suomi ja Ruotsi. Itämeren alueella Tanska on merkittävä valtio, sillä lähes kaikki Itämeren meriväylät kulkevat läheltä Tanskan rajoja. Se sijaitsee keskeisellä paikalla, samaan aikaan kahdella geopolitiisesti merkittävällä alueella: arktisella alueella sekä Itämerellä<sup>32</sup>.

Historiallisesti Tanska pyrki pysymään ensimmäisen maailmansodan sekä sotien välisen ajan neutraalina ja tukeutui turvallisuuspolitiikassaan Kansainliittoon sen romahdukseen asti. Kansainliiton romahtamisen jälkeen Tanska pyrki muodostamaan hyvät suhteet naapurimaa Saksan kanssa ja kun Saksa hyökkäsi Tanskaan keväällä 1940, Tanskan vastarinta oli lyhyt ja lähinnä symbolinen. Saksa miehitti Tanskaa toisen maailmansodan loppuun asti. Sodan jälkeen Tanska loi uudestaan läheisiä suhteita esimerkiksi Iso-Britanniaan, skandinaaviin naapureihin sekä Länsi-Saksaan. Tanska liittyi EU:hun yli kaksikymmentä vuotta aikaisemmin kuin yksikään muu

<sup>31</sup> Ljung, Neretnieks 2010, 9, 22, 45; Ojanen 2016, 151–152.

<sup>32</sup> Danish Institute for International Studies 2017, 23.

Pohjoismaa. Tästä huolimatta se on suhtautunut unionin jäsenyyteen skeptisemmin kuin Ruotsi ja Suomi. Tanskan EU-jäsenyyttä rajoittivat sen tekemät opt-out järjestelyt koskien EU:n puolustusyhteistyötä vuodelta 1992. Tanska suhtautui aluksi positiivisesti Ruotsin ehdottamaan skandinaaviseen puolustusliittoon, mutta päätyi lopulta siihen, että tällainen liitto ei välttämättä olisi tarpeeksi vahva Idän uhkaa vastaan. Näin Tanska päätti liittyä Natoon jo vuonna 1949 ja siitä lähtien tanskalaisen turvallisuuspolitiikan ydin on Naton artikla 5. Tämä johti siihen, että Tanska otti aktiivisen roolin sekä ylipäättään priorisoi osallistumistaan Yhdysvaltojen ja Naton operaatioihin ulkomailla. Yleisestikin ulkopolitiikassa Yhdysvaltojen rooli korostui ja Tanska mukailee omia suhteitaan ja suhtautumistaan esimerkiksi Kiinaan ja Venäjään pitkästi Yhdysvaltojen kautta.<sup>33</sup>

Tanska on ollut uskollinen Naton jäsenmaa eikä Tanskassa olla tosiasiallisesti ikinä kyseenalaistettu sotilasliiton jäsenyyttä, vaikka se onkin ollut tietyistä sotilaallisista kysymyksistä usein erityisesti Naton alkuaikoina eri mieltä muiden liittouman maiden kanssa. Yksi syy Tanskan lojaaliin asenteeseen Natoa kohtaan on varmasti sen varauksellinen asenne EU:ta kohtaan sekä opt-out sopimukset liittyen unionin puolustusyhteistyöhön. Tanskan puolustuksen kehitystä 1990- ja 2000-luvuilla voidaan kuvata epäkansallistamiseksi<sup>34</sup>, jossa puolustusvoimat ovat selkeästi suuntautuneet enemmän kansainvälisiin operaatioihin. Syy siihen, miksi Tanska on painottanut erityisesti Natoa ja sillä on atlanttinen strateginen visio, liittyy siihen, että se on ainoa pohjoismainen valtio, jolla on koskaan ollut hallussaan laajoja alueita Euroopan mantereeseen ulkopuolella sekä sillä on edelleen suvereniteetti Grönlannissa ja Färsaarilla. Grönlanti on aina riippuvainen viime kädessä Pohjois-Amerikasta saatavasta puolustussuojasta.<sup>35</sup>

2000-luvulla, aivan kuten Ruotsissakin, Tanskassa tultiin tulokseen, että sen alueelle ei kohdistu minkäänlaista sotilaallista uhkaa ja Tanskassa ryhdyttiin supistamaan asevoimia. Asevoimien tärkein tehtävä 2000- ja 2010-luvuilla on ollut Naton kansainväliset operaatiot. Vuodesta 2000 Tanska on toteuttanut niin kutsuttua aktivistista ulkopolitiikkaa, jossa se on tehnyt laajasti yhteistyötä Yhdysvaltojen sekä Iso-Britannian kanssa ja osallistunut sotilaallisiin operaatioihin mm. Irakissa, Afganistanissa sekä Libyassa. Tanskassa nähdään, että sillä on rooli sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestyksen edistämässä nimenomaan monenvälisen instituutioiden kautta tehtävässä työssä.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Ljung, Neretnieks 2010, 45, 49–51; Danish Foreign Policy Yearbook 2016, 31; Haugevik, Svendsen et al. 2022, 14.

<sup>34</sup> "De-nationalized" Dahl, Järvenpää 2014, 87.

<sup>35</sup> Ljung, Neretnieks 2010, 45, 49–51; Danish Institute for International Studies 2016, 31; Dahl, Järvenpää et al. 2014, 87.

<sup>36</sup> Danish Institute for International Studies 2020, 4.

Tanska on osallistunut 2000-luvulla mielellään USA:n ja Naton sotilaallisiin operaatioihin ympäri maailmaa vastauksena sen kokemiin turvallisuushäiriöihin, esimerkiksi toimintakyvyttömistä valtioista<sup>37</sup> sekä terroristijärjestöistä. Ruotsi on kokenut uhat samankaltaisiksi, mutta painottanut ulko- ja turvallisuuspolitiikassaan enemmän diplomaattisia keinoja ja ollut täten melko haluton osallistumaan sotilaallisiin operaatioihin. Suomi on suhtautunut Naton ja Yhdysvaltojen operaatioihin osallistumisen 1990- ja 2000-luvulla skeptisesti ja on osallistunut niihin lähinnä keinona kouluttaa omia sotilaitaan. Kylmän sodan jälkeen pohjoismaiden välille on syntynyt kuitenkin useita yhteistyötoiminnan muotoja. Puolustuspoliittista yhteistyötä valtioilla ei kuitenkaan keskenään ole ollut, vaan sotilaallinen yhteistyö on liittynyt esimerkiksi sotilaiden koulutukseen sekä sotilaalliseen varusteluun. Kylmän sodan jälkeen erityisesti Ruotsi pyrki edistämään skandinaavista puolustusliittoa ja siihen läheisesti liittyi Ruotsin intressi estää Tanskan ja Norjan liittyminen Natoon. Tämä ei kuitenkaan edennyt konkreettiseksi liitoksi.<sup>38</sup>

Yksi tärkeä avaus juuri 2000-luvulla pohjoismaisen yhteistyön kehittämisessä oli vuonna 2009 julkaistu Stoltenbergin raportti. Raportin teki Pohjoismaiden ulkoministerien toimeksiannosta Norjan entinen ulko- ja puolustusministeri Thorvald Stoltenberg. Stoltenbergin raportti koostui 13 ehdotuksesta, jotka moni on toteutettu. Vaikka Pohjoismailla on erilaiset suhteet ja suhtautumiset EU:hun tai Natoon, korostaa Stoltenberg raportissaankin, että mailla on silti yhteisiä ulko- ja turvallisuuspoliittisia intressejä. Vuonna 2009 aiemmat yhteistyömuodot yhdistyivät NORDEFCON:ksi eli Nordic Defence Co-operation. NORDEFCON tavoitteena on syventää pohjoismaista yhteistyötä ja tätä kautta vahvistaa kansallisia puolustuksia. Lisäksi tarkoitus on kehittää yhteistyötä erityisesti kansainvälisten operaatioiden osalta sekä myös kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden kehityksessä. Maat ovat siis tiivistäneet yhteistyötään ja pohjoismaisen yhteistyön malli on merkityksellinen erityisesti Natoon kuulumattomille maille, mutta operatiiviset asiat ovat pysyneet aina kansallisessa päätöksenteossa. Mistään pohjoismaisesta puolustusliitosta ei olla koskaan voitu puhua. Pohjoismaissa on samankaltainen syvä sekä juurtunut taloudellinen, poliittinen sekä kulttuurinen perusta, mutta eroja maiden väliltä löytyy erityisesti turvallisuus- ja ulkopoliittisissa päätöksissä sekä linjauksissa, erityisesti maiden suhteissa EU:hun ja Natoon.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> eng. "failed states" Dahl, Järvenpää 2014, 86.

<sup>38</sup> Dahl, Järvenpää 2014, 79–80, 85–87; Ljung, Neretnieks 2010, 55–57.

<sup>39</sup> Ljung, Neretnieks 2010, 55–57; Ojanen 2016, 151; Brommerson, Ekengren et al. 2023, 1–2.

### 3 Pohjoismaiden kokemat sotilaalliset uhkakuvat Itämerellä

Aineistosta löytyi yksi selkeä toimija, joka aiheutti kaikkien Pohjoismaiden näkökulmasta uhkaa alueelle: Venäjä. Uhan aiheuttaja oli kaikkien näkökulmasta sama, mutta uhan intensiteetti ja kohde vaihteli maittain sekä aikakausittain. Tässä luvussa käsittelem ensin Itämeren alueen merkitystä alueen maille ja sen jälkeen temaattisesti sitä, miten Venäjän uhkaa valtiollisesti käsiteltiin ja mistä uhkakuvien muodostuminen on lähtenyt.

#### 3.1 Itämeren alue

Itämeren alue on merkittävä maantieteellinen alue Pohjois-Euroopan maille. Venäjälle Itämerellä on valtava strateginen merkitys esimerkiksi siksi, että Venäjän keskeisimmät väestö- ja talouskeskukset sijaitsevat maan länsiosissa eli Itämeren alueen vaikutuspiirissä. Itämeren alue on Venäjän puolustuksen kannalta oleellinen sotilasmaantieteellinen alue sekä merikuljetusreitti. Itämeri on sotilaallisesti tärkeä myös muille sen alueen maille. Jokainen alueen valtio haluaa pitää Itämeren itselleen suotuisana alueena esimerkiksi oman puolustuksen sekä sotilaallisen avun vastaanottamisen kannalta. Alueen strateginen merkitys maailmanpolitiikan sekä globaalin turvallisuuden kentällä on saanut uudenlaista huomiota 2010- ja 2020-luvuilla. Venäjän sotilaallinen toiminta Itämeren alueella on lisääntynyt, sillä alue on entistä tärkeämpi sille, esimerkiksi Ukrainan sodan vuoksi. Turvallisuustilanteen vuoksi myös Itämeren sisääntuloväylät ovat alueen valtioille tärkeitä suojata. Venäjän kannalta Itämeren alue on myös selkeä rajapinta Venäjän, sekä EU:n ja Naton välille.<sup>40</sup>

Maiden välisten sotilaallisten uhkien ja sotilaallisen varustautumisen lisäksi alueen turvallisuuteen vaikuttaa tuoreempana ilmiönä ilmastonmuutoksen aiheuttamat muutokset alueella. Ilmastonmuutokseen liittyviä kysymyksiä ja huolenaiheita ovat esimerkiksi luonnonvarojen tavoittelu ja omistajuus, jäätiköiden sulaminen sekä ilmastopakolaisuus. Itämeren alueella sijaitsevat merireitit ovat merkityksellisiä myös esimerkiksi maakaasun tuotannolle sekä kauttakuljetukselle Euroopan markkinoille. Tämä nostaa alueen strategista merkitystä ja vaikuttaa myös alueen sotilaalliseen turvallisuuteen.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Regeringens proposition 2014/15:109, 44.

<sup>41</sup> Ojanen 2016, 131–132, Ljung, Neretnieks 2010, 57.

Alueen valtioilla on monenkeskistä ja monimuotoista yhteistyötä keskenään. Instituutioihin perustuvien ja historiallisesti kehittyneiden suhteiden palapeli muokkaa kunkin maan käsitystä alueesta sekä alueen roolista. Alueella on merkittävän kokoinen suhteiden verkosto, joka käytännössä tarkoittaa sitä, että mahdollinen konflikti alueella vaikuttaisi kaikkiin alueen valtioihin. Yhteistyön ja esimerkiksi sotilaallisten liittoumien vuoksi kaikki Itämeren rantavaltiot eivät pelkäävät kohtaa konfliktin vaikutuksia, vaan ne myös ajautuvat konfliktin osapuoliksi ei pelkäävät omien intressien, vaan myös suhteiden ja liittoutumien vuoksi. Tämän takia alueen turvallisuus on sen kaikille valtioille merkityksellistä, vaikka painotukset voivat olla erilaisia.<sup>42</sup>

Alueellinen yhteistyö Itämeren alueella on siis merkityksellistä pohjoismaisesta näkökulmasta, sillä mailla on yhteneväisiä intressejä jo pelkäävät maantieteellisistä syistä. EU:n komissio laati Itämeri-strategian, joka hyväksyttiin vuonna 2009. Komission päätös oli vastaus jo vuonna 2006 EU:n parlamentin raporttiin, jossa parlamentti kehotti laatimaan strategian aluetta varten. Yhteistyö hyödyttää Pohjoismaita sekä taloudellisesti että sotilaallisesti. Pitkään 2010-luvun ajan yhteistyön tarkoitus on nähdäkseni ollut myös välillinen. Venäjän politiikan muutos aggressiivisempaan on ollut nähtävissä monista lähteistä jo 2010-luvulta ja pohjoismaisen yhteistyön syventäminen Itämeren alueella on nähdäkseni toiminut myös vastavoimana tälle kehityskululle. Yhteistyö tekee Pohjoismaista alueella vahvempia turvallisuuden tuojia, joten kyse on voinut olla osin myös pelotevoiman kasvattamisesta Venäjää vastaan.<sup>43</sup>

Kylmän sodan jälkeen Itämeren alueeseen vaikutti EU:n sekä Naton laajentuminen alueelle sekä sen lähipiiriin. Se johti siihen, että länsimainen poliittis-sotilaallinen järjestys levisi alueelle. Venäjä jäi sisäisten haasteidensa vuoksi Euroopan turvallisuusarkkitehtuurin ulkopuolelle, eli Venäjällä ei ollut Itämerellä hallitsevaa asemaa. Ainoastaan Kaliningrad jäi Venäjän etuvartioksi Itämeren rannikolle, mikä selittää myös sitä, miksi juuri Kaliningradin alue nousee esiin myös useissa pohjoismaisissa alkuperäislähteissä. Itämeren alueelle syntyi kylmän sodan jälkeen kuitenkin myös monia yhteisiä alueellisia turvallisuusyhteistyöjärjestelyitä, joiden kautta lännen ja Venäjän yhteistyöhön keä pyrittiin parantamaan. Eli kaikki turvallisuusjärjestelyt alueella eivät ole olleet pelkäävät varautumista Venäjän uhkaan, vaan myös osa lännen ja Venäjän integraation syventämistä.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Pynnöniemi, Salenius-Pasternak 2016, 2–3.

<sup>43</sup> Ljung, Neretnieks 2010, 59, 61–62.

<sup>44</sup> Pesu, 2020.

Itämeren alueen kovan turvallisuuden dynamiikka muodostui 2010- ja 2020-luvulla kolmesta toisiinsa tiukasti liittyvästä turvallisuusdynamiikasta. Alueen vakaus, jota ulkopoliittisessa retoriikassa on korostettu on näiden kolmen dynamiikan välisen vuorovaikutuksen tulos. Nämä kolme dynamiikkaa ovat Venäjän itsevarma käyttäytyminen alueella sekä laajemmin Euroopassa, Naton erilaiset vakaus- ja pelotetoimet alueella sekä Suomen ja Ruotsin tiiviimpi integroituminen läntiseen puolustusverkostoon. Naton vakaus- ja pelotetoimet sekä Suomen ja Ruotsin integroituminen puolustusverkostoon toimivat vastapainona Venäjän toimille Itämerellä sekä luovat voimatasapainon, joka pitää Venäjän pyrkimykset kurissa. Turvallisuusdynamiikat ovat siis tiukasti sidoksissa toisiinsa ja ne ruokkivat toisiaan. Venäjän aggressiivinen käytös on vahvistanut Naton läsnäoloa alueella sekä Suomen ja Ruotsin integraatiota. Samalla myös länsimaiden toimet ovat myös voineet ruokkia Venäjän provokatiivisuutta.<sup>45</sup>

Venäjä näkee Itämeren alueen perustavanlaatuisesti eri tavalla, kuin länsimaat. Lännen näkökulmasta Itämeren aluetta ei määrittele pelkästään maantiede, vaan alueen päällekkäiset eri muotoiset ja vahvuiset institutionaaliset, poliittiset sekä taloudelliset suhteet. Venäjä taas näkee Itämeren alueen fyysisen kontrollin sekä poliittisen vallan kautta. Fyysinen kontrolli on Venäjälle vallan lähde sekä takaa legitimitetin Venäjän paikalle Euroopassa sekä myös määrittelee sen asemaa alueellisessa turvallisuuspoliittisessa asetelmassa ja se haluaa vahvistaa asemaansa kummassakin. Se on päättänyt edistää ulko- ja turvallisuuspoliittisia intressejään eristäytymällä muusta Euroopasta sekä asemoimalla itsensä entistä aggressiivisemmin länttä kohden. Vallitsevan vastakkainasettelun logiikka juontaa juurensa Venäjän sisäisestä kehityksestä sekä turvattomuuden tunteesta, joka on johtanut siihen, että politiikan ydin perustuu viholliskuvien luomiselle. Venäjä on sisäpoliittisesti luonut kuvan aggressiivisesta lännestä, joka ajaa omia geopoliittisia etujaan. Venäläinen turvallisuuspoliittinen ajattelu on ailahtelevaa, eikä länsimailla ole aina Venäjän intresseistä tai tavoitteista selkeää ymmärrystä.

Venäjän ajattelusta on kuitenkin poimittavissa kaksi pysyvää piirrettä, joidenka ympärille myös lähialueen valtiot voivat perustaa niiden oletuksia ja odotuksia Venäjän toiminnasta. Ensimmäinen piirre on se, että poliittinen valta ymmärretään saman asiana kuin hallinta. Hallinnalla voidaan tarkoittaa esimerkiksi hallintaa alueesta, mutta myös hallintaa strategisista resursseista, informaatiosta tai muista poliittisista toimista. Toinen piirre on poliittisten, diplomaattisten sekä muiden ei-sotilaallisten keinojen käyttö sotilaallisten uhkien estämiseksi sekä neutraloimiseksi.

---

<sup>45</sup> Pesu, 2020.

Näiden tietojen pohjalle lähialueen valtiot muodostavat myös mielikuvia sekä syy-seuraussuhteita Venäjän harjoittamasta toiminnasta, jotka voivat ruokkia niiden kokemia uhkakuvia ja -käsityksiä.<sup>46</sup>

Venäjän itsevarma toiminta ei rajoitu pelkästään Itämerelle, vaan yleisesti Eurooppaan sekä sen lähialueille. Vaikka jotain tapahtuisi Itämeren alueen ulkopuolella, se vaikuttaa myös Itämeren alueen turvallisuusdynamiikkaan. Tästä yksi esimerkki on Krimin miehitys sekä myöhemmin täysimittainen Ukrainan sota. Venäläisessä ymmärryksessä pienten maiden suvereniteetti on aina suhteellinen ja niiden täytyy neuvotella rajoista suurvaltojen kanssa. Tämä näkyy konkreettisesti Venäjän toiminnassa esimerkiksi Ukrainaa kohtaan. Tämä Venäjän ajatus vaikuttaa vahvasti Venäjän suhteisiin ja suhtautumiseen Pohjoismaihin sekä myös Pohjoismaiden ajatuksiin Venäjästä. Venäjän toiminnasta on havaittavissa sekä hyökkäviä että puolustuksellisia elementtejä ja sen toimet osoittavat sen valmiuden käyttää rohkeita sekä hyökkäviä toimenpiteitä. Itämeri on Venäjällä areena, jossa se voi osoittaa kasvavaa sotilaallista suorituskykyään, mikä korostaa myös sen toivomaa suurvalta-asemaa. Se käyttää Itämeren aluetta heikentääkseen laajempia eurooppalaisia transatlanttisia rakenteita, kuten Natoa ja EU:ta.<sup>47</sup>

Lännen vakaus- ja pelotetoimet alueella johtuvat Venäjän häiritsevästä toiminnasta. Vuonna 2014 Nato käynnisti Walesissa valmiustoimintasuunnitelman ja vuonna 2016 Varsovan huippukokouksessa käynnistettiin tehostetun etupainoitteisen läsnäolon mallin, jossa Baltian maissa sekä Puolassa on kiertävä sotilaallinen läsnäolo. Monikansallisten taisteluosastojen läsnäololla pyritään vakuuttamaan Venäjä siitä, että hyökkäys jotakin Naton jäsenmaata vastaan aktivoi vahvistusstrategian hyökkäystä vastaan. Nato ja EU ovat molemmat myös investoineet sotilaalliseen liikkuvuuteen Pohjois-Euroopassa, eli ne pyrkivät luomaan tarpeeksi vahvan pelotteen Venäjälle siitä, että lännen sotilasjoukot ovat varautuneet sekä motivoituneet taistelemaan konfliktin sattuessa. Venäjän tavoite Euroopan turvallisuusjärjestyksen sekä yhtenäisyyden heikentymisestä ei ole siis toteutunut sen toimien myötä, eli Venäjän kannalta sen toimien tulokset ovat olleet kielteisiä, käytännössä päinvastaisia.<sup>48</sup>

Suomen ja Ruotsin integroituminen läntiseen pelotevoimaan on linkittynyt vahvasti yleiseen lännen pelotevoiman kasvattamiseen alueella. Molempien maiden puolustuspolitiikka palvelee yhä enemmän läsnäolonsa politiikan tavoitteita ja ne olivat jo ennen Nato-jäsenyyttä lisänneet yhteistyötä

---

<sup>46</sup> Pynnöniemi, Salenius-Pasternak 2016, 3–4.

<sup>47</sup> Pesu, 2020; Saari, Lavikainen 2022, 3.

<sup>48</sup> Pesu, 2020.

Naton sekä sen keskeisten jäsenmaiden kanssa. Suomi ja Ruotsi ennen Nato-jäsenyyttään olivat molemmat allekirjoittaneet tukisopimukset sekä osallistuivat Naton harjoituksiin. Maat kävivät myös aktiivisesti keskusteluita sekä Naton, että toistensa kanssa alueen turvallisuuspoliittisista muutoksista. Vuonna 2017 Suomessa tuli voimaan myös uusi laki, joka mahdollisti taistelujoukkojen sotilaallisen avun vastaanottamisen sekä avun antamisen.<sup>49</sup>

### 3.2 Venäjän aggressiivinen ulkopoliittikka

Venäjä osoitti Ruotsin näkökulmasta vastakkainasettelua osoittavia signaaleja jo vuonna 2007 ja sen Georgiaan kohdistunut hyökkäys vuonna 2008 osoitti nämä signaalit todeksi. Vuonna 2009 Venäjän silloinen presidentti Dmitri Medvedev vahvisti virallisesti sen, että Venäjä pyrki korvaamaan kylmän sodan jälkeisen turvallisuustilanteen tilanteella, joka antaisi Venäjälle suurvallan erityisoikeudet. Vallankaappaus Krimillä vuonna 2014 ja sitä seurannut interventio Donbassissa osoittivat, että se oli valmis siirtämään nämä väitteet käytännön teoiksi. Tämä asetti Ruotsin näkökulmasta erityisesti Baltian maat uhattuun asemaan, sillä Venäjän valtion valvoma media usein asetti Baltian maiden kansojen itsenäisyyden kyseenalaiseksi ja korosti maiden “fasistista” menneisyyttä sekä “sortavaa” politiikkaa maiden venäjänkielisiä vähemmistöjä kohtaan.<sup>50</sup>

Venäjän rooli on ollut merkittävä tekijä Itämeren alueella Suomen näkökulmasta koko katsantoajan. Se näkyy esimerkiksi siinä, että Suomessa julkaistiin Voiman Venäjä -hanke, josta ilmestyi kolme osaa: *Haasteiden Venäjä 2008*, *Muutosten Venäjä 2012* sekä *Voiman Venäjä 2019*. Jokaisen osan nimi vastaa osuvasti Suomen näkemystä Venäjän Itämeren alueen voimatekijänä eri aikakausina. Vuonna 2008 Venäjä aiheutti haasteita, vuodesta 2012 Venäjän retoriikan ja presenssin on nähty olevan muutoksessa ja vuonna 2019 havaitaan jo selkeää voimaa, johon mahdollisesti täytyy jo valmistautua reagoimaan.

Vuoden 2012 tutkimus *Muutosten Venäjä* on Puolustusministeriön tilaama laajempi tutkimus Venäjän kehityksestä. Tutkimuksessa korostuivat Itämeren alueella tapahtuneet geostrategiset muutokset, jotka vaikuttavat Venäjän asevoimien kasvuun ja siten sen sotilaalliseen merkitykseen alueella. Uhkakuvat, joita tutkimuksessa nousee esiin, liittyvät Venäjän voimannäyttöihin

---

<sup>49</sup> Pesu 2020.

<sup>50</sup> Dalsjö, Berglund et al. 2019, 13.

lähialueillaan. Baltian maiden itsenäistyminen sekä Venäjän lähialueilla tapahtunut Naton laajeneminen ovat ristiriidassa Venäjän ulkopoliittisen periaatteen kanssa.<sup>51</sup>

*Voiman Venäjä* on puolustusministeriön tilaama hankkeen loppuraportti ja loppuraportista huomaa kansainvälisen turvallisuustilanteen kiristymisen. Raportin mukaan ydinaseiden merkitys maailmalla on jälleen kasvanut ja sääntöpohjainen kansainvälinen järjestelmä tuomitaan romuttuneeksi. Yhtenä syynä näihin kehityskulkuihin mainitaan Venäjän toimet sekä julkisuudet, jotka antavat ymmärtää sen pyrkimyksen suurvalta-aseman rekonstruointiin. Aineistossa ei suoraan viitata mihinkään tiettyyn tapahtumaan, mutta oletan sen pohjalta, että mainituilla ”toimilla ja julkisuuksilla” tarkoitetaan esimerkiksi Venäjän hyökkäykseen Krimille vuonna 2014. Raportissa todetaan myös, että Suomeen ei suoraan kohdistu välitöntä sotilaallista uhkaa, mutta Suomen tulee varautua itseensä kohdistuvaan sotilaalliseen voimankäyttöön tai sillä uhkaamiseen. Uhkakuva Venäjän sotilaallisesta hyökkäyksestä tai muusta Suomen tai lähialueen maiden suvereniteetin loukkauksesta on muuttunut aiempia vuosia konkreettisemmaksi. Raportissa mainitaan kuitenkin, että Suomen ja Venäjän viranomaiset tekevät edelleen yhteistyötä. Yhteistyön yhtenä esteenä mainitaan Venäjän hallinnon geopoliittinen laskelmointi. Tulkitseen sen koskevan myös Itämeren, sillä samassa yhteydessä mainitaan Venäjän Itämeren laivaston kyvystä häiritä meriliikennettä sekä vallata rannikolla olevia kohteita.<sup>52</sup>

Itämeren alue on myös Ruotsin kannalta merkittävä strateginen toiminta-alue laajasta turvallisuusnäkökulmasta. Vuonna 2014 julkaistiin Ruotsin puolustusta koskeva puolustusministeriön kirje, jossa todetaan, että vuodesta 2007 alkaen sotilasharjoitukset ja tiedustelutoiminta alueella ovat lisääntyneet, samalla kun Naton ja EU-maiden sotilaallinen läsnäolo on lisääntynyt. Näiden toimijoiden lisääntyvä läsnäolo koetaan turvallisuutta tuovaksi, mutta Venäjän toiminta koetaan sotilaallisesti haastavaksi sekä epävakautta tuovaksi. Vuonna 2014 Ruotsille oli jo selvää, että vaikka suora konflikti kohti Ruotsia on epätodennäköinen, vaikuttaisi alueellinen kriisi myös Ruotsiin eikä sen olisi mahdollista jäädä sen ulkopuolelle. Riski alueelliseen konfliktiin on noussut Venäjän hyökättyä Ukrainaa vastaan vuonna 2014. Vastaukseksi näihin muuttuviin turvallisuusuhkiin Ruotsissa esitettiin pohjoismaisen yhteistyön lisäämistä sekä mahdollisesti esimerkiksi yhteiset ruotsalais-suomalaiset merivoimat Itämerellä.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Puolustusministeriö 2012, 16–20.

<sup>52</sup> Puolustusministeriö 2019, 4-9.

<sup>53</sup> Departementsskrivelse 2014:20, 19, 92.

Krimin valtausta seuraavana vuonna, eli vuonna 2015 Tanskassa tunnistettiin Venäjän asettama strateginen haaste. Venäjän kanssa tehtävää yhteistyötä ei kuitenkaan haluttu sulkea pois, vaan pragmaattista yhteistyötä molempia osapuolia kiinnostavalla alalla haluttiin edelleen tehdä. Tanska toimi tähän aikaan Pohjoismaiden ja Baltian maiden välisen Nordic-Baltic-8 yhteistyön puheenjohtajana ja oli nostanut strategisen viestinnän yhteistyön keskiöön vastauksena uusille uhkakuville liittyen Venäjän aggressiivisiin toimiin sekä propagandaan. Krimin valtauksen lisäksi vuonna 2014 venäläiset keskipitkän kantaman pommikoneet tunkeutuivat Ruotsin ilmatilaan ja venäläiset sota-alukset kaappasivat liettualaisen kalastusaluksen kansainvälisillä vesillä Barentsinmerellä ja toivat sen Murmanskiin.<sup>54</sup>

Vuonna 2013 oli myös tilanne, jossa venäläisten pommikoneiden ja niiden mukana kulkeneiden hävittäjien lentue yllättivät Ruotsin ilmapuolustuksen ja tekivät näennäisen pommitusiskun Tukholmaan sekä Etelä-Ruotsiin. Ruotsalaisia koneita ei lähetetty ilmaan, vaan Liettuassa Naton Itämeri-operaatioon matkalla olleet tanskalaiset F-16 -hävittäjät joutuivat toimimaan venäläisten toiminnan pysäyttämiseksi. Nämä toimet herättivät Ruotsissa epävarmuutta, Itämeren alueen turvallisuustilanne alkoi heikkenemään entisestään ja Venäjän toimet koettiin Ruotsissa yhä hälyttävimmiksi. Nämä tapahtumat myös korostivat Ruotsin turvallisuuspolitiikan solidaarisuusperiaatteen epäselvyyttä. Venäläiset sota-alukset olivat myös tunkeutuneet Baltian maiden aluevesille sekä suorittaneet ampumaharjoituksia, jotka häiritsivät siviililiikennettä. Osa Venäjän harjoituksista oli selkeästi myös vastaus Naton harjoituksille Baltian ja Pohjoismaiden alueella. Venäjän toiminta alueella oli lisääntynyt ja aiheutti strategisia haasteita alueen valtioille. Vaikka kyse oli vain harjoituksista, saavat nämä valtiot varpailleen, sillä Venäjä pyrkii näillä osoittamaan omaa kyvykkyyttään alueella.<sup>55</sup>

Vuodesta 2014 eteenpäin Suomi tehosti merkittävästi kansainvälistä yhteistyötä, erityisesti sotilaallista yhteistyötä sekä puolustuskumppanuuksia. Yhteistyön suunta muotoutui yhä selkeämmin aluepuolustukselliseen suuntaan. Suomi pyrki tekemään sopimuksia, jotka antaisivat edellytyksiä mahdolliselle sodan ajan yhteistyölle. Tällaisia sopimuksia tehtiin esimerkiksi Ruotsin, Yhdysvaltojen, Norjan ja sotilasliitto Naton kanssa. Tällainen varautuminen ja yhteistyön tiivistäminen esimerkiksi Yhdysvaltojen sekä Naton kanssa on selkeä merkki Venäjään liittyvän uhkakuvan kasvusta, joka aiheutui Krimin valtauksesta.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Danish Institute for International Studies 2015, 13.

<sup>55</sup> Danish Institute for International Studies 2015, 29–30; Ojanen 2016, 143.

<sup>56</sup> Pesu, Iso-Markku 2022, 10.

Ruotsissa todettiin vuonna 2015, että Itämeren alueen maiden koskemattomuuden loukkauksia on tapahtunut. Tätä ennen vielä tammikuussa 2014 ennen Krimin valtausta Ruotsin silloinen pääministeri Fredrik Reinfeldt julisti, että valtioiden välinen sota Euroopassa oli kaukaista ja täysin ajattelun ulkopuolella.<sup>57</sup> Vastauksena Venäjän toimille Ukrainassa sekä sotilasharjoitusten lisääntyvälle määrälle ja tästä johtuville jännitteille alueella pohjoismaista kehitystä päätettiin ruveta laajentamaan asteittain myös Baltian maihin. Syksyllä 2014 Pohjoismaat sekä Baltian maat hyväksyivät suunnitelman puolustusyhteistyönsä sekä -valmiutensa syventämiseksi sekä konkreettisten NORDEFECO-hankkeiden avaamiseksi Baltian maiden osallistumiselle. Jännitteiden keskittyessä alueellisesti on luonnollista, että samanmieliset kumppanimaat pyrkivät yhteistyöhön pelotevoiman kasvattamiseksi kustannustehokkaasti.<sup>58</sup>

Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa 2016 todetaan selkeästi, että Euroopan sekä Itämeren alueen turvallisuustilanne on heikentynyt merkittävästi Krimin valtauksen ja Itä-Ukrainan konfliktin vuoksi. Tapahtumat olivat synnyttäneet jännitteitä Itämeren alueelle ja se on lisännyt sotilaallista toimintaa alueella. Selonteon mukaan turvallisuustilanteen heikkeneminen vaikuttaa suoraan myös Suomeen, eikä sotilaallista voimankäyttöä tai sillä uhkaamista voida sulkea pois.<sup>59</sup> Sotilaalliset jännitteet ja täten Itämeren sotilasstrategisen merkityksen kasvaminen mainittiin myös Suomen valtioneuvoston vuoden 2017 puolustusselonteossa.<sup>60</sup> Tilanne mainitaan myös selkeästi vuoden 2020 ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa. Venäjän voimapolitiikan vaikutukset Itämeren alueella ovat selkeästi nähtävissä Suomen valtion dokumenteissa ja niitä pidetään uhkana. Vuoden 2020 selonteossa tuodaan esiin kasvaneet jännitteet sekä lisääntyneet sotilaalliset toimet, jotka ovat aiheuttaneet Itämeren alueen valtioiden puolustusmenojen lisäämistä, valmiuden parantamista sekä puolustusyhteistyön tiivistämistä.<sup>61</sup> Itämeren alueen valtiot, kuten Pohjoismaat, ovat siis reagoineet yhteiseen turvallisuusuhkaan ja nämä mainitut toimet, kuten puolustusmenojen lisäys ovat merkki uhan turvallistamisesta Kööpenhaminan koulukunnan mukaisesti.

Vuonna 2016 Suomessa Valtioneuvoston kanslia tilasi tutkimusraportin nimeltään Venäjän muuttuva rooli Suomen lähialueilla. Itämeren alueen turvallisuustilannetta kuvattiin siten, että alueen turvallisuusympäristössä on tapahtunut riskipotentiaalain aktivoitumista. Venäjän toteuttamia

---

<sup>57</sup> FOI Memo 6212 2017, 1.

<sup>58</sup> Danish Institute for International Studies 2015, 43.

<sup>59</sup> Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016, 13.

<sup>60</sup> Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2017, 5–8.

<sup>61</sup> Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30, 21.

erimuotoisia sotilasharjoituksia pidettiin syynä sille, miksi Pohjois-Euroopan turvallisuustilanne on heikentynyt. Ensimmäisenä syykkeenä tälle turvallisuustilanteen heikkenemiselle pidettiin vuotta 2013, jonka alkupuoliskolla Venäjä harjoitteli taktisen ydinohjuksen maalittamista Ruotsiin. Vuonna 2016 muutoksia siis koettiin tapahtuneen turvallisuusympäristössä, mutta samaan aikaan todettiin tilanteen myös vakiintuneen. Oletan, että vuodesta 2013 liikkeelle nähtiin lähtevän uudenlainen turvallisuuspoliittinen todellisuus, joka vuosien 2015 ja 2016 aikana vakiintui uuteen asentoon, johon vuodesta 2013 lähteneet kehityskulut olivat ympäristöä pakottaneet ohjautumaan. Tämä uusi asento oli kuitenkin raportin mukaan sellainen, että eskalaation riskit ovat huomattavasti aiempaa suurempia. Muutoksia Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ei silti haluttu vielä 2016 tehdä. Suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on pitkään ollut vahva konsensus siitä, että lähialueilla tapahtuvat muutokset ja kehityskulut eivät suoraan vaikuta Suomeen, eikä suurempia toimenpiteitä tarvitse tehdä. Vuodesta 2016 eteenpäin tämä konsensus kuitenkin mielestäni on alkanut rakoilemaan. Venäjän muuttuva rooli Suomen lähialueilla -raportti pyrkii esittämään alueelle kohdistuneita myös suoria uhkia, jotka vaatisivat tulkintani mukaan toimia.<sup>62</sup>

Swedish Institutens strategia ei painota sotilaallista turvallisuutta, vaan se keskittyy esimerkiksi ympäristöön, ihmisoikeuksiin ja tasa-arvoon liittyviin teemoihin ja kysymyksiin. Esimerkiksi Krimin valloituksesta tai sodasta Itä-Ukrainassa ei mainita suoraan mitään, mutta strategiasta on selkeästi huomattavissa varautunut suhtautuminen Venäjään. Siinä ei tuoda esiin minkäänlaista suoraa esimerkkiä, miksi Venäjään suhtaudutaan varauksella tai millaisia uhkia siihen liittyy, mutta strategiassa esimerkiksi mainitaan Venäjä erikseen maana, joka tulisi sisällyttää alueen yhteistyöhön sellaisissa tilanteissa, joissa se on mahdollista ja relevanttia. Myöhemmässä kohtaa strategiassa mainitaan myös, että Venäjä tulisi sisällyttää maiden väliseen yhteistyöhön sellaisessa tilanteessa, jossa se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Strategiassa ei avata suoraan sitä, miksi Venäjään suhtaudutaan tällaisella varauksella. Oman tulkintani mukaan, jos yksi maa nostetaan esiin ja avataan sen kanssa tehtävää yhteistyötä muodossa “kun se on mahdollista tai tarkoituksenmukaista”, liittyy siihen varauksellisuutta. Strategian ilmestymisen ajankohdan kautta tulkitsen, että tämä liittyy samoihin teemoihin, jotka nousivat esiin myös Suomen vuoden 2016 dokumenteissa - esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa - eli Venäjän aggressiivinen ulkopoliittinen kehitys sekä hyökkäys Itä-Ukrainaan on herättänyt myös Ruotsissa epäluottamusta sekä turvallisuushuolia.

---

<sup>62</sup> Martikainen, Pynnöniemi et al. 2016, 2, 49, 55.

Strategiassa ei kuitenkaan mainita mitään erityisiä turvallistavia tekoja, paitsi tämä yhteistyön minimalisointi.<sup>63</sup>

Venäjä nousi esiin Tanskan turvallisuuspolitiikan vuonna 2016 ilmestyneessä vuosikirjassa. Vuosikirjassa todetaan, että Venäjän toiminta näyttäytyy sillä tavalla, että se pyrkii palauttaa asemansa maailman suurvaltana ja tämä ilmenee esimerkiksi sotilaallisina toimina Ukrainassa, jatkuvana lentotoimina Itämerellä sekä valmiusharjoituksina lähellä itäisten Nato-maiden aluetta. Tanskaan tämä liittyy erityisesti sen maantieteellisen aseman vuoksi. Tanska identifioi itsensä Euroopan mantereeseen jatkeena, jonka takia sillä on osuus erityisesti Baltian asioissa samalla tavalla kuin Ruotsilla ja Suomella. Uhka vaikuttaa kohdistuvan siis erityisesti Baltiaan ja tätä myöden myös Tanskan tulee kiinnostua siitä. Tanska rinnastaa sen oman turvallisuustilanteen kehityksen selkeästi sen kumppani-instituutioihin toteamalla, että Tanskan yhteiskunta sekä Euroopan unioni ovat nykyään paineen alla. Tämä on tyypillinen havainto tanskalaisissa dokumenteissa, Tanskan kehitys on sidottu aina laajemmin johonkin laajempaan kehitykseen, kuten Euroopan unionin tai Naton kehitykseen. Venäjä oli yksi näistä teemoista, jotka aiheuttivat ulkoista painetta Tanskalle sekä EU:lle. Tanska mainitsi yhtenä ratkaisuna haasteisiin vastaamiseen pohjoismais-balttialaisen yhteistyön lisäämistä. Samassa vuosikirjassa kuitenkin mainitaan myös se, että Tanska suhtautuu pohjoismaiseen yhteistyöhön epäsentimentaalaisesti ja etsii suhteellisia etuja ja käytännön hyötyjä. Tämä tarkoittaa sitä, että Tanskan lähtökohdat yhteistyölle ovat pragmaattisia ja keskittyvät siitä saatuihin hyötyihin. Yhteistyöhön ei siis liity mitään emotionaalista kiinnittymistä tai historiallista symbolista arvoa. Tästä johtuu se, että Tanska laittaa Nato-yhteistyön ja muun kansainvälisen yhteistyön, usein pohjoismaisen yhteistyön edelle.<sup>64</sup>

Suomessa eriteltiin konkreettisia Venäjän aiheuttamia uhkakuvia valtioneuvoston tilaamassa raportissa vuonna 2016. Venäjän lähestymistapaa Itämeren alueen turvallisuuteen selitetään *täyden skaalan konfliktin* (full spectrum conflict) käsitteen avulla. Täyden skaalan konfliktissa vastustajaan pyritään vaikuttamaan kaikilla mahdollisilla tasoilla samanaikaisesti. Konflikti voi kattaa siis sekä perinteistä sodankäyntiä, että esimerkiksi kybersodankäyntiä, taloudellisia keinoja sekä tiedustelua ja informaatiovaikuttamista. Suomessa täyden skaalan konfliktin viitekehystä on käytetty Venäjän muuttuneen toiminnan analysointiin sekä riskien arviointiin.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Government Offices of Sweden 2016, 3–10.

<sup>64</sup> Danish Institute for International Studies 2016, 5, 23, 28, 31 121.

<sup>65</sup> Martikainen, Pynnöniemi et al. 2016, 51.

Raportissa mainitaan kolme Venäjän toiminnan piirrettä, joista voidaan muodostaa kolme riskiä Itämeren alueella. Ensimmäinen piirre on strategisten resurssien käyttö poliittisiin tarkoituksiin. Strategisilla resursseilla tarkoitetaan raportissa esimerkiksi taloudellisia painostusvälineitä sekä perinteistä sodankäyntiä rajoitetumpia sotilaallisia toimia, kuten sotilaallisia harjoituksia sekä häirintälentoja. Toinen Venäjän toiminnan piirre, joka on muuttunut ja toimii ennusmerkkinä täyden skaalan konfliktille, on Venäjän epävirallisille valtaverkostoille syötettävä sisteman sekä länsimaisten demokraattisten hallintojärjestelmien erojen esilletuonti ja hyödyntäminen Venäjän eduksi. Kolmas piirre on informaatiotilan manipulointi. Informaatioresurssien hallintaa voidaan käyttää kotimaisen ja kansainvälisen yleisön manipuloinniseksi sekä harhauttamiseksi. Tätä voidaan hyödyntää vahvistamalla Venäjän kriisinsietokykyä, samalla kun muiden kriisinsietokyky heikkenee. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi muihin maihin syötettyä disinformaatiota, kriittisen infrastruktuurin tiedon manipulaatiota sekä tietojärjestelmien häirintää. Tiedonhallintaa on siis strateginen voimavara, josta on paljon hyötyä oman maan resilienssin parantamisessa ja muiden maiden tai alueiden resilienssin heikentämisessä.<sup>66</sup>

Edellä mainitut kolme Venäjän toiminnan piirrettä ovat aktivoineet Itämeren alueella ainakin kolme riskiä. Erityisen huolestuttavana kehityskulussa pidettiin sitä, että riskeissä yhdistyy kaksi toiminnan piirrettä ja tällöin konfliktien eskalaatoriski kasvaa merkittävästi. Ensimmäinen havaittu riski on kokonaisturvallisuuden häiriöt kohdemaassa. Tämä voisi esimerkiksi tarkoittaa laajaa kyberhyökkäystä sähköverkkostoon. Sähköverkko on osa kriittistä infrastruktuuria ja siihen kohdistuvat hyökkäykset asettaisivat koko maan kokonaisturvallisuuden uhan alle, kun useat tuhannet taloudet olisivat ilman sähköä, julkinen liikenne ei toimisi ja terveydenhuolto olisi puutteellista. Samalla yleinen epäjärjestys ja epäluottamus yhteiskunnassa kasvaa, mikä voi aiheuttaa sisäisiä levottomuuksia. Itämeren alla kulkee Nord Stream maakaasuputket. Kaasuputkien rakentaminen nähtiin Venäjällä kaupallisena hankkeena, joka tarkoaa keinon saada vaikutusvaltaa entisiin Neuvostoliiton maihin. Kaasuputkiin kohdistuvat häiriöt voivat aiheuttaa kokonaisturvallisuudelle uhkaa. Vuonna 2022 kaasuputket vaurioituivat räjähdysten seurauksena ja Venäjän motiivia tai osallisuutta putkien vaurioittamiselle spekuloidiin, mutta tarkkaa tietoa tekijästä ei ole.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Martikainen, Pynnöniemi et al. 2016, 51.

<sup>67</sup> Ibid.

Venäjän toiminnan piirteistä sekä ensimmäinen että toinen piirre luovat uhat tälle riskille. Toinen riski on kohdemaan strateginen harhauttaminen, johon Venäjän toiminnan ensimmäinen sekä kolmas piirre luovat uhkaa. Tällainen strateginen harhauttaminen voi tarkoittaa esimerkiksi massiivisen sotilasharjoituksen järjestämistä, joka voi harhauttaa naapurimaita tai lähialueen valtioita. Harhautuksella voidaan hakea esimerkiksi hämmenystä todellisista sotilaallisista aikomuksista sekä sillä voidaan aiheuttaa levottomuutta ja epävarmuutta, joka voi heikentää valtioiden resilienssiä ja täten asettaa ne haavoittuvasen asemaan. Kolmas riski on instituutioiden sekä sijaistoimijoiden käyttö ja väärinkäyttö, johon uhkaa luovat Venäjän toiminnan toinen ja kolmas piirre. Tästä esimerkkinä voisi olla esimerkiksi Venäjän toimet YK:n pysyvässä neuvostossa, se miten se voi hyödyntää veto-oikeuttaan asioissa ja kiristää tai uhata sillä tai esimerkiksi Venäjän omistamien energiayhtiöiden kautta luotu taloudellinen paine Itämeren maissa.<sup>68</sup>

Samana vuonna ilmestynyt arvio Suomen Nato-jäsenyyden vaikutuksista eritteli, että uhkaa alueelle sekä Suomelle ovat tuoneet Venäjän yllätysharjoitukset, aggressiiviset lento-operaatiot, korkean tason provokatiiviset lausunnot ydinaseista sekä niiden sisällyttäminen sotaharjoituksiin ja lento-operaatioihin.<sup>69</sup>

Vuonna 2017 tilanne on Suomen näkökulmasta tulkintani mukaan kiristynyt entisestään. Vuoden 2017 puolustusselonteossa todetaan, että sotilaallisten kriisien ennakkovaroitus aika on lyhentynyt ja kynnyks voimankäyttöön alentunut. Samoin selonteossa todetaan, että mahdollisen kriisin aikana esimerkiksi merialueen vapaa käyttö Itämerellä on kyseenalaistunut. Oletan, että tällä tarkoitetaan sitä, että konflikti voi johtaa kulkureittien miehittämiseen tai saartoon, jolloin laivojen liikkuminen vaikeutuu. Vapaan käytön estyminen voi tarkoittaa myös esimerkiksi aluevesirajojen rikkomista, mikä voi luoda epävarmuutta siitä, miten Itämeren voidaan käyttää kriisin aikana. Myös kyberhyökkäyksen aikana käytetyt häirinnät voivat vaikeuttaa merellä navigoimista. Tämä luo selkeän uhan Itämeren alueen valtioille kriisin aikana.<sup>70</sup> Suomen strateginen sijainti nostetaan esiin myös vuoden 2021 puolustuselonteossa. Euroopan laajuisessa konfliktissa koko Pohjois-Eurooppa muodostaisi selonteon mukaan sotilasstrategisesti tarkasteltuna kokonaisuuden, jossa Suomi ja muut Pohjoismaat ovat osana. Selonteossa tuodaan myös esiin se, että Itämeren alueen sotilaallinen

---

<sup>68</sup> Pynnöniemi, Salenius, Pasternak 2016, 7.

<sup>69</sup> Ulkoasiainministeriön julkaisusarja 2/2016, 14.

<sup>70</sup> Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2017, 10.

toiminta on lisääntynyt jatkuvasti ja tämä heijastaa turvallisuuden jännitteiden yleistä kasvua Itämerellä sekä lähialueilla.<sup>71</sup>

Vuonna 2017 uhka kohdistuu selkeästi Ruotsin näkökulmasta Baltian maihin ja Ruotsin rooli on ainoastaan välillinen. Alue ei ole maantieteellisesti suuri. Yhdistävä meri sekä lukuisilla politiikan aloilla tehtävä yhteistyö aiheuttaa sen, että Baltian maihin kohdistuvassa hyökkäyksessä myös Ruotsi on osallisena. Turvallisuusympäristön muutokset ovat tulleet entistä läpinäkyvimiksi Venäjän aggressiivisen ulkopoliittikan ilmentymien, kuten Georgian vuoden 2008 sodan sekä Krimin miehityksen jälkeisenä aikana. Ruotsissa ollaan siirrytty perinteisestä neutraaliutta korostavasta politiikkaan niin kutsuttuun solidaarisuuspolitiikkaan. Solidaarisuuspolitiikka tarkoittaa käytännössä sitä, että vaikka Ruotsi ei ollut ennen vuotta 2024 sotilaallisesti liittoutunut, oli sillä solidaarisuuteen ja yhteistyöhön perustuvia velvoitteita alueella. Ruotsin kokonaismaanpuolustuksen tutkimuslaitoksen FOI:n vuoden 2017 artikkelin mukaan Itämeren alueen turvallisuustilanne muistuttaa vuonna 2017 enemmän kylmää sotaa kuin koskaan kylmän sodan päättymisen jälkeen. Tämä siitäkkin huolimatta, että turvallisuusympäristön kahtiajakutumisesta puuttuu vahva ideologinen ulottuvuus. Samalla FOI:n mukaan ollaan tilanteessa, jossa mahdollisen eskaloituvan konfliktin polttopiste on siirtynyt huomattavasti lähemmäksi Ruotsia.<sup>72</sup>

Elokuussa 2019 venäläiset laivastoalukset osallistuivat monimutkaiseen harjoitusoperaatioon, jonka tarkoituksena oli harjoitella Naton pääsyn estämistä Itämerelle, Pohjanmerelle sekä Norjanmerelle ja tätä kautta sulkea koko Skandinavian niemimaa. Tämän kaltaiset harjoitukset herättävät usein Kööpenhaminan koulukunnan mukaan naapurivaltioissa sekä muissa alueen valtioissa epäluuloja ja turvallistamisen prosessit voivat saada alkunsa tällaisista harjoituksista.<sup>73</sup> Muita toimia, jotka ovat kasvattaneet epäluuloja Venäjää kohtaan on Ruotsissa mainittu vuoden 2008 Georgian konflikti sekä Transnitrian ja Vuoristo-Karabathin jäätyneet konfliktit. Nämä naapuri- ja lähimaihin kohdistuvat esimerkit Venäjän toiminnasta kasvattavat ja tukevat kehittyviä uhkakuvia, kun valtiot pyrkivät ennustamaan toistensa käyttäytymistä.<sup>74</sup>

Ruotsin hallinnon sivuilla on julkaistu myös vuonna 2020 ilmestynyt raportti pohjoismaisesta ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Raportin on kirjoittanut islantilaisen Björn Bjarnason. Venäjän vuoden

---

<sup>71</sup> Valtioneuvoston julkaisuja 2021:78, 13–14.

<sup>72</sup> FOI Memo 6210 2017, 1, 4.

<sup>73</sup> Bjarnason 2020, 31.

<sup>74</sup> Regeringens proposition 2014/15:109, 28.

2014 hyökkäys Krimille nousee esiin ilmiönä, joka vaikuttaa pohjoismaiseen turvallisuuteen alueella. Turvallisuusympäristön muutoksesta verrokkina käytetään vuonna 2009 ilmestynyttä Stoltenbergin raporttia. Raportin ilmestymisen jälkeen Krimin valloitus sekä Kiinan taloudellinen, poliittinen ja sotilaallinen toimijuus sekä Kiinan identifioituminen lähellä arktista aluetta olevaksi valtioksi (Near-Arctic-State) ovat olleet merkittävimmät muutokset alueen turvallisuusympäristössä. Suuret turvallisuusympäristön muutokset edellyttävät Pohjoismailta raportin mukaan entistä tiiviimpää yhteistyötä sekä siviilirintamalla, että sotilaallisella rintamalla esimerkiksi Naton järjestämissä harjoituksissa. Raportin mukaan kaikki Pohjoismaat jakavat nykyisin saman strategisen näkökulman ja ovat valmiita sitoutumaan yhteisiin harjoituksiin sekä yhteistyöhön. Yhteiset ja ajan mukana muuttuneet koetut uhkat ovat siis tuoneet Pohjoismaita yhä lähemmäs myös sotilaallisella puolella, jossa suurimmat erot ovat yleensä olleet.<sup>75</sup>

Suomessa julkaistiin vuonna 2022 ensimmäistä kertaa ajankohtaiselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta. Vaikka selontekoja, kuten puolustuselontekoja on julkaistu aikaisemminkin lähes vuosittain, kertoo tämän selonteon luomisen tarve äkillisestä muutoksesta toimintaympäristössä. Sen taustalla on Venäjän hyökkäys ja aggressiiviset sotatoimet Ukrainassa ja selonteossa todetaankin, että Suomen ja koko Euroopan turvallisuustilanne on vakavampi vuonna 2022, kun kertaakaan kylmän sodan jälkeen. Siinä toistuu myös vuoden 2017 puolustuselonteossa esitetty uhka turvallisuustilanteen ennakoimattomuudesta. Uhkakuva Itämeren alueella tapahtuvasta sotilaallisesta konfliktista on vahvistunut tulkintani mukaan ja selonteossa tuodaan ilmi, että Suomen ja Ruotsin Nato-jäsenyys nostaisi kynnystä sotilaalliseen voimankäyttöön Itämeren alueella. Uhkaa pidetään siis suurena ja päättelen tämän perusteella, että näiden maiden sotilaallinen liittoutumattomuus aiheuttaa uhan Itämeren alueelle, kun kynnys sotilaalliseen voimankäyttöön alueella on matalampi, kun jos ne olisivat sotilaallisesti liittoutuneita, eli esimerkiksi sotilasliitto Naton jäseniä.<sup>76</sup> Vuoden 2022 tapahtumat olivat siis selkeästi toinen käänntekevä vaihe uhkakuvien muodostumisessa. Uhkakuvat konkretisoituivat ja siitä johtuen ensimmäistä kertaa Suomessa todellisesti mietittiin liittymistä sotilasliitto Natoon yhtenä turvallistamisen toimenä. Pidän sitä äärimmäisenä ja ainutlaatuisena toimenä ottaen huomioon Suomen pitkän liittoutumattoman historian ja tähän liittyneen puolustusdoktriinin muutoksena.

---

<sup>75</sup> Bjarnason 2020, 29.

<sup>76</sup> Valtioneuvoston julkaisuja 2022:18, 10–25.

### 3.3 Mielikuvien ja taustan vaikutus

Venäjä mieltää *Muutosten Venäjä 2012* -tutkimuksen mukaan lähialueensa omaksi intressipiirikseen ja jos se kokee nämä alueet uhatuiksi, saattaa se turvautua voimannäyttöihin ja sotaharjoituksiin ja tämä voisi tapahtua esimerkiksi Itämeren alueella. Tämän uhkakuvan rakentumisessa näkyy hyvin Kööpenhaminan koulukunnan ajatus siitä, että turvallistamisessa näkyy maantieteen ja historian rooli. Venäjän historian ja aiempien reaktioiden pohjalta on luotu uhka siitä, että se saattaa tulevaisuudessakin toimia provosoivasti lähialueillaan osoittaakseen potentiaalinsa länttä vastaan.<sup>77</sup>

Tanskan ulko- ja turvallisuuspolitiikassa lähialueet ja alueellinen yhteistyö sekä -kehitys ovat avainasemassa. Tämä ulkopoliittikan strategia on ollut voimassa kylmän sodan päättymisestä lähtien, jolloin Tanska panosti Itämeren alueen yhteistoiminnan sekä rauhanomaisten suhteiden edistämistä ja se piti EU:n itälaajentumista tärkeänä. Vuoden 2012 ulkoministeriön vuosittaisen raportin mukaan Tanska pyrkii edistämään demokratiaa sekä hyvinvointia globaalisti, mutta lähialueiden kehitykseen Tanskalla on erityinen kiinnostus. Raportissa todetaan, että seuraavana vuonna eli vuonna 2013 Tanskan ulkoasiainhallinto tulee osallistumaan erityisesti mm. Pohjoismaiden sekä Baltian alueen kehitykseen. Vuonna 2013 neljä tanskalaista F-16 hävittäjää sijoitettiin Liettuaan suorittamaan ilmapoliisitoimintaa ja valvomaan Baltian maiden suvereniteettia. Mistään konkreettisesta uhasta ei Tanskan dokumenteissa puhuttu, mutta on tulkinnanvaraista onko tämä Liettuaan suunnattu toiminta vain sattumaa, vai nähtiinkö Venäjän toiminnassa jo 2010-luvulla selkeää uhkaa. Mikäli uhkaa koettiin, voidaan se kontekstin perusteella asettaa temaattisesti historian sekä mielikuvien ja näkemysten kategoriaan. Venäjällä on historiaa Baltian maiden suvereniteetin kyseenalaistamisesta, mikä selittäisi Tanskan halun tukea Baltian maiden suvereniteettia.<sup>78</sup>

Tanska operoi Itämeren alueella ensisijaisesti erilaisten liittoutumien jäsenenä sekä erilaisten instituutioiden, kuten EU:n kautta. Vuoden 2016 vuosittaisessa raportissa esitetään, että Tanskan panostus Itämeren alueen turvallisuuteen tapahtuu Naton kautta. Tanska on osallistunut Naton aloitteisiin sekä yleisen peloteprofiilin ylläpitämiseen sekä tietyillä aloilla vahvistamiseen. Tanskan osalta nämä ovat liittyneet erityisesti Naton aloitteisiin ja prosesseihin Itä-Euroopassa sekä Baltiassa. Se on myös varustanut Naton Itämeren pysyviä merivoimia merkittäväillä merenkulkuun tarvittavilla varusteilla. Samana vuonna aloitettiin myös keskustelut puolustusbudjetin korotuksesta. Raportissa

---

<sup>77</sup> Puolustusministeriö 2012, 16–20.

<sup>78</sup> Ministry of Foreign Affairs of Denmark 2012, 11, Danish Institute for International Studies 2014, 47, 124; Haugevik, Svendsen et al. 2022; 8–9.

luetellaan useita sotilaalliseen varustautumisen kiihdyttämiseen liittyviä toimenpiteitä, joissa Tanska on ollut aktiivisesti osallisena. Tämä kertoo siitä, että Itämeren alue on sekä Tanskan, että Naton puolesta merkittävä strateginen alue ja varustelua kasvatetaan pelotteen vahvistamiseen alueella. Tanska haluaa myös esittää raportissa itsensä aktiivisesti näihin osallistuvana ja kannattavana maana. Itämeren alueelle ei kuitenkaan Venäjän puolelta nähdä vielä mielestäni suoraa uhkaa, sillä raportissa todetaan myös Tanskan pyrkivän Venäjän kanssa tiiviimpään vuoropuheluun, sekä kahdensivuisesti, että monensivuisesti esimerkiksi Itämeren kysymysten yhteydessä.<sup>79</sup>

Vuonna 2014 Ruotsissa koettiin ns. venäläisen sukellusveneen vahinko. Lokakuussa 2014 mediaan sekä poliittisten päättäjien tietoisuuteen nousi väitetty havainto venäläisen sukellusveneen havaitsemisesta Tukholman saaristossa. Tämä johti sekavaan tilaan yhteiskunnassa ja aloitti intensiivisen ajan, jolloin puhuttiin mediassa paljon Suomen ja Ruotsin mahdollisesta liittymisestä Natoon. Hallituksen vuoden 2015 esityksessä mainittiin, että lokakuussa 2014 Ruotsin aluevesiä loukattiin ulkomaisen toimijan vedenalaisella toiminnalla. Tiedusteluoperaatio ei pystynyt vahvistamaan, mikä valtio sen takana oli, mutta tapaus tuomittiin ja tuotiin esiin esimerkkinä siitä, miten Ruotsin “naapurustossa” jännitteet ovat kasvaneet. Esityksessä tämä alueloukkaus tuotiin samassa yhteydessä esiin, kun puhuttiin Venäjän tiedustelu- ja vaikuttamistoimien lisääntymisestä. Tästä voi päätellä, että kun syyllistä ei löydetty, kääntyvät katset Venäjään sen sotilaallisen käyttäytymisen perusteella.<sup>80</sup>

Kesäkuussa 2015 Gotlannissa suljettujen ovien takana käytiin keskusteluita maiden suhtautumisesta jäsenyyteen, mutta maat eivät vielä olleet valmiita. Syksyllä 2015 kuitenkin selvisi, että ruotsalaisissa vesissä ei ollut ulkomaista, saatika venäläistä sukellusvenettä.<sup>81</sup> Tällaisten uhkakuvien kehittyminen liittyy vahvasti historian kokemuksiin sekä valtioiden näkemyksiin muista valtioista. Uhkakuvan muodostumiseen siitä, että juuri venäläisiä sukellusveneitä olisi havaittu Tukholman saaristossa vaikutti varmasti Venäjän hyökkäys Krimille aiemmin samana vuonna. Tämä tehosti mielikuvien muodostumista Venäjästä maana, joka voisi mahdollisesti rikkoa aluevesisopimuksia.

Turvallisuusympäristön muutos nostettiin selkeästi esiin Ruotsissa vuonna 2016. Ruotsin hallinnon sivuilla on julkaistu vuonna 2016 valtion julkinen tutkimusraportti koskien Ruotsin puolustus- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä nimeltään “*Säkerhet i ny tid*” eli vapaasti suomennettuna

---

<sup>79</sup> Ministry of Foreign Affairs of Denmark 2016, 15–17.

<sup>80</sup> Regeringens proposition 2014/15:109, 23.

<sup>81</sup> Simons, Manyolo et al. 2019, 340-341.

*“Turvallisuus uudella aikakaudella”*. Uuteen aikakauteen viitataan raportissa tuomalla esiin Euroopan uusi vallitseva turvallisuuspoliittinen normaali tilanne, jossa Venäjän ja Naton välinen vastakkainasettelu on siirtynyt geopoliittisten ja sotilaallisten kehityskulkujen vuoksi selkeästi Itämeren alueelle. Naton huomio siirtyi Krimin valtauksen myötä yhä enemmän Itä-Eurooppaan ja Itämeren alueelle, koska historiallisten kehityskulkujen vuoksi erityisesti Baltian maiden, jotka ovat Naton jäsenmaita, turvallisuus oli mahdollisesti uhattuna. Baltian maat todetaan myös raportissa suoraan sotilaallisesta näkökulmasta todennäköisimpänä hyökkäyskohteena Itämeren alueella. Uhkaa ei siis selkeästi nähty olevan esimerkiksi Ruotsiin tai Suomeen.<sup>82</sup>

Ruotsin vuoden 2018 ulkopoliittisessa selonteossa esitetään Venäjän toimet Itä-Ukrainassa turvallisuusuhkana, mutta ei mainita millään tavalla suorasta uhasta Ruotsia kohtaan.<sup>83</sup> Ero suomalaisen diskurssiin ja uhkakuvien muodostamiseen on siis erotettavissa. Siinä, missä Suomessa on vuodesta 2016 nähty uhka siinä, ettei Suomeen kohdistuvaa konfliktia voi sulkea pois, on Ruotsissa vielä 2021 nostettu esiin intressi yhteistyöhön Venäjän kanssa esimerkiksi Itämeren valtioiden neuvoston kautta. Vuoden 2021 ulkopoliittisessa selonteossa kuitenkin kritisoidaan Venäjää, mm. sen kansalaisyhteiskunnan olemattomista toimintaedellytyksistä, kansainvälisen oikeuden loukkauksista sekä myrkytyksistä. Oletan, että tällä viitataan Aleksei Navalnyin myrkytystä vuonna 2020.<sup>84</sup> Ero Suomen ja Ruotsin välillä tässä vaiheessa oman tulkintani mukaan johtuu maantieteellisistä eroista. Ruotsin dokumenteista on havaittavissa sen rooli ulkopoliittisena tarkkailijana. Se ei koe uhkia suoranaisesti omaan alueeseensa, vaan kansainvälisen yhteisön jäsenenä tuomitsee Venäjän toimia ns. “ulkopuolelta”. Toisin kun Suomi on nähdäkseni jo vuodesta 2016 kokenut olevansa enemmän tai vähemmän suoraan uhattuna myös ja nostanut tätä varten esimerkiksi puolustusbudjettia.

Näkemykset Venäjästä turvallisuutta uhkaavana tekijänä ovat tarkastelumaille yhteisiä. Siihen on syy, miksi juuri Venäjä nähdään aluetta uhkaavana, eikä esimerkiksi EU tai Nato. Valtioneuvoston vuoden 2016 raportin mukaan Venäjä näkee Itämeren alueen perustavanlaatuisesti eri tavalla kuin alueen muut toimijat. Raportin mukaan EU-maat näkevät Itämeren alueen ensisijaisesti aluetta yhdistävien tekijöiden, kuten useiden ei-maantieteellisten keskinäisriippuvuus- ja yhteistyösuhteiden verkostona. Venäjä taas näkee Itämeren alueen ensisijaisesti alueellisen kontrollin sekä poliittisen vaikutusvallan kautta. Nämä taustat huomioonottaen Itämeren alue luo kentän strategisesti tärkeiden

---

<sup>82</sup> Statens offentliga utredningar SOU 2016:57, 12, 43, 120–125.

<sup>83</sup> Government Offices of Sweden 2018, 2.

<sup>84</sup> Minister for Foreign Affairs 2021, 2-4.

alueiden (esimerkiksi Baltian maiden) käytölle painostuskeinojen käyttämisen näyttämönä. Tämä näkemys, jossa alue nähdään ensisijaisesti strategisen kamppailun areenana rajoittaa ja vaikeuttaa Venäjän yhteistyötä sekä integraatiota muiden maiden kanssa hyvinä aikoina ja ruokkii konkreettisia uhkakuvia sekä vahvistaa muiden alueen toimijoiden ennako-oletuksia ja käsityksiä Venäjästä, mikä voi aiheuttaa syklin, jossa ennakoasenteet edistävät uhkien aktualisoitumista.<sup>85</sup>

Vuoden 2016 raportissa painitaan sen dilemman kanssa, että Venäjä on usein antanut olettaa haluavansa alueellisen yhteistyön lisäämistä, mutta sen toimet erityisesti Baltian maiden suhteen ovat usein voimapoliittisia sekä sisältävät painostuksen elementtejä. Todellista, vahvaa ja luottamukseen rakentuvaa alueellista yhteistyötä ei siis voida saavuttaa, ellei Venäjällä tapahtu voimakas doktriinin muutos. Eräs suomalainen asiantuntija oli raporttia varten tehdyssä haastattelussa todennut suoraan, että on kiistatonta, että Venäjän intressi on Itämeren alueen rajaton käyttö sekä sotilaallisessa että taloudellisessa mielessä. Jos jokin toimija pyrkisi jollain tavoin tätä estämään tai rajoittamaan, Venäjä vastaisi tähän välittömästi. Tämä doktriini on tiukasti kiinni venäläisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ja se luo varjon kaikelle uskottavalle alueelliselle yhteistyölle. Esimerkki tällaisesta rajoittamisesta voi olla mielestäni Naton nk. Itä-laajentuminen, joka kattaa esimerkiksi Suomen ja Ruotsin. Vuonna 2016 tätä tilannetta on kuvattu varovaisesti. Raportissa Suomen ja Ruotsin Nato-jäsenyys esitetään niin merkittävänä alueellisena strategisena muutoksena, ettei sitä kannata lähteä spekuloidaan. Sen nähdään muuttavan turvallisuuspoliittista ympäristöä niin merkittävästi, että se muuttaisi koko raportin luonteen niin perustavanlaatuisesti, ettei sillä kannata edes spekuloida.<sup>86</sup>

Tanska nojaa suhtautumisessaan alueen uhkiin, kuten Venäjään, vahvasti sen kumppaneihin sekä instituutioihin, joihin se kuuluu, kuten EU:hun ja Natoon. Vuoden 2016 ulko- ja turvallisuuspolitiikan katsauksessa todetaan, että Tanskan täytyy omassa suhtautumisessaan seurata EU:n kantaa sekä sen sitoumuksia Natoon. Kuten muutkin Pohjoismaat, Tanska on vuonna 2016 nojannut vielä Venäjän kanssa käytävään vuoropuheluun. Vuosikymmenen alun tapahtumat ja Krimin valtaus eivät siis ole aiheuttaneet Tanskalle sellaista uhkaa, etteikö se voisi tehdä yhteistyötä yhteisen edun aloilla. Myös Tanskan asevoimat ovat vahvasti orientoituneet liittolaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön, eivätkä ne voi eivätkä niiden strategian mukaan myöskään pitäisi toimia yksin ulkomailla. Yhteistyötä tulisi kuitenkin strategian mukaan kehittää suuntautumaan erityisesti pohjoismaiseen kehykseen sekä

---

<sup>85</sup> Martikainen, Pynnöniemi et al. 2016, 49–50.

<sup>86</sup> Martikainen, Pynnöniemi et al. 2016, 49–50.

muiden Itämeren ympärillä sijaitsevien maiden kanssa tehtävään yhteistyöhön sen sijaan, että Tanska toimisi ainoastaan kauemmissa kansainvälisissä operaatioissa. Tämä kertoo siitä, että turvallisuuden painopiste on siirtymässä enemmän sen lähialueisiin.<sup>87</sup>

Itämeren aluetta on Ruotsin näkökulmasta selkeästi Mustanmeren lisäksi alue Euroopassa, jossa Venäjän edut ovat selkeimmin vastakkain muiden Euroopan maiden sekä Yhdysvaltain etujen kanssa. Venäjän ja Naton välistä mahdollista konfliktia käydään läpi jo vuoden 2017 puolustusministeriön kirjeessä. Kirjeessä mainitaan yhtenä mahdollisuutena, että Nato voisi käyttää Ruotsin alueita ja ilmatilaa puolustaessaan Itämeren aluetta. Tällainen retoriikka viittaa siihen, että Ruotsi on verrattain Nato myönteinen maa ja tämä vaikuttaa luonnollisesti Ruotsin sotilasstrategiseen positioon alueella. Venäjä tietää Ruotsin läheiset suhteet Natoon, joten mahdollisen konfliktin sattuessa Venäjä voisi tämän tiedon vuoksi sulkea tai muilla tavoin vaikeuttaa Ruotsin yhteyksiä länteen ja tämä koetaan uhkana.<sup>88</sup>

Tanskassa julkaistiin tammikuussa 2022 ulko- ja turvallisuuspoliittinen strategia. Strategian julkaisun aikaan Venäjä ei ollut vielä hyökännyt Ukrainaan, mutta strategiassa nostetaan esiin alueen turvallisuuteen liittyviä uhkia. Strategian alussa todetaan, että elämme globaalisti turvallisuusympäristössä, jossa samaan aikaan syntyy uusia uhkia, jotka astuvat näyttämölle, mutta myös historiallisesti vanhemmat uhat astuvat uudelleen näyttämölle. Uusina uhkina strategiassa mainitaan esimerkiksi tulevaisuuden teknologiasta ja toimitusketjuista käytävän kilpailun. Vanhoina uhkina näyttävät protektionismi, demokratian taantuminen sekä massiiviset pakolaisvirrat. Tästä voi todeta, että ainakin demokratian taantumisella viitataan esimerkiksi Venäjään. Venäjän aggressiivisuus Ukrainaa kohtaan on strategian mukaan yritys palauttaa ulko- ja turvallisuuspolitiikka kylmän sodan aikaiseen tilanteeseen. Tässä kontekstissa sillä tarkoitetaan strategian mukaan kyynistä näkemystä vallan ja vaikutusvallan käyttämisestä Euroopassa. Tanska näkee oman roolinsa tässä siten, että sen täytyy tehdä oma osuutensa, jotta jokaisella valtiolla on oikeus vapauteen ja oikeus itse määrittellä kansakuntansa. Tanskassa ei siis tammikuussa 2022 koettu, että Tanskan suvereniteetti olisi vaarassa, tai että Tanskaa vastaan hyökättäisiin tai uhattaisiin aseellisella konfliktilla, mutta se tunnisti roolinsa muiden oikeuksien puolustajana.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Ministry of Foreign Affairs of Denmark 2016, 9–12.

<sup>88</sup> Departementsskrivelse 2014:20, 74.

<sup>89</sup> Ministry of Foreign Affairs of Denmark 2022, 5.

Itämeri on alueena Venäjälle ensisijaisen tärkeä esimerkiksi sen energian kuljetusreitteinä. Osa Euroopan maista oli pitkään riippuvaisia Venäjän tuottamasta ja myymästä energiasta. Itämeren alla kulkee kaasuputkia, jotka ovat Venäjälle merkityksellisiä sen käymän kaupan vuoksi. Myös Ruotsissa nämä energiaturvallisuuteen liittyvät teemat tunnustetaan ja ne nähdään myös osana sotilaallista turvallisuutta. Itämeren kautta kulkevan kaasuputken sijainti nähdään Ruotsissa vaikuttavan sen omaan turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen.<sup>90</sup> Koen, että vaikka dokumentissa ei suoraan mainita sitä, miksi se on merkityksellistä turvallisuuspoliittisesti, se liittyy strategiseen infrastruktuuriin. Kaasuputki voisi toimia aggressiivisen ulkopoliittikan geopoliittisena työkaluna ja strategiseen infrastruktuuriin liittyy aina riski erilaisista häirintäkeinoista.

Ympäristöllinen turvallisuus on osin linkittynyt myös sotilaalliseen turvallisuuteen. Ilmaston lämpenemisen vuoksi esimerkiksi jääalueet pohjoisessa sulavat ja niiden mukana avautuu uudenlaisia merireittejä esimerkiksi Arktiselle alueelle. Tämä aiheuttaa vaikeuksia myös Itämeren alueelle, kun Venäjän pohjoispuolelle avautuu uusia laivareittejä, joiden kautta myös Itämeren alue voisi olla uhattuna. Luonnonvarojen, kuten öljyn ja maakaasun saatavuus ilmastonmuutoksen myötä on myös lisääntynyt, mikä aiheuttaa alueelle myös ongelmia. Tulkitsen uhan syntyvän siitä, että Venäjä saa pohjoisilta alueiltaan lisää arvokkaita luonnonvaroja haltuunsa, joita se voi käyttää muita alueen valtioita vastaan. Vaikka länsimaat ovat asettaneet Venäjää kohtaan erilaisia talouspakotteita, on se onnistunut hyötymään hallussa olemistaan luonnonvaroista käymällä Kiinan kanssa kauppaa öljyllä ja kaasulla.<sup>91</sup>

### 3.4 Venäjän asevarustelu ja Pohjoismaiden pelotevoiman kasvatus

Venäjän aseellinen varustautuminen sekä yleisesti sotilaallisten resurssien kasvattaminen nähtiin Pohjoismaissa yhtenä alueen turvallisuutta heikentävänä tekijänä. Venäjä loi uudenlaisia yksikkötyyppejä 2010-luvun alussa esimerkiksi Luoteis-Venäjälle, lähelle Suomen rajaa. Ruotsin hallituksen esityksen mukaan venäläiset yksiköt myös lisäsivät harjoituksia sekä armeijan koulutustoimintaa. Toiminnalla ja harjoituksilla oli Ruotsin esityksen mukaan hyökkäyksellinen luonne. Hyökkäysharjoituksia on tehty myös strategisilla pommikoneilla Itämeren yllä. Vuoden 2015 esityksessä ennustetaan jo, että vuoteen 2020 mennessä puolustus- sekä hyökkäysvalmiudet

---

<sup>90</sup> Regeringens proposition 2014/15:109, 44.

<sup>91</sup> Bjarnason 2020, 31.

lisääntyvät ja Ruotsissa uskottiin, että se voi jo lähitulevaisuudessa mobilisoida suuret joukot laajempaa sotaa varten.<sup>92</sup>

Nämä seikat kertovat siitä, että Venäjän toimintaan kiinnitettiin huomiota jo pian Krimin vuoden 2014 hyökkäyksen jälkeen ja esimerkiksi Ruotsissa ennustettiin hyvin se, että 2020-luvulle tultaessa Venäjän resurssit ovat alueellisessa mittakaavassa suuret. Vuonna 2017 Venäjän resursseja ja harjoituksia pidettiin kuitenkin lähinnä strategisena kiusaamisena, jonka tarkoitus oli ainoastaan esitellä mahtia ja esittää retoriikkaa Venäjästä suurena ja voimakkaana maana, eikä suoranaisesti valmisteluina sotaan.<sup>93</sup> Ruotsin oma varustautuminen taas nähtiin enemmän Itämeren alueen rauhanomaista kehitystä tukevana. Hallituksen esityksen mukaan vuonna 2015 puolustusvoimien toimintakykyä tulisi lisätä ja kehittää jatkuvasti turvallisuusympäristön kehityksen mukaisesti, joka nimenomaan lisäisi Itämeren alueen rauhanomaista kehitystä. Tässä näkyy Kööpenhaminan koulukunnan ajatus valtioiden mielikuvista toisistaan. Venäjän varustautuminen nähdään Itämeren alueella turvallisuusuhkana, mutta Ruotsin varustautuminen sekä yleispohjoismaalainen resurssien ja toimintamahdollisuuksien kehitys nähdään sekä alueellisesti, että Ruotsin näkökulmasta turvallisuutta lisäävänä asiana.<sup>94</sup>

Pohjoismaat reagoivat Venäjän sotilaallisten resurssien kasvuun sekä sen sotilaallisiin toimiin Georgiassa ja Krimillä. FOI:n vuonna 2016 tuottaman raportin mukaan vuosina 2006-2015 Itämeren alueen valtioiden sotilasmenojen kasvattamiseen vaikuttava tekijä oli pääasiassa taloudellinen tilanne. Kun maan bruttokansantuote kasvaa, myös sotilasmenoja voidaan kasvattaa. Sotilasmenoihin on kuitenkin vaikuttanut myös Venäjä lisääntyneet sotilaalliset resurssit sekä Venäjän priorisointi sotilasmenoihin. Signaalina maiden välillä ei kuitenkaan ole sotilasmenojen taso, vaan sotilasmenojen muutosvauhti. Eli muut alueen valtiot näyttävät tutkimuksen mukaan reagoivan Venäjän sotilasmenojen kasvuvauhtiin, ei niinkään kokonaismäärään. Maiden reagointi näihin signaaleihin on kuitenkin ollut hidasta vielä raportin katsantoaikaan. Tämä kuitenkin vahvistaa sen, että alueen maat, mukaan lukien Suomi, Ruotsi ja Tanska reagoivat jo 2010-luvulla Venäjän sotilasmenojen kehitykseen. Reagointi muiden naapurimaiden, kuin Venäjän menoihin oli negatiivista, eli Venäjä oli ainut alueen maa, jonka sotilasmenojen kasvuvauhtiin reagoitiin, vaikka reagointi oli osin hidasta. Tämä vahvistaa jälleen Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisnäkökulmaa. Epäluotettavaan ja vaikeasti ennustettavissa olevaan naapuriin reagoidaan

---

<sup>92</sup> Regeringens proposition 2014/15:109, 29.

<sup>93</sup> FOI Memo 6212 2017, 2.

<sup>94</sup> Regeringens proposition 2014/15:109, 50.

tässä tilanteessa eri tavalla kuin rauhanomaiseen naapurimaahan. Ennakkoluulot ja -oletukset vaikuttavat käytännön tasolla samalla tavalla kuin teoreettisesti Kööpenhaminan koulukunta esittää.<sup>95</sup>

Vuoden 2012 *Muutosten Venäjä* tutkimuksessa ilmenee myös huoli Venäjän asevoimien aseman sekä yhteiskunnallisen merkityksen kasvusta.<sup>96</sup> Venäjän asevarustelu, erityisesti uudistuva ohjusjärjestelmä huolestutti myös vuoden 2019 *Voiman Venäjä* -tutkimuksessa.<sup>97</sup> Turvallistamisteorian mukaan sotilaallisen uhan muodostumiseen vaikuttavat myös käytetyt resurssit, jolloin asevarustelu tai asevoimien merkityksellisuuden kasvu yhteiskunnassa aiheuttaa turvattomuutta lähialueille. Teoriakehys tukee siis havaintojani.

Sekä Venäjä että Nato vahvistivat läsnäoloaan ja sotilaallista aktiivisuuttaan Itämeren alueella 2016. Ruotsissa Naton läsnäolo ja aktiivisuus nähtiin turvallisuutta luovana tekijänä. Raportissa korostettiin Ruotsin sekä Nato-maiden välistä yhteistyötä ja täten Ruotsin vahvaa Nato-suhdetta, jonka tulkitsen tuovan Ruotsin näkökulmasta turvallisuutta Ruotsille. Tutkimusraportissa todetaan myös suoraan, että Venäjä on keskeisellä sijalla Ruotsin arvioissa Itämeren alueen turvallisuustilanteesta. Venäjä nousee esiin myös välttämättömäksi kysymykseksi arvioitaessa Ruotsin mahdollista Nato-jäsenyyttä. Itämeren alueella Ruotsi koki vuonna 2016 Venäjän olevan sotilaallisesti vahvempi osapuoli kuin Yhdysvallat. Konkreettinen esimerkki Itämeren alueeseen kohdistuvasta uhasta oli Venäjän ydinaseiden varastointi Kaliningradissa. Toinen konkreettinen uhka kohdistui enemmän sisäisiin turvallisuusuhkiin. Mahdollisen laajemman kriisin puhjetessa mahdolliset pakolaisvirrat nähtiin uhaksi Ruotsin turvallisuudelle.<sup>98</sup>

Tanskassa todettiin vuonna 2017, että Venäjän toimet ovat olleet huolestuttavia siitä lähtien, kun se liitti laittomasti Krimin itseensä vuonna 2014. Uhkaa ovat entisestään nostaneet sen muut toimet, kuten aggressiivinen käytös sen länsirajoilla, sotilasjoukkojen nykyaikaistaminen ja kasvattaminen Länsi-Venäjällä, äkilliset harjoitukset sekä kehittyneiden ohjusjärjestelmien sijoittaminen Kaliningradiin vuonna 2016. Varustautumisen merkitys uhkakuvien rakentumisessa on siis jälleen huomattava. Tanska oli Naton kautta vastannut kehittyvään uhkaan, kun Varsovan huippukokouksessa heinäkuussa 2016 päätettiin vahvistaa Naton turvatoimia Puolassa, Virossa, Latviassa ja Liettuassa tehostetulla etupainotteisella läsnäololla (Enhanced Forward Presence, eFP),

---

<sup>95</sup> Olsson, Bäckström 2016, 47–48

<sup>96</sup> Puolustusministeriö 2012, 2-20.

<sup>97</sup> Puolustusministeriö 2019, 64.

<sup>98</sup> Statens offentliga utredningar SOU 2016:57 151–156, 199–200.

jossa monikansallisissa taisteluosastoissa kiertää eri Nato-maiden joukkoja. Tämä on osa Naton deterrenssin vahvistamista Itä-Euroopassa. Uhkakuvat Tanskan ja Naton puolelta keskittyivät siis Itämeren alueen osalta erityisesti Baltian maihin.<sup>99</sup>

Konkreettisenä uhkana Pohjoismaille ja Baltialle Pohjoismaiden yhteisessä turvallisuusraportissa nähdään Venäjän varustautuminen, kuten ydinvoimavarat. Raportissa alueellisena painotuksena näkyy kuitenkin enemmän Arktisen alueen kokema uhka Venäjän ja Kiinan vuoksi kuin Itämeren alue. Tässä yleispohjoismainen näkemys tuntuu poikkeavan Suomen kansallisesta näkemyksestä, jossa Itämeren alue tunnustetaan uhatuksi alueeksi jo vahvasti vuonna 2020.<sup>100</sup>

Ruotsin hallitus esitteli Tukholmassa 2015 valtiopäiville esityksen dokumentista nimeltään Puolustuspolitiikan suunta - Ruotsin puolustus 2016–2020. Dokumentti pyrkii siis ennustamaan tulevia puolustuspoliittisia muutoksia ja uskon, että esityksessä pedataan jo turvallistamisen toimia. Turvallistamisen toimille tarvitaan Kööpenhaminan koulukunnan mukaan yleinen tahtotila ja tällaisen esityksen luominen vahvistaa oikeutusta muutoksille ja järeämmille toimille, kun se esityksen myötä leviää mediaan ja kansan tietoisuuteen. Esityksessä todetaan, että Ruotsin puolustusvoimavarat ovat suunnattu viime kädessä sen oman alueen puolustamiseen, mutta varat on myös nähtävä yleispohjoismaisena voimavarana. Tulkitsen, että tällä tarkoitetaan sitä, että jos Pohjois-Euroopassa syttyisi jokin konflikti, Ruotsin tulisi olla valmis jakamaan sen omia puolustuksellisia voimavaroja alueellisen rauhan saavuttamiseksi. Tämä tukee sitä narratiivia, mikä toistuu sekä Suomen että Ruotsin dokumenteissa, että pohjoismaista ja yleisesti alueellista yhteistyötä on lisättävä. Esityksessä korostetaan Ruotsin vastuuta Itämeren alueen kehityksestä. Tällä esitetään sitä mahdollisuutta, että Ruotsi tukisi muita Pohjoismaita, jos konflikti alueella syttyisi.<sup>101</sup>

Tanska tunnustetaan pohjoismaisessa kontekstissa maaksi, joka osallistuu aktiivisesti kansainvälisiin sotilasoperaatioihin Naton kautta. Vielä vuonna 2015 Tanska on arvioinut, että aluepuolustukselle ei ole tarvetta ja Tanskan puolustusvoimien tarve on liittynyt lähinnä niiden käyttöön kansainvälisissä operaatioissa. Puolustuspoliittisessa selonteossa, joka kattoi vuodet 2013–2017 on otettu tavoitteeksi puolustusmenojen laskeminen jopa 15 prosentilla. Vuonna 2013 puolustusbudjetti vastasi noin 1,4% Tanskan bruttokansantuotteesta. Nämä luvut ja arvopainotukset viittaavat siihen, että 2010-luvun ensimmäisinä vuosina Tanskassa suhtauduttiin alueellisen konfliktin mahdollisuuden epäilevästi.

---

<sup>99</sup> Danish Institute for International Studies 2017, 23–24.

<sup>100</sup> Björn Bjarnason 2020, 29.

<sup>101</sup> Regeringens proposition 2014/15:109, 1.

Ruotsissa oltiin yleisesti huolestuneita mm. Tanskan edustamasta trendistä, jossa länsieurooppalaisten sotilaalliset voimavarat heikentyvät samalla kun Venäjän suorituskyky ja voimavarat kasvavat. Ruotsissa kuitenkin nähtiin mahdollisena se, että Venäjän toimet Ukrainassa voivat auttaa katkaisemaan tämän ilmiön. Ruotsi nähtiin, että 2010-luvun puolella välissä Venäjän pysyvä sotilaallinen suorituskyky alueella on suurempi kuin alueen muiden toimijoiden. Tulkintani mukaan siis Ruotsissa kritisoitiin Tanskan valintoja heikentää puolustusbudjettia, eikä Tanskaa itsessään nähty turvallisuutta alueelle tuovana maana. Nato kuitenkin nousee Ruotsissa jälleen esille ja sotilasliiton läsnäolo Itämerellä nähtiin turvallisuutta tuovana tekijänä. Hallituksen esityksessä todettiin, että kynnys Venäjän avoimeen aseelliseen hyökkäykseen Nato-maata vastaan on korkea. Avaintoimijana tässä kuitenkin nähtiin Yhdysvallat sekä Yhdysvaltojen tuki Nato-maille, eivätkä pohjoismaiset toimijat.<sup>102</sup>

Ruotsille geostrategisesti merkittävä maantieteellinen alue on Gotlanti. Gotlanti on maantieteellisesti Ruotsin ja Baltian maiden välissä Itämerellä. Se on maantieteellisesti suhteellisen lähellä Venäjää ja Ruotsille on tärkeää sen turvallisuuden kannalta, että Gotlanti pysyy Ruotsin hallussa. Se on kriittisessä maantieteellisessä kohdassa keskellä Itämerta, joten jos se olisi vihamielisten joukkojen hallussa, se olisi riski kaikille Itämeren alueen valtioille. Gotlannin hallinta tarjoaa Ruotsille mahdollisuuden hallita sekä puolustaa keskeisiä Itämeren merireittejä sekä energiakäytäviä. Hallituksen vuoden 2015 esityksessä se esittää uuden taisteluosaston järjestämistä Gotlantiin. Tässä näkyvät nousseet jännitteet Itämeren alueella, mitä 2010-luvun uudet turvallisuuspoliittiset muutokset ovat aiheuttaneet. Tämä uuden taisteluosaston järjestäminen Gotlantiin on osa Ruotsin varustautumista, jolla se pyrkii osoittamaan muille maille sotilaallista valmiuttaan sekä myös toteuttaa turvallistamisen toimia tällä poikkeuksellisella lisävarustautumisella. Muina lisävarustautumisen merkkeinä on ehdotuksessa mainittu esimerkiksi sotilaskoulutuksen lisäämistä, fyysisen läsnäolon tehostamista sekä uuden siviilipuolustuksen suunnittelu.<sup>103</sup>

Asteittainen muutos turvallisuuspoliittisessa ajattelussa käynnistyi Ruotsissa vuosina 2014-2015. Kansalaisten käsitys oli, että uudessa puolustuslakiesityksessä puolustusmenot kasvaisivat jonkun verran, mutta käsittelyyn tuli jälleen perinteisiä sodankäynnin käsitteitä kuten kansallinen puolustus, valtion suvereniteetti, sodankäyntikyky sekä mobilisaatio. Asepalvelus otettiin uudestaan käyttöön ja kokonaispuolustus suunniteltiin kokonaan uudestaan. Sodan ajan tarpeisiin ja varautuminen

---

<sup>102</sup> Regeringens proposition 2014/15:109, 25, 45.

<sup>103</sup> Regeringens proposition 2014/15:109, 1, 8.

sotilaalliseen konfliktiin otettiin osaksi julkista suunnittelua, joka on nähdäkseni Kööpenhaminan koulukunnan teorian mukaisesti selkeä merkki turvallistamisprosessin alkamisesta. Käytännön tasolla tämä jäi silti edelleen uupumaan, mikä näkyy esimerkiksi vuoden 2017 kansallisessa turvallisuusstrategiassa, jossa ei ollut selkeitä painopisteitä tai mitään viitteitä siitä, miten uusia tavoitteita pyrittäisiin saavuttamaan.<sup>104</sup>

Tilanteessa, jossa Suomi ja Ruotsi olivat Pohjoismaista ainoita, jotka eivät kuuluneet Natoon, on luonnollista, että nämä maat turvautuvat toisiinsa. Helmikuussa 2015 maat sopivat yhteisestä syvennetyn yhteistyön ohjelmasta, joka kattaa kaikki rauhanajan toiminnan osa-alueet, mukaan lukien esimerkiksi tukikohtien keskinäisen käytön, yhteisiä harjoituksia sekä yhteisiä aluevalvontaoperaatioita. Maat olivat myös kiinnostuneita selvittämään niitä lainsäädännöllisiä ongelmia, joita voisi liittyä siihen, että ne tarjoaisivat ja vastaanottaisivat apua toisilleen ja toisiltaan sekä muille kumppaneille. Turvallistamisen prosessit ovat siis käynnissä resurssien lisäämisen, yhteistyön syventämisen sekä lainsäädännön muuttamisen kautta. Se, että jossain maassa valmistellaan jopa lainsäädännöllisiä uudistuksia sotilaallisen avunannon varalta kertoo siitä, että maa kokee suvereniteettinsä tai ainakin liittolaisensa suvereniteetin uhatuksi ja se vaatii turvallistamisen toimia.<sup>105</sup>

Ruotsissa julkaistiin vuonna 2016 puolustusministeriön pyynnöstä raportti koskien globaalien sotilasmenojen muutosta, erityisesti koskien Itämeren. Ruotsissa oltiin huolissaan siitä, miten globaalisti tähän aikaan sotilasmenojen nousu on tapahtunut epätasaisesti. Erityisesti osa Aasian, Lähi-idän ja Saharan eteläpuoleisen Afrikan maista on nostanut sotilasmenojaan, samalla kun perinteisesti korkeiden sotilasmenojen valtiot kuten Länsi-Eurooppa sekä Yhdysvallat ovat vähentäneet sotilasmenojaan. Tämä epätasapainoinen sotilasmenojen jakautuminen yhdistettynä alueellisten konfliktien purkautumiseen nähtiin uhkana. Meneillään olevien sotien ja terrorismin lisääntyessä Lähi-idässä, myös itäisessä euroopassa oli tapahtunut jännitteiden kasvamista ja ensimmäistä kertaa kylmän sodan jälkeen myös Ruotsi oli raportin mukaan keskellä alueellisten jännitteiden kasvua Itämerellä.<sup>106</sup>

Tanskan vuoden 2016 ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa nostettiin esiin se, että Tanska ei ollut nostanut puolustusmenojaan. Kylmän sodan jälkeen Tanska on systemaattisesti laskenut

---

<sup>104</sup> FOI Memo 6212 2017, 2.

<sup>105</sup> Danish Institute for International Studies 2015, 42.

<sup>106</sup> Olsson, Bäckström 2016, 7.

puolustusmenojaan, sillä Tanskalle suotuinen turvallisuustilanne mahdollisti resurssien käytön muihin osa-alueisiin. Selonteossa kuitenkin selvästi todetaan, että tilanne on muuttunut ja uusi turvallisuustilanne vaatii vastauksia Tanskan suunnalta. Tanska oli ainut Itämeren alueen valtioista, joka ei ollut vuonna 2016 vastannut uuteen tilanteeseen lisäämällä tai suunnittelemalla puolustusmenojen lisäämistä. Puolustusmenojen laskeminen aiheuttaisi Tanskalle sen, ettei se pystyisi säilyttää pitkällä aikavälillä asemaansa Naton tehtävien suurimpien rahoittajien joukossa. Menojen nostaminen ei siis tarkoittaisi raportin mukaan sitä, että suoraan Tanskan sotilaallinen turvallisuus olisi uhattuna, vaan sitä, että yleisesti Nato-maiden varautuminen on noussut ja pelotevoiman ylläpitäminen vaatisi suurempaa puolustusbudjettia. Vuoden 2016 katsannossa ei kuitenkaan vielä esitetä uutta puolustusbudjettia vaan ainoastaan todetaan, että budjettia tulisi nostaa seuraavalla puolustussopimuskaudella. Turvallisuustilanteen muutos on siis rekisteröity, mutta toimet ovat olleet muita Pohjoismaita sekä Itämeren alueen valtioita hitaampia, mikä voi kertoa Tanskan melko turvatusta asemasta.<sup>107</sup>

Vuonna 2019 Puolustusministeriön toimeksiannosta Ruotsissa julkaistiin raportti, jonka tarkoituksena oli analysoida Venäjän A2/AD-valmiuksia sekä Naton mahdollisia vastatoimia sekä niiden vaikutusta Itämeren alueen strategiseen dynamiikkaan. A2/AD-valmiuksilla tarkoitetaan anti-access/area denial -valmiuksia, jossa valtiolla on kyky käyttää sensoreiden ja pitkän matkan ohjuksien yhdistelmää ja täten estää vastustajaa toimimaan aluettaan lähellä olevalla eristetyllä alueella tai niin kutsutussa kuplassa. Tällaiset voimavarat voisivat luoda Venäjän lähialueelle laajan vyöhykkeen, jonne Naton joukot eivät pystyisi tai edes haluaisi päästä, alueen jossa ne eivät voisi toimia ja jossa täten Venäjällä olisi täysin vapaat kädet. Anti-access (A2) tarkoittaa kykyä estää pääsy alueelle, esimerkiksi lentokoneilla ja area-denial (AD) viittaa kykyyn tehdä alueella oleskelusta vaarallista. Venäjän valmiudet hyödyntää tätä strategiaa nähtiin turvallisuusuhkana alueella erityisesti Krimin valtauksen jälkeen. Ruotsissa uhan nähtiin kohdistuvan erityisesti Baltian maihin sekä sen omista alueista Gotlantiin. Krimin valtauksen jälkeen tämä herätti entistä enemmän kysymyksiä ja mediassa esiteltiin karttoja, jotka muodostivat tällaisia A2/AD -kuplia, jotka kattoivat jopa 400 kilometrin alueen Kalingradista tai Itämeren alueen saarista ja joihin länsimaiset lentokoneet ja alukset eivät täten pääsisi.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Ministry of Foreign Affairs of Denmark 2016, 12.

<sup>108</sup> Dalsjö, Berglund et al. 2019, 4, 9, 14–15.

Ruotsin raportin mukaan nämä A2/AD -kuplat olisivat erityisen hankalia Natoon kuulumattomille Suomelle ja Ruotsille. Kriisin sattuessa Ruotsissa uhkana nähtiin, että Venäjä voisi siirtää näitä kuplia Ahvenanmaalle tai Gotlantiin. Tämä tarkoittaisi sitä, että Suomi tai Ruotsi olisivat automaattisesti aktiivisesti mukana konfliktissa. Ruotsin puolelta uhkia konfliktista nousee myös siitä, että mikäli Venäjän Kalingradin erilliasueelta tulisi jokin ohjusuhka, Naton olisi käytettävä sen ilmatilaa tai aluetta uhan torjumiseksi.<sup>109</sup>

Ruotsi ryhtyi erilaisiin toimenpiteisiin varautuakseen A2/AD -järjestelmän aiheuttamaan uhkaan. Se sijoitti varuskunnan Gotlannin saarelle, hajautti lentokoneita rauhanajan tukikohtiin, hankki Patriot-ilmatorjuntajärjestelmän sekä tiivisti puolustussuhteitaan Yhdysvaltojen kanssa entuudestaan. Nämä kaikki ovat selkeitä merkkejä turvallistamisesta esitettyä uhkaa vastaan. Vaikka uhka ei ole aktualisoitunut, eikä A2/AD -järjestelmästä ole vielä konkreettista esimerkkiä Itämeren alueelta, Ruotsi turvallisti uhan ennakkotietojen vuoksi. Raportin mukaan A2/AD -järjestelmään liittyvät uhat ovat kuitenkin usein liioiteltuja ja niiden levittäminen voi olla lännelle jopa haitaksi. Venäjän A2/AD -järjestelmän valmiuksien turvallistaminen voi raportin mukaan vain tukea venäläisiä narratiiveja sen sotilaallisista resursseista ja täten suurentaa niiden vaikutusta. Tämä retoriikka voi hankaloittaa Itämeren alueen valtioita, sillä siitä saattaa syntyä tunne, että esimerkiksi Itä-Euroopan Naton jäsenvaltioita on turha yrittää puolustaa ja aiheuttaa sen, että alueille ei suunnitella kuin symbolisia puolustustoimia. Tämä narratiivi korostaisi entisestään tähän aikaan Yhdysvaltain presidenttinä toimineen Donald Trumpin näkemyksiä, joka oli antanut olettaa useasti, että Naton ei kannattaisi satsata sen voimavaroja esimerkiksi Baltian maiden puolustamiseksi. Ruotsissa siis nähtiin myös turvallistamisen varjopuolet ja tämä näkemys saattaa olla yksi syy Ruotsin ulko- ja turvallisuuspolitiikan “myöhäiseen” heräämiseen Venäjän kysymyksessä. Joskus turvallistamisen toimet voivat olla itseään toteuttavia, eli kun jonkin asian uskotaan olevan näin, se voi osaksi tämän narratiivin vuoksi tapahtua juuri niin.<sup>110</sup>

Vuonna 2020 Tanskassa tunnistettiin uhkakuvien jatkuva muutos selkeästi. Tanskan vuoden 2019-2020 painopisteet ovat turvallisuuspoliittisen yhteistyön lisääminen Itämeren alueen valtioiden kanssa sekä Tanskan Itämeren alueen turvallisuuden vahvistaminen resurssien lisäämisellä Naton kollektiiviseen puolustukseen. Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa strategiassa todetaan, että Tanskan puolustussopimuksen myötä sen tulee lisätä puolustusmenoja 20 prosentilla. 20 prosenttia ei

---

<sup>109</sup> Dalsjö, Berglund et al. 2019, 16.

<sup>110</sup> Dalsjö, Berglund et al. 2019, 16–20.

kuitenkaan välttämättä strategian mukaan riitä, vaan uhkakuvien muutoksen vuoksi Tanskan tulee varautua puolustusmenojen jatkuvaan lisäämiseen myös tulevaisuudessa. Tähän liittyy myös päätös siitä, että Naton Walesin huippukokouksessa 2014 asetettu puolustuksen 2% bruttokansantuotteesta toimisi Tanskan puolustusbudjetin perustana tästä eteenpäin. Uusia menoja olivat esimerkiksi alueellinen ilmapuolustus sekä sukellusveneiden torjunta-aseet, jotka palvelevat uskottavaa pelotetta. Tanskan turvallisuuden kannalta sille on ensisijaisen tärkeää, että Yhdysvallat sitoutuvat Eurooppaan Naton kautta ja se vaatii aktiivista työtä myös Tanskan suunnalta.<sup>111</sup>

Puolustusmenojen nostamisen lisäksi Tanska oli vuonna 2020 vahvistamassa Naton kollektiivista pelotevoimaa Venäjää vastaan esimerkiksi perustamalla divisioonan päämajan Baltiaan sekä tarjoamaan Naton käyttöön kybervalmiuksia. Arvio tässä vaiheessa kuitenkin oli se, että Venäjä ei olisi kiinnostunut ottamaan riskiä sotilaallisesta yhteenotosta Naton kanssa. Venäjän toiminta on kuitenkin arvaamatonta ja se on jatkanut Krimin miehittämisen jälkeen aggressiivista toimintaansa Itä-Ukrainassa sekä aggressiivista käytöstä Itämerellä. Tämän takia uhka on kuitenkin olemassa. Puolustusmenojen ja muiden turvallisuus resurssien lisääminen on yksi turvallistamisen muoto, mitä Tanska selkeästi tässä harjoittaa. Uhkakuvat ovat siis selkeästi kehittyneet ja Tanska on vastannut niihin resurssien korottamisella.<sup>112</sup>

Muutos 2010-luvun viimeisten vuosien ja vielä 2020 ja 2021 diskurssiin tapahtui Ruotsissa selkeästi. Ruotsin vuoden 2022 ulkopoliittisessa selonteossa Venäjän toiminta Itämeren alueella nähdään suoraan potentiaalisena uhkana alueelliselle vakaudelle ja turvallisuudelle Ukrainan hyökkäyksen seurauksena. Selonteossa painotetaan ja tuodaan selkeästi esiin Ruotsin omaa sotilaallista suorituskykyä ja viestiä suorituskyvystä tehostetaan mainitsemalla kahdenväliset sopimukset naapurimaiden kanssa sekä Naton kanssa tehtävä yhteistyö. Puolustuskyvyn ylläpitämiseen ja tehostamiseen Ruotsi on tehnyt suurimmat investoinnit sitten 1950-luvun. Tällaiset historialliset investoinnit neutraaliksi identifioituneelle valtiolle eivät synny tyhjästä, vaan tarve niille on selkeästi syntynyt koetuista uhista Itämerellä ja uhka on selkeästi turvallistettu näiden seikkojen perusteella vuonna 2022. Investointien ja puolustuskyvyn esiin tuomisella pyritään vaikuttamaan uhkaa tuovaan toimijaan, kuten Kööpenhaminan koulukunta esittää. Vuoden 2022 selonteossa korostettiin myös yhteistyötä Suomeen ja siinä mainitaan, että yhteistyö Suomen kanssa on erityisasemassa kansainvälisen puolustusyhteistyön syventämisessä. Tulkitseen tämän johtuvan maantieteellisesti

---

<sup>111</sup> Ministry of Foreign Affairs of Denmark 2020, 7, 11–12, 14.

<sup>112</sup> Haugvik, Svendsen 2022, 8–9.

läheisestä sijainnista sekä siitä, että kumpikin maista oli tällöin sotilaallisesti liittoutumaton. Tällä myös ehkä jo pedattiin ympäristöä tässä vaiheessa mahdolliseen Suomen ja Ruotsin yhtäaikaiseen Naton jäsenhakemukseen.<sup>113</sup>

Vaikka alkuvuodesta 2022 julkaistiin Tanskan ulko- ja turvallisuuspoliittinen strategia, julkaistiin heti perään vuonna 2023 uusi strategia. Tämä johtuu siitä, että edellinen strategia julkaistiin juuri ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaan ja täten turvallisuusympäristön muutoksesta johtuen strategia vanhentui nopeasti. Vuoden 2023 strategia perustui pitkälti vuoden 2022 tapahtumien aiheuttamaan muutokseen, jonka takia olen sisältänyt sen katsaantoni.

Strategian mukaan hallitus aikoo edistää puolustus- ja turvallisuusmenojen pitkän aikavälin säännöllistä korottamista 2% suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2030 asti. Strategiassa todetaan suoraan, että tämä investointi on historiallisen suuri. Tällainen puolustusmenojen merkittävä lisääminen johtuu strategian mukaan siitä, että Tanskan ja Euroopan turvallisuutta ja puolustusta tulee lisätä ja Nato sekä transatlanttinen yhteys ovat tässä suhteessa tärkein linkki, joten Tanskan tulee strategian mukaan antaa oma panoksensa Natolle. Strategiasta paistaa kuitenkin edelleen, että näitä puolustusinvestointeja ei tehdä siksi, että pelätään Tanskan tai tanskalaisten suvereniteetin puolesta, vaan investointeja tehdään, jotta Tanska pystyy huolehtimaan Naton yhteisestä turvallisuudesta sekä kantamaan turvallisuudesta kollektiivista vastuuta. Tanskaan itseensä kohdistuvat uhat eivät ole sotilaallisia, vaan luonteeltaan hybridiuhkia, kuten kyberhyökkäyksiä. Strategiassa erikseen nostetaan esiin naapurialueet Baltiassa, Itämerellä, Itä-Euroopassa, arktisella alueella sekä Pohjois-Atlantilla. Asia, mitä turvallistetaan ei siis ole suoranaisesti Tanska, vaan Tanskan lähialueet ja se on perusteltu hallinnon puolelta vahvalla liittolaisuus-ajattelulla ja velvollisuudella auttaa sekä tukea lähialueita. Turvallistaminen on kuitenkin tapahtunut, sillä Tanska toteuttaa toimia, joita ei normaalioloissa toteuttaisi, eli merkittävä puolustusmenojen nostaminen ja se perustellaan selkeästi strategiassa. Jo pelkästään uuden strategian luominen näin nopeasti edellisen jälkeen on osa turvallistamisprosessia. Sillä pyritään havainnollistamaan ja esittämään, että turvallisuustilanne on selkeästi muuttunut ja uusia toimia tarvitaan.<sup>114</sup>

Pohjoismainen yhteistyö nousee keskiöön erityisesti vuoden 2023 Tanskan strategiassa. Suomi oli tässä vaiheessa liittynyt Natoon ja Ruotsi oli liittymässä Natoon, mutta prosessi oli vielä kesken.

---

<sup>113</sup> Government Offices of Sweden 2022, 1–4.

<sup>114</sup> Ministry of Foreign Affairs of Denmark 2023, 11, 23–24.

Strategian mukaan Pohjoismaat olivat vuonna 2023 turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla yhteneväisempiä kuin koskaan ennen. Samoin myös Tanskan opt-out sopimuksen päätyminen vahvisti strategian mukaan Pohjoismaita entisestään. Tanska ilmaisee halukkuutensa yhteistyön suunnittelun ja kehittämisen keskeisessä asemassa toimimiseen. Tässä huomataan se, että kaikki tarkastelemani Pohjoismaat muuttivat jotain merkittävää osaa turvallisuuspolitiikassaan: Ruotsi ja Suomi luopuivat sitoutumattomuuspolitiikastaan ja Tanska luopui opt-out sopimuksesta, jonka mukaan sen ei ollut tarvinnut osallistua EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyöhön<sup>115</sup>. Pohjoismainen yhteistyö tulee erityisesti näkyviin puhuttaessa yhteisestä vastuusta Itämeren alueen turvallisuudesta. Tanska kokee, että Pohjoismailla on yhdessä vastuu Itämeren alueen turvallisuudesta, erityisesti koskien Baltian maita. Tanskassa ei siis nähdä, että esimerkiksi Suomi tai Ruotsi olisivat uhattuina, vaan turvallisuusuhat Itämeren alueella kohdistuvat erityisesti Baltian maihin.<sup>116</sup>

Tanskalle Nato ja ylipäätään vahva transatlanttinen side ovat Tanskan sekä tanskalaisten turvallisuuden takaajat. Tästä syystä vuoden 2022 strategian mukaan Tanskan tulee osallistua sotilasliiton pelotevoiman vahvistamiseen sekä kollektiivisen puolustuksen kehittämiseen, myös Euroopassa. Tämä lisäys Euroopasta antaa olettaa, että Tanska, joka pitkään keskittyi kansainvälisiin tehtäviin, kuten rauhanturvaamiseen, oli siirtänyt katseensa vuonna 2022 myös Eurooppaan. Tanskassa siis uskottiin Ukrainan sodan kynnyksellä, että pelotevoimaa ja kollektiivista puolustusta tarvitsee vahvistaa ja toteuttaa myös Euroopassa, ei pelkästään esimerkiksi Naton operaatioissa Lähi-idässä. Tästä johtuen strategiassa todetaan, että Tanska osallistuu merkittäväällä tavalla turvallisuusponnisteluihin Itämeren naapurialueella, Pohjois-Atlantilla sekä arktisella alueella. Samoin Tanskan tuki Naton pelotevoiman sekä läsnäolon vahvistaminen erityisesti Itämeren alueella sekä Baltian maissa, oli merkittävä. Mitään konkreettisia uhkakuvia strategiassa ei Itämeren alueelle mainita, mutta sen perusteella voidaan tehdä tulkinta, että konfliktin uhka on liikkunut lähemmäs Tanskan maantieteellistä aluetta ja että Baltian maat sekä yleisesti Itämeren alueen erityisesti reunavaltiot sekä niiden suvereniteetti ovat uhattuina. Tämän uhkakuvan vuoksi Tanska pyrkii strategiassa esittämään Naton kautta sen osallistumista sekä resursseja alueen turvallisuuteen.

---

<sup>115</sup> "EU:n puolustusyhteistyö: neuvosto toivotti Tanskan tervetulleeksi PRY-yhteistyöhön ja käynnisti PRY-projektien viidennen aallon" Eurooppa-neuvoston verkkosivut. < <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2023/05/23/eu-defence-cooperation-council-welcomes-denmark-into-pesco-and-launches-the-5th-wave-of-new-pesco-projects/> > [luettu 4.11.2024]

<sup>116</sup> Ministry of Foreign Affairs of Denmark 2023, 12.

Vaikka uhka ei selkeästi kohdistu Tanskaan, on alueen kehityksellä suurta merkitystä myös siihen esimerkiksi taloudellisesti sekä Naton kautta.<sup>117</sup>

Suomi on eronnut katsantoajalla muista Itämeren alueen Pohjoismaista suhteessa puolustusmenoihin. Kylmän sodan päätyttyä Suomi ei pienentänyt alueellista puolustuskapasiteettia tai puolustusmenoja vaan päinvastoin tehosti niitä, toisin kuin muut pohjoismaat. Suomi säilytti myös vahvan kokonaispuolustusohjelman osana sotilaallista toimintakykyään. Ruotsi ja Tanska molemmat olivat laiminlyöneet eniten alueellista puolustustaan kylmää sotaa seuraavina vuosikymmeninä. Vuonna 2022 maiden sotilasmenot suhteessa bruttokansantuotteeseen olivat arviolta Tanskalla 1,38%, Ruotsilla 1,31% ja Suomella 1,72 %.<sup>118</sup>

Vuonna 2022 Tanska tiivistä entisestään puolustusyhteistyötään Yhdysvaltojen kanssa. Tanskassa tehtiin merkittävä ja historiallisesti suuri päätös, jossa Tanska salli Yhdysvaltojen sotilaiden sekä lentokoneiden laskeutua ja käyttää Bornholmin saarta tai muuta Tanskan aluetta. Samana vuonna Tanska liittyi myös EU:n puolustusyhteistyöhön, jota aiemmin rajoittivat opt-out -sopimukset. Tanskassa järjestettiin kansanäänestys, jonka aikoihin lähes kaikki puolueet kampanjoivat liittymisen kannalta. Myös enemmistö kansasta oli liittymisen puolesta ja n. 67% kansalaisista äänesti sen puolesta. Aikaisemmassa kansainvälisessä tilanteessa tämä ei olisi ollut todennäköistä, koska Tanskassa on ollut vahva konsensus pysyä Euroopan turvallisuus- ja puolustusyhteistyön ulkopuolella. Tätä historiallista päätöstä ja kehityskulkua voi verrata Suomen ja Ruotsin Nato-jäsenyyteen. Tanskassa päätettiin samana vuonna myös nostaa puolustusbudjettia nykyisestä 1,4% bruttokansantuotteesta 2% vuoteen 2030 mennessä. Tämä tuli hallituksen mukaan toteuttaa siitä huolimatta, vaikka eteen tulisi muita taloudellisia ongelmia. Nämä merkittävät turvallistamisen muodot liittyvät selkeästi Venäjän aiheuttamaan uhkaan ja siten laajempaan turvallistamisen teemaan, jossa Tanska on muuttanut ulko- ja turvallisuuspolitiikkaansa selkeästi lähemmäs sen lähialueita. Näin historialliseen suunnanmuutokseen tarvitaan vahva turvallistamisen prosessi. Hallitus totesi myös periaatesopimuksessaan suoraan, että Euroopan turvallisuus on uhattuna ja sen takia näitä toimenpiteitä tarvitaan Tanskan puolustusvalmiuden vahvistamiseksi tässä uudessa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Ministry of Foreign Affairs of Denmark 2022, 21.

<sup>118</sup> Lucas, Sendak et al. 2023.

<sup>119</sup> "Danmark og USA indleder forhandlinger om forsvarssamarbejde". Regeringens nyheder. <<https://www.regeringen.dk/nyheder/2022/danmark-og-usa-indleder-forhandlinger-om-forsvarssamarbejde/>> [luettu 4.11.2024]; "Historiallinen vuosi Tanskan puolustuspolitiikassa – nämä kolme asiaa muuttuivat". YLE. <<https://yle.fi/a/74-20009762>> [luettu 4.11.2024]

## 4 Naton muutokset Itämeren alueella

Itämeren alueen kontekstissa Nato voidaan ymmärtää kahdella eri tavalla. Ensinnäkin se voidaan nähdä itsessään poliittisena ja sotilaallisena monenvälisenä toimijana. Toisekseen se voidaan taas nähdä yhteistyökehiksenä, jota erityisesti Yhdysvallat käyttää foorumina osallistua Itämeren alueen toimintaan. Natoon liittyvät tarkastelut vaativat sen tunnistamista, minkälaisena toimijana Nato nähdään: onko se itsessään toimija, vai foorumi Yhdysvaltojen osallisuudelle.<sup>120</sup>

### 4.1 Tiivistyvä yhteistyö

Suomen ja Ruotsin kanssa tehtävä yhteistyö on ollut Natolle tärkeää 2010-luvulla sekä 2020-luvulla ennen maiden jäsenyyttä. Suomi ja Ruotsi liittyivät Naton yhteistyöohjelmaan (Partnership for Peace) jo vuonna 1994. Erityisesti amerikkalaiset ovat olleet sitoutuneita ja ilmeisen halukkaita asettamaan Suomen ja Ruotsin kanssa tehtävän yhteistyön etusijalle. Maat ovat strategisesti maantieteellisesti merkittävässä asemassa ja se helpottaa Naton toimintaa alueella, jos se voi luottaa siihen, että Suomi ja Ruotsi ovat sen liittolaisia. On kuitenkin tärkeää huomata, että Natolle ei-jäsenmaat eivät ole liittolaisia tärkeämpiä kriisi- tai sotatilanteessa, vaan se tulee priorisoimaan voimavaransa jäsenmaidensa turvallisuuteen. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, että esimerkiksi Ruotsia ja Suomea avustettaisiin, mutta sitä ei tehdä itseisarvon vuoksi sellaisenaan vaan osana laajempaa liittokunnan puolustamista, mutta sivutuotteena se voi tuoda turvallisuutta myös esimerkiksi Suomelle ja Ruotsille. Koska Natolla on Itämeren alueella useita jäseniä, sen tulevaisuuden ja vakauden kannalta viime kädessä merkittävintä on kollektiivisen puolustuksen ja 5:n artiklan toteutumisen uskottavuus.<sup>121</sup>

2000-luvulla sekä 2010-luvun ensimmäisen puoliskon aikana, ennen Krimin valtausta amerikkalainen intressi Euroopasta oli laskemassa. Tämä vaikutti myös selkeästi Naton intresseihin. Yhdysvallat oli kiinni terrorismin vastaisessa sodassa ja Aasian merkityksen kasvu oli vienyt fokuksen pois Euroopasta kylmän sodan jälkeen. Kylmän sodan jälkeen Nato orientoitui tehtäviin,

---

<sup>120</sup> Wieslander 2016, 5.

<sup>121</sup> Wieslander 2016, 16–18; Dahl, Järvenpää 2014, 72.

jotka olivat kaukana sen omalta alueelta. 2010-luvulla ennen Krimin miehitystä Itämeren alue oli näkynyt Naton toiminnassa lähinnä avoimuuden ja luottamuksen lisäämisen toimilla alueella. Nato oli järjestänyt myös kaikilla liittouman jäsenille avoimia sukellusveneiden etsintä- sekä pelastusharjoituksia ja oli keskittynyt tutkimuksen tekemiseen, esimerkiksi myrkyllisten kemikaalien vaikutuksista Itämereen.<sup>122</sup>

Naton fokus siirtyi Itämeren turvallisuuteen syksystä 2014 eteenpäin. Se ymmärsi, että Itämeren aluetta on pidettävä yhtenä sotilaallisesti strategisena alueena. Kyseessä oli strateginen käänne, jonka taustalla oli uusi tilanne, joka kulminoitui Krimin valtauksen. Alueella oli Naton ja Naton alueen jäsenmaiden mukaan kokonaisstrategisen näkemyksen tarve, minkä vuoksi Itämeren alue sai Naton fokuksesta uuden suuremman osan. Yksi syy tähän oli myös se, että Suomi ja Ruotsi eivät tällöin näyttäneet liittyvän jäseniksi, joten Naton tavoitteiden mukaisesti sen oli lisättävä läsnäoloa niissä alueen maissa, jotka jäseniä olivat. Venäjän hyökkäys Krimille oli Natolle tähän aikaan ongelmallisin asia liittyen Itämeren alueeseen, sillä Ukrainan jälkeen seuraavaksi haavoittuvimmassa asemassa olivat Baltian maat. Liittoumaan kuuluviin Baltian maihin kohdistuva hyökkäys olisi hyökkäys Natoa vastaan ja aktivoisi Naton artikla 5:n eli kollektiivisen puolustuksen tarpeen. Hyökkäys yhtä vastaan on hyökkäys kaikkia vastaan.<sup>123</sup>

Vuonna 2014 Naton huippukokous järjestettiin Walesissa ja siellä Ruotsin ja Suomen osallistuminen Naton yhteistyöhön tiivistyi entisestään. Suomi ja Ruotsi päättivät osallistua tehostetun yhteistyön ohjelmaan (Enhanced Opportunities Partnership -program, EOP), joka oli aiempien kumppanuusmallien laajennus sekä jatko. Tämä tarkoitti maiden yhä tiiviimpää kiinnittymistä sotilaalliseen yhteistyöhön sekä koulutuksiin ja harjoituksiin. Nato perusti myös erittäin nopean toiminnan joukot (Very High Readiness Joint Task Force, VJTF). Nämä toimet suunniteltiin vahvistamaan Naton pelotetta Itämerellä. Suomi ei kuitenkaan vielä tässä vaiheessa ollut valmis liittymisprosessiin, vaikka uhkakuvat olivat selkeästi vahvistuneet. Poliittinen johto halusi edelleen pitää toimivat suhteet Venäjään sekä Suomessa pelättiin eskalaatiovaaraa, mikä voisi seurata, mikäli Suomi hakisi Naton jäsenyyttä. Tämän lisäksi vuonna 2014 edelleen suurin osa kansasta oli jäsenyyttä vastaan.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> Wieslander 2016, 4–6.

<sup>123</sup> Ojanen 2016, 148; Shlapak, Johnson 2016, 1-3; Wielsander 2016, 13.

<sup>124</sup> Ulkoasiainministeriön julkaisusarja 2/2016, 20; Dahl 2020, 131; Pesu, Iso-Markku 2022, 11.

Venäjän miehitettyä Krimin niemimaan Euroopan turvallisuustilanne kollektiivisesti huononi ja Nato aloitti kylmän sodan jälkeen suurimman sopeutumisprosessin. Haasteena sen toimintakyvylle alueella muodostui kollektiivisen puolustuksen mahdollinen toteuttaminen sekä riittävän pelotevoiman saavuttaminen. Naton ei ollut tarvinnut enää vuosiin kiinnittää huomiota tai investoida sen pelotevoimaan juuri Venäjää vastaan, mutta 2014 tultiin tilanteeseen, jossa sitä jälleen tarvittaisiin. Jäsenmaiden puolustusmenot sekä liittouman erilaiset sotilaalliset investoinnit olivat 2000-luvulla jääneet jälkeen selkeästi kylmän sodan aikaisista. Tämä johtui siitä, että voimavaroja oli priorisoitu muille alueille ja taloudellinen tilanne oli yleisesti ollut globaalisti huono 2000-luvun talouskriisien vuoksi.<sup>125</sup>

Esimerkiksi Ruotsissa vuonna 2015 hallitus teki aloitteen puolustusyhteistyön syventämisestä sekä lisäämisestä yksin Yhdysvaltojen kanssa. Tämä päätös perustui olettamukseen siitä, että Nato on liian hidas toimimaan, mikäli Itämeren alueelle puhkeaisi kriisi. Tällaisessa tilanteessa kahdenväliset järjestelyt Yhdysvaltojen kanssa olisivat Ruotsin turvallisuuden kannalta ratkaisevimpia. Tämä on hyvä esimerkki yleisestä huolesta, mikä liittyy Naton toimintavalmiuksiin.<sup>126</sup>

Muita haasteita Itämeren alueella Naton näkökulmasta ovat Venäjän paikallinen sotilaallinen ylivoima sekä sen kyky mobilisoida nopeasti suuria joukkoja. Venäjä on myös nykyaikaistanut taktisia ydinaseita sekä integroinut ne sodankäyntikonseptiin ja osoittaneet ydinaseiden olemassaolon Kaliningradissa. Uhkana nähtiin myös Ruotsissakin huolta aiheuttaneet Venäjän A2/AD -loogiset vahvuudet. Ongelmia toivat myös uudet hybridisodankäynnin muodot. Jotta artikla 5:ttä voidaan toteuttaa, täytyy sotilaallisen toimien ylittää tietty kynnys. Venäjän olisi mahdollista haastaa Natoa hybridiasikäyttämällä, jota ei voida vielä lukea hyökkäykseksi ja joka ei täten ylitä artikla 5:n kynnyksiä. Tällöin Venäjän ei tarvitsisi käydä täysimittaista sotaa Naton kanssa, mutta se voisi häiritä ja haastaa Natoa ja sen liittouman jäseniä.<sup>127</sup>

Nato yllättyi Venäjän kyvystä mobilisoida nopeasti joukkoja Ukrainaan vuonna 2014 ja heti hyökkäyksen jälkeen Natolta nähtiin melko vaatimattomia pelotetoimenpiteitä sekä voimannäyttöjä. Liittoumalta meni puoli vuotta ottaa strateginen ote Itämeren alueesta sekä kohdata “uusi normaali”, jota määrittää Venäjän itsevarma käytös alueella sekä sen sotilaallinen aktiivisuus. Naton jäsenmaat kuitenkin reagoivat uhkaan lähettämällä Puolaan ja Baltiaan esimerkiksi hävittäjälentokoneita. Naton

---

<sup>125</sup> Wieslander 2016, 4.

<sup>126</sup> Ibid., 7.

<sup>127</sup> Wieslander 2016, 13.

kontekstissa erityisesti Tanskalla on ollut merkittävä rooli Itämeren turvallisuuden kannalta. Se on osallistunut aktiivisesti harjoituksiin sekä lähettänyt erilaista sotilaskalustoa Baltian maihin tukeakseen niiden turvallisuutta. Naton toimenpiteet ovat olleet Krimin miehityksen jälkeen erilaisia varmistus- ja sopeutustoimia, joilla pyritään lisäämään Naton reagoitukykyä ja valmiuksia Euroopan uudessa turvallisuustilanteessa. Itämeren alueen kannalta merkittävin yksittäinen muutos on ollut Naton infrastruktuurin perustaminen Baltian maihin sekä Puolaan. Tämä helpottaa liittoutuneiden joukkojen nopeaa sijoittamista alueelle sekä tukee yhteisen puolustuksen suunnittelua.<sup>128</sup>

Vuoden 2016 Varsovan huippukokouksessa Natossa määriteltiin uusi strategia, jolla se pystyisi vastaamaan idästä tuleviin haasteisiin erityisesti Itämeren alueella. Sen tarkoitus oli pyrkiä vakauttamaan Eurooppaa sekä auttaa Eurooppaa palauttamaan sisäinen yhteenkuuluvuus, joka oli ollut kovassa paineessa Krimin miehityksen jälkeen. Varsovassa otettiin käyttöön valmiustoimintasuunnitelma (Readiness Action Plan, RAP), joka oli hyväksytty jo Walesissa 2014. Tämä tarkoitti erilaisten harjoitusten laajentamista sekä järjestämisestä, Naton vastaiskujoukkojen (Nato Response Force, NRF) vahvistamista sekä kiertävien ja monikansallisten Nato-joukkojen sijoittamista Puolaan sekä Baltian maihin. Walesissa 2014 annettua määräystä siitä, että Nato-maiden puolustusmenojen tulee olla 2% maan bruttokansantuotteesta ja 20% budjetista tulee suunnata modernisaatioon ja investointeihin, tiukennettiin ja korostettiin entisestään Varsovassa vuonna 2016.<sup>129</sup> Tämä kertoo Euroopan ja erityisesti Itämeren alueen turvallisuustilanteen heikkenemisestä sekä siitä, että Naton sekä sen jäsenmaiden näkökulmasta oli tarve konkreettisille pelotetoimenpiteille. Naton fokus oli viimeistään nyt selkeästi osoitettavissa siirtyneen Itämerelle.

#### 4.2 Kohti Nato-jäsenyyttä

Nato-yhteistyön syventäminen on huomattavissa erityisesti Suomen ja Ruotsin dokumenteista. Esimerkiksi Ruotsin hallituksen vuoden 2015 esityksessä todetaan jo, että Ruotsin puolustus on siirtymässä operatiivisesta puoluksesta selkeämmin maanpuolustusulottuvuuteen keskittyvään puolustukseen. Vaikka mistään Natoon liittymisestä ei esityksessä vielä puhuta, on tämä merkittävä kohta puolustuspoliittisen ajattelun muutoksessa. Esityksessä todetaan, että syy tällaiseen muutokseen on turvallisuuspoliittisen tilanteen muutos, joka aiheuttaa erilaisia haasteita ja uhkia. Tähän muutokseen tulee esityksen mukaan suhtautua laajemmassa kontekstissa, joka tässä

---

<sup>128</sup> Ibid., 11–12, 16.

<sup>129</sup> Shea 2020, 34–36.

tapauksessa tarkoittaa Itämeren, Euroopan ja globaalia kontekstia. Tässä ei suoraan viitata Natoon, mutta Itämeren ja Euroopan alueella Natolla on suuri rooli ja moni alueiden maista kuuluu sotilasliittoon.<sup>130</sup>

Syyskuussa 2014 Ruotsin pääministeriksi valittu sosiaalidemokraattien Stefan Löfven teki selväksi, että Ruotsi ei hakisi Nato-jäsenyyttä hänen hallituskaudellaan. Ruotsalaisten kannatus Nato-jäsenyyden puolesta nousi 28 prosentista 33 prosenttiin aikavälillä huhtikuu-joulukuu 2014. Samaan aikaan jäsenyyttä vastustavien kannatus laski 56 prosentista 47 prosenttiin. Reilussa puolessa vuodessa kannatus oli noussut siis n. 5 prosenttia ja vastustus laskenut 9 prosenttia. Tämä on merkittävä muutos maassa, joka on pitkään nojautunut puolueettomuuteensa. Tämä kertoo siitä, että Venäjän toimet Ukrainassa ja yleinen alueen jännitteiden nousu ovat vaikuttaneet ruotsalaisten Natonäkemyksiin, vaikka se ei vielä aiheuttanut käytännön tekoja poliittisten päättäjien keskuudessa. Kun mielipidekysely teetettiin uudestaan maaliskuussa 2015, jopa 48 prosenttia ruotsalaisista kannatti Nato-jäsenyyttä ja ainoastaan 35 prosenttia vastusti. Tämä on merkittävä muutos ja kielii turvallisuusympäristön muutoksesta sekä turvallistamisen tarpeesta.<sup>131</sup>

Vuonna 2015 Nato-keskustelu kävi erityisen vilkkaana. Keskustelu ei ollut uutta, sillä sitä oltiin käyty Ruotsissa kylmän sodan päättymisen jälkeen, mutta intensiteetti oli vaihdellut. Vuosi 2015 oli siitä poikkeuksellinen, että Krimin miehitys oli virittänyt keskustelulle uuden intensiteetin. Ruotsissa käytävää keskustelua leimasi vahvasti poliittisten puolueiden konsensushakuisuus. Kaikki puolueet riippumatta siitä, olivatko ne jäsenyyttä vastaan vai puolesta, olivat sitä mieltä, ettei päätöstä voi tehdä, elleivät kaikki puolueet olleet samaa mieltä jäsenyydestä.<sup>132</sup>

Jäsenyyden vastustajilla ja puolustajilla oli erimielisyyksiä solidaarisuuden käsitteestä. Solidaarisuus käsitteenä ja sen toteuttamistavat olivat tulkinnanvaraisia. Puolustajat olivat sitä mieltä, että solidaarisuuslupaus on niin velvoittava, ettei Ruotsi selviä asettamastaan velvoitteesta ilman lisätoimia. Jotta solidaarisuuslupaus voisi toteutua, tulisi yhteistyötä Naton kanssa tiivistää, tai hakea sotilasliiton jäsenyyttä. Vastustajat taas ajattelivat, ettei solidaarisuusjulistus ole niin velvoittava, että se vaatisi Naton jäsenyyttä. Velvoite itsessään asettaa velvoitteen puolustaa naapureita eikä jäsenyyden mukana tuleva puolustusvelvoite muuttaisi tilannetta enää mitenkään.<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup> Regeringens proposition 2014/15:109, 8–9.

<sup>131</sup> Danish Institute for International Studies 2015, 41–42.

<sup>132</sup> Ojanen 2016, 152.

<sup>133</sup> Ibid., 155–156.

Tulkinnanvaraisuutta esiintyy myös siinä, nähdäänkö jäsenyys konflikteja ennaltaehkäisevänä, vai nähdäänkö enemmän liittoutumattomuus konflikteja ennaltaehkäisevänä. Oli jäsenyydestä mitä mieltä vain, tilanne vuonna 2015 oli se, että turvallisuustilanne oli heikentynyt ja hallituksen oli syytä osoittaa turvallisuuspoliittista lujuttua sekä jatkuvuutta tavalla tai toisella.<sup>134</sup>

Jäsenyyden puolustajat Ruotsissa korostavat esimerkiksi jäsenyyden loogisuutta. Jäsenyys olisi looginen jatkumo eurooppalaisen yhteistyön ja integraation syventämiselle. Kyseessä ei heidän mukaansa olisi käytännön tasolla rajusti nykytilanteesta poikkeava tila, vaan ainoastaan pieni askel, joka konkretisoi ja mahdollistaisi jo vuonna 2015 harjoitetun politiikan. Tämä liittyy läheisesti solidaarisuuspolitiikkaan. Jos Ruotsi on jo sitoutunut auttamaan naapureitaan, olisi jäsenyys vain muodollistava toimi, jonka jälkeen solidaarisuuskäytänteitä tai turvallisuuspolitiikan suuntaa ei tarvitse jättää tulkinnanvaraisuuden varaan. Jäsenyys siis toisi vakautta sekä selkeyttä. Ruotsin liittoumassa mukana olo olisi altruistinen teko, joka vahvistaisi selkeästi Baltian maita. Tämän argumentin perusteella solidaarisuusarvot kulkevat siis prosessin mukana tiiviisti. Jäsenyys myös vahvistaisi alueellista puolustusta sekä toisi Ruotsille konkreettisen mahdollisuuden vaikuttaa Naton päätöksiin, jolloin sen vaikutusvalta alueen kehitykseen vahvistuisi. Yksi puolustusargumentti oli myös se, että mikäli Ruotsi ei hae jäsenyyttä, se toimisi juuri niin kuin Venäjä haluaa. Venäjä pyrkii eurooppalaisen turvallisuusyhteistyön ja integraation hajottamiseen ja Ruotsin päätös jättäytyä sen ulkopuolelle tukisi tätä Venäjän tavoitetta. Ruotsin jäsenyys olisi siis yhteisen hyvän edistävä toimi. Vaikka liittoutumattomuus pitkään toi alueelle vakautta ja varmuutta, jäsenyyden puolustajat näkivät, että uuden turvallisuuspoliittisen tilanteen myötä liittoutumattomuus ei enää tuo vakautta vaan nimenomaan vähentää sitä.<sup>135</sup>

Ruotsi sijaitsee maantieteellisesti strategisella alueella. Kaikista vaarallisin tilanne sille on, jos sen turvallisuuspoliittisesta linjasta tai puolustuksen toimintakyvystä on epäselvyyttä. Tällainen tilanne asettaa Ruotsin epävakaiseen asemaan ja lisää turvattomuutta. Sen takia Nato-jäsenyyteen liittyvässä keskustelussa välitila on kaikista epävarmin alue. Jäsenyyden vastustajilla oli kantaansa myös useita näkökulmia. Puoluepoliittiset syyt ovat merkittävä tekijä monille vastustajille. Osalla puolueista, erityisesti vasemmistopuolueilla on pitkä historia Naton vastustamisesta ja se on syvälle juurtunut perinne, josta on vaikea päästää irti. Liittoutumattomuuteen liittyy myös vahvasti erilaiset romanttiset

---

<sup>134</sup> Ojanen 2016, 155-156.

<sup>135</sup> Ibid., 2016, 152-153, 155.

syyt, kuten pasifismi, ydinasevastaisuus ja antiamerikkalaisuus. Ne ovat osalle vastustajista tärkeitä arvoja ja ohjenuoria, jotka ohjaavat vahvasti päätöksentekoa. Ruotsi on ollut puolueeton vuodesta 1812 asti ja tämän perinteen rikkominen on suuri identiteettikysymys, mutta myös suuri ulko- ja turvallisuuspoliittinen muutos, joka muuttaisi koko Ruotsin ja ruotsalaisen identiteetin perustavalla tavalla. Liittoutuminen veisi Ruotsin ulkopoliittisen erityisyyden, erityisesti sen tuen rauhalle ja rauhanomaiselle kehitykselle esimerkiksi YK:n kautta, sillä Nato on kuitenkin sotilaallinen liitto, jonka toimia on Ruotsissa myös kritisoitu. Ruotsi ei myöskään ole koskaan ollut Venäjä-suhteissaan vihamielinen, ei välttämättä aina suhteissaan myönteinen, mutta ei ehdottomasti vihamielinenkään ja Naton jäsenyys nähtiin selkeästi Venäjää provosoivana tekona. Jäsenyyden nähtäisiin vahvistavan entisestään Venäjän suurvaltapyrkimyksiä sekä tukevan Venäjän maan käsitystä siitä, että länsi ja erityisesti Nato on ekspansiivinen.<sup>136</sup>

Nato-jäsenyyden kannatus nousi myös Suomessa vuosina 2014–2015, vaikka olikin edelleen vähemmistön mielipide. Suomessa on vuodesta 1990 järjestetty erilaisia Nato-kyselyitä ja ennen vuotta 2014 korkein kannatus on ollut noin 30%. 2010-luvun alussa luku oli n. 22%. Suomessa järjestettiin vuonna 2015 eduskuntavaalit, joissa Nato-jäsenyys nousi yhdeksi vaaliteemaksi. Näissä vaaleissa ainoastaan vasemmistoliitto sulki Nato-jäsenyyden mahdollisuuden täysin pois seuraavan hallituskauden ajaksi. Ennen eduskuntavaaleja julkaistiin mielipidekysely, jossa noin 40 prosenttia kansalaisista vastusti jäsenyyttä, 32 prosenttia ei osannut vastata ja 28 prosenttia kannatti jäsenyyttä. Presidentti Sauli Niinistö ei sulkenut Nato-jäsenyyttä absoluuttisesti myöskään ulos, vaan totesi, että Suomen olisi selvitettävä kaikki mahdolliset turvallisuuskumppanuudet, myös Yhdysvaltojen kanssa. Nämä tiedot Suomesta ja Ruotsista kertovat sen, että molemmissa maissa oli erityisesti kansan tasolta reagoitu yhteiseen uhkaan. Myös poliittisten päättäjien keskuudessa reagointi oli samansuuntaista, eli keskusteluja käytiin Natosta. Jos mitään reagointia ei olisi tapahtunut, ei Natosta olisi puhuttu, siihen ei olisi tarvinnut ottaa kantaa tai se ei olisi ollut vaaliteemana eduskuntavaaleissa. Tässä Suomessa ja Ruotsissa reagoitiin samalla tavalla samaan uhkaan, pienistä nyanssieroista huolimatta melko saman tasoisesti.<sup>137</sup>

Suomi ja Ruotsi kävivät keväällä 2015 Naton kanssa keskusteluita vahvistetusta kumppanuudesta, joka palvelisi sekä liittoutumattomia Suomea ja Ruotsia sekä myös Natoa. Tanskalla oli avainasema näiden keskusteluiden edistämässä ja sen aloitteesta turvallisuuspolitiikasta löydettiin alueita, joilla

---

<sup>136</sup> Ojanen 2016, 153-154.

<sup>137</sup> Danish Institute for International Studies 2015, 41–42; Dahl, Järvenpää 2014, 132.

yhteistyötä pystyttiin lisäämään. Näitä olivat esimerkiksi yhteisen tilannekuvan muodostaminen sekä informaation lisääminen esimerkiksi hybridisodankäynnistä. Suomi ja Ruotsi on ajoittain koettu Natossa jopa läheisempinä toimijoina kuin osa jäsenmaista, sillä Suomi ja Ruotsi ovat osallistuneet harjoituksiin ja muuhun yhteistyöhön niin aktiivisesti. Maat ovat myös Naton näkökulmasta haluttuja kumppaneita, sillä ne ovat molemmat alueella enemmän turvallisuutta tuovia kuin turvallisuuden kuluttajia sekä maiden voidaan luottaa osallistuvan sotilaallisesti, jos sille on alueella tarvetta.<sup>138</sup>

Suomen ulkoasianministeriö tilasi vuonna 2016 arvion Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista. Arvio oli ensimmäinen sitten vuoden 2007. Arvion tilaaminen oli merkittävää ja osoitti sen, että muutokset toimintaympäristössä pakottivat Suomea entistä kovempiin turvallistamisen keinoihin. Arvion tekeminen saattoi toimia samalla pelotteena Venäjän suuntaan sekä myös tuoda informaatiota sekä päättäjille, että suoraan kansalle, jonka perusteella turvallistamisprosessia pystyttiin perustelemaan.

Arviossa todettiin, että tämä on se hetki, kun Nato-keskustelua käydään ensimmäistä kertaa tosissaan sekä Suomessa että Ruotsissa sitten kylmän sodan päätyttyä. Arvion tuloksia oli, että on epätodennäköistä, että Suomi liittyisi Natoon ja Ruotsi ei, mutta olisi mahdollista, että Ruotsi liittyisi Natoon, vaikka Suomi ei liittyisi. Ruotsin liittyminen olisi Natolle houkuttelevaa logistisesta ja operatiivisesta näkökulmasta, sillä silloin Naton olisi helpompi kiertää Venäjän Kalingradiin mahdollisesti asettama A2/AD asema, joka olisi joukkojen uhkana matkalla Baltian maihin. Pelkän Suomen liittyminen ei tätä tukisi, joten pelkästään Suomen liittyminen olisi Natolle jossain määrin vähemmän houkuttelevaa. Se ei olisi myöskään Suomen kannalta hyödyllistä, sillä jotta Nato voisi avustaa Suomea, sen olisi käytännössä hyödynnettävä siinä myös Ruotsin aluetta. Tuloksena oli myös, että käytännöllisesti katsoen Suomi sopisi hyvin liittokuntaan, sillä Suomella ja Natolla on kattava yhteistyöpohja entuudestaan ja Suomen asevoimat ovat Naton standardien mukaiset. Mahdollinen jäsenyys arvion mukaan vahvistaisi Suomen välitöntä turvallisuutta, mutta johtaisi todennäköisesti vakavaan kriisiin Venäjän kanssa. Vielä tämän pohjalta Suomi ei tuolloin hakenut jäsenyyttä.<sup>139</sup>

Ruotsin puolustusministeriön vuoden 2017 resilienssiä koskevassa kirjeessä todettiin, että Ruotsin Keskustapuolueen mielestä Ruotsin on haettava Nato-jäsenyyttä. Ruotsilla oli käytössä

---

<sup>138</sup> Dahl, Järvenpää 2014, 124; Ojanen 2016, 149.

<sup>139</sup> Ulkoasiainministeriön julkaisusarja 2/2016, 3, 16–20, 37–43, 51–59.

solidaarisuuteen perustuva turvallisuuspolitiikka ja Nato-jäsenyyden hakeminen on osa tämän solidaarisen turvallisuuspolitiikan toteuttamista. Solidaarisuus kohdistuisi tämän kirjeen mukaan erityisesti Baltian maille mutta myös yleisesti muulle Euroopalle. Keskustapuolueen mukaan solidaarisuus on Ruotsin velvollisuus ja toimia tarvitaan, jos joku uhkaa Ruotsin lähimpiä naapureita. Nato-jäsenyys vahvistaisi keskustapuolueen mukaan sekä kansallista puolustuskykyä että turvallisuutta Itämeren alueella ja arktisella alueella. Vasemmistopuolue sekä ruotsidemokraatit eivät kuitenkaan vielä vuonna 2017 olleet tästä asiasta samaa mieltä. Keskustelu Naton jäsenyydestä on kuitenkin käynyt vilkkaana ja sitä on keskustapuolueen taholta pidetty merkittävänä askeleena Ruotsin turvallisuuspolitiikan toteuttamisen kannalta. Vanha doktriini Ruotsin puolueettomuudesta / sitoutumattomuudesta on kuitenkin vielä vuonna 2017 ollut vahvempi.<sup>140</sup>

Vuoden 2018 ja 2020 ulkopoliittisissa selonteoissa on nähtävillä Ruotsissa pitkään hallinnut turvallisuuspoliittinen “strategia” eli eri toimijoiden välinen yhteistyö. Molemmissa mainitaan esimerkiksi EU:n, Naton ja Baltian maiden kanssa tehtävän yhteistyön merkitys sotilaallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi. Yleisesti Pohjoismainen yhteistyö nousee esiin useissa Ruotsin lähteissä, mutta yhteistyön ongelmat nostetaan myös esiin. Vuonna 2016 ongelmana nähtiin Pohjoismaiden turvallisuuspoliittisten identiteettien perustavanlaatuiset erot. Tämä nähdään Ruotsissa riskinä, sillä nämä erot saattavat rajoittaa länsimaiden yleistä konfliktinesto- ja sietokykyä alueella.<sup>141</sup>

Joulukuussa 2022 suuri osa Ruotsin puolueista oli nk. “Nato-option” puolella, eli sen puolella, että voitaisiin antaa julistus, että jäsenyys on optio, mikäli tilanne vaatii. Tämän oli tarkoitus olla samalla pelote Venäjälle, signaali siitä, että Ruotsi oli valmis toimimaan, mikäli tilanne vaatisi. Suomessa Nato-optio on ollut jo 2000-luvun alusta asti osan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä sen retoriikkaa. Optio on tarkoitettu pelotevoimaksi ympäröivälle maailmalle, erityisesti Venäjälle siitä, että Suomi olisi valmis Nato-jäsenyyteen, mikäli Venäjä tekisi jotain.<sup>142</sup>

Helmikuussa 2022 alkoi Venäjän täysimittainen hyökkäys Ukrainaan ja jo saman vuoden toukokuussa Suomi ja Ruotsi päätyivät hakemaan yhdessä Naton jäsenyyttä. Noin kuukautta myöhemmin Madridin huippukokouksessa Naton strateginen neuvottelukunta nimitti Venäjän Naton merkittävimmäksi ja suorimmaksi uhaksi. Muutos Suomen poliittisessä johdossa sekä kansassa

---

<sup>140</sup> Departementsskrivelse 2014:20: 231–232.

<sup>141</sup> Government Offices of Sweden 2018, 2. Säkerhet i ny tid 2016, 14–16.

<sup>142</sup> Haugelvik, Svendsen et al. 2022, 18; Pesu, Iso-Markku 2022, 10.

tapahtui nopeasti. Vielä alkutalvella 2022 ennen Venäjän hyökkäystä Suomen kansa tai poliittinen johto ei ollut yhtenäinen Nato-kysymyksen suhteen. Sodan alkamisen jälkeen muutos Nato-myönteisyydestä lävisti nopeasti koko yhteiskunnan. Muutos lähti liikkeelle jo vuonna 2014, jolloin Suomen ja Ruotsin sotilaallista yhteistyötä tehostettiin merkittävästi, samoin kun Nato-maiden kanssa tehtävää yhteistyötä. Näillä investoinneilla pyrittiin takaamaan edellytyksiä sodan ajan operatiiviselle yhteistyölle, mikä kertoo vahvasti siitä, että koetun uhan taso nousi asteittain vuodesta 2014 eteenpäin.<sup>143</sup>

Ruotsissa nähtiin, etteivät kahdenväliset turvallisuusjärjestelyt tai EU:n tarjoamat erilaiset turvallisuusulottuvuudet pystyneet takaamaan Ruotsille turvallisuutta mahdollisen hyökkäyksen yhteydessä. Suomen asennoituminen sekä nopea reagointi ja vahva konsensus vaikuttivat myös Ruotsin päätökseen hakea jäsenyyttä. Helmikuun alussa, heti hyökkäyksen jälkeen Ruotsi ei ollut vielä valmis hakemaan Natoon, mutta jo maaliskuussa pääministeri Magdalena Andersson ei puheissaan sulkenut jäsenyyden mahdollisuutta. Tämä oli alku sosiaalidemokraattisen puolueen uudelleensuuntautumisprosessille, joka lopulta johti vahvaan konsensukseen ja Nato-hakemukseen toukokuussa.<sup>144</sup>

Suomi tuki liittoutumattomanakin Naton pelotepolitiikkaa ja lopulta Nato-jäsenyys tarkoitti siirtymää epäformaalista asemitumispolitiikasta sopimusperusteiseen liittosuhteeseen. Nopeasti Venäjän hyökkäyksen jälkeen presidentti Niinistö matkusti Washingtoniin keskustelemaan mahdollisesta jäsenyydestä. Julkinen mielipide muuttui myös Suomessa nopeasti. Helmikuun lopussa jäsenyyttä kannatti n. 50% kansasta, maaliskuun puolivälissä 62% ja toukokuun alussa jopa 75% kansasta. Eduskunnassa kuultiin puolueita ja valtioneuvosto julkaisi uuden turvallisuuspoliittisen selonteon, jonka jälkeen hallitus haki jäsenyyttä yhdessä Ruotsin kanssa toukokuussa 2022.<sup>145</sup> Suomen ja Ruotsin liittymistä Natoon voidaan pitää turvallistamisen absoluuttisena toteutumisenä.

## 5 Johtopäätökset

---

<sup>143</sup> Lucas, Sendak et al. 2023; Pesu 2022.

<sup>144</sup> Brommerson, Ekengren et al. 2023, 12, 15.

<sup>145</sup> Pesu 2022; Brommerson, Ekengren et al. 2023, 14; Pesu, Iso-Markku 2022, 12.

Suurin yksittäinen sotilaallinen turvallisuusuhka, joka Itämeren alueella nähtiin olevan pohjoismaisesta näkökulmasta, oli Venäjä. Tämä oli yhdistävä tekijä Pohjoismaiden kesken. Kaikki maat tunnistivat saman uhan, mutta variaatiota tuli katsantoajalla siitä, missä vaiheessa Venäjän uhkaa sanallistettiin ja milloin turvallistamistoimenpiteet aloitettiin. Venäjään liittyi pelkän suoran sotilaallisen uhan lisäksi myös ympäristöllinen uhka, joka linkittyi sotilaalliseen uhkaan. Ilmastonmuutoksen voimistuessa ja arktisen alueen jäätiköiden sulassa alueen läheisyydessä vapautuu uusia reittejä laivoille kulkea. Tämä muuttaa sotilaallisia strategioita, kun tulee ottaa huomioon myös sellaiset reitit kulkea, jotka aiemmin olivat jäätiköitä.

Eroja maiden välille syntyi painotuksissa ja näkökulmissa. Kaikilla oli yhtenäinen linja, mutta eroja näkyi siinä, miten uhkaan tulisi suhtautua ja millä intensiteetillä sekä siitä, mihin uhka suoraan kohdistui. Suomi oli katsantomaista selkeästi aktiivisin toimija. Suomen puolustusbudjetti sekä -menot ovat pysyneet suurina koko katsantoajan. Tanska ja Ruotsi eivät reagoineet nopeasti uhkaan, vaikka tunnistivatkin sen viimeistään vuosina 2014–2015. Turvallisuuspoliittisen tilanteen kiristyessä myös Tanska ja Ruotsi nostivat puolustusbudjettiaan, Ruotsi palautti asevelvollisuuden ja Tanska siirsi Naton mukana fokuksensa lähemmäs sen omia alueita. Kaikki maat tunnistivat uhkia Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisen teorian mukaisesti. Uhkia nähtiin nousevan aggressiivisesta ulkopoliitikasta, historiasta johtuvista odotuksista sekä Venäjän asevarustelusta. Aggressiivisesta ulkopoliitikasta sekä sotilasharjoituksista koettiin kaikissa maissa eniten uhkaa. Tulos kuitenkin esittää sen, että Kööpenhaminan koulukunnan teoria sotilaallisesta turvallisuudesta sekä turvallistamisesta toimi myös moderneissa tutkimuksissa, sillä samat asiat ovat edelleen niitä, mitkä nostavat uhkaa toimijoiden näkökulmasta.

Pohjoismaat ovat eronneet toisistaan suhteessa ulko- ja turvallisuuspoliittisiin linjauksiin sekä sitoumuksissaan. Venäjän kasvava aggressiivisuus Euroopassa sekä erityisesti Itämeren alueella johti pohjoismaiden ulko- ja turvallisuuspolitiikan lähentymiseen. Venäjän harjoittama aggressiivinen politiikka huipentui hyökkäykseen Ukrainaan 24.2.2022 ja tämä johti uudenlaiseen tilanteeseen Itämeren alueella. Uhkakuvat Venäjästä ja sen mahdollisesta sotilaallisesta toiminnasta alueella muuttuivat konkreettisemmiksi ja Pohjoismaiden asennoituminen ja sitoutuminen EU:hun sekä Natoon muuttuivat yhteneväisemmiksi turvallistamisen myötä. Suomi ja Ruotsi liittyivät Natoon ja Tanska luopui “opt-out” -politiikasta suhteessa EU:n puolustusyhteistyöhön. Katsantoajalla pitkään Pohjoismaat korostivat ainoastaan tiivistä yhteistyötä suhteessa toisiinsa sekä muihin alueen maihin, erityisesti Baltian maihin. Lopulta kuitenkin prosessi päättyi laajempaan toimintakehykseen liittymiseen. Nämä turvallistamisen toimet olivat kaikista merkittävimpiä, sillä se merkitsi näille

kolmelle maalle historiallista muutosta niiden ulko- ja turvallisuuspoliittisessa identiteetissä. Kaikki maat ottivat askeleen autonomiasta lähemmäs integraatiota. Vaikka kaikki maat olivat EU:n jäseniä ja Ruotsi ja Suomi tehneet paljon myös sotilaallista yhteistyötä Naton kanssa, olivat kaikki maat pitäneet jonkin osan turvallisuuspolitiikastaan autonomisena. Tanska oli pitänyt autonomiansa suhteessa EU:n puolustusyhteistyöhön ja Ruotsi ja Suomi pitäneet autonomiansa suhteessa sotilaalliseen liittoutumattomuuteen. Kaikki tarkastelumaat luopuivat näistä autonomisista osista ja siirtyivät integraation malliin turvallistamisen prosessin kautta uhkakuvien voimistuttua.

Pohjoismaat pitivät toistensa varustautumista yleisesti positiivisena tekijänä alueen turvallisuuden kannalta. Venäjän varustautuminen nähtiin uhaksi alueelle, mutta Pohjoismaiden varustelu tuki alueen rauhanomaista ja turvallista kehitystä maiden näkökulmasta. Tämä kertoo maiden vahvasta luottamuksesta sekä solidaarisuudesta toisiaan kohtaan verrattuna niiden oletuksiin Venäjästä.

Suomi korosti pitkään kylmän sodan päättymisen jälkeen ulkopoliitikassaan toimivan Venäjä-suhteen tarvetta ja piti viestintäkanavan auki myös vuoden 2014 Krimin miehityksen jälkeisinä vuosina. Vuoteen 2022 asti Suomi tasapainoili läntisen lojaalisuuden sekä Venäjä-yhteyksien ylläpidon kanssa. Vuonna 2013 Suomen presidentti Sauli Niinistö kuvasi tätä politiikkaa “aidalla istumiseksi” eli toimintaympäristön muutosten rauhalliseksi seuraamiseksi.<sup>146</sup> Maailma sekä kansainvälinen systeemi oli muuttumassa ja se havaittiin, mutta Suomen rooli nähtiin tuolloin tarkkailevana ja rauhallisena. Liian pitkälle menevien sitoumusten tekeminen ei kannattanut, vaan ainoastaan tilanteen seuraaminen, eli aidalla istuminen. Tasapainoilu ja aidalla istuminen tulivat kuitenkin lopullisesti päätökseen vuonna 2022, kun uhkakuvat konkretisoituivat ja toimintaympäristön muutokset olivat niin radikaaleja, ettei Suomi voinut jäädä enää seuraamaan kehitystä sivusta, vaan sen tuli toimia proaktiivisena toimijana.

Suomessa turvallistamisen prosessi sai lopullisen alkusysäyksen Venäjän valloitettua Krimin vuonna 2014. Heti hyökkäyksen jälkeen Venäjän todellista uhkaa ei pystytty arvioimaan täysin ja korostettiin yhteyksien ylläpitämistä sekä dialogia. Vuodesta 2016 eteenpäin oli kuitenkin selvää, että konflikti ei tulisi ratkeamaan nopeasti tai helposti, joten Venäjän aiheuttama uhka alkoi näkymään dokumenteissa entistä selkeämmin ja turvallistamisen prosessi oli lähtenyt selkeästi nousuun. Tämä näkyi esimerkiksi konkreettisissa Nato-keskusteluissa sekä yleisessä lähentymisessä Naton sekä sen liittolaisten kanssa. Tämä on selkeä merkki turvallistamisen prosesseista.

---

<sup>146</sup> Haukkala, Vaahtoranta 2016, 68–69.

Ruotsissa turvallistaminen tapahtui kansainvälisen järjestyksen heikkenemisen tuloksena. Krimin liittäminen Venäjään vuonna 2014 sekä Venäjän tuki Itä-Ukrainan separatisteille johtivat asevoimien jälleenrakentamiseen, asevelvollisuuden palauttamiseen sekä usein puolustusyhteistyötä koskevien kahdenvälisten sopimusten tekemiseen. Asevelvollisuus oli lopetettu ainoastaan viisi vuotta aiemmin, eli muutokset ympäristössä tapahtuivat nopeasti ja Ruotsin poliittisen johdon näkemykset tilanteen muutoksesta siinä samalla. Muutos strategisessa ajattelussa tapahtuu vuoden 2014 jälkimainingeissa, mutta konkreettiset käytännön toimet puuttuivat pitkään. Ruotsin normatiivinen ja idealistinen ajatus ulko- ja turvallisuuspolitiikka näkyivät sen politiikassa vielä 2010-luvulla selkeästi. Konkreettiset muutokset näkyivät maan omassa dokumentoinnissa vasta 2020-luvulla.

Tanskassa uhkakuvat ovat muuttuneet ja niitä on määritelty uudestaan. Aiemmin sen uhkakuvat ovat kauempana sen omalta alueelta olevia ilmiöitä, kuten toimintakyvyttömät valtiot sekä terroristijärjestöt. Vielä vuosina 2010–2012 Itämeren alueelle ei dokumenteissa nähty kohdistuvan mitään uhkia, vaan niissä korostettiin ainoastaan alueen tarvetta kehittää taloudellista integraatiota. 2020-luvulla uhkia koetaan nousevan erityisesti Venäjän kasvavasta aggressiivisuudesta ja ne liittyvät selkeästi enemmän Tanskan lähialueisiin. Itämeren alueen sekä yleisesti Itä-Euroopan kasvavat turvallisuusuhat ovat muuttaneet perusteellisesti Tanskan turvallisuusstrategiaa. Tanska ei enää priorisoi Naton alueen ulkopuolisia operaatioita, vaan se ohjaa sotilaalliset resurssit yhä enemmän aluepuolustukseen sekä sen lähialueen turvallisuuteen. Tanska oli 2000- ja 2010-luvuilla vahvasti suuntautunut Yhdysvaltoihin ja sen fokus ei ollut lähialueella, vaan kaukaisemmissa sotilaallisissa operaatioissa, missä se toimi vahvana osana Naton joukkoja. Fokus on selkeästi siirtynyt lähemmäs sen aluetta ja turvallistamisen myötä sen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa on muutettu tämän mukaisesti. Tanska on ollut vahvasti suuntautunut Yhdysvaltoihin, mutta painopisteen siirtyminen lähemmäs sen omaa aluetta, on vahvistanut myös Pohjoismaiden sekä muiden eurooppalaisten toimijoiden roolia sen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Yleisesti Tanska on nojannut koko katsantoajan kaikista maista selkeimmin erilaisiin institutionaalisiin rakenteisiin, kuten Natoon, NB8-yhteistyöhön sekä EU:hun. Se luottaa vahvasti Natoon sekä Naton aseisiin ja sen turvallisuusuhat kuvaavat hyvin Naton turvallisuusuhkien kehitystä. Tätä sen toimintatapaa, jossa kansainvälisillä instituutioilla on paljon merkitystä Tanskan politiikalle ja identiteetille kutsutaan kansainväliseksi aktivismiksi<sup>147</sup>. Katsantoajan alussa

---

<sup>147</sup> eng. "International activism" Danish Institute for International Studies 2020, 9.

turvallisuusuhat liittyivät ongelmiin, jotka olivat sen omilta alueilta kaukana, kuten Lähi-Itään, mutta samoihin aikoihin, kun Naton ja Yhdysvaltojen intressit siirtyivät lähemmäs Itämeren, myös Tanskan intressit siirtyivät. Myös muut Pohjoismaat olivat tyytyväisiä siihen, että Yhdysvaltojen intressit ovat siirtyneet takaisin alueelle. Uhat, joita Tanska alueelle kokee eivät liity niinkään sen omaan suvereniteettiin, ja tähän ei tullut muutosta myöskään vuoden 2022 aikana. Uhat liittyvät yleiseen Itämeren alueen kehitykseen sekä muihin Nato-maihin, erityisesti Baltian maihin ja sen turvallistamisen toimet liittyvät tiiviimmin Naton puolustuksen tiivistämiseen sekä lähialueen maiden puolustamiseen. Eksistentiaalinen uhka, jota Tanska haluaa suojella ei välttämättä ole suoraan sen oma suvereniteetti ja olemassaolo, toisin kun esimerkiksi Suomessa, vaan Itämeren alueen valtioiden sekä Naton suvereniteetti ja olemassaolo. Toki sen oma asema muuttuisi myös radikaalisti, jos esimerkiksi Venäjä hyökkäisi Baltian maihin ja valloittaisi ne. Tällöin myös Tanskan suvereniteetti ja itsenäisyys olisivat suuremman uhan alla.

Tulevaisuudessa pohjoismaisen yhteistyön merkitys sekä mahdollisuudet voivat kasvaa ja yhteistyö tiivistyä erityisesti turvallisuusyhteistyön osalta, kun kaikki Pohjoismaat kuuluvat Natoon. Erityisesti Itämeren ja arktisen alueen turvallisuusyhteistyöllä on potentiaalia tiivistyä ja aktualisoitua paremmin, kun maiden ulko- ja turvallisuuspoliittiset näkemykset ja suuntaukset ovat yhteneväisempiä.

## Lähteet ja kirjallisuus

### Alkuperäislähteet

Bjarnason, Björn. *Nordic Foreign and Security Policy*. 2020.

Dalsjö, Robert, Christofer Berglund, and Michael Jonsson. *Bursting the Bubble? Russian A2/AD in the Baltic Sea Region: Capabilities, Countermeasures, and Implications*. FOI-R--4651--SE. Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI), 2019.

Danish Institute for International Studies.

*Danish Foreign Policy Yearbook 2017*. 2017. ed. Kristian Fischer, Hans Mouritzen.

*Danish Foreign Policy Yearbook 2016*. 2016. ed. Nanna Hvidt, Hans Mouritzen.

*Danish Foreign Policy Yearbook 2015*. 2015. ed. Nanna Hvidt, Hans Mouritzen.

*Danish Foreign Policy Yearbook 2014*. 2014. ed. Nanna Hvidt, Hans Mouritzen.

*Danish Foreign Policy Yearbook 2013*. 2013. ed. Nanna Hvidt, Hans Mouritzen.

*Danish Foreign Policy Yearbook 2010*. 2010. ed. Nanna Hvidt, Hans Mouritzen.

*A SMALL STATE ADDRESSING BIG PROBLEMS: Perspective on Recent Danish Foreign and Security Strategy*. 2020.

Government Offices of Sweden.

*Strategy for the Swedish Institutes.* Stockholm: 2016.

*The Government's Statement of Foreign Policy 2018.* Stockholm: 2018.

*The Government's Statement of Foreign Policy 2021.* Stockholm: 2021.

*The Government's Statement of Foreign Policy 2022.* Stockholm: 2022.

Ljung, Bo, and Karlis Neretnieks. *Security Policy in the Nordic Countries: Perceptions, Resources, History.* FOI-R-2999-SE. Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI), 2010.

Martikainen, T., Pynnöniemi K. et al. *Venäjän muuttuva rooli Suomen lähialueilla.* Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti, 2016.

Ministry of Foreign Affairs of Denmark.

*Annual Report 2012.* Copenhagen: 2012.

*Annual Report 2016.* Copenhagen: 2016.

*Danish Diplomacy and Defence in times of change. A Review of Denmark's Foreign and Security Policy.* 2016.

*Foreign and Security Policy Strategy 2020.*

*Foreign and Security Policy Strategy 2022.*

*Foreign and Security Policy Strategy 2023.*

Olsson, Per, and Peter Bäckström. *Defence Economic Outlook: Global Outlook with a Focus on the Baltic Sea.* FOI-R--4315--SE. Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI), 2016

Puolustusministeriö.

*Muutosten Venäjä: Katsaus Venäjän kehitykseen ja sen vaikutuksiin Suomen turvallisuusympäristössä.* Helsinki: 2012.

*Valtioneuvoston puolustuselonteko 2017.* Helsinki: 2017.

*Valtioneuvoston puolustuselonteko 2021.* Helsinki: 2021.

*Voiman Venäjä.* Helsinki: 2019.

Regeringskansliet.

*Regeringens proposition 2014/15:109, Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.* Stockholm: 2015.

*Departementsskrivelse 2014:20: Försvaret av Sverige: Starkare försvar för en osäker tid.* Stockholm: 2014.

*Säkerhet i ny tid.* SOU 2016:57. Stockholm: 2016.

Valtioneuvosto.

*Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012.* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012. Helsinki: Valtioneuvosto, 2012.

*Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko 2016.* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016. Helsinki: 2016.

*Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko 2020.* Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30. Helsinki: 2020.

Winnerstig, Mike. *The Baltic Sea Area: A New Geological Focal Point.* FOI MEMO 6210. Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI), 2017.

Dalsjö, Robert, Jonsson Michael. *National Defence and the Baltic Sea Region: Sweden's New Focus.* FOI MEMO 6212. Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI), 2017.

### Verkkosivut

Eurooppa-Neuvosto, 2023. < <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2023/05/23/eu-defence-cooperation-council-welcomes-denmark-into-pesco-and-launches-the-5th-wave-of-new-pesco-projects/> >

Regeringen. "Danmark og USA indleder forhandlinger om forsvarssamarbejde." 10.02.2022. < <https://www.regeringen.dk/nyheder/2022/danmark-og-usa-indleder-forhandlinger-om-forsvarssamarbejde/> >

Tasavallan presidentti, 2015. < <https://www.presidentti.fi/niinisto/puheet/tasavallan-presidentti-sauli-niiniston-uudenvuodenpuhe-1-1-2015/> >

Valtioneuvosto, 2023. < <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM016:00/2023> >

Yleisradio, 2022. < <https://yle.fi/a/74-20009762> >

### Kirjallisuuslähteet

Alasuutari, Pertti. *Laadullinen tutkimus 2.0.* 4. uud. p. Tampere: Vastapaino, 2011.

Brommesson, Douglas, Ekengren, Ann-Marie, Michalski, Anna. 2023. "From Variation to Convergence in Turbulent Times – Foreign and Security Policy Choices among the Nordics 2014–2023." *European Security* 33 (1): 21–43.

Buzan, Barry, Hansen, Lene. *The Evolution of International Security Studies*. 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Buzan, Barry, Wæver, Ole, de Wilde, Jaap. *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, USA: Lynne Rienner Publishers, 1998.

Dahl, Ann-Sofie, Fogh Rasmussen, Andreas. *Introduction*. Teoksessa *Strategic Challenges in the Baltic Sea Region: Russia, Deterrence, and Reassurance*, ed. Ann-Sofie Dahl, 1–6. Georgetown University Press, 2018.

Dahl, Ann-Sofie, Järvenpää, Pauli. *Northern Security and Global Politics: Nordic-Baltic Strategic Influence in a Post-Unipolar World*. 1st ed. Oxford: Routledge, 2014.

Haugevik, Kristin, Svendsen, Øyvind et al. *Security Debates and Partnership Choices in the Nordic States: From Differentiation to Alignment*. NUPI Report. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2022.

Haukkala Hiski, Vaahtoranta Tapani. *Suomen turvallisuuspolitiikan linjat ja koulukunnat*. Teoksessa Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia. toim. Blombergs, F. (55-77) (Maanpuolustuskorkeakoulu, julkaisusarja. 1, Tutkimuksia; no. 4). Helsinki, 2016.

Himanan, Markus. *Turvallisuus ja institutionaalinen rasismi: Esimerkkinä etninen ja rodullinen syrjintä poliisitoiminnassa*. Teoksessa *Rasismi, valta ja vastarinta: Rodullistaminen, valkoisuus ja koloniaalisuus Suomessa*, toim. S. Keskinen, M. Seikkula, and F. Mkwesha, 185–197. Helsinki: Gaudeamus, 2021.

Lucas Edward, Sendak Catherine et al. *Sea Change: Nordic-Baltic Security in a New Era*. Center for European Policy Analysis (CEPA). 2023.

Ojanen Hanna. *Ruotsin ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka*. Teoksessa *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. toim. Blombergs, F. (131-165) (Maanpuolustuskorkeakoulu, julkaisusarja. 1, Tutkimuksia; no. 4). Helsinki, 2016.

Pesu, Matti. *Hard Security Dynamics in the Baltic Sea Region*. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2015. < <https://www.fiia.fi/julkaisu/hard-security-dynamics-in-the-baltic-sea-region?read> >

Pesu, Matti. *Suomi Muodostaa Naton Koillisen Reunustan*. Maanpuolustus-lehti, 2023. <https://www.maanpuolustus-lehti.fi/suomi-muodostaa-naton-koillisen-reunustan/>

Pynnöniemi, Katri, Saloniemi-Pasternak Charly. *Security in the Baltic Sea Region: Activation of Risk Potential*. Finnish Institute of International Affairs, 2017.

Saari, Sinikukka, Lavikainen, Jyri. *Russia's Shifting Foreign and Security Policy in Northern Europe*. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2022.

Shea, Jamie, Fogh Rasmussen, Andreas. *NATO's Role in Baltic Sea Security: Reestablishing Deterrence, Projecting Stability*. Teoksessa *Strategic Challenges in the Baltic Sea Region: Russia, Deterrence, and Reassurance*, ed. Ann-Sofie Dahl, 33–48. Georgetown University Press, 2018.

Shlapak, David A., Johnson, Michael. *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics*. RAND Corporation, 2016.

Simons, Greg, Manoylo, Andrey, Trunov, Philipp. *Sweden and the NATO Debate: Views from Sweden and Russia*. 2019. *Global Affairs* 5 (4–5): 335–45.

Tuomi, Jouni, Sarajärvi, Anneli. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Uudistettu laitos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi, 2018.

Wieslander, Anna. *NATO, the U.S. and Baltic Sea Security*. UI Paper No. 3. Stockholm: Swedish Institute of International Affairs, 2016.

Williams, Paul D. *Security Studies: An Introduction*. 2nd ed. London: Routledge, 2012.