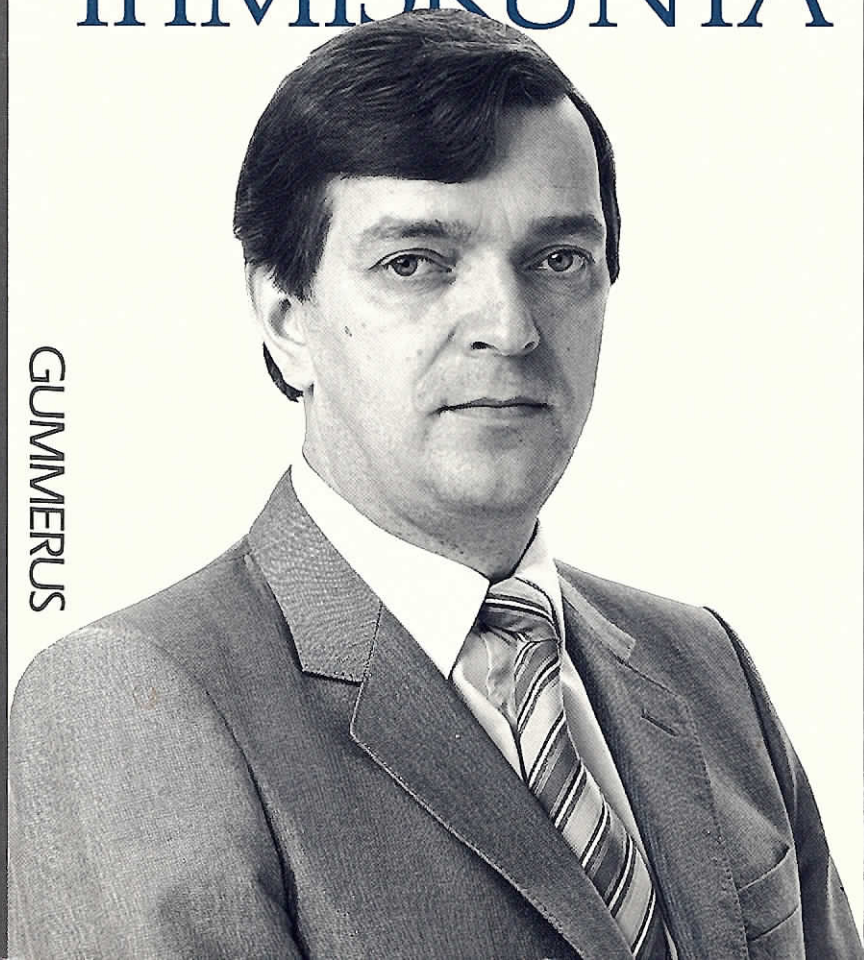


— PAAVO —
VÄYRYNEN
KANSAKUNTA
—
IHMISKUNTA

GUMMERUS



KANSAKUNTA — IHMISKUNTA

Suomen ulkopoliittinen doktriini.

Paavo Väyrynen on kirjoittanut kirjan Suomen ulkopoliitikasta. Se perustuu hänen juuri valmistuneeseen liseniaattitutkimukseensa. Vaikka teos perustuu tieteelliseen tutkimukseen, sen anti avautuu kenelle tahansa ulkopoliitikasta kiinnostuneelle suomalaiselle. Kirjassa Väyrynen kuvaa sitä ajattelua, jolla on päädytty Suomen nykyiseen ulkopoliittiseen linjaan. Samoin hän selventää ulkopoliitiikan päämääriä.

Paavo Väyrysen kirja on muun ohella puheenvuoro ajankohtaiseen keskusteluun Suomen ulkopoliitiikan nimestä. Väyrynen asettaa Paasikiven – Kekkonen linjan ja puolueettomuuspolitiikan paikalleen Suomen ulkopoliittisen linjan kokonaisuudessa.

321 ISBN 951-20-3073-X

Päällyksen suunnittelu: Jorma Luotio

GUMMERUS

KANSAKUNTA - IHMISKUNTA

Paavo Väyrynen

KANSAKUNTA –
IHMISKUNTA

Suomen ulkopoliittinen
doktriini

GUMMERUS · JYVÄSKYLÄ · HELSINKI

ISBN 951-20-3073-X

GUMMERUS OY KIRJAPAINO
JYVÄSKYLÄ 1987

Sisällysluettelo

ESIPUHE	7
1. JOHDANTO	9
1.1. Käsitteelliset perusvalinnat	9
1.2. Tutkimuksen tavoitteet	12
1.3. Tutkimusmenetelmä	15
2. SUOMEN ULKOPOLITIIKAN PÄÄMÄÄRÄT	19
2.1. Kansallisen edun toteuttaminen ja epätitekkäät pää- määrät	19
2.2. Itsensä säilyttäminen ja yleiset päämäärät	30
2.3. Ulkopoliitiikan jaottelu päämäärien mukaan	37
3. SUOMEN ULKOPOLIITTINEN DOKTRIINI	44
3.1. Turvallisuuspoliittisen perusratkaisun doktriini ...	45
3.2. Puolueettomuusdoktriini	53
3.2.1. Turvallisuus- ja hyvinvointipäämäärän toteutta- minen	56
3.2.1.1. Rauhan lujittaminen lähialueilla	56
3.2.1.2. Kauppapolitiikka	63
3.2.1.3. Ympäristönsuojelu	71
3.2.2. Ihmiskuntapolitiikka: työ rauhan ja kehityksen hy- väksi	75
3.2.2.1. Alueellisten kriisien ratkaiseminen ja väkivallan käytön vastustaminen	75
3.2.2.2. Aseidenriisunta	80
3.2.2.3. Kehitysyhteistyö	85
3.2.2.4. Ihmisoikeuspolitiikka	93
3.2.2.5. Arvovallan lisääminen	100
3.2.3. Puolueettomuusdoktriini	102
3.3. Suomen ulkopoliittinen doktriini	108
4. PUOLUEETTOMUUSDOKTRIINI KÄYTÄNNÖSSÄ – SOVELLUTUKSIA JA ONGELMIA	112

4.1. Puolueettomuuspolitiikan ja ihmiskuntapolitiikan yhteensovittaminen	112
4.1.1. Alueelliset kriisit	113
4.1.2. Aseidenriisuntaneuvottelut	119
4.1.3. Kehitysyhteistyö	122
4.1.4. Ihmisoikeudet	126
4.2. Puolueettomuusdoktriinin ja turvallisuuspoliittisen perusratkaisun doktriinin yhteensovittaminen	129
5. LOPPUSANAT	132
KIRJALLISUUTTA	134

Esipuhe

Ajatus Suomen ulkopoliittista doktriinia koskevan tutkimuksen toteuttamisesta on kypsynyt niinä vuosi-
na, joina olen saanut toimia Suomen ulkopoliitiikan
johtotehtävässä. Ulkopoliitiikan hoidossa tuottaa
usein ongelmia se, että käytetty käsitteistö ei ole riittä-
vän yksiselitteistä. Toisaalta ajattelu ja toiminta eivät
ole aina riittävän johdonmukaisia.

Käytännön toiminnassa, kiireen keskellä syntyi se
ajatus, että ulkopoliitiikan periaatteita tulisi voida
pohtia joskus perusteellisemmin ja lähestyä Suomen
ulkopoliitiikkaa tieteellisen tutkimuksen keinoin käsit-
teitä täsmentäen ja pyrkien mahdollisimman syste-
maattiseen ajatteluun.

Tein jo vuonna 1985 ensimmäisen tutkimussuunni-
telman, jonka perusajatus oli sama kuin nyt tehdyn
työn: tarkastella puolueettomuuspolitiikkaa sen kah-
den ulottuvuuden valossa. Tuolloin en kuitenkaan ky-
ennyt irrottamaan aikaa työn käynnistämiseen. Suun-
nitelma jäi hautumaan.

Viime keväänä elämän kohtalot johtivat vaihee-
seen, jossa aikaa tutkimustyölle on jäänyt. Valmis aja-
tus tutkimuksen tavoitteista ja luonteesta antoi työlle
lentävän lähdön. Åbo Akademi, jossa on viime vuosi-
na suoritettu arvokasta Suomen ulkopoliitiikan ja ni-
menomaan ulkopoliittisen doktriinin tutkimusta, tar-
josi vireän tiedeyhteisön, jossa työni sai suotuisan
henkisen ympäristön.

Tätä kirjan esipuhetta kirjoittaessani lisensointityö-
ni on tarkastettavana. Jatkan työtäni täydentääkseni

sen väitöskirjaksi. Licensiaattityöni on — heti kun se on hyväksytty — Åbo Akademin kirjastossa niiden saatavilla, jotka ovat siitä kiinnostuneet. Kun tutkimukseni tulokset ovat jo ennakolta herättäneet laajempaan mielenkiintoa, olen halunnut saattaa ne suomenkielisinä julkisuuteen. Työni luonteen vuoksi julkaisun tulee pakostakin olla laaja. Siksi olen muokannut tutkimukseni aineistosta tämän kirjan. Itse tutkimus julkaistaan myöhemmin väitöskirjan osana.

Tämä kirja on tarkoitettu sekä ulkopoliitiikan varsinaisille asiantuntijoille että ulkopoliitikasta kiinnostuneille muille suomalaisille. Kirjaan ei ole sisällytetty tutkimusmenetelmän tarkempaa esittelyä eikä lainkaan yksityiskohtaisia lähdeviitteitä. Muutoinkin on niiden, jotka ovat työstäni tieteellisessä mielessä enemmän kiinnostuneita, nähtävä se vaiva, että he tutustuvat siihen kokonaisuudessaan Åbo Akademin kirjastossa.

Tätä kirjaakin on tarkasteltava kokonaisuutena. Korostan erityisesti sitä, että kirjan laajin 3. luku on luonteeltaan hypoteettinen. Se ei siis ole minun kannottoni, vaan esitän siinä olettamuksen Suomen ulkopoliittisesta doktriinista ja siitä ajattelusta, jolla doktriiniin on päädytty.

Toivon, että kirjastani on lukijalleen iloa ja hyötyä.

Joensuussa 17.11.1987

Paavo Väyrynen

1. Johdanto

1.1. Käsitteelliset perusvalinnat

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.

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 sanaa ”linja”. Kun puhutaan ulkopoliittisesta linjasta, tarkoitetaan sitä, että ulkopoliitiikassa on johdonmukaisuutta ja periaatteita, jotka muodostavat jonkinlaisen oppirakennelman. Ulkopoliittisessä 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 ulkopoliittisissä näkemyksissä. Tälläkin alalla on erilaisia lähtökohtia, arvoja, ihanteita ja poliittisia katsomustapoja. Kunkin toimi-

jan käyttämä käsitteistö heijastelee hänen näkemystään. Toisaalta käsitteistön valinta ohjaa ajattelua ja toimintaa.

Ulkopolitiikkaa käsiteltäessä yksi käsitteellinen perusvalinta on ulkopoliitiikan ja turvallisuuspolitiikan suhteen määrittelemine. 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 määrittelemine. On varsin tavalista, että kansallinen etu määritellään niin yleisesti ja hallitsevasti ulkopoliittista toimintaa ohjaavaksi tekijäksi, ettei sijaa muille näkökohdille juuri jää. Jos kansallisen edun merkitys ulkopoliitiikassa 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. Eriyisen 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 ulkopoliitikkaa, 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.

Tutkimuksessani edellä mainitut kolme käsitteellistä kysymystä on ratkaistu seuraavasti:

1. Suomen ulkopoliittisessä doktriinissa turvallisuuspolitiikka on ulkopoliitikan osa-alue; kaikki ulkopoliitikka ei ole turvallisuuspolitiikkaa.
2. Suomen ulkopoliitikassa on myös epäitsekkäitä 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.

1.2. Tutkimuksen tavoitteet

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

Suomen puolueettomuuspolitiikassa on kaksi ulottuvuutta — turvallisuuspoliittinen ulottuvuus ja puolueettomuus yleisenä lähtökohtana maan suhteissa muihin maihin ja kansainväliseen yhteisöön.

Tutkimukseni varsinaiset tavoitteet asetan niiden ongelmien pohjalta, joita doktriinin toteuttamisessa on esiintynyt.

Suomen ulkopoliitiikkaa 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 julkistettu doktriini.

Suomalaisessa doktriinitutkimuksessa on paneuduttu selvittämään muun muassa sitä, mitä vaihtoehtoja ulkopoliittisella johdolla on käytettävissään, kun se harkitsee doktriininsa sktrukturointi- ja julkisuusastetta. Osmo Apunen on todennut Suomen ulkopo-

liittisen toimintaohjelman rakenteesta ja funktioista tekemässään tutkimuksessa, että mitä täsmällisemmin ulkopoliitikassa noudatettavat periaatteet on määritelty ja mitä laajemmin ne julkistetaan, sitä uskottavampaa ulkopoliitikka 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.

Steve Lindberg on esittänyt artikkelissaan ”Doktrin och verklighet” tästä esimerkin, joka koskee Suomen ulkopoliitikkaa:

”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 toimintavapaudesta 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 jonkinverran vähäisempi uskottavuus, vaikka julkisuus on ollut suurta, sillä strukturointi on ollut tietyllä tavalla puutteellista.”

Tältä pohjalta tarkastelen tutkimuksessani esimerkkien valossa kahta Suomen ulkopoliittisen doktriinin soveltamisessa esiin tullutta ongelmaa, joista toinen liittyy YYA-sopimuksen ja Suomen puolueettomuuspyrkimyksen yhteensovittamiseen Suomen ja Neuvostoliiton välisissä suhteissa, toinen taas Suomen puolueettomuuspolitiikan uskottavuuteen länteen päin. Käytännön esimerkkien pohjalta asetan tutkimukselleni kaksiosaisen tavoitteen.

Tutkimuksen yhtenä tarkoituksena on pyrkiä selventämään 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 jäsennelty.

Tutkimukseni toinen tarkoitus on pyrkiä selventämään käsitystä siitä, mikä on Suomen ulkopoliittinen doktriini ajatellen niitä kysymyksiä, joiden perusteella Suomen puolueettomuuskuva lännessä muotoutuu. Tällöin ei ole kysymys niinkään Suomen turvallisuuspoliittiseen perusratkaisuun liittyvistä toimenpiteistä ja kannanotoista, vaan muusta ulkopoliitikasta, muun muassa kannanotoista alueellisiin kriiseihin, aseidenriisuntaneuvotteluihin jne. Tähän astisista Suomen ulkopoliitiikkaa koskeneista doktriinitutkimuksista ei ole tässä suhteessa juurikaan apua, sillä ne ovat keskittyneet tarkastelemaan turvallisuuspoliittista perusratkaisua.

Tutkimukseni tavoitteena on siis selvittää, millai-

nen on se perusdoktriini, jonka mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johdetaan. Tarkastelu jakaantuu kahteen osaan. Yhtäältä tarkastellaan Suomen turvallisuuspoliittista perusratkaisua, toisaalta Suomen muuta ulkopoliittikkaa. Tätä kautta avautuvat myös puolueettomuuspolitiikan kaksi ulottuvuutta.

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

1.3. Tutkimusmenetelmä

Tutkimukseni yhtenä lähtökohtana ovat Suomen ulkopoliittisesta doktriinista tähän mennessä laaditut selvitykset, joista tärkeimmät ovat Katarina Brodinin ja Osmo Apusen tekemiä.

Teoksessaan ”Studiet av utrikespolitiska doktriner” Brodin määrittelee ulkopoliittisen doktriinin näin:

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

Apunen määrittelee puolestaan ”Ulkopoliitiikan kiinnekohtia” -nimisessä selvityksessään ulkopoliittisen

doktriinin toimintaohjelmaksi. Hänen mielestään Suomen ulkopoliittinen toimintaohjelma on sama kuin maan virallinen ulkopoliittinen linja: ”Ulkopoliittisen johdon julkisten kannanottojen, tärkeimpien valtiosopimusten ja käytännön ratkaisujen pohjalta voidaan hahmottaa Suomen ulkopoliittinen toimintaohjelma, jota kutsutaan Paasikiven—Kekkonen linjaksi”.

Brodin ja Apunen käsittelevät molemmat doktriinia nimenomaan julkilausuttuna toimintaohjelmana, joka on vaikuttamisen väline muiden maiden päätöksentekijöihin ja omaan kansaan päin. Lisäksi he molemmat sisällyttävät määritelmällisesti itse doktriiniin myös päämääriä ja vallitsevaa tilannetta koskevat ainekset.

Omassa tutkimuksessani käsittelen doktriinia ensi sijassa osana ulkopoliittista päätöksentekoa, mikä vaikuttaa myös tutkimusmenetelmän valintaan. Selvä ero on myös siinä, että minun tutkimuksessani doktriiniksi ymmärretään vain itse ulkopoliittinen toimintaohjelma, johon eivät sisälly päämäärät eivätkä maailmankuvatekijät. Doktriinimääritelmäni on seuraava:

Ulkopoliittinen doktriini on valtion ulkopoliitiikan päämääriin sekä vallitsevaa ja tulevaa tilannetta koskevaan käsitykseen perustuva toimintaohjelma, joka ohjaa ulkopoliittista päätöksentekoa ja jolla lisäksi pyritään julkisuuden kautta vaikuttamaan muihin valtioihin ja oman maan kansalaisiin.

Kun määrittelen doktriinin valtion ulkopoliitiikan päämääriin ja maailmankuvaan perustuvaksi toimintaohjelmaksi, tarkastelen sitä doktriiniin johtavan

päätöksenteon osana. Tätä tarkoitusta varten kehitän tutkimuksessani von Wrightin teoksessa ”Explanation and Understanding” esittämän käytännöllisen päättelyn mallin (praktisen syllogismin) pohjalta kaavion, jota käyttäen Suomen ulkopoliittikkaa tarkastellaan:

PÄÄMÄÄRÄ



MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN



TOIMINTASÄÄNNÖT, TOIMINTAOHJELMA, DOKTRIINI

Se tutkimukseeni sisältyvä doktriinikuvaus, joka esitetään tämän kirjan 3. luvussa, perustuu omaan tulkintaani siitä, kuinka päätöksentekijät ovat ajatelleet. Käytännöllisen päättelyn mallia käyttäen pyrin siinä selvittämään sitä ajattelua, sitä logiikkaa, joka on johdanut nykyiseen ulkopoliittiseen doktriiniin. Tämä tarkastelu tähtää itse doktriinin aikaisempaa selkeämpään määrittelemiseen.

Esitystäni ei pidä ymmärtää niin, että kaikki päätöksentekijät ajattelisivat samalla tavalla, vaan se on eräänlainen pelkistys siitä ajattelutavasta, jota ulkopoliittinen johto on käsittäökseni toiminnassaan noudattanut ja jolla nykyiseen doktriiniin on päädytty. Päätöksentekijöiden toiminnan rationaalisuus, johdonmukaisuus ja tavoitteellisuus ovat työni aksiomaattiset lähtökohdat.

Vaikka doktriinikuvaus suurelta osin perustuu tunnettuihin tosiasioihin ja vaikka se eräiltä osin yhtyy aikaisempiin Suomen ulkopoliittikan doktriinia koske-

viin kuvauksiin, on esitykseni luonteeltaan teoreettinen. Se on hypoteettinen kuvaus siitä, mikä on Suomen ulkopoliittinen doktriini ja miten siihen on vallitsevissa olosuhteissa tultu. Empiirisenä aineistona on Suomen ulkopoliitiikka. Se otetaan annettuna — se on yleisesti tunnettu. Tästä syystä en ole tutkimuksessani dokumentoinut esitystäni tältä osin muutoin kuin merkitsemällä viittauksia muutamiin esitystäni sivuviin teoksiin ja tutkimuksiin.

Käytännöllisen päättelyn mallissa korostuu toiminnan tavoitteellisuus. Tutkimukseni ensimmäinen vaihe onkin ulkopoliitiikan tavoitteiden määrittelemine ja ulkopoliitiikan jakaminen lohkoihin nimenomaan näiden tavoitteiden mukaisesti. Pääosa tutkimukseni tästä osasta on esitetty tämän kirjan seuraavassa luvussa. Kolmannessa luvussa tarkastelen kutakin ulkopoliitiikan tavoitetta ja lohkoa erikseen pyrkien käytännöllisen päättelyn mallin avulla selvittämään, miten 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 esiin tulleita ongelmia, jolloin esiin tulevat ne tilanteet, joissa puolueettomuuspolitiikka saattaa olla ristiriidassa ulkopoliitiikan asianomaisen lohkon tavoitteiden toteuttamisen kanssa.

2. Suomen ulkopolitiikan päämäärät

2.1. Kansallisen edun toteuttaminen ja epätsekkäät päämäärät

Amerikkalainen tutkija Arnold Wolfers on jaotellut teoksessaan "Discord and Collaboration" ulkopolitiikan tavoitteet laajentumispäämääriin, itsesäilytyspäämääriin ja epätsekkäisiin päämääriin. Tämän luokittelun lisäksi Wolfers on muutoinkin kehitellyt hyvin mielenkiintoisia ajatuksia ulkopolitiikan päämääristä ja tavoitteista.

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, päämääriksi siinänsä. Niinpä hän käsittelee kirjansa luvussa "The Goals of Foreign Policy" kaikki mahdolliset tavoitteet (objectives) välittömimmistä keinoista (means) kaukaisimpiin päämääriin (ends).

Vaikka tämä Wolfersin määritelmä on laajuudessaan hankala, on se toisaalta ajattelua selkiinnyttävä. Ulkopolitiikan tutkijat ovat yleisesti myöntäneet vaikeudet määritellä sellaiset käsitteet kuin "päämäärä", "tavoite" ja "keino" täsmällisellä tavalla. On todettu, että keinoilla on taipumus tulla päämääräksi ja välitavoitteilla itseisarvoiksi päämääriksi. Kansallisen edun käsitettä ei ole kovin hyvin voitu yhdistää päämääriä ja tavoitteita koskeviin määritelmiin. Sekaan-

nusta aiheuttaa sekin, että ulkopoliitiikan 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 ulkopoliitiikan 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 ulkopoliitiikan tavoitteista on näin laaja, ei hän sisällytä niiden joukkoon valtaa ja vaikutusvaltaa (power and influence). Ne hän katsoo nimenomaan keinoiksi kaikkien muiden ulkopoliitiikan tavoitteiden saavuttamiseen. Silti hän ei kiellä sitä, etteikö vallasta voisi myös tulla tavoite sinänsä.

Wolfers esittää kaksi ulkopoliitiikan 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 toteutumisenä, kun taas muut saattavat pitää sitä tuomittavana itsekkyytenä. Myöhempää käyttöä varten käännän tämän käsitteen hyvin vapaasti sanoilla "oma etu", "oman edun tavoittelu".

Toista päämäärien kategoriaa Wolfers kutsuu ni-

mellä "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, kansainvälisen oikeuden kehittämiseksi tai kansainvälisten organisaatioiden perustaminen saattaa olla tällaista toimintaa. 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 arvonantoa. Mutta tämän ei tarvitse olla ainoa päämäärä. Asianomainen maa saattaa olla vakavasti huolestunut toimintaympäristöstään ja yrittää parantaa sitä tekemällä sen rauhallisemmaksi tai suotuisammaksi 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 pienemässä turvaamisessa, vaan eroa on myös onnellisuudessa, tulevaisuuden mahdollisuuksissa ja moraalises-

sa tyydytyksessä. Wolfers toteaa, että myös valtiot kohtaavat nämä erot omassa ympäristössään.

Oman edun tavoittelu ja ympäristötavoitteet kilpailevat rajallisissa resursseissa. 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 hallitukset 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 edistämisesä, 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 epäitsekkäisiin 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 ikäänkuin luottamuksen ylläpitämiseksi, että kansallisen edun elementti tuodaan aina esiin, vaikka se olisi hyvinkin etäinen tai tois-

arvoinen 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 käänös kuvaa hyvin Wolfersin tarkoittamaa asiaa. Jos käytämme käsitteen "milieu goals" käänöksenä vastaavasti Wolfersin itsensä käyttämän synonyymien "common interest" käänöstä "yhteinen etu", saamme aikaan loogisen käsiteparin, "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 niihin, jotka koskevat kansallista etua. Toisaalta hän selvästi toteaa, 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. Ensinmainitut ovat oman edun tavoittelua, viimeksi mainitut tähtäävät yhteisen edun saavuttamiseen. Kysymys ulkopolitiikan altruistisista piirteistä on syytä kytkeä Wolfersin toiseen jaotteluun, johon nyt siirrymme.

Toisesta näkökulmasta ulkopolitiikan tavoitteita tarkastellessaan Wolfers esittää kolmijaon "laajentumispäämäärät" (self-extension), "itsesäilytyspäämäärät" (self-preservation) ja "epäitsekkäät päämäärät" (self-abnegation).

Ensinmainitut päämäärät tähtäävät tilanteen muuttamiseen, toiseksi mainitut status quon säilyttämiseen. Molemmat nämä ovat suoranaisesti kansalliseen

etuun liittyviä päämääriä. Ne liittyvät valtion yleiseen asemaan, jonka perusteella politiikka on joko puolustautuvaa tai se pyrkii maan aseman vahvistamiseen.

”Epäitsekkäät päämäärät” on kategoria, joka poikkeaa muista luokitteluista. Wolfers määrittelee epäitsekkäät 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).

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 epäitsekkäät tavoitteet kahtia. Ne voivat olla yhteiskunnassa yleisesti hyväksyttäviä epäitsekkäitä, 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 epäitsekkäitä tavoitteita (acts of

altruism) Wolfers toteaa, että kansallisvaltion tehtävät (kansallinen etu) eivät estä epäitsekkäitä tekoja, jos kansa tai sen johtajat niin haluavat ja heillä on siihen varaa.

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

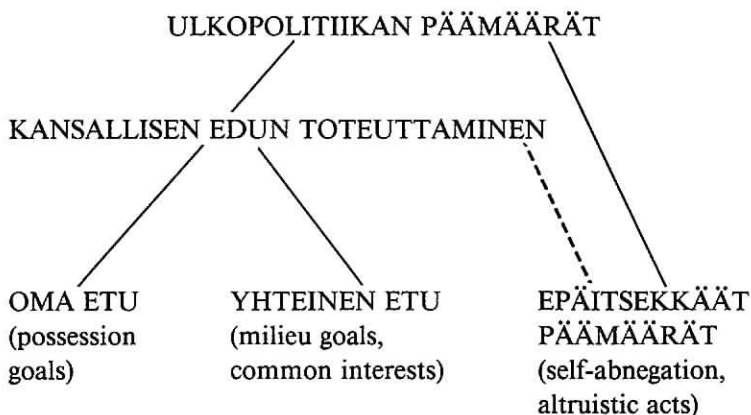
Kehitysyhteistyö voi olla altruistista toimintaa, joka ei ole ristiriidassa kansallisen edun kanssa. Se on vain hyvin välillisesti ja etäisesti kansalliseen etuun perustuvaa ”ympäristötavoitteen” toteuttamista, joten sen päämäärät on luokiteltava epäitsekäiksi. Kansallinen etu vaikuttaa toki sekin kehitysyhteistyöhön. 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 epäitsekään päämäärän tyypestä voidaan tarkastella vaikkapa sellaista tilannetta, että pasifistisesti asennoituvat voimakkaat vaikuttajaryhmät vastustavat välttämättömiä toimenpiteitä puolustuksen kehittämiseksi. Tällainen vastustus saat-

taa heikentää maan puolustuskykyä siinä määrin, että mahdollisen kriisin puhjetessa maa menettää itsenäisyytensä.

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

Käyttäen lähtökohtana Wolfersin luokitteluja voidaan ulkopolitiikka jakaa seuraaviin osiin.



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 kansainvälisessä järjestelmässä.

Eroa Wolfersin jaotteluun on myös siinä, että hänen ympäristötavoitteina käsittelemänsä ulkopolitiikan

altruistiset puolet on tässä jaottelussa sijoitettu kategoriaan ”epäitsekkäät päämäärät”.

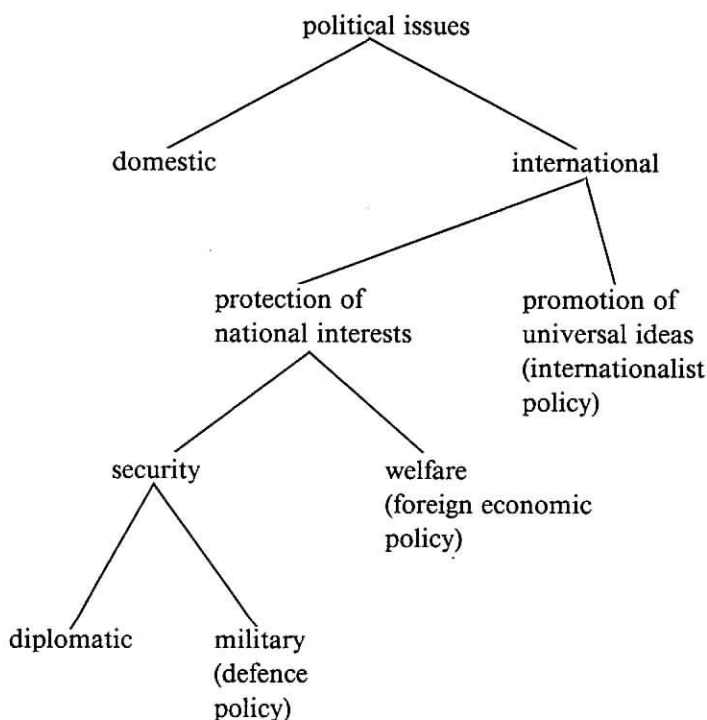
Todettakoon vielä selvyyden vuoksi se, että jako epäitsekkäisiin päämääriin ja kansallisen edun toteuttamiseen ei ole mitenkään ehdoton, sillä myös epäitsekkäiden päämäärien käytännön toteuttamisessa otetaan huomioon kansalliset edut. Myös jako kategorioihin ”oma etu”, ”yhteinen etu” ja ”epäitsekkäät päämäärät” on 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 ulkopoliitiikan (foreign policy). Hän toteaa riittämättömäksi sen puhtaasti hallinnollisen ulkopoliitiikan määritelmän, jossa ulkopoliitikaksi 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 ulkopoliitiikka (foreign policy) hän määrittelee puhtaasti hallinnollisesti.

Goldmann toteaa, että tämän terminologian mukaan lähes kaikki ulkopoliitiikka sisältyy kansainväliseen politiikkaan, mutta suuri osa kansainvälisestä

politiikasta ei ole ulkopolitiikkaa. Kansainvälisen politiikan käsitteen hän huomauttaa laajuudestaan huolimatta jättävän ulkopuolelle joitakin asioita. Lähes kaikki asiat ovat nykyään kansainvälisiä. Omaa käyttöönsä varten Goldman 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:



Goldmannin jaottelu vastaa tässä työssä kehitettyä luokittelua siltä osin, joka koskee ”kansallisen edun/oman edun” toteuttamista. Myöhemmin tässä

luvussa ulkopolitiikka jaotellaan siten, että turvallisuuspolitiikka ja kauppapolitiikka esitetään oman edun toteuttamiseen tähtäävinä politiikan lohkoina. Tämä 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 edistämiseen. 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. Näissä kysymyksissä hallitukset ovat hänen mukaansa kiinnostuneita kansainvälisestä järjestelmästä sellaisenaan tai olosuhteista muiden maiden sisällä tai niiden välillä. Goldmann mainitsee esimerkkeinä tällaisista asioista aseistariisunnan, uuden kansainvälisen ta-

lousjärjestyksen ja tilanteen Väli-Amerikassa. Hän toteaa, että internationalistiset kysymykset voitaisiin jakaa edelleen esimerkiksi rauhan edistämiseen tai hyvinvoinnin edistämiseen suuntautuneeseen internationalismiin.

Goldmannin esittämä ulkopolitiikan jaottelu tukee sitä ajatusta, että ulkopolitiikassa on myös epäitsekkeitä päämääriä eikä kaikki ulkopolitiikka ole kansallisen edun toteuttamista. Jatkokehittelyni perustuu kuitenkin omaan jaotteluuni, jossa ulkopolitiikan lohkot on määritelty hienojakoisemmin kuin Goldmanin tutkimuksessa.

2.2. Itsensä säilyttäminen ja yleiset päämäärät

Ulkopoliittista doktriinia rakennettaessa on lähtökohdana kansallinen etu. Kansallisen edun käsite on epämääräinen. Tutkija toisensa jälkeen on tämän todettuaan kuitenkin tullut siihen johtopäätökseen, että kansallinen etu on oleellinen tekijä valtioiden ulkopoliittista toimintaa selitettäessä.

Kansallisen edun merkitystä ovat mielestäni varsin osuvasti luonnehtineet Charles Lerche ja Abdul A. Said teoksessaan "Concepts of International Politics". Se on heidän mukaansa ulkopolitiikan pitkän aikavälin tarkoitus (purpose). Kansallinen etu antaa politiikalle yleisen suunnan ja johdonmukaisuutta. Se sanelee valtion pitkän aikavälin ponnistelut ulkopolitiikassa.

Omaksumaani doktriinimallia ajatellen on oleellista todeta, ettei kansallista etua tavallisesti määritellä politiikan päämääräksi tai tavoitteeksi, vaan toiminnan taustalla vaikuttavaksi tekijäksi, johon päämäärät

pohjautuvat. Lerche ja Said määrittelevät tavoitteen (objective) sellaiseksi asiantilaksi, 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.

Edellä esittämässäni Wolfersin teokseen perustuvassa ulkopoliittikan jaottelussa on erotettu toisistaan yhtäältä ne päämäärät, jotka perustuvat kansalliseen etuun, ja toisaalta epäitsekkeitä päämäärät. Totesin kuitenkin, että myös epäitsekäiden päämäärien käytännön toteuttamisessa otetaan huomioon kansalliset edut. On esimerkiksi vaikea kuvitella tilannetta, jossa suurvalta antaisi kehitysapua valtiolle, jonka toiminta suuntautuu selvästi sitä vastaan, ellei avulla uskota olevan aikaansaataavissa myönteisiä muutoksia asianomaisen maan käyttäytymiseen. Yhtä vähän voidaan ajatella, että puolueettomuuspolitiikkaa harjoittava maa ryhtyisi yksipuolisesti tukemaan maita, joiden politiikka suuntautuu yhden suurvallan puolesta toista vastaan. 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.

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.

Eri tutkijat ovat määritelleet ulkopoliittikan yleiset, kansalliseen etuun perustuvat tavoitteet samaan tapaan. Lerche ja Said ovat esittäneet selkeän kuusiosaisen tavoitteiden luokituksen, joka soveltuu hyvin oman työni lähtökohtaksi:

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 ekspansivista ideologiaa, jota se pyrkisi 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. Siihen pyritään turvallisuuspoliittisen perusratkaisun avulla. Turvallisuustavoitteen saavuttamiseksi on tärkeintä pyrkiä lujittamaan rauhaa lähialueilla.

Hyvinvointitavoitteen Lerche ja Said itse määrittelevät nimenomaan taloudelliseksi hyvinvoinniksi. Kauppapolitiikka on luonnollisesti se ulkopoliittikan lohko, jonka avulla tätä hyvinvointipäämäärää ensi sijassa pyritään toteuttamaan. Mutta jos käsitetään aineellinen hyvinvointi laajemmin, voidaan myös ympäristönsuojelun sekä toiminnan terrorismia, huumeita ja kulkutauteja vastaan katsoa tähtäävän hyvinvointitavoitteen saavuttamiseen. Tässä yhteydessä voidaan puhua jopa turvallisuuspäämäärien toteuttamisesta. Mutta selkeyden vuoksi on parempi luokitella nämä politiikan lohkot hyvinvointipäämäärän toteuttamiseen kuuluviksi.

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.

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 aseisiin 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 epätsekkäisiin päämääriin. Sikäli kuin epätsekkäisiin päämääriin liittyy hyötylaskelmia, kansallisen edun tavoittelua, on usein kysymys nimenomaan pyrkimyksestä lisätä maan arvovaltaa. Epätsekäs 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. Epätsekkäiden päämäärien määrittelemisessä voidaan tukeutua Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa esitettyihin maailmanjärjestön päämääriin. YK:n peruskirjan 1. artiklan 1. kohdan mukaan päämääränä on ”ylläpitää kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta ja siinä tarkoituksessa ryhtyä tehokkaihin yhteisiin toimenpiteisiin rauhaa vaarantavan uhan poistamiseksi ja sen syntymisen ehkäisemiseksi sekä hyökkäystoimien tai muiden rauhanrikkomisten tukahduttamiseksi sekä rauhanomaisin keinoin sopu-soinnussa oikeudenmukaisuuden ja kansainvälisen oikeuden kanssa sovittaa tai selvittää kansainväliset riidat ja tilanteet, jotka saattavat johtaa rauhan rikkoutumiseen”. Tämä peruskirjan kohta tähtää rauhan lu-

jittamiseen 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 samoinkuin 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.

Kun nämä ulkopoliittikan epäitsekkeitä päämääriä toteuttavat osat — kansainvälisten kiistojen ja kriisien ratkaiseminen, maailmanrauhan lujittaminen, kehitysyhteistyö ja ihmisoikeuspolitiikka — perustuvat Yhdistyneiden Kantakuntien peruskirjaan, voidaan näistä politiikan lohkoista käyttää luontevasti nimitystä ”ihmiskuntapolitiikka”. Tällöin syntyy yhtymäkohta J.V. Snellmanin kielenkäyttöön. Urho Kekkonen on korostanut kansallisen edun liittyneen hänen ajattelussaan koko ihmiskunnan etuun.

Kun ihmiskuntapolitiikan tavoitteet olisi esitettävä lyhyesti ja muutoinkin samaan tapaan kuin edellä jo todetut neljä kansalliseen etuun perustuvaa päämää-

rää, tiivistän ne tässä sanoihin ”rauha” ja ”kehitys”. Tällöin ensimmäinen sana pitää sisällään sekä kansainvälisten ristiriitojen ja kriisien ratkaisemisen että maailmanrauhan lujittamisen ja aseidenriisunnan, toisen taas sekä työn kehityksen hyväksi että ihmisoikeuksien toteuttamiseksi. Laaja-alainen käsitys ”kehityksestä” pitää toki sisällään myös ihmisoikeuksien toteutumisen.

Näin olemme päässeet kuuteen ulkopolitiikan 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 sekä toimimalla terrorismia, huumeita ja kulkutauteja vastaan,

4. *arvovalta*, jota tavoitellaan kaikessa toiminnassa sen antaman henkisen tyydytyksen ja sen tärkeän väliarvon vuoksi sekä

5. *rauha*, jota pyritään ylläpitämään sekä työskentelemällä kansainvälisten kiistojen ja kriisien ratkaisemiseksi että osallistumalla pitkäjänteiseen työhön maailmanrauhan lujittamiseksi mm. aseidenriisunnan avulla ja

6. *kehitys*, johon pyritään kansainvälisen kehitysyhteistyön ja ihmisoikeuspolitiikan avulla.

Päämääristä neljä ensimmäistä perustuu ensisijassa kansallisen edun toteuttamiseen, kaksi muuta ovat luonteeltaan ensi sijassa altruistisia päämääriä.

2.3. Ulkopolitiikan jaottelu päämäärien mukaan

Harto Hakovirta on esittänyt teoksessaan ”Johdatus kansainväliseen politiikkaan” useitakin eri tapoja jakaa ulkopolitiikan kokonaisuus osiin. 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 ympäristöministeriöllä. Hakovirran mainitsema integraatiopolitiikka on tavallaan poikkihallinnollinen alue, johon liittyviä tehtäviä hoidetaan ulkoministeriön eri osastoilla ja myös muussa valtionhallinnossa.

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

Ennenkuin ryhdyn käsittelemään Suomen ulkopoliittista doktriinia, pyrin vielä selventämään sitä, kuinka ulkopolitiikan eri osa-alueet olisi määriteltävä nimenomaan politiikan päämäärien kannalta katsoen. Käytän seuraavassa tarkastelussa sitä ulkopolitiikan

tavoitteiden perusjakoa, jonka kehitin Wolfersin teoksen pohjalta. Numerot viittaavat edellä esitettyyn päämäärien jaotteluun. Asianomainen politiikan lohko siis tähtää numerolla ilmaistuun päämäärän toteuttamiseen. Eri ulkopoliittikan osa-alueet voidaan päämäärien perusteella jakaa seuraavasti:



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. Voidaan omaa turvallisuutta edistävällä työllä rauhan lujittamiseksi ja kauppapolitiikalla katsoa olevan myös epäitsekkeitä tavoitteita. Kauppapolitiikassa niitä toteutetaan esimerkiksi antamalla kehitysmailla yksipuolisia tullietuja.

”Yhteinen etu” -kategoriaan sijoitetut politiikan osa-alueet kuuluvat siihen varsin selvästi. Kuitenkin niihinkin liittyy oman edun tavoittelua.

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. Vaikka maailmanrauhan lujittaminen ja aseidenriisunta on sijoitettu tähän luokkaan, kuuluu se joukkotuhoaseiden aikakaudella myös kahteen muuhun kategoriaan. Esittämäni jaottelu perustuu siihen, mikä on asianomaisen ulkopoliittikan 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.

	Oma etu	Yhteinen etu	Epäitsekkäät päämäärät
Turvallisuuspolitiikka			
— perusratkaisu	XXX		
— rauhan lujittaminen lähialueilla	XXX	XX	X
Kauppapolitiikka	XXX	XX	X
Ympäristönsuojelu	XX	XXX	X
Terrorismin, huumeiden ja kulkutautien vastustaminen	X	XXX	X
Kansainvälisten kiistojen ja kriisien ratkaiseminen	X	XX	XXX
Maailmanrauhan lujittaminen, aseidenriisunta	XX	XXX	XXX
Kehitysyhteistyö	X	XX	XXX
Ihmisoikeuspolitiikka	X	X	XXX

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. Ulkopolitiikan tavoitteiden tarkasteleminen tä-

män tapaisen kaavion avulla voisi olla hyvinkin hyödyllistä. Tässä yhteydessä siihen ei ole kuitenkaan tarvetta eikä mahdollisuutta enemmälti paneutua.

Sivulla 40 esitetystä 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 pysyttäytymällä liittokuntien ulkopuolella — siis tässä mielessä puolueettomana. Määritelmään palaan tarkemmin myöhemmässä yhteydessä. Toisaalta Suomi on solminut suurvalta-naapurinsa Neuvostoliiton kanssa sopimuksen ystävydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta.

Maanpuolustuksen olen merkinnyt jaotteluun, mutta pannut sen sulkumerkkeihin. Määritelmällisesti se ei kuulu ulkopolitiikkaan, mutta sillä on hyvin läheinen yhteys ulkopolitiikan kokonaisuuteen. Tässä yhteydessä on syytä korostaa sitä, että maanpuolustuksella on korvaamaton merkitys osana Suomen turvallisuuspolitiikkaa. Ulkopolitiikan 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, liennytyksen edistämiseksi ja aseidenriisunnan toteutta-

miseksi. Kun Suomi sijaitsee strategisesti tärkeällä alueella suurvaltaliittoutumien välissä, on sille maan oman turvallisuuden vuoksi tärkeää edistää liennytyttä ja aseidenriisunaa.

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 ”epäitsekäät päämäärät”. Myös kansainvälisten kiistojen ja kriisien ratkaiseminen vaikuttaa Suomen omaan turvallisuuteen. Niinpä esimerkiksi osallistuminen YK:n rauhanturvatoimintaan palvelee paitsi epäitsekäitä pyrkimyksiämme kiistojen ratkaisemiseksi välillisesti myös Suomen omaa turvallisuutta. Kaaviossani olen tietoisesti välttänyt käyttämästä sanaa ”rauhanpolitiikka”, joka on jossain määrin epätarkka ja kiistanalainen käsite.

Sen lisäksi, että edellä esitetty ulkopolitiikan jaottelelu selventää turvallisuuspolitiikan asemaa ulkopolitiikan kokonaisuudessa, se auttaa myös näkemään, millaisia painotuksia kullakin politiikan lohkokolla 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 tavoittelamista tai toimintaa turvallisuutemme hyväksi, kuten kehitysavun antamista joskus perustellaan, vaan se on ensi sijassa epäitsekästä toimintaa meistä kaukana olevien lähimmäistemme auttamiseksi. Ulkopolitiikan eri osa-alueiden tarkasteleminen politiikan päämäärien valossa saattaa auttaa yhteisymmärryksen löytämisestä niiden välillä, jotka ovat kiistelleet ulkopo-

litiikan painotuksista.

Edelläoleva tarkastelu on tukenut johdannossa esittämiäni käsitteellisiä valintoja. Ulkopoliitikka voidaan esittää loogisena kokonaisuutena, jossa turvallisuuspolitiikalla on oma paikkansa. Toisaalta ulkopoliitikka voidaan loogisesti jakaa osiin siten, että osa päämääristä on kansallisen edun toteuttamiseen tärkeitä, osa taas luonteeltaan ensi sijassa epäitsekäitä.

3. Suomen ulkopoliittinen doktriini

Kansallisen edun toteuttamiseen liittyvistä ulkopoliittikan 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 puolueettomuuspolitiikkaa ja olla siten puolueeton tai se voi hakeutua sitoutumattomien liikkeeseen. Eräät liittokuntaan kuulumattomat maat eivät ole tehneet kumpaakaan.

Kolmea muuta kansalliseen etuun perustuvaa ulkopoliittikan päämäärää — turvallisuus, hyvinvointi ja arvovalta — kukin valtio tavoittelee yleisesti kaikessa kansainvälisessä toiminnassaan. Turvallisuuspoliittikan perusratkaisu vaikuttaa oleellisesti siihen, millaisia keinoja käyttäen valtio tavoittelee näitä päämääriään. Ainakin periaatteessa vuorovaikutus voi olla myös päinvastainen. Valtio voi siis toimiessaan turvallisuus-, hyvinvointi- ja arvovaltapäämääriensä saavuttamiseksi pyrkiä vaikuttamaan olosuhteisiin siten, että se voisi muuttaa turvallisuuspoliittisen perusratkaisunsa, jos se katsoo kansallisen etunsa tätä edellyttävän.

Epäitsekäisiin päämääriin perustuva työ rauhan ja kehityksen hyväksi poikkeaa oleellisesti muusta ulkopoliittikasta nimenomaan siitä syystä, että toiminnan

varsinainen päämäärä on altruistinen. Vaikka näin on, otetaan myös näillä ulkopoliitiikan lohkoilla huomioon maan kansallinen etu. Doktriinitarkastelussa toiminta rauhan ja kehityksen hyväksi kuuluu yhteen sen toiminnan kanssa, joka tähtää turvallisuus-, hyvinvointi- ja arvovaltatavoitteiden toteuttamiseen. Seuraavassa näitä viittä päämäärää kutsutaan yhteisnimellä ”yleiset päämäärät”. Kun nämä viisi tavoitetta ovat luonteeltaan erilaisia, on niitä kutakin tarpeen tarkastella myös erikseen.

Kun ulkopoliitiikan päämäärät poikkeavat edellä esitetyllä tavalla oleellisesti toisistaan, on ulkopoliitiikan doktriinia syytä tarkastella kahdessa osassa. Yhtäältä on syytä selvittää, millaiseen toimintaohjelmaan päädytään pidettäessä päämääränä itsensä säilyttämistä. Toisaalta on tarpeen tarkastella sitä, millaiseen toimintaohjelmaan päädytään, kun tavoitellaan turvallisuus-, hyvinvointi ja arvovaltapäämääriä ja kun työskennellään rauhan ja kehityksen hyväksi.

3.1. Turvallisuuspoliittisen perusratkaisun doktriini

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

Itsensä säilyttämisen päämäärään tähtäävän turvallisuuspoliittisen perusratkaisunsa Suomi teki välittömästi sotia seuranneina vuosina. Tältä osin doktriini luotiin jo tuolloin.

Sodan jälkeen Suomella oli hyvin selvä maailman kuva ajatellen itsensä säilyttämisen päämäärää. Suomi oli hävinnyt kaksi sotaa jotka se oli Neuvostoliiton

kanssa käynyt. Neuvostoliitto oli toisen maailmansodan yksi voittaja, 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 saatavissa 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 riippumattomuutta 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 turvallisuustarpeittensa kannalta katsoen hyväksyttäväksi. Neuvostoliitto piti saada vakuuttuneeksi siitä, ettei Suomen aluetta tulnaisi käyttämään Neuvostoliiton turvallisuussetujen 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. Ja 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 nimenomaan 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 olo-

suhteet ovat vuosikymmenten mittaan muuttuneet. Sotilasliitoutumien, 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 muut 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 — ulkopoliitiikan ja strategian peruslinjat ydinaseiden aikakaudella” puolueettomuuteen ja puolueettomuuspolitiikkaan nimenomaan turvallisuuspolitiikan näkökulmasta. Ruhalan mukaan puolueettomuuspolitiikan juuret ovat sotaikävien ja sodan ulkopuolella pysyttelevien valtioiden välisiä suhteita käsittelevässä puolueettomuusosoikeudessa: ”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 sodan ulko-

puolella pysyttäytymiselle. Juuri tällaisista rauhan ajan harkituista toimista koostuvaa ulkopoliittista kokonaisuutta voidaan kutsua puolueettomuuspolitiikaksi.”

Niinpä puolueettomuuspolitiikkaa harjoittava valtio pyrkii Ruhalan mukaan yleensä toimimaan rauhan aikana siten, että se sodassa täyttää kansainvälisöidellisesti 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.”

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. Käsiteltäessä puolueettomuuspolitiikkaa toteuttavan valtion velvollisuuksia Ruhala tiivistää: ”Yleisesti voidaankin 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”.

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 käytetään Suomen toimintaohjelmaan itsensä säilyttämispäämäärien saavuttamiseksi eli *turvallisuuspoliittisen perusratkaisun doktriiniin* päästään näin:

PÄÄMÄÄRÄ

Itsensä säilyttäminen = Suomen itsenäisyyden ja riippumattomuuden 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 suurvaltanaapurinsa legitiimit turvallisuus-
sedut.

TOIMINTASÄÄNNÖT, TOIMINTAOHJELMA, DOKTRIINI:

1. YYA-sopimus: ”YYA-sopimuksen mukaisesti Suomi estää alueensa käytön Neuvostoliittoon suun-
tautuvaan hyökkäykseen.”

2. Puolueettomuus: ”Liittokuntiin kuulumattoma-
na, puolueettomana maana Suomi pyrkii puolueetto-
muuspolitiikallaan säilyttämään tämän asemansa ja
pysyttämään kriisitilanteissa puolueettomana.”

Sisällöllisesti ei esittämäni doktriinikuvaus tuo mi-
tään uutta Apusen ja Brodinin esittämiin doktriiniku-
vauksiin. Utta on sen sijaan se, että olen pyrkinyt
määrittelemään täsmällisesti sen, mitä puolueetto-
muus-käsitteistöllä turvallisuuspolitiikan perusratkai-
sua käsiteltäessä tarkoitetaan ja esittänyt Suomen ul-
kopoliittisen doktriinin tälle osalle täsmällisen sana-
muodon. 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 ensim-
mäisen osan. Kun tavoitteenani on esittää erikseen
Suomen puolueettomuusdoktriini, on doktriinikaavi-
ossa esitetty doktriinin kakkososa samalla Suomen
puolueettomuusdoktriinin ensimmäinen osa.

Tässäkin yhteydessä on syytä muistuttaa siitä, että
turvallisuuspoliittiseen perusratkaisuun kuuluu oleeli-
sena osana maanpuolustus, suorituskykyisten puo-
lustusvoimien ylläpitäminen. Alussa suoritetun ra-

jauksen vuoksi asiaa ei tässä esityksessä lähemmin käsitellä.

Ruotsin ulkopolitiikka määritellään yleensä ”liittoutumattomuudeksi rauhan aikana, joka tähtää puolueettomuuteen sodan aikana”. Edellä esittämäni Suomen puolueettomuusdoktriinin ensimmäinen osa muistuttaa Ruotsin ulkopolitiikan 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 doktriinimallissa 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 tulla 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.

3.2. Puolueettomuusdoktriini

Suomen ulkopoliittisen doktriinin toinen osa koostuu 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 hyvinvointipäämääristä selvästi poikkeava. Arvovalta on abstrakti käsite. Se tuo etua lähinnä henkisen tyydytyksen ja hyvinvoinnin muodossa. Arvovallan lisäämisellä on lisäksi tärkeä välineellinen merkitys. Se edesauttaa kaikkien muiden päämäärien saavuttamista.

Rauhan ja kehityksen hyväksi työskennellään ensi sijassa epätsekkäistä syistä. Kuitenkin kansallinen etu otetaan huomioon myös tässä toiminnassa. Poliittikan päämääriin perustuvassa doktriinitarkastelussa tämä tulee ottaa huomioon ja selvittää, kuinka epätsekkäisiin päämääriin perustuvat näkökohdat ja kansallinen etu sovitetaan yhteen.

Edellä esitetyt ulkopoliittikan päämäärät ovat tulleet esiin Suomen ulkopoliittikassa ajallisesti siinä järjestyksessä, jossa ne esitin. Välittömästi sotia seuranneina vuosina Suomen ulkopoliittikkaa hallitsi täysin itsensä säilyttämisen päämäärä. Vasta 1950-luvun puolivälissä ulkopoliittikan piiri alkoi laajentua yleisten päämäärien — turvallisuus-, hyvinvointi- ja arvoval-

tapäämärien — 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 ulkopoliittikka 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 kauppapoliittisia 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 ennen muuta 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 ylei-

siin ulkopoliitiikan 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. Ulkopoliitiikan avartuessa ja aktivoituessa on toiminnasta rauhan ja kehityksen hyväksi tullut yhä oleellisempi ulkopoliitiikan 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 edistämiseen”.

Klaus Törnudd kysyy ”Sanat ja teot” -kirjassaan, miksi sanaa puolueettomuuspolitiikka käytetään Suomen ulkopoliitiikan 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.”

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. 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.”

Seuraavassa tarkoituksena on pyrkiä ymmärtämään sitä ajattelua, jolla puolueettomuuspolitiikan linja on muotoutunut. Tavoitteenani on ulkopolitiikan 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 tarkastelen ensi sijassa epäitsekäisiin lähtökohtiin perustuvaa toimintaa rauhan ja kehityksen hyväksi. Lopuksi paneudun siihen kansalliseen etuun perustuvaan toimintaan, joka tähtää Suomen arvovallan lisäämiseen.

3.2.1. Turvallisuus- ja hyvinvointipäämäärän toteuttaminen

3.2.1.1. Rauhan lujittaminen lähialueilla

Turvallisuuspäämäärällä ymmärretään tässä tarkastelussa niitä ulkopolitiikan tavoitteita, joita pyritään to-

teuttamaan lujittamalla rauhaa lähialueilla. Nykyisessä joukkotuhoojien 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 sijaitsee 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 perusta 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 turvallisuutta 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 rauhantilan 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.

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 kokomaailmassa. Suomi osallistuu aktiivisesti myös muuhun työhön rauhan lujittamiseksi maailmassa.

Tätä toimintaohjelmaa voitaisiin määritelmällisesti kutsua vaikkapa Suomen doktriiniksi lähialueiden turvallisuuden lujittamiseksi. Rajoitan kuitenkin tutkimuksessani doktriini-käsitteen käytön koskemaan vain ulkopoliittikan keskeisiä periaatteita. Doktriinitasoon päästäksemme meidän on edettävä 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.

Tämän luvun alussa todettiin, mikä on se maailmankuva, johon perustuen puolueettomuuspolitiikasta on tullut Suomen yleislinja. Suomi on pieni pohjois-eurooppalainen maa. Suomen naapurina on Neuvostoliitto, jonka kanssa sillä on YYA-sopimus. Suomi on sotilasliittoutumien välissä ja niiden ulkopuolella.

Lähtökohtana Suomen työlle lähialueiden turvallisuuden lujittamisessa on YYA-sopimuksen johdannossa mainittu Suomen pyrkimys pysyttäytyä suur-

valtojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella. Tämä kannanotto on alunperin ollut turvallisuuspoliittisen perusratkaisun osa, mutta siitä on sittemmin tullut oleellinen perusta myös Suomen muulle ulkopoliitikalle etenkin turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Heti sotien 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 ja sen on kaikin puolin viisasta pyrkiä ylläpitämään hyviä suhteita erityisesti suurvaltojen kanssa. Tälle luo hyvän perustan johdonmukainen pysyttäytyminen suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella. Kun Suomi on hyvissä suhteissa suurvaltoihin, se voi usein toimia suurvaltasuhteiden parantamiseksi ja niiden keskinäisen yhteistyön edistämiseksi tavalla, joka on hyödyksi Suomen omalle turvallisuudelle ja koko kansainväliselle yhteisölle.

Pienenä puolueettomana maana Suomi voi ja sen on viisasta pyrkiä ylläpitämään 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 eturistiitojen ulkopuolella ja ylläpitämään hyviä suhteita kaikkiin maihin — eli noudattaa puolueettomuuspolitiikkaa. Puolueettomuuspolitiikka on tehokas väline turvallisuuspäämäärän toteuttamisessa.

Doktriinikaavion muotoon Suomen toiminta lähi-alueiden turvallisuuden lujittamiseksi voidaan pukeana:

PÄÄMÄÄRÄ:

Hyvät suhteet naapureihin, vakaa tilanne Pohjolassa, liennytyy 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 edistää turvallisuuttaan pysyttäytymällä suurvaltojen välisten eturistiitojen ulkopuolella ja ylläpitämällä hyviä suhteita kaikkiin maihin.

TOIMINTASÄÄNNÖT, TOIMINTAOHJELMA, DOKTRIINI:

Suomi toteuttaa puolueettomuuspolitiikkaa.

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

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

3.2.1.2. Kauppapolitiikka

Hyvinvointipäämäärää edistettäessä keskeinen merkitys on kauppapolitiikalla. Tämän lisäksi määrittelin edellä myös ympäristönsuojelun sekä toiminnan terrorismia, huumeita ja kulkutauteja vastaan hyvinvointipäämäärää edistäviksi politiikan lohkoiksi. Vaikka tämä määritelmä on mielestäni oikea, siirrän viimeksi mainittujen politiikan osa-alueiden käsittelemisen toiseen yhteyteen. Ne kuuluvat myös työhön kehityksen ja rauhan hyväksi. Kun terrorismin, huumeiden ja kulkutautien vastustaminen on ennen muuta YK-järjestelmän tehtävä, on luontevaa käsitellä ne yhdessä rauhan ja kehityksen edistämisen kanssa. 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 ta-

louden 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 Neuvostoliitolle, 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 parantua ja maailmantalouden uusien vahvojen kasvualueiden tultua yhä merkittävämmiksi on Suomenkin tärkeää huolehtia kauppapoliittisista eduistaan myös perinteisten markkina-alueiden ulkopuolella.

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

Toisaalta Suomi ottaa realiteettina huomioon lähi-alueillaan tapahtuvan taloudellisen yhteistyön ja yhdentymisen. Neuvostoliiton kanssa Suomelle on ke-

hittynyt mittava kauppavaihto, 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 vapaakauppasopimus 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 edetessä EC:n sisällä.

Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa siitä, että tutkimuksessani toteutettu päämääriin perustuva ulkopoliittikan jaottelu ei anna mahdollisuutta käsitellä riittävästi pohjoismaista yhteistyötä. Pohjoismaiseen yhteistyöhön viitataan monissa kohdin, mutta sen kokonaisvaltainen käsitteleminen edellyttäisi toista tarkastelutapaa, jossa lähtökohtana olisi Suomen integroituminen lähiympäristöönsä ja omaan maanosansa. 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 tutkimuksen 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 aikaansaamaan. 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 ulkopolitiikan 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 johtavat eurooppalaiset NATO-maat, on Suomi etsinyt puolueettomuuspolitiikkaan sopivan tavan olla mukana yhdentymisessä. Kun Suomi on puolueeton maa, se ei

voi eikä halua olla Talousyhteisön jäsen. Suomi on siis pitänyt kaiken kansallisen päätäntävaltansa itsellään ja solminut vain vapaakauppasopimuksen EC:n kanssa. Vapaakauppasopimusta EC:n kanssa tasapainotettiin toteuttamalla samoihin aikoihin vapaakauppa- ja yhteistyöjärjestelyjä SEV:in suuntaan. Aikanaan Suomi tuli EFTA:aan vain liitännäisjäseneksi, mutta kun tästä järjestöstä tuli Euroopan kauppapoliittisen aseelman 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 poliittisiin perustein valitsemaan kauppakumppaneitaan, joutuisi se hyvin vaikeiden valintojen eteen. Jos kriteerinä pidettäisiin esimerkiksi sitä, että Suomen kanssa kauppaa käyvissä 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. Kaupapolitiikassa 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:

PÄÄMÄÄRÄ:

Kauppan avoimuus, universaalisuus, ei-diskriminatorisuus. Hyvät kauppasuhteet ja edulliset sopimukset sekä itään että länteen, erityisesti Länsi-Eurooppaan ja Neuvostoliittoon. Edulliset kauppapoliittiset järjestelyt Euroopan ulkopuolisiin maihin.

MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:

Suomi on pieni, pohjoiseurooppalainen, kapitalististen ja sosialististen maiden raja-alueella sijaitseva, puolueeton markkinatalousmaa, jolla on suhteellisen itsenäinen talous. Suomi harjoittaa puolueettomuuspolitiikkaa pyrkien pysyttämään suurvaltojen välisen eturistiriitojen ulkopuolella ja ylläpitämään hyviä suhteita kaikkien maiden kanssa.

TOIMINTASÄÄNNÖT, TOIMINTAOHJELMA, DOKTRIINI:

Suomi noudattaa myös kauppapolitiikassa puolueettomuuspolitiikkansa periaatteita pyrkien siten mahdollisimman edullisiin kauppapoliittisiin ratkaisuihin. Kauppapolitiikassa puolueettomuuspolitiikan erityisiä periaatteita ovat liittymättömyys ylikansalliseen päätöksentekoon, tasapainoinen integroituminen lähi-alueeseen sekä universaalisuuden ja ei-diskriminoinnin noudattaminen maailmanlaajuisesti.

Tästä tarkastelusta havaitaan puolueettomuuspolitiikan hierarkisuus. Turvallisuuspolitiikan perusratkaisu on oleellinen maailmankuvaan vaikuttava tekijä turvallisuuspäämäärään pyrittäessä. Sitä varten kehittynyt puolueettomuuspolitiikka on puolestaan oleellinen perusta kauppapolitiikalle, jossa taas on kehitetty tälle alalle sopivia omia puolueettomuuspolitiikan sovellutuksia.

Kauppapolitiikassa on voitu sovittaa hyvin yhteen itse päämäärä — taloudellisen hyvinvoinnin edistäminen — ja puolueettomuuspolitiikan periaatteet. Periaatteessa maan kansalliset edut kauppapolitiikan toteuttamisessa ja puolueettomuuspyrkimys saattaisivat joutua keskenään ristiriitaan tilanteessa, jossa maa joutuisi puolueettomuuspolitiikkansa vuoksi luopumaan edullisista kauppajärjestelyistä. Näin ei Suomen tapauksessa ole käynyt, vaan se on voinut huolehtia omista kaupallis-taloudellisista eduistaan ja itse asiassa käyttää puolueettomuusasemaansa hyväksi niiden edistämisessä. Samalla kun puolueettomuuspolitiikka on luonut puitteet kauppapolitiikalle, on se ollut oivallinen kauppapolitiikan väline.

3.2.1.3. Ympäristönsuojelu

Kansainvälinen ympäristönsuojeluyhteistyö vaikuttaa monin tavoin ihmisten hyvinvointiin. Kysymys on ennen muuta elinympäristön terveellisyydestä, mutta vakavimmillaan ympäristöongelmat saattavat suoraan 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 rasittavat 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 eri asteisiin 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.

Suomen kannalta katsoen ympäristönsuojeluyhteistyö on 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 Neuvostoliiton 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.

Kansainvälinen yhteistyö ympäristön suojelemiseksi on tärkeä Suomen ulkopolitiikan osa. Naapurimai-
den 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 ENEP:in puitteissa Suomi osallistuu maailmanlaajuiseen yhteistyöhön elinympäristön entistä tehokkaammaksi suojelemiseksi. Myös kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä painotetaan ympäristönäkökohtia mm. ryhtymällä metsityshankkeisiin.

Käytännöllisen päättelyn mallin mukaan Suomen politiikka ympäristönsuojelun alalla hahmottuu näin:

PÄÄMÄÄRÄ:

Kansalaisten hyvinvoinnin turvaaminen ympäristönsuojelun avulla.

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 yhdistävät Suomen naapurimaihin. Pitkällä tähtäimellä Suomeakin uhkaavat maailmanlaajuiset katastrofit, ellei ympäristönsuojelua tehosteta. Ympäristön suojelemista on tehostettava ennen muuta Pohjois-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 ulkopolitiikan 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. Tässäkin 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 aikaansaamiseksi. Myös ympäristönsuojelussa on käytännön työssä kehitetty periaatteita, jotka ovat puolueettomuuspolitiikan sovelta-

mista tälle alalle. Yksi tällainen periaate on esimerkiksi puolueettoman tieteellisen tutkimuksen käyttö kannottojen 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.

TOIMINTASÄÄNNÖT, TOIMINTAOHJELMA, DOKTRIINI:

Ympäristönsuojeluyhteistyössäkin Suomi noudattaa puolueettomuuspolitiikkansa periaatteita pyrkien asialliseen ja rakentavaan yhteistyöhön muiden maiden kanssa. 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 tiuk-

koja vaatimuksia ympäristöhaittojen vähentämiseksi. Tähän ristiriitaan ei tässä tutkimuksessa lähemmin paneuduta.

3.2.2. Ihmiskuntapolitiikka: työ rauhan ja kehityksen hyväksi

3.2.2.1. 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. Aseidenriisunta käsitellään erikseen.

Vaikka Pohjolassa ja Euroopassa vallitsee vakaa rauhan tila, on maailmassa parhailaankin 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 sisällissota. 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 luojittamiseksi tarkastellaan epäitsekästä näkökulmasta. Samalla kun alueelliset kriisit samoin kuin valtioiden välinen ja niiden sisäinen väkivalta muodostavat potentiaalisen 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. Toimimalla väkivallan käyttöä vastaan on Suomen ulkopoliitikassa näistä syistä vahva altruistinen peruste. Tämä koskee myös pitkäjänteistä työtä maailmanrauhan säilyttämiseksi ja vahvistamiseksi.

Suomi, kuten muutkin maailmanyhteisöjen jäsenet, joutuu toimimaan rauhan hyväksi vaikeissa olosuhteissa. Maailma koostuu suvereenista kansallisvaltioista. Niiden keskinäisillä ja sisäisillä kriiseillä on usein syvälle juurtuneet syynsä. Väkivalta ruokkii väkivaltaa, kierrettä on vaikea pysäyttää. Yhdistyneet Kansakunnat on usein voimaton täyttämään tehtävänsä. 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 rauhanturvajoukkoja, joihin Suomikin on osallistunut. Multilateraalisen toiminnan lisäksi Suomi monien muiden maiden tapaan pyrkii vaikuttamaan kriisien ratkaisemiseksi omilla kahdenvälisillä suhteillaan kriisin osapuoliin.

Käytännöllisen päättelyn mallin avulla Suomen toi-

minta 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 kahdenvälisten 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 kontakteissa kriisien osapuoliin.

Toiminnassaan kansainvälisten kiistojen ja kriisien rauhanomaiseksi ratkaisemiseksi ja väkivallan käytön vastustamiseksi Suomi noudattaa puolueettomuuspo-

litiikkansa periaatteita. Suomi siis pyrkii pysyttäytymään 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 puolueettomuuspolitiikkaansa 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 helpompaa 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. Kaupapaartoon Suomi osallistuu vain siinä tapauksessa, että YK on tehnyt asiasta jäsenmaita velvoittavan päätöksen.

— Suomi tunnustaa vain valtioita, ei hallituksia. Suomi on valmis ylläpitämään diplomaattisuhteita kaik-

kien tunnustamiensa valtioiden kanssa. Järjestöjä ei diplomaattisesti tunnusteta, vain valtioita. Diplomaattisuhteet ovat käytännön tarpeita varten, niillä ei oteta poliittista kantaa asianomaisen 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 kahdenvälisesti 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 pyrkien yl-

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

3.2.2.2. Aseidenriisunta

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

Suurvaltojen aseistautuminen on saavuttanut sellai-

set mittasuhteet, että sota ei ole enää mitenkään järkevä väline niiden keskinäisten erimielisyyksien selvittämisessä. Sodan syttyminen 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 ase-rajotuskysymyksissä, kuten kemiallisten aseiden kieltämistä ja ydinkokeiden kieltämistä koskevissa neuvotteluissa, YK:lla on kuitenkin merkittävämpi rooli.

Wienissä käydään monenkeskisiä AVS-neuvotteluja tavanomaisten aseiden vähentämiseksi Keski-Euroopassa. Viime vuosina myös ETYK-prosessiin on liittynyt sotilaallinen ulottuvuus. Madridin seurantokokouksessa sovittiin Euroopan aseidenriisuntakonferenssin järjestämisestä Tukholmassa. Konferenssin ensimmäisessä vaiheessa on sovittu uusien turvallisuutta ja luottamusta lisäävien toimenpiteiden toteuttamisesta. Wienin seurantokokouksessa 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 aseidenriisuntaneuvotteluja. 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 joukkotuhoaseiden 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. Edistäänsään liennytyistä 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 mahdollisuuksien 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 pysyttäytymällä suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella. ETYK:in piirissä yhteistyö muiden puolueettomien maiden kanssa ja YK:n piirissä muiden Pohjoismaiden kanssa voi lisätä toiminnan tehokkuutta.

TOIMINTASÄÄNNÖT, TOIMINTAOHJELMA, DOKTRIINI:

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 toimintäsääntöjä, 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 aseidenriisuntapyrkimysten ja puolueettomuuspolitiikan periaatteiden välillä saattaa olla ristiriita. Tähän problematiikkaan palaan seuraavassa luvussa.

3.2.2.3. Kehitysyhteistyö

Selvästi tärkein epäitsekään toiminnan osa-alue Suomen ulkopolitiikassa on työ kehityksen edistämiseksi. ”Kehitys” tarkoittaa sekä toimintaa taloudellisen, sosiaalisen ja sivistyksellisen kehityksen aikaansaamiseksi, humanitaarista auttamista että työtä ihmisoi-keuksien toteuttamiseksi kaikkialla maailmassa. Tä-

män 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 ne lisäksi koskettavat myös teollisuusmaita, käsittelem 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 ihmisistä 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 kehityssponsitukset voisivat onnistua, olisi asianomaisen maan oman talous-, sosiaali- ja koulutuspolitiikan oltava hyvää ja ulkomaisen avun samalla tehokkaasti maan omia kehityssponsituksia 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 Alan-komaiden kanssa muodostavat ytimen niin sanotussa like-minded ryhmässä, joka koostuu kehitysmaiden tarpeita kohtaan suopeimmin suhtautuneista teollisuusmaista. Näillä mailla on myönteinen kanta myös niihin kehitysmaiden vaatimuksiin, 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 köyhimmillen maille, mikä sekin on osoitus avun korkeasta laadusta.

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 onnis-

tuttiin. Sittemmin avun kasvu on jatkunut siten, että Suomella on realistiset mahdollisuudet saavuttaa vuonna 1989 YK:n 0.7 %:in tavoite.

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.

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:

Maailma kärsii mittavista ja syvällisistä kehitysongelmista. Monisäikeisten kehitysongelmien ratkaiseminen on hyvin vaikeaa. Päävastuu kehityksestä on kullakin maalla itsellään, mutta ilman YK:n ja Maailmanpankin sekä yksittäisten teollisuusmaiden apua ne eivät voi onnistua tässä tehtävässä. Tarvitaan sekä humanitaarista apua välittömän hädän lievittämiseen että pitkäjänteistä ja määrätietoista työtä maan talou-

den ja koko yhteiskunnan kestäväan kehityksen käynnistämiseksi. Myös maailmantalouden rakenteita on pyrittävä kehittämään kehitysmaille oikeudenmukaiseen ja niiden omia kehitysponnistuksia 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 puolueetonta eikä antajamaan ja vastaanottajamaan välille synny suoraa yhteyttä.

Kahdenvälisessä avussa oleellisin kysymys on maavalinta, joka tulee tehdä sekaantumatta suurvaltojen välisiin eturistiriitoihin ja loukkaamatta niitä maita, joille apua ei anneta. Näistä syistä on tärkeää, että maavalinnoissa on kestävä 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 ulkopolittisen 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 sekaantumista 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 epäitsekäistä syistä auttaa kehitysmaissa eläviä ihmisiä.

TOIMINTASÄÄNNÖT, TOIMINTAOHJELMA, DOKTRIINI:

Suomi noudattaa puolueettomuuspolitiikkaa seuraten niitä periaatteita, joita se muutoinkin muun muassa YK-politiikassaan toteuttaa. Kehitysyhteistyössä pyritään tämän lisäksi suuntaamaan huomattava osa määrärahoista YK:n kautta. Erityisesti humanitaarisessa avussa kriisialueille käytetään monenkeskisiä kanavia. Kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä painopiste on köyhimmille maille suunnattavassa avussa. Maavalinnassa pyritään myös muutoin selkeisiin periaatteisiin muun muassa tavoitellen monipuolista vastaanottajamaiden kokonaisuutta. Avunsaajamaiden itsenäisyyttä kunnioitetaan.

Kehitysyhteistyössäkin puolueettomuuspolitiikka muodostaa hyvän lähtökohdan ja sen mukainen toiminta edesauttaa toiminnan päämäärien saavuttamista. Ongelmia voisi esiintyä lähinnä siitä syystä, että puolueettomuusperiaatteet estäisivät toimimasta te-

hokkaasti epäitsekään päämäärän toteuttamiseksi. Näin voisi käydä esimerkiksi tilanteessa, jossa humanitaarisen avun lähettäminen alueellisen kriisin yhdelle osapuolelle ei olisi puolueettomuusperiaatteen vuoksi mahdollista. Puolueettomuuspolitiikan ja altruistisen kehityspäämäärän keskinäiseen suhteeseen palaan seuraavassa luvussa.

Kehitysyhteistyössä varsin yleinen on jännite, joka syntyy kauppapoliittisten intressien ja kehitysyhteistyön omien periaatteiden välillä. Tällöin siis ei ole kysymys puolueettomuuspolitiikan ja altruistisen tavoitteiden välisestä ristiriidasta. Näihin ristiriitoihin ei tutkimuksessani paneuduta.

3.2.2.4. Ihmisoikeuspolitiikka

Kansainvälinen yhteistyö ihmisoikeuksien toteuttamiseksi perustuu YK:n peruskirjaan, jossa yhdeksi päämääräksi on asetettu yhteistyön aikaansaaminen kaikkien ihmisten ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen edistämiseksi rotuun, sukupuoleen, kieleen tai uskontoon katsomatta. Tavoitteet on täsmennetty aluksi ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa ja sittemmin kahdessa valtiosopimuksessa: kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa 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. Osa YK:n jäsenmaista ei ole ratifioinut sopimuksia. Sopimukseen sitoutuneet maat puolestaan tulkitsevat niitä eri tavoin omasta yhteiskuntäkäsityksestään lähtien, jolloin törmätään ideologisiin näkemyseroihin 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 surmataan, kidutetaan ja heitä vangitaan mielivaltaisesti. Muiden ihmisoikeuksien toteuttamisesta 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 perustavanlaatuisen 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 seurantatoiminnassa.

On arvioitu, että kansainvälisten järjestöjen mitta-

puun 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 ja 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 tarkoitusperiä ajatellen. Vakava puute kansainvälisten ihmisoikeuselinten 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 oikeudenmukai-

suuden 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 kansainvälinen politiikan kysymys, jota käsitellään sekä monenkeskisillä foorumeilla että kahdenvälisissä yhteyksissä.

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 suurvaltaristiriitihin ja ylläpitää hyviä suhteita kaikkien maiden kanssa.

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

ten 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 ärtymystä, 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.

Kahdensivuisissa 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 esiinnyt 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.

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

Puolueettomuuspolitiikka luo hyvän perustan Suo-

men työlle myös ihmisoikeuskysymyksissä. Suomea pidetään tasapuolisena ja ihmisoikeuskysymyksiin rakentavasti suhtautuvana maana. Puolueettomuuspolitiikan yleiset periaatteet soveltuvat hyvin noudatettaviksi myös ihmisoikeuspolitiikkaan. Lisäksi tälle alalle on kehitetty joukko omia puolueettomuuspolitiikan sovellutuksia. Näiden periaatteiden monilukuisuus ja hienosyisyys kuvastaa osaltaan sitä, että puolueettomuuspolitiikan toteuttaminen ihmisoikeuskysymyksissä on vaikeaa. On toisin sanoen vaikeaa sovittaa yhteen yhtäältä epäitsekästä 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.

3.2.2.5. Arvovallan lisääminen

Edellä käsitellyllä aloilla — pyrittäessä yleisiin päämääriin turvallisuus, hyvinvointi, rauha ja kehitys — 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 arvovallalla on itseisarvoistakin merkitystä lä-

hinnä 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 kauppapoliitikassa. 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 toimitelmiin tai palkataan asiantuntijoita niiden sihteeristöihin. Tästä on hyötyä sekä kansakunnalle että asianomaisten ihmisten urakehitykselle. Kansalaisten tasolla maan arvovalta voi olla eduksi vaikkapa siinäkin, että asianomaisen 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 päämääriään ulkopoliitikan eri lohkoilla. Se Suomen puolueettomuuspolitiikan pääperiaate, että Suomi pyrkii pysyttämään 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 osa-alueilla harjoittaa puolueettomuuspolitiikkaa. Kansainvälistä arvostustaan Suomi voi lisätä pyrkimällä mahdollisimman johdonmukaisesti pysyttämään suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolelle 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 Suomen kansainvälinen arvovalta.

3.2.3. Puolueettomuusdoktriini

Edellä on järjestelmällisesti käyty läpi Suomen ulkopoliittikan yleiset päämäärät ja käytännöllisen päätelyn 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 ulkopolitiikan yleislinjaksi. Samoin on selvitetty sitä, mitä erityisiä puolueettomuusperiaatteita ulkopolitiikan eri lohkoille on kehitetty ja kuinka ne puolestaan loogisesti perustuvat puolueettomuuspolitiikan yleisiin periaatteisiin.

Kysymys on ollut retrospektiivisestä tarkastelusta, jonka avulla on pyritty ymmärtämään ja tulkitsemaan sitä ajattelua, johon nojautuen Suomen nykyinen puolueettomuuspolitiikka on muotoutunut. Tavoitteena on ollut tätä kautta saada selvyyttä siihen, mikä on Suomen ulkopoliittinen doktriini ulkopolitiikan yleisiin päämääriin pyrittäessä. Doktriinilla olen tutkimuksessani tarkoittanut itse toimintaohjelmaa, johon on päädytty ulkopolitiikan 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 ulkopolitiikan yleisten päämäärien toteuttamiseksi.

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

PÄÄMÄÄRÄT:

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

MAAILMANKUVA, KÄSITYS TILANTEESTA JA NIISTÄ KEINOISTA JOILLA PÄÄMÄÄRÄÄN PÄÄSTÄÄN:

Suomi on pieni liittokuntiin kuulumaton ja niiden välissä sijaitseva puolueeton maa, joka voi tehokaimmin edistää näitä ulkopoliittikkansa päämääriä pyrkimällä mahdollisimman hyviin 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 ulkopoliitiikan yleisten päämäärien toteuttamiseksi liittyy joukko muita ulkopoliitiikan eri lohkoille kehitettyjä, luonteeltaan enemmän tai vähemmän yleisiä toimintasääntöjä, joita olen tässä luvussa esittänyt. Nekin kuuluvat doktriinikokonaisuuteen, vaikka niitä ei olekaan tähän yhteenvetoon sisällytetty.

Edellä esitetty toimintaohjelma ulkopoliitiikan 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 pysyttäytymään kriisitilanteissa puolueettomana.

Ottaessaan kantaa kansainvälisiin kiistakysymyksiin ja osallistuessaan kansainväliseen yhteistyöhön Suomi pyrkii pysyttäytymään 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 tasapuoliseen käyttäytymiseen.

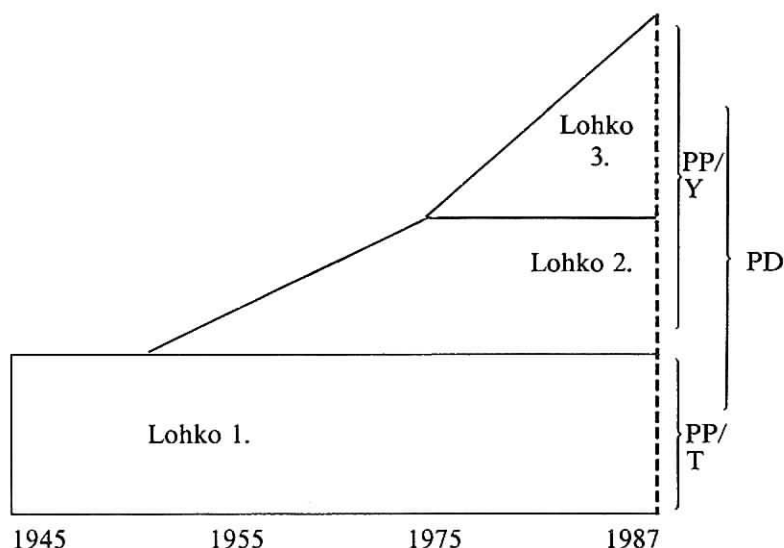
Puolueettomuusdoktriini voidaan esittää myös hierarkisena rakenteena, joka on kehittynyt ajan myötä. Suomen puolueettomuuspolitiikan perustana on turvallisuuspoliittinen perusratkaisu, jonka perusteella Suomi on liittokuntiin kuulumaton puolueettomuuspolitiikkaa harjoittava maa. Tämä Suomen puolueettomuuspolitiikan perusta luotiin heti sotien jälkeen ja se vahvistui oleellisesti Porkkalan vuokraalueen 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 arvovaltapää-

määrien 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.

Kuvion muodossa Suomen puolueettomuuspolitiikan kehitystä voi havainnollistaa tähän tapaan:



Lohko 1. 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

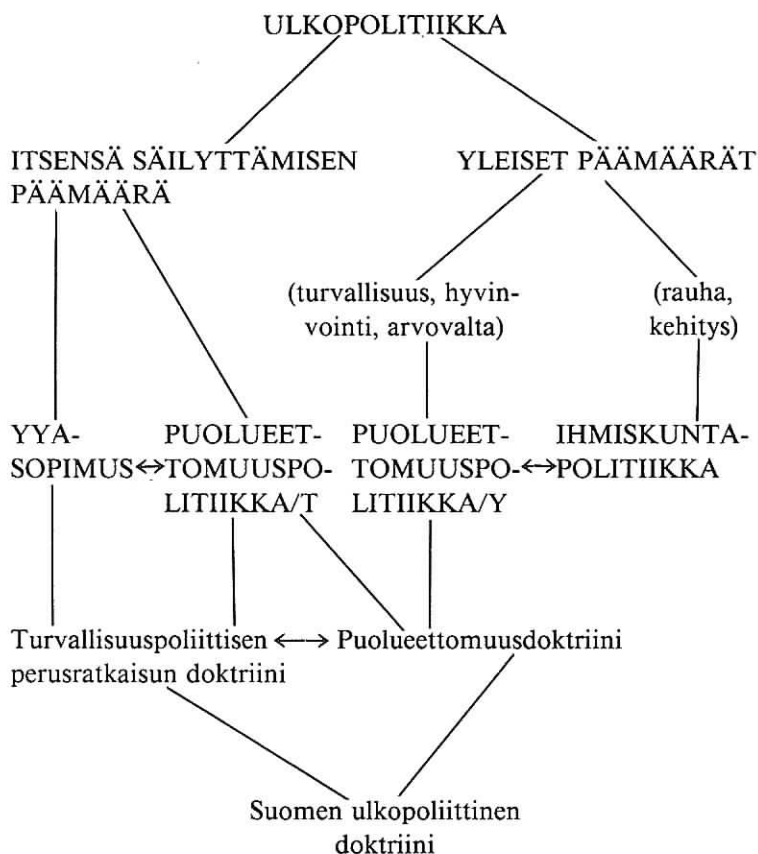
(Lohko 2.). Sen varaan ja sitä täydentämään on 1970-luvun puolivälistä lähtien kehitetty ihmiskuntapolitiikkaan soveltuvia puolueettomuuspolitiikan periaatteita (Lohko 3.). Puolueettomuusdoktriini (PD) koostuu puolueettomuuspolitiikka/T:sta (PP/T) ja puolueettomuuspolitiikka/Y:stä (PP/Y).

On syytä erityisesti korostaa, että kuvio on hyvin kaavamainen. 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 ulkopoliittikan yleislinja, jota eri aloilla noudatetaan. Toisaalta puolueettomuuspolitiikka on voitu johdantoluvussa esitetyllä tavalla jakaa selvästi kahteen ulottuvuuteen, puolueettomuuspolitiikka/T ja puolueettomuuspolitiikka/Y. Tällainen puolueettomuuspolitiikan erittelemisen selkiennyttä käsitystä Suomen ulkopoliittisen doktriinin olemuksesta.

3.3. Suomen ulkopoliittinen doktriini

Lopuksi esitän vielä kaavion muodossa yhteenvedon doktriinimääritelmistä:



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

eli puolueettomuuspolitiikka/Y.

Turvallisuuspoliittisen perusratkaisun doktriini on sekä ajallisesti että asiallisesti perustana puolueettomuusdoktriinille. Perusratkaisu on siis koko Suomen ulkopoliittikan ja ulkopoliittisen doktriinin perusta.

Suomen ulkopoliitikasta käytetään usein käsitteitä ”Paasikiven-Kekkonen linja” ja ”Suomen puolueettomuuspolitiikan linja”. Ne liittyvät Suomen ulkopoliittisen doktriinin kahteen ulottuvuuteen. Silloin kun Suomen ulkopoliitikasta puhutaan asiayhteydessä, jossa on korostetusti kysymys turvallisuuspoliittisesta perusratkaisusta, käytetään tavallisesti nimeä ”Paasikiven-Kekkonen linja”. Kun taas on kysymys ensi sijassa Suomen ulkopoliittikan muusta sisällöstä, käytetään yleensä nimeä ”Suomen puolueettomuuspolitiikka”. Puolueettomuuspolitiikka on Suomen ulkopoliittikan 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 ulkopoliittikan 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 ulkopoliitikassa 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 sivulla (53) jo käsiteltyä potentiaalista ristiriitaa kuvaa doktriinikuvioon merkitty kaksoisnuoli.

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 kansallista etua ja se on samalla tehokas yleisväline kaikkien Suomen ulkopoliitiikan päämäärien edistämässä. Mutta kun ihmiskuntapolitiikassa toiminnan varsinainen lähtökohta on epäitsekäs, 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 doktriinikuvioon 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.

4. Puolueettomuusdoktriini käytännössä — sovellutuksia ja ongelmia

4.1. Puolueettomuuspolitiikan ja ihmiskuntapolitiikan yhteensovittaminen

Edellisessä luvussa käsittelin neljää epäitsekkäisiin lähtökohtiin perustuvaa ulkopolitiikan osa-aluetta: toimintaa kansainvälisten kriisien ratkaisemiseksi ja rauhan lujittamiseksi maailmassa, kehitysyhteistyötä sekä toimintaa ihmisoikeuksien toteuttamiseksi. Käytin niistä yhteisnimeä ”ihmiskuntapolitiikka”.

Rauhan lujittamiseen ja kehityksen edistämiseen tähtäävälle epäitsekkäälle toiminnalle on luonteenomaista se, että olemassaoleviin epäkohtiin suhtaudutaan aatteellisesti ja emotionaalisesti. Ihmisten kärsimykset alueellisissa kriiseissä, mielettömän asevarustelukierteen jatkuminen, inhimillinen hätä kehitysmaissa ja räikeät ihmisoikeuksien loukkaukset eri puolilla maailmaa synnyttävät sekä päättäjien tasolla että kansalaisten keskuudessa voimakkaan tarpeen ottaa kantaa ja tehdä enemmän näiden ongelmien lievittämiseksi. Nopea ja avoin tiedonvälitys on lisännyt ihmisten tietoisuutta maailman pahuudesta. Yleinen mielipide reagoi entistä herkemmin ja aikaisempaa voimakkaammin.

Toisaalta Suomella on maan kansalliseen etuun perustuva puolueettomuuspolitiikka, joka edellyttää ennen muuta pysyttävyyttä suurvaltojen välisten etu-

ristiriitojen ulkopuolella ja hyvien suhteiden ylläpitä-
mistä kaikkien maiden kanssa. Monilla aloilla näistä
pääperiaatteista on kehitetty hyvinkin yksityiskohtai-
sia toimintasääntöjä. Puolueettomuusperiaatteet edel-
lyttävät usein pidättyvyyttä, silloin kun tekisi mieli
sanoa ja toimia. Puolueettomuusperiaatteen vuoksi on
joskus noudatettava sellaista tasapuolisuutta, jonka
kanssa ilmiselvät tosiasiat ovat ristiriidassa.

Ihmiskuntapolitiikan ja puolueettomuuspolitiikan
yhteensovittamiseksi ei ole olemassa mitään yksiselit-
teisiä toimintasääntöjä, vaan se joudutaan tekemään
kussakin tapauksessa erikseen. Otan asian havainnol-
listamiseksi muutamia esimerkkejä siitä, kuinka
epäitsekäät pyrkimykset ja puolueettomuuspyrkimys
ovat vaikuttaneet Suomen kannanottoihin ja millaisia
periaatteita niiden yhteensovittamisessa on noudatet-
tu.

4.1.1. Alueelliset kriisit

Otettaessa kantaa kansainvälisten kiistojen ja kriisien
ratkaisemiseen puolueettomuuspolitiikan periaatteet
joutuvat usein kovalle koetukselle: pystyykö puolueet-
tomuuspolitiikkaa noudattava maa löytämään todella
puolueettoman linjan, kun se ottaa kantaa kiistaan ja
hoitaa suhteitaan sen osapuoliin. Kiistoihin liittyy
usein sellaista aktiivista kansainvälistä taivuttelu- ja
painostustoimintaa, joka koettelee niitä periaatteita,
joita puolueeton maa pyrkii ulkopolitiikassaan nou-
dattamaan. Mukana ovat usein myös suurvaltaintres-
sit.

Oma vaikutuksensa siihen, kuinka puolueettomuus-
politiikkaa alueellisten kriisien yhteydessä sovelle-
taan, on muiden samaan viiteryhmään kuuluvien

maiden kannanotoilla. Suomea verrataan yleensä muihin puolueettomiin maihin ja etenkin 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. 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 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 yhteispohjoismaisessa toimintaohjelmassa sovitut toimenpiteet, vaikka YK:n turvallisuusneuvosto oli hyväksynyt niistä vain suosituspäätöslauselman, ei sitovaa pakotepäätöstä. Vielä suurempi poikkeus tehtiin myöhemmin, kun päätettiin toteuttaa täydellinen kauppasaarto, vaikka asiasta ei ollut olemassa edes turvallisuusneuvoston suositusta. Asiaa koskevassa lakiesityksessä korostettiin Etelä-Afrikan tapauksen ainutlaatuisuutta ja esitetyn toimenpiteen poikkeuksellisuutta. Tämä olikin paikallaan, jotta tärkeä universaalisuusperiaate pysyisi muuten koskemattomana. Onhan tehty esityksiä esimerkiksi Suomen ja Chilen välisen kaupan katkaise-

miseksi. 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 vaatimukseen ja edellyttäneet ainakin siellä olevan Suomen edustuston sulkemista. Nämä vaatimukset on torjuttu Suomen noudattamiin periaatteisiin vedoten. Suomi ylläpitää periaatteessa diplomaattisuhteita jokaisen tunnustamansa valtion kanssa, joka sitä omalta puoleltaan haluaa. Edustautumisesta päätetään erikseen. Suomi tarvitsee tietoa Etelä-Afrikasta ja Suomen tulee voida välittää sinne omat kannanottonsa. Näistä syistä Suomi ylläpitää siellä edustustoa. Jos diplomaattiset suhteet katkaistaan ja/tai edustusto suljetaan, rikotaan Suomen omassa ulkopoliitikassaan tärkeinä pitämiä periaatteita.

Etelä-Afrikan tapaus on ollut esillä monissa kansainvälisissä järjestöissä siinä mielessä, että on esitetty sen erottamista näistä järjestöistä. Vaikka Suomi tuomitsee rotusortopolitiikan 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.

Puolueettomuusperiaatteittensa mukaisesti Suomen tulisi suhtautua kansainvälisiin kiistoihin ja niiden osapuoliin puolueettomasti ja tasapuolisesti. Etelä-Afrikan tapauksessa kohtelu on kyllä periaatteessa tasapuolista, mutta kun Etelä-Afrikka räikeästi rikkoo

YK:n peruskirjaa ja muita kansainvälisen oikeuden normeja, on Suomi jyrkästi tuominnut sen toiminnan. 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. Lähi-Idän monimutkainen kokonaisuus on kuitenkin myötävaikuttanut siihen, että kannanotot ovat kokonaisuudessaan tasapuolisempia kuin eteläisen Afrikan tapauksessa.

Kannanotoissaan Suomi on ymmärtänyt kiistan osapuolia pyrkien tasapuolisuuteen. Yhtäältä on korostettu palestiinalaisten itsemääräämisoikeutta ja oikeutta valtiolliseen järjestäytymiseen, toisaalta kaikkien alueen valtioiden — Israel mukaan luettuna — oikeutta olemassaoloon tunnustettujen ja turvallisten rajojen sisällä. Palestiinan Vapautusjärjestön (PLO) asema ja sen vaikutusvalta on otettu realiteettina huomioon ja tuettu sen mukana olo laaja-alaista rauhanratkaisua koskevissa neuvotteluissa.

Suomella on diplomaattiset suhteet kaikkiin Lähi-Idän kiistan osapuolina oleviin valtioihin ja niihin on järjestetty myös diplomaattinen edustus. PLO:n Suomi on tunnustanut poliittisesti palestiinalaisten tärkeimmäksi edustajaksi, mutta diplomaattista tunnustusta ja asemaa sille ei ole noudatettujen periaatteiden vuoksi suostuttu antamaan. Suomella on hyvät suhteet kaikkiin kiistan osapuoliin. Tämä on tehnyt mahdolliseksi sen, että Suomi on mukana kaikissa Lähi-

Idän alueella meneillään olevissa YK:n rauhanturvaoperaatioissa. Suomeen on kohdistunut paineita poiketa tästä tasapuolisesta linjasta. PLO on useiden arabimaiden tukemana muun muassa esittänyt järjestön diplomaattista tunnustamista. Israel on vedonnut Suomeen, että se muuttaisi asennoitumistaan PLO:iin. Kotimaassa sekä Israel että arabimaiden tukena toimivat vahvat painostusryhmät. Puolueettomuuspolitiikan periaatteisiin vedoten hallitus on kuitenkin torjunut nämä paineet.

Iranin ja Irakin sota on hyvin puhdaspiirteinen esimerkki siitä, kuinka Suomi suhtautuu kriisitilanteeseen. Suomella on hyvät suhteet molempiin sotaan käyviin maihin. Molempien kanssa käydään kauppaa, mutta kummallekaan ei myydä aseita. Suomi on antanut tukensa vaatimukselle, että vihollisuudet tulee lopettaa ja etsiä ratkaisua neuvotteluteitse. Suhtautumisessa Iranin ja Irakin väliseen sotaan puolueettomuusperiaate ilmenee erikoisessa muodossa: Suomi tukee vaatimusta vihollisuuksien lopettamisesta, jota Irak esittää, mutta toisaalta se ei ole julkisuudessa ottanut kantaa siihen, mikä osapuoli sodan aloitti, vaikka Irakin on yleisesti katsottu olevan hyökkääjä.

On tärkeää, että Suomi onnistuu toteuttamaan puolueettomuusdoktriiniaan hyvin suhtautumisessaan kansainvälisiin kiistoihin ja kriiseihin. Tällä tavoin Suomi voi saavuttaa sellaisen aseman, että se voi olla tehokkaasti mukana kiistan tai kriisin ratkaisemisessa, eli toteuttaa epäitsekästä päämääräänsä näiden kiistojen ja kriisien rauhanomaiseksi ratkaisemiseksi. Puolueeton maa voi muun muassa tarjota hyviä palveluksiaan kiistan osapuolille.

Edelläolevasta käyvät ilmi ne tekijät, jotka vaikuttavat Suomen kannanottojen muotoutumiseen:

- puolueettomuuspolitiikan periaatteet,
- rauhan lujittamisen päämäärä,
- 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
- 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. Toimintasääntönä 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 ajatellen kiistan osapuolia, siihen mahdollisesti liittyviä suurvaltaintressejä sekä yleensä muiden maiden tulkintaa kannanottojen soveltumisesta puolueettomuuspolitiikan periaatteisiin. Tässä kysymyksenasettelussa toimintaperiaate on yksiselitteisen selvä:

riippumatta kansainvälisistä vaikuttamisyrityksistä 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.

4.1.2. Aseidenriisuntaneuvottelut

Merkittävimmät aseidenriisuntaneuvottelut käydään johtavien suurvaltojen välillä. 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. Tällöin joskus vedotaan siihen iskulauseeseen, ettei Suomi ole sodan ja rauhan kysymyksessä puolueeton.

Joskus Suomen on vaikea sovittaa yhteen puolueettomuuspolitiikan 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 ensi käytön kieltä koskevissa YK:n äänestysissä 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 muuttamiseen vaikutti se, että Ruotsi oli hieman aikaisemmin tehnyt vastaavan kannan tarkistuksen. Viiteryhmän käyttäytymisellä oli siis tässäkin oma merkityksensä.

Viime vuosien aseidenriisuntaneuvotteluissa yksi vaikeimmista vaiheista myös ajatellen Suomen kannanottoja olivat muutaman vuoden takaiset neuvottelut Eurooppaan sijoitetuista ja 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 määrääikaan mennessä päästä sopimukseen Neuvostoliiton ohjusten poistamisesta. Neuvottelut kulminoituivat asetelmaan, jossa Neuvostoliitto voimakkaasti vastusti uusien amerikkalaisien keskimatkan ydinohjusten sijoittamista Eurooppaan, kun taas Yhdysvallat vaati tämän ehdoksi kaikkien Neuvostoliiton keskimatkan ydinohjusten poistamista Euroopasta.

Tässä tilanteessa Suomi toivoi päästävän sopimukseen, joka merkitsi sitä, ettei Eurooppaan sijoitettaisi uusia keskimatkan ydinohjuksia ja joka johtaisi olemassaoleviin ydinaseiden voimakkaaseen vähentämi-

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

Keskimatkan ydinaseita koskevat neuvottelut olivat Suomelle tärkeitä 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 mahdollisuksiensa mukaan torjua ilmatilansa loukkaukset myös silloin kun on kysymys risteilyohjuksista.

Aseidenriisuntaneuvotteluissa puolueettomuuspolitiikan periaatteiden soveltamiseen vaikuttavat siis seuraavat tekijät:

- puolueettomuuspolitiikan periaatteet,
- rauhan lujittamisen päämäärä,
- omiin viiteryhmiin kuuluvien maiden kannanotot,
- neuvottelujen osapuolten, erityisesti suurvaltojen odotukset,
- muiden maiden Suomen politiikkaan kohdistuvat odotukset sekä
- oman maan yleinen mielipide.

Myös aseidenriisuntapolitiikassa joudutaan puo-

lueettomuuspolitiikan rajankäyntiin niillä kahdella ulottuvuudella, jotka tulivat esiin tarkasteltaessa alueellisia kriisejä. Aseidenriisunnassa 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 varusteista tai aseidenriisunnasta koskettaa välittömästi Suomen omaa turvallisuutta, otetaan kannanotoissa huomioon Suomen turvallisuuspoliittinen perusratkaisu.

Aseidenriisuntapolitiikassakin joudutaan rajanveetoon 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 tarjoen osapuolille ns. hyviä palveluksia.

4.1.3. 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 mie-

lessä, että pyritään tehokkaasti parantamaan heikoimmassa asemassa olevien ihmisten asemaa. Periaatteena on pidetty sitä, että aloitettu apu on voitava keskeyttää maalta, joka harjoittaa sisäistä repressiota tai ulkoista agressiota.

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.

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 valtopoliittisista 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 agressiota. Viimeksimainitun 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 molemmista tapauksista 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 arvostelijoita miellyttänyt. Sekä Egyptiä että Keniaa on myös pidetty liian korkean tulotason maina. Tähän arvosteluun on vastattu viittaamalla vastaanottajamaiden kokonaisuuteen ja siihen, että yhteistyömaiden joukko on haluttu pitää eri tavoin monipuolisena.

Maavalinnoissa yksi vilkasta keskustelua herättänyt tapaus on Nicaragua. 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 demonstraatioksi Yhdysvaltoja kohtaan. Tilannetta on pyritty tasapainottamaan antamalla monenkeskistä kehitysapua ja etenkin humanitaarista apua muille Keski-Amerikan maille. Koko Latinalaisessa Amerikassa kehitysyhteistyön kokonaisuutta on tasapainottanut Perulle annettu kehitysapu.

Ulkomainen kritiikki Suomen maavalintaa kohtaan on tullut lähinnä niistä maista, jotka haluaisivat yhteistyömaiden joukkoon sekä niistä vastaanottajamaista, jotka haluaisivat apua entistä enemmän. Erytyisesti kiinnitetään huomiota avun suuntautumiseen alueelle, jolla on poliittista jännitystä tai kriisitilanne. Myös suurvallat seuraavat kehitysavun suuntautumisista ja vetävät siitä omia johtopäätöksiään. Maavalin-

nat vaikuttavat puolueettomuuspolitiikan uskottavuuteen. Maavalintojen arviointiin vaikuttaa oleellisesti samojen viiteryhmien 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 ehdottomampaan puhtaiden kehitysyhteistyökriteereiden noudattamista välittämättä puolueettomuuspolitiikan edellyttämästä poliittisesta tasapuolisuudesta.

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

Kehitysyhteistyön maavalinnoissa puolueettomuuspolitiikan periaatteiden soveltamisessa käytäntöön vaikuttavat seuraavat tekijät:

- puolueettomuuspolitiikan periaatteet,
- kehitysyhteistyön periaatteet,
- muiden maiden, ennen muuta omien viiteryhmien maiden, valinnat,
- alueen maiden ja suurvaltojen suhtautuminen sekä
- 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 kehitysmaan sisäiset olosuhteet ja kehitysohjelmat eivät täysin vastaa niitä ihanteita, joita maavalinnoissa pyritään noudattamaan. Tästä huolimatta apu ei ole ehdollista ja vastaanottajamaiden itsemääräämisoikeutta kunnioitetaan. 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.

4.1.4. Ihmisoikeudet

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.

Ihmisoikeuskäsityksensä 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 edellyttävät korostetun maltillista, rakentavaa ja tasa-puolista 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 selvemmat 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 periaatteitaan.

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. Joskus tällaisia kysymyksiä tulee esiin esimerkiksi pohjoismaisten kokousten yhteydessä.

Pakolaispolitiikassakin viiteryhmien, erityisesti Pohjoismaiden, vaikutus on suuri. Suomea verrataan yleensä muihin Pohjoismaihin, joiden olosuhteet poikkeavat oleellisesti Suomesta. 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 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.

Suomen kannanottoihin ihmisoikeuskysymyksissä vaikuttavat seuraavat tekijät:

- puolueettomuuspolitiikan periaatteet,
- ihmisoikeusihanteet,
- omien viiteryhmien, erityisesti muiden Pohjoismaiden kannanotot,
- Suomen politiikkaan kohdistuvat muiden maiden odotukset sekä
- 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 rikkoutuminen ja ajautuminen laajemminkin protestipolitiikan tielle. Toisaalta vaarana on kannanottojen yksipuolisuus, sillä kansainväliset ja kotimaiset paineet vaikuttavat eri tavoin erilaisissa tilanteissa. Tasapuolisuudenkin toteutumista ajatellen on siis tärkeää pitää kiinni omaksutuista yleisistä ja erityisistä puolueettomuuspolitiikan periaatteista, joita on pyrittävä tekemään entistä paremmin tunnetuiksi. Muun Suomikuvan vuoksi yksittäistapauksissa tarvitaan joustavuutta.

4.2. 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.

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 aikaansaaminen edistäisi Suomen omia turvallisuusetuja.

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 puolestama oman turvallisuutensa vuok-

si, 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. 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 Neuvostoliittoon.

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

5. Loppusanat

Lisensiaattitutkimukseni tieteelliset ansiot punnitaan työn tarkastuksen yhteydessä. Lisäksi uskon sen synnyttävän myös poliittista keskustelua. Arvelen tässä kirjassakin esitettyjen työni tulosten saavan aikaan ainakin kolmenlaisia poliittisia vastaväitteitä.

Jotkut lukijoista saattavat vierastaa sitä, että työni painottuu voimakkaasti Suomen puolueettomuuspolitiikan tarkastelemiseen, kun taas Suomen suhteet Neuvostoliittoon ja maittemme välinen YYA-sopimus on käsitelty varsin lyhyesti. Tähän painotukseen on ymmärrettävä syy. Suomen ulkopoliittinen doktriini on viimeksi mainituissa kysymyksissä hyvin selvä. Sen sijaan käsitystä Suomen puolueettomuuspolitiikasta on ollut tarve pyrkiä erityisesti selkiinnyttämään. Tämä on tärkeää senkin vuoksi, että voitaisiin sovittaa oikealla tavalla yhteen YYA-sopimus ja Suomen puolueettomuuspolitiikka. Oleellista ei ole se, kuinka laajasti eri kysymyksiä käsitellään, vaan se, mitä niistä esitetään.

Toisaalta oletan syntyvän vastaväitteitä siihen, kuinka olen käsitellyt kansalliseen etuun perustuvia ja epäitsekkäitä päämääriä Suomen ulkopoliitikassa.

Tiedän olevan niitä, jotka eivät pidä hyvänä sitä, että yleensä otetaan esille ulkopoliitiikan epäitsekkäät tavoitteet. Jotkut katsovat, että kaiken ulkopoliitiikan tulisi olla vain kansallisen edun toteuttamista. Heidän kannaltaan katsoen keskustelu epäitsekkäistä päämääristä saattaa tuntua ajattelua ja toimintaa häiritsevältä.

Kolmas esiin tuleva vastaväite saattaa olla edelliseen verrattuna päinvastainen. Jotkut saattavat ajatella, että olen korostanut liiaksi kansallista etua ja jättänyt erityisesti ihmiskuntapolitiikan omat tavoitteet liian vähälle huomiolle.

Näihin mahdollisiin kriittisiin arvioihin totean, että esitykseni on hypoteesi siitä, kuinka päätöksentekijät ovat ajatelleet. Kirjan 4. lukuun sisältyy myös normatiivisia kannanottojani. Kun olen ollut yksi ulkopoliittikan päätöksentekijöistä, vastaa työn hypoteettinenkin osa pitkälle omia käsityksiäni. Mielestäni Suomen ulkopoliitikassa on kyetty varsin hyvin sovittamaan yhteen kansalliseen etuun perustuva puolueettomuuspolitiikka ja epäitsekkäät ihmiskuntapolitiikan päämäärät.

Tulevaisuutta ajatellen tämä on mielestäni hyvin tärkeä keskustelunaihe. Suomella ei ole ihmiskuntapolitiikassaan vielä riittävän selviä toimintaperiaatteita. Siksi on tärkeää pohtia, kuinka Suomen puolueettomuuspolitiikan periaatteita olisi tulevaisuudessa sovellettava ihmiskuntapolitiikassa. Toivon, että tämä kirja voisi antaa virikkeitä tähän keskusteluun.

Kirjallisuutta

- Apunen, Osmo. 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. 1972.
- Apunen, Osmo. Suomen ulkopoliittinen doktriini: toiminnallisia perspektiivejä. Sisältyy teokseen ”Suomen ulkopoliitiikka” (toim. Hakovirta ja Väyrynen). Helsinki. 1975.
- Apunen, Osmo. Ulkopoliitiikan kiinnekohtia. Poliitiikan tutkimuslaitos. Tampere. 1975.
- Brodin, Katarina. Finlands utrikespolitiska doktrin. Stockholm. 1971.
- Brodin, Katarina. Studiet av utrikespolitiska doktriner. Teori och två empiriska tillämpningar. Stockholm. 1977.
- Goldmann, Kjell. '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. 1986.
- Hakovirta, Harto. Puolueettomuus ja integraatiopoliitiikka. Tampere. 1976.
- Hakovirta, Harto. Ulkosuhteiden epäsymmetriat ja puolueettomuuspolitiikan edellytykset. Tampere. 1981.
- Hakovirta, Harto. Johdatus kansainväliseen politiik-

- kaan. Jyväskylä. 1981.
- Kekkonen, Urho. Tamminiemi. Espoo. 1980.
- Lerche, Charles & Said, Abdul A. Concepts of International Politics. Englewood Cliffs, N.J., USA. 1964.
- Lindberg, Steve. Doktrin och verklighet. Sisältyy teokseen "Rätt och politik" (toim. Dag Anckar). Turku. 1983.
- Rosas, Allan. Sodanaikainen puolueettomuus ja puolueettomuuspolitiikka. Turun yliopiston julkisoi-
keuden laitoksen julkaisuja/12. Turku. 1978.
- Rosas, Allan. De mänskliga rättigheterna i finländs
utrikespolitik. Utrikespolitik-lehti 2/86. 1986.
- Ruhala, Kalevi. Turvallisuuspolitiikka — ulkopolitiikan ja strategian peruslinjat ydinaseiden aikakaudella. Helsinki. 1977.
- Törnudd, Klaus. Sanat ja teot. Helsinki. 1982.
- Törnudd, Klaus. Finland and the International Norms of Human Rights. Dordrecht, Alankomaat. 1986.
- Wolfers, Arnold. Discord and Collaboration. Baltimore, USA. 1962.
- Von Wright, Georg Henrik. Explanation and Understanding. Lontoo, Iso-Britannia. 1971.
- Väyrynen, Paavo. Kansallisia kysymyksiä. Porvoo. 1981.