



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Salman Gadid

Sopeutuvan päätöksenteon rooli Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa

Nato-prosessin kuvaus Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainaan (24.2.2022)
NATO-jäsenyyshakemukseen asti (17.5.2022)

Johtamisen yksikkö
Julkisjohtamisen pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2025

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Salman Gadid
Tutkielman nimi:	Sopeutuvan päätöksenteon rooli Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa: Nato-prosessin kuvaus Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainaan 24.2.2022 Nato-jäsenyyshakemukseen asti (17.5.2022)
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine:	Julkisjohtaminen
Työn ohjaaja:	Esa Hyyryläinen
Valmistumisvuosi:	2025
Sivumäärä:	67

TIIVISTELMÄ:

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan, miten sopeutuvan päätöksenteon periaatteet ilmenevät Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa NATO-jäsenyysprosessin aikana keväällä 2022. Erityisesti tutkitaan, miten poliittinen ja hallinnollinen päätöksenteko rakentui tilanteessa, jossa turvallisuusympäristö muuttui nopeasti ja jossa päätöksiä jouduttiin tekemään sekä tiedon että epävarmuuden vallitessa. Tarkastelu keskittyy ajanjaksoon 24.2.–17.5.2022, jolloin Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan johti historialliseen muutokseen Suomen turvallisuuspoliittisessa linjassa ja sotilasliitto Natoon hakeutumiseen. Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen järjestelmä perustuu toimivallan jakoon tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken. Käytännössä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa muotoillaan TP-UTVA-kokoonpanossa, jossa presidentti johtaa ulkopolitiikkaa yhteistoiminnassa hallituksen kanssa. Päätöksentekoa ohjaavat parlamentaarinen valmistelu, selontekomenettely ja tiivis yhteistyö eduskunnan kanssa. Tutkimuksen tavoitteena on analysoida, millaisia valmiuksia Suomen valtionjohdolla oli reagoida nopeasti ja strategisesti, ja missä määrin päätöksentekoa ohjasivat sopeutuvaan päätöksentekoon liittyvät periaatteet. Tutkimus rakentuu neljän analyttisen periaatteen varaan: tietopohjaisuus, yhteistyö, uhkien ennakointi ja sidosryhmien osallistuminen, joita lähestytään hallinnon resilienssin ja poliittisen mukautuvuuden näkökulmista. Tutkimus on teoriaohjaava laadullinen tapaustutkimus, jonka aineisto koostuu eri selonteosta, eduskuntakeskusteluista, poliittisten johtajien ja asiantuntijoiden lausunnoista sekä median kautta välittyneestä julkisesta keskustelusta.

Tutkimuksessa hyödynnetään erityisesti sopeutuvan päätöksenteon ja hallinnon resilienssin teoreettisia näkökulmia, kuten DIKW-hierarkiaa, Knott & Wildavskyn tiedon käyttömallia, Weissin tiedon käyttötapoja, sekä IAD- ja DIAD-kehikoita. Keskeisten havaintojen mukaan päätöksenteko oli hallinnollisesti jäsenneiltyä, mutta samalla dynaamista ja joustavaa. Tiedonkeruu ja analysointi tapahtuivat useista lähteistä nopeasti ja jatkuvasti, mikä mahdollisti tilanteen ajantasaisen arvioinnin. Päätöksenteossa korostuivat kansainvälisen yhteistyön merkitys ja verkostomainen koordinaatio, jossa Suomen valtionjohtajat kävivät jatkuvaa vuoropuhelua muun muassa Yhdysvaltojen ja muiden NATO-maiden kanssa. Uhkaskenaarioiden käsittely oli systemaattista ja päätöksiä tehtiin ennakoivasti, ei vain reaktiivisesti. Sidoryhmien osallistuminen: parlamentaarinen keskustelu, kansalaismielipide ja asiantuntijat tuki prosessin hyväksyttävyyttä, vaikka osallistumisen muodot ja vaikutusvalta vaihtelivat. Johtopäätöksenä todetaan, että sopeutuva päätöksenteko tarjosi kehyksen, jonka avulla voitiin yhdistää nopeus, poliittinen realismi ja resilienssitavoitteet. Päätöksentekoa tuki pitkäaikainen strateginen valmistautuminen ja aiemmat selvitykset vuosilta 2004, 2007 ja 2016. NATO-jäsenyysprosessia ei siten voida pitää reaktiivisena poikkeuksena, vaan osana pidempää kehityskulkua, jossa resilienssi on rakennettu vähitellen.

AVAINSANAT: päätöksenteko, ulko- ja turvallisuuspolitiikka, NATO.

Sisällys

1	Johdanto	5
1.1	Taustaa	5
1.2	Aiheen esittely ja näkökulma	6
1.3	Keskeiset käsitteet	8
1.4	Tutkielman rakenne	11
2	Teoreettinen kehys	13
2.1	Tietopohjaisuus	13
2.2	Yhteistyö ja kumppanuudet	18
2.3	Uhkien ennakoiminen	22
2.4	Sidosryhmien osallistuminen	26
2.5	Teoreettisen kehyksen yhteenveto	30
3	Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon järjestelmä	33
3.1	Päätöksenteko, yhteistoiminta ja koordinaatio ulkopoliitikassa	33
3.2	Suomi ja Nato	34
3.3	Nato-optiopolitiikan rooli Suomen turvallisuuspolitiikassa	36
4	Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätökset Venäjän hyökkäyksestä NATO-jäsenyyteen	39
4.1	Ensireaktiot Venäjän hyökkäykseen (24.2-28.2.2022)	39
4.2	Turvallisuuspoliittinen tilannekuva (maaliskuu 2022)	43
4.3	Ulkopoliittinen arvio NATO-jäsenyydestä (huhtikuu-toukokuu 2022)	45
5	Analyysi: Sopeutuvan päätöksenteon periaatteiden ilmeneminen	48
5.1	Tietopohjaisuus	48
5.2	Yhteistyö ja kumppanuudet	50
5.3	Uhkien ennakoiminen	52
5.4	Sidosryhmien osallistuminen	54
6	Lopputarkastelu	57
6.1	Keskeiset havainnot	58
6.2	Keskustelu	59
6.3	Jatkotutkimusaiheet	60
	Lähteet	62

Kuviot

Kuvio 1. Viisauden hierarkian pyramidimalli (DIKW-malli) (Ackoff, 1989, s.3–9).	16
Kuvio 2. Yhteistyöllisen päätöksenteon onnistumisen kolme kriittistä ehtoa (DIAD-malli) (Innes & Booher, 2022, s.35).	21
Kuvio 4. Strategisen ennakkoinnin prosessi (Voros, 2003, s.14–15).	24
Kuvio 5. Strategisen ennakkoinnin tasot (Kuosa, 2011, s.26–27).	25
Kuvio 6. IAD-viitekehys (Ostorn ym. 1994, s.37).	28

Taulukot

Taulukko 1. Sopeutuvan päätöksenteon periaatteet ja niitä tukevat teoriat.	10
Taulukko 2. Tutkielman rakenteen esittely.	12
Taulukko 3. Päätöksenteon tiedonkäytön keskeiset haasteet. (Hellström & Ikäheimo, 2017, s.3).	14
Taulukko 4. Tiedon hierarkkinen malli (DIKW-malli). (Ackoff, 1989, s.3–9).	15
Taulukko 5. Knottin ja Wildavskyn seitsemänvaiheinen malli tiedon hyödyntämisestä. (Knott & Wildavsky, 1980, s.546).	17
Taulukko 6. Tiedon käytön muodot. (Weiss, 1979, s.427–428).	17
Taulukko 7. Rhodesin politiikkaverkostotyyppien typologia. (Rhodes, 1997, s.38).	19
Taulukko 8. Päätöksenteon menetelmätyypit. (Slaughter, 1997, s.287).	23
Taulukko 9. Haltijatyyppit. (Hubert, 2010, s.28).	27
Taulukko 10. IAD-viitekehyyksen tarkastelu. (Hubert, 2010, s.33).	28
Taulukko 11. Teoreettisen viitekehyyksen yhteenveto.	32
Taulukko 12. Mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksia. (Valtioneuvosto, 2022, s. 25–28).	45
Taulukko 13. Keskeiset havainnot.	59

Lyhenteet

DCA: Defence Cooperation Agreement (Puolustusyhteistyösopimus)

DIAD: Deliberative, Inclusive and Adaptive Decision-Making -malli

DIKW: Data-Information-Knowledge-Wisdom -hierarkia

EU: Euroopan unioni

IAD: Institutional Analysis and Development -kehys

NATO: North Atlantic Treaty Organization (Pohjois-Atlantin liitto)

TP-UTVA: Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta

UM: Ulkoministeriö

VNS: Valtioneuvoston selonteko

1 Johdanto

1.1 Taustaa

”Nyt naamiot on riisuttu, vain sodan kylmät kasvot näkyvät”, sanoi presidentti Niinistö vakavasti 24. helmikuuta aamulla järjestetyssä tiedotustilaisuudessa (Yle, 2022).

Venäjän hyökkäys Ukrainaan 24. helmikuuta 2022 merkitsi dramaattista käännekohtaa Euroopan turvallisuusympäristössä ja geopolittisessä asetelmassa. Venäjän laajamittainen sotatoimi oli huipentuma lähes vuoden jatkuneelle ja jatkuvasti voimistuneelle painostukselle. Vaikka länsimaat tarkkailivat tarkasti Venäjän joukkojen siirtymistä Ukrainan rajoille, hyökkäyksen mittakaava tuli monille Euroopan päättäjille yllätyksenä (Pesu, Mikkola & Iso-Markku, 2022, s.5).

Venäjän Kremlin sota vuonna 2014 laukaisi vakavia keskusteluja Suomen asemitumisesta Pohjois-Atlantin liiton suhteen. Mahdollisuutta jäsenyydestä ei kuitenkaan liitetty osaksi vuoden 2015 hallitusohjelmaa. Vakavat keskustelut laukaisivat tästä huolimatta Suomen poliittisen ja sotilaallisen lähentymisen Natoon ja vuonna 2022 Nato-option käynnistämisen (Nurmi, 2024, s.16). Vuoden 2020 ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa todetaan, että Suomen aktiivisen vakauspoliitiikan tavoitteena on ollut ehkäistä sotilaallisia uhkia ja lieventää jännitteitä. Käytännössä tämä on tarkoittanut sekä kansallisen puolustuksen ja kansainvälisen puolustusyhteistyön vahvistamista että toimivien Venäjä-suhteiden ylläpitoa. Suomi on myös pyrkinyt edistämään Yhdysvaltain ja Venäjän välistä vuoropuhelua ja strategista vakautta. Vakauspoliitikka on ollut merkittävä peruste Suomen päätökselle pysyä Naton ulkopuolella (Pesu, Mikkola, Iso-Markku, 2022, s.5).

Tässä suhteessa hallituksen 15. toukokuuta 2022 julkaisemassa turvallisuuspoliittisessa ajankohtaiselonteossa todetaan, että Suomen turvallisuusympäristö oli muuttunut perinpohjaisesti hyökkäyksen jälkeen, ja tämä luo tarpeen vahvistaa puolustusvoimia sekä vahvistaa pelotetta Naton jäsenyyden kautta (VN, 2022, s.1). Nato nähtiin ainoana liittoutumana, joka pystyy tarjoamaan uskottavat turvatakuut viidennen artiklan

mukaisesti, ja jäsenyyden nähtiin edistävän myös koko Itämeren alueen vakautta (VN, 2022, s.1). Suomi jätti Naton jäsenyyshakemuksen 17. toukokuuta 2022.

Tämä tutkielma tutkii sopeutuvan päätöksenteon viitekehyksen valossa Venäjän hyökkäyssodan laukaiseman nopean jäsenyysprosessin keskeisimpiä tapahtumia ja tekijöitä. Sopeutuvan päätöksenteon mallin periaatteet; tietopohjainen päätöksenteko, yhteistyö ja kumppanuudet, uhkien ennakointi ja sidosryhmien osallistuminen on valikoitu, jotta voimme tarkastella sopeutuvaa päätöksentekoa kokonaisvaltaisesti. Sopeutuvan päätöksenteon viitekehyksen keskeisenä päämääränä on arvioida järjestelmän resilienssiä eli muutosjoustavuutta.

Tutkielmassa pohdimme jäsenyysprosessia tapaustutkimuksena pääasiallisen tutkimuskysymyksen kautta: kuinka sopeutuvan päätöksenteon periaatteet ilmenevät Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa NATO-jäsenyysprosessin aikana?

1.2 Aiheen esittely ja näkökulma

Tämä työ tarkastelee Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sopeutuvan päätöksenteon näkökulmasta. Sopeutuva päätöksenteko viittaa joustavaan ja reagoivaan toimintatapaan, joka mukautuu jatkuvasti muuttuviin olosuhteisiin. Tässä tutkimuksessa resilienssi nähdään erityisen tärkeänä päätöksenteon tavoitteena eikä niinkään omana periaatteenaan. Käytännössä päätöksentekoperiaatteiden toteutumisen arviointi kertoo, missä määrin Suomi on onnistunut rakentamaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkansa siten, että se kykenee sekä vastaamaan akuutteihin kriiseihin että ylläpitämään toimintakykyä niistä huolimatta.

Tämän tutkimuksen erityiset tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten sopeutuvan päätöksenteon periaatteet heijastuvat Suomen Nato-päätöksenteossa?
2. Miten resilienssitavoitteet näyttäytyivät päätöksentekoprosessissa?
3. Oliko päätöksenteko luonteeltaan enemmän ennakoivaa vai reaktiivista?

Tutkimus tarkastelee, kuinka pienen valtion päätöksentekojärjestelmä sopeutuu merkittävään geopolitiiseen muutokseen pyrkiessään rakentamaan resilienssiä kansallisen turvallisuuden vahvistamiseksi. Työ tarjoaa valaistun näkökulman ulko- ja turvallisuuspolitiikan tutkimukseen, sillä sopeutuvan päätöksenteon periaatteita ei ole aiemmin analysoitu aihepiiriin näin johdonmukaisesti ja teoreettisesti ohjatulla tavalla. Tarkastelun ajanjakso ulottuu Venäjän Ukrainaa vastaan aloittaman hyökkäyksen ensivaiheista Suomen Nato-jäsenyyteen asti. Koska tähän periodiin liittyi syvä kriisi ja nopeita muutoksia, on erityisen valaisevaa tutkia, miten sopeutuvan päätöksenteon periaatteet ilmenivät käytännössä; perustuivatko päätökset riittäviin perusteluihin, ennakoitiinko erilaisia uhkaskenaarioita ja varmistettiin sidosryhmien riittävä osallistuminen.

Tutkielma keskittyy tarkastelemaan, kuinka ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeiset toimijat tasavallan presidentti, hallitus ja eduskunta, ovat pystyneet soveltamaan sopeutuvan päätöksenteon periaatteita NATO-jäsenyyteen valmistautumisen ja siihen liittyvien päätösten tekemisen yhteydessä. Aineisto koostuu pääasiassa julkisista asiakirjoista, kuten presidentin ja hallituksen lausunnoista sekä selonteosta.

Tutkimuksen aikarajaus ulottuu 24. helmikuuta 2022 alkaneesta Venäjän hyökkäyssodasta 17. toukokuuta 2022 toteutuneeseen Suomen NATO-jäsenyyshakemukseen. Rajauksen perustana on se, että Venäjän hyökkäys Ukrainaan muodostaa merkittävän vedenjakajan Euroopan turvallisuuspolitiikassa ja nopeutti erittäin selkeästi Suomen siirtymää kohti sotilaallista liittoutumista.

Tutkimus on luonteeltaan teoreettinen ja laadullinen ja havainnollistaa sopeutuvan päätöksenteon periaatteiden heijastumista Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muotoutumisessa. Aineisto koostuu julkaistuista asiakirjoista, kuten tasavallan presidentin lausunnoista, hallituksen asiakirjoista ja eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan lauselmista. Hyödynnämme tutkimuksessa myös median julkaisuja, sekä Lauri Nurmen (2023) Nato-prosessia kuvaavaa Suomen salattu tie Natoon -teosta, jotta saamme mahdollisimman tarkan ja monipuolisen kuvauksen tapahtumista.

Laadullinen menetelmä sopii tämän tutkimuksen tavoitteisiin, koska se mahdollistaa syvällisen tarkastelun siitä, miten dokumenteista on johdettavissa merkityksiä ja miten niiden tulkinnat rakentuvat. Analyysissa sopeutuvan päätöksenteon periaatteet toimivat viitekohtana, johon aineiston sisältöä peilataan. Tämän ansiosta ulko- ja turvallisuuspolitiikan konkreettisia päätöksiä voidaan arvioida muun muassa tietopohjaisuuden, uhkien ennakkoinnin ja sidosryhmien osallistamisen näkökulmista, jotka kuuluvat sopeutuvan päätöksenteon keskeisiin ulottuvuuksiin.

1.3 Keskeiset käsitteet

Sopeutuva päätöksenteko on tutkimuksen tutkiva linssi, jonka läpi tarkastellaan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekojärjestelmää. Sopeutuminen voidaan ymmärtää tieteen termipankin mukaan prosessina, jossa yksilö, yhteisö tai organisaatio mukautuu ympäristön vaatimuksiin. Se voi tarkoittaa muutoksia rakenteissa, toiminnoissa tai toimintatavoissa tavalla, joka parantaa kykyä selviytyä ulkoisista tai sisäisistä paineista (Tieteen termipankki, 2024). Sopeutumisesta puhuttaessa on tärkeää huomioida, että kyse ei kuitenkaan ole yhdestä tarkkarajaisesta käsitteestä, vaan sopeutumisen ilmiö saa eri merkityksiä eri konteksteissa.

Stephen Toulmin (1981) on erottanut neljä tapaa jäsentää sopeutumista. Ensinnäkin sopeutuminen voidaan ymmärtää laskennallisena tai harkinnallisena prosessina, jossa yksilöt tekevät tietoisia päätöksiä muuttuviin olosuhteisiin vastaamiseksi. Tällöin painopiste on valinnoissa ja arvioinnissa: kuinka hyvin toimija kykenee muuttamaan käyttäytymistään uuden tilanteen edellyttämällä tavalla. Toinen näkökulma liittyy homeostaattiseen sopeutumiseen, jossa järjestelmä pyrkii säilyttämään tasapainotilan häiriöistä huolimatta. Tämä korostaa automaattisia säätelymekanismeja ja järjestelmän kykyä palauttaa aiempi tila. Kolmas tapa käsittää sopeutuminen kehityksellisenä ilmiönä: yksilön kasvuprosessina, jonka myötä tämä kykenee entistä paremmin kohtaamaan elämän haasteet joko harkinnan tai automaattisen säätelyn kautta. Neljäs näkökulma tarkastelee sopeutumista populaatiotasolla evoluutioprosessin osana, jossa ympäristöön parhaiten sopeutuvien yksilöiden

ominaisuudet yleistyvät ajan myötä luonnonvalinnan seurauksena (Toulmin, 1981, 179–181). Sopeutumisessa tarkennetaan tavoitteita, varaudutaan ennakoimattomiin uhkiin ja muutetaan tapoja toimia yhdessä (Klein, 2009, s.205).

Päätöksenteko taas on prosessi, joka suuntautuu tiettyyn tavoitteeseen ja sitä mukautetaan jatkuvasti ympäristöstä saadun palautteen perusteella. Päätökset toteutetaan toimilla, joilla pyritään vaikuttamaan ympäröivään maailmaan, ja näiden toimien vaikutuksia tarkkaillaan ja arvioidaan. Arvioiden tulokset otetaan huomioon tulevissa päätöksissä, jolloin prosessi on jatkuva ja kehittyvä (Ciot, 2014, s. 64–65).

Epävarmuus on keskeinen osa päätöksentekoa monimutkaisissa olosuhteissa ja sitä vaikea arvioida yksittäisen päätösvaihtoehdon seurauksia silloin, kun niihin vaikuttaa useita epävarmoja tekijöitä. Yksi tapa käsitellä epävarmuutta päätöksenteossa monimutkaisissa yhteiskunnallisissa tilanteissa on sopeutuva päätöksenteko. Monilla politiikan alueilla on perinteisesti oletettu, että tulevaisuutta voidaan ennustaa, ja siksi päätöksiä on tehty yhden todennäköisen tulevaisuuskuvan pohjalta. Tämä on johtanut staattisiin suunnitelmiin, jotka joko optimoidaan oletetun kehityksen mukaan tai tehdään sen verran kestäviksi, että ne toimivat useimmissa ennakoituissa vaihtoehdoissa. Ongelma on siinä, että jos todellinen kehitys poikkeaa näistä oletuksista, suunnitelmat eivät enää toimi (Haasnoot ym. 2013, s.485).

Käytännössä päättäjät kuitenkin oppivat tilanteen kehittyessä ja mukauttavat suunnitelmiaan jälkikäteen uuden tilanteen mukaan. Tällainen sopeutuminen ei perustu pelkästään nykyhetkessä tiedettyyn tai oletettuun, vaan siihen, mitä ajan kuluessa opitaan ja miten politiikka reagoi muuttuviin olosuhteisiin. Toisin sanoen myös politiikanteko itsessään tuottaa epävarmuutta, ja se tulee nähdä osana muuttuvaa kokonaisuutta (Haasnoot ym. 2013, s.485).

Näistä syistä on syntynyt uusi lähestymistapa suunnitteluun, jossa korostetaan joustavuutta ja mukautuvuutta. Dynaamiset sopeutumissuunnitelmat yhdistävät pitkän aikavälin strategisen näkemyksen, konkreettiset lyhyen aikavälin toimet ja mekanismit, joiden avulla suunnitelmia voidaan muuttaa myöhemmin tarpeen

mukaan. Tämä ajattelu tarjoaa keinon vastata tilanteisiin, joissa tulevaisuus on aidosti epävarma (Haasnoot ym. 2013, s.485). Sopeutuva päätöksenteko on valikoitunut tutkielman pääkäsitteeksi, sillä Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisiin päätöksentekoprosesseihin linkittyä epävarmuudentekijöitä, sekä muuttuvia ja monimutkaisia olosuhteita. Sopeutuvaa päätöksentekoa on aikaisemmin hyödynnetty eniten ilmastonmuutokseen ja ympäristöriskien hallintaan liittyvässä tutkimuksessa.

Teoreettisista käsitteistä sopeutuvan päätöksen käsite, johon sisältyy neljä periaatetta; tietopohjaisuus, yhteistyö ja kumppanuudet, uhkien ennakoiminen ja sidosryhmien osallistuminen ovat tutkimukselle keskeisiä käsitteitä. Sopeutuvan päätöksenteon malli voidaan nähdä tietynlaisena sateenvarjona, jonka alle muodostuu siihen linkittyviä periaatteita (katso Taulukko 1). Jokaisen periaatteeseen on valikoitu Nato-jäsenyyssprosessille ja tutkimuskysymysten kannalta olennaisia teorioita, joiden valossa tulemme tarkastelemaan ilmiön ilmentymistä.

Taulukko 1. Sopeutuvan päätöksenteon periaatteet ja niitä tukevat teoriat.

Periaate	Keskeinen teoria tai viitekehys
Tietopohjaisuus	Hierarkkinen DIKW-malli: Malli kuvaa tiedon jalostumista vaiheittain datasta (D) informaation (I), tiedon (K) ja lopulta viisauden (W) tasolle päätöksenteossa.
Yhteistyö ja kumppanuudet	CAS-lähestymistapa (Complex Adaptive Systems): Korostaa järjestelmän kykyä sopeutua muutoksiin monimutkaisessa ympäristössä.
	DIAD-teoria: Nostaa esiin yhteistyön edellytykset: monimutkaisuus, keskinäinen riippuvuus ja aito dialogi.
Uhkien ennakointi	Strateginen ennakkoinnin prosessi: Korostaa uhkien tunnistamista ja

Periaate	Keskeinen teoria tai viitekehys
	vaihtoehtoisten skenaarioiden suunnittelua ennen niiden toteutumista.
Sidosryhmien osallistuminen	IAD-viitekehys (Institutional Analysis and Development): Tarkastelee, miten toimijoiden roolit, yhteisön ominaisuudet ja käytössä olevat säännöt vaikuttavat osallistumiseen ja päätöksenteon legitimizeettiin.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielma rakentuu kuudesta pääluvusta (katso Taulukko 2), jotka etenevät loogisesti johdannosta kohti analyysia ja johtopäätöksiä. Ensimmäisessä luvussa esitellään tutkimuksen tausta, näkökulma, tavoitteet, rajaukset ja menetelmällinen perusta. Toinen luku muodostaa tutkielman teoreettisen kehyksen ja tarkastelee sopeutuvan päätöksenteon neljää pääperiaatetta: tietopohjaisuutta, yhteistyötä, uhkien ennakkointia ja sidosryhmien osallistumista, sekä selittäviä teoreettisia lähestymistapoja.

Kolmannessa luvussa käsitellään Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekojärjestelmää, sen toimijoita ja rakenteita sekä taustaksi Suomen ja Naton välistä kehityspolkua ennen jäsenyyshakemusta. Neljäs luku tarkastelee Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisia päätöksiä ja linjauksia ajanjaksolla 24.2.–17.5.2022, ja pyrkii jäsentämään, millaiset tekijät vaikuttivat jäsenyyshakemuksen jättämiseen. Viides luku toimii analyysiosiona, jossa arvioidaan, miten tutkielmassa esitellyt sopeutuvan päätöksenteon periaatteet näkyivät käytännössä NATO-jäsenyysprosessin aikana ja miten valitut teoreettiset mallit auttavat ymmärtämään Suomen päätöksentekoa kriisitilanteessa. Kuudennessa ja viimeisessä luvussa vedän yhteen tutkimuksen keskeiset havainnot, nostan esiin mahdolliset kehittämiskohteet ja esitän ehdotuksia jatkotutkimukselle. Antoisia lukuhetkiä.

Taulukko 2. Tutkielman rakenteen esittely.

Luku	Sisältö
1. Johdanto	Tausta, näkökulma, tutkimuskysymykset, rajaukset ja metodologinen lähtökohta
2. Teoreettinen kehys	Sopeutuvan päätöksenteon neljä pääperiaatetta ja niihin liittyvät teoreettiset lähestymistavat
3. Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen järjestelmä	Päätöksenteon rakenteet ja toimijat, Suomen ja Naton suhteen kehitys ennen hakemusta
4. Suomen päätökset 24.2.–17.5.2022	Konkreettiset ulko- ja turvallisuuspoliittiset linjaukset ja tapahtumat ennen jäsenyushakemusta
5. Analyysi	Sopeutuvan päätöksenteon periaatteiden ilmeneminen käytännössä, teorioiden selitysvoima
6. Johtopäätökset ja jatkotutkimus	Keskeiset havainnot, kehittämissuhteet ja jatkotutkimusmahdollisuudet

2 Teoreettinen kehys

2.1 Tietopohjaisuus

Tutkielman ensimmäisessä periaatteessa syvennymme päätöksentekijälle tärkeään periaatteeseen. Elämme todellisuutta, jossa ratkottavat ongelmat monimutkaistuvat ja kilpailevan tiedon määrä on lisääntymässä. Tämä johtaa siihen, että yhteiskunnat vaativat yhä enemmän näyttöön perustuvaa päätöksentekoa. Näyttöön perustuva päätöksenteko ei kuitenkaan ole yksinkertainen päämäärä, sillä tiedon hajanaisuus ja päätöksenteon nopea tahti vaikeuttavat päätöksentekoprosessia (Hellström & Ikäheimo, 2017, s. 2). Tietopohjaisuus on valikoitu osaksi tämän tutkielman teoreettista viitekehystä, sillä ulko- ja turvallisuuspolitiikan päättäjät toimivat muuttuvassa ja akuutissa toimintaympäristössä ja täsmällisen tiedon saanti on tärkeä edellytys hyvin herkän turvallisuustilanteen alla. Herkässä turvallisuustilanteessa kuten Venäjän hyökkäyksen aikana tiedon määrä kasvaa ja monimutkaisten uhkien tiedonkeruu on välttämätöntä uhkakuvien ja seuraavien askelten määrittämiseksi.

Perinteiset menetelmät tiedon tuottamiseen ja päätöksentekoon, jotka keskittyvät tiukasti yksittäisiin sektoreihin, eivät ole tehokkaita monimutkaisessa ja keskinäisriippuvuuksien maailmassa. Kun ongelmat monimutkaistuvat ja saatavilla olevan tiedon määrä kasvaa, yhteiskunnat painottavat yhä enemmän päätöksenteon perustamista tutkittuun ja luotettavaan tietoon. Kuitenkin tiedon hajanaisuus ja päätöksenteon nopea tahti vaikeuttavat tällaisen tiedon tehokasta hyödyntämistä (Hellström & Ikäheimo, 2017, s. 2). Julkisen politiikan näkökulmasta kohdattavia ongelmia on monenlaisia. Demokratioissa poliittiset ongelmankohdat nousevat esiin erilaisissa yhteyksissä, mitkä osaltaan vaikuttavat siihen, miten näistä ongelmista keskustellaan ja ratkaistaan (Head, 2022, s.14).

Poliittista päätöksentekoa ohjaavat organisaatioiden prosessit, joissa heijastuvat instituutionaaliset rakenteet ja organisaationaalinen historia. Monimutkaiset poliittiset ongelmat kytkeytyvät usein ristiriitaisiin intresseihin ja eri sidosryhmien toisistaan

poikkeaviin käsityksiin. Nämä poikkeavat käsitykset ja erimielisyydet voivat johtua monista tekijöistä, kuten aineellisista intresseistä, sosiokulttuurisista arvoista tai poliittisesta epäluottamuksesta (Head, 2022, s.14).

Poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten organisaatioiden johtajat painottavat joidenkin kysymysten tärkeyttä toisten kustannuksella arvioidessaan uhkia, palkkioita ja mahdollisuuksia. Päätöksentekijät nähdään esittävän yksinkertaistettuja kertomuksia ongelmista ja niiden ratkaisuisista laajan kannatuksen saamiseksi. Poliitiikan toimijat hyödyntävät valikoidusti tutkimus- ja asiantuntijätietoa, mutta tiukat todisteet eivät ole etuoikeutettuja jokapäiväisessä politiikassa (Head, 2022, s.14).

Suomen itsenäinen juhlarahasto (Sitra) teetti vuonna 2017 kyselytutkimuksen, jossa se haastatteli Suomessa tiedon rajapinnalla työskenteleviä. Kyselytutkimukseen osallistui myös Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksentekijöitä. Kyselytutkimuksen tuloksena tutkijat nostivat esille kuusi vakavinta ongelmaa tiedon käytössä suomalaisessa päätöksenteossa (katso Taulukko 3) (Hellström & Ikäheimo, 2017, s.3).

Taulukko 3. Päätöksenteon tiedonkäytön keskeiset haasteet. (Hellström & Ikäheimo, 2017, s.3).

Kiireellisyys
Päätöksentekijöillä ei ole tarpeeksi aikaa tutkia saatua päätöksentekoon tarvittavaa tietoa. Osallistujat nostivat esille myös sen, että usein saatu tieto tulee esittää suppeassa muodossa aikasensitiivisyyden takia.
Tarkoituksenhakuisuus
Osallistujat näkivät, että tiedon käyttö päätöksenteossa on usein puolueellista, eivätkä ihmiset ole avoimia päätöksentekoon perustuneesta tiedosta.
Taipuvuus
Osallistujat kokivat, että päätöksentekoon ei käytetä erilaisia tiedonlähteitä, eikä vaihtoehtoja verrata toisiinsa systemaattisesti. Osallistujien mielestä tämä kosketti myös asiantuntijoiden hyödyntämistä.
Digitointi

Kyselytutkimuksen osallistujat näkivät, että digitalisaation tuloksena syntyviä mahdollisuuksia tuottaa uutta tietoa ei hyödynnetä monipuolisesti.
Kyky tulkita tietoa
Osallistujat näkivät, että päätöksentekijät eivät kykene arvioimaan tiedon laatua, jotta olisivat kykeneväisiä vetämään oikeita johtopäätöksiä. Osallistujat näkivät myös, että päätöksentekijät luottavat joskus liiotellusti tiedon objektiviteettiin päätöksentekotilanteessa.
Kilpaileva tieto
Osallistujat kokivat, että on olemassa suuri määrä kilpailevaa tietoa, mikä tekee tiedon tulkinnasta haasteellista.

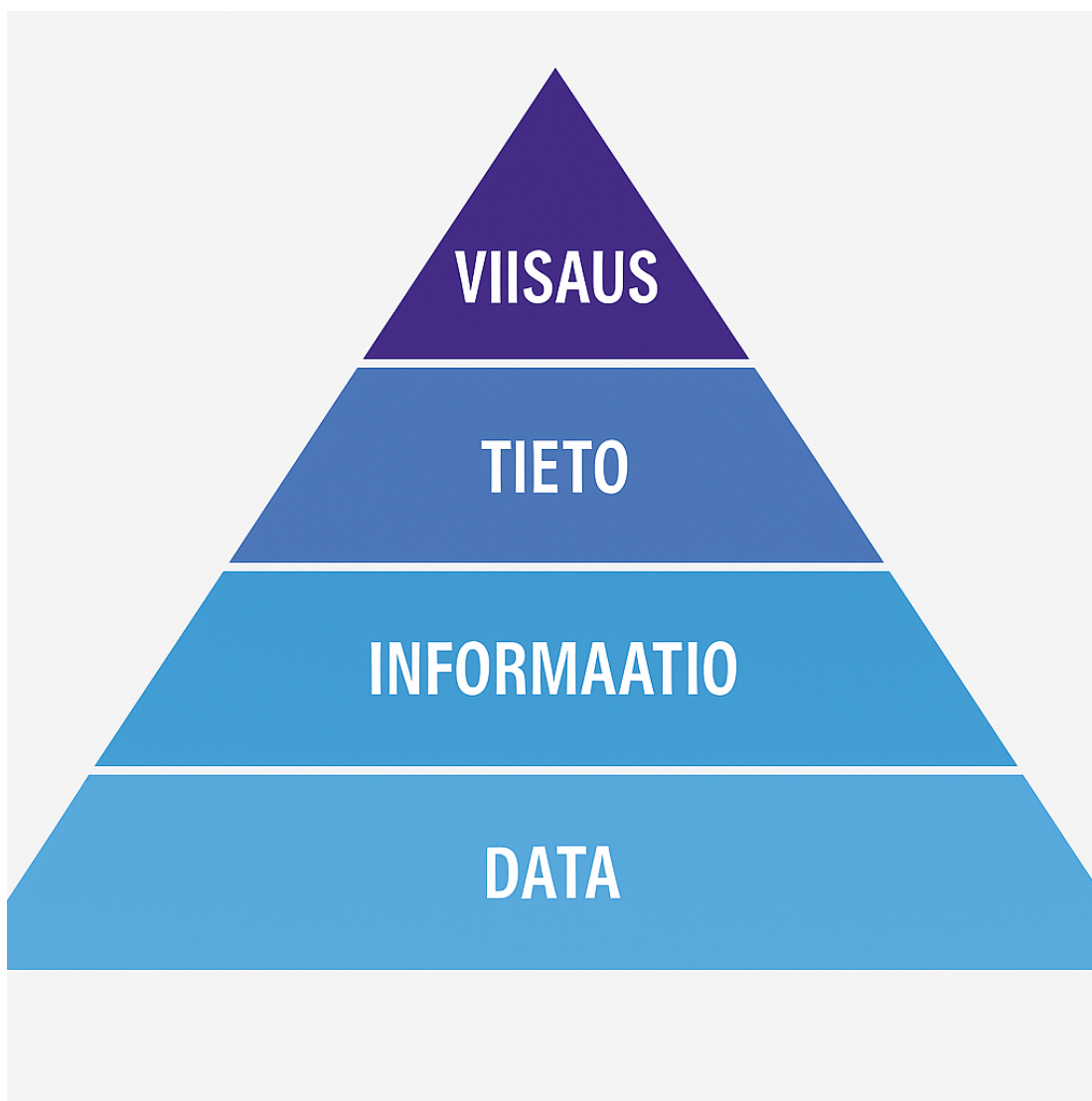
Tietopohjaisuus on keskeinen periaate päätöksenteossa, etenkin muuttuvassa ja monimutkaisessa toimintaympäristössä. Se korostaa tarvetta perustaa päätökset luotettavaan ja tutkittuun tietoon, jotta päätöksentekijät voivat navigoida epävarmuuden keskellä ja tehdä perusteltuja ratkaisuja. Tämä on erityisen tärkeää ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, jossa päätökset vaikuttavat pitkän aikavälin kansalliseen turvallisuuteen ja vakauteen. Tietopohjaisuuden ymmärtämiseksi on tarpeen tarkastella tiedon luonnetta, sen käyttöä päätöksenteossa sekä haasteita, joita tiedon hyödyntämiseen liittyy. Tieto voidaan ymmärtää osana hierarkkista mallia (katso Taulukko 4), jossa erotetaan neljä tasoa: data, informaatio, tieto ja viisaus (Ackoff, 1989, s.3–9).

Taulukko 4. Tiedon hierarkkinen malli (DIKW-malli). (Ackoff, 1989, s.3–9).

<ul style="list-style-type: none"> • Data: Raakatiedot ilman kontekstia, kuten tilastot ja mittaustulokset, jotka tarjoavat lähtökohdan päätöksenteolle mutta eivät vielä ohjaa toimintaa.
<ul style="list-style-type: none"> • Informaatio: Järjestettyä ja tulkittua dataa, joka antaa merkityksen päätöksentekijän tilannekuvalle. Esimerkiksi tiedusteluraportit, jotka tarjoavat yleiskuvan turvallisuustilanteesta.
<ul style="list-style-type: none"> • Tieto: Kokemukseen ja analyysiin perustuva ymmärrys, joka yhdistää muuttujat ja seuraukset. Tämä mahdollistaa strategisten päätösten tekemisen.

- **Viisauts:** Syvällinen ymmärrys ja kyky soveltaa tietoa monimutkaisissa ja epävarmoissa tilanteissa. Viisauts kehittyy usein pitkän aikavälin oppimisen ja kokemusten kautta, ja se auttaa navigoimaan monimutkaisissa päätöksentekotilanteissa.

Hierarkian pyramidimalli auttaa ymmärtämään, kuinka päätöksentekijät jalostavat raakadataa merkitykselliseksi tiedoksi ja lopulta viisaudeksi, jota tarvitaan kestävien ratkaisujen tekemisessä.



Kuvio 1. Viisauden hierarkian pyramidimalli (DIKW-malli) (Ackoff, 1989, s.3–9).

Knott ja Wildavsky (1980) kehittivät seitsemänvaiheisen mallin (katso Taulukko 5), joka kuvaa tutkimustiedon siirtymistä vaiheittain kohti päätöksentekoa ja vaikuttamista. Malli tuo esille sen, että tiedon hyödyntäminen ei ole yksittäinen tapahtuma, vaan

monivaiheinen prosessi, jossa jokaisen vaiheen toteutuminen on edellytys seuraavalle. Tiedon täytyy ensin saavuttaa päätöksentekijät, tulla ymmärretyksi, vaikuttaa näkemyksiin ja vasta sitten johtaa käytännön toimenpiteisiin ja lopulta havaittaviin vaikutuksiin (Knott & Wildavsky, 1980, s.546).

Taulukko 5. Knottin ja Wildavskyn seitsemänvaiheinen malli tiedon hyödyntämisestä. (Knott & Wildavsky, 1980, s.546).

Vaihe	Kuvaus
1. Vastaanotto (Reception)	Tieto saapuu päätöksentekijän tietoon, esimerkiksi raportin, artikkelin tai esityksen kautta.
2. Ymmärrys (Cognition)	Päätöksentekijä lukee ja ymmärtää tiedon sisällön.
3. Viittaus (Reference)	Tieto alkaa vaikuttaa päätöksentekijän ajatteluun ja näkemyksiin.
4. Ponnistus (Effort)	Päätöksentekijä pyrkii soveltamaan tietoa käytännössä.
5. Omaksuminen (Adoption)	Tieto hyväksytään ja otetaan mukaan päätöksenteon perusteisiin.
6. Toteutus (Implementation)	Tietoon perustuvat ratkaisut toteutetaan käytännössä.
7. Vaikutus (Impact)	Tietoon perustuvat toimet tuottavat konkreettisia vaikutuksia.

Weissin (1979) esittämä malli tiedon käytöstä politiikassa (katso Taulukko 6) tarjoaa kolme pääasiallista roolia. Malli osoittaa, että tieto ei ole vain päätösten pohja, vaan sillä on myös keskeinen rooli poliittisen viestinnän ja hyväksynnän saavuttamisessa. (Weiss, 1979, s.427–428).

Taulukko 6. Tiedon käytön muodot. (Weiss, 1979, s.427–428).

<ul style="list-style-type: none"> • Suora käyttö: Tieto vaikuttaa suoraan päätöksentekoon ja toimii ratkaisujen perustana.
<ul style="list-style-type: none"> • Epäsuora käyttö: Tieto muokkaa päätöksentekijöiden ajattelua ja näkökulmia pitkällä aikavälillä.

- **Oikeuttava käyttö:** Tietoa käytetään päätösten legitimointiin ja poliittisen hyväksynnän saavuttamiseen.

Tietopohjaisuuden periaate kohtaa erityisiä haasteita niin kutsuttujen pirullisten ongelmien (eng. wicked problems) yhteydessä. Pirulliset ongelmat, kuten Rittel ja Webber (1973) kuvaavat, ovat monimutkaisia, monitahoisia ja kiistanalaisia ongelmia, joissa ei ole yhtä selkeää ratkaisua. Tällaisissa tilanteissa tieto on moninaista ja osin ristiriitaista, ja päätöksenteon on navigoitava eri sidosryhmien arvojen ja intressien keskellä (Rittel & Webber, 1973, s. 160–161).

Brian W. Head (2022) korostaa, että pirullisten ongelmien ratkaisu vaatii osallistavaa lähestymistapaa, jossa yhdistetään eri tiedonlähteitä ja sidosryhmien näkemyksiä. Pelkkä teknokraattinen tieto ei riitä, sillä päätöksenteossa on huomioitava myös sosiaalinen ja poliittinen ulottuvuus (Head, 2022, s. 14–15). Pirullisissa ongelmissa tiedon ja päätöksenteon välinen kuilu korostuu entisestään, sillä päätöksenteon kiireellisyys ja epävarmuus voivat estää tiedon monipuolisen hyödyntämisen. Tämä tekee tietopohjaisuudesta erityisen haastavan periaatteen, mutta samalla keskeisen tekijän päätöksenteon onnistumisessa (Head, 2022, s. 16).

2.2 Yhteistyö ja kumppanuudet

Tutkielman toinen periaate kuvastaa sopeutuvaan päätöksentekoon ominaista piirrettä. Elämme globaalissa ja keskinäisriippuvaisessa ekosysteemissä, jossa sidosryhmien välinen yhteistyö ja kumppanuudet ovat tärkeitä oikean suunnan valitsemisessa. Yhteistyö ja kumppanuudet on myös keskeinen elementti verkostomaisessa valtiomallissa, jossa verkoston jäseninä toimivat esimerkiksi valtiot ja kansainväliset organisaatiot, jotka jakavat keskenään tietoa ja resursseja.

Verkostomaisuus on julkisen hallinnan (eng. public governance) keskeinen piirre. Joillekin akateemikoille julkinen hallinta viittaa itsehallintaan, yliorganisaationallisiin verkostoihin (Rhodes, 1997, s.53). Pierre ja Petersin (2000) mukaan verkostojen lisäksi julkiseen hallintaan kuuluu myös muita hallinnan mekanismeja, kuten hierarkioita, kauppoja, organisaationallisia verkostoja ja yhteisöjä (Pierre & Peters 2000, s. 14–26).

Tämä tarkoittaa sitä, että julkinen hallinta sisältää myös yhteistyön lisäksi kilpailua ja kriisinhallintaa. Yleisesti politiikan verkostot muodostuvat keskenään riippuvaisista pelaajista, joilla on omat tavoitteet ja strategiat. Nämä pelaajat ovat kuitenkin keskenään riippuvaisia saavuttamaan halutut poliittiset tavoitteet (Bovaird & Tony, 2015, s.215).

Bovaird ja Tony (2015) määrittivät julkisen hallinnan tavaksi, jolla organisaatio työskentelee kumppanien, sidosryhmien, ja verkostojen kanssa vaikuttaakseen julkisen politiikan tuloksiin (2015, s.217). Poliitiikan verkostoja on erilaisia ja ne eroavat toisistaan roolien, jäsenten ja velvollisuuksien tasolla. Rhodes (1997) kuuluisa malli (katso Taulukko 7) kategorisoi poliittiset verkostot eri ryhmiin. Hän asetti mallissaan läheisiä suhteita ja rajoitettuja osallistujamääriä sisältävät poliittiset verkostot yhteen päähän ja löyhistä suhteista ja monien osallistujien ongelmaverkostot mallin toiseen päähän (Bovaird & Tony, 2015, s.215–216).

Taulukko 7. Rhodesin politiikkaverkostotyyppien typologia. (Rhodes, 1997, s.38).

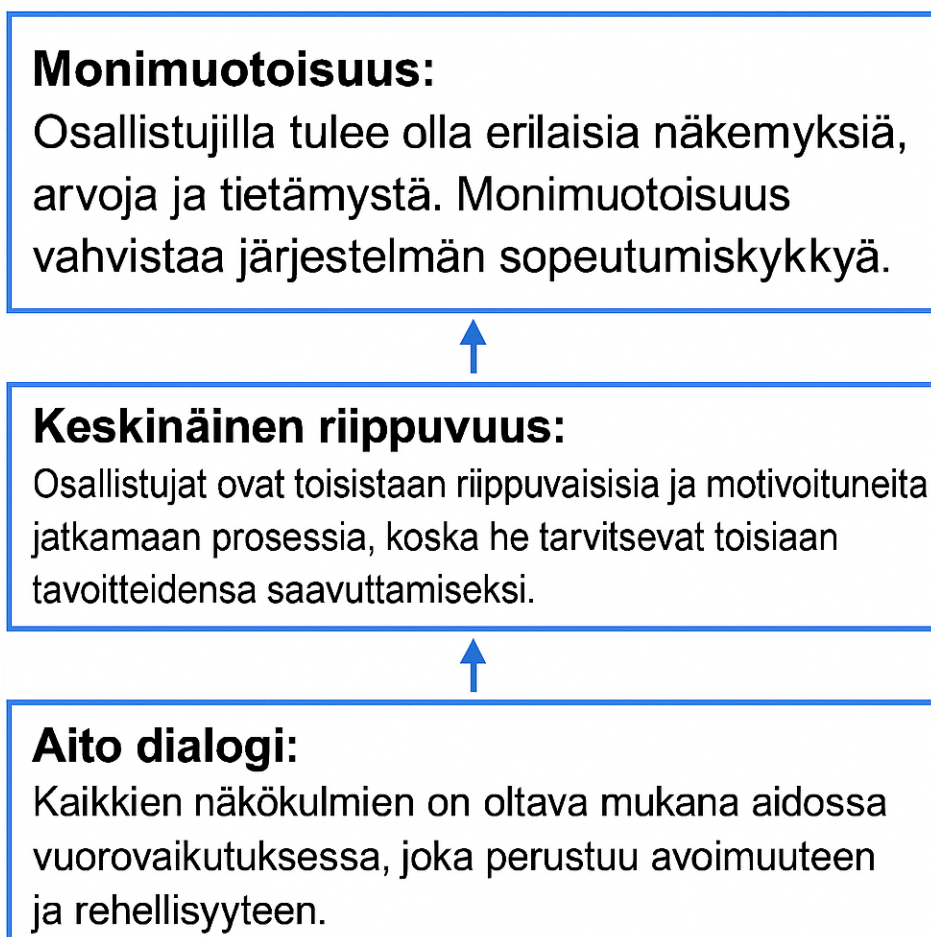
Verkoston tyyppi	Verkoston ominaisuudet
Politiikkayhteisö / alueellinen yhteisö	Vakaa, jäsenyys hyvin rajattu (yleensä vahvat poliittiset yhteydet), vertikaalinen keskinäisriippuvuus, rajoittunut horisontaalinen vuorovaikutus
Ammatillinen verkosto	Vakaa, jäsenyys hyvin rajattu (yleensä heikot poliittiset yhteydet), vertikaalinen keskinäisriippuvuus, rajoittunut horisontaalinen vuorovaikutus, edistää ammatin etuja
Hallitustenvälinen verkosto	Rajoitettu jäsenyys (yleensä poliittisia edustajia mukana), rajallinen vertikaalinen keskinäisriippuvuus, laaja horisontaalinen vuorovaikutus
Tuottajaverkosto	Vaihteleva jäsenyys (yleensä heikot poliittiset yhteydet), rajallinen vertikaalinen keskinäisriippuvuus, edistää tuottajan etuja
Aiheverkosto	Epävakaa, suuri määrä jäseniä (yleensä poliittisia edustajia mukana), rajallinen vertikaalinen keskinäisriippuvuus

Kaupunkisuunnittelijat Rittel ja Webber loivat vuonna 1973 termin ”pirulliset ongelmat” (eng. wicked problems) kuvaamaan jatkuvia haasteita, joita julkisten johtajien kohtaamien ongelmien luonne aiheuttaa. Pirulliset ongelmat ovat epälineaarisia luonnostaan ja ovat hämmentyneitä ongelman luonteesta ja kuinka kehittää niitä ratkaisevia poliittisia ratkaisuja. Nykyaikainen julkinen hallinto avautuu monimutkaisessa toimijoiden, organisaatioiden ja organisaatioiden välisten järjestelyjen verkostoissa. Jotkut näistä verkostoista toimivat ”kompleksisina adaptiivisina järjestelminä” (eng. complex adaptive system, CAS) (Bovard & Tony, 2015, s.262–263).

Yhteistyö ja kumppanuudet ulko- ja turvallisuuspolitiikassa voidaan nähdä poliittisena yhteistyöprosessina, johon kuuluu toisistaan riippuvaisia pelaajia, joiden tavoitteena on saavuttaa yhteiset päämäärät. Katsoessamme yhteistyöprosesseja CAS-linssien läpi, löydämme tapoja tehdä prosessista tehokkaamman. Niiden tulee olla itseorganisoituvia, ja niissä on erilaisia tekijöitä, monia vuorovaikutuksia ja epälineaarista dynamiikkaa, jos he haluavat olla luovia ja mukautuvia. Kuten kompleksisuusteoriassa, kaikkien tekijöiden säilyttäminen vaaditaan johdonmukaisten ja uusien toimintamallien syntymiseksi (Innes & Booher, 2022, s.33–34).

Yhteistyöprosessit ovat muutosjoustavia siinä mielessä, että ne voivat absorboida radikaaleja muutoksia ympäristössä ja silti säilyttää eheytensä. Monia prosesseja on esimerkiksi ravistaneet jakautuneet tiedotusvälineet, tai muutokset poliittisessa ympäristössä. Osallistujat pystyvät ryhmittelemään, sopeutumaan ja jatkamaan työtään. Yhteisprosessit luovat uutta tietoa ja odottamattomia käytäntöjä, jotka voivat johtaa muutokseen osallistujien arvoissa, tavoitteissa, yhteisissä ymmärryksessä ja taustalla olevissa asenteissa. Tällaiset muutokset lisäävät sekä yksilöiden että koko ryhmän kykyä lähestyä toimintaa satunnaisesti ja tiedostaa, että maailma ei välttämättä muutu sellaiseksi kuin he kuvittelevat. Yhteistyöprosessit auttavat osallistujia valmistautumaan muutokseen (Innes & Booher, 2022, s.34).

Yhteistoiminnallisen rationaalisuuden teoria (katso Kuvio 2) auttaa tunnustelemaan mitä yhteistyöhön ja kumppanuuksiin perustuva päätöksenteolla voidaan saavuttaa. Teoria on sekä kuvaava, että normatiivinen; kuvaava onnistuneista yhteistyöprosesseista ja normatiivinen tarjoamansa mallin kautta. Teoria pohjautuu kompleksisten adaptiivisten järjestelmien käsitteeseen ja korostaa, että parhaat tulokset saavutetaan, kun yhteistyö ei vain ratkaise tiettyjä ongelmia, vaan myös vahvistaa järjestelmän kykyä sopeutua muuttuvaan toimintaympäristöön (Innes & Booher, 2022, s.36).



Kuvio 2. Yhteistyöllisen päätöksenteon onnistumisen kolme kriittistä ehtoa (DIAD-malli) (Innes & Booher, 2022, s.35).

2.3 Uhkien ennakoiminen

Uhkien ennakoiminen toimii tutkielman kolmantena periaatteena, täydentäen päätöksenteon rationaalisuuden ja resilienssin tavoittelun näkökulmia. Ennakoiminen on ulko- ja turvallisuuspolitiikassa keskeinen työkalu, jonka avulla voidaan tunnistaa tulevaisuuden mahdollisia uhkia ja valmistautua niihin suunnitelmallisesti. Strategic foresight -lähestymistapa asettaa periaatteelle teoreettisen perustan ja tukee tutkielman tavoitetta analysoida, miten turvallisuusympäristön muutokset ohjasivat Nato-jäsenyyssprosessin aikana tehtyjä päätöksiä.

Sana strateginen juontaa juurensa sotilastieteestä, jossa se viittaa sotilassuunniteluun. Tämä nähdään kokonaisvaltaisena suunnitelmana, jossa saavutetaan pitkän tähtäimen tulosta. Sotilaallisen suunnittelun ohella strategista opiskelua ja suunnittelua voidaan pitää yhtenä politiikan ja politiikan teorian haaroista (Kuosa, 2011, s.5–6). Ennakointi viittaa ennakointiprosessiin, joka voidaan nähdä yrityksenä sanoa jotain tulevaisuuden todennäköisyyksistä ja toimintavaihtoehtoista. Kun takanäkö (eng. pre-sight) on menneisyyden ymmärtämistä, (eng.in-sight) tarkoittaa nykyisyyden ymmärtämistä ja ennakointi (eng. fore-sight) on tulevaisuuden systemaattista ymmärtämistä (Kuosa, 2011, s.9). Ennakointi ja tulevaisuuden tutkimus liittyvät tiiviisti toisiinsa. Molemmilla on yhteinen lähtökohta: tulevaisuutta ei voida ennustaa, koska sitä ei vielä ole sen sijaan voimme hahmotella vaihtoehtoisia skenaarioita ja arvioida ilmiöiden todennäköisyyksiä. Tämä voidaan tehdä siitä huolimatta, että yhteiskunnalliset asiat ovat usein liian monimutkaisia tarkkaan ennustettaviksi. Tulevaisuutta voidaan kuitenkin muokata tämän päivän teoilla, mikä tekee siitä osittain ennakoitavissa olevan. Lisäksi suuri osa tulevaisuudesta on jo nähtävissä nykyisissä arvoissa, tavoitteissa, kehityssuunnissa ja trendeissä, joita voidaan tutkia järjestelmällisesti (Kuosa, 2011, s.9).

Strateginen ennakointi keskittyy strategisesti tärkeiden kysymysten hahmottamiseen ja päätöksenteon tukemiseen. Sen tavoitteena on auttaa yksilöitä ja organisaatioita tunnistamaan tulevaisuuden riskejä, mahdollisuuksia, polkuriippuvuuksia, ajureita ja

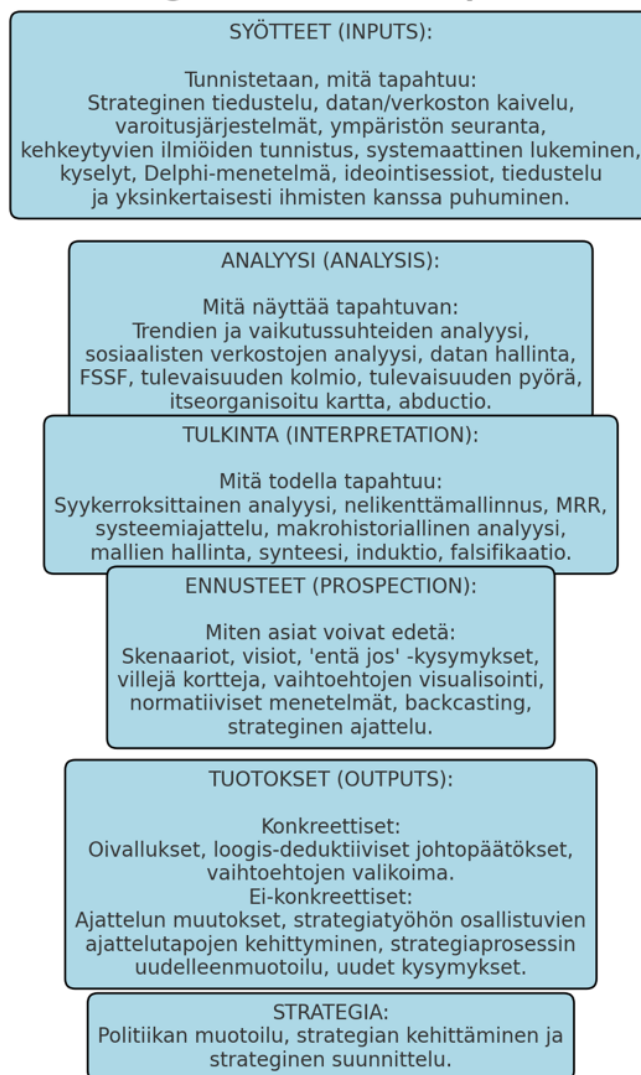
syy-seuraussuhteita, jotka vaikuttavat erilaisiin päätöksiin ja tulevaisuuden kehityssuuntiin. Strateginen ennakointi erottautuu muista ennakkomenetelmistä kyvyllään tukea organisaatioita määrittämään toimintaympäristönsä ehdot ja arvioimaan, milloin ja miten strategista ”taistelua” tulisi käydä – tai tulisiko niitä käydä lainkaan (Kuosa, 2011, s.18). Strateginen ennakointi on tärkeä osa strategiatyötä, ja se sisältää useita vaiheita. Richard Slaughter (1999) on tunnistanut neljä keskeistä menetelmätyyppiä, joita käytetään ennakoinnissa (katso Taulukko 8).

Taulukko 8. Päätöksenteon menetelmätyypit. (Slaughter, 1997, s.287).

Menetelmätyyppi	Kuvaus
Tietojen keruumenetelmät	Keräävät tietoa eri lähteistä.
Analyysimenetelmät	Arvioivat ja auttavat ymmärtämään eri tekijöitä sekä niiden välisiä yhteyksiä syvällisemmän työn pohjaksi.
Ymmärrystä syventävät menetelmät	Auttaa tarkastelemaan ilmiötä perusteellisemmin.
Tutkivat iteratiiviset menetelmät	Hahmottavat tulevaisuuden mahdollisia suuntia ja luovat ennakoivia näkemyksiä.

Joseph Voros (2003) on kehittänyt yleisen ennakointikehyksen (katso Kuvio 3), joka määrittää strategisen ennakoinnin eri tasot, toiminnot ja menetelmät. Kehys tarjoaa monipuolisia lähestymistapoja käytettäväksi eri vaiheissa ja auttaa rakentamaan kokonaiskuvaa tulevaisuuden vaihtoehtoista (Kuosa, 2011, s.20–22).

Strategisen ennakkoinnin prosessi



Kuvio 3. Strategisen ennakkoinnin prosessi (Voros, 2003, s.14–15).

”Strateginen ennakointi julkisen politiikan tekemisessä tarkoittaa ennakkotiedon tarjoamista julkiselle toimijalle, joka haluaa voittaa poliittisen, taloudellisen tai sotilaallisen kamppailun maan puolesta” (Kuosa, 2011, s.26).

Beat Habegger (2010) jaottelee kansallisen strategisen ennakkoinnin julkisen politiikan tekemisen edistämistä kahteen: Ensinnäkin se auttaa päätöksentekijöitä seuraamaan tarkemmin ympäristön muutoksia ja havaitsemaan olennaisia kehityssuuntia. Toiseksi se luo pohjan yhteiselle oppimiselle ja vuoropuhelulle, jossa päätöksentekijät voivat yhdessä muotoilla ja jakaa yhteisiä näkemyksiä tulevaisuuden politiikasta. (Kuosa, 2011,

s.26) Kuosa (2011) jaotteli kansallinen strategisen ennakoinnin tukemisen julkisen politiikan tekemisessä kolmella eri tasolla (katso Kuvio 3).



Kuvio 4. Strategisen ennakoinnin tasot (Kuosa, 2011, s.26–27).

Strateginen ennakoiminen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa perustuu rationaalsiin pyrkimyksiin, joissa tavoitteena on tehdä tietoon perustuvia ja johdonmukaisia päätöksiä epävarmuuden keskellä. Ennakoiminen ei ole irrallinen prosessi, vaan se nousee klassisen rationaalisen päätöksenteon periaatteista, joissa valtio toimii rationaalisen toimijana ja pyrkii optimoimaan toimintansa kansallisten etujensa mukaisesti. Graham Allison ja Philip Zelikow (1971) esittelevät rationaalisen toimijan mallin. Heidän mukaansa tämä klassinen malli on kansainvälisten tapahtumien analyysin perusta, sillä useimmat analyytikot tarkastelevat ulkopoliittisten tapahtumien valtioiden tekoina, jotka on tehty rationaalisesti valtion tavoitteiden mukaisesti. Mallin ytimessä on ajatus siitä, että ulkopoliittisten tapahtumien selittäminen tarkoittaa sen osoittamista, kuinka hallitus olisi voinut rationaalisesti valita kyseisen toimintatapansa. Tämä rationaalisen päätöksenteon viitekehys on niin keskeinen ulkopoliittikan tutkimuksessa, että sen oletuksia ei aina edes kyseenalaisteta, mikä tekee siitä "klassiseksi malliksi" (Graham & Allison, 1971, s.13).

Diplomaattihistorioitsijat ja strategit ovat kehittäneet tätä mallia edelleen, kuten Allison ja Zelikow huomauttavat. Heidän mukaansa strateginen kirjallisuus, erityisesti Thomas Schellingin *The Strategy of Conflict*, tarjoaa syvällisiä näkemyksiä rationaalisuuden käytöstä strategisten valintojen ja konfliktien hallinnan välineenä. Tämän kirjallisuuden avulla rationaalista toimijan mallia voidaan täydentää käytännön strategioilla, jotka yhdistävät pitkän aikavälin suunnittelun ja epävarmuuden hallinnan (Graham & Allison, 1971, s.15).

Näin rationaalinen päätöksenteko ja strateginen ennakoiminen kytkeytyvät toisiinsa: molemmat perustuvat systemaattiseen analyysiin, tavoitteiden selkeyteen ja vaihtoehtojen tarkasteluun, mikä tukee suunnitelmallisuutta ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

2.4 Sidosryhmien osallistuminen

Tutkielman neljännessä ja viimeisessä periaatteessa syvennymme sidosryhmien osallistumiseen. Sidosryhmien osallistuminen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa pohjautuu yhteistyön ja kumppanuuksien tavoin julkisen hallinnan piirteisiin. Sidosryhmien osallistuminen keskittyy periaatteena demokratiavaatimukseen ja julkisen päätöksenteon jatkuvuuteen.

Kansalaisuuteen perustuva osallistuminen nojaa laillisiin oikeuksiin, joita valtio tukee auktoriteettina. Valtio nähdään perinteisesti vastuullisena ja kykenevänä tekemään sitovia päätöksiä vallan monopolin omaavana tahona. Koska hallinnan ja päätöksenteon ulottuvuudet ovat laajentuneet valtionkeskeisestä näkemyksestä yhteiskunnallisiin prosesseihin, kansalaisuuteen perustuva osallistuminen ei yksinään riitä määrittämään osallistujansa. Schmitter (2002) esittää mallin ”haltijoista” eli henkilöistä tai organisaatioista, joilla on jokin erityinen ominaisuus tai resurssi, joka oikeuttaa heidät osallistumaan (Hubert, 2010, s.28). Schmitterin mukaan kansalaisuus tuo mukanaan oikeuksia, jotka perustuvat jäsenyyteen kansallisessa poliittisessa

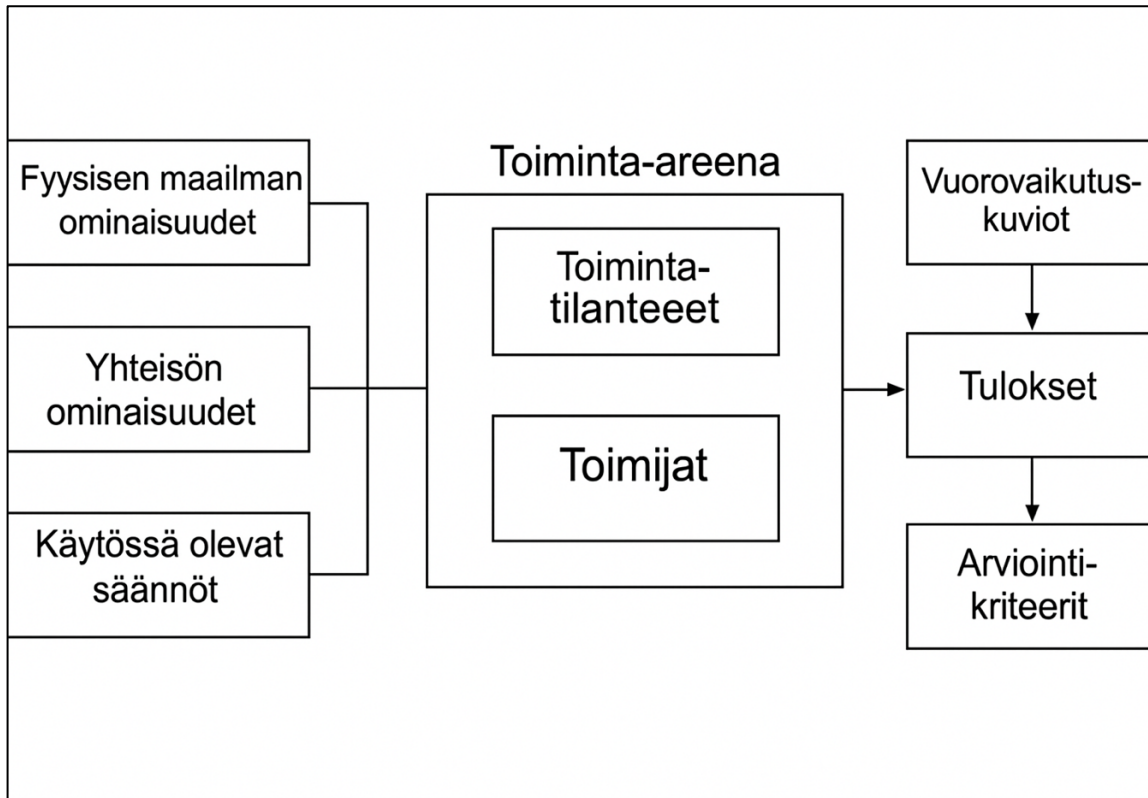
yhteisössä. Näiden oikeuksien myötä kaikilla kansalaisilla on lähtökohtaisesti yhtäläinen oikeus osallistua yhteisön päätöksentekoon. Kansalaiset ovat näin keskeisiä toimijoita, joilla on mahdollisuus vaikuttaa yhteisiin päätöksiin tasa-arvoisesti (Hubert, 2010, s.28). Schmitter (2002) määrittelee ”oikeuksien haltijoiden” lisäksi joukon muita ”haltijoita”, jotka erotellaan heidän hallussaan olevan erityisen laadun tai resurssin perusteella (katso Taulukko 9).

Taulukko 9. Haltijatyyppit. (Hubert, 2010, s.28).

Alueelliset haltijat (spatial holders): henkilöt, jotka asuvat tietyllä alueella eli asukkaat.
Osakkeenomistajat (shareholders): ne, jotka omistavat jotakin, kuten yrityksen osakkeita.
Sidosryhmien jäsenet (stakeholders): henkilöt, jotka voivat joutua jonkin toimenpiteen vaikutusten kohteeksi, riippumatta asuinpaikasta, kansallisuudesta tai heidän osaamisensa tasosta. Tämä vaikutus voi olla aineellista tai henkistä.
Intressien haltijat (interest holders): henkilöt, jotka osoittavat kiinnostusta päätettävään asiaan ja ilmaisevat halukkuutensa osallistua jonkin tahon puolesta, kuten esimerkiksi vapaaehtoiset edustajat tai kiinnostunut yleisö.
Tietämyksen haltijat (knowledge holders): asiantuntijat, joilla on erityistä tietoa tai taitoja, joita tarvitaan tehokkaiden ja teknisesti toimivien politiikkojen luomiseksi.
Asemansa haltijat (status holders): toimijat, yleensä organisaatioita, jotka päätöksiä tekevät auktoriteetit ovat tunnustaneet ja joille on virallisesti annettu oikeus edustaa tiettyä sosiaalista, taloudellista tai poliittista ryhmää. Näitä voidaan kutsua myös yhteisöllisiksi edustajiksi.

Erottelu on hyödyllistä, sillä niiden avulla voimme analysoida Suomen Nato-prosessia ryhmittelemällä hallintamalleja sen mukaan, kuinka erilaiset haltijaryhmät osallistuvat niihin ja arvioida politiikkaprosessin tehokkuutta ja legitimitettiä eri haltijaryhmien osallistumisen perusteella (Hubert, 2010, s.29).

Ostromin ja muiden (1994) kehittämä Institutional Analysis Development IAD viitekehys (katso Kuvio 5) on systemaattinen työkalu, jolla voidaan tunnistaa ja analysoida hallintajärjestelmien sääntöjä, sekä niiden vaikutuksia käytännössä. Sen avulla voidaan tarkastella, miten eri hallintamuotojen yhdistelmät ja sovellukset asettavat rajoituksia tai tarjoavat mahdollisuuksia sekä muodollisille että epämuodollisille säännöille (Hubert, 2010, s.33).



Kuvio 5. IAD-viitekehys (Ostrom ym. 1994, s.37).

IAD-viitekehyksessä toimijoiden toimintaa tarkastellaan niin sanotussa toiminta-areenassa, joka on ympäristö, missä he pyrkivät saavuttamaan tiettyjä politiikkatavoitteita. Toimijat eivät kuitenkaan toimi täysin vapaasti, vaan heidän vuorovaikutustaan säätelevät kolme keskeistä tekijää (katso Taulukko 10).

Taulukko 10. IAD-viitekehysten tarkastelu. (Hubert, 2010, s.33).

1. Fyysisen ympäristön ominaisuudet: Näihin kuuluvat esimerkiksi maantieteelliset ja rakennetun ympäristön piirteet. Näiden vaikutus ei

kuitenkaan perustu pelkästään niiden olemassaoloon, vaan siihen, miten toimijat tulkitsevat niitä.
2. Yhteisöjen ominaisuudet: Nämä viittaavat yhteisöjen kulttuurisiin ja sosiaalisiin piirteisiin, kuten normeihin, arvoihin ja yhteisöjen kykyyn toimia yhteistyössä.
3. Käytössä olevat säännöt: Nämä säännöt, jotka voivat olla muodollisia tai epämuodollisia määrittävät toimijoiden käyttäytymistä ja vuorovaikutuksia toiminta-areenassa.

Fyysisen ympäristön ominaisuudet voivat tuoda mukanaan poliittisia haasteita ja mahdollisuuksia, jotka liittyvät kyseisen ongelman luonteeseen Lowin (1972) periaatteen mukaan politiikan sisältö määrittää sen, miten poliittiset konfliktit tai yhteistyö syntyvät. Esimerkiksi uudelleenjakoon perustuva politiikka johtaa usein vastakkainasetteluun, kun taas politiikka, jonka vaikutukset ovat epäselviä tai tuntemattomia, voi edistää yhteistyötä. Nämä tekijät vaikuttavat myös siihen, kuka voi osallistua toimintaan ja miten he voivat vaikuttaa toiminta-areenassa (Hubert, 2010, s.34). Poliitiikan vaikutukset syntyvät odotuksista, ei niinkään lopullisista tuloksista. Kuten Lowi (1964) toteaa odotukset lopputuloksesta muovaavat kysymyksiä ja määrittävät niiden politiikan. Tämä avaa mahdollisuuden ennustaa niitä konflikteja, joiden sääntelyt rajoittavat joidenkin toimijoiden toimintaa. Toisaalta, jos sääntelyn vaikutuksia ei voida selkeästi arvioida tai tilanne peittyi ”tietämättömyyden verhon” alle (Rawls, 1971) vuorovaikutuksen voidaan odottaa olevan yhteistyöhenkempää ja avoimempaa. Tämä pätee erityisesti silloin kun sääntelyn tulevat vaikutukset ovat ennakoimattomia, toisin kun tilanteissa, joissa kustannukset ja niiden kohdentuminen ovat selviä (Hubert, 2010, s.34).

Yhteisöjen ominaisuuksissa yksittäisten toimijoiden ääni pääsee paremmin kuuluviin, jos yhteistyössä vaikuttavat kollektiiviset toimijat, jotka Scharpf (1997) mukaan riippuvat jäsentensä mieltymyksistä ja toimivat niiden mukaisesti. Tämä edellyttää kollektiivisilta toimijoilta kykyä sovittaa yhteen jäsentensä erilaiset intressit ja

varmistaa samalla pääsy ja vaikutusvalta toiminta-areenassa (Hubert, 2010, s.34). Yhteisön toinen keskeinen piirre on sen hallitseva politiikkatyylit. Poliittikkatyylit voidaan jakaa pääasiassa kahteen: ”konsensuaalinen ja enemmistövaltainen tai konfliktihaluinen tyyli. Konsensuaalisessa tyyliässä päätöksenteko perustuu neuvotteluihin ja perusteluihin eri toimijoiden kesken. Yksipuolinen päätöksenteko ei sovi tähän tyyliin, koska se vaatii yhteisymmärrystä ja yhteistyötä, myös tilanteissa, jossa toimitaan hierarkkisten rakenteiden puitteissa. Konfliktihakuisessa tyyliässä sen sijaan päätöksiä tehdään vallassa olevien toimesta yksipuolisesti hyödyntäen enemmistön tukea usein vähemmistön intresseistä piittaamatta (Hubert, 2010, s.35).

Kolmas merkittävä yhteisön ominaisuus on luottamuksen ja jaettujen normien yleisyys. Sosiaalisen pääoman teorian mukaisesti korkea luottamuksen taso ihmisten välillä luo pohjan yhteistyölle. Luottamus ja yhteiset normit voivat edistää avoimuutta ja halukkuutta muiden osallistumiselle, mutta ne voivat myös rajoittua vain yhteisön sisälle. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa ulkopuolisilla on suuria vaikeuksia päästä mukaan (Hubert, 2010, s.35). IAD-viitekehys tarjoaa hyödyllisen ja systemaattisen lähestymistavan osallistumismahdollisuuksien tarkasteluun. Tulemme analysoimaan Suomen Nato-prosessia viitekehysten valossa ymmärtääksemme paremmin eri sidosryhmien osallistumista prosessissa.

2.5 Teoreettisen kehyksen yhteenveto

Tutkimukselle valikoitunut teoreettinen viitekehys muodostuu sopeutuvan päätöksenteon lähestymistavasta ja pohjautuu keskeisiin teorioihin. Nämä teoriat korostavat päätöksenteon tutkimista epävarmassa ja muuttuvassa toimintaympäristössä. Viitekehys ei ainoastaan erottele eri periaatteita toisistaan, vaan se muodostaa yhdessä sopeutuvan päätöksenteon mallin. Tämä korostaa päätöksenteon vuorovaikutteista ja monivaiheista luonnetta.

Tietopohjaisen päätöksenteon tärkeys korostuu erityisesti muuttuvissa toimintaympäristöissä ja etenkin kriisitilanteissa. Ackoffin (1989) esittämä DIKW-

hierarkia kuvaa miten raakadata muuntuu ensin informaatiotiedoksi ja lopulta viisaudeksi. Tämä tarjoaa lopulta perustan tietoon perustuvalla päätöksenteolla. Knottin ja Wildavskyn (1980) seitsemänvaiheinen tiedon hyödyntämisen malli täydentää teoriaa osoittamalla, että tiedon hankinta ja sen soveltaminen ovat erillisiä ja monivaiheisia toisistaan riippuvaisia prosesseja. Weissin (1979) analyysi tiedon instrumentaalisesta, käsitteellisestä ja symbolisesta roolista päätöksenteossa osoittaa puolestaan, että tutkittua tietoa ei hyödynnetä kaikissa tapauksissa yksiselitteisesti päätöksenteon tukena, vaan sitä hyödynnetään myös sovittamaan käsityksiä ja oikeuttamaan valintoja.

Yhteistyö ja kumppanuudet erottuvat nykypäiväisessä verkostomaisessa ja keskinäisriippuvaisessa politiikan toimintaympäristössä. Rhodesin (1997) politiikkaverkostojen käsite ja Bovairdin ja Löfflerin (2015) kompleksisten adaptiivisten järjestelmien lähestymistapa tunnistavat hajautettujen toimijoiden tapoja muodostaa päätöksiä yhdessä. Innesin ja Booherin (2022) DIAD-malli tuo lisää syvyyttä periaatteelle todistamalla sen, että yhteistyöhön perustuvan rationaalisuus voi korvata yksipuolisen ja hierarkkisen päätöksenteon etenkin monimutkaisissa ja arvolatautuneissa tilanteissa.

Uhkien ennakointi havainnollistaa päätöksenteon joustavuuden. Strategisen ennakkoinnin teorian, kuten periaatteessa esiteltyt Kuosan (2011) foresight-prosessi sekä Slaughterin (1999) ja Vorosin (2003) kehykset tarjoavat menetelmiä järjestelmälliseen uhkien ja mahdollisuuksien analysointiin. Allisonin (1971) rationaalisen toimijan malli tuo esille päätöksenteon logiikan tilanteissa, joissa tavoitteet, vaihtoehdot ja seuraukset voidaan ennakoida. Samalla malli tuo esiin päätöksenteon haavoittuvuuden epävarmuuden vallitessa.

Sidosryhmien osallistuminen on keskeistä päätöksenteon legitimitietin ja vaikutuksen kannalta. Schmitterin (2002) haltijamalli ja Hubertin (2010) osallistumisen muodot korostavat, että päätöksenteko on sekä institutionaalinen että sosiaalinen prosessi. Ostromin ym. (1994) Institutional Analysis and Development (IAD) -viitekehys antaa

järjestelmällisen lähestymistavan analysoida eri tasojen toimijoiden toimintaa areenassa, sekä niiden tapoja noudattaa sääntöjä normien ja jaettujen merkitysten mukaisesti. Lisäksi Lowin (1972) politiikkatyyppien malli auttaa selittämään erilaisten politiikkasisältöjen vaikutusta päätöksenteon dynamiikkaan.

Teoreettinen viitekehys tarjoaa tarvittavat linssit analysoida Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa NATO-jäsenyysprosessin aikana, sekä olla kykeneväinen kuvaamaan päätöksenteon sopeutuvuutta nopeasti muuttuvassa ja monimutkaisessa toimintaympäristössä (katso Taulukko 11).

Taulukko 11. Teoreettisen viitekehysten yhteenveto.

Periaate	Keskeiset teoriat ja viitekehukset
Tietopohjaisuus	<ul style="list-style-type: none"> - DIKW-hierarkia (Ackoff, 1989) - Tiedon hyödyntämisen malli (Knott & Wildavsky, 1980) - Tiedon käyttö politiikassa (Weiss, 1979) - Wicked problems -ajattelu (Rittel & Webber, 1973; Head, 2022)
Yhteistyö ja kumppanuudet	<ul style="list-style-type: none"> - Poliittikkaverkostot (Rhodes, 1997) - Kompleksiset adaptiiviset järjestelmät (CAS) (Bovaird & Löffler, 2015) - Yhteistoiminnallinen rationaalisuus (DIAD-malli) (Innes & Booher, 2022)
Uhkien ennakointi	<ul style="list-style-type: none"> - Strateginen ennakointi ja foresight (Kuosa, 2011; Slaughter, 1999; Voros, 2003) - Rationaalinen toimijamalli (Allison, 1971)
Sidosryhmien osallistuminen	<ul style="list-style-type: none"> - Haltijamallit (Schmitter, 2002; Hubert, 2010) - Institutionaalinen analyysi ja kehitys (IAD-viitekehys) (Ostrom ym., 1994) - Poliitiikan sisällön vaikutus (Lowi, 1972)

3 Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon järjestelmä

3.1 Päätöksenteko, yhteistoiminta ja koordinaatio ulkopoliitikassa

Forsberg & Vaahtoranta (1993) mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikka kattaa laajan kirjon toimintoja, kuten diplomatian, tiedustelun, kauppa- ja kulttuuriyhteydet sekä puolustus- ja kansallisen turvallisuuden toimet. Ulkopoliitikkaa voi tarkastella osana laajempia kansainvälisiä rakenteita. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka voidaan myös luokitella sen mukaan, mihin eri tavoitteisiin se on kohdennettu. Papadakis ja Starr (1987) ovat kehittäneet kolmivaiheisen mallin, jossa ulkopoliitikkaa tarkastellaan kolmella tasolla. Ulkopoliitikka voidaan nähdä tuotteena (tai *output*), jolloin tarkastelun kohteena ovat sen sisällöt. Ulkopoliitikka voidaan hahmottaa prosessina, joka rakentuu ulkopoliittisen päätöksenteon eri vaiheista. Mallin mukaan ulkopoliitikka näkyy myös konkreettisina tekoina, joilla päätökset viedään käytäntöön (Särkkä, 2019, s. 28–29). Koska tämä tutkielma käsittelee erityisesti sopeutuvan päätöksenteon kuvaamista Nato-prosessissa ulkopoliittikan eri päätöksentekovaiheista rakentuvien prosessien hahmottaminen ja kuvaaminen sopii parhaiten lähestymistapana tälle tutkimukselle.

Voiko ulkopoliitikka aina yksiselitteisesti nähdä ulkopoliitikkana, vai liittyykö siihen myös sisäpoliittisia ulottuvuuksia? Kansainvälisen politiikan tutkimus painottuu pääosin ulkopoliitikkaan, koska sen kautta pyritään avaamaan päätöksentekijöiden perusteita ja kansallisia tavoitteita, jotka muovaavat ulkopoliittista suuntaa. Ulkopoliitikka ei ole irti sisäpolitiikasta, vaan se kytkeytyy tiiviisti maan sisäisiin poliittisiin olosuhteisiin. Suomen turvallisuuspolitiikka on ollut selkeästi hahmoteltu jo pitkään. Se asettuu ulkopoliittikan ja puolustuspolitiikan rajapintaan ja käsittelee turvallisuuteen liittyviä aiheita sekä kansainvälisessä että kansallisessa kontekstissa (Särkkä, 2019, s.37). Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimivaltajako on monivaiheinen ja pohjautuu perustuslakiin, jossa eri toimijoiden tehtävät ja valtuudet on määritelty tarkasti. Perustuslain (1999/731) mukaan presidentti johtaa

ulkopolitiikkaa yhdessä valtioneuvoston kanssa, kun taas eduskunta osallistuu merkittävästi kansainvälisten sopimusten hyväksymiseen ja ratifiointiin. Presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella. Ulkopolitiikan hoito on jaettu eri instituutioiden välille, mutta päävastuu on presidentillä ja valtioneuvostolla yhteistyössä (Perustuslaki 1999/731, 93 §). Lisäksi perustuslaki määrää, että valtioneuvosto vastaa EU-päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää EU-asioista, ellei päätös vaadi eduskunnan hyväksyntää. Eduskunta osallistuu valmisteluun valvontatehtävänsä kautta ja seuraa siten EU:n päätöksentekoa kansallisesta näkökulmasta (Perustuslaki 1999/731, 93 §). Tärkeää roolia tässä yhteydessä näyttelee hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta (TP-UTVA), joka on keskeinen foorumi presidentin ja valtioneuvoston yhteistyölle. Se toimii valmisteluena, mutta presidentin osallistuessa kokouksiin valiokunnasta muodostuu varsinainen päätöksentekopaikka (Ulkoministeriö, 2010, s. 46–49).

Presidentin ja valtioneuvoston yhteistyö ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on monikerroksista, ja molemmat osapuolet ovat jatkuvasti vuorovaikutuksessa, esimerkiksi presidentin ja ulkoministerin viikoittaisissa tapaamisissa. Yhteistyö korostuu erityisesti EU-politiikan valmistelussa, jossa valtioneuvoston asiantuntemus ulottuu kaikkiin EU:n toiminta-alueisiin. EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa presidentin ja valtioneuvoston tiivis yhteistyö ja jatkuva keskusteluyhteys ovat erityisen tärkeitä (Ulkoministeriö, 2010, s. 34). Käytännössä tämä perustuslaillinen työnjako näkyy presidentin ja pääministerin päivittäisessä keskustelussa, jossa käsitellään erityisesti ulkopoliittisia kysymyksiä ja asioita, joita TP-UTVA:n valmistelu tuo esiin. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksenteko pohjautuu vahvaan yhteistyöhön presidentin ja valtioneuvoston välillä, jossa molemmat osallistuvat aktiivisesti ratkaisuihin, ja eduskunta valvoo kansainvälisten sitoumusten hyväksymistä ja toimeenpanoa (Ulkoministeriö, 2010, s. 46–49).

3.2 Suomi ja Nato

Pohjois-Atlantin liitto (North Atlantic Treaty Organisation, Nato) perustettiin vuonna 1949 poliittiseksi puolustusliitoksi, jonka päätavoitteena oli jäsenmaiden yhteinen

puolustaminen sekä rauhan ja turvallisuuden vahvistaminen. NATO muodostui historiallisesti, oikeudellisesti ja käytännön tasolla kahdessa vaiheessa. Aluksi 12 perustajavaltiota allekirjoitti Pohjois-Atlantin sopimuksen 4. huhtikuuta 1949, ja sopimus astui voimaan 24. elokuuta samana vuonna. Tämän jälkeen vielä 16 valtiota on liittynyt sopimuksen osapuoliksi allekirjoittamalla ja hyväksymällä sen.

(Ulkoministeriö, 2016, 29–30). Nato ei alun perin ollut varsinaisesti sotilasliitto. Suljettu sotilaallinen yhteistyö ja yhtenäinen komentorakenne muotoutuivat vasta Korean sodan puhjettua, minkä seurauksena muun muassa kenraali Eisenhower nimitettiin Euroopan joukkojen komentajaksi. Tämän kehityksen myötä Natosta muodostui pysyvä poliittisotilaallinen järjestö, jonka päätöksentekoa johtaa Pohjois-Atlantin neuvosto. Washingtonin sopimuksen viidennessä artiklassa todetaan, että aseellinen hyökkäys yhtä jäsenmaata vastaan tulkitaan hyökkäykseksi kaikkia kohtaan, ja muut jäsenet voivat tukea hyökkäyksen kohteeksi joutunutta myös sotilaallisin keinoin (Ulkoministeriö, 2016, s.29–30).

Suomen ja Naton välinen yhteys on perinteisesti ollut varovainen ja kehittynyt asteittain. Kylmän sodan aikana Suomi piti tiukasti kiinni puolueettomuuslinjastaan, ja liittoutumattomuus nähtiin kansallisen turvallisuuden ja ulkopoliittisen toimintavapauden perustana. Tämä suhtautuminen alkoi hiljalleen muuttua Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen. Nato laajensi 1990-luvulla rooliaan pelkästä yhteisestä puolustuksesta kriisinhallintaan ja yhteistyöhön muiden maiden kanssa. Samalla Nato tarkisti uhkakuviaan ja rakensi erityissuhteen Venäjän kanssa. Naton rauhankumppanuusohjelma (Partnership for Peace, Pfp) perustettiin vuonna 1994 yhteistyön kehittämiseksi Naton ulkopuolisten maiden kanssa. Ohjelman kautta yhteistyötä voitiin mukauttaa eri kumppanimaiden vaihtelevaan sotilaalliseen kykyyn. Suomi liittyi ohjelmaan heti sen käynnistyessä ja on ollut mukana myös sen suunnittelu- ja arviointiprosessissa (PARP) alusta lähtien vuodesta 1995 (Ulkoministeriö, 2016, s.18–19).

Iro Särkän (2019) mukaan suomalaista Nato-keskustelua on pitkään leimannut retorinen varovaisuus ja sisäpoliittinen pidättyväisyys. Kansainvälisesti Suomea on

pidetty länsimaihin suuntautuvana valtiona, mutta kotimainen turvallisuuspoliittinen keskustelu on ollut varovaista liittoutumiskysymyksissä. Tämä näkyi muun muassa siinä, että Nato-jäsenyys nähtiin vaihtoehtona, jota ei suljettu pois, mutta jota ei myöskään aktiivisesti tavoiteltu ilman merkittävää muutosta turvallisuusympäristössä (Särkkä, 2019, s.112–113). Tällainen muutos tapahtui, kun Venäjä hyökkäsi Ukrainaan helmikuussa 2022. Geopoliittinen kriisi ja Euroopan turvallisuusjärjestyksen järkkäminen vaikuttivat ratkaisevasti Suomen Nato-kantaan. Poliittinen ja kansalaismielipide kääntyivät nopeasti jäsenyyden puolelle, ja Suomi jätti jäsenhakemuksensa toukokuussa 2022 yhdessä Ruotsin kanssa.

Nato-jäsenyys merkitsi Suomelle paitsi muodollista liittymistä puolustusliittoon myös aktiivista osallistumista sen poliittisiin ja sotilaallisiin rakenteisiin. Toisin kuin esimerkiksi Ranska, joka aikoinaan vetäytyi väliaikaisesti Naton yhteisestä komentorakenteesta, uusilla jäsenmailla ei ole vaihtoehtoa erillisiin osallistumismalleihin. Suomelle oli jo tiedossa, että jäsenyys edellyttää sitoutumista kaikkiin Naton keskeisiin velvollisuuksiin ja toimintaan (Ulkoministeriö, 2016, s.29).

3.3 Nato-optiopolitiikan rooli Suomen turvallisuuspolitiikassa

Nato-optio on ollut yksi Suomen puolueettomuuspolitiikan tärkeimmistä osista. Se viittaa Suomen oikeuteen itse määrittellä, milloin ja millä perusteilla jäsenyys Natoon voisi tulla ajankohtaiseksi. Nato-optio on ymmärretty Suomen omana strategisena valintana, jonka ydinajatus on, että tämä mahdollisuus säilyisi jatkuvasti avoinna, eikä ulkopuoliset voisivat sitä rajoittaa (Särkkä, 2019, s. 115). Nato-optiopolitiikkaan kohdistuva kriittinen huomio on, ettei varsinaista virallista "optiopolitiikkaa" ole olemassa. Se ei perustu Suomen ja Naton välillä sovittuihin sopimuksiin, vaan kyse on enemmän Suomen itse luomasta käsitteestä ja mielikuvasta, jonka mukaan Suomelle olisi tarjolla erityisasema, jos se päättäisi hakea jäsenyyttä. Todellisuudessa Suomelle ei ole laadittu erillistä liittymisprosessia (Särkkä 2019, s. 118).

Vuonna 1999 Washingtonin huippukokouksessa hyväksyttiin NATO:n jäsenyyteen valmisteleva MAP-ohjelma (Membership Action Plan). Se jakautuu viiteen osa-

alueeseen: poliittisiin ja taloudellisiin kysymyksiin, puolustus- ja sotilasasioihin, resurssikysymyksiin, turvallisuuteen sekä oikeudellisiin vaatimuksiin. Poliittisilla ja taloudellisilla vaatimuksilla viitataan muun muassa kansainvälisten etnisten, rajaan liittyvien ja muiden kiistojen rauhanomaiseen ratkaisuun, sitoutumiseen oikeusvaltion periaatteisiin ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, asevoimien demokraattiseen valvontaan, toimivaan markkinatalouteen sekä sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja vastuulliseen ympäristöpolitiikkaan. NATO-jäsenyys edellyttää myös kansalaisten enemmistön tukea liittoutumiselle (Puolustusministeriö, 2004, s. 7).

Suomi on tarkastellut mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksia useissa selvityksissä, joita ovat tehneet muun muassa ulkoministeriö ja puolustusministeriö. Näissä analyyseissä on käsitelty sitä, miten jäsenyys vaikuttaisi Suomen ulkopoliittiseen rooliin ja omaan puolustuskykyyn. Puolustusministeriön vuonna 2004 julkaisema selvitys korosti jäsenyyden sotilaspoliittisia vaikutuksia, kun taas ulkoministeriön vuoden 2007 selvitys keskittyi ulkopoliittisiin näkökulmiin. Molemmissa todettiin, että Suomen olisi helppo täyttää Naton vaatimukset sotilaallisen valmiuden ja turvallisuuden osalta, erityisesti nykyisen rauhankumppanuusohjelman ja siihen liittyvän laajan osallistumisen ansiosta (Särkkä, 2019, s.115) Sotilaspoliittisesta näkökulmasta on todettu, että Nato-jäsenyys ei vaatisi Suomen puolustuksen peruseriaatteiden, kuten yleisen asevelvollisuuden ja koko maan puolustamisen, muuttamista. Kuitenkin jäsenyys edellyttäisi, että Suomi täyttäisi Naton asettamat minimivaatimukset erityisesti liikuteltavuuden ja ylläpidettävyyden osalta asevoimien osalta (Särkkä, 2019, s.115–116).

Ulkoministeriö julkaisi vuonna 2016 selvityksen, jossa arvioitiin Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksia. Selvityksen mukaan jäsenyyden hakeminen olisi poliittisesti monimutkainen prosessi, sillä liittyminen tapahtuisi todennäköisesti jännitteisemmässä kansainvälisessä tilanteessa kuin aiemmat laajentumiset. Raportissa todetaan myös, että olisi ulkopoliittisesti perusteltua lyhentää aikaa jäsenyyslakemuksen jättämisen ja Natoon liittymisen välillä, koska siirtymävaiheessa Venäjän vastatoimet olisivat todennäköisesti aggressiivisimmillaan. Vaikka Naton

jäsenvaltiot voisivat sopia nopeutetusta jäsenyysprosessista, käytännössä siihen voisi liittyä haasteita, erityisesti jos Suomi ja Ruotsi hakisivat jäsenyyttä yhtä aikaa. Prosessiin voisi liittyä kansanäänestyksiä, joiden lopputulos olisi epävarma ja voisi johtaa eri suuntiin kehittyviin seurauksiin (Ulkoministeriö, 2016, s. 7).

Vaikka Suomi on tiivistänyt yhteistyötään Naton kanssa kylmän sodan jälkeen, se on jättänyt viimeisen askeleen, eli jäsenhakemuksen jättämisen, tekemättä. Tutkija Tuomas Forsberg (2002) arvioi, että Suomen ulkopoliittisesta näkökulmasta Nato-optio oli parempi ratkaisu kuin varsinainen sotilasliittoutuminen, koska se mahdollisti yhteistyön Naton kanssa ilman, että se provosoi Venäjää (Särkkä 2019, s. 118).

4 Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätökset Venäjän hyökkäyksestä NATO-jäsenyyteen

4.1 Ensireaktiot Venäjän hyökkäykseen (24.2-28.2.2022)

Venäjän hyökkäys Ukrainaan helmikuussa 2022 muutti radikaalisti Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ympäristön ja toi todellisuuteen monen aikaisemmin epärealistiseksi nähdyn uhkakuvan. Tämä käänne, joka rikkoi myöhemmin Suomen perinteisen puolueettomuuspolitiikan, herätti kysymyksen siitä, kuinka Suomen tulisi sopeuttaa turvallisuusratkaisunsa vastaamaan muuttuvaa geopoliittista ympäristöä. Venäjän toimet Ukrainassa toimivat myös sysäyksenä laajalle kansalliselle keskustelulle ja poliittiselle pohdinnalle siitä, kuinka Suomen tulisi vastata nousevaan turvallisuushkaan ja minkälaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sen tulisi kehittää. Tässä luvussa tarkastelemme, kuinka Suomen päätöksentekoprosessi kehittyi heti hyökkäyksen jälkeen. Käymme läpi tärkeimmät poliittiset linjaukset ja turvallisuuspoliittiset analyysit, jotka ohjasivat Suomea ja sen suhdetta Natoon. Keskustelemme myös siitä, kuinka kansalaismielipiteen ja poliittisen keskustelun muutos vaikutti jäsenyysprosessiin ja kuinka käänne tapahtui Naton jäsenyyden suuntaan. Tämä luo pohjan 5 luvun analyysille, jossa näitä Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesti tärkeitä tapahtumia tarkastellaan sopeutuvan päätöksenteon mallin valossa.

Helmikuun 24.2022 päivän tapahtumat olivat maailmanpoliittisesti merkityksellisiä monella tapaa. Venäjän täysimittaisen sotilasoperaation aloittaminen 24.2 aamuyöllä oli lähes vuoden ajan jatkuneen ja jatkuvasti voimistuneen painostuskampanjan huipentuma. Vaikka länsimaat seurasivat tarkasti Venäjän joukkojen keskittämistä Ukrainan rajoille, hyökkäyksen laajuus yllätti eurooppalaisia päätöksentekijöitä (Pesu, Mikkola & Iso-Markku, 2022, s.5). Vaikka Suomi ei ollut välittömästi sotilaallisesti uhattuna, tilanne herätti valtiojohdossa tarpeen arvioida turvallisuuspoliittista tilannetta uudelleen.

Valtioneuvosto tiedotti torstaiamuna siitä, että Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta (TP-UTVA) kävivät keskustelua Venäjän Ukrainassa aloittamista sotilaallisista toimista ja Euroopan turvallisuustilanteesta (Valtioneuvosto, 2022). Kokouksen jälkeen ja samana päivänä Tasavallan presidentti Sauli Niinistö ja pääministeri Sanna Marin pitivät tiedotustilaisuuden Presidentinlinnassa. Tilaisuuden alussa Tasavallan presidentti totesi myöhemmin historialliseksi muodostuneen toteamuksen: ”nyt naamiot on riisuttu, vain sodan kylmät kasvot näkyvät”. Tämän perään presidentti tuomitsi Venäjän toimet Ukrainassa ja vaati sotaisten toimien lopettamista. Presidentti puhui tilaisuudessa myös siitä, että Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimijat ovat kaiken aikaa varautuneet kaikenlaisiin skenaarioihin. Tilanteen jatkumisesta presidentti oli pessimistinen ja totesi: ”näinhän tulee epäilemättä käymään, se tulee heijastumaan myös Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, se on selvä”. Mikä tulee Venäjä suhteeseemme, kyllä tämä tietysti siirtää sen toiselle tasolle” (Valtioneuvosto, 2022).

Presidentti Niinistö ja pääministeri Marin saivat osakseen helmikuun 24. tiedotustilaisuudessa useita kysymyksiä Suomen mahdollisesta Nato-jäsenyydestä. Toimittaja kysyi: ”Onko tämä sellainen hetki, että Suomen pitää nyt hakea sotilasliitto Naton jäsenyyttä näiden tapahtumien johdosta?” Presidentti Niinistö vastasi seuranneensa eduskunnan eilistä Nato -keskustelua ja totesi siinä olleen ”muutama perusvire”. Presidentti jatkoi sanomalla, että on täysin ymmärrettävää, että kuulemme nopeita kommentteja, joissa sanotaan hakemus tänään ja jäsenyys huomenna. Nämä tunneperäiset reaktiot ovat ymmärrettäviä, mutta ne eivät ole kovin realistisia käytännön tasolla. Pääministeri Marin vastasi myös kysyttäessä hallituksen Nato-jäsenyysskeskusteluiden aloittamisesta, että Suomeen ei kohdistu välitöntä sotilaallista uhkaa, mutta keskustelu Nato-jäsenyydestä tulee monipuolistumaan Suomessa varmasti. Marin presidentistä poiketen jatkoi viittaamalla aikaisempiin selontekoihin ja totesi, että mikäli Suomen turvallisuusympäristön muuttuu, Suomella on mahdollisuus hakea Nato-jäsenyyttä. Ulkoministeri Pekka Haavisto totesi myös torstaina yhteisessä tiedotustilaisuudessa puolustusministeri Antti Kaikkosen kanssa:

Keskustelua käydään eduskunnassa ja puolueissa Suomen turvallisuuspolitiikan positiosta jatkossa, mutta meillä on turvallisuuspolitiikka, joka on suunniteltu kestäväksi kriisinajat ja nyt olemme hetkessä, jossa turvallisuuspoliittisilla valinnoilla toimitaan ja näitä keinoja käytetään mukaan lukien läheinen yhteistyö Naton kanssa kumppanimaana. Kriisin jälkeen vedetään johtopäätökset, mitä toimia tarvittaisiin lisää (Yle, 2022).

Tasavallan presidentti osallistui perjantaina 25. helmikuuta etäyhteydellä Naton maiden valtiojohtajien hätäkokoukseen. Saman päivän aikana myöhään järjestetyssä tiedotustilaisuudessa presidentti kertoi päivän mittaan lisääntyneestä keskustelusta Suomen ja Ruotsin erityisroolista Natossa. Presidentti totesi, että Nato-kokouksessa käytiin keskustelua MSI-yhteistoiminnan käyttöönotosta Suomessa ja Ruotsissa, mikä auttaisi tiedonvaihdossa ja strategisessa viestinnässä. Presidentti piti yhteistoiminnan käyttöönottoa osana Suomen olemassa olevaa Nato-kumppanuutta ja kertoi järjestelyn käyttöönottamista asianmukaisena Nato-maiden mielestä (Yle, 2022).

Sunnuntaina 27. helmikuuta uutisoitiin TP-UTVA:n kokouksesta. Uutislähteet kertoivat, että tasavallan presidentti ja avainministerit keskustelivat Ukrainan aseavun lisäksi Suomen turvallisuustilanteesta. Pääministeri Marin ilmoitti jo seuraavan päivän maanantaina 28. helmikuuta järjestetyssä tiedotustilaisuudessa, että eduskuntapuolueiden kanssa järjestetään tiistaina 1.3. parlamentaarinen kokoontuminen, jossa tullaan keskustelemaan Ukrainan tilanteen lisäksi Nato-jäsenyydestä. Marin kertoi jäsenyyksymyksen tulevan eduskuntaan myös kansalaisaloitteen kautta (Yle, 2022).

Politiikan toimittaja Lauri Nurmi avaa teoksessaan Suomen salattu tue Natoon (2023) presidentin, ministereiden, kansanedustajien ja puoluejohtajien kanssa tehtyjen haastatteluiden pohjalta Venäjän hyökkäyksen jälkeisiä hetkiä Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten kulissien takana. Nurmi (2023) kertoo presidentti Niinistön avanneen torstaina 24. helmikuuta järjestetyn TP-UTVA:n sisältöä: ”kukaan ministereistä ei suoraan sanonut, että haetaan Nato-jäsenyyttä”. Natosta puhuttiin presidentti Niinistön mukaan ”asioiden selvittämisen kautta”. Nurmen (2023) mukaan

uusi suunta otettaisiin vasta sunnuntaina 27. helmikuuta pidettävässä TP-UTVA:ssa. Hän totesi, että presidenttiä mietitytti kaksi keskeistä estettä, jotka Suomen tulisi ylittää: tarvittaisiinko eduskunnassa perustuslain säätämisjärjestystä ja voiko Suomi saada Naton jäsenmailta turvatakuut? Presidentti Niinistö kertoo saaneensa puoleensa myös moitteita varovaisuudestaan Nato-jäsenyysasiassa. Hän kertoo tämän perustuneen siihen, että jos ”jokin ratkaisu näyttää todennäköiseltä, sen vaikutukset tulee nimenomaan käydä äärimmäisen varovaisesti läpi”. Nurmi (2023) mainitsee kirjassaan, että kolmantena uhkana TP-UTVA:lle oli Venäjän mahdollinen sotilaallinen isku Suomea vastaan. Puolustusvoimien komentaja Timo Kivinen osallistui TP-UTVA:n kokoukseen ja esitteli erilaisia uhkaskenaarioita. Presidentti Niinistö kertoi myöhemmin haastattelussa, että ”ihan kaikki mahdolliset riskit piti käydä läpi. Puolustusministeriö teki siinä ison työn”. Sotilaslähteiden mukaan yksi näistä uhkaskenaarioista oli Venäjän yritys luoda Suomeen jäätynyt konflikti. Venäjä olisi tällä pyrkinyt saamaan Suomen vastahyökkäyksen kannalle, mikä olisi estänyt Suomen hakemasta Nato-jäsenyyttä sotaa käyvänä maana. Uhkaskenaarioiden rinnalle oli tehty myös varautumista. Lentokentillä työskenteleville rajavartioille jaettiin rynnäkkökiväärejä ja valtion virastot, kuten esimerkiksi tuomioistuimet valmistautuivat siirtämään toimintonsa maan alle. Keravan kaupunginjohtajan mukaan Uudenmaan kunnat saivat kehotuksen varautua siviiliväestön pommituksiin (Nurmi, 2023, s.277–279).

Presidentti Niinistö paljasti Nurmen (2023) kirjassa, että Yhdysvaltojen presidentti Joe Biden lupaus tammikuussa 2022 siitä, että Suomi olisi aina tervetullut Natoon rauhoitti häntä. Niinistö käytti tätä lupausa soittamalla lauantaina 26. helmikuuta Suomen Yhdysvaltojen suurlähettiläälle Mikko Hautalalle ja laittamalla eteenpäin tapaamispyynnön presidentti Bidenin kanssa. TP-UTVA sai tiedon sunnuntaina 27. helmikuuta presidentti Niinistön pyrkimyksestä tavata Yhdysvaltojen presidenttiä. Nurmen (2023) mukaan Niinistö perusteli tapaamispyyntöä valtionjohdolle tapana kartoittaa jäsenyysshakemuksen riskit ja selvittää mahdollisuutta väliaikaisiin turvatakuihin jäsenyysprosessin ajaksi. Sunnuntain kokoukseen osallistunut

valtionjohto totesi, että sotilaallinen liittoutumattomuus tulee harkita uudelleen, mutta juridisesti velvoittavia turvatakuita ei ole saatavissa Yhdysvalloista ilman senaatin hyväksyntää. Lopulta presidentti Niinistön ehdotuksen ja valmistelun pohjalta päädyttiin aloittamaan neuvottelut kahdenvälisen yhteistyösopimuksen pohjalta (Nurmi, 2023, s.279–280).

Yleisradio julkaisi maanantaina 28. helmikuuta Taloustutkimuksen kyselyn Nato-jäsenyydestä. Kyselyn tulos oli historiallinen, sillä Nato-jäsenyys sai ensimmäistä kertaa enemmistön kannatuksen 53 prosentin kannatuksella. Kyselyyn vastanneista 28 prosenttia vastusti jäsenyyttä ja 19 prosenttia oli epävarma asiasta. Tulos kansan kannasta sai valtionjohdon toiminnan kannalle, sillä julkinen mielipide ei enää asettanut esteitä Suomen Nato-jäsenyydelle. Myös verkossa levinnyt kansalaisaloite, jossa vaadittiin perustuslain 53§ mukaisesti neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä sai osakseen allekirjoittajia (Yle, 2022).

4.2 Turvallisuuspoliittinen tilannekuva (maaliskuu 2022)

Pääministeri Marinin maanantaina 27. helmikuuta lehdistötilaisuudessa ilmoittama parlamentaarinen kokoontuminen, joka kokosi yhteen hallituksen ja opposition puoluejohtajat suljettuun kokoukseen järjestettiin tiistaina maaliskuun ensimmäisenä päivänä. Pääministeri Marin muutti jo entuudestaan sovitun kokouksen otsikoksi ulko- ja turvallisuuspolitiikan ajankohtaiskatsaukseksi. Paikalle saapunut hallitus- ja oppositiopuolueiden puheenjohtajat keskustelivat muiden aiheiden joukossa Nato-optiosta ja neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä. Puolueiden edustajat pääministerin johdolla eivät suosineet ajatusta kansanäänestyksen järjestämisestä (Nurmi, 2023, s.286–287). Pääministeri astui suljetun kokouksen jälkeen lehdistön eteen ja sanoi: ”kokonaisuus tullaan yhdessä käymään läpi” (Yle, 2022). Tämä tulkittiin puolueiden virallisena aloituksena Nato-jäsenyyskeskustelulle, mikä nähtiin historiallisena hetkenä Suomen ulkopoliitikassa (Nurmi, 2023, s.286–287).

Tasavallan presidentti sai nopean vastauksen Yhdysvaltojen presidentti Bidenin tapaamispyyntöön ja tapaaminen järjestettiin Washingtonissa perjantaina 4.

maaliskuuta. Tapaamisessa presidentit keskustelivat uuden turvallisuustilanteen lisäksi maiden välisen turvallisuusyhteistyön vahvistamisesta (Yle, 2022). Tapaamisen muista aiheista tiedetään vähän. Nurmi (2023) mukaan presidentti Niinistö otti suunnitelmien mukaan puheenaiheeksi turvatakuun saamisen jäsenyushakemuksen ajaksi, mikä oli arvion mukaisesti senaatin asia. Presidentti Bidenille sopi kuitenkin käytännön yhteistyön nopea lisääminen väliaikaisena turvatakuuna (Nurmi, 2023, s.290–291). Tapaaminen pohjusti maiden välisen puolustusyhteistyösopimuksen eli DCA-sopimuksen neuvotteluiden käynnistämisen. Sopimus solmittiin lopulta vuoden 2023 lopussa. Nato-prosessin aikana Yhdysvaltain joukkoja on myös ollut säännöllisesti harjoittelemassa Suomen puolustusvoimien kanssa (Ulkoministeriö, 2023).

Hallitus käynnisti 17. maaliskuuta virallisesti uuden selonteon valmistelun. Pääministeri Marin ilmoitti jo maaliskuun 9. päivänä, ettei hallitus tule ottamaan kantaa Natoon liittymisestä, vaan pyrkii antamaan kattavan selonteon ulko- ja turvallisuuspoliittisesta tilanteesta. Tasavallan presidentti otti samanaikaisesti tavoitteekseen sitouttaa eduskuntapuolueiden puheenjohtajat Nato-jäsenyyden kannalle. Eduskunnan puhemiesneuvosto nimesi myöhemmin eduskunnan puhemiehen johtaman koordinaatioryhmän hallituksen turvallisuusselonteon eduskuntakäsittelyn tueksi. Koordinaatioryhmä toimi linkkinä eduskunnan ja presidentti-hallitus akselin välillä. Koordinaatioryhmän pääasiallinen tehtävä oli kuitenkin löytää tarvittava enemmistö Nato-jäsenyyden tueksi (Yle, 2022).

Presidentti Niinistö esiintyi 26. maaliskuuta Ylen Ykkösaamussa. Ylen toimittaja kysyi: ”Olisiko Nato-jäsenyys Suomelle riittävä turva?”. Tähän presidentti vastasi sen olevan riittävin turva. Presidentin julkiset esiintymiset viittasivat tässä kohtaa Suomen Nato-jäsenyyden realisoitumisesta. Presidentti Niinistö totesi samassa haastattelussa, että eduskunnan on käsiteltävä valmistelussa oleva turvallisuusselonteko (Yle, 26.3.2022). Käymme tämän tärkeäksi muodostuneen turvallisuusselontekoa läpi seuraavassa luvussa.

4.3 Ulkopoliittinen arvio NATO-jäsenyydestä (huhtikuu-toukokuu 2022)

Suomi on seurannut tarkasti muuttuvaa turvallisuusympäristöä, ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan helmikuussa 2022 pakotti maan tekemään syvällisen arvioinnin turvallisuuspolitiikkansa tulevaisuudesta. Tämä arviointiprosessi käytiin muun muassa ajankohtaisseleonteossa turvallisuusympäristön muutoksesta (2022), joka esiteltiin eduskunnalle keväällä 2022. Selonteko sisälsi kattavan arvion siitä, kuinka Ukrainan sota muuttaa Euroopan turvallisuusjärjestelmää ja kuinka Suomi voisi sopeutua tähän muutokseen. Erityisesti keskustelu NATO-jäsenyydestä nousi keskiöön.

Selonteko alkaa Venäjän hyökkäyksen taustalla olevista syistä ja sen vaikutuksista laajempaan Euroopan turvallisuusjärjestelmään. Selonteossa todetaan, että Venäjän toiminta on paljastanut turvallisuusuhkien muuttuneen luonteen. Euroopan turvallisuus on tullut entistä haavoittuvammaksi, ja tämä on pakottanut Suomen tarkistamaan omia turvallisuuspolitiikkansa perusteita. Perinteinen puolueettomuuspolitiikka ei enää tuntunut riittävältä vastaukselta Venäjän aggressioon (Valtioneuvosto, 2022, s. 8–9).

Selonteko käsittelee myös Naton roolia ja sen merkitystä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Nato jäsenyyden hyödyt, kuten peruskirjan viidennen artiklan turvaama yhteinen puolustus, sekä liittokunnan sisällä käytävät säännölliset ulko- ja turvallisuuspoliittiset keskustelut toimintaympäristön muutoksista mainitaan osana Nato-roolin esittelyä (Valtioneuvosto, 2022, s. 24). Selonteossa käytiin läpi myös mahdollisen NATO-jäsenyyden vaikutuksia Suomen puolustuspolitiikkaan ja ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (katso Taulukko 12).

Taulukko 12. Mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksia. (Valtioneuvosto, 2022, s. 25–28).

Vaikutusalue	Keskeinen sisältö	Tarkennus
Yhteinen puolustus	Suomi olisi mukana viidennen artiklan turvatakuissa	Hyökkäyksen sattuessa puolustautuminen yhdessä liittolaisten kanssa
Pelotevaikutus	Suomen puolustuskyky kasvaisi	Koko Naton resurssit Suomen tukena

Suvereniteetti	Suomi säilyttäisi päätösvallan omista joukoistaan	Osallistuminen Naton operaatioihin päätettäisiin kansallisesti
Sotilaallinen läsnäolo	Ei automaattista ydinaseiden tai tukikohtien sijoittamista	Mahdollisuus sopia kansallisista rajoituksista kuten Norja ja Tanska
Kansallinen puolustus	Oma puolustuskyky säilyisi ja kehittyisi	Yleinen asevelvollisuus jatkuisi
Puolustusbudjetti	Lisäkustannus 1–1,5 % puolustusbudjetista	Tavoite käyttää 2 % BKT:stä puolustukseen
Lainsäädäntömuutokset	Perustuslain ja kansainvälisten sopimusten tarkastelu	Eryteisesti täysivaltaisuuden ja maanpuolustusvelvollisuuden näkökulmasta
Geopoliittiset muutokset	Naton raja Venäjän kanssa kaksinkertaistuisi	Nato lähemmäs Kuolaa ja Pietaria
Venäjän reaktio	Mahdollinen painostus ja hybridi-vaikuttaminen	Varauduttava jännitteisiin ja vaikuttamisyrittäisiin
Suomen ja Ruotsin yhteistyö	Tiivis yhteistyö helpottaisi liittymisprosessia	Yhteinen eteneminen vahvistaisi molempien asemaa
Liittymisprosessi	Vaatisi Naton jäsenvaltioiden yksimielisen hyväksynnän	Prosessi voisi kestää vähintään vuoden

Selonteon keskeinen osio oli keskustelu mahdollisesta jäsenyyssprosessin käynnistämisestä ja sen poliittisista vaikutuksista. Vaikka päätös jäsenyyshakemuksen jättämisestä ei ollut vielä tehty, selonteossa painotettiin, että jäsenyys ei ollut vain sotilaallinen, vaan myös poliittinen valinta. Tässä vaiheessa Suomen hallitus ja presidentti olivat keskittyneet varmistamaan, että keskustelut jäsenyydestä käydään myös kotimaisessa politiikassa ja eduskunnassa. Presidentti Niinistön rooli oli keskeinen tässä prosessissa, sillä hän otti vastuulleen myös jäsenyyshakemuksen valmistelun ja tiivisti yhteyksiä Naton jäsenmaihin (Valtioneuvosto, 2022, s. 26–27).

Selonteossa korostetaan, että NATO-jäsenyys ei olisi päätös, jonka presidentti tai hallitus tekisi yksin. Suomi oli sitoutunut parlamentaariseen päätöksentekoon, ja eduskunta tulisi olemaan keskeisessä roolissa jäsenyyssprosessin hyväksymisessä. Selonteko viittasi eduskunnan ja presidentin välistä yhteistyötä

tukevan koordinaatioryhmän rooliin, jonka tehtävänä oli kerätä parlamentaarinen tuki jäsenyydelle. Tämä osoittaa, että jäsenyyssprosessin päätöksenteko oli monivaiheinen ja edellytti laajaa poliittista konsensusta kansallisesti ennen jäsenyyshakemuksen jättämistä (Yle, 2022).

Eduskunta keskusteli 20. huhtikuuta pidetyssä lähetekeskustelussa kuun puolessavälissä valmistuneesta turvallisuusselonteosta. Keskustelun puheenvuoroissa suurin osa kansanedustajista piti Nato-jäsenyyttä oikeana valintana (Yle, 2022).

Tasavallan presidentti Niinistö ja pääministeri Marin ilmoittivat 12. toukokuuta yhteisessä tiedotteessa haluavansa Suomen liittoutuvan osaksi Natoa. Tämä tiedote aloitti muiden puoluejohtajien virallisen Nato-jäsenyyden kannatuksen, sekä Nato-jäsenmaiden julkisen tuen Suomen ja Ruotsin jäsenyyshakemuksille (Yle, 2022).

TP-UTVA päätti sunnuntaina 15. helmikuuta Nato-jäsenyyden hakemisesta. Valtionjohdon päätös tiedotettiin presidentin ja pääministerin yhteisessä tiedotustilaisuudessa. Eduskunta käsitteli hallituksen hyväksymän selonteon 16. toukokuuta järjestetyssä lähetekeskustelussa. Eduskunta hyväksyi 17. toukokuuta hallituksen selonteon turvallisuusympäristön muutoksesta ja kannanoton Suomen liittymisestä Natoon. Natoon hakemista kannatti 188 kansanedustajaa ja 8 kansanedustajaa vastusti. Kolme kansanedustajaa oli poissa äänestyksestä (Eduskunta, 2022) Valtioneuvosto käsitteli vielä samana iltana eduskunnan päätöksen ja allekirjoitti ulkoministeri Haaviston johdolla historiallisen hakemuskirjeen presidentin esittelyn jälkeen (Yle, 2022).

5 Analyysi: Sopeutuvan päätöksenteon periaatteiden ilmeneminen

5.1 Tietopohjaisuus

Tietopohjaiset järjestelmät olivat keskeinen osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa keväällä 2022. Sopeutuvassa päätöksenteossa tällä tarkoitetaan kykyä hyödyntää monipuolista ja ajankohtaista tietoa päätöksenteon kaikissa vaiheissa, erityisesti epävarmuuden ja nopeasti muuttuvien olosuhteiden keskellä. Tieto ei ole yksittäinen syöte, vaan kerrostunut prosessi, jossa raakadata seulotaan ja jalostetaan käyttökelpoiseksi viisaudeksi. DIKW-malli havainnollistaa tämän: tiedusteluraportit ja katsaukset toimivat raakadatana, joka tulkittiin ja jäseneltiin päätöksenteon tueksi. Päätökset, jotka perustuivat viisaudeksi jalostettuun tietoon, näkyivät esimerkiksi presidentti Niinistön toistuvissa painotuksissa, joissa hän korosti "kaikkien mahdollisten riskien" tasapainoista arviointia esimerkkinä korkeamman tason strategisesta harkinnasta.

Knottin ja Wildavskyn (1980) mallin valossa päätöksentekoprosessi näyttäisi edenneen kaikkien keskeisten vaiheiden läpi: hallituksessa ja ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa (TP-UTVA) käsiteltiin raportteja ja asiantuntijalausuntoja. Ymmärrysvaiheessa saadut syötteet autoivat muodostamaan tilannekuvaa, jonka perusteella turvallisuusdynamikkaa analysoitiin. Tämä vaikutti uhkaskenaarioiden hahmottamiseen, kuten esimerkiksi mahdolliseen "jäätyneseen konfliktiin" Suomen alueella. Prosessi eteni soveltamis- ja omaksumisvaiheiden kautta siihen pisteeseen, että Nato-jäsenyyttä pidettiin hyväksyttävänä ratkaisuna ja jäsenhakemus vietiin käytäntöön poliittisine viestintätoimineen.

Weissin (1979) typologia auttaa ymmärtämään tiedon monipuolista käyttöä politiikassa. Instrumentaalista käyttöä nähtiin tilanteissa, joissa asiantuntijalausunnot vaikuttivat suoraan hallituksen ja eduskunnan keskusteluun. Käsitteellistä käyttöä ilmeni laajemmassa turvallisuuspoliittisen keskustelun uudelleenmäärittelyssä. Symbolista käyttöä esiintyi, kun tietoa sisällytettiin julkiseen keskusteluun päätösten

perustelemiseksi ja legitimeetin rakentamiseksi, erityisesti median ja kansalaiskeskustelun käsittelyssä Natoon liittymisen tueksi.

Venäjän hyökkäys loi tilanteen, joka vastasi selvästi "pirullisen ongelman" tunnusmerkkejä. Tieto oli puutteellista, osin ristiriitaista ja vaikeasti integroitavissa yhtenäiseksi toimintalinjaksi. Kuten Brian Head (2022) korostaa, tällaisissa tilanteissa päätöksenteko edellyttää erilaisten tiedonmuotojen yhdistämistä sekä ristiriitaisten arvojen ja intressien tunnistamista. Pelkkä teknokraattinen asiantuntemus ei riitä; myös poliittiset, sosiaaliset ja viestinnälliset ulottuvuudet ovat keskeisiä. Tämä näkyi siinä, miten Suomen johtajat yhdistivät asiantuntijatiedon ja strategisen harkinnan pyrkimykseen valmistella kansalaismielipidettä ja ylläpitää luottamusta kotimaisten ja kansainvälisten kumppaneiden kesken.

Samaan aikaan tietopohjaisella päätöksenteolla oli omat haasteensa. Kuten Hellström & Ikäheimo (2017) totesivat Sitran kyselytutkimuksessa, prosessi osoitti kiireellisyyden, tiedon valikoivan käytön ja paineen muodostaa nopeasti tilannekuvia, vaikka saatavilla oleva tieto oli niukkaa. Tietoa ei hyödynnetty pelkästään reaktiivisesti, vaan myös strategisesti poliittisen viestinnän ja päätösten legitimeetin rakentamiseksi. Tieto sai merkityksensä vasta poliittisen prosessin sisällä, eikä ollut olemassa itsenäisenä objektiivisena totuutena. Lopulta kun tarkastelemme Suomen päätöksentekoprosessia tietopohjaisuuden valossa, se sisälsi sekä ennakoivia että reaktiivisia elementtejä. Tiedonkeruu ja analyysi olivat jatkuvia, mutta toimintaa ohjasivat myös nopeasti kehittyvät ulkoiset tapahtumat. Sopeutuvan hallinnan näkökulmasta tietopohjaisuus ei ollut vain yksi vaihe päätöksenteossa, vaan se oli poikkileikkaava elementti, joka näkyi sekä uhkaskenaarioiden arvioinnissa että politiikkatoimien sopeuttamisessa muuttuvaan tietoon.

5.2 Yhteistyö ja kumppanuudet

Suomen NATO-jäsenyysprosessi kuvaa päätöksentekoa monimutkaisessa, verkottuneessa ja keskinäisriippuvaisessa toimintaympäristössä. Venäjän helmikuinen sodankäynnistys loi niin sanotun pirullisen ongelman olosuhteet, jotka pakottivat Suomen arvioimaan turvallisuuspoliittista suuntaansa lyhyellä varoitusajalla. Tiivis yhteistyö kansainvälisten kumppaneiden, erityisesti Yhdysvaltojen ja muiden NATO-maiden kanssa, muodostui prosessissa keskeiseksi.

Päätöksenteko seurasi selvästi kompleksisen adaptiivisen järjestelmän (CAS) logiikkaa. CAS-ajattelun mukaisesti Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan oli sopeuduttava nopeasti avoimeen ja dynaamiseen ympäristöön, jossa monien toimijoiden jatkuva vuorovaikutus muodosti päätöksenteon perustan. Presidentti Niinistö ja pääministeri Marin olivat jatkuvassa vuorovaikutuksessa liittolaisvaltioiden johtajien kanssa, rakentaen verkoston, jossa tietoa ja resursseja vaihdettiin monenvälisesti. Tämä osoittaa, että päätöksenteko ei ollut lineaarinen ketju, vaan prosessi, jossa yhden osan muutos vaikutti koko järjestelmään.

Yhteistyötä ja verkostoitumista voidaan tarkastella myös DIAD-teorian kautta, jonka mukaan onnistunut yhteistyö perustuu kolmeen ehtoon: monimutkaisuuteen, keskinäisriippuvuuteen ja aitoon dialogiin. Kaikki nämä ehdot täyttyivät selkeästi Suomen jäsenyysprosessissa. Monimutkaisuus ilmeni muuttuneessa turvallisuusympäristössä, jossa pitkään vallinneet puolueettomuusoletukset eivät enää pitäneet. Suomen pyrkimys NATO-jäsenyyteen ei rakentunut yksinomaan sen omien päätösten varaan, vaan oli sidoksissa myös muiden valtioiden ja NATO:n suhtautumiseen ja tarjoamaan tukeen. Aito dialogi syntyi jatkuvassa ja avoimessa keskustelussa sekä kotimaisten poliittisten toimijoiden että ulkomaisten liittolaisten kanssa. Hallitus ei luottanut pelkästään sisäiseen arvioon, vaan kävi läpinäkyvää keskustelua jäsenyyden hyödyistä ja riskeistä, mikä vahvisti päätöksenteon kansallista ja kansainvälistä legitimitettä.

Prosessi heijasteli myös verkostohallinnan periaatteita, sillä eri toimijat, kuten valtionjohtajat, kansainväliset organisaatiot ja asiantuntijat muodostivat keskinäisriippuvia suhteita. Rhodesin (1997) politiikkaverkostoja koskevan typologian valossa Suomi toimi hallitustenvälisessä verkostossa, jossa osallistujia oli rajatusti mutta viestintä oli tiivistä ja horisontaalista. Tämä rakenne vahvisti Suomen toimijuutta ja mahdollisti joustavan sopeutumisen muuttuvaan strategiseen ympäristöön. Vaikka varovaisuus leimasi prosessin alkuvaihetta, CAS-ajatteluun perustuva sopeutuva päätöksenteko nousi nopeasti esiin. Verkoston sisällä seurattiin jatkuvasti ympäristön muutoksia ja politiikkatoimia tarkasteltiin ja mukautettiin tarpeen mukaan. Neuvottelut Yhdysvaltojen ja muiden Nato-jäsenmaiden kanssa turvatakuista ennen virallisen jäsenyyshakemuksen jättämistä on esimerkki siitä, kuinka verkoston tarjoama tieto ja tuki mahdollistivat strategisen sopeutumisen.

Aito dialogi ja osallistaminen ulottuivat myös kansalliseen keskusteluun. Kotimaassa käytiin laajaa ja ennakoivaa keskustelua puolueiden ja kansalaisyhteiskunnan kesken, jossa tarkasteltiin NATO-jäsenyyden vaikutuksia ja riskejä. Tämä vahvisti päätöksenteon legitimitettä. DIAD-teorian mukaisesti yhteistyö ei ollut vain väliaikainen keino kriisinhallintaan, vaan se vahvisti verkoston kykyä sopeutua. Tämän ansiosta toimijat oppivat yhdessä ja sopeutuivat jatkuvasti uusiin tilanteisiin.

Kun Suomen NATO-jäsenyysprosessia tarkastellaan yhteistyön ja verkostojen näkökulmasta, käy ilmi, että päätöksenteko oli sopeutuvaa, monitasoista ja dynaamista. Yhteistyö ei ollut vain symbolista tai muodollista, vaan edellytys prosessin onnistumiselle. Päätöksenteko, joka perustui monimutkaisuuden, keskinäisriippuvuuden ja syvän dialogin tunnistamiseen, mahdollisti sen, että Suomi pystyi etenemään nopeasti mutta harkiten kohti NATO-jäsenyyttä epävarmuuden ja riskien sävyttämässä turvallisuustilanteessa.

5.3 Uhkien ennakoiminen

Sopeutuvassa päätöksenteossa uhkien ennakoiminen on keskeistä, erityisesti tilanteissa, jotka kehittyvät nopeasti ja joissa vallitsee epävarmuus. Ennakoiminen tarkoittaa todennäköisten uhkien ajoissa tapahtuvaa tunnistamista ja niihin varautumista ennen kuin ne toteutuvat. Suomessa Venäjän toimet ravistelivat vakiintunutta turvallisuusympäristöä, mikä johti kansallisen turvallisuuspolitiikan uudelleenarviointiin. Tämän tutkielman teoreettisen viitekehyksen mukaan uhkien ennakoimista tarkastellaan strategisen ennakoiminnan ja rationaalisen toimijan mallin kautta. Strateginen ennakoiminen pyrkii systemaattisesti tunnistamaan mahdollisia tulevaisuuden kehityssuuntia ja arvioimaan niiden vaikutuksia päätöksentekoon. Tavoitteena ei ole tulevaisuuden ennustaminen, vaan vaihtoehtoisten skenaarioiden määrittäminen ja niiden merkityksen punninta. Suomessa tämä konkretisoitui hallituksen ja presidentin toiminnassa, kun he tarkastelivat turvallisuusympäristön kehitystä ja sen seurauksia jo ennen virallista NATO-jäsenyyden hakemista. Käytössä oli useita ennakoimintamenetelmiä, kuten skenaarioanalyysi ja kansainvälisen tilanteen jatkuva seuranta.

Venäjän hyökkäys toimi katalyyttinä, joka teki pitkään tiedostetuista mutta aiemmin epätodennäköisinä pidetyistä uhista todellisuutta. Suomen hallitus ja presidentti ryhtyivät nopeasti arvioimaan erilaisia uhkamahdollisuuksia ”jäätäneen konfliktin” riskiä Suomen rajoilla, Venäjän sotilaallisen toiminnan laajenemista ja strategisen painostuksen eri muotoja. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (TP-UTVA) keskusteluissa näkyi selvästi rationaalinen päätöksentekotapa, jossa eri vaihtoehtoja, tavoitteita ja seurauksia verrattiin systemaattisesti ennen päätösten tekemistä.

Strateginen ennakoiminen oli keskeisessä roolissa Suomen siirtyessä sotilaallisesta liittoutumattomuudesta kohti NATO-jäsenyyttä. Tärkeää on huomata, että tämä muutos ei syntynyt paniikinomaisesti tai impulsiivisesti, vaan perustui harkittuihin ja analyyttisiin arvioihin siitä, miten geopoliittisen tilanteen muutokset vaikuttaisivat Suomen pitkän aikavälin turvallisuuteen. Suomen aiemmat puolustus- ja

ulkoministeriön selvitykset vuosilta 2004, 2007 ja 2016 käsittelivät toistuvasti ja perusteellisesti mahdollisuutta NATO-jäsenyyteen. Näissä selvityksissä punnittiin liittoutumattomuuden hyötyjä ja haittoja, sekä arvioitiin jäsenyyden vaikutuksia eri näkökulmista. Vaikka jäsenyyttä ei silloin haettu, nämä asiakirjat osoittavat, että strategista ennakkointia oli tehty jo pitkään. Tältä pohjalta keväällä 2022 tehty ratkaisu ei ollut mielivaltainen, vaan perustui vuosien kokemukseen ja valmisteluun, vaikka päätös olikin tehtävä nopealla aikataululla.

Kansainvälinen vuoropuhelu, mukaan lukien presidentti Niinistön ja pääministeri Marinin keskustelut presidentti Bidenin ja NATO-johtajien kanssa, oli olennainen osa tätä ennakoivaa lähestymistapaa. Näissä keskusteluissa saatu analyysi muodosti perustan päätöksille, jotka palvelivat Suomen strategisia tavoitteita. Ennakkointi näkyi myös laajemmin tiedonkeruussa ja arvioinnissa. Hyödyntämällä kansainvälistä tiedustelutietoa, asiantuntija-arvioita ja yhteistyökumppaneiden näkemyksiä Suomi kykeni muodostamaan useita vaihtoehtoisia skenaarioita ja reagoimaan niihin tavalla, joka ei ollut sattumanvarainen tai spontaani. Tämä heijastaa strategisen ennakoinnin periaatetta: päätöksenteko nojaa ajankohtaiseen tietoon ja erilaisiin toimintavaihtoehtoihin, ei yhteen oletettuun kehityskulkuun.

Suomen ratkaisut heijastivat myös rationaalisen toimijan mallia. Päätöksentekijät pyrkivät maksimoimaan kansallisen turvallisuuden ja minimoimaan riskit järjestelmällisen analyysin avulla. He tunnistivat, ettei epävarmuutta voi koskaan täysin poistaa, mutta systemaattinen ennakkointi paransi merkittävästi valtion valmiuksia kohdata odottamattomia tilanteita. Uhkien ennakoinnin näkökulmasta Suomen NATO-jäsenyysprosessi heijasti suunnitelmallisuutta ja tulevaisuuteen suuntautunutta ajattelua. Päätöksenteko ei ollut kriisiin reagoimista, vaan johdonmukaista ja harkittua toimintaa, jossa hyödynnettiin skenaariosuunnittelua, tiedonkeruuta ja strategista valmistautumista epävakaaassa geopolitiisessä kontekstissa.

Samalla voidaan esittää kysymys: kuinka strateginen Suomen päätös lopulta oli, kun Yhdysvaltojen presidentin kausi oli päättymässä eikä ollut varmuutta siitä, mihin

suuntaan Naton vaikutusvaltaisim ja keskeisim valtio olisi seuraavaksi poliittisesti kulkemassa? Voidaanko strategista ennakoimtia pitää vahvana, jos sen keskeinen oletus nojaa nykytilanteen jatkumiseen aikana, jolloin koko kansainvälinen järjestelmä on yhä epävakaampi?

5.4 Sidosryhmien osallistuminen

Sidosryhmien osallistuminen oli keskeinen osa Suomen NATO-jäsenyysprosessia, ja se heijasteli päätöksenteon demokraattista ja hajautettua luonnetta. Sopeutuvan päätöksenteon näkökulmasta osallistuminen ei ole byrokraattinen rituaali, vaan olennainen osa tilanneymmärryksen muodostamista ja päätöksenteon legitimizeettiä. Keväällä 2022 alkanut jäsenyysprosessi ei perustunut suljettuihin hallitustenvälisiin keskusteluihin, vaan laajaan vuorovaikutukseen erilaisten sidosryhmien kanssa.

Schmitterin (2002) haltijalähtöisessä lähestymistavassa toimijoita ei määritellä välttämättä kansalaisuuden tai lain nojalla, vaan osallistumisoikeus perustuu erityisiin piirteisiin, kuten asiantuntemukseen, riskialttiuteen tai alueelliseen merkitykseen. Tämä näkyi myös NATO-prosessissa, jossa asiantuntijat, kansalaisjärjestöt ja puolueet osallistuivat keskusteluun eri rooleissa, joko tiedon tuottajina, valintojen kohteina tai legitimizeetin rakentajina. Osallistuminen ei ollut symbolista, vaan monisyistä. Esimerkiksi turvallisuuspoliittisten asiantuntijoiden näkemykset vaikuttivat suoraan poliittiseen keskusteluun, ja kansalaismielipide ohjasi vahvasti poliittista harkintaa – erityisesti siinä vaiheessa, kun keväällä 2022 enemmistö kansasta ensimmäistä kertaa tuki jäsenyyttä.

Ostromin ym. (1994) kehittämä IAD-viitekehys tarjoaa käyttökelpoisen välineen tarkastella, kuinka eri toimijat vaikuttivat päätöksentekoon tietyssä toiminta-areenassa. Kolme perustekijää: fyysinen ympäristö, yhteisöjen ominaisuudet ja käytössä olevat säännöt, olivat selvästi havaittavissa. Fyysinen ympäristö ilmeni Venäjän sotilaallisena hyökkäyksenä, joka loi ulkoisen paineen päätöksenteolle. Yhteisöjen ominaisuudet, kuten suomalaisen politiikan vahva konsensushakuisuus ja toimiva parlamentaarinen keskustelukulttuuri, loivat perustan sellaiselle harkinnalle,

joka pyrki yhteisymmärrykseen eikä jakautumiseen. Käytössä olevat säännöt, kuten poliittinen linjaus käsitellä jäsenyyskysymys eduskunnassa eikä presidentin yksin, varmistivat poliittisten puolueiden ja toimijoiden todellisen osallistumisen. Näiden tekijöiden yhteisvaikutus loi prosessista käsityksen legitiiminä sekä julkisuudessa että eduskunnassa.

Sidosryhmien osallistuminen ei ollut keino lisätä vaikuttavuutta, vaan se oli osa institutionaalista jatkuvuutta ja demokraattista velvoitetta. Asiantuntijat, media, kansalaiset ja järjestöt muodostivat laajan verkoston, jonka kautta päätöksenteon sisältöä ja oikeutusta haastettiin, testattiin ja vahvistettiin. NATO-jäsenyysprosessia ei voi ymmärtää kokonaisuudessaan ilman, että tunnistetaan ne moninaiset vuorovaikutussuhteet, joiden kautta poliittinen valinta muodostui.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että osallistuminen olisi ollut yhdenvertaista.

Osallistumisen muodot, vaikutusmahdollisuudet ja pääsy päätöksenteon ytimeen vaihtelivat merkittävästi toimijoiden välillä. IAD-kehys auttaa hahmottamaan, miten tietyt haltijaryhmät, kuten asiantuntijaorganisaatiot tai puolustusviranomaiset vaikuttivat enemmän kuin toiset, kuten kansalaisaloitteita esittäneet tai paikalliset toimijat. Tämä herättää kysymyksen: missä määrin osallistuminen todella antoi vaikutusvaltaa, ja missä määrin se toimi poliittisesti hallitun konsensuksen välineenä?

Lopulta on syytä kysyä: kuinka pitkälle osallistumista voidaan avata prosessissa, joka on kansallisesti arkaluonteinen ja vaatii strategista varovaisuutta turvallisuuden näkökulmasta? Kuinka paljon avoimuutta ja vuorovaikutusta demokraattinen järjestelmä kykenee sulattamaan ennen kuin päätösten toiminnallinen toteuttamiskyky alkaa vaarantua? NATO-jäsenyyden käsittely tapahtui kahden vaatimuksen tasapainossa, toisaalta avoimuuden ja osallistumisen, toisaalta varovaisuuden ja ohjauksen. Tämä tekee jäsenyysprosessista kiinnostavan esimerkin siitä, miten demokraattinen hallinta toimii kansallisen turvallisuuden rajaehdoissa.

Tässä valossa Suomen NATO-jäsenyysprosessi ei rakentunut yksinomaan hallinnollisen päätöksenteon varaan. Sen legitimizeetti syntyi julkisen osallistumisen,

asiantuntijatiedon ja institutionaalisten käytäntöjen vuorovaikutuksesta. Vaikka avoimuus oli rajattua, se oli riittävän moniportaista, jotta prosessi koettiin hyväksyttäväksi, vaikka kaikki äänet eivät kuuluneetkaan yhtä voimakkaasti.

6 Lopputarkastelu

Tässä tutkielmassa tarkasteltiin, miten sopeutuvan päätöksenteon prosessit toteutuivat Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa Nato-jäsenyysprosessin aikana. Tavoitteena oli ymmärtää, miten päätöksenteko rakentui ympäristössä, jossa turvallisuustilanne muuttui nopeasti ja jossa poliittisia valintoja tehtiin yhtä aikaa sekä tiedon että epävarmuuden vallitessa.

Pääasiallinen tutkimuskysymys oli:

Kuinka sopeutuvan päätöksenteon periaatteet ilmenevät Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa Nato-jäsenyysprosessin aikana?

Eriyiset tutkimuskysymykset olivat:

1. Miten sopeutuvan päätöksenteon periaatteet heijastuvat Suomen Nato-päätöksenteossa?
2. Miten resilienssitavoitteet näkyivät päätöksenteossa?
3. Oliko päätöksenteko luonteeltaan enemmän ennakoivaa vai reaktiivista?

Kysymyksiin vastattiin teoriaohjautuvan laadullisen tapaustutkimuksen avulla.

Tutkimusaineistona käytettiin valtioneuvoston asiakirjoja, poliittisten toimijoiden lausuntoja, eduskuntakeskusteluja ja asiantuntijahaastatteluja keväällä 2022.

Analyttinen kehys rakentui neljän sopeutuvan päätöksenteon näkökulman ympärille: tietopohjaisuus, yhteistyö, uhkien ennakointi ja sidosryhmien osallistuminen. Näiden kautta tutkimus tuotti yksityiskohtaisemman tarkastelun siitä, miten päätöksenteko mukautui muuttuneeseen tilanteeseen ja millaisia kyvykkyyksiä oli vastata sekä ulkoisiin paineisiin että sisäisiin jännitteisiin.

6.1 Keskeiset havainnot

Tutkimuksen perusteella Suomen Nato-jäsenyyttä koskeva päätöksenteko oli hallinnollisesti selkeästi johdettua mutta samalla monikerroksista ja sopeutuvaa. Ratkaisu ei syntynyt tyhjiössä, vaan se nojasi pitkään jatkuneeseen strategiseen valmistautumiseen, aiempien selontekojen pohjatyöhön ja poliittiseen jatkuvuuteen. Päätöksenteon keskeiseksi piirteeksi nousi kyky yhdistää nopeasti muuttuva tilanne ja laajasti kerätty tieto harkittuun, nopeaan mutta ei hätiköityyn ratkaisuun.

Tietopohjainen lähestymistapa ilmeni siinä, miten tilannearvioita päivitettiin nopeassa tahdissa ja useista lähteistä: puolustusvoimien analyysit, kansainvälinen tiedustelu yhteistyö ja asiantuntijalausunnat ohjasivat keskustelua. Näiden rinnalla myös poliittinen johto viesti jatkuvasti kansalaisille ja eduskunnalle, mikä rakensi luottamusta ja läpinäkyvyyttä. Yhteistyö ei rajoittunut kansainvälisiin suhteisiin vaan ulottui laajasti myös kotimaiseen poliittiseen kenttään. Poliittinen päätöksenteko perustui poikkeuksellisen laajaan parlamentaariseen yksimielisyyteen, joka ei ollut itsestäänselvyys tilanteessa, jossa puolueilla oli aiemmin ollut erilaisia näkemyksiä liittoutumisesta. Tämä kertoi sekä kriisin yhdistävästä voimasta että kyvystä johtaa tilannetta poliittisesti hallitusti.

Uhkien ennakointi ei jäänyt yleiselle tasolle, vaan päätöksenteossa käsiteltiin konkreettisia ja yksityiskohtaisia skenaarioita muun muassa mahdollisia vastatoimia Suomelle. Näiden analysointi ei kuitenkaan lamaannuttanut päätöksentekoa, vaan mahdollisti sen, että ratkaisut pystyttiin perustelemaan avoimesti ja uskottavasti. Sidosryhmien osallistuminen vahvisti prosessin hyväksyttävyyttä. Vaikka päätöksenteko oli selkeästi valtionjohdon ohjauksessa, mukaan otettiin asiantuntijoita, eduskuntapuolueita ja kansalaismielipidettä seurattiin tarkasti. Osallistuminen ei ollut muodoltaan täysin tasavertaista, sillä kaikilla ei ollut yhtä suurta vaikutusmahdollisuutta, mutta kokonaisuutena prosessi näyttäytyi demokraattisesti hyväksyttävänä.

Taulukko 13. Keskeiset havainnot.

Periaate	Keskeiset havainnot
Tietopohjaisuus	Laaja tiedonkeruu useista lähteistä; tieto toimi sekä päätöksenteon perustana että poliittisena työkaluna.
Yhteistyö	Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö oli jatkuvaa; päätöksenteko tapahtui osana verkostomaista koordinaatiota.
Uhkien ennakointi	Vaihtoehtoisia skenaarioita analysoitiin aktiivisesti ennen päätöksiä; päätöksenteko oli sekä ennakoivaa että reaktiivista.
Sidosryhmien osallistuminen	Eduskuntapuolueet, asiantuntijat ja kansalaismielipide otettiin huomioon; osallistuminen vahvisti prosessin legitimitettä.
Järjestelmätason resilienssi	Suomi oli varautunut, reagoi nopeasti ja pystyi säilyttämään johdonmukaisuuden muutoksen keskellä.

6.2 Keskustelu

Tämän tutkimuksen löydökset tukevat käsitystä, että kriisitilanteessa hyvin toimiva julkinen hallinto voi tehdä vahvoja ja ajankohtaisia päätöksiä ilman, että demokraattiset periaatteet vaarantuvat. Suomessa tämä toteutui selkeän rooliijaon, monipuolisen asiantuntijuuden ja vahvan poliittisen kulttuurin kautta, jossa painopiste oli yhteisymmärryksessä eikä vastakkainasettelussa.

Sopeutuvan päätöksenteon näkökulmasta prosessi osoitti, että tietoa ei vain kerätä, vaan sitä myös arvioidaan, järjestellään uudelleen ja hyödynnetään eri tavoin – riippuen kontekstista ja kohderyhmästä. Tämä toi esiin päätöksenteon dynaamisuuden. Tieto ei ollut neutraalia faktaa, vaan osa poliittista tilannekuvaa, joka vaikutti siihen, miten uhkat hahmotettiin ja miten niihin rakennettiin vastauksia.

Yhteistyö ja verkostomainen koordinaatio mahdollistivat toiminnallisen joustavuuden. Vaikka prosessi eteni nopeutetusti, se ei ollut sattumanvarainen. Suomi ei toiminut eristyksissä vaan osana kansainvälistä verkostoa, jossa tieto, signaalit ja tuki liikkuvat

monensuuntaisesti. Tämä korosti sitä, ettei kansallinen päätöksenteko ollut erillinen saareke, vaan osa laajempaa poliittista ja strategista järjestelmää.

Samalla sidosryhmien osallistumisessa näkyi selviä epäsymmetrioita. Vaikka osallistumista pidettiin tärkeänä, vaikutusmahdollisuudet eivät jakautuneet tasaisesti. Puolustushallinnon viranomaiset, hallitus ja presidentti olivat päätöksenteon keskiössä, kun taas kansalaisyhteiskunnan vaikutus jäi pitkälti mielipidemittausten tasolle. Tämä herättää keskeisen jatkokysymyksen: missä kulkee osallistumisen raja, kun päätöksenteko koskee valtion turvallisuutta ja arkaluontoisia asioita?

Suomen Nato-jäsenyyspäätös tehtiin tilanteessa, jossa kansainvälinen järjestys oli horjunut ja myös Naton tulevaisuuden suunta oli epäselvä. Tämä nostaa esiin vielä perustavampaa kriittistä pohdintaa: oliko päätös strategisesti kestävä, vai perustuiko se oletukseen siitä, että nykyinen transatlanttinen tasapaino jatkuisi ilman häiriöitä?

Lopuksi voidaan todeta, että tämän tutkimuksen löydökset eivät ainoastaan tue vallitsevia teorioita sopeutuvasta päätöksenteosta, vaan rakentavat niiden päälle uusia tasoja. Ne viittaavat siihen, että päätöksenteon resilienssi syntyy sekä ennakoinnista että kyvystä hyväksyä epävarmuus – ja toimia siitä huolimatta.

6.3 Jatkotutkimusaiheet

Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena oli ensisijaisesti päätöksenteko poliittisen hallinnon näkökulmasta, ja aineisto perustui virallisiin lähteisiin. Tämä jättää avoimeksi sen, missä määrin hallinnon ulkopuoliset toimijat kuten media, kansalaisyhteiskunnan instituutiot tai kansainväliset organisaatiot kokivat ja mahdollisesti vaikuttivat prosessiin. Jatkotutkimuksessa olisi perusteltua selvittää, miten eri toimijat itse näkivät roolinsa Nato-jäsenyyspäätöksessä ja kuinka he arvioivat vaikutusmahdollisuutensa tilanteessa, jossa prosessi eteni nopealla aikataululla.

Toinen tärkeä jatkotutkimuksen kohde liittyy päätöksenteon jälkeiseen vaiheeseen. Vaikka itse päätöksentekoprosessi vaikutti sopeutuvalta ja hallitulta, hakemusvaiheen jälkeinen kehitys osoitti, ettei päätös ollut lopullinen, vaan riippuvainen muiden

liittolaismaiden hyväksynnästä. Suomi ja Ruotsi kohtasivat odottamattomia haasteita, kun Turkki ja myöhemmin Unkari viivyttivät ratifiointia. Tämä loi kansalliseen päätöksentekoon uudenlaista jännitettä: kuinka hyvin sopeutumiskyky kestää, kun päätöksenteon lopputulokseen alkavat vaikuttaa muuttajat, jotka eivät ole kansallisten toimijoiden hallittavissa? Näihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää prosessin laajempaa tarkastelua, mukaan lukien päätöksenteon jälkivaiheiden epävarmuudet ja niiden hallinta.

Lähteet

- Ackoff, R. L. (1989). The circular organization: An update. *Academy of Management Executive*, 3(1), 11–16.
- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. Little, Brown and Company.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2015). *Public management and governance* (3. painos). Routledge.
- Ciot, M.-G. (2014). Negotiation and foreign policy decision making: Models, evolution and influence factors. *Revista de Științe Politice*, (41), 55–65.
- Eduskunta. (2022, 17. toukokuuta). Eduskunta kannattaa Suomen Nato-jäsenyyslakemuksen jättämistä. Eduskunta. Noudettu 5.3.2025 osoitteesta <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Eduskunta-kannattaa-Suomen-Nato-jäsenyyslakemuksen-jattamista.aspx>
- Haasnoot, M., Kwakkel, J. H., Walker, W. E., & ter Maat, J. (2013). Dynamic adaptive policy pathways: A method for crafting robust decisions for a deeply uncertain world. *Global Environmental Change*, 23(2), 485–498.
<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2012.12.006>
- Habegger, B. (2010). Strategic foresight in public policy: Reviewing the experiences of the UK, Singapore, and the Netherlands. *Futures*, 42(1), 49–58.
<https://doi.org/10.1016/j.futures.2009.08.002>
- Head, B. W. (2022). *Wicked problems in public policy: Understanding and responding to complex challenges*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>
- Hellström, E., & Ikäheimo, H.-P. (2017). *Knowledge in decision-making in Finland: Towards greater dialogue*. Sitra. Noudettu 27.4.2025 osoitteesta <https://www.sitra.fi/en/publications/knowledge-decision-making-finland-towards-greater-dialogue/>

- Hubert, E. (2010). *Governing modern societies: Toward participatory governance*. United Nations University Press.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2022). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy* (2nd ed.). Routledge.
- Klein, G. (2009). *Streetlights and shadows: Searching for the keys to adaptive decision making*. MIT Press.
- Knott, J. H., & Wildavsky, A. (1980). If dissemination is the solution, what is the problem? *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1(4), 537–578.
<https://doi.org/10.1177/107554708000100404>
- Kuosa, T. (2011). Practising strategic foresight in government: Theoretical and empirical exploration. *Foresight*, 13(1), 64–81.
<https://doi.org/10.1108/14636681111109686>
- Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory. *World Politics*, 16(4), 677–715. <https://doi.org/10.2307/2009452>
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298–310. <https://doi.org/10.2307/974990>
- Nurmi, L. (2023). *Suomen salattu tie Natoon*. Into Kustannus.
- Ostrom, E., Gardner, R., & Walker, J. (1994). *Rules, games, and common-pool resources*. University of Michigan Press.
- Perustuslaki 731/1999. Suomen säädöskokoelma. Noudettu 5.4.2025 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/731>
- Pesu, M., Mikkola, H., & Iso-Markku, T. (2022). *Suomi ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan: Turvallisuusympäristön muutoksen vaikutukset Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikalle* (FIIA-raportti 8/2022). Ulkopoliittinen instituutti. Noudettu 15.3.2025 osoitteesta <https://fiia.fi/wp-content/uploads/2022/04/ffpp82022-suomi-ja-venajan-hyokkays->

[ukrainaan turvallisuusympariston-muutoksen-vaikutukset-suomen-ulko-ja-turvallisuuspolitiikalle.pdf](#)

- Puolustusministeriö. (2004). Mahdollisen sotilaallisen liittoutumisen vaikutukset Suomen puolustusjärjestelmän kehittämislle ja puolustushallinnolle. Puolustusministeriö. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta https://www.defmin.fi/files/305/2520_1866_SelvitystyO_03_-_esipuhe_ja_tiiivistelmA_1_.pdf
- Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Open University Press.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Scharpf, F. W. (1997). Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research. Westview Press.
- Slaughter, R. A. (1999). A new framework for environmental scanning. *Foresight*, 1(5), 441–451. <https://doi.org/10.1108/14636689910802022>
- Särkkä, I. (2019). Nato-retoriikka Suomen turvallisuuspoliittisessa keskustelussa. Helsingin yliopisto. Noudettu 20.3.2025 osoitteesta <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/69274189-49b6-4d62-b115-55f9571e50d5/content>
- Toulmin, S. (1981). Human understanding: Volume 1: The collective use and evolution of concepts. Princeton University Press.
- Ulkoministeriö. (2010). Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta päätöksentekojärjestelmästä. Ulkoasiainministeriö. Noudettu 25.3.2025 osoitteesta https://um.fi/documents/35732/48132/suomen_ulko_ja_turvallisuuspoliittisesta_paatoksentekejärjestelmästä/1007e110-c863-dfa4-ef1d-53d313409548?t=1525860415101

Ulkoministeriö. (2016). Arvio Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista.

Ulkoasiainministeriö. Noudettu 25.3.2025 osoitteesta

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79159/IP1601374_UM_Nato-arvioFI_13371.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ulkoministeriö. (n.d.). Kysymyksiä ja vastauksia DCA-puolustusyhteistyösopimuksesta.

Ulkoministeriö. Noudettu 10.4.2025 osoitteesta <https://um.fi/kysymyksia-ja-vastauksia-dca-puolustusyhteistyosopimuksesta>

Valtioneuvosto. (2022). Ajankohtaisselonteko turvallisuustilanteen muutoksesta (VNS 6/2022 vp). Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvosto. (2022). Ajankohtaisselonteko turvallisuustilanteen muutoksesta (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:18). Valtioneuvoston kanslia. Noudettu 5.3.2025 osoitteesta

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163999/VN_2022_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Valtioneuvosto. (2022, 24. helmikuuta). TP-UTVA keskusteli Venäjän Ukrainassa aloittamista sotilaallisista toimista. Valtioneuvosto. Noudettu 10.3.2025 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/tp-utva-keskusteli-venajan-ukrainassa-aloittamista-sotilaallisista-toimista>

Valtioneuvosto. (2022, 24. helmikuuta). Tasavallan presidentin ja pääministerin tiedotustilaisuus Venäjän hyökkäyksestä [Video]. YouTube. Noudettu 10.3.2025 osoitteesta https://www.youtube.com/watch?v=G_km3l4ri5k

Voros, J. (2003). A generic foresight process framework. *Foresight*, 5(3), 10–21.

<https://doi.org/10.1108/14636680310698379>

Weiss, C. H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426–431. <https://doi.org/10.2307/976587>

- Yle. (2022, 1. huhtikuuta). Suomi lähestyy päätöstä Nato-jäsenyydestä – ratkaisun odotetaan pian valmistuvan. Yle. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/3-12386352>
- Yle. (2022, 11. huhtikuuta). Ukrainan sota ja Nato-keskustelu muokkaavat Suomen turvallisuuspolitiikkaa. Yle. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/3-12383328>
- Yle. (2022, 12. toukokuuta). Presidentti ja pääministeri: Suomi hakee Nato-jäsenyyttä viipymättä. Yle. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/3-12442463>
- Yle. (2022, 15. toukokuuta). Hallituksen selonteko: Suomi hakee Nato-jäsenyyttä. Yle. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/3-12446433>
- Yle. (2022, 20. huhtikuuta). Suomen päätös Nato-jäsenyydestä lähestyy – hallitus valmistelelee esitystä. Yle. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/3-12410571>
- Yle. (2022, 24. helmikuuta). Venäjä aloitti hyökkäyksen Ukrainaan – seuraa tilannetta hetki hetkeltä. Yle. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/3-12331829>
- Yle. (2022, 25. helmikuuta). Suomi varautuu Venäjän hyökkäyksen seurauksiin – hallitus ja presidentti seuraavat tilannetta. Yle. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/3-12334628>
- Yle. (2022, 26. maaliskuuta). Nato-keskustelu käy kuumana – presidentti ja hallitus seuraavat turvallisuustilannetta. Yle. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/3-12377613>
- Yle. (2022, 28. helmikuuta). Presidentti Niinistö: Suomen turvallisuustilanne on vakaa. Yle. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/3-12336530>
- Yle. (2022, 28. helmikuuta). Pääministeri Marin: Nato-jäsenyyssratkaisut tehdään harkiten. Yle. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/3-12336794>

Yle. (2022, 4. maaliskuuta). Ulkopoliittinen keskustelu Nato-jäsenyydestä kiihtyy Suomessa. Yle. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/3-12343282>

Yle. (2022, 9. maaliskuuta). Suomalaisten Nato-kannatus nousut historiallisen korkealle. Yle. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/3-12350781>