

Turvallisuuden muuttuva muoto
Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten diskurssien
analyysi vuosien 2020 ja 2024 selonteissa

Hennika Rahko
Kandidaatin tutkielma
Valtio-oppi
Turun yliopisto
Toukokuu 2025

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaan tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

TURUN YLIOPISTO

Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos / Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

RAHKO, HENNIKA: Turvallisuuden muuttuva muoto Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten diskurssien analyysi vuosien 2020 ja 2024 selonteissa

Kandidaatintutkielma, s. 34

Valtio-oppi

Toukokuu 2025

Valtioneuvosto julkaisee neljän vuoden välein ulko- ja turvallisuuspoliittisia selontekoja, jotka pohjautuvat vallassa olevan hallituksen hallitusohjelmaan. Selontekojen tavoitteena on arvioida Suomen kansainvälistä toimintaympäristöä ottaen huomioon ympäristön muutokset, keskeiset painopisteet sekä turvallisuuspoliittiset tavoitteet. Selontekoja valmistellaan valtioneuvoston kanslian, ministeriöiden ja presidentin kanslian välisessä yhteistyössä.

Tutkielmassa analysoidaan selontekojen tavoitteissa sekä sisä- ja ulkopoliittisten uhkien ratkaisukeinoissa havaittavia muutoksia. Muutosta analysoidaan turvallistamisen teorian kautta hyödyntäen Buzanin ym. (1998) turvallistamisen sektorijaottelua. Jaotteluun kuuluvat sotilaallinen, taloudellinen, poliittinen, yhteiskunnallinen ja ympäristösektori. Tutkimusmenetelmänä tässä tutkielmassa käytetään diskurssianalyysia.

Analyysin perusteella vuoden 2020 selonteon pääasialliseksi tavoitteeksi hahmottui jo olemassa olevan politiikan ylläpitäminen ja keskeisiä ratkaisukeinoja uhkille olivat Suomen oma varautuminen, kansainvälinen yhteistyö ja sopimukset. Vuoden 2024 selonteon tavoitteeksi muodostui uuden politiikan luominen ja keskeisinä ratkaisukeinoina uhkiin korostuivat sotilaallinen liittoutuminen ja uusien kumppanuuksien aktiivinen luominen. Näin ollen niin selontekojen tavoitteissa kuin myös uhkien ratkaisukeinoissa oli havaittavissa muutoksia. Analyysissa todettuja muutoksia voidaan selittää kolmen eri seikan kautta. Muutoksiin ovat vaikuttaneet Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa, Suomen Nato-jäsenyys sekä sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän heikentyminen.

Avainsanat: turvallisuuspolitiikka, ulkopolitiikka, turvallistaminen, uhkakuvat

Sisällysluettelo

1. Johdanto	1
2. Turvallistaminen tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä.....	3
2.1 Turvallistamisen teoria ja sen vaikutus politiikan muotoutumiseen	3
2.2 Turvallistamisen sektorit	4
2.3 Turvallistamisen tavoitteet	7
3. Tutkimuksen metodologia.....	9
3.1 Diskurssianalyysi menetelmänä	9
3.2 Aineisto poliittisena tekstinä	11
4. Ulko- ja turvallisuuspoliittisten selonteiden analyysi sektorijaottelun avulla	12
4.1 Vuoden 2020 selonteko – vakaa ja ennustettava Suomi	12
4.2 Vuoden 2024 selonteko – suorituskykyinen ja aktiivinen Suomi	16
5. Ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjojen muutos.....	21
5.1 Selonteiden tavoitteiden muutos	21
5.2 Selonteiden keinojen muutos	25
6. Johtopäätökset	27
Lähdeluettelo	31

1. Johdanto

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa on horjuttanut niin Suomen kuin koko Euroopan näkemyksiä maanosan turvallisuustilanteesta ja mahdollisista uhkakuvista. Ennen suhteellisen vakaana pidetyn turvallisuustilanteen nopean muutoksen myötä myös Suomen harjoittama ulko- ja turvallisuuspolitiikka on kohdannut merkittäviä muutoksia. Näitä muutoksia voidaan tarkastella päivänpolitiikan ja virallisten lausuntojen lisäksi myös Valtioneuvoston julkaisemien ulko- ja turvallisuuspoliittisten selontekojen kautta.

Selontekojen voidaan katsoa ilmentävän niin vallassa olevan hallituksen ulkopoliittisia linjauksia kuin Suomen sen hetkistä ulko- ja turvallisuuspoliittista ympäristöä. Neljän vuoden välein julkaistavien selontekojen avulla on mahdollista hahmottaa pidemmän linjan muutoksia ja kehityssuuntia ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Näin ollen ympäristössä tapahtuvat muutokset ovat havaittavissa selonteoissa laajasti sekä niiden esittämien tavoitteiden kuin toimintaympäristöä koskevien huomioiden kautta. Selontekojen tarkastelun voidaankin katsoa olevan mielekäs tapa tutkia sitä, miten Suomi valtiona kokee oman asemansa muuttuvassa ulkopoliittisessa tilanteessa ja kuinka se on varautunut ympäristössään tapahtuviin muutoksiin. Selontekojen avulla voidaan myös hahmottaa entistä tarkemmin, kuinka Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen linja kehittyy ajan saatossa ja millaiset tekijät muutoksiin ovat mahdollisesti vaikuttaneet.

Tutkielmassani analysoin ulko- ja turvallisuuspoliittisia selontekoja turvallistamisen teorian kautta. Tutkin teorian avulla sitä, miten selontekojen tavoitteet ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ovat muuttuneet. Selontekojen taustalla on nähtävissä vahva poliittinen agenda; ne pyrkivät oikeuttamaan vallassa olevan hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisia valintoja vetoamalla erilaisiin uhka- ja tulevaisuuskuviin. Tämä tavoite on havaittavissa jo selontekojen rakenteesta; alussa esitellään Suomen kannalta olennaisia uhkakuvia, jonka jälkeen myöhemmissä kappaleissa käydään läpi erilaisia keinoja ja toimia, joiden avulla Suomi pyrkii valmistautumaan näitä uhkia varten. Näin ollen selonteot voidaan nähdä merkittävinä turvallistamistekoina, sillä ne noudattavat pitkälti turvallistamisen logiikkaa rakenteensa puolesta.

Turvallistamisen perusoletuksena on se, että valtioiden kohtaamat ongelmat eivät automaattisesti ole uhkia. Ongelmista tulee uhkia vasta silloin, kun ne halutaan esittää ja määritellä sellaisiksi. Näin ollen toimijan puhe, esimerkiksi tässä yhteydessä Valtioneuvoston, luo turvattomuutta tai turvallisuutta. (Balzacq 2011, 2–3.) Turvallistamalla asioita toimija voi oikeuttaa omia toimiaan ja valintojaan

vetoamalla uhkakuviin sekä niiden torjumiseen. Usein turvallistamisella voidaan katsoa olevan myös jokin tietty päämäärä, jota toimija haluaa tavoitella turvallistamisteon kautta. Päämääränä voi olla esimerkiksi poliittisen vallan tai yhteisöllisyyden vahvistaminen. (Wilkinson 2007, Stritzel 2007.) Näin ollen turvallistamisen teoria tarjoaa mielekkään näkökulman selontekojen ja niiden tavoitteiden tarkasteluun.

Tutkimuksessani analysoin Valtioneuvoston julkaisemia ulko- ja turvallisuuspoliittisia selontekoja vuosilta 2024 ja 2020. Vuoden 2024 selonteko on julkaistu Petteri Orpon hallituksen kauden aikana ja vuoden 2020 selonteko Sanna Marinin hallituksen aikaan. Selonteot pohjautuvat aina vallassa olevan hallituksen hallitusohjelmaan. On kuitenkin hyvä huomata, että Suomen ulkopoliittinen linja on ollut jo hyvin pitkään yhtenäinen ja pitkäjänteinen vallassa olevista hallituskoalitioista huolimatta. (Saukkonen 2003.) Valtioneuvoston mukaan selontekojen tavoitteena on esimerkiksi Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden esitleminen sekä kansainvälisen toimintaympäristön arvioiminen huomioiden siinä tapahtuvat muutokset. Selontekoa valmistellaan yhteistyönä ministeriöiden sekä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin kanslioiden välillä. Myös eduskunnalla on mahdollisuus antaa selontekoa koskeva kannanotto. (Valtioneuvosto 2024, 7.) Vuosien 2020 ja 2024 selontekojen tutkimisen voidaan katsoa olevan ajankohtaista, sillä näiden vuosien välillä on tapahtunut merkittäviä muutoksia niin Suomen turvallisuusympäristössä kuin ulkopoliittisissa suhteissa. Esimerkiksi Venäjän hyökkäyssota ja Suomen Nato-jäsenyys ovat vaikuttaneet merkittävästi Suomen toimintaympäristöön.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisia selontekoja on tutkittu myös aikaisemmin. Vera Vikström on pro gradu -tutkielmassaan tutkinut ulko- ja turvallisuuspoliittisista selonteista kumpuavia pienvaltiodiskursseja ja tämän kautta tarkastellut Suomen roolia kriisinhallinnan pienvaltiona. Tutkielmassa on tarkasteltu vuosien 2001–2020 välillä julkaistuja selontekoja. (Vikström 2021.) Selontekoja on tutkittu myös Jarno Linnéllin väitöskirjassa *Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa* (2009). Väitöskirjassa tuodaan esiin mielenkiintoisia huomioita tämän tutkielman kannalta; Linnéllin mukaan pienenä valtiona Suomi pyrkii mieluummin sopeutumaan ympärillään vallitseviin olosuhteisiin kuin muuttamaan niitä. Lisäksi Suomen uhkakuvien sisällön voidaan olettaa seuraavan kansainvälisiä trendejä. Tätä ilmiötä Linnéll selittää sillä, että kansainvälinen normipaine saattaa vaikuttaa huomattavasti siihen, miten valtiot määrittävät niihin kohdistuvia uhkia. (Linnéll 2009, 88.) Seuraavaksi käyn läpi tutkimukseni teoreettista viitekehystä, turvallistamista, jota myös Linnéll on soveltanut väitöskirjassaan Suomen uhkakuvien tarkasteluun. Tämän jälkeen esittelen tutkimukseni metodia, diskurssianalyysia, sekä sitä, kuinka aion soveltaa kyseistä metodia tässä tutkimuksessa.

2. Turvallistaminen tutkimuksen teoreettisena viitekehystenä

Tutkimukseni teoreettisena viitekehystenä käytän turvallistamisen teoriaa. Thierry Balzacqin (2010) pragmaattisten näkemysten kautta luon pohjan turvallistamisen teorian ymmärtämiselle, minkä jälkeen hyödynnän Buzanin ym. (1998) luomaa turvallistamisen sektorijaottelua. Jaottelu tarkastelee turvallistamista viiden eri sektorin; poliittisen, yhteiskunnallisen, sotilaallisen, taloudellisen sekä ympäristösektorin kautta. Buzanin ym. (1998) kehittämä sektorijaottelu on osa Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisen teoriaa.

2.1 Turvallistamisen teoria ja sen vaikutus politiikan muotoutumiseen

Turvallistamisen peruseriaatteena voidaan katsoa olevan se, että asioista muodostuu uhkia vasta silloin, kun jokin toimija määrittelee ne sellaisiksi. Asian määrittelemisen uhkaksi tapahtuu politiikan prosessien kautta. Tällöin toimija pyrkii ensin määrittelemään uhan ja sen jälkeen esittämään myös keinoja, joiden avulla pyritään minimoimaan uhka tai varautumaan sitä vastaan. (Balzacq 2010, 2.) Esimerkiksi ilmastonmuutos voidaan nähdä ongelmana, mutta se muuttuu uhkaksi vasta kun jokin toimija, esimerkiksi valtio määrittelee sen sellaiseksi.

Thierry Balzacqin määritelmän mukaan turvallistaminen on joukko käytäntöjä, joiden kautta turvallistaja pyrkii määrittelemään uhkia. Turvallistamiseen liitettäviä käytäntöjä ovat muun muassa metaforat, stereotyyppit, analogiat ja tunteiden korostaminen. Tämän toiminnan tavoitteena on rakentaa johdonmukainen kokonaisuus, joka saa turvallistamisen yleisön vakuuttumaan turvallistajan valinnoista ja toimista. Yleisön vakuuttamisessa olennaista on erityisesti uhkaan viittaavien mielikuvien liittäminen turvallistettavaan kohteeseen. (Balzacq 2010, 3.) Tällaisia seikkoja voivat olla esimerkiksi turvallistamisen kohteen sotilaallisen voiman korostaminen, kohteen aiheuttamien mahdollisten katastrofien seuraamusten esille tuominen tai sen esittäminen yhteiskunnan vakautta heikentävänä tekijänä.

Onnistuakseen turvallistaminen vaatii siis aina ympärilleen yleisön. Turvallistamisen voidaan katsoa olevan neuvotteluprosessi yleisön ja turvallistajan välillä. Prosessissa yleisö nähdään voimaannuttavana toimijana, joka mahdollistaa turvallistamiseen liittyvät toimet ja myöntyy turvallistajan esittämiin perusteluihin. (Balzacq 2010, 6–8.) Turvallistajan tavoitteena tässä neuvotteluprosessissa on saada yleisö hyväksymään turvallistajan esittämä tulkinta mahdollisista uhkista ja niihin liittyvistä toimista. Turvallistaminen tulkitaan onnistuneeksi, kun turvallistaja ja yleisö jakavat yhtenäisiä näkemyksiä uhkaan liittyen. (Balzacq 2010, 22.) Jotta turvallistaja voi

onnistua turvallistamisessa, on tämän kyettävä tunnistamaan kohdeyleisönsä intressit, tunteet ja halut (Edelman 1988). Yleisön intressien tunnistamisessa on myös erityisen tärkeää kyetä tunnistamaan turvallistamisen kohderyhmä. Mahdollisia kohderyhmiä voivat olla esimerkiksi formaalit instituutiot, yritykset, tietyt intressiryhmät tai kansalaiset (Balzacq 2010, 9). Esimerkiksi selontekojen kohdalla, turvallistajan roolissa voidaan nähdä olevan valtioneuvosto, ja puolestaan yleisön roolissa esimerkiksi suomalaiset tai eduskunta. Turvallistamisprosessissa yleisö nähdään siis tahona, joka mahdollistaa turvallistamiseen liittyvät toimet ja antaa hyväksynnän niille. (Balzacq 2010, 8.)

Näin ollen turvallistamisen teoria pyrkii selittämään erilaisia prosesseja, joiden avulla näkemykset uhkista syntyvät. Keskeistä ongelmien muuttumisessa uhkiksi on se, että tämä vaatii ongelman määrittelyä poliittisten prosessien kautta. (Balzacq 2010, 2.) Täten voidaan huomata, että politiikka ja turvallistaminen ovat vahvasti kytköksissä toisiinsa; turvallistamisteko vaatii lähes aina ympärilleen poliittisen prosessin ja prosessia seuraavan yleisön. Prosessia voidaan tarkastella puheaktien kautta. Puheaktit pyrkivät kuvaamaan toimijan kokemaa todellisuutta, jota ei voida pitää täysin totena tai vääränä. Näin ollen turvallistamiseen liittyvät puheaktit eivät pyri objektiivisuuteen, vaan esittämään todellisuutta turvallistajan näkökulmasta ja tätä kautta saamaan puheaktin yleisön vakuuttamaan toimijan esittämistä käsityksistä ja uhkista. (Wæver 1995, 55.)

Jotta yleisö voidaan vakuuttaa turvallistajan esittämistä näkemyksistä, vaatii se usein aiheen siirtämistä neuvottelun ja kiistojen kohteena olevan päivänpolitiikan yläpuolelle. Näin ollen turvallistamisen voidaan katsoa olevan puheteke, jonka kautta jokin asia pyritään siirtämään päivänpolitiikan piiristä turvallisuuden erikoisalueelle. (Buzan ym. 1998, 23.) Tällöin puheteon tavoitteena on turvallistettavan asian nostaminen päivänpolitiikan kiistojen yläpuolelle erityisasemaan. Turvallistaminen voidaan siis nähdä asioiden ääripolitisoimisena. (Buzan ym. 1998, 22–23.) Kun asia on määritelty uhkaksi ja nostettu päivänpolitiikan yläpuolelle, on myös valtion hallinnon entistä helpompia oikeuttaa siihen vedoten erilaisia toimia. Tällöin voidaan myös ajatella, että kyseiseen asiaan liittyviin toimiin ei kohdistu välttämättä kansan tai esimerkiksi opposition tasolta niin suurta tarkkailua tai kritiikkiä. Näin ollen turvallistamisessa keskeisessä roolissa on yleisö, joka antaa hyväksynnän turvallistajan tulkinnoille. (Balzacq 2010, 23.)

2.2 Turvallistamisen sektorit

Turvallistamista ja turvallisuutta on tutkittu pitkälti politiikan ja sotilaallisen toiminnan näkökulmasta. Nykymuotoinen sektorijaottelu syntyi kylmän sodan päättymisen ja Neuvostoliiton hajoamisen myötä, kun kansainvälinen kenttä koki huomattavia muutoksia. Muutos herätti uusia

tarpeita turvallisuuden ja turvallistamisen tutkimiselle. Globaalit suurvallat eivät halunneet enää ryhtyä suuriin ideologisiin kamppailuihin, minkä myötä myös käsitys turvallisuudesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä muuttui huomattavasti. Kylmän sodan aikana vahvasti keskiössä olleet poliittinen ja sotilaallinen turvallisuus saivat rinnalleen uusia turvallisuuden ulottuvuuksia, joiden tarkasteluun tarvittiin myös uusia teoreettisia näkökulmia. (Buzan ym. 1998, 8–9.)

Nykyaikana taloudelliset riippuvuussuhteet ja ympäristöön liittyvät ongelmat ovat korostuneet kansainvälisessä politiikassa. Näin ollen sektorijaottelun pyrkimyksenä on tuoda turvallisuuden tarkasteluun mukaan entistä laajemmin kansainväliseen politiikkaan kytkeytyviä osa-alueita, kuten ympäristöön ja talouteen liittyviä teemoja (Buzan ym. 1998, 1–2). Täten turvallistamisen osa-alueiden jaottelu sektoreihin tarjoaa selkeämmän ja monipuolisen tavan selontekojen tarkasteluun. Jaottelun avulla on myös mahdollista tunnistaa turvallistamisprosessin toimijat, objektit sekä näiden välisen vuorovaikutuksen dynamiikka (Buzan ym. 1998, 5).

Politiikkaa tarkasteleva sektori keskittyy erityisesti valtion suvereniteettiin ja sen kautta yhteiskunnan vakauteen. Sektoriin liittyvien uhkien katsotaan kohdistuvan erityisesti valtion eri toimielinten vakauteen ja toimintaedellytyksiin (Buzan 1991, 118). Uhkien nähdään syntyvän erityisesti muiden valtioiden antaman tuen ja legitimaation puutteesta tai sen vähenemisestä. Poliittiseen sektoriin kohdistuvat uhkat eivät ole usein fyysisesti havaittavissa olevia, vaan kumpuavat enemmän valtioiden lausunnoista ja muista virallisista linjauksista. (Buzan ym. 1998, 150.) Näin ollen sektoriin kohdistuvien uhkien keskiössä ovat valtioihin liitetyt ideat ja mielikuvat. On myös hyvä huomata, että poliittiseen sektoriin kohdistuva uhka ei aina välttämättä uhkaa suoraan valtion itsensä olemassaoloa, vaan saattaa joskus kohdistua valtion hallinnan muotoon (Buzan ym. 1998, 152).

Poliittinen sektori rakentuu Buzanin, Jonesin ja Littlen politiikan määritelmän pohjalle. Määritelmän mukaan politiikka on toimintaa, joka tähtää ihmisten käyttäytymisen muokkaamiseen ja laajojen ihmisryhmien hallintaan (Buzan ym. 1993, 35). Politiikka voidaan määritellä usealla eri tavalla, minkä vuoksi myös tulkinnat politiikan piiriin kuuluvista asioista saattavat vaihdella. Samalla kuitenkin lähes kaikki turvallisuuteen liittyvät seikat voidaan nähdä lähtökohtaisesti poliittisina. Näin ollen sektoria on pyritty rajaamaan käsittelemään vain valtion legitimizeettiin ja suvereniteettiin liittyviä teemoja. Tällöin fyysisesti havaittavissa olevat teot, esimerkiksi talouteen tai sotilaallisen toimintaan liittyen, jäävät sektorin ulkopuolelle. (Buzan ym. 1998, 142.) Täten keskiössä ovat valtioihin ja niiden hallintoon ihmisten ajatusmaailmassa liitetyt ideat ja näkemykset.

Yhteiskunnallinen sektori puolestaan käsittelee turvallisuutta pitkälti kollektiivisen identiteetin näkökulmasta. Keskiössä ovat jonkin ryhmän kollektiiviselle identiteetille uhkaa aiheuttavat tekijät.

(Buzan ym. 1998, 120–121.) Buzanin ym. (1998) mukaan kansaa voidaan pitää yhtenä yhteiskunnan keskeisimpänä turvallisuusyksikkönä, jolloin myös kokemus kollektiivisesta identiteetistä nousee suureen merkitykseen. Kollektiiviselle identiteetille merkittäviä uhkia ovat esimerkiksi hallitsematon, suurivolyyminen maahanmuutto sekä horisontaalinen ja vertikaalinen kilpailu eri identiteettiryhmien välillä. Horisontaalisella kilpailulla viitataan tilanteeseen, jossa toisen identiteettiryhmän kulttuuri tai esimerkiksi kieli uhkaavat viedä tilaa alkuperäisen ryhmän omalta kulttuurilta tai kieleltä. Vertikaalinen kilpailu puolestaan kuvaa tilannetta, jossa identiteettiryhmän jäsenet alkavat integroitua osaksi suurempaa ryhmää. (Buzan ym. 1998, 121–122.) Näin ollen uhka kollektiiviselle identiteetille muodostuu, kun jokin tai jotkut horjuttavat kokemusta yhtenäiseen ryhmään kuulumisesta.

Sotilaallisen sektorin keskiössä on valtion hallinnon kyky ylläpitää sen omaa toimintakykyä ulkoisia ja sisäisiä sotilaallisia uhkia vastaan. Ulkoisiin uhkiin kuuluvat esimerkiksi muiden valtioiden luoma sotilaallinen pelote, asevarustelukilpailu, sotilasteknologian kehittäminen sekä sotilaallisen valmiuden kasvattaminen. Kuitenkin kaikki puolustusvoimiin liittyvä toiminta ei aina kuulu turvallistamisen piiriin tai luo uhkaa. Esimerkiksi normaaliksi luokiteltava armeijan ylläpito tai rauhanturvaamiseen liittyvät tehtävät jäävät sotilaallisen sektorin määritelmän ulkopuolelle. (Buzan ym. 1998, 52.) Ulkoisten uhkien lisäksi sotilaalliseen sektoriin liittyy vahvasti myös valtion sisäisiä uhkia. Sisäisiin sotilaallisiin uhkiin voidaan katsoa kuuluvan esimerkiksi separatistinen, vallankumouksellinen tai terroristinen toiminta sekä järjestäytynyt rikollisuus (Buzan ym. 1998, 50). Näin ollen tämän sektorin uhkat voivat olla valtion kannalta niin ulkoisia kuin myös sisäisiä.

Sotilaalliseen sektoriin liittyvää uhkan tunnetta voivat aiheuttaa niin fyysisesti havaittavissa olevat teot, kuten asevarustelu, kuin myös sosiaalisesti rakennettu tunne turvattomuudesta (Buzan ym. 1998, 57). Sosiaalisesti rakennettua tunnetta turvattomuudesta luovat esimerkiksi puheet sotilaallisen konfliktin mahdollisuudesta sekä viittaukset sotilaallisen valmiustason nostoon. Yhteistä fyysisellä ja sosiaalisesti rakennetulla uhkalla on se, että uhkan luominen on yleensä hyvin tarkoituksenmukaista ja suorasti havaittavissa olevaa (Buzan ym. 1998, 58). Vaikka sotilaallinen sektori rajautuu selkeästi erilleen muista sektoreista, on huomattava, että se voi tietyissä tilanteissa aiheuttaa uhkaa ja turvattomuutta myös muille sektoreille. Esimerkiksi sotatilanteessa vaarassa ovat yhteiskunnan kollektiiviset saavutukset erityisesti talouden ja politiikan saralla (Buzan ym. 1998, 58).

Neljäs tarkasteltava sektori on taloudellinen sektori, jonka merkittäviä tekijöitä ovat globaali talousjärjestelmä sekä liberaalit taloudelliset suhteet. Nämä tekevät taloudesta ja siihen liittyvästä turvallisuudesta hyvin monipuolisen, mutta myös haastavan teeman turvallistamisen näkökulmasta. Talouden turvallistaminen on osa poliittis-ideologista väittelyä, sillä talousjärjestelmien voidaan katsoa kytkeytyvän pitkälti poliittisten päätösten ja ideologisten näkökulmien varaan. (Buzan ym.

1998, 115.) Talouteen liittyviä turvallisuusuhkia ovat esimerkiksi hyödykkeiden hankintaan ja omavaraisuuteen liittyvät haasteet, riippuvuus muiden valtioiden tuotannoista sekä kansainvälisen talousjärjestelmän kriisit. Talouteen kohdistuvat kriisit voivat vaikuttaa myös hyvin voimakkaasti muiden sektoreiden toimintaan sekä niiden turvallisuustilanteeseen. (Buzan ym. 1998, 116.) Esimerkiksi talouden heikko menestys voi heikentää yhteiskunnallista vakautta tai esimerkiksi vähentää asevoimien rahoitusta.

Ympäristöön liittyviä turvallisuustekijöitä on tarkasteltu pitkälti muiden sektorien, kuten taloudellisen, poliittisen ja sotilaallisen sektorin kautta. (Buzan ym. 1998, 71). Kuitenkin lähivuosisikymmeninä ympäristöön liittyvät asiat ovat korostuneet niin valtioiden välisissä suhteissa kuin turvallisuutta tarkastellessa. Keskeisiin uhkiin tässä sektorissa kuuluvat esimerkiksi energiantuotannon ongelmat, kuten saasteet ja sähkön epätasainen jakautuminen. Lisäksi suuressa roolissa ovat ekosysteemien tuhoutuminen, ilmastonmuutokseen liittyvät teemat ja ruoan tuotannon haasteet. Suoraan ympäristöön kohdistuvia uhkia tarkastellessa on hyvä huomata, että turvallistamisella on usein kuitenkin hyvin vähäisiä seurauksia, sillä usein vain suuret katastrofit saavat aikaan suurempia toimia ja muutoksia. Keskeistä on myös se, että jo tapahtuneet ympäristökatastrofit eivät juurikaan aiheuta turvallistamista, vaan turvallistaminen keskittyy enemmän tulevaisuudessa mahdollisesti koittaviin katastrofeihin. (Buzan ym. 1998, 73–74.)

2.3 Turvallistamisen tavoitteet

Turvallistamisessa keskeisessä roolissa on jonkin ongelman määrittäminen eksistentiaalisesti uhkaksi, ja tämän kautta myös uhkaan liitännäisten poikkeustoimien oikeuttaminen (Huysmans 2006, 48). Kun turvallistaja haluaa määritellä ongelman uhkaksi ja suorittaa toimia tähän uhkaan liittyen, voidaan ajatella taustalla olevan jokin tavoite, jota kohti turvallistaja pyrkii. Turvallistamisen tavoitteista ei voida katsoa olevan yhtä kattavaa typologiaa. Kuitenkin turvallistamisen mahdollisia päämääriä on tunnistettu ja analysoitu laajalti aiheeseen liittyvässä kirjallisuudessa. Seuraavaksi käyn läpi erilaisia päämääriä, joita turvallistamisella voidaan nähdä olevan.

Yksi yleisimmistä turvallistamiseen liitettävistä tavoitteista on poliittisen vallan vahvistaminen. Turvallistamisen avulla toimija voi vahvistaa valtaansa tekemällä omasta uhkatulkinnastaan vallitsevan. Kun yleisö omaksuu tämän tulkinnan, se myös hyväksyy turvallistajan esittämät toimet uhkan torjumiseksi, mikä edelleen vahvistaa turvallistajan poliittista asemaa. Hyväksynnän kautta asia saadaan siirrettyä normaalin poliittisen päätöksenteon ulkopuolelle, minkä avulla turvallistaja voi saada itselleen enemmän poliittista liikkumavaraa. Turvallistamisen kautta pyritään myös heikentämään vastakkaisia näkemyksiä sekä mobilisoimaan yleisöä turvallistajan tueksi. (Wilkinson

2007, 9.) Näin ollen turvallistaja pystyy turvallistamisen kautta keräämään enemmän tukea poliittisille linjauksilleen, saamaan yleisöltä legitimaatiota näille sekä laajentamaan omaa poliittista liikkumatilaansa.

Poliittisen vallan vahvistamiseen voidaan katsoa liittyvän myös uuden politiikan (policy) luominen tai jo olemassa olevan politiikan vahvistaminen. Uuden politiikan luomisessa turvallistamista käytetään erityisesti poliittisen agendan oikeuttamiseen ja asetteluun. Turvallistamisen kautta toimija luo omalle agendalleen sopivaa poliittista ilmapiiriä ja täten edistää tehokkaammin oman agendansa toteutumista. (Floyd 2010, 123.) Puolestaan jo olemassa olevan politiikan ylläpitämisessä turvallistamisen voidaan katsoa toimivan agendan asemaa vahvistavana voimana. Tällaisessa tilanteessa turvallistaja pyrkii esittämään oman politiikkansa olevan ainutlaatuisessa asemassa esille nousseen uhkan torjumiseksi. (Floyd 2010, 127.) Tällöin toimija voi vedota esimerkiksi omaan asemaansa turvallisuuden takaajana.

Turvallistamisen kautta voidaan myös pyrkiä vahvistamaan identiteettiä ja yhteisöllisyyttä. Holger Stritzelin (2007) mukaan identiteetin vahvistaminen ei välttämättä ole suoranaisesti turvallistamisen tavoite, vaan kollektiivisen identiteetin voidaan nähdä olevan turvallistamisen viitekohde. Tällöin turvallistamisessa voidaan vedota kansalliseen identiteettiin ja sen suojelemiseen. (Stritzel 2007, 360.) Kuitenkin pyrkimys kollektiiviseen identiteetin suojelemiseen voi samalla myös vahvistaa kokemusta yhteisestä identiteetistä. Selontekojen kohdalla esimerkiksi vetoaminen Venäjän tuottamaan uhkaan voi pyrkiä rakentamaan suomalaisten mielessä kuvaa suomalaisista yhtenäisenä kansana, joka pyrkii puolustautumaan suuremman valtion luomaa uhkaa vastaan. Tällaisessa tilanteessa keskiöön nousee identiteettien rakentamiselle tyypillinen jaottelu me vastaan he -asetelmaan. Asetelman tavoitteena on yhtenäisen identiteetin luomisen lisäksi halu kehittää solidaarisuuden tunnetta ryhmän sisällä sekä vahvistaa sen koheesiota. (Stritzel 2007, 358.)

Näiden tavoitteiden lisäksi turvallistamisen tavoitteita voidaan tarkastella myös yhteiskunnallisen kontrollin näkökulmasta. Jef Huysmans (2006) tarkastelee turvallistamista ja turvattomuutta maahanmuuton sekä pakolaisten kautta. Hän nostaa esille turvallistamisen kautta luodun pelon ja epävarmuuden keinona lisätä yhteiskunnallista kontrollia. Pelon avulla on myös mahdollista lisätä kansan luottamusta ja moraalista konsensusta niin toisiaan kuin myös poliittista valtaa pitäviä kohtaan. (Huysmans 2006, 51.) Täten voidaan siis ajatella, että kansan luottamus erityisesti vallanpitäjiä kohtaan antaa vallanpitäjille mahdollisuuden harjoittaa entistä laajempaa kontrollia yhteiskuntaa kohtaan. Näkökulma turvallistamisesta keinona lisätä kontrollia nojaa vahvasti oletukseen siitä, että turvallistamisen päämääränä katsotaan olevan poliittisen yksikön, kuten tietyn kansan tai vähemmistöryhmittymän, autonomiasta huolehtiminen. (Huysmans 2006, 52.) Tämä

tulkinta eroaa vahvasti turvallistamisen yleisesti esitetystä luonteesta eksistentiaalisia uhkia määrittelevänä toimintana (ks. esim. Buzan ym., 1998, Balzacq 2010).

3. Tutkimuksen metodologia

3.1 Diskurssianalyysi menetelmänä

Tässä tutkimuksessa käytän metodina diskurssianalyysia. Metodi on monipuolinen, sillä se soveltuu käytettäväksi laajasti erilaisissa tutkimuksissa painopisteidensä ja menetelmällisten sovitustensa kautta (Jokinen ym. 2016). Toisaalta metodin väljyys voidaan nähdä haasteena tutkimusta tehdessä. Diskurssianalyysin teoreettisten sitoumuksien kautta metodin käyttöä voidaan kuitenkin rajata ja tarkentaa. Jennifer Milliken (1999) on kehittänyt kolme diskurssianalyysin teoreettista sitoumusta, joiden kautta diskurssianalyysi hahmottuu entistä selkeämpänä kokonaisuutena muista mahdollisista metodologisista lähestymistavoista. Samalla Millikenin luomat sitoumukset pyrkivät ohjaamaan diskurssianalyysin avulla tehtyä tutkimusta yhtenäisempään ja eheämpään suuntaan. Teoreettisten sitoumusten tarkoituksena on menetelmän väljyyden ja epämääräisyyden rajoittaminen. Seuraavaksi käyn läpi Millikenin luomat teoreettiset sitoumukset, jonka jälkeen siirryn tarkastelemaan diskurssianalyysin käyttöä tarkemmin poliittisten tekstien analysoinnissa.

Millikenin ensimmäinen teoreettinen sitoumus liittyy diskursseihin merkitysten järjestelmänä, sillä se korostaa niiden rakennetta sosiaalisia todellisuuksia luovina ilmiöinä. Tähän liittyy myös diskurssien rakentuminen binäärisille vastakkainasetteluille. Tällä viitataan tilanteeseen, jossa jokin elementti nähdään etuoikeutettuna toiseen nähden, mikä saa aikaan vastakkainasettelua. (Milliken 1999, 229–231.) Esimerkiksi selonteoissa puhutaan vihamielisistä toimijoista ja turvallisuutta tuottavista toimijoista (Valtioneuvosto 2024, 18–19). Näistä kahdesta turvallisuutta tuottavat toimijat asetetaan positiiviseen ja etuoikeutettuun asemaan kielellisten valintojen avulla, jolloin elementtien välille syntyy vastakkainasettelua.

Toinen teoreettinen sitoumus keskittyy diskurssien potentiaaliin todellisuuden muokkaamisessa sekä sen uudelleen luomisessa. Tällöin diskurssit pyrkivät esimerkiksi määrittelemään toimijoita, heidän roolejaan sekä rajaamaan toimintamahdollisuuksia. (Milliken 1999, 229.) Ulko- ja turvallisuuspoliittisten selontekojen analyysin kohdalla tämä diskurssianalyysin teoreettinen sitoumus on hyvin olennaisessa roolissa. Selontekojen perimmäisenä tarkoituksena voidaan katsoa olevan Suomen valtioon kytköksissä olevien toimijoiden määrittely sekä erityisesti näiden roolien esiin tuominen. Näin ollen myös selonteot pyrkivät muokkaamaan käsityksiä todellisuudesta.

Kolmas teoreettinen sitoumus puolestaan liittyy diskurssien luonteeseen jatkuvasti muuttuvina kokonaisuuksina. Diskurssien ajatellaan tavoittelevan hegemoniaa, jolloin ne pyrkivät vakauttamaan asemansa vallitsevina näkemyksinä. Tästä pyrkimyksestä huolimatta diskurssit voidaan kuitenkin nähdä epävakaina ja alttiina muutoksille, jolloin myöskään valta, jota diskurssit omaavat ei ole pysyvää. Milliken kuvaa tätä diskurssien leikiksi, sillä hänen mukaansa diskurssien jatkuva muuttuminen mahdollistaa vanhojen diskurssien haastamisen ja uusien diskurssien luomisen (Milliken 1991, 230–231). Analysoitaessa ulko- ja turvallisuuspoliittisia selontekoja tämän teoreettisen sitoumuksen pohjalta on mahdollista tarkastella, ovatko tietyt diskurssit valta-asemassa ja millaisia uusia diskursseja niiden rinnalle mahdollisesti syntyy. Erityisesti vuosien 2020 ja 2024 selontekoja vertaillen voidaan olettaa, että tällaista muutosta, diskurssien leikkiä, on havaittavissa.

Millikenin (1999) luomat teoreettiset sitoumukset mahdollistavat hyvän perustan diskurssianalyysille, ja niiden voidaan katsoa soveltuvan hyvin myös poliittisten diskurssien analysointiin. Michael J. Shapiron (1981) mukaan kaikki diskurssit voidaan nähdä poliittisina, mikä johtaa siihen, että kaikki diskurssianalyysi voidaan nähdä asioiden poliittisena analysointina. Poliittisen diskurssianalyysin potentiaalisia kohteita on tästä huolimatta yritetty rajata selkeyden luomiseksi. Esimerkiksi Doris A. Graber (1981) on esittänyt, että poliittisen diskurssianalyysin tulisi keskittyä erityisesti formaaleiden sekä informaaleiden politiikan toimijoiden sekä kontekstien tarkasteluun. Esimerkkeinä tällaisista tahoista ovat muun muassa valiokunnat, valtioneuvosto ja poliittinen media.

Poliittista diskurssia, kuten selontekoja, tarkastellessa olennaiseen rooliin nousee se, että diskurssien vaikutusvalta ei rakennu yleensä yksittäisten sanavalintojen tai kielellisten valintojen varaan. Tällöin vaikutusvallan voidaan katsoa sijaitsevan suuremmissa viitekehyksissä, kuten historiassa tai ideologisissa rakenteissa. (Wilson 2001, 405.) Vaikka merkittävin vaikutusvalta piilee viitekehyksissä, on myös huomattava, että kielellä ja kielellisillä valinnoilla on potentiaalia poliittisissa diskursseissa. Tietoisilla kielellisillä valinnoilla pyritään esimerkiksi manipuloimaan näkemyksiä ja näin ollen kielenkäyttö voi myös edistää poliittiseen tavoitteeseen pääsemistä (Edleman 1971, Orwell 1969, 225). Näin ollen poliittisen diskurssianalyysin päämääränä voidaan pitää niiden tapojen analysointia, joilla kieltä hyödynnetään poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Keinot voivat olla niin latautuneiden sanavalintojen käyttöä kuin myös erityisesti ideologisten viitekehyksien ja metaforien hyödyntämistä. (Wilson 2001, 401–411.)

Omassa tutkielmassani aion keskittyä diskurssianalyysin oletukseen kielenkäytön sosiaalista todellisuutta rakentavasta luonteesta. Tämän oletuksen voidaan nähdä rakentuvan pitkälti konstruktivistisen ajatuksen varaan siitä, kuinka kielenkäyttö rakentaa todellisuutta ja luo sosiaalisesti

jaettuja merkityssysteemejä. Tällöin kielenkäytön tarkoituksena ei katsota olevan todellisuuden objektiivinen tai neutraali kuvaaminen. (Jokinen ym. 2016.) Diskurssianalyysi on näin ollen soveltuva metodi selontekojen käsittelyyn niiden todellisuutta rakentavan luonteen takia. Voidaan todeta, että selonteot eivät pyri objektiivisesti kuvaamaan vallitsevaa todellisuutta, vaan esittämään Suomen valtion näkökantoja maailmasta ja Suomen turvallisuusympäristöstä.

Diskurssianalyysin kautta on mahdollista tarkastella viranomaispuheiden, tässä yhteydessä Valtioneuvoston julkaisemien selontekojen, päämääriä ja tavoitteita. Jokisen ym. (2016) mukaan diskurssianalyysin avulla voidaan tarkastella esimerkiksi sitä, millaisia asiantiloja viranomaispuheissa pyritään faktuaalistamaan ja millaisia erilaisia strategioita käytetään näiden asiantilojen luomiseen. Erityisesti diskurssianalyysin ominaisuus asiantilojen tarkastelusta soveltuu yhteen turvallistamisen teorian kanssa. Diskurssianalyysin kautta on mahdollista tarkastella viranomaisten toimintaa koskien turvallisuusuhkien rakentumista ja näiden myötä syntyvien asiatiilojen rakentumista. (Jokinen ym. 2016.) Näin ollen voidaankin todeta diskurssianalyysin olevan väljyydestään huolimatta perusteltu metodi viranomaispuheiden analysointiin.

3.2 Aineisto poliittisena tekstinä

Diskurssianalyysin rinnalla on tärkeää tarkastella myös tarkemmin sitä, millaista poliittisten tekstien lukeminen ja tutkiminen on. Teoksessaan *Tekstistä politiikkaan: johdatus lukutaitoon* (1988) Kari Palonen käsittelee poliittisten tekstien lukemista, tutkimista ja kirjoittamista. Poliittisten tekstien tutkimisen kohdalla esille nostetaan eksegeesi, jolla tarkoitetaan sitä, että kiinnostavat merkitykset ja seikat tulee eritellä tekstistä. Tällöin esille on mahdollista tuoda uusia näkökulmia ja samalla tekstikokonaisuutta voidaan tulkita tehokkaammin merkitysten uloskirjoittamisen avulla. (Palonen 1988, 29.) Näin selontekoa ei kannata tarkastella yhtenä suurena kokonaisuutena, vaan siitä on tärkeää pyrkiä erottamaan olennaiset ja kiinnostavat merkitykset.

Palonen (1988) asettaa teoksessaan toimivia peruslähtökohtia politiikan tutkimiseen tekstien kautta. Tekstien välityksellä politiikkaa tutkittaessa voidaan joko pitäytyä vain itse tekstin sisällössä tai tarkastella koko toiminnan realiteetteja. Kun politiikkaa tarkastellaan vain tekstissä pitäytyen, on keskiössä tekstin kiinnekohtien analysointi ja tarkastelu (Palonen 1988, 147.) Lisäksi poliittiset tekstit voidaan jakaa karkeasti kahteen eri ryhmään; ohjelmiin ja kertomuksiin. Ohjelmat pyrkivät muuntamaan jo olemassa olevaa, kun taas kertomuksien tavoitteena on käydä läpi toteutuneen ja toteutumattoman välistä suhdetta (Palonen 1988, 147). Selontekojen voidaan katsoa olevan yhdistelmä näitä molempia. Ne pyrkivät muovaamaan jo aiempia poliittisia linjauksia sekä samalla tarkastelemaan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ympäristössä tapahtuneita muutoksia.

Vuoden 2020 ja 2024 selontekoja tutkittaessa esille nousevat myös muutokset niin selontekojen tavoitteissa kuin keinoissa. Palonen nostaa esille teoksessaan merkitysmuutokset ja niiden tarkastelun poliittisissa teksteissä. Hänen mukaansa merkitysmuutoksia on mahdollista tarkastella kahden eri tekstin välillä, jolloin vertailukohteen asettaminen voi tuoda näkyvämmiin esiin mahdollisia muutoksia ja kontrasteja tekstien välillä. Merkitysmuutoksia on helppoa havaita silloin, kun tekstiä tarkastellaan suhteessa johonkin kiinnekohtaan. (Palonen 1988, 94.) Tässä tutkielmassa vuoden 2020 selonteko on kiinnekohta, johon vuoden 2024 selonteossa havaittavia muutoksia peilataan.

Merkitysmuutoksia tarkastellessa voidaan Palosen (1988) mukaan tutkia muutoksia mielipiteissä, kannoissa tai linjoissa. Näiden rinnalla myös muutosten perustelut ovat merkittävässä roolissa. (Palonen 1988, 97–98.) Selonteissa tapahtuvan muutoksen voidaan katsoa keskittyvän erityisesti kannanmuutoksiin ja linjan vaihtumiseen selonteon pyrkiessä määrittelemään Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkemyksiä. Muutoksia tarkastellessa tulee kiinnittää huomiota myös asioiden esitystapoihin, sillä käytetty sanasto kuvastaa poliittisessa tekstissä tapahtuvaa muutosta (Palonen 1988, 100). Tämä ajatus sopii myös hyvin yhteen Millikenin ensimmäisen teoreettisen sitoumuksen kanssa, joka tuo esille sanavalintojen luomia vastakkainasetteluja (Milliken 1999, 299–231).

4. Ulko- ja turvallisuuspoliittisten selontekojen analyysi sektorijaottelun avulla

4.1 Vuoden 2020 selonteko – vakaa ja ennustettava Suomi

Vuoden 2020 Marinin hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa Suomen linjaa luonnehditaan ennustettavaksi ja vakaaksi. Selonteossa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kerrotaan pohjautuvan kahdenvälisiin suhteisiin, Euroopan unioniin (EU) ja sääntöpohjaiseen kansainväliseen järjestelmään. Näihin perustaen, Suomen tavoitteena ovat kansainvälisen aseman ja alueellisen koskemattomuuden vahvistaminen sekä yhteiskunnan turvallisuuden ja hyvinvoinnin ylläpitäminen. (Valtioneuvosto 2020, 6.) Selonteko pyrkii määrittelemään Suomen roolia kansainvälisenä toimijana diskurssien kautta Millikenin (1999) toisen sitoumuksen mukaisesti.

Selonteossa erityisesti sotilaallinen, taloudellinen ja ympäristösektori ovat suuressa roolissa. Sotilaallisen sektorin keskeisiksi uhkiksi nostetaan sekä systeemitason ongelmia että yksittäisistä tekijöistä johtuvia uhkia. Yleisluontoisempia uhkia ovat esimerkiksi kansainvälinen järjestänyt rikollisuus ja terrorismi, asevalvonnan ongelmat, joukkotuhoaseiden leviäminen sekä Euroopan ulkopuolisten konfliktien heijastuminen Eurooppaan. (Valtioneuvosto 2020, 8–18.) Nämä uhkakuvat

ovat monen eri tekijän summa, mutta pääsyyksi määritellään sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän heikkous sekä yhteiskunnallisen ja ympäristösektorin ongelmat. (Valtioneuvosto 2020, 18–42.) Näiden uhkien rinnalla selonteko tuo esille myös yksittäisen toimijan, Venäjän, aikaan saamia uhkia. Keskeiseksi uhkaksi Venäjään liittyen nostetaan esimerkiksi valtion sotilaallinen voimankäyttö Euroopan rajoilla, kuten Syyriassa, Georgiassa ja Ukrainassa. Tämän lisäksi Itämeren alueella lisääntynyt sotilaallinen jännite ja Venäjän selkeästi madaltunut kynnyksellinen voimankäyttöön ovat olennaisia uhkia. (Valtioneuvosto 2020, 17.) Selonteko luo Venäjästä kuvaa toimijana, joka tuottaa merkittävää sotilaallista uhkaa Suomelle ja rajaa näin sille tiettyä roolia myös Millikenin (1999) toisen sitoumuksen mukaisesti.

Selonteon voidaan katsoa tarjoavan useita erilaisia ratkaisukeinoja yllä kuvattuihin uhkiin. Keskeisimpinä keinoina esille nousevat kansainvälisen yhteistyön tiivistäminen keskeisten kumppanien kanssa esimerkiksi tiedon jakamisen, sopimuksien, asevalvonnan edistämisen sekä kriisinhallinnan saralla. (Valtioneuvosto 2020, 30, 41–42.) Näiden ratkaisuiden rinnalla Valtioneuvosto esittää myös hyvin konkreettisia toimia, joiden kohdalla turvallistamisen peruslogiikasta on hyötyä. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi puolustusmenojen kasvattaminen ja EU:n puolustuspoliittisen yhteistyön syventäminen (Valtioneuvosto 2020, 17). Erityisesti puolustusmenojen kasvattaminen ja vuonna 2020 sotilaallisesti liittoutumattoman Suomen halu kohti tiiviimpää ja tarkemmin säädellympää puolustusyhteistyötä ovat seikkoja, jotka herättävät yhteiskunnallista keskustelua (ks. esim. YLE 2019). Näin ollen turvallistamisen logiikka erilaisten toimien oikeuttamisessa uhkaan vedoten on huomattavassa roolissa Valtioneuvoston asettamien tavoitteiden läpiajamisessa.

Ympäristösektoriin liittyen esille nostetaan keskeisenä uhkana ilmastonmuutos ja siihen liitännäiset ongelmat, kuten luonnon monimuotoisuuden kaventuminen, elinympäristöjen tuhoutuminen ja luonnonvarojen ylikulutus. Lisäksi esille tuodaan sään ääri-ilmiöt ja ilmastonmuutoksen aiheuttamat geopoliittiset jännitteet. (Valtioneuvosto 2020, 8, 34.) Samalla ympäristösektoriin kuuluvat seikat liitetään myös vahvasti muihin turvallistamisen sektoreihin, kuten taloudelliseen ja sotilaalliseen sektoriin esimerkiksi resurssipulan sekä geopolitiikan kautta. Keinoiksi ympäristösektoriin kuuluvien uhkien ratkaisemiseen tarjotaan sekä suuripiirteisimpiä toimia että konkreettisia muutosehdotuksia. Suuripiirteisiin ratkaisukeinoihin kuuluvat esimerkiksi huoltovarmuuden ja pelastustoiminnan kehittäminen yhdessä kumppanimaiden kanssa sekä aktiivinen ilmastodiplomatia. Konkreettisia toimia ovat puolestaan kestävä kehitys ja ilmaston huomioiminen verotuksessa, rahoituksessa sekä julkisissa hankinnoissa. Lisäksi esille nostetaan Pariisin ilmastopuhtauspöytäkirjan tavoitteellinen

toimeenpano sekä Suomen siirtymä kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa. (Valtioneuvosto 2020, 36.) Kuten sotilaallisen sektorin kohdalla myös ympäristösektorin kohdalla voidaan huomata, että esitetyt konkreettiset toimet ovat juuri niitä seikkoja, jotka saattavat tarvita tuekseen turvallistamista.

Taloudellista sektoria tarkastellessa keskeisinä uhkina esille nousevat vieraiden valtioiden pyrkimykset vaikuttaa vientiin ja ostaa merkittäviä yrityksiä. Lisäksi keskiössä on maailman talouden epävakaus, johon vaikuttaa niin poliittisten voimasuhteiden muutos kuin ilmastonmuutokseen liittyvät haasteet. Myös taloudellinen epätasa-arvo nähdään uhkana; sen koetaan aiheuttavan erityisesti nationalismin ja populismin nousua. (Valtioneuvosto 2020, 8–9, 30.) Ratkaisuksi näihin talouteen liitännäisiin uhkiin tarjotaan erityisesti kansainvälisen yhteistyön tiivistämistä. Esille nostetaan esimerkiksi World Trade Organizationin (WTO) aseman vahvistaminen ja sen kautta kansainvälisen kaupan esteiden purkamisen. Tämän lisäksi selonteko korostaa tiiviitä ja toimivia suhteita Venäjän kanssa, Suomelle ja EU:lle tärkeillä osa-alueilla, kuten taloudessa. Kansainvälisten ratkaisujen rinnalla korostetaan myös talouden valvontaa Suomessa; erityisesti ulkopuolisten tahojen vaikutusten ja yritysostojen seurantaa tulee tarkentaa ja kiristää. (Valtioneuvosto 2020, 30.)

Yhteiskunnallinen ja poliittinen sektori jäävät muita aiemmin läpikäytyjä sektoreita vähemmälle huomiolle. Yhteiskunnallisessa sektorissa esille nousee kaksi keskeistä uhkaa; pandemiat ja muuttoliikkeet. Pandemioiden kohdalla ratkaisuksi ehdotetaan kansainvälisen yhteistyön tiivistämistä. (Valtioneuvosto 2020, 23, 37, 39–40.) Sen sijaan muuttoliikettä tarkastellessa keskeiseen rooliin nousee erityisesti muuttoliikkeen juurisyihin puuttuminen kehitysyhteistyön, konfliktien eston ja rajavalvonnan kautta. Lisäksi korostetaan EU:n ja Naton yhteistyön tiivistämisen positiivisia vaikutuksia yhteiskunnallista vakautta lisäävinä tekijöinä. (Valtioneuvosto 2020, 16.) Näin ollen turvallistaminen on erityisesti muuttoliikkeeseen liittyvissä ratkaisuissa näkyvässä roolissa.

Poliittiseen sektoriin liittyvät uhkakuvat eivät kohdistu vain Suomen poliittiseen järjestelmään, vaan niiden voidaan katsoa tuottavan uhkia laajamittaisesti koko demokraattiselle järjestelmälle. Kansainvälisen oikeuden ja demokraattisten arvojen nähdään olevan vaikeuksissa suurvaltojen kasvavan kilpailun ja valtioiden autoritaaristumisen myötä. Selonteko nostaa esille erityisesti Venäjän ja Kiinan entistä aktiivisemmän roolin suurvaltakamppailussa sekä Turkin luisumisen kohti autoritaarisuutta. Ratkaisuksi kansainvälisen oikeuden ja demokratian kohtaamiin haasteisiin tarjotaan valtioiden välisen yhteistyön tiivistämistä. (Valtioneuvosto 2020 10–12, 16.) Selonteko ei nosta esille monia poliittiseen sektoriin kohdistuvia uhkia, mutta sen esille nostamat uhkat ovat hyvin

merkittäviä ja laaja-alaisia. Poliittisen sektorin uhkien osalta voidaan havaita edellä myös Millikenin (1999) ensimmäisen sitoumuksen mukaista vastakkainasettelua autoritaaristen valtioiden ja niille vastavoimana olevien demokraattisten valtioiden välillä.

Keskeisenä turvallistamisen tavoitteena vuoden 2020 selonteossa on uuden politiikan luominen ja jo olemassa olevan politiikan ylläpitäminen. Tämä tavoite on nähtävissä selontekojen perusluonteesta, sillä niiden voidaan katsoa toimivan välineinä strategisten linjojen päivittämiseen ja uusien keinojen esittämiseen esille tulleiden uhkien minimoimiseksi. Ulko- ja turvallisuuspoliittisissa selonteissa myös asiakirjan rakenne tähtää tähän; ensin esitellään ajankohtaisia uhkia, jonka jälkeen pyritään tarjoamaan uutta tai jo olemassa olevaa politiikkaa (policy) näiden uhkien ratkaisemiseksi. Vuoden 2020 selonteossa keskeisessä roolissa on erityisesti jo olemassa olevien ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjausten ylläpitäminen.

Konkreettisesti tämä tavoite näkyy tarkastellessa etenkin niitä keinoja, joiden kautta selonteossa pyritään luomaan ratkaisuja sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän vahvistamiseksi. Esille nostetaan esimerkiksi halu vahvistaa WTO:n toimintaa ja huolehtia Pariisin ilmastopöytäkirjan sekä kansainvälisten asevalvontasopimusten täytäntöönpanosta (Valtioneuvosto 2020, 14, 36, 42). Lisäksi Suomen lähialueen uhkia tarkastellessa selonteossa vedotaan erityisesti Euroopan unionin yhtenäisyyden ja puolustusyhteistyön syventämiseen sekä mainitaan halu kehittää kumppanuutta Naton kanssa. (Valtioneuvosto 2020, 17, 22–25, 35.) Turvallistamalla jo olemassa olevia instituutioita ja kansainvälisiä sopimuksia selonteko pyrkii ylläpitämään ja syventämään jo olemassa olevaa politiikkaa näihin seikkoihin liittyen.

Instituutioiden ja sopimusten lisäksi selonteko pyrkii turvallistamisen kautta vahvistamaan ja jatkamaan myös useita yksittäisiä poliittisia linjauksia. Selonteossa mainitaan esimerkiksi Suomen ja Venäjän toimivien suhteiden säilyttäminen, kansallisen puolustuskyvyn ylläpitäminen sekä hyvän hallinnon periaatteiden ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien edistäminen (Valtioneuvosto 2020, 9, 17, 20). Sekä yksittäiset että laajemmat eri instituutioihin liittyvät tavoitteet kytkeytyvät laajasti eri turvallistamisen sektoreihin. Näin ollen voidaan huomata, että jo olemassa olevan politiikan vahvistaminen on selonteossa hyvin kokonaisvaltaisessa roolissa.

Tätä tulkintaa tukee myös yksittäisten sanavalintojen tarkastelu. Kun selonteko esittää ratkaisuja nimettyihin uhkakuviin, toistuvat niissä jo olemassa olevan politiikan vahvistamiseen liittyvät sanavalinnat. Tällaisia toistuvia sanavalintoja ovat esimerkiksi: lisätään, syvennetään, vahvistetaan ja

korostetaan (ks. esim. Valtioneuvosto 2020, 12, 31, 43). Täten niin turvallistamisessa käytettyjen sanavalintojen kuin uhkiin tarjottujen ratkaisukeinojen kautta on havaittavissa, että vuoden 2020 selonteko pyrkii ensisijaisesti vahvistamaan jo olemassa olevaa politiikkaa.

Vaikka jo olemassa olevan politiikan vahvistaminen on suuressa roolissa, pyrkii selonteko myös luomaan uutta politiikkaa reagoidessaan Suomen toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Tästä hyvänä esimerkkinä voidaan pitää muun muassa sotilaalliseen ja ympäristösektoriin liittyviä konkreettisia muutoksia. Tarkastellessaan ilmastonmuutoksen luoman uhkan torjuntaa, tuo selonteko esille uusia järjestelmätason muutoksia esimerkiksi verotukseen, rahoitukseen ja julkisiin hankintoihin. Lisäksi kansallisen turvallisuuden ja toimivan maanpuolustuksen takaamiseksi selonteko painottaa uuden tiedustelulainsäädännön tärkeyttä. (Valtioneuvosto 2020, 30, 37.) Näin ollen selonteon kautta pyritään luomaan uutta politiikkaa sekä samanaikaisesti vakuuttamaan kohdeyleisö uusista poliittisista linjauksista turvallistamisen avulla.

Selonteon voidaan jossain määrin myös katsoa tavoittelevan identiteetin ja yhteisöllisyyden vahvistamista. Tätä tavoitetta tarkastellessa on kuitenkin huomattava, että selonteossa identiteettiä ei pyritä vahvistamaan niinkään suomalaisten kesken. Keskiöön nousee yhteisen identiteetin ja yhteisöllisyyden vahvistaminen Suomelle tärkeiden ulkopoliittisten viitekehyksien kanssa. Selonteko korostaa erityisesti yhteenkuuluvuutta ja yhteisiä arvoja EU:n sekä Pohjoismaiden kanssa. Esille nostetaan esimerkiksi ihmisoikeudet, demokratia, tasa-arvo ja oikeusvaltioperiaate. (Valtioneuvosto 2024, 15, 24.) Selonteossa ei esiinny kovinkaan paljon viitteitä yhteiskunnallisen kontrollin lisäämisen suuntaan. Selonteko käsittelee laajasti yhteiskuntaan kohdistuvia uhkia, mutta ei tuo esille näissä yhteyksissä yhteiskunnallista kontrollia lisääviä ratkaisukeinoja. Selonteossa ei myöskään ole havaittavissa tavoitetta poliittisen vallan vahvistamisesta. Vaikka selonteko pyrkiikin jatkamaan ja luomaan uutta politiikkaa, esimerkiksi EU:n yhteistyön syventämiseen liittyen, ei se tavoittele tämän yhteydessä poliittisen vaikutusvallan kasvattamista tavoitteen määritelmän mukaisesti. Näin ollen vuoden 2020 selonteon keskeisen tavoitteen voidaan katsoa olevan jo olemassa olevan politiikan vahvistaminen ja uuden politiikan luominen.

4.2 Vuoden 2024 selonteko – suorituskykyinen ja aktiivinen Suomi

Vuoden 2024 Orpon hallituksen selonteossa ulko- ja turvallisuuspoliittiseksi tavoitteeksi nostetaan Suomen itsenäisyyden ja alueellisen koskemattomuuden säilyttäminen, mahdollisen sotilaallisen konfliktin estäminen sekä yhteiskunnan hyvinvoinnista ja turvallisuudesta huolehtiminen.

Selonteossa Suomen ulkopolitiikan arvioiminen pohjautuu arvopohjaiseen realismiin ja keskeisiksi arvoiksi nimetään muun muassa demokratia, oikeusvaltioperiaate, ihmisoikeudet, rauha ja tasa-arvo (Valtioneuvosto 2024, 8). Suomen roolin ja tavoitteiden määrittelemisessä esille tulee myös Millikenin (1999) toinen sitoumus diskurssien pyrkimyksestä määritellä toimijoiden asemaa ja roolia.

Vuoden 2024 selonteossa painottuvat edellisen selonteon tapaan erityisesti sotilaallinen, taloudellinen ja ympäristösektori. Sotilaallisen sektorin uhkien painopiste on siirtynyt kohti yhden yksittäisen toimijan, Venäjän, luomaa uhkaa. Selonteko kuvaa Venäjää toimijana, joka ei kunnioita alueellista koskemattomuutta, vahvistaa aktiivisesti sotilaallista läsnäoloaan ja luo uhkaa sotilaallisen voimankäytön mahdollisuudella jopa Suomea kohtaan. Esille nostetaan Ukrainan sodan laajentumisen mahdollisuus sekä se, että Venäjän on uhannut jopa ydinaseiden käytöllä. (Valtioneuvosto 2024, 10, 19.) Näin selonteko pyrkii diskurssien kautta määrittelemään Venäjälle roolia Millikenin (1999) sitoumuksen mukaisesti. Venäjä kuvataan toimijana, joka luo Suomelle todellista ja välitöntä uhkaa sotilaallisesta konfliktista. Venäjän määrittelemisen tällaiseksi toimijaksi voidaan katsoa olevan oletettavissa Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan myötä.

Vaikka sotilaallisen sektorin painopisteen voidaan katsoa olevan vahvasti Venäjässä, esille nostetaan uhkina kuitenkin myös kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus ja terrorismi. Näiden ongelmien koetaan kumpuavan erityisesti Afrikassa ja Euroopassa yleistyvistä radikaalista islamista. Afrikassa tapahtuvien konfliktien katsotaan lisäävän Euroopan turvattomuutta, sillä kansainvälinen terroristinen toiminta voi selonteon mukaan levittäytyä Eurooppaan asti. Selonteko nostaa esille myös ekstremististen ryhmien lisääntymisen Euroopan alueella. (Valtioneuvosto 2024, 18.)

Selonteko esittää useita keinoja, joiden kautta sotilaallisen sektorin uhkia voidaan ratkaista. Afrikasta kumpuavan kansainvälisen rikollisuuden ja terrorismin ehkäisemiseksi ehdotetaan erityisesti maanosan kehityksen tukemista (Valtioneuvosto 2024, 38). Venäjän aiheuttamaan sotilaalliseen uhkaan selonteko esittää puolestaan lukuisia ratkaisumahdollisuuksia, joiden keskiössä on Suomen puolustusyhteistyö eri toimijoiden kanssa. Erityisesti Naton sekä EU:n roolia Suomen turvallisuuden takeina nostetaan näkyvästi esille. Keskeisinä keinoina ehdotetaan kumppanien kanssa sotilaallisen pelotteen, puolustuksen ja huoltovarmuuden kehittämistä. Lisäksi esille nostetaan integraation vahvistaminen sekä EU:n puolustusyhteistyön entistä laajempi ja aktiivisempi syventäminen. (Valtioneuvosto 2024, 8, 27, 30.) Läpi Suomen lyhyen Nato-jäsenyyden on yhteistyön syventäminen herättänyt huomattavaa yhteiskunnallista keskustelua. Näin ollen kyky turvallistaa ja asettaa

turvallistettava asia päivänpolitiikan yläpuolelle voidaan nähdä erityisen tärkeässä roolissa, kun tarkastellaan sotilaallisen yhteistyön syventämistä.

Ympäristösektoria tarkastellessa vuoden 2024 selonteko korostaa vuotta 2020 enemmän ilmastonmuutoksen aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia, mutta käy toisaalta läpi huomattavasti vähemmän konkreettisia keinoja uhkien ratkaisemiseksi. Keskeiseksi uhkaksi määritellään planetaarinen kolmoiskriisi; ilmastonmuutos, luontokato ja saastuminen. Tästä aiheutuvia konkreettisia uhkia ovat muun muassa ruoan ja energian hintojen nousu, veden saatavuuteen liittyvät ongelmat sekä luonnonkatastrofien yleistyminen. (Valtioneuvosto 2024, 16–17.) Uhkien tarkasta määrittämisestä huolimatta ratkaisut eivät ole kovin konkreettisia. Esille nostetaan kansainvälinen yhteistyö, diplomatia sekä eri toimijoiden tukeminen kohti parempaa sopeutumista ilmastonmuutokseen (Valtioneuvosto 2024, 41). Näin ollen ympäristösektorin osalta selonteko keskittyy enemmän uhkien määrittämiseen hyödyntämättä turvallistamisen logiikkaa monipuolisesti uusien ratkaisuiden ”sisälle ajamiseen”.

Orpon hallituksen selonteossa taloudellisen sektorin alle luokiteltavat uhkat liittyvät vuoden 2020 selonteon tavoin taloudellisiin riippuvuussuhteisiin, mutta esille nostetaan uutena uhkana talouden valjastaminen valtioiden valtapoliittisten tavoitteiden edistämiseksi (Valtioneuvosto 2024, 13, 20). Näin taloudelliselle sektorille uhkaa tuottavat seikat liitetään palvelemaan valtioiden poliittisia ja sotilaallisia päämääriä. Ratkaisukeinoista esille tuodaan taloudellisten riippuvuussuhteiden muokkaaminen uusien, Euroopan ulkopuolisten kumppanuuksien kautta, tuotantoketjujen monipuolistaminen sekä talouden kilpailukyvyyn vahvistaminen. Selonteko korostaa erityisesti uusien vapaakauppasopimusten ja kumppanuuksien roolia taloudellisen turvallisuuden kehittämisessä. Talouspakotteiden koetaan olevan myös ratkaisevassa asemassa sotilaallisen uhkan torjumiseen. (Valtioneuvosto 2024, 12, 21, 24, 32.) Näin ollen talous saa vuoden 2024 selonteossa myös roolin eri sektoreiden turvallisuuden takaajana.

Vuoden 2020 selonteon tapaan yhteiskunnallisen sektorin uhkat liittyvät pitkälti muuttoliikkeeseen. Kuitenkin tavanomaisen muuttoliikkeen haasteet ovat muovautuneet välineellistetyin maahanmuuton tuottamiksi uhkiksi. Esille nostetaan erityisesti Venäjän harjoittama välineellistetty maahanmuutto, jonka tavoitteena on edistää valtion poliittisia tavoitteita. Kyseinen uhka mainitaan selonteossa yli kolme kertaa, mikä korostaa sen vakavuutta. Yleisesti maahanmuutosta mainitaan kuitenkin myös, että kaikenlainen maahanmuutto voi aiheuttaa jännitteitä ja epävakautta, mikäli sitä ei pystytä hallitsemaan. (Valtioneuvosto 2024, 15–17.) Selonteoissa ei esitetä monia konkreettisia ratkaisuja

välineellistetyn maahanmuuton ratkaisemiseen, mikä kertoo uhkan monimutkaisuudesta. Yleisellä tasolla mainitaan kuitenkin yhteiskunnan sosiaalisen kestävyuden vahvistaminen, diplomatian ja talouden keinovalikoiman käyttäminen sekä tiivis yhteistyö EU:n kanssa (Valtioneuvosto 21, 26, 31).

Yhteiskunnallisen sektorin tavoin myös poliittinen sektori on kohdannut uusia uhkia. Poliittisen sektorin painoarvo vuoden 2024 selonteossa on noussut huomattavasti verrattuna vuoden 2020 selontekoon. Selonteossa tämän sektorin uhkat eivät painotu Suomen valtion olemassaoloon tai sen hallintoon, mutta kohdistuvat enemmän koko läntiseen demokraattiseen maailmaan. Uhkiksi nostetaan pyrkimykset horjuttaa demokraattisia arvoja, kansainvälisten jakolinjojen vahvistuminen sekä yhteiskunnallisen polarisaation ja ääriajattelun kasvaminen. Näitä uhkia yhdistää erityisesti sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän heikentyminen. Uhkien ratkaisukeinoiksi selonteko korostaa erityisesti EU- ja Nato-jäsenyyksiä sekä tiivistä kansainvälistä yhteistyötä. (Valtioneuvosto 2024, 14–16, 30, 37.) Näin ollen poliittisen sektorin uhkiin vetoamalla selonteko pyrkii tuomaan esille Nato-jäsenyyden merkittävyyttä, jolloin myös Nato-yhteistyön syventäminen Suomen osalta voi näyttäytyä tulevaisuudessa entistä perustellummalta. Nato-yhteistyön syventäminen on herättänyt huomattavaa yhteiskunnallista keskustelua, joten voidaan pitää ymmärrettävänä Valtioneuvoston halua perustella uhkakuvien kautta Nato-yhteistyön tiivistämistä ja tärkeyttä (ks. esim. YLE 2024, MTV 2024).

Vuoden 2024 selonteossa turvallistamisen tavoitteena on havaittavissa uuden politiikan luominen ja jo olemassa olevan politiikan vahvistaminen. Selonteossa tuodaan esille Suomea koskeviin turvallisuusuhkiin ratkaisukeinona EU:n yhteistyön syventäminen sekä kansainvälisten sopimusten, kuten ilmasto- ja asevalvontasopimusten, aktiivinen toimeenpano. Tämän rinnalla esille nostetaan myös maanpuolustuksen kehittäminen ja ylläpito. Selonteossa mainitaan myös Suomen yhä jatkuva tuki EU:n laajentumiselle sekä se, että Suomen tulee omalla esimerkillään kannustaa myös muita maita nostamaan omaa puolustustasoaan. (Valtioneuvosto 21–23, 32–33.) Näin ollen selonteko korostaa jo olemassa olevien poliittisten linjausten ylläpitämistä.

Uuden politiikan luominen korostuu kuitenkin selonteossa jo olemassa olevan politiikan ylläpitämistä näkyvämmiin. Tavoite uuden politiikan luomisesta näkyy erityisesti tarkastellessa sotilaallista ja yhteiskunnallista sektoria. Sotilaallisella sektorilla pyritään tuomaan esille erityisesti uutta Natoon liittyvää politiikkaa, sillä selonteon myötä määritellään Suomen Nato-jäsenyyteen liittyvät keskeiset linjaukset. Selonteossa mainitaan esimerkiksi, että Suomen tulee osallistua Naton toimintaan laaja-alaisesti niin tiedusteluyhteistyön kuin myös ydinasepolitiikan muotoilemisen osalta. Lisäksi esille

tuodaan se, että Suomi ei ole asettanut kansallisia rajoitteita Nato-jäsenyydelleen. (Valtioneuvosto 2024, 25, 33–34.) Muutos on huomattava verrattuna vuoteen 2020, jolloin Suomi ei ollut Naton jäsen. Näin ollen kaikki Nato-jäsenyyteen tehtävät linjaukset selonteossa ovat täysin uutta politiikkaa, jonka ”sisään ajamisessa” pyritään hyödyntämään erityisesti sotilaallisen sektorin uhkia.

Myös yhteiskunnallisella sektorilla tuodaan esille uusia keinoja, joiden avulla pyritään ratkaisemaan välineellistetyin maahanmuuton tuottamia uhkia. Esille nostetaan se, että Suomella on oltava tarvittavat valmiudet vastata hybridivaikuttamiseen esimerkiksi operatiivisilla, taloudellisilla ja oikeudellisilla keinoilla (Valtioneuvosto 2024, 25–26). Tällaisessa uhkakuvassa pyrkimys uuden politiikan luomiseen on oletettavaa, sillä esimerkiksi vuoden 2020 selonteossa välineellistettyä maahanmuuttoa ei nostettua vielä kovin keskeiseksi uhkaksi. Vuonna 2023 alkanut Suomeen kohdistuva välineellistetty maahanmuutto luonnollisesti tarvitsee myös uusia poliittisia linjauksia uhkan ratkaisemiseksi.

Lisäksi uusia politiikan linjauksia pyritään luomaan kansainvälisen yhteistyön tasolla. Selonteossa mainitaan Suomen pyrkivän sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän epävakauden ratkaisemiseksi edistämään Yhdistyneiden kansakuntien (YK) vastuullisuutta ja läpinäkyvyyttä. Tämän rinnalla mainitaan myös, että Suomen tulee aktiivisesti etsiä ja vahvistaa uusia kumppanuuksia Euroopassa ja sen ulkopuolella. (Valtioneuvosto 23, 37–38, 47.) Näin ollen Suomen lähiympäristön muuttunut turvallisuustilanne on saanut Suomen luomaan myös uusia poliittisia linjauksia kansainvälisellä tasolla.

Näiden seikkojen myötä voidaan katsoa, että vuoden 2024 selonteossa korostuu jossain määrin myös poliittisen vallan vahvistaminen. On kuitenkin hyvä huomata, että selonteon tavoitteena ei ole niinkään vahvistaa valtioneuvoston tai hallituksen valtaa suhteessa Suomen kansaan, vaan luoda strategiaa Suomen ulkopoliittisen vaikutusvallan vahvistamiseksi. Esille nostetaan esimerkiksi Suomen halu olla entistä aktiivisempi toimija niin Natossa kuin myös EU:ssa. EU:n kohdalla esille nostetaan Suomen halu syventää turvallisuusyhteistyötä ja Naton kohdalla puolestaan mainitaan Suomen halu osallistua Naton toiminnan suunnitteluun ja kehittämiseen aktiivisesti. (Valtioneuvosto 2024, 30–35.) Selonteossa nostetaan esille myös tavoite kehittää puolustusteollisuutta, huoltovarmuutta ja turvallisuuteen liittyvää teknologiaa (Valtioneuvosto 2024, 27, 30). Tämän kautta Suomi haluaa näyttäytyä toimijana, joka ei vain varaudu uhkiin, vaan myös rakentaa aktiivisesti itsestään vaikutusvaltaa ja uskottavuutta omaavan kansainvälisen toimijan.

Identiteetin ja yhteisöllisyyden vahvistaminen ei ole vuoden 2024 selonteossa kovin merkittävässä roolissa. Tavoitteen voidaan kuitenkin katsoa näkyvän jossain määrin selonteossa, sillä se pyrkii painottamaan Suomen roolia osana Natoa ja EU:ta sekä korostamaan jaettuja arvoja näiden toimijoiden kanssa. Esimerkiksi Suomen kerrotaan olevan osa Naton puolustusta ja jakavan Naton kanssa yhteiset arvot, jotka on määritelty Naton perustamissopimuksessa. (Valtioneuvosto 2024, 5, 34–35.) Näin ollen selonteon voidaan katsoa vahvistavan Suomen yhteenkuuluvuutta osana erityisesti Natoa. Selonteossa ei ole havaittavissa suurta pyrkimystä yhteiskunnallisen kontrollin vahvistamiseksi. Tavoite näkyy jossain määrin välineellistetyn maahanmuuton kitkemisessä, mutta ei ole muuten olennaisessa roolissa selonteossa.

5. Ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjojen muutos

Kun selonteissa esiintyvä turvallistaminen on analysoitu Buzanin ym. (1998) sektorijaottelun avulla, voidaan siirtyä tarkastelemaan tarkemmin selonteissa havaittavia muutoksia niin tavoitteissa kuin keinoissa. Vuoden 2020 selonteko toimii Palosen (1988) esittelemän merkitysmuutosten tarkastelun kiinnekohtana, johon vuoden 2024 selonteon muutoksia pyritään suhteuttamaan. Vertaillen turvallistamisen tavoitteita on olennaista myös pohtia kielen ja muutoksen välistä suhdetta; muuttaako kieli maailmaa vai muuttuuko maailma kielenkäytön mukana?

5.1 Selontekojen tavoitteiden muutos

Voidaan todeta, että uuden politiikan luominen ja jo olemassa olevan politiikan vahvistaminen ovat havaittavissa molemmissa selonteissa tavoitteena. Vuoden 2020 selonteon kohdalla tavoite jo olemassa olevan politiikan ylläpitämisestä korostuu näkyvämmiin kuin uuden politiikan luominen. Selonteko tuo esille Suomen halua vahvistaa, syventää ja korostaa jo olemassa olevia liittolaissuhteita, sopimuksia ja poliittisia linjauksia. Uutta politiikkaa luodaan selonteossa, mutta se koskee lähinnä yksittäisiä poliittisia suuntaviivoja.

Vaikka vuoden 2020 selonteko luo uutta politiikkaa, korostuu tämä tavoite enemmän vuoden 2024 selonteossa. Orpon hallituksen selonteko pyrkii muovaamaan erityisesti puolustuspolitiikkaa ja Suomen ulkosuhteita kohti uutta suuntaa. Tämä tulee esille erityisesti puhuttaessa sotilaallisen sektorin piiriin kuuluvista seikoista. Esille nostetaan Suomen asema Natossa, kokonaismaanpuolustuksen kehittäminen ja uusien kumppanuuksien luominen (Valtioneuvosto 2024, 21, 33, 37). Erityisesti Naton kohdalla selonteko pyrkii esittämään uusia poliittisia vaihtoehtoja, joita ei ollut tuotu esille vuoden 2020 selonteossa. Tavoite luoda uutta politiikkaa vuoden 2024 selonteossa,

tuo esille myös tavoitteen poliittisen vallan vahvistamisesta. On hyvä muistaa, että tässä yhteydessä valtaa pyritään vahvistamaan suhteessa Suomelle tärkeisiin ulkopoliittisiin viiteryhmiin, eikä suhteessa esimerkiksi Suomen kansaan. Keskiöön nousevat Suomen poliittisen vaikutusvallan kasvattaminen tärkeissä viiteryhmissä, kuten EU:ssa ja Natossa. Nämä muutokset selontekojen tavoitteissa ovat hyvä esimerkki Millikenin (1999) kolmannesta sitoumuksesta, joka kuvaa diskurssien jatkuvasti muuttuvaa luonnetta.

Vielä vuoden 2020 selonteossa Suomi pyritään esittämään sopeutuvana toimijana, joka pyrkii vahvistamaan turvallisuutta monenvälisen yhteistyön avulla ja tätä kautta ratkaisemaan olennaisia uhkia. Esille nostetaan yhteistyö Euroopan unionin, Naton ja kahdenkeskeisten kumppanuuksien, kuten Iso-Britannian, Yhdysvaltojen ja Pohjoismaiden kanssa. Tämän rinnalla mainitaan myös toimivien suhteiden ylläpidon tärkeys Venäjän kanssa. Tämän rinnalla mainitaan myös toimivien suhteiden ylläpidon tärkeys Venäjän kanssa. (Valtioneuvosto 2020, 22, 25–28.) Näin ollen Suomen voidaan katsoa olevan vuoden 2020 selonteossa hyvinkin konsensushakuinen toimija, joka pyrkii yhteistyön kautta sopeutumaan muuttuviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tilanteisiin. Useimpiin uhkakuviin niin sotilaallisella kuin myös ympäristösektorilla katsotaan ratkaisuksi ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön kehittäminen. Näin selonteko pyrkii määrittelemään Suomen roolia yhteistyötä edistävänä toimijana Millikenin (1999) ensimmäisen sitoumuksen mukaisesti.

Vuoden 2024 selonteossa Suomi näyttäytyy aktiivisempänä toimijana, joka pyrkii keräämään itselleen enemmän ulkopoliittista vaikutusvaltaa. Selonteko korostaa, että Suomi haluaa olla tulevaisuudessa turvallisuuden tuottaja. Tavoite ulkopoliittisen vaikutusvallan kasvattamisesta ilmentyy niin konkreettisiin muutoksiin turvallisuuspolitiikan saralla kuin myös Suomen rooliin kansainvälisessä yhteistyössä (ks. esim. Valtioneuvosto 2024, 8, 37–38). Näin ollen tämän tavoitteen kohdalla on havaittavissa merkittävää muutosta vuosien 2020 ja 2024 selontekojen välillä. Vielä vuonna 2020 Suomi tyytyi olemaan mukana monenvälisessä yhteistyössä eri toimijoiden kanssa, kun taas vuonna 2024 Suomi ei vain pyri olemaan mukana yhteistyössä vaan haluaa ottaa entistä suurempaa ja aktiivisempaa roolia ulkopoliittisissa viitekehyksissään.

Havaittuja muutoksia tavoitteissa poliittisen vallan vahvistamisesta ja uuden politiikan luomisesta voidaan yrittää selittää kolmen keskeisen näkökulman kautta. Ensimmäinen näkökulmista on Suomen turvallisuusympäristön merkittävä muuttuminen Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan myötä. Vielä vuoden 2020 selonteossa tuotiin esille yhteistyö ja toimivien suhteiden ylläpitäminen Venäjän kanssa ja samalla havaittavissa oli luottamusta kansainvälisen järjestelmän toimintaan,

vaikka selonteko tunnistikin sotilaallisen uhkan olemassaolon Euroopassa (Valtioneuvosto 2020, 6, 27). Hyökkäyssodan alkamisen jälkeen sota Euroopassa ei ollut kuitenkaan vain mahdollinen uhkakuva, vaan osa konkreettista todellisuutta. Näin ollen voidaan ajatella, että Venäjän hyökkäyssota Ukraina on lisännyt Suomen tarvetta luoda aktiivisesti uusia ulko- ja turvallisuuspoliittisia suuntaviivoja taatakseen oman turvallisuutensa.

Toiseksi voidaan katsoa, että Suomen Nato-jäsenyys on vaikuttanut Suomen roolin muuttumiseen entistä aktiivisemmaksi toimijaksi. Vuoden 2024 selonteon laatimisen aikaan Suomi oli jo Naton täysivaltainen jäsen, joten jäsenyyden tuomat ulko- ja turvallisuuspoliittiset mahdollisuudet näkyvät myös selonteon sisällössä. Selonteossa mainitaan Suomen toimivan aktiivisesti muun muassa tiedustelussa, liittokunnan yhtenäisyyden ja päätöksenteon kehittämisessä sekä puolustuksen vahvistamisessa (Valtioneuvosto 2024, 25, 34, 39). Voidaan ajatella, että ulko- ja turvallisuuspoliittisesti epävarmassa tilanteessa toimiva Suomi voi pyrkiä vahvistamaan omaa turvallisuuttaan ottamalla entistä suurempaa roolia puolustuspoliittisessa yhteistyössä.

Kolmanneksi muutosta voidaan tarkastella suurvaltojen muuttuneiden suhteiden näkökulmasta. Vielä vuoden 2020 selonteossa näkyi vahvempi usko sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän toimivuuteen, vaikkakin sen vaikeudet ja haasteet tunnistettiin. Puolestaan vuoden 2024 selonteossa esille tuodaan maailma, jota leimaa vahvasti strateginen kilpailu ja valtapoliittiset jännitteet. (Valtioneuvosto 2020, 12–13, Valtioneuvosto 2024, 8, 20, 24.) Näin ollen voidaan huomata, että Suomen kokemus sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän toimivuudesta on heikentynyt. Tällaisessa tilanteessa valtiot saattavat pyrkiä vahvistamaan omaa toimijuuttaan ja yhteistyömahdollisuuksiaan ottamalla roolia entistä aktiivisempina ulkopoliittisina toimijoina. Erityisesti suurvaltojen, kuten Venäjän tai Kiinan toimien seurauksena syntynyt epävarmuus, on historian valossa johtanut tällaiseen toimintaan. (Selden 2013, 330.)

Puolestaan tavoite identiteetin ja yhteisöllisyyden vahvistamisesta ei ole kokenut kovin merkittäviä muutoksia, sillä tavoite on nähtävissä jossain määrin molempien selontekojen taustalla. Vuoden 2020 ja 2024 selonteossa pyritään vetoamaan erityisesti Suomen yhteenkuuluvuuteen EU:n kanssa. Lähes ainoa ero yhteisöllisyyden vahvistamisessa selontekojen välillä on havaittavissa, kun tarkastellaan Suomen suhdetta Natoon. Vuoden 2024 selonteossa tärkeimpinä viiteryhminä nähdään erityisesti EU ja Nato. Natoon liittyen Suomen korostetaan olevan tärkeä osa Natoa ja jakavan yhteisiä arvoja liittouman kanssa. (Valtioneuvosto 2024, 8, 34.) Näin ollen tämän tavoitteen kohdalla voidaan havaita kuitenkin muutosta, jota voidaan selittää luonnollisesti Suomen Nato-jäsenyydellä. Vielä vuoden

2020 selonteossa Nato tunnistettiin osaksi Suomen merkittäviä kumppaneita, mutta vuoden 2024 selonteossa halutaan syventää yhteenkuuluvuutta ja yhteistä identiteettiä Suomelle hyvin merkittävää asemaan nousseen turvallisuuspoliittisen viiteryhmän, eli Naton kanssa.

Muutosta tämän tavoitteen pienessä painotuserossa voidaan selittää lähes samalla tavalla kuin aiempienkin tavoitteiden kohdalla; Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on vaikuttanut merkittävästi Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen asemaan. Erityisesti hyökkäyssodan myötä vastakkainasettelu Venäjän ja läntisten demokratioiden välillä on kasvanut (ks. esim. Ikenberry 2024, 121, 127). Voidaan katsoa, että muuttuneessa tilanteessa Suomen on ollut tärkeää entistä näkyvämmiin sitouttaa itsensä osaksi erityisesti Naton toimintaa. Ennen hyökkäyssotaa ja Suomen Nato-jäsenyyttä Suomi asemoitui pitkälti sotilaallisesti liittoutumattomaksi valtioksi (Valtioneuvosto 2020, 20). Kuitenkin muuttunut poliittinen tilanne Suomen rajojen lähellä on kuitenkin pakottanut Suomen identifioitumaan entistä vahvemmin osaksi läntistä puolustusyhteistyötä ja erityisesti Natoa.

Yhteiskunnallinen kontrolli ei esiintynyt tavoitteena kummassakaan selonteossa. Vuoden 2024 selonteossa tavoite oli ainoastaan havaittavissa osittain välineellistetyn maahanmuuton torjumisen kohdalla, sillä uhkan torjumiseen tarjotut ratkaisut saattavat jossain määrin vaikuttaa yhteiskunnan kontrolliin. Pientä muutosta tämän tavoitteen painotuksessa voidaan selittää jatkuvasti kasvavalla Venäjän hybridivaikuttamisella, jonka keinovalikoimaan välineellistetty maahanmuutto kuuluu. Jo vuoden 2023 syksyllä Sisäministeriö on arvioinut, että välineellistetyn maahanmuuton uhka on korkea. Sen mukaan välineellistetty maahanmuutto liittyy vahvasti Venäjän tavoitteeseen aiheuttaa haasteita Suomen ja koko Euroopan unionin vakaudelle ja turvallisuudelle. (Sisäministeriö 2024.) Täten on selvää, että Venäjän harjoittaman välineellistetyn maahanmuuton uhka näkyy myös ulko- ja turvallisuuspoliittisten selontekojen sisällöissä.

Selontekojen tavoitteiden muutoksia tarkastellessa on myös olennaista pohtia sitä, ovatko niissä määrittelyt uhkat muuttaneet todellisuutta vai onko todellisuus muuttunut jo ennen selonteissa esitettyjä tulkintoja. Turvallistamisen teorian perusoletuksen mukaan asioista syntyy turvallisuusuhkia, vasta kun ne määritellään sellaisiksi poliittisten diskurssien kautta (Balzacq 2011, 2). Näin ollen voitaisiin ajatella, että Suomen turvallisuusympäristössä esiintyvät haasteet ja ongelmat muuttuvat todellisiksi uhkiksi Suomen valtiolle vasta silloin, kun ne määritellään sellaisiksi. Tällöin turvallisuus tai turvattomuus eivät ole objektiivisia asiatioita, vaan syntyvät kielen kautta (Balzacq 2011, 15). Myös Jennifer Milliken (1999) korostaa diskurssien roolia sosiaalista todellisuutta rakentavina järjestelminä (Milliken 1999, 229–231). Näin ollen voidaan tulkita, että selonteot

puheakteina rakentavat sosiaalista todellisuutta ja täten myös muokkaavat sitä, miten hahmotamme Suomea koskevia uhkakuvia.

Toisaalta voidaan kuitenkin ajatella, että selontekojen diskurssit pyrkivät peilaamaan todellisuudessa tapahtuneita muutoksia. Uhkakuvia määritellessään selonteot tuovat esille Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ympäristössä tapahtuneita konkreettisia muutoksia. Tällaisia ovat esimerkiksi Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa, Suomen Nato-jäsenyys ja EU:n integraatio (Valtioneuvosto 2020, 16, Valtioneuvosto 2024, 8–10). Tällöin esille tuodut uhkakuvat ja ratkaisut perustuvat Suomen toimintaympäristössä tapahtuneisiin konkreettisiin muutoksiin. Näin ollen ei voida välttämättä suoraan todeta, perustuvatko selontekojen määrittelemät uhkat ja ratkaisut enemmänkin rakennetun sosiaalisen todellisuuden varaan vai konkreettisiin Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin.

5.2 Selontekojen keinojen muutos

Vuoden 2020 selonteossa sotilaallisen sektorin uhkien ratkaisukeinoiksi tarjottiin kansainvälisen yhteistyön tiivistämistä, puolustusmenojen kasvattamista ja valmiuden parantamista (Valtioneuvosto 2020, 17, 41–42). Vuonna 2024 uhkia torjuvina keinoina esille nousivat Suomen Nato-jäsenyys, EU:n puolustusyhteistyön syventäminen, kahdenväliset kumppanuudet eri valtioiden kanssa ja Suomen sotilaallisen valmiuden kehittäminen (Valtioneuvosto 2024, 8, 27, 30). Näin uhkien ratkaisukeinoissa on havaittavissa muutoksia; vuonna 2020 esille nostettiin kansainvälinen yhteistyö yhtenä keinona muiden rinnalla, kun puolestaan vuonna 2024 kansainvälinen yhteistyö eri tahojen kanssa nousee keskeisimmäksi keinoksi ratkaista sotilaallisen sektorin uhkia.

Sotilaallisen sektorin muutosta voidaan selittää Venäjän hyökkäyssodalla ja Venäjän muuttuneeseen suhtautumiseen Suomea kohtaan; Suojelupoliisin mukaan Venäjä pitää Suomea epäystävällisenä valtiona (Suojelupoliisi 2025a). Vuoden 2020 selonteon keinot ovat enemmän mahdollisiin uhkiin varautuvia ja niitä ennakoivia, kun taas 2024 keinot taas ovat hyvin konkreettisia reaktioita Venäjän sotilaalliseen uhkaan. Erityisesti Suomen Nato-jäsenyys ja sen merkityksen korostaminen on huomattava muutos sekä näkyvä seuraus Venäjän sotilaallisesta aggressiivisuudesta. Myös laajemmin tarkasteltuna sotilaallisten uhkien ja liittoutumien muodostumisten välillä voidaan havaita yhteyksiä (ks. esim. Li ym. 2017, 1). Tilanteissa, joissa konfliktien todennäköisyys on huomattava, valtiot saattavat usein hakea turvaa ja pelotetta liittoutumista. Tällainen kehityskulku on havaittavissa tarkastellessa sotilaallisen sektorin keinojen muutosta ja muutoksen taustoja.

Ympäristösektorilla vuoden 2020 selonteossa keskeisiksi ratkaisukeinoiksi arvioitiin ilmastodiplomatia, ilmaston huomioiminen rahoituksessa, Pariisin ilmastopöytäkirjan aktiivinen toimeenpano sekä siirtymä kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa. Myös vuoden 2024 selonteossa tuotiin esille sitoutuminen Pariisin ilmastopöytäkirjaan, mutta muutoin ratkaisukeinoja ei kansainvälistä yhteistyötä lukuun ottamatta mainittu juuri ollenkaan. Täten ympäristösektori ja sen ratkaisukeinot jäävät huomattavasti vähemmälle huomiolle vuoden 2024 selonteossa.

Muutosta ympäristösektorissa selontekojen välillä voidaan arvioida Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneiden muutoksien kautta. Vielä vuonna 2020 turvallisuusympäristö oli suhteellisen vakaa, jolloin ympäristösektorin uhkien ratkaisemiseksi oli enemmän valmiuksia. Kuitenkin vuoteen 2024 tultaessa turvallisuusympäristö on muuttunut huomattavasti niin Venäjän toimien kuin sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän ongelmien takia (ks. esim. Ikenberry 2024, 126, 132–133). Tällöin erityisesti sotilaallisen, taloudellisen ja poliittisen sektorin uhkat korostuivat huomattavasti enemmän. Ympäristösektorin rooli kokonaisturvallisuuden näkökulmasta on vähentynyt merkittävästi, jolloin myös siihen liittyvät uhkat ja keinot niiden ratkaisemiseksi ovat jääneet vähemmälle huomiolle.

Vuosien 2020 ja 2024 selonteissa taloudellisen sektorin ongelmien ratkaisukeinoiksi esille tuotiin WTO:n vahvistaminen. Selontekojen keinoissa oli kuitenkin myös havaittavissa eroja. Vuoden 2020 selonteko korosti ennalta ehkäiseviä toimia, kuten yritysostojen ja taloudellisen vaikuttamisen entistä tarkempaa seurantaan sekä toimivien taloudellisten suhteiden ylläpitämistä. Vuonna 2024 korostuivat talouden turvallisuutta takaavat seikat. Esille nostettiin esimerkiksi talouspakotteet, riippuvuussuhteet ja uudet kumppanuudet. (Valtioneuvosto 2020, 8–9, 30, Valtioneuvosto 2024, 12, 24, 32.) Näin ollen vuoden 2024 selonteko näkee taloudellisen sektorin entistä vahvemmin työkaluna poliittisen sektorin vakauden takaamiseen sekä sotilaallisesta turvallisuudesta huolehtimiseen.

Yhteiskunnallisen sektorin uhkien ratkaisukeinoja tarkastellessa voidaan havaita, että vuonna 2020 esille nostettiin Suomen kansainvälisen yhteistyön tiivistäminen niin EU:n ja Naton saralla kuin myös kehitysyhteistyön, rajavalvonnan sekä konfliktien ehkäisemisen näkökulmista (Valtioneuvosto 2020, 16). Vuonna 2024 korostettiin kansainvälistä oikeutta, diplomatiata ja EU:n yhteistyötä (Valtioneuvosto 2024, 26). Muutos selontekojen välillä ei siis ole kovinkaan suurta, sillä keinoissa korostuvat kansainvälisen yhteistyön tiivistäminen ja erityisesti EU:n rooli. Keinojen muuttumattomuutta voidaan tarkastella sektorin kohtaamien uhkien kautta, jotka vuosina 2020 ja

2024 liittyvät maahanmuuttoon. Näin ollen voidaan ajatella, että uhkakuvan ollessa pääpiirteiltään samanlainen, ei myöskään uhkan torjumisen keinojen tarvitse kokea kovin suurta muutosta.

Tarkastellessa poliittisen sektorin keinovalikoimaa voidaan todeta, että muutos vuosien 2020 ja 2024 välillä on huomattava. Vuoden 2020 selonteossa vedotaan pitkälti kansainvälisen yhteistyön tiivistämiseen keinona ratkaista epävakautta (Valtioneuvosto 2020, 10). Vuoden 2024 selonteko puolestaan korostaa näkyvästi EU:n ja Naton merkitystä poliittista vakautta ja turvallisuutta takaavina järjestelminä (Valtioneuvosto 2024, 12, 30). Näin Suomen luottamus sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän toimivuuteen on saattanut heikentyä, sillä Suomi pyrkii nojaamaan entistä vahvemmin liittolaisuussuhteisiinsa. Tätä voidaan selittää esimerkiksi sillä, että epävakaisissa maailmanpoliittisissa tilanteissa valtiot saattavat nojautua entistä vahvemmin liittolaisuussuhteisiinsa (ks. esim. Li ym. 2017, 1).

6. Johtopäätökset

Tutkielman tarkoituksena on ollut analysoida Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisia selontekoja vuosilta 2020 ja 2024; millaisia asioita selonteoissa turvallistetaan ja miten turvallistamisen tavoitteet sekä keinot ovat muuttuneet selontekojen välillä. Keskiössä on ollut selontekojen tarkastelu Buzanin ym. (1998) turvallistamisen sektorijaottelun avulla. Tässä luvussa kokoan yhteen analyysin keskeiset havainnot, joiden kautta pyrin luomaan kokonaiskuvan selonteoissa tapahtuneesta muutoksesta.

Luvussa 4 tarkasteltiin selontekoja ja niiden tavoitteita Buzanin ym. (1998) turvallistamisen sektorijaottelun kautta. Vuoden 2020 selonteossa keskeiseen rooliin nousivat erityisesti sotilaallinen, taloudellinen ja ympäristösektori. Sotilaallisella sektorilla keskeisiksi uhkiksi määriteltiin Venäjän voimankäyttö Euroopan lähialueilla ja kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus. Ympäristösektorilla korostuivat ilmastonmuutoksen aiheuttamat ongelmat, ja taloudellisella sektorilla esille tuotiin vieraiden valtioiden pyrkimykset vaikuttaa vientiin ja yrityksiin. Lisäksi korostettiin taloudellista epätasa-arvoa ja talouden keskeisyyttä valtioiden välisissä suhteissa. Poliittinen ja yhteiskunnallinen sektori jäivät puolestaan vähemmälle huomiolle. Yhteiskunnallisella sektorilla uhkiksi nousivat pandemiat ja muuttoliike, kun taas poliittisen sektorin osalta keskiössä olivat demokratian ja kansainvälisen oikeuden haasteet.

Marinin hallituksen selonteossa näkyvimmäksi tavoitteeksi nousi uuden politiikan luominen ja erityisesti jo olemassa olevan politiikan vahvistaminen. Tätä voidaan selittää niin Suomen sisä- kuin

ulkopoliittisen tilanteen vakaudella. Koko 2000-luvun alun Suomen ulkopoliittisen tilanteen voidaan katsoa olleen hyvin vakaa, jolloin luonnollisesti keskiössä on ollut jo olemassa olevan ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistaminen (Limnell 2009, 88). Selonteko esitteli myös muutamia uusia poliittisia ratkaisuja, mutta niiden vaikutus kokonaiskuvaan jää vähäisemmäksi. Tavoitteista myös identiteetin ja yhteisöllisyyden vahvistaminen ovat osittain havaittavissa, erityisesti tarkastellessa näkökulmia liittyen Suomelle tärkeisiin ulkopoliittisiin viiteryhmiin.

Vuoden 2024 selonteossa korostuvat sotilaallinen, taloudellinen ja ympäristösektori. Sotilaallisessa sektorissa keskitytään lähinnä Venäjään uhkaa tuottavana toimijana. Ympäristösektorilla suurimmaksi uhkaksi puolestaan nostettiin planetaarinen kolmoiskriisi, mutta keinoja tämän uhkan ratkaisemiseen ei nimetty juurikaan. Sen sijaan taloudellisella sektorilla korostuivat riippuvuussuhteet ja talouden valjastaminen valtioiden strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Poliittisen ja yhteiskunnallisen sektorien painoarvot kasvoivat vuonna 2024. Yhteiskunnallisella sektorilla uhkakuvaksi nousi välineellistetty maahanmuutto, kun taas poliittisella sektorille esille nostettiin kansainvälisten jakolinjojen syventyminen ja sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän heikentyminen.

Myös Petterin Orpon hallituksen selonteossa turvallistamisen keskeisenä tavoitteena voidaan nähdä olemassa olevan politiikan vahvistaminen sekä erityisesti uuden politiikan luominen. Tarvetta uuden politiikan luomiselle voidaan selittää Venäjän hyökkäyssodan, hybridivaikuttamisen ja ulkopoliittisen aggression kasvamisella, mutta myös sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän murentumisella (ks. esim. Ikenberry 2024, 126, 132–133). Esimerkiksi Suojelupoliisin mukaan Venäjän Suomeen kohdistamat vaikutusyrietykset ovat kasvaneet ja kasvun jatkumiseen tulee varautua myös tulevaisuudessa (Suojelupoliisi 2025b). Tällaisessa merkittävästi muuttuneessa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa tilanteessa on oletettavaa, että valtio tarvitsee uusia poliittisia linjoja ja keinoja uusien uhkakuvien ratkaisemiseksi.

Muutosta selontekojen tavoitteissa ja keinoissa tarkasteltiin tarkemmin viidennessä luvussa. Selontekojen tavoitteen muutosta jo olemassa olevan politiikan vahvistamisesta uuden politiikan luomiseen voitiin tarkastella kolmen selittävän tekijän kautta; hyökkäyssota Ukrainassa, Suomen Nato-jäsenyys ja sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän heikkeneminen. Edellä mainitut suuret muutokset Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ympäristössä ovat vaikuttaneet siihen, että Suomi on tarvinnut uusia poliittisia suuntaviivoja turvallisuutensa takaamiseksi. Nämä tekijät vaikuttivat myös siihen, miten muut tavoitteet, kuten yhteisöllisyyden ja poliittisen vallan vahvistaminen

näkyivät selonteoissa. Näin ollen voidaan todeta, että selontekojen tavoitteissa on havaittavissa muutosta.

Tavoitteiden lisäksi myös selontekojen esittämät ratkaisukeinot olivat kokeneet muutoksia. Tämä näkyi erityisesti sotilaallisella, taloudellisella ja poliittisella sektorilla. Vuonna 2020 ratkaisukeinona korostuivat kansainvälinen yhteistyö ja Suomen oma varautuminen, kun taas vuonna 2024 esille nostettiin aktiivinen liittoutuminen. Tavoitteiden muutoksen tapaan, tätä voidaan selittää ylempänä mainitulla kolmella merkittävällä muutoksella Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ympäristössä. Keinojen muutosta tarkastellessa korostuu se, että uudet uhkakuvat vaativat ympärilleen myös uusia ratkaisukeinoja. Ratkaisukeinoja tarkastellessa huomionarvoista on ympäristösektorin painoarvo on pienentynyt merkittävästi. Syynä tähän muutokseen voi olla se, että merkittäviä poliittisia ja sotilaallisia uhkia kohdatessaan valtiot pyrkivät painottamaan näiden uhkien ratkaisemista, jolloin ympäristösektori ja sen keinot jäävät toissijaisiksi.

Näin ollen sekä selonteoissa nimetyt uhkat, ratkaisukeinot kuin myös tavoitteet ovat muuttuneet vuosien 2020 ja 2024 välillä. Erityisesti Venäjän aiheuttaman uhkan ja heikentyneen sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän myötä Suomi pyrkii uudelleen määrittelemään ulko- ja turvallisuuspolitiikkaansa samalla identifioituen entistä tiiviimmin osaksi lännen poliittista, taloudellista ja puolustuksellista yhteistyötä. Täten muutos vuodesta 2020 vuoteen 2024 on ollut näkyvää.

Mahdollisena jatkotutkimuksena olisi mielenkiintoista seurata jatkuuko tutkielmassa havaittu kehityssuunta myös tulevissa ulko- ja turvallisuuspoliittisissa selonteoissa. Esimerkiksi joulukuussa 2024 julkaistun puolustusselonteon ajantasaisuudesta on käyty keskustelua julkisuudessa. Professori Tuomas Forsberg antoi eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaan lausunnon, jonka mukaan puolustusselonteko tulisi avata uudelleen. Forsbergin mukaan Donald Trumpin valtaannousun myötä Yhdysvaltojen ulkopoliittikka on kokenut huomattavia muutoksia, joiden myötä Naton asema sekä sääntöpohjainen kansainvälinen järjestelmä saattavat horjua. (YLE 2025.) On ajankohtaista pohtia myös sitä, kuinka paljon Donald Trumpin vaalivoitto on jo sinänsä vaikuttanut vuoden 2024 ulko- ja turvallisuuspoliittisen selontekoon. Siinä Yhdysvallat nostetaan keskeiseen rooliin niin Suomen turvallisuuden kuin myös sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestyksen ylläpitämisessä (ks. esim. Valtioneuvosto 2024, 13, 23).

Lisäksi tarkastellessa Buzanin ym. (1998) turvallistamisen sektorijaottelua voidaan huomata, että jaottelua olisi mahdollista uudistaa vastaamaan paremmin nykypäivän turvallisuusympäristöä. Sektorit sivuuttivat lähes kokonaan kyberturvallisuuteen liittyvät seikat, jotka ovat nousseet erityisesti 2010-luvun jälkeen keskeiseen asemaan ulko- ja turvallisuuspolitiikassa (ks. esim. Brandon ym. 2018, 2–3, 10). Näin ollen voidaan ajatella, että teoriana sektorijaottelussa voisi olla uudistamisen tarvetta. On hyvä muistaa, että jaottelu on luotu 1990-luvulla, jolloin kyberturvallisuuteen liittyvät asiat eivät ole olleet niin keskeisessä roolissa.

Lähdeluettelo

Tutkimusaineisto

Valtioneuvosto. 2020. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Eduskunta.

Viitattu 2.10.2024 URL:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/VNS_1+2020.pdf

Valtioneuvosto. 2024. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Eduskunta.

Viitattu 2.10.2024 URL:

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164870/VN_2023_35.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tutkimuskirjallisuus

Balzacq, T. 2011. *Securitisation theory: how security problems emerge and dissolve*. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge.

Brandon, V. ym. 2018. *Cyber Strategy: The Evolving Character of Power and Coercion*. OXFORD UNIV Press US. Viitattu 28.3.2025. URL:

<https://ebookcentral.proquest.com/lib/kutu/detail.action?docID=5341461>

Buzan, B. ym. 1993. *The logic of anarchy: neorealism to structural realism*. New York: Columbia University Press.

Buzan, B. ym. 1998. *Security: a new framework for analysis*. Boulder, Colo.; Lynne Rienner Publishers.

Edelman, M. J. 1988. *Constructing the political spectacle*. Chicago: The Univ. of Chicago P.

Edleman, M. 1971. *Politics as Symbolic Action*. New York: Academic Press.

Floyd, R. 2010. *Security and the environment: securitisation theory and US environmental security policy*. Cambridge; Cambridge University Press.

Graber, D. A. 1981. Political languages. Teoksessa D. Nimmo and K. Sanders (toim.) *Handbook of Political Communication*. Sage Publications, pp. 195-224.

Huysmans, J. 2006. *The politics of insecurity: fear, migration and asylum in the EU*. London: Routledge.

Ikenberry, G.J. 2024. *Three Worlds: the West, East and South and the competition to shape global order*, *International Affairs*, 100(1), pp. 121–138. Viitattu: 29.3.2025. URL: <https://research-ebSCO-com.ezproxy.utu.fi/c/sk551e/viewer/pdf/j7gntp4y4v>

Jokinen, A. ym. 2016. *Diskurssianalyysi: teorit, peruskäsitteet ja käyttö*. Tampere: Vastapaino.

Li, W. ym. 2017. *A three-degree horizon of peace in the Military Alliance Network*. *Science Advances*, 3(3). Viitattu 3.5.2025. URL: <https://www.science.org/doi/epdf/10.1126/sciadv.1601895>

Limnell, J. 2009. *Suomen uhkakuva politiikka 2000-luvun alussa*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos.

Milliken, J. 1999. *The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods*. *European journal of international relations*. [Online] 5 (2), 225–254. Viitattu: 28.1.2025 URL: <https://journals-sagepub-com.ezproxy.utu.fi/doi/abs/10.1177/1354066199005002003>

MTV Uutiset. 6.3.2024. Pääministeri Orpo ydinaseiden kauttakulusta: Linjaus olisi hyvä tehdä loppusyksyyn mennessä. Viitattu 1.4.2025. URL: <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/paaministeri-orpo-ydinaseiden-kauttakulusta-linjaus-olisi-hyva-tehda-loppusyksyyn-menessa/8892200>

Nieminen, S. 26.6.2019. Miten EU-armeija toimisi, ja olisiko Suomi siinä mukana? Ei, sanovat asiantuntijat, mutta yhteistyön tiivistyminen näkyy suomalaistensotilaan arjessa. YLE. Viitattu: 30.3.2025. URL: <https://yle.fi/a/3-10845227>

Orwell, G. 1969. *Politics and the English language*. In W. F. Bolton and D. Crystal (toim.), *The English Language*

Palonen, K. 1988. *Tekstistä politiikkaan: johdatusta tulkintataitoon*. Tampere: Vastapaino.

Saukkonen, P. 2003. *Suomen poliittinen järjestelmä* / Pasi Saukkonen (toim.). (2009 päivitetty versio.). Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos. Viitattu: 4.2.2025 URL: <https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/>.

Selden, Z. 2013. *Balancing Against or Balancing With? The Spectrum of Alignment and the Endurance of American Hegemony*, *Security Studies*, 22(2), pp. 330–364.

Shapiro, M. J. 1981. *Language and Political Understanding*. New Haven, CT: Yale

Sisäministeriö. 2024. Suomi varautuu välineellistetyn maahantulon torjumiseen uudella lainsäädännöllä. Viitattu 29.3.2025. URL: <https://intermin.fi/-/suomi-varautuu-valineellistetyn-maahantulon-torjumiseen-uudella-lainsaadannolla>

Stenroos, M. 25.2.2024. Naton pelote on rapautumassa, eikä sen sotilaallinen voima välttämättä ole Suomen tukena – professori vaatii poliitikkoja toimimaan. YLE. Viitattu: 15.4.2024. URL: <https://yle.fi/a/74-20145909>

Stenroos, M. 4.9.2024. Suomi suunnittelee osallistumista Naton ydinaseharjoitukseen – tutkijan mukaan tämä sopisi Suomen linjaan. YLE. Viitattu: 1.4.2025. URL: <https://yle.fi/a/74-20109496>

Stritzel, H. 2007. *Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond*. *European journal of international relations*. [Online] 13 (3), 357–383. Viitattu: 16.1.2025 URL: <https://journals-sagepub-com.ezproxy.utu.fi/doi/abs/10.1177/1354066107080128>.

Suojelupoliisi. 2025a. Kansallisen turvallisuuden katsaus 2025: Valtiollisen vakoilun ja vaikuttamisen tilannekatsaus. Viitattu 29.4.2025. URL: <https://katsaus.supo.fi/vakoilun-ja-vaikuttamisen-tilannekatsaus>

Suojelupoliisi. 2025b. Suomen on varauduttava Venäjän vaikuttamisen kasvuun. Viitattu: 29.4.2025 URL: <https://supo.fi/-/suomen-on-varauduttava-venajan-vaikuttamisen-kasvuun>

Vikström, V. 2021. *Pienvalta kansainvälisessä kriisinhallinnassa – Suomen kriisinhallinnan tarkastelua 2000-luvulla ulko- ja turvallisuus politiikassa*. Jyväskylän yliopisto. Viitattu: 2.10.2024

URL:

<https://jyx.https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/96355/URN:NBN:fi:jyu202407085182.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Wæver, O. 1995. *Securitization and Desecuritization in Lipschutz, R. D. (ed.) On security*. New York (N.Y.): Columbia University Press.

Wilkinson, C. 2007. *The Copenhagen School on Tour in Kyrgyzstan: Is Securitization Theory Useable Outside Europe? Security dialogue*. [Online] 38 (1), 5–25. Viitattu: 13.1.2025 URL: <https://journals-sagepub-com.ezproxy.utu.fi/doi/abs/10.1177/0967010607075964>.

Wilson, J. 2001. *Political Discourse. In The Handbook of Discourse Analysis*. Malden, Mass: Blackwell Publishers. pp. 398–415.