

**PAAVO VÄYRYNEN**

**SUOMEN  
ULKO-  
POLITIIKKA**

**KANSALLINEN  
DOKTRIINI JA  
TULEVAISUUDEN  
IHMISKUNTA-  
POLITIIKKA**

**WSOY**

Valtiotieteen tohtori Paavo Väyrysen alun perin ruotsiksi ilmestynyt väitöskirja julkaistaan nyt suomeksi.

Väitöskirjan ensimmäinen osa perustuu tekijän lisensiaattityöhön. Se sisältää kuvauksen Suomen ulkopoliittisesta doktriinista. Väitöskirjassaan Väyrynen paneutuu erityisesti tarkastelemaan puolueettomuuden ja YVA-sopimuksen keskinäistä suhdetta Suomen ulkopoliittikan kokonaisuudessa.

Teoksen toisessa osassa Väyrynen ennustaa Suomen ulkopoliittisen doktriinin tulevaisuutta ja sitä, kuinka puolueettomuusperiaatteita tullaan soveltamaan ihmiskuntapolitiikan kysymyksissä.

Väyrysen teos on tutkimusraportti, joka on mielenkiintoista ja hyödyllistä luettavaa erityisesti ulkopoliittikan asiantuntijoille ja harrastajille.

ISBN 951-0-15718-X



9 789510 157183

PAAVO VÄYRYNEN

# Suomen ulkopolitiikka

Kansallinen doktriini  
ja tulevaisuuden  
ihmiskuntapolitiikka

Werner Söderström Osakeyhtiö  
Porvoo - Helsinki - Juva

© Paavo Väyrynen 1989  
ISBN 951-0-15718-X  
WSOY:n graafiset laitokset  
Juva 1989

# Sisällys

ESIPUHE .....	9
I OSA: SUOMEN ULKOPOLIITTINEN DOKTRIINI	
1. JOHDANTO .....	13
2. SUOMEN ULKOPOLIITTISEN DOKTRIININ PERUS- ONGELMAT – TUTKIMUKSEN KESKEISET TAVOIT- TEET .....	17
2.1. YYA-sopimus ja Suomen puolueettomuus .....	18
2.2. Suomen puolueettomuuspolitiikan uskottavuus .....	26
3. AIKAISEMMAT SUOMEN ULKOPOLIITTISTA DOKT- RIINIA KOSKEVAT TUTKIMUKSET: DOKTRIINI VAI- KUTTAMISEN VÄLINEENÄ .....	33
4. TUTKIMUSMENETELMÄ JA DOKTRIININ MÄÄRI- TELMÄ .....	45
4.1. Ulkopoliittisen ja doktriinitutkimuksen menetelmistä .	45
4.2. Tutkimuksen lähtökohdat ja sen yleinen menetelmä .	49
4.3. Käytännöllisen päättelyn malli — doktriinin määritelmä	55
5. ULKOPOLITIIKAN PÄÄMÄÄRÄT .....	61
5.1. Ulkopoliittikan tavoitteiden määritelmiä .....	61
5.2. Kansallisen edun toteuttaminen ja epäitsekäät pää- määrät .....	66
5.3. Itsensä säilyttäminen ja yleiset päämäärät .....	79
5.4. Ulkopoliittikan jaottelu päämäärien mukaan .....	85
6. SUOMEN ULKOPOLIITTINEN DOKTRIINI .....	93
6.1. Turvallisuuspoliittisen perusratkaisun doktriini .....	95
6.2. Puolueettomuusdoktriini .....	101
6.2.1. Turvallisuus- ja hyvinvointipäämäärien toteuttami- nen .....	105
6.2.1.1. Rauhan lujittaminen lähialueilla .....	105

6.2.1.2.	Kauppapolitiikka .....	111
6.2.1.3.	Ympäristönsuojelu lähialueilla .....	118
6.2.2.	Arvovallan lisääminen .....	122
6.2.3.	Ihmiskuntapolitiikka: työ rauhan ja kehityksen hyväksi .....	124
6.2.3.1.	Alueellisten kriisien ratkaiseminen ja väkivallan käytön vastustaminen .....	124
6.2.3.2.	Aseidenriisunta .....	129
6.2.3.3.	Kehitysyhteistyö .....	134
6.2.3.4.	Maaailmanlaajuinen ympäristönsuojeluyhteistyö ...	140
6.2.3.5.	Ihmisoikeuspolitiikka .....	145
6.2.4.	Puolueettomuusdoktriini .....	151
6.3.	Suomen ulkopoliittinen doktriini .....	157
7.	<b>PUOLUEETTOMUUSDOKTRIINI KÄYTÄNNÖSSÄ – SOVELLUTUKSIA JA ONGELMIA .....</b>	<b>160</b>
7.1.	Puolueettomuuspolitiikan ja ihmiskuntapolitiikan yhteensovittaminen .....	160
7.1.1.	Alueelliset kriisit .....	161
7.1.2.	Aseidenriisuntaneuvottelut .....	167
7.1.3.	Kehitysyhteistyö .....	170
7.1.4.	Ympäristönsuojeluyhteistyö .....	174
7.1.5.	Ihmisoikeudet .....	176
7.2.	Puolueettomuusdoktriinin ja turvallisuuspoliittisen perusratkaisun doktriinin yhteensovittaminen .....	179
7.3.	Puolueettomuusdoktriini funktioidensa valossa .....	181

## II OSA: ENNUSTUS DOKTRIININ KEHITYKSESTÄ JA SEN SOVELTAMISESTA IHMISKUNTAPOLITIIKASSA

1.	JOHDANTO .....	185
2.	ENNUSTAMISEN MENETELMÄT .....	189
2.1.	Ennustusmalli .....	189
2.2.	Ennustamisen luokittelu paikka- ja aikaulottuvuudella	194
2.3.	Analyyttinen ja ei-analyyttinen ennustaminen .....	197
3.	SUOMEN ULKOPOLIITTISEN DOKTRIININ TULEVAISUUS .....	200
4.	PUOLUEETTOMUUSDOKTRIININ SOVELTAMINEN TULEVAISUUDEN IHMISKUNTAPOLITIIKASSA .....	207
4.1.	Ennustusmallin täydentäminen .....	207
4.1.1.	Brodinin doktriini ennustamisen perustana .....	207

4.1.2.	Ennustaminen tämän tutkimuksen doktriinikäsityksen pohjalta . . . . .	217
4.1.3.	Ennustusmallin ja Mouritzenin ennustusmenetelmän yhdistäminen . . . . .	219
4.2.	Ennustus Suomen ihmiskuntapolitiikasta . . . . .	226
4.2.1.	Ihmiskunnan yhteiset ongelmat ja yhteistyö niiden ratkaisemiseksi . . . . .	226
4.2.1.1.	Ihmiskunnan ongelmat ja haasteet . . . . .	227
4.2.1.2.	Kansainvälisen yhteisön ihmiskuntapolitiikka . . . . .	255
4.2.2.	Maaailman yleinen mielipide . . . . .	262
4.2.3.	Puolueettomien maiden viiteryhmä . . . . .	266
4.2.4.	Pohjoismainen viiteryhmä . . . . .	268
4.2.5.	Suomen yleinen mielipide . . . . .	269
4.2.6.	Muutokset toimijoissa . . . . .	271
4.2.7.	Muutokset päämäärissä . . . . .	274
4.2.8.	Yhteenveto: ympäristökijöiden ja puolueettomuusdoktriinin vaikutus ihmiskuntapolitiikkaan . . . . .	276
5.	ENNUSTUSTEN ARVIOINTIA . . . . .	282
5.1.	Ennustusten luotettavuus . . . . .	282
5.2.	Vaihtoehtoinen ennustus . . . . .	291
5.3.	Loppuarvio . . . . .	296
	LÄHDEVIITTEET . . . . .	299
	LÄHDELUETTELO . . . . .	310
	LUETTELO TAULUKOISTA JA KUVIOISTA . . . . .	315
	LECTIO PRAECURSORIA 7.10.1988 . . . . .	317





## Esipuhe

Kun ruotsinkielinen väitöskirjani valmistui viime syksynä, ajattelin, että voisin myöhemmin ilmestyvän suomenkielisen laitoksen esipuheessa ottaa osaa siihen tieteelliseen keskusteluun, joka väitöskirjani pohjalta syntyisi. Tällaista ulkopoliittista keskustelua ennakoi myös vastaväittelijäni apulaisprofessori Harto Hakovirta omassa lausunnossaan (Politiikka-lehti 4/88).

Tätä esipuhetta kirjoittaessani joudun toteamaan, ettei odottamaani keskustelua ole sanottavasti syntynyt. Ainoa tässä mielessä varteenotettava puheenvuoro on tähän mennessä ollut valtiotieteen tohtori Alpo Rusin Suomenmaa-lehteen (10.3.1989) kirjoittama artikkeli.

Väitöskirjani ensimmäinen osa perustuu vuonna 1987 valmistuneeseen liseniaattityöhöni. Väitöskirjavaiheessa olen korjannut ja täydentänyt sitä pyrkien ottamaan huomioon liseniaattityöstä saamiani huomautuksia. Tutkimukseni tämän osan tuloksena on kuvaus Suomen ulkopoliittisesta doktriinista. Doktriini jakautuu sen mukaan turvallisuuspoliittisen perusratkaisun doktriiniin ja puolueettomuusdoktriiniin. Puolueettomuusdoktriinia on puolestaan tarkasteltu sen kahden ulottuvuuden, turvallisuuspoliittisen ja yleisen, valossa. On ollut mielenkiintoista havaita, ettei tätä doktriinikuvausta ole miltään taholta arvosteltu.

Väitöskirjani toinen osa koostuu ennustuksesta, jossa pyritään ennakoimaan sekä Suomen ulkopoliittisen doktriinin tulevaisuutta että puolueettomuusdoktriinin soveltamista tulevaisuuden ihmiskuntapolitiikassa.

Alpo Rusin kritiikki kohdistuu ensi sijassa siihen, että olen doktriinin tulevaisuutta ennustaessani hänen mielestään liiak-

si sivuuttanut Neuvostoliiton ulkopoliitikassa meneillään olevat muutokset. Hän viittaa siihen mahdollisuuteen, että idän ja lännen vastakkainasettelu on ehkä lievenemässä ja Euroopan kaksinaisuus ehkä heikkenemässä. Myös Harto Hakovirta katsoi omassa lausunnossaan, että Euroopan tulevaisuuden tarkastelu on työssäni »alikomplisoitu».

Euroopan tulevaisuuden ennustaminen olisi toki voinut ja sen olisi epäilemättä ollut hyvä perustua esittämäni laajempaan analyysiin. Toisaalta lähdin siitä että ennustustehtävä tältä osin oli siinä määrin yksinkertainen, ettei se edellyttänyt kovin laajaa aineistoa ja tarkastelua. Kysymyshän oli vain sen ennustamisesta, pysyykö Neuvostoliitto suurvaltana ja säilyykö Euroopan poliittinen ja sotilaallinen kahtiajako. Esitin väitöskirjassani mielestäni riittävät perusteet sille ennustukselle, että nykyinen tilanne säilyy molemmilta osin näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa ennallaan. Hakovirtakin totesi lausunnossaan, ettei »komplisoidumpi» tarkastelu olisi luultavasti johtanut esittämästäni johtopäätöksestä poikkeavaan lopputulokseen.

Yhden esittämäni ennustuksen olemme jo voineet todeta olevan toteutumassa: ympäristö- ja kehityskysymykset ovat nousemassa kansainvälisen politiikan ja myös Suomen ulkopoliitiikan keskeiseksi kysymykseksi. Viimeksi kuluneet muutamat kuukaudet ovat olleet tässä suhteessa läpimurron aikaa. Muiltakin osin elävä elämä vähitellen osoittaa sen, missä määrin ennustukseni ovat osuneet oikeaan.

Tämä suomenkielinen teos vastaa asiasisällöltään alkupe-  
räistä ruotsinkielistä väitöskirjaa. Ainoa sisällöllinen tarkistus on osoitettu alaviitteellä.

Liitän tämän kirjan loppuun lyhennelmän väitöstilaisuudessa 7.10.1988 esittämästäni lectio praecursoriasta, joka käsittelee Suomen ulkopoliittista päätöksentekoa. Lisäksi perustelen siinä tutkimuskohteeni ja tutkimusmenetelmäni valintaa. Lyhennelmä luennosta on julkaistu aikaisemmin ruotsiksi Finsk Tidskriftissä (9/88).

Helsingissä 29.3.1989

Paavo Väyrynen

I OSA:

SUOMEN ULKOPOLIITTINEN  
DOKTRIINI



# 1. Johdanto

Tutkimukseni kohteena on Suomen ulkopoliittinen doktriini. Tutkimus kohdistuu vain Suomen viralliseen ulkopoliittikkaan eli Suomen ulkopoliittisen johdon päätöksiin, toimintaan ja kannanottoihin. Sen ulkopuolelle toisin sanoen jäävät muut yhteydet Suomesta ulkomaille ja ulkomailta Suomeen. Samoin tarkastelun ulkopuolelle jäävät ne sisäiset tekijät ja prosessit, jotka ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat ulkopoliittisiin päätöksiin.

Ulkopoliittisen doktriinin määritelmiin paneudutaan vasta myöhemmin. Tässä johdannossa tyydyn esittämään sen hyvin yleisen luonnehdinnan, että doktriini on lähinnä oppijärjestelmä tai oppisuuntaus. Kun on kysymys ulkopoliitiikasta, on käsitteen doktriini synonyymina käytetty myös sanoja »toimintaohjelma» ja »linja». Kun puhutaan ulkopoliittisesta toimintaohjelmasta tai linjasta, tarkoitetaan sitä, että ulkopoliitiikassa on johdonmukaisuutta ja periaatteita, jotka muodostavat jonkinlaisen oppirakennelman. Myöhemmin tutkimuksestani käy ilmi, että ulkopoliittisessä tutkimuksessa on käytetty myös muita, usein paljon kapea-alaisempia doktriinin määritelmiä.

Ulkopoliittisessa toiminnassa, alan tutkimuksessa ja ulkopoliittisessä keskustelussa syntyy jatkuvasti ongelmia sen vuoksi, ettei ole olemassa yksiselitteistä yhteistä käsitteistöä. Käsitteet jätetään usein kokonaan määrittelemättä. Erimielisyyksiä ja ongelmia syntyy usein vain siksi, etteivät ihmiset ymmärrä toistensa tarkoitusta.

Eroja on tietysti myös ulkopoliittisissa näkemyksissä. Täl-

läkin alalla on erilaisia lähtökohtia, arvoja, ihanteita ja poliittisia katsomustapoja. Kunkin toimijan käyttämä käsitteistö heijastelee hänen näkemystään. Toisaalta käsitteistön valinta ohjaa ajattelua ja toimintaa.

Ulkopolitiikkaa käsiteltäessä yksi käsitteellinen perusvalinta on ulkopoliitiikan ja turvallisuuspolitiikan välisen suhteen määrittäminen. Ulkopoliitiikka voidaan määritellä turvallisuuspolitiikan osaksi tai turvallisuuspolitiikka voidaan esittää yhtenä ulkopoliitiikan osa-alueena. Molemmat määritelmät ovat sinänsä oikeita. Käsitteellisesti kumpikin politiikan lohko on toisen osa, eikä kumpikaan sisälly kokonaan toiseen. Usein ulkopoliitiikkaa kuitenkin tarkastellaan hyvin voimakkaasti turvallisuuspoliittisesta näkökulmasta ja jopa niin, että kaikki ulkopoliitiikka sisällytetään määritelmällisesti ja asiallisesti turvallisuuspolitiikkaan. Tällöin ulkopoliitiikan kokonaisuudesta syntyy puutteellinen ja vääristynyt kuva.

Toinen tärkeä käsitteellinen ja samalla oleellisella tavalla substanssiin liittyvä valinta on ulkopoliitiikan päämäärien yleinen määrittäminen. On varsin tavallista, että kansallinen etu määritellään niin yleisesti ja hallitsevasti ulkopoliittista toimintaa ohjaavaksi tekijäksi, ettei sijaa muille näkökohdille juuri jää. Jos kansallisen edun merkitys ulkopoliitikassa ymmärretään tällä tavoin, joudutaan esimerkiksi kehitysyhteistyölle etsimään ensi sijassa itsekkäitä perusteita. Tämä tuottaa voittamattomia vaikeuksia, sillä kehitysyhteistyöllä on selvästi myös muita, Suomen kansallisen edun toteuttamista ensisijaisempia tavoitteita. Erityisen suuriin ongelmiin joudutaan silloin, kun kehitysyhteistyötä tarkastellaan sekä turvallisuuspoliittisesta näkökulmasta että kansallista etua voimakkaasti korostaen.

Kolmas keskeinen käsitteellinen perusvalinta on puolueettomuuden asema Suomen ulkopoliitikassa. Jotkut katsovat, ettei puolueettomuuskäsite sovi lainkaan käytettäväksi Suomen ulkopoliitikassa. Joskus puolueettomuuspolitiikka määritellään yhdeksi osaksi Suomen ulkopoliitiikkaa, jolloin muu

ulkopoliitikka saatetaan määritellä rauhanpolitiikaksi. Usein Suomen ulkopoliittisesta linjasta käytetään yleisnimeä puolueettomuuspolitiikka. Useimmiten puolueettomuuspolitiikka määritellään Suomen ulkopoliitikan välineeksi tai keinoksi, toisinaan puolueettomuus kuitenkin esitetään päämääränä. Näilläkin käsitevalinnoilla on oleellinen merkitys ulkopoliittisessa toiminnassa, tutkimuksessa ja keskustelussa.

Tässä tutkimuksessa edellä mainitut kolme käsitteellistä kysymystä on ratkaistu seuraavasti:

1. Suomen ulkopoliittisessä doktriinissa turvallisuuspolitiikka on ulkopoliitikan osa-alue; kaikki ulkopoliitikka ei ole turvallisuuspolitiikkaa.
2. Suomen ulkopoliitikkassa on myös epäitsekkeitä päämääriä; kaikki ulkopoliitikka ei ole kansallisen edun toteuttamista.
3. Puolueettomuuspolitiikka on Suomen ulkopoliitikan yleislinja; puolueettomuuspolitiikka on ulkopoliittisen doktriinin hallitseva piirre, vaikka kaikki ulkopoliitikka ei olekaan määriteltävissä puolueettomuuspolitiikaksi.

Vaikka nämä käsitteelliset perusvalinnat tehdään heti tutkimuksen alussa, paneudutaan niihin vielä myöhemmin. Yhtenä tutkimuksen tarkoituksena on hakea tukea näille valituille käsitelmääritelmille.

Tutkimuksen varsinainen tavoite on Suomen ulkopoliittisen doktriinin sisältö. Tässäkin tutkimuksessa tarkastellaan YYA-sopimuksen ja puolueettomuuspolitiikan keskinäistä suhdetta Suomen ulkopoliitikkassa, mikä on ollut tähänastisten doktriinitutkimusten pääkohde. Toisaalta tarkoituksena on analysoida puolueettomuuspolitiikkaa sen käsityksen pohjalta, että

*Suomen puolueettomuuspolitiikassa on kaksi ulottuvuutta  
– turvallisuuspoliittinen ulottuvuus ja puolueettomuus ylei-*

*senä lähtökohtana maan suhteissa muihin maihin ja kansainväliseen yhteisöön.*

Tutkimukseni varsinaiset tavoitteet voidaan esittää havainnollisimmin tarkastelemalla niitä ongelmia, joita doktriinin toteuttamisessa on esiintynyt.



## 2. Suomen ulkopoliittisen doktriinin perusongelmat — tutkimuksen keskeiset tavoitteet

Suomen ulkopoliittikkaa käsiteltäessä käytetään usein sanaa »linja». Puhutaan Paasikiven–Kekkonen linjasta tai Suomen puolueettomuuspolitiikan linjasta. Tämä kielenkäyttökin heijastelee sitä tosiasiaa, että Suomen ulkopoliitikassa on pyritty ja on päästy pitkälle menevään johdonmukaisuuteen ja että siinä on siten selvät periaatteet. Doktriinitutkimuksen käsitteistöä käyttäen voidaan sanoa, että Suomen ulkopoliitikassa on selvästi strukturoitu ja pitkälle kehittynt doktriini.

Suomalaisessa doktriinitutkimuksessa on paneuduttu selvittämään muun muassa sitä, mitä vaihtoehtoja ulkopoliittisella johdolla on käytettävissään, kun se harkitsee doktriininsa sktrukturointi- ja julkisuusastetta. Osmo Apunen katsoo, että mitä täsmällisemmin ulkopoliitikassa noudatettavat periaatteet on määriteltä ja mitä laajemmin ne julkistetaan, sitä uskottavampaa ulkopoliittikka on ja sitä vähemmän ulkopoliittisella johdolla on liikkumavapautta tulevissa päätöksissään. Vastaavasti löyhästi strukturoitu ja vähän julkistettu doktriini antaa hänen mukaansa enemmän liikkumavapautta, mutta toisaalta se antaa ulkopoliitikalle myös vähemmän uskottavuutta. (1.)

Steve Lindberg esittää tästä esimerkin, joka koskee Suomen ulkopoliittikkaa (2.):

»Ennen toista maailmansotaa Suomi sanoi noudattavansa puolueettomuutta, mutta ei ollut täsmentänyt sitä suhteessa Neuvostoliittoon. Vaikka Suomi siten säilytti itsellään suuren liikkumavapauden, antoi Neuvostoliitto omassa arviossaan

Suomen puolueettomuudelle alhaisen uskottavuuden. Tämä johtui osittain siitä, ettei puolueettomuuden strukturointi neuvostoliitonsuhteita ajatellen ollut yksiselitteisen selvä. Neuvostoliitto katsoi siten, että sillä oli valvottavanaan Suomen suunnalla selvä turvallisuusintressi, mikä sittemmin johti talvisotaan. Sodan jälkeen Suomi luopui suuresta toimintavaudestaan saadakseen Neuvostoliiton silmissä paremman uskottavuuden, mikä selvästi heijastuu nykyiseen Suomen ulkopoliittiseen doktriiniin. Suomen suhteille Neuvostoliittoon on annettu suuri julkisuus samalla kun strukturointi on suhteellisen pitkälle menevä. Toinen asia sitten on se, että Suomen puolueettomuuspyrkimyksellä on lännessä jonkin verran vähäisempi uskottavuus, vaikka julkisuus on ollut suurta, sillä strukturointi on ollut tietyllä tavalla puutteellista.»

Doktriinin käytäntöön soveltamisessa esiin tulleet ongelmat perustuvat esimerkkeihin. Tämän esityksen ensimmäisessä jaksossa keskitytään tarkastelemaan niitä ongelmia, joita on tullut esiin YYA-sopimuksen ja Suomen puolueettomuuspolitiikan yhteensovittamisessa erityisesti 1970-luvulla. Toisessa jaksossa tarkastellaan suomettumiskeskustelua siltä osin kuin se on liittynyt Suomen puolueettomuuspolitiikan uskottavuuteen.

## 2.1. YYA-sopimus ja Suomen puolueettomuus

Vaikka Suomen ulkopoliittinen doktriini suhteessa Neuvostoliittoon on nyt pitkälle strukturoitu ja sille annettu julkisuus on runsasta, ei uskottavuusongelma ole tässäkään suhteessa täysin poistunut. Tämä on käynyt ilmi siinä, ettei Neuvostoliitto ole ajoittain kovin selväsanaisesti tunnustanut Suomen puolueettomuutta. Neuvostoliitossa on epäilty, että Suomen puolueettomuuspyrkimys voisi suuntautua siten, että se tähtäisi YYA-sopimuksen mukaisten sopimusvelvoitteiden hei-

kentämiseen tai jopa niiden mitätöimiseen.

Julkisuudessa neuvostoliittolaisia näkemyksiä on tullut esiin muun muassa nimimerkki Juri Komissarovin kautta. Komissarovin yksin ja yhdessä nimimerkki T. Bartenjevin kanssa kirjoittamissa kirjoissa YYA-sopimuksen ja Suomen puolueettomuuden suhdetta käsitellään varsin seikkaperäisesti. (3.) Nimimerkit arvostelevat niitä »useiden suomalaisten ja muiden länsimaisten kirjoittajien» tutkimuksia sekä »joidenkin poliitikkojen ja sotilaiden lausuntoja», joissa johdannon maininnasta Suomen pyrkimyksestä pysyttäytyä suurvaltojen välisten ristiriitojen ulkopuolella on tehty YYA-sopimuksen hallitsevin määritelmä. Tästä he toteavat tehdyn sen johtopäätöksen, että »Suomen kannalta sopimuksen tärkein sitoumus on pysytellä kaikissa tilanteissa ja olosuhteissa puolueettomana». »Juuri tällaiseen ajatukseen päätyvät ne, jotka YYA-sopimuksen tavallisista sotilasliittosopimuksista erottavia erikoispiirteitä tähdentäessään. . . julistavat tällä perusteella sotilaspoliittiset artikkelit toissijaisiksi irrottaen sopimuksen johdannon niistä tai asettaen sen niille vastakohtaksi.»

Komissarov ja Bartenjev kiteyttävät oman tulkintansa YYA-sopimuksen johdannosta näin:

»Vuoden 1948 sopimuksen johdannossa esiintyvä kohta ei velvoita Suomea pysymään puolueettomana kaikissa olosuhteissa. Se merkitsee vain sitä, että sellaisissa kysymyksissä, jotka eivät koske Neuvostoliiton ja Suomen välisiä ystävyys-suhteita tai Neuvostoliiton luoteisrajojen tai Suomen itsensä puolustamista, Suomi voi noudattaen pyrkimystään pysytellä suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella omaksua halutessaan puolueettoman kannan. Toisin sanoen, Suomen ulkopoliittikka, joka sisältää pyrkimyksen pysyä suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella, ei saa joutua ristiriitaan vuoden 1948 sopimuksen hengen ja sisällön kanssa, ei myöskään siinä kiteytetyn sitoumuksen kanssa ylläpitää ja kehittää ystävällisiä ja hyviä naapurussuhteita Neuvostoliittoon».

Asian ydin on siinä, että nimimerkit varoittavat asettamas-

ta YYA-sopimuksen johdantoa vastakkain artikloissa ilmais-  
tujen sitoumusten kanssa. Toisin sanoen, Suomen tulee kai-  
kissa olosuhteissa YYA-sopimuksen mukaisesti estää alueen-  
sa käyttö Neuvostoliittoon suuntautuvaan hyökkäykseen, ei-  
kä puolueettomuuspyrkimys saa mennä tämän sitoumuksen  
edelle.

Suomi on sitoutunut toimimaan kaikissa olosuhteissa  
YYA-sopimuksen edellyttämällä tavalla, eikä sen puolueetto-  
muuspyrkimys siis suuntaudu YYA-sopimusta vastaan. Suomi  
noudattaa puolueettomuuspolitiikkaa siten, ettei se ole risti-  
riidassa YYA-sopimuksen turvallisuuspoliittisten sitoumusten  
kanssa. Jotta väärinkäsityksiä ei syntyisi, on tämä raja-  
us pyritty pitämään hyvin selvänä. Käytännössä tämä on usein tapah-  
tunut siten, ettei nimenomaan Suomen turvallisuuspoliittises-  
ta perusratkaisusta puhuttaessa ole lainkaan käytetty puolue-  
ettomuus-käsitettä, vaan se on liitetty yleisemmin Suomen  
ulkopolitiikkaan. (4.) Mutta puolueettomuuskäsite liittyy  
myös Suomen turvallisuuspolitiikan perusratkaisuun, joten tä-  
män sanan käyttöä ei voida rajata sen ulkopuolelle.

Suomen sodanjälkeinen ulkopoliittinen linja, doktriini, on  
esitetty selkeästi Urho Kekkosen »Tamminiemi»-kirjassa, jo-  
hon hän on koonnut Suomen ulkopoliitiikan periaatteet siinä  
muodossa, mihin ne ovat vuosikymmenten kehityksen tulok-  
sena muotoutuneet. Seuraavat lainaukset osoittavat, miten  
Urho Kekkonen käyttää puolueettomuuskäsitettä tarkastel-  
lessaan Suomen turvallisuuspolitiikan ydinkysymyksiä:

»Vaikka YYA-sopimus sisältääkin sotilaspoliittisia mää-  
räyksiä, sitä ei siitä huolimatta voida pitää sotilaallisena liitto-  
sopimuksena. Monet seikat puhuvat sellaista tulkintaa vas-  
taan eikä vähiten sopimuksen alueellinen ulottuvuus. Suomi-  
han on sitoutunut puolustamaan alueensa koskemattomuutta  
omien rajojensa sisäpuolella, minkä se tietenkin tekee joka  
tapauksessa, ilman sopimuksiakin.

Tämän itsestään selvän asian liittämistä sopimukseen on  
kuitenkin pidetty tärkeänä sen vuoksi, että se valaisee YYA-

sopimuksen luonnetta. Jos Neuvostoliitto sen sijaan joutuu hyökkäyksen kohteeksi muualta kuin Suomen alueen kautta, ei sopimus suinkaan kytke meitä mukaan sotaan. Pyrkimyksemme on tällöin kaikin keinoin säilyttää puolueettomuutemme.» (5.)

». . . puolueettomuus näyttää nykyaikaisen asetekniikan aikakautena tarjoavan edullisesti sijaitseville pienille valtioille (mahdollisessa) suursodassa jopa paremmat elinmahdollisuudet kuin liittoutuminen ydinasesuurvaltojen kanssa, siitä huolimatta, että sotilasliittojen päämääränä on jäsenvaltioiden turvallisuuden lisääminen nimenomaan sodan varalta.» (6.)

Toisessa lainauksessa puolueettomuus-käsitettä käytetään liittokuntaan kuulumisen vaihtoehtona. Tällaisen puolueettomuuskäsitteen käytön ei pitäisi synnyttää Neuvostoliitossa väärinkäsityksiä, sillä YYA-sopimuksen sopijapuolet ovat kaikissa yhteyksissä olleet yhtä mieltä siitä, että sopimus ei synnytä liittokuntasuhdetta Suomen ja Neuvostoliiton välille. Toisaalta Suomi ei halua eikä se YYA-sopimuksen nojalla voisikaan olla sotilaallisessa liittosuhteessa, joka suuntautuisi Neuvostoliittoa vastaan.

Ensimmäisessä sitaatissa käytetään puolueettomuus-käsitettä sanan kansainvälisoikeudellisessa mielessä, jolloin tarkoitetaan valtion pysyttäytymistä kansainvälisen selkkauksen tai sodan ulkopuolella, Komissarov ja Bartenjev hyväksyvät tällaisen puolueettomuuden viitaten J. O. Söderhjelmin muistelmassa esitettyyn Paasikiven kannanottoon, jonka mukaan »suomalaiset eivät pyri puolueettomuuteen tämän sanan kansainvälisoikeudellisessa merkityksessä, vaan että he haluavat kaikissa vaiheissa pysyä valtioiden välisten selkkausten ulkopuolella». (7.) Söderhjelmin muistelmien alkuperäisen muotoilun mukaan Paasikivi korosti, että »me emme toivoneet puolueettomuutta kansanoikeudellisessa merkityksessä, vaan että me kaikissa vaiheissa toivoimme saavamme jäädä valtioiden välisten selkkausten ulkopuolelle». (8.)

Käsitteellisesti edellä mainittu Söderhjelmin/Paasikivi sitaat-

ti on epäselvä. Alkuperäisin ja yleisin kansainvälisoikeudellisen puolueettomuuden määritelmä on juuri se, että maa pysyttäytyy muiden valtioiden välisen sodan ulkopuolella. Toinen kansainvälisoikeudellinen tapa puhua puolueettomuudesta liittyy sellaiseen oikeudellisesti tunnustettuun puolueettomaan asemaan, jonka Sveitsi ja Itävalta ovat saavuttaneet. Sama käsitteellinen epäselvyys vaikeuttaa Komissarovin ja Bartenjevin tarkoituksen ymmärtämistä. Komissarov ja Bartenjev käsittääkseni kuitenkin hyväksyvät sen, että Suomi pyrkii kaikissa vaiheissa pysyttäytymään valtioiden välisten selkkausten ulkopuolella. Toisaalta he vastustavat sellaista tulkintaa, että »Neuvostoliiton kannalta sopimuksen tehtävänä olisi ensisijaisesti taata, että Suomi idän ja lännen välisessä mahdollisessa yhteentörmäyksessä ei luovu puolueettomuudesta». (9.)

Allan Rosas on käsitellyt puolueettomuutta lähinnä kansainvälisen oikeuden näkökulmasta tutkimuksessaan »Sodanaikainen puolueettomuus ja puolueettomuuspolitiikka». Hän toteaa puolueettomuudella perinteisesti tarkoitettua sodanaikaista puolueettomuutta (war-time neutrality), joka voidaan vielä jakaa traditionaaliseksi sodanaikaiseksi puolueettomuudeksi ja maan asemaksi ei-sotaikäyväksi valtiona (non-belligerent). Sveitsin ja Itävallan puolueettomuusmallia kutsutaan pysyväksi puolueettomuudeksi (permanent neutrality).

Samalla kun Rosas määrittelee nämä kaksi puolueettomuuden lajia kansainväliseen oikeuteen perustuviksi, hän pitää asioiden liiallisena yksinkertaistamisena väitettä, »että vain pysyvä puolueettomuus (sodanaikaisen puolueettomuuden ohella) kuuluu kansainvälisen oikeuden piiriin puolueettomuuspolitiikan ja sitoutumattomuuden ollessa puhtaasti poliittisia käsitteitä». (10.)

Rosas käsittelee tutkimuksessaan myös edellä mainittuja Paasikiven puolueettomuus-muotoiluja: »Puolueettomuudella 'kansainvälisoikeudellisessa merkityksessä' Paasikivi lienee

tarkoittanut Sveitsin mallin mukaista pysyvää puolueettomuutta ja todennäköisesti myös sodanaikaista puolueettomuutta käsitteen traditionaalisessa ja juridis-teknisessä mielessä. Toisaalta viittaus pysyttäytymiseen valtioiden välisten 'selkkausten' ulkopuolella 'kaikissa vaiheissa' ja 'viime sotien kovien kokemusten' korostaminen vastauskirjelmässä osoittavat pyrkimystä välttää Suomen joutumista uuden sodan varsinaiseksi osapuoleksi.» (11.)

Rosas täydentää tulkintaansa Paasikiven puolueettomuuskäsityksestä siteeraamalla hänen 9.4.1948 pitämäänsä radiopuhetta, jossa »Paasikivi ei pitänyt sopimusta ehdottomana esteenä sodanaikaiselle puolueettomuudelle, jonka ylläpitämistä vaikeuttivat muut seikat». »Vaikkakin Suomella täytyy katsoa olevan periaatteellinen oikeus pysyä puolueettomana muiden valtioiden välisen sodan aikana, on kuitenkin muistettava, että Neuvostoliitolle rauhansopimuksen mukaan taatut oikeudet ei vain Porkkalan tukialueeseen vaan myös vapaa-seen kauttakulkuun kaikkia teitä ja keinoja käyttäen tämän tukialueen ja Neuvostoliiton välillä antavat Suomen puolueettomuudelle oman värinsä, joka ei hyvästi sovellu kansainvälisen oikeuden käsikirjoihin.»

Porkkalan vuokra-alueen palauttamisen vuonna 1955 Rosas toteaa poistaneen Paasikiven mainitseman haittatekijän. »Vasta Porkkalan palautuksen jälkeen ryhdyttiin määrätietoisesti nostamaan puolueettomuuspolitiikka Suomen ulkopoliitiikan keskeiseksi toimintamalliksi.»

Rosas lainaa tutkimuksessaan myös presidentti Kekkonen kahta lausuntoa. Vuonna 1965 Kekkonen esittämän kannanoton, jonka mukaan Suomi voi ylläpitää puolueettomuuttaan ainoastaan rauhantilan säilyessä Euroopassa, tekijä tulkitsee heijastelleen pessimismiä sodanaikaiseen puolueettomuuteen tähtäävän politiikan onnistumisen mahdollisuuksista. Tästä osoituksena hän pitää Kekkonen seuraavan vuoden kannanottoa: »Me pyrimme pitämään Suomen rauhan aikana suurvaltojen ja suurvaltablokkien ristiriitojen ulkopuolella sekä

niiden välisen aseellisen selkkauksen sattuessa säilyttämään Suomen puolueettomuuden». Tässä lainauksessa Kekkonen käyttää puolueettomuus-käsitettä samassa merkityksessä kuin edellä esitetyssä Tamminiemi-kirjan siteerauksessa.

Rosas selostaa tutkimuksessaan myös sitä keskustelua, joka käytiin Suomen turvallisuuspolitiikasta 1970-luvun alussa. Polemiikin lähtökohtana olivat Max Jakobsonin kirja »Kuumalla linjalla», parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö vuodelta 1971 ja Harto Hakovirran Poliitiikka-lehdessä julkaistava artikkeli. Laajin Jakobsonin kirjaa ja puolustuskomitean mietintöä kritisoiva kannanotto sisältyy Jaakko Blombergin ja Pertti Joenniemen kirjaan »Kaksiteräinen miekka — 70-luvun puolustuspolitiikka». Poliitiikka-lehden palstoilla keskusteluun ottivat osaa muun muassa Osmo Apunen, Ilkka-Christi-an Björklund, Harto Hakovirta, Jan-Magnus Jansson ja Jaakko Kalela. Katarina Brodinin foorumina oli Finsk Tidskrift. (12.)

1970-luvun alun keskustelu käsitteli Suomen turvallisuuspolitiikan keskeisimpiä kysymyksiä, ennen muuta puolueettomuuden ja YYA-sopimuksen keskinäistä suhdetta ja puolustuslaitoksen asemaa Suomen turvallisuuspolitiikan kokonaisuudessa. Pääargumentit on kiteytetty puolustuskomitean mietinnössä ja Blombergin-Joenniemen kirjassa.

Komitean mietinnössä todetaan, että »Suomen kannalta katsottuna YYA-sopimus liittyy turvallisuuspolitiikkamme tavoitteeseen säilyä kansainvälisten ristiriitojen, viime kädessä aseellisten selkkausten ulkopuolella». Tavoitteeksi puolustusvoimien kehittämiseksi esitetään se, että voisimme omin voimin suoriutua YYA-sopimuksen velvoitteista ja ylläpitää puolueettomuutta myös mahdollisessa kriisitilanteessa. (13.)

Blomberg ja Joenniemi puolestaan esittävät, että »puolueettomuuden säilyttäminen ei tulisi olla Suomen turvallisuuspolitiikan ensisijaisena päämääränä kriisitilanteessa». Heidän mielestään ensisijaisena päämääränä tulee olla »Neuvostoliiton luottamuksen säilyttäminen, maittemme välisen



turvallisuusyhteisön ylläpitäminen». Rosas tulkitsee kirjoittajien tarkoittavan, että Suomen kyllä tulisi pyrkiä välttämään joutumista aseellisen selkkauksen osapuoleksi kunhan samalla huolehditaan siitä, että tämä päämäärä ei joudu ristiriitaan heidän esittämänsä turvallisuuspolitiikan ensisijaisen päämäärän kanssa. (14.)

Nimimerkki Juri Komissarov tukeutuu edellä mainituissa kirjoissaan suomalaisessa keskustelussa käytettyihin puheenvuoroihin. Osmo Apunen on esittänyt sen arvion, että Komissarovin kannanotot liittyvät suoraan Suomessa käytyyn keskusteluun. Apunen arvelee Komissarovin antaneen kirjoissaan neuvostoliittolaisen tulkinnan siitä, mitä Suomen ja Neuvostoliiton välisten valtiollisten asiakirjojen, ennen muuta YYA-sopimuksen, sanonnat tarkoittavat. Hän huomauttaa, ettei kaikilta osin ole olemassa yhteisesti sovittua tekstiä tulkinnoista. Apunen tulkitsee Komissarovin ja Bartenjevin »sannonan jyrkkyyden» siten, että he ovat halunneet tasapainottaa muutoin epäsymmetristä keskustelua. (15.)

Suomen sotienjälkeisen ulkopoliittisen doktriinin pitkälle menevä strukturointi ja sen saama suuri julkisuus ei siis ole täysin poistanut ulkopoliittikkamme uskottavuusongelmaa Neuvostoliiton suuntaan. Suomessa erityisesti 1970-luvun alussa, mutta myös sen jälkeen käyty keskustelu on puolestaan osoittanut, ettei doktriinia ole myöskään kyetty riittävästi legitimoimaan oman kansan keskuudessa. Vaikka tilanne on tässä suhteessa 1970-luvun alkuun verrattuna parantunut, on puutteita edelleen havaittavissa. Pulmana on edelleen YYA-sopimuksen ja puolueettomuuden suhde. Uskottavuus ja legitimointiongelma ei näytä koskevan rauhanajan olosuhteita, vaan Suomen käyttäytymistä mahdollisessa kriisitilanteessa: kuinka Suomi mahdollisessa kriisitilanteessa sovittaa yhteen puolueettomuuspyrkimyksensä ja YYA-sopimuksen mukaisten velvoitteidensa toteuttamisen.

Tämän tutkimuksen yhtenä tarkoituksena on pyrkiä selvittämään käsitystä siitä, mikä on Suomen ulkopoliittinen

doktriini ja kuinka sen puitteissa on pyritty sovittamaan yhteen YYA-sopimus ja puolueettomuus. Vaikka tähänastisissa Suomen ulkopoliittista doktriinia koskevissa tutkimuksissa on nimenomaan keskitytty tarkastelemaan näiden kahden tekijän keskinäistä suhdetta Suomen ulkopoliitikassa, on tarkastelu jäänyt puutteelliseksi muun muassa sen vuoksi, että puolueettomuuspolitiikkaa ei ole riittävän tarkkaan määritelty eikä jäsenneilty.

## 2.2. Suomen puolueettomuuspolitiikan uskottavuus

Lindberg arvioi edellä lainatussa Suomen ulkopoliittista doktriinia koskevassa esimerkissään, että suurin ongelma on ollut Suomen puolueettomuuspyrkimyksen vähäinen uskottavuus länessä. Syyksi tähän hän mainitsee sen, että doktriinin strukturointi on ollut tietyllä tavalla puutteellista.

Suomen puolueettomuuden heikko uskottavuus länessä on tullut selvimmin esiin niin sanotussa suomettumiskeskustelussa. Tätä keskustelua on käyty ennen muuta ulkomailla, mutta suomalaisetkin ovat siihen osallistuneet.

Jaakko Iloniemi on todennut suomettumis-sanana sisällön vaihdelleen käyttäjästä ja hänen lähtökohdastaan riippuen, mutta sen »sanoma on ollut pääpiirteittäin yksi ja sama: sanalla tarkoitetaan valtiota, joka tosin on säilyttänyt itsenäisen ja riippumattoman valtion ulkoiset tunnusmerkit, mutta on todellisuudessa Neuvostoliiton voimakkaan ja kaikinpuolisen vaikutuksen alainen». Hän toteaa edelleen suometumisesta puhuvien ajattelevan, että suomettunut kansakunta on luopunut riippumattomuudestaan ainakin johonkin määrään saakka joko ulkoapäin pakotettuna tai sisäisen prosessin, itseluottamuksen rappeutumisen aikaansaaman »itsesuomettumisen» kautta ja on näin ollen kykenemätön vaalimaan omia perus-

etujaan. (16.)

Ulkomaisista tutkijoista on mm. H. Peter Krosby paneutunut suomettumiskeskustelun taustaan ja olemukseen. Hän on löytänyt käsitteen juuret Itävallasta, missä eräs akateeminen aikakauslehti käytti sanaa »Finnisierung» vuonna 1960. Muodossa »Finnlandisierung» sana tuli yleisempään tietoisuuteen Saksan liittotasavallassa käydyssä keskustelussa. Krosby on koonnut useita sisällöltään hieman toisistaan poikkeavia määritelmiä suomettumiselle. The New York Timesin ulkopoliittinen kolumnisti C. L. Sulzberger esimerkiksi on määritellyt termin alistumiseksi »venäläisten herruuteen ja tietyn sisäisen vapauden suvaitsemisen uskotteluun». Otto Habsburgin hän toteaa määritelleen suomettumisen tilaksi, jossa »valtio on menettänyt olennaisen suvereenisuutensa ainesosia samalla kun se on säilyttänyt demokraattisen elämän ja vapaan järjestyksen ulkonaisen näön». Norjalaisen valtiotieteilijän Nils Örvikin Krosby toteaa määritelleen Suomen asianmukaiseksi esimerkiksi kauko-ohjatusta maasta. Vaikka tämä myönsi Suomen nauttivan suurempaa sisäistä ja ulkoista vapautta kuin Itä-Euroopan valtiot, hän väitti, että Suomea kauko-ohjattiin enemmän kuin se itse ohjasi itseään. (17.)

Krosby itse pitää suomettumiskeskustelua asiattomana ja sen Suomesta antamaa kuvaa vääränä. Samoin ajattelee toinen amerikkalainen tutkija John P. Vloyantes, joka kärjistää sanottavansa, että suomettumishypoteesi olisi käyttökelpoisempi kuvaamaan »Itä-Euroopassa olevien Neuvostoliiton satelliittien» tulevaisuutta, missä suhteessa sen tulisi huolestuttaa enemmän Neuvostoliiton kuin Yhdysvaltain johtajia. (18.)

Pitkään Suomessa työskennellyt englantilainen George Maude on myös käsitellyt laajasti suomettumiskäsitettä kirjassaan »Suomalainen dilemma — puolueettomuus suurvallan varjossa». George Kennaniin tukeutuen Maude tyrmää finlandisoinnin yleispätevänä opinkappaleena. Samoin hän myöntää, että »kun Suomen politiikkaa katsellaan kokonaisuutena ja tunnustetaan Suomen menestyksellinen pyrkimys

pitää yllä ja voimistaa läntisiä suhteitaan, on finlandisoinnin käsite surkean riittämätön myös kuvaamaan Suomen politiikkaa». Vaikka näin on hän toteaa, että käsitteen olemassaolo on realiteetti eikä sitä voi jättää vaille huomiota siitäkään syystä, että se »edustaa pyrkimystä ymmärtää Suomen asemaa Euroopassa ja ennen kaikkea monisäikeistä suomalais-neuvostoliittolaista suhdetta». (19.)

Yhtenä syynä suomettumiskäsitteen levinneisyyteen Maude mainitsee presidentti Kekkonen lausunnon vuodelta 1961, jolloin hän sanoi Saksan liittotasavallan puolustusministerin vierailun Norjaan olleen »uskomaton karhunpalvelus Suomelle». Hän toteaa myös Suomen sisäpoliittisten olojen ja eräiden virallista ulkopoliittista linjaa vastustaneiden poliitikkojen toiminnan vaikuttaneen finlandisoitumiskäsityksiä vahvistavasti. Raskaimmin Maude katsoo finlandisoinnin paineen tuntuvan sisäisesti. Hän viittaa tässä erityisesti radion ja television yksipuolisuuteen Yhdysvaltain ja Neuvostoliiton oloja ja politiikkaa käsiteltäessä. Mutta hän jatkaa: »Sanottakoon Suomen sisäisestä mielipideilmastosta mitä tahansa, on hyvä pitää mielessä, että sikäli kuin Suomen ulkopoliittikka on kyseessä, yleiskuva on positiivinen niin hyvin länsimaiden kuin Neuvostoliiton kannalta».

Katarina Brodin varoittaa edellä mainitussa Finsk Tidskriftin artikkelissa suomettumiskeskusteluun viitaten, ettei Suomen tule toimia siten, että sen käsitettäisiin kuuluvan itäiseen, »anti-imperialistiseen rauhanrintamaan», mikä väistämättä vaikuttaisi kielteisellä tavalla Suomen kuvaan. »Se, ettei ehdotonta symmetriaa tai paralleliteettia ulkopoliitikassa voida vaatia, ei tarkoita sitä, ettei tasapainokysymyksillä olisi merkitystä», hän painottaa. Hän kysyy artikkelissaan, onko Suomessa varaa toimia Ruotsin tapaan maailman omanatuntona ja harjoittaa protestipoliittikkaa. »Oikein tai väärin asetetaan Suomen puolueettomuuspolitiikan uskottavuus monilla tavoilla kyseenalaiseksi jo nyt. Protestipoliittikka joka käytännössä kaikella todennäköisyydellä suuntautuisi yksipuolisesti

länttä vastaan vahvistaisi edelleen olemassaolevia epäluuloja.» (20.)

Vertaillen tutkimuksessaan »Ulkosuhteiden epäsymmetriat ja puolueettomuuspolitiikan edellytykset» eri puolueettomien maiden politiikkaa toisiinsa Harto Hakovirta päätyy samantapaiseen argumentointiin kuin Brodin edellä siteeratusta artikkelistaan. Hänen mukaansa Sveitsillä ja Ruotsilla on vakiintuneen asemansa ja puolueettomuutensa pitkien perinteiden vuoksi mahdollisuus vähemmän symmetriseen puolueettomuuspolitiikkaan kuin Itävallalla ja Suomella, joiden on kiinnitettävä enemmän huomiota puolueettomuutensa hyväksyttävyyteen. Hakovirta ottaa esimerkin Ruotsin suhtautumisesta Vietnamin sotaan. Hän arvioi, että Suomen presidentin tai Itävallan liittokanslerin esiintyminen tässä asiassa samalla tavalla kuin Olof Palme esiintyi olisi olennaisesti vähentänyt näiden maiden kansainvälisen toiminnan edellytyksiä esimerkiksi liennytyssprosessissa 1960-luvun lopulla ja 1970-luvulla. »Tämä olisi merkinnyt niiden ulkopoliittikan olennaisimman voiman lomaantumista», painottaa Hakovirta. (21.)

Suomen Hakovirta toteaa omaksuneen responsiivisen asenteen Neuvostoliittoa kohtaan. »Paitsi että Suomi on määrätietoisesti pyrkinyt minimoimaan konfliktinsa Neuvostoliiton kanssa, se on myös pyrkinyt säilyttämään mahdollisimman hyvät suhteet kaikkiin länsivaltoihin kyetäkseen kansainvälisen aktiviteetin kautta itse edes jossain määrin luomaan politiikkansa onnistumisen edellytyksiä», päättelee tutkija. Suomen koko puolueettomuuspolitiikan hän katsoo olleen paljolti eräänlaista väistöpolitiikkaa, jossa »konflikteja suurvaltojen kanssa on pyritty kaikin keinoin ehkäisemään ja minimoimaan periaatteistakin tinkien». Tässä Hakovirta viittaa Max Jakobsonin kirjaan »Veteen piirretty viiva», mutta ei määrittele, mistä periaatteista ja miten Suomi on hänen mielestään tinkinyt.

Raimo Väyrynen, joka on tutkinut suomalais-neuvostoliit-

tolaisissa suhteissa esiintyneitä konflikteja kolmen vertailevan case-tutkimuksen valossa, on selvittänyt Suomen poliittisen järjestelmän responsiivisuutta. Hänen johtopäätöksensä on, että poliittinen järjestelmämme on responsiivinen Neuvostoliittoa kohtaan ja että responsiivisuus on lisääntynyt ajan mukana. Tutkimus käsittelee ajanjaksoa vuodesta 1948 vuoteen 1962. Väyrysen tutkimus keskittyy vain Suomen ja Neuvostoliiton välisiin suhteisiin, joten se ei anna valaistusta Hakovirran mainitsemaan Suomen pyrkimykseen ylläpitää hyviä suhteita länsivaltoihin. (22.)

Suomen puolueettomuuspyrkimyksen uskottavuusongelma länsimaiden suuntaan voidaan jakaa kahtia. Yhtäältä pulmana on se turvallisuuspolitiikkaan liittyvä epäily, ettei Suomi mahdollisessa kriisitilanteessa edes pyrkisi pysyttämään selkkauksen ulkopuolella, vaan että se olisi ilman muuta selkkauksen osapuoli Neuvostoliiton liittolaisena. Lisäksi on esitetty epäilyjä, että kriisitilanteessa Neuvostoliitto voisi käyttää Suomen aluetta hyökkäysreitteinä lähinnä Pohjois-Norjaan. Nämä puolueettomuuden uskottavuuteen liittyvät ongelmat ovat olleet julkisuudessa esillä suhteellisen vähän, eikä niitä ole juuri lainkaan kosketeltu edellä selostetussa suomettumiskeskustelussa.

Tältä osin Suomen ulkopoliittikan uskottavuus voi vahvistua lähinnä siten, että doktriinin strukturointia ja julkisuutta pyritään lisäämään ja ennen muuta selventämään YYA-sopimuksen ja puolueettomuuden keskinäistä suhdetta Suomen turvallisuuspolitiikassa. Toisin sanoen: tältä osin uskottavuutta Neuvostoliittoon päin ja lännen suuntaan voidaan vahvistaa samalla tavalla. Edellä mainitulla tutkimukseni ensimmäisellä tavoitteella on siis yhteys politiikan uskottavuuden parantamiseen myös länteen päin.

Länteen päin Suomen puolueettomuuspyrkimyksen uskottavuusongelma johtuu kuitenkin ensi sijassa muista syistä kuin edellä mainituista turvallisuuspoliittisista tekijöistä. Ne ovat tulleet esiin suomettumiskeskustelussa. Suomen epäillään ole-

van vailla todellista itsenäisyyttä oleva maa, joka myötäilee ulkopoliitikassaan Neuvostoliittoa ja jossa ei Neuvostoliiton painostuksen vuoksi ole edes sisäistä vapautta — toimivaa demokratiaa ja sanan vapautta.

Tämän tutkimuksen kannalta katsoen suomettumiskeskustelun ydin on ollut se epäily, ettei Suomi olisi ulkopoliittisissa kannanotoissaan ja toiminnassaan itsenäinen, vaan että se myötäilisi Neuvostoliittoa. Kun Suomi yleisten periaatteittensa mukaisesti on esimerkiksi pidättäytynyt arvostelemasta Neuvostoliittoa ja sen politiikkaa, on tämän katsottu osoittavan Suomen epäitsenäisyyttä suhteessa Neuvostoliittoon. Suomen menettelylleen esittämät perustelut eivät ole menneet perille, eivätkä Suomen arvostelijat ole panneet merkille sitä, että Suomi on pyrkinyt suhtautumaan samojen periaatteiden mukaan myös Yhdysvaltoihin. Niinpä vertailu esimerkiksi Ruotsin puolueettomuuspolitiikkaan on jäänyt puolinaiseksi. Suomen ulkopoliitikan arvostelijat ovat lisäksi kiinnittäneet huomiota niihin tapauksiin, joissa Suomen on katsottu poikenneen julkilausumistaan periaatteista, kuten esimerkiksi kannanottoihin Afganistanin, Libanonin ja Grenadan tapauksissa tai eräissä aseidenriisuntaa koskevissa kysymyksissä.

Myöskään puolueettomuuspolitiikan legitimoimisessa omaan kansaan päin ei ole täysin onnistuttu. Usein on esitetty arvostelua — myös tutkimukseen perustuen — siitä, ettei Suomi olisi johdonmukaisesti noudattanut puolueettomuuspolitiikkansa periaatteita. (23.) Toisaalta on usein esitetty arvostelua ja vaatimuksia, jotka ovat tähdänneet Suomen linjan muuttamiseen puolueettomuusnäkökohtia entistä vähemmän painottavaan suuntaan.

Suomi ei siis ole kyennyt saamaan puolueettomuuspolitiikkansa periaatteita riittävän selkeiksi ja/tai saattamaan niitä riittävästi muiden länsimaiden ja niissä toimivan lehdistön tietoon eikä myöskään legitimoimaan sitä riittävän hyvin omille kansalaisilleen. Toisin sanoen: Suomen puolueettomuuspolitiikka, Suomen doktriini tässä suhteessa, ei ole ollut riittävän

hyvin strukturoitunut ja/tai se ei ole ollut riittävän vahvasti julkinen, jotta se olisi saavuttanut lännessä sen uskottavuuden ja kotimaassa sen yleisen mielipiteen tuen, jota sillä on tavoiteltu.

Tutkimukseni toinen tarkoitus onkin pyrkiä selventämään käsitystä siitä, mikä on Suomen ulkopoliittinen doktriini ajatellen niitä kysymyksiä, joiden perusteella Suomen puolueettomuuskuva lännessä muotoutuu. Tällöin siis ei ole kysymys niinkään Suomen turvallisuuspoliittiseen perusratkaisuun liittyvistä toimenpiteistä ja kannanotoista, vaan muusta ulkopoliitikasta, muun muassa kannanotoista alueellisiin kriiseihin, aseidenriisuntaneuvotteluihin jne. Tähänastisista Suomen ulkopoliitiikkaa koskeneista doktriinitutkimuksista ei ole tässä suhteessa juurikaan apua, sillä ne ovat keskittyneet tarkastelemaan turvallisuuspoliittista perusratkaisua. Tarkoitukseni on siis pyrkiä selventämään käsitystä Suomen ulkopoliittisesta doktriinista myös siltä osin kuin se koskee Suomen puolueettomuuspolitiikan periaatteita suhteessa muihin kysymyksiin kuin turvallisuuspoliittiseen perusratkaisuun.

Tutkimukseni tavoitteena on siis selvittää, millainen on kokonaisuudessaan se perusdoktriini, jonka mukaan Suomen ulkopoliitiikka johdetaan. Tarkastelu jakaantuu kahteen osaan. Yhtäältä tarkastellaan Suomen turvallisuuspoliittista perusratkaisua, toisaalta Suomen muuta ulkopoliitiikkaa. Tätä kautta avautuvat myös puolueettomuuspolitiikan kaksi ulottuvuutta.

Doktriini ei ole syntynyt yhdellä kertaa eikä se ole muotoutunut yhtenäisen, ennakolta laaditun kokonaisuunnitelman mukaan. Käytännön politiikka ja periaatteiden kehitys ovat kulkeneet käsi kädessä. Doktriini on syntynyt askel askeleelta kuluneiden neljän vuosikymmenen aikana. Pyrin selventämään käsitystä siitä, millainen doktriini nykyiseen muotoonsa kehittyneenä on. Tästä toivon olevan hyötyä sekä käytännön päätöksenteolle että alan tutkimustyölle.



### 3. Aikaisemmat Suomen ulkopoliittista doktriinia koskevat tutkimukset: doktriini vaikuttamisen välineenä

Sekä Katarina Brodin että Steve Lindberg (1.) ovat päätyneet siihen arvioon, että Ruotsin ja Suomen ulkopoliittiset doktriinit tähtäävät suurempaan uskottavuuteen kuin suurten maiden doktriinit. Lindberg esittää sen hypoteesin, että suurvaltaryhmittymien välillä sijaitsevat pienet valtiot pyrkivät ulkopoliittisen doktriinin suhteellisen selvään strukturoimiseen vahvistaakseen uskottavuuttaan ja samalla luopuvat osasta geopoliittisen tilanteen vuoksi muutoinkin suhteellisen vähäistä toimintavapauttaan.

Vuonna 1977 ilmestyneessä tutkimusraportissa »Studiet av utrikespolitiska doktriner» Katarina Brodin käsittelee perusteellisesti doktriinin määritelmiä. Yleisimmän määritelmän mukaan ulkopoliittinen doktriini on »toiminta- tai pelisääntöjen kokonaisuus (uppsättning), joka heijastelee tietyn ulkopoliittisen toiminta- tai ajatustavan suuntaviivoja». (2.) Hänen mukaansa doktriinit tässä merkityksessä useimmiten tarkoittavat tiettyjä toimintaa sääteleviä yleisiä periaatteita, joita sovelletaan jollakin maantieteellisellä alueella tai jollakin rajatulla alalla. Doktriineja käytetään selittämään ja/tai ennustamaan asianomaisten valtioiden käyttäytymistä erilaisilla kansainvälisillä areenoilla. Brodin käsittelee tarkemmin doktriinikäsitteen tässä merkityksessä strategisia doktriineja, joilla hän toteaa olevan kaksi päätehtävää: toimia »ohjenuorana» kehitykselle omalla puolustussektorilla sekä antaa »signaaleja» liittolaisille ja vastustajille.

Brodin ei ota jatkokehittelyn lähtökohdaksi edellä mainit-

tua doktriinin määritelmää, »doktriinit selittävinä tekijöinä» (doktriner som förklaringsfaktorer), vaan esittää vaihtoehtoisen lähtökohdan, »viralliset doktriinit päätöksentekoa rajoittavina tekijöinä» (officiella doktriner som restriktion på beslutsfattandet). Tältä pohjalta Brodin määrittelee doktriinin edellä mainittua määritelmää rajatumminkin, mutta kuitenkin varsin yleisessä muodossa:

»Ulkopoliittinen doktriini on avoimesti osoitettujen näkemysten, asenteiden tai uskomusten — myös normatiivisten — järjestelmä, joka koskee kansainvälistä ympäristöä ja oman valtion roolia tässä ympäristössä».

Brodin huomauttaa, että määritelmä sisältää normatiivisia osia eli ensi kädessä suosituksia siitä, kuinka oman maan ulkopoliitiikka pitää muotoilla. Lisäksi se sisältää kuvauksia todellisuudessa tässä ympäristössä olevine toimijoineen. Tässä hän sanoo määritelmän ehkä poikkeavan tavanomaisesta kielenkäytöstä. »Esimerkiksi puolustussuunnittelun yhteydessä hän mielenkiinto kohdistuu ensi sijassa tiettyihin yleisiin tavoitteisiin tai toimintasääntöihin, joita doktriinien oletetaan heijastelevan.»

Jo doktriinin määritelmää esittäessään Brodin painottaa tutkimustyötään turvallisuuspoliittiseen suuntaan, kun hän esittää, että ulkopoliittisten doktriinien asemesta olisi voitu yhtä hyvin tai jopa paremmin puhua turvallisuuspoliittisista doktriineista.

Lopuksi Brodin korostaa, ettei itse määritelmään ole sisällytetty mitään olettamuksia doktriinin pysyvyydestä. Hän huomauttaa, että käsitettä »doktriini» käytetään usein esimerkiksi käsitteiden »oppijärjestelmä» (lärosats) tai »dogmi» synonyyminä, millä muun muassa tarkoitetaan, että kysymys on tietystä pysyvyydestä tai painavuudesta. Tällaista sisältöä ei tässä yhteydessä Brodin käsitteelle anna.

Doktriinilla Brodin määrittelee olevan kaksi päätehtävää. Ekspressiivinen funktio tarkoittaa sitä, että doktriini ilmaisee tiettyjä todellisia tavoitteita ja käsityksiä. Instrumentaalinen

funktio tarkoittaa sitä, että doktriinin tehtävänä on vaikuttaa ja kontrolloida tai kannustaa toimintaan. doktriinilla on tämä vaikuttamistehtävä sekä muihin maihin että omaan kansaan päin. Jatkotyönsä Brodin rajaa tutkimukseen doktriinista vaikuttamisen välineenä.

Doktriinin Brodin esittää päätöksentekoa rajoittavana tekijänä siinä mielessä, että julkilausuttu doktriini edellyttää päätöksentekijöiden vastaisuudessa toimivan doktriinin mukaisesti eli sanojen ja toiminnan tulee olla yhdenmukaisia.

»Studiet av utrikespolitiska doktriner» on kokoomateos, jossa julkaistaan Brodinin itsensä tekemä ja aikaisemmin julkaistu tutkimus Suomen ulkopoliittisesta doktriinista (Finlands utrikespolitiska doktrin) sekä selvitys Yhdysvaltain ulkopoliittisesta doktriinista. Suomen doktriinia koskevassa tutkimuksessaan Brodin määrittelee ulkopoliittisen doktriinin kuten edellä: »Ulkopoliittinen doktriini on avoimesti osoitettu näkemysten, asenteiden tai uskomusten — myös normatiivisten — järjestelmä, joka koskee kansainvälistä ympäristöä ja oman valtion roolia tässä ympäristössä». (3.) Suomen doktriinin hän sanoo tämän määritelmän nojalla sisältävän ne arvostukset ja käsitykset, jotka Suomen päätöksentekijät haluavat tehdä virallisesti tiettäviksi. doktriiniin sisältyviä sanallisia ilmaisuja voidaan käyttää vastaavan ulkopoliittisen uskomusjärjestelmän (trossystem) indikaattorina eli osoittamaan asianomaisen toimijan yksityisesti epävirallisissa yhteyksissä esiintuomia näkemyksiä, asenteita ja uskomuksia.

Käsitteellisen selkeyden vuoksi Brodin valitsee käsiteparin »uskomusjärjestelmä» — »doktriini» eikä käytä sen sijaan »ideologian» käsitettä, joka esitetään joskus uskomusjärjestelmän synonyyminä. Uskomusjärjestelmän hän toteaa olevan yhtäältä suodatin, jonka kautta informaatio ympäristöstämme välittyy ja toisaalta väline, jonka avulla saamme ulkoa tuleviin vaikutelmiin ja virikkeisiin järjestystä.

Brodin pitää doktriinia poliittisen kielenkäytön muotona: »Kielen käyttö — tässä tapauksessa doktriini — muodostaa

merkittävän osan poliittisesta toiminnasta.» Doktriini on siis väline, jonka avulla hallitus yrittää muokata niitä näkemyksiä esimerkiksi oman valtion tavoitteista ja aikomuksista, joita muiden maiden päätöksentekijöillä on. Samoin doktriini on tarkoitettu vaikuttamaan kotimaan yleiseen mielipiteeseen.

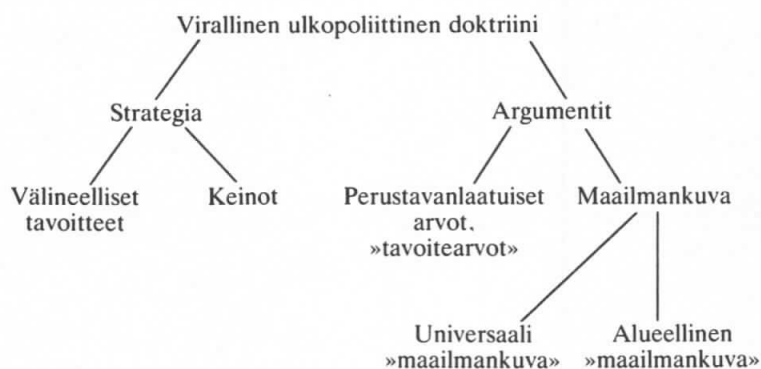
Doktriinin ja toisaalta päätösten ja toiminnan välillä on Brodinin mukaan se yhteys, että julki lausutulla on taipumus sitoa tulevaa toimintaa. Doktriini luo odotuksia sillä taholla, jolle sanoma on suunnattu. Lisäksi toimijan kielellinen käyttäytyminen vaikuttaa muiden toimijoiden käyttäytymiseen ja sitä kautta välillisesti myös hänen omiin tuleviin toimintapuitteisiinsa.

Vaikka Brodin määrittelee doktriinin ensi sijassa toimijan kielellisenä käyttäytymisenä tai toimintana, hän käyttää doktriini-sanon synonyyminä käsitettä ajatusjärjestelmä (tankesystem). Lisäksi hän jakaa doktriinin sisällöllisesti kahtia toteamalla, että sen voidaan katsoa periaatteessa koostuvan yhtäältä tietyistä yleisistä toimintasuosituksista ajatellen omaa politiikkaa ja toisaalta perusteluista toteutetun politiikan tarkoituksenmukaisuuden todistamiseksi. Doktriini koostuu siis strategiasta ja argumenteista.

Strategian Brodin jakaa kahteen osaan, välineellisiin tavoitteisiin (instrumentella målsättningar) ja niiden saavuttamiseksi käytettäviin keinoihin (medel). Hänen strategia-käsitteensä ei sisällä kannanottoja tai suosituksia konkreettisissa ulkopoliittisissa kysymyksissä.

Argumentit Brodin jakaa kahtia perustavanlaatuisiin arvoihin eli päämääräarvoihin (målvärden) ja käsitykseen todellisuudesta eli maailmankuvaan. Noudatettu ulkopoliittikka perustellaan siis vetoamalla sellaisiin perusarvoihin kuin rauha, vapaus ja riippumattomuus. Argumenttien toinen osa liittyy ymmärtääkseni strategian toiseen osaan, keinoihin, siinä mielessä, että toimintaympäristöä koskeva käsitys on peruste tiettyjen keinojen valitsemiselle. Tähän palaan myöhemmin esittäessäni oman määritelmäni doktriini-käsitteelle.

Brodin esittää määritelmänsä kaaviona, jossa doktriini on jaettu strategiaan ja argumentteihin:



Kuvio 1. Brodinin esittämä kaavio ulkopoliittisen doktriinin rakenteesta.

Tanskalainen Hans Mouritzen esittää Brodinin tutkimusta arvioidessaan doktriinille funktion, jota Brodinin analyysiin ei hänen mukaansa sisälly. (4.) Hän toteaa, ettei Kekkonen odoteta noudattavan tiukasti linjaansa vain sen vuoksi, että doktriini on täsmällisesti määritelty, vaan myös siksi, että todellisuus asettaa toiminnalle tarkat rajat (virkeligheden er mere explicit). Tämä havainto perustuu Suomen ja Yhdysvaltain ulkopoliittisten doktriinien vertailuun. Mouritzenin huomautuksen oikeellisuus on ymmärtääkseni tulkintakysymys. Brodinin »maailmankuvan» voidaan katsoa sisältävän myös käsityksen todellisuuden eksplisiittisyydestä, joten tämä näkökohta on mukana analyysissä.

Myös Jaakko Kalela on käyttänyt Katarina Brodinin doktriinimääritelmää. Kalela ei analysoi doktriinin käsitettä. Brodinin määritelmään nojautuen ja Osmo Apusen doktriinikäsitteeseen viitaten hän hahmottelee multilateraalidiplomatiaa koskevaa Suomen osadoktriinia. (5.)

Osmo Apunen määrittelee ulkopoliittisen doktriinin ulko-

poliittiseksi toimintaohjelmaksi. Hän kutsuu Paasikiven linjaa toimintaohjelmaksi, doktriiniksi, joka sisältää sekä ideologisia että konkreettisia tilanteellisia aineksia. (6.) Apunen ei määrittele, mitä hän tarkoittaa tässä yhteydessä käsitteellä ideologia. Käsitteen sisältö käy välillisesti ilmi siitä, että hän doktriinin ideologisiin aineksiin vedoten päätyy siihen, että doktriinia tutkittaessa tulee käyttää muutakin aineistoa kuin ulkopoliittisen johdon kannanotot, muun muassa lehdistön kirjoituksia. Lindberg on tulkinnut apusen tarkoittavan ideologisilla aineksilla samaa kuin Brodin tarkoittaa doktriinin normatiivisilla osilla.

Apunen pohtii omassa doktriinitutkimuksessaan sitä, onko ulkopoliittisen johdon julkilausuttu ja tosiasiallinen toimintaohjelma sama. Hän päätyy samoin kuin Brodinkin siihen jehotopäätökseen, että ne pyrkivät ainakin pitemmän aikavälin kuluessa sisällöllisesti lähentymään toisiaan.

Apunen kehittää tutkimuksessaan ulkopoliittisen johdon valinta-astematriisin, joka kuvaa sitä, kuinka doktriinin jäsenytyneisyys ja julkisuus vaikuttavat yhtäältä politiikan uskottavuuteen ja toisaalta toimintavapauteen. Numerot osoittavat vapauden ja uskottavuuden asteen matriisin eri osissa.

## JULKISUUS

suuri

pieni

## JÄSENITYNEISYYS

suuri

pieni

vapaus 1 uskottavuus 5	vapaus 2 uskottavuus 4
vapaus 4 uskottavuus 2	vapaus 5 uskottavuus 1

Kuvio 2. Apusen esittämä ulkopoliittisen johdon valinta-astematriisi.

Apunen jakaa ulkopoliittisen toimintaohjelman tehtävät kolmeen osaan. Instrumentaali funktio tarkoittaa doktriinin tehtävää suhteessa omaan kansaan ja ulkovaltoihin. Doktriini perustelee harjoitettavan politiikan omalle kansalle ja toisaalta se välittää muiden valtioiden suuntaan tietoa politiikan tavoitteista. Strukturoivalla funktiolla hän tarkoittaa doktriinin tehtävää itse poliittista linjaa muovaavana tekijänä, joka luo politiikkaan jäsenyneyttä. Kolmas funktio on legitimoiva. Tällä tarkoitetaan sitä, että päätöksentekijä oman institutionaalisen asemansa nojalla ja/tai toimintaohjelman sisällön hyväksyttävyyteen perustuen hakee kansan tukea harjoitettavalle politiikalle. Instrumentaalinen funktio Apunen jakaa kommunikoivaan ja manipulatiiviseen funktioon.

Lindberg on löytänyt muutoin selvät yhtäläisyyden Brodinin ja Apusen käsityksessä doktriinin tehtävien suhteen, mutta toteaa, että Brodin ei lainkaan käytä käsitettä strukturoiva funktio. (7.) Toisaalta on kai ymmärrettävä niin, että Brodinin tarkoittaman doktriinin strategiaosan luomisessa, omaa politiikkaa koskevia toimintasuosituksia hahmoteltaessa, päätöksentekijöillä on mielessään ainakin jonkinasteinen »doktriini», ajatusjärjestelmä, joka luo politiikkaan jäsenyneyttä.

Apunen erittelee ulkopoliittisen toimintaohjelman sisältöä toteamalla, että sen tulee sisältää sekä tavoitteellisia että valtion asemaa kuvaavia aineksia. Hän korostaa sitä, että toimintaohjelman tulee ainakin karkeasti vastata kansan yleistä käsitystä tilanteesta ja tavoitteista.

Osmo Apunen on myöhemmin käsitellyt Suomen ulkopoliittista doktriinia vuonna 1975 ilmestyneessä kokoomateoksessa »Suomen ulkopoliittikka». Apunen esittää artikkelissaan sen johtopäätöksen, että sekä Brodinin että hänen omassa tutkimuksessaan doktriini on ymmärretty vaikuttamisen välineeksi ulkomaisiin päätöksentekijöihin ja kotimaahan päin. (8.) Toisessa yhteydessä Apunen on määritellyt Suomen ulkopoliittisen toimintaohjelman samaksi kuin maan virallinen ulkopoliittinen linja: »Ulkopoliittisen johdon julkisten kannanottojen, tär-

keimpien valtiosopimusten ja käytännön ratkaisujen pohjalta voidaan hahmottaa Suomen ulkopoliittinen toimintaohjelma, jota kutsutaan Paasikiven–Kekkonen linjaksi». (9.)

Myös Jaakko Iloniemi on käyttänyt doktriini-käsitettä linjan synonyyminä. Hän toteaa, että »ulkopoliittinen peruslinja, doktriini, on peruskysymyksen osalta selkeästi määritelty ja se nauttii sängen laajojen kansalaispiirien kannatusta». Hän katsoo, että se kiivaus, jolla doktriinin omintakeisiin tulkitoihin reagoidaan, osoittaa miten lujasti doktriinista halutaan pitää kiinni. (10.)

Steve Lindberg määrittelee doktriinin hyvin yleisessä muodossa ulkopoliittisiksi lausunnoiksi, joissa formalisoidaan se valtion oma normijärjestelmä, jonka mukaan valtio toimii kansainvälisessä järjestelmässä. (11.)

Lindberg käsittelee useita doktriinin määritelmiä, ennen muuta Apusen ja Brodinin käyttämiä. Hän tulkitsee tämän luvun alussa siteeratun Brodinin määritelmän lyhyesti toimintaohjelmaksi, joka on pantu viitekehykseen. Vertailtuaan Apusen ja Brodinin määritelmiä Lindberg toteaa niiden olevan suurelta osin samankaltaisia, kun ne määrittelevät doktriinin toimintaohjelmaksi.

Lindberg on käsitellyt myös sitä doktriinin määritelmää, jota Snyder, Bruck ja Sapin käyttivät kirjassaan »Foreign Policy Decision Making». (12.) Hehän määrittelivät doktriinin »miksi tahansa uskomusten joukoksi, jonka tarkoituksena on selittää todellisuutta ja joka tavallisesti määrää politiikan toimenpiteiden tavoitteet» (any explicit set of beliefs which purports to explain reality and usually prescribes goals for political actions). Lindberg tulkitsee tämän muotoilun niin, että se pitää sisällään kuvauksen todellisuudesta ja muodostaa samalla toimintaohjelman.

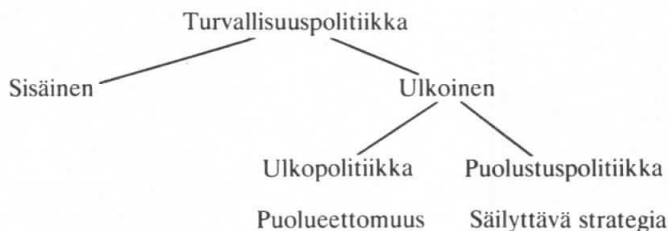
Sen työn lisäksi, jota Steve Lindberg on tehnyt doktriinintutkimuksen alalla on Åbo Akademiassa paneuduttu tämän alan tutkimukseen valtio-opin laudaturseminaareissa professoreiden Dag Anckar ja Krister Ståhlberg johdolla. Työn tu-



loksena on syntynyt muun muassa Rikard Thölixin pro-gradu-tutkimus »Neutralitet och doktrin», jossa on selvitetty Suomen puolueettomuusdoktriinin kehitystä Paasikiven, Kekkonen ja Koiviston presidenttikausina.

Thölix käyttää lähinnä Katarina Brodinin doktriinimääritelmää. Hän sanoo käyttävänsä määrällistä menetelmää valaistakseen »doktriinissa virallisesti ilmaistua Suomen turvallisuuspoliittista linjaa, puolueettomuutta». Hän pyrkii »suhteuttamaan puolueettomuuden turvallisuuspolitiikkaan, eli luonnehtimaan puolueettomuutta Suomen valitsemana turvallisuuspolitiikan instrumenttina, jolla se pyrkii säätelemään asemaansa kansainvälisessä järjestelmässä». Thölix käsittelee doktriinia nimenomaan vaikuttamisen välineenä. Hänen mukaansa »valtioiden tavoitteet ilmaistaan doktriinien avulla, joista ne voidaan saada selville käyttäytymiselle annetuista perusteluista». (13.)

Thölixin doktriinitutkimuksen lähtökohta on täysin turvallisuuspoliittinen. Hän jakaa maan turvallisuuspolitiikan sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen. Ulkoinen turvallisuus jakautuu ulko- ja puolustuspolitiikkaan. Puolustuspolitiikan hän jakaa säilyttävään ja laajenevaan strategiaan. Ulkopoliitikassa Thölix toteaa olevan puolestaan neljä vaihtoehtoa, strategiaa: liittoutunut, liittoutumaton, puolueeton ja eristäytynyt. Strategiavalinnat muodostavat hänen mukaansa eräänlaiset peruspuitteet ulkopoliittiselle doktriinille. Suomen doktriinille hän esittää peruspuitteet kuvion avulla:



Kuvio 3. Thölixin esittämä turvallisuuspolitiikan jaottelu.

Vaikka Thölix määrittelee doktriinin sekä toimintapuitteiksi että vaikuttamisen välineeksi, pitäytyy hän kuitenkin Suomen sodanjälkeistä puolueettomuusdoktriinia koskevassa tutkimuksessaan Brodinin määritelmään: »ulkopoliittinen doktriini on avoimesti osoitettu näkemysten, asenteiden tai uskomusten — myös normatiivisten — järjestelmä, joka koskee kansainvälistä ympäristöä ja oman valtion roolia tässä ympäristössä». Hän kuitenkin yksinkertaistaa tätä määritelmää sanomalla, »että virallinen ulkopoliittinen doktriini ilmaistaan virallisten ulkopoliittisten lausuntojen kautta». Hän toteaa tämän riittävän omiin tarkoituksiinsa: »emme pyri saamaan selville doktriinin muotoilleiden toimijoiden todellisuuskäsityksiä tai aikomuksia, vaan oletamme, että virallisen doktriinin sisältö voidaan lukea ulkopoliittisista lausunnoista». (14.)

Edellä käsitellyille doktriinin määritelmille on yhteistä se, että ne enemmän tai vähemmän selvästi pitävät doktriinin oleellisena osana itse ulkopoliittista toimintaohjelmaa. Apunen käyttää toimintaohjelman synonyyminä myös käsitettä ulkopoliittinen linja. Lisäksi määritelmissä lähdetään siitä, että doktriinissa on mukana sekä tavoitteita että jonkinlainen todellisuuden ja tilanteen kuvaus.

Tähän mennessä käytetyissä doktriinimääritelmissä on yhtäläisyys, joka mielestäni heikentää niiden käyttöä ulkopoliittikan tutkimuksessa. Doktriini on niissä käsitetty ensi sijassa julki lausuttuna järjestelmänä, joka on vaikuttamisen väline muiden maiden päätöksentekijöihin ja omaan kansaan päin, ei niinkään itse poliittista päätöksentekoa suuntaavana järjestelmänä. Kuten edellä on esitetty, Brodin esittää myös laajemman määritelmän, mutta ei käytä sitä omassa tutkimuksessaan. Lisäksi on syytä korostaa, että sekä Apunen että Brodin käytännössä käsittelevät doktriinia myös päätöksentekoa ohjaavana tekijänä, vaikka he määrittelevätkin sen ensi sijassa vaikuttamisen välineeksi ja tutkivat sitä nimenomaan tässä suhteessa.

Doktriinimääritelmiä esittäneet tutkijat ovat pohtineet si-

tä, vastaako julki lausuttu doktriini todellisuutta eli toimivatko ja puhuvatko päätöksentekijät samalla tavalla. Johtopäätös on tietysin varauksin ollut se, että tekojen ja sanojen tulee ainakin pitkällä aikavälillä olla sopusoinnussa keskenään. (15.) Näin ollen voitaisiin ajatella, että doktriinin määrittelemisen vaikuttamisen välineeksi ei rajoitaisi määritelmän käyttökelpoisuutta. Toisaalta tällainen doktriinikäsitys saattaa jättää liiksi tarkastelun ulkopuolelle sen vaikutuksen, joka doktriinilla on päätöksentekoa suuntaavana tekijänä.

Kun Brodin omassa määritelmässään erottaa strategian ja argumentit toisistaan, on käytännön päätöksenteko toimintaa, jossa tiettyihin argumentteihin nojautuen tehdään valintoja eri vaihtoehtojen välillä eli luodaan strategiaa. Muihin maihin ja omaan kansaan päin esitetään ne loogiset perustelut, ne argumentit, joiden nojalla päätös tehtiin. Aina ei kerrota kaikkia argumentteja ja ne voidaan julkisuuteen päin painottaa toisin kuin itse päätöksentekotilanteessa. Tässä mielessä voidaan puhua julki lausutun doktriinin »pelifunktiosta» edellä jo esitettyjen funktioiden täydentäjänä. Ainakin pitkällä aikavälillä argumenttien ja strategian tulee kuitenkin olla sopusoinnussa keskenään. Tässä pätevät ne samat perustelut, jotka Brodin esittää sanojen ja tekojen yhdenmukaisuuden tueksi.

Selostaessaan yhteisessä artikkelissaan Åbo Akademiassa tehtyä doktriinitutkimusta Anckar ja Ståhlberg esittävät laajalaisen ja tätä tutkimusta ajatellen hyödyllisen doktriinimääritelmän. He toteavat, että ulkopoliittinen linja tulee esiin yksittäisissä kannanotoissa ja siinä ajattelussa, joka niitä ympäröi (omgårdar). »Toisen komponentin, ajattelun, käsitämme tässä meidän ulkopoliittiseksi doktriiniksemme», he toteavat ja jatkavat: »ulkopoliittisen doktriinin tehtävänä ei ole vain perustella ulkopuolisille toimintaamme ja tehdä selkoa siitä, mikä on yleensä käsityksemme maailmasta, sen tulee myös olla korkeimman ulkopoliittisen johdon ohjausväline niihin kaikkiin nähden, jotka jotenkin osallistuvat ulkopoliitiikan

hoitamiseen». Doktriinin tarkoituksiksi kirjoittajat määrittelevät yhdenmukaisuuden luomisen ulkopoliitiikkaan. »Kun doktriinin sanotaan olevan vakaa, tarkoitetaan, että se lisää ennakoitavuutta ja mm. tätä kautta ulkopoliitiikan uskottavuutta», he toteavat. (16.)

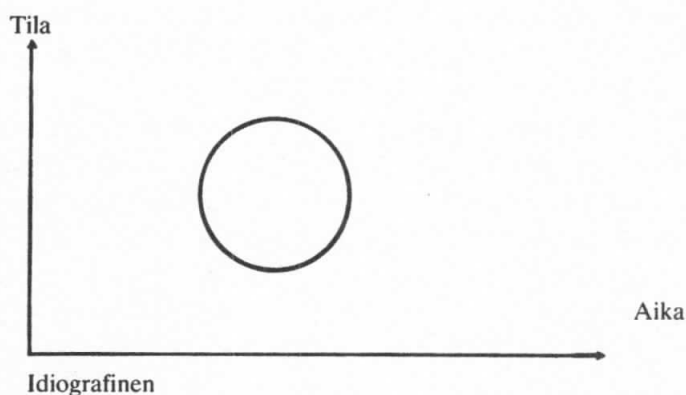
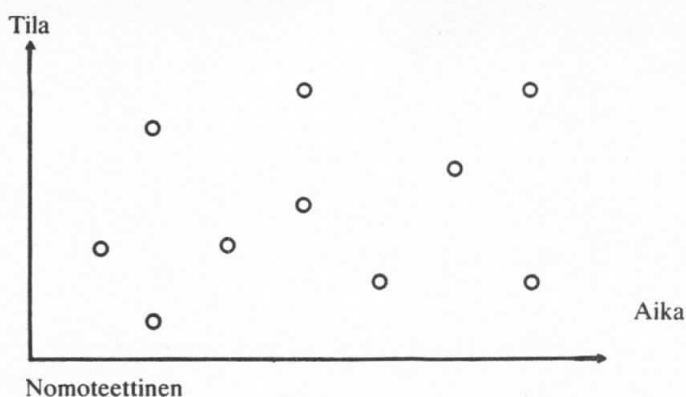
Anckarin ja Ståhlbergin määritelmä on lähellä Brodinin edellä esitettyä laaja-alaista doktriinimääritelmää, jossa hän esittää doktriinin »toiminta- tai pelisääntöjen kokonaisuudeksi, joka heijastelee tietyn ulkopoliittisen toiminta- tai ajatustavan suuntaviivoja». Hän on myös käyttänyt doktriini-sanana synonyymina käsitettä ajatusjärjestelmä. Jos ulkopoliittista doktriinia halutaan tutkia käyttäen lähtökohtana näitä laaja-alaisia doktriinimääritelmiä, on paneuduttava siihen ajateluun, johon ulkopoliittinen linja perustuu ja siihen päätöksentekoon, jolla linja, toimintaohjelma, doktriini on syntynyt.

## 4. Tutkimusmenetelmä ja doktriinin määritelmä

### 4.1. Ulkopoliittisen ja doktriinitutkimuksen menetelmistä

Ruotsalainen tutkija Åke Sandberg on esittänyt tieteellisen tutkimuksen yleisen jaottelun aika- ja paikkaulottuvuudella. (1.) Synkronisen tieteen Sandberg määrittelee siten, että se käsittelee ilmiöitä, jotka tapahtuvat tilan suhteen missä tahansa, mutta lyhyellä aikavälillä. Esimerkkeinä synkronisista tieteistä hän mainitsee sosiologian, valtio-opin ja taloustieteet. Diakroninen tiede käsittelee Sandbergin määritelmän mukaan ilmiöitä, jotka tapahtuvat ajallisesti milloin tahansa, mutta rajatussa tilassa — esimerkkinä hän mainitsee historian tutkimuksen.

Toinen oleellinen kahtiajako on ero idiografisen (yksilöivän) ja nomoteettisen (yleistävän) tieteellisen tutkimuksen välillä. Idiografinen tutkimus käsittelee sekä tilan että ajan suhteen rajattuja ilmiöitä, kun taas nomoteettinen tutkimus käsittelee missä tahansa ja milloin tahansa tapahtuvia ilmiöitä. Sandberg esittää idiografisen ja nomoteettisen tutkimuksen havainnollistamiseksi kuviot, jotka on seuraavassa muutettu siten, että tila- ja aika-akselit on vaihdettu keskenään.



Kuvio 4. Sandbergin esittämä tieteellisen tutkimuksen jaottelu aika- ja paikkaulottuvuudella.

Raimo Väyrynen on tarkastellut teoksessa »Suomen ulkopoliitikka» suomalaisen ulkopoliitikan tutkimuksen lähestymistapoja näiden samojen kriteerien avulla. (2.) Myös hän jakaa tutkimusotteet idiografisiin ja nomoteettisiin. Ensin mainituksa lähestymistavassa kiinnitetään yleensä huomiota tiettyyn tapaukseen tai rakennekokonaisuuteen. Nomoteettinen tutkimusote taas pyrkii useiden tapausten samanaikaisen erittelyn ja vertailun kautta päätyämään johtopäätöksissään tiettyjen

säännönmukaisuuksien ja lainalaisuuksien paljastamiseen.

Toisaalta Väyrynen jakaa ulkopoliittisen tutkimuksen synkroniseen ja diakroniseen. Synkronista tutkimusotetta sovellettaessa keskitytään yhden ainoan tapauksen erittelyyn, kun taas diakronisessa analyysissä seurataan jotakin tiettyä ulkopoliittista tapahtumakulkua. Väyrynen katsoo, että yksilöivä tutkimusote voi tietyn maan ulkopoliittikkaa tutkittaessa olla molempia. Yleistävän analyysin ollessa kyseessä synkroninen tutkimusote ei hänen mukaansa juuri onnistu, sillä yhden maan ulkopoliittikkaa tutkittaessa on lähestulkoon mahdotonta löytää riittävästi tapauksia vertailuun.

Harto Hakovirta on pohtinut samassa teoksessa mahdollisuuksia lisätä teoreettisia aineksia Suomen ulkopoliittikan tutkimukseen. (3.) Hänellä on se premissi, että »tutkimus tarvitsee teoriaa sekä välineenä että päämääränä».

Hakovirta tarkastelee ensin Suomen ulkopoliittikan tutkimuksen teoreettisia yhteyksiä yleisen ulkopoliittikan tutkimuksen ja sen osa-alueiden kenttään. Käymättä lähemmin läpi erilaisia teorioita Hakovirta päätyy siihen johtopäätökseen, että »Suomen ulkopoliittikan tutkimuksen empiiriset tulokset hyödyttäisivät parhaiten sellaista teoriaa, jonka keskeisillä ulottuvuuksilla Suomi ei ole normaali vaan poikkeuksellinen tapaus». Toisaalta Hakovirta torjuu sen ajatuksen, että Suomen kansainvälinen asema ja ulkopoliittikka olisi sellainen erikoistapaus, ettei sitä pidä lainkaan verrata tai yleistää muihin maihin tai maajoukkoihin.

Esitettyään käsityksiään eräiden yleisten teorioiden soveltuvuudesta Suomen ulkopoliittikan tutkimukseen Hakovirta ottaa esille ajatuksen »Suomen ulkopoliittikan teoriasta». Hakovirta perustelee sitä, että on mielekästä puhua Suomen ulkopoliittikan omasta teoriasta:

»Kun maailmassa on vain puolentoista sataa valtiotoimijaa, ei ole kovinkaan kohtuutonta tuhlausta rakentaa omaa teoriaa vaikka joka valtiolle. Ainakin kyseisessä maassa sen tyyppisellä teorialla on aina yhteiskunnallinen merkityksensä.

Puhuttaessa tietyn maan ulkopolitiikan teoriasta ajatellaan tietenkin yleistämistä vain aikaulottuvuudella, mutta juuri tässä näkyikin selvä ero puhtaaseen idiografiseen tutkimukseen. Kun Suomen ulkopolitiikan historian kirjoittaja painottaa Suomen ulkopolitiikan tapahtumien ja trendien analyysissä kulloisiakin ainoakertaisia historiallisia tekijöitä, Suomen ulkopolitiikan teoriaa rakentava tutkija puolestaan kuvaa ja selittää eri aikojen tapahtumia ja kehitysvaiheita ulottuvuuksilla, jotka säilyttävät relevanssinsa ajan vaihteluista riippumatta.»

Hakovirran määritelmää käyttäen voidaan todeta, että tämä tutkimus pyrkii luomaan Suomen ulkopolitiikan teoriaa doktriinitutkimuksen keinoin. Väyrysen ja Hakovirran käsitteitä käyttäen voidaan sanoa, että tämä tutkimus on luonteeltaan lähinnä idiografinen ja synkroninen. Tutkimus on idiografinen siinä mielessä, että doktriinia tarkastellaan kokonaisuutena eikä sitä verrata muiden maiden doktriineihin. Vaikka tutkimuksessa käsitellään tapahtumia eri ajoilta, ei tarkastelutapa ole diakroninen — aikaulottuvuuteen perustuva — vaan synkroninen.

Hans Mouritzen on eritellyt doktriinitutkimuksen erilaisia lähestymistapoja (perspective) eli doktriinin käyttöä erilaisiin analyttisiin tarkoituksiin. (4.) Mouritzen on luokitellut kaikkiaan viisi erilaista doktriinitutkimuksen suuntaa:

1. Doktriinin tutkiminen vain sen itsensä vuoksi keskittyen sen sisäiseen logiikkaan ja johdonmukaisuuteen (coherence). Hän kutsuu tätä lähestymistapaa nimellä »taidetta taitteen vuoksi».
2. Puhtaasti vertaileva lähestymistapa, jolloin doktriinia verrataan esimerkiksi kilpaileviin doktriineihin samassa maassa, luottamuksellisissa neuvotteluissa esiin tuotuun poikkeavaan doktriiniin, saman maan aikaisempiin tai myöhempiin doktriineihin jne.
3. Kausaalinen tai funktionaalinen lähestymistapa, jolloin



tutkitaan esimerkiksi doktriinin syntyä ja sen rajoittavia vaikutuksia myöhempään ulkopoliitiikkaan.

4. Evaluatiivinen lähestymistapa, jonka puitteissa tarkastellaan doktriinin johdonmukaisuutta (consistency) ja siihen liittyviä teoreettisia edellytyksiä tai käsityksiä todellisuudesta.
5. Ekspressiivinen lähestymistapa, jossa doktriinia käsitellään tietolähteenä; sen sisällöstä pyritään oppimaan jotakin.

Tämä tutkimus sijoittuu Mouritzenin luokituksessa 1. ja 4. lähestymistapaan. Tutkimuksessa keskitytään Suomen ulkopoliittisen doktriinin logiikkaan ja johdonmukaisuuteen, mutta tutkimusote on Mouritzenin tarkoittamalla tavalla myös evaluatiivinen.

Vaikka on tietysti sinänsä mielenkiintoista pyrkiä sijoittamaan tämä tutkimus edellä esitettyihin ulkopoliittista tutkimusta ja ulkopoliittisten doktriinien tutkimusta systematisoiviin typologioihin, eivät ne sinänsä tarjoa sille riittävää teoreettista pohjaa.

## 4.2. Tutkimuksen lähtökohdat ja sen yleinen menetelmä

Ulkopoliitiikan tutkimuksessa samoin kuin kaikessa muussakin tieteellisessä tutkimustyössä on hyödyllistä pyrkiä tietoisesti valitsemaan se tieteen filosofinen lähtökohta, jolle työ rakentuu. Tässä tutkimuksessa otetaan lähtökohdaksi Georg Henrik von Wrightin esittämä jaottelu, jonka mukaan on valittavana kaksi tavanomaista perusvaihtoehtoa, positivistinen ja hermeneuttinen tieteen filosofia. (5.) Nämä kaksi menetelmää perustuvat viime kädessä kahteen toisistaan poikkeavaan käsitykseen siitä, miten ihmisen toimintaa ja tekoja tulee ymmärtää ja selittää.

Tieteellinen tutkimus voi olla luonteeltaan kuvailevaa, tosiasioiden selvittämistä tai teoreettista, hypoteesien ja teorioiden rakentamista. Teorioiden luominen puolestaan palvelee kahta tarkoitusta, ennustamista ja selittämistä. (6.)

Positivistinen tieteen filosofia perustuu viime kädessä galileilaiseen ajatuksen traditioon, jolle on luonteenomaista kausaalinen (mekanistinen) selitys. Positivismin peruspiirteiksi von Wright määrittelee lisäksi metodologisen monismin ja sen, että eksaktit luonnontieteet ovat tämän monismin metodologisena ihanteena. Kausaalinen tieteellinen selitys koostuu siitä, että yksittäiset tapaukset sisällytetään hypoteettisten luonnon lakien alaisuuteen. Näihin lakeihin sisältyy myös ihmisen luonto (human nature). (7.)

Antipositivistinen eli positivismille vaihtoehtoinen hermeneuttinen tieteen filosofia puolestaan perustuu aristoteeliseen perinteeseen, jolle on luonteenomaista teleologinen (finalistinen) tieteellinen selitys. Teleologinen malli pyrkii selittämään tosiasioita aikomusten, päämäärien ja tarkoitusten valossa. Hermeneuttista suuntausta on kutsuttu myös ymmärtäväksi tieteen filosofiaksi.

Ero luonnontieteiden ja historian tutkimuksen välillä on siinä, että luonnontieteiden tavoitteena on selittää (to explain), kun taas historiantutkimuksen tavoitteena on ymmärtää (to understand). Selityksen ja ymmärtämisen välillä on se ero, että ymmärtämiseen liittyy tarkoituksellisuus (intentionality). Toimijan päämäärät ja tarkoitukset, merkin tarkoitus sekä sosiaalisen instituution tai uskonnollisen rituaalin merkitys ymmärretään. (8.)

von Wright yhtyy edellä mainittuun luonnehdintaan luonnontieteiden ja historian erosta ja selvittää sitä kysymystä, mihin kuuluvat tieteen filosofian kannalta katsoen yhteiskunta- ja käyttäytymistieteet. Hän katsoo, että kummallakin suuntauksella on oikeutuksensa.

Kun tässä tutkimuksessa on tarkoitus tutkia doktriinia sen sisäisen johdonmukaisuuden ja logiikan kannalta, sopii her-

meneuttinen tutkimusote siihen positivistista paremmin. Ulkopoliittiset päätökset perustuvat tahtoon ja tavoitteisiin. Ihmisten harkintaa, päätöksiä ja toimintaa on vaikea selittää kausaalisen päättelyn avulla.

Tieteellinen tutkimus voidaan edellä mainitulla tavalla jakaa tarkastelun tason perusteella empiiriseen ja teoreettiseen tutkimukseen. Tarkastelun laadun mukaan tieteellinen työ voidaan puolestaan jakaa normatiiviseen ja arvovapaaseen, ei-normatiiviseen tutkimukseen. Nelikentän muodossa tutkimuksen tyytit voidaan esittää näin:

#### TARKASTELUN TASO

TARKASTELUN LAATU	Empiirinen	Teoreettinen
Ei-normatiivinen	Kuvaileva	Hypoteettinen
Normatiivinen	Evaluoiva	Konstruktivistinen

Kuvio 5. Nelikenttä tieteellisen tutkimuksen tyypeistä.

Tämän tutkimuksen ydinosa — Suomen ulkopoliittista doktriinia käsittelevä esitys — on luonteeltaan lähinnä hypoteettinen. Ulkopoliittikkaa tarkastellaan siinä teorian tasolla, mutta tarkastelu on siinä mielessä empiiristä, että tutkimus perustuu Suomen ulkopoliitiikan todellisuuteen. Sen aineistona ovat tietyt yleisesti tunnetut Suomen ulkopoliitiikan toimintalinjat ja kannanotot. Doktriinin soveltamista koskeva luku siirtää tarkastelun kuvailevaan tutkimustyyppiin. Tällä osalla on myös evaluatiivista luonnetta, sillä siinä otetaan esitetty doktriini normatiiviseksi lähtökohdaksi, johon empiriaa verrataan.

Hypoteettinen ja siis teoreettinen tutkimukseni on edellä esitetyn von Wrightin jaottelun mukaan tulkitseva, siinä käy-

tetään hermeneuttista, ymmärtävää tutkimusotetta. Toisen vaihtoehdon, kausaaliteoreettisen tutkimusotteen totesimme olevan tämän tyyppiseen tutkimukseen heikommin soveltuva.

Käytän tulkitsevaa tutkimusotetta ulkopoliittista doktriinia koskevassa tutkimuksessani ja pyrin rakentamaan »ideaalittyypin» Suomen ulkopoliittisesta doktriinista ja siitä ajattelutavasta, jolla doktriiniin on päädytty. Tähän ideaalittyypin rakentamiseen liittyy eräitä lähtökohdanomaisia olettamuksia.

Oletan, että Suomen ulkopoliitiikan päätöksentekijät ovat toimineet ja toimivat rationaalisesti ja johdonmukaisesti. Tämän aksiomaattisen lähtökohdan voi yksittäistapauksissa asettaa kyseenalaiseksi. Voidaan jopa empiirisesti osoittaa, että ulkopoliittinen päätöksentekijä ei ole aina rationaalinen ja johdonmukainen. Joskus esimerkiksi päätöksentekijän omat sympatiat tai antipatiat saattavat vaikuttaa päätöksiin. Toisinaan joudutaan toimimaan nopeasti ja vasta jälkeenpäin on mahdollisuus tarkemmin pohtia tehdyn päätöksen soveltuvuutta maan linjaan eli toiminnan johdonmukaisuutta. Kun kuitenkin ulkopoliittinen päätöksentekijä Suomen kaltaisessa maassa perustuu järjestelmälliseen valmisteluun, voidaan olettaa, että toiminta on yleensä rationaalista. Toisaalta on vahvat perusteet olettaa, että päätöksentekijät ainakin pyrkivät johdonmukaisuuteen. Tämä on perusteltu lähtökohta varsinkin doktriinitutkimukselle, jonka tutkimuskohteen olemassaolo perustuu siihen käsitykseen, että ulkopoliitikassa on johdonmukaisuutta, selvä linja ja jopa jonkinasteinen oppirakenne, johon toiminta perustuu. Sama peruste tukee myös aksiomaa toiminnan rationaalisuudesta.

Doktriinia käsitellessäni tarkastelutapa on arvovapaa, eivaltainen. Empiirisenä aineistona on Suomen ulkopoliittikka. Tutkimus ei kuitenkaan tukeudu todellisuuteen siinä mielessä, että pyrkisin dokumentoimaan esitystäni. Otan Suomen ulkopoliitiikan keskeiset julkiset kannanotot annettuna, yleisesti tunnettuna todellisuutena. Tästä aineistosta pyrin rakentamaan »ideaalittyypin» Suomen ulkopoliittisesta doktriini-

nista ja siitä ajattelusta, jolla doktriiniin on päädytty. Pyrin siis tulkitsemaan ulkopoliittisen johdon ajattelua ja hahmottelemaan sitä tapaa, jolla ulkopoliittinen doktriini on muotoutunut. Tämän tarkastelun avulla pyrin selventämään käsitystä siitä, mikä on Suomen ulkopoliittinen doktriini. Doktriinikuvaus ja esitys siihen johtaneesta logiikasta muodostavat yhdessä »ideaalityypin», joka oleellisilta osiltaan kuvaa todellisuutta, mutta josta käytännön politiikka on ilmeisesti usein poikennut. Poikkeamat ovat voineet johtua päätöksentekijöiden irrationaalisuudesta ja/tai epäjohdonmukaisuudesta tai sitten siitä, etteivät ulkopoliitiikan periaatteet ole vielä olleet kaikilta osin riittävän selkiintyneitä, doktriini ei ole ollut riittävästi strukturoitunut.

Tässä tutkimuksessa käsite »ulkopoliittinen doktriini» määritellään tukeutuen edellisessä luvussa selostettuihin laaja-alaisiin doktriinimääritelmiin, joissa doktriini käsitetään osaksi päätöksentekoprosessia. Tällöin doktriini on ensi sijassa oppi- tai ajatusjärjestelmä, johon tukeutuen ulkopoliitiikan johto ottaa kantaa yksittäisiin kysymyksiin sekä päättää toimenpiteistä ja julkisista kannanotoista. Itse doktriinimääritelmä esitetään myöhemmin.

Ideaalimallia rakentaessani — eli tulkitessani Suomen ulkopoliittista doktriinia ja tapaa, jolla siihen on päädytty — oletan sen olevan täsmennettävissä von Wrightin esittämän käytännöllisen päättelyn mallin avulla. (9.) Tutkimus koskee päätöksentekijöiden ajattelua ja toimintaa. Mainittakoon, että suomalainen oikeuspolitiikan tutkija Aulis Aarnio on menestyksellisesti soveltanut praktista syllogismia oikeudelliseen päätöksentekoon. (10.)

Palaan malliin myöhemmin. Tässä yhteydessä on syytä todeta vain se, että käytännöllisen päättelyn mallissa inhimillisen toiminnan tavoitteellisuus on tärkeä ainesosa. Ulkopoliitiikan tutkimuksessa tämä tekijä on tärkeä ja se liittyy kiinteästi perusolettamuksiin toiminnan rationaalisuudesta ja johdonmukaisuudesta. Tosin tavoitteellisuusaksioomakin voidaan ai-

nakin yksittäistapauksissa asettaa kyseenalaiseksi. Ulkopoliitikassakaan päätöksentekijä ei välttämättä aina harkitse kannottojaan tietoisesti määriteltyjen tavoitteiden valossa. Kuitenkin voimme samalla tavoin kuin rationaalisuus- ja johdonmukaisuusolettamusten kohdalla todeta, että toiminta on yleensä tavoitteellista. Tähänkin sopii se huomautus, että mahdolliset »epätäydellisyydet» johtuvat joko päätöksentekijän yksilöllisistä ominaisuuksista tai siitä, ettei tavoitteita joka suhteessa ole riittävän selkeästi määritelty.

Käytännöllisen päättelyn mallissa siis korostuu toiminnan tavoitteellisuus. Tutkimukseni ensimmäinen vaihe onkin ulkopoliitiikan tavoitteiden määrittelemine ja ulkopoliitiikan jakaminen lohkoihin nimenomaan näiden tavoitteiden mukaisesti. Sen jälkeen tarkastelen kutakin ulkopoliitiikan tavoitetta ja lohkoa erikseen pyrkien käytännöllisen päättelyn mallin avulla selvittämään, mikä on se logiikka, jolla on päädytty Suomen nykyiseen ulkopoliittiseen doktriiniin. Niillä politiikan lohkoilla, joilla puolueettomuuspolitiikalla on välineellinen merkitys, tarkastellaan ensin asianomaisen ulkopoliitiikan osa-alueen omia tavoitteita ja hahmotellaan niiden toteuttamisessa noudatettava toimintaohjelma. Sen jälkeen tarkastellaan sitä logiikkaa, jolla juuri puolueettomuuspolitiikka on valittu välineeksi tämän toimintaohjelman toteuttamiseen. Lopuksi selvitän erillisessä luvussa ulkopoliittisen doktriinin soveltamisessa esiintyneitä ongelmia, jolloin esiin tulevat ne tilanteet, joissa puolueettomuuspolitiikka saattaa olla ristiriidassa ulkopoliitiikan asianomaisen lohkon tavoitteiden toteuttamisen kanssa.

Valitsemaani tutkimusmenetelmää noudatettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että voisin esittää Suomen ulkopoliittisesta doktriinista mahdollisimman loogisen ja ehyen teoreettisen tulkinnan. Tässä työssä tulisi kyetä luomaan doktriinikuvaus ja ideaalityyppi, jota voitaisiin käyttää jatkotutkimuksessa hypoteesina, ehkä myös evaluaation perustana. Pyrin mahdollisimman johdonmukaiseen ja mahdollisimman täydellisesti ulkopoliitiikan kokonaisuuden kattavaan esi-

tykseen. Doktriinitulkintaan ei saisi jäädä aukkoja, sen tulisi kattaa ulkopolitiikan oleelliset osat. Toisaalta ei saisi myöskään esiintyä tulkinnallisia puutteita, jotka asettaisivat kyseenalaiseksi johdannossa esittämäni käsitteelliset perusvalinnat. Hypoteesini tulisi myös olla sellainen, että sen pohjalta voitaisiin johtaa tulevaa käyttäytymistä ja käyttää siis hypoteesia myös ennustamisen välineenä.

### 4.3. Käytännöllisen päättelyn malli — doktriinin määritelmä

Tässä työssä käytetään siis tutkimusmenetelmänä käytännöllisen päättelyn mallia, von Wrightin esittämää aristoteeliseen perinteeseen nojaavaa päättelymallia, jota kutsutaan myös praktiseksi syllogismiksi (practical syllogism). (11.) Tämän käytännöllisen päättelyn mallin lähtökohtana tai perusedellytyksenä on jokin haluttu asia tai toiminnan päämäärä. Toinen edellytys asettaa jonkin toiminnan tämän asian tai tavoitteen yhteyteen, ikään kuin keinona päämäärän saavuttamiseen. Johtopäätös puolestaan käsittää tämän keinon käyttämisen tuon päämäärän saavuttamiseen. Toisin sanoen tietyn toiminnan selittämiseen tarvitaan tieto siitä, mitä toimija aikoo tai tahtoo sekä tieto siitä, millä tavoin hän ymmärtää voivansa saavuttaa tavoitteensa vallitsevissa olosuhteissa.

Syllogismi voidaan esittää näin:

TAHTO/TARKOITUS

KÄSITYS TILANTEESTA JA KEINOISTA  
TARKOITUKSEN SAAVUTTAMISEKSI

JOHTOPÄÄTÖS/TOIMINTA

von Wright on esiteltyt ajatusta praktisesta syllogismista mm. Sosiologia-lehdessä vuonna 1971 ilmestyneessä artikkelissaan. Siinä hän esittää käytännöllisen päättelyn mallille kaksi käytötarkoitusta, retrospektiivisen ja prospektiivisen. Tässä tutkimuksessa käytän praktista syllogismia ensin mainitussa tarkoituksessa yrittäen ymmärtää ja tulkita sen avulla sitä ajattelua, jolla tiettyihin päämääriin pyrittäessä on päädytty Suomen nykyiseen ulkopolitiittiseen doktriiniin. (12.)

Kirjassa »Ihminen ja tiede» on Kari E. Turunen edellä mainittuun von Wrightin artikkeliin tukeutuen esittänyt praktisen syllogismin kaavion:

Tieto päämääristä ja tavoitteista  
Tieto tilanteesta ja keinoista

---

#### Toiminta

Turunen huomauttaa, että mitkään käytännöllisen päättelyn komponenteista eivät ole riippumattomia toisistaan, vaikka ne analyyttistä tarkastelua varten onkin erotettava toisistaan: »Tosiasiallisissa tilanteissa päämäärät usein syntyvät objektiivisen tilanteen tarkastelun pohjalta. Ihmisellä on kyky muodostaa ajatuksia tavoiteltavista tiloista ja nämä tavoitteet (joiden voidaan sanoa kuuluvan toiminnan ideaaliin osaan) syntyvät tilannetekijöitten ja käytettävissä olevien keinojen pohjalta.» Hän huomauttaa myös siitä, että päämäärät voivat olla jakautuneita useisiin osatavoitteisiin. (13.)

von Wright itse on esittänyt selitysmallinsa pelkistetystä muodosta seuraavalla tavalla (14.):

1. A aikoo saada aikaan p:n.
2. A arvelee että ellei hän tee q:ta, hän ei saavuta p:tä.  
Siis:
3. A ryhtyy tekemään q:ta.



Tämä selitysmalli viittaa kohdassa 2. siihen, että A uskoo q:n olevan myös välttämätön eikä vain riittävä ehto p:n toteutumiselle. Ilkka Niiniluoto on todennut von Wrightin kaavion olevan erikoistapaus yleisemmästä tavoite-keino-toiminta-kaaviosta (15.):

1. A tavoittelee p:tä.
  2. A uskoo, että q on hyvä keino p:n saavuttamiseksi.
- Siis:
3. A ryhtyy tekemään q:ta.

Tässä tutkimuksessa sovelletaan tätä laajennettua praktisen päättelyn kaaviota.

Kun on kysymys ulkopoliittisesta doktriinista, on päättelyä tulkintamallia kehitettävä siten, että se soveltuu ulkopoliittisen toimintaohjelman käsittelemiseen. Kun yksilö suunnittelee omaa toimintaansa, hänen lähtökohtanaan on jokin tahto tai aikomus. Ulkopoliittisessa päätöksenteossa lähtökohtana ovat erilaiset tavoitteet, jotka valtiolla ulkopoliittisen toiminnan subjektina on. Näihin ulkopoliittikan päämääriin palataan Suomen ulkopoliittista doktriinia käsiteltäessä. Myös ulkopoliittisessa päätöksenteossa on ratkaiseva merkitys sillä, kuinka todellisuus ja vallitseva tilanne koetaan ja ymmärretään. Tämä vaikuttaa siihen, millaisia keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi valitaan. Kun doktriini käsitetään ensi sijassa ulkopoliittiseksi toimintaohjelmaksi, ovat johtopäätökset tiettyjä toimintasääntöjä tai periaatteita, jotka ovat keino päämäärän saavuttamiseksi ja joiden mukaan yksittäisissä tilanteissa pyritään toimimaan.

Rajasin heti aluksi doktriinitutkimukseni ulkopuolelle ne Suomen sisäiset tekijät ja prosessit, jotka ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat ulkopoliittiseen päätöksentekoon. Tutkimus kohdistuu päätöksentekijöiden ajatteluun ja toimintaan. Suomen kansan yleinen mielipide tietysti vaikuttaa päätöksentekijöiden toimintaan sitä suuntaavana ja rajoittavana tekijänä. Se

on sekä päämääriä asetettaessa että keinoja valittaessa mukana päätöksentekijöiden ajattelussa. Tämän tutkimuksen tavoitteita ajatellen yleisen mielipiteen vaikutusten erillinen analysoiminen ei ole kuitenkaan tarpeen, sillä tutkimuksessa ni luodaan teoreettisella tasolla hypoteesia siitä logiikasta, jolla päätöksentekijät ovat päätyneet Suomen nykyiseen ulkopolitiittiseen doktriiniin. Yleinen mielipide on mielenkiintoinen tekijä ajatellen sitä, kuinka doktriinia on voitu ja voidaan käytännössä soveltaa. Luvussa seitsemän yleinen mielipide tulee esiin yhtenä tekijänä, joka on vaikuttanut puolueettomuusdoktriinin soveltamiseen ihmiskuntapolitiikan kysymyksissä. Samoin sitä käsitellään tutkimuksen toisessa osassa ennustettaessa doktriinin tulevaa kehitystä ja sen soveltamista ihmiskuntapolitiikassa.

Doktriinin johtava päättelymalli voidaan siis esittää samaan tapaan kuin syllogismi:

## PÄÄMÄÄRÄT/TAVOITTEET

### MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA KEINOISTA JOILLA TAVOITTEISIIN PÄÄSTÄÄN

### TOIMINTASÄÄNNÖT, TOIMINTAOHJELMA, DOKTRIINI

Kun tätä doktriinikaaviota verrataan edellä selostettuihin doktriinin määritelmiin, havaitaan monia yhtäläisyyksiä. Kaaviossa käytetään käsitettä »maailmankuva» samalla tavoin kuin muussa doktriinitutkimuksessa. Kun Brodin jakaa argumentit päämääräarvoihin ja maailmankuvaan, hänen jaottelunsa vastaa esittämäni doktriinikaaviota, jossa on myös tavoitteet ja maailmankuva. Tässä doktriinimallissa argumentit ovat sisäänrakennettuina päätöksentekoon, joka johtaa itse doktriiniin. Ja kuten aikaisemmin todettiin, julkilausutut argumentit ovat ainakin pitemmällä aikavälillä sopusoinnussa

todellisten argumenttien kanssa.

Jotta erot ja yhtäläisyydet Brodinin doktriinimallin suhteen näkyisivät selvemmin, esitän seuraavassa oman mallini käyttäen Brodinin käsitteitä:

**PÄÄMÄÄRÄT/TAVOITTEET** (argumentteina perusarvot: rauha, vapaus jne.)

**MAAILMANKUVA, KÄSITYS TODELLISUUDESTA MAAILMANLAAJUISESTI JA OMALLA ALUEELLA, KÄSITYS KEINOISTA JOILLA TAVOITTEET SAAVUTETAAN** (argumentteina ne oleelliset piirteet tilannekuvas-  
sa, jotka johtavat tiettyyn strategiaan)

**STRATEGIA** (= välineelliset tavoitteet ja keinot),  
**DOKTRIINI**

Tämän mallin mukaan siis doktriini olisi itse asiassa sama asia kuin Brodinin tarkoittama strategia. Argumentit liittyvät doktriiniin johtavaan päätöksentekoon ja ne esitetään myös ulospäin toiminnan perusteluna.

Osmo Apusen näkemys siitä, että doktriini on ulkopoliittinen toimintaohjelma, jossa tulee olla sekä tavoitteellisia että valtion asemaa kuvaavia aineksia, sopii hyvin yhteen esittä-  
mäni doktriinikaavion kanssa. Apusen käsitteitä käyttäen kaavio on tällainen:

**TAVOITTEET**

**TILANNE/VALTION ASEMA**

**TOIMINTAOHJELMA**

Ennen kuin esitän oman doktriinikäsitykseni verbaalisessa muodossa, otan esille sen päätöksenteon yleisen määritelmän,

jonka Snyder, Bruck ja Sapin esittävät kirjassaan »Foreign Policy Decision Making» (16.). He määrittelevät päätöksenteon prosessiksi, joka päättyy siihen, että yhteiskunnassa yhteisesti määriteltyjen, lukumäärältään rajattujen vaihtoehtoisten »projektien» joukosta valitaan »projekti», joka saa aikaan tietyn päätöksentekijöiden tarkoittaman tulevan asiointilan. Käsitettä »projekti» ei määritellä tarkemmin, mutta sen todetaan sisältävän sekä tavoitteet että keinot. Toiminta etenee pitkin tarkoitettuun lopputulokseen etenevää polkua. »Projektin» hyväksymisen katsotaan tarkoittavan sitä, että päätöksentekijöitä motivoi tahto/aikomus saada aikaan jotakin.

Määritelmä on mielenkiintoinen erityisesti siksi, että se on rakenteeltaan samankaltainen kuin esittämäni syllogismi ja ulkopoliittisen doktriinin malli. Lähtökohtana on tahto tai aikomus saada aikaan tietty tuleva asiointila. Sen aikaansaamiseksi määritellään tavoitteet ja keinot, joilla vallitsevissa oloissa päästään toivottuun asiointilaan. Kaaviona määritelmä voidaan esittää näin:

## TAHTO/AIKOMUS/PÄÄMÄÄRÄ

## KÄSITYS TILANTEESTA/PERUSTA »PROJEKTIN» VALINNALLE

### »PROJEKTIN» VALINTA (välineelliset tavoitteet ja keinot)

Lopuksi vielä kaaviona esittämäni doktriinin määritelmän sanallinen muoto:

*Ulkopoliittinen doktriini on valtion ulkopoliitiikan päämääriin sekä vallitsevaa ja tulevaa tilannetta koskevaan käsitykseen perustuva toimintaohjelma, joka ohjaa sen ulkopoliittista päätöksentekoa.*

## 5. Ulkopolitiikan päämäärät

### 5.1. Ulkopolitiikan tavoitteiden määritelmiä

Tähänastisista Suomen ulkopolitiikkaa käsittelevistä doktriiniselvityksistä ovat tätä työtä ajatellen tärkeimmät Osmo Apusen ja Katarina Brodinin tutkimukset. Vaikka Brodin ja Apunen ovat käyttäneet erilaista doktriinin määritelmää, ovat tutkimukset rakenteeltaan samanlaisia. Molemmat ovat keskittyneet selvittämään ulkopolitiikkamme doktriinia nimenoman turvallisuuspolitiikan näkökulmasta. Molempien tutkimuksissa on käsitelty YYA-sopimuksen ja Suomen puolueettomuuspolitiikan keskinäistä suhdetta. Brodin toteaaakin omassa tutkimuksessaan, että hän on kokonaan sivuuttanut esimerkiksi ulkopoliittisen johdon kauppapoliittiset lausunnot. Hän on keskittynyt ulko- ja puolustuspolitiikkaan ja nimenomaan siihen, mikä on keskeistä kansalliselle turvallisuudelle. (1.)

Kun tähänastiset doktriinitutkimukset ovat keskittyneet vain turvallisuuspoliittisiin näkökohtiin, ovat doktriinikuvaukset pakostakin kovin rajoittuneita. Suomen ulkopoliittinen aktiivisuus on lisääntynyt ja ulkopolitiikka on avartunut nimenomaan 1970-luvun alun jälkeen, jolloin Brodin ja Apunen loivat omat doktriinimääritelmänsä ja valitsivat tutkimuksensa lähestymistavan. Euroopassa Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi (ETYK) on tarjonnut Suomellekin tärkeän ulkopoliittisen foorumin, jolla on otettu kantaa hyvin monenlaisiin kysymyksiin ja tulkittu ulkopolitiikan periaattei-

ta uusissa tilanteissa. Erityisesti 1980-luvulla Suomen ulkopoliittinen aktiivisuus on kasvanut nimenomaan suhteissamme Euroopan ulkopuolisiin maihin. Kehitysyhteistyön ripeällä laajenemisella on ollut tässä suuri merkitys.

Ennen kuin voin ryhtyä käsittelemään Suomen ulkopoliittista doktriinia on tarpeen määritellä eräitä käsitteitä pyrkien mahdollisimman selkeään käsitejärjestelmään. Erityisesti on tarpeen paneutua ulkopoliitiikan päämäärien tarkasteluun, sillä koko doktriinirakennelman lähtökohtana ovat nimenomaan politiikan päämäärät. Mutta tämän lisäksi on hyvä määritellä se, kuinka ulkopoliitiikka voidaan jaotella eri lohkoihin. Doktriinin sovellutuksia käytännön ulkopoliitiikassa on nimittäin parempi käsitellä, jos politiikka voidaan jakaa loogisesti osiin. Tämäkin käynee parhaiten päinsä siten, että ulkopoliitiikan lohkoja tarkastellaan politiikan päämäärien valossa.

Ulkopoliitiikkaa koskevasta kirjallisuudesta ei ole löydetävissä mitään yhteistä käsitteistöä ulkopoliitiikan päämäärien esittämistä varten. Eri tutkijat ovat käyttäneet hyvinkin paljon toisistaan poikkeavia käsitteitä ja määritelmiä.

Yksi yksinkertaisimmista ulkopoliitiikan päämäärien määritelmistä sisältyy Hans J. Morgenthaun teokseen »Politics Among Nations». Hän määrittelee kaiken ulkopoliittisen toiminnan päämääräksi vallan saavuttamisen: siinä missä esimerkiksi ekonomisti toimii vaurauden lisäämiseksi määritellyn intressin mukaisesti, siinä valtion poliittinen johto toimii vallan lisäämiseksi määritellyn intressin mukaan. (2.)

Morgenthaun pelkistetty ajatus vallasta ulkopoliitiikan kaikkea hallitsevana päämääränä on saanut osakseen runsaasti arvostelua. Monet muut tutkijat eivät ole määritelleet valtaa lainkaan politiikan päämääräksi, vaan välineeksi varsinaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Hänen ajatuksensa sopii erityisen huonosti pienten maiden ulkopoliitiikan tarkastelemiseen. Suurvaltojen käyttäytymiseen se sen sijaan avaa hyvinkin relevantin näkökulman.

Snyder, Bruck ja Sapin toteavat, että on vaikeaa löytää tavoitteen (objective) määritelmää. (3.) He määrittelevät tavoitteen ensi sijassa käsitykseksi tulevasta asiaintilasta, joulukoksi täytettäviä ehtoja tai joukoksi edellytyksiä, joiden toteutuessa päätöksentekijöiden katsotaan saavuttaneen sen mitä he halusivat. (We shall define objective as essentially an »image» of a future »state of affairs» — a »set of conditions» to be fulfilled or a »set of specifications» which when met are to be regarded as the achievement of what was desired by the decision-makers.)

Tavoitteet suuntaavat siis valtion käyttäytymistä tiettyyn suuntaan. Tavoite käsitetään tulevan toiminnan suunnitelmaksi, jonka aikaansaamiseksi tulevaisuuden tapahtumia käydään läpi mielikuvituksessa.

Snyder, Bruck ja Sapin toteavat, että päätöksentekijät eivät usein määrittele yksityiskohtaisesti miltä tavoiteltu asiaintila näyttää, joten kansallisten tavoitteiden sisällön ja ominaisuuksien selville saaminen on vaikeaa. Doktriinitutkimuksissa sama näkökohta on tullut esiin, kun on todettu doktriinin täsmällisyyden ja jäsenyntyisyyden kaventavan ulkopoliittisen johdon toimintavapautta. Tästä syystä monet valtiot, varsinkin suurvallat, välttävät tavoitteittensa tarkkaa esittämistä.

Lerche ja Said lähtevät kirjassaan »Concepts of International Politics» liikkeelle arvoista (values), joihin tavoitteet (objectives) perustuvat. Tässä yhteydessä he käsittelevät »kansallisen edun» (national interest) käsitettä. He toteavat, että käsite on epämääräinen. Se ei ole luokiteltavissa arvoksi eikä tavoitteeksi. Kansallinen etu on valtion, kansakunnan tai hallituksen yleinen, pitkän aikavälin jatkuva tarkoitus (purpose). (4.)

Kansallisen edun tehtävän sen sijaan Lerche ja Said toteavat olevan hyvin selvä. Se antaa politiikalle yleisen suunnan suhteessa ulkoiseen ympäristöön ja palvelee valintoja kontrolloivana kriteerinä päätöksiä tehtäessä. Se sanelee valtion pitkän aikavälin ponnistelut ulkopolitiikassa, jota se joutuu teke-

mään lyhyen aikavälin olosuhteissa. Kansallinen etu tuo politiikkaan johdonmukaisuutta.

Tavoitteet (ends) määräävät teoriassa keinot (means), kirjoittavat Lerche ja Said, mutta jatkavat, että on olemassa houkutus antaakin keinojen määrätä tavoitteista. Välitavoitteet (intermediate ends) pyrkivät saamaan omaa merkitystä tavoitteina.

Valtion toiminta ulkopoliitikassa on aina pyrkimistä tavoitteeseen (objective), sellaiseen asiintilaan, joka on eniten sen kansallisen edun mukainen, määrittelevät Lerche ja Said. Tavoite syntyy siitä, kun kansallista etua sovelletaan siihen yleiseen tilanteeseen, jossa politiikkaa tehdään. Tavoitteen valintaa edeltää päämäärän (goal) valinta. Päämäärän kirjoittajat määrittelevät puoliutooppiseksi käsitykseksi siitä, mikä olisi toivottavin asiintila näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa jossakin asiassa. Kussakin poliittisessa tilanteessa kansallisen edun, päämäärän ja tavoitteen keskinäinen suhde määräytyy analyysin erilaisten aikajänteiden perusteella.

Lerche ja Said esittävät myös joukon valtion yleisiä tavoitteita, joita ovat:

1. itsensä säilyttäminen (self-preservation)
2. turvallisuus (security)
3. hyvinvointi (well-being)
4. arvovalta (prestige)
5. ideologian edistäminen (ideology) sekä
6. valta (power), jonka kirjoittajat katsovat enemmänkin kuuluvan keinoihin kuin tavoitteisiin.

Suomalaisista tutkijoista ovat ulkopoliitiikan tavoitteita ja päämääriä käsitelleet mm. Harto Hakovirta ja Unto Vesa. Viimeksi mainitun julkaisema selvitys noudattelee Lerchen ja Saidin ajattelua. (5.) Myös Vesan esittämä ulkopoliitiikan päämäärien jaottelu on sama kuin Lerchen ja Saidin esittämä. Ainoa ero on siinä, että Vesa on päätenyt viiteen kategoriaan



yhdistämällä itsenäisyyden säilyttämisen ja turvallisuuden yhdeksi luokaksi.

Myös Hakovirran käyttämä käsitteistö käy yksiin Lerchen ja Saidin esittämän käsitteistön kanssa, mutta hän esittää toisenlaisen luokittelun päämäärien ryhmittämiseksi. (6.) Hakovirta esittää kuusi yleistä päämäärää:

1. ulkoinen turvallisuus
2. vapautuminen
3. yhdistyminen
4. laajeneminen
5. kansainvälisen järjestelmän säateleminen sekä
6. hyvinvointi.

Ruotsalainen Gunnar E. Jervas käyttää toisenlaista käsitteistöä esittämällä samantapaisen ulkopolitiikan jaottelun, joita edellä on esitetty, mutta hän määrittelee kategoriat keskeisiksi arvoiksi (värden). (7.) Hänen viisikohtainen luokituksensa on:

1. rauha (fred)
2. turvallisuus (säkerhet)
3. hyvinvointi (välfärd)
4. arvovalta (prestige) sekä
5. valta (makt).

Edellä esitetyissä ulkopolitiikan päämääriä koskevissa jaotteluissa on sekä yhtäläisyyksiä että eroja. Luokituksista Lerchen ja Saidin esittämä on kattavin, joten käytän sitä jatkokehittelyn pohjana. Sekään ei kuitenkaan tuo esiin ulkopolitiikan kaikkia ulottuvuuksia. Vaikka kansallisen edun käsite on kaikissa edellä mainituissa tutkimuksissa todettu epäselväksi, perustuvat luokitukset viime kädessä juuri kansalliseen etuun. Huomiotta jää tällöin se, että nykyisessä kasvavan kansainvälisen riippuvuuden maailmassa kansallinen etu on käynyt

käsitteenä entistä epäselvemmäksi. On tultu olosuhteisiin, joissa kansallinen etu usein yhtyy kansainvälisen yhteisön yhteiseen etuun. Tästä hyvä esimerkki on ympäristönsuojelu. Toisaalta kansalliseen etuun perustuva tarkastelu jättää huomiotta sen näkökohdan, että nykyään on runsaasti sellaista poliittista toimintaa, jonka ainakin ensisijainen tarkoitus on luonteeltaan epäitsekkäs. Kehitysyhteistyö on tästä hyvä esimerkki.

## 5.2. Kansallisen edun toteuttaminen ja epäitsekäät päämäärät

Amerikkalainen tutkija Arnold Wolfers on jaotellut teoksessaan »Discord and Collaboration» ulkopolitiikan tavoitteet »laajentumispäämääriin», »itsesäilytyspäämääriin» ja »epäitsekäisiin päämääriin». (8.) Tämän luokittelun lisäksi Wolfers on muutoinkin kehittänyt ulkopolitiikan päämääristä ja tavoitteista ajatuksia, jotka ovat omaa työtäni ajatellen merkittäviä.

Wolfers antaa selkeyttä päämäärien (goals) ja keinojen (means) määrittelemiseen toteamalla, ettei niiden välille voida vetää mitään selvää rajaa. Kaikkien keinojen voidaan sanoa muodostavan lähi- ja välitavoitteita. Toisaalta harvat päämäärät, jos mitkään, voidaan katsoa lopullisiksi tavoitteiksi, päämääräksi sinänsä. Niinpä hän käsittelee kirjansa luvussa »The Goals of Foreign Policy» kaikki mahdolliset tavoitteet (objectives) välittömimmistä keinoista (means) kaukaisimpiin päämääriin (ends). (9.)

Vaikka tämä Wolfersin määritelmä on laajuudessaan hankala, on se toisaalta ajattelua selkiinnyttävä. Ulkopolitiikan tutkijat ovat yleisesti myöntäneet vaikeudet määrittellä sellaiset käsitteet kuin »päämäärä», »tavoite» ja »keino» täsmällisellä tavalla. On todettu, että keinoilla on taipumus tulla pää-

määräksi ja välitavoitteilla itseisarvoiksi päämääriksi. Kansallisen edun käsitettä ei ole kovin hyvin voitu yhdistää päämääriä ja tavoitteita koskeviin määritelmiin. Sekaannusta aiheuttaa sekin, että ulkopoliittikan perimmäiset päämäärät luokitellaankin joskus arvoiksi tai motiiveiksi. Ero arvojen, motiivien ja päämäärien välillä on erityisen epäselvä. Toisaalta arvojen ja motiivien käsitteleminen on tarpeen osassa ulkopoliittista tutkimusta.

Wolfersin tapa nähdä ulkopoliittikan tavoitteet hyvin laajasti tuo tarkasteltavaksi tavoiteasettelun eräänlaisena hierarkiana välittömimmistä keinoista perimmäisiin päämääriin. Tämähän ei tietenkään estä sitä, että käsitteistöä pyritään edelleen hienosäätämään.

Vaikka Wolfersin määritelmä ulkopoliittikan tavoitteista on näin laaja, ei hän sisällytä niiden joukkoon valtaa ja vaikutusvaltaa (power and influence). Ne hän katsoo nimenomaan keinoiksi kaikkien muiden ulkopoliittikan tavoitteiden saavuttamiseen. Silti hän ei kiellä sitä, etteikö vallasta voisi myös tulla tavoite sinänsä. (10.)

Wolfers esittää kaksi ulkopoliittikan päämäärien jaottelua, jotka menevät sisällöllisesti ja asiallisesti osittain päällekkäin.

Käsitteellä »possession goals» Wolfers tarkoittaa pyrkimystä yhden tai useamman sellaisen asian edistämiseen tai säilyttämiseen, jota pidetään arvokkaana. Tällöin kansakunta kilpailee toisten kansakuntien kanssa sellaisesta, jota on tarjolla rajallisesti. Tällaisiin päämääriin pyrkimistä ylistetään usein omassa maassa kansallisten etujen hyvänä toteuttamisena, kun taas muut saattavat pitää sitä tuomittavana itsekkyytenä. (11.) Myöhempää käyttöä varten käännän tämän käsitteen hyvin vapaasti sanoilla »oma etu», »oman edun tavoittelelu».

Toista päämäärien kategoriaa Wolfers kutsuu nimellä »milieu goals». Näiden tavoitteiden lähtökohtana on se, että kansakunnilla on syytä tuntea huolta ja välittää myös sellaisista asioista, jotka eivät koske niiden välitöntä omaa etua (things

other than their own possessions). Siksi ne pyrkivät vaikuttamaan olosuhteisiin myös omien rajojensa ulkopuolella. Työ rauhan ylläpitämiseksi ja kansainvälisen oikeuden kehittämiseksi tai kansainvälisten organisaatioiden perustaminen saattaa olla tällaista toimintaa. (12.) Suora käänös kuvaa varsin hyvin näitä tavoitteita: »ympäristötavoitteet».

Ympäristötavoitteet saattavat Wolfersin mukaan usein osoittautua keinoksi tai välitavoitteeksi asianomaisen valtion oman edun tavoittelemisessa (means toward some possession goal). Jokin valtio voi esimerkiksi tehdä taloudellisen uhrauksen jonkin kansainvälisen järjestön perustamiseksi saadakseen lisää kansainvälistä arvontoa. Mutta tämän ei tarvitse olla ainoa päämäärä. Asianomainen maa saattaa olla vakavasti huolestunut toimintaympäristöstään ja yrittää parantaa sitä tekemällä sen rauhallisemmaksi tai suotuisemmaksi taloudelliselle edistymiselle.

Verratessaan valtion toimintaa yksilön toimintaan Wolfers toteaa, että ihmistä pidetään aivan oikein paitsi itsekkäänä, myös lyhytnäköisenä omia etujaan ajatellen, jos hän panee kaiken voimansa omaisuutensa kartuttamiseen ja suojelemiseen ja on samalla välinpitämätön asuin- ja työyhteisönsä rauhasta ja turvallisuudesta sekä sen sosiaalisesta hyvinvoinnista. Nämä ovat niitä ympäristötekijöitä, jotka on otettava huomioon. Ero eri vaihtoehtojen välillä ei ole vain omaisuuden (oman edun) suuremmassa tai pienemmässä turvaamisessa, vaan eroa on myös onnellisuudessa, tulevaisuuden mahdollisuuksissa ja moraalisisessa tyydytyksessä. Wolfers toteaa, että myös valtiot kohtaavat nämä erot omassa ympäristössään.

Oman edun tavoittelu ja ympäristötavoitteet kilpailevat rajallisista resursseista. Esimerkkinä Wolfers mainitsee sotilasmenot ja kehitysavun. Tähän liittyen hän toteaa olevan houkutus korvata käsite »milieu goal» käsitteellä »international goal» (kansainvälinen päämäärä). Tämän hän toteaa vaaralliseksi, koska se saattaisi antaa ymmärtää, että joko nämä päämäärät eivät olisi kansallisen edun mukaisia tai että hallituk-

set voisivat ja niiden tulisi tavoitella muita tavoitteita kuin niitä, jotka koskevat kansallista etua.

Wolfers korostaa, ettei ympäristötavoitteita tee yhtään sen vähemmän arvokkaiksi se, että ne ovat myös muiden maiden kansallisten etujen mukaisia. Tämä vain osoittaa, että valtiot toteavat, että niillä on yhteisiä etuja (common interests). Rauhan edistämisessä, kansainvälisen oikeuden vahvistamisessa ja taistelussa huumekauppaa tai kulkutauteja vastaan tarvitaan monien maiden yhteisiä ponnistuksia. Niissä ei onnistuta, elleivät ne ole yhteisen edun mukaisia (in the common interest).

Tämän pohdintansa lopuksi Wolfers ottaa vielä esiin sen kysymyksen, voiko kansallisvaltion tehtäviin kuulua toiminta sen puolesta, että »maailma olisi kaikille parempi elää». Vastaus on, että »mikään kansallisvaltion tehtävissä ei estä sitä ryhtymästä epäitsekäisiin tekoihin (acts of altruism), jos sen kansa tai sen johtajat niin haluavat ja heillä on siihen varaa». Hän kyllä esittää sen kyynisen kysymyksen, uskotaanko tällaisia altruistisia tekoja todella olevan olemassa ja suosittelee sen vuoksi ikään kuin luottamuksen ylläpitämiseksi, että kansallisen edun elementti tuodaan aina esiin, vaikka se olisi hyvinkin etäinen tai toisarvoinen tekijä.

Edellä selostamani Wolfersin kahtiajakoinen tavoitteiden erittely valottaa hyvin oleellista ulkopolitiikan päämääriin liittyvää kysymystä. Käänsin jo edellä vapaasti käsitteen »possession goals» käsitteeksi »oma etu», »oman edun tavoittelu». Tämä käännös kuvaa hyvin Wolfersin tarkoittamaa asiaa. Jos käytämme käsitteen »milieu goals» käännöksenä vastaavasti Wolfersin itsensä käyttämän synonyymien »common interest» käännöstä »yhteinen etu», saamme aikaan loogisen käsitteparin, »oma etu» — »yhteinen etu».

Omassa esityksessään Wolfers on epäjohdonmukainen. Hän torjuu ensin käsitteen »international goal» käytön toteamalla, että se antaisi virheellisesti ymmärtää, että hallitukset voisivat ja niiden tulisi pyrkiä muihinkin tavoitteisiin kuin nii-

hin, jotka koskevat kansallista etua. Toisaalta hän selvästi totea, että valtiot voivat ryhtyä myös epäitsekkäisiin tekoihin.

Selvyyden vuoksi on syytä pelkistää Wolfersin käsitteistöä toteamalla, että sekä »possession goals» että »milieu goals» ovat tavoitteita, joihin pyritään kansallisen edun toteuttamiseksi. Ensin mainitut ovat oman edun tavoittelua, viimeksi mainitut tähtäävät yhteisen edun saavuttamiseen. Kysymys ulkopoliittikan altruistisista piirteistä on syytä kytkeä Wolfersin toiseen jaotteluun, johon nyt siirrymme.

Toisesta näkökulmasta ulkopoliittikan tavoitteita tarkastellessaan Wolfers esittää kolmijaon »laajentumispäämäärät» (self-extension), »itsesäilytyspäämäärät» (self-preservation) ja »epäitsekäät päämäärät» (self-abnegation). (13.)

Ensin mainitut päämäärät tähtäävät tilanteen muuttamiseen, toiseksi mainitut status quon säilyttämiseen. Molemmat nämä ovat suoranaisesti kansalliseen etuun liittyviä päämääriä. Tässä suhteessa Wolfersin luokitukset vastaavat Lerchen ja Saidin jaottelua. Käsitteet »laajentumispäämäärät» ja »itsesäilytyspäämäärät» koskevat kuitenkin toista ulottuvuutta kuin Lerchen ja Saidin esittämä jaottelu. Ne liittyvät valtion yleiseen asemaan, jonka perusteella politiikka on joko puolustautuvaa tai se pyrkii maan aseman vahvistamiseen.

»*Epäitsekäät päämäärät*» on kategoria, joka poikkeaa muista luokitteluista. Wolfers määrittelee epäitsekäät päämäärät siten, että ne pitävät sisällään kaikki tavoitteet, jotka ylittävät tai jopa uhraavat kansallisen edun, missä tahansa tämän käsitteen järkevässä merkityksessä (all goals transcending if not sacrificing the »national interest», in any meaningful sense of the term). Wolfersin mukaan ne ovat niiden päämääriä, jotka antavat suuremman arvon sellaisille tavoitteille kuin kansainvälinen solidaarisuus, laillisuus, rehellisyys tai rauha. Ne ovat tavoite myös niille yksilöille ja ryhmille, jotka koko kansan edun kustannuksella pyrkivät edistämään jotakin suppeampaa etua (subnational interest). (14.)

Jos vaikutusvaltaiset päätöksentekoprosessiin osallistuvat

ryhmät asettavat suuren arvon sellaiselle yleismaailmalliselle asialle kuin rauha, painostus voi vaikuttaa ulkopoliittikan linjaan. Se voi johtaa kansallisen edun kapea-alaisempaan tulkintaan, suurempaan huolenpitoon muiden maiden eduista, suurempiin myönnytyksiin rauhan hyväksi tai rajoitetumpaan voiman ja väkivallan käyttöön.

Ymmärrän Wolfersin ajattelun siten, että hän tavallaan jakaa epäitsekkeitä tavoitteet kahtia. Ne voivat olla yhteiskunnassa yleisesti hyväksyttäviä epäitsekkeitä, altruistisia tavoitteita, joista Wolfers kirjoittaa myös osana ympäristöpäämääriä. Nämä tavoitteet eivät ole välttämättä ristiriidassa kansallisen edun kanssa, vaan ne voivat sovittautua tavoitteiden kokonaisuuteen siten, että kansallinen etu tulee huomioon otetuksi. Käsitellessään epäitsekkeitä tavoitteita (acts of altruism) Wolfers toteaa, että kansallisvaltion tehtävät (kansallinen etu) eivät estä epäitsekkeitä tekoja, jos kansa tai sen johtajat niin haluavat ja heillä on siihen varaa.

Toinen epäitsekkeään päämäärän tyyppi, joka mielestäni on löydettävissä Wolfersin päättelystä, on tapaus, jossa syntyy avoin ristiriita kansallisen edun ja jonkin ryhmittymän ajaman epäitsekkeään tavoitteen (subnational interest) välillä. Tällöin kansallinen etu voi joutua väistymään hyvinkin kohtalokkaalla tavalla. Otan molemmista esimerkin.

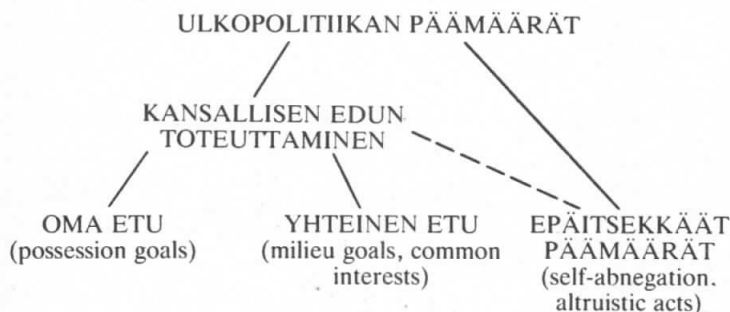
Kehitysyhteistyö voi olla altruistista toimintaa, joka ei ole ristiriidassa kansallisen edun kanssa. Se on vain hyvin välillisesti ja etäisesti kansalliseen (yhteiseen) etuun perustuvaa »ympäristötavoitteen» toteuttamista, joten sen päämäärät on luokiteltava epäitsekkeiksi. Kansallinen etu vaikuttaa toki sen kehitysyhteistyöhön. On yleisesti hyväksyttyä, että apua antava maa pyrkii antamaan avun siinä muodossa, että se työllistää ihmisiä mieluummin omassa maassa kuin ehkä sitä rikkaammassa toisessa teollisuusmaassa. Toisaalta yhteistyömaiden valintaan liittyy kansalliseen etuun perustuvaa poliittista harkintaa. Suuret maat pyrkivät usein vahvistamaan kehitysavulla omia strategisia asemiaan. Pieni puolueeton maa

puolestaan pyrkii siihen, ettei se maavalinnoillaan vahingoita suhteitaan suurvaltoihin, joilla on maailmanlaajuiset intressit. Monipuolinen maavalinta sopii puolueettomalle maalle parhaiten.

Esimerkkinä toisesta epäitsekkään päämäärän tyyppistä voidaan tarkastella vaikkapa sellaista tilannetta, että pasifistisesti asennoituvat voimakkaat vaikuttajaryhmät vastustavat välttämättömiä toimenpiteitä puolustuksen kehittämiseksi. Tällainen vastustus saattaa heikentää maan puolustuskykyä siinä määrin, että mahdollisen kriisin puhjetessa maa menettää itsenäisyytensä.

Wolfersin esittämät luokittelut ulkopoliitiikan päämääristä antavat oivallisen välineen ulkopoliitiikan tutkimiseen. Hänen luokittelunsa sopii myös ja erityisesti pienen puolueettoman maan politiikan analysoimiseen.

Käyttäen lähtökohtana Wolfersin luokitteluja voidaan ulkopoliitiikka jakaa seuraaviin osiin.



Kuvio 6. Ulkopoliitiikan jaottelu päämäärien mukaan.

Tässä kaaviossa on yhdistetty toisiinsa Wolfersin kaksijako ja kolmijako. Päämäärät »self-extension» (laajentumispäämäärät) ja »self-preservation» (itsesäilytyspäämäärät) on jätetty ottamatta mukaan sen vuoksi, että ne liikkuvat toisella ulottuvuudella kuin kaavioon otetut päämäärät. Ne liittyvät kansallisen edun toteuttamiseen ja perustuvat valtion asemaan kan-



sainvälisessä järjestelmässä.

Eroa Wolfersin jaotteluihin on myös siinä, että hänen ympäristötavoitteena käsittelemänsä ulkopolitiikan altruistiset puolet on tässä jaottelussa sijoitettu kategoriaan »epäitsekkäät päämäärät».

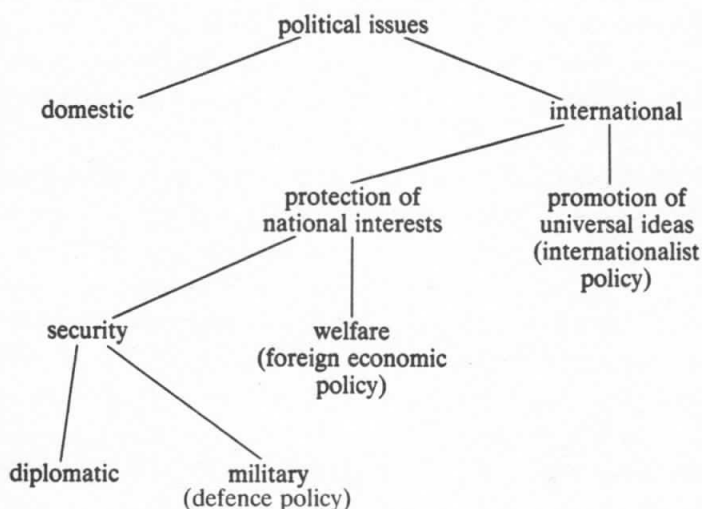
Kaavio osoittaa sen, että ulkopolitiikassa on myös osa-alueita, jotka eivät ensi sijassa perustu kansallisen edun toteuttamiseen, vaan joilla toteutetaan epäitsekkäitä päämääriä. Rajanveto yhteisten etujen ja epäitsekkäiden päämäärien välillä on usein vaikeaa, sillä ne toimivat usein samanaikaisesti. Kehitysyhteistyö on esimerkki toiminnasta, jossa toteutetaan sekä epäitsekkäitä päämääriä että yhteistä etua. Jako epäitsekkäisiin päämääriin ja kansallisen edun toteuttamiseen on vaikeaa senkin vuoksi, että myös epäitsekkäiden päämäärien käytännön toteuttamisessa otetaan huomioon kansalliset edut. Jako kategorioihin »oma etu», »yhteinen etu» ja »epäitsekkäät päämäärät» on siis karkea ja eri politiikan lohkojen sijoittaminen niihin saattaa tuottaa vaikeuksia.

Ruotsalainen Kjell Goldmann on kehittänyt äskettäin ilmestyneessä teoksessa »Democracy and Foreign Policy — the Case of Sweden» poliittisten kysymysten jaottelun (typology of political issues), joka muistuttaa edellä kehiteltyä luokittelua. Goldmann erottaa käsitteellisesti toisistaan kansainvälisen politiikan (international policy) ja ulkopolitiikan (foreign policy). (15.) Hän toteaa riittämättömäksi sen puhtaasti hallinnollisen ulkopolitiikan määritelmän, jossa ulkopolitiikaksi määritellään ulkoasiainministeriön hoidossa olevaa politiikan osaa. Siksi tarvitaan laajempi käsite, jolla tarkoitetaan kaikkia kansainvälisiä kysymyksiä (all international matters or issues or questions). Kansainvälisen politiikan alue voidaan hänen mukaansa parhaimmin määritellä politiikanteon tason perusteella: se sisältää ne asiat, joita koskeva toiminta tapahtuu vuorovaikutuksessa toisten maiden kanssa (it comprises those matters on which policy is made in interaction with other countries). Käsitteen ulkopolitiikka (foreign policy) hän mää-

rittelee puhtaasti hallinnollisesti.

Goldmann toteaa, että tämän terminologian mukaan lähes kaikki ulkopoliittikka sisältyy kansainväliseen politiikkaan, mutta suuri osa kansainvälisestä politiikasta ei ole ulkopoliittikkaa. Kansainvälisen politiikan käsitteen hän huomauttaa laajudestaan huolimatta jättävän ulkopuolelle joitakin asioita. Lähes kaikki asiat ovat nykyään kansainvälisiä. Omaa käyttöönsä varten Goldmann rajaa kansainväliset kysymykset siten, että niillä on »strateginen aspekti», ne eivät ole vain sopeutumista, vaan vuorovaikutusta (not just a matter of adaptation but of interaction).

Goldmann esittää typologiansa kaavion muodossa (16.):



Kuvio 7. Goldmannin esittämä poliittisten kysymysten jaottelu.

Goldmannin jaottelu vastaa tässä työssä kehitettyä luokittelua siltä osin, joka koskee »kansallisen edun/oman edun» toteuttamista. Myöhemmin tässä luvussa ulkopoliittikka jaotellaan siten, että turvallisuuspolitiikka ja kauppapolitiikka esitetään oman edun toteuttamiseen tähtäävinä politiikan lohkoina. Tä-

mä vastaa Goldmannin jakoa, jossa kansallisten etujen toteuttamiseen (protection of national interests) liittyvät asiakysymykset (political issues) jaetaan turvallisuuteen (security) ja hyvinvointiin (welfare). Kun Goldmann jakaa turvallisuuspolitiikan diplomaattisiin (diplomatic) ja sotilaallisiin (military) kysymyksiin, jaotellaan Suomen turvallisuuspolitiikka minun tutkimuksessani kolmeen osaan: turvallisuuspolitiikan perusratkaisu, maanpuolustus ja rauhan lujittaminen lähialueilla.

Suurin ero on siinä, että Goldmannin jaottelussa ei esiinny lainkaan kategorialla »kansallinen etu/yhteinen etu». Hänen ajattelussaan nämä »ympäristötavoitteet» (milieu goals) ja »yhteiset edut» (common interests) sisältyvät kategoriaan »promotion of universal ideals», maailmanlaajuisten ihanteiden edistäminen. Edellä kehitelty jaottelu on siis täydellisempi ja selkeämpi.

Goldmannin esittämän jaottelun kategoria »internationalist policy» vastaa varsin pitkälle oman jaotteluni luokkaa »epäitsekkäät päämäärät». Goldmann määrittelee nämä maailmanlaajuisten ihanteiden toteuttamiseen liittyvät asiakysymykset, »internationalistisen politiikan» siten, että ne koskettavat omaa kansallista etua vain välillisesti: maailma joka on parempi kaikille on parempi maailma myös meille. (17.) Näissä kysymyksissä hallitukset ovat hänen mukaansa kiinnostuneita kansainvälisestä järjestelmästä sellaisenaan tai olosuhteista muiden maiden sisällä tai niiden välillä. Goldmann mainitsee esimerkkeinä tällaisista asioista aseidenriisunnan, uuden kansainvälisen talousjärjestyksen ja tilanteen Väli-Amerikassa. Hän toteaa, että internationalistiset kysymykset voitaisiin jakaa edelleen esimerkiksi rauhan edistämiseen tai hyvinvoinnin edistämiseen suuntautuneeseen internationalismiin.

Goldmannin esittämä ulkopoliitiikan jaottelu tukee sitä ajatusta, että ulkopoliitiikassa on myös epäitsekkäitä päämääriä eikä kaikki ulkopoliitiikka ole kansallisen edun toteuttamista.

Goldmannin jaottelussa on mukana kahdenlaisia aineksia.

Yhtäältä siinä käsitellään poliittisia kysymyksiä niiden tason mukaan (domestic — international). Toisaalta kansainväliset kysymykset jaotellaan toiminnan päämäärien perusteella. Yhdistämällä tässä tutkimuksessa kehitetty ja Goldmannin jaottelu toisiinsa ja esittämällä samassa kuviossa sekä kansainvälisen toiminnan tasot että toiminnan päämäärät saadaan aikaan tällainen kuvio:



Kuvio 8. Ulkopoliittikan päämäärät ja kansainvälisen politiikan tasot.

Ulkopoliittikka on jaettu päämäärien perusteella samoin kuin tässä tutkimuksessa kehitetyssä kuviossa. Tätä jaottelua on täydennetty esittämällä ne kansainvälisen toiminnan tasot, joilla asianomaisia päämääriä pyritään toteuttamaan. Kansallinen ulkopoliittikka keskittyy toteuttamaan maan omaa etua

ja saman alueen valtioiden yhteistä etua palvelevaa kahdenvälistä ja monenkeskistä alueellista yhteistyötä. Omia etuja pyritään edistämään ennen muuta kahdenvälisessä yhteistyössä. Myös monissa alueellisen yhteistyön muodoissa valtio pyrkii edistämään Wolfersin tarkoittamalla tavalla omaa etuaan (possession goals), mutta useimmiten niissä on kysymys mukana olevien valtioiden yhteisen edun toteuttamisesta.

Kuvioon on merkitty kansallisen ulkopoliitiikan rinnalle toinen kansainvälisen yhteistyön taso, *ihmiskuntapolitiikka*. Sen on esitetty edistävän kansakuntien yhteistä etua ja epäitsekkeitä päämääriä. Katkoviivat kytkvät ihmiskuntapolitiikan kansallisen ulkopoliitiikan tasoon ja kansallisen edun toteuttamiseen.

Ihmiskuntapolitiikalla tarkoitetaan tässä sitä, että kansainväliseen politiikkaan on muodostumassa uusi toiminnan taso. Kysymys ei ole enää korostetusti vain kansallisvaltioiden yhteistoiminnasta, vaan on muodostumassa uusi tietoisuuden ja poliittisen toiminnan alueellinen taso. Asian havainnollistamiseksi voidaan tarkastella sitä tapaa, jolla poliittisen toiminnan piiri on tähän mennessä laajentunut. (18.)

Politiikka on yhteisten asioiden hoitamista. Ihmiskunnan kehityksessä on havaittavissa tässä suhteessa selvä logiikka. Aluksi yhteiset asiat voitiin hoitaa oman perheen, suvun ja heimon puitteissa. Vähitellen yhteisten asioiden piiri laajeni paikalliselta tasolta maakunnalliselle ja valtiolliselle tasolle. Valtioiden muodostuttua syntyi jo vuosituhsia sitten kansainvälinen politiikka.

Kussakin kehityksen vaiheessa yhteistoiminta on syntynyt ennen muuta yhteisten etujen vuoksi, mutta siihen on liittynyt myös keskinäisen yhteisvastuun, solidaarisuuden tunne. Yhteisten etujen tajuaminen ja yhteisvastuun tunteen syntyminen on edellyttänyt ihmisten tietoisuuden laajenemista. Yhteisvastuun syntymistä voidaan pitää sivistyksen merkinä. Alkukantaisissa oloissa ihmiset asettuvat yhteistyöhön itsekäistä syistä. Sivistystason noustessa yhteisvastuun, yhteen-

kuuluvuuden tunne vaikuttaa yhä enemmän.

Kansainvälisessä politiikassa on nyt tultu vaiheeseen, jossa ihmiskunnan tietoisuus sen yhteisistä ongelmista ja keskinäisten etujen yhteisyydestä on voimistumassa. Pyrkiessään edistämään omaa kansallista etuaan kansakunnat ovat ryhtymässä tähänastista laajempaan yhteistyöhön koko ihmiskuntaa koskettavien yhteisten ongelmien ratkaisemiseksi. Tässä toiminnassa on alun perin ollut itsekäs lähtökohta ja siihen on ryhtytty sen vuoksi, että kysymyksessä on kansakuntien yhteinen etu. Mutta tämän rinnalla on vähitellen voimistumassa yleisinhimillinen sivistys, jonka ansiosta ihmiskunta alkaa tuntea yhä vahvempaa keskinäistä yhteisvastuuta. Kansallisten ulkopoliitikkojen maailmasta ollaan siirtymässä oloihin, joissa toimii myös yhteinen, sekä kansojen yhteistä etua että epäitsekkeitä päämääriä, yleisinhimillisiä arvoja edistävä ihmiskuntapolitiikka. Vasta nyt ihmiskunnan kehityksessä ollaan siirtymässä sille tasolle, että kansakunnat J. V. Snellmanin esittämällä tavalla ymmärtävät, että »kansakunnat eivät ole olemassa ai-noastaan itseänsä, vaan ihmiskuntaa varten». (19.)

Ihmiskuntapolitiikka tulee väistämättä saamaan yhä suuremman sijan kansallisvaltioiden, kansakuntien ulkopoliitikassa. Maailmanrauhan ylläpitäminen on jo pitkään ollut maailmanyhteisön yhteinen tehtävä, jota toteuttamaan Yhdistyneet Kansakunnat aikanaan perustettiin. Alusta alkaen maailmanjärjestön tärkeäksi toiminta-alueeksi tuli ihmisoi-keuksien edistäminen. Ajan mittaan YK:lle on muodostunut hyvin keskeinen asema kansainvälisessä kehitysyhteistyössä. Näiden tehtävien rinnalla kansainvälinen ympäristönsuojeluyhteistyö tulee saamaan nykyistä selvästi keskeisemmän aseman maailmanjärjestön toiminnassa.

Kuvioon merkitty katkoviiva kansallisista eduista ihmiskuntapolitiikkaan kuvaa sitä, että kukin valtio luonnollisesti ottaa omat kansalliset etunsa huomioon myös ihmiskuntapolitiikassaan. Kysymys on maailmanlaajuisten yhteisten etujen ja yleisinhimillisten päämäärien toteuttamisesta tavalla, joka on

sopusoinnussa kansallisvaltion omien maakohtaisten etujen kanssa. Toinen katkoviiva puolestaan osoittaa sen, että kansallisvaltiot pysyvät tulevaisuudessakin kansainvälisen politiikan toimintayksikköinä. Ihmiskuntapolitiikasta tulee kunkin kansallisvaltion ulkopoliitiikan vahvistuva uusi ulottuvuus. Tämä yhteys on merkitty katkoviivalla sen ilmentämiseksi, että käsitteellisesti kansallinen ulkopoliitikka ja ihmiskuntapolitiikka halutaan pitää selvästi erillään toisistaan.

Ihmiskuntapolitiikassa kuten muillakin poliittisen toiminnan tasoilla yhteistyö on toden teolla käynnistynyt ja se on edelleen vauhdittumassa yhteisten etujen vuoksi. Tulevaisuudessakin ne ovat selvästi merkittävämpi vaikutin kuin keskinäisen yhteenkuuluvuuden tunne. Kansainvälisen tietoisuuden vahvistuminen kuitenkin tulee voimistamaan ihmiskunnan jäsenten keskinäistä yhteisvastuuta.

### 5.3. Itsensä säilyttäminen ja yleiset päämäärät

Ulkopoliittista doktriinia rakennettaessa on lähtökohtana kansallinen etu. Kansallisen edun käsite on edellä todettu epämääräiseksi. Tutkija toisensa jälkeen on tämän todettuaan kuitenkin tullut siihen johtopäätökseen, että kansallinen etu on oleellinen tekijä valtioiden ulkopoliittista toimintaa selittäessä.

Kansallisen edun merkitystä ovat mielestäni varsin osuvasti luonnehtineet Lerge ja Said. Se on heidän mukaansa ulkopoliitiikan pitkän aikavälin tarkoitus (purpose). Kansallinen etu antaa politiikalle yleisen suunnan ja johdonmukaisuutta. Se sanelee valtion pitkän aikavälin ponnistelut ulkopoliitikassa. (20.)

Omaksumaani doktriinimallia ajatellen on oleellista todeta, ettei kansallista etua tavallisesti määritellä politiikan päämääräksi tai tavoitteeksi, vaan toiminnan taustalla vaikutta-

vaksi tekijäksi, johon päämäärät pohjautuvat.

Lerche ja Said määrittelevät tavoitteen (objective) sellaiseksi asiaintilaksi, joka on eniten sen kansallisen edun mukainen. Tavoite syntyy heidän mukaansa siitä, että kansallista etua sovelletaan siihen yleiseen tilanteeseen, jossa politiikkaa tehdään. Tavoitteen asettamista edeltää päämäärän (goal) valinta, joka vaikuttaa pitemmällä aikavälillä ja joka on tavallisesti laaja-alaisempi kuin tavoite. (21.)

Edellä esittämässäni Wolfersin teokseen perustuvassa ulkopoliittikan jaottelussa on erotettu toisistaan yhtäältä ne päämäärät, jotka perustuvat kansalliseen etuun, ja toisaalta epäitsekkiät päämäärät. Totesin kuitenkin, että myös epäitsekkiäiden päämäärien käytännön toteuttamisessa otetaan huomioon kansalliset edut. Poikkeuksen tästä säännöstä tekevät ne edellä käsitellyt tapaukset, joissa Wolfersin tarkoittama »subnational interest» johtaa kansallisen edun vastaiseen toimintaan. Mutta Wolfersin ajattelun mukaan tällainen valtion epäitsekäs toiminta ei perustuisi valtion johdon tietoiseen harkintaan, vaan siihen jouduttaisiin painostusryhmien toiminnan vuoksi. (22.)

Määritelmällisesti ei voida sulkea tarkastelun ulkopuolelle sitä mahdollisuutta, että jokin valtio toteuttaisi tietoisesti epäitsekästä politiikkaa ja että sen ulkopoliittikan doktriinikin näin ollen perustuisi epäitsekäisiin päämääriin. Teoriassa voitaisiin ajatella valtiota, jonka toimintaa ohjaisi niin voimakas aatteellinen — esimerkiksi uskonnollinen — vakaumus, ettei se välittäisi oman kansansa eduista. Tämä mahdollisuus on kuitenkin hyvin teoreettinen, eikä sitä ole tarpeen ottaa huomioon ainakaan Suomen ulkopoliittista doktriinia tutkittaessa.

Suomen ulkopoliittisen doktriinin lähtökohtana on siis se ajatus, että politiikka perustuu ensisijaisesti Suomen kansalliseen etuun — kansallinen etu on se yleinen tarkoitus, jota politiikka toteuttaa. Kansallinen etu vaikuttaa toimintaan myös niillä ulkopoliittikan osa-alueilla, joiden päämäärät ovat



ensisijaisesti epäitsekkeitä. Doktriinia esittäessäni käytän siitä syystä kansalliseen etuun perustuvia ulkopoliittikan päämäärien määritelmiä täydentäen niitä siten, että myös epäitsekkeät päämäärät tulevat käsitellyiksi.

Työni lähtökohtana käytän Lerchen ja Saidin esittämää kuusiosaista tavoitteiden luokitusta (23.):

1. itsensä säilyttäminen
2. turvallisuus
3. hyvinvointi
4. arvovalta
5. ideologian edistäminen ja
6. valta

Kun on kysymys Suomesta, voidaan heidän esittämästään jaottelusta jättää pois kaksi viimeistä kategoriaa. Suomella ei ole sellaista ekspansiivista ideologiaa, jota se pyrki levittämään muihin maihin. Ja jos valta saattaakin olla itseisarvoinen tavoite suurvalloille, ei se ole sitä ainakaan Suomelle ja muille pienille puolueettomille maille. Kun ne tavoittelevat valtaa, on kysymyksessä selvästi väline muiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Niiden »valta» on sitä paitsi ensi sijassa arvovaltaa ja yleistä hyväksyttävyyttä, joiden ansiosta ne pystyvät vaikuttamaan kansainväliseen kehitykseen tahtomaansa suuntaan. Jäljelle jäävät siis: itsensä säilyttäminen, turvallisuus, hyvinvointi ja arvovalta.

Itsensä säilyttämisen päämäärän Lerche ja Said määrittelevät korkeimmaksi ja kaikkein perustavanlaatuisimmaksi ulkopoliittikan tavoitteeksi. (24.) Siihen pyritään turvallisuuspoliittisen perusratkaisun avulla. Turvallisuustavoitteen saavuttamiseksi on tärkeintä pyrkiä lujittamaan rauhaa lähialueilla.

Hyvinvointitavoitteen Lerche ja Said itse määrittelevät nimenomaan taloudelliseksi hyvinvoinniksi. (25.) Kauppapolitiikka on luonnollisesti se ulkopoliittikan lohko, jonka avulla tätä hyvinvointipäämäärää ensi sijassa pyritään toteuttamaan.

Mutta jos käsitetään aineellinen hyvinvointi laajemmin, voidaan myös ympäristönsuojelun katsoa tähtäävän hyvinvointitavoitteen saavuttamiseen. Tässä yhteydessä voidaan puhua jopa turvallisuuspäämäärien toteuttamisesta, mutta selkeyden vuoksi on parempi luokitella ympäristönsuojelu hyvinvointipäämäärän toteuttamiseen kuuluvaksi toiminnaksi.

Kun hyvinvointipäämäärä rajoittuu aineellisen hyvinvoinnin tavoittelemiseen, voidaan arvovaltapäämäärä puolestaan katsoa osaksi sitä toimintaa, joka tähtää henkisen tyydytyksen ja hyvinvoinnin saavuttamiseen. Lerche ja Said pitävät ilmeisenä, että poliittisesti itsestään tietoisella kansalla on voimakas tarve siihen, että muut ajattelevat siitä hyvää, ja tarve saada konkreettista näyttöä nauttimastaan arvovallasta. (26.)

Arvovallasta on sen antaman henkisen tyydytyksen ohella myös muuta hyötyä. Suuri kansainvälinen arvovalta voi lisätä maan turvallisuutta, se voi auttaa edullisten kauppasuhteiden solmimisessa, se voi avata maalle ja sen edustajille pääsyn tärkeisiin asemiin kansainvälisissä järjestöissä jne. Arvovallalla on siis samankaltaista välineellistä arvoa kuin voimalla. Eri-tyisesti pienen puolueettoman maan menestyminen riippuu paljon sen nauttimasta kansainvälisestä arvostuksesta ja arvovallasta.

Arvovaltapäämäärillä on yhteys epätitekkäisiin päämääriin. Sikäli kuin epätitekkäisiin päämääriin liittyy hyötylaskelmia, kansallisen edun tavoittelua, on usein kysymys nimenomaan pyrkimyksestä lisätä maan arvovaltaa. Epätitekkäs toiminta antaa henkistä tyydytystä, mutta samalla se voi olla väline maan arvovallan lisäämisessä, mikä puolestaan voi edesauttaa muiden kansalliseen etuun perustuvien tavoitteiden toteuttamista.

Edellä käsitellyt tavoitteet liittyvät kansallisen edun toteuttamiseen kansallisen ulkopoliittikan tasolla. Epätitekkäiden ja ihmiskunnan yhteistä etua edistävien päämäärien määrittelyssä voidaan tukeutua Yhdistyneiden Kansakuntien perus-

kirjassa esitettyihin maailmanjärjestön päämääriin.

YK:n peruskirjan (27.) 1. artiklan 1. kohdan mukaan sen päämääränä on »ylläpitää kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta ja siinä tarkoituksessa ryhtyä tehokkaiisiin yhteisiin toimenpiteisiin rauhaa vaarantavan uhan poistamiseksi ja sen syntymisen ehkäisemiseksi sekä hyökkäystoimien tai muiden rauhanrikkomisten tukahduttamiseksi sekä rauhanomaisin keinoin sopusoinnussa oikeudenmukaisuuden ja kansainvälisen oikeuden kanssa sovittaa tai selvittää kansainväliset riidat ja tilanteet, jotka saattavat johtaa rauhan rikkoutumiseen». Tämä peruskirjan kohta tähtää rauhan lujittamiseen ratkaisemalla kansainvälisiä kiistoja ja kriisejä.

Peruskirjan 1. artiklan toisessa kohdassa puolestaan päämääräksi on asetettu »kehittää kansakuntien välillä ystävällisiä suhteita, jotka perustuvat kansojen yhtäläisten oikeuksien ja niiden itsemääräämisoikeuden periaatteen kunnioittamiseen, sekä ryhtyä muihin tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin maailmanrauhan lujittamiseksi». Tätä pitkäjänteistä työtä rauhan lujittamiseksi tehdään muun muassa ja erityisesti aseidenriisunnan alalla.

Saman artiklan 3. kohdassa esitetään tavoitteeksi »aikaansaada kansainvälistä yhteistyötä kansainvälisiä taloudellisia, sosiaalisia, sivistyksellisiä tai humanitaarisia kysymyksiä ratkottaessa samoin kuin kaikille rotuun, sukupuoleen, kieleen tai uskontoon katsomatta kuuluvien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista kehitettäessä ja edistettäessä». Tässä artiklan kohdassa on esitetty tavoitteet maailmanjärjestön työlle kehityksen sekä ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja toteuttamisen hyväksi.

Peruskirjassa YK:lle asetettujen tehtävien lisäksi maailmanjärjestö on joutunut puuttumaan myös moniin muihin ongelmiin, esimerkiksi terrorismin ehkäisemiseen sekä huumausaineiden ja kulkutautien leviämisen ehkäisemiseen. Nämä uudet tehtävät liittyvät peruskirjassa esitettyihin toiminta-alueisiin. Terrorismin ehkäiseminen on turvallisuuspäämäärän

toteuttamiseen liittyvää työtä, kun taas kaksi muuta liittyvät lähinnä maailmanjärjestön kehitysyhteistyöhön.

Uusista tehtäväalueista merkittävin on ympäristönsuojeluyhteistyö. YK:n Ympäristöohjelma, UNEP (United Nations Environment Programme) perustettiin vuonna 1972. Vuosina 1972 ja 1982 on järjestetty ympäristökysymyksiä käsittelevät YK-konferenssit. Merkittävä askel oli YK:n Yleiskokouksen vuonna 1983 tekemä päätös kehitys- ja ympäristökysymyksiä käsittelevän maailmankomission (The World Commission on Environment and Development) asettamisesta. Sen raportin pohjalta YK:n toiminta ympäristökysymyksissä entisestään tehostuu. Samalla se liittyy yhä kiinteämmin maailmanjärjestön työhön kehityksen edistämiseksi.

Kun ihmiskuntapolitiikan tavoitteet olisi esitettävä lyhyesti ja muutoinkin samaan tapaan kuin edellä jo todetut neljä kansalliseen etuun perustuvaa päämäärää, tiivistän ne tässä sanoihin »rauha» ja »kehitys». Tällöin ensimmäinen sana pitää sisällään sekä kansainvälisten kiistojen ja kriisien ratkaisemisen että maailmanrauhan lujittamisen ja aseidenriisunnan, toinen taas sekä työn kehityksen hyväksi ja ihmisoikeuksien toteuttamiseksi että elinympäristön suojelemiseksi. Ympäristönsuojelu ja kehitys kuuluvat erottamattomasti yhteen. Laaja-alainen käsitys »kehityksestä» pitää toki sisällään myös ihmisoikeuksien toteutumisen.

Näin olemme päässeet kuuteen ulkopoliitiikan päämäärään:

1. *itsensä säilyttäminen*, johon pyritään ensi sijassa turvallisuuspoliittisen perusratkaisun avulla,
2. *turvallisuus*, johon pyritään ensi sijassa lujittamalla rauhaa lähialueilla,
3. *hyvinvointi*, johon pyritään ensi sijassa kauppapolitiikan ja ympäristönsuojelun avulla,
4. *arvovalta*, jota tavoitellaan kaikessa toiminnassa sen antaman henkisen tyydytyksen ja sen tärkeän välinearvon

vuoksi sekä

5. *rauha*, jota pyritään ylläpitämään sekä työskentelemällä kansainvälisten kiistojen ja kriisien ratkaisemiseksi että osallistumalla pitkäjänteiseen työhön maailmanrauhan luojittamiseksi mm. aseidenriisunnan avulla ja
6. *kehitys*, johon pyritään kansainvälisen kehitysyhteistyön, ympäristönsuojeluyhteistyön ja ihmisoikeuspolitiikan avulla.

Päämääristä neljä ensimmäistä perustuvat ensi sijassa kansallisen edun toteuttamiseen, kaksi muuta toteuttavat ihmiskunnan yhteistä etua tai ovat luonteeltaan ensi sijassa altruistisia päämääriä.

Ensimmäistä näistä päämääristä kutsutaan »*itsensä säilyttämiseksi*», viittä muuta »*yleisiksi päämääriksi*».

#### 5.4. Ulkopolitiikan jaottelu päämäärien mukaan

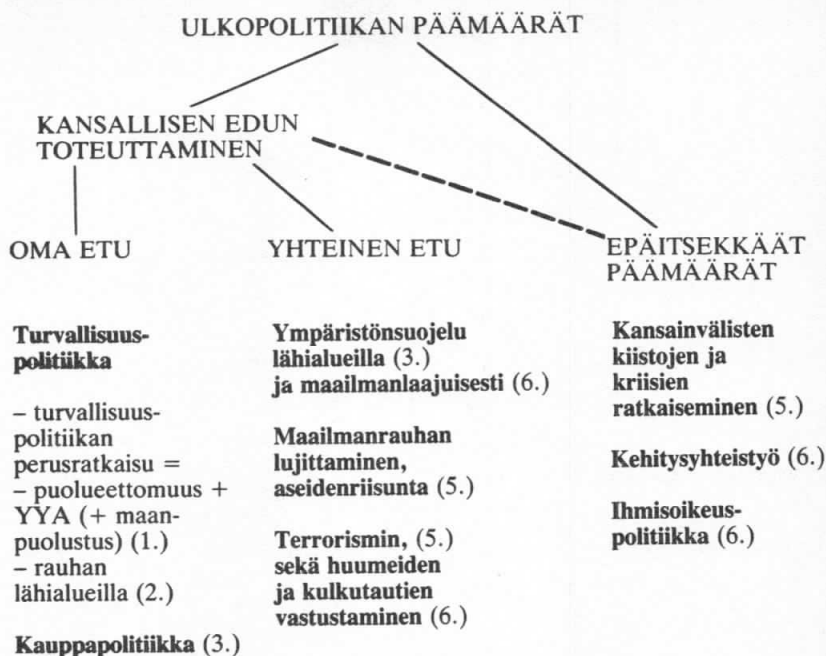
Harto Hakovirta on esittänyt teoksessaan »Johdatus kansainväliseen politiikkaan» useitakin eri tapoja jakaa ulkopolitiikan kokonaisuus osiin. (28.) Toiminnan luonteen mukaan ulkopolitiikka joudutaan jaottelemaan mm. ulkoasiainministeriön organisaatiossa. Kauppapolitiikka ja kehitysyhteistyöpolitiikka ovat selväpiirteisiä ulkopolitiikan alueita, joilla on myös oma yksikkönsä ulkoministeriön hallinnossa. Hakovirran mainitsemia turvallisuuspolitiikkaa ja rauhanpolitiikkaa hoidetaan ulkoministeriön poliittisella osastolla, mutta turvallisuuspolitiikassa oleellinen merkitys on myös puolustusvoimilla ja puolustushallinnolla. Aseidenriisuntapolitiikka sijoittuu edellä mainitussa jaottelussa rauhanpolitiikkaan. Kansainvälistä ympäristönsuojelua hoidetaan ulkoministeriössä poliittisella osastolla, mutta siinä on keskeinen asema ympäristömi-

nisteriöllä.

Hakovirran mainitsema integraatiopolitiikka on tavallaan poikkihallinnollinen alue, johon liittyviä tehtäviä hoidetaan ulkoministeriön eri osastoilla ja myös muussa valtionhallinnossa. Integraatiopolitiikassa toteutetaan lähinnä hyvinvointitavoitetta laajasti ymmärrettynä. Suomen kaltaisen pienen maan näkökulmasta integraatiopolitiikka on sopeutumista lähiympäristössä tapahtuviin ja maailmanlaajuisiin integraatiotarkaisuihin. (29.) Kun tässä tutkimuksessa ulkopoliittikkaa tarkastellaan nimenomaan sen päämäärien valossa, ei integraatiopolitiikan näkökulma tule erikseen esiin. Tässä tutkimuksessa integraatiopolitiikkaa käsitellään kauppapolitiikan yhteydessä, jossa ulkopoliitiikan eri tavoitteita lähinnä on jouduttu yhteensovittamaan.

Hakovirta toteaa myös sen, että valtiolla on oma politiikkansa eri foorumeilla — siis esimerkiksi YK-politiikka ja ETYK-politiikka, jolloin esillä ovat useat edellä esitetyn jaotellun mukaiset politiikan lohkot. Samoin voidaan puhua valtion politiikasta jonkin alueen, esimerkiksi Lähi-idän, suhteen.

Ennen kuin ryhdyn käsittelemään Suomen ulkopoliittista doktriinia, pyrin vielä selventämään sitä, kuinka ulkopoliitiikan eri osa-alueet olisi määriteltävä nimenomaan politiikan päämäärien kannalta katsoen. Doktriinin kuvaus riippuu siitä, kuinka ulkopoliitiikan kokonaisuus ja sen osat mielletään. Tällainen tarkastelu voi myös yleisesti selventää käsitteitä. Käytän seuraavassa tarkastelussa sitä ulkopoliitiikan tavoitteiden perusjakoa, jonka kehitin Wolfersin teoksen pohjalta. Eri ulkopoliitiikan osa-alueet voidaan päämäärien perusteella jakaa seuraavasti (numerot viittaavat edellä esitettyihin kuuteen päämäärään):



Kuvio 9. Ulkopolitiikan osa-alueiden jaottelu päämäärien mukaan.\*

Kuten jo aikaisemmin totesin, rajat eivät ole täysin selvät. Vaikka turvallisuus- ja kauppapolitiikka kuuluvat ensi sijassa »oma etu» -kategoriaan, sijoittuvat ne osittain myös luokkaan »yhteinen etu». Rauhan lujittaminen lähialueilla on toimintaa, joka on myös yhteisen edun mukaista. Yhteiset kaupalliset edut ja kauppasodan uhka houkuttelevat ja pakottavat valtiot yhteistoimintaan niiden yhteisen edun vuoksi. Jopa omaa turvallisuutta edistävällä työllä rauhan lujittamiseksi ja kauppapolitiikalla voidaan katsoa olevan myös epäitsekkäitä tavoitteita. Kauppapolitiikassa niitä toteutetaan esimerkiksi antamalla kehitysmaille yksipuolisia tullietuja.

\*Suomennoksen laatimisen yhteydessä olen tarkistanut ja täydentänyt kuviota 9 ja taulukkoa 1. Oleellisin muutos on ympäristönsuojeluyhteistyön jakaminen ja tässä yhteydessä kohtia lähialueiden ja maailmanlaajuisen yhteistyöhön.

»Yhteinen etu» -kategoriaan sijoitetut politiikan osa-alueet kuuluvat siihen varsin selvästi. Kuitenkin niihin voi liittyä myös altruistisia tavoitteita, halua auttaa näistä ongelmista kärsiviä ihmisiä humanitaarisista syistä. Lisäksi niihin sisältyy myös itsekkäitä tavoitteita.

Luokkaan »epäitsekkäät päämäärät» sijoitetuista politiikan osa-alueista ainakin kehitysyhteistyöpolitiikalla voi olla myös omaa etua ja varsinkin yhteistä etua palvelevia tavoitteita. Samoin toiminta kansainvälisten kiistojen ja kriisien ratkaisemiseksi palvelee usein myös yhteistä etua ja omaa etua. Rajanveto riippuu kriisin tai kiistan luonteesta ja sen maantieteellisestä sijainnista. Esittämäni jaottelu perustuu siihen, mikä on asianomaisen ulkopoliitiikan osa-alueen ensisijainen päämäärä.

Edellä esitetty jaottelu voidaan esittää myös monikentän muodossa, jolloin saadaan esiin eri politiikan lohkojen toissijaiset tavoitteet.

Mitä useampi X on merkitty pystysarakkeeseen, sitä enemmän asianomainen tekijä vaikuttaa vaakariveille merkityillä politiikan lohkoilla. Kolme X:ää tarkoittaa vaikutuksen olevan erittäin suuri, kaksi X:ää merkitsee vaikutuksen olevan huomattava ja yksi X kuvaa vähäistä vaikutusta.

Samalla kun monikenttä antaa mahdollisuuden esittää eri politiikan lohkojen tavoitteet hienojakoisemmin kuin edellisessä asetelmassa, on sen laatiminen vaikeampaa. Monikenttä voidaan perustellusti esittää myös jonkin verran tästä poikkeavassa muodossa. Ulkopoliitiikan tavoitteiden tarkasteleminen tämän tapaisen kaavion avulla voisi olla hyvinkin hyödyllistä. Tässä yhteydessä siihen ei ole kuitenkaan tarvetta eikä mahdollisuutta enemmän paneutua.

Kuviossa 9 esitettyssä asetelmassa voidaan turvallisuuspolitiikka asettaa politiikan päämäärien valossa sille kuuluvaan lokeroon politiikan kokonaisuudessa. Turvallisuuspolitiikka on siinä jaettu kolmeen osaan: turvallisuuspoliittinen perusratkaisu, maanpuolustus ja toiminta rauhan lujittamiseksi lähialueilla.



Turvallisuuspolitiikan ydin on turvallisuuden saavuttamiseksi tehty perusratkaisu. Suomen perusratkaisu on kaksiosainen. Yhtäältä Suomi on ratkaissut turvallisuusongelmaansa

	Oma etu	Yhteinen etu	Epäitsekkäät päämäärät
Turvallisuus- politiikka			
– perusratkaisu	xxx		
– rauhan lujittaminen lähialueilla	xxx	xx	x
Kauppapolitiikka	xxx	xx	x
Ympäristönsuojelu lähialueilla	xx	xxx	x
Maailmanrauhan lujittaminen, aseidenriisunta	xx	xxx	xxx
Terrorismin, huumeiden ja kulkutautien vastustaminen	x	xxx	x
Kansainvälisten kiistojen ja kriisien ratkaiseminen	x	xx	xxx
Kehitysyhteistyö	x	xx	xxx
Maailmanlaajuinen ympäristönsuojelu	xxx	xxx	xx
Ihmisoikeuspolitiikka	x	x	xxx

*Taulukko 1.* Oman edun, yhteisen edun ja epäitsekkäiden päämäärien merkitys ulko-  
politiikan eri alueilla.

pysyttäytymällä liittokuntien ulkopuolella — siis tässä mielessä puolueettomana. Määritelmään palaan tarkemmin myöhemmässä yhteydessä. Toisaalta Suomi on solminut suurvaltanaapurinsa Neuvostoliiton kanssa sopimuksen ystävydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta.

Maanpuolustuksen olen merkinnyt jaotteluun, mutta pannut sen sulkumerkkeihin. Määritelmällisesti se ei kuulu ulkopoliitiikkaan, mutta sillä on hyvin läheinen yhteys ulkopoliitiikan kokonaisuuteen.

Tässä yhteydessä on syytä korostaa sitä, että maanpuolustuksella on korvaamaton merkitys osana Suomen turvallisuuspolitiikkaa. Ulkopoliitiikan tukena tarvitaan suorituskykyiset puolustusvoimat. Maanpuolustuksen käsittelemättä jättäminen tässä selvityksessä johtuu alussa tehdystä käsitevalinnasta. Tutkimuksessani tarkastellaan vain turvallisuuspolitiikan ulkopoliittista puolta.

Rauhan lujittamisella lähialueilla voidaan tässä tarkoittaa kaikkea toimintaa rauhan lujittamiseksi, lieennytyksen edistämiseksi ja aseidenriisunnan toteuttamiseksi. Kun Suomi sijaitsee strategisesti tärkeällä alueella suurvaltaliittoutumien välillä, on sille maan oman turvallisuuden vuoksi tärkeää edistää lieennytystä ja aseidenriisuntaa.

Nykyisessä voimakkaan kansainvälisen riippuvuuden maailmassa kaikki toiminta rauhan lujittamiseksi ja säilyttämiseksi palvelee myös Suomen omia turvallisuusetuja. Työn maailmanrauhan lujittamiseksi ja aseidenriisunnan toteuttamiseksi olen kuitenkin sijoittanut kategoriaan »yhteinen etu». Myös kansainvälisten kiistojen ja kriisien ratkaiseminen vaikuttaa Suomen omaan turvallisuuteen. Niinpä esimerkiksi osallistuminen YK:n rauhanturvatoimintaan palvelee paitsi epäitsekkeitä pyrkimyksiämme kiistojen ratkaisemiseksi välillisesti myös Suomen omaa turvallisuutta. Kaaviossani olen tietoisesti välttänyt käyttämästä sanaa »rauhanpolitiikka», joka on jossain määrin epätarkka ja kiistanalainen käsite. Tämä johtuu mm. siitä, että rauhanpolitiikan käsite on yleensä mää-

ritelty hyvin laajasti. Esimerkiksi Göran von Bonsdorff on määritellyt rauhanpolitiikan sellaiseksi poliittiseksi toiminnaksi, joka tähtää koko maailman piiriinsä sulkevan rauhantilan luomiseen. (30.) Näin laajojen käsitteiden käyttäminen on ongelmallista. Valitsemillani käsitteillä voidaan päästä täsmällisempään ilmaisuun.

Sen lisäksi, että edellä esitetty ulkopoliitiikan jaottelu selvittää turvallisuuspolitiikan asemaa ulkopoliitiikan kokonaisuudessa, se auttaa myös näkemään, millaisia painotuksia kullakin politiikan lohkolle tulisi olla. Niinpä esimerkiksi toiminta rauhan lujittamiseksi ei ole vain »paremman maailman» luomista, vaan se on myös Suomen kansalliseen etuun perustuvaa työtä oman turvallisuutemme hyväksi. Kehitysyhteistyö puolestaan ei ole ensi sijassa oman edun tavoittelemista tai toimintaa turvallisuutemme hyväksi, kuten kehitysavun antamista joskus perustellaan, vaan se on ensi sijassa epäitsekkästä toimintaa meistä kaukana olevien lähimmäistemme auttamiseksi. Ulkopoliitiikan eri osa-alueiden tarkasteleminen politiikan päämäärien valossa saattaa auttaa yhteisymmärryksen löytämistä niiden välillä, jotka ovat kiistelleet ulkopoliitiikan painotuksista.

Edellä oleva tarkastelu on tukenut johdannossa esittämiäni käsitteellisiä valintoja. Ulkopoliitiikka voidaan esittää loogisena kokonaisuutena, jossa turvallisuuspolitiikalla on oma paikansa. Toisaalta ulkopoliitiikka voidaan loogisesti jakaa osiin siten, että osa päämääristä on kansallisen edun toteuttamiseen tähtääviä, osa taas luonteeltaan ensi sijassa epäitsekkäitä.

Kansallisen edun toteuttamiseen liittyvistä ulkopoliitiikan neljästä päämäärästä yksi — itsensä säilyttäminen — poikkeaa selvästi kolmesta muusta. Tämän korkeimman ja perimmäisimmän päämääränsä toteuttamiseksi jokainen valtio tekee *turvallisuuspoliittisen perusratkaisunsa* ja määrittelee samalla oman kansainvälisen asemansa. Perusvalinta on liittoutuminen tai jättäytyminen liittokuntien ulkopuolelle. Liittokuntaan kuulumaton maa voi puolestaan harjoittaa puolueet-

pään määrittelemiseen.

Asemani tutkijana tekee erikoiseksi se, että olen saanut toimia ulkopoliitiikan päätöksentekijänä. Olen tällöin harjoittanut ikään kuin toimintatutkimusta (aktionsforskning), jolle pohjalle tämä tutkimusraportti rakentuu. Olen ollut ulkopoliittinen toimija ja samalla osallistuva havainnoija muiden päätöksentekijöiden suhteen. Tästä on ymmärtääkseni etua tässä työssä, jossa tarkoituksena on käytännön päättelyn keinoin ymmärtää ja tulkita päätöksentekijöiden ajattelua. Haittaa voi toisaalta olla siitä, että tulkintani saattaa olla tiedostamattani rajoittunut ja siten yksipuolinen.

Esitystäni ei pidä ymmärtää niin, että kaikki päätöksentekijät ajattelisivat samalla tavalla, vaan doktriinikuvaus on eräänlainen synteesi siitä logiikasta, jota ulkopoliittinen johto on käsittäökseni toiminnassaan noudattanut ja joka on johtanut nykyiseen doktriiniin. Päätöksentekijöiden rationaalisuus, johdonmukaisuus ja tavoitteellisuus ovat työni aksioomaattiset lähtökohdat.

Vaikka doktriinikuvaus suurelta osin perustuu tunnettuihin tosiasioihin ja vaikka se eräiltä osin yhtyy aikaisempiin Suomen ulkopoliitiikan doktriinia koskeviin kuvauksiin, on seuraava esitys luonteeltaan teoreettinen. Se on hypoteesi siitä, millainen Suomen ulkopoliittinen doktriini on ja kuinka siihen on vallinneissa oloissa päädytty. Empiria, yksittäiset keskeiset ulkopoliitiikan toimenpiteet ja julkiset kannanotot joita käytetään hypoteesin rakentamisen aineistona, otetaan annettuna — se on yleisesti tunnettu. Tästä syystä en dokumentoi esitystäni muutoin kuin merkitsemällä viittauksia muutamiin teoksiin ja tutkimuksiin, jotka sivuavat esitystäni. Tutkimusmenetelmä on esitetty kokonaisuudessaan luvussa 4.

Seuraavassa tarkastellaan systemaattisesti Suomen ulkopoliitiikan tavoitteita ja esitetään se logiikka, jolla on päädytty nykyiseen ulkopoliittiseen doktriiniin. Jokainen jakso päättyy päättelykaavion muodossa esitettyyn yhteenvetoon, jolla pyritään helpottamaan kokonaisuuden hahmottamista. Oikean

käsityksen muodostamiseksi on kuitenkin tutustuttava koko tekstiin.

## 6.1. Turvallisuuspoliittisen perusratkaisun doktriini

Suomen kuten jokaisen muunkin maan ulkopoliitiikan tärkein päämäärä on itsensä säilyttäminen, maan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaaminen. Doktriinikaavioon tämä sijoitetaan ylimmälle riville.

Turvallisuuspoliittisen perusratkaisunsa Suomi teki välittömästi sotia seuranneina vuosina. Tältä osin doktriini luotiin jo tuolloin.

Sodan jälkeen Suomella oli hyvin selvä maailmankuva ajatellen itsensä säilyttämisen päämäärää. Suomi oli hävinnyt kaksi sotaa, jotka se oli Neuvostoliiton kanssa käynyt. Neuvostoliitto oli toisen maailmansodan yksi voittaja ja kiistaton suurvalta.

Ennen sotia Suomi pyrki puolueettomuuteen, mutta se ei ollut uskottavaa. Neuvostoliitto ei luottanut Suomen haluun ja/tai kykyyn pysyä puolueettomana lähestyvässä suursodassa. Neuvostoliitto päätti varmistaa oman luoteisrajansa turvallisuuden.

Sodat opettivat Suomelle geopolitiikan realiteetit. Suurvalta huolehtii aina — tavalla tai toisella — turvallisuudestaan. Sodan aikana opittiin myös se, ettei muilta mailta ollut saata-vissa apua silloin kun sitä kipeimmin tarvittiin. Sodassa Suomi säilytti itsenäisyytensä, mutta välittömästi sotaa seuranneina vuosina se tuntui olevan edelleen epävarmalla pohjalla. Rauhansopimukseen kuului Porkkalan alueen vuokraaminen Neuvostoliiton sotilastukikohdaksi. Eurooppa kuohui.

Näissä oloissa itsensä säilyttäminen oli päämäärä, joka hallitsi kaikkea ulkopoliittista toimintaa. Itsenäisyyttä ja riippu-

mattomuutta oli pyrittävä vahvistamaan. Tukea ei voinut hakea muista maista, eivätkä kokemukset siihen kannustaneetkaan. Suomen oli kahden kesken järjestettävä suhteensa Neuvostoliittoon. Suomelle oli tärkeintä itsenäisyyden ja riippumattomuuden säilyttäminen. Se pyrki puolueettomuusasemaan, joka saavuttaisi Neuvostoliiton hyväksymisen.

Suomen itsenäisyys ja riippumattomuus oli mahdollista säilyttää vain siinä tapauksessa, että Neuvostoliitto myös tulevaisuudessa kokisi tämän vaihtoehdon omien turvallisuustarpeitensa kannalta katsoen hyväksyttäväksi. Neuvostoliitto piti saada vakuuttuneeksi siitä, ettei Suomen aluetta tultaisi käytämään Neuvostoliiton turvallisuusetujen vaarantamiseen. Tämä oli tehtävä tavalla, joka olisi sopusoinnussa Suomen puolueettomuuspyrkimyksen kanssa ja siis vahvistaisi maan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.

Jo sodan aikana Suomessa oli pohdittu sitä mahdollisuutta, että Suomen ja Neuvostoliiton välinen turvallisuusongelma voitaisiin ratkaista sotilaallisella sopimuksella, joka antaisi Neuvostoliitolle takeet siitä, ettei sen turvallisuus ole Suomen suunnalta uhattuna. Tämän tehtävän täytti Neuvostoliiton aloitteesta vuonna 1948 solmittu sopimus ystävydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta.

YYA-sopimuksesta neuvoteltaessa Suomen oli huolehdittava siitä, että sopimus olisi sopusoinnussa maan itsensä säilyttämisen päämäärän kanssa. Tämä tavoite saavutettiin. YYA-sopimus ei ole liittosopimus. Suomen velvollisuutena on puolustaa vain omaa aluettaan, minkä se luonnollisesti tekisi ilmankin sopimusvelvoitetta. Sopimuksen tarkoittaman avun antamiseen ei liity mitään automatiikkaa, vaan siitä olisi erikseen hallitusten kesken sovittava, jos sopimuksen tarkoittama tilanne syntyisi. Sopimuksen johdannossa erityisesti todetaan Suomen pyrkimys pysyttäytyä suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella. Tämä oli Suomelle tärkeää muun muassa sen selventämiseksi, ettei kysymyksessä ole liittosuhteen synnyttävä sopimus. Sopimus koski vain artikloissa ni-

menomaan todettua tilannetta, muutoin Suomi pysyisi suurvaltaristiriitojen ulkopuolella. Mahdollisen kriisin puhjetessa Suomi siis pyrki mahdollisimman pitkään pysymään kriisin ulkopuolella eli puolueettomana. Tämä ei voisi tietenkään rajoittaa itse sopimusvelvoitteiden toteuttamista.

Heti sotien jälkeen tehty turvallisuuspolitiikan perusratkaisu on osoittautunut kestäväksi, vaikka olosuhteet ovat vuosikymmenten mittaan muuttuneet. Sotilasliittoutumien, NATO:n ja Varsovan liiton muodostuminen on jakanut Euroopan voimakkaasti kahtia. Pohjoismaista Islanti, Norja ja Tanska ovat liittyneet NATO:oon. Nämä tapahtumat ovat selkiinnyttäneet Suomen asemaa. Pohjolan tilannetta tarkasteltaessa puhutaan usein pohjoismaiden erilaisista turvallisuuspoliittisista perusratkaisuista, kun kolme näistä maista kuuluu NATO:oon ja kaksi muuta ovat puolueettomia. Myös ETYK:in piirissä on vakiintunut kielenkäyttö, jonka mukaan liittokuntien ulkopuolella olevat maat kuuluvat niin sanottuun puolueettomien ja sitoutumattomien maiden ryhmään — Suomi Itävallan, Ruotsin ja Sveitsin kanssa puolueettomiin maihin.

Edellä on useaan otteeseen käytetty käsitteitä puolueeton, puolueettomuus ja puolueettomuuspolitiikka. On syytä täsmentää, mitä näillä käsitteillä tarkoitetaan, kun on kysymys turvallisuuspoliittisesta perusratkaisusta.

Kalevi Ruhala on paneutunut tutkimuksessaan »Turvallisuuspolitiikka — ulkopoliittikan ja strategian peruslinjat ydinaseiden aikakaudella» puolueettomuuteen ja puolueettomuuspolitiikkaan nimenomaan turvallisuuspolitiikan näkökulmasta. Ruhalan mukaan puolueettomuuspolitiikan juuret ovat sotaikäyviin ja sodan ulkopuolella pysyttelevien valtioiden välisiä suhteita käsittelevässä puolueettomuusoikeudessa: »Maailmansotien välillä ja erityisesti toisen maailmansodan jälkeen hahmottuneet voimaryhmät pakottivat kuitenkin eräät pienet valtiot jo rauhan oloissa omaksumaan tasapuolisen asenteen ympärillään vaikuttaviin suurvaltoihin luodakseen ennakoita riittävät edellytykset mahdollisen tulevan so-

dan ulkopuolella pysyttäytymiselle. Juuri tällaisista rauhan ajan harkituista toimista koostuvaa ulkopoliittista kokonaisuutta voidaan kutsua puolueettomuuspolitiikaksi». (1.)

Niinpä puolueettomuuspolitiikkaa harjoittavan valtion tulisi Ruhalan mukaan pyrkiä toimimaan rauhan aikana siten, että se sodassa täyttää kansainvälisoikeudellisesti neutraalin valtion velvollisuudet. »Rauhan ajan puolueettomuuspolitiikka ja sodan ajan neutraalisuus kytkeytyvät siis saumattomasti toisiinsa: edellisen johdonmukainen toteuttaminen on yleensä edellytys jälkimmäisen syntymiselle», toteaa Ruhala. Hän jatkaa: »Puolueettomuus voi toteutua myös suhteessa suurvaltapolitiikkaan yleensä, johon konfliktin mahdollisuus implisiittisesti sisältyy. Olennaista on, että puolueettomuuspolitiikan vaikutin kytkeytyy valtion turvallisuuspoliittisiin päämääriin ja ilmenee pyrkimyksenä jättäytyä konfliktien ulkopuolelle». (2.)

Ruhala katsoo puolueettomuuspolitiikan harjoittajalleen asettamista vaatimuksista tärkeimmäksi sen, ettei puolueeton valtio voi olla osallisena sotilasliitossa, koska tällainen sulkee pois puolueettomana pysymisen mahdollisuuden sodan aikana. Vieraiden valtioiden joukkojen tai tukikohtien sijoittaminen puolueettoman valtion maaperälle ei samoista syistä sovi yhteen puolueettomuuspyrkimyksen kanssa. »Puolueeton valtio ei saa yhtyä mihinkään sotilaalliseen, poliittiseen tai taloudelliseen sitoumukseen, joka siinä laajuudessa kytkee sen toiseen valtioon, että sodan ajan puolueettomuus estyy», korostaa Ruhala. Käsiteltyään puolueettomuuspolitiikkaa toteuttavan valtion velvollisuuksia Ruhala tiivistää: »Yleisesti voidaan todeta, ettei puolueettomuuspolitiikkaa harjoittavan valtion ole suotavaa ryhtyä tekoon, joka vähentää sen puolueettomuuden uskottavuutta sodan sattuessa eikä se saa ryhtyä tekoon, joka automaattisesti tekee sodan ajan puolueettomuuden mahdottomaksi». (3.)

Seuraavassa tarkastelussa käytetään Ruhalan määritelmien käsitteistöä. Kun sanotaan, että Suomi kriisitilanteessa pyrkii



mahdollisimman pitkälle pysymään puolueettomana, tarkoitetaan sitä, että Suomi pyrkii pysymään konfliktin ulkopuolella. Toisaalta puolueettomuuskäsite liittyy turvallisuuspolitiikan perusratkaisuun siten, että puolueettomuudesta on tullut yleisessä kielenkäytössä liittokuntaan kuulumattomuuden, liittoutumattomuuden synonyymi, mikä on puolestaan edellytys sodan ajan puolueettomuudelle. Tässä mielessä puolueettomuuspolitiikka merkitsee toimintaa, joka tähtää maan liittoutumattoman aseman säilyttämiseen.

Doktriinikaaviota käyttäen Suomen toimintaohjelmaan itsensä säilyttämispäämäärän saavuttamiseksi eli *turvallisuuspoliittisen perusratkaisun doktriiniin* päästään näin:

### PÄÄMÄÄRÄ:

Itsensä säilyttäminen = Suomen itsenäisyyden, riippumattomuuden ja turvallisuuden turvaaminen.

### MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:

Suomi on suurvallan naapurina oleva pieni maa, jonka historialliset kokemukset osoittavat, että sen tulee oman itsenäisyytensä ja turvallisuutensa vuoksi ottaa huomioon suurvalta-naapurinsa oikeutetut turvallisuusedut. Keinot on valittava siten, että voidaan tyydyttää Neuvostoliiton turvallisuustarpeet ja samalla saavuttaa mahdollisimman suuri itsenäisyys ja riippumattomuus.

### TOIMINTASÄÄNNÖT, TOIMINTAOHJELMA, DOKTRIINI:

1. *YYA-sopimus: »YYA-sopimuksen mukaisesti Suomi estää alueensa käytön Neuvostoliittoon suuntautuvaan hyökkäykseen.»*

2. *Puolueettomuus: »Liittokuntiin kuulumattomana, puolueettomana maana Suomi pyrkii puolueettomuuspolitiikallaan säilyttämään tämän asemansa ja pysyttäytymään kriisitilanteissa puolueettomana.»*

Sisällöllisesti ei esittämäni doktriinikuvaus tuo mitään uutta Apusen ja Brodinin esittämiin doktriinikuvauksiin. Uutta on sen sijaan se, että olen pyrkinyt määrittelemään täsmällisesti sen, mitä puolueettomuus-käsitteistöllä turvallisuuspolitiikan perusratkaisua käsiteltäessä tarkoitetaan ja esittänyt Suomen ulkopoliittikan doktriinin tälle osalle täsmällisen sanamuodon. Vielä merkittävämpi ero on se, että Apunen ja Brodin ovat määritelleet Suomen ulkopoliittiseksi doktriiniksi vain tämän puolueettomuudesta ja YYA-sopimuksesta koostuvan toimintaohjelman, kun se tässä selvityksessä muodostaa vasta doktriinin ensimmäisen osan. Kun tavoitteenani on esittää erikseen Suomen puolueettomuusdoktriini, on doktriinikaaviossa esitetty doktriinin kakkososa samalla Suomen puolueettomuusdoktriinin ensimmäinen osa.

Ruotsin ulkopoliittikka määritellään yleensä »liittoutumattomuudeksi rauhan aikana, joka tähtää puolueettomuuteen sodan aikana». (4.) Edellä esittämäni Suomen puolueettomuusdoktriinin ensimmäinen osa muistuttaa Ruotsin ulkopoliittikan määritelmää. Oleellinen ero on siinä, että Suomen turvallisuuspoliittiseen perusratkaisuun kuuluu toinen osa, YYA-sopimus, joka rajoittaa Suomen mahdollisuuksia olla puolueeton kriisitilanteessa.

Suomen turvallisuuspoliittisen perusratkaisun doktriini on toiminut käytännössä hyvin. Rauhan oloissa YYA-sopimuksen ja puolueettomuuden välillä ei ole jännitteitä, kun puolueettomuuspolitiikka ymmärretään doktriinimallisissa edellä esitetyllä tavalla. YYA-sopimuksen osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että Suomi on liittokuntiin kuulumaton, puolueeton maa, eikä kumpikaan osapuoli halua tässä suhteessa muuttaa Suomen asemaa. Teoriassa mahdolliset ongelmat voisivat tul-

la esiin kriisitilanteessa vedettäessä rajaa puolueettomuuden ja YYA-sopimuksen soveltamisen välillä. Tähän mahdollisesti liittyviä uskottavuusongelmia ei voida ryhtyä poistamaan strukturoimalla julkista doktriinia nykyistä pitemmälle, sillä tämä edellyttäisi yksityiskohtaista spekulointia mahdollisilla kriisitilanteilla. Uskottavuus on siis saavutettava johdonmukaisella toiminnalla, joka osoittaa muille maille sen, että Suomi kaikissa olosuhteissa vastaa sopimusvelvoitteistaan.

Kuten jo luvussa 2 esitin, on Neuvostoliiton suhtautumisessa Suomen puolueettomuuspolitiikkaan esiintynyt ongelmia. Ne ovat johtuneet epäilyistä, että jotkut Suomessa pyrkisivät puolueettomuuspolitiikalla mitätöimään YYA-sopimuksen merkityksen ja luomaan olosuhteet, joiden vallitessa Suomi ei kriisitilanteessa noudattaisikaan sopimusvelvoitteitaan. Tästä syystä on puolestaan Suomessa ajoittain käytetty puolueettomuuskäsitteistöä hyvin varovaisesti. Viime vuosina puolueettomuuslinjaa on tuotu taas esiin voimakkaammin, välttämällä kuitenkin erityisesti sitä, että syntyisi vastakkainasettelua puolueettomuuden ja YYA-sopimuksen välille. Tässä mielessä edellä esitetystä puolueettomuuskäsitteen tarkastelusta voi olla jotakin hyötyä.

## 6.2. Puolueettomuusdoktriini

Suomen ulkopoliittisen doktriinin toinen osa koostuu sekä siitä toimintaohjelmasta, jota toteutetaan turvallisuus-, hyvinvointi- ja arvovaltapäämäärien sekä rauhan ja kehityksen edistämiseksi. Nämä ulkopoliittikan »yleiset päämäärät», kuten niitä edellä kutsuin, ovat luonteeltaan hyvin erilaisia.

Toiminta turvallisuuden vahvistamiseksi ja hyvinvoinnin lisäämiseksi tähtää selvästi ensi sijassa kansallisen edun toteuttamiseen. Nämä päämäärät ovat kouriintuntuvia ja sisällöllisesti merkittäviä.

Vaikka arvovaltapäämääräkin perustuu kansalliseen etuun, on se luonteeltaan turvallisuus- ja hyvinvointipäämäärästä selvästi poikkeava. Arvovalta on abstrakti käsite. Se tuo etua lähinnä henkisen tyydytyksen ja hyvinvoinnin muodossa. Arvovallan lisäämisellä on tärkeä välineellinen merkitys. Se edesauttaa kaikkien muiden päämäärien saavuttamista.

Rauhan ja kehityksen hyväksi työskennellään ensi sijassa epäitsekäistä syistä ja ihmiskunnan yhteisen edun edistämiseksi. Kuitenkin kansallinen etu otetaan huomioon myös tässä toiminnassa. Poliitiikan päämääriin perustuvassa doktriinitarkastelussa tämä tulee ottaa huomioon ja selvittää, kuinka sovitaan yhteen yhtäältä epäitsekäisiin päämääriin ja yhteisen edun toteuttamiseen perustuvat näkökohdat sekä toisaalta kansallinen etu.

Edellä esitetyt ulkopoliitiikan päämäärät ovat tulleet esiin Suomen ulkopoliitikassa ajallisesti siinä järjestyksessä, jossa ne esitin. Välittömästi sotia seuranneina vuosina Suomen ulkopoliitikkaa hallitsi täysin itsensä säilyttämisen päämäärä. Vasta 1950-luvun puolivälissä ulkopoliitiikan piiri alkoi laajentua yleisten päämäärien — turvallisuus-, hyvinvointi- ja arvovaltapäämäärien — toteuttamisen suuntaan. Hyvin merkittävää tätä ajatellen oli Porkkalan vuokra-alueen palauttaminen Suomelle. Vasta tuolloin Suomi saavutti sotaa seuranneiden poikkeusolojen jälkeen täyden suvereeniteetin. 1950-luvun puolivälin merkittäviä yksittäisiä ratkaisuja olivat myös Suomen liittyminen Pohjoismaiden Neuvostoon ja Yhdistyneisiin Kansakuntiin.

1950-luvun puolivälistä lähtien Suomen ulkopoliitikka on saanut jatkuvasti uusia ulottuvuuksia. Suomen aktiivisuus on laajentunut Pohjolan alueelta koko Eurooppaan ja lopulta yhä enemmän koko maailmaan. 1970-luvulla toiminnan painopiste oli voimakkaasti Euroopassa. ETYK-prosessi loi Eurooppaan kokonaan uuden foorumin, jolla on käynnistetty monipuolinen ja laaja eri alojen yhteistyö. Samalla vuosikymmenellä tehtiin myös tärkeitä Eurooppaa koskevia kauppapo-

liittisiä ratkaisuja.

1980-luvulla Pohjola ja Eurooppa ovat olleet edelleen Suomen ulkopoliittikan painopistealueet, mutta tällä vuosikymmenellä on ulkopoliittinen aktiviteetti suuntautunut entistä enemmän myös Euroopan ulkopuolelle. Esiin ovat tulleet tällöin yhä voimakkaammin yhteisen edun toteuttamiseen liittyvät kansainvälisen yhteistyön kysymykset sekä epäitsekäs toiminta rauhan ja kehityksen hyväksi.

Ne keinot, joilla kukin maa pyrkii saavuttamaan ulkopoliittikkansa yleisiä päämääriä, riippuvat ratkaisevasti maan olosuhteista ja asemasta. Suuri maa toimii eri tavoin kuin pieni maa, sotilasliittoutuman jäsen toisin kuin liittokuntaan kuulumaton valtio. Myös talousjärjestelmä ja maantieteellinen sijainti vaikuttavat keskeisesti keinojen valintaan.

Suomen maailmankuvan perusta pyrittäessä yleisiin ulkopoliittikan päämääriin on luonnollisesti sama kuin itsensä säilyttämisen päämäärää tavoiteltaessa: se on pieni pohjoiseurooppalainen maa, Neuvostoliiton naapuri ja se sijaitsee kahden vahvan sotilasliittoutuman välissä. Tämän lisäksi maailmankuvaan kuuluu oleellisena tekijänä turvallisuuspolitiikan perusratkaisu, jonka osana Suomella on Neuvostoliiton kanssa YYA-sopimus ja jonka perusteella Suomi on puolueeton, liittokuntien ulkopuolella oleva maa. Tämä on se toimintaympäristö, jossa Suomi ryhtyi 1950-luvulta alkaen luomaan omaa linjaansa, omaa toimintaohjelmaansa turvallisuus-, hyvinvointi- ja arvovaltapäämäärien toteuttamiseksi. Toimintaohjelmaa on rakennettu askel askeleelta. Ulkopoliittikan avartuessa ja aktivoituessa on toiminnasta rauhan ja kehityksen hyväksi tullut yhä oleellisempi ulkopoliittikan osa.

Tässä toimintaympäristössä ja tämän maailmankuvan pohjalta Suomi on valinnut yleislinjakseen puolueettomuuspolitiikan. Urho Kekkonen määrittelee Suomen linjan juuri näin Tamminiemi-kirjassaan korostaen samalla, ettei puolueettomuuspolitiikka ole itsetarkoitus — »se ei ole päämäärä vaan keino, jolla pyritään oman maan etujen kaikinpuoliseen edis-

tämiseen». (5.)

Klaus Törnudd kysyy »Sanat ja teot» -kirjassaan, miksi saanaa puolueettomuuspolitiikka käytetään Suomen ulkopoliittikan yleisnimityksenä. Hän vastaa: »Käsite puolueettomuuspolitiikka luonnehtii Suomen kuvaa tuntuvasti teräväpiirteisemmin (kuin mikään muu nimi). Se osoittaa, että Suomi noudattaa omaa ja itsenäistä politiikkaa, jota ei voida samaistaa mihinkään valtaryhmittymään. Puolueettomuuspolitiikan ansiosta Suomi voi olla oma itsensä». (6.)

Puolueettomuuspolitiikka voidaan määritellä monin eri tavoin. Suomen puolueettomuuspolitiikka on yleensä kiteytetty kahteen periaatteeseen: »Suomi pyrkii pysyttämään suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella» ja »Suomi pyrkii ylläpitämään hyviä suhteita kaikkien maiden kanssa». Nämä ovat ne määritelmät, joita Urho Kekkonen käyttää Tamminiemi-kirjassaan. (7.) Klaus Törnudd esittää samat periaatteet Suomen puolueettomuuspolitiikan keskeiseksi sisällöksi. (8.) Åbo Akademiassa tehdyissä doktriinitutkimuksissa näitä puolueettomuuden elementtejä on käytetty sanan »puolueettomuus» synonyymina. (9.) Kekkonen määrittelee Suomen puolueettomuuspolitiikan linjaksi, jonka Suomi on nimenomaan itselleen luonut: »Tämä puolueettomuuspolitiikkamme ei ole tuontitavaraa. Se ei myöskään noudata mitään valmista kaavaa. Se on kasvanut Suomen oman historian maaperästä ja sovitettu niihin olosuhteisiin, joissa elämme.» (10.)

Seuraavassa tarkoituksena on pyrkiä ymmärtämään sitä ajattelua, jolla puolueettomuuspolitiikan linja on muotoutunut. Tavoitteenani on ulkopoliittikan päämääristä liikkeelle lähtien retrospektiivisesti hahmotella puolueettomuuspolitiikan muotoutumista siinä toimintaympäristössä, jossa linjaa on luotu. Käyn ensin läpi toiminnan, joka toteuttaa turvallisuus- ja hyvinvointipäämääriä ja joka siis tähtää kansallisen edun toteuttamiseen. Sen jälkeen paneudun siihen kansalliseen etuun perustuvaan toimintaan, joka tähtää Suomen arvovalan lisäämiseen. Lopuksi tarkastelen ensi sijassa epäitsekäi-

siin lähtökohtiin perustuvaa ja kansojen yhteistä etua edistävää toimintaa rauhan ja kehityksen hyväksi.

## **6.2.1. Turvallisuus- ja hyvinvointipäämäärien toteuttaminen**

### *6.2.1.1. Rauhan lujittaminen lähialueilla*

Turvallisuuspäämäärällä ymmärretään tässä tarkastelussa niitä ulkopoliittikan tavoitteita, joita pyritään toteuttamaan lujittamalla rauhaa lähialueilla. Nykyisessä joukkotuhoaseiden ja kansojen keskinäisen riippuvuuden maailmassa tällä toiminnalla on välittömät yhtymäkohdat työhön maailmanrauhan lujittamiseksi sekä työhön kansainvälisten kiistojen ja kriisien ratkaisemiseksi. Tässä rauhan lujittamista tarkastellaan nimenomaan Suomen kansalliseen turvallisuuteen välittömästi liittyvänä toimintana, jonka tärkein tavoite on vakaan ja rauhallisen tilanteen säilyttäminen maan lähialueilla. Päättelykaavion ylimmälle riville kirjoitetaan siis: rauhan lujittaminen lähialueilla.

Suomen lähialueiden turvallisuuspoliittinen asetelma on hyvin selkeä. Suomi sijaitsee kahden maailman mahtavimman sotilasliittoutuman välissä ja toisen johtavan suurvallan naapurina. Suomen pohjoispuolella, Norjan ja Neuvostoliiton yhteisen rajan pituudelta, sotilasliittoutumat ovat toistensa naapureita. Suomesta etelään Itämerellä ja Keski-Euroopassa NATO:n ja Varsovan liiton rajat myös yhtyvät. Suomi ja Ruotsi ovat Pohjolan ainoat puolueettomat, sotilasliittoutumiin kuulumattomat maat.

Pohjolan alueella ei ole sisäsyntyisiä turvallisuuspoliittisia jännitteitä. Alueen sotilaallinen merkitys liittyy suurvaltojen ja niiden ympärille muodostuneiden sotilasliittoutumien strategioihin.

Neuvostoliiton suurstrategisesti tärkein tukikohta-alue si-

jaitsee Kuolan niemimaalla. Myös Pohjolan alueen tuntumassa sijaitseva Leningradin alue on strategisesti hyvin tärkeä, mikä korostaa Itämeren alueen sotilaallista merkitystä Neuvostoliitolle.

NATO:lle on elintärkeää, että mahdollisessa kriisitilanteessa meriyhteydet Länsi-Euroopan ja Yhdysvaltain välillä toimivat. Tämäkin korostaa Pohjolan alueen sotilaallista merkitystä, sillä Neuvostoliiton laivaston pääsy Atlantille tulisi tämän vuoksi voida estää. Itämerikin on NATO:lle tärkeä sen keskeisen sijainnin vuoksi.

Pohjolan alue on siis molemmille liittokunnille strategisesti hyvin tärkeä. Jos johtavien suurvaltojen ja niiden ympärille muodostuneiden liittokuntien suhteet kiristyvät sotilaallisen selkkauksen asteelle, on Pohjola alue, jolla jännitys tuntuu hyvin voimakkaana ja jolla sotilaallisen yhteenoton vaara on suuri.

Oman turvallisuutensa vuoksi Suomen tulee olla hyvin kiinnostunut siitä, ettei jännitys Pohjolan alueella pääsisi lisääntymään. Tämä on ollut ja näyttää edelleen olevan kaikkien alueen valtioiden ja myös johtavien suurvaltojen pyrkimyksenä, sillä ne ovat kaikki olleet tällä alueella sotilaallisessa toiminnassaan pidättyviä. Suomi toimii aloitteellisesti ja aktiivisesti Pohjolan vakiintuneen ja rauhallisen tilanteen säilyttämiseksi.

Mutta Suomen tulee oman turvallisuutensa vuoksi olla laajemminkin kiinnostunut idän ja lännen suhteiden parantamisesta. Suomi ja Pohjola ovat osa Eurooppaa. Mitä vakaampi ja rauhallisempi on tilanne koko Euroopassa, sitä lujemmalla pohjalla on Suomen turvallisuus. Tämä on tärkein peruste sille, että Suomi ponnistelee Euroopan turvallisuuden ja Euroopan turvallisuutta lujittavan yhteistyön puolesta.

Lisäksi Suomen aktiivisuus rauhan lujittamiseksi, liennytyksen edistämiseksi ja aseidenriisunnan aikaansaamiseksi ulottuu koko maailmaan, ennen muuta itä-länsi -suhteisiin, mutta yhä enemmän myös muihin kansainvälistä turvallisuut-



ta vaarantaviin ristiriitoihin. Tässäkin tavoitteena on ensi sijassa Suomen oman turvallisuuden varmistaminen. Nykyisessä maailmantilanteessa miltei mikä tahansa alueellinen kriisi saattaa muodostua vaaraksi kaikkien rauhalle ja turvallisuudelle.

Sen lisäksi, että Suomi politiikallaan tukee maailmanyhteisön pyrkimyksiä aseidenriisuntaan ja kriisien rauhanomaiseen ratkaisemiseen, se antaa oman käytännöllisen panoksensa rauhan puolesta. Niinpä Suomi on tehnyt ja tekee merkittävää tutkimustyötä kemiallisten aseiden ja ydinkokeiden täydellistä kieltämistä koskevien sopimusten valvonnan järjestämiseksi. Alueellisten kriisien hallitsemiseksi ja ratkaisemiseksi Suomi antaa merkittävän panoksen YK:n rauhanturvatyöhön. Suhteellisesti Suomi on antanut YK:n käyttöön enemmän rauhanturvaajia kuin mikään muu maa maailmassa.

Suomen toimintaohjelma lähialueiden rauhan tilan lujittamiseksi voidaan esittää käytännöllisen päättelyn mallin avulla näin:

## PÄÄMÄÄRÄ:

Rauhan lujittaminen lähialueilla

## MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:

Suomi sijaitsee kahden mahtavan sotilasliittoutuman välissä alueella, jonka strateginen merkitys on suuri. Pohjolan turvallisuus riippuu ratkaisevasti rauhan säilymisestä Euroopassa ja koko maailmassa. Alueellisetkin kriisit muodostavat nykyaikana uhkan maailmanrauhalle, joten niidenkin hallitseminen ja rauhanomainen ratkaiseminen on tärkeää Suomen turvallisuudelle. Keinoja valittaessa on pääpaino naapurisuhteissa ja lähialueita koskevassa toiminnassa, mutta niiden tulee ulottua myös laajemmalle, varsinkin idän ja lännen välisiin suhteisiin.

## TOIMINTAOHJELMA:

Suomi pyrkii ylläpitämään hyvät ja luottamukselliset suhteet kaikkien naapureittensa kanssa ja säilyttämään Pohjolan tilanteen mahdollisimman vakaana ja rauhallisena. Lisäksi Suomi toimii aktiivisesti idän ja lännen välisen jännityksen lieventämiseksi ja niiden keskinäisen yhteistyön edistämiseksi erityisesti Euroopassa, mutta myös koko maailmassa. Suomi osallistuu aktiivisesti myös muuhun työhön rauhan lujittamiseksi maailmassa.

Tätä toimintaohjelmaa voitaisiin määritelmällisesti kutsua vaikkapa Suomen doktriiniksi lähialueiden turvallisuuden lujittamiseksi. Rajoitan kuitenkin doktriini-käsitteen käytön koskemaan tässä tutkimuksessa vain ulkopoliittikan keskeisiä periaatteita. Doktriinitasoon päästäksemme meidän on edetävä pitemmälle ja tarkasteltava niitä keinoja, joita Suomi kansainvälispoliittisen asemansa pohjalta käyttää edellä selostettujen päämäärien saavuttamiseksi. Tässä näkyy ulkopoliittikan tavoitteiden hierarkisuus: keinot lähialueiden turvallisuuden lujittamiseksi asetetaan nyt päämääräksi ja tarkastellaan keinoja, joilla niihin päästään.

Luvun 6.2. johdanto-osassa todettiin, mikä on se maailmankuva, johon perustuen puolueettomuuspolitiikasta on tullut Suomen yleislinja. Suomi on pieni pohjoiseurooppalainen maa. Suomen naapurina on Neuvostoliitto, jonka kanssa sillä on YYA-sopimus. Suomi on sotilasliittoutumien ulkopuolella ja niiden välissä.

Lähtökohtana Suomen työlle lähialueiden turvallisuuden lujittamisessa on YYA-sopimuksen johdannossa mainittu Suomen pyrkimys pysyttäytyä suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella. Tämä kannanotto on alunperin ollut turvallisuuspoliittisen perusratkaisun osa, mutta siitä on sittemmin tullut oleellinen perusta myös Suomen muulle ulkopoliittikalle etenkin turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Heti so-

tien jälkeen Suomi oli kansainvälisessä politiikassa passiivinen ja kannanotoilta pyrittiin välttymään kokonaan. Myöhemmin Suomen avauduttua yhä enemmän ja ulkopoliittisen aktiivisuuden lisääntyessä tämä YYA-sopimuksen johdannossa mainittu periaate on tulkittu siten, että kannanotoissa suurvaltaristiriitoihin tulee olla pidättyväinen ja tasapuolinen.

Pienenä liittokuntaan kuulumattomana puolueettomana maana Suomi voi ylläpitää hyviä suhteita erityisesti suurvaltojen kanssa. Tälle luo hyvän perustan johdonmukainen pysyttäytyminen suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella. Kun Suomi on hyvissä suhteissa suurvaltoihin, se voi toimia suurvaltasuhteiden parantamiseksi ja niiden keskinäisen yhteistyön edistämiseksi tavalla, joka on hyödyksi Suomen omalle turvallisuudelle ja koko kansainväliselle yhteisölle.

Pienenä puolueettomana maana Suomi voi ylläpitää hyviä suhteita kaikkiin maihin. Tällä on omaa turvallisuutta ajatellen välitöntäkin merkitystä. Mitä parempi on Suomen maine maailmalla ja mitä enemmän Suomella on ystäviä, sitä lujemmalla pohjalla sen kansainvälinen asema on. Lisäksi pyrkimys ylläpitää hyviä suhteita kaikkiin maihin antaa Suomelle hyvät mahdollisuudet toimia kansainvälisten kiistojen ratkaisemiseksi rauhanomaisella tavalla ja maailmanrauhan lujittamiseksi.

Pienenä liittokuntien ulkopuolella olevana maana Suomen on siis viisasta pyrkiä pysyttäytymään suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella ja ylläpitämään hyviä suhteita kaikkiin maihin — eli noudattaa puolueettomuuspolitiikkaa. Puolueettomuuspolitiikka on tehokas väline turvallisuuspäämäärän toteuttamisessa.

Doktriinikaavion muotoon Suomen toiminta lähialueiden turvallisuuden lujittamiseksi voidaan pukea näin:

## PÄÄMÄÄRÄ:

Hyvät suhteet naapureihin, vakaa tilanne Pohjolassa, liennytys ja yhteistyö idän ja lännen välillä erityisesti Euroopassa, alueellisten kriisien rauhanomainen ratkaiseminen ja rauhan lujittaminen koko maailmassa.

## MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:

Suomi on pieni pohjoiseurooppalainen maa. Suomi on Neuvostoliiton naapuri ja se sijaitsee liittokuntien välissä. Suomi ei kuulu niihin, vaan se on puolueeton maa, joka voi tehokkaimmin toimia lähialueidensa turvallisuuden hyväksi ylläpitämällä hyviä suhteita ensi sijassa naapureihinsa ja johtaviin suurvaltoihin mutta myös kaikkiin muihin maailman maihin. Yleisenä menetelmänä on siis puolueettomuuspolitiikka.

## TOIMINTASÄÄNNÖT, TOIMINTAOHJELMA, DOKTRIINI:

Suomi pyrkii pysyttämään suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella ja ylläpitämään hyviä suhteita kaikkiin maihin.

Tästä tarkastelusta käy havainnollisesti ilmi Suomen puolueettomuuspolitiikan välineellinen luonne. Turvallisuutensa vahvistamiseksi Suomi on asettanut ulkopoliitikalleen operationaalisia tavoitteita, joiden toteuttamisen välineenä on puolueettomuuspolitiikka.

Ongelmia voi syntyä lähinnä siitä, että puolueettomuuspolitiikan periaatteet saattavat joutua ristiriitaan turvallisuuspoliittisen perusratkaisun edellyttämien toimenpiteiden ja kannottojen kanssa. Tätä kysymystä käsitellään seuraavassa luvussa.

### 6.2.1.2. Kauppapolitiikka

Hyvinvointipäämäärää edistettäessä keskeinen merkitys on kauppapolitiikalla. Tämän lisäksi määrittelin edellä myös ympäristönsuojelun hyvinvointipäämäärää edistäväksi politiikan lohkoksi. Tässä jaksossa tarkastelen siis ensin kauppapolitiikkaa ja sitten ympäristönsuojelua.

Suomi on pieni maa, jolla on yksipuoliset luonnonvarat ja jonka osaaminen voi olla huippuluokkaa vain harvoilla teollisuuden aloilla. Suomi tarvitsee välttämättä sekä kauppaa että taloudellista ja teknologista yhteistyötä muiden maiden kanssa. Suomen luonnonvaroista tärkein on metsä, jonka tuoton korjaaminen teollisuuden käyttöön, sen jalostaminen ja teollisuuden tuotteiden markkinoiminen vientiin on maan talouden perusta. Tärkeimmät vientimarkkinat ovat perinteisesti olleet Länsi-Euroopassa. Suomen riippuvuus tuonnista on myös suuri. Se tarvitsee ulkomailta sekä energiaa, raaka-aineita että koneita ja laitteita. Viimeksi mainittuja Suomeen ostetaan ennen muuta läntisistä markkinatalousmaista. Energian ja raaka-aineiden toimittajana on avainasema Neuvostoliitolla, joka on myös tärkeä Suomen teollisuustuotteiden markkina-alue.

Kun Suomi on ulkomaankaupasta hyvin riippuvainen maa, on sille erityisen tärkeää saada aikaan sellaiset kauppapoliittiset järjestelyt, joilla suomalaiset myyjät ja ostajat saavat aikaan maan kannalta katsoen mahdollisimman edullisia kauppvoja. Suomelle on luonnonvarojen ja oman osaamisen yksipuolisuuden sekä toisaalta maan maantieteellisen aseman vuoksi välttämätöntä saada aikaan sellaiset kauppapoliittiset ratkaisut, joiden avulla kaupan tiet ovat avoimet sekä itään että länteen. Euroopan maiden ohella Suomelle erityisen tärkeitä kauppakumppaneita ovat Yhdysvallat ja Japani. Viime vuosina liikenneyhteyksien parannuttua ja maailmantalouden uusien vahvojen kasvualueiden tultua yhä merkittävämmäksi on Suomenkin tärkeää huolehtia kauppapoliittisista eduistaan

myös perinteisten markkina-alueiden ulkopuolella.

Kauppapolitiikassaan Suomi korostaa kaupan vapauden merkitystä. Se pyrkii nimenomaan universaalisen kaupan vapauteen ja vastustaa suljettujen vapaakauppa-alueiden perustamista samoin kuin suurten maiden ja kaupparyhmittymien kahdenvälisiä, ulkopuolisia syrjiviä järjestelyjä.

Toisaalta Suomi ottaa realiteettina huomioon lähialueillaan tapahtuvan taloudellisen yhteistyön ja yhdentymisen. Neuvostoliiton kanssa Suomelle on kehittynyt mittava kaupapavaihto, jonka tason nostamiseksi ja sen säilyttämiseksi mahdollisimman korkealla tasolla jatkuvasti ponnistellaan. Kun Suomen vientiteollisuuden tärkeimmällä markkina-alueella Länsi-Euroopassa alkoi syntyä vapaakauppajärjestelyjä ja sitä pitemmälle menevän taloudellisen integraation muotoja, huolehti Suomi omista kauppapoliittisista eduistaan ensin EFTA:n liitännäisjäsenyyden avulla ja sittemmin solmimalla vapaakauppasopimuksen Euroopan Talousyhteisön kanssa. Samoihin aikoihin tehtiin vapaakauppajärjestelyjä useiden SEV-maiden kanssa ja solmittiin yhteistyösopimus SEV-järjestön kanssa. Euroopan taloudellinen yhdentyminen asettaa Suomelle jatkuvasti haasteita, sillä sen on tärkeää huolehtia kauppapoliittisista ja taloudellisista eduistaan yhdentymisen edessä Euroopan yhteisöjen, EY:n, sisällä.

Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa siitä, että tässä tutkimuksessa toteutettu päämääriin perustuva ulkopoliittikan ja ottelu ei anna mahdollisuutta käsitellä syvällisemmin pohjoismaista yhteistyötä. Pohjoismaiseen yhteistyöhön viitataan monissa kohdin, mutta sen kokonaisvaltainen käsitteleminen edellyttäisi toista tarkastelutapaa, jossa lähtökohtana olisi Suomen integroituminen lähiympäristöönsä ja omaan maanosaansa. Pohjoismaisesta integroitumisesta huomattava osa liittyy ihmisten hyvinvoinnin lisäämiseen esimerkiksi sosiaalipoliittikan alalla. Kauppapolitiikassa integraatoratkaisut on tehty laajemmissa puitteissa, mutta käytännöllinen yhdentyminen tapahtuu usein pohjoismaisella pohjalla. Tämän tutki-

muksen puitteissa ei siis ole mahdollista perusteellisemmin puuttua pohjoismaiseen yhteistyöhön.

Käytännöllisen päättelyn mallin muotoon Suomen kauppapolitiikka voidaan kirjoittaa näin:

### PÄÄMÄÄRÄ:

Suomen kansan taloudellisen hyvinvoinnin lisääminen.

### MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:

Suomi on pieni luonnonvaroiltaan ja osaamiseltaan yksipuolinen maa, jonka kansalaisten hyvinvointi riippuu ratkaisevasti siitä, kuinka edullisia kauppapoliittisia ja muita taloudelliseen kehitykseen vaikuttavia ratkaisuja se kykenee aikaansamaan. Tärkeintä on se, että kaupan tiet ovat avoimina Länsi-Euroopan ja Neuvostoliiton kanssa.

### TOIMINTAOHJELMA:

Suomi pyrkii kaupan avoimuuteen ja universaalisuuteen. Se vastustaa muita maita syrjiviä kauppapoliittisia järjestelyjä. Suomi pyrkii erityisesti ylläpitämään kauppansa Neuvostoliiton kanssa mahdollisimman korkealla tasolla, turvaamaan kaupallis-taloudelliset etunsa Länsi-Euroopan taloudellisen yhdentymisen edetessä sekä edistämään kaupan suotuisaa kehitystä kaikkien SEV-maiden kanssa. Kaupallis-taloudellisia suhteita Yhdysvaltoihin, Japaniin ja muihin Euroopan ulkopuolisiin maihin kehitetään.

Tätä toimintaohjelmaa voitaisiin määritelmällisesti kutsua Suomen kauppapoliittiseksi doktriiniksi, mutta tässäkin pitäydyn kielenkäyttöön, jossa käsite doktriini on varattu ulkopoliitiikan keskeisimpiin periaatteisiin.

Kauppapolitiikassakin Suomen maailmankuva on luonnollisesti sama kuin turvallisuutta edistettäessä. Suomi on pieni pohjoiseurooppalainen maa, joka ei kuulu liittokuntiin, vaan on puolueeton. Kauppapolitiikkaa ajatellen maailmankuvaan kuuluu myös se, että Suomi on sosialististen maiden ja kapitalististen maiden rajalla. Suomen oma järjestelmä on peruseriaatteiltaan samanlainen kuin läntisten markkinatalousmaiden talousjärjestelmä, mutta sillä on suhteellisen itsenäinen kansallinen talous. Suomen talouselämässä on monia kansallisia piirteitä, muun muassa osuustoimintaliikkeen ja valtion yritysten vahva asema eräissä talouselämän osissa.

Oleellinen maailmankuvan piirre Suomen kauppapolitiikkaa ajatellen on se puolueettomuuspolitiikka, jonka maa on kehittänyt turvallisuuspäämääriensä edistämiseksi. Kauppapolitiikalla on myös poliittinen, jopa turvallisuuspoliittinen ulottuvuus. Se on otettava kauppapoliittisia ratkaisuja tehtäessä huomioon ja noudatettava puolueettomuuspolitiikan periaatteita myös tällä alalla. Samalla kun Suomi kauppapolitiikassaan noudattaa yleisiä puolueettomuuspolitiikan periaatteita, on tällä alalla kehitetty eräitä omia puolueettomuuspolitiikkaan kuuluvia periaatteita.

Pyrkimyksestä pysyä suurvaltojen eturistiriitojen ulkopuolella on kauppapolitiikassa kehitetty integraatiopolitiikan periaatteet. Lähtökohtana on ollut se tosiasia, että kauppasuhteilla on myös poliittista, jopa turvallisuuspoliittista merkitystä. Kun länsieurooppalaisen yhdentymisen ytimenä ovat johdavat eurooppalaiset NATO-maat ja kun EY:n tavoitteena on kehittyä suurvallaksi, jolla on oma ulko- ja puolustuspolitiikka, on Suomi etsinyt puolueettomuuspolitiikkaansa sopivan tavan olla mukana yhdentymisessä. Kun Suomi on puolueeton maa, se ei voi eikä halua olla EY:n jäsen. Suomi on siis pitänyt kaiken kansallisen päätäntävaltansa itsellään ja solminut vain vapaakauppasopimuksen EY:n kanssa. Vapaakauppasopimusta EY:n kanssa tasapainotettiin toteuttamalla samoihin aikoihin vapaakauppa- ja yhteistyöjärjestelyjä SEV:in



suuntaan. (11.) Aikanaan Suomi tuli EFTA:aan vain liitännäisjäseneksi, mutta kun tästä järjestöstä tuli Euroopan kauppapoliittisen asetelman selkiintyessä vain puolueettomien ja pohjoismaiden vakiintunut järjestö, Suomi liittyi täysjäseneksi.

Kauppapolitiikassa on tärkeää noudattaa sitä periaatetta, että kauppaa käydään kaikkien maiden kanssa lukuunottamatta niitä tapauksia, joissa YK:n turvallisuusneuvosto päättää peruskirjan mukaisten pakotteiden kohdistamisesta johonkin maahan. Jos puolueeton maa ryhtyisi poliittisin perustein valitsemaan kauppakumppaneitaan, joutuisi se hyvin vaikeiden valintojen eteen. Jos kriteerinä pidettäisiin esimerkiksi sitä, että Suomen kanssa kauppaa käyvässä maissa tulee olla eurooppalaisen mittapuun mukaiset demokraattiset olosuhteet ja että niissä tulee kunnioittaa ja noudattaa ihmisoikeuksia, ei jäljelle jäisi kovin paljon maita, joiden kanssa kauppaa voitaisiin käydä. Rajan vetäminen olisi lisäksi hyvin vaikeaa. Toisaalta kaupan universaalisuuden periaatetta on hyvä noudattaa myös siitä syystä, että tällöin voidaan torjua ne paineet, joita joskus syntyy osallistumisesta ilman YK:n asianmukaista päätöstä käynnistettyihin saartotoimenpiteisiin. Jotta puolueeton maa voisi olla sekaantumatta suurvaltaristiriitoihin ja ylläpitää hyviä suhteita kaikkiin maihin, on syytä pitää kiinni siitä periaatteesta, että kauppaa käydään kaikkien maiden kanssa.

Puolueettomuuspolitiikan pyrkimys ylläpitää hyviä suhteita kaikkien maiden kanssa on sopinut erinomaisesti Suomen omiin taloudellisiin intresseihin. Kauppapolitiikassa tämä periaate on merkinnyt pyrkimystä universaalisuuteen, syrjimisen vastustamista sekä työtä kaupan esteiden poistamiseksi koko maailman puitteissa.

Doktriinikaavion muotoon Suomen toiminta hyvinvointipäämäärän hyväksi kauppapolitiikan avulla voidaan kirjoittaa tähän tapaan:

### 6.2.1.3. Ympäristönsuojelu lähialueilla

Kansainvälinen ympäristönsuojeluyhteistyö vaikuttaa monin tavoin ihmisten hyvinvointiin. Kysymys on ennen muuta elinympäristön terveellisyydestä, mutta vakavimmillaan ympäristöongelmat saattavat suoranaisesti uhata ihmisten henkeä. Monilla ympäristöongelmilla on ainakin pitkällä aikavälillä vaikutusta kuolleisuuteen. Varsinkin Suomen kaltaisessa elävästä luonnosta ja uusiutuvista luonnonvaroista taloudellisesti hyvin riippuvaisessa maassa ympäristöongelmat ovat myös vakava taloudellinen kysymys. Kaikkialla saastuminen aiheuttaa mm. terveydenhuollon kautta erilaisia kustannuksia, jotka raskaittavat kansantalouksia.

Kansainvälinen ympäristönsuojeluyhteistyö muistuttaa luonteeltaan työtä turvallisuuspäämäärän hyväksi erityisesti aseidenriisunnan alalla. Maailmanlaajuisesti ajatellen ympäristöongelmat ovat yhtä vakava uhka ihmiskunnalle kuin joukkotuhoaseetkin. Ero on siinä, että nykyinen suuntaus johtaa väistämättä eriasteisiin ympäristökatastrofeihin, kun taas ydinsodan todennäköisyys on hyvin pieni, mutta tuho sellaisen sattuessa olisi totaalinen. Molemmilla kansainvälisen yhteistyön aloilla työskennellään eri tasoilla: kahdenvälisesti, alueellisesti, maanosakohtaisesti ja maailmanlaajuisesti. Tässä tarkastellaan ympäristönsuojelua lähinnä Suomen lähialueilla. Globaaleja ympäristökysymyksiä käsitellään myös osana ihmiskuntapolitiikkaa.

Suomen ulkopolitiikassa ympäristönsuojeluyhteistyön voidaan katsoa olevan jopa aseidenriisuntaponnistuksia merkittävämpi ulkopolitiikan lohko siinä mielessä, että Suomikin on siinä itse osapuoli, maa jonka tulee muiden mukana vähentää ympäristöhaittoja. Kansainvälinen yhteistyö ympäristön suojelemiseksi on Suomelle erityisen tärkeää sen vuoksi, että suurin osa sen ilmansaasteista on peräisin ulkomailta. Lisäksi Suomella on runsaasti vesistöjä rajoillaan. Itämeren lahdet ja pohjoisen rajajoet ympäröivät maata. Suomen ja Neuvostoliin-

ton välillä on useita maasta toiseen virtaavia jokia. Ympäristönsuojelu on Suomelle tärkeää myös taloudellisista syistä. Metsät ovat Suomen talouden keskeinen perusta. Kun ilman saasteet vahingoittavat metsiä, kärsivät suomalaiset mittavia taloudellisia vahinkoja. Kansainvälisessä ympäristönsuojeluyhteistyössä Suomella on siis varjeltavana painava kansallinen etu.

Kansainvälinen yhteistyö ympäristön suojelemiseksi on tärkeä Suomen ulkopolitiikan osa. Naapurimaiden kanssa on solmittu tämän alan kahdenvälisiä sopimuksia. Itämeren suojelemiseksi on tehty kaikkien rantavaltioiden sopimus, jota toimeenpaneva sihteeristö työskentelee Helsingissä. ETYK:in ja ECE:n piirissä Suomi toimii aktiivisesti koko maanosaa koskevan ympäristönsuojelun tehostamiseksi. YK:n ja siellä erityisesti UNEP:in puitteissa Suomi osallistuu maailmanlaajuiseen yhteistyöhön elinympäristön entistä tehokkaammaksi suojelemiseksi. Myös kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä painotetaan ympäristönäkökohtia mm. tukemalla metsityshankkeita.

Käytännöllisen päättelyn mallin mukaan Suomen politiikka ympäristönsuojelun alalla hahmottuu näin:

### **PÄÄMÄÄRÄ:**

Kansalaisten hyvinvoinnin turvaaminen kehittämällä kansainvälistä yhteistyötä ympäristönsuojelun tehostamiseksi Suomen lähialueilla.

### **MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:**

Kansalaisten terveys ja aineellinen hyvinvointi riippuu ratkaisevasti ympäristön puhtaudesta. Pääosa Suomen ympäristöhaitoista on peräisin ulkomailta, erityisesti naapurimaista ja muista Euroopan pohjoisosan maista. Monet vesistöt yhdistä-

vät Suomen naapurimaihin. Ympäristön suojelemista on tehostettava ennen muuta Suomen lähialueilla ja koko Euroopassa, mutta myös koko maailmassa.

#### TOIMINTAOHJELMA:

Suomi pyrkii aikaansaamaan tehokasta kansainvälistä yhteistyötä ympäristön suojelemiseksi kahdenvälisellä, alueellisella, koko Eurooppaa koskevalla ja maailmanlaajuisella tasolla.

Kun Suomi toimii kansainvälisessä yhteistyössä elinympäristön suojelemiseksi, sen maailmankuva on perustaltaan sama kuin edellä jo käsitellyillä ulkopoliittikan osa-alueilla: Suomi on pieni puolueeton pohjoiseurooppalainen maa, joka harjoittaa puolueettomuuspolitiikkaa. Nämä Suomen asemaa koskevat piirteet asettavat puitteet Suomen osallistumiselle kansainväliseen yhteistyöhön myös ympäristönsuojelun alalla. Tässäkkin työssä puolueettomuuspolitiikka on hyvä väline yhteistyön tavoitteiden edistämiseksi: kun Suomella on hyvät suhteet kaikkiin mukana oleviin maihin ja kun se toimii puolueettomuuspolitiikkansa periaatteiden mukaisesti, se voi vaikuttaa tehokkaasti tarvittavien sopimusten aikaansaamiseen. Suomen aktiivisen toiminnan tekee ymmärrettäväksi ja perustelluksi se, että kysymys on maan elintärkeistä kansallisista eduista ja samalla kansojen yhteisestä edusta. Myös ympäristönsuojelussa on käytännön työssä kehitetty periaatteita, jotka ovat puolueettomuuspolitiikan soveltamista tälle alalle. Yksi tällainen periaate on esimerkiksi tieteellisen tutkimuksen käyttö kannanottojen ja toiminnan lähtökohtana.

Doktriinikaavion muotoon puettuna Suomen toiminta hyvinvointipäämäärän toteuttamiseksi ympäristönsuojeluyhteistyön avulla voidaan esittää näin:

## PÄÄMÄÄRÄ:

Tehokas ympäristön suojeleminen kahdenvälisin ja monenkeskisin kansainvälisin sopimuksin.

## MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:

Suomi on pieni, puolueeton, pohjoiseurooppalainen maa, joka harjoittaa puolueettomuuspolitiikkaa. Ympäristönsuojelunkin päämääriä voidaan edistää tehokkaimmin käyttäen keinona puolueettomuuspolitiikkaa.

## TOIMINTASÄÄNNÖT, TOIMINTAOHJELMA, DOKTRIINI:

Ympäristönsuojeluyhteistyössäkin Suomi noudattaa puolueettomuuspolitiikkansa periaatteita pyrkien asialliseen ja rakentavaan yhteistyöhön muiden maiden kanssa. Suomi korostaa pyrkivänsä edistämään yhteistyöllä sekä omaa etuaan että mukana olevien maiden yhteistä etua. Kannanotoissa ja toiminnassa nojaututaan puolueettomiin tutkimuksiin.

Puolueettomuuspolitiikka luo hyvän perustan Suomen työlle myös ympäristönsuojelun alalla ja se edistää toiminnan päämäärien saavuttamista. Puolueettomuuspolitiikka saattaa olla toimintaa rajoittava tekijä esimerkiksi silloin, kun hyvien suhteiden ylläpitäminen muihin maihin estää esittämästä riittävän tiukkoja vaatimuksia ympäristöhaittojen vähentämiseksi. Tätä ristiriitaa käsitellään lähemmin luvussa 7.

### 6.2.2. Arvovallan lisääminen

Edellä käsitellyillä aloilla — pyrittäessä yleisiin päämääriin turvallisuus ja hyvinvointi — puolueettomuuspolitiikka on ollut väline itse päämäärän saavuttamiseen. Se on luonut lähtökohdat ja puitteet Suomen toiminnalle asianomaisella alalla. Toisaalta kullekin alalle on kehitetty omia puolueettomuuspolitiikan periaatteita.

Päämäärään arvovalta pyrittäessä puolueettomuuspolitiikan välineellinen luonne korostuu erityisesti. Vaikka arvovalalla on itseisarvoistakin merkitystä lähinnä sen antaman henkisen tyydytyksen muodossa, pyritään arvovaltaa lisäämään ennen muuta sen välinearvon vuoksi, joka sillä on muiden päämäärien toteuttamisessa. Tällä päämäärällä on siis ensi sijassa välinearvoa.

Arvovalta lisää maan turvallisuutta: laajaa arvostusta nauttivaan maahan kohdistuvat koskemattomuuden loukkaukset aiheuttaisivat helposti voimakkaan kansainvälisen reaktion. Arvovalta on eduksi kauppapolitiikassa. Arvostettu maa saa helpommin etuja kauppapoliittisia sopimuksia laadittaessa. Kahdenvälisissä kauppasuhteissa on aina etua siitä, että maiden välillä on ystävälliset suhteet ja toista osapuolta pidetään arvossa. Arvovallasta on hyötyä silloin, kun kansainvälisissä järjestöissä valitaan edustajia toimielimiin tai palkataan asiantuntijoita niiden sihteeristöihin. Tästä on hyötyä sekä kansakunnalle että asianomaisten ihmisten urakehitykselle. Kansalaisten tasolla maan arvovalta voi olla eduksi vaikkapa siinäkin, että asianomaisten maan turistit saavat osakseen ystävällistä kohtelua. Maan arvovallasta on kansakunnalle ja kansalaisille siis monenlaista hyötyä.

Suomi on liittokuntiin kuulumaton, puolueeton maa, joka kansallisten etujensa vuoksi toteuttaa puolueettomuuspolitiikkaa. Sen avulla Suomi voi tehokkaimmin edistää päämääräänsä ulkopolitiikan eri lohkoilla. Se Suomen puolueettomuuspolitiikan pääperiaate, että Suomi pyrkii pysyttäyty-

mään suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella ja ylläpitämään hyviä suhteita kaikkien maiden kanssa, edistää tehokkaasti myös arvovaltapäämäärän toteuttamista.

Käytännöllisen päättelyn mallin muodossa Suomen toiminta arvovaltapäämäärän hyväksi voidaan esittää näin:

## PÄÄMÄÄRÄ:

Suomen kansainvälisen arvovallan lisääminen.

## MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:

Suomi on liittokuntiin kuulumaton, puolueeton maa, joka edistääkseen tehokkaasti päämääriään ulkopoliittikan eri osaluilla harjoittaa puolueettomuuspolitiikkaa. Kansainvälistä arvostustaan Suomi voi lisätä pyrkimällä mahdollisimman johdonmukaisesti pysyttämään suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella ja ylläpitämään ystävällisiä suhteita kaikkiin maihin.

## TOIMINTASÄÄNNÖT, TOIMINTAOHJELMA, DOKTRIINI:

Suomi harjoittaa puolueettomuuspolitiikkaa.

Suomen saavuttaman arvovallan määrä riippuu ratkaisevasti nimenomaan siitä, kuinka johdonmukaisesti se kykenee puolueettomuuspolitiikkansa periaatteita noudattamaan. Mitä uskottavampaa Suomen puolueettomuuspolitiikka on, sitä suurempi on myös Suomen kansainvälinen arvovalta.

### **6.2.3. Ihmiskuntapolitiikka: työ rauhan ja kehityksen hyväksi**

#### *6.2.3.1. Alueellisten kriisien ratkaiseminen ja väkivallan käytön vastustaminen*

Tämän otsikon alla käsitellään toimintaa kansainvälisten kiistojen ja kriisien rauhanomaiseksi ratkaisemiseksi sekä yleensä työtä väkivallan käyttöä vastaan. Tähän yhteyteen voidaan liittää käsitteellisesti myös terrorismin vastustaminen. Aseidenriisuntaa käsitellään erikseen.

Vaikka Pohjolassa ja Euroopassa vallitsee vakaa rauhan tila, on maailmassa parhaillaankin meneillään useita vakavia aseellisia selkkauksia. Kriisialueita on erityisesti Lähi-idässä, Keski-Amerikassa, eteläisessä Afrikassa ja Kaakkois-Aasiassa. Väkivallan käyttö yli valtiollisten rajojen on yleinen ilmiö maailmassa. Lisäksi lukuisissa maissa on meneillään sisällissotia. Terrorismi on vakava kansainvälinen ongelma, mutta vielä yleisempää on väkivaltaan turvautuminen eri maiden sisäisiä poliittisia ongelmia ratkottaessa. Elämme sotien ja väkivallan maailmassa.

Sodat ovat nykyään lähinnä kehitysmaiden välisiä ja niiden sisäisiä. Teollistuneet maat, varsinkin suurvallat, saattavat tukea niiden osapuolia, mutta välttävät yleensä joutumasta itse niihin mukaan. Erityisen tarkkaan suurvallat ovat pyrkineet välttämään tilanteita, joissa ne joutuisivat suoraan sotilaalliseen kosketukseen keskenään. Silti alueelliset kriisit ovat potentiaalinen uhka maailmanrauhalle — niistä saattaa saada alkunsa laajamittainen sota.

Edellä on jo tarkasteltu sitä aina maailmanlaajuiselle tasolle ulottuvaa työtä, jota Suomi tekee oman turvallisuutensa vahvistamiseksi. Tässä työtä rauhan lujittamiseksi tarkastellaan kansojen yhteisen edun toteuttamisena ja epäitsekästä näkökulmasta. Samalla kun alueelliset kriisit samoin kuin valtioiden välinen ja niiden sisäinen väkivalta muodostavat po-



tentiaalisen uhkan maailmanrauhalle ja myös Suomen turvallisuudelle, ne aiheuttavat suunnattomia kärsimyksiä asianomaisten alueiden väestölle.

Väkivalta vaarantaa ihmisten terveyden ja hengen. Se estää usein kaiken kehityksen kohti taloudellista, sosiaalista ja sivistyksellistä hyvinvointia. Toiminnalla väkivallan käyttöä vastaan on Suomen ulkopoliitikassa näistä syistä vahva altuistinen peruste. Tämä koskee myös pitkäjänteistä työtä maailmanrauhan säilyttämiseksi ja vahvistamiseksi. Tässä yhtyvät, kuten taulukosta 1. näkyy, oman edun tavoittelemisen, yhteisen edun toteuttaminen ja epäitsekkäs työ toisiinsa.

Suomi, kuten muutkin maailmanyhteisön jäsenet, joutuu toimimaan rauhan hyväksi vaikeissa olosuhteissa. Maailma koostuu suvereenista kansallisvaltioista. Niiden keskinäisillä ja sisäisillä kriiseillä on usein syvälle juurtuneet syynsä. Väki-valta ruokkii väkivaltaa, kierrettä on vaikea pysäyttää. Yhdistyneet Kansakunnat on usein voimaton täyttämään tehtäväänsä. Erityisen vaikeaa se on silloin kun turvallisuusneuvoston pysyvät jäsenet ovat erimielisiä, jolloin jokin niistä saattaa estää YK:n toiminnan kokonaan. Eräiden alueellisten kriisien hallitsemisessa ja ratkaisemisessa on käytetty apuna rauhan-turvajoukkoja, joihin Suomikin on osallistunut. Multilateraalisen toiminnan lisäksi Suomi monien muiden maiden tapaan pyrkii vaikuttamaan kriisien ratkaisemiseksi omilla kahden-välisillä suhteillaan kriisin osapuoliin.

Käytännöllisen päättelyn mallin avulla Suomen toiminta rauhan lujittamiseksi voidaan havainnollistaa tähän tapaan:

## PÄÄMÄÄRÄ:

Kansainvälisten kiistojen ja kriisien rauhanomainen ratkaiseminen, väkivallan käytön kaikinpuolinen vastustaminen.

## MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:

Kriisien ja väkivallan käytön syyt ovat syvällä asianomaisen maan ja alueen olosuhteissa ja historiassa. Keskeisinä vaikuttajina ovat suvereenit kansallisvaltiot. YK:n tärkein tehtävä on rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen maailmassa. Se on ainoa universaalinen elin, joka voi olla avuksi, mutta se on usein voimaton. Vaikuttaminen kahdenvälisen suhteiden kautta voi täydentää YK:n toimintaa.

### TOIMINTAOHJELMA:

Suomi tukee YK:n toimintaa rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisessä ja pyrkii lisäämään YK:n toimintamahdollisuuksia. Suomi osallistuu YK:n toteuttamiin rauhanturvaamistehtäviin. Suomi pyrkii vaikuttamaan kriisien rauhanomaiseksi ratkaisemiseksi myös kahdenvälisissä kontakteissaan kriisien osapuoliin.

Toiminnassaan kansainvälisten kiistojen ja kriisien rauhanomaiseksi ratkaisemiseksi ja väkivallan käytön vastustamiseksi Suomi noudattaa puolueettomuspolitiikkansa periaatteita. Suomi siis pyrkii pysyttämään suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella ja ylläpitämään hyviä suhteita kaikkiin maihin.

YK-politiikassaan ja ottaessaan myös YK:n ulkopuolella kantaa rauhaa ja turvallisuutta koskeviin kiistakysymyksiin Suomi on kehittänyt puolueettomuspolitiikkansa periaatteita, joiden seuraaminen helpottaa näiden poliittisesti usein vaikeiden kysymysten käsittelemistä. Kannanotto ei ole tuolloin sisällöllinen kannanotto asianomaiseen kiistakysymykseen, vaan jonkin periaatteen soveltamista yksittäistapaukseen. Mitä johdonmukaisemmin periaatetta noudatetaan, sitä helpom-

paa on ottaa kantaa eteen tuleviin uusiin tapauksiin. Keskeisimmät periaatteet ovat nämä:

– Puolueettomuuspolitiikkansa mukaisesti Suomi pysyttäytyy suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella ja pyrkii ylläpitämään hyviä suhteita kaikkiin maihin. Kansainvälisiin kiistoihin ja niiden osapuoliin Suomi suhtautuu puolueettomasti.

– Suomi ei toimi tuomarina vaan lääkärinä. Se ei kärkevästi arvostele muiden maiden oloja ja politiikkaa, ei varsinkaan suurvaltojen.

– Suomi nojautuu usein valtioiden välisten järjestöjen, erityisesti alueellisten järjestöjen, kannanottoihin ja toimintaan sekä tukee kriisin osapuolten toimintaa ongelmien ratkaisemiseksi.

– Suomi kannattaa universaalisuusperiaatteen toteuttamista kansainvälisissä järjestöissä eikä se hyväksy diskriminaatiota kansainvälisessä kaupassa. Kauppasaartoon Suomi osallistuu vain siinä tapauksessa, että YK on tehnyt asiasta jäsenmaita velvoittavan päätöksen.

– Suomi tunnustaa vain valtioita, ei hallituksia. Suomi on valmis ylläpitämään diplomaattisuhteita kaikkien tunnustamiensa valtioiden kanssa. Järjestöjä ei diplomaattisesti tunnusteta, vain valtioita. Diplomaattisuhteet ovat käytännön tarpeita varten, niillä ei oteta poliittista kantaa asianomaiseen maahan tai sen hallitukseen.

– Kaikessa YK:n toiminnassa Suomi toimii läheisessä yhteistyössä muiden pohjoismaiden kanssa.

Doktriinikaaviona Suomen toiminta alueellisten kriisien rauhanomaiseksi ratkaisemiseksi ja väkivallan käytön vastustamiseksi näyttää tällaiselta:

## PÄÄMÄÄRÄ:

Tehokas toiminta YK:ssa, muilla monenkeskisillä foorumeilla ja kahdensivälisellä alueellisten kriisien ratkaisemiseksi ja väkivallan käytön estämiseksi.

## MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:

Liittokuntien ulkopuolella olevana puolueettomana maana Suomi voi vaikuttaa kriisien rauhanomaiseen ratkaisemiseen ja väkivallan käytön vähentämiseen ylläpitämällä hyviä suhteita kriisien osapuoliin ja noudattamalla muutoinkin puolueettomuuspolitiikkansa periaatteita. YK:ssa päämäärien toteuttamista edistää yhteistyö muiden pohjoismaiden kanssa.

## TOIMINTASÄÄNNÖT, TOIMINTAOHJELMA, DOKTRIINI:

Suomi harjoittaa puolueettomuuspolitiikkaa pysyttäytyen suurvaltaristiriitojen ulkopuolella ja ylläpitämällä hyviä suhteita kiistojen ja kriisien osapuoliin. Ottaessaan kantaa kansainvälisiin kiistoihin ja kriiseihin Suomi noudattaa niitä erityisiä puolueettomuuspolitiikan periaatteita, jotka edellä mainittiin.

Puolueettomuuspolitiikka luo hyvät puitteet Suomen työlle kansainvälisten kriisien ratkaisemiseksi ja väkivallan käytön vastustamiseksi. Puolueettomuusperiaatteiden noudattaminen edesauttaa päämäärien toteuttamista. Suhtautumisessa kansainvälisiin kiistakysymyksiin Suomi on kehittänyt erityisiä puolueettomuuspolitiikan periaatteita, jotka helpottavat kannanottoja poliittisesti vaikeisiin kysymyksiin.

Toimittaessa kansainvälisten kriisien ratkaisemiseksi ja vä-

kivallan käytön vähentämiseksi puolueettomuuspolitiikka on joskus rajoittava tekijä. Toiminnan ensisijainen päämäärä on epätšekäs. Kannanotoissa väkivallan käyttöön on usein houkuttelevaa toimia tuomarina, mutta puolueettomuusperiaate edellyttää pidättyvyyttä. Tähän kysymyksenasetteluun palataan seuraavassa luvussa.

### 6.2.3.2. Aseidenriisunta

Asevarustelu on saavuttanut ennennäkemättömät mittasuhteet. Suurvalloilla on valtavat sotilaalliset voimavarat, joihin kuuluvat nykyään myös joukkotuhoaseet. Kahdella johtavalla suurvallalla on käytettävissään niin paljon ydinaseita, että ne riittävät moninkertaisesti tuhoamaan koko ihmiskunnan. Eurooppa on maailman voimakkaimmin aseistettu maanosa. Pohjois-Euroopalla on tärkeä strateginen merkitys molemmille johtaville suurvalloille ja niiden ympärille muodostuneille sotilasliittoutumille.

Suurvaltojen aseistautuminen on saavuttanut sellaiset mitasuhteet, että sota ei ole enää mitenkään järkevä väline niiden keskinäisten erimielisyyksien selvittämisessä.

Sodan syytyminen merkitsisi molempien ja koko maailman tuhoutumista. Meneillään ovatkin vakavat neuvottelut ydinaseiden vähentämiseksi ja laajemminkin joukkotuhoaseiden rajoittamiseksi. Näitä neuvotteluja käydään suoraan johtavien suurvaltojen välillä. YK on näissä kysymyksissä lähinnä foorumi, jolla seurataan neuvottelujen etenemistä. Eräissä aserajoituskysymyksissä, kuten kemiallisten aseiden kieltämistä ja ydinkokeiden kieltämistä koskevissa neuvotteluissa, YK:lla on kuitenkin merkittävämpi rooli.

Wienissä käydään monenkeskisiä AVS-neuvotteluja tavansaisten aseiden vähentämiseksi Keski-Euroopassa. Viime vuosina myös ETYK-prosessiin on liittynyt sotilaallinen ulottuvuus. Madridin seurantakokouksessa sovittiin Euroopan

aseidenriisuntakonferenssin järjestämisestä Tukholmassa. Konferenssin ensimmäisessä vaiheessa on sovittu turvallisuutta ja luottamusta lisäävien toimenpiteiden toteuttamisesta. Wienin seurantakokouksessa päätetään konferenssin työn jatkamisesta ja mahdollisesti sen laajentamisesta koskemaan varsinaista aseidenriisuntaa. ETYK:in puitteissa Suomi ja muut puolueettomat maat ovat päässeet mukaan käsittelemään Euroopan turvallisuuteen liittyviä sotilaallisia kysymyksiä.

Suomi on tehnyt useita aloitteita vakaan ja rauhallisen tilanteen säilyttämiseksi Pohjolassa. Näistä aloitteista tunnetuin on esitys Pohjolan ydinaseettoman vyöhykkeen muodostamiseksi. Viime vuosina on esitetty myös muiden Pohjois-Eurooppaa ja Pohjolaa ympäröiviä merialueita koskevien luottamusta ja turvallisuutta lisäävien toimenpiteiden kehittämistä.

Aseidenriisuntapolitiikassa Suomen toiminnan painopiste on sen omaa turvallisuutta välittömästi koskevissa kysymyksissä, joiden käsittelemisessä Suomi on osapuoli. Lisäksi Suomi tukee kaikkia meneillään olevia aseidenriisuntaneuvotteluita. Suomi antaa käytännön panoksen aseidenriisuntapyrkimykseen kemiallisten aseiden ja ydinkoekiellon valvontaa koskevien tutkimusprojektien muodossa.

Käytännöllisen päättelyn mallin muodossa Suomen aseidenriisuntapolitiikka voidaan esittää näin:

#### **PÄÄMÄÄRÄ:**

Aseistuksen, varsinkin joukkotuhoseiden rajoittaminen ja vähentäminen koko maailmassa, mutta erityisesti Euroopassa ja Suomen lähialueilla.

## MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:

Asevarustelu ja varsinkin joukkotuhoaseiden kehitys on synnyttänyt vakavan vaaran koko ihmiskunnalle. Aseiden tuhovoima on saavuttanut sellaiset mittasuhteet, ettei sota suurvaltojen välillä ole enää käyttökelpoinen politiikan väline. Koko ihmiskunnan turvallisuus edellyttää aseistuksen voimakasta vähentämistä. Neuvottelujen painopiste on kahden johtavan suurvallan kahdenvälisissä neuvotteluissa. Myös YK:lla on merkittävä rooli eräissä aseidenriisuntakysymyksissä. Euroopassa Suomen kannalta katsoen merkittävä foorumi on ETYK, jossa Suomi itse on mukana. Strategisesti tärkeällä Pohjolan alueella tulee pyrkiä aikaansaamaan omia aserajoitusjärjestelyjä.

### TOIMINTAOHJELMA:

Suomi tukee johtavien suurvaltojen kahdenvälisiä aseidenriisuntaneuvotteluja. YK:n aseidenriisuntapolitiikassa Suomi on aktiivisesti mukana. Euroopassa Suomen toiminnan painopiste on ETYK:in sotilaallisen ulottuvuuden kehittämisessä. Lähialueillaan Suomi pyrkii aikaansaamaan aserajoitus- ja LTL-järjestelyjä.

Suhtautumisessa aseidenriisuntaneuvotteluihin on erityisen tärkeää noudattaa tarkkaan puolueettomuuspolitiikan periaatteita, sillä niissä on kysymys keskeisistä eturistiriidoista suurvaltojen välillä. Edistäessään liennytyä ja aseidenriisuntaa Suomi esiintyy hyvin rakentavasti. Se välttää ottamasta kantaa neuvottelujen yksityiskohtiin tavalla, jonka jokin osapuoli voisi tulkita poikkeamiseksi tasapuolisuuden linjalta. Kannanotot esitetään yleensä yleisessä ja periaatteellisessa muodossa. Osapuolia ei arvostella. Takaiskujen kohdatessa Suomi rohkaisee jatkamaan ja on itse optimistinen mahdoli-

suuksien suhteen. Lisäksi Suomi pyrkii olemaan itse apuna käytännön kysymyksissä mm. isännöimällä neuvotteluja.

Aseidenriisuntaneuvottelujen yhteydessä Suomi joutuu jatkuvasti punnitsemaan kannanottojaan puolueettomuusperiaatteittensa valossa. Neuvottelujen osapuolet selostavat omia näkemyksiään ja luonnollisesti toivovat saavansa niille ymmärtämystä ja tukea. Toisaalta osapuolet ovat tarkkoja sen suhteen, ettei puolueeton maa ota yksipuolisesti kantaa toisen osapuolen suuntaan. Näissä tilanteissa on aina tarkkaan harkittava, millainen kannanotto sopii yhteen puolueettomuuspolitiikan periaatteiden kanssa.

ETYK:in piirissä Suomi harjoittaa myös sotilaalliseen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä yhteistyötä lähinnä muiden puolueettomien maiden kanssa. YK:ssa yhteistyö- ja viiteryhmänä ovat lähinnä pohjoismaat.

Doktriinikaavion muodossa Suomen toiminta aseidenriisuntapolitiikassa voidaan esittää näin:

## PÄÄMÄÄRÄ:

Tehokas tuki sekä kahdenvälisille että monenkeskisille aseidenriisuntaneuvotteluille.

## MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:

Suomi on liittokuntiin kuulumaton, puolueettomuuspolitiikkaa harjoittava pohjoismaa, jonka oma aseistus on alhaisella tasolla. Suomi voi parhaimmin edesauttaa aseidenriisuntaneuvotteluja hyvien palvelusten muodossa pysyttäytymällä suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella ja ylläpitämällä myös muutoin hyviä suhteita muihin maihin. ETYK:in piirissä yhteistyö muiden puolueettomien maiden kanssa ja YK:n piirissä muiden pohjoismaiden kanssa voi lisätä toiminnan tehokkuutta.



## TOIMINTASÄÄNNÖT, TOIMINTAOHJELMA, DOKTORIINI:

Suomi noudattaa myös aseidenriisuntapolitiikassa puolueettomuuspolitiikkansa periaatteita. Kannanotoissa vältetään ottamasta kantaa yksittäisiin ehdotuksiin ja neuvottelujen yksityiskohtiin. Osapuolia ei yleensä arvostella. Takaiskuista huolimatta Suomi kannustaa osapuolia jatkamaan neuvotteluja.

Aseidenriisuntapolitiikassakin puolueettomuuspolitiikka luo hyvät puitteet ja perustan Suomen toiminnalle. Lisäksi Suomi on kehittänyt eräitä toimintasääntöjä, joilla puolueettomuuspolitiikan yleiset periaatteet on sovellettu aseidenriisuntapolitiikkaan. Suomen yleinen puolueettomuuspolitiikka edistää aseidenriisuntapolitiikan tavoitteiden saavuttamista.

Rajoittavana tekijänä puolueettomuuspolitiikka voidaan kokea esimerkiksi silloin, kun esillä on jonkin osapuolen varustautumisratkaisu, joka koetaan kielteiseksi aseidenriisuntapyrkimysten valossa. Puolueettomuuspolitiikka saattaa edellyttää pidättyvyyttä tai ainakin kannanottoa, jossa asianomainen yksittäistapaus kytketään laajempaan ja periaatteellisempaan asiayhteyteen. Sama ongelma tulee esiin myös silloin, kun jokin osapuoli tekee yksittäisen ehdotuksen, jota Suomi mielellään selkeästi kannattaisi, mutta johon on suhtauduttava puolueettomuuspolitiikan periaatteiden vuoksi pidättyvästi. Tällöinkin ongelma usein ratkaistaan kytkemällä tämä yksittäinen ehdotus laajempaan kokonaisuuteen.

Edellä mainitut esimerkit edustavat tapauksia, joissa epäitsekäisiin päämääriin tähtäävien ja yhteistä etua palvelevien aseidenriisuntapyrkimysten sekä toisaalta puolueettomuuspolitiikan periaatteiden välillä saattaa olla ristiriita. Tähän problematiikkaan palaan seuraavassa luvussa.

### 6.2.3.3. Kehitysyhteistyö

Selvästi tärkein epäitsekään toiminnan osa-alue Suomen ulkopoliitikassa on työ kehityksen edistämiseksi. »Kehitys» tarkoittaa sekä toimintaa taloudellisen, sosiaalisen ja sivistyksellisen kehityksen aikaansaamiseksi, humanitaarista auttamista että työtä ihmisoikeuksien toteuttamiseksi kaikkialla maailmassa. Tämän päämäärän toteuttamiseen kuuluu tässä tarkastelussa myös toiminta huumeita ja kulkutauteja vastaan.

Tässä tarkastelussa sana »kehitys» sisältää siis myös ihmisoikeuksien edistämisen. Ihmisoikeuksien toteuttaminen kaikkialla maailmassa on ensi sijassa kehitysmaiden väestöä koskeva kysymys ja sillä on vahvat yhtymäkohdat kehitysyhteistyöhön. Kun kuitenkin ihmisoikeuskysymyksistä on tullut viime vuosina entistä tärkeämpi kansainvälisen politiikan ulottuvuus ja kun se lisäksi koskettaa myös teollisuusmaita, käsittelen niitä myös erikseen.

Maailman kehitysongelmat ovat mittavat. Kehitysmaiksi luokitelluissa maissa asuu suuri enemmistö kaikista ihmisistä. Sadat miljoonat ihmiset joutuvat jatkuvasti kärsimään vakavasta ravinnon puutteesta. Satoja miljoonia ihmisiä vaivaavat vaikeat sairaudet. Kun suuri osa kehitysmaiden väestöstä on jopa lukutaidotonta, ei sivistykselliseen kehitykseen ole juuri mahdollisuuksia. Ihmisoikeuksien loukkaukset ovat vakava ongelma monissa kehitysmaissa. Useissa kehitysmaissa väestönkasvu on niin voimakasta, ettei henkeä kohden laskettu kansantulo voi nousta, vaan se jopa laskee. Sadat miljoonat ihmiset elävät siis syvässä köyhyydessä, vailla ihmisarvoisen elämän edellytyksiä ja vailla toivoa paremmasta.

YK:n peruskirjan mainitsema tavoite yhteistyön aikaansaamisesta »taloudellisia, sosiaalisia, sivistyksellisiä tai humanitaarisia kysymyksiä ratkottaessa» on saavutettu, mutta kouriintuntuvia tuloksia ei tässä työssä ole helppoa saada aikaan. Kehityksen käynnistäminen on yleensäkin vaikea tehtävä: se oli aikanaan vaikea prosessi niillekin maille, jotka nyt ovat

»kehittyneitä». Tarvitaan laaja-alaista toimintaa kehityksen perustekijöiden vahvistamiseksi koulutuksen ja terveydenhuollon avulla. Väestönkasvu olisi saatava hallintaan. Talouselämässä olisi ensin saatava maaseudun peruselinkeinot kukoistamaan, jotta syntyisi perustaa jalostus- ja palveluelinkeinojen menestymiselle. Viimeksi mainittujakin on samaan aikaan tarpeen kehittää ulkomaisen avun turvin. Jotta kehitysponnistukset voisivat onnistua, olisi asianomaisen maan oman talous-, sosiaali- ja koulutuspolitiikan oltava hyvää ja ulkomaisen avun samalla tehokkaasti maan omia kehitysponnistuksia tukevaa. Kaiken aikaa tarvitaan myös humanitaarista apua akuuttien ongelmien lievittämiseen.

Oman ongelmansa aiheuttaa se, että maailmantalouden rakenteet ovat monin tavoin kehitysmaille epäedullisia. Niiden tuottamien raaka-aineiden suhteelliset hinnat ovat kovin alhaiset verrattuna teollisuustuotteisiin, joita ne joutuvat ostamaan. Tieto, taito ja osaaminen ovat yhä tärkeämpiä kilpailutekijöitä maailmantaloudessa. Vauraus pyrkii kasautumaan niihin maihin, jotka ovat näissä suhteissa muita edistyneempiä. Velkaongelmat pahentavat monien kehitysmaiden tilannetta.

YK on luonut kehitystehtävänsä toteuttamiseksi laajat avustusjärjestelmät, joiden avulla kehitysmaille annetaan tietoa, taitoa ja teknistä apua sekä siirretään voimavaroja niiden käytettäväksi. YK:n antama monenkeskinen apu on kehitysmaille erityisen tervetullutta, sillä se on »puhdasta» apua, johon ei liity antajamaan omia taloudellisia tai poliittisia intressejä. YK:n multilateraalista kehitysyhteistyötä täydentää maailmanpankkijärjestelmän kautta kanavoitu apu, jossa alueellisilla kehityspankeilla on merkittävä sija.

Suomi on ollut yhdessä muiden pohjoismaiden kanssa aktiivisesti kehittämässä multilateraalisia kehitysyhteistyön järjestelmiä. Pohjoismaat yhdessä Alankomaiden kanssa muodostavat ytimen niin sanotussa like-minded -ryhmässä, joka koostuu kehitysmaiden tarpeita kohtaan suopeimmin suhtau-

tuneista teollisuusmaista. Näillä mailla on myönteinen kanta myös niihin kehitysmaiden vaatimukseen, jotka tähtäävät maailmantalouden rakenteiden muuttamiseen nykyistä oikeudenmukaisemmiksi, niin sanotun Uuden Kansainvälisen Talousjärjestyksen (UKTJ) aikaansaamiseksi. Sekä YK:ssa, Maailmanpankin piirissä että muilla kansainvälisillä foorumeilla like-minded -maat muistuttavat kehitysyhteistyön varsinaisesta tarkoituksesta ja pyrkivät varjelemaan toiminnan epäitsekästä luonnetta.

Eri teollisuusmaiden antama kahdenvälinen apu täydentää monenkeskistä kehitysyhteistyötä. Usein ne myös yhdistetään niin sanotuiksi multi-bi -hankkeiksi.

Suomi antaa noin 60 prosenttia kaikesta avustaan kahdenvälisesti, joten sen kokonaisavusta kansainvälisesti katsoen suuri osa käytetään multilateraaliseen apuun. Tätä pidetään kansainvälisen mittapuun mukaan avun laatuun myönteisesti vaikuttavana tekijänä. Kahdenvälisestä avustaan Suomi pyrkii suuntaamaan vähintään 30 prosenttia kaikkein köyhimmille maille, mikä sekin on osoitus avun korkeasta laadusta YK:n ja OECD:n asettamien kriteerien mukaan.

Vielä 1970-luvun loppupuolelle saakka Suomen kehitysyhteistyö oli määrällisesti hyvin vaatimattomalla tasolla. Vuonna 1977 kehitysyhteistyövarat olivat vain noin 0,16 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tuolloin päätettiin prosentin kaksinkertaistamisesta seuraavan viiden vuoden aikana, missä myös onnistuttiin. Sitten avun kasvu on jatkunut siten, että Suomi pian tulee saavuttamaan YK:n asettaman 0,7 prosentin tavoitteen.

Vaikka Suomi on muutoin YK:ssa ja muilla kansainvälisillä foorumeilla samaistunut muihin pohjoismaihin, on määrärahojen alhainen taso aiheuttanut ongelmia. Nyt Suomi vähitellen pääsee myös tässä suhteessa pohjoismaiselle tasolle.

Vaikka kehitysyhteistyöllä on selkeästi epäitsekäät, humanistiset lähtökohdat, on se myös Suomen kansallisten etujen mukaista. Kehitysyhteistyöllä mm. pyritään aikaansaa-

maan luonnontaloudellisesti kestävää kehitystä ja edistämään ympäristönsuojelua näissä maissa. Suomalaisten asiantuntijoiden ja yritysten mukanaolo kehitysyhteistyöhankkeissa edesauttaa yleisemminkin Suomen kansainvälistymistä. Kun kehitysyhteistyössä pyritään yleensä käyttämään omaa asiantuntemusta ja omia tuotteita, voidaan antaa työtä oman maan kansalaisille. Tämä ei ole ristiriidassa kehitysyhteistyön varsinaisten tavoitteiden kanssa.

Pohjoismaat ovat kehityskysymyksissä Suomelle hyvin tärkeä viiteryhmä. Suomessa samoin kuin muissa pohjoismaissa on tunnettu voimakasta moraalista vastuuta kehitysmaissa elävistä lähimmäisistä.

Käytännöllisen päättelyn malliin sijoitettuna Suomen politiikka kehityspäämäärän toteuttamiseksi näyttää tällaiselta:

#### PÄÄMÄÄRÄ:

Taloudellisen, sosiaalisen ja sivistyksellisen kehityksen aikaansaaminen kehitysmaissa. Akuutin inhimillisen hädän lievittäminen.

#### MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:

Maaailma kärsii mittavista ja syvällisistä kehitysongelmista. Monisäikeisten kehitysongelmien ratkaiseminen on hyvin vaikeaa. Päävastuu kehityksestä on kullakin maalla itsellään, mutta ilman YK:n ja Maaailmanpankin sekä yksittäisten teollisuusmaiden apua ne eivät voi onnistua tässä tehtävässä. Tarvitaan sekä humanitaarista apua välittömän hädän lievittämiseen että pitkäjänteistä ja määrätietoista työtä maan talouden ja koko yhteiskunnan kestäväen kehityksen käynnistämiseksi. Myös maailmantalouden rakenteita on pyrittävä kehittämään kehitysmailla oikeudenmukaiseen ja niiden omia kehityspotentiaaleja tukevaan suuntaan.

## TOIMINTAOHJELMA:

Suomi tukee YK:n ja maailmanpankkiryhmän kehitysponnistuksia pyrkien siihen, että toiminta olisi mahdollisimman tehokasta. Suomi tukee myös maailmantalouden rakenteiden uudistamiseen tähtäävää työtä. Suomi kanavoi kansainvälisesti katsoen suuren osan kehitysavustaan monenkeskisen kehitysyhteistyön kautta. Kahdenvälinen apu suunnataan ensi sijassa suurimmassa tarpeessa oleville maille ja väestöryhmille. Suomi pyrkii mahdollisimman pian YK:n asettamaan kehitysavun määrälliseen tavoitteeseen. Kehityskysymyksissä Suomi on läheisessä yhteistyössä muiden pohjoismaiden sekä muiden ns. like-minded -maiden kanssa.

Toiminnassaan kehityksen hyväksi Suomi noudattaa puolueettomuuspolitiikkansa periaatteita. Tälläkin alalla on kehitetty toimintasääntöjä, jotka täydentävät yleistä puolueettomuuspolitiikan linjaa.

Yhdistyneissä Kansakunnissa Suomi noudattaa kehityskysymyksiä käsiteltäessä samoja periaatteita kuin rauhan lujittamiseen tähtäävässä YK-politiikassaan. Kehitysyhteistyövarojen huomattavan osan suuntaaminen YK-järjestelmän kautta sopii hyvin puolueettomuuspolitiikkaa harjoittavalle maalle. Tällä tavoin maan myönteinen kuva YK:n jäsenmaiden ja etenkin kehitysmaiden keskuudessa vahvistuu. Tätä apua suuntautuu moniin sellaisiin maihin, jotka eivät Suomesta kahdenvälistä apua saa.

Monenkeskisten kanavien käyttö on puolueettomuuspolitiikkaa harjoittavalle maalle edullista erityisesti humanitaarisen avun osalta, jota usein suunnataan nimenomaan kriisialueille. Kun kanavana on kansainvälinen järjestö, toiminta on yleensä puolueetonta eikä antajamaan ja vastaanottajamaan välille synny suoraa yhteyttä.

Kahdenvälisessä avussa oleellisin kysymys on maavalinta, joka tulee tehdä sekaantumatta suurvaltojen välisiin eturisti-

riitoihin ja loukkaamatta niitä maita, joille apua ei anneta. Näistä syistä on tärkeää, että maavalinnoissa on kestävät periaatteet.

Suomi on keskittänyt avun köyhimmille maille. Maavalinnassa on pyritty monipuolisuuteen. Yhteistyömaita on eri maanosissa, mutta painopiste on sekä historiallisista että käytännön syistä Afrikassa. Maat ovat kehittyneisyydeltään, yhteiskuntajärjestelmältään ja myös ulkopoliittisen suuntautumisensa suhteen erilaisia. Periaatteena pidetään myös yhteistyön jatkuvuutta eli apua ei automaattisesti katkaista, vaikka vastaanottajamaan olosuhteet kehittyvät avun antamista ajatellen kielteiseen suuntaan.

Hyvien suhteiden ylläpitämiseksi vastaanottajamaiden kanssa Suomi korostaa niiden itsenäisyyttä ja välttää kaikin tavoin sekaantumasta niiden sisäisiin asioihin. Apu perustuu vastaanottajamaan esittämiin pyyntöihin ja siitä aina sovitaan Suomen ja asianomaisen maan välillä.

Doktriinikaavioon sijoitettuna Suomen toimintaperiaatteet kehitysyhteistyön alalla muotoutuvat näin:

### PÄÄMÄÄRÄ:

Tehokas toiminta kehityksen hyväksi YK:ssa ja Maailmanpankissa sekä kahdenvälistä kehitysapua antaen.

### MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:

Suomi on pieni, puolueeton, pitkälle kehittynyt pohjoiseurooppalainen maa, joka haluaa ensi sijassa epäitsekkäistä syistä auttaa kehitysmaissa eläviä ihmisiä. Suomi voi edistää kehitysyhteistyön päämääriä sitä tehokkaammin, mitä paremmat suhteet sillä on johtavien suurvaltojen ja yleensäkin muiden maiden kanssa. Tällä alalla tarvitaan erityisiä puolueettomuusperiaatteiden sovellutuksia.

lua koskeva sopimus (The Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area) vuodelta 1974 ja ilmansuojeluun liittyvät sopimukset (The Convention on Long Range Transboundary Air Pollution ja The Protocol on the Reduction of Sulphur Emissions on Their Transboundary Fluxes) vuosilta 1979 ja 1985.

Maailmanlaajuinen ja eurooppalainen ympäristönsuojeluyhteistyö ovat siis käynnistyneet vasta 1970- ja 1980-luvuilla. Suomi on ollut aktiivisesti mukana sekä eurooppalaista että maailmanlaajuisista yhteistyötä käynnistettäessä. Suomella on erityinen kansallinen intressi valvottavanaan ympäristönsuojeluyhteistyössä, sillä maan talous perustuu ratkaisevasti uusiutuviin luonnonvaroihin, elävään luontoon. Maailmanlaajuiset ympäristöongelmat koskettavat myös Suomea. Nykyisen kehityssuunnan jatkuminen johtaisi yhä vakavampiin ympäristöongelmiin ja lopulta koko ihmiskunnan tuhoon. Maapallon väkiluku on lähivuosikymmeninä kohoamassa kaksi kertaa tai jopa kolme kertaa nykyistä suuremmaksi. Näin suuren väkimäärän ruokkiminen voi olla ylivoimainen tehtävä. Kaikkialla ihmiset pyrkivät lisäämään tavaroiden tuottamista ja kuluttamista. Uusiutumattomien luonnonvarojen varannot ovat nopeasti hupenemassa ja elinympäristön saastuminen etenee. Ympäristönsuojelussa on loppujen lopuksi kysymys siitä, millaista on ihmiskunnan taloudellinen ja muu kehitys. Väestönkasvua on saatava hillityksi. On siirryttävä luonnon-taloudellisesti kestäväen kehityksen tielle.

Oman kansallisen etunsa ja ihmiskunnan yhteisen edun vuoksi Suomi toimii aktiivisesti kansainvälisen ympäristönsuojeluyhteistyön tehostamiseksi. Toiminnan painopiste on Suomea itseään välittömästi koskettavassa kahdenvälisessä ja monenkeskisessä yhteistyössä. Lisäksi Suomi toimii aktiivisesti myös maailmanlaajuisen ympäristönsuojeluyhteistyön kehittämiseksi. Kehitysyhteistyössä Suomi ottaa lisääntyvästi huomioon ympäristönäkökohdat. Osa projekteista on suoranaista ympäristönsuojelua ja -hoitoa, kuten metsityshankkeet.



Muissa hankkeissa ympäristönäkökohdat otetaan järjestelmällisesti huomioon. Suomi painottaa ympäristönäkökohtien huomioon ottamista myös monenkeskistä kehitysyhteistyötä harjoitettavissa järjestöissä ja rahoituslaitoksissa.

Käytännöllisen päättelyn mallin mukaan Suomen politiikka maailmanlaajuisen ympäristönsuojeluyhteistyön tehostamiseksi voidaan esittää näin:

### PÄÄMÄÄRÄ:

Ihmiskunnan elinmahdollisuuksien ja hyvinvoinnin turvaaminen kansainvälisen ympäristönsuojeluyhteistyön avulla.

### MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:

Ihmiskunnan nykyinen kehityssuunta on sovittamattomassa ristiriidassa luonnontalouden asettamien kehitysedellytysten kanssa. Ympäristön suojelemiseksi ja kestävänsä kehityksen aikaansaamiseksi tarvitaan laajaa kansainvälistä yhteistyötä — kysymys on ihmiskunnan yhteisen edun toteuttamisesta. Pääpaino on kansainvälisessä toiminnassa, mutta lisäksi Suomi toteuttaa kestävänsä kehityksen periaatetta myös omassa sisäisessä kehityksessään sekä harjoittamassaan kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä.

### TOIMINTAOHJELMA:

Suomi pyrkii tehostamaan maailmanlaajuisia ympäristönsuojeluyhteistyötä ja toteuttaa kestävänsä kehityksen periaatteita omassa sisäisessä kehityksessään ja kehitysyhteistyössään.

Toimiessaan maailmanlaajuisen ympäristöyhteistyön tehostamiseksi Suomella on sama maailmankuva kuin muillakin ulkopoliittikan osa-alueilla: Suomi on pieni puolueeton pohjois-

eurooppalainen maa, joka harjoittaa puolueettomuuspolitiikkaa. Puolueettomuuspolitiikka on hyvä väline myös ympäristönsuojeluyhteistyössä. Maailmanlaajuisen ympäristönsuojeluyhteistyön tärkein foorumi on Yhdistyneet Kansakunnat ja erityisesti YK:n ympäristöohjelma, UNEP. Tässä työssä Suomi noudattaa samoja periaatteita kuin yleensäkin YK-politiikassaan. Lisäksi ympäristönsuojeluyhteistyössä noudatetaan omia toimintaperiaatteita esimerkiksi tukeutumalla kannanotoissa ja toiminnassa puolueettomiin tutkimuksiin.

Ympäristönsuojelussa Suomi itse on osapuoli, johon toiminnan tulokset vaikuttavat ja jonka itsekin tulee osallistua toimenpiteisiin. Tämä tekee toiminnan aktiivisuuden oikeuteksi. Ympäristönsuojeluyhteistyö liittyy tulevaisuudessa yhä enemmän kehitys yhteistyöhön. Se edellyttää myös teollistuneiden maiden sisäisen kehityksen saattamista sopusointuun luonnontalouden kanssa. Suomen antaman kehitysavun määrä ja sen laatu sekä Suomen valmius oman sisäisen kehityksensä suunnan muuttamiseen vaikuttaa ratkaisevasti siihen, kuinka muut maat suhtautuvat sen vaatimuksiin ympäristönsuojelun tehostamiseksi.

Doktriinikaavion muotoon puettuna Suomen toiminta maailmanlaajuisen ympäristönsuojelun tehostamiseksi näyttää tällaiselta:

## PÄÄMÄÄRÄ:

Tehokas maailmanlaajuinen ympäristönsuojeluyhteistyö ja siirtyminen kestävään kehitykseen.

## MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:

Suomi on pieni puolueeton pohjoiseurooppalainen maa, joka harjoittaa puolueettomuuspolitiikkaa.

## TOIMINTASÄÄNNÖT, TOIMINTAOHJELMA, DOKTORIINI:

Ympäristönsuojeluyhteistyössäkin Suomi noudattaa puolueettomuuspolitiikan periaatteita. Se korostaa toiminnan olevan kaikkien edun mukaista ja osoittaa valmiutensa toimia itse kestäväen kehityksen periaatteiden toteuttamiseksi. Kansanotot perustuvat puolueettomiin tutkimuksiin.

Puolueettomuuspolitiikka luo hyvän perustan Suomen työlle myös ympäristönsuojeluyhteistyössä. Ylläpitämällä hyviä suhteita kaikkiin maihin Suomi voi tehokkaasti edistää ympäristönsuojelun päämäärien toteuttamista. Kun on kysymys maailmanlaajuisesta ympäristönsuojeluyhteistyöstä, ei ristiriitaa toiminnan päämäärien ja puolueettomuuspolitiikan välille pääse syntymään.

### 6.2.3.5. Ihmisoikeuspolitiikka

Kansainvälinen yhteistyö ihmisoikeuksien toteuttamiseksi perustuu YK:n peruskirjaan, jossa yhdeksi päämääräksi on asetettu yhteistyön aikaansaaminen kaikkien ihmisten ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen edistämisessä rotuun, sukupuoleen, kieleen tai uskontoon katsomatta. Tavoitteet on täsmennetty aluksi ihmisoikeuksien yleismaailmalisessa julistuksessa ja sittemmin kahdessa valtiosopimuksessa: kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleisopimuksessa sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa. Ensin mainittu sopimus velvoittaa sopimusvaltiot turvaamaan omille kansalaisilleen kaikki siinä mainitut oikeudet. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva sopimus sen sijaan on luonteeltaan ohjeellinen.

Vaikka ihmisoikeuksien noudattamisesta on saatu aikaan

sekä sopimusvaltioita sitovia että niitä ohjeellisesti velvoittavia sopimuksia, ovat ihmisoikeuksien loukkaukset vakava ongelma hyvin monessa maailman maassa. (13.) Osa YK:n jäsenmaista ei ole ratifioinut sopimuksia. Sopimukseen sitoutuneet maat puolestaan tulkitsevat niitä eri tavoin omasta yhteiskuntakäsityksestään lähtien, jolloin törmätään ideologisiin näkemuseroihin sekä idän ja lännen välillä että pohjoisen ja etelän välillä. Kaavamaisesti voidaan sanoa, että länsimaat korostavat yksilön poliittisia oikeuksia, sosialistiset maat taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia sekä kehitysmaat taloudellisia ja kollektiivisia oikeuksia.

Vakavimpia ovat ihmisoikeuksien loukkaukset eräissä kehitysmaissa, joissa edes perustavanlaatuisimmat ihmisoikeudet eivät toteudu. Monissa kehitysmaissa käydään sisällissotia ja väkivalta on osa jokapäiväistä elämää. Ihmisiä vangitaan mielivaltaisesti ja heitä surmataan ja kidutetaan. Muiden ihmisoikeuksien toteutumisesta ei voida näissä oloissa edes puhua.

Ihmisoikeuskysymysten ideologista ja poliittista luonnetta heijastelee se, että suurimman julkisen huomion kohteena ovat olleet ihmisoikeudet teollisuusmaissa. Etenkin Yhdysvallat on voimakkaasti hyökännyt Neuvostoliiton ja muiden Euroopan sosialististen maiden ihmisoikeusoloja vastaan. Neuvostoliitto on puolestaan vastannut syyttämällä länsimaita perustavanlaatuisien sosiaalisten ja taloudellisten oikeuksien puuttumisesta. Idän ja lännen välistä ihmisoikeusväittelyä on käyty etenkin ETYK-prosessin piirissä, johon ihmisoikeuskysymykset ovat alusta alkaen kuuluneet. Viime vuosina ne ovat saaneet entistä korostuneemman merkityksen ETYK:in seuranta- toiminnassa.

On arvioitu, että kansainvälisten järjestöjen mittapuun mukaan ihmisoikeuksia loukataan yli sadassa maassa. Kuitenkin vain harvojen maiden ihmisoikeusolot ovat tulleet käsittelyyn YK:n ihmisoikeustoimikunnassa ja muissa kansainvälisissä ihmisoikeuselimissä. Esiin tulevat vain systemaattiset ja räikeät ihmisoikeuksien loukkaukset sekä sellaiset tapaukset, joiden

esille ottamisesta on saavutettavissa laaja poliittinen yhteisymmärrys. Ihmisoikeustapausten käsittely on usein selektiivistä eli eri maiden ihmisoikeusoloja otetaan esiin tai katsotaan läpi sormien poliittisin perustein ja poliittisia tarkoituksia ajatellen. Vakava puute kansainvälisten ihmisoikeuselinien työtä ajatellen on se, että monet maat kieltäytyvät yhteistyöstä niiden kanssa, jolloin tilannetta ei päästä yhteistyön kautta korjaamaan. Tällöin asianomaisen maan toimintaan vaikuttaa vain sen saama kiusallinen julkinen huomio, joka saattaa johtaa käyttäytymisen muutokseen.

Sen työn lisäksi, jota monenkeskiset elimet ja järjestöt tekevät, voidaan ihmisoikeuksien toteutumiseen vaikuttaa myös kahdenvälisissä yhteyksissä. Eräillä mailla on tapana ottaa kahdenvälisissä kontakteissaan hyvinkin voimakkaasti esiin toisten maiden ihmisoikeusolot. Eräät maat ovat asettaneet kehitysavun antamisen ehdoksi sen, että ihmisoikeusolot vastaanottajamaassa kohentuvat.

Suomi pyrkii tunnontarkasti toteuttamaan omien rajojensa sisällä kansainväliset ihmisoikeusnormit. Suomi tulkitsee säännöksiä ahtaasti, joten se on joutunut muuttamaan sisäistä lainsäädäntöään täyttääkseen tämän tiukan tulkinnan mukaiset normit. Ihmisoikeuksien toteuttamisen lähtökohtana on Suomen oma arvomaailma ja perinne, joka nojautuu pohjoismaisiin vapauden, yhteisvastuun ja oikeudenmukaisuuden periaatteisiin.

Pohjoismainen arvomaailma ja pohjoismainen yhteistyö ovat leimaa antavia myös Suomen kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa. Suomi on aktiivisesti mukana kehittämässä kansainvälistä ihmisoikeusnormistoa ja kehittämässä menetelmiä sen toteutumisen valvomiseksi. Suomen toiminnan painopiste on monenkeskisessä toiminnassa, mutta eräissä tapauksissa ihmisoikeuskysymyksiä käsitellään myös kahdenvälisissä yhteyksissä.

Käytännöllisen päättelyn mallin muotoon Suomen ihmisoikeuspolitiikka voidaan pukea näin:

## PÄÄMÄÄRÄ:

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen kaikkialla maailmassa.

## MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:

Ihmisoikeuksia loukataan räikeästi erityisesti monissa kehitysmaissa. YK:n piirissä on luotu pitkälle menevä ihmisoikeusnormisto, mutta sen noudattamisessa on suuria puutteita. Ihmisoikeudet ovat nykyään keskeinen kansainvälisen politiikan kysymys, jota käsitellään sekä monenkeskisillä foorumeilla että kahdenvälisissä yhteyksissä. Ensisijainen keino niiden edistämiseksi on multilateraalinen yhteistyö, mutta sitä voi täydentää bilateraalaisella tasolla.

## TOIMINTAOHJELMA:

Suomi pyrkii omalta osaltaan täyttämään tarkasti kansainväliset ihmisoikeusnormit. Suomi osallistuu aktiivisesti kansainväliseen toimintaan ihmisoikeusnormien edelleen kehittämiseksi ja erityisesti normien toteuttamisen valvonnan tehostamiseksi. Joissakin tapauksissa ihmisoikeuskysymykset otetaan esiin myös kahdenvälisellä tasolla.

Ihmisoikeuskysymykset ovat monelle maalle poliittisesti arka asia. Tällä alalla tulee puolueettomuuspolitiikkaa harjoittavan maan toimia erityisen varovaisesti, jotta se voisi olla sekaantumatta suurvaltaristiriitoihin ja ylläpitää hyviä suhteita kaikkien maiden kanssa.

Tälläkin alalla Suomi on kehittänyt itselleen puolueettomuuspolitiikkaan sopivia periaatteita. Myöskään ihmisoikeusasioissa Suomi ei tietystikään toimi tuomarina, vaan myön-

teisiin ratkaisuihin pyrkivänä lääkärinä. Kannanotot ovat siksi maltillisia ja rakentavia. Yksittäisiin ihmisoikeustapauksiin Suomi ei yleensä ota kantaa. Kaikkien maiden ihmisoikeusoloihin pyritään suhtautumaan periaatteessa samalla tavalla.

Ihmisoikeuskysymykset ovat esillä myös sellaisilla kansainvälisillä foorumeilla — ennen muuta YK:n ja sen ihmisoikeustoimikunnan sekä ETYK:in piirissä — joilla Suomi joutuu ottamaan niihin kantaa. Ihmisoikeuksista on tullut vaikea kansainvälisen politiikan kiistakysymys. Ihmisoikeusasioissa monet maat toimivat hyvin selektiivisesti: ystävien ongelmia ymmärretään, vastapuolen ja sen ystävien ihmisoikeusoloja arvostellaan siekailematta. Lisäksi on tullut tavaksi ottaa ihmisoikeusfoorumeilla ihmisoikeuskysymyksiä esiin keskeisiä kansainvälisen politiikan kiistakysymyksiä.

Kansainvälisillä foorumeilla ihmisoikeuskysymysten käsitteleminen on puolueettomalle maalle hankalaa. Mikään maa ei tietystikään pidä siitä, että sen ihmisoikeusoloja yleensä käsitellään puhumattakaan siitä, että niitä arvostellaan. Ei siis ole helppoa olla mukana käsittelemässä ihmisoikeustilanteita ja samalla noudattaa puolueettomuuspolitiikan periaatteita pysyttäytyen suurvaltaristiriitojen ulkopuolella ja ylläpitäen hyviä suhteita kaikkiin maihin.

Kansainvälisillä ihmisoikeusfoorumeillakin Suomi luonnollisesti noudattaa edellä mainittuja yleisiä periaatteitaan. Lisäksi Suomi korostaa sitä, että kaikkien maiden ihmisoikeusoloja tulee käsitellä saman mittapuun mukaan. Tämä selektiivisyyteen kohdistuva kritiikki lievittää niiden maiden ärtymistä, joiden olot ovat joutuneet arvostelun kohteeksi.

Ihmisoikeuspolitiikassaan Suomi pyrkii erityisesti kehittämään sellaisia yhteisesti hyväksyttäviä järjestelmiä ja menettelytapoja, joilla yksittäisiä maita ja myös yksittäisiä ihmisoikeustapauksia voitaisiin käsitellä. Tavoitteena pidetään tilannetta, jossa yksittäiset maat voisivat luontevasti ja ilman suuria poliittisia ongelmia asettua yhteistyöhön tällaisten monenkeskisten ihmisoikeuselinten kanssa.

Kahdenvälisissä yhteyksissä ihmisoikeuskysymykset otetaan esiin vain silloin, kun se on erityisen perusteltua. Tällöin pyritään lähinnä hankkimaan tietoa asianomaisen maan tilanteesta ja selostetaan Suomen ihmisoikeuskäsityksiä. Näissäkään yhteyksissä Suomi ei esiinny tuomarina.

Doktriinikaavion muodossa Suomen toimintaperiaatteet ihmisoikeuspolitiikassa näyttäivät tällaisilta:

### PÄÄMÄÄRÄ:

Tehokas toiminta ihmisoikeuksien toteuttamiseksi käyttäen hyväksi sekä monenkeskisiä että kahdenvälisiä vaikutusmahdollisuuksia.

### MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:

Suomi on pieni, puolueeton, pohjoismaisten ihmisoikeuskäsitysten pohjalta toimiva maa, jonka omat ihmisoikeusolot ovat kunnossa ja joka pitää ihmisoikeuksien toteuttamista kaikkialla maailmassa tärkeänä tavoitteena. Poliittisesti arkaluontoisissa ihmisoikeuskysymyksissä puolueettomuusperiaatteiden soveltaminen on tehokas keino päämäärien saavuttamiseksi. Niitä kehitetään erityisesti tämän alan tarpeisiin.

### TOIMINTASÄÄNNÖT, TOIMINTAOHJELMA, DOKTRIINI:

Suomi noudattaa puolueettomuuspolitiikkansa yleisiä periaatteita myös ihmisoikeuksia käsiteltäessä. Erityisesti painotetaan sitä, ettei Suomi ole tuomari, vaan lääkäri, jonka kannanotot ovat maltillisia ja rakentavia. Yksittäisiin ihmisoikeustapauksiin Suomi yleensä ei ota kantaa. Kaikkien maiden ihmisoikeusoloihin pyritään suhtautumaan samalla tavalla ja vastustetaan selektiivisyyttä näitä asioita käsiteltäessä. Pää-



paino Suomen ihmisoikeuspolitiikassa on monenkeskisessä yhteistyössä, jossa pyritään kehittämään yleisesti hyväksyttäviä järjestelmiä ja menettelytapoja ihmisoikeussopimusten valvontaa varten. Kahdenvälisissä yhteyksissä ihmisoikeuskysymykset otetaan esiin vain painavista syistä ja silloinkin Suomen periaatteisiin ja tyyliin sopivalla tavalla.

Puolueettomuuspolitiikka luo hyvän perustan Suomen työlle myös ihmisoikeuskysymyksissä. Puolueettomuuspolitiikan yleiset periaatteet soveltuvat hyvin noudatettaviksi myös ihmisoikeuspolitiikkaan. Lisäksi tälle alalle on kehitetty joukko omia puolueettomuuspolitiikan sovellutuksia. Nämä periaatteet kuvastavat osaltaan sitä, että puolueettomuuspolitiikan toteuttaminen ihmisoikeuskysymyksissä on vaikeaa. On toisin sanoen vaikeaa sovittaa yhteen yhtäältä epäitsekkästä toimintaa ihmisoikeuksien toteuttamiseksi kaikkialla maailmassa ja toisaalta puolueettomuuspolitiikan periaatteita.

Ihmisoikeuspolitiikan ja puolueettomuuspolitiikan periaatteiden välille syntyy usein ristiriitoja. Ihmisoikeuskysymyksissä pelkistyy toiminnan altruistinen luonne ja esillä olevat tapaukset ovat usein voimakkaasti tunteisiin vetoavia. Toisaalta juuri ihmisoikeuskysymykset ovat poliittisesti arkoja ja niissä puolueettomuuspolitiikan periaatteiden noudattaminen on siksi erityisen tärkeää. Tähän kysymyksenasetteluun palataan seuraavassa luvussa.

#### **6.2.4. Puolueettomuusdoktriini**

Edellä on järjestelmällisesti käyty läpi Suomen ulkopoliittikan yleiset päämäärät ja käytännöllisen päättelyn mallia käyttäen hahmoteltu se toimintaohjelma, jolla asianomaiseen päämäärään voidaan päästä. Kunkin päämäärän osalta on edelleen doktriinimallin avulla tarkasteltu sitä, kuinka nimenomaan Suomen asemassa oleva maa voi tehokkaimmin edistää näitä

päämääriä. Tämän päättelyn avulla on hahmoteltu se logiikka, jolla puolueettomuuspolitiikka on valittu Suomen ulkopoliitiikan yleislinjaksi. Samoin on selvitetty sitä, mitä erityisiä puolueettomuusperiaatteita ulkopoliitiikan eri lohkoille on kehitetty ja kuinka ne puolestaan loogisesti perustuvat puolueettomuuspolitiikan yleisiin periaatteisiin.

Kysymys on ollut retrospektiivisesta tarkastelusta, jonka avulla on pyritty ymmärtämään ja tulkitsemaan sitä ajattelua, johon nojautuen Suomen nykyinen puolueettomuuspolitiikka on muotoutunut. Tavoitteena on ollut tätä kautta saada selvyttä siihen, mikä on Suomen ulkopoliittinen doktriini ulkopoliitiikan yleisiin päämääriin pyrittäessä. Doktriinilla olen tutkimuksessani tarkoittanut itse toimintaohjelmaa, johon on päädytty ulkopoliitiikan päämääriin sekä vallitsevaa ja tulevaa tilannetta koskevaan käsitykseen perustuen.

Työn kuluessa on muodostunut useita doktriinin elementtejä, jotka pyrin lopuksi kokoamaan yhteen. Tyydyn vain keskeisimpien periaatteiden tiivistämiseen doktriiniksi, jota Suomi noudattaa ulkopoliitiikan yleisten päämäärien toteuttamiseksi.

Kun Suomen toimintaohjelmat ulkopoliitiikan viiden yleisen päämäärän toteuttamiseksi kootaan yhteen ja sijoitetaan doktriinikaavioon, saadaan tällainen kokonaisuus:

## PÄÄMÄÄRÄT:

Turvallisuuden vahvistaminen, hyvinvoinnin lisääminen, arvovallan kohottaminen, rauhan lujittaminen ja kehityksen edistäminen.

## MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:

Suomi on pieni liittokuntiin kuulumaton ja niiden välissä sijaitseva puolueeton maa, joka voi tehokkaimmin edistää näitä ulkopoliitiikkansa päämääriä pyrkimällä mahdollisimman hy-

viin suhteisiin sekä suurvaltojen että myös kaikkien muiden maiden kanssa.

## TOIMINTASÄÄNNÖT, TOIMINTAOHJELMA, DOKTRIINI:

»Suomi noudattaa puolueettomuuspolitiikkaa pyrkien sen mukaisesti pysyttämään suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella ja ylläpitämään hyviä suhteita kaikkien maiden kanssa.»

Puolueettomuuspolitiikkaa toteuttaessaan Suomi pyrkii noudattamaan mm. seuraavia periaatteita, jotka ovat myös osa puolueettomuusdoktriinia:

- Suomi ei toimi tuomarina, vaan lääkärinä.
- Kansainvälisiin kiistoihin ja niiden osapuoliin Suomi suhtautuu puolueettomasti.
- Suomi kannattaa universaalisuusperiaatetta kansainvälisissä järjestöissä.
- Suomi ei hyväksy diskriminaatiota kansainvälisessä kaupassa eikä itse osallistu kauppasaartoihin ilman YK:n velvoittavaa päätöstä.
- Suomi tunnustaa vain valtioita, ei hallituksia.
- Suomi ei tunnusta diplomaattisesti järjestöjä, vain valtioita.
- Suomi ylläpitää diplomaattisia suhteita kaikkien tunnustamiensa valtioiden kanssa, jos ne sitä puoleltaan haluavat.
- Diplomaattisuhteita ei käytetä poliittisiin demonstraatioihin.

Näiden doktriiniin kuuluvien yleisten periaatteiden lisäksi Suomen puolueettomuuspolitiikkaan ulkopoliittikan yleisten päämäärien toteuttamiseksi liittyy joukko muita ulkopoliittikan eri lohkoille kehitettyjä, luonteeltaan enemmän tai vähemmän yleisiä toimintasääntöjä, joita olen tässä luvussa esittänyt. Nekin kuuluvat doktriinikokonaisuuteen, vaikka niitä

ei olekaan sisällytetty tähän yhteenvetoon.

Edellä esitetty toimintaohjelma ulkopolitiikan yleisten päämäärien saavuttamiseksi on samalla Suomen puolueettomuusdoktriinin toinen osa, puolueettomuuspolitiikka/Y (= yleinen). Kun se yhdistetään turvallisuuspoliittisen perusratkaisun doktriinin puolueettomuuselementtiin, puolueettomuuspolitiikka/T (= turvallisuus), saadaan aikaan seuraava kokonaisuus, Suomen *puolueettomuusdoktriini*:

*»Liittokuntiin kuulumattomana, puolueettomana maana Suomi pyrkii puolueettomuuspolitiikallaan säilyttämään tämän asemansa ja pysyttävyytensä kriisitilanteissa puolueettomana.*

*Ottaessaan kantaa kansainvälisiin kiistakysymyksiin ja osallistua kansainväliseen yhteistyöhön Suomi pyrkii pysyttävyytensä suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella ja ylläpitämään hyviä suhteita kaikkien maiden kanssa.»*

Aikaisempiin doktriinitutkimuksiin verrattuna tämä määritelmä on huomattavasti kattavampi. Puolueettomuusdoktriini antaa mahdollisuuden käsitellä Suomen puolueettomuuspolitiikkaa yhtenä kokonaisuutena. Toisaalta toimintaohjelma koostuu kahdesta selvästi toisistaan erottuvasta osasta, joiden käsitteellinen erottaminen toisistaan on hyödyllistä. Niinpä esimerkiksi vastaus kysymykseen Suomen puolueettomuuspolitiikan symmetrisyydestä riippuu siitä, kumpaa puolueettomuuspolitiikan osaa kysymys koskee. Turvallisuuspoliittisessa mielessä Suomen politiikka ei voi olla symmetristä, koska tilanne Suomen ympäristössä ei ole symmetrinen ja Suomella on YYA-sopimus Neuvostoliiton kanssa. Sen sijaan Suomi muussa puolueettomuuspolitiikassaan pyrkii symmetriaan, johdonmukaiseen ja tasapuoliseen käyttäytymiseen.

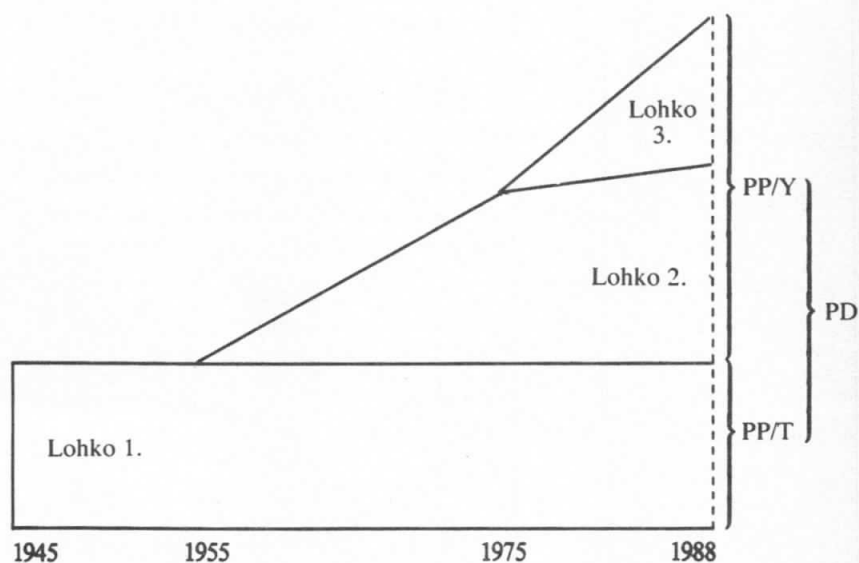
Puolueettomuusdoktriini voidaan esittää myös hierarkisena rakenteena, joka on kehittynyt ajan myötä. Suomen puolueettomuuspolitiikan perustana on turvallisuuspoliittinen perusratkaisu, jonka perusteella Suomi on liittokuntiin kuulumaton puolueettomuuspolitiikkaa harjoittava maa. Tämä Suomen puolueettomuuspolitiikan perusta luotiin heti sotien

jälkeen ja se vahvistui oleellisesti Porkkalan vuokra-alueen palauttamisen yhteydessä 1950-luvun puolivälissä.

Toinen vaihe puolueettomuuspolitiikan rakentamisessa oli 1950-luvun keskivaiheilta alkanut ensi sijassa turvallisuus-, hyvinvointi- ja arvovaltapäämäärien toteuttamiseen liittynyt toiminta Pohjolassa, Euroopassa ja koko maailmassa. Tämä vaihe oli Suomen yleisen puolueettomuuslinjan perustan rakentamista.

Kolmas puolueettomuuspolitiikan kehittämisvaihe alkoi varsinaisesti 1970-luvun loppupuolella, jolloin aktiivisin turvallisuus-, hyvinvointi- ja arvovaltapäämäärien toteuttamiseen liittynyt Eurooppa-politiikan kausi oli ohi.

Tuolloin alkoi kehitysyhteistyön voimakas laajeneminen ja Suomen yhteyksien avartuminen yhä enemmän Euroopan ulkopuolelle. Tänä kautena on kehitetty puolueettomuuspolitiikan periaatteita erityisesti ihmiskuntapolitiikkaa varten. Samaan aikaan on tietysti jatkettu muun puolueettomuuspolitiikan periaatteiden selkiinnyttämistä.



Kuvio 10. Suomen puolueettomuuspolitiikan kehitysvaiheet.

Kuvion muodossa Suomen puolueettomuuspolitiikan kehitystä voi havainnollistaa sivulla 155 esitettyyn tapaan.

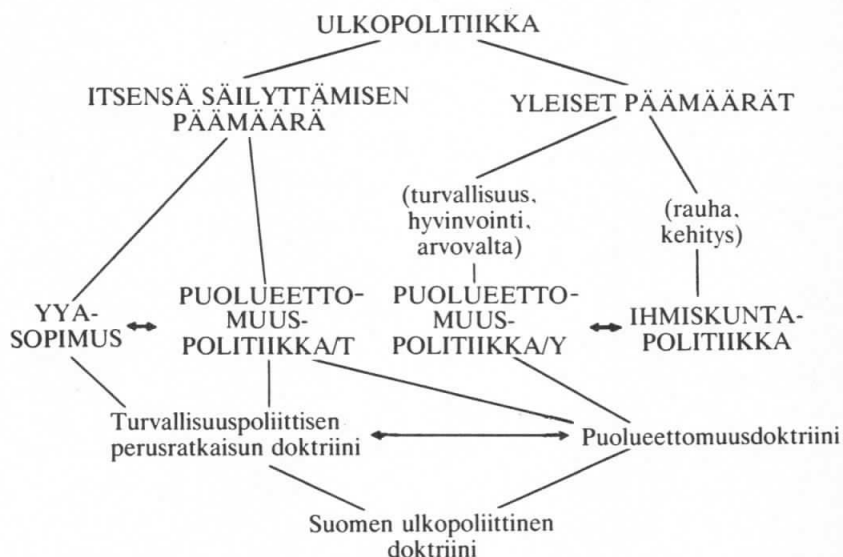
Ensimmäinen lohko kuvaa puolueettomuusdoktriinin turvallisuuspoliittiseen perusratkaisuun kuuluvaa osaa, joka on muun puolueettomuuspolitiikan perusta. Sen päälle kasvoi 1950-luvun puolivälistä lähtien puolueettomuuspolitiikan yleislinja, joka luotiin turvallisuus-, hyvinvointi- ja arvovaltapäämäärien toteuttamiseksi (Lohko 2.). Sen varaan ja sitä täydentämään on 1970-luvun puolivälistä lähtien kehitetty ihmiskuntapolitiikkaan soveltuvia puolueettomuuspolitiikan periaatteita (Lohko 3.). Puolueettomuusdoktriini (PD) koostuu puolueettomuuspolitiikka/T:sta (PP/T) ja puolueettomuuspolitiikka/Y:stä (PP/Y).

On syytä erityisesti korostaa, että kuvio on hyvin kaavaomainen. Puolueettomuuspolitiikka alkoi kehittyä jo ennen vuotta 1955. Ihmiskuntapolitiikan periaatteet kehittyivät osittain jo paljon ennen 1970-luvun puoliväliä. Lisäksi on huomattava, että suorakaide ja kiilat eivät kuvaa vuosien varrella kussakin elementissä tapahtuneita muutoksia eivätkä niiden määrällisiä suhteita.

Tämän luvun tarkastelu on osoittanut hedelmälliseksi johdannossa esittämäni kolmannen käsitteellisen perusvalinnan: puolueettomuuspolitiikka on Suomen ulkopolitiikan yleislinja, jota eri aloilla noudatetaan. Toisaalta puolueettomuuspolitiikka on voitu johdantoluvussa esitetyllä tavalla jakaa selvästi kahteen ulottuvuuteen, puolueettomuuspolitiikka/T ja puolueettomuuspolitiikka/Y. Toivon, että tällainen puolueettomuuspolitiikan erittelemine selkiinnyttää käsitystä Suomen ulkopoliittisen doktriinin olemuksesta.

### 6.3. Suomen ulkopoliittinen doktriini

Lopuksi esitän vielä kaavion muodossa yhteenvedon doktriinimääritelmästä:



Kuvio 11. Kaavio Suomen ulkopoliittisen doktriinin rakenteesta.

Suomen ulkopoliittinen doktriini koostuu siis kahdesta osasta, turvallisuuspoliittisen perusratkaisun doktriinista ja puolueettomuusdoktriinista. Turvallisuuspoliittisen perusratkaisun toimintaohjelma koostuu YAA-sopimuksesta ja puolueettomuuspolitiikasta sanan turvallisuuspoliittisessa mielessä eli puolueettomuuspolitiikka/T. Puolueettomuusdoktriinin osat puolestaan ovat puolueettomuuspolitiikka/T ja puolueettomuuspolitiikka/Y.

Turvallisuuspoliittisen perusratkaisun doktriini on sekä ajallisesti että asiallisesti perustana puolueettomuusdoktriinil-

le. Perusratkaisu on siis koko Suomen ulkopoliitiikan ja ulkopoliittisen doktriinin perusta.

Suomen ulkopoliitiikasta käytetään usein käsitteitä »Paasikiven–Kekkonen linja» ja »Suomen puolueettomuuspolitiikan linja». Ne liittyvät Suomen ulkopoliitiikan doktriinin kahteen ulottuvuuteen. Silloin kun Suomen ulkopoliitiikasta puhutaan asiayhteydessä, jossa on korostetusti kysymys turvallisuuspoliittisesta perusratkaisusta, käytetään tavallisesti nimeä »Paasikiven–Kekkonen linja». Kun taas on kysymys ensi sijassa Suomen ulkopoliitiikan muusta sisällöstä, käytetään yleensä nimeä »Suomen puolueettomuuspolitiikka». Puolueettomuuspolitiikka on Suomen ulkopoliitiikan yleisnimitys. Toisaalta puolueettomuuspolitiikka sisältyy Paasikiven–Kekkonen linjaan.

Esittämälläni doktriinimääritelmällä on mielestäni se merkittävä etu, että siinä on päämääristä lähtien esitetty erikseen kaksi selvästi toisistaan erottuvaa puolueettomuuspolitiikan ulottuvuutta. Tämän ansiosta Suomen ulkopoliitiikan kokonaisuutta on helpompi analysoida ja ymmärtää.

Toinen esittämäni doktriinin merkittävä etu on siinä, että se auttaa sijoittamaan YYA-sopimuksen kohdalleen Suomen doktriinin kokonaisuudessa. Kun Suomen ulkopoliitiikassa on viime vuosina voimakkaasti korostettu puolueettomuusnäkökohtia, se on tapahtunut puolueettomuusdoktriinin kakkososan tarkoittamassa mielessä. Puolueettomuuspolitiikan tällä osalla ei ole suoranaisia yhtymäkohtia YYA-sopimukseen.

Doktriinin rakenne osoittaa sen, että teoriassa ainoa YYA-sopimuksen ja puolueettomuuden keskinäinen vastakohtaisasetelma voi syntyä kriisitilanteessa vedettäessä rajaa puolueettomuuden ja YYA-sopimuksen soveltamisen välille. Tätä jaksossa 6.1. käsiteltyä potentiaalista ristiriitaa kuvaa doktriinikuvioon merkitty kaksoisnuoli. Ajoittain esiin tulleet muunlaiset jännitteet Suomen puolueettomuuspyrkimyksen ja idänsuhteitten välillä ovat johtuneet ensi sijassa siitä, ettei Suomen puolueettomuusdoktriini ole ollut riittävän selvästi



jäsentynyt. Kun puolueettomuuspolitiikka ymmärretään tässä tutkimuksessa esitetyllä tavalla, ei voi syntyä muuta ristiriitaa kuin kaavioon nuolella merkitty. Esimerkiksi ne jännitteet, joita on esiintynyt puolueettomuusperiaatteiden käytäntöön soveltamisessa otettaessa kantaa suurvaltaristiriitoihin, eivät liity YYA-sopimuksen ja puolueettomuuden keskinäiseen suhteeseen.

Kaavioon on merkitty myös kaksi muuta nuolta kuvaamaan doktriinin sisäisiä ristiriita-asetelmia. Puolueettomuuspolitiikka/Y:n ja ihmiskuntapolitiikan mahdollinen vastakohtaisuus aiheutuu lähinnä politiikan päämäärien erilaisuudesta. Puolueettomuuspolitiikalla voidaan parhaimmin edistää Suomen omaa kansallista etua ja se on samalla tehokas yleisväline kaikkien Suomen ulkopoliittikan päämäärien edistämiseksi. Mutta kun ihmiskuntapolitiikassa toiminnan varsinainen lähtökohta on epäitsekkäis tai se edistää ihmiskunnan yhteistä etua, saattaa helposti syntyä ristiriita päämäärän ja keinon välille.

Kolmas nuoli on merkitty ulkopoliittisen doktriinin kahden elementin välille. Turvallisuuspoliittisen perusratkaisun edellyttämä politiikka ja puolueettomuuspolitiikka/Y saattavat joutua ristiriitaan keskenään etenkin silloin, kun on kysymys Suomen lähialueiden turvallisuuden lujittamiseen liittyvästä toiminnasta.

Seuraavassa luvussa pyrin muutamien käytännön esimerkkien valossa havainnollistamaan sitä, kuinka doktriinia on sovellettu käytäntöön. Erityisesti pyrin tällöin kartoittamaan doktriinin sisäisiä ristiriitoja keskittyen niihin kahteen doktriinikuviioon merkittyyn potentiaaliseen vastakohta-asetelmaan, jotka tulevat esiin puolueettomuuspolitiikka/Y:n toteuttamisessa. Tässä tarkastelussa pyrin selvittämään, millaisia ovat ne periaatteet tai toimintasäännöt, joita ristiriitojen yhteensovittamisessa on noudatettu.

kin YK:ssa lisäksi muihin pohjoismaihin. Kannanotot pyritään yleensä koordinoimaan molempiin suuntiin.

Yleinen mielipide reagoi usein herkästi alueellisiin kriiseihin. Alueen ihmisten kärsimykset välittyvät television kautta koteihin. Syntyy vaatimuksia siitä, että Suomenkin tulisi sanoa kovemmin ja tehdä enemmän. Maailman yleinen mielipide usein vahvistaa näitä vaatimuksia. Puolueettomuuspolitiikan periaatteisiin vetoaminen ei saavuta kovin laajaa ymmärtämystä. Erityisen voimakkaasti on Suomessakin reagoitu eteläisen Afrikan tilanteeseen, johon liittyy maailman vaikein roturistiriita. Etelä-Afrikan tapaus on tyypillinen esimerkki siitä, kuinka yleisen mielipiteen paine ja siihen liittyvä muiden Pohjoismaiden käyttäytyminen on johtanut yleisten puolueettomuuspolitiikan periaatteiden osittaiseen rikkoutumiseen.

Suomi on muutoin johdonmukaisesti noudattanut kaupan universaalisuuden periaatetta, mutta Etelä-Afrikan kohdalla siitä on poikettu. Vedoten Etelä-Afrikan rotusortopolitiikan ja Namibian laittoman hallussapidon poikkeuksellisuuteen Suomi päätti toteuttaa suhteissaan Etelä-Afrikkaan yhteis-pohjoismaisessa toimintaohjelmassa sovitut toimenpiteet, vaikka YK:n turvallisuusneuvosto oli hyväksynyt niistä vain suosituspäätöslauselman, ei sitovaa pakotepäätöstä. (1.) Vielä suurempi poikkeus tehtiin myöhemmin, kun päätettiin toteuttaa täydellinen kauppasaarto, vaikka asiasta ei ollut olemassa edes turvallisuusneuvoston suositusta. Asiaa koskevasa lakiesityksessä korostettiin Etelä-Afrikan tapauksen ainutlaatuisuutta ja esitetyn toimenpiteen poikkeuksellisuutta. (2.) Tämä olikin paikallaan, jotta tärkeä universaalisuusperiaate pysyisi muuten koskemattomana. Onhan tehty esityksiä esimerkiksi Suomen ja Chilen välisen kaupan katkaisemiseksi. (3.) Etelä-Afrikka voidaan katsoa monin tavoin poikkeukseksi. Mutta jos yhdenkin muun maan kohdalla toimitaan samoin, on tärkeä periaate vakavasti rikottu.

Etulinjan maiden ja eteläisen Afrikan vapautusjärjestöjen piiristä on esitetty vaatimuksia, että Suomen pitää katkaista

kaikki suhteensa, myös diplomaattiset suhteet Etelä-Afrikan kanssa. Suomessa monet ovat yhtyneet näihin vaatimuksiin ja edellyttäneet ainakin siellä olevan Suomen edustuston sulke-  
mista. (4.) Nämä vaatimukset on torjuttu Suomen noudattamiin periaatteisiin vedoten. (5.) Suomi ylläpitää periaatteessa diplomaattisuhteita jokaisen tunnustamansa valtion kanssa, joka sitä omalta puoleltaan haluaa. Suomi tarvitsee tietoa Etelä-Afrikasta ja Suomen tulee voida välittää sinne omat kannanotonsa. Näistä syistä Suomi ylläpitää siellä edustustoa. Jos diplomaattiset suhteet katkaistaan ja/tai edustusto suljetaan, rikotaan Suomen ulkopoliittikan periaatteita.

Etelä-Afrikan tapaus on ollut esillä monissa kansainvälisissä järjestöissä siinä mielessä, että on esitetty sen erottamista näistä järjestöistä. Vaikka Suomi tuomitsee rotusortopoliittikan ja Namibian laittoman hallussapidon, se on johdonmukaisesti vastustanut Etelä-Afrikan erottamista näistä järjestöistä sen vuoksi, että erottaminen olisi vastoin universaalisuusperiaatetta. Toinen valtio, jonka asema on ollut usein samalla tavalla esillä, on Israel. (6.)

Puolueettomuusperiaatteittensa mukaisesti Suomen tulisi suhtautua kansainvälisiin kiistoihin ja niiden osapuoliin puolueettomasti ja tasapuolisesti. Etelä-Afrikan tapauksessa koh-  
telu on kyllä periaatteessa tasapuolista, mutta kun Etelä-Afrikka räikeästi rikkoo YK:n peruskirjaa ja muita kansainvälisen oikeuden normeja, on Suomi jyrkästi tuominnut sen toiminnan. (7.) Tässä suhteessa on siis jouduttu sovittamaan yhteen puolueettomuusperiaatetta ja keskeisiä kansainvälisen oikeuden normeja, jolloin kannanotot ovat muodostuneet yksipuolisesti Etelä-Afrikan tuomitseviksi.

Myös Lähi-idän kriisiä käsitellessään Suomi on joutunut rajankäyntiin puolueettomuuspolitiikan periaatteiden suhteen. Lähi-idässä Israel on usein toiminut vastoin YK:n periaatteita ja päätöksiä, joten Suomen kannanotot ovat olleet usein Israelin toimintaa arvostelevia. (8.) Lähi-idän monimutkainen kokonaisuus on kuitenkin myötävaikuttanut sii-

den kiistojen ja kriisien rauhanomaiseksi ratkaisemiseksi. Puolueeton maa voi muun muassa tarjota hyviä palveluksiaan kiistan osapuolille.

Edellä olevasta käyvät ilmi ne tekijät, jotka vaikuttavat Suomen kannanottojen muotoutumiseen:

- puolueettomuuspolitiikan periaatteet,
- rauhan lujittamisen päämäärä,
- yleinen päätöksentekotilanne YK:ssa ja muilla kansainvälisillä foorumeilla
- omiin viiteryhmiin kuuluvien maiden kannanotot (pohjoismaat ja puolueettomat maat),
- muiden maiden, ennen muuta suurvaltojen odotukset,
- kriisialueiden valtioiden ja muiden kiistan osapuolien odotukset ja kannanotot sekä
- maailman yleinen mielipide ja
- kotimaassa toimivat painostusryhmät ja oman maan yleinen mielipide.

Puolueettomuuspolitiikan rajankäyntiä joudutaan käyttämään kahdella ulottuvuudella.

1. Puolueettomuuspolitiikan periaatteiden ja ihmiskuntapolitiikan päämäärien toteuttamiseen liittyvän idealismin välillä. Tätä voidaan luonnehtia myös puolueettomuuspolitiikan ja protestipolitiikan väliseksi rajankäynniksi. Tältä osin joudutaan ottamaan huomioon sekä ulkomaailman suhtautuminen että kotimaan yleinen mielipide. Toimintäsääntöjä on tältä osin puolueettomuuspolitiikan periaatteiden mahdollisimman tarkka noudattaminen. Niistä poiketaan vain hyvin painavista syistä lähinnä silloin, kun maailman yleisen mielipiteen paine ja siihen liittyvä oman viiteryhmän maiden kannanmuodostus tätä edellyttää. Vaikka Suomelle on yleisesti eduksi kansainvälisen puolueettomuuskuvan eheys, on sen joissakin tapauksissa ajateltava

enemmän Suomi-kuvan muita puolia.

2. Puolueettomuuspolitiikan tasapuolisuuden suhteen ajattelun kiistan osapuolia, siihen mahdollisesti liittyviä suurvaltainentressejä sekä yleensä muiden maiden tulkintaa kannanottojen soveltumisesta puolueettomuuspolitiikan periaatteisiin. Tässä kysymyksenasettelussa toimintaperiaate on yksiselitteisen selvä: riippumatta kansainvälisistä vaikuttamisyhteyksistä ja oman yleisen mielipiteen paineista pyritään mahdollisimman tasapuoliseen suhtautumiseen. Tämä periaate ei estä kannanottojen yksipuolisuutta silloin, kun jokin osapuoli rikkoo selvästi kansainvälisen yhteisön yhteisesti hyväksymiä normeja.

### 7.1.2. Aseidenriisuntaneuvottelut

Merkittävimmät aseriisuntaneuvottelut käydään johtavien suurvaltojen välillä. Lisäksi ne tulevat esiin koko kansainvälisen yhteisön tasolla erityisesti YK:ssa. Neuvotteluasetelmat, niissä tehtävät yksittäiset ehdotukset ja neuvottelujen kohteena olevat yksityiskohdat ovat keskeinen turvallisuuspoliittinen ristiriitakysymys suurvaltojen välillä. Puolueettoman maan on syytä olla varovainen ottaessaan kantaa näihin kysymyksiin, jotta se ei tulisi rikkoneeksi puolueettomuuspolitiikkansa keskeisiä periaatteita.

Toisaalta omassa maassa esitetään usein vaatimuksia, että Suomen tulisi ottaa voimakkaasti kantaa aseidenriisuntakysymyksiin. Usein esitetään, että Suomen tulisi kritisoida jotakin osapuolten kannanottoa tai toimenpidettä tai että Suomen tulisi tukea jotakin yksittäistä osapuolten ehdotusta. Vaatimuksia vahvistaa usein voimakas maailman yleinen mielipide. Tällöin joskus vedotaan siihen Urho Kekkosen kannanottoon perustuvaan iskulauseeseen, ettei Suomi ole sodan ja rauhan kysymyksessä puolueeton. (18.)

Joskus Suomen on vaikea sovittaa yhteen puolueettomuus-

politiikan toimintasääntöjä ja niitä periaatteita, joita on kehitetty aseidenriisuntapolitiikassa. Tästä on hyvä esimerkki suhtautuminen ydinaseiden ensikäytön kieltämiseen. Kun ensikäytön mahdollisuus on NATO:n strategian keskeinen osa, Suomi pitkään pidättyi ensikäytön kieltämisestä YK:n äänestyksissä vedoten siihen, että kysymys oli suurvaltojen välinen eturistiriita. Samaan aikaan Suomen virallinen kanta oli, ettei ole rajoitettua ydinsotaa eikä ydinsotaa voida voittaa, vaan kaikki siinä tuhoutuvat. Lopulta tämä ydinasepolitiikkaan liittyvä kanta pääsi voitolle ja Suomi on vuodesta 1983 lähtien äänestänyt ensikäytön kieltämisen puolesta. Tähän kannan muuttumiseen vaikutti se, että Ruotsi oli hieman aikaisemmin tehnyt vastaavan kannan tarkistuksen. Viiteryhmän käyttäytymisellä oli siis tässäkin oma merkityksensä. (19.)

Viime vuosien aseidenriisuntaneuvotteluissa yksi vaikeimmista vaiheista myös ajatellen Suomen kannanottoja olivat muutaman vuoden takaiset neuvottelut Eurooppaan sijoitettaviksi suunnitelluista keskimatkan ydinaseista (INF). Nämä neuvottelut olivat siinä mielessä Suomenkin näkökulmasta tärkeitä, että ne koskivat nimenomaan Eurooppaa. Lähtökohtatilanteessa Neuvostoliitto oli sijoittanut ja sijoittamassa Euroopan alueelle uusia keskimatkan ydinohjuksia. NATO teki niin sanotun kaksoispäätöksen, jonka mukaan se sijoittaa Eurooppaan tietyn määrän keskimatkan ydinohjuksia, ellei käynnistettävissä neuvotteluissa määräaikaan mennessä päästä sopimukseen Neuvostoliiton ohjusten poistamisesta. Neuvottelut kulminoituivat asetelmaan, jossa Neuvostoliitto voimakkaasti vastusti uusien amerikkalaisten keskimatkan ydinohjusten sijoittamista Eurooppaan, kun taas Yhdysvallat vaati tämän ehdoksi kaikkien Neuvostoliiton keskimatkan ydinohjuksien poistamista Euroopasta.

Tässä tilanteessa Suomi toivoi päästävän sopimukseen, joka merkitsi sitä, ettei Eurooppaan sijoitettaisi uusia keskimatkan ydinohjuksia ja joka johtaisi olemassa olevien ydinaseiden

voimakkaaseen vähentämiseen. (20.) Tämä lausunto oli luonteeltaan yleinen, se otti huomioon molempien osapuolten kannanotot ja oli tasapuolinen. Siinä edellytettiin sopimusta, joten saavutettavan ratkaisun tuli olla molempien hyväksyttävissä. Ja tavoitteena oli hyvin pitkälle viety ratkaisu, joka merkitsisi sitä, ettei uusia ydinaseita sijoiteta. Sanamuoto piti sisällään myös niin sanotun nollaratkaisun.

Keskimatkan ydinaseita koskevat neuvottelut olivat Suomelle tärkeät myös ajatellen niiden suoranaista vaikutusta Suomen turvallisuuteen. Vaikka amerikkalaiset ohjukset oli suunniteltu sijoitettaviksi sellaisille alueille, ettei niitä kriisitilanteessa todennäköisesti lähetettäisi maaleihinsa Suomen alueen kautta, sivusi tämä kysymys myös Suomen turvallisuusetuja. Tämän vuoksi, ja ottaen erityisesti huomioon muutoin Pohjolan alueen läheisyyteen sijoitettaviksi suunnitellut risteilyohjukset, Suomi silloisten INF-neuvottelujen loppuvaiheessa ilmaisi päättäväisyytensä mahdollisuuksiensa mukaan torjua ilmatilansa loukkaukset myös silloin kun on kysymys risteilyohjuksista. (21.)

Aseidenriisuntaneuvotteluissa puolueettomuuspolitiikan periaatteiden soveltamiseen vaikuttavat siis seuraavat tekijät:

- puolueettomuuspolitiikan periaatteet,
- rauhan lujittamisen päämäärä,
- yleinen päätöksentekotilanne YK:ssa ja muilla kansainvälisillä foorumeilla,
- omiin viiteryhmiin kuuluvien maiden kannanotot,
- neuvottelujen osapuolten, erityisesti suurvaltojen odotukset,
- muiden maiden Suomen politiikkaan kohdistuvat odotukset sekä
- maailman yleinen mielipide ja
- oman maan yleinen mielipide.

Myös aseidenriisuntapolitiikassa joudutaan puolueettomuuspolitiikan rajankäyntiin niillä kahdella ulottuvuudella, jotka tulivat esiin tarkasteltaessa alueellisia kriisejä. Aseidenriisuntakysymyksissä on kysymys ennen muuta tarpeesta olla ehdottoman tasapuolinen suhteessa neuvottelujen osapuoliin. Kannanotoissa pyritään tasapuolisuuteen. Ne esitetään tavallisesti yleisessä muodossa usein toivoen sopimuksen syntymistä tiettyjen periaatteiden pohjalta. Jos kysymys varustelusta tai aseidenriisunnasta koskettaa välittömästi Suomen omaa turvallisuutta, otetaan kannanotoissa huomioon Suomen turvallisuuspolitiikan perusratkaisu.

Aseidenriisuntapolitiikassakin joudutaan rajanvetoon puolueettomuusperiaatteiden ja protestipolitiikan välillä. Kannanotot laaditaan maltillisiksi, vaikka yksittäistapauksissa onkin paineita ottaa voimakkaammin kantaa. Oman maan yleisen mielipiteen odotuksiin vastataan tukemalla näiden periaatteiden puitteissa aktiivisesti aseidenriisuntapyrkimyksiä sekä antamalla oma käytännön panos mm. sopimusten valvontaa edesauttavaa tutkimustyötä tukien sekä tarjoten osapuolille ns. hyviä palveluksia.

### **7.1.3. Kehitysyhteistyö**

Kehitysyhteistyöpolitiikassa ihmiskuntapoliittinen idealismi ja puolueettomuuspolitiikan periaatteet joudutaan sovittamaan yhteen lähinnä maavalinnassa. Yhteistyömaita valittaessa on painotettu kehitysyhteistyön omia periaatteita, joiden mukaan apua suunnataan ensi sijassa köyhimmille kehitysmaille. Toinen tärkeä kriteeri on ollut se, että asianomaisen maan yhteiskunnalliset kehittämisohjelmat tähtäävät laadullisesti hyvään kehitykseen ennen muuta siinä mielessä, että pyritään tehokkaasti parantamaan heikoimmassa asemassa olevien ihmisten asemaa. Nämä laatukriteerit perustuvat YK:ssa hyväksytyihin periaatteisiin ja ne noudattavat maailman yleistä



mielipidettä. Periaatteena on lisäksi pidetty sitä, että aloitettu apu on voitava keskeyttää maalta, joka harjoittaa sisäistä repressiota tai ulkoista aggressiota. (22.)

Puolueettomuuspolitiikan periaatteet ovat puolestaan edellyttäneet sitä, että maavalikoima on monipuolinen. Siinä tulee olla mukana maita eri maanosista. Yhteistyömaiden tulee edustaa erilaisia yhteiskunnallisia järjestelmiä ja niiden joukossa tulee olla ulkopoliittiselta suuntaukseltaan erilaisia maita. Periaatteena on pidetty myös avun jatkuvuutta tilanteessa, jossa vastaanottajamaan olosuhteet tai politiikka muuttuvat. (23.)

Kun nämä periaatteet on sovitettu yhteen, on tultu maavalikoimaan, joka on aiheuttanut arvostelua sekä ulkomailla että erityisesti kotimaassa. Osittain tällöin on kysymys puolueettomuuspolitiikan ja ihmiskuntapolitiikan periaatteiden välisestä ristiriidasta, osittain ideologisista ja valtapoliittisistä jännitteistä.

Suomen kehitysyhteistyötä on arvosteltu muun muassa siitä, että apua on annettu kahdelle maalle, jotka ovat käyneet hyökkäyssotaa, nimittäin Vietnamille ja Tansanialle, vaikka periaatteessa apu olisi keskeytettävä, jos maa harjoittaa ulkoista aggressiota. (24.) Viimeksi mainitun maan osalta sotaretki oli kansainvälisesti osittain ymmärretty ja se päättyi lyhyeen. Myös Vietnamin hyökkäys Kamputseaan sai aluksi osakseen kansainvälistä ymmärtämystä, mutta kun se päättyi pitkään miehitykseen, on ymmärtämys loppunut. Näissä molemmissa tapauksissa on apua jatkuvuusperiaatetta noudattaen jatkettu.

Arvostelua on esitetty myös siitä, että Suomi tukee Egyptiä, joka on läheisessä yhteistyössä Yhdysvaltojen kanssa ja saa sieltä runsaasti kehitysapua. Samoin on arvosteltu avun antamista Kenialle, jonka talousjärjestelmä ei ole arvostelijoihin miellyttänyt. Sekä Egyptiä että Keniaa on myös pidetty liian korkean tulotason maina. Apua Kenialle on arvosteltu myös maan ihmisoikeustilanteen vuoksi. (25.) Tähän arvoste-

luun on vastattu viittaamalla vastaanottajamaiden kokonaisuuteen ja siihen, että yhteistyömaiden joukko on haluttu pitää eri tavoin monipuolisena.

Maavalinnoissa yksi vilkasta keskustelua herättänyt tapaus on Nicaragua. (26.) Kansainvälinen apu Nicaragualle aloitettiin suuren yksituumaisuuden vallitessa heti sandinistivallankumouksen jälkeen. Myöhemmin maan sisäiset olot ovat kehittyneet epädemokraattiseen suuntaan ja Nicaraguan asemasta on tullut laajemmallekin ulottuva kansainvälinen kiistakysymys. Suomi antaa apua Nicaragualle varsin runsaasti, mutta sille ei ole haluttu antaa ohjelmamaan asemaa. Nicaragua on ainoa maa Keski-Amerikassa, jolle Suomi antaa kahdenvälistä kehitysapua. Maan nostaminen ohjelmamaaksi katsottaisiin helposti poliittiseksi demonsraatioksi Yhdysvaltoja kohtaan. Tilannetta on pyritty tasapainottamaan antamalla monenkeskistä kehitysapua ja etenkin humanitaarista apua muille Keski-Amerikan maille. Koko Latinalaisessa Amerikassa kehitysyhteistyön kokonaisuutta tasapainottaa Perulle annettava kehitysapu. Sama vaikutus on sillä, että Costa Rica on otettu Suomen kehitysyhteistyön vastaanottajamaaksi.

Ulkomainen kritiikki Suomen maavalintaa kohtaan on tullut lähinnä niistä maista, jotka haluaisivat yhteistyömaiden joukkoon sekä niistä vastaanottajamaista, jotka haluaisivat apua entistä enemmän. Erityisesti kiinnitetään huomiota avun suuntautumiseen alueelle, jolla on poliittista jännitystä tai kriisitilanne. Myös suurvallat seuraavat kehitysavun suuntautumista ja vetävät siitä omia johtopäätöksiään. (27.) Maavalinnat vaikuttavat puolueettomuuspolitiikan uskottavuuteen. Maavalintojen arviointiin vaikuttaa oleellisesti samojen viiteryhmiä maiden avun maakohtainen suuntautuminen. Suomea verrataan erityisesti Ruotsiin.

Suomen sisäisessä kehitysyhteistyökeskustelussa suhtautuminen maavalintoihin heijastelee usein asianomaisen henkilön tai järjestön aatteellisia sympatioita tai antipatioita. Jotkut

maat tästä syystä hyväksytään, toisia ei. Toinen mielipiteitä jakava tekijä on kehitysyhteistyöidealismi: jotkut vaativat toisia ehdottomampaa puhtaiden kehitysyhteistyökriteereiden noudattamista välittämättä puolueettomuuspolitiikan edellyttämästä poliittisesta tasapuolisuudesta.

Viime aikoina keskustelua on herättänyt myös ihmisoikeuksien toteutuminen yhteistyömaissa. Suomen ohjelma- maista Sri Lankan ja Kenian ihmisoikeusolot ovat olleet kansainvälisen huomion kohteena. (28.) Jotkut maat asettavat kehitysavun antamisen ehdoksi ihmisoikeuksien noudattamisen vastaanottajamaassa. Suomi ei ole tällaisia ehtoja asettanut, mutta vastaanottajamaiden kanssa on keskusteltu niiden ihmisoikeusoloista. (29.)

Kehitysyhteistyön maavalinnoissa puolueettomuuspolitiikan periaatteiden soveltamisessa käytäntöön vaikuttavat seuraavat tekijät:

- puolueettomuuspolitiikan periaatteet,
- kehitysyhteistyön periaatteet,
- kansainvälisen yhteisön kehitysyhteistyö,
- muiden maiden, ennen muuta omien viiteryhmien maiden, valinnat,
- alueen maiden ja suurvaltojen suhtautuminen sekä
- maailman yleinen mielipide ja
- kotimaassa toimivat painostusryhmät ja oman maan yleinen mielipide.

Tälläkin alalla puolueettomuuspolitiikan rajankäyntiä joudutaan suorittamaan samaan tapaan kuin otettaessa kantaa alueellisiin kriiseihin.

Maavalinnoissa ensisijaisina ovat kehitysyhteistyön omat kriteerit. Minkään kehityksmaan sisäiset olosuhteet ja kehitysohjelmat eivät täysin vastaa niitä ihanteita, joita maavalinnoissa pyritään noudattamaan. Tästä huolimatta apu ei ole ehdollista ja vastaanottajamaiden itsemääräämisoikeutta kun-

nioitetaan. Yhteistyömaiden kanssa kuitenkin keskustellaan kaikista niiden kehitykseen liittyvistä oleellisista kysymyksistä. Apua ei myöskään ilman muuta keskeytetä, jos vastaanottajamaan olosuhteissa tai politiikassa tapahtuu kielteisiä muutoksia.

Puolueettomuuspolitiikka edellyttää tasapuolisuutta sekä kehitysmaihin päin että suhteessa suurvaltoihin. Maavalinnassa poiketaan puhtaista kehitysyhteistyökriteereistä siten, että yhtäältä suurvallat ja toisaalta asianomaisen alueen valtiot pitävät maavalintaa perusteltuna ja poliittisesti tasapuolisena.

#### **7.1.4. Ympäristönsuojeluyhteistyö**

Ympäristönsuojeluun liittyvissä kysymyksissä on toistaiseksi varsin harvoin jouduttu tilanteisiin, joissa on ollut kysymys ympäristönsuojelun ja puolueettomuuspolitiikan periaatteiden yhteensovittamisesta. Tässä suhteessa käyttökelpoisin esimerkki on Suomen suhtautuminen Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuuteen. Tässä yhteydessä ulkomailla esiintyi väitteitä, joiden mukaan Suomi ei toiminut tätä kysymystä hoitaessaan eikä erityisesti suhteessa Neuvostoliittoon samoin tavoin kuin muut länsimaat, erityisesti muut pohjoismaat. Suomen toiminta tulkittiin siten, että se osoitti arvostelijoiden mielestä »suomettumista». Tshernobylin onnettomuuteen liittyi siinä määrin runsaasti ristiriitaisia ja virheellisiä väitteitä ja tulkintoja, että ulkoasiainministeriö antoi asiasta lehdistötiedotteen 8.5.1986. (30.)

Tiedotteen antamisen perusteeksi esitettiin se, että erityisesti Ruotsin viranomaiset olivat arvostelleet Suomen viranomaisia siitä, että nämä olivat heidän käsityksensä mukaan hidastelleet kohonneita säteilyarvoja koskeneiden tietojen antamisessa. Toiseksi perusteeksi esitettiin se Suomea kohtaan esitetty arvostelu, ettei Suomi olisi muiden pohjoismaiden tapaan esittänyt Neuvostoliitolle pyyntöä onnettomuutta koske-

vien yksityiskohtaisten tietojen saamiseksi. Tiedotteessa selvitettiin yksityiskohtaisesti tapahtumien kulku, yhteydet muiden maiden — erityisesti Neuvostoliiton — viranomaisiin sekä toimenpiteet suomalaisten evakuoimiseksi onnettomuusalueen läheisyydestä.

Suomen hallituksen ja asianomaisten viranomaisten toiminnalle oli luonteenomaista tiukka asiallisuus. Julkisuuteen ja muiden maiden viranomaisille välitettiin vain varmaa tietoa. Yhteydenpidossa Neuvostoliittoon esiinnyttiin asiallisesti ja maltillisesti välttäen tuomitsevia sävyjä. Suomen kansalaiset evakuoitiin onnettomuusalueen läheisyydestä, vaikka se oli vastoin neuvostoviranomaisten toivomuksia. Tämä rauhallinen ja tiukan asiallinen toimintatapa johti siihen, että Suomesta syntyi kansainvälisessä tiedonvälityksessä huono kuva. Syntyi vaikutelma tietojen salaamisesta ja tapahtumien vakavuus huomioon ottaen ylivarovaisesta suhtautumisesta Neuvostoliittoon.

Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuuden käsittelyyn vaikutti ratkaisevasti Suomen puolueettomuuspolitiikan yleinen linja: asiallisuus, maltillisuus, pyrkimys ylläpitää hyviä suhteita Neuvostoliittoon. Yleinen mielipide sekä kotimaassa että ulkomailla odotti suurempaa avoimuutta ja nopeampaa tiedottamista, vaikka se olisikin merkinnyt epävarmojen tietojen välittämistä. Odotettiin myös kovempia reaktioita suhteessa Neuvostoliittoon.

Suhtautumisessa Tshernobylin onnettomuuteen tulivat esille seuraavat tekijät:

- puolueettomuuspolitiikan periaatteet,
- ympäristönsuojelun ja väestönsuojelun tavoite,
- pohjoismaisen viiteryhmän käyttäytyminen,
- muiden maiden odotukset,
- maailman yleinen mielipide sekä
- oman maan yleinen mielipide.

Tshernobylin onnettomuuden kaltaisille ympäristökatastrofeille on tyypillistä se, että niihin liittyy ylireaktioita, virheellisiä tietoja ja huhuja. Mahdollisiin virheellisiin tietoihin perustuvat kovat kannanotot asianomaista maata kohtaan koetaan sen piirissä hyvin kielteisesti, kun onnettomuuden sattuessa pikemminkin odotettaisiin ymmärtämystä ja apua. Puolueettomalle maalle on tärkeää, että se näissä asioissa säilyttää asiallisen ja maltillisen toimintalinjan.

Tshernobylin onnettomuuden yhteydessä Suomi valvoi tehokkaasti kansalaistensa etua säilyttäen samalla puolueettomuusperiaatteensa. Saatujen kokemusten perusteella Suomi on pyrkinyt parantamaan kriisitilanteisiin liittyvää tiedotustoimintaansa siten, ettei maan toiminnasta ja politiikasta vastaisuudessa syntyisi vääriä käsityksiä.

### **7.1.5. Ihmisoikeudet**

Ihmisoikeuskysymykset ovat tulleet viime vuosina yhä voimakkaammin esiin erityisesti YK:ssa. Ihmisoikeuspolitiikassa puolueettomuuspolitiikan toteuttaminen on erityisen vaikeaa. Ihmisoikeuskysymykset ovat poliittisesti arka asia. Mikään maa ei pidä siitä, että sen ihmisoikeusoloja arvostellaan. Suhtautuminen ihmisoikeuksiin on myös ideologinen kysymys: länsimaissa, sosialistisissa maissa ja kehitysmaissa ihmisoikeuksia painotetaan eri tavoin. Suhtautuminen ihmisoikeuksiin on keskeinen ristiriita suurvaltojen välillä.

Ihmisoikeuskäsitystensä puolesta Suomi kuuluu pohjoismaiseen ryhmään. Peruskäsitykset ovat samat kuin yleensä länsimailla, mutta pohjoismailla on omia korostuksiaan. Ne muun muassa käsittävät ihmisoikeudet avarammin kuin monet muut länsimaat. Pohjoismaisen peruskäsityksensä mukaisesti Suomi pitää ihmisoikeuksien toteutumista hyvin tärkeänä. Tavoitteet ovat hyvin ihanteelliset.

Puolueettomuuspolitiikan periaatteet puolestaan edellyttä-

vät korostetun maltillista, rakentavaa ja tasapuolista esiintymistä. Ihmisoikeuspolitiikkaan kehitettyjä erityisiä periaatteita on pyrittävä hyvin tarkasti noudattamaan. Juuri ihmisoikeuspolitiikassa paineet protestipolitiikkaan ja kannanottojen yksipuolisuuteen ovat suuret. Tällä alalla erityisenä ongelmana on se, että Suomen viiteryhmät eivät käyttäydy samojen periaatteiden mukaan kuin Suomi.

Sekä muut puolueettomat maat että muut pohjoismaat ottavat ihmisoikeuskysymyksiin kantaa voimakkaammin kuin Suomi. Ne ottavat kantaa myös yksittäistapauksiin. Ne esittävät usein voimakasta arvostelua. Ne eivät myöskään kiinnitä kannanottojensa johdonmukaisuuteen yhtä paljon huomiota kuin Suomi. Suomi jää näissä vahvimmissa viiteryhmissään usein yksin, joten sen politiikkaa ei ole ulkopuolisten aina helppo ymmärtää. Lisäksi Suomea yhteiskuntajärjestelmänsä ja ihmisoikeuksia koskevien peruskäsitystensä vuoksi verrataan usein koko läntiseen ryhmään, jolloin erot ovat vielä selvemmät kuin verrattaessa Suomen kannanottoja puolueettomiin ja pohjoismaihin.

Erot Suomen ja sen viiteryhmien käyttäytymisessä johtavat siihen, että nimenomaan länsimaissa Suomea saatetaan pitää ihmisoikeusasioissa vähemmän »sivistyneenä» kuin viiteryhmien maita. Usein kiinnitetään huomiota vain Suomen pidättyvyyteen Neuvostoliitolle tärkeissä kannanotoissa eikä havaita sitä, että Suomi pyrkii kaikissa tilanteissa noudattamaan samoja puolueettomuuspolitiikkaan perustuvia periaatteita.

Käytännössä paineet protestipolitiikkaan ja yksipuolisiin kannanottoihin tulevat esiin tilanteissa, joissa jokin yksittäinen ihmisoikeuksien loukkaus tai jonkin maan ihmisoikeusolot ovat laajan kansainvälisen huomion kohteena ja erityisesti Suomen viiteryhmien maat ottavat niihin kantaa. Myös kotimaassa esitetään tällöin usein vaatimuksia, että Suomenkin olisi ilmaistava mielensä.

Pakolaispolitiikassakin viiteryhmien, erityisesti pohjois-

maiden, vaikutus on suuri. Suomea verrataan yleensä muihin pohjoismaihin, joiden olosuhteet poikkeavat oleellisesti Suomesta. (31.) Muut pohjoismaat ovat ulkomaista työvoimaa jo pitkään tuoneita maita, kun taas Suomi on menettänyt melkoisen osan väestöstään ulkomaille, lähinnä Ruotsiin. On luonnollista, että Suomi tämän vuoksi ottaa vastaan vähemmän pakolaisia ja painottaa pakolaispolitiikassaan voimakkaammin toimenpiteitä pakolaisten kotiinpaluun järjestämiseksi ja heidän sijoittamiseksi lähemmäksi heidän omaa maataan. Vaikka tämä on UNHCR:n (YK:n pakolaisasiain pääkomissaarin) omien periaatteiden mukaista ja vaikka Suomella on hyvä maine tämän järjestön piirissä, on Suomen politiikasta syntynyt laajalti kielteinen käsitys lähinnä sen vuoksi, että Suomea verrataan näissä asioissa nimenomaan muihin pohjoismaihin. (32.)

Suomen kannanottoihin ihmisoikeuskysymyksissä vaikuttavat seuraavat tekijät:

- puolueettomuuspolitiikan periaatteet,
- ihmisoikeushanteet,
- kansainvälisen yhteisön ihmisoikeuspolitiikka,
- omien viiteryhmien, erityisesti muiden pohjoismaiden kannanotot,
- Suomen politiikkaan kohdistuvat muiden maiden odotukset sekä
- maailman ja oman maan yleinen mielipide.

Ihmisoikeuskysymyksissä puolueettomuuspolitiikan rajankäyntiin joudutaan ennen muuta protestipolitiikan suuntaan. Monissa yksittäistapauksissa on sekä kansainvälisiä että kotimaisia paineita poiketa omaksutuista periaatteista. Tällöin on tarjolla puolueettomalle maalle tärkeän yleisperiaatteen rikokoutuminen ja ajautuminen laajemminkin protestipolitiikan tielle. Toisaalta vaarana on kannanottojen yksipuolisuus, sillä kansainväliset ja kotimaiset paineet vaikuttavat eri tavoin eri-



laisissa tilanteissa. Tasapuolisuudenkin toteutumista ajatellen on siis tärkeää pitää kiinni omaksutuista yleisistä ja erityisistä puolueettomuuspolitiikan periaatteista, joita on pyrittävä tekemään entistä paremmin tunnetuiksi. Muun Suomi-kuvan vuoksi yksittäistapauksissa tarvitaan joustavuutta.

Allan Rosas on tehnyt selvityksen Suomen ihmisoikeuspolitiikan kehityksestä viime vuosina. Hänen johtopäätöksensä on se, että Suomi on aktivoitunut ja tiukentanut otettaan näissä kysymyksissä, mutta se ei ole silti siirtynyt moralisoivan protestipolitiikan linjalle. (33.)

## 7.2. Puolueettomuusdoktriinin ja turvallisuuspoliittisen perusratkaisun doktriinin yhteensovittaminen

Suomen ulkopoliittisen doktriinin kahta pääelementtiä, puolueettomuusdoktriinia ja turvallisuuspoliittisen perusratkaisun doktriinia, on jouduttu sovittamaan yhteen nimenomaan turvallisuuteen liittyviä yleisiä päämääriä toteutettaessa. Ajoittain on ollut esillä sellaisia Suomen oman turvallisuuden lujittamiseen tai laajemmin maailmanrauhan lujittamiseen liittyviä kysymyksiä, joilla on ollut selvä yhtymäkohta Suomen omaan turvallisuuteen ja maan turvallisuuspoliittiseen perusratkaisuun. Kysymys on ollut Suomen turvallisuuteen YYA-sopimuksen tarkoittamalla tavalla vaikuttavista ratkaisuista, jotka ovat samalla olleet suurvaltojen välisiä eturistiriitoja. Tällöin on jouduttu harkitsemaan sitä, onko Suomi puolueettomuusperiaatteittensa perusteella ottamatta kantaa, vai toimiiko se omien turvallisuusintressiensä mukaan ja vastoin puolueettomuusperiaatettaan. Otan tästä kolme esimerkkiä.

1960-luvun puolivälissä oli esillä kysymys NATO:n monenkeskisten ydinasevoimien (MLF) perustamisesta. Tuolloin Suomi vastusti näitä suunnitelmia, vaikka kysymyksessä oli

suurvaltojen välinen eturistiriita, sillä niiden muodostamisen katsottiin vaarantavan Suomen turvallisuutta. (34.)

Jatkuvasti ajankohtainen esimerkki on kysymys Pohjolan ydinaseettoman vyöhykkeen perustamisesta. Vyöhykehanke on synnyttänyt selvän eturistiriidan suurvaltojen välille. Neuvostoliitto kannattaa vyöhykettä, Yhdysvallat sitä vastustaa. NATO-maat pitävät vyöhykettä omien turvallisuusintressiensä vastaisena. Tästä huolimatta Suomi toimii jatkuvasti aktiivisesti vyöhykkeen perustamisen puolesta, sillä sen aikaansääminen edistäisi Suomen omia turvallisuusetuja. (35.)

Kun vyöhykealoite aikanaan tehtiin, NATO-maat suhtautuivat siihen täysin torjuvasti. Tuolloin esitettiin epäilyjä, että Suomi ajaa hanketta Neuvostoliiton etujen, ei omien etujensa, vuoksi. Nykyään NATO:n piirissä ymmärretään, että Suomi työskentelee vyöhykehankkeen puolesta oman turvallisuutensa vuoksi, joten aktiivisuus tässä asiassa ei heikennä Suomen puolueettomuuden uskottavuutta. NATO-maiden asenteisiin on vaikuttanut myös se, että Pohjolan NATO-maatkin ovat nykyään periaatteessa vyöhykkeen perustamisen kannalla. Toisaalta ne ovat asettaneet vyöhykkeen perustamiselle ehtoja, jotka ovat käytännössä estäneet etenemisen kohti vyöhykkeen muodostamista.

Kolmas esimerkki koskee Suomen suhtautumista risteilyohjuksiin. Risteilyohjustekniikka kehitettiin ensin Yhdysvalloissa ja niitä ryhdyttiin valmistamaan suuria määriä muun muassa sijoitettaviksi Pohjolaa ympäröiville merialueille. Vaikka Suomi on yleensä välttänyt ottamasta kantaa yksittäisiin asejärjestelmiin, jotka ovat osa suurvaltojen välisiä keskeisiä eturistiriitoja, on Suomi voimakkaasti vedonnut pitkän kantaman risteilyohjusten kieltämisen puolesta. (36.) Pitkän kantaman risteilyohjukset uhkaavat Suomen omaa turvallisuutta ennen muuta siten, että niitä voitaisiin kriisitilanteessa pyrkiä lähettämään Neuvostoliitossa oleviin maaleihin Suomen ilmatilan halki, mikä olisi tulkittava YYA-sopimuksen tarkoittamaksi hyökkäykseksi Suomen alueen kautta Neuvos-

toliittoon.

Nämä kolme esimerkkiä osoittavat, että Suomi on joutueensa sovittamaan yhteen turvallisuuspolitiikan perusratkaisun doktriinia ja puolueettomuusdoktriinia ottanut ensi sijassa huomioon omat turvallisuusetunsa. Tämä on pyritty tekemään niin, että puolueettomuuden uskottavuus voitaisiin samalla säilyttää.

### 7.3. Puolueettomuusdoktriini funktioidensa valossa

Tämän tutkimuksen ensimmäisen osan yhtenä lähtökohtana oli se Steve Lindbergin arvio, että Suomen puolueettomuuspyrkimyksen uskottavuus lännessä on ollut riittämätön sen vuoksi, että doktriinin strukturointi on ollut tietyllä tavalla puutteellista.

Suomen puolueettomuusdoktriinin järjestelmällinen tarkastelu osoittaa sen, että doktriinin strukturointia on syytä pyrkiä kehittämään. Päätöksenteossa olisi toisin sanoen pyrittävä edelleen selkiinnyttämään puolueettomuuspolitiikan periaatteita. Erityisesti olisi pohdittava sitä, kuinka puolueettomuusperiaatteita sovelletaan ihmiskuntapolitiikkaan kuuluvilla uusilla ja kasvavilla ulkopolitiikan lohkoilla, joille selviä toimintasääntöjä ei ole vielä ehtinyt kehittyä. Näissä kysymyksissä tarvittaisiin nimenomaan nykyistä tarkempaa doktriinin strukturoimista. Poliitiikan uskottavuusongelmat ulkomailla ja sitä koskevat mielipide-erot kotimaassa johtuvat ensi sijassa siitä, ettei itse linjaa ole saatu tältä osin vielä riittävän johdonmukaiseksi.

Nykyistä pitemmälle viety puolueettomuusdoktriinin strukturointi edesauttaisi myös sen kommunikatiivisen funktion toteuttamista. Mitä selvemmat ovat puolueettomuuspolitiikan periaatteet ja mitä johdonmukaisemmin niitä noudate-

taan, sitä helpompi ne on myös saattaa ulkopuolisten tietoon. Suomen on viisasta julkistaa doktriininsa mahdollisimman laajasti. Mitä laajemmin Suomen puolueettomuuspolitiikan periaatteet tunnetaan, sitä ymmärrettävämpää ja hyväksyttävämpää Suomen politiikka ulkopuolisten silmissä on.

Vaikka Suomen kansa laajasti hyväksyy puolueettomuuspolitiikan periaatteet ja vaikka sen käytännön sovellutuksetkin saavat yleensä yleisen mielipiteen tuen, on puolueettomuusdoktriinin legitimointiin syytä kiinnittää jatkuvasti huomiota. Tässäkin doktriinin tähänastista tarkempi strukturoiminen on eduksi. Lisäksi tarvitaan jatkuvaa julkista keskustelua, jossa yksittäisten ulkopoliittisten ratkaisujen taustalla vaikuttavat periaatteet tulevat selvästi esiin.

Vaikka Suomen puolueettomuusdoktriinin peruspilarit ovat jo hyvin vakiintuneet, elää doktriini jatkuvasti. Olosuhteet muuttuvat ja ajattelu kehittyä. Tämä koskee erityisesti niitä ulkopoliittisen toiminnan kasvualueita, joita tässä tutkimuksessa on kutsuttu ihmiskuntapolitiikaksi. Doktriinin edelleen strukturoiminen ei siis ole vain olemassa olevan ajattelun selkeämpää hahmottamista ja esittämistä, vaan kysymys on myös uuden ajattelun kehittämisestä. Doktriini elää.

II OSA:

ENNUSTUS DOKTRIININ  
KEHITYKSESTÄ JA  
SEN SOVELTAMISESTA  
IHMISKUNTAPOLITIIKASSA

tamiseen liittyvät potentiaaliset ongelmat esitettiin doktriinikokonaisuutta esittävässä kuviossa 11. nuolten avulla. Puolueettomuuden ja YYA-sopimuksen välillä mahdollisesti syntyvän jännitteen totesimme liittyvän vain kriisitilanteisiin, joilla spekuloinen jätimme tarkastelun ulkopuolelle. Turvallisuuspoliittisen perusratkaisun doktriinin ja puolueettomuusdoktriinin välinen ristiriita on taas jo vakiintuneen toimintaperiaatteen mukaisesti ratkaistu siten, että Suomen omaan turvallisuuteen välittömästi liittyvillä näkökohdilla on ensisijainen merkitys. Sen sijaan ihmiskuntapolitiikkaan ei ole vielä syntynyt selviä sääntöjä puolueettomuusdoktriinin soveltamisesta. Siksi on tärkeää pyrkiä analysoimaan niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat puolueettomuuspolitiikan periaatteiden ja ihmiskuntapolitiikan tavoitteiden yhteensovittamiseen sekä ennakoimaan niiden valossa ihmiskuntapolitiikan tulevaa kehitystä.

Stenelo on eritellyt edellä mainitussa teoksessaan niitä intressejä, joiden vuoksi tietoa tulevaisuudesta halutaan hankkia. (3.) Hän jakaa aihepiirin kahtia: tieto ensisijaisena intressinä ja tieto toissijaisena intressinä. (4.) Ensin mainittu tarkoittaa sitä, että tietoa hankitaan sen itsensä vuoksi, jolloin ennustaja pyrkii luomaan uutta tietoa ennustusmenetelmien avulla. Kun tieto on sekundäärinen intressi, ei ennustaja ensisijassa pyri hankkimaan uutta ja mahdollisimman varmaa tietoa tulevaisuudesta, ja hän voi tietyissä tilanteissa jopa kuvata tulevaisuutta tavalla, joka ei vastaa hänen näkemystään todellisuudesta. Ennustaja voi myös olla kiinnostunut kokoamaan yhteen, täsmentämään ja jakamaan jo olemassa olevaa tietoa, joka jostakin syystä halutaan nostaa esiin ja kytkeä se ajankohtaisiin päätöksiin ja toimintaan. Vielä Stenelo mainitsee mahdollisuuden, että ennustaja tietoisesti laatii ennustuksen saadakseen sen vastaanottajat toimimaan haluamallaan tavalla, vaikka hän tietää ennustuksen tiedollisen arvon epäilyttäväksi.

Stenelo jakaa tarkastelunsa neljään osaan:

- ennusteet ideologioissa ja doktriineissa,
- ennusteet päätöksenteon apuna,
- ennusteet suunnittelun tukena ja
- ennusteet vaikuttamisen välineenä.

Poliittiset ideologiat sisältävät Stenelon mukaan käsitykset siitä, millainen todellisuuden tulisi olla, millaiseen todellisuuteen tulisi pyrkiä ja millainen todellisuus voidaan saada aikaan, jos toimitaan ideologian edellyttämällä tavalla. (5.) Näin ollen ideologioihin liittyy ennustamista. Doktriinit, esimerkiksi ulkopoliittiset doktriinit, voidaan yhdistää muodolliseen valtarakenteeseen, jolloin voidaan havaita ennustuksen rooli. Stenelon mukaan ulkopoliittisen päätöksentekijän toiminta nojautuu käsitysten ja arvostusten järjestelmään, mikä merkitsee ennustamisen näkökulmasta sitä, että he tuovat toiminnassaan esiin sen, mitä tarvitaan tiettyjen päämäärien saavuttamiseksi. Ideologioihin nähden doktriineilla on Stenelon käsityksen mukaan se ero, että doktriinit suuremmassa määrin suuntautuvat toimintasuositusten määrittelemiseen käytännön politiikkaa ajatellen. Hän viittaa tässä yhteydessä Brodinin doktriinimääritelmään.

Toinen ruotsalaistutkija, Thomas Hörberg, on pelkistänyt Stenelon esittämän tulevaisuuden tutkimuksen intressejä koskevan jaottelun seuraaviksi, esimerkiksi ulkopolitiikassa esiin tuleviksi ennustamisfunktioiksi (6.):

- I suunnittelun apuväline,
- II päätöksenteon apuväline
  - a) tilanteen määrittelemisessä
  - b) tavoitteen muotoilemisessa
  - c) vaihtoehtojen etsimisessä ja niiden arvioimisessa sekä
- III vaikuttamisen väline.

Kun Hörbergin oma tutkimus kohdistuu ennustuksen käyttämiseen kauppaneuvotteluissa, hän ei erikseen kiinnitä huo-

miota Stenelon esittämään kategoriaan, jossa ennustaminen liittyy ideologian tai doktriinin toteuttamiseen.

Tässä tutkimuksessa pyritään hankkimaan tietoa Suomen ulkopoliittikan tulevaisuudesta sekä tämän tiedon itsensä vuoksi että sekundääristen syiden takia. Ennustus pyrkii siis luomaan perustaa ulkopoliittikan suunnittelulle ja päätöksenteolle. Päätöksenteossa ennustamisesta voi olla apua jokaisella Hörbergin esittämällä kolmella tavalla. Lisäksi pyrin ennustamisella myös vaikuttamaan ihmisten mielipiteisiin ja käyttäytymiseen esittämällä mahdollisimman luotettavan arvion tulevasta kehityksestä ja sen Suomen ulkopoliittikalle mahdollisesti asettamista uusista haasteista. Vaikka ennustus koskee ulkopoliittisen doktriinin tulevaa kehitystä ja sen soveltamista käytäntöön, lähtökohdaksi ei oteta Stenelon esittämää tapaa käyttää doktriinia ennustamiseen. Tässä tutkimuksessa kehitetään oma tutkimusmenetelmä, johon yhtenä osana sisältyy doktriinin käyttäminen ennustamisen välineenä.



## 2. Ennustamisen menetelmät

### 2.1. Ennustusmalli

Tulevaisuuden tutkimusta koskevissa tutkimuksissa ja kirjallisuudessa on pohdittu, onko tulevaisuuden tieteellinen tutkiminen yleensä mahdollista. Ruotsalainen Åke Sandberg on tulevaisuuden tutkimuksen menetelmiä koskevassa teoksessaan pelkistänyt suhtautumisessa tulevaisuuden tutkimukseen esiin tulleet vastakkaiset ajattelutavat näin (1):

1. »Tulevaisuuden tutkimus arvausteiteena. Menneestä voi jotakin tietää, sehän on jo tapahtunut. Mutta tulevaisuutta ei ole olemassa. Sitä koskevia asioita voi vain arvata. Tulevaisuuden tutkiminen on taidetta, arvaustaidetta, jossa on kysymys mielikuvituksesta ja luovuudesta.»
2. »Tulevaisuuden tutkimus on tiedettä. Menneen ja tulevaisuuden tutkimisen välillä ei ole mitään sisällöllistä eroa. Kaikessa tutkimuksessa asetetaan lähtökohtaedellytyksiä ja tapahtuma liitetään toisten tapahtumien yhteyteen teorian avulla (looginen riippuvuus, hypoteesijärjestelmä). Tapahtuneen selittäminen on loogisesti sama asia kuin tulevan tapahtuman ennakoiminen.»

Stenelo on pyrkinyt jakamaan ulkopoliittiset ennustukset analyttisiin ja ei-analyttisiin päätyen neljään vaihtoehtoon (2.), joiden mukaan ulkopoliittinen ennustus voi

- perustua tieteelliseen menetelmään eli se voidaan muotoilla tieteellisen metodologian avulla,
- perustua menetelmään, joka joissakin suhteissa on analyytinen, mutta joka ei kaikissa suhteissa täytä tiukkoja tieteellisiä vaatimuksia,
- perustua ei-analyyttisiin menetelmiin tai se voi
- olla perustumatta mihinkään menetelmään, jolloin on kysymys tapauksesta, jossa ennustaja ei pyrikään tulevaisuuden mahdollisimman tarkkaan kuvaamiseen, vaan vain vaikuttamaan ennustuksellaan haluamaansa suuntaan.

Tämän tutkimuksen lähtökohtana on se käsitys, että tulevaisuuden tutkiminen on sekä tiedettä että taidetta. Stenelon esittämää käsitteistöä käyttäen voidaan puhua analyttisestä ja ei-analyttisestä ennustamisesta. Tarkastelemalla tulevaisuutta tieteellisin menetelmin, analyttisesti ja järjestelmällisesti voidaan kehittää tulevaisuuden ennustamiselle ainakin joitakin kestäviä lähtökohtia.

Tähän mennessä käytetyt ulkopoliittikan ennustamisen menetelmät eivät sellaisinaan erityisen hyvin sovellu tähän tutkimukseen. Esimerkiksi Nazli Choucrin ja Thomas W. Robinsonin Yhdysvalloissa kokoama laaja ennustamista kansainvälisessä politiikassa käsittelevä teos »Forecasting in International Relations — Theory, Methods, Problems, Prospects» ei sisällä tähän tutkimukseen soveltuvia teoreettisia lähtökohtia. (3.) Useimmat teokseen sisältyvät artikkelit käsittelevät kansainvälistä järjestelmää tai suurvaltojen politiikkaa. Pohjoismaisten doktriinitutkimusten kaltaisia tutkimuksia siinä ei ole.

Myös pohjoismaisten tutkijoiden Hörbergin ja Stenelon käyttämät teoreettiset lähtökohdat ja tutkimusmenetelmät poikkeavat oleellisesti tässä tutkimuksessa tarvittavista, sillä heidän tutkimustensa aihepiiri on hyvin erilainen. (4.) Tätä tutkimusta ajatellen käyttökelpoisin on Katarina Brodinin tutkimustyö ulkopoliittisista doktriineista, joka nimenomaan on

tähdännyt doktriinien käyttämiseen ennustamisen välineenä. (5.) Hans Mouritzen on käyttänyt Brodinin tutkimustyötä lähtökohdana omalle selvitystyölleen, jossa on paneuduttu doktriinien käyttämiseen ulkopoliittisen ennustamisen perustana. Nämäkin pohjoismaiset tutkimukset soveltuvat vain osittain lähtökohdaksi tälle työlle.

Doktriinitutkimukseeni sisältyy yksi perustavanlaatuisen ennustamisen lähtökohhta. Sen keskeisenä menetelmänä käytetty käytännöllinen päättelyn malli soveltuu myös ennustamiseen. Tutkimuksen ensimmäisessä osassa siihen perustuvaa menetelmää käytettiin retrospektiivisesti, mutta von Wrightin mukaan (I/4.3.) sitä voidaan käyttää myös prospektiivisesti, jolloin päättelymallista tulee suoraan ennustusmalli. Tällöin kysymykseen tulisi käytännöllisen päättelyn mallin soveltaminen lähinnä itse doktriinin mahdollista muuttumista koskevan ennustuksen laatimiseen.

Johan Asplund on kehittänyt teoksessaan »Teorier om framtiden» amerikkalaisen tutkijan Kenneth Burken ajatusten pohjalta tulevaisuuden ennustamisen menetelmää, joka muistuttaa läheisesti käytännöllisen päättelyn mallia. (7.) Burke on itse kirjallisuuden tutkija, mutta hänen kehittämänsä tapa tarkastella pelkistetysti inhimillistä toimintaa sopii perustaksi myös muuhun tieteelliseen tutkimustyöhön. Asplund mainitsee Burken ajatusten vaikuttaneen vahvasti varsinkin sosiologiseen tutkimukseen.

Burke esittää, että kaikki inhimillinen toiminta voidaan pelkistää viiteen käsitteeseen (8.):

1. teko, toiminta (act),
2. näyttämö, ympäristö (scene),
3. toimija (agent),
4. toimintatapa, keinot (agency) ja
5. tarkoitus (purpose).

Burke kytkee teoksessaan nämä inhimillistä toimintaa kuvaavat käsitteet keskeisiin filosofisiin käsitteisiin siten, että

- tarkoitusta korostettaessa on kysymys mystisismistä (mysticism),
  - toimintatapaa korostettaessa on kysymys pragmatismista (pragmatism),
  - toimijaa korostettaessa on kysymys idealismista (idealism),
  - näyttämöä korostettaessa on kysymys materialismista (materialism) ja
  - toimintaa korostettaessa on kysymys realismista (realism).
- (9.)

Asplund kehittää Burken käsitteistön pohjalle ennustamismallin, jossa mukana ovat kaikki edellä mainitut viisi tekijää (10.):

(toiminta, ympäristö, toimija, keinot, päämäärät)  $t_0$



(toiminta, ympäristö, toimija, keinot, päämäärät)  $t_1$

Tätä mallia Asplund kutsuu täysin kehittyneeksi ennustuksen muodoksi. Täysin kehittyneen ennustuksen vastakäsite on reductioitunut ennustus, jossa korostetaan jotakin/joitakin tekijöitä yli muiden ja vastaavasti siis jätetään jokin/jotkut tekijät huomiotta tai hyvin vähälle huomiolle.

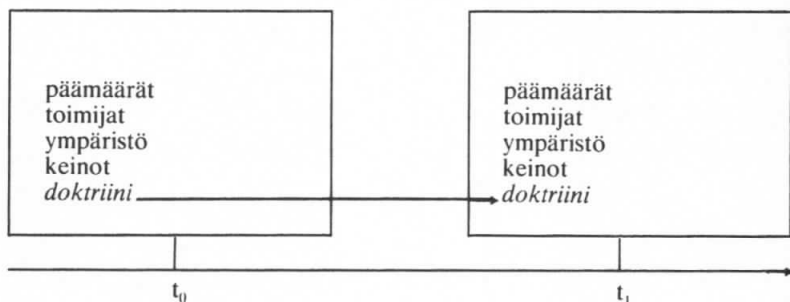
Tässä tutkimuksessa pyritään ennustukseen, joka vastaa Asplundin tarkoittamaa täysin kehittynyttä muotoa eli pyritään systemaattisesti tarkastelemaan muutoksia kaikissa viidessä ennustusmalliin liittyvässä tekijässä.

Burken/Asplundin malli vastaa rakenteeltaan tämän tutkimuksen ensimmäisessä osassa käytettyä käytännöllisen päätelyn malliin perustuvaa päättelykaaviota, mutta se on yksityiskohtaisempi, kuten vertailu osoittaa:

- päämäärä
- toimija
- ympäristö
- keinot
- toiminta
- päämäärä
- maailmankuva, käsitys tilanteesta ja niistä keinoista joilla päämäärään päästään
- toimintaohjelma

Käytännöllisen päättelyn malliin perustuvan kaavion »maailmankuva» pitää sisällään ympäristön. Myös toimija sisältyy siihen implisiittisesti, sillä »käsitys» on subjektiivinen käsite — käsityksen olemassaolo edellyttää, että on olemassa subjekti, toimija. Edelleen maailmankuvaan kuuluvat myös keinot, toimijan käsitys keinoista, joilla päämäärään päästään. Jatkokehittelyssä käytetään Asplundin jaottelua, josta käytetään nimitystä »ennustusmalli».

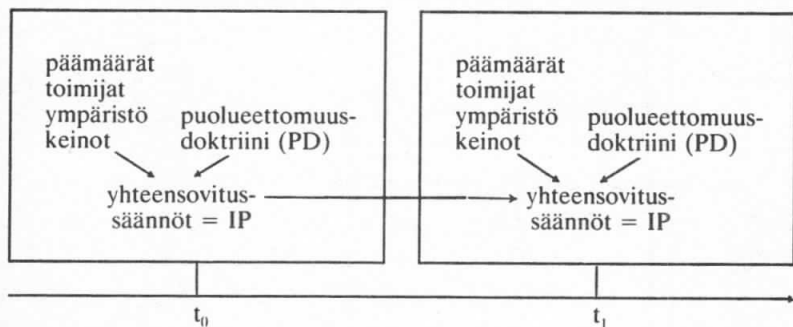
Kun tutkitaan Suomen ulkopoliittisen doktriinin mahdolliseen muuttumiseen tulevaisuudessa vaikuttavia tekijöitä, käytetään seuraavaa mallia. Malliin sisältyvät sekä praktinen syllogismi että Asplundin malli (nuoli doktriini  $t_0$ :sta doktriini  $t_1$ :een kuvaa doktriinin diakronista rajoittavaa vaikutusta).



Kuvio 12. Ennustusmalli doktriinin tulevaisuuden ennustamiseen.

Puolueettomuusdoktriinin soveltamista ihmiskuntapolitiikan kysymyksiin ennustettaessa käytetään Asplundin mallia. Tällöin on kysymys niiden toimintasääntöjen mahdollisesta muuttumisesta, joilla sovitetaan yhteen puolueettomuuspoli-

tiikan periaatteita ja ihmiskuntapolitiikan tavoitteita. Puolueettomuuspolitiikka on ulkopoliitiikan yleislinja ja samalla ihmiskuntapolitiikan väline. Tässä ennustustehtävä koskee siis itse asiassa ihmiskuntapolitiikan tulevaisuutta. Kaaviona ennustaminen voidaan esittää näin:



Kuvio 13. Ennustusmalli ihmiskuntapolitiikan tulevaisuuden ennustamiseen.

Vaikka analyysissä on tarkoitus käyttää Asplundin kehittämää ennustusmallia, pidetään tarkastelussa korostetusti mukana praktiseen syllogismiin sisältyvä toiminnan intentionaalisuus, mikä on mukana myös Burken ajattelussa. Käsitteeseen »toimija» sisältyy myös mahdollisuus saman toimijan ympäristöä, keinoja ja jopa päämäärää koskevien käsitysten muuttamiseen, joten mukana on myös tämä käytännöllisen päättelyn malliin sisältyvä elementti.

## 2.2. Ennustamisen luokittelu paikka- ja aikaulottuvuudella

Tutkimuksen ensimmäisessä osassa (I/4.1.) esiteltiin Sandbergin esittämä tieteellisen tutkimuksen jaottelu paikka- ja aikaulottuvuudella. Hän jakoi tutkimuksen yhtäältä synkroniseen

ja diakroniseen sekä toisaalta nomoteettiseen ja idiografiseen. (11.) Sandberg esittää näihin kahtiajakoihin perustuvan nelikentän, josta käyvät havainnollisesti ilmi tulevaisuuden tutkimuksen eri vaihtoehdot (12):

	Idiografinen	Nomoteettinen
Diakroninen	Skenaario	Kehityslait, muutosmekanismit
Synkroninen	Tulevaisuudenkuva	Tulevaisuuden sosiologia

Kuvio 14. Sandbergin esittämä tieteellisen tutkimuksen jaottelu.

*Skenaariolla* tarkoitetaan kirjallista kuvausta ajateltavissa olevasta tapahtumaketjusta, ennustetta, joka vastaa erilaisia olettamuksia tulevasta kehityksestä.

*Tulevaisuudenkuvalla* tarkoitetaan kuvausta tulevasta asiointilasta, utopiaa joka voi olla joko eutopia — toivottu asiointila — tai dystopia — ei-toivottu asiointila.

*Tulevaisuuden sosiologia* olisi tulevaisuuden yhteiskunnan yleinen teoria samaan tapaan kuin sosiologia on nyky-yhteiskunnan teoria.

*Kehityslait, muutosmekanismit* olisi nomoteettis-diakroninen tulevaisuuden analyysi, joka yhdistäisi muut lähestymistavat ja joka koostuisi tulevan yhteiskuntakehityksen muutosmekanismeja koskevista teorioista. (13.)

Tutkimukseni ensimmäisessä osassa määrittelin työni idiografiseksi lähinnä siinä mielessä, että käsittelin siinä Suomen ulkopolitiikkaa kokonaisuutena vertaamalla sitä muiden maiden politiikkaan. Toisaalta katsoin työni synkroniseksi, vaikka siinä käsiteltiinkin eri ajankohtiin sijoittuvia tapahtumia.

Kun ryhdyn ennustamaan tulevaisuutta, siirtyy tarkasteluni diakroniseen suuntaan. Pysin kuitenkin pysyttämään

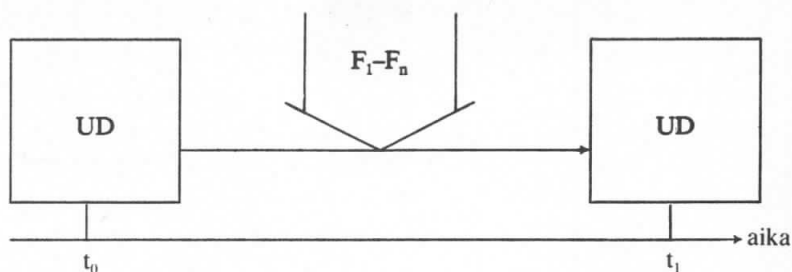
tutkimukseni ensimmäisen osan tutkimusotteessa ja esitän siis tulevaisuuden lähinnä idiografisena ja synkronisena, siis tulevaisuudenkuvana. Sen sijoittumista aika-akselille en pyri määrittelemään muutoin kuin rajaamalla tarkastelun näköpiirissä olevaan tulevaisuuteen. Tulevaisuudenkuvan ajallinen määrittelemine on mahdoton tehtävä, sillä sen muotoutumiseen vaikuttavilla tekijöillä on kullakin oma vaikeasti määriteltävä aikataulunsa ja myös näiden tekijöiden yhteisvaikutuksen arvioiminen aika-akselilla on hankalaa. Oleellista ennustuksen tavoitteita ajatellen on se, että voin ennustaa sen suunnan, johon eri tekijät ja ulkopoliittikka kehittyvät. Vaikka tarkastelua tässä mielessä voitaisiin pitää myös skenaariona, on kysymys enemmän tulevaisuudenkuvan rakentamisesta.

Ennustuksessani en käytä vaihtoehtoisten tulevaisuudenkuvien menetelmää, vaan esitän vain yhden tutkimukseni ensimmäisessä osassa kehitettyyn doktriinikäsitykseen nojautuvan ennustuksen. Tämän valinnan perusteena on se, että lähtökohtana on yksi vaihtoehtoton tulkinta Suomen ulkopoliittisesta doktriinista. Ennustukseni ei kuitenkaan ole vaihtoehtoton, sillä tutkimukseni lopussa laadin vaihtoehtoisen ennustuksen, jonka lähtökohtana on tässä tutkimuksessa esitetyistä poikkeava käsitys Suomen ulkopoliittisesta doktriinista.

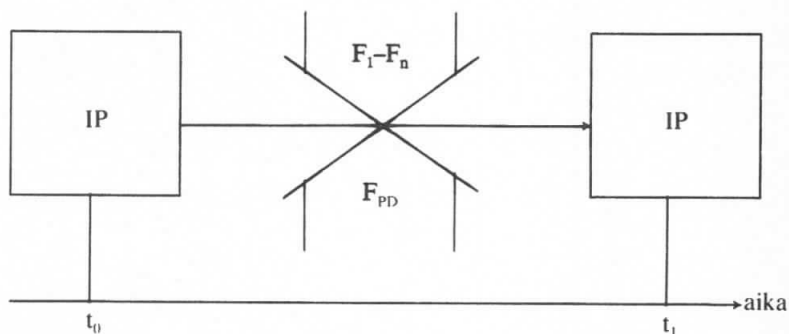
Tarkastelun lopputuloksena on ennustus Suomen ulkopoliittisen doktriinin ja ihmiskuntapolitiikan tulevasta tilasta ajankohtana  $t_1$ . Ulkopoliittisen doktriinin ja ihmiskuntapolitiikan kehitykseen vaikuttavat useammat tekijät, joilla on vaikutusta ennustusmallin eri osiin. Ennustuksessa analysoidaan näiden tekijöiden mahdollisia muutoksia ja muutosten vaikutuksia toimintaan. Ihmiskuntapolitiikan osalta analyysissä käytetään hyväksi myös myöhemmin tässä luvussa esiteltävää Mouritzenin ennustusmenetelmää.

Tutkimustehtäväni voidaan havainnollistaa kaavioiden avulla. Seuraavassa esitän Suomen ulkopoliittisen doktriinin (UD) tulevaa kehitystä koskevan kaavion ( $F_1$ – $F_n$  kuvaavat doktriinin muutoksiin vaikuttavia tekijöitä):





Ihmiskuntapolitiikan (IP) tavoitteiden ja puolueettomuuspolitiikan periaatteiden yhtensovittamista eli ihmiskuntapolitiikan tulevaisuutta koskeva ennustustehtävä voidaan puolestaan esittää näin ( $F_1-F_n$  kuvaavat ihmiskuntapolitiikkaan vaikuttavia tekijöitä,  $F_{PD}$  puolueettomuusdoktriinia):



### 2.3. Analyyttinen ja ei-analyyttinen ennustaminen

Tässä tutkimuksessa toteutettavan ennustuksen eri osat poikkeavat selvästi toisistaan ajatellen ennustuksen analyytisyyden astetta.

Vahvin tieteellinen ote on saavutettavissa, kun ennustetaan itse doktriinin tulevaa kehitystä. Käytännöllisen päätelyn mallia voidaan käyttää yhtä hyvin prospektiivisesti kuin retrospektiivisestikin. Tutkimukseni ensimmäisessä osassa on

analysoitu niitä tekijöitä, jotka ovat johtaneet Suomen nykyiseen ulkopoliittiseen doktriiniin. Näiden tekijöiden muutoksia ennustamalla voidaan saada aikaan ennustus doktriinin muuttumisesta. Päämäärien, toimijoiden ja keinojen muutoksia voidaan varsin hyvin analysoida, sillä tällöin on kysymys Suomen sisäisistä tekijöistä. Sen sijaan ympäristön muutosten, lähinnä Euroopan tulevan kehityksen, ennakoimiseen on vaikea löytää pitävää lähtökohtaa, vaan kysymys on enemmän arvaamisesta. Tältäkin osin voidaan päästä osittain analyttiseen tarkasteluun argumentoimalla esitetyn ennustuksen puolesta. Tällainen perustelu antaa mahdollisuuden vaihtoehtoisten ennustusten esittämiselle, mikä voi selkiinnyttää käsitystä tulevaisuudesta.

Siirryttäessä ennustamaan puolueettomuuspolitiikan periaatteiden ja ihmiskuntapolitiikan tavoitteiden yhteensovittamista tulevaisuudessa heikkenee tarkastelun analyttisyys selvästi. Doktriinin mahdollista muuttumista koskeva ennustus koskee myös sen PP/Y-osaa, puolueettomuutta ulkopoliitiikan yleislinjana. Sen lisäksi voi itse ihmiskuntapolitiikkakin kehittyä tavalla, joka vaikuttaa näiden kahden yhteensovittamiseen.

Ennustaminen voi perustua tapahtuneeseen kehitykseen eli tutkimuksen I osan 7. lukuun, jossa on empiirisesti selvitetty niitä tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet Suomen ihmiskuntapolitiikan muotoutumiseen. Näistä luonteeltaan diakroniset tekijät tarjoavat parhaimman lähtökohdan ennustamiselle. Vahvin tällainen tekijä on Suomen ulkopoliittinen doktriini. Myös puolueettomuuspolitiikan ja ihmiskuntapolitiikan yhteensovittamista koskevan ennusteen vähiten analyttinen osa on ympäristön muuttumista koskeva ennustaminen. Tässä ennustamisen osassa ympäristömuutokset ovat vaikeammin ennakoitavia kuin doktriinin muuttumista koskevassa ennustuksessa. Ennustukseen vaikuttavia ympäristötekijöitä on enemmän ja niiden ennustamisen perusta on epävarmempi.

Ennustuksen toinen osa tukeutuu edellä esitetyn lisäksi sii-

hen menetelmään, jolla Mouritzen on ennustanut Tanskan ulkopoliitiikan tulevaisuutta. Vaikka hänen ennustuksensa perustuu ulkopoliittiseen doktriiniin Brodinin tarkoittamassa mielessä, on siinä mukana myös muita ennustamisen lähtökohtia, ennustamiseen vaikuttavia tekijöitä (F). Mouritzenin menetelmä ja hänen ennustuksensa esitellään myöhemmin.

Ennustusta koskeva tutkimukseni osa on luonteeltaan hypoteettinen sen jaottelun mukaisesti, joka on esitetty tutkimuksen ensimmäisessä osassa (I/4.2.). Varsinkin Suomen ihmiskuntapolitiikan tulevaisuutta koskeva ennustus sisältää myös konstruktivistisia aineksia. Samalla kun ennustan doktriinin kehitystä ja sen soveltamista ihmiskuntapolitiikan kysymyksissä, esitän siis myös käsitystäni siitä, millaista politiikan tulisi doktriinihypoteesin pohjalta olla. Tämä käy selvästi ilmi tutkimuksen viimeisestä arviointiluvusta, jossa esitän myös perusteet vaihtoehdoisen ennustuksen esittämiselle.

### 3. Suomen ulkopoliittisen doktriinin tulevaisuus

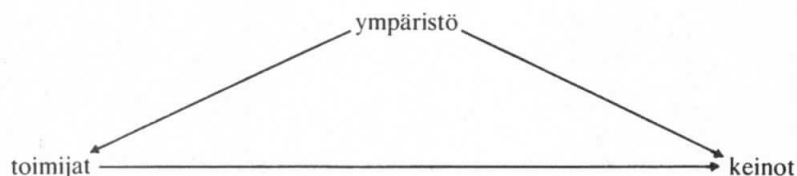
Ennustettaessa Suomen ulkopoliittisen doktriinin tulevaisuutta käytetään menetelmänä praktisen syllogismin prospektiivista soveltamista. Lähtökohtana on se hypoteettinen doktriinikuvaus, joka laadittiin tutkimuksen ensimmäisessä osassa. Ennustusta laadittaessa ovat voimassa samat oletukset päätöksentekijöiden ajattelu- ja toimintatavoista, jotka esitettiin doktriinikuvauksen lähtökohdiksi.

Ennustusmalli on esitetty kuviossa 12. Jotta päästäisiin doktriinin kehitystä koskevaan »täysin kehittyneeseen ennusteeseen», on analysoitava kaikkia ennustusmalliin sisältyvää viittä tekijää (päämääriä, toimijoita, ympäristöä, keinoja ja itse doktriinia) ja ennustettava, kuinka ne muuttuvat siirryttäessä ajankohdasta  $t_0$  ajankohtaan  $t_1$ . Analyysissä seurataan praktisen syllogismin mukaista ryhmittelyä siten, että toimijoita, ympäristöä ja keinoja tarkastellaan maailmankuvan osina.

Doktriinikuvauksessa on esitetty kuusi päämääriä, joiden saavuttamiseksi doktriiniin on päädytty. Itsensä säilyttämisen, turvallisuuden, hyvinvointi, arvovalta, rauha ja kehitys ovat luonteeltaan siinä määrin pysyviä tavoitteita, ettei niiden olesyytä olettaa muuttuvan. Ne säilyvät tulevaisuudessakin Suomen ulkopoliittikan keskeisinä päämäärinä. Ei ole syytä olettaa myöskään niiden keskinäisen painotuksen muuttuvan ainakaan siten, että sillä olisi merkitystä itse doktriinin tulevaan kehitykseen. Doktriinia määriteltäessä hän pitäydettiin vain doktriinin kahteen pääosaan, turvallisuuspoliittista perusrat-

kaisua ja Suomen puolueettomuuspolitiikkaa koskeviin doktriineihin. Sen sijaan painotusten muuttuminen ulkopoliitiikan päämäärien kesken saattaa vaikuttaa siihen, kuinka puolueettomuusdoktriinia sovelletaan ihmiskuntapolitiikassa. Tätä kysymystä selvitetään erillisessä ihmiskuntapolitiikan tulevaisuutta koskevassa ennustuksessa.

Praktisessa syllogismissa maailmankuva on määritelty käsitteeksi tilanteesta ja niistä keinoista, joilla päämäärään päästään. Asplundin ennustumallin tekijät »toimijat», »ympäristö» ja »keinot» ovat maailmankuvan osia. Niillä on keskinäisiä vuorovaikutussuhteita, jotka voidaan havainnollistaa näin:

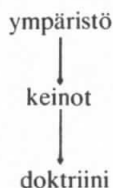


Ympäristö on näistä tekijöistä keskeisin, sillä se vaikuttaa sekä toimijoihin että keinojen valintaan, mutta kumpikaan niistä ei suoranaisesti vaikuta ympäristöön. Ulkopoliitiikan keinot ja niistä muotoutuva toimintaohjelma, doktriini tosin vaikuttaa jonkin verran ympäristön muuttumiseen, mutta Suomen kaltaisen pienen maan politiikan vaikutus on tässä suhteessa hyvin vähäinen.

Suomessa on ulkopoliitiikan peruslinjoista niin laaja yksimielisyys, ettei voida olettaa toimijoiden vaihtumisen vaikuttavan keinojen valintaan. Myöskään ei voida olettaa, että toimijoiden käsitykset tilanteesta ja keinoista voisivat oleellisella tavalla muuttua muutoin kuin siten, että itse tilanne, ympäristö muuttuu. Doktriinin tulevaisuutta koskeva ennustus voidaan siis maailmankuvan osalta rajoittaa tilanteen eli ympäristön muutosten analysoimiseen.

Viides muutostekijä on itse doktriinin muuttuminen. Praktista syllogismia käytettäessä on oletettu, että sen avulla voi-

daan kuvata päätöksentekijöiden ajattelua ja sen tuloksena syntynyttä ulkopoliittikan toimintaohjelmaa, doktriinia. Ennustuksessa oletetaan samaa, mutta tarkastelu suuntautuu tulevaisuuteen. Päämäärien on edellä ennustettu säilyvän ennallaan. Maailmankuvaan kuuluvista tekijöistä tilanteen muutos on todettu ainoaksi relevantiksi ennustamisen kohteeksi. Syllogismin mukaan toimintaohjelma, doktriini muotoutuu niistä keinoista, joiden avulla päätöksentekijät uskovat voivansa tiettyssä tilanteessa saavuttaa päämääränsä. Doktriinin mahdollinen muuttuminen on siten suora seuraus niistä muutoksista ulkopoliittikan keinojen valinnassa, joihin ympäristön muuttuminen saattaa johtaa. Tarkastelu pelkistyy siis tällaiseksi:



Ulkopoliittisen doktriinin ympäristötekijät ovat luonteeltaan hyvin vakaita. Ne voidaan kiteyttää kahdeksi tekijäksi:

$F_1$  *Neuvostoliitto on suurvalta ja*

$F_2$  *Eurooppa on jakautunut kahteen toisilleen vastakkaiseen sotilasliittoutumaan, joiden välissä Suomi sijaitsee.*

Tulevaisuuden ennustaminen näiden kahden tekijän suhteen on »arvaamisen taiteeseen» kuuluva tehtävä. Ei ole mitään varmoja perusteita arvioida näiden kahden tekijän pysyvyyttä ainakaan hyvin pitkällä tähtäyksellä. Näköpiirissä olevan tulevaisuuden osalta ennustamisessa voidaan nojautua meneillään oleviin kehityskulkuihin ja niistä esitettyihin arvioihin. Oleellimmat muutosprosessit tässä suhteessa ovat Neuvostoliiton uudistuspolitiikka »perestroika» ja Länsi-Euroopan integraatiokehitys.

Tekijän  $F_1$  muuttuminen edellyttäisi Neuvostoliiton uudistuspolitiikan epäonnistumista siinä mielessä, että maan talous taantuisi voimakkaasti ja se menettäisi tätä kautta suurvallalle myös sotilaallisessa mielessä välttämättömän vahvan teknis-taloudellisen perustan.

Tekijän  $F_2$  muuttuminen taas edellyttäisi sitä, että Euroopan sisäinen yhdentymisen etenisi yleiseurooppalaisella pohjalla siten, että liittokuntien välinen vastakohtaisuus vähenisi ja lopulta liittokunnat ehkä purettaisiin. Tällainen kehitys edellyttäisi myös ideologista liennytyä. Neuvostoliiton uudistuspolitiikan tulisi johtaa koko järjestelmän perusteiden radikaaliin muuttumiseen ja sen luopumiseen ainakin nykymuotoisesta keskusjohtoisesta sosialismista. Länsi-Euroopan liittosuhteen Yhdysvaltoihin tulisi heikentyä siten, että Yhdysvaltain läsnäolo Euroopassa vähenisi, mutta tätä ei korvattaisi Länsi-Euroopan varustautumisella, vaan uusilla eurooppalaisilla aserajoitussopimuksilla. Länsi-Euroopan sisäisen integraation tulisi olla sellaista, että se pyrkisi ja pääsisi hyvin laajaan yhteistyöhön Itä-Euroopan sosialististen maiden kanssa ja myös ideologisen vastakohtaisuuden lientymistä sosialististen maiden suuntaan.

Neuvostoliiton uudistuspolitiikka on suorastaan vallankumouksellinen prosessi, joka tähtää neuvostoyhteiskunnan laaja-alaiseen ja syvälliseen uudistumiseen. Sen yhtenä lähtökohdana on Neuvostoliiton johdon arvio maan suurvalta-aseman horjumisesta, ellei sen teknistä tasoa ja talouden suorituskykyä kyetä nopeasti kohottamaan. Talouden tehostaminen on perestroikan tärkein tavoite, johon uudistussuunnitelman muut osat kiinteästi liittyvät. (1.)

Ei ole mitään syytä olettaa, etteikö perestroika ainakin taloudellisten tavoitteittensa osalta toteutuisi. Neuvostoliitolla on käytettävissään mahtavat aineelliset voimavarat, joiden suuntaamisessa järjestelmän keskittyneisyydestä on tiettyä etua. Liikkeelle pannut uudistussuunnitelmat nopeuttavat maan teknistä kehitystä ja tehostavat sen taloutta. Tähän pe-

restroikan osaan ei ole kohdistunut vastustusta. Tulosten taso jää riippumaan koko uudistussuunnitelman etenemisestä.

Vaikka Neuvostoliiton uudistussuunnitelmat tähtäävät kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien laajentamiseen, ei kysymys ole suinkaan siitä, että maa olisi luopumassa sosialismista. Pääsihteeri Gorbatsšov on päinvastoin korostanut, että perestroikan tarkoituksena on vahvistaa sosialismia ja että uudistumissuunnitelmat laaditaan ja toteutetaan puolueen johdolla. (2.) Samaa korostettiin myös NKP:n vuoden 1988 puoluekonferenssissa. Neuvostoliiton johdon piirissä on vahvoja voimia, jotka suhtautuvat kansalaisten suorien vaikutusmahdollisuuksien laajentamiseen selvästi kielteisemmin kuin pääsihteeri Gorbatsšov ja haluavat vieläkin tiukemmin pitää kiinni sosialismin periaatteista ja puolueen ehdottomasta johtasemasta. (3.) Näin ollen ei ole syytä olettaa, että Neuvostoliiton uudistuminen voisi johtaa ainakaan oleelliseen ideologisten vastakohtaisuuksien lievenemiseen idän ja lännen välillä.

Neuvostoliiton uudistuspolitiikka ei siis näytä omalta osaltaan muuttavan Suomen ulkopolitiikan ympäristötekijöitä  $F_1$  ja  $F_2$ . On oletettavaa, että perestroika joka tapauksessa turvaa Neuvostoliiton suurvalta-aseman säilymisen. Toisaalta se tuskin johtaa sellaisiin muutoksiin, jotka poistaisivat ideologisen ja valtapoliittisen vastakohtaisuuden Itä- ja Länsi-Euroopan välillä.

On todennäköistä, että Yhdysvaltain vastuu Euroopan puolustuksesta heikkenee tulevaisuudessa. Yhdysvalloissa on kasvavia paineita Euroopassa olevien joukkojen vähentämiseksi sekä Euroopan puolustamista koskevan vastuun ja kustannusten siirtämiseksi NATO:n eurooppalaisille jäsenmaille. (4.) Näitä vaatimuksia on toki esitetty aikaisemminkin, mutta nyt on syytä olettaa niiden voimistuvan ja johtavan muutoksiin. Tähän suuntaan vaikuttaa mm. se, että Kaukoidän suhteellinen merkitys Yhdysvaltain strategisessa ajattelussa kasvaa ja sen on voitava suunnata enemmän voimavaroja tälle alueelle. Toisaalta Länsi-Euroopan suotuisa taloudellinen ke-



hitys on lisännyt ja edelleen lisää sen mahdollisuuksia vastata omasta puolustuksestaan.

Yhdysvaltain ja Neuvostoliiton välillä vuonna 1988 solmitu sopimus keskimatkan ohjusten poistamisesta merkitsi Länsi-Euroopan ja Yhdysvaltain välisen siteen heikkenemistä. Nyt jo tiedetään, että se lisää tavanomaisen aseistuksen merkitystä ja johtaa ainakin lähivuosina Länsi-Euroopan NATO-maiden varustautumisen kasvuun tällä alalla. Se johtaa myös Länsi-Euroopan NATO-maiden keskinäisen sotilaallisen yhteistyön lisääntymiseen ensi vaiheessa lähinnä Länsi-Euroopan Unionin puitteissa. Kun tässä yhteistyössä ovat mukana ne maat, jotka muodostavat Euroopan Yhteisöjen poliittisen yhteistyön ytimen, on oletettavaa, että nämä kaksi yhteistyöelintä vähitellen sulautuvat yhteen. Tämä on myös johtavien EY:n jäsenmaiden tavoite. Aivan äskettäinkin EY:n johto on korostanut, että jäsenyys EY:ssä edellyttää osallistumista myös yhteiseen ulko- ja puolustuspolitiikkaan eikä minkäänlainen osajäsenyys voi tulla kysymykseen. (5.)

Suomen kannalta katsoen EY:n asteittainen kehittyminen uudeksi yhteistä ulko- ja puolustuspolitiikkaa toteuttavaksi suurvallaksi, »Euroopan Yhdysvalloiksi» merkitsee sitä, että Euroopan kahtiajako ainakin toistaiseksi syvenee. Yhdysvaltain läsnäolon vähentyminen Euroopassa ei ehkä johdakaan maanosan sisäisen jännityksen vähenemiseen, vaan se saattaa johtaa jopa nykyistä suurempaan jännitykseen Länsi- ja Itä-Euroopan välillä. Neuvostoliitto onkin ilmaissut pelkonsa siitä, että Länsi-Euroopan taloudellinen ja sotilaallinen yhdenyminen on lyömässä kiilaa Euroopan sosialististen ja kapitalististen maiden väliseen orastavaan yhteistyöhön. (6.) Suomen kannalta EY:n ennakoitavissa oleva kehitys merkitsee myös sitä, ettei sen ja muiden Euroopan puolueettomien maiden minkäänlainen jäsenyys EY:ssä tule kysymykseen. (7.)

Myöskään Länsi-Euroopan ennakoitavissa oleva kehitys ei siis viittaa siihen, että tekijä  $F_2$  olisi muuttumassa. On oletettavaa, että Euroopan kahtiajako säilyy ja saattaa edellä esite-

tyllä tavalla jopa voimistua. Toisaalta ETYK-prosessi, johon Suomikin aktiivisesti osallistuu, saattaa vahvistaa yleiseurooppalaista yhteistyötä ja vähentää Euroopan sisäistä vastakohitaisuutta. Nämä tekijät todennäköisesti tasapainottavat toisiaan siten, että perustilanne säilyy oleellisilta osiltaan ennallaan.

Puolueettomuusdoktriinin säilymistä ajatellen on oleellista myös se, kuinka tulkitaan siihen sisältyvää pyrkimystä pysyttäytyä suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella. Yhdysvaltain läsnäolon heikkeneminen Euroopassa saattaisi johtaa ulkopoliittisen linjan muuttumiseen, jos tätä puolueettomuuspolitiikan periaatetta tulkittaisiin siten, että se tarkoittaa vain Neuvostoliittoa ja Yhdysvaltoja. Uuden suurvallan syntyminen Eurooppaan edellyttää doktriinin perusteiden valossaan tulkittamista siten, että Suomen on pyrittävä pysyttäytymään myös EY:n ja Neuvostoliiton välisten eturistiriitojen ulkopuolella.

Suomen ulkopoliitikkaa ajatellen näköpiirissä ei siis ole sellainen toimintaympäristön muuttuminen, joka voisi muuttaa ulkopoliitiikan päämäärien saavuttamiseksi valittavia keinoja eli ulkopoliittista doktriinia. Pikemminkin näköpiirissä on tulevaisuus, joka korostaa Suomen tarvetta johdonmukaisesti ja voimakkaasti sekä sanoissa että teoissa painottaa valitun ulkopoliittisen linjan jatkuvuutta.

Ennustukseni on siis se, että Suomen ulkopoliittinen perusdoktriini tulee säilymään ennallaan, koska kaikki ne tekijät joihin doktriini perustuu tulevat säilymään muuttumattomina.

## 4. Puolueettomuusdoktriinin soveltaminen tulevaisuuden ihmiskuntapolitiikassa

### 4.1. Ennustusmallin täydentäminen

#### 4.1.1. Brodinin doktriini ennustamisen perustana

Puolueettomuuspolitiikan periaatteiden ja ihmiskuntapolitiikan tavoitteiden yhteensovittamista koskevan ennustuksen perustana on jaksossa II/2.1. esitetty teoreettinen lähtökohta. Analyysin välineenä on Asplundin kehittämä ennustusmalli. Tämänkin ennustustehtävän osalta pyritään »täysin kehittyneeseen ennusteeseen» tarkastelemalla järjestelmällisesti kaikkia ihmiskuntapolitiikan muotoutumiseen vaikuttavia tekijöitä.

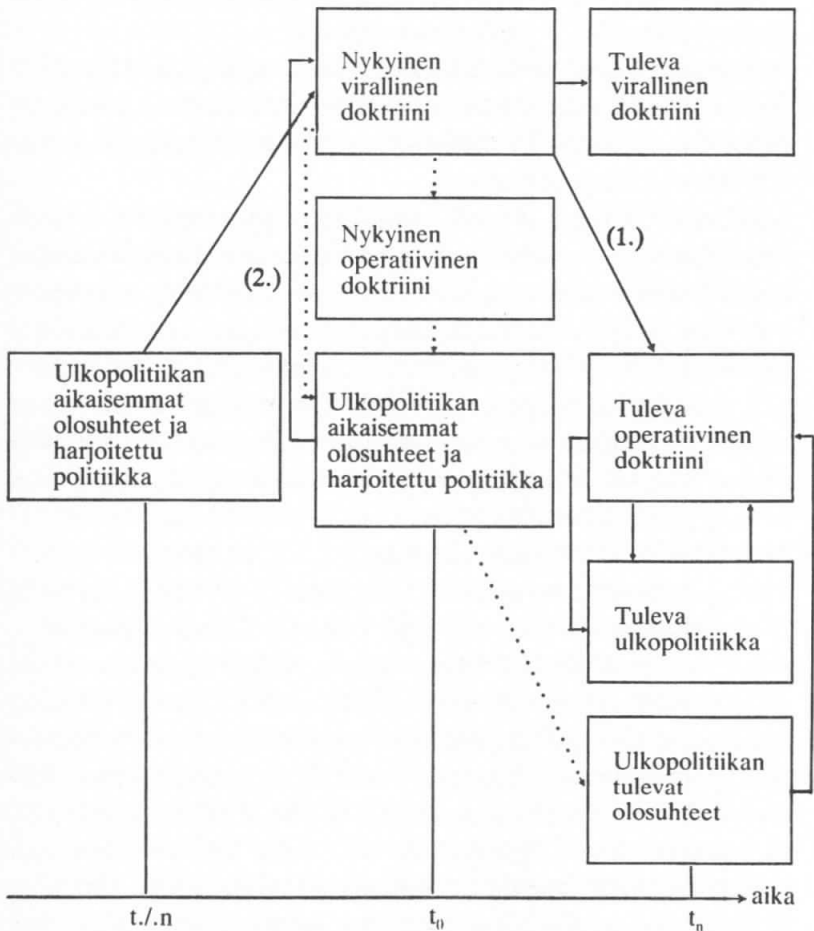
Toisena teoreettisena ja menetelmällisenä lähtökohtana käytetään Mouritzenin kehittämää ennustusmallia, jolla hän on Brodinin doktriinimääritelmään nojautuen tarkastellut Tanskan ulkopoliitiikan tulevaa kehitystä käyttäen ulkopoliittista doktriinia ennustamisen perustana. Työssään hän on kehittänyt myös muita ennustamisen lähtökohtia.

Ennen ennustuksen laatimista esittelen Mouritzenin menetelmän ja hänen tutkimuksensa tulokset. Oma ennustukseni tukeutuu sekä Asplundin ennustusmalliin että Mouritzenin kehittämään menetelmään.

Katarina Brodinin ulkopoliittisia doktriineja koskevan tutkimustyön yhtenä tavoitteena on ollut perustan luominen ulkopoliittikkaa koskevalle ennustamiselle. »Studiet av utrikespolitiska doktriner» tutkimusraportin lopussa Brodin tarkas-

joittavana tekijänä.

Työnsä aluksi Mouritzen esittelee kaaviokuvan, jolla hän systematisoi erilaisia doktriinitutkimuksen lähestymistapoja (perspective). (10.) Ne on esitetty verbaalisessa muodossa pääpiirtein tämän tutkimuksen jaksossa I/4.1. Yksinkertaistettuna kaavio näyttää tällaiselta:\*



Kuvio 15. Mouritzenin esittämä kaavio doktriinin tutkimuksen lähestymistavoista.

Ehytviivaiset nuolet ilmaisevat kausaalisen suhteen, katkovii-  
vaiset nuolet kuvaavat »oppimissuhdetta» (relationship of  
learning) — doktriini antaa tietoa ulkopoliittikan objektiivisista  
olosuhteista. Mouritzen huomauttaa siitä, ettei kuvion tule  
antaa peittää sitä tosiasiaa, että »virallinen doktriini on ilmei-  
sesti osa toteutettua ulkopoliittikkaa» (the official doctrine is  
— evidently — part of policy actually pursued).

Omassa työssään Mouritzen käyttää diakronista rajoittavaa  
lähestymistapaa (diachronic restriction perspective —  
kaaviossa nuoli 1.), jota hän täydentää synkronisella ja kau-  
saalisella lähestymistavalla (synchronic causal perspective —  
kaaviossa nuoli 2.).

Mouritzenin lähtökohtana on se Brodinin lähestymistapaan  
liittyvä perusolettamus, jonka mukaan »olemassa olevasta  
virallisesta doktriinista poikkeavaa ulkopoliittikkaa seuraavat  
'vastaanottajaryhmien' antamat negatiiviset sanktiot — joko  
kotimaasta tai ulkomailta». (11.) Näitä sanktioita koskevien  
odotusten hän toteaa oletettavan osaksi sitä rationaalista  
harkintaa (rational calculus), johon tuleva ulkopoliittinen  
päättökenteko perustuu (= »tuleva operatiivinen doktriini»  
edellä esitetyssä kaaviossa).

Ajatellen virallisten doktriinien käyttämistä ennustamisen  
perustana Mouritzen mainitsee Brodinin esittämät edellä selostetut  
ongelmat. Niiden lisäksi hän ottaa esiin myös Brodinin itsensä  
esittämän kolmannen vaikeuden: doktriinit muuttuvat. Mouritzen  
toteaa, että ne eivät ainoastaan muutu, vaan ne joskus sananmukaisesti  
korvataan uudella doktriinilla: »uusi hallitus saattaa esimerkiksi  
haluta osoittaa myönteistä eroavuutta aikaisemmasta doktriinista». (12.)  
Tällöin vanhan doktriinin restriktiivinen vaikutus saattaa hänen  
mukaansa ol-

\* Kaaviossa on ilmeinen virhe siinä, että »Tulevasta operatiivisesta doktriinista» on kaksi nuolta »Tulevaan ulkopoliittikkaan». Kuvio olisi havainnollisempi, jos siihen lisättäisiin nuolet »Tulevasta operatiivisesta doktriinista», »Tulevasta ulkopoliittikasta» ja »Ulkopoliittikan tulevista olosuhteista» ruutuun »Tuleva virallinen doktriini».

la vähäinen, olematon tai jopa negatiivinen. Tämän aikaisempien doktriinien päinvastaisen rajoitusvaikutuksen (the negative restriction strength) Mouritzen toteaa aiheuttavan vakavia vaikeuksia valitsemalleen teoreettiselle lähestymistavalle erityisesti pitkän aikavälin ennustamisessa.

Mouritzen käsittelee Suomen doktriinia ja politiikkaa esimerkkinä käyttäen varsin perusteellisesti sitä kysymystä, missä määrin doktriinin rajoittava vaikutus päätöksentekoon johtuu itse doktriinista ja missä määrin se johtuu »doktriinin sisällöstä — todellisuudesta». (13.) Jos doktriinin rajoittavaan vaikutukseen tulkitaan kuuluvan myös siihen sisältyvä todellisuus, tapahtuu Mouritzenin mielestä virhe, jota hän kutsuu nimellä »doctrine reification». Hän korostaa, että tästä ongelmasta tulee olla tietoinen, kun käytetään hänen valitsemaansa lähestymistapaa, diakronista rajoittavaa tutkimusotetta. Hän viittaa siihen riskiin, että »sekoittamalla toisiinsa kaksi analyttisesti erillistä virallisia doktriineja koskevaa lähestymistapaa annetaan rajoittavalle lähestymistavalle paljon suurempi arvo kuin mikä sille todellisuudessa kuuluu».

Esittämistään ongelmista ja varauksista huolimatta Mouritzen toteaa diakronisella rajoittavalla lähestymistavalla olevan puolellaan merkittäviä etuja muihin lähestymistapoihin verrattuna. Ne hän pyrkii osoittamaan esittämällä konkreettisen ennustuksen Tanskan ulkopoliitiikan tulevasta kehityksestä. (14.) Ensin hän hahmottelee ennustuksensa loogiset komponentit esittämällä esimerkin tavanomaisesta selityksestä (ordinary explanation). Sen pohjalta hän laatii itse ennustuksen.

Mouritzenin selitys koskee Tanskan »arvoja edistävän» ulkopoliitiikan aktiviteetin kasvua 1930-luvulta 1960- ja 1970-luvuille. »Arvoja edistävällä politiikalla» hän tarkoittaa politiikan sitä puolta, jonka on ilmoitettu tähtäävän altruistisiin päämääriin — siis »ei kansalliseen turvallisuuteen ja hyvinvointiin, vaan maailmanlaajuisiin, 'epäitsekkäisiin' arvoihin, olivatpa ne sitten ideologisia, uskonnollisia tai laajasti ajatellen humanistisia» (not national security and national welfare,

but universal, 'unselfish' values, be they ideological, religious or broadly humanistic). (15.)

1930-luvun doktriinin Mouritzen määrittelee lainaamalla silloisen ulkoministeri Munchin Espanjan sisällissodasta antamaa lausuntoa, jolla Tanska julistautui sodan osapuoliin nähden puolueettomaksi. Tämän doktriinin hän toteaa olleen sopusoinnussa Tanskan 1930-luvun ulkopolitiikan kanssa »arvoihin» liittyvissä kysymyksissä (in the value sphere). 1960- ja 1970-luvulla on hänen mukaansa taas useita esimerkkejä Tanskan virallisista moralisoivista kannanotoista fasistihallitukseen eri puolilla maailmaa tai esimerkiksi Yhdysvaltain sotaan Vietnamissa. Tähän muutokseen Mouritzen pyrkii löytämään selityksen.

Tanskan politiikassa tapahtuneeseen muutokseen Mouritzen esittää kuusi selitystä (16.):

1. Päinvastainen rajoitusvaikutus. Mouritzen katsoo, että Tanskan varovainen ja passiivinen »arvodoktriini» suhteessa fasistiseen ideologiaan 1930-luvulla johti tietoisena reaktiona anti-kommunistiseen doktriiniin kylmän sodan vuosina. Käyttämällä termiä »totalitaariset ideologiat» voitiin kommunismia käsitellä rinnan fasististen ideologioiden kanssa. 1960-luvun lopulla ja 1970-luvulla Mouritzen toteaa reaktion suuntautuneen ensi sijassa fasistisia ja rasistisia poliittisia järjestelmiä vastaan.
2. Vastakkaiseen suuntaan on Mouritzenin mielestä vaikuttanut alistuva kokonaissuhde Saksaan vuodesta 1870 lähtien (»The Danish tradition of a quiescent, passive value-promoting policy in the shadow of an acquiescent over-all policy vis-a-vis Germany in extensive periods since 1870»). Ulkopolitiikkaa koskevassa ajattelussa olevan kitkan on arveltu aiheuttaneen sen, että tämä traditio edelleen vaikuttaa Tanskan ulkopolitiikkaan.
3. »Pohjoismainen doktriini» Tanskan poliittisessa elämässä. Tällä Mouritzen tarkoittaa sitä rajoittavaa vaikutusta, joka

on pohjoismaisen yhteistyön merkityksestä menneisyydessä annetuilla lausunnoilla. Hän toteaa, että ne eivät ole ainaakaan vähentyneet sen jälkeen, kun Tanskasta tuli EY:n jäsenmaa. Mouritzen arvioi varsin vahvaksi tämän pohjoismaisen doktriinin ja olettaa sen olleen »diakroninen rajoitus» päätöksentekijöiden »operatiivisessa doktriinissa». Hän tulkitsee eräiden »epäonnistumisten» pohjoismaisessa yhteistyössä johtaneen ikään kuin kompensationsa siihen, että yhteispohjoismainen profiili esimerkiksi YK:n »arvoja edistävässä» politiikassa on ollut niin vahva. Mouritzen toteaa, ettei tämän kyynisen selityksen tule sulkea pois sitä mahdollisuutta, että päätöksentekijät ovat todella sisäistäneet »moralisoivan» asenteen. Sitä paitsi, hän huomauttaa, pohjoismainen yhteistyö ei ole vain doktriinista johtuva rajoitus, vaan se on monelle poliitikolle vakaumuksen asia.

4. Ideologioiden Tanskan poliittisessa elämässä saama entistä suurempi paino. Syinä tähän Mouritzen näkee kehitysmaiden ongelmia koskevan julkisen keskustelun lisääntymisen, YK:n olemassaolon »arvoja edistävän» politiikan forumina sekä äärivasemmiston vahvistumisen sosialidemokraattisessa puolueessa.
5. Jäsenyyden NATO:ssa vuodesta 1949 alkaen Mouritzen katsoo vähentäneen aktiivisuutta »arvoja» koskevissa kysymyksissä, sillä se on korostanut tanskalaisten maailmankuvassa itä-länsi -ulottuvuutta ja kytkenyt maan kaksinaapaisen järjestelmän toiseen osaan. Toisaalta bipolaarisuuden heikkeneminen viime vuosina on vaikuttanut päinvastaiseen suuntaan.
6. Jäsenyyden EY:ssä vuodesta 1973 alkaen Mouritzen arvioi vähentäneen »arvoja edistävän» osan painoarvoa Tanskan politiikassa. Tanska on tasapainoillut pohjoismaiden ja EY:n välillä, joista viimeksi mainittu on ollut »arvoprofiililtaan» pohjoismaita matalampi.



Esittelemistään Tanskan ulkopolitiikkaan vaikuttaneista tekijöistä Mouritzen toteaa ensimmäisen, kolmannen ja neljännen lisännen »arvoja edistävän» politiikan aktiivisuutta, kun taas kolme muuta ovat vaikuttaneet päinvastaiseen suuntaan.

Kuusiosaisen selityksensä Mouritzen pelkistää muodolliselle ja teoreettiselle tasolle esittämällä nämä selittävät tekijät yleisten, aikaan tai paikkaan sitomattomien olettamusten (general assumptions without spatio-temporal boundary conditions) muodossa. (17.)

Selityksistä 1. ja 3. perustuvat diakroniseen lähestymistapaan, jota 3. selityksen osalta on käytetty Brodinin tarkoittamassa rajoittavassa mielessä ja 1. selityksen osalta Mouritzenin kehittämässä negatiivisen rajoitusvaikutuksen mielessä. »Varovaisen arvodoktriinin» (1) ja »pohjoismaisen doktriinin» (3) oletetaan siis lisäävän »arvoja edistävää» osuutta Tanskan ulkopolitiikassa. Myös kuudes selitys on luonteeltaan diakroninen: se perustuu olettamukseen, että jäsenyys alueellisessa taloudellisessa järjestössä vaikuttaa ajan mittaan valtion politiikkaan — myös sen »arvoja edistävään» osaan.

Selitykset 4 ja 5 perustuvat Mouritzenin mukaan synkroniseen lähestymistapaan. Neljäs selitys lähtee siitä yleisestä olettamuksesta, että muutokset sisäpolitiikassa ja yleisessä mielipiteessä vaikuttavat ulkopolitiikkaan. Viides selitys puolestaan perustuu olettamukseen, että kansainvälisen järjestelmän rakenteella — tiukalla tai löyhällä bipolaarisuudella on vaikutuksensa pienen liittokunnan jäsenen käyttäytymiseen »arvoja» koskevissa kysymyksissä.

Selityksessä 2 käytetään ekspressiivistä lähestymistapaa eli doktriinia käytetään ilmaisemaan jotakin erityisestä tanskalaisesta varovaisuudesta »arvojen» alueella. Selitys perustuu olettamukseen arvodoktriinin vakaudesta, sen »kitkasta» (inertia).

Näistä ainesosista Mouritzen laatii sen ennusteen, että Tanskan ulkopolitiikka on »arvoja edistävissä» kysymyksissä vuonna 1990 hieman vähemmän aktiivista kuin arviota teh-

täessä vuonna 1980. (18.) Mouritzen perustelee ennustustaan näin:

- aktiivisuutta lisäävät tekijät 1 ja 3 vaikuttavat edelleen, tekijä 4:n vaikutus on epävarma (dubious), kun taas
- aktiivisuutta vähentävistä tekijöistä 6. voimistuu («We believe that membership of the EC will have a greater influence on Danish value-promoting policy in 1990»), toinen vaikuttaa edelleen, viidennestä on vaikea sanoa («5 is fragile»), kun ei tiedetä millainen bipolaarisuuden aste vallitsee 10 vuoden kuluttua.

Mouritzen lisää ennustukseensa vielä yhden tekijän. Hän ennustaa ensin, että laajojen kansankerrosten aineellinen toimeentulo laskee Tanskassa 1980-luvun alussa. Tämän »hyvinvointiuhkan» (welfare threat) Mouritzen uskoo vaikuttavan siten, että ihmiset olisivat vähemmän kiinnostuneita sellaisista »ylellisyysintresseistä» (luxury interests) kuin ulkopoliitiikan »arvoja edistävästä» osista. Tähän 7. tekijään Mouritzen sisällyttää myös sellaiset ilmiöt kuin EY:n Lähi-idän politiikan muuttumisen öljykriisin jälkeen ja vaikeudet lisätä Tanskan kehitysapua taloudellisesti vaikeina aikoina. Tämä selitys perustuu siihen synkroniseen olettamukseen, että valtioiden päämäärät ovat hierarkisia. Jotkut päämäärät ovat muita tärkeämpiä, jotkut tulevat esiin ja niitä korostetaan vain silloin kun tärkeämmät päämäärät on saavutettu. (19.)

Kun Mouritzen lisää ennustukseensa vielä tämän 7. tekijän aiheuttaman vaikutuksen, päätyy hän arvioimaan, että Tanskan ulkopoliitiikan »arvoprofiili» tulee olemaan vuonna 1990 merkittävästi matalampi kuin vuonna 1980 (the overall prediction points to a significantly lower value profile in 1990 than in 1980).

Arvioidessaan ennustuksensa tieteellistä pätevyyttä ja luotettavuutta Mouritzen tekee jaon niihin tekijöihin (4, 5 ja 7), joiden osalta ennustaminen perustuu synkroniseen lähestymistapaan ja niihin (1, 2, 3 ja 6), joiden osalta perustana on diakroninen lähestymistapa. (20.) Ensin mainittujen suhteen mene-

telmällinen ongelma on se, että ennustamisen tulisi perustua ekstrapolointiin, mutta näistä tekijöistä ei ole löydettävissä trendejä, joihin se voisi rakentua. Sen sijaan diakroniseen lähestymistapaan perustuva ennustaminen on vahvemmalla pohjalla. Tekijät 1, 2, 3 ja 6 ovat vähemmän muutoksista riippuvaisia. Diakronisen luonteensa vuoksi ja riippumattomien muuttujensa ajallisen kestävyuden ansiosta ne eivät ole niin riippuvaisia ekstrapoloinnista — jos ovat ollenkaan. Oleellinen ero synkroniseen lähestymistapaan on siinä, että diakronisessa lähestymistavassa riippuva ja riippumaton muuttuja sijaitsevat aika-akselin eri kohdissa — aika on elimellinen osa niitä. Doktriini siis vaikuttaa politiikkaan vasta sen jälkeen, kun se on määritelty (the restriction of policy. . . is by its very nature something occurring after the doctrine has been »issued»). Sama koskee tekijöihin 2 ja 6 sisältyviä diakronisia oletuksia. Mouritzen tiivistää johtopäätöksensä: jos tiedetään diakronisen riippuvuussuhteen luonne ja riippumattoman muuttujan »arvo», tiedetään myös riippuvan muuttujan »arvo» eli tuleva asiointila. Toisin sanoen, näin on tuotettu ennustus.

Lopuksi Mouritzen esittää vielä lyhyen esimerkin ennustamisesta pidemmällä aikavälillä lähinnä osoittaakseen diakronisen lähestymistavan sitä paremmaksi synkroniseen verrattuna mitä kauemmaksi tulevaisuuteen ennustaminen suuntautuu. (21.)

#### **4.1.2. Ennustaminen tämän tutkimuksen doktriinikäsitteiden pohjalta**

Mouritzenin kehittämä menetelmä doktriinien käyttämiseksi ennustamisessa tarjoaa käyttökelpoisen teoreettisen perustan käytännön tutkimustyölle. Sen soveltuvuus ennustusten laatimiseen tässä tutkimuksessa kehitetyn doktriinin pohjalta ei ole kuitenkaan itsestään selvää, sillä valitsemani käsitteistö jatutkimusmenetelmä poikkeavat oleellisesti Brodinin työssä

käytetyistä.

Käsitteelliset ja menetelmäerot Brodinin tutkimuksen ja tämän työn välillä voidaan tiivistää seuraavasti:

1. Brodinin työssä doktriini ymmärretään valtion julkilausutuksi politiikaksi, jota käsitellään vaikuttamisen välineenä. Tässä tutkimuksessa doktriini on määritelty ensi sijassa toimintaohjelmaksi, joka ohjaa ulkopoliittista päätöksentekoa.
2. Brodinin doktriinimääritelmään sisältyy myös maailmankuva. Tässä tutkimuksessa doktriini on vain itse toimintaohjelma, joka on asiallisesti sama kuin Brodinin määritelmän »strategia». Tämän tutkimuksen »ideaalityyppi» sisältää sekä itse toimintaohjelman, doktriinin, että siihen johtaneet tekijät eli päämäärät ja maailmankuvan. Se siis vastaa laajuudeltaan Brodinin doktriinia.
3. Menetelmällisesti merkittävin ero on se, että Brodinin tutkimus on empiirinen, kun taas tämä työ on luonteeltaan lähinnä hypoteettinen ja siis teoreettinen. Kun Brodin on määritellyt doktriinin valtion julkilausutuksi politiikaksi, ovat hänen aineistonaan valtion viralliset kannanotot. Ennustamisessa ne katsotaan rajoittavaksi diakroniseksi tekijäksi. Tässä työssä Suomen ulkopoliittinen doktriini ja siihen johtanut logiikka taas esitetään hypoteettisena »ideaalityyppinä», joka on kehitetty käytännöllisen päättelyn mallin avulla. Tässä työssä empiirisellä tasolla liikutaan vain luvussa I/7., jossa tarkastellaan puolueettomuusdoktriinin soveltamista käytäntöön.

Mouritzenin ennustusmenetelmän käyttäminen näyttäisi tämän vertailun perusteella olevan mahdollista ennustettaessa puolueettomuusdoktriinin soveltamista ihmiskuntapolitiikan kysymyksissä. Mouritzenin diakroninen rajoittava lähestymistapa edellyttää sitä, että voidaan esittää perusteltuja diakronisia olettamuksia tekijöistä, jotka vaikuttavat tulevaan kehitykseen. Tämän tutkimuksen ensimmäisen osan 7. luvussa on

analysoitu tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet siihen, kuinka puolueettomuuspolitiikan ja ihmiskuntapolitiikan periaatteita on sovitettu yhteen. Nämä tekijät ovat samankaltaisia kuin ne, joita Mouritzen analysoi edellä selostetussa Tanskan politiikkaa koskeneessa tutkimuksessaan.

Mouritzenin tutkimuksen kaksi doktriinitekijää (1. ja 3.) on esitetty Brodinin tapaan empiirisesti. Niitä ei kuitenkaan dokumentoida julki lausuttuna virallisena Tanskan politiikkana, vaan ne perustuvat Mouritzenin omaan tulkintaan. Mouritzenin esittämät tekijät ovat hypoteesinomaisia ja ne ovat siten luonteeltaan hyvin lähellä tässä tutkimuksessa esitettyä doktriinia. Eroa doktriinityyppien välillä vähentää vielä se, että tämän tutkimuksen ensimmäisen osan 7. luku siirtää doktriinin tarkastelun empiiriselle tasolle, joten siitä saavat analyysin ainekset ovat lähellä sitä, mitä Brodinin doktriinikäsitteen mukaan pidetään valtion julki lausuttuna politiikkana, s.o. doktriinina. Sen lisäksi, että ennustukseni perustuu puolueettomuusdoktriinin vaikutuksiin ihmiskuntapolitiikassa, voidaan analyysissä Mouritzenin tapaan tarkastella myös muita ihmiskuntapolitiikan muotoutumiseen vaikuttavia tekijöitä.

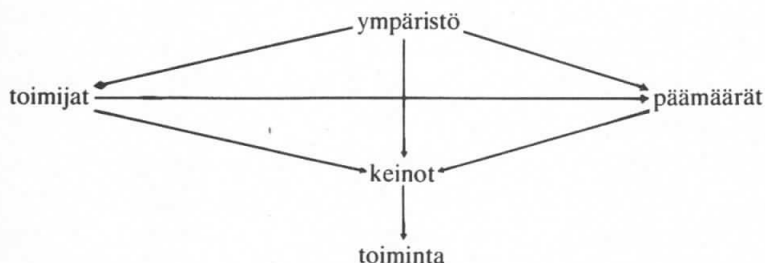
Vaikka Mouritzenin doktriinikäsitteistö ja hänen käyttämänsä doktriinimalli poikkeavat tässä tutkimuksessa sovelletuista, voidaan hänen menetelmänsä siis käyttää ennustettaessa ihmiskuntapolitiikan tulevaisuutta.

#### **4.1.3. Ennustusmallin ja Mouritzenin ennustusmenetelmän yhdistäminen**

Ennustamiselle on edellä kehitetty kaksi menetelmällistä lähtökohtaa, yleinen ennustusmalli ja malli niiden tekijöiden analysoimiseksi, jotka vaikuttavat tulevaisuuden ihmiskuntapolitiikkaan. Nämä kaksi lähtökohtaa on yhdistettävä.

Täysin kehittyneen ennustuksen laatimiseksi on tarkasteltava jokaista viittä ennustusmallin elementtiä ja ennakoitava,

kuinka ne muuttuvat siirryttäessä ajankohdasta  $t_0$  ajankohdtaan  $t_1$ . Periaatteessa muutostekijät  $F_1-F_n$  voivat vaikuttaa joko suoraan tai välillisesti kaikkiin ennustusmallin osiin. Ennustusmallin eri osatekijöillä on keskinäisiä vuorovaikutussuhteita, jotka voidaan havainnollistaa kaavion avulla:



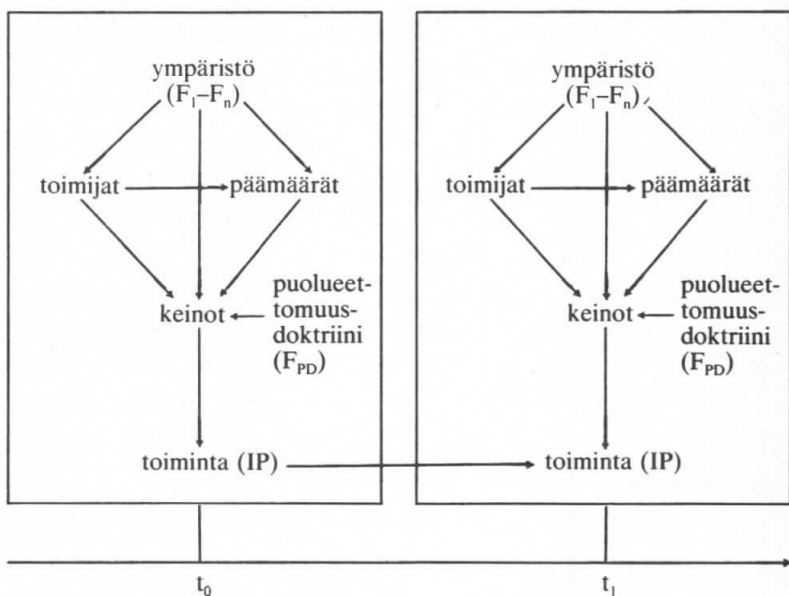
Kaavio osoittaa ympäristössä tapahtuvien muutosten keskeisyyden. Ne vaikuttavat suoraan keinojen valintaan ja toimintaan. Tällöin toimijat ja päämäärät pysyvät ennallaan, mutta olosuhteiden muutos johtaa silti muutoksiin keinoissa ja toiminnassa. Mutta lisäksi ympäristötekijöillä on myös välillinen vaikutus toimijoiden ja päämäärien kautta. Ympäristön muuttuminen voi vaikuttaa siihen, millaisia päätöksentekijöitä toimijoiksi valitaan sekä siihen, millaisia päämääriä toimijat asettavat ja millä keinoilla niihin pyritään pääsemään. Lisäksi ympäristön muutokset voivat vaikuttaa suoraan päämäärien määrittelyyn.

Ympäristön muuttumisen ohella myös toimijoiden muuttuminen voi itsenäisesti vaikuttaa ihmiskuntapolitiikan muotoutumiseen. Kun ihmiskuntapolitiikan päämääristä ja keinoista on kuitenkin laaja yksimielisyys, ei ole oletettavaa, että päätöksentekijöiden vaihtuminen voisi oleellisesti vaikuttaa ihmiskuntapolitiikan muotoutumiseen. Muutosten varsinaiseksi aiheuttajaksi jää näin ollen ympäristön muuttuminen, joka saattaa vaikuttaa myös toimijoiden muuttumiseen. Ennustusta laadittaessa lähdetään siis siitä, että toimijat ja päämäärät eivät muutu »itsenäisesti», vaan vain ympäristömuutosten vaikutuksesta. Nämä ennustusmallin elementit otetaan huo-

mioon ympäristömuutoksia analysoitaessa.

Edellä tarkoitettujen ihmiskuntapolitiikan »sisäisten» muutostekijöiden ohella ihmiskuntapolitiikan muotoutumiseen vaikuttaa »ulkoisena» tekijänä puolueettomuusdoktriini, kuten kuviossa 13. on esitetty. Jo tehdyn ennustuksen mukaan Suomen ulkopoliittinen perusdoktriini ei muutu, ei myöskään sen puolueettomuuspoliittinen osa, puolueettomuusdoktriini. Se vaikuttaa rajoittavasti ihmiskuntapolitiikan keinojen valintaan ja siis itse toimintaan, ihmiskuntapolitiikkaan. Sen lisäksi, että tekijät  $F_1-F_n$  vaikuttavat ihmiskuntapolitiikkaan, saattavat ne vaikuttaa siihen, kuinka voimakkaasti ja millä tavoin puolueettomuusdoktriini vaikuttaa ihmiskuntapolitiikkaan.

Edellä esitetyn kehittelyn perusteella voidaan kuvion 13. ennustusmalli esittää täydennetyssä muodossa. Puolueettomuusdoktriini merkitään kuviossa tekijäksi  $F_{PD}$  ja muut tekijät vastaavasti  $F_1-F_n$ .



Kuvio 16. Täydennetty ennustusmalli ihmiskuntapolitiikan tulevaisuuden ennustamiseen.

Tämä kaavio osoittaa ennustustehtävän rakenteen. Ensin on analysoitava ihmiskuntapolitiikan ympäristöön vaikuttavia muutostekijöitä ( $F_1-F_n$ ) ja laadittava ennustus niiden kehityksestä siirryttäessä nykytilanteesta ajankohtaan  $t_1$ . Sen jälkeen on tarkasteltava ympäristömuutosten vaikutuksia toimijoihin ja ihmiskuntapolitiikan päämääriin. Lopuksi on suoritettava yhteenveto, jossa kootaan ympäristössä, toimijoissa ja päämäärissä ennakoitua muutokset yhteen sekä arvioidaan niiden ja toisaalta puolueettomuusdoktriinin ( $F_{PD}$ ) kokonaisvaikutukset keinojen valintaan ja toimintaan eli tulevaisuuden ihmiskuntapolitiikkaan (IP). Nuoli  $IP/t_0$ :sta  $IP/t_1$ :een kuvaa aikaisemman ihmiskuntapolitiikan diakronista rajoittavaa vaikutusta tulevaisuuden ihmiskuntapolitiikkaan.

Luvussa I/7. on eritelty käytännön esimerkkien pohjalta niitä tekijöitä, jotka ovat tähän mennessä vaikuttaneet siihen, kuinka ihmiskuntapolitiikan ja puolueettomuuspolitiikan periaatteet on sovitettu yhteen.

Kun puolueettomuuspolitiikka on Suomen ulkopolitiikan yleislinja, on puolueettomuusdoktriinilla ratkaisevan tärkeä merkitys ihmiskuntapolitiikan muotoutumiseen myös tulevaisuudessa. Aikaisemmin olemme jo todenneet, että itse puolueettomuusdoktriini ei näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa tule muuttumaan. Sen sijaan on todennäköistä, että ihmiskuntapolitiikan ympäristötekijöissä tapahtuvat muutokset vaikuttavat siihen, kuinka puolueettomuuspolitiikan periaatteet ja ihmiskuntapolitiikan päämäärät sovitetaan tulevaisuudessa yhteen. Puolueettomuusdoktriini ( $F_{PD}$ ) on suhteessa ihmiskuntapolitiikkaan rajoittava diakroninen tekijä.

Muut luvussa I/7. esiin tulleet tekijät voidaan tiivistää viideksi Suomen ihmiskuntapolitiikkaa tulevaisuudessakin muovaavaksi ympäristötekijäksi:

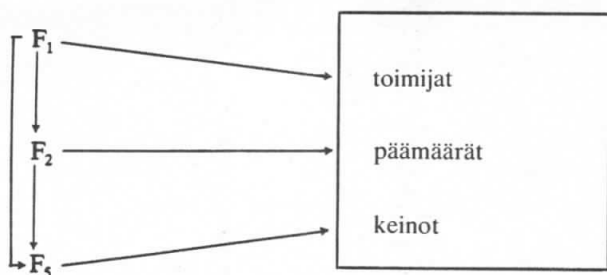


- $F_1$  = ihmiskuntapolitiikan eri lohkoilla vallitsevat olosuhteet ja kansainvälisen yhteisön ihmiskuntapolitiikka sekä
- $F_2$  = maailman yleisen mielipiteen,
- $F_3$  = puolueettomien maiden viiteryhmän,
- $F_4$  = pohjoismaisen viiteryhmän ja
- $F_5$  = oman maan yleisen mielipiteen vaikutus.

Luvun I/7. analyysissä tulivat näiden tekijöiden lisäksi esiin suurvaltojen ja kiistojen osapuolten odotukset. Ne sisältyvät tekijään  $F_{PD}$ . Puolueettomuuspolitiikan periaatteitahan pyrittään noudattamaan juuri siitä syystä, että suurvallat ja muut maailman maat voisivat pitää puolueettomuutta hyväksyttävänä ja uskottavana.

Mouritzenin esille ottamaa »päinvastaista rajoitusvaikutusta» ei Suomen ulkopoliittikkaa analysoitaessa löydy, ellei siten sellaiseksi katsota itse ulkopoliittista doktriinia ja nimenomaan sen turvallisuuspoliittista osaa. Siinä heijastuu tahto tehdä selvä ero siihen sotaan edeltäneeseen doktriiniin, joka epäonnistui. Tämä ilmenee siten, että korostetaan Suomen ulkopoliittikassa sotien jälkeen tapahtuneen muutoksen perustavanlaatuisuutta ja painotetaan luottamuksen tärkeyttä Suomen ja Neuvostoliiton välisissä suhteissa.

Ympäristötekijät  $F_1$ ,  $F_2$  ja  $F_5$  liittyvät kiinteästi toisiinsa. Olosuhteiden muutokset ihmiskuntapolitiikan eri lohkoilla vaikuttavat sekä suoraan että maailman yleisen mielipiteen kautta Suomen yleiseen mielipiteeseen. Tekijä  $F_1$  vaikuttaa sekä suoraan että tekijöiden  $F_2$  ja  $F_5$  kautta Suomen ulkopoliittikan toimijoihin, päämääriin ja keinoihin. Maailman ja Suomen yleinen mielipide saattavat muuttua ilman olosuhteiden muuttumista, minkä lisäksi Suomen yleinen mielipide saattaa muuttua, vaikka olosuhteet ja maailman yleinen mielipide pysyisivät ennallaan.  $F_2$  ja  $F_5$  voivat vaikuttaa siis myös »itsenäisesti» toimijoihin, päämääriin ja keinoihin. Kaaviona nämä vuorovaikutussuhteet voidaan esittää näin:



Myös tekijät  $F_3$  ja  $F_4$  saattavat vaikuttaa Suomen yleiseen mielipiteeseen samaan tapaan kuin tekijät  $F_1$  ja  $F_2$ . Tekijöissä  $F_3$  ja  $F_4$  tapahtuvat muutokset vaikuttavat ennen muuta siihen, kuinka Suomi sovittaa yhteen puolueettomuuspolitiikkansa periaatteita ja ihmiskuntapolitiikan päämääriä. Puolueettomalla ja pohjoismaisella viiteryhmillä on erilainen vaikutus ihmiskuntapolitiikan eri lohkoilla. Näiden kahden viiteryhmän sisäinen kehitys ja niiden keskinäisen painoarvon muutos eri foorumeilla saattavat siis vaikuttaa Suomen ihmiskuntapolitiikan muotoutumiseen. Tässä tarkastelussa on tietysti otettava huomioon myös Suomen politiikan vaikutus viiteryhmiin käyttäytymiseen.

Myös tekijät  $F_3$  ja  $F_4$  vaikuttavat sekä ihmiskuntapolitiikan toimijoihin, päämääriin että keinoihin. Tämä vaikutus toteutuu osittain välillisesti, yleisen mielipiteen kautta.

Seuraavassa esitettävän ennustuksen laajin, ihmiskuntapolitiikan eri lohkoilla vallitsevia olosuhteita koskeva osa perustuu lähinnä synkroniseen lähestymistapaan. Se ei ole minun ennustukseni, vaan esitän muiden tekemiä ennusteita ihmiskuntapolitiikan olosuhteiden muutoksista. Ennusteen laatimisessa on käytetty ensi sijassa ekstrapolointia. Ennustuksen luotettavuus voidaan asettaa kyseenalaiseksi, mutta se ilmaisee varsin luotettavasti sen suunnan, johon kehitys on ainakin lähivuosisikymmeninä kulkemassa.

Tämä tekijää  $F_1$  koskeva ennustus on perustana tekijöitä  $F_2$  ja  $F_3$  koskeville ennustuksille. Lisäksi pyrin nojautumaan näi-

den tekijöiden kehitystä ennustaessani diakronisiin yleisen mielipiteen kehitykseen vaikuttaviin seikkoihin.

Tekijät  $F_3$  ja  $F_4$  ovat luonteeltaan samanlaisia kuin Mouritzenin diakronisiksi luonnehtimat tekijät — EY:n jäsenyys ja pohjoismainen yhteistyö — Tanskan ulkopolitiikassa. Ne perustuvat olettamukseen, että viiteryhmä vaikuttaa valtion ulkopolitiikkaan. Ennustus viiteryhmissä tapahtuvista muutoksista ja viiteryhmien painoarvon muutoksista eri foorumeilla sen sijaan perustuu pitkälti synkronisiin olettamuksiin. Pysin esittämään ennustukselleni mahdollisimman analyyttiset perusteet, mikä vahvistaa tieteellistä pätevyyttä.

Ennustuksella pyritään selvittämään sitä, kuinka ympäristötekijät  $F_1$ – $F_n$  ja puolueettomuusdoktriini  $F_{PD}$  vaikuttavat Suomen tulevaan ihmiskuntapolitiikkaan. Tutkimuksella tähdätään kolmentasoiisiin tuloksiin.

*Ensinnäkin* tavoitteena on sen selvittäminen, kuinka ihmiskuntapolitiikan omien tavoitteiden ja puolueettomuuspolitiikan periaatteiden keskinäinen painoarvo mahdollisesti muuttuu. Jos ihmiskuntapolitiikan omat ihmiskunnan yhteiseen etuun perustuvat ja epäitsekkäät päämäärät saavat ulkopolitiikan kokonaisuudessa hyvin merkittävän sijan, saattaa se merkitä puolueettomuusnäkökohtien tähänastista vähäisempää huomioon ottamista. Varsinkin epäitsekkäiden tavoitteiden merkityksen korostuminen voi johtaa tunnepitoisten seikkojen korostumiseen päätöksenteossa, jolloin puolueettomuuspoliittisten periaatteiden vaikutus saattaa heikentyä.

*Toisena* tavoitteena on selvittää ihmiskuntapolitiikan eri lohkojen osuutta Suomen tulevassa ulkopolitiikassa. Varsinkin ympäristötekijöiden muutokset vaikuttavat ratkaisevasti siihen, millaisen painoarvon ihmiskuntapolitiikan eri osa-alueet — ympäristökysymykset, kehitysyhteistyö, ihmisoikeusasiat, alueelliset kriisit ja aseidenriisunta — saavat ulkopolitiikan kokonaisuudessa. Näihin painotuksiin vaikuttavat osaltaan kaikki edellä esitetyt ympäristötekijät. Myös puolueettomuusdoktriini vaikuttanee näihin painotuksiin. On oletetta-

vaa, että ulkopolitiikka on erityisen aktiivista niillä ihmiskuntapolitiikan osa-alueilla, joilla Suomen puolueettomuuspolitiikan toteuttaminen on helpointa, kun taas toiminnan on syytä olettaa olevan pidättävämpää niillä ihmiskuntapolitiikan lohkoilla, joilla puolueettomuusperiaatteiden soveltaminen on ongelmallista. Ennustuksella pyritään siis selvittämään myös sitä, kuinka ihmiskuntapolitiikka painottuu eri osa-alueiden kesken.

Tutkimuksen *kolmas* tavoite on niiden toimintasääntöjen ennustaminen, joita tulevaisuuden ihmiskuntapolitiikassa noudatetaan. Tutkimuksen ensimmäisen osan lopussa todettiin, että ihmiskuntapolitiikassa, varsinkin ihmisoikeuskysymyksissä, puolueettomuuspolitiikan periaatteiden soveltamisäännöt ovat vähemmän kehittyneet kuin muilla ulkopolitiikan lohkoilla. On oletettavaa, että ihmiskuntapolitiikan kysymysten kasvava merkitys ulkopolitiikan kokonaisuudessa johtaa nykyistä selvempien toimintasääntöjen syntymiseen tällä alalla. Kun tulevien ihmiskuntapolitiikan tilanteiden yksityiskohtainen ennakoiminen on mahdotonta, ei ennustus voi tältä osin olla kovin tarkka.

## 4.2. Ennustus Suomen ihmiskuntapolitiikasta

### 4.2.1. Ihmiskunnan yhteiset ongelmat ja yhteistyö niiden ratkaisemiseksi

Ihmiskunnan tulevaisuudesta on esitetty runsaasti erilaisia ennusteita. Suomen ihmiskuntapolitiikkaa koskevan ennustuksen laatimista ajatellen ei ole tarpeen ryhtyä laatimaan mitään omaa ihmiskunnan tulevaisuuden kuvaa, vaan tältä osin voidaan tukeutua painavimpiin jo laadittuihin ennusteisiin.

Keväällä 1987 valmistui Ympäristön ja kehityksen maail-

mankomission (The World Commission on Environment and Development), niin sanotun Brundtlandin komission raportti »Yhteinen tulevaisuutemme» (Our Common Future). Komission asetti tehtävänsä Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen päätöksen perusteella YK:n pääsihteeri vuoden 1983 lopulla. Se koostui 22 johtavasta ympäristö- ja kehityskysymysten asiantuntijasta. Komission pääsihteeriä avustavaan asiantuntijaryhmään kuului 15 jäsentä. Asiantuntijatyöryhmissä oli mukana kaikkiaan 49 huippuasiantuntijaa. Komissio käytti työssään myös monien muiden asiantuntijoiden sekä tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen apua. Sen työtä varten laadittiin yhteensä yli 75 tutkimusta ja raporttia. (22.)

Brundtlandin komission kokosi yhteen parhaimman käytettävissä olevan ympäristöä ja kehitystä koskevan tiedon. Sen raportti sisältää dokumentoidun selvityksen ihmiskunnan nykyisestä tilasta ja sen tulevaisuuden näkymistä. Lisäksi komission raportissa esitetään runsaasti suosituksia siitä, mitä olisi tehtävä, jotta maailmassa saataisiin aikaan kestävä, kaikkien kansojen hyvinvointia lisäävä kehitys. Tältä osin raportti luo pohjaa sen arvioimiseksi, millaista ihmiskuntapolitiikkaa kansainvälinen yhteisö tulevaisuudessa toteuttaa. Kun komissio tarkasteli ihmiskunnan tulevaisuutta ennen muuta ympäristön näkökulmasta, sen työ painottui lähes yksinomaan kehityksen aineellisiin edellytyksiin ja sen aineelliseen puoleen. Komission laatimaa ennustetta on sen vuoksi tarpeen täydentää lähinnä ihmisoikeuksia ja pakolaisongelmaa koskevalla tarkastelulla.

#### *4.2.1.1. Ihmiskunnan ongelmat ja haasteet*

Brundtlandin komissio ei esitä raportissaan synkkää tulevaisuuden ennustetta yhä lisääntyvistä elinympäristön vaurioista, köyhyydestä ja muista koettelemuksista maailmassa, joka on yhä saastuneempi ja jossa luonnonvaroja on käytettävissä yhä

vähemmän. Raportti on myönteiseen muutokseen tähtäävä asiakirja, joka esittää siirryttäväksi sellaisen uuden taloudellisen kasvun kauteen, joka antaa mahdollisuuden säilyttää ja vahvistaa ihmiskunnan elämän ympäristöllistä ja luonnonvaraperustaa ja joka voi samalla helpottaa kehitysmaiden syvää köyhyyttä. (23.) Mutta tämä toive paremmasta tulevaisuudesta on ehdollinen: ihmiskunnan on ryhdyttävä päättäväiseen poliittiseen toimintaan ympäristön suojelemiseksi ja luonnonvaraperustan vahvistamiseksi niin, että kestävä kehitys ja ihmiskunnan olemassaolo voidaan turvata. Komission raporttia ei tule ymmärtää ennusteeksi, vaan viimeisimpään ja parhaimpaan tieteelliseen tietoon perustuvaksi varoitukseksi siitä, että on tullut aika tehdä päätökset, joilla taataan nykyisen ja tulevien sukupolvien elinmahdollisuudet. (24.) Suositustensa perustaksi komissio esittää runsaasti tosiasiatietoa ihmiskunnan nykytilasta ja tulevaisuuden näkymistä, jos tähänastinen kehityksen suunta saa jatkua. Tältä osin raportti sisältää useita ennusteita.

Komissio esittää useita esimerkkejä siitä, että kehityksen hyväksi tehty työ tuottaa tuloksia: imeväiskuolleisuus alenee, ihmisten elinikä pitenee, luku- ja kirjoitustaitoisten aikuisten lukumäärä kasvaa, koulua käyvien lasten osuus ikäluokasta nousee ja maailman elintarviketuotanto kasvaa väestön lisääntymistä nopeammin. Mutta samalla näitä myönteisiä tuloksia aikaansaaneet prosessit ovat saaneet aikaan »kehitykseen» ja ympäristöön liittyviä kehityssuuntia, joita maapallo ja sen väestö eivät voi kauan kestää.

Nälkää näkevien ihmisten lukumäärä on suurempi kuin koskaan aikaisemmin ja heidän määränsä on edelleen lisääntymässä. Luku- ja kirjoitustaidottomien määrä kasvaa. Yhä useammalta ihmiseltä puuttuu puhdasta vettä, kunnollinen asunto ja polttopuuta. Kuilu rikkaiden ja köyhien kansakuntien välillä on laajenemassa, ei suinkaan kaventumassa. Nykyisten kehityssuuntien ja institutionaalisten järjestelmien puitteissa on vähän toivoa, että tämä prosessi saataisiin kään-

netyksi. Ympäristön kehityssuunnat uhkaavat muuttaa elinolosuhteita maapallolla niin voimakkaasti, että monien eliölajien — myös ihmisen — elinmahdollisuudet ovat uhattuina. Joka vuosi 6 miljoonaa hehtaaria tuottavaa kuivuuden vaivamaa maata muuttuu hedelmättömäksi autiomaaksi ja yli 11 miljoonaa hehtaaria metsää hävitetään. Erityisesti Euroopassa haposateet tappavat metsiä ja järviä. Fossiilisten polttoainneiden käyttö lisää ilman hiilidioksidipitoisuutta, mikä johtaa vähittäiseen lämpötilan nousuun, niin sanottuun kasvihuoneilmioon, millä olisi tuhoisat seuraukset etenkin rannikkovaltioille. Otsonikerros uhkaa heikentyä, millä myös olisi vakavat ympäristövaikutukset. Lisäksi komissio viittaa teollisuuden ja maatalouden myrkkypäästöihin. (25.)

Komission työ perustuu siihen perustavanlaatuisen tosiasiain, ettei taloudelliseen kehitykseen liittyviä kysymyksiä ja ympäristökysymyksiä voida erottaa toisistaan, vaan ne liittyvät erottamattomasti yhteen ja vaikutukset käyvät molempiin suuntiin. Yhtä lailla liittyvät kehitysmaiden köyhyysongelmat ja ympäristöongelmat toisiinsa. Niinpä komissio on ulottanut työnsä kaikkiin niihin inhimillisen toiminnan puoliin, joilla on suoria tai välillisiä vaikutuksia elinympäristöön ja kehityksen luonnonvaraperustaan. Komission esittämä »kestävän kehityksen» (sustainable development) malli koskee sekä kehitysmaita että teollistuneita maita. (26.)

Brundtlandin komissio tarkastelee maapalloa ja ihmiskuntaa yhtenä kokonaisuutena, jonka kokemat erilaiset kriisit liittyvät toisiinsa: ympäristö-, kehitys- ja energiaongelmat ovat saman kriisin eri puolia. Komissio tiivistää kannanottonsa esitykseen kuusikohtaiseksi ohjelmaksi, jolla siirrytään kestäväan kehitykseen. Nämä ohjelmakohdat käsittelevät väestönkasvua, ravintokysymystä, lajien säilyttämistä, energiaa, teollistumista ja kaupungistumista. Kunkin ohjelmakohdan perusteluksi komissio esittää tosiasia-aineistoa ihmiskunnan nykytilasta ja sen kehityksen näkymistä. Lisäksi raportti sisältää saman tasoista tietoa maailmantalouden ongelmista ja kehitys-

maiden velkakriisistä sekä asevarustelusta. Ihmisoikeuskysymyksen osalta on turvauduttava muihin lähteisiin.

Ihmiskunnan tila ja tulevaisuus kiteytetään seuraavassa näihin yhdeksään asiakokonaisuuteen. Kahdeksan ensimmäisen kohdan osalta ainoana lähteenä on Brundtlandin komission mietintö. Esitykseen on poimittu tärkeimmät raporttiin sisältyvät ennusteet ja suositukset ja saatettu tämä aineistoon järjestykseen.

## 1. Väestönkasvu

Väestönkasvu on vakava ongelma koko ihmiskunnalle ja varsinkin monille kehitysmailla. Maapallon väkiluku on kohoamassa 8 ja 14 miljardin välille ensi vuosisadalla. Ellei nykyistä kehityksen suuntaa väestönkasvussa ja väestöpolitiikassa saada muutetuksi, uhkaa maapallon väestö siis kasvaa jopa kolme kertaa nykyistä suuremmaksi. Alemman luvun toteutuminen edellyttää oleellisesti nykyistä tehokkaamman väestöpolitiikan toteuttamista.

Komissio esittää YK:ssa laadittuihin väestöennusteisiin nojautuen, että maapallon nykyään noin 5 miljardin suuruinen väestö suunnitteen kaksinkertaistuu lähivuosisikymmeninä. YK:n ennusteiden mukaan maapallon väkiluku tasapainottuu ensi vuosisadan kuluessa jonnekin 8 ja 14 miljardin välille. Kasvusta 90 prosenttia suuntautuu köyhimpiin maihin, siitä puolestaan 90 prosenttia niiden jo pahoin ruuhkautuneisiin kaupunkeihin. (27.)

Voimakas väestönkasvu pahentaa ympäristöongelmia ja vaikeuttaa myönteisen kehityksen aikaansaamista kehitysmaissa. Koska teollisuusmaiden väestö kuluttaa henkeä kohden runsaimmin luonnonvaroja ja pilaa eniten ympäristöä, tuottaa niiden väestönkasvu runsaammin maailmanlaajuisia ympäristöongelmia kuin kehitysmaiden väestön lisääntyminen. Toisaalta kehitysmaiden voimakas väestönkasvu johtaa mittaviin paikallisiin ja alueellisiin ympäristövaurioihin, jotka puolestaan heikentävät ihmisten elinoloja ja ovat esteenä kehitykselle. Teollistuneissa maissa toiminnan painopisteen



tulee olla taloudellisen kasvun laadun parantamisessa siten, että ympäristönsuojelu tehostuu ja luonnonvaroja voidaan säästää. Kehitysmaissa väestöpolitiikalla on keskeinen merkitys ajatellen sekä ympäristönsuojelua että väestön elinolojen kohentamista.

Komissio toteaa, että maailmassa on nyt lukumääräisesti enemmän nälkää näkeviä ihmisiä kuin koskaan ihmiskunnan historiassa ja heidän määränsä lisääntyy jatkuvasti. (29.) Voimakas väestönkasvu juuri köyhissä kehitysmaissa vaikeuttaa nälkäongelman ratkaisemista. Kehitysmaiden nopea väestönkasvu johtaa myös pahenevaan pulaan polttopuusta. Vuosisadan loppuun mennessä arvioidaan kolmen miljardin ihmisen elävän alueilla, joilla puuta hakataan nopeammin kuin sitä kasvaa ja joilla puuta on äärimmäisen niukasti tarjolla. (30.) Slummeissa ja suurkaupunkien hökkelikylissä asuvien määrä on lisääntymässä. Yhä useammat ihmiset elävät ilman puhdasta juomavettä ja kunnon viemärintiä ja ovat näin ollen alttiina niiden puutteesta johtuville sairauksille. Kaiken kaikkiaan köyhyys on vakava ongelma ja sen uhrien määrä on moninkertaistumassa.

Köyhyys johtaa ympäristön vaurioitumiseen. Köyhät ja nälkäiset ihmiset tuhoavat usein lähiympäristöönsä pysyäkseen hengissä: he hakkaavat metsät, heidän karjansa syövät laidunmaat paljajaksi, he ylittävät asuinalueensa luonnontaloudelliset rajat ja muuttavat entistä sankemmin joukoin täyteen ahdettuihin kaupunkiin. (31.)

Luonnon rasittaminen lisää ympäristöonnettomuuksia. Luonnon katastrofit vaativat 1970-luvulla kuusi kertaa enemmän ihmishenkiä ja koettelivat kaksi kertaa suurempaa määrää ihmisiä kuin 1960-luvulla. Eniten tuhoa tuottivat kuivuudet ja tulvat, joita aiheuttavat muun muassa metsien hävittäminen ja ympäristöä turmeleva maanviljely. 1980-luvulla komissio arvioi saman suuntauksen jatkuneen. (32.) Valtaosa näiden onnettomuuksien uhreista on köyhien maiden köyhimpiä ihmisiä, jotka joutuvat raivaamaan itselleen viljelysmaita kuivuuden ja tulvien vaivaamille äärialueille ja asuttamaan onnettomuuksille alttiita maa-alueita.

Köyhyys, epäoikeudenmukaisuus, ympäristön pilaantuminen ja aseelliset selkkaukset ovat ongelmia, jotka ovat kietoutuneet toisiinsa. »Ympäristöpakolaiset» ovat yksi tämän vuorovaikutuksen ilmenemismuoto, joka aiheuttaa kansainväliselle yhteisölle yhä enemmän huolta. Pakolaisten joukkovaellukset näyttävät johtuvan poliittisista mullistuksista ja väkivallan käytöstä, mutta usein taustalla ovat vaikuttamassa myös ympäristön vaurioitumiseen liittyvät syyt. (33.)

Komission johtopäätös on, ettei väestönkasvun nykyvauhti voi

jatkoa. Se estää jo nyt monia valtioita järjestämästä ihmisille riittävästi koulutusta, terveydenhuoltoa ja ravintoa puhumattakaan niiden mahdollisuuksista kohottaa väestönsä yleistä elintasoja. Monissa kehitysmaissa väestönkasvu on niin voimakas, että ne tuskin pystyvät aikaansaamaan yhtä suurta kansantulon kasvua, joten henkeä kohti laskettu kansantulo ei nouse tai se saattaa jopa alentua. 1980-luvun alussa — kansainvälisen laman aikana — talouden kasvu jäi useimmissa kehitysmaissa väestönkasvua pienemmäksi. Monissa kehitysmaissa henkeä kohden laskettu kansantulo on jo pitkään alentunut. (34.) Ylikansoitetuissa kehitysmaissa todellinen elintaso laskee, vaikka kansantulo henkeä kohden laskettuna pysyisi ennallaan. Ristiriita väkiluvun ja voimavarojen välillä on erityisen polttava sen vuoksi, että suuri osa väestönkasvusta keskittyy vähätuloisiin maihin, luonnontaloudellisesti haavoittuville alueille ja köyhiin kotitalouksiin. (35.) Samalla komissio korostaa, että kehitysmaiden väestönkasvun ohella on kiinnitettävä vakavaa huomiota teollisuusmaidenkin tarpeeseen huolehtia omasta väestöpolitiikastaan. Lisäksi niissä tarvitaan muutoksia ihmisten kulutustottumuksissa ja elämäntavoissa.

Komissio pitää valitettavana sitä, että nykyään vain noin 1,5 prosenttia virallisesta kehitysavusta käytetään väestöongelmien ratkaisemiseen. Eräät maat ovat jopa supistaneet tukeaan väestöohjelmille. Tämä kehitys on komission mielestä saatava käännettyksi: väestöohjelmia on tehostettava. (36.)

Brundtlandin komissio siis ennustaa maapallon väkiluvun kohoavan jonnekin 8 ja 14 miljardin välille riippuen siitä, kuinka väestöpolitiikassa onnistutaan. Sen käsityksen mukaan väestön tasapaino olisi saavutettava mahdollisimman alhaisella tasolla, sillä jo nyt väestön paine ympäristöä kohtaan on monilla alueilla liian suuri. Lisäksi ihmisten pyrkimys kulutustasonsa kohottamiseen aiheuttaa lisääntyviä ympäristöongelmia, joiden vakavuus riippuu oleellisesti väestön kokonaisuudesta. Toisaalta komissio korostaa, että kasvu olisi saatava sisällöllisesti nykyistä ympäristöystävällisemmäksi. Väestön kasvun hillitsemisen komissio näkee osana laaja-alaisia ponnisteluja kehityksen aikaansaamiseksi maapallon köyhissä maissa.

## 2. Ravinnontuotanto

Ravinnon tuottaminen maapallon voimakkaasti lisääntyvälle väestölle on erittäin vaikeaa. Teoreettiset mahdollisuudet kaikkien ihmisten ravitsemiseen ovat olemassa, mutta käytännössä kohdataan monia ongelmia. Jos nykysuuntaus jatkuu, kasvaa nälkää näkevien ja aliravittujen ihmisten määrä jatkuvasti. Kehitysmaissa on siksi suunnattava nykyistä huomattavasti enemmän voimavaroja maatalouden ja maaseudun kehittämiseen. Teollisuusmaissa on maatalouspolitiikan suuntaa muutettava kestäväen kehityksen periaatteiden mukaiseksi, jotta peltojen tuotantokyky säilyisi myös tulevaisuudessa.

Brundtlandin komissio toteaa, että viljantuotanto on ollut maailmassa nopeampaa kuin väestön lisääntyminen. Maailmassa tuotetaan nykyään enemmän ruokaa henkeä kohden kuin koskaan aikaisemmin. (37.) Silti nykyään on enemmän nälkää näkeviä ihmisiä kuin koskaan aikaisemmin — yli 730 miljoonaa ihmistä komission arvion mukaan — ja heidän määränsä on edelleen lisääntymässä. Ongelmat liittyvät sekä ruoan tuotantoon että sen saatavuuteen. Komission käsityksen mukaan maapallo pystyy tuottamaan riittävästi ravintoa koko väestölleen, mutta ruokaa ei ole aina saatavissa siellä, missä sitä tarvittaisiin. (38.)

Komissio on laskenut, kuinka paljon ravinnontuotannon tulisi vuosittain lisääntyä, jotta kasvavalle väestölle voitaisiin järjestää vuonna 2000 riittävästi ravintoa. Kalorimäärän olisi lisäännyttävä vuosittain Afrikassa 5 prosentilla ja valkuaisaineiden määrän 5,8 prosentilla. Vastaavat luvut ovat Latinalaisessa Amerikassa 3,4 ja 4 prosenttia sekä Aasiassa 3,5 ja 4,5 prosenttia. (39.) Kaikkiaan komissio arvioi ravinnontuotannon kasvutarpeeksi lähivuosisikymmeninä 3–4 prosenttia vuodessa. (40.)

Raportissa esitetään eräiden tutkijoiden laskelmia siitä, kuinka paljon maapallo voisi kenties tuottaa ravintoa ja kuinka monta ihmistä maapallo kykenee ravitsemaan. Eräässä tutkimuksessa on arvioitu ruokaa voitavan tuottaa noin 1,5 miljardilla hehtaarella, mikä vastaa suunnilleen nykyistä peltopinta-alaa. Keskimääräisen sadon on arvioitu voivan nousta 5 tonniin hehtaaria kohden viljassa lasketuna, mikä kohottaisi keskisadon yli kaksinkertaiseksi nykyiseen tasoon verrattuna. Laidunmaiden viljelymahdollisuudet ja merien

tuotto mukaan lukien maapallon tuotantokyky kohoaisi 8 miljardiin tonniin viljassa laskettuna. Nykyisen keskimääräisen kulutustason mukaan laskien tämä riittäisi noin 11 miljardille ihmiselle. Jos keskimääräinen kulutus kuitenkin nousisi noin 50 prosentilla, riittäisi ravintoa vain 7,5 miljardille ihmiselle. Luvut viittaavat komission mukaan siihen, että kymmenmiljardisen väestön ravinnontarpeen tyydyttäminen maapallolla edellyttää, että ruokatottumukset muuttuvat ja perinteisen maanviljelyn tehoa nostetaan huomattavasti. (41.)

Samalla kun ravinnon tarve on voimakkaasti lisääntymässä, komissio toteaa tuotannon lisäämisen kohtaavan monia ongelmia. Se arvioi, että 1980-luvulla on vaikeampi lisätä maatalouden kokonaistuotantoa tasaisesti 3 prosentilla vuodessa kuin 30 vuotta aikaisemmin. Samaan aikaan kun on saavutettu tuotantoennätyksiä, ovat toisiinsa yhteydessä olevat taloudelliset ja ekologiset kriisit lisääntyneet. Teollisuusmaiden elintarviketuotantoa vaivaa paheneva ylituotanto-ongelma. Miljoonien kehitysmaiden köyhien tuottajien toimeentulon perusta rappeutuu. Maatalouden luonnonvaraperusta on uhattuna käytännöllisesti katsoen kaikkialla. (42.)

Teollisuusmaissa komissio katsoo maatalouden ongelmaksi teho-  
viljelyn sekä kemiallisten lannoitteiden ja torjunta-aineiden liika-  
käytön, mikä on johtanut ja johtaa tuottavuuden laskuun. Muina  
ongelmina mainitaan suojaavien viheralueiden hävittäminen sekä  
äärialueiden ja suojelettavien vedenjakaja-alueiden ottaminen asutus-  
ja viljelykäyttöön. Lisäksi komissio mainitsee tyypilannoitteista joh-  
tuvan pohjavesien saastumisen. (43.)

Sekä teollisuus- että kehitysmaissa lyhytnäköinen maatalouspoli-  
tiikka pilaa komission mukaan maatalouden luonnonvaraperustaa.  
Etenkin Pohjois-Amerikassa maaperää vaivaa eroosio. Varsinkin  
Euroopassa maa happamoituu. Aasiassa, Afrikassa ja Latinalaisessa  
Amerikassa metsiä hävitetään ja aavikoituminen etenee. Kaikkialla  
ympäristö saastuu.

Viljelypinta-alan lisääminen on viime vuosikymmeninä ulottanut  
viljelyn eroosiolle alttiille äärialueille. Komissio mainitsee erityisen  
ongelmallisina alueina Yhdysvaltain keskilännen, Kanadan, Neu-  
vostoliiton ja Intian. FAO:n tutkimuksen mukaan arvioidaan sade-  
vedellä toimeentulevien viljelyalueiden kokonaisalan supistuvan  
Aasiassa, Afrikassa ja Latinalaisessa Amerikassa pitkällä aikavälillä  
544 miljoonalla hehtaarilla maaperän eroosion ja saastumisen vuoksi,  
ellei tehokkaiisiin suojeletoimenpiteisiin ryhdytä. (44.) Huonosti  
suunnitellut ja toteutetut kastelujärjestelmät ovat aiheuttaneet  
maan soistumista sekä sen suolojen rikastumista ja emäksisyyden

lisääntymistä. Jopa puolen maailman kastelluista maista on arvioitu kärsivän näistä ongelmista. On laskettu, että joka vuosi noin 10 miljoonaa hehtaaria keinokasteltua maata muuttuu näistä syistä joutomaaksi.

Metsien hävittäminen järkyttää eniten vuoristoseutuja ja ylänköjen valuma-alueita sekä niistä riippuvaisia ekosysteemejä. Vuoristoseutujen maaperän ja kasvillisuuden tila vaikuttaa siihen, miten vedet valuvat puroihin, jokiin ja alankojen viljelysmaille. Metsien hävittäminen ylänköalueilta on lisännyt sekä tulvia että kuivuusongelmia. (45.)

Aavikoituminen tuottaa ongelmia 29 prosentille maapallon pinta-alasta ja 6 prosenttia siitä on aavikoitunut erittäin pahoin. Maapallon kuivat alueet elättivät v. 1984 noin 850 miljoonaa ihmistä, joista 230 miljoonaa asui pahasti aavikoituneilla alueilla. Tuhoisinta aavikoituminen on Etelä-Amerikan, Aasian ja Afrikan kuivuusalueilla: 18,5 prosenttia näiden kolmen maanosan tuotantopinta-alasta on pahoin aavikoitunutta. Pysyväksi aavikoksi muuttuu vuosittain noin 6 miljoonaa hehtaaria, minkä lisäksi aavikoituminen muuttaa vuodessa 21 miljoonaa hehtaaria kannattamattomaksi viljellä. Kaikkiin lähes kolmannelle kaikesta maasta uhkaa aavikoituminen. (46.)

Brundtlandin komissio arvioi, että tarvitaan voimakkaita toimenpiteitä maailman ravinnontuotannon lisäämiseksi kestäväällä tavalla, jotta kasvavasta ravinnon tarpeesta voidaan huolehtia. Kehityksessä tarvitaan kannustavia toimenpiteitä, joilla viljelijät saadaan tuottamaan enemmän erityisesti ravintokasveja. Ennen muuta on parannettava pienviljelijöiden asemaa. Komissio suosittelee maareformia, sillä maattomien, paimentolaisten ja liian pientä tilaa viljelevien perheiden lukumäärä on voimakkaasti lisääntymässä. Erityisesti komissio korostaa tarvetta integroitua maaseudun kehittämiseen, joka lisää työpaikkoja sekä maataloudessa että sen ulkopuolella. Teollisuusmaissa edellytetään pyrittävän ylituotannon leikkaamiseen, kehitykselle nykyistä edullisempiin kauppapoliittisiin järjestelyihin sekä luonnontaloudellisesti terveisiin viljelymenetelmiin. (47.)

Brundtlandin komissio siis arvioi, että maapallon kasvavan väestön ravitseminen on mahdollista, mutta se edellyttää maataloustuotannon voimakasta kehittämistä. Jos väkiluku lisääntyy pessimistisimpien ennusteiden mukaisesti, ravintoongelma säilyy vakavana. Jos väestönkasvua kyetään tehokkaasti hillitsemään, on mahdollista myös oleellisesti parantaa

ravitsemuksen tasoa. Komissio korostaa tarvetta luonnontaloudellisesti kestävien viljelymenetelmien käyttämiseen sekä teollisuus- että kehitysmaissa. Kehitysmaissa elintarvikehuollon turvaaminen edellyttää maaseudun kokonaisvaltaista kehittämistä ja huolenpitoa erityisesti pienviljelijöistä. Viljelijöitä on kannustettava tuottamaan nimenomaan oman kansan tarvitsemia elintarvikkeita. Maatalouden tulevaisuus kytkeytyy ihmiskunnan tulevaisuuteen oleellisella tavalla myös ympäristön yleisen kehityksen kautta: suuret ympäristömuutokset — ennen muuta kasvihuoneilmiö — mullistaisivat arvaamattomalla tavalla myös maatalouden toimintaedellytykset mm. siten, että huomattava osa maapallon parhaimmista viljelysmaista jäisi veden alle ja sadeolosuhteet muuttuisivat radikaalisti. Ihmiskunnan ravitseminenkin siis edellyttää suunnan muuttamista ja ympäristön tähänastista tehokkaampaa suojelemista.

### 3. Lajien säilyttäminen

Lajien säilyminen on tärkeää sekä ajatellen luonnontalouden tasapainoa että tieteen ja talouden tarpeita. Jos nykyinen suuntaus jatkuu, häviää maailman nykyisistä 5–30 miljoonasta lajista jo lähivuosisikymmeninä merkittävä osa. Lajien tuhoutumisen vauhti on nykyään ihmisen vaikutuksesta jopa satoja tai tuhansia kertoja suurempi kuin aikaisemmin. Nopean lajien tuhoutumisen kaikkia vaikutuksia ei edes tunneta. Lajien säilyttämiseksi tarvitaan sekä kansainvälisiä sopimuksia että huomattavia taloudellisia voimavaroja. Tässäkin tarvitaan radikaali suunnan muutos.

Lajien kuoleminen sukupuuttoon on osa luonnon normaalia toimintaa. Nykyisin olemassa olevat muutama miljoona lajia ovat säilyneet hengissä maapallolla kaikkiaan eläneistä arviolta noin puolesta miljardista lajista. Aikaisemmin lajien kuoleminen on liittynyt luonnon

omiin tapahtumaketjuihin, mutta nykyään valtaosa niiden tuhoutumisesta johtuu ihmisen toiminnasta. Lajit ovat eläneet keskimäärin viisi miljoonaa vuotta. Lajien katoamisen keskimääräiseksi vauhdiksi on arvioitu yksi hieman runsaassa vuodessa. Ihmisen aiheuttama nykyvauhti on arvioitu satoja, ehkä jopa tuhansia kertoja nopeamaksi. Tämä arvio on kuitenkin hyvin epävarma, sillä eniten katoaa vähiten tutkittuja lajeja, kuten sademetsien hyönteisiä. (48.)

Trooppiset sademetsät kattavat vain 6 prosenttia maapallon pinta-alasta, mutta niissä elää ainakin puolet maapallon kaikista lajeista eli vähintään 5 miljoonasta ja mahdollisesti jopa 30 miljoonasta lajista. Komission arvion mukaan on mahdollista, että niissä elää jopa 90 prosenttia tai enemmänkin kaikista lajeista. Nykyään sademetsiä on noin 900 miljoonaa hehtaaria, kun niitä aikaisemmin oli 1,5–1,6 miljardia hehtaaria. Joka vuosi arvioidaan tuhottavan täysin lähes 10 miljoonaa hehtaaria, minkä lisäksi vakavasti vaurioitetaan noin 10 miljoonaa hehtaaria sademetsää. Komission käsityksen mukaan sademetsien hävittämisen vauhti on näiden 1970-luvun lopun tutkimusten jälkeen entisestään kiihtynyt. (49.)

Amazonin sademetsissä arvioidaan tämän vuosisadan loppuun mennessä tuhoutuvan noin 15 prosenttia sen lajeista, jos nykyvauhti jatkuu. Jos tällä alueella säilytettäisiin vain nykyiset kansallis- ja luonnonpuistot, arvioidaan, että sen kasvi-, lintu- ja muista lajeista häviäisi runsas kaksi kolmannesta. Komissio katsookin, että ainakin neljännes, kolmannes tai jopa suurempikin osa maapallon lajeista on tuhoutumassa, ellei asianmukaisiin toimenpiteisiin ryhdytä. Lukuisiin asiantuntijoihin vedoten komissio esittää, että ainakin 20 prosenttia sademetsistä olisi kokonaan suojeltava, mikä edellyttää nykyisten suojelualueiden nelinkertaistamista. (50.)

Komissio esittää, että lajien häviämisen ja uhanalaisten ekosysteemien ongelma olisi otettava keskeisenä taloudellisena ja luonnonvarakysymyksenä poliittisten neuvottelujen kohteeksi. Komissio perustelee tätä sekä luonnontaloudellisesti että taloudellisesti. Lajien moninaisuus on välttämätöntä ekosysteemien ja biosfäärin normaalille toiminnalle. Luonnonvaraisten lajien geneettinen materiaali tuottaa valtavan taloudellisen hyödyn, kun sen avulla voidaan kehittää satoisampia viljelykasveja, parempia lääkkeitä ja uusia teollisuuden raaka-aineita. Tämän lisäksi komissio viittaa myös moraaliin, eettisiin, esteettisiin ja puhtaasti tieteellisiin perusteisiin. (51.)

Komissio esittää erityisen »Lajisopimuksen» (Species Convention) hyväksymistä. Se voisi vastata hengeltään Merioikeussopimusta ja muita sellaisia kansainvälisiä sopimuksia, jotka perustuvat »yleis-

maailmallisten luonnonvarojen» (universal resources) periaatteen. Lajit ja perinnöllinen moninaisuus olisi siinä määriteltävä »ihmiskunnan yhteisperinnöksi» (common heritage). Konvention tueksi tarvittaisiin rahoitusjärjestelyt, joita maailmanyhteisön tulisi aktiivisesti tukea. Komissio arvioi pelkästään sademetsien nykymuotoiseen suojeluun tarvittavan lähivuosina vuosittain noin 170 miljoonaa dollaria. Esiitettyjen nykyistä huomattavasti laajempien suojeluohjelmien toteuttaminen maksaa huomattavasti enemmän. Tämän lisäksi on varauduttava rahoittamaan muitakin laajoja suojelutoimenpiteitä. Komissio esittää, että myös kehitys yhteistyövaroja käytettäisiin nykyistä enemmän suojelun rahoittamiseen — se viittaa Maailmanpankkiin ja muihin rahoituslaitoksiin, YK:n kehitys yhteistyöelimiin sekä kahdensiväliseen kehitysapuun. (52.)

Brundtlandin komissio ennustaa maapallon lajien määrän jyrkkää supistumista lähivuosikymmeninä. Sekä luonnontaloudellisista että taloudellisista syistä se esittää ryhtymistä tehokkaiseen toimenpiteisiin tämän kehityksen hillitsemiseksi. Tähän tarvitaan sekä sopimusjärjestelyjä että huomattavia taloudellisia voimavaroja.

#### 4. Energia

Energia on aineellisen elintason oleellinen osa. Teollistuneissa yhteiskunnissa käytetään energiaa henkeä kohden kymmeniä kertoja enemmän kuin köyhimmissä kehitysmaissa. Jos maapallon kasvavan väestön energiankäyttö nousisi teollisuusmaiden nykyiselle kulutustasolle, tarvittaisiin energiaa nykyiseen verrattuna moninkertaisesti. Tämä edellyttäisi sekä fossiilisten polttoaineiden käytön voimakasta lisäämistä että mittavaa ydinvoiman lisärakentamista. Luonnontaloudellisesti ajatellen tällaisten energiamäärien tuottaminen on mahdotonta. Nykyinen suuntaus ei voi jatkua. Energiaa on ryhdyttävä tehokkaasti säästämään. On turvauduttava mahdollisimman paljon uusiutuviin, ympäristön kannalta vähemmän ongelmallisiin energianlähteisiin. Kehitysmaiden polttopuon-



gelman hoitaminen luonnontaloudellisesti kestäväällä tavalla vaatii valtavia ponnistuksia. Energiatalous on yksi niistä ihmisen talouden osa-alueista, joilla muutoksen aikaansaaminen on erityisen välttämätöntä ja kiireellistä.

Vuonna 1980 maailman energiankulutus vastasi noin 10 TW:n (terawatin) tuotantotehoa. Jos energiankäyttö henkeä kohden pysyy nykytasolla, tarvitsisi 8 miljardiin kohoava väestö energiaa noin 14 TW ja 14 miljardin väestö vastaavasti lähes 25 TW. Jos koko maailman energiankulutus kuitenkin kohoaisi yhtäläiselle, teollisuusmaiden nykytasolle, tarvitsisi 8 miljardin suuruinen väestö käytettäväkseen noin 55 TW:n energiamäärän ja 14 miljardin väestömäärä peräti yli 95 TW. (53.)

Raportissa esitetään kaavamaisten laskelmien lisäksi erilaisiin olettauksiin liittyviä energiatalouden malleja. Niukan energiankäytön malleissa päädyttäisiin vuonna 2030 5,2–14,4 TW:n kokonaiskulutukseen, mikä edellyttäisi energiankäytön perinpohjaista tehostamista. Säätelemättömän kasvun arvioissa päädytään vuonna 2030 35,2 TW:n kokonaiskulutukseen. Tällainen energian tuotannon ja kulutuksen lisäys johtaisi hyvin vaikeisiin ympäristöongelmiin. Vuoteen 1980 verrattuna se näyttäisi edellyttävän 1,6-kertaista öljyn kulutusta, 3,4-kertaista maakaasun kulutusta ja viisi kertaa suurempaa kivihiilen kulutusta. Ydinvoimakapasiteetin olisi noustava 30-kertaiseksi vuoden 1980 tasoon verrattuna. Näihin lukuihin päädytään siis jo 35 TW:n tasolla, joka ei ole edes korkein laskelmissa esiin tullut energiankäytön määrä. (54.)

Runsaan energiankäytön mallien mukainen kehitys johtaisi vakaaviin ympäristöongelmiin. Komissio mainitsee erityisesti ilmakehän hiilidioksidipitoisuuden kasvun ja siitä johtuvan kasvihuoneilmaston, kaupunki- ja teollisuusalueiden ilman saastumisen, ympäristön happamoitumisen sekä ydinenergian nykyistä laajamittaisempaan käyttöön liittyvät ongelmat. Näiden pulmien lisäksi raportissa mainitaan puupula. Jo vuonna 2000 noin 2,4 miljardia ihmistä tulee asumaan alueilla, joilla puuta on tarjolla erittäin niukasti. Raportissa mainitaan myös tutkimus, jossa on arvioitu, että jo puolet edellä mainitun runsaan käytön mallien mukaisesta 35 TW:n tuotannosta johtaisi 2020-luvulle tultaessa ilmakehän huomattavaan lämpenemiseen. Tällöin oli laskettu hiilen käytön nelinkertaistuvan, kaasun käytön kaksinkertaistuvan ja öljyn käytön lisääntyvän noin 40 prosentilla.

Alhaisen käytön arviot perustuvat siihen, että teollisuusmaissa

kyettäisiin alentamaan perusenergian kulutusta henkeä kohden noin 50 prosentilla, jolloin kehitysmaat voisivat lisätä omaa kulutustaan vastaavasti 30 prosentilla. Komissio arvioi, että tästä huolimatta teollisuusmaat voisivat ylläpitää keskimäärin 3 prosentin suuruista vuotuista talouden kasvuvauhtia. Vaihtoehto vaatisi valtavia rakenteellisia muutoksia, joihin komissio ei usko valtaosan valtioista pystyvän lähimpien neljän vuosikymmenen aikana. (55.) Toisaalta komissio on optimistinen energiankäytön tehostamismahdollisuuksien suhteen, sillä se on jo osoittautunut taloudellisesti kannattavaksi ja tuottanut hyviä tuloksia. Viimeisten 13 vuoden aikana monissa maissa bruttokansantuoteyksikön tuottamiseen tarvittavan energian määrä on alentunut neljänneksellä tai jopa kolmanneksella. (56.)

Teollistumisen ja taloudellisen kasvun aiheuttamat ympäristöongelmat liittyvät ennen muuta energian tuotantoon ja kulutukseen. Sekä teollisuus, liikenne, että kotitaloudet tarvitsevat elintason noustessa kasvavia määriä energiaa. Brundtlandin komissio painottaa erityisesti kahta energiatalouteen liittyvää vakavaa ongelmaa: hiilidioksidin lisääntymistä ja ympäristön happamoitumista.

Ennen teollistumista ilmakehässä oli noin 280 hiilidioksidiosasta miljoonaa ilmaosasta kohti tilavuuden mukaan laskettuna. Vuonna 1980 vastaava luku oli 340 ja sen ennustetaan kohoavan 560:een ensi vuosisadan puolivälissä tai loppupuoliskolla. Jos nykysuuntaus jatkuu, saatetaan kaksinkertainen hiilidioksidipitoisuus saavuttaa jo aikaisemmin, vuoden 2030 tienoilla. Jos ilmakehän lämpötila kohoaa arvioiduilla 1,5–4,5 asteella ja napaseutujen lämpötila kenties 2–3 kertaa enemmän, kohoaa meren pinta tehtyjen laskelmien mukaan 25–140 cm. Usein on esitetty tätä huomattavasti suurempiakin lukuja, jotka ainakin pitemmällä aikavälillä ovat todennäköisiä, jos lämpötila arvioidulla tavalla kohoaa. Pahimmillaan tämä johtaisi siihen, että alavilla mailla sijaitsevat rannikkokaupungit ja viljelykset peittyisivät veden alle. Samoin se hidastaisi ilmakehän lämpövirtauksia ja mullistaisi maapallon sadeolot. Monet seurausvaikutukset olisivat täysin arvaamattomat. (57.)

Elinympäristön happamoituminen on toistaiseksi aiheuttanut ongelmia lähinnä Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa. Skandinaviassa ensimmäiset vauriot havaittiin jo 1960-luvulla. Ensin happamoituminen on havaittu vesistöissä. Tähän mennessä Euroopassa ovat tuhannet ja Pohjois-Amerikassa sadat järvet happamoituneet niin pahoin, että niiden luonnollinen kalakanta on voimakkaasti vähentynyt tai kuollut kokonaan. Tuntuvia metsävaurioita on havaittu 1980-luvun alusta lähtien. Saksan liittotasavallan metsistä on todettu

yli 50 prosentin kärsivän silmännähtävistä vaurioista. Ruotsissa on arvioitu noin 30 prosentin metsistä kärsineen vakavia tai lieviä vaurioita. Tähän mennessä on arvioitu noin 14 prosenttia Euroopan koko metsäpinta-alasta vaurioituneen. Keski-Euroopassa vuotuinen rikkilaskeuma on nykyään yli yksi gramma neliometriä kohden, mikä on yli viisinkertainen normaalisti luonnossa esiintyvään määrään verrattuna. (58.)

Komission johtopäätös on, että jo energian tuotannon ja kulutuksen kaksinkertaistuminen nykyisiä tuotantotapoja käyttäen on ympäristön happamoitumisen ja ilmakehän lämpenemisen vuoksi mahdollista. Siksi se ehdottaa sekä energiankäytön tehostamista ja energian säästämistä että uusiutuvien energiamuotojen käytön lisäämistä. Yksin energiataloudessa komissio uskoo voitavan päästä jopa kolmanneksen tai 50 prosentin säästöön, kun käytetään parasta teknologiaa. Lisäksi energiaa voidaan monin tavoin suoranaisesti säästää. (59.)

Komissio on laskenut, että uusiutuvilla energianlähteillä voitaisiin tuottaa vuosittain 10–13 TW:n suuruinen määrä energiaa. Sehän vastaa suunnilleen nykyistä energian kulutusta. Nykyään niillä tuotetaan kuitenkin vain noin 2 TW eli noin 20 prosenttia kokoa energiämäärästä. Tärkeimpinä uusiutuvan energian lähteinä komissio mainitsee puun, vesivoiman, aurinkoenergian, tuulivoiman, polttoainelkoholin ja maalämmön. (Hyvin hitaasti uusiutuvaa energianlähdettä, turvetta, komissio ei tässä yhteydessä mainitse.) Komissio katsoo, että uusiutuvan energian tuotannon kohoamisella 10 TW:iin tai vaikkapa vain 3–4 TW:iin olisi oleellinen merkitys koko energiataloudessa ja varsinkin kehitysmaiden energiahuollossa. (60.)

Komissio esittää, että uusiutuvan energian tuotannon tulisi olla energiahuollon perusta ensi vuosisadalla. Monet näistä energianlähteistä ovat nyt ongelmallisia, mutta komissio uskoo tutkimustyöllä voitavan huomattavasti helpottaa ja edesauttaa niiden käytön lisääntymistä. Kehitysmaissa polttopuun puute on vakava ja kasvava ongelma. Siksi komissio ehdottaa, että polttopuupulasta kärsivien maiden tulisi pyrkiä järjestämään maataloussektorinsa siten, että se elintarvikkeiden ohella tuottaisi suuria määriä polttopuuta ja muita energiakasveja. (61.)

Brundtlandin komissio pitää ehdottoman välttämättömänä sitä, että ihmiskunta löytää energiataloudelleen turvallisen, luonnontaloudellisesti kestävä ja taloudellisesti järkevän

tien, mikä edellyttää aivan uudenlaista poliittista tahtoa sekä institutionaalisia uudelleenjärjestelyjä ja yhteistyötä. (62.) Keinoina ovat energiankäytön tehostaminen ja sen säästäminen sekä mahdollisimman laajamittainen siirtyminen ympäristön kannalta nykyisiä energiantuotantomuotoja parempien uusiutuvien energianlähteiden käyttöön. Juuri energiatalouden näkymät osoittavat erityisen selvästi sen, ettei nykyinen suuntaus maapallolla voi enää pitkään jatkua.

## 5. Teollisuus

Teollisuus tuottaa ne hyödykkeet, joista ihmisten aineellinen hyvinvointi koostuu. Teollisuustuotannon tulee tulevaisuudessa kasvaa, sillä maailmassa on satoja miljoonia, jopa miljardeja ihmisiä, joilla ei ole käytettävissään edes välttämättömiä perushyödykkeitä. Myös ravinnontuotannossa tarvitaan runsaasti teollisuuden tuotteita. Kehitysmaiden teollisuustuotannon kohoaminen teollisuusmaiden nykyiselle tasolle edellyttäisi maailman kokonaistuotannon moninkertaistumista. Näin voimakas teollisuuden kasvu aiheuttaa ihmiskunnalle vakavia ongelmia, sillä teollisuus kuluttaa runsaasti uusiutumattomia luonnonvaroja ja saastuttaa ympäristöä. Energian käyttäjänä teollisuus on hyvin merkittävä. Teollisuutta on pyrittävä kehittämään siten, että se kuluttaisi mahdollisimman vähän energiaa ja raaka-aineita ja että se pilaisi mahdollisimman vähän ympäristöä. Uusi tekniikka tarjoaa tähän jatkuvasti uusia mahdollisuuksia. Tästä huolimatta on selvää, ettei maailman teollisuustuotanto voi loputtomasti kasvaa, vaan kestävään kehitykseen pääsemiseksi tarvitaan jo teollistuneissa maissa syvälinen arvostusten ja elämäntavan muutos, joka suuntaa ihmisten mielenkiinnon henkisen hyvinvoinnin tavoitteluun.

Maailman teollisuus tuottaa nykyään seitsemän kertaa enemmän tavaroita kuin tapahtui niinkin äskettäin kuin vuonna 1950. Mineraleja nykyään tuotetaan kolme kertaa enemmän kuin silloin. Nopeimmin teollisuustuotanto kasvoi vuosina 1950–70, jolloin tavaratuotannon vuotuinen kasvuprosentti oli 7 ja kaivosteollisuuden 5. Sittemmin kasvuvauhti on hidastunut. Vuosina 1973–85 vuotuinen kasvuvauhti oli tavaratuotannossa 3 ja kaivosteollisuudessa lähellä nollaa. (63.)

Jos haluttaisiin kohottaa teollisuustuotteiden kulutus kehitysmaissa teollisuusmaiden nykyiselle tasolle, olisi teollisuustuotannon lisääntyttävä 2,6-kertaiseksi nykytasoon verrattuna. Kun väestön määrä kasvaa voimakkaasti ennen tasoittumistaan joskus ensi vuosisadalla, olisi teollisuustuotannon lisääntyttävä viidestä kymmeneen kertaa nykyistä suuremmaksi, jotta nykyinen teollisuusmaiden kulutustaso voitaisiin järjestää maapallon kaikille ihmisille myös tulevaisuudessa. Sellaisella kasvulla olisi vakavat vaikutukset maailman koko elollisen järjestelmän ja sen luonnonvaraperustan tulevaisuutta ajatellen. (64.)

Teollisuudella ja sen tuotteilla on vaikutuksensa ihmiskunnan luonnonvaraperustaan tuotanto- ja kulutusprosessin eri vaiheissa: raaka-aineiden etsinnässä ja käyttöönnotossa, tuotteiden valmistamisessa, energiankulutuksessa, jätteiden tuottamisessa sekä siinä vaiheessa, kun kuluttajat käyttävät tuotteen ja lopulta hylkäävät sen. Aluksi teollisuuden ympäristöhaittoja pidettiin paikallisina, mutta vähitellen on tajuttu niiden laajemmat, jopa maailmanlaajuiset vaikutukset. (65.)

Saastuminen on laajalle levinnyttä ja sen seuraukset ovat pitkäaikaiset. Kemiallinen saastuminen on levinnyt kaikkialle maailmaan. Myrkkykemikaalien aiheuttamien onnettomuuksien uhka on kasvanut. Ympäristöön upotettuja myrkkyyätteitä on löydetty eri puolilla maailmaa ja niiden aiheuttama vakava ympäristöongelma on tullut esiin. Toimenpiteitä teollisuussaasteiden vähentämiseksi, valvomiseksi ja torjumiseksi on voimakkaasti lisättävä. (66.)

Komissio korostaa, että olisi edistettävä sellaisia teollisuudenaloja ja teollisen toiminnan muotoja, jotka hyödyntävät luonnonvaroja entistä taloudellisemmin sekä tuottavat vähemmän saasteita ja jätteitä, jotka nojautuvat mieluummin uusiutuviin kuin uusiutumattomiin luonnonvaroihin ja jotka aiheuttavat ihmisen terveydelle ja luonnolle mahdollisimman vähän korjaamatonta vahinkoa. (67.)

Teollisuuden kasvuun katsotaan yleensä vääjäämättä liittyvän

vastaava energian ja raaka-aineiden käytön lisäys. Kaksi viimeksi kulunutta vuosikymmentä ovat kuitenkin muuttaneet tämän käsityksen perinpohjaisesti. Kehittyneissä markkinatalousmaissa teollisuuden kasvu on jatkunut voimakkaana, mutta samaan aikaan moinen energian ja veden kaltaisten tuotantohyödykkeiden kulutus on vakiintunut, joissakin tapauksissa jopa supistunut. Energiankäytön komissio toteaa tehostuneen jo tähän mennessä tuntuvasti. Vuodesta 1963 lähtien OECD-maiden energiankulutus bruttokansantuoteyksikköä kohden on alentunut 1–3 prosentin vuosivauhtia. Vuosina 1973–83 näiden maiden energiankäyttö tehostui 1,7 prosenttia vuodessa. Teollisuuden vedenkulutus tuoteyksikköä kohden on alentunut 1970-luvulta alkaen huomattavasti muun muassa veden kierrätyksen ansiosta. Muiden raaka-aineiden kulutuksen komissio toteaa alkaneen laskea jo paljon aikaisemmin. Säästösuuntaukset eivät ole seurausta teollisuuden vähenemisestä ja vastaavasti palvelulojen kasvusta, vaan teollisuuden tuotanto on kasvanut koko ajan. Tuottavuus paranee ja luonnonvarojen käyttö tehostuu kaiken aikaa ja samalla teollisuustuotannon pääpaino siirtyy raaka-ainepainotteisista tuotteista ja tuotantotavoitteista vähemmän luonnonvaroja kuluttavaan suuntaan. (68.)

Uuden teknologian komissio katsoo avaavan suorastaan huikeita mahdollisuuksia tuottavuuden ja elintason kohottamiseen, ihmisten terveyden parantamiseen ja luonnonvarojen säästämiseen. Tietotekniikka on tässä suhteessa erityisen merkittävässä asemassa: se voi parantaa tuottavuutta, lisätä mahdollisuuksia energian ja luonnonvarojen säästämiseen sekä ympäristön suojelemiseen. Komissio mainitsee myös materiaalitekniikan ja biotekniikan tärkeinä tekniikan osa-alueina. Samalla komissio varoittaa siitä, että uudella tekniikalla on myös monia haittavaikutuksia. (69.)

Erytisen suuri teollisuuden kehittämisen tarve on kehitysmaissa. Valtaosalla kehitysmaista ei ollut niiden itsenäistyessä juuri lainkaan nykyaikaista teollisuutta. 1960- ja 1970-luvuilla näiden maiden teollisuustuotanto, teollisten työpaikkojen määrä ja teollisuustuotteiden kauppa kasvoivat tasaista vauhtia ja nopeammin kuin kehittyneiden markkinatalousmaiden talouselämän vastaavat osat. Vuoteen 1984 mennessä kehitysmaiden osuus koko maailman teollisuudesta oli noussut 11,6 prosenttiin, kun UNIDO:n vuonna 1975 asettama tavoite on 25 prosenttia. (70.) Kehitysmaiden osuus teollisuustuotannosta on puolestaan keskittynyt muutamiin ns. NIC-maihin.

Komissio korostaa sitä, että kehitysmaiden tulisi kiinnittää vakavaa huomiota teollisuuden aiheuttamiin ympäristöhaittoihin eikä

lähteä siitä, että nyt syntyviä vaurioita pyritään korjaamaan myöhemmin. (71.)

Brundtlandin komissio pitää teollisuuden laajenemista välttämättömänä, jotta ihmisten oleelliset tarpeet voidaan tyydyttää. Kestävä kehitys edellyttää sitä, että teollisuutta kehitetään entistä vähemmän raaka-aineita ja energiaa kuluttavaksi ja nykyistä vähemmän ympäristöä pilaavaksi. Komissio katsoo, että luonnonvara- ja ympäristönäkökohdat on nivellettävä osaksi valtioiden ja teollisuuden päätöksentekoa ja suunnittelua. Jos luonnonvarojen käyttöä tehostetaan ja jätteiden syntyä vähennetään, voidaan komission mielestä jatkaa teollisuuden tuotannon lisäämistä samalla kun sen tarvitseman energian ja raaka-aineiden käyttö vähenee tasaisesti. (72.) Toisaalta komissio pitää mahdollisena sitä kasvua, joka tarvitaan maapallon lisääntyvän väestön kulutustason nostamiseen teollisuusmaiden nykyiselle tasolle. (73.) Tässä suhteessa suunnan muutos on siis välttämätön.

## 6. Kaupunkien kasvu

Kaupungistuminen on osa kehitystä. Ongelmia tuottaa se, että suurkaupungit etenkin kehitysmaissa paisuvat niin suuriksi, että niissä ei kyetä järjestämään ihmisille edes alkeellisimpia peruspalveluja. Lisäksi ne häiritsevät pahasti luonnontalouden tasapainoa. Vaikka suurkaupunkien kasvuvauhti hidastuisikin, arvioidaan kehitysmaiden kaupungeissa asuvan jo vuonna 2000 noin 750 miljoonaa ihmistä enemmän kuin nyt. Kolmannen maailman suurkaupunkien olisi kyettävä tässä ajassa lisäämään asuntoja ja palveluja noin 65 prosentilla pelkästään säilyttääkseen väestönsä elinolot nykyisellä tasolla. Umpikujan välttämiseksi tarvitaan tehokasta asutus- ja aluepolitiikkaa maaseudun ja pienempien kaupunkien kehittämiseksi. Toisaalta tarvitaan joka tapauksessa valtavia ponnistuk-

sia suurkaupunkien köyhyden lievittämiseksi. Tässäkin on siis saatava aikaan oleellinen suunnan muutos.

Brundtlandin komissio esittää ennusteen, jonka mukaan lähes puolet ihmisistä asuisi tämän vuosisadan lopussa kaupungeissa, joiden yhteinen asukasluku kohoaisi tuolloin noin 2,85 miljardiin. YK:n ennusteiden mukaan maaseutuväestön lukumäärä alkaa jopa vähentyä seuraavan vuosisadan alussa. Lähes 90 prosenttia näiden maiden väestönkasvusta tapahtuu ennusteiden mukaan kaupungeissa, joiden väestön arvioidaan lisääntyvän vuoden 1985 1,15 miljardista 3,85 miljardiin vuoteen 2025 mennessä. (74.) Kaupunkien kasvu on ollut voimakasta myös tähän mennessä. Vuodesta 1950 vuoteen 1985 kaupunkien väestö lähes kolminkertaistui eli kasvoi noin 1,25 miljardilla ihmisellä. Kehitysmaiden kaupunkiväestö nelinkertaistui 268 miljoonasta noin 1,15 miljardiin. (75.)

Suurkaupungit ovat kasvaneet kehitysmaissa paljon suuremmiksi ja paljon nopeammin kuin osattiin edes kuvitella vielä muutama vuosikymmen sitten. Jotkut asiantuntijat arvioivat, etteivät kehitysmaat sittenkään kaupungistu tulevaisuudessa yhtä nopeasti kuin viimeksi kuluneina kolmena tai neljänä vuosikymmenenä. Samoin epäillään, etteivät kehitysmaiden suurkaupungit sittenkään kasva niin valtaviksi kuin YK:n eräissä ennusteissa on esitetty. Kaiken kaikkiaan kehitysmaiden kaupunkien kasvu on hidastunut 1950-luvun lopun 5,2 prosentin vuosivauhdista 1980-luvun 3,4 prosenttiin. Kasvuvauhdin oletetaan edelleen hidastuvan. Mutta vaikka kehitys jatkuisikin tämän suuntaisena, arvioidaan kolmannen maailman kaupungeissa asuvan v. 2000 noin 750 miljoonaa ihmistä enemmän kuin nykyään. Samaan aikaan teollistuneiden maiden kaupunkien väkimäärä kasvaisi runsaalla sadalla miljoonalla. (76.)

Suurkaupunkien kasvu aiheuttaa sekä kehitysmaille että teollisuusmaille valtavia ongelmia. Teollistuneissa maissa nämä epäkohdat ovat kuitenkin jotenkin hallittavissa, jos niihin käydään tehokkaasti käsiksi. Kehitysmaissa sen sijaan suurkaupunkien kasvu on johtanut hallitsemattomaan tilanteeseen, jota kasvun jatkuminen edelleen pahentaa. Monien kehitysmaiden suurkaupunkien perusrakenteet ovat murtuneet. Asunto-olot ovat kurjat. Huomattava osa ihmisistä asuu kaupunkien laidoille nousseissa hökkelilylissä, osalla väestöstä ei ole minkäänlaista asuntoa. Vesijohdot vuotavat, ja jätevettä pääsee juomaveteen. Suurella osalla kaupunkien väestöstä ei ole lainkaan juoksevaa vettä, viemäreitä eikä teitä. Hyvin monet suurkaupunkien asukkaat sairastuvat tauteihin, jotka johtuvat ym-



päristöoloista. Myös muutoin monien suurkaupunkien perusrakenteet ovat pahasti rappeutuneet, eikä niitä ole kyetty kehittämään väestön kasvun tahdissa. (77.)

Näköpiirissä oleva kaupunkien väestön voimakas kasvu asettaa kehitysmaille valtavan haasteen. Niiden olisi noin 15 vuoden kuluessa kyettävä lisäämään kaupunkien asuntoja ja palveluja sekä kehittämään niiden perusrakenteita noin 65 prosentilla vain pitääkseen niiden väestön elinolosuhteet nykyisellä tasolla. Olojen aivan välttämätön parantaminen edellyttäisi huomattavasti tätä laajempaa rakentamista ja palvelujen kehittämistä. (78.)

Brundtlandin komission mielestä kehitysmaiden hallitusten on kehitettävä asutus- ja aluepolitiikkaa, jolla kaupungistumista ohjataan. Kasvupaineita on suunnattava suurimmista kaupunkikeskuksista pienempiin kaupunkeihin. Kaupunkeja on kehitettävä läheisemmässä yhteydessä niitä ympäröivään maaseutuun. Komissio ehdottaa verotuksen, ruuan hinnoittelun sekä liikenne-, terveydenhuolto- ja teollisuuspolitiikan muuttamista siten, että ne ovat sopusoinnussa suurkaupunkien kasvua hillitsevän asutus- ja aluepolitiikan kanssa. Suurkaupunkien hallinnossa komissio esittää varojen, vallankäytön ja henkilöstön hajauttamista paikallisille viranomaisille, joilla on parhaat edellytykset arvioida ja hoitaa paikallisia ongelmia. (79.)

Komissio siis katsoo näköpiirissä olevan kehitysmaiden kaupungistumisen olevan niin voimakasta, että sitä on tietoisesti pyrittävä hillitsemään tehokkaalla asutus- ja aluepolitiikalla. Suurkeskusten ongelmien helpottamiseksi tarvitaan runsaasti lisää voimavaroja, joiden käyttöä on samalla tehostettava.

## 7. Talouskriisi ja velkaantuminen

Kehitysmaiden talouskriisi ja ympäristöongelmat liittyvät toisiinsa. Etenkin Afrikassa on jouduttu kierteseen, jossa köyhyys johtaa ympäristön tuhoutumiseen ja ympäristöongelmat puolestaan syventävät talouskriisiä. Monissa kehitysmaissa myös muualla kuin Afrikassa kansantulo henkeä kohden on viime vuosina alentunut. Niissä on saatava aikaan vakaa talouden kasvu. Kehitysmaiden velkaongelmaan on löydettävä

tydyttävä ratkaisu. Kehitysmaiden tuottamien hyödykkeiden hintakehitys on saatava vakaaksi. Talouskriisin ratkaiseminen edellyttää ennen muuta sitä, että kehitysmaat muuttavat omaa talous- ja yhteiskuntapolitiikkaansa. Lisäksi tulee viime vuosina jopa vähentyneet kolmannen maailman maihin suuntautuvat julkisen kehitysavun ja yksityisen pääoman virrat saada jälleen vahvistumaan. Tässäkin on siis saatava käänne aikaan.

Brundtlandin komissio tarkastelee maailmantalouden kokonaisuuteen liittyviä kehitysmaiden taloudellisia ongelmia ympäristöongelmiin liittyen. Se korostaa, että luonnontaloudellisesti kestävä kehitys köyhissä maissa edellyttää, että ne saavat rikkailta mailta käyttöönsä yhä enemmän ja yhä parempia voimavaroja. Kehitysmaihin suuntautuvien pääomavirtojen vahvistamisen lisäksi tarvitaan kehitysmaiden omaehtoisen kehityksen voimistumista. (80.)

1980-luvulla kehitys on kulkenut päinvastaiseen suuntaan. Talouskasvu hidastui voimakkaasti tai tyrehtyi kokonaan monissa kolmannen maailman maissa, varsinkin Afrikassa ja Latinalaisessa Amerikassa. Vuosien 1981 ja 1985 välillä väestönkasvu ylitti useimmissa kehitysmaissa talouskasvun. (81.)

Afrikan talouskriisin monista syistä kansainvälisen talouden osuus on ollut komission mukaan ratkaiseva. Viimeisen kymmenen vuoden kuluessa erityisesti Saharan eteläpuoleiset maat ovat joutuneet kärsimään tuottamiensa hyödykkeiden hintojen alenemisesta, öljyn hinnan kohoamisesta, valuuttojen arvojen heilahteluista ja korkojen kohoamisesta. Muiden kuin öljyä tuottavien kehitysmaiden ulkomaankaupan vaihtosuhte on heikentynyt selvästi vuoteen 1970 verrattuna. Ongelmaa on pahentanut se, että teollisuusmaista on ollut yhä vaikeampi saada varoja samalla kun ulkomaisten velkojen lyhennykset ja korot ovat kasvaneet. Lainanhoitokustannukset Saharan eteläpuolisessa Afrikassa olivat vuonna 1970 15 prosenttia vientituloista mutta vuonna 1986 jo 31 prosenttia. Pääoman netto-siirtymä tälle alueelle kutistui vuoden 1982 kymmenestä miljardista yhteen miljardiin vuonna 1985. Talouskriisi on johtanut tuonnin supistumiseen, mikä puolestaan lisää näiden maiden taloudellisia ongelmia. Epäsuotuisat kansainväliset ja maiden sisäiset tekijät pienensivät näissä maissa tuloja henkeä kohden 16 prosentilla vuodesta 1980 vuoteen 1985. (82.)

Komissio toteaa, että Afrikan ongelmien ratkaiseminen kuuluu ennen muuta Afrikan omille päättäjille, mutta kansainvälisen yhteisön voimakas panos on lisäksi tarpeen. Maailmanpankin arvion mukaan nykyisen avustuspoliitiikan puitteissa ei voida saada edes Afrikan maiden elintason alenemista pysähtymään, vaikka taloudellinen tilanne pysyisi suotuisana ja vaikka Afrikan maat itse toimisivat mahdollisimman hyvin. Komissio toteaa lisäksi, ettei tässä laskelmassa ole vielä varattu lainkaan rahaa ympäristövaurioiden korjaamiseen. Komissio korostaakin, ettei Afrikka voi selviytyä maapallon historian vakavimmasta talous- ja ympäristökriisistä ilman nykyistä pitkäjänteisempää apua. Ulkomaista rahoitusapua on lisättävä tuntuvasti ja siihen on yhdistettävä toiminta, joka tähtää ympäristön suojelemiseen ja ympäristön tilan parantamiseen. (83.)

Afrikassakin liiallinen velkataakka on monille maille vakava ongelma. Latinalaisessa Amerikassa velkaongelma on saavuttanut vielä suuremmat mittasuhteet. Maailmassa lasketaan olleen vuonna 1985 kaikkiaan 950 miljardin dollarin ulkomaiset velat, joista noin 30 prosenttia kuului neljälle maalle: Argentiinalle, Brasilialle, Meksikolle ja Venezuelalle. Niiden velat muodostavat kaksi kolmennes-ta kaikista kehitysmaiden maksamattomista lainoista. Velkataakka on johtanut monet Latinalaisen Amerikan maat suuriin taloudellisiin vaikeuksiin. Vuonna 1984 seitsemän merkittävintä tämän alueen maata joutui käyttämään yksin lainojen korkojen maksamiseen 35 prosenttia vientituloistaan. Tuontia on jouduttu supistamaan ja elintaso on alentunut. (84.)

Komission käsityksen mukaan luotonantajat alkavat ymmärtää, etteivät velkaantuneet kehitysmaat pysty pitkään hoitamaan lainojaan, ellei taakkaa lievennetä. Lisälainat, osittainen velkojen anteeksiantaminen, maksuaikojen pidentäminen ja siirtyminen muutoin helpompiin maksuehtoihin ovat keinoja joista keskustellaan. Komissio korostaa ratkaisujen kiireellisyyttä ja edellyttää ongelmaan tasapuolista ratkaisua, jossa otetaan huomioon sekä velkojen että velallisten oikeudet vaateet. (85.)

Kehitysmaiden taloudellisten, yhteiskunnallisten ja ympäristökatastrofien estämiseksi ja kestäväen kehityksen aikaansaamiseksi komissio esittää maapallon talouskasvun elvyttämistä. Talouskasvun tulisi nopeutua sekä teollisuus- että kehitysmaissa. Kehitysmaiden tuotteiden pääsyn markkinoille tulisi helpottua, korkotason tulisi alentua, teknologian siirtoa pitäisi lisätä ja kehitysmaihiin tulisi saada lisää pääomia. Samalla komissio korostaa, että ympäristön asettamat rajoitukset on otettava talouskasvua lisättäessä huomioon.

(86.)

Kaiken kaikkiaan komissio korostaa sitä, että kehitysmaihin on saatava lisää ulkomaista pääomaa. Ellei sitä tule ainakin kohtuullista määrää, elintason nousunäkymät pysyvät varsin heikkoina, mikä puolestaan johtaisi ympäristön entistä pahempaan vaurioitumiseen. Pääomavirtojen kehityksen komissio toteaa kulkevan huolestuttavaan suuntaan. Pääoman nettosiirtymä kehitysmaihin on pienentynyt reaaliarvoltaan ja kokonaisuudessaan niistä siirtyy nyt enemmän varoja pois kuin niihin päin. Kehitysmaihin siirrettävän kansainvälisen pääoman odotetaan kasvavan 1980-luvun lopulla vain puoleen siitä, mitä tarvittaisiin jotta kasvu voisi vähentää köyhyyttä. (87.)

Brundtlandin komissio on huolestunut siitä, että kansainvälinen yhteistyö on viime vuosina vähentynyt ja varsinkin suhtautuminen kehitysyhteistyöhön on muuttunut entistä kielteisemmäksi. Se arvioi, että ympäristöulottuvuuden mukaan ottaminen ehkä mutkistaisi yhteistyötä entisestään. Toisaalta komissio uskoo, että ympäristöulottuvuus on uusi yhdistävä etunäkökohta: ellei köyhyiden ja ympäristöongelmien yhteisvaikutukseen kyetä tehokkaasti pureutumaan, maapallon luonnontaloudellinen rappeutuminen lisääntyy entisestään. Ihmiskunnan edistys edellyttää uusia ulottuvuuksia kansainväliseltä yhteistyöltä. Komissio on vakuuttunut siitä, että ympäristö- ja kehityskysymykseen liittyvä ihmiskunnan yhteinen etu auttaa käynnistämään riittävän voimakkaan kehityksen ja varmistamaan ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta välttämättömät muutokset kansainvälisessä taloudessa. (88.)

## 8. Asevarustelu

Asevarustelu on niellyt yhä kasvavan osuuden sekä teollisuusmaiden että kehitysmaiden voimavaroista. Jos sama suuntaus jatkuu, kuluu kehitystarkoituksiin ja ympäristönsuojeluun välttämättä tarvittavia voimavaroja yhä enemmän näihin turvattomuutta lisääviin ja elämää tuhoaviin tarkoituksiin. Asei-

denriisuntaneuvotteluissa tulee saada aikaan kouriintuntuvia tuloksia. Kehitysmaiden turvallisuutta varjostaviin alueellisiin kriiseihin tulee etsiä poliittiset ratkaisut. Voimavaroja on saatava nykyistä enemmän työhön kestäväen kehityksen aikaansaamiseksi — se tuo todellista turvallisuutta. Koko turvallisuusajattelu on siis saatava muuttumaan.

Rauhan, turvallisuuden, kehityksen ja ympäristön välillä on vahva yhteys. Ympäristöä uhkaavista vaaroista ydinsota tai muu joukkotuhohoaseiden käyttö on epäilemättä vakavin, mutta myös muut aseelliset selkkaukset niihin mahdollisesti liittyvine pakolaisongelmineen vahingoittavat ympäristöä. Asevarustelu nielee voimavaroja, joiden käyttö kehityksen hyväksi helpottaisi monien ihmiskunnan polttavien ongelmien ratkaisemista. Ympäristöön ja luonnonvaroihin liittyvät ongelmat puolestaan ovat usein syynä väkivallan käyttöön ja aseellisiin selkkauksiin. (89.)

Maailman sotilasmenet olivat vuonna 1985 reilusti yli 900 miljardia dollaria. Summa oli suurempi kuin maailman köyhemmän väestönpuoliskon vuositulot yhteensä. Sotilasmenet olivat suuremmat kuin esimerkiksi Kiinan, Intian ja Saharan eteläpuolella sijaitsevien Afrikan maiden yhteenlaskettu bruttokansantuote. Maailman sotilasmenet ovat kohonneet myös suhteellisesti. Vuonna 1960 ne olivat 4,7 prosenttia maapallon kokonaistuotannosta, kun vastaava luku nykyään on noin 6 prosenttia. Reaalikasvuksi komissio arvioi 150 prosenttia. Teollisuusmaiden osuus varustelumenoista on noin kolme neljänestä. (90.)

Maailman tutkimuspanoksesta varustautuminen nielee valtaosan. Peräti noin puolet maailman tutkimus- ja kehitysvaroista käytetään sotilaalliseen toimintaan ja sen piirissä työskentelee noin puoli miljoonaa tutkijaa. Sotilaalliseen tutkimus- ja kehitystyöhön käytetään enemmän voimavaroja kuin uusien energianlähteiden kehittämiseen, terveydenhuoltoon, maataloustuotannon lisäämiseen ja saasteiden vähentämiseen käytetään yhteensä. Sotilaalliseen tutkimus- ja kehitystyöhön käytettävät määrärahat, joiden arvioidaan olleen koko maailmassa 70–80 miljardin dollarin suuruusluokkaa, lisääntyvät kaksi kertaa nopeammin kuin maailman koko sotilasmenet. (91.)

Kehitysmaiden sotilasmenet ovat viisinkertaistuneet 1960-luvun alun jälkeen. Niiden osuus maailman sotilasmenoista kasvoi samana ajankohtana alle kymmenesosasta lähes neljännekseen. Komissio

toteaa järjestelmällisten tutkimusten osoittavan, että sotilasmenojen lisääntyminen on vaikuttanut kielteisesti kehitysmaiden talouteen. Talousvaikeuksia aiheuttaa myös se, että varustautuminen lisää voimakkaasti tuontia. On arvioitu, että aseiden tuonti on aiheuttanut noin 20 prosenttia siitä kokonaisvelasta, joka kertyi öljyä tuottamattomille kehitysmailla vuosina 1973–1982. Afrikassa sotilasmenojen reaaliarvo nousi vuosina 1971–1982 7,8 prosentilla vuosittain ja ase-tuonnin arvo puolestaan 18,5 prosentilla. Kaikkiaan komissio arvioi kehitysmaiden ostaneen noin kolme neljänestä niistä yli 300 miljardin dollarin suuruisista asetoimituksista, jotka vuosittain siirtyvät kansainvälisessä asekaupassa maasta toiseen. Kehitysmaissa varustautuminen liittyy usein alueella oleviin tai sitä uhkaaviin kriiseihin. Kolmannessa maailmassa komissio toteaa kytevän noin 40 ratkaisematonta kiistakysymystä, joista useimmat liittyvät rajaongelmiin. (92.)

Brundtlandin komissio toteaa, että ydinaseiden ja muiden joukkotuhoaseiden olemassaolo samoin kuin tavanomaisen sodankäynnin luonteen muuttuminen ovat jo johtaneet uudenlaiseen turvallisuusajatteluun. Ydinasekaudella kansakunnat eivät voi enää saavuttaa turvallisuutta toisten kansakuntien turvallisuuden kustannuksella, vaan niiden on etsittävä sitä yhteistyöstä, sopimuksista ja yhteisistä rajoituksista, niiden on löydettävä yhteinen turvallisuus (common security). Kansakunnat ovat siis olennaisen riippuvaisia toisistaan myös asevarusteluun ja turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä samaan tapaan kuin ne ovat riippuvaisia toisistaan luontoon ja talouteen liittyvissä asioissa. (93.) Komissio korostaa, että varustelumenoja olisi saatava vähennetyksi ja suunnattava nykyistä enemmän voimavaroja kehityksen hyväksi, elinympäristön suojelemiseen ja ympäristön tilan kohentamiseen. Se toteaa, että neljä ihmiskunnan kipeintä ympäristöongelmaa — sademetsien häviäminen, vesihuollon puutteet, aavikoituminen ja väestönkasvu — voitaisiin ratkaista rahasummalla, joka vastaa yhden kuukauden osuutta maailman vuotuisista sotilasmenoista. (94.)

## 9. Ihmisoikeudet

Ihmisoikeuksien loukkaukset tulevat säilymään vakavana ongelmana. Yleisesti ottaen ihmisoikeusongelmat tullevat lientymään, mutta monissa maissa kehitys saattaa olla päinvastainen. Ihmisoikeusolojen kehitys riippuu ratkaisevasti siitä, kuinka tehokkaasti kansainvälinen yhteisö kykenee huolehtimaan tehtyjen sopimusten täytäntöönpanosta ja kuinka kehitykseen ja ympäristöön liittyviä ihmiskunnan ongelmia kyetään lievittämään ja ratkaisemaan.

Ihmisoikeuksien alalla tapahtuneesta kehityksestä on varsin vaikea saada pitävää käsitystä. Myös ennustusten esittäminen ihmisoikeuskysymyksistä on vaikeaa. Ihmisoikeuksien määrittelemisestäkään ei ole olemassa kansainvälistä yhteisymmärrystä. Ihmisoikeusloukkauksista ei ole laadittu mitään yhtenäistä tilastoa tai edes verbaalista selvitystä. Esimerkiksi Yhdistyneissä Kansakunnissa ja Amnesty Internationalissa laadittujen maakohtaisten ihmisoikeusselvitysten perusta ei ole yhtenäinen. Niihin ei sisälly tilastointia eikä muuta arviota ihmisoikeusolojen kehityksestä. Yhdestä keskeisestä ihmisoikeusongelmasta, pakolaiskysymyksestä, sen sijaan on käytettävissä suhteellisen tarkkoja määrällisiä tietoja.

Vasta YK:n perustamisen yhteydessä ihmisoikeuskysymysten voidaan katsoa siirtyneen kansallisen suvereniteetin piiristä kansainvälisen politiikan kysymykseksi. Sitä aikaisemminkin oli toki olemassa kansainvälisiä ihmisoikeuksiin liittyviä sopimuksia, kuten orjakaupan estämiseen liittyvät ja sodankäynnin sääntöjä koskevat sopimukset. Kansainvälisen työjärjestön (ILO) perustaminen merkitsi huomattavaa edistystä ihmisoikeuksia koskevan kansainvälisen yhteistyön kehittämisessä. Myös YK:n edeltäjän, Kansainliiton (League of Nations), toiminnassa ihmisoikeuskysymyksillä oli oma sijansa. Ennen muuta natsien julmuudet toisen maailmansodan aikana johtivat siihen, että ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen edistämisestä tuli yksi YK:n keskeisimmistä tehtävistä. (95.)

YK:n ensimmäisiä toimenpiteitä oli Ihmisoikeuskomission (Commission on Human Rights) asettaminen. Se laati Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (Universal Declaration of Human Rights), joka hyväksyttiin Yleiskokouksessa vuonna 1948. Sittenmin maailmanjärjestössä on hyväksytty useita erillisiä ihmisoikeuk-

siin liittyviä sopimuksia, kuten pakolaisten asemaa, rotuerottelun poistamista ja siirtomaavallan lopettamista koskevat sopimukset. Hyvin merkittäviä olivat vuonna 1966 hyväksytyt yleissopimukset (Covenants), jotka koskevat taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia sekä poliittisia ja kansalaisoikeuksia. Nämä sopimukset merkitsivät Ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa esitettyjen ihmisoikeuksien täsmentämistä ja niiden saattamista kansainvälisoikeudellisen sopimuksen muotoon. (96.)

On todennäköistä, että ihmisoikeudet toteutuvat nykyään maailmanlaajuisesti ajatellen aikaisempaa paremmin. Eri maiden kehityksessä ja niiden sivistystason noustessa myös ihmisoikeuksien kunnioittaminen kohentuu. Kansainvälisen ihmisoikeusnormiston kehittyminen ja niiden toteuttamisen valvonta ja seuranta pakottavat hallitukset kiinnittämään aikaisempaa enemmän huomiota ihmisoikeuksien toteutumiseen. Kun sivistystaso eri maissa edelleen kohoaa ja kun ihmisoikeusnormisto ja sen täytäntöönpanon valvonta edelleen täydentyvät, on oletettavaa, että ihmisoikeustilanne edelleen yleisesti ottaen paranee.

Toisaalta on pelättävissä, että edellä selostetut kehitykseen liittyvät ongelmat saattavat kärjistyessään johtaa monissa maissa myös ihmisoikeusolojen heikentymiseen. On esitetty arvioita, että yleisesti ihmisoikeustilanteen paranemisesta huolimatta eräissä maissa olisi viime vuosinakin menty huonompaan suuntaan. (97.) On myös arvioitu, että siirtyminen ihmisoikeusnormiston kehittämistä sen täytäntöönpanoon ja täytäntöönpanon valvontaan on johtanut siihen, että eräät ihmisoikeuksia heikosti noudattavat hallitukset ovat ryhtyneet tietoisesti vaikeuttamaan kansainvälisen yhteisön toimintaa näissä kysymyksissä ennen muuta pyrkimällä vesittämään ihmisoikeuskäsitettä ja ottamalla käsiteltäviksi ihmisoikeuskysymyksiä sellaisiakin ongelmia, jotka eivät ole luonteeltaan ainakaan ensi sijassa ihmisoikeusasioita. (98.)

Pakolaisuus on sinänsä vakava ihmisoikeusongelma. Lisäksi pakolaisuus on useimmissa tapauksissa seuraus asianomaisen maan ihmisoikeusloukkauksista. Tosin osa myös virallisesti pakolaisiksi rekisteröidyistä ihmisistä on joutunut jättämään kotimaansa jonkin luonnonmullistuksen, kuivuuden tai taloudellisten syiden vuoksi.

Vuonna 1987 maailmassa oli noin 12 miljoonaa YK:n pakolaisohjelmien piiriin kuulunutta pakolaista. Pakolaisuutta tutkittaessa on päädytty arvioimaan, että pakolaisten kokonaismäärä voisi olla nykyään jopa noin 15 miljoonaa. (99.) Joskus esitetään tätäkin korkeampia, 15–20 miljoonan suuruisia pakolaismääriä. On selvää, että



maailmassa on runsaasti YK:n toiminnan ulkopuolelle jääneitä pakolaisia, mutta heidän määräänsä on hyvin vaikea arvioida. Viime vuosina pakolaisten määrä on voimakkaasti lisääntynyt. Vielä 1970-luvun puoliväliin saakka pakolaisia oli noin 2–3 miljoonaa. Tästä määrästä on siis noin vuosikymmenessä noustu kokonaan uudelle tasolle. Samalla pakolaisuuden kesto aika on pidentynyt entisestään. (100.) Myös aivan viime aikoina pakolaismäärät ovat edelleen lisääntyneet. Esimerkiksi vuosien 1986 ja 1987 vaihteessa noin vuoden kuluessa pakolaisten määrä kasvoi noin 600 000:lla. Vuosina 1986 ja 1987 noin 250 000 pakolaista saattoi palata kotimaahansa. Valtaosa pakolaisista asuu edelleen niissä maissa, joihin he ensimmäiseksi tulivat, yleensä siis naapurimaassa. (101.)

Pakolaismäärän tulevan kehityksen arvioimiseen ei voida löytää pitäviä perusteita. Suurin osa pakolaisongelmasta johtuu alueellisista kriiseistä. Yksin Afganistanin ja Kamputsean ongelmien ratkaiseminen saattaisi tehdä mahdolliseksi 5–6 miljoonan pakolaisen paluun omaan kotimaahansa. (102.) Toisaalta uusia pakolaisuutta synnyttäviä kriisejä saattaa puhjeta. Jos ihmisoikeustilanne yleisesti ottaen paranee siihen tapaan kuin edellä arvioitiin, saattaisi myös pakolaisuus vähentyä. Sen sijaan ympäristön muutoksiin liittyvä pakolaisuus saattaa olla lisääntymässä. Tällöin pakolaisuuden kasvu ei ilmentäisi ihmisoikeustilanteen huononemista niissä maissa, joista pakolaiset joutuvat poistumaan.

Maailman ihmisoikeustilanteen voidaan siis arvioida kokonaisuudessaan vähitellen paranevan, mutta maa- ja aluekohtaisesti olojen voidaan olettaa ainakin tilapäisesti myös huonontuvan. Kehitys riippuu hyvin paljon siitä, kuinka tehokkaasti kansainvälinen yhteisö kykenee toimimaan ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanemiseksi ja niiden kehitykseen ja ympäristöön liittyvien ihmiskunnan ongelmien ratkaisemiseksi, jotka vaikeuttavat ihmisoikeuksien toteutumista.

#### *4.2.1.2. Kansainvälisen yhteisön ihmiskuntapolitiikka*

Kansainvälisen yhteisön ihmiskuntapolitiikka tulee lähivuosina ja vuosikymmeninä tehostumaan. Brundtlandin komission

mietintö on käsitelty UNEP:in hallintoneuvostossa jo kesäkuussa 1987. Sen pohjalta hallintoneuvosto hyväksyi asiakirjan »Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond». (103.) YK:n yleiskokouksen istunto hyväksyi syksyllä 1987 sekä komission raportin että UNEP:in laatiman asiakirjan maailmanjärjestön tulevan toiminnan pohjaksi. Myös ihmisoikeus- ja pakolaiskysymykset tulevat saamaan maailmanjärjestön piirissä osakseen yhä enemmän huomiota. Ihmiskuntapolitiikan kysymysten merkitys kansainvälisessä politiikassa kasvaa ennen muuta siksi, että monet polttavat ongelmat ovat edelleen kärjistymässä ja ihmisten tietoisuus niistä kasvaa.

Brundtlandin komissio esittää raportissaan edellä pääosin selostettujen ennustusten ja toiminnan sisältöä koskevien suositusten lisäksi myös joukon ehdotuksia, jotka liittyvät kansainvälisen yhteisön toiminnan organisoimiseen. Nämä esitykset koskevat yhtäältä yhteisalueiden — valtamerien, avaruuden ja Etelämantereen — hoitoa ja toisaalta kansainvälisten organisaatioiden ja instituutioiden yleistä kehittämistä. Myös ihmisoikeuskysymyksiä käsittelevien organisaatioiden kehittämisestä on vireillä suunnitelmia.

Valtamerillä on koko ihmiskunnalle suuri merkitys. Ne kattavat yli 70 prosenttia maapallon koko pinta-alasta ja pitävät ratkaisevalla tavalla yllä elämän edellytyksiä. Samalla ne ovat kaatopaikka monille ihmisen toiminnan sivutuotteille. Ensi vuosisataa ajatellen komissio katsoo, että edistyminen valtamerien hoidossa on kestävä kehityksen ja jopa olemassaolon edellytys. Kun talousvyöhykkeiden ulottaminen 200 meripeninkulmaan on laajentanut kansallisten vesialueiden piiriä, on valtioiden, etenkin kehitysmaiden edellytyksiä huolehtia omista vesialueistaan parannettava. Komissio esittää lisäksi kalakantojen hoidon tehostamista, alueellisen yhteistyön lisäämistä, vaarallisten jätteiden mereen upottamista koskevan valvonnan tehostamista sekä merioikeuden kehittämistä. (104.)

Merioikeuden osalta komissio korostaa Merioikeussopimuksen suurta merkitystä. Sopimuksessa määritellään valtiollisen toimivalan ulkopuolelle jäävät meret, merenpohja ja sen alla sijaitseva maa kansainväliseksi alueeksi. Yli 45 prosenttia maapallon pinnasta siihen kuuluvine merenpohja-alueineen ja luonnonvaroineen on julistettu ihmiskunnan yhteiseksi perinnöksi (common heritage of man-

kind), mitä komissio pitää merkittävänä periaatteellisena saavutuksena kansainvälistä yhteistoimintaa ajatellen. Sopimus alistaa kaiken merenpohjassa tapahtuvan kaivostoiminnan Kansainvälisen merenpohjaviraston (International Seabed Authority) valvontaan. Muutamat merkittävimmät valtiot ovat antaneet ymmärtää, että ne eivät aio vahvistaa Merioikeussopimusta lähinnä päätettyjen hallinnollisten järjestelyjen vuoksi. Komissio korostaa, että myös teknologisten suurvaltojen olisi ratifioitava sopimus sen voimaan saattamiseksi. Se toteaa, että Merioikeussopimuksen vahvistaminen on itse asiassa ensimmäinen ja tärkein toimenpide, jonka avulla valtiot voivat tukea uhanalaista elämää ylläpitävää valtamerien järjestelmää. (105.)

Avaruudella voi olla merkittävä osuus sen varmistamisessa, että elämän edellytykset maapallolla säilyvät. Tässä on merkitystä ennen muuta sillä, että avaruustekniikan avulla voidaan seurata maapallon tilaa ja huolehtia sen säilymisestä elinkelpoisena. Vuoden 1967 Avaruussopimuksen (Outer Space Treaty) mukaan avaruus, mukaan lukien kuu ja muut taivaankappaleet, eivät voi kuulua millekään valtiolle. YK:n avaruuden rauhanomaisen käytön komitea (UN Committee on the Peaceful Uses of Outer Space) on pyrkinyt huolehtimaan siitä, että näitä periaatteita noudatettaisiin. Tämä komitea katsoo, että avaruus on yleismaailmallinen yhteisalue ja että se on osa ihmiskunnan yhteisperinnöstä. (106.)

Komissio esittää yhteistyön kehittämistä avaruuden suojelemiseksi ja sen rauhanomaisen käytön tehostamiseksi. Lähtökohtana on se tosiasia, että valtaosa maailman valtioista on tunnustanut Avaruussopimuksessa sen, että maapalloa ympäröivä avaruus kuuluu koko kansainväliselle yhteisölle. Maailman maiden tulisi luoda avaruudenhoitojärjestelmä (space regime), joka takaisi sen, että avaruus säilyy kaikkia hyödyttävänä rauhanomaisena alueena. Erityisen kiireellisenä komissio pitää yhteistoimintaa, jolla säädellään vahingollisten jätteiden leviämistä avaruuteen sekä ydinvoiman käyttöä maata ympäröivillä kiertoradoilla. (107.)

Etelämantereella on jo usean vuosikymmenen ajan pyritty kansainvälisen yhteistyön avulla suojelemaan alueen ainutlaatuisia ympäristöä. Vuonna 1959 solmitun Antarktissopimuksen pohjalta on pyritty yhtäältä säilyttämään Etelämanner rauhanomaisena ja ydinvapaana vyöhykkeenä sekä toisaalta edistämään tieteellistä tutkimustyötä ja siihen liittyvää yhteistoimintaa tällä alueella. Etelämantereen tulevaisuudesta ja hallinnosta ollaan eri mieltä.

Nykyään Antarktissopimuksessa on kahdeksantoista täysivaltais-

ta »neuvotteluosapuolta» (Consultative Parties), jotka käyttävät oikeuksiaan ja täyttävät velvoitteensa siitä huolimatta, että niillä on erimielisyyksiä siitä, mille valtiolle mikin osa mantereesta kuuluisi. Lisäksi sopimusjärjestelmässä on joukko tarkkailijoita, jotka osallistuvat sen puitteissa järjestettäviin kokouksiin. Neuvotteluosapuoleksi pääsee valtio, joka osoittaa merkittävää kiinnostusta Etelämantereeseen harjoittamalla siellä tutkimustoimintaa. Monet kehitysmaat katsovat tämän ehdon sulkevan ne ulkopuolelle. Erimielisyyttä on siitäkkin, luetaanko Etelämanner maapallon yhteisalueisiin. Seitsemän valtiota esimerkiksi vaatii edelleen sen osia itselleen. (108.)

Komissio arvioi, että Etelämantereen hallintojärjestelmä saattaa muuttua seuraavan vuosikymmenen aikana sen vuoksi, että nykyjärjestelmä on asetettu vahvasti kyseenalaiseksi. (109.) Komissio ei esitä, miten Etelämantereen asema olisi järjestettävä. Se pitää kuitenkin ehdottoman välttämättömänä, että mannerta hallitaan ja suojellaan vastuuntuntoisesti ja siten, että siihen liittyvät yhteiset edut otetaan huomioon. Lisäksi komissio toteaa, että muutokset oikeudellisissa ja hallinnollisissa järjestelyissä ovat johtamassa osallistumismahdollisuuksien laajenemiseen. (110.)

Instituutioita ja oikeuskäytäntöä koskevien parannusehdotusten toteuttaminen on komission mielestä edellytyksenä sille, että raportissa esitetyt muutokset saadaan toteutetuksi. Tästä puolestaan riippuu se, millaista inhimillinen elämä tulevaisuudessa maapallolla on ja onko sitä yleensä ollenkaan. Komissio korostaa sitä, että yritykset säilyttää yhteiskunnallinen ja luonnontaloudellinen tasapaino vanhojen kehitystä ja ympäristönsuojelua koskevien lähestymistapojen avulla johtaa vain epävakauden lisääntymiseen. Turvallisuus voidaan saavuttaa raportissa hahmotellun muutoksen kautta. Toiminnan sisällössä tapahtuvilla muutoksilla on vaikutuksensa instituutioihin. Ne täydentävät muutoksia toiminnan sisällössä, mutta eivät korvaa niitä. Ne eivät ole mikään ratkaisu sinänsä, vaan pikemminkin ensi askel jatkuvan prosessin käynnistämiseksi. (111.)

Kansallisella tasolla kestävä kehitys edellyttää sekä sisä- että ulkopolitiikan muuttumista kaikissa maissa. (112.) »Ym-

päristönsuojelun sisäpolitiikassa» on siirryttävä eri aloilla tehtävistä päätöksistä ja eri alojen toiminnasta syntyvien ongelmien jälkihoidosta politiikkaan, jolla pureudutaan ongelmien syihin. Olemassa olevat ympäristönsuojeluohjelmat ja niitä toteuttavat hallintoyksiköt on säilytettävä ja niitä on edelleen vahvistettava, mutta samalla ympäristöongelmia on alettava tarkastella aikaisempaa laaja-alaisemmin. Ympäristönsuojelu ja kestävä kehitys on periaate on saatava kaiken sellaisen toiminnan osaksi, jolla on vaikutuksia ympäristöön ja luonnonvaroihin. (113.)

Komissio esittää, että kaikkien maiden tulisi laatia itselleen »ympäristöasioiden ulkopoliittikka» (foreign policy for the environment). Kunkin valtion tulee ottaa ulkopoliittikassaan huomioon myös sisäisen toimintansa kasvavat kansainväliset vaikutukset. Jokaisen valtion tulee osallistua kansainväliseen yhteistoimintaan ympäristöongelmien ratkaisemiseksi. (114.)

Komissio toteaa, että maailman maiden on pystyttävä selviytymään yhä useammista ja yhä vakavammista kriiseistä. Se korostaa, että synkät ennusteet kansallisten ja kansainvälisten kehitysmahdollisuuksien tuhoutumisesta eivät ole vääjäämätön kohtalomme. Mutta ihmiskunnan elinmahdollisuuksien säilyminen edellyttää siirtymistä kestäväan kehitykseen laajan kansallisen ja kansainvälisen muutoksen kautta. Komissio on erityisen huolestunut siitä, että varsinkin monenkeskinen kansainvälinen yhteistyö on kohdannut viime vuosina lisääntyviä vaikeuksia. 1980-luvun puoliväliin mennessä monien kansainvälisten järjestöjen saaman rahallisen tuen kasvu on pysähtynyt tai tuki on jopa supistunut. Kahdenkeskisen kehitysyhteistyön määrärahojen bruttokansantuoteosuus on laskenut monissa teollistuneissa maissa. Tämä suunta on ehdottomasti käännettävä ja lisättävä voimakkaasti kehitysyhteistyön ja muun kansainvälisen yhteistoiminnan voimavaroja. (115.)

Komissio esittää, että sekä YK-järjestelmään kuuluvia että sen ulkopuolella olevia alueellisia yhteistyöorganisaatioita tu-

lee vahvistaa kestävän kehityksen aikaansaamiseksi. Uusiakin organisaatioita on edelleen luotava.

Komissio mainitsee teollisuusmaiden välisestä ympäristöyhteistyötä harjoittavista järjestöistä Kanada/USA Yhteiskomission, Rein-, Tonnava- ja Itämerikomissot sekä SEV:in, OECD:n ja EY:n. Kaikkien näiden ja vastaavanlaisten muiden alueellisten yhteistyöjärjestöjen toimintaa komissio esittää tehostettavaksi siten, että ympäristönäkökohdat otetaan huomioon niiden kaikessa toiminnassa. Kehitysmaiden vastaavista järjestöistä raportissa mainitaan OAU, SADCC, OAS, Arabiliiga ja ASEAN sekä Gulfien alueen ja Etelä-Aasian maiden yhteisjärjestöt. Niiden tehtäväksi komissio esittää muun muassa luonnonvarojen kartoittamisen sekä yhteisten periaatteiden muotoilemisen ympäristönsuojelua ja luonnonvarojen käyttöä koskevissa kysymyksissä. Uusia yhteistyöelimiä esitetään perustettavaksi muun muassa kansainvälisten jokialueiden suojelemiseksi. (115.)

Maailmanlaajuisessa yhteistyössä YK:lla on keskeinen asema. Komission mielestä kestävän kehityksen periaatteita olisi noudatettava kaikkien YK-järjestelmään kuuluvien elinten toiminnassa. Tämän mukaisesti olisi myös siirrettävä tiettyjä UNEP:in Ympäristörahaston nyt tukemia ohjelmia asianomaisten YK-järjestöjen hoitoon.

YK:n piiriin tulisi perustaa korkean tason johtoelin, Kestävän kehityksen hallintoneuvosto (UN Board for Sustainable Development), jonka puheenjohtajana pääsihteeri itse toimisi. Sen päätehtävänä olisi päättää, kuinka YK-järjestelmä voisi tehokkaasti edistää kestävän kehityksen aikaansaamista myös sellaisessa toiminnassa, joka ylittää eri toimielinten rajat. (117.)

Kun komissio suosittelee, että kaikkien YK:n piirissä toimivien järjestöjen ohjelmat ja varainkäyttö muokataan kestävän kehityksen periaatteiden mukaiseksi, esittää se vastaavasti UNEP:in kehittämistä ympäristöasioiden tietopankiksi, arviointi- ja raportointikeskukseksi sekä ympäristönhoidon tukikeskukseksi.

UNEP:ista olisi komission mukaan luotava tärkein muutosta ajava järjestö, joka edistäisi kansainvälistä yhteistyötä erityisesti kriittisissä ympäristö- ja luonnonvarakysymyksissä. Komissio esittää, että jäsenmaat kohottaisivat osanottonsa UNEP:in hallintoneuvoston kokouksissa ministeritasolle. Se vetoaa kaikkiin YK:n jäsenmaihiin, jotta ne laajentaisivat UNEP:in Ympäristörahastoa sekä suorien lahjoitusten avulla että luomalla sille yhteisalueiden käyttöön liittyviä rahoitusmahdollisuuksia. (118.)

Komissio arvioi, että tulevaisuudessa erilaiset ympäristöriskit lisääntyvät siinäkin tapauksessa, että suuntaus kohti kestäväää kehitystä saadaan aikaan. Uuteen tekniikkaan liittyvät vaarat lisääntyvät. Luonnon ja ihmisen aiheuttamien onnettomuuksien määrä, laajuus, esiintymistiheys ja vaikutukset kasvavat. Vaara, että luonnon järjestelmiä vahingoitetaan peruuttamattomasti laajoilla alueilla (esimerkiksi happamoitumisen, aavikoitumisen ja metsien häviämisen muodossa) ja maailmanlaajuisesti (esimerkiksi otsonikadon tai ilmastomuutosten kautta) tulee yhä merkittävämmäksi. Komissio ehdottaa, että UNEP:in asemaa arviointi- ja raportointijärjestönä vahvistettaisiin huomattavasti ja että sen Earthwatch-ohjelmasta tehtäisiin ympäristövaarojen arvioinnin pääkeskus YK:n piirissä. Sen ohella komissio ehdottaa Maapalloa uhkaavien vaarojen arviointiohjelman (Global Risks Assessment Programme) käynnistämistä. Se olisi lähinnä yhteistyöväline tieteellisten elinten ja muiden kuin hallitusten välisten kansainvälisten järjestöjen kesken. (119.)

Kansainvälisen oikeuden normistoa komissio esittää kehitettäväksi siten, että vuoden 1972 Tukholman julistuksen ja vuoden 1982 Nairobien julistuksen sekä monien muiden kansainvälisten sopimusten ja YK:n yleiskokouksen päätöslauselmien pohjalta laadittaisiin uusi asiakirja, jossa määriteltäisiin mitä luovuttamattomia oikeuksia ja keskinäisiä velvollisuuksia kaikilla valtioilla on ympäristönsuojelun ja kestävään kehityksen suhteen. Komissio ehdottaa, että YK:n yleiskokous päättäisi valmistella yleismaailmallisen julistuksen ja myöhemmin kansainvälisen sopimuksen ympäristönsuojelusta ja kestävästä kehityksestä. Raporttiin sisältyy myös luonnos tällaiseksi sopimukseksi. (120.)

Myös ihmisoikeuskysymysten osalta ihmiskuntapolitiikka

on jatkuvasti tehostumassa. Vireillä on erityisesti suunnitelmia, jotka tähtäävät ihmisoikeuksia käsittelevien kansainvälisten instituutioiden kehittämiseen. Esillä on ollut muun muassa Ihmisoikeuksien pääkomissaarin viran (High Commissioner for Human Rights) perustaminen YK:hon, Ihmisoikeuskomission tehtävien lisääminen ja jopa sen muuttaminen Talous- ja sosiaalineuvoston, ECOSOC:in tasoiseksi Ihmisoikeusneuvostoksi (Human Rights Council). (121.) Nämä esitykset johtavat ennen pitkää ihmisoikeusjärjestelmän tehostumiseen.

Brundtlandin komission raportti on — kuten komissio itsekin toteaa — optimistinen. Tämän myönteisen tulevaisuudenkuvan toteutuminen kuitenkin edellyttää radikaalia muutosta sekä teollistuneiden maiden että kehitysmaiden politiikassa. Viime kädessä sen toteutumisen ehtona on syvälinen muutos ihmisten elämäntavoissa ja käyttäytymisessä.

Jos kehityksen nykyinen suunta jatkuu, toteutuvat ne synkät ennusteet, joita komissio on raporttiinsa koonnut. Nämä ihmiskunnan yhteiset ongelmat ja tulevaisuuden uhkakuvat luovat ympäristön myös Suomen ihmiskuntapolitiikalle. Toisen perustavanlaatuisen ympäristön muodostavat ne toimenpiteet, joihin kansainvälinen yhteisö ryhtyy paremman tulevaisuuden rakentamiseksi koko ihmiskunnalle. Yhtenä kansakuntana kansakuntien joukossa Suomi on mukana, kun tehdään päätöksiä kansainvälisen yhteisön ihmiskuntapolitiikassa.

#### **4.2.2. Maailman yleinen mielipide**

Maailman yleisen mielipiteen kehitys ja sen välittyminen Suomeen vaikuttaa oleellisella tavalla siihen, kuinka keskeinen asema ihmiskuntapolitiikan kysymyksillä on Suomen ulkopolitiikan kokonaisuudessa ja siihen, millainen on maan ihmiskuntapolitiikan linja. Maailman yleinen mielipide koostuu



valtavasta määrästä kansallisten hallitusten ja niiden välisten kansainvälisten järjestöjen, erilaisten instituutioiden ja yksittäisten kansalaisten kannanottoja. Julkisilla tiedotusvälineillä on keskeinen osuus maailman yleisen mielipiteen muotoutumisessa.

Maailmassa on parhaillaan meneillään voimakas liikenneyhteyksien kehitys. Niiden ansiosta ihmiset ovat yhä enemmän yhteyksissä myös muihin maihin ja niiden kansalaisiin. Maailman yleisen mielipiteen kehitystä ajatellen suurin merkitys on matkailun lisääntymisellä sekä sähköisen joukkoviestinnän laajenemisella. Uusimmassa viestintää ja tiedon välitymistä koskevassa tutkimuksessa — viitataan tässä erityisesti amerikkalaisen Hamid Mowlanan tutkimukseen »Global Information and World Communication» — meneillään oleva kehitys kuvataan suorastaan vallankumoukselliseksi muutokseksi, joka luo perustaa ihmiskunnan yhteisen maailmanlaajuisen tietoisuuden kehittymiselle. (122.)

Ihmisyksilö katsotaan Mowlanan tutkimuksessa sekä sanomaksi (message) että kansainvälisen yhteydenpidon (international communication) kanavaksi. Yksilön merkitys yhteydenpidon välineenä korostuu sen vuoksi, että palaute on välitömpämpi ja kommunikaatio täydellisempi ja kestävämpi kuin siinä tapauksessa että viestinnässä on välikäsiä. Ihmiset liikkuvat yli valtioiden rajojen eri syistä. Laajempia ihmisjoukkoja ajatellen turismilla on suurin viestinnällinen merkitys. Vuonna 1981 lasketaan koko maailmassa toteutetun noin 300 miljoonaa kansainvälistä turistimatkaa, kun vastaava luku vuonna 1969 oli vain kolmannes tästä. (123.)

Joukkoturismilla ei ole kovin suurta merkitystä informaation välittymistä ajatellen. Tutkijat kuitenkin uskovat, että kansainvälinen turismi kaiken kaikkiaan tulee edelleen voimakkaasti kasvamaan ja että sillä tulee olemaan lisääntyvä merkitys tiedon välittymisessä kansojen ja kulttuurien välillä. Tehdyt arviot viittaavat siihen, että nykyistä suurempi osuus kansainvälisestä matkailusta tulee suuntautumaan teollisuus-

maista kehitysmaihin. (125.) Nykyään noin 80 prosenttia kansainvälisestä matkailusta on teollisuusmaiden välistä. (125.)

Kansainvälinen sähköinen viestintä on ennen muuta satelliittiteknikan ansiosta voimakkaasti laajenemassa. On arvioitu, että vuonna 2000 satelliitit saattaisivat välittää tietoa päivittäin  $10^{13}$ – $10^{15}$  bitin kapasiteetilla, kun nykyinen siirtokapasiteetti on  $10^{10}$ – $10^{11}$  bittiä päivässä. Vuoden 2000 kapasiteettia kuvaava alempi luku vastaa miljoonan 300-sivuisen kirjan informaation sisältöä. (126.) Lähivuosina on toteutumassa lukuisia uusia satelliittihankkeita, jotka lisäävät tiedonvälityksen kapasiteettia erityisesti Pohjois-Amerikassa, Euroopassa ja Kaukoidässä sekä näiden alueiden välillä. (127.) Satelliitit voivat tulevaisuudessa välittää kuvaa ja ääntä mistä tahansa maapallon osasta, jolloin lähetyksikkö voi olla kevyt ja helposti liikuteltava. Tämä tekniikka tulee huomattavasti helpottamaan televisiolähetyksiä kehitysmaista teollistuneisiin maihin. (128.)

Mowlana katsoo, että informaation välittymistä olisi pyrittävä tarkastelemaan sekä inhimillisestä että teknologisesta näkökulmasta liittäen tämä tarkastelu yksilöiden, kansakuntien ja koko ihmiskunnan kannalta tärkeisiin asiakysymyksiin.

Vallankumous yhteydenpidon välineissä (communications) on merkinnyt teknologian ja informaatiojärjestelmien kehittymistä sekä määrien ja nopeuden lisääntymistä tiedon siirtymisessä. Mutta varsinaiseksi vallankumoukseksi Mowlana katsoo muutoksen itse yhteydenpidossa (communication revolution), mikä toteuttaa pyrkimystä kohti tyydyttävää vuorovaikutusta ihmisten kesken. (129.) Tällöin kommunikaatio nähdään kansallista, kansainvälistä ja jopa maailmanlaajuisuista yhteisyyttä (Gemeinschaft) luovana prosessina, joka synnyttää mukanaolemisen ja luottamuksen (sharing and trust) tunteen toisistaan vieraantuneiden (alienated) ihmisten välille. (130.)

Mowlanan käsityksen mukaan ei voida saada aikaan kansainväliselle yhteisymmärrykselle (consensus) välttämättömiä yhteisiä mielikuvia ja merkityksiä (images and meanings), el-

lei teknistä kehitystä seuraa myös arvojen muutos. (131.)

Mowlana arvioi, että kansainvälistyneen kulttuurin ja tietoisuuden maailmassa on ihmisten keskinäinen suhde jopa tärkeämpi kuin kansallisvaltioiden keskinäinen suhde. Vaikka kansakunnat aina tulevat pyrkimään siihen, että ne voisivat säilyttää omaleimaisuutensa, on Mowlanan mielestä tarpeen pyrkiä löytämään kommunikaatiolle yhteinen maailmanlaajuinen eettinen kehys. Olisi pyrittävä vuorovaikutukseen ja ihmisten väliseen vuoropuheluun, jota varten on luotava sellaisia yleismaailmallisia periaatteita, jotka korostavat ihmisarvon ja inhimillisten voimavarojen merkitystä ja jotka estävät ihmiskuntaa ajautumasta sotaan ja hävitykseen. Sodan ehkäiseminen, ihmisarvon kunnioittaminen sekä omistamme poikkeavien kulttuuriarvojen, uskontojen ja traditioiden arvostaminen ovat asioita, joita on voimakkaasti edistettävä ja julkaistava ne kansainvälisesti. Kestävään yleismaailmalliseen etiikkaan olisi Mowlanan mukaan päästävä vapaaehtoisesti, millään pakolla sitä ei voida toteuttaa. (132.)

On myös esitetty, että olisi esimerkiksi OECD-maiden voimin ryhdyttävä toteuttamaan laajalle leviäviä ihmiskunnan ongelmia käsitteleviä televisio-ohjelmia, joilla voitaisiin vaihtaa eri maiden yleiseen mielipiteeseen. (133.)

Mowlana esittää tutkimuksessaan radikaalin, visionäärisen ajatuksen siitä, millaiseksi kansainvälinen yhteisö informaatiotekniikan ja maailmanlaajuisen kommunikaatiojärjestelmän kehittyessä muuttuu. Vaikka tätä näkemystä ei pidettäisikään varsinaisena ennusteena, osoittanee se kehityksen yleisen suunnan. Informaation virrat yli rajojen voimistuvat. Ihmisten tietoisuus ihmiskunnan polttavista ongelmista ja yhteisistä eduista kasvaa. Ja vähitellen kehittyy myös nykyistä laajempi maailmanlaajuinen solidaarisuus. Laajeneva tietoisuus ihmiskunnan yhteisistä eduista ja voimistuva kansainvälisen yhteisvastuun tunne johtavat siihen, että maailman yleinen mielipide tukee ja vaatii tehokkaampaa ihmiskuntapolitiikkaa.

### 4.2.3. Puolueettomien maiden viiteryhmä

Euroopan puolueettomat maat ovat Suomelle tärkeä viiteryhmä. Sen merkitys tulee esiin erityisesti ETYK:in puitteissa ja muilla eurooppalaisilla foorumeilla. Kauppapolitiikassa nämä maat harjoittavat läheistä yhteistyötä erityisesti EFTA:ssa. YK:ssa puolueettomien maiden viiteryhmän merkitystä vähentää se, ettei Sveitsi ole maailmanjärjestön jäsen.

Puolueettomien maiden viiteryhmän merkitys on viime vuosina lisääntynyt ja se tulee edelleen kasvamaan. Tässä suhteessa keskeinen merkitys on ollut ja on ETYK-yhteistyöllä. Vaikka tällä foorumilla yleensä työskennellään ja esiinnyttään laajemman puolueettomien ja sitoutumattomien maiden ryhmittymän puitteissa, on myös neljällä puolueettomalla maalla sen ohella runsaasti keskinäistä yhteistyötä. Ne muodostavat eräänlaisen N+N-maiden ytimen, jolla on vielä muita tiiviimpi yhteistyösuhde. Ne ovat usein tehneet yhteisiä ehdotuksia ETYK:in puitteissa. Näkyvänä osoituksena puolueettomien maiden lisääntyneestä ja kasvavasta yhteydenpidosta ja yhteistyöstä on se, että näiden maiden ulkoasiainministeriöiden valtiosihteerit ovat ryhtyneet pitämään keskenään säännöllisiä kokouksia.

Puolueettomien maiden yhteistyötä tiivistäisi entisestään Sveitsin liittyminen YK:n jäseneksi. Jäsenyys on ollut esillä, mutta se on toistaiseksi kaatunut kansanäänestykseen. Jäsenyys kuitenkin lienee vain ajan kysymys. Kansainvälisen yhteistyön laajentuessa ja Sveitsin ulkopoliittikan edelleen avaruessa ja aktivoituessa Sveitsin yleinen mielipide ennen pitkää ilmeisesti hyväksyy jäsenyyden. Omalta osaltaan tähän suuntaan vaikuttanee ihmiskunnan ongelmien kärjistyminen, niitä koskevan tietoisuuden kasvu ja maailman yleisen mielipiteen kehitys.

Sveitsin tullessa YK:n jäseneksi puolueettomien maiden viiteryhmän merkitys Suomen YK-politiikassa kasvaa, jolloin vastaavasti pohjoismaisen yhteistyön merkitys tällä foorumilla

suhteellisesti vähenisi. Näiden kahden viiteryhmän merkitys vaihtelee asiaryhmittäin. Sveitsin mukaantulo saattaisi synnyttää puolueettomien viiteryhmässä paineita suurempaan aktiivisuuteen ihmisoikeuskysymyksissä. Mahdollisuudet aloitteellisuuteen aseidenriisuntaa ja liennytyistä koskevilla kysymyksissä lisääntyisivät. Kehitysyhteistyökysymyksissä puolueettomien ryhmittymä olisi pohjoismaista passiivisempi, ellei Sveitsin ja Itävallan politiikassa tapahdu tässä suhteessa muutoksia. Puolueettomat pohjoismaat vaikuttaisivat ilmeisesti viiteryhmän puitteissa siihen, että keskieuropalaisten maiden suhtautuminen pohjois-etelä -kysymyksiin muuttuisi nykyistä aktiivisemmaksi.

Puolueettomien maiden viiteryhmän merkitystä lisäisi myös Suomen jäsenyys Euroopan Neuvostossa. Suomi on jo päättänyt hakea järjestön jäsenyyttä. Se on ainoa maa, joka täyttää selvästi jäsenyyskriteerit, mutta ei ole liittynyt jäseneksi. Tähän on ollut syynä ennen muuta se, ettei eduskunnan piirissä ole ollut asiasta yksimielisyyttä. Kun toisaalta on voitu ilman jäsenyyttäkin olla mukana kaikessa oleellisessa käytännön toiminnassa, ei jäseneksi liittymistä ole koettu välttämättömäksi. On todennäköistä, että Euroopan Neuvoston merkitys länsieurooppalaisessa käytännön yhteistyössä kasvaa. Se on valmis foorumi, jolla Suomea lukuunottamatta ovat mukana kaikki EY:n ja EFTA:n jäsenmaat. Näin ollen on luonnollista, että näitä maita koskettavia yhteistyökysymyksiä käsitellään yhä enemmän sen puitteissa. Kun käytännön tarpeet ja perusteet Suomen jäsenyydelle ovat kasvamassa, on se nyt tullut ajankohtaiseksi.

Suomen liittyminen Euroopan Neuvostoon todennäköisesti lisää puolueettomien maiden viiteryhmän merkitystä Suomen ulkopolitiikassa, vaikka tälläkin foorumilla pohjoismaisella yhteistyöllä ja EFTA-maiden yhteistyöllä tulee olemaan oma merkityksensä. EN:ssa ovat ihmisoikeuskysymykset voimakkaasti esillä. Kun puolueettomilla mailla ja niistä varsinkin Sveitsillä on aktiivinen ote ihmisoikeuskysymyksiin, lisän-

nee EN:n jäsenyys ja sen puitteissa toteutettava puolueettomien maiden yhteistyö niiden painoarvoa myös Suomen ulkopoliitikassa.

Puolueettomien maiden viiteryhmän yhteistyön tiivistyminen ja sen merkityksen kasvu Suomen ulkopoliitikassa johtaa ilmeisesti myös puolueettomuusnäkökohtien korostumiseen päätöksenteossa. Samalla syntyy kannanottoja koordinoitessa yhdenmukaistavia paineita, jotka ilmeisesti vaikuttavat jokaisen neljän maan puolueettomuuspolitiikan linjaan. Suomen osalta tämä merkitsisi muun muassa paineita ottaa aikaisempaa enemmän kantaa ihmisoikeuskysymyksiin länsimaihin samaistuvalla tavalla.

#### **4.2.4. Pohjoismainen viiteryhmä**

Pohjoismaat ovat Suomen tärkein viiteryhmä. Sen vaikutus tuntuu myös tulevaisuudessa voimakkaana. Tanskan jäsenyys EY:ssä ei heikentäne sen mielenkiintoa pohjoismaista yhteistyötä kohtaan, kuten Mouritzenkin arvioi. Toisaalta käytännön seikat vaikuttavat siihen, ettei Tanska voi olla aivan täysipainoisesti mukana pohjoismaisessa yhteistyössä. Ulkopoliittikan alalla tähän vaikuttaa jo sekin, että Tanska koordinoi ulkopoliittiset kannanottonsa ensi sijassa EY:n poliittisen yhteistyön puitteissa.

Myös Norja saattaa hakeutua ja todennäköisesti ennen pitkää hakeutuukin EY:n jäseneksi. Sama saattaa pitkällä tähtäyksellä koskea myös Islantia. Epäilemättä niidenkin mielenkiinto pohjoismaista yhteistyötä kohtaan tulisi jäsenyydestä huolimatta säilymään ennallaan. Toisaalta niidenkin osalta mahdollisuudet täysipainoiseen pohjoismaiseen yhteistyöhön heikkenisivät. Niiden tullessa EY:n jäseniksi tapahtuisi se oleellinen muutos, että enemmistö pohjoismaista koordinoisi ulkopoliittikkaansa EY:n poliittisen yhteistyön puitteissa. Pohjola jakautuisi nykyistä voimakkaammin sekä poliittisesti

että sotilaallisesti.

Tässäkin tilanteessa pohjoismainen yhteistyö ulkopoliittikan alalla jatkuisi, ennen muuta YK:n puitteissa. Nämä trendit yhdessä puolueettomien maiden ryhmittymän merkitystä vahvistavien suuntausten kanssa johtaisivat kuitenkin näiden kahden viiteryhmän keskinäisen painoarvon muuttumiseen. On todennäköistä, että etenkin kehitykseen ja ympäristönsuojeluun liittyvissä kysymyksissä pohjoismainen yhteistyö tulee myös pitemmällä tähtäyksellä olemaan voimakasta. Näissä kysymyksissä maiden turvallisuuspoliittisten ratkaisujen erillaisuus ja niiden toisistaan poikkeava suhde Euroopan Yhteisöihin ei heikentäisi pohjoismaisen yhteistyön edellytyksiä. Pohjoismaiden Neuvoston piirissä on pyritty saamaan aikaan lisääntyvää pohjoismaista yhteistyötä juuri näissä kysymyksissä. Kehitys- ja ympäristöasioissa pohjoismainen viiteryhmä saattaa antaa Suomelle aktiivisuutta lisääviä virikkeitä, sillä siihen kuuluvissa maissa on nimenomaan näissä kysymyksissä valpas yleinen mielipide.

#### **4.2.5. Suomen yleinen mielipide**

Suomen yleinen mielipide kehittyy samaan tapaan kuin maailman yleinen mielipide. On kuitenkin oletettavaa, että Suomessa ihmiset ovat erityisen herkkiä reagoimaan ympäristö- ja kehitysongelmien kärjistymiseen ja hyväksymään tarvittavat muutokset.

Suomalaiset elävät edelleen lähellä luontoa. Suuri osa kansasta elää maaseudulla ja pienemmissä luonnonläheisissä taajamissa. Suurempienkin kaupunkien asukkaat pyrkivät vapaa-aikoinaan välittömään kosketukseen elävän luonnon kanssa. Suomen kansantalous perustuu ratkaisevalla tavalla uusiutuviin luonnonvaroihin, ennen muuta metsään. Suomalaisilla on näistä syistä erityisen hyvät edellytykset ymmärtää ympäristöä uhkaavien vaurioiden vakavuus. Suomalaisille itselleen nämä

vauriot ovat myös mittava taloudellinen ja työllisyyskysymys. On siis syytä olettaa, että suomalaiset reagoivat monia muita kansoja voimakkaammin ympäristöongelmiin ja ovat valmiita tarvittaviin toimenpiteisiin ympäristön säilyttämiseksi elinkel-poisena.

Toisaalta suomalaiset ovat kansakunta, joka pitää henkisiä arvoja tärkeämpinä kuin monet muut kansat. Tästä yhtenä vahvana osoituksena on kansansivistystyön ja aikuisopiskelun laajuus. Tämä voi helpottaa sitä elämänarvojen ja elämäntapojen muutosta, joka on teollistuneissa maissa välttämättä saatava aikaan.

Suomen yleisessä mielipiteessä ihmiskuntapolitiikan kysymyksistä nousevat vahvimmin esiin kehitys- ja ympäristökysymykset, sillä niihin liittyvät inhimilliset kärsimykset ylittävät mittasuhteiltaan ihmisoikeusongelmat. Lisäksi ihmisoikeuksiin liittyvät kysymykset ovat perinteisesti saavuttaneet Suomessa vähemmän vastakaikua kuin muissa pohjoismaissa tai puolueettomissa maissa. On oletettavaa, että tämä suomalainen erityispiirre säilyy myös tulevaisuudessa. Näissäkin asioissa Suomen yleinen mielipide tulee kuitenkin maailmanlaajuisen informaationkulun ja tietoisuuden voimistuessa heräämään ja vaatimaan Suomen hallitukselta entistä aktiivisempaa toimintaa. Omalta osaltaan tähän suuntaan tulee vaikuttamaan myös pohjoismaisen ja puolueettoman viiteryhmän vaikutus.

Viiteryhmillä on myös muutoin oma vaikutuksensa Suomen yleiseen mielipiteeseen. Puolueettomien maiden viiteryhmän merkityksen ennustettavissa oleva kasvu tulee ilmeisesti vahvistamaan puolueettomuusajattelua Suomen yleisessä mielipiteessä. Puolueettomuuspolitiikan periaatteista keskustellaan aikaisempaa enemmän. Eri maiden puolueettomuuspolitiikkaa verrataan aikaisempaa enemmän Suomen politiikkaan. Käytävä keskustelu saattaa selkiinnyttää kansalaisten käsitystä Suomen puolueettomuusdoktriinista. Toisaalta muiden puolueettomien maiden Suomen politiikasta poikkeavat



piirteet saattavat myös synnyttää yleisessä mielipiteessä paineita Suomen politiikan omaleimaisuuden heikkenemisen suuntaan.

#### 4.2.6. Muutokset toimijoissa

Ympäristössä, tekijöissä  $F_1$ – $F_5$ , tapahtuvat muutokset vaikuttavat toimijoihin. Toimijoissa tapahtuvat muutokset puolestaan vaikuttavat sekä päämäärien mahdollisen muuttumisen kautta että suoraan ihmiskuntapolitiikan keinoihin. Toisaalta ihmiskuntapolitiikan muotoutumiseen vaikuttaa myös puolueettomuusdoktriini ( $F_{PD}$ ).

Tekijä  $F_1$ , ihmiskuntapolitiikan eri lohkoilla vallitsevat olosuhteet ja kansainvälisen yhteisön ihmiskuntapolitiikka, vaikuttaa toimijoihin siten, että ihmiskuntapolitiikan merkitys ulkopolitiikan kokonaisuudessa kasvaa. Ongelmien kärjistyessä päätöksentekijät tulevat yhä enemmän tietoisiksi ihmiskunnan yhteisistä uhkatekijöistä ja inhimillisen kärsimyksen mittasuhteista eri puolilla maailmaa. Tähän tietoisuuden kasvuun vaikuttaa osaltaan myös tekijä  $F_2$ , maailman yleisen mielipiteen kehitys. Kansainvälisen ihmiskuntapolitiikan tehostuksessa päätöksentekijät joutuvat ottamaan aikaisempaa useammin kantaa siihen liittyviin kysymyksiin ja olemaan mukana tämän alan kansainvälisessä yhteistoiminnassa. Tämäkin johtaa siihen, että ihmiskuntapolitiikan päämäärien painoarvo ulkopolitiikan kokonaisuudessa kasvaa.

Tekijöitä  $F_3$ , puolueettomien maiden viiteryhmä, ja  $F_4$ , pohjoismainen viiteryhmä, koskeva ennustus päättyi arvioon, että puolueettoman viiteryhmän merkitys kasvaa ja pohjoismaisen viiteryhmän merkitys vähenee. Tämän arvioitiin merkitsevän sitä, että ihmisoikeuskysymykset — ennen muuta Sveitsin vaikutuksesta — nousevat enemmän esiin myös Suomen ulkopolitiikassa. Lisäksi päädyttiin siihen, että tämä lisäisi mahdollisuuksia aloitteelliseen toimintaan aseidenriisuntaa

ja liennytystä koskevista kysymyksissä. Pohjoismaisen viiteryhmän arvioitiin edelleen säilyttävän merkittävän aseman erityisesti kehitysyhteistyöhön ja ympäristönsuojeluun liittyvissä kysymyksissä. Puolueettomien maiden yhteistyön tiivistymisen ja sen merkityksen kasvun uskottiin korostavan puolueettomuusnäkökohtien osuutta päätöksenteossa ja arvioitiin puolueettomien maiden linjojen jossain määrin yhdenmukaistuvan.

Kaiken kaikkiaan viiteryhmiä ennustettavissa oleva kehitys vaikuttaa toimijoihin siten, että ihmiskuntapolitiikan kysymykset nousevat aikaisempaa enemmän esiin. Ihmiskuntapolitiikan eri lohkojen kesken ei ole tässä suhteessa merkittäviä eroja. Eniten viiteryhmiä ennakoitavissa olevat muutokset vaikuttanevat siihen suuntaan, että ihmisoikeuskysymysten osuus ulkopoliittikan kokonaisuudessa kasvaisi.

Suomen yleinen mielipide, tekijä  $F_5$ , vaikuttaa toimijoihin voimakkaasti. Ulkopoliittinen keskustelu on todennäköisesti vilkastumassa ja yleinen mielipide vaikuttaa tulevaisuudessa tähänastista enemmän päätöksentekijöihin. Tämä vaikuttaa siihen, millaisia ihmisiä valitaan ulkopoliittikan toimijoiksi. Lisäksi yleinen mielipide vaikuttaa jatkuvasti päätöksentekijöiden ajatteluun ja toimintaan. Suomen yleisen mielipiteen arvioitiin sitä koskevassa ennustuksessa reagoivan herkimmin ympäristöongelmiin ja niihin liittyviin kehityskysymyksiin ja olevan valmis hyväksymään tarvittavat muutokset. Samoin arvioitiin, että humanitaariset kysymykset saavuttavat yleisessä mielipiteessä aikaisempaa laajempaa vastakaikua, vaikkakin arvioitiin, että suomalaiset tulevaisuudessakin ovat niistä vähemmän kiinnostuneita kuin esimerkiksi viiteryhmiä maiden kansalaiset.

Yleinen mielipide vaikuttaa toimijoihin samansuuntaisesti muiden tekijöiden ( $F_1$ - $F_4$ ) kanssa. Erityinen tähän tekijään liittyvä piirre on kuitenkin se, että ympäristökysymysten arvioidaan nousevan voimakkaasti esiin nimenomaan tätä kautta. Kun oman maan yleisen mielipiteen vaikutus toimijoiden vali-

koitumiseen ja käyttäytymiseen on hyvin vahva, vaikuttaa tämä näkökohta painavasti ulkopoliitiikan kokonaisuuteen. Kun kehitykseen sanan laajassa merkityksessä liittyvät kysymykset nivoutuvat erottamattomasti yhteen ympäristöongelmien kanssa, painottuvat myös ne päätöksentekijöiden päämääräasettelussa ja toiminnassa.

Ympäristötekijöiden yhteisvaikutus on se, että kaikkiaan ulkopoliitiikan ja erityisesti ihmiskuntapolitiikan kysymykset nousevat aikaisempaa enemmän esiin. Tämä liittyy siihen, että elämme kansainvälistyvässä ja yhdentyvässä maailmassa, jossa kansakuntien keskinäinen riippuvuus lisääntyy ja jossa yhteydet ja yhteistyö yli rajojen kasvavat.

Tämä ulkopoliitiikan laajeneminen johtaa siihen, että yhä useammat valtion viranomaiset ja laitokset ovat mukana kansainvälisessä yhteistyössä. Toimijoiden kokonaismäärä siis kasvaa.

Tässä tilanteessa ulkoasiainministeriön rooli ulkopoliitiikan koordinaattorina korostuu. Vaikka käytännön yhteistyötä hoidetaan suoraan eri aloilla ja eri tasoilla, pitäisi Suomella olla johdonmukainen kokonaispolitiikka suhteessa muihin maihin ja koko kansainväliseen yhteisöön. Toisin sanoen, Suomella tulee olla ulkopoliittinen doktriini, jota noudatetaan kaikessa virallisessa kansainvälisessä yhteistyössä, jossa Suomi on mukana.

Eräillä aloilla tämä kehitys edellyttää ulkoasiainministeriön oman toimintakapasiteetin vahvistamista. Tämä koskee erityisesti kansainvälistä ympäristönsuojeluyhteistyötä, josta on kehittymässä keskeinen kansainvälisen politiikan osa-alue. Toisilla aloilla taas on kysymys koordinaatiojärjestelmän kehittamisestä.

#### 4.2.7. Muutokset päämäärissä

Sekä ympäristötekijöissä että toimijoissa tapahtuvilla muutoksilla saattaa olla vaikutusta ulkopoliitiikan päämääriin. Ennakoitavissa olevat muutokset eivät kuitenkaan vaikuta päämääränasettelun sisältöön, vaan kysymys on siitä, että eri tavoitteiden painoarvo on muuttumassa.

Puolueettomuusdoktriini säilyy ennustuksen mukaan ennallaan. Doktriinin vaikutus saattaa vahvistua lähinnä sen vuoksi, että puolueettomien maiden viiteryhmän merkityksen ennakoidaan kasvavan, millä on vaikutusta myös Suomen yleiseen mielipiteeseen.

Ympäristötekijöiden  $F_1$ - $F_5$  vaikutuksia analysoitaessa päädyttiin ennustuksiin, jotka merkitsevät ihmiskuntapolitiikan eri osa-alueiden merkityksen muuttumista Suomen ulkopoliitikassa. Analyysin tulokset voidaan havainnollistaa näin:

	$F_1$	$F_2$	$F_3$	$F_4$	$F_5$
Ympäristö	+++	+++	+	++	+++
Kehitys	+++	+++	+	++	+++
Ihmisoikeudet		++	+++	+	++
Aseidenriisunta	++	+++	+		+++
Alueelliset kriisit	+	++	+	+	+

Taulukko 2. Ihmiskuntapolitiikan osa-alueiden painoarvon muutokset.

Yksi + merkitsee vähäistä painoarvon lisäystä, merkintä ++ tarkoittaa vähäistä suurempaa painoarvon kasvua ja +++ tuntuvaa painoarvon lisääntymistä. Tyhjä tila merkitsee sitä, ettei asianomaisen tekijän ole ennustettu vaikuttavan painoarvon muuttumiseen.

Ympäristökysymysten painoarvon ennustetaan kasvavan voimakkaasti, sillä tähän suuntaan vaikuttavat kaikki tekijät, mutta erityisesti  $F_1$ ,  $F_2$  ja  $F_5$ . Ympäristökysymysten osalta tilanne vaikeutuu ja kansainvälinen yhteistyö ympäristönsuoje-

lun tehostamiseksi lisääntyy. Maailman yleinen mielipide alkaa ongelmien kärjistyessä vaatia entistä tehokkaampaa toimintaa. Viiteryhmien, erityisesti pohjoismaisen viiteryhmän vaikutus vahvistaa ympäristökysymysten osuutta ulkopoliittikan kokonaisuudessa, vaikkakin tämän viiteryhmän yleinen merkitys on ennustuksen mukaan vähenemässä. Tekijällä F<sub>5</sub>, Suomen yleisellä mielipiteellä, on hyvin voimakas vaikutus, sillä se kanavoituu tehokkaasti myös toimijoiden muuttumisen kautta.

Kehityksen osalta muutosvaikutukset on arvioitu samoiksi kuin ympäristökysymysten suhteen. Tämä on ymmärrettävää senkin vuoksi, että ympäristö- ja kehityskysymykset nivoutuvat tulevaisuudessa yhä enemmän yhteen. Tästä syystä ennustetaan kehityskysymystenkin saavan Suomen yleisessä mielipiteessä nykyistä selvästi vahvemman aseman.

Ihmisoikeuskysymysten merkityksen ennustetaan kasvavan, mutta selvästi vähemmän kuin ympäristö- ja kehityskysymysten. Ympäristö- ja kehityskysymysten kärjistyessä syntyy mittavia, suuria ihmismääriä koskettavia katastrofeja, jotka jättävät varjoonsa sinänsä vakaviakin, mutta niihin verrattuna selvästi lievempiä ihmisoikeusongelmia.

Ihmisoikeustilanteen ennustetaan yleisesti ottaen vähitellen kohentuvan, vaikkakin ongelmat joissakin maissa saattavat edelleen kärjistyä. Toisaalta kansainvälisen yhteisön ihmisoikeuspolitiikka tehostuu, mikä edellyttää Suomenkin ottavan näihin kysymyksiin entistä enemmän kantaa. Nämä muutokset yhdessä johtavat näiden kysymysten painoarvon jonkinasteiseen lisääntymiseen. Samoin ennustetaan myös maailman yleisen mielipiteen kehittyvän. Eniten ihmisoikeuskysymysten painoarvon arvioidaan kohoavan sen vuoksi, että puolueettomien maiden viiteryhmän merkityksen Suomen ulkopoliitikassa ennustetaan kasvavan. Pohjoismaisen viiteryhmän ja oman maan yleisen mielipiteen ennustetaan vaikuttavan ihmisoikeuskysymysten osuutta vahvistavasti.

Aseidenriisunnalla on läheinen yhteys ympäristö- ja kehi-

tyskysymyksiin. Lisäksi asevarustelu sinänsä koetaan vakavaksi ongelmaksi. Niinpä tekijöiden  $F_2$  ja  $F_5$  arvioidaan lisäävän voimakkaasti aseidenriisuntakysymysten merkitystä. Vaikka johtavien suurvaltojen aseidenriisuntaneuvottelut tuottaisivat edelleen hyviä tuloksia, voidaan tekijän  $F_1$  arvioida edelleen lisäävän aseidenriisuntapolitiikan painoarvoa, mutta vähemmän kuin ympäristö- ja kehityskysymysten osalta. Siitä huolimatta maailman yleisen mielipiteen ennustetaan voimistuvan tuntuvasti myös näissä kysymyksissä. Ennustukset viiteryhmien keskinäisen merkityksen muuttumisesta ja pohjoismaisen ryhmän sisäisestä kehityksestä johtavat siihen, että tekijän  $F_4$  vaikutuksen on arvioitu säilyvän näissä kysymyksissä ennallaan, kun taas  $F_3$ :n merkitys lievästi kasvaisi. Oman maan yleisen mielipiteen arvioidaan edelleen selvästi vahvistuvan myös aseidenriisuntakysymyksissä.

Alueellisten kriisien suhteen ennustetaan tilanteen maailmassa säilyvän yleisesti ottaen lähes ennallaan. Jotkut kriisit saattavat laueta, uusia saattaa syntyä. Ympäristö- ja kehitysongelmien kärjistyminen saattaa lisätä alueellisia kriisejä jonkin verran. Maailman yleisen mielipiteen ennustetaan vaativan aikaisempaa tehokkaampaa toimintaa näiden kriisien ratkaisemiseksi rauhanomaisin keinoin. Muutosten viiteryhmien vaikutuksessa arvioidaan näkyvän samalla tavoin kuin aseidenriisuntakysymysten osalta. Oman maan yleisen mielipiteen ennustetaan kuitenkin voimistuvan vain vähän.

#### **4.2.8. Yhteenveto: ympäristötekijöiden ja puolueettomuusdoktriinin vaikutus ihmiskuntapolitiikkaan**

Ennustukselle Suomen ihmiskuntapolitiikan tulevaisuudesta asetettiin kolme tavoitetta. Ensimmäisenä tavoitteena oli sen ennustaminen, kuinka ihmiskuntapolitiikan päämäärät ja puolueettomuusdoktriini yleisesti sovitetaan yhteen. Toinen ennustustehtävä edellytti sen selvittämistä, kuinka ihmiskun-

tapolitiikan eri lohkot tulevat painottumaan toisiinsa nähden. Kolmas tavoite oli niiden toimintasääntöjen ennustaminen, joita tulevaisuuden ihmiskuntapolitiikassa noudatetaan.

Kaksi ensin mainittua tehtävää on edellä osittain suoritettu. Lopuksi olisi vielä liitettävä tarkasteluun puolueettomuusdoktriinin vaikutukset. Lopuksi seuraavassa tarkastelussa siirrytään toimintasääntöjen tasolle ennustaen tässä tutkimuksessa esiin tullessiin ennusteisiin nojautuen niiden toimintasääntöjen kehittymistä, joilla ihmiskuntapolitiikan päämäärät ja puolueettomuusdoktriini sovitetaan tulevaisuudessa yhteen.

1. Kaiken kaikkiaan tässä tutkimuksessa laadittu ennuste merkitsee ihmiskuntapolitiikan omien päämäärien ja koko ihmiskuntapolitiikan aseman voimakasta korostumista Suomen ulkopoliittikan kokonaisuudessa. Kun ihmiskuntapolitiikan päämäärät liittyvät ihmiskunnan yhteisistä eduista huolehtimiseen tai ovat luonteeltaan epäitsekkäitä, syntyy lisääntyviä paineita jättää kansalliseen etuun perustuvan puolueettomuuspolitiikan periaatteet aikaisempaa vähemmälle huomiolle. Toisaalta puolueettomuusdoktriini on vakiintunut ja vahva, eivätkä sen perustana olevat tekijät ole muuttumassa, kuten tässä tutkimuksessa laadittu ennuste osoittaa.

Jos tutkimukseni ensimmäisessä osassa esitetty hypoteettinen kuvaus Suomen ulkopoliittisesta doktriinista on oikea ja jos se ennustukseni mukaisesti säilyy myös tulevaisuudessa, tullaan tämä ristiriitatilanne ratkaisemaan siten, että doktriinikuvauksessa esitetty puolueettomuus säilyy Suomen ulkopoliittikan yleislinjana ja myös ihmiskuntapolitiikan välineenä.

2. Ihmiskuntapolitiikan kokonaisuudessa Suomi tulee keskittymään ensi sijassa niihin kysymyksiin, jotka sopivat parhaimmin sen puolueettomuuslinjaan, ja välttämään näkyvää roolia niissä asioissa, jotka ovat puolueettomuuspolitiikan kannalta vaikeita.

Ympäristö- ja kehityskysymykset tulevat pakostakin nousemaan hyvin keskeiseen asemaan kansojen välisessä yhteistyössä ja kansainvälisessä politiikassa. Suomen ihmiskuntapolitiikassa näiden asioiden painoarvon ennustettiin erityisesti kohoavan. Ne sopivat lisäksi erittäin hyvin Suomen puolueettomuuspolitiikan kokonaisuuteen. Suomi on neuvottelujen ja yhteistyön osapuoli, joka toimii näissä asioissa sekä »itsekkäistä syistä», kaikkien kansojen yhteisen edun vuoksi että epäitsekkäistä syistä. Ympäristö- ja kehitysasioissa voidaan hyvin noudattaa puolueettomuuspolitiikan periaatteita.

Edellä laadittu ennuste osoitti sen, että ihmisoikeuskysymykset eivät tule saavuttamaan Suomen ihmiskuntapolitiikassa läheskään samaa painoarvoa kuin kehitys- ja ympäristöasiat. Tämä ennustus perustui ensi sijassa siihen, että ympäristö- ja kehitysongelmat johtavat suuria ihmisjoukkoja koskeviin katastrofeihin, kun taas ihmisoikeustilanteen ennustetaan yleisesti ottaen kohentuvan.

Samaan suuntaan vaikuttaa myös puolueettomuusdoktriini — esiin tulee siis tekijän  $F_{PD}$  rajoittava vaikutus. Ihmisoikeuskysymykset ovat poliittisesti arkaluontoisia. Yleensä puuttuminen jonkin maan ihmisoikeusoloihin koetaan asianomaisessa maassa loukkaavaksi, epäoikeudenmukaiseksi ja epäystävälliseksi teoksi. Ihmisoikeuskysymyksillä on usein myös vahva ideologinen ja suurvaltapoliittinen ulottuvuus. Näistä syistä Suomi tulee tulevaisuudessa toimimaan ihmisoikeuspolitiikassaan pidättyvästi ja puolueettomuusperiaatteitaan mahdollisimman tarkkaan noudattaen.

Toiminta rauhan lujittamiseksi ja aseidenriisunnan edistämiseksi tulee säilymään keskeisessä asemassa Suomen ulkopoliitiikassa. Sen merkitys tulee korostumaan senkin vuoksi, että nämä kysymykset liittyvät maailmanlaajuisiin ympäristö- ja kehityskysymyksiin. Pääpaino Suomen aseidenriisuntapolitiikassa tulee kuitenkin edelleen olemaan



kysymyksillä, jotka välittömimmin koskevat Suomen omaa turvallisuutta. Aktiivisuus työssä alueellisten kriisien rauhanomaiseksi ratkaisemiseksi ja aseidenriisunnan edistämiseksi sopii erittäin hyvin Suomen puolueettomuuspolitiikan kokonaisuuteen. Juuri tällä alalla Suomella on hyvin kehittyneet puolueettomuuspolitiikan soveltamisperiaatteet.

3. Tämän tutkimuksen ensimmäisen osan kuudennessa ja seitsemännessä luvussa esitettiin niitä toimintasääntöjä, joihin on päädytty eri politiikan lohkoilla sovitettaessa yhteen ihmiskuntapolitiikan omia päämääriä ja puolueettomuuspolitiikan periaatteita.

Alueellisten kriisien rauhanomaiseen ratkaisemiseen ja aseidenriisuntaan tähtäävässä toiminnassa todettiin jo olevan pitkälle kehittyneet toimintasäännöt (I/6.2.3.1. ja 7/1.1. sekä I/6.2.3.2. ja 7.1.2.). Nämä turvallisuuspolitiikan alueet ovat niitä ulkopolitiikan lohkoja, joilla puolueettomuuspolitiikan periaatteita on jouduttu jo pitkään, erityisesti Suomen YK:hon liittymisen jälkeen, soveltamaan. Ennustuksessa ei ole tullut esiin seikkoja, jotka voisivat johtaa näiden jo vakiintuneiden toimintasääntöjen muuttamiseen.

Kehitysyhteistyössä toimintasäännöt (I/6.2.3.3. ja 7.1.3.) ovat olleet toistaiseksi vähemmän kehittyneitä. Ennustus ei ole tuonut esiin mitään suoranaisesti toimintasääntöjen kehittymiseen vaikuttavia seikkoja. Toimintasäännöt muotoutunevat edelleen samojen tekijöiden perusteella kuin tähänkin saakka.

Maavalintojen aiheuttamien poliittisten ongelmien vuoksi apu saattaa tulevaisuudessa suuntautua nykyistä enemmän projektikohtaiseksi. Tällöin vastaanottajamaita voi olla nykyistä useampia eikä niitä ole tarpeen asettaa keskenään tarkkaan prioriteettijärjestykseen. Tällaisessa järjestelmässä apua voidaan tarvittaessa joustavasti uudelleensuunnata. Jotta kehitysyhteistyö voidaan suunnitella

hyvin ja toimeenpanna tehokkaasti, tarvitaan kuitenkin tulevaisuudessakin tiettyä keskittymistä muutamiin maihin.

Vaikka kehitysyhteistyö tulevaisuudessa »hajautuisikin» edellä esitetyllä tavalla, voidaan ennustaa monipuolisen dialogin edelleen kehittymistä avun antajan ja vastaanottajan välillä. Tämä keskustelu saanee entistä enemmän multilateraalisia muotoja siten, että tietylle kehitysmaalle apua antavat monenkeskiset järjestöt ja sille bilateraalista apua antavat maat keskustelevat ja neuvottelevat yhdessä vastaanottajamaan kehityksestä ja kehitysyhteistyöhön liittyvistä kysymyksistä. Puolueettomalle maalle tällainen monenkeskinen dialogi sopii hyvin.

Kansainvälisessä ympäristönsuojeluyhteistyössä ei ole vielä kovin kehittyneitä omia toimintasääntöjä puolueettomuusperiaatteiden soveltamisesta tälle alalle (I/6.2.1.3., 6.2.3.4. ja 7.1.4.). Ympäristöongelmien kärjistyminen ja kansainvälisen ympäristönsuojeluyhteistyön laajeneminen edellyttävät uusien toimintasääntöjen kehittämistä. Suhautumisessa ympäristöönnettomuuksiin noudatettaneen tulevaisuudessakin samaa maltillisuutta ja asiallisuutta kuin tähänkin saakka. Uusia ympäristönormeja ja muuta monenkeskistä ympäristöyhteistyötä kehitettäessä Suomi tulee omaksumaan tähänastista selvästi aktiivisemmän roolin. Saavuttaakseen muiden maiden ymmärtämyksen ja hyväksymisen Suomi itse toimii ympäristökysymyksissä esimerkillisesti. Ottaessaan kantaa kansainväliseen yhteistyöhön Suomi tulee korostamaan sitä, että se toimii oman etunsa ja kansojen yhteisen edun vuoksi. Suomi painottaa ympäristötutkimuksen tehostamisen tärkeyttä ja antaa siihen oman painavan panoksensa. Kannanotot perustuvat parhaimpiin saatavissa oleviin tutkimustietoihin.

Myös ihmisoikeuspolitiikassa tämän alan erityiset toimintasäännöt ovat toistaiseksi heikosti kehittyneet (I/6.2.3.5. ja 7.1.5.). Tällä alalla tarve toimintasääntöjen kehittämiseen on erityisen suuri, sillä ihmisoikeuskysy-

mykset ovat erityisen poliittisia ja ihmisoikeuskysymyksiin joudutaan tulevaisuudessa ottamaan yhä enemmän kantaa. Toimintasääntöjen kehitykseen tulee vaikuttamaan yhteistyö viiteryhmien, tulevaisuudessa erityisesti puolueettomien maiden kanssa. Viiteryhmien vaikutuksesta Suomella on paineita ottaa kantaa ihmisoikeuskysymyksiin yksipuolisesti läntisten ihmisoikeuskäsitysten pohjalta. Toisaalta Suomen näkemykset vaikuttavat osaltaan viiteryhmien muiden maiden politiikkaan.

Suomi säilyttää oman peruslinjansa kehittäen ihmisoikeuspolitiikkansa toimintasääntöjä sen pohjalta. Suomi ei voi tulevaisuudessa yhtä usein kuin tähän mennessä turvautua pidättäytymiseen, vaan se joutuu kehittämään periaatteita, joiden nojalla se voi ottaa selvän kannan esillä oleviin kysymyksiin. Toiminnan painopiste on edelleen monenkeskisessä toiminnassa ja sen edelleen kehittämisessä. Myös puolueettomuuspolitiikan soveltamisperiaatteet rakentuvat multilateraalisten järjestelmien toimintaan. Selvä toimintasääntö kehitetään myös siihen, milloin ja millä tavalla ihmisoikeuskysymykset otetaan esille kahdenvälisissä yhteyksissä. Lähtökohtana on tällöin se periaate, että ihmisoikeuskysymyksiä käsitellään, jos asianomaisen maan ihmisoikeusolot ovat kansainvälisten ihmisoikeuselinten käsiteltävinä tai muutoin laajan kansainvälisen huomion kohteena.

## 5. Ennustusten arviointia

### 5.1. Ennustusten luotettavuus

Luvuissa 3. ja 4. esitetyt ennustukset koostuvat useista eriosista, joiden kunkin luotettavuutta ja tieteellisyyttä on pyrittävä arvioimaan erikseen.

Suomen ulkopoliittisen perusdoktriinin muuttumattomuutta koskeva ennustus on laadittu tukeutuen käytännöllisen päättelyn malliin. Kun doktriiniin johtaneiden tutkimuksen ensimmäisessä osassa esitettyjen perustekijöiden ennustetaan säilyvän muuttumattomina, ennustetaan itse doktriininkin säilyvän ennallaan. Praktista syllogismia käytetään prospektiivisesti siten, että sen avulla esitetty doktriini toimii vahvempana ennustamisen välineenä kuin Mouritzenin tutkimuksessa: sillä ei ole kehitystä rajoittava diakroninen merkitys, vaan sitä suuntaava tai suorastaan määräävä diakroninen vaikutus. Tältä osin ennustus on kuitenkin luotettava vain siinä tapauksessa, että esitetty hypoteettinen kuvaus doktriinista ja siihen johtaneesta ajattelusta on oikea ja että ennustus perustekijöiden muuttumattomuudesta pitää paikkansa.

Kun tutkimukseni ensimmäinen osa on luonteeltaan pääosin teoreettinen, ei hypoteettista kuvausta doktriinista ja siihen johtaneesta logiikasta ole pyrittykään todentamaan. Suomen tähänastinen doktriini voidaan esittää myös jossakin määrin toisessa muodossa, jolloin siihen johtanut ajattelukin olisi erilainen kuin tässä tutkimuksessa esitettyssä mallissa ja jolloin ihmiskuntapolitiikkaakin koskeva ennustus poikkeaisi

edellä ennustetusta. Tämän arviointiluvun lopussa palaan vielä tähän kysymykseen.

Ympäristötekijöiden  $F_1$  ja  $F_2$  osalta ennustus nojautuu »arvaamisen taiteeseen». Se on kuitenkin analyytinen ja se perustuu tähänastiseen kehitykseen tavalla, joka antaa ennustukselle ainakin näköpiirissä olevana ajanjaksona vahvan luotettavuuden.

Suomen ihmiskuntapolitiikan tulevaisuutta koskevan ennustuksen keskeisenä perustana on ennustus ihmiskunnan yhteisten ongelmien ja niiden ratkaisemiseen liittyvän kansainvälisen yhteistyön kehittymisestä. Ennustuksen tämä osa tukeutuu käytettävissä olevaan tietoon ja jo laadittuihin ennusteisiin. Yleisenä menetelmänä näitä ennustuksia laadittaessa on ollut ekstrapolointi. Tälle onkin ollut löydettävissä monien ennustettavien tekijöiden osalta varsin vahvat perusteet. Esimerkiksi väestökehitystä, energiantuotantoa ja ilmakehän hiilidioksidipitoisuuden kasvua ennustettaessa voidaan hyvin tukeutua tähän menetelmään.

Ihmiskunnan ja ihmiskuntapolitiikan tulevaisuutta koskevan ennustuksen luotettavuutta voidaan arvioida myös vertaamalla sitä aikaisemmin tehtyihin vastaavanlaisiin ennusteisiin ja niiden pitävyyteen. Tunnetuin kokonaisennustus ihmiskunnan tulevaisuudesta on Rooman klubin MIT:illa (Massachusetts Institute of Technology) teettämä ja nimellä »Kasvun rajat» (Limits to Growth) vuonna 1972 julkaisema tulevaisuuden tutkimus. Tutkimuksessa käytettiin systeemidynamiikkaan perustuvaa matemaattista maailmanmallia, jonka avulla laadittiin erilaisiin perusolettamuksiin perustuvia skenaarioita ihmiskunnan tulevasta kehityksestä.

Rooman klubin raportin ydin on sen tosiasian osoittaminen, ettei rajaton kasvu ole mahdollista rajallisessa tilassa. Siinä osoitetaan havainnollisesti, kuinka korkokasvu on eksponentiaalista kasvua, joka ennen pitkää törmää maapallon asettamiin fyysisiin rajoihin. Maailmanmallillaan MIT:in tutkijaryhmä päätyy siihen tulokseen, että ellei ihmiskunta ryhdy

nopeasti pyrkimään kohti tasapainoista kehitystä, päädytään ennen vuotta 2100 kohtalokkaaseen romahdukseen, jolloin väestön määrä jyrkästi vähenee ja teollisuustuotanto romahtaa. Tutkijaryhmä itse korostaa, ettei mikään tietokoneajoista ole ennuste: »Emme toki uskoisi, että todellinen maailma käyttäytyy niin kuin maailmanmalli esittämissämme kuvissa, ei varsinkaan romahduskehityksessä.» (1.) Mallilla on haluttu osoittaa, että »maailmansysteemin toimintatapa on väestön ja pääoman eksponentiaalinen kasvu, jota seuraa romahdus». Tämän toimintatavan tutkijaryhmä toteaa säilyvän, vaikka systeemissä oletetaan tapahtuvan mitä tahansa muutoksia. (2.)

MIT'in tutkijaryhmä ottaa mallissaan huomioon teknologian muutokset, mutta korostaa, että »teknologian soveltamisella luonnonvarojen ehtymisen tai saastumisen tai ravinnonpuutteen ilmiselviin ongelmiin maailmanmallissa ei ole mitään vaikutusta olennaiseen ongelmaan, joka on äärellisessä ja monimutkaisessa systeemissä tapahtuva eksponentiaalinen kasvu. Yritimme käyttää mallissa kaikkein optimistisimpia arvioita tekniikan eduista, mutta tämä ei estänyt väkiluvun ja teollisuustuotannon lopullista laskua eikä missään tapauksessa lykännyt romahdusta vuoden 2100 yli.» (3.)

»Kasvun rajat» -raporttiin sisältyy joukko erillisiä, lähinnä vuoteen 2000 ulottuvia ennustuksia. Ne on saatu aikaan ekstrapolointia käyttäen, mutta useimpiin liittyy myös vaihtoehtoisia ennusteita, joita laadittaessa on oletettu olosuhteiden muuttuvan. Näiden ennustusten osalta voidaan jo nyt nähdä, kuinka hyvin niissä on onnistuttu. Käytettävissä on tosiasiatietoa tapahtuneesta kehityksestä. Lisäksi on olemassa uusia, nykyiseen tietämykseen perustuvia ennustuksia.

Vuonna 1970 maailmassa oli 3,6 miljardia ihmistä. Raportissa oletetaan, että vuoden 2000 tienoilla maailmassa olisi noin 7 miljardia ihmistä. Edelleen siinä ennustetaan, että maapallolla tulisi olemaan vuoden 2030 tienoilla jo yli 14 miljardia ihmistä. Tämä laskelma perustuu siihen olettamukseen,

että kuolleisuutta kyetään siihenastiseen tapaan alentamaan ja että syntyvyyden säännöstelemisessä tulokset ovat yhtä huonot kuin siihen mennessä. (4.) Nykyään laadittavissa ennusteissa päädytään suuruusluokaltaan samantasoisiin ennusteisiin. Niissä kuitenkin oletetaan väestöohjelmien onnistuvan paremmin kuin mihin 1970-luvun alussa oli vielä päästy, joten luvut ovat hieman pienempiä. Jos syntyvyyden säännöstelyssä onnistutaan heikosti, mihin eräät viimeaikaiset tiedot esimerkiksi Kiinan ja Intian väestökehityksestä viittaavat, päädytään Brundtlandin komission ennustamaan ylempään lukuun, mikä on hyvin lähellä MIT:in tutkijaryhmän esittämää lukua. Väestökehityksen osalta molemmissa ennustuksissa käytetty ennustusmenetelmä on siis varsin luotettava.

Rooman klubin raportin maailmanmallissa on uusiutumattomien luonnonvarojen riittävyydellä keskeinen merkitys. Se yhdessä luonnon saastumisen kanssa asettaa rajat teollisuustuotannon kasvulle. Raportissa on esitetty arvioita useiden uusiutumattomien luonnonvarojen varannoista ja laskettu, kuinka kauan ne tietyillä olettamuksilla riittävät. Öljyvarojen riittävyydellä on tässä suhteessa suurin merkitys. Raportissa todetaan silloin tunnetut maapallon öljyvarat 455 miljardiksi barrelliksi. Silloisella öljyn vuotuisella käytöllä niiden todettiin riittävän 31 vuodeksi. Ottaen huomioon silloin arvioitu 2,9–4,9 prosentin vuotuinen kulutuksen kasvu laskettiin tunnettujen öljyvarojen riittävän vain 20 vuodeksi. Lisäksi raportissa on laskettu, että öljy riittää noin 50 vuodeksi, jos varannot ovat viisinkertaiset silloin tunnettuihin öljyvaroihin verrattuna ja jos kulutus kasvaa silloisten arvioiden mukaisesti. (5.)

Vuoden 1987 lopussa maailman tunnetut öljyvarat olivat 887 miljardia barrellia, mikä oli 27 prosenttia enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Nykyisellä kulutusvauhdilla ne riittäisivät 41,4 vuodeksi. Nykyään kulutus kasvaa vain noin yhdellä prosentilla vuodessa, joten sillä ei ole oleellista merkitystä laskennalliseen öljyvarojen riittävyteen. (6.) Kun öljyvarojen

piti Rooman klubin raportin peruslaskelman mukaan loppua näinä aikoina, ovatkin nykyään tunnetut öljyvarat noin kaksinkertaiset verrattuna vuoden 1970 tunnettuihin öljyvaroihin.

Näistä luvuista ilmenee havainnollisesti MIT:in tutkimusraportin suurin heikkous. Vaikka tutkimusryhmä pyrki ottamaan huomioon teknologian kehittymisen ja muutokset ihmisten, yritysten ja yhteiskuntien käyttäytymisessä, ovat muutokset ainakin eräiltä osin olleet suurempia kuin mitä he olettivat. Energiaa säästävä ja vaihtoehtoihin energiantuotannon menetelmiin liittyvä tekniikka ovat kehittyneet öljykriisin jälkeen hyvin nopeasti, mikä on voimakkaasti hidastanut kulutuksen kasvua. Toisaalta nykyisin tunnetut öljyvarat eivät vastaa vielä sitä viisinkertaista tasoa, jota tutkijaryhmä käytti vaihtoehtoisessa laskelmassaan. Luvut vahvistavat oikeaksi Rooman klubin raportin perussanomaa, jonka mukaan luonnonvarat ovat rajalliset ja ne asettavat ehdottomia rajoja väestön ja teollisuuden kasvulle. Öljylle vaihtoehtoista mittavaa energian lähdettä ei ole näköpiirissä. Toisaalta happamoituminen ja ilmakehän hiilidioksidipitoisuuden kasvu asettavat rajoja fossiilisten polttoaineiden käytölle.

Kolmas erityisen mielenkiintoinen Rooman klubin raportin ennuste koskeekin ilmakehän hiilidioksidipitoisuuden kasvua. 1970-luvun alussa hiilidioksidipitoisuuden arvioitiin kasvaneen 1,5 miljoonasosalla vuodessa. Eksponentiaalisen kasvun laskettiin johtavan siihen, että vuonna 2000 hiilidioksidipitoisuus olisi 380 miljoonasosaa. (7.) Brundtlandin komission mietinnössä vastaavan luvun todetaan olleen vuonna 1980 340, mikä vastaa täsmälleen Rooman klubin raporttiin piirretyn eksponentiaalisen käyrän osoittamaa tasoa. Toteutunut kehitys vahvistaa Rooman klubin esittämän arvion oikeaksi ja tukee siten myös Brundtlandin komission ennustetta, jonka mukaan ennen teollistumisen alkua vallinnut taso kaksinkertaistuu joskus vuosien 2030–2050 välisenä aikana. Lämpötilan nousun ja napajäätiköiden sulamisen ennustamisen osalta perusteet ovat selvästi heikommat.



Monet ovat tulkinneet Rooman klubin raporttia virheellisesti siinä mielessä, että maailmanmallin pohjalta eri oletuksilla tehtyjä tietokoneajoja on käsitelty ennusteina, mitä ne eivät ole. Usein ei ole otettu huomioon sitä, että myöskään raportin alkuosaan sisältyvät laskelmat eivät ole varsinaisia ennusteita, vaan tietyillä lähtöoletuksilla tehtyjä laskelmia. Tutkijaryhmä ei esittänyt nollakasvuun siirtymistä taloudellisessa kehityksessä, vaan sitä, että väestön, uusiutumattomien luonnonvarojen käytön ja saastumisen suhteen on päästävä tasapainotilaan, kestävän kehityksen tielle. Raportissa hahmotellaan »kasvua tasapainon tilassa». (8.)

Raportin perussanomaa ei myöhempi kehitys ole osoittanut vääräksi, vaan sen oikeellisuus on vain vahvistunut. Joissakin suhteissa teknologian kehitys sekä ihmisten, yritysten ja yhteiskuntien käyttäytymisen muuttuminen ovat parantaneet tulevaisuuden näkymiä. Toisaalta ei 1970-luvulla eikä edes vielä 1980-luvulla ole saatu aikaan sitä käännettä ihmiskunnan kehityksessä, jota raporttiin sisällytetyissä YK:n pääsihteerin ja Rooman klubin johtokunnan kannanotoissa ehdottomasti edellytettiin jo 1970-luvun kuluessa. (9.)

Rooman klubin johtokunta sisällytti »Kasvun rajat» -raporttiin omat kommenttinsa, jotka perustuivat siihen mennessä alustavaan raporttiin saatuihin huomautuksiin. (10.) Oleellinen osa raporttiin esitetystä kritiikistä kirjattiin siis jo osaksi raporttia. Johtokunta omasta puolestaan myönsi kritiikin osittain perustelluksi, mutta painotti samalla, kuten tutkijatkin, sitä että tutkimusprojekti ei ole tarkoitettu osaksi futurologiaa. Se on »selvitys nykyisistä kehityssuunnista, niiden vaikutuksista toisiinsa ja niiden mahdollisista lopputuloksista». Sen tarkoituksena oli »varoittaa mahdollisesta maailmanlaajuisesta kriisistä siltä varalta, että kehityssuuntien sallitaan jatkua, ja täten tarjota tilaisuus muuttaa poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia systeemejämme varmistaaksemme sen, ettei näitä kriisejä tule». (11.) Rooman klubin johtokunta päättää kommenttinsa siihen, että ihmisen täytyy ryhtyä pysyvästi tutki-

maan itseään — omia päämääriään ja arvojaan. Kysymys ei ole vain ihmiskunnan hengissä pysymisestä vaan myös siitä, voiko se säilyä »hengissä vaipumatta arvottomaan olemassa-oloon». (12.) Myöhemminkin johtokunta on korostanut sitä, ettei klubi ole koskaan esittänyt siirtymistä nollakasvuun, kuten jotkut ovat väittäneet, vaan se on varoittanut niistä valtavista ja tuskallisista seurauksista jotka toteutuvat, ellei mitään tehdä suunnan muuttamiseksi. Raportti toi esiin eksponentiaalisen kasvun luonteen ja sen seuraukset. (13.)

Brundtlandin komission raporttia laadittaessa on voitu ottaa huomioon »Kasvun rajat» -raportti ja sen pohjalta käyty keskustelu. Monilla aloilla tutkimuksen ja ennusteiden taso on parantunut 1970-luvun alun tilanteeseen verrattuna. Brundtlandin komissio ei esitä mitään kokonaisuutta, vaan sen raportissa käydään järjestelmällisesti läpi uusin tieto ihmiskunnan tulevaisuudesta. Komission raportissa on otettu enemmän kuin MIT:in selvityksessä huomioon tekniikan kehitys ja mahdollisuus muutokseen ihmisten, yritysten ja yhteiskuntien käyttäytymisessä. Tässä suhteessa voidaan kysyä, onko komission raportti perussävyltään liiankin optimistinen. Tätä ovat epäilleet mm. Suomen johtavat asiantuntijat. (14.) Raportin luoma yleiskuva ihmiskunnan tulevaisuudesta toteutuu vain sillä ehdolla, että saadaan aikaan jo lähivuosina selvä käänne sekä kansakuntien että koko ihmiskunnan kehitykseen. Rooman klubin raportin perussanoman Brundtlandin komission työ vahvistaa: rajaton kasvu rajallisessa tilassa ei ole mahdollista. Jos eksponentiaalinen kasvu jatkuu, seurauksena on kivulias sopeutuminen kasvun rajoihin.

Suomen ihmiskuntapolitiikan tulevaisuuden ennustamista ajatellen oleellista on kehityksen suunta ja karkea käsitys ennakoitavissa olevasta kehityksestä. Näissä suhteissa perusennuste on varmasti luotettava. Luotettavana voidaan pitää myös sitä ennustusta, että ihmiskuntapolitiikan ongelmien kärjistyminen johtaa koko kansainvälisen yhteisön ihmiskuntapolitiikan tehostumiseen ja voimistumiseen.

Maailman yleisen mielipiteen kehittymistä koskeva ennustus perustuu siihen diakroniseen olettamukseen, että ihmisten kansainvälisten yhteyksien lisääntyminen, sekä välittömän että välillisen kommunikaation kasvu, johtaa kansainvälisen ja maailmanlaajuisen tietoisuuden ja solidaarisuuden vahvistumiseen. Käytettävissä oleviin tietoihin ja laadittuihin ennusteisiin nojautuen ennustetaan yhteydenpidon välineiden kehitystä ja itse yhteydenpidon voimakasta laajenemista. Tältä osin ennustaminen perustuu lähinnä ekstrapolointiin. Tuloksena on ennustus maailman yleisen mielipiteen voimistumisesta erityisesti niissä asioissa, jotka koetaan koko ihmiskunnan kohtalonkysymyksiksi. Tätäkin osaa ennustuksesta voidaan pitää kehityksen suunnan osalta luotettavana. Muutosten voimakkuutta tai nopeutta on sen sijaan mahdotonta arvioida, eikä sitä ole yritettykään tehdä.

Viiteryhmien vaikutuksen, tekijöiden  $F_3$  ja  $F_4$  osalta ennustaminen perustuu siihen diakroniseen olettamukseen, että kuuluminen puolueettomien ja pohjoismaiden kaltaiseen viiteryhmään vaikuttaa maan politiikkaan ja päinvastoin. Viiteryhmien keskinäisen painoarvon muutosta ja niiden sisäistä kehitystä koskevat ennusteet kuuluvat puolestaan »arvaamisen taiteeseen». Tältäkin osin on pyritty analyttisyyteen ja siihen, että ennustus tukeutuisi tapahtuneeseen kehitykseen. Kehityksen suunnan osalta ennustusta voidaan pitää luotettavana.

Suomen yleisen mielipiteen, tekijän  $F_5$  osalta ennustus tukeutuu siihen luonteeltaan diakroniseen olettamukseen, että suomalaisissa on erityisominaisuuksia — luontosuhde ja vahva henkisyys — jotka vaikuttavat yleisen mielipiteen kehittymiseen. Lisäksi lähtökohtana on se diakroninen oletamus, että Suomen yleisessä mielipiteessä on tiettyä pysyvyyttä, »kitkaa» suhtautumisessa humanitaarisiin ja ihmisoikeuskysymyksiin. Viiteryhmien oletetaan vaikuttavan myös yleisen mielipiteen kehittymiseen. Yleisen mielipiteen kehittymistä koskeva ennustus on kuitenkin epävarmalla pohjalla. Yleises-

sä mielipiteessä vaikuttavat usein muoti-ilmiot, joiden syntymistä on vaikea selittää ja ennakoida. Esitetystä ennustuksesta poiketen saattaa yleisessä mielipiteessä esimerkiksi kehittyä vahva suuntaus, joka edellyttää moralisoivaa ulkopoliitikkaa ja joka ei anna arvoa puolueettomuuspolitiikan periaatteille. Tällainen suuntaus saattaa syntyä esimerkiksi siten, että viiteryhmien, lähinnä pohjoismaiden yleinen mielipide kehittyy tähän suuntaan.

Ennustuksen yhteenveto-osassa puolueettomuusdoktriinia ( $F_{PD}$ ) käytetään ihmiskuntapolitiikkaan vaikuttavana rajoittavana diakronisena tekijänä. Sen oletetaan olevan niin voimakas, että se vaikuttaa oleellisesti ihmiskuntapolitiikan eri kysymysten Suomen ulkopoliitiikan kokonaisuudessa saavuttamaan painoarvoon. Lisäksi oletetaan, että eri politiikan lohkoille kehitetyt yksityiskohtaisemmat puolueettomuuspolitiikan toimintasäännöt säilyvät ja täydentyvät eli doktriini toimii myös tässä suhteessa rajoittavana diakronisena tekijänä. Toimintasääntöjen osalta ennustus on epävarmalla pohjalla siinä mielessä, ettei ihmiskuntapolitiikan tulevia olosuhteita eikä tilanteita voida ennustaa kovin tarkkaan. Ennustuksessa on oletettu, että puolueettomuusdoktriinin vaikutuksesta toimintasäännöt kehittyvät samojen periaatteiden pohjalta kuin tähänkin saakka. Tältä osin ennustus kuuluu lähinnä arvaamisen taiteeseen, mutta siinäkin on pyritty analyttisyyteen.

Kokonaisuudessaan ympäristötekijöiden ja puolueettomuusdoktriinin yhteisvaikutusta koskevaa ennustusta voidaan pitää luotettavana. Siihen liittyy kuitenkin epävarmuustekijöitä, jotka koskevat lähinnä Suomen yleisen mielipiteen kehittymistä. Toinen epävarmuustekijä on puolueettomuusdoktriinin diakronisen vaikutuksen voimakkuus. Näistä syistä esitän vielä ennustuksen, joka voisi olla vaihtoehto esittämälleni tulevaisuudenkuvalle.

## 5.2. Vaihtoehtoinen ennustus

Tekijöistä  $F_1$ – $F_5$  viimeksi mainittu, Suomen yleisen mielipiteen kehitys, todettiin epävarmimmaksi. Toisaalta sen todettiin olevan vaikutukseltaan erityisen voimakas ympäristötekijä sen vuoksi, että se vaikuttaa vahvasti myös toimijoiden valikoitumiseen ja käyttäytymiseen. Edellä viitattiin jo siihen mahdollisuuteen, että yleinen mielipide esimerkiksi pohjoismaisen viiteryhmän  $F_4$  vaikutuksesta kehittyisi hyvin morali-soivaan suuntaan samalla kun puolueettomuuspolitiikan periaatteille annettaisiin entistä vähemmän arvoa. Ulkopolitiikan eri osa-alueiden keskinäinen painoarvo poikkeaisi tällöin taulukossa 2 esitetystä asetelmasta siten, että ihmisoikeuspolitiikan painoarvo erityisesti tekijän  $F_5$  vaikutuksesta huomattavasti kasvaisi. Tämän muutoksen suhteellinen vaikutus korostuisi edelleen, jos ympäristö- ja kehityspäämäärät eivät saisi-kaan ennustetun suuruista painoarvoa Suomen yleisessä mielipiteessä.

Puolueettomuusdoktriinin rajoittavan vaikutuksen osalta epävarmuus liittyy myös siihen, että Suomen ulkopoliittisesta doktriinista on olemassa erilaisia tulkintoja ja käsityksiä. Tämän tutkimuksen doktriinikuvaus on tutkijan käsitys siitä doktriinista, jota hänen tulkintansa mukaan on tähän mennessä noudatettu. Doktriinin tähänastinen olemus voidaan kuitenkin ymmärtää myös toisin. Samoin esiintyy erilaisia normatiivisia käsityksiä siitä, millainen Suomen doktriinin tulisi olla. Ihmiskuntapolitiikan tulevaisuus riippuu ratkaisevasti siitä, kuinka tulevaisuuden päätöksentekijät doktriinia tulkitsevat ja soveltavat. Tähän on myös yleisellä mielipiteellä oma vaikutuksensa.

Edellä esitetty voidaan havainnollistaa esittämällä vaihtoehtoinen ennustus tukeutuen eräisiin niistä kommentteista, joita lisensiaattitutkimukseeni »Suomen ulkopoliittinen doktriini» on julkisuudessa esitetty.

Paavo Lipponen on kutsunut esittämäni doktriinikuvaus-

ta »poikkileikkaukseksi» ja tarjonnut sille vaihtoehtoa (15):

»Vaihtoehtoisen poikkileikkauksen lähtökohtana voitaisiin käyttää vaikkapa *Holkerin* hallituksen ohjelman ulkopoliittista osaa. Siihen on kirjoitettu selkeä tärkeysjärjestys, hierarkia, jossa puolueettomuuspolitiikalla on oma paikkansa. Tiivistettynä:

- hallitus toteuttaa vakiintunutta, Suomen kansan perusetuja vastaavaa ulkopoliittista linjaa, joka rakentuu ensi sijassa hyvälle suhteille ja luottamukselle naapurimaitten kanssa ja joka tähtää rauhanomaiseen yhteistyöhön kaikkien kansojen kanssa
- hallitus kehittää YYA-sopimukseen perustuvia naapurisuhteita Neuvostoliiton kanssa kaikilla aloilla
- perinteistä yhteistyötä muiden Pohjoismaiden kanssa kehitetään eri aloilla, vahvistetaan Pohjolan turvallisuutta
- hallitus toteuttaa rauhan lujittamiseen tähtäävää puolueettomuuspolitiikkaa, ylläpitää ystävällisiä suhteita kaikkiin valtioihin sekä edistää rakentavaa kansainvälistä yhteistyötä
- Suomi tukee YK:ta, edistää liennytyä ja aseidenriisuntaa, toimii ETYK:issä Euroopan turvallisuuden ja yhteistyön vahvistamiseksi
- Suomi lisää kehitysyhteistyön määrärahoja 0,7 prosenttiin bkt:sta ohjaten avun YK:n kehitysstrategian mukaisesti, sekä tehostaa pakolaispolitiikkaansa
- hallitus kehittää ulkomaankauppapolitiikkaa pyrkien kansainvälisen kaupan vapauttamiseen ja Suomen etujen turvaamiseen tärkeimmillä markkina-alueilla tapahtuvien muutosten yhteydessä.

Hallituksella on ulkopoliittinen toimintaohjelma, joka lähtee Suomen eduista sellaisina kuin ne Suomen kansan tahdon mukaisesti määritellään. Puolueettomuuspolitiikka on siinä väline ulkopoliittikan yleisten päämäärien toteuttamisessa.»

Lipposen ajattelua selventää se, että hän korostaa puolueettomuuspolitiikan voivan olla Väyrysen mielestä ulkopoliitiikan yleisnimitys, kun taas hän edellä esitetystä sitaatista pitää sitä »vain» ulkopoliitiikan välineenä sen yleisten päämäärien toteuttamisessa. Puolueettomuuspolitiikalla on hallitusohjelmassa hänen mukaansa »oma paikkansa».

Lipposen esittämä tulkinta hallitusohjelmaan sisältyvästä »doktriinista» antaa todellakin ulkopoliitiikalle toisenlaiset lähtökohdat kuin tässä tutkimuksessa esitetty käsitys Suomen doktriinista. Erot liittyvät tapaan määritellä puolueettomuuspolitiikka ja sen asema ulkopoliitiikan kokonaisuudessa. Esittämäni puolueettomuusdoktriinin oleellinen osa on »Suomen pyrkimys pysyttäytyä suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella». Vaihtoehtoisessa määritelmässä sitä ei ole, vaan siinä korostetaan hyvien suhteiden ylläpitämistä naapurimaihin ja esitetään, että tarkoituksena on hyvien suhteiden ylläpitäminen kaikkien valtioiden kanssa. Kun olen määritellyt puolueettomuuspolitiikan Suomen ulkopoliitiikan yleislinjaksi ja sen välineeksi, halutaan vaihtoehtoisessa määritelmässä antaa puolueettomuudelle huomattavasti kapea-alaisempi merkitys.

Näiden ulkopoliittisen linjan määritelmien ja niitä koskevien tulkintojen välinen ero ei ole tullut käytännön tasolla ainakaan kovin selvästi näkyviin. Suomen ulkopoliitiikasta ei ole ollut ainakaan merkittäviä erimielisyyksiä. Erot tavassa määritellä linja heijastelevat kuitenkin erilaisia lähtökohtia ja ajattelutapoja. Ajan kuluessa ja olojen muuttuessa ne saattavat näkyä mielipide-eroina itse politiikasta.

Edellä esitetystä ennustuksesta osoitettiin, että puolueettomuusdoktriinin vaikutuksen voimakkuus vaikuttaa ratkaisevasti siihen, millaisen suunnan Suomen ihmiskuntapolitiikka tulevaisuudessa saa. Jos puolueettomuuspolitiikka nähdään vain heikkona osatekijänä ulkopoliitiikan kokonaisuudessa ja ellei siihen sisälly selvästi myös pyrkimys pysyttäytyä suurvaltaristiriitojen ulkopuolella, muotoutuu ulkopoliitiikkamme

edessä olevissa murrosvaiheissa helposti aika tavalla toisenlaiseksi kuin tässä tutkimuksessa on ennustettu.

Raimo Väyrynen on puolestaan käsitellyt puolueettomuuspolitiikan ja ihmiskuntapolitiikan päämäärien yhteensovittamista. Hän on tulkinnut minun kantani siten, että olisin ratkaissut tämän jännitteen »miltei varauksettomasti puolueettomuuspolitiikan hyväksi myös ihmisoikeuksiin ja kehitysyhteistyöhön liittyvissä kysymyksissä». Tässä mielessä hän katsoo »ihmiskuntapolitiikkani» olevan »vailla sisältöä; siihen ei sisälly mitään itsenäistä humanismin tai kansainvälisen solidarisuuden elementtiä». (16.)

Väyrynen pohtii, voidaanko muotoilla Suomen oloissa selaista ulkopoliittista doktriinia ja käytäntöä, jossa maailmanlaajuisilla kysymyksillä on itsenäinen poliittinen ja moraalinen perustansa: voiko Suomen ulkopoliitiikan globaalista ulottuvuutta määritellä muilla kuin puolueettomuuspolitiikasta suoraan johdetuilla kriteereillä. Väyrynen esittää yhdeksi mahdolliseksi ratkaisuksi sen, että »globaalisia kysymyksiä käsitellään lähtökohtaisesti humanitaarisina kysymyksinä». Hän täsmentää ajatuksensa näin:

»Käytännössä tämä merkitsee tarvetta muotoilla julkisen keskustelun kautta moraalisia peruseriaatteita osaksi Suomen ulkopoliitiikkaa. Esimerkiksi ihmisoikeuksien kohdalla yhteistyökumppaneiltamme on syytä edellyttää eräiden perusnormien kuten kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamista. Vasta niiden rikkominen johtaisi toimenpiteisiin kahdenvälisissä suhteissa. Näin politiikkamme globaalisissa kysymyksissä heijastuisi vain rajoitetusti kahdenvälisiin suhteisiimme ja pitäisi niissä mukana myös muut, kuten taloudelliset ja puolueettomuuspolitiikkaan liittyvät intressit.»

Puolueettomuuden periaatetta ei voida Raimo Väyrysen mukaan täysin hylätä edes maailmanlaajuisissa kysymyksissä. Se



olisi hänen mukaansa otettava huomioon »ainakin silloin, kun näillä kysymyksillä on selvä kytkentä suurvaltojen välisiin suhteisiin, kuten Suomen suhtautumista aseidenriisuntaneuvotteluihin ja alueellisiin kriiseihin.»

»Muissa, lähinnä humanitaarisissa kysymyksissä puolueettomuuspolitiikka sanan rajoitetussa merkityksessä olisi relevanttia vain siinä mielessä kuin suurvaltojen intressit ovat niissä suoraan havaittavissa. Niissä Suomen ulkopoliitiikan yleisperiaatteena tulee olla tasa-arvoisen, rauhanomaisen ja ihmiskeskeisen kehityksen edistäminen, toisin sanoen humanisuus.» (18.)

En voi havaita mitään periaatteellista eroa omieni ja Raimo Väyrysen esittämien käsitysten välillä. Esittämäni doktriinihan lähtee siitä, että ihmiskuntapolitiikassa on kokonaan omat lähtökohdansa, ihmiskunnan yhteiset edut ja yleisinhimilliset ihanteet, humanisuus. Kun puolueettomuuspolitiikka on kansalliseen etuun nojautuvissa kysymyksissä muotoutunut Suomen ulkopoliitiikan yleislinjaksi ja sen välineeksi, joudutaan sen periaatteita soveltamaan myös ihmiskuntapolitiikan kysymyksissä. Raimo Väyrynen esittää saman perusajatuksen, mutta hahmottelee minun esittämistäni poikkeavia sääntöjä puolueettomuuspolitiikan ja ihmiskuntapolitiikan yhteensovittamiseen. Hän katsoo, ettei puolueettomuusnäkökohdilla tule olla merkitystä ihmiskuntapolitiikassa muutoin kuin suhteessa suurvaltoihin. Tältäkin osin puolueettomuusperiaatetta sovellettaisiin hyvin rajoitetusti. Ihmiskuntapolitiikkaan olisi kehitettävä hänen mielestään kokonaan omat periaatteensa: »tasa-arvoisen, rauhanomaisen ja ihmiskeskeisen kehityksen edistäminen, toisin sanoen humanisuus».

Jos edellä esitetyn kaltaiset käsitykset Suomen ulkopoliitista doktriinista ja ihmiskuntapolitiikasta voimistuisivat ja vaikuttaisivat tulevaisuudessa ratkaisevalla tavalla ulkopoliittiseen päätöksentekoon, heikkenisi puolueettomuuden mer-

kitys Suomen ulkopoliitiikan kokonaisuudessa. Suomen ulkopoliittinen linja esitettäisiin yhä enemmän naapuriystävyyden politiikkana, jonka tavoitteena on lisäksi hyvien suhteiden ylläpitäminen kaikkien maiden kanssa. Puolueettomuuteen ei enää kuuluisi pyrkimys pysyttäytyä suurvaltojen välisten ristiriitojen ja erimielisyyksien ulkopuolella. Puolueettomuuspolitiikka ei olisi enää ulkopoliitiikan yleislinja eikä sen yleinen väline, vaan yksi ulkopoliitiikan osatekijä, jonka välineellinenkin merkitys ymmärrettäisiin tähänastista vähäisemmäksi.

Ihmiskuntapolitiikan omat päämäärät painottuisivat päätöksenteossa suhteessa puolueettomuusnäkökohtiin enemmän kuin esittämässäni ennustuksessa. Ihmisoikeuskysymysten painoarvo kohoaisi erityisesti ja humanitaariset näkökohdat saisivat yleensäkin ulkopoliitikassa selvästi suuremman painoarvon kuin esittämässäni tulevaisuudenkuvassa. Kannanotot muotoutuisivat kauttaaltaan tunnepitoisiksi. Ne tyydyttäisivät yleistä mielipidettä siinä suhteessa, että politiikka koettaisiin moraalisesti ja eettisesti oikeaksi. Maan rajojen ulkopuolella tällainen linja miellyttäisi niitä maita ja väestöryhmiä, joille kulloisetkin kannanotot olisivat edullisia.

### 5.3. Loppuarvio

Vaikka esittämäni perusennustukseen liittyy edellä todettuja epävarmuustekijöitä, on mielestäni selvästi todennäköisempää, että se toteutuu kuin että vaihtoehtoinen tulevaisuudenkuva toteutuisi. Tämä arvio perustuu edellä esitetyn analyysin lisäksi siihen, että Suomen ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä on hyvin vakaa. Yleisen mielipiteen heilahtelut eivät helposti pääse vaikuttamaan siten, että ulkopoliitiikan rationaalisuus ja johdonmukaisuus joutuisivat kärsimään. Siksi kansallisen edun pohjalta kehitetty puolueettomuusdoktriini säilyttää keskeisen asemansa myös ihmiskuntapolitiikassa.

Puolueettomuuspolitiikkahan on toisaalta Suomen asemassa olevalle maalle tehokkain väline sen ihmiskuntapoliittisten päämäärien toteuttamiseksi.

Vaihtoehdon mukainen ihmiskuntapolitiikan linja olisi selvästi Suomen kansallisten etujen vastainen. Oleellisella ja merkitykseltään kasvavalla ulkopolitiikan osa-alueella ei noudatettaisi niitä puolueettomuuspolitiikan periaatteita, jotka on maan kansallisten etujen edistämiseksi kehitetty ulkopolitiikan yleislinjaksi. Ulkopolitiikassa ei enää tietoisesti ja johdonmukaisesti pyrittäisi pysyttämään suurvaltaristiriitojen ulkopuolella ja ylläpitämään hyviä suhteita kaikkiin maihin. Tämä merkitsisi suhteitten heikkenemistä sekä suurvaltoihin että muihin maihin.

Puolueettomuusperiaatteista irrottautuva ihmiskuntapolitiikka muodostuisi käytännössä helposti poliittisesti yksipuoliseksi. Suomen kansainvälinen arvonnanto alenisi. Maan mahdollisuudet vaikuttaa käytännössä ihmiskuntapolitiikan ongelmien ratkaisemiseen heikkenisivät, kun sen ulkopolitiikan tehokkain väline jätettäisiin näissä asioissa käyttämättä ja kun tämä väline puolueettomuuslinjan hämärtyessä yleisesti heikkenisi.

Rationaalisessa ja johdonmukaisessa ulkopoliittisessa päätöksenteossa perusennustuksessa esitetty ihmiskuntapolitiikka on siis selvästi todennäköisempi kuin vaihtoehtoisessa ennustuksessa esitetty ihmiskuntapolitiikan linja.

Edellä esitetyn, perusennustuksesta radikaalisti poikkeavan vaihtoehtoisen ennustuksen lisäksi voidaan esittää joukko niiden väliin asettautuvia tulevaisuudenkuvia. Tällaiset ennustukset ovat, kuten johdantoluvussa jo todettiin, käyttökelpoisia suunnittelun, päätöksenteon ja myös vaikuttamisen välineitä. Kun ulkopoliittisella doktriinilla on Suomen kaltaiselle pienelle, puolueettomalle maalle suuri merkitys, olisi sen tulevaisuudesta hyvä keskustella ja tehdä tietoisia päätöksiä sen kehittämistä.

Loppuarvioni on, että tässä tutkimuksessa esitetty ennus-

tus pitää oleellisilta osiltaan paikkansa. Suomen ulkopoliittinen doktriini ja sen soveltamiseen kehittyneet toimintaperiaatteet ovat vahvasti vakiintuneet. Ne perustuvat Suomen kansan etuun ja laajaan kansalaismielipiteeseen. Jos Suomen ulkopoliittinen päätöksenteko nojautuu tulevaisuudessakin huolelliseen valmisteluun ja harkintaan, tullaan tähänastista doktriinia jatkamaan ja sitä vakiintuneelta pohjalta edelleen kehittämään. Tämä tutkimus on osaltaan antanut tietoa myös siitä, millaiset tekijät saattaisivat johtaa doktriinin tai sen käytäntöön soveltamisen muuttumiseen.

# Lähdeviitteet

## I OSA: SUOMEN ULKOPOLIITTINEN DOKTRIINI

### 1. JOHDANTO

### 2. SUOMEN ULKOPOLIITTISEN DOKTRIININ PERUSONGELMAT – TUTKIMUKSEN KESKEISET TAVOITTEET

1. Apunen (1972/1), s. 9.
2. Lindberg (1983), ss. 133–134.
3. Bartenjev ja Komissarov (1977), ss. 102–104.
4. Ks. esim. Väyrynen (1981), ss. 15–29 ja ULA 1984, ss. 119–125.
5. Kekkonen (1980), s. 66.
6. — s. 172.
7. Bartenjev ja Komissarov (1977), s. 103.
8. Söderhjelm (1970), s. 118.
9. Bartenjev ja Komissarov (1977), s. 102.
10. Rosas (1978), ss. 4–5.
11. — ss. 107–115.
12. Hakovirta (1970), ss. 245–254 ja (1972), ss. 65–71.  
Apunen (1972/2), ss. 72–74.  
Björklund (1972), ss. 75–76.  
Jansson (1972), ss. 77–79.  
Kalela (1971), ss. 66–73 ja (1972), ss. 70–71.  
Brodin (1974), ss. 340–352.
13. Kom.miet. (1971), ss. 22–23.
14. Blomberg ja Joenniemi (1971), ss. 54–56.
15. Apunen (1976), ss. 112–113.
16. Iloniemi (1980), ss. 102–103.
17. Krosby (1978), s. 218–251.

18. Vloyantes (1975), ss. 177-180.
19. Maude (1977), ss. 60-65
20. Brodin (1974), ss. 341 ja 352.
21. Hakovirta (1981/1), ss. 67-69.
22. Väyrynen (1972), ss. 218-220.
23. Ks. esim. Djupsund (1984) sekä Anckar ja Ståhlberg (1985), ss. 248-257.

### 3. AIKAISEMMAT SUOMEN ULKOPOLIITTISTA DOKTRIINIA KOSKEVAT TUTKIMUKSET: DOKTRIINI VAIKUTTAMISEN VÄLINEENÄ

1. Brodin (1977), ss. 279-280.  
Lindberg (1983), s. 134.
2. Brodin (1977), ss. 22-33.
3. Brodin (1971), ss. 6-20.
4. Mouritzen (1980), s. 147.
5. Kalela (1975), ss. 375-440.
6. Apunen (1972/1), ss. 1-20.
7. Lindberg (1983), s. 132.
8. Apunen (1975), s. 81.
9. Apunen (1976), s. 14.
10. Iloniemi (1980), ss. 104-105.
11. Lindberg (1983), ss. 124-125.
12. — s. 12.
13. Thölix (1985), ss. 2-7.
14. — s. 29.
15. Apunen (1972/1), s. 4.  
Brodin (1977), s. 31.
16. Anckar ja Ståhlberg (1985), ss. 248-249.

### 4. TUTKIMUSMENETELMÄ JA DOKTRIININ MÄÄRITELMÄ

1. Sandberg (1975), ss. 58-59.
2. Väyrynen (1975), ss. 443-446.
3. Hakovirta (1975), ss. 447-455.
4. Mouritzen (1981), ss. 26-27.
5. von Wright (1971/1), ss. 1-33.
6. — s. 1.
7. — s. 4.

8. — s. 5.
9. — s. 27.
10. Aarnio (1983).
11. von Wright (1971/1), s. 27.
12. — (1971/2), ss. 99–111.
13. Turunen (1978), ss. 46–47.
14. von Wright (1985), s. 52.
15. Niiniluoto (1983), s. 305.
16. Snyder, Bruck, Sapin (1962), ss. 90–91.

## 5. ULKOPOLITIIKAN PÄÄMÄÄRÄT

1. Brodin (1971), s. 25.
2. Morgenthau (1961), ss. 4–11.
3. Snyder, Bruck, Sapin (1962), ss. 82–86.
4. Lerche ja Said (1964), ss. 6–12.
5. Vesa (1981), ss. 56–63.
6. Hakovirta (1981/2), ss. 50–58.
7. Jervas (1973), ss. 40–48.
8. Hakovirta (1981/2), s. 51 ja Wolfers (1962), s. 73.
9. Wolfers (1962), ss. 68–69.
10. — s. 69.
11. — ss. 73–74.
12. — ss. 73–77.
13. — ss. 91–92.
14. — ss. 93–94.
15. Goldmann (1986), s. 26.
16. — s. 29.
17. — s. 28.
18. Uutinen Paavo Väyrysen puheesta Suomenmaassa 19.1.1988.
19. Snellman (1928), s. 299.
20. Lerche ja Said (1964), ss. 6–9.
21. — s. 8.
22. Wolfers, Arnold (1962), ss. 93–94.
23. Lerche ja Said (1964), ss. 9–12.
24. — s. 10.
25. — ss. 10–11.
26. — s. 11.
27. Suomen Laki II (1986), ss. 432–433.
28. Hakovirta (1981/2), ss. 58–59.
29. Hakovirta (1976).

30. von Bonsdorff (1983), s. 8.
31. Hakovirta (1981/2), ss. 82–99 ja Huopaniemi (1971), ss. 1–13.

## 6. SUOMEN ULKOPOLIITTINEN DOKTRIINI

1. Ruhala (1977), ss. 70–73.
2. — s. 71.
3. — ss. 72–73.
4. Ks. esim. kom.miet. (1985), s. 73.
5. Kekkonen (1980), ss. 13 ja 189.
6. Törnudd (1982), s. 28.
7. Kekkonen (1980), s. 170.
8. Törnudd (1982), s. 19.
9. Anckar ja Ståhlberg (1985), s. 250.
10. Kekkonen (1980), s. 170.
11. Hakovirta (1976) ja Ruhala (1977), s. 110.  
Hakovirran tutkimus on laaja selvitys puolueettomuuspolitiikan ja integraatiopolitiikan keskinäisestä suhteesta. Ruhala korostaa taloudellisen itsenäisyyden merkitystä puolueettomalle maalle.
12. Hakovirta (1976), ss. 269–299.
13. Törnudd (1986). Tämä luku perustuu osittain tähän ihmisoi-  
keuspolitiikkaa koskevaan teokseen.

## 7. PUOLUEETTOMUUSDOKTRIINI KÄYTÄNNÖSSÄ — SOVELLUTUKSIA JA ONGELMIA

1. HE 233/1985.  
ULA 1985, s. 182.
2. HE 16/1987.
3. Ks. esim. ULA 1986, ss. 387–388.
4. Eduskunnan pöytäkirjat, vuoden 1985 valtiopäivät, s. 3910 (1985/3910).
5. Ks. esim. Ulkoasiainvaliokunnan mietintöön liitetyt vastalauseet käsiteltäessä HE 233/1985 ja HE 16/1987 sekä ULA 1983, ss. 347–349 ja ULA 1985, ss. 472–474 ja Eduskunnan pöytäkirjat 1985/3939.
6. Ks. esim. YK:n yleiskokous 1987, s. 8.
7. Ks. esim. ULA 1986, ss. 139–146.
8. Ks. esim. ULA 1982, s. 111 ja ULA 1985, ss. 448–449.
9. Ks. esim. ULA 1986, ss. 24–26.



10. Ks. esim. ULA 1982, ss. 351–353.
11. Ks. esim. ULA 1984, ss. 506–508 ja ULA 1986, s. 349.
12. Ks. esim. ULA 1982, ss. 347–349, 351–353, 355–357 sekä ULA 1984, ss. 506–508.
13. Ks. esim. ULA 1986, s. 348.
14. ULA 1980, s. 261.
15. ULA 1983, ss. 322 ja 341.
16. ULA 1983, ss. 340–341 ja 346–347.
17. Djupsund (1984), ss. 42–46.
18. Ks. esim. ULA 1983, ss. 344 ja 346.
19. Ks. esim. ULA 1983, s. 30 ja ss. 343–344.
20. ULA 1983, s. 345.
21. ULA 1983, s. 133.
22. Kom.miet. (1978), ss. 154–159. Hallituksen selonteko (1984), ss. 16–18.
23. Kom.miet. (1978), ss. 158–159 ja Eduskunnan pöytäkirjat 1987/2873–2874.
24. Ks. esim. Eduskunnan pöytäkirjat 1984/2556, 1985/3912–3913, 1986/4474 ja 1987/2823.
25. Ks. esim. Eduskunnan pöytäkirjat 1984/2568, 1985/3926 ja 1987/2823.
26. Ks. esim. ULA 1985, ss. 487–488 ja Eduskunnan pöytäkirjat 1985/3911 ja 1985/3940.
27. Ks. esim. uutinen yhteydenpidosta Suomen ja Yhdysvaltain välillä Helsingin Sanomissa 18.9.1986.
28. Ks. esim. Eduskunnan pöytäkirjat 1987/2823–2824.
29. Ks. esim. Eduskunnan pöytäkirjat 1987/2873–2874.
30. ULA 1986, ss. 273–274.
31. Ks. esim. ULA 1986, ss. 92–94.
32. Ks. esim. Eduskunnan pöytäkirjat 1986/4522–4523 ja 1987/2873–2874.
33. Rosas (1986), ss. 7–18.
34. Kekkonen (1967), ss. 367–370.
35. Väyrynen (1981), ss. 21–22.
36. ULA 1978, ss. 23–24.

## II OSA: ENNUSTUS DOKTRIININ KEHITYKSESTÄ JA SEN SOVELTAMISESTA IHMISKUNTAPOLITIIKASSA

### 1. JOHDANTO

1. Stenelo (1980), s. 30.
2. — ss. 30–31.
3. — ss. 64–76.
4. — ss. 65–66.
5. — s. 67.
6. Hörberg (1983), s. 1.

### 2. ENNUSTAMISEN MENETELMÄ

1. Sandberg (1975), s. 23.
2. Stenelo (1980), s. 34.
3. Choucri ja Robinson (1978). Kokoomateos sisältää lähes 30 eri näkökulmista kirjoitettua ulkopoliittiseen ennustamiseen liittyvää tieteellistä artikkelia.
4. Hörberg (1983) ja Stenelo (1980). Hörbergin tutkimus koskee ennustusten käyttämistä Ruotsin ja Neuvostoliiton välisissä kauppaneuvotteluissa toisen maailmansodan aikana. Stenelo on selvittänyt ennustusten osuutta Yhdysvaltain Kaakkois-Aasian politiikassa.
5. Brodin (1971), Brodin (1977).
6. Mouritzen (1981).
7. Asplund (1979), ss. 11–15.
8. Burke (1962), s. XVII.
9. — ss. 127–128.
10. Asplund (1979), ss. 13–15.
11. Sandberg (1975), s. 58.
12. — s. 59.
13. — ss. 58–59.

### 3. SUOMEN ULKOPOLIITTISEN DOKTRIININ TULEVAISUUS

1. Gorbatshev (1987), ss. 17–26.
2. — ss. 61–65.

3. Uutinen Jegor Ligatshovin puheesta Helsingin Sanomissa 7.8.1988.
4. Ks. esim. uutinen Yhdysvaltain kongressin raportista Helsingin Sanomissa 7.8.1988.
5. Ks. esim. uutinen Jacques Delorsin vierailusta Suomeen Helsingin Sanomissa 22. ja 23.7.1988.
6. Uutinen Hans-Dietrich Genscherin vierailusta Moskovaan Helsingin Sanomissa 1.8.1988.
7. Ks. esim. Virri (1988) ja Joutsamo (1988).

#### 4. PUOLUEETTOMUUSDOKTRIININ SOVELTAMINEN TULEVAISUUDEN IHMISKUNTAPOLITIIKASSA

1. Brodin (1977), ss. 278–281.
2. — s. 31.
3. — ss. 37–38.
4. — s. 279.
5. — ss. 280–281.
6. — s. 281.
7. Mouritzen (1981).
8. — s. 25.
9. — s. 26.
10. — s. 26.
11. — s. 28.
12. — s. 29.
13. — s. 30.
14. — ss. 32–33.
15. — s. 33.
16. — ss. 33–34.
17. — ss. 34–35.
18. — s. 35.
19. — s. 35.
20. — s. 36.
21. — s. 37.
22. Our Common Future (1987), ss. 353–361.
23. — s. 1.
24. — ss. 1–2.
25. — s. 2.
26. — ss. 2–4.
27. — s. 4.
28. — s. 102.

29. — s. 29.
30. — s. 55.
31. — s. 28.
32. — s. 30.
33. — s. 291.
34. — s. 69.
35. — s. 95.
36. — s. 107.
37. — s. 118.
38. — s. 12.
39. — s. 54.
40. — s. 128.
41. — s. 99.
42. — s. 122.
43. — s. 123.
44. — s. 125.
45. — s. 127.
46. — ss. 127–128.
47. — ss. 12–13.
48. — s. 150.
49. — s. 151.
50. — s. 152.
51. — s. 13.
52. — ss. 162–163.
53. — ss. 169–170.
54. — ss. 171–172.
55. — ss. 171–173.
56. — s. 174.
57. — ss. 174–176.
58. — ss. 178–180.
59. — s. 14.
60. — ss. 192–195.
61. — s. 15.
62. — s. 15.
63. — s. 206.
64. — s. 213.
65. — s. 208.
66. — s. 211.
67. — s. 213.
68. — ss. 215–217.
69. — ss. 218–219.

70. — ss. 207–208.
71. — ss. 214–215.
72. — s. 219.
73. — s. 213.
74. — s. 56.
75. — s. 235.
76. — ss. 236–237.
77. — ss. 239–240.
78. — ss. 237–238.
79. — s. 17.
80. — ss. 68–69.
81. — s. 69.
82. — ss. 71–72.
83. — s. 73.
84. — ss. 73–74.
85. — s. 75.
86. — s. 89.
87. — s. 68.
88. — s. 90.
89. — s. 290.
90. — s. 297.
91. — s. 298.
92. — ss. 299–300.
93. — s. 295.
94. — ss. 303–304.
95. Memorandum (1979), ss. 21–22.
96. — ss. 23–24.
97. — s. 26.
98. — ss. 28–29.
99. Hakovirta (1986), s. 147.
100. — ss. 147–148.
101. United Nations GA (1987), ss. 58–62.
102. — s. 58.
103. UNEP (1987).
104. Our Common Future, ss. 262–265.
105. — ss. 273–274.
106. — s. 274.
107. — ss. 278–279.
108. — ss. 279–280.
109. — s. 279.
110. — ss. 280–281.

111. — ss. 308–309.
112. — s. 40.
113. — ss. 310–312.
114. — ss. 314–315.
115. — s. 313.
116. — ss. 315–316.
117. — ss. 318–319.
118. — ss. 318–322 ja s. 342.
119. — ss. 323–325.
120. — ss. 330 ja 348–351.
121. Memorandum (1979), s. 27.
122. Mowlana (1986), ss. 194–222.
123. — ss. 123–124.
124. — s. 133.
125. — s. 126.
126. — s. 208.
127. Stanyard (1987), ss. 13–27.
128. — s. 48.
129. Mowlana (1986), s. 197.
130. — s. 212.
131. — s. 216.
132. — ss. 216–222.
133. Facing the Future, s. 417.

## 5. ENNUSTUSTEN ARVIOINTIA

1. Meadows etc. (1973), s. 144.
2. — ss. 144–145.
3. — ss. 147–148.
4. — ss. 35–39.
5. — ss. 60–62.
6. Oil and Gas Journal 52/87, ss. 33–37.
7. Meadows etc. (1973), ss. 74–75.
8. — ss. 177–180.
9. — ss. 19 ja 195.
10. — ss. 187–199.
11. — ss. 187–188.
12. — ss. 198–199.
13. Managing Global Issues (1985), s. 9.
14. Uutinen asiantuntijakokouksesta Hufvudstadsbladetissa 3.5.1988.

15. Paavo Lipposen artikkeli Turun Sanomissa 18.4.1987.
16. Väyrynen (1988), s. 22.
17. — ss. 22–23.

## Lähdeluettelo

- Aarnio, Aulis (1983). *Philosophical Perspectives in Jurisprudence*. Helsinki.
- Anckar, Dag ja Ståhlberg, Krister (1985). *Kontinuiteten i neutralitetsdoktrinen*. *Finsk Tidskrift* 5/85.
- Apunen, Osmo (1972/1). *Kansallinen realismi ja puolueettomuus Suomen ulkopoliittisina valintoina — tutkimus Suomen ulkopoliittisen toimintaohjelman rakenteesta ja funktioista*. I osa: Paasikiven linja. Tampereen yliopisto, Poliitiikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia No 28. Tampere.
- Apunen, Osmo (1972/2). *Kolme puheenvuoroa puolustuspolitiikasta*. *Politiikka-lehti* 1/72.
- Apunen, Osmo (1975). *Suomen ulkopoliittinen doktriini: toiminnallisia perspektiivejä*. Sisältyy teokseen »Suomen ulkopoliitika» (toim. Hakovirta ja Väyrynen). Helsinki.
- Apunen, Osmo (1976). *Ulkopoliitiikan kiinnekohtia*. Poliitiikan tutkimuslaitos. Tampere.
- Asplund, Johan (1979). *Teorier om framtiden*. Falköping, Sverige.
- Bartenjev, T. ja Komissarov, J. (1977). *Kolmekymmentä vuotta hyvää naapuruutta*. Keuruu.
- Björklund, Ilkka-Christian (1972). *Kolme puheenvuoroa puolustuspolitiikasta*. *Politiikka-lehti* 1/72.
- Blomberg, Jaakko ja Joenniemi, Pertti (1971). *Kaksiteräinen miekka — 70-luvun puolustuspolitiikka*. Helsinki.
- von Bonsdorff, Göran (1983). *Rauhanpolitiikka*. Vaasa.
- Brodin, Katarina (1971). *Finlands utrikespolitiska doktrin*. Stockholm, Sverige.
- Brodin, Katarina (1974). *Debatt om Finlands neutralitet*. *Finsk Tidskrift* 8/74.
- Brodin, Katarina (1977). *Studiet av utrikespolitiska doktriner. Teori och två empiriska tillämpningar*. Stockholm, Sverige.



- Burke, Kenneth (1962). *A Grammar of Motives and a Rhetoric of Motives*. Cleveland, USA.
- Choucri, Nazli ja Robinson, Thomas (1978). *Forecasting in International Relations — Theory, Methods, Problems, Prospects*. San Francisco, USA.
- Djupsund, Göran (1984). *Finländska reaktioner på internationella konflikter*. Turku.
- Eduskunnan pöytäkirjat 1984–1987.
- Facing the Future (1979). OECD:n raportti. Paris, France.
- Goldmann, Kjell (1986). 'Democracy is incompatible with international politics': reconsideration of a hypothesis. Sisältyy teokseen »Democracy and Foreign Policy — the Case of Sweden» (Kjell Goldmann, Sten Berglund ja Gunnar Sjöstedt). Brookfield, Vermont, USA.
- Gorbatshev, Mihail (1983). *Perestroika ja uusi ajattelu*. Porvoo.
- Hakovirta, Harto (1970). YYA-sopimuksen konsultaatio- ja avunantokynnys Suomen puolueettomuuden uskottavuusproblematiikassa. *Politiikka-lehti* 3/70.
- Hakovirta, Harto (1972). Suomen puolueettomuuden uskottavuustarkkailusta. *Politiikka-lehti* 1/72.
- Hakovirta, Harto (1975). Suomen tapaus ulkopoliittikan tutkimuksessa: liitäntöjä ja perspektiivejä. Sisältyy teokseen »Suomen ulkopoliittikka» (toim. Hakovirta ja Väyrynen). Helsinki.
- Hakovirta, Harto (1976). *Puolueettomuus ja integraatiopoliittikka*. Tampere.
- Hakovirta, Harto (1981/1). *Ulkosuhteiden epäsymmetriat ja puolueettomuuspolitiikan edellytykset*. Tampere.
- Hakovirta, Harto (1981/2). *Johdatus kansainväliseen politiikkaan*. Jyväskylä.
- Hakovirta, Harto (1986). *Third World Conflicts and Refugees, Dimensions, Dynamics and Trends of the World Refugee Problem*. Helsinki.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä. HE 233/1985.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä annetun lain muuttamisesta. HE 16/1987.
- Hallituksen selonteko 1984. Hallituksen 6.3.1984 eduskunnalle antama kehitysyhteistyöpoliittinen selonteko.
- Helsingin Sanomat 18.9.1986 sekä 22.7., 23.7. ja 7.8.1988.
- Hufvudstadsbladet 3.5.1988.

- Huopaniemi, Jukka (1971). The Roles of Non-alliance. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia 23/71.
- Hörberg, Thomas (1983). Prediktion, osäkerhet och risk i internationella förhandlingar. Lund, Sverige.
- Iloniemi, Jaakko (1980). Suomen kansainvälinen kuva ja »finlandisaatio». Sisältyy teokseen »Näkökulmia Suomen turvallisuuspolitiikkaan 1980-luvulla» (toim. Juhani Suomi). Keuruu.
- Jansson, Jan-Magnus (1972). Kolme puheenvuoroa puolustuspolitiikasta. Poliittika-lehti 1/72.
- Jervas, Gunnar E. (1973). Internationella konfliktprocesser. Stockholm, Sverige.
- Joutsamo, Kari (1988). Itävallan puolueettomuus — historialliset juuret ja EY-jäsenyys. Ulkopoliittika 2/88.
- Kalela, Jaakko (1971). Puolueettomuus ja Suomen idänsuhteet. Poliittika-lehti 1/71.
- Kalela, Jaakko (1975). Suomi ja kansainväliset järjestöt. Sisältyy teokseen »Suomen ulkopoliittika» (toim. Hakovirta ja Väyrynen). Helsinki.
- Kekkonen, Urho (1967). Puheita ja kirjoituksia II. Puheita presidenttikaudelta 1956–1967. Toim. Tuomas Vilkuna. Helsinki.
- Kekkonen, Urho (1980). Tamminiemi. Espoo.
- Komiteanmietintö (1971). Parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö (A 18/1971). Helsinki.
- Komiteanmietintö (1978). Kehitysyhteistyökomitean mietintö (11/1978). Helsinki.
- Komiteanmietintö (1985). Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet — rapport från 1984 års försvarskommitté. Sou 1985/23. Stockholm, Sverige.
- Krosby, H. Peter (1978). Kekkosen linja. Jyväskylä.
- Lerche, Charles ja Said, Abdul A. (1964). Concepts of International Politics. Englewood Cliffs, N.J., USA.
- Lindberg, Steve (1983). Doktrin och verklighet. Sisältyy teokseen »Rätt och politik» (toim. Dag Anckar). Turku.
- Managing Global Issues — Reasons for Encouragement (1985). Proceedings of the Club of Rome Conference Helsinki 1984. Lah-ti.
- Maude, George (1977). Suomalainen dilemma — puolueettomuus suurvallan varjossa. Keuruu.
- Meadows, Donella H., Meadows, Dennis L., Randers, Jörgen ja Behrens William W. III (1973). Kasvun rajat. Helsinki.
- Memorandum (1979). Human Rights and Foreign Policy. Haag,

- Netherlands.
- Morgenthau, Hans J. (1961). *Politics Among Nations*. New York, USA.
- Mouritzen, Hans (1960). Artikkele. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 2/1980.
- Mouritzen, Hans (1981). *Prediction on the Basis of Official Doctrines. Cooperation and Conflict XVI/1981*.
- Mowlana, Hamid (1986). *Global Information and World Communication*. New York, USA.
- Niiniluoto, Ilkka (1983). *Tieteellinen päättely ja selittäminen*. Porvoo.
- Oil and Gas Journal* 52/1987.
- Our Common Future* (1987). *The Report of the World Commission on Environment and Development*. Suffolk, Great Britain.
- Rosas, Allan (1978). *Sodanaikainen puolueettomuus ja puolueettomuuspolitiikka*. Turun yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisu/12. Turku.
- Rosas, Allan (1986). *De mänskliga rättigheterna i finländsk utrikespolitik*. *Utrikespolitik-lehti* 2/86.
- Ruhala, Kalevi (1977). *Turvallisuuspolitiikka — ulkopoliittikan ja strategian peruslinjat ydinaseiden aikakaudella*. Helsinki.
- Sandberg, Åke (1975). *En fråga om metod*. Falköping, Sverige.
- Snellman, Juhana Vilhelm (1928). *Kansallisuus ja kansallisuusaate*. Sisältyy teokseen »J. V. Snellmanin kootut teokset», II osa. Porvoo.
- Snyder, Richard C., Bruck, H. W. ja Sapin, Burton (1962). *Foreign Policy Decision Making*. New York, USA.
- Stanyard, Roger (1987). *World Satellite Survey*. London, Great Britain.
- Stenelo, Lars-Göran (1980). *Foreign Policy Predictions*. Lund, Sverige.
- Suomen Laki II* (1986). Helsinki.
- Suomenmaa 19.1.1988.
- Söderhjelm, J. O. (1970). *Kolme matkaa Moskovaan*. Tampere.
- Thölix, Rikard (1985). *Neutralitet och doktrin*. Pro gradu -tutkimus Åbo Akademiassa.
- Turun Sanomat* 18.4.1988.
- Turunen, Kari E. (1978). *Ihminen ja tiede*. Jyväskylä.
- Törnudd, Klaus (1982). *Sanat ja teot*. Helsinki.
- Törnudd, Klaus (1986). *Finland and the International Norms of Human Rights*. Dordrecht, Netherlands.

- Ulkoasiainministeriön julkaisu 2/1988. YK:n yleiskokous 1987.
- Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja (ULA) 1978 (1979). Helsinki.
- ULA 1981 (1982). Helsinki.
- ULA 1982 (1983). Helsinki.
- ULA 1983 (1984). Helsinki.
- ULA 1984 (1985). Helsinki.
- ULA 1985 (1986). Helsinki.
- ULA 1986 (1987). Helsinki.
- UNEP (1987). Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond.
- United Nations GA. Ihmisoikeustoimikunnan raportti. 1987.
- Vesa, Unto (1981). Ulkopoliitiikan arvot, edut ja tavoitteet. Sisältyy teokseen »Kansainvälinen politiikka – tutkimus ja käytäntö» (toim. Antola, Vesa, Väyrynen). Juva.
- Virri, Markku. Irlannin puolueettomuus ja jäsenyys Euroopan yhteisössä. Ulkopoliitiikka 2/88.
- Vloyantes, John F. (1975). Silk Glove Hegemony – Finnish-Soviet Relations, 1944–1974. The Kent State University Press, USA.
- Wolfers, Arnold (1962). Discord and Collaboration. Baltimore, USA.
- von Wright, Georg Henrik (1971/1). Explanation and Understanding. London, Great Britain.
- von Wright, Georg Henrik (1971/2). Niin kutsutusta käytännöstä. Sosiologia-lehti 3/71.
- von Wright, Georg Henrik (1985). Filosofisia tutkielmia. Tampere.
- Väyrynen, Paavo (1981). Kansallisia kysymyksiä. Porvoo.
- Väyrynen, Raimo (1972). Conflicts in Finnish-Soviet Relations: Three Comparative Case Studies. Tampere.
- Väyrynen, Raimo (1975). Lähestymistapoja suomalaisessa ulkopoliitiikan tutkimuksessa. Sisältyy teokseen »Suomen ulkopoliitiikka» (toim. Hakovirta ja Väyrynen). Helsinki.
- Väyrynen, Raimo (1988). Suomen puolueettomuuspolitiikan uudet olottuvuudet. Ulkopoliitiikka 1/88.

# Luettelo taulukoista ja kuvioista

## A. TAULUKOT

1. Taulukko 1. Oman edun, yhteisen edun ja epäitsekäiden päämäärien merkitys ulkopoliitikan eri alueilla. s. 89.
2. Taulukko 2. Ihmiskuntapolitiikan osa-alueiden painoarvon muutokset. s. 274.

## B. KUVIOT

1. Kuvio 1. Brodinin esittämä kaavio ulkopoliittisen doktriinin rakenteesta. s. 37.
2. Kuvio 2. Apusen esittämä ulkopoliittisen johdon valinta-astematriisi. s. 38.
3. Kuvio 3. Thölixin esittämä turvallisuuspolitiikan jaottelu. s. 41.
4. Kuvio 4. Sandbergin esittämä tieteellisen tutkimuksen jaottelu aika- ja paikkaulottuvuudella. s. 46.
5. Kuvio 5. Nelikenttä tieteellisen tutkimuksen tyypeistä. s. 51.
6. Kuvio 6. Ulkopoliitikan jaottelu päämäärien mukaan. s. 72.
7. Kuvio 7. Goldmannin esittämä poliittisten kysymysten jaottelu. s. 74.
8. Kuvio 8. Ulkopoliitikan päämäärät ja kansainvälisen politiikan tasot. s. 76.
9. Kuvio 9. Ulkopoliitikan osa-alueiden jaottelu päämäärien mukaan. s. 87.
10. Kuvio 10. Suomen puolueettomuuspolitiikan kehitysvaiheet. s. 155.
11. Kuvio 11. Kaavio Suomen ulkopoliittisen doktriinin rakenteesta. s. 157.
12. Kuvio 12. Ennustusmalli doktriinin tulevaisuuden ennustami-

seen. s. 193.

13. Kuvio 13. Ennustusmalli ihmiskuntapolitiikan tulevaisuuden ennustamiseen. s. 194.
14. Kuvio 14. Sandbergin esittämä tieteellisen tutkimuksen jaottelu. s. 195.
15. Kuvio 15. Mouritzenin esittämä kaavio doktriinin tutkimuksen lähestymistavoista. s. 210.
16. Kuvio 16. Täydennetty ennustusmalli ihmiskuntapolitiikan tulevaisuuden ennustamiseen. s. 221.

## Lectio praecursoria 7.10.1988

Suomen ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä on hyvin presidenttikeskeinen. Hallitusmuodon 33 § antaa tasavallan presidentille ehdottoman ja selvän johtoaseman Suomen ulkopoliitiikan hoidossa. »Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti» ja hänen päätäntävaltaansa rajoittavat vain eduskunnan asemaa koskevat hallitusmuodon määräykset. Tasavallan presidentillä on valtiosäännön mukaan yleinen ylin toimeenpanovalta, mutta nimenomaan ulkopoliitiikan osalta säädökset korostavat presidentin omaa, itsenäistä toimivaltaa. Myös käytännössä presidentin itsenäinen vallankäyttö on korostunut juuri ulkopoliitiikan hoidossa. Tämä presidenttikeskeinen käytäntö on kasvanut vähitellen, mutta sen voidaan katsoa käynnistyneen presidentti Risto Rytin aikana.

Eduskunnan hyväksyminen tarvitaan sopimuksille, jotka »sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta». Hallitusmuodon 33 § säättää nimenomaan, että sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Vuonna 1932 ilmestyneessä valtiosopimuksia koskeneessa kirjassaan professori Kaira katsoi, ettei edes liittosopimusta olisi tarpeen käsitellä eduskunnassa. Käytännössä liittosopimukseksi katsottava vuoden 1922 Varsovan sopimus annettiin kuitenkin eduskunnan käsiteltäväksi. Sopimuksen käsittely eduskunnassa jäi kesken. Ulkoasiainministeri Holsti sai eduskunnalta epäluottamuslauseen.

Suomen ja Neuvostoliiton välisen YYA-sopimuksen käsit-

tely eduskunnassa vuonna 1948 on valtiosäännön tulkintaa ajatellen mielenkiintoinen ja merkittävä yksittäistapaus. Sopimus alistettiin eduskunnan käsiteltäväksi. Perusteellisessa mietinnössään perustuslakivaliokunta katsoi, että YYA-sopimus merkitsee eräänlaista sidonnaisuutta sotaa ja rauhaa koskevassa kysymyksessä — vaikkakin sopimuksen velvoitteet ovat suhteellisen lieviä —, joten sopimus edellytti eduskunnan hyväksymistä.

Eduskunnalla on kahtalainen asema Suomen suhteissa ulkovaltoihin. Valtiosäännössä määrättyjen, tasavallan presidentin johtaman ulkopolitiikan hoitoon liittyvien tehtävien lisäksi eduskunnalla on myös omat suorat — sekä kahdenväliset että monenkeskiset — yhteytensä muiden maiden parlamentteihin. Nämä parlamenttien kansainväliseen toimintaan liittyvät tehtävät ovat viime vuosina lisääntyneet. Omissa kansainvälisissä suhteissaan eduskunta on itsenäinen, joskin hallitusmuotomme henki ja kirjainkin edellyttävät sitä, että eduskunta sopeuttaa oman »ulkopoliittikkansa» maan ulkopoliittisen johdon tahtoon.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan asema ja tehtävät on määriteltä valtiopäiväjärjestyksen 48 §:ssä. Valiokunta luonnollisesti valmistelee asiat, jotka tulevat eduskunnan päätettäväksi. Tämän lisäksi »niin usein kuin asianhaarat vaativat, tulee valiokunnan saada hallitukselta selonteko valtakunnan suhteista ulkovaltoihin». Edelleen valtiopäiväjärjestyksessä säädetään, että valiokunnan tulee antaa hallitukselle lausuntonsa selonteon johdosta, jos se katsoo lausunnon antamisen tarpeelliseksi. Valiokunta on antanut tähän mennessä kaikkiaan kahdeksan lausuntoa, joista kuusi on annettu 1960-luvulla, sen jälkeen ei ainuttakaan.

Hallitus voi saattaa ulkopolitiikan alaan kuuluvia asioita eduskunnan käsiteltäväksi myös valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n mukaisen selonteon tai tiedonannon muodossa. Selontekomenettely, joka ei edellytä eduskunnan kannanottoa, luotiin nimenomaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan aloit-



teesta vuonna 1969. Muutoksen tarkoituksena oli parantaa eduskunnan mahdollisuuksia käydä ulkopoliittista keskustelua.

Ulkopolitiikan toimeenpanovallan osalta hallitusmuoto määrittelee presidentin aseman lisäksi myös ulkoasiainministerin tehtävät: »Kaikki tiedonannot ulkovalloille tai Suomen lähettiläälle ulkomailla ovat toimitettavat sen ministerin kautta, jonka toimialaan ulkoasiat kuuluvat».

Ulkoasiainministeri edustaa ulkopoliitiikan hoidossa parlamentaarista valvontaa. Ulkoministerin tulee nauttia eduskunnan luottamusta, mutta hänellä tulee olla samalla presidentin ehdoton luottamus. Käytännössä ulkoministeri on presidenttikeskeisen johtamiskäytännön mukaan toimittaessa nimenomaan presidentin läheinen avustaja. Samalla ulkoministeri on hallituksen jäsen, joka esittelee toimialaansa kuuluvat asiat hallituksen ulkoasiainvaliokunnalle ja koko hallitukselle.

Pääministerilläkin on oma keskeinen asemansa ulkopoliitiikan johtamisessa. Pääministeri johtaa hallituksen ulkoasiainvaliokuntaa, jossa käsitellään merkittävät ulkopoliittiset kysymykset. Pääministeri osallistuu valtioiden väliseen yhteydenpitoon sekä kahdenvälisesti että monenkeskisesti, mm. pohjoismaiden kesken. Näissä yhteyksissä Suomen pääministeri joutuu ottamaan osaa ulkopoliitiikan hoitoon enemmän kuin oma sisäinen järjestelmämme sinänsä edellyttäisi, sillä useimmissa meihin verrattavissa maissa pääministeri on ulkopoliitiikan todellinen johtaja.

Ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä on Suomessa hyvin vakaa, eikä siinä ole tapahtunut mitään periaatteellisia muutoksia sen jälkeen, kun nykyinen presidenttikeskeinen johtamisjärjestelmä sotien jälkeen syntyi. Päätöksentekojärjestelmä on kuitenkin vuosien mittaan muuttunut ja se edelleen muuttuu. Otan tässä esityksessäni esille kaksi aivan viime vuosina esiin tullutta muutosta.

Suomen presidenttikeskeisessä ulkopoliitiikan johtamisjärjestelmässä on ollut selkeä linjaorganisaatio, jossa ulkoasiain-

ministeri ja hänen johtamansa ulkoasiainministeriö valmistelevat ja toteuttavat ulkopoliittikkaa presidentin välittömässä alaisuudessa. Yhteydet presidentin ja ulkoasiainministeriön välillä ovat hyvin tiiviit. Yhteyttä pidetään yleensä ulkoasiainministerin kautta, mutta presidentillä on myös suoria yhteyksiä hänen alaisiinsa virkamiehiin. Ulkoasiainministeriö on siis väline, jonka avulla presidentti ulkopoliittikkaa johtaa.

Kuten edellä jo totesimme, pääministerin asema poikkeaa Suomessa oleellisesti siitä asemasta, joka pääministerillä on useimmissa muutoin meihin verrattavissa maissa. Suomen vahvasti presidenttikeskeinen ulkopoliittikan johtamisjärjestelmä ei salli pääministerille itsenäistä roolia ulkopoliittikan johtamisessa. Järjestelmämme toimivuus edellyttää, että pääministeri ottaa huomioon hallitusmuotoon perustuvan presidenttikeskeisyyden ja ulkoasiainministerin erityisaseman ulkopoliittikan hoidossa.

Ulkopoliittikan päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän periaatteita ajatellen on mielenkiintoista se kehitys, joka on ollut aivan viime vuosina havaittavissa ulkopoliittista johtoa avustavassa virkamiesorganisaatiossa. Nykyään presidentin lisäksi myös pääministerillä on käytettävissään ulkoasiainministeriöstä erillään toimiva oma avustaja, joiden molempien taso ja asema on kohonnut. Tällainen kehitys saattaa tuoda uusia piirteitä itse johtamisjärjestelmään. Tätä kehitystä arvioitaessa on muistettava, että ulkopoliittikan keskeiset johtohenkilöt Suomen järjestelmässä usein edustavat erilaisia poliittisia suuntauksia. Korostan, että edellä esitetty on luonteeltaan puhtaasti periaatteellinen ja johtamisjärjestelmän rakentamiseen liittyvä havainto.

Toinen ulkopoliittikan päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmässä viime vuosina esiin tullut uusi piirre on se, ettei ulkoasiainministeriö ole enää ainoa kanava virallisessa yhteydenpidossa ulkovaltoihin, vaan myös muut ministeriöt ja niiden alaisuudessa toimivat organisaatiot ovat yhteydessä toisten maiden viranomaisten kanssa.

Tämän suuntainen kehitys on edelleen voimistunut. Suomen kansainvälisten yhteyksien laajentuminen ulkoasiainministeriön ulkopuolelle asettaa uusia vaatimuksia ministeriön organisaatiolle. Kun ulkoasiainministeriö on alun perin ollut Suomen kanava ulkomaille, siitä tulee yhä enemmän Suomen ulkosuhteita koordinoiva elin. Toisaalta joudutaan punnitsemaan, miltä osin laajeneva kansainvälinen yhteistyö edellyttää ulkoasiainministeriön oman organisaation täydentämistä ja vahvistamista. Kun esimerkiksi ympäristökysymyksistä on tulossa hyvin keskeinen kansainvälisen politiikan osa-alue, tarvitaan ulkoasiainministeriössä välttämättä vahva oma hallintoyksikkö näiden kysymysten käsittelemistä varten.

Suomen ulkosuhteiden hoidon hajautuminen ulkoasiainhallinnon ulkopuolelle korostaa entisestään myös ulkopoliittisen doktriinin merkitystä toimintaa ohjaavana välineenä — tätä ulkopoliittisen doktriinin tehtävää ovat käsitelleet Åbo Akademiassa tehtyä doktriinitutkimusta esitellessään professorit Dag Anckar ja Krister Ståhlberg. Doktriini antaa valmiita toimintaohjeita tai ainakin suuntaviivat eri aloilla ja eri foorumeilla tapahtuvalle toiminnalle. Doktriini on siis myös väline toiminnan koordinoinnissa.

Ulkopoliittinen päätöksenteko on Suomessa jatkuvaa ulkopoliittisen doktriinin rakentamista. Kun syntyy tilanne, jossa Suomen on määriteltävä kantansa ja valittava oma toimintalinjansa, verrataan tapausta aikaisempiin vastaavanlaatuisiin tilanteisiin ja selvitetään, onko olemassa jokin vakiintunut periaate tai toimintasääntö, jonka pohjalta kanta määritellään. Ellei sellaista ole, pohditaan tilanteeseen liittyviä periaatteellisia näkökohtia ja arvioidaan, millaisia vastaavanlaisia tilanteita saattaa tulevaisuudessa syntyä. Kanta määritellään ja toimintalinja valitaan siten, että tulevissa tilanteissa voidaan mahdollisimman hyvin noudattaa samaa periaatetta. Ulkopoliittinen päätöksenteko on luonteeltaan »puolitieteellistä». Ulkoministerinä tein siis »toimintatutkimusta», joka tarjosi hyvän perustan Suomen ulkopoliittikkaa käsittelevälle tut-

kimustyyliin.

Lisensiaattityöni aiheenvalintaan vaikutti ratkaisevasti se, että minua oli päätöksentekijänä vaivannut Suomen puolueettomuuspolitiikan käsitteellinen selkiintymättömyys. Siksi halusin tieteen keinoin ryhtyä selventämään käsitystä Suomen puolueettomuusdoktriinista ja sen niveltymisestä ulkopoliittikan kokonaisuuteen. Tärkeän impulssin tähän suuntaan sain vuonna 1985, jolloin julkaistiin Åbo Akademiassa tehty tutkimus Suomen presidenttien ulkopoliittisista puheista ja puolueettomuuskäsitteen käytöstä niissä. Totesin tämänkin tutkimuksen puutteeksi sen, ettei siinä oltu yksityiskohtaisemmin eritelty puolueettomuuskäsitettä. Jo tuolloin, vuonna 1985, tein ensimmäisen tutkimussuunnitelman lisensiaattityötä varten.

Käytännöllisen päättelyn malli, praktinen syllogismi soveltuu hyvin tutkimusmenetelmäkseeni. Tutkimukseni tavoitteena oli järjestää olemassaolevaa tietoa Suomen ulkopoliittisista kannanotoista ja toimenpiteistä siten, että politiikan periaatteet, linjat, doktriini saataisiin havainnollisesti esiin. Praktisen syllogismin avulla oli mahdollista rakentaa hypoteettinen kuvaus Suomen ulkopoliittisesta doktriinista ja siitä ajattelusta, jolla doktriiniin on päädytty. Nimenomaan tässä tutkimukseni osassa tulee esiin tutkijan erikoinen asema; hän on ollut päätöksentekijä, joka tutkii osittain myös omaa toimintaansa. En ole tarkastellut todellisuutta vain ulkoapäin, vaan myös sisältä käsin. Työn tässä osassa empiria, ulkopoliittiset kannanotot ja toimenpiteet otettiin annettuna, yleisesti tunnettuna todellisuutena, josta hahmoteltava rakenne ja järjestys oli työn hypoteettinen tulos. Tästä syystä empiriaa ei myöskään dokumentoitu. Dokumentointi olisi ollut vastoin tutkimusmenetelmän teoreettista luonnetta.

Tutkimukseni toisessa osassa olen laatinut ennustuksen Suomen ulkopoliittisen doktriinin tulevasta kehityksestä ja puolueettomuusdoktriinin soveltamisesta ihmiskuntapolitiikan kysymyksissä. Tämäkin työ on perustunut käytännön ko-

kemukseen ulkopoliittisessa päätöksenteossa, jossa erityisesti uusia toimintasääntöjä kehitettäessä pyritään ennustamaan tulevaisuuta ja ottamaan se doktriinia kehitettäessä huomioon. Käytännön ulkopoliittista päätöksentekoa silmällä pitäen oli mielestäni hyödyllistä paneutua myös tähän aihepiiriin tieteen keinoin ja pyrkiä tieteellisin menetelmin täsmentämään ulkopoliitiikkamme tulevaisuudenkuvaa.

Ennustamisen menetelmän olen perustanut omaa tutkimustehtävääni ajatellen relevanttiin tieteelliseen kirjallisuuteen. Yleisistä ennustamiseen kehitetyistä viitekehyksistä olen rakentanut omaan ennustustehtävääni soveltuvan ennustusmallin. Täältäkin osin tutkimusmenetelmä on antanut minulle mahdollisuuden käyttää hyödyksi sen kokemuksen, jonka olen päätöksentekijänä saanut.

Suomen ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä on tarkoituksenmukainen ja tehokas. Sen vahva puoli on erityisesti selkeä presidenttikeskeinen johtamisjärjestelmä, joka myös hallinnon alemmilla tasoilla toimii selvän päällikkövastuun mukaisesti. Myös hallinnon puoliteieteellisyys, pyrkimys tietoiseen doktriinin kehittämiseen on tärkeää Suomen kaltaiselle puolueettomalle maalle. Hallinnon heikkoudet liittyvät sen innovaatiokykyyn. Virkamieskunta tottuu helposti reagoimaan ulkoapäin tuleviin haasteisiin ja asettuu puolustuskanalle. Luovuus, myös doktriinin innovatiivinen kehittäminen, jää poliittisten päätöksentekijöiden vastuulle.