

# SUOMEN ULKOPOLITIIKAN IDEA

Risto E. J. Penttilä



**[www.eva.fi](http://www.eva.fi)**

EVAn kotisivuilla raportteja, puheita ja  
artikkeleita suomeksi ja englanniksi.  
Raportit ovat ladattavissa EVAn kotisivuilta.

Kustantaja: Taloustieto Oy

Kansi: Antti Eklund

Painopaikka: Yliopistopaino, Helsinki 2008

ISBN 978-951-628-471-5

## Lukijalle

Olen vuosien mittaan kannattanut sekä Nato-jäsenyyttä että ulkopoliitiikan valtaoikeuksien siirtämistä presidentiltä pääministerille. Pidän näitä ratkaisuja yhä perusteltuina. Tosiasia kuitenkin on, että kaikki suomalaiset eivät ole kanssani samaa mieltä.

Monet suomalaiset ovat peräänkuuluttaneet eri vaihtoehtojen mahdollisimman objektiivista arviointia. Tässä raportissa vastaan haasteeseen. Pysin mahdollisimman viileästi arvioimaan presidenttivetöisen ja pääministerivetöisen ulkopoliitiikan hyviä ja huonoja puolia. Pysin myös arvioimaan sekä Nato-jäsenyyden että sotilaallisen liittoutumattomuuden hyviä ja huonoja puolia.

Tavoitteena on murtaa lukkiutunut tilanne, jossa eri vaihtoehtojen kannattajat vuodesta toiseen toistavat samoja vanhoja argumentteja Nato-jäsenyyden puolesta tai jäsenyyttä vastaan; pääministerivetöisen ulkopoliitiikan puolesta tai sitä vastaan.

Raportin keskeinen viesti on, että Suomella on ratkaisun aika. Nykyisellä ulkopoliittisella hybridimallilla ei ole viisasta jatkaa. Ulkopoliitiikan kaksoisjohtajuus vaikeuttaa tehokkaan ja selkeän ulkopoliitiikan toteuttamista. EU:n Lissabonin sopimus vaikeuttaa entisestään rajanvetoa pääministerille kuuluvien EU-asioiden ja presidentille kuuluvien ulkopoliittisten kysymysten välillä. Nykyinen asemamme Naton ulkopuolella, mutta sen kanssa läheisessä yhteistyössä, ei tarjoa Suomelle sen enempää sotilaallisen liittoutumisen kuin liittoutumattomuuden etuja.

Raportin aihepiiri – ulko- ja turvallisuuspolitiikka – ei ole EVAn toiminnan keskipisteessä, vaikka monilla EVAn johtohenkilöillä on ollut merkittävä asema ulkopoliittisessa keskustelussa. EVAn tavoitteena on myötävaikuttaa Suomen pitkän aikavälin menestykseen laajasti ymmärrettyinä. Olemme EVAssa päättäneet kiinnittää tänä vuonna hieman tavallista enemmän huomioita kansainvälisiin kysymyksiin. Syy tähän on, että Suomen kansainvälinen toimintaympäristö on merkittävässä muutoksessa.

Tätä raporttia ei ole käsitelty EVAn hallituksessa tai valtuuskunnassa. Kaikki raportissa esitetyt mielipiteet ovat minun omiani.

Haluan kiittää EVAn loistavaa henkilökuntaa merkittävästä avusta hankeen aikana. Haluan myös kiittää kaikkia käsikirjoitusta kommentoineita henkilöitä.

Helsingissä 29.2.2008

Risto E. J. Penttilä



# SISÄLLYS

## ESIPUHE

<b>JOHDANTO</b>	<b>7</b>
<b>1 TARVITAANKO ULKOPOLITIIKASSA SUURTA IDEAA?</b>	<b>14</b>
1.1 Rajamaa vai osa länttä?	14
1.2 Sotilaallisen liittoutumattomuuden kehitys	15
1.3 EU:n turvakuut ja Suomi	19
1.4 Porvarihallituksen painotukset	24
<b>2 KUKA JOHTAA ULKOPOLITIikkaA?</b>	<b>30</b>
2.1 Kukin taaplaa tyylillään	30
2.2 Presidenttivetoisesta ulkopoliitiikasta sekamalliin	31
2.3 Hybridimallin puolesta ja vastaan	35
2.4 Joko tai!	38
<b>3 ”MALLIOPPILAS” VAI ”OMAN TIEN KULKIJA”?</b>	<b>42</b>
3.1 ”Mallioppilas”	42
3.2 Kriisinhallinta ja asevelvollisuus	47
3.3 ”Oman tien kulkija”	48
3.4 Pohjoismainen suuntaus	53
<b>4 KANSA VASTAAN ELIITTI?</b>	<b>57</b>
4.1 Presidentti vai pääministeri?	57
4.2 Nato vai ei?	59
4.3 Seurataanko johtajaa?	61
<b>PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET</b>	<b>62</b>
<b>VIITTEET</b>	<b>65</b>



# Johdanto

Ulko- ja turvallisuuspolitiikasta vastaavat sektoriministerit ovat viime vuosina suoriutuneet tehtävistään hyvin. Ulkoministeri Erkki Tuomioja onnistui pitämään EU:n rivit yhtenäisenä Libanonin kriisin aikana, kun Suomi oli EU:n puheenjohtajamaa. Nykyinen ulkoministeri Ilkka Kanerva on nostanut Suomen ulkopoliittikan profilia ja kehittänyt suhteita keskeisiin EU-maihin ja Yhdysvaltoihin. Lisäksi hän on hoitanut menestyksellisesti vaativaa ETYJ:n puheenjohtajuutta ja laajentanut ulkopoliittista keskustelua kokoamalla nuorten asiantuntijoiden ryhmän arvioimaan Suomen ulkopoliittikan haasteita. Puolustusministerit ovat osallistuneet turvallisuuspoliittiseen keskusteluun ja vieneet läpi merkittäviä uudistuksia puolustusvoimien sisällä. Suomen kehitysyhteistyötä on fokusoitu ja sen tehokkuutta on lisätty. Pääministeri on puolestaan tuonut ulkopoliittikkaan uutta sisältöä korostamalla ilmastonmuutoksen hillinnän olevan keskeinen osa Suomen ulkosuhteiden hoitoa.

Nämä hyvät uutiset eivät kuitenkaan peitä sitä seikkaa, että Suomen ulkopoliittikan suuri idea on kadoksissa. Se ei ole mikään ihme. Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki jakaa ulkopoliittisen vallan monelle toimijalle. Tämä vaikeuttaa selkeän ulkopoliittisen ajatuksen määrittelyä. Lisäksi maailma on muuttunut perinpohjaisesti sitten 1990-luvun jälkipuoliskon, jolloin meillä viimeksi oli kirkas ajatus Suomen roolista Euroopassa ja maailmassa.

Suomella on siis kaksi ulkopoliittista ongelmaa. Ensimmäinen on niin sanottu governance-ongelma. Tämä tarkoittaa ulkopoliittisen vallan monimutkaista ja epämääräistä jakautumista pääministerin ja presidentin välillä. Toinen ongelma on sisältöongelma: erimielisyys siitä mikä on Suomen paikka maailmassa.

Suomella on edessään kaksi perustavaa laatua olevaa ulkopoliittista ratkaisua. Ratkaisut koskevat Suomen sotilaallista liittoutumista ja tasavallan presidentin ulkopoliittisia valtaoikeuksia. Nämä kaksi ratkaisua määrittelevät Suomen ulkopoliittikan päätöksenteon ja viitekehyksen vuosiksi eteenpäin.

Tämä raportti väittää, että Suomi ei pääse tehokkaaseen ja tulokselliseen ulko- ja Eurooppa-politiikkaan ennen kuin nämä kaksi ratkaisua

on tehty. Jotta ratkaisut tehtäisiin mahdollisimman harkitusti, on syytä analysoida, mikä on Suomen ulkopoliittikan tila tänään ja katsoa mitkä ovat mahdollisia ratkaisumalleja. On syytä myös katsoa, miten kansalliset ja ulkopoliittikan johtajat suhtautuvat eri ratkaisumalleihin.

Suomen ulkopoliittikkaa vaivaa kahden erilaisen ajattelumallin välinen kilpailu. Yhtäältä Suomi haluaa olla mallioppilas, toisaalta se haluaa olla oman tien kulkija.

Malli numero yksi (”mallioppilas”) painottaa Suomen kuulumista läntisiin instituutioihin. Sen mukaan Suomi saavuttaa tavoitteensa parhaiten toimimalla rakentavasti ja pitkäjänteisesti EU:n, Naton ja muiden keskeisten kansainvälisten järjestöjen sisällä. Tätä mallia voidaan kutsua myös ”valtavirtaiseksi Suomeksi”. Sen kannattajat näkevät Suomen läntisenä demokratiana ja markkinataloutena, joka ei tarvitse erityisratkaisuja. Meille riittää, että pelisäännöt ovat selvät ja toimimme tehokkaasti niiden pohjalta.

Valtavirtaisuutta korostavaan malliin sopii ulkopoliittikan valtaoikeuksien siirtäminen pääministerille. Mutta ehdoton edellytys tällainen ratkaisu ei ole. Toinen vaihtoehto on siirtää ulkopoliittikan ja Eurooppa-politiikan johto presidentille. Molemmat vaihtoehdot ovat parempia kuin nykyinen hybridimalli, jossa ulkopoliittikkaa johtaa hieman presidentti ja hieman pääministeri.

Malli numero kaksi (”oman tien kulkija”) painottaa Suomen geopolittista erilaisuutta ja siitä kumpuavaa tarvetta erityisjärjestelyihin. Malli korostaa kahdenvälisiä suhteita ja kansallisia erityisratkaisuja. Mallista voidaan käyttää myös nimitystä ”sui generis Suomi”. Sui generis on diplomaattien käyttämä ilmaus maasta tai tapahtumasta, jolle ei ole vertailukohtaa. Mallin kannattajat hyväksyvät kyllä Euroopan unionin jäsenyyden, mutta haluavat Suomen erityisasemalle tunnustusta niin ulko- ja turvallisuuspolitiikan saralla kuin maatalous- ja energiapolitiikan aloilla. Mallin kannattajat eivät hyväksy jäsenyyttä Natossa vaan haluavat Suomen pysyvän sotilaallisesti liittoutumattomana. Euroopan unionin turvatakuihin mallin kannattajat suhtautuvat skeptisesti, mutta ei vihamielisesti. Mikäli Euroopan unioni joskus tulevaisuudessa siirtyisi yhteiseen puolustukseen, tämän mallin kannattajat haluaisivat rajata Suomen kollektiivisen puolustuksen ulkopuolelle. Kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin Suomi voi tässä mallissa osallistua omalta kansalliselta pohjalta.



Suomen geopolitiittista erilaisuutta korostava malli edellyttäisi ulkopolitiittisten valtaoikeuksien siirtämistä presidentille. Tämä olisi tarpeellista siksi, että Suomen erityisaseman puolustaminen, vahvistaminen ja selittäminen olisi erittäin iso työsaika, joka vaatisi siihen omistautuneen instituution. Pääministeri ei yksinkertaisesti voisi investoida tarpeeksi aikaa ulkosuhteiden hoitoon ilman että muu hallituksen toiminta kärsisi. Presidentin vahva asema ulko- ja EU-politiikassa tarkoittaisi luonnollisesti myös presidentin kanslian vahvistamista ja presidentin osallistumista Eurooppa-Neuvoston kokouksiin. Myös tämä malli on parempi kuin nykyinen sekamalli.

Kilpailu kahden ajatusmallin välillä ei ole uusi ilmiö. Sen juuret ulottuvat 1800-luvulle saakka. Kiista presidentin valtaoikeuksista puolestaan juontaa juurensa itsenäistymisen aikaiseen kiistaan monarkistien ja tasavaltalaisten välillä. Utta on se, että kumpikaan ajatusmalli ei tällä hetkellä dominoi. Kun perustuslaki ei selvästi sano, kenelle ulkopolitiittinen valta kuuluu, jakautuu valta eri ministereille. Eurooppa-asiassa vetovastuu on pääministerillä, Venäjä-politiikassa se on presidentillä. Vai onko sittenkään? Perustuslain mukaan vetovastuu on jaettu siten, että ”presidentti johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa”. Mitä tarkoittaa yhteistoiminta? Missä kulkee raja EU:n yhteisen ulkopoliittikan ja Suomen erityisen ulkopoliittikan välillä?

Ulkopolitiittikan johtajuuden jakautuminen ei ole ainoastaan teoreettinen kysymys. Sillä on vaikutuksia käytännön politiikkaan. Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana ulkopoliittikkaa ei selkeästi johtanut pääministeri eikä presidentti. Ainakin ulospäin näytti siltä, että ulkopoliittikkaa johti ulkoministeri Tuomioja. Myös ulkoministeri Kanervan profiili on ollut korkeampi kuin mihin ulkoministerin kohdalla on perinteisesti totuttu.

Tällä hetkellä hallituksen ja presidentin välillä on huomattavia painotuseroja. Presidentti haluaa esimerkiksi vahvistaa kahdenvälisiä suhteita Venäjään. Hallitus haluaa, että EU:lla olisi mahdollisimman yhtenäinen Venäjä-politiikka. Ulkoministeri teettää selvityksiä Nato-jäsenyyden eduista ja haitoista. Presidentti kehottaa pohtimaan liittoutumattomuuden etuja. Samantapaisia painotuseroja löytyy myös hallituksen sisältä.

Eri ministerien erilaiset painotukset ovat luonnollinen osa ulkosuhteiden hoitoa missä tahansa demokratiassa. Puolustusministeriö katsoo

asioita turvallisuuden näkökulmasta ja saattaa siksi painottaa geopolittisiä tai aseelliseen turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä. Kauppapolitiikasta ja kehitysyhteistyöstä vastaavan ministerin näkökulma on toinen. Myös johtohenkilöiden henkilöhistorialla ja puoluekannalla on väliä.

Painotusten kirjo ei siis sinällään ole ongelma. Ongelmaksi painotusten kirjo muodostuu vasta sitten, jos erilaiset painatukset vähentävät Suomen ulkopoliittikan tehoa. Olemmeko sellaisessa tilanteessa nyt? Eri henkilöt antavat tähän kysymykseen erilaisen vastauksen. Minun näemykseni on, että nykyinen hybridimalli, jossa valta jakautuu presidentille ja hallitukselle, ei palvele Suomen etua. Suomen etua ei mielestäni palvele myöskään se, että Suomi toimii kuten sotilaallisesti liittoutunut maa (esimerkiksi lähettämällä joukkoja Naton ja EU:n kriisinhallintatehtäviin), mutta ei pääse osalliseksi sotilasliiton jäsenyyden eduista.

Kylmän sodan aikana Suomen ulkopoliittikkaa ohjasi suuri idea, josta käytettiin nimitystä Paasikivi-Kekkonen linja. EU-jäsenyyden alkuaikoina Suomen politiikkaa ohjasi toinen suuri idea: pyrkimys EU:n ytimeen. Raportti kysyy, tarvitseeko Suomi suuren ulkopoliittisen idean, jonkinlaisen ulkopoliittisen johtoajatuksen?

Riippuu siitä, mitä suurella idealla tarkoitetaan. Jos suurella idealla tarkoitetaan Paasikivi-Kekkonen linjan tapaista yli hallitus- ja presidenttikausien ulottuvaa peruseriaatetta, niin vastaus on selvä: sellaista suurta ideaa ei enää tarvita. Euroopan unionin jäsenyys ankkuroi Suomen kansainvälisen aseman vankemmin kuin Paasikivi-Kekkonen linja koskaan kykeni. Tässä mielessä EU-jäsenyys on korvannut Paasikivi-Kekkonen linjan. Se on ankkuri, joka kestää yli hallitus- ja presidenttikausien.

Jos suurella idealla tarkoitetaan selkeitä ulkopoliittisia valtasuhteita ja selkeää Suomen ulkopoliittisen aseman määrittelyä, on vastaus myönteinen. Mielestäni olisi toivottavaa, jos tietäisimme kenellä on valta ja vastuu ulkopoliitikasta. Mielestäni olisi myös hyvä, että ulkopoliittikan johtoajatus olisi selkeästi määritelty.

Tällä hetkellä Suomen ulkopoliittikkaa voidaan parhaiten määritellä seuraavalla lauseella: ”Suomi on EU:n ja Naton kriisinhallintatehtäviin osallistuvat EU:n jäsenmaa, joka ei ole Naton jäsen ja jonka kanta EU:n turvatakuihin on epäselvä.” Suomen ulkopoliittista päätöksentekojärjestelmää voidaan puolestaan kuvata lauseella: ”Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa,

paitsi EU-kysymyksissä, joissa sitä johtaa pääministeri, joka myös johtaa päätöksentekoa mahdollisen siviilikriisin aikana.” Suuremmasta selkeydestä ei varmaankaan olisi haittaa.

Suurempaan selkeyteen on vaikea päästä, jos kansainvälinen toimintaympäristö on kovin epäselvä. Onneksi Euroopan unionin suunta alkaa jälleen kirkastua. Lissabonin sopimuksen hyväksyminen joulukuussa 2007 lopetti tuumaustauon, joka oli alkanut Ranskan ja Hollannin kansanäänestyksistä vuonna 2005. EU:n taistelujoukot ovat saavuttaneet operatiivisen valmiuden ja ovat valmiita tositehtäviin. Kun Lissabonin sopimus ratifoidaan, jämäköityy EU:n kansainvälinen toimintakyky entisestään.

Myös Yhdysvaltain ja Euroopan välit ovat viime vuosina parantuneet, ja niiden odotetaan entisestään parantuvan Yhdysvaltain presidentinvaalien jälkeen. Tuskin kukaan uskoo täydelliseen harmoniaan, mutta pahin vaihe suhteissa tuntuu olevan ohi. Suhteiden paraneminen on heijastunut Naton asemaan. Yhdysvallat ja Ranska ovat ryhtyneet painottamaan Naton merkitystä uudelleen. Vaikka Naton merkitys ei ole yhtä suuri kuin kylmän sodan aikana, ei mikään jäsenmaa kyseenalaista Naton merkitystä.

Uudessa tilanteessa Suomen on mahdollista ja tarpeellista määritellä kansainvälinen asemansa nykyistä tarkemmin. Mahdollista tämä on siksi, että kansainvälinen toimintaympäristömme on selkenemässä. Tarpeellista tämä on siksi, että Lissabonin sopimus vaikuttaa Suomen perustuslaissa määriteltyihin ulkopoliittikan valtasuhteisiin. Kun Eurooppa-Neuvostosta (eli EU:n huippukokouksesta) tulee Lissabonin sopimuksen ratifoinnin myötä virallinen EU-instituutio, Suomen presidentti ei nykyisen perustuslain mukaan voi tulevaisuudessa enää osallistua EU:n huippukokouksiin. Kun EU:n yhteinen ulkopoliittikka laajenee ja syvenee sopimuksen voimaantulon myötä, jää Suomen presidentin vastuulle yhä vähemmän Suomen omaa, EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ulkopuolista ulkopoliittikkaa.

Ratkaisuja ei tarvitse odottaa loputtoman kauan. Vuoden 2008 kuluessa odotetaan oikeusministeriön työryhmän selvitystä presidentin valtaoikeuksien muutostarpeista. Mahdolliset muutokset tehdään hyvissä ajoin ennen vuoden 2012 presidentinvaaleja. Myös liittoutumiskysymykseen saadaan lisävalaistusta, kun hallitus antaa turvallisuuspoliittisen selonteon vuoden 2008 kuluessa.

Ulkopoliittisen instituutin joulukuussa 2007 julkaisema Nato-raportti päätyi siihen, ettei Suomen jäsenyyttä Natossa ratkaista faktoilla vaan maailmankuvilla. Raportin sanoin: Suomen Nato-suhde liittyy kysymykseen, kuinka miellämme itsemme sekä millaisena näemme ja haluamme nähdä Suomen roolin maailmassa. Olen samaa mieltä. Haaste on tehdä rooleista niin ymmärrettäviä kuin mahdollista.

Tämän raportti kuvaa Suomen mahdollisia kansainvälisiä rooleja kahden metaforan kautta. Metaforat ovat arkielämästä tuttuja. Ensimmäinen on ”mallioppilas”. Tässä tulevaisuudenkuvassa Suomi toimii keskeisten kansainvälisten organisaatioiden kautta hyvän ammattitaidon ja määrätietoisien vaikuttamisen keinoin. Se osallistuu harkitulla ja rakentavalla tavalla niin kansainvälisiin sotilaallisiin tehtäviin kuin ilmastomuutoksen torjuntaa. Se ei hae erivapauksia eikä jättäydy keskeisten kansainvälisten järjestöjen ulkopuolelle. Tästä mallista voitaisiin käyttää nimitystä valtavirran Suomi (erityisesti jos siihen liitettäisiin ulkopoliittisen vallan siirto pääministerille).

Toinen metafora on ”oman tien kulkija”. Tässä vaihtoehdossa Suomi painottaa geopoliittista erityisasemaansa sekä sen vaatimuksia. Se haluaa erivapauksia ja panostaa kahdenvälisiin suhteisiin niin EU:n sisällä kuin suhteissa Venäjään, Yhdysvaltoihin ja muihin EU:n ulkopuolisiin maihin. Ulkopoliittikka on erotettu omaksi erilliseksi alueekseen, joka on presidentin vastuulla. Presidentin ulkopoliittisia valtaoikeuksia on tässä vaihtoehdossa huomattavasti lisätty. Myös tässä vaihtoehdossa ulkopoliittikan tulee olla ammattimaista ja määrätietoista, mutta se on luonteeltaan enemmän kansallista, vähemmän yhteisöllistä.

Molemmat vaihtoehdot ovat mahdollisia. Molemmat voivat olla onnistuneita. Molemmat vaihtoehdot ovat mielestäni parempia kuin nykyinen hybridimalli, jossa Suomi on vähän yhtä ja vähän toista.

Toki on tunnustettava, että syvän rauhan olosuhteissa Suomi voi tulla toimeen nykyisellä hybridimallilla, mutta silloin täytyy hyväksyä, että vaikutusvaltamme jää väistämättä pienemmäksi kuin selkeän ulkopoliittikan olosuhteissa.

Kokonaan toinen ja vakavampi kysymys on, toimiiko nykyinen hybridimalli kriisiolosuhteissa. Ovatko johtosuhteet selvät vai pitääkö meidän luottaa siihen, että johtajat löytävät yhteisen sävelen keskellä kriisiä? Saako Suomi poliittista ja sotilaallista tukea sitä halutessaan vai onko

meidän luotettava hyvään onneen? Voimme toivoa, että kaikki menisi hyvin. Varmaa se ei kuitenkaan ole. Ulkopoliittikan kaksoisjohtoon ja liittoutumattomuuteen liittyy niin paljon epävarmuustekijöitä, että kriisitilanteen toimintakyky voi vaarantua.

# 1 Tarvitaanko ulkopolitiikassa suurta ideaa?

Kylmän sodan aikana Suomen ulkopoliittikkaa ohjasi ”suuri idea”. Ensin siitä käytettiin nimitystä Paasikiven linja. Myöhemmin sitä ryhdyttiin kutsumaan Paasikivi-Kekkosen linjaksi. Linjalla tarkoitettiin yli vaalikausien ulottuvaa sitoutumista läheiseen yhteistyöhön Neuvostoliiton kanssa (tulematta tämän ylläpitämän liittoutumisjärjestelmän osaksi). Yhdessä yya-sopimuksen kanssa Paasikivi-Kekkosen linja muodosti ulkopoliitiikan kaanonin, joka ohjasi sekä ulkopoliitiikan suuntaa että siitä käytävää keskustelua.

Paasikivi-Kekkosen linja oli poikkeustilan aikaista ulkopoliittikkaa. Kun kylmä sota loppui, päättyi myös tarve yli vaalikausien ulottuvalle ulkopoliittiselle linjaukselle. Myös yya-sopimus jäi Neuvostoliiton luhistumisen myötä historiaan. Suomen ulkopoliitiikan uudeksi ankkuriksi tuli jäsenyys Euroopan unionissa.

Tässä yhteydessä ei ole tarkoitus analysoida Paasikivi-Kekkosen linjan sisältöä tai sen vahvuuksia ja heikkouksia. Sen sijaan on syytä käydä lyhyesti lävitse ulkopoliitiikan muutos suuren idean ulkopoliitiikasta moneen pieneen idean ulkopoliitiikkaan. Arvioidaan ensin sotilaallisen liittoutumattomuuden kehitystä ja pohditaan sitten transatlanttisten suhteiden nykytilaa. Aloitetaan kuitenkin katsaukselle siihen, miten Suomi ja suomalaiset ovat nähneet itsensä suhteessa itään ja länteen.

## 1.1 Rajamaa vai osa länttä?

Mikä Suomi on? Olemmeko rajamaa vai osa länttä? Tästä peruskysymyksestä on Suomen historiassa taitettu peistä vuosisatoja. Myöntyväisyysmiesten ja aktivistien välinen mittely ei rajoittunut kysymykseen tarkoituksenmukaisesta tavasta hoitaa suhteita emämaahan. Taustalla

oli kiista Suomen paikasta Euroopan poliittisella kartalla. Kuningasseikkailu oli tuhoon tuomittu yritys sitoa Suomen kohtalo länteen. Samoja piirteitä oli voimakkaassa sitoutumisessa Kansainliittoon ja sen edustamaan arvoyhteisöön. Mannerheimin johdolla Suomi täytti paikkansa ”läntisenä etuvartiona”.

Toisen maailmansodan jälkeen länteen liittyminen ei enää ollut realistinen vaihtoehto. Vanha ajatus Suomesta idän ja lännen välisenä rajamaana nousi kukoistukseen. Monien mielestä suomalaisuuden ydin löytyi siitä, ettemme olleet osa länttä emmekä itää. Olimme rajamaa, neutri.

Molemmista ryhmistä on aikojen kuluessa löytynyt sekä aktiivisia toimijoita että passiivisia myötämatkustajia. Presidentti Urho Kekkonen oli aktiivinen välittäjä idän ja lännen välillä. Vanhasuomalaisen Yrjö-Sakari Yrjö-Koskinen edusti passiivista rajamaapolitiikkaa. Mannerheim oli Suomen palveluksessa länsimielinen aktivisti.

Kun Suomi liittyi Euroopan unioniin, moni uskoi vanhojen rajalinjojen kadonneen. Suomesta oli tullut erottamaton osa länttä. Rajamaata ei enää ollut. Suomi oli siirtynyt marginaalista Euroopan ytimeen.

Keskustelu Suomen paikasta maailmassa ei kuitenkaan loppunut. Tais-telu rajamaa-Suomen ja länsimaa-Suomen välillä nousi uuteen kukoistukseen kysymyksessä siitä, tulisiko Suomen liittyä Naton jäseneksi. Ne, jotka kannattivat Nato-jäsenyyttä, näkivät Suomen osana demokraattisten länsimaitten joukkoa. Ne, jotka vastustivat Nato-jäsenyyttä, näkivät Suomen erityistapauksena: geopolittisesti ja historiallisesti erityisenä poikkeustapauksena, jolla oli oma historia ja oma tulevaisuutensa. Harva kielsi Suomen olevan osa länttä. Kysymys oli vain siitä, olimmeko luonnollinen osa sitä vai erityistapaus.

## **1.2 Sotilaallisen liittoutumattomuuden kehitys**

Kylmä sota on kaukainen muisto. Kaukainen muisto tuntuu olevan myös Suomen kylmän sodan aikana harjoittama ulkopoliittikka. Tähän päätelmään tulee, kun kuuntelee käsityksiä Suomen ulkopoliitikasta toisen maailmansodan jälkeen. Yleistä on, että sanotaan Suomen olleen puolueeton koko kylmän sodan ajan. Tämä ei ole totta.

Varovainen pyrkimys puolueettomuuteen oli osa Suomen ulkopoliitikkaa Kekkonen kaudella, mutta julkilausutun politiikan selkeäksi johtotähdeksi puolueettomuus ei hänen aikanaan noussut. Kekkonen aikana Suomen ulkopoliitikan johtava idea oli ylläpitää luottamuksellisia ja läheisiä suhteita Neuvostoliittoon tulematta osaksi tämän ylläpitämää liittolaisjärjestelmää. Malli mahdollisti lukuisat avaukset länteen, mutta tie länteen kulki Moskovan luottamuksen kautta. Pikkuhiljaa politiikkaan pyrittiin liittämään sotilaallinen komponentti ostamalla aseita sekä lännestä että idästä. Tästä politiikasta käytettiin nimitystä Paasikivi-Kekkonen linja.

On tärkeää huomata, että Paasikivi-Kekkonen linja ei missään vaiheessa ollut puolueettomuuden synonyymi. Se oli nerokas tapa kiertää kysymys siitä, oliko Suomi puolueeton vai ei. Kiertoilmaisua tarvittiin siksi, että Suomen puolueettomuus ei toisen maailmansodan jälkeen nauttanut suurta luottamusta sen enempää lännessä kuin idässä.

Aloitetaan lännestä: Ennen vuotta 1956 puolueettomuuden tunnustuksen lännessä esti Porkkalan laivastoasema. Porkkalan palautuksen jälkeen puolueettomuuden varauksettoman tunnustamisen esti yya-sopimus. Länsimaat (mukaan lukien toiset puolueettomat maat) eivät voineet käsittää, miten Suomi voisi olla puolueeton samaan aikaan kun sillä oli sopimus sotilaallisesta avunannosta Neuvostoliiton kanssa. Länsimaat alkoivat herätä Suomen mahdolliseen puolueettomuuteen vasta Helsingissä vuonna 1975 pidetyn Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin päätöskokouksen yhteydessä. Vielä tämän jälkeen kuului lännestä puheita suomettumisesta ja epäilyjä Suomen puolueettomuuden laadusta. Vuonna 1983 Naton Euroopan joukkojen komentaja, kenraali Bernard W Rogers epäili, olisiko Suomi valmis puolustautumaan Neuvostoliiton hyökkäystä vastaan.

Tilanne Moskovassa oli toinen, mutta Suomen kannalta vielä hankalampi. Neuvostoliitto hyväksyi, että Suomi harjoitti ”aktiivista, rauhan- tahtoista puolueettomuuspolitiikkaa”. Mutta se ei hyväksynyt Suomea muiden Euroopan puolueettomien maiden joukkoon. Neuvostoliiton mielestä asia oli yksinkertainen: Suomen kansainvälisen aseman määritteli yya-sopimus eikä puolueettomuus. Poikkeuksen teki Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssiin liittyvien kokousten sarja. ETYK oli Neuvostoliitolle sen verran tärkeä juttu, että se hyväksyi Suomen toiminnan ETYKin puolueettomien ryhmässä. Tämä kismitti Venäjän



Helsingin suurlähettilästä Vladimir Stepanovia suuresti, mutta mitään hän ei asialle voinut. Päätös oli tehty Moskovassa.<sup>1</sup>

Vuosien varrella Suomen onnistui saada kahdenvälisiin kommunikoihin viittaus Suomen haluun pysyä suurvaltojen välisten ristiriitojen ulkopuolella. Viittaus oli Neuvostoliitolle hyväksyttävä siksi, että se löytyi yya-sopimuksen esipuheesta. Myös puolueettomuuspolitiikkaan saattoi kahdenvälisissä suhteissa viitata. Mutta varauksetonta viittausta puolueettomuuteen ei kommunikoihin saatu. Paasikivi-Kekkosen linja oli se, mihin suomalaisten oli kahdenvälisissä suhteissa tyytyminen.

Neuvostoliiton kanta läntiseen puolueettomuuteen kehittyi vuosien varrella, mutta säilyi kriittisenä kylmän sodan loppumetreille saakka. Sen mielestä länsimainen puolueettomuus, joka tähtäsi sotilaalliseen puolueettomuuteen sodan aikana, oli luonteeltaan passiivista. Sitä paitsi Sveitsi, Ruotsi ja Irlanti eivät Moskovaa mukaan olleet oikeasti puolueettomia vaan peitelty osa länsiliittoumaa. Kremlin mukaan puolueettomuuden tuli olla aktiivista toimintaa rauhan hyväksi. Aktiivinen toiminta rauhan hyväksi taas tarkoitti liittoutumista Neuvostoliiton kanssa.

Neuvostoliiton kylmäkiskoinen suhtautuminen länsimaiseen puolueettomuuteen vaikutti luonnollisesti asetelmiin Suomessa. Suomalaisessa politiikassa, tutkimuksessa ja julkisessa keskustelussa suhtauduttiin penseästi henkilöihin, jotka kannattivat puolueettomuuden nostamista Suomen ulkopoliittikan johtotähdeksi. Tällaisia henkilöitä olivat eräät ulkoministeriön virkamiehet kuten Max Jakobson, joka toimi ”länsimielisten” (eli puolueettomuutta kannattavien) ryhmän selkeänä johtajana sekä Risto Hyvärinen ja Ilkka Pastinen. Heitä karsastettiin piireissä, joissa Suomen ulkopoliittikan onnistumisen ainoa mitta oli Suomen ja Neuvostoliiton suhteiden läheisyys. Tällaisia piirejä Suomessa oli kosolti.

Tilanne muuttui Mihail Gorbatshovin Suomen-vierailun aikana lokakuussa 1989. Gorbatshov totesi Finlandia-talolla, että Neuvostoliiton mukaan yya-sopimus ja puolueettomuus eivät olleet toistensa kanssa ristiriidassa: ”Tahtoisin sanoa täysin selvästi, että Neuvostoliitto tunnustaa varauksetta Suomen puolueettoman statuksen ja aikoo täydellisesti noudattaa sitä vastedeskin.” Tämä oli suuri ilon aihe Suomen ulkopoliittiselle eliitille. Suurin osa suomalaisista ei osannut pitää puhetta merkittävänä siksi, että he olivat koko ajan kuvitelleet, että Suomi oli

puolueeton Pohjoismaa. Ainoa asia, mikä muuttui, oli, että Neuvostoliitto tuli suomalaisten kanssa samalle kannalle.

Kun Suomi haki Euroopan unionin jäsenyyttä, eräs tärkeimmistä kysymyksistä oli, pyrkisikö Suomi saamaan jäsenyyteen puolueettomuusvarauksen. Presidentti Koiviston johdolla Suomi päätyi kantaan, ettei kukaan voi olla puoliksi raskaana: jos Suomi liittyy EU:n jäseneksi, puolueettomuus saa väistyä.

Vuonna 1992 Suomi toimitti komissiolle taustamuistion, jossa se totesi hyväksyvänsä kaikki Maastrichtin sopimuksen mukaiset jäsenvelvoitteet mukaanlukien yhteisen puolustuksen tavoitteen. Kun presidentti Koivisto seuraavana vuonna puhui Euroopan parlamentille, hän toisti Suomen hyväksyvän tavoitteen yhteisestä puolustuksesta. Samalla hän totesi, että niin kauan kuin EU:lla ei ole yhteistä puolustusta, Suomi aikoo ylläpitää uskottavaa itsenäistä puolustuskykyä. Joksikin aikaa ”sotilaallisesta liittoutumattomuudesta ja uskottavasta, itsenäisestä puolustuksesta, tuli rimpsu, jota toistettiin kaikissa turvallisuuspoliittisissa kannanotoissa. Peruslinja kuitenkin oli, että Suomi olisi valmis yhteiseen puolustukseen heti kun sen aika tulisi.

Suomen kurssi alkoi muuttua vuonna 2002, jolloin pääministeri Paavo Lipponen otti kannan, jonka mukaan Euroopan unionin tulevaisuuskonvention ei tulisi lainkaan keskustella puolustuskysymyksistä. Kanta muistutti läheisesti Suomen kylmän sodan aikaista kantaa pohjoismaiseen yhteistyöhön. Ero oli se, että Neuvostoliitto oli vaatinut Suomea estämään puolustusyhteistyön Pohjoismaiden välillä. Nyt Neuvostoliittoa ei enää ollut. Suomi toimi kuten kylmän sodan aikana, mutta ilman näkyvää syytä siihen. Mutta on olemassa toinenkin selitys. Voi olla, että Paavo Lipponen piti tulevaisuuskonventin työtä sen verran kevyenä puuhasteluna, ettei sen asialistalle kannattanut antaa merkittäviä, kauaskantoisia linjauksia. Tämän kannan mukaan olisi ollut parempi, että tulevaisuuskonventti olisi keskittynyt vanhojen sopimusten virtaviivaistamiseen.

Lopullinen irtiotto Koiviston ilmoituksesta (jonka mukaan Suomi hyväksyy Maastrichtin sopimuksessa mainitun yhteisen puolustuksen) tuli syksyllä 2003. Ulkoministeri Erkki Tuomioja ilmoitti syyskuussa 2003, että Suomi vastustaa esitystä Euroopan unionin turvatakuiksi. Hän teki ilmoituksen hallitusten välisessä konferenssissa, jonka asialistalla oli uu-

den perustuslain sanamuodoista sopiminen. Samalla Suomi ryhtyi liittoutumattomien maiden nokkamieheksi asiassa.<sup>2</sup> Ruotsin ulkoministeri Laila Freivalds antoi Tuomiojalla voimakasta tukea.

Ulkoministeri Tuomiojan toiminta turvakuuta vastaan sai erittäin kriittisen vastaanoton Suomessa. Kysyttiin, miksi Suomi halusi etukäteen kieltäytyä poliittisesta ja sotilaallisesta tuesta. Samalla muistutettiin, että aiemmin historiassa Suomi oli aina kriisin uhatessa etsinyt epätoivoisesti apua muualta. Nyt kun sitä koskevaa lupausa oltiin kirjaamassa EU:n perustuslakiin, Suomi halusi jättäytyä turvatakuiden ulkopuolelle.

Suomen omaksuman kannan eriskummallisuutta alleviivasi se, että Suomi oli ainoa sotilaallisesti liittoutumaton maa, joka saattaisi hyötyä turvakuista. Ruotsi, Itävalta ja Irlanti olivat kaikki geopolittisesti suojaisassa asemassa. Suomen ajama poikkeus ei siis heikentänyt muiden liittoutumattomien maiden turvallisuutta. Se osui kokonaan omaan nilkkaan.

### 1.3 EU:n turvakuut ja Suomi\*

EU:n turvatakuiden pohdinta on teoreettista siksi, että unionin sotilaallisilla turvakuilla ei ole poliittista tai sotilaallista uskottavuutta näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa. Unioni kyllä pystyy lähettämään joitakin tuhansia miehiä vaativiin sotilaallisiin tehtäviin Balkanille tai Euroopan ulkopuolella, mutta se ei pysty eikä halua organisoida jäsenmaitensa kollektiivista puolusta unionin puitteissa.<sup>3</sup>

EU:n yhteiseen puolustukseen siirtyminen edellyttää jäsenmaiden yksimielisyyttä. Yksimielisyyden kaatajia – eli niitä maita, jotka haluavat jatkossakin hoitaa kollektiivisen puolustuksen Naton kautta – on tällä hetkellä yllin kyllin.

Vaikka keskustelu EU:n turvakuista on tällä hetkelle teoreettista, kannattaa niiden pohtimiseen uhrata jonkin verran aikaa kolmesta syystä.

---

\* Varoitus lukijalle: EU:n turvakuut muistuttavat yya-sopimuksen sotilaallisia artikloja siinä, että niiden analyysiin voidaan käyttää rajaton määrä mustetta. Tämän jokseenkin skolastisen jakson tarkoitus on osoittaa, että Suomen kanta EU:n turvakuuihin on epäselvä ja tulkinnanvarainen. Jos sopimustekstin tulkinta ei arvoisaa lukijaa kiinnosta, kannattaa hypätä tämän jakson yli.

Ensiksi, pitkällä tähtäimellä EU:n yhteinen puolustus ja turvatakuut saattavat hyvinkin toteutua.<sup>4</sup> Toiseksi, Suomessa usko niiden olemassaoloon tuntuu olevan vankkaa. Kolmas, ja tällä hetkellä tärkein syy pohtia EU:n turvatakuiden luonnetta, on kysymys siitä, mihin Suomi on sitoutunut Lissabonin sopimuksessa ja mihin se on oikeutettu osana tuota sopimusta.

EU:n perustuslaillinen sopimus kaatui Ranskan ja Hollannin kansanäänestyksiin vuonna 2005. Ulkoministeri Tuomiojan yritys liittoutumattomien maiden rajaamiseksi turvatakuiden ulkopuolelle ei kuitenkaan jäänyt akateemiseksi harjoitukseksi. Kyseisen sopimuskohdan lopullinen sanamuoto oli (puheenjohtajamaa Italian esittämä) kompromissi liittoutumattomien maiden ja eräiden Nato-maiden välillä. Sanamuoto päättyi ensin perustuslailliseen sopimukseen ja myöhemmin (perustuslaillisen sopimuksen kaaduttua) muuttumattomana joulukuussa 2007 hyväksytyyn Lissabonin sopimukseen. Kyseessä on Lissabonin sopimuksen artikla 27.7; Suomeen liittyvä kohta on alleviivattu:

*Jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikkiin käytettävissä olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen.*

Välittömästi tämän jälkeen sopimuksessa on lause, joka viittaa kaikkien puolustus- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten soveltamiseen:

*Tämän alan sitoumusten ja yhteistyön on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia, ja Pohjois-Atlantin liitto on jäseninä oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin.*

Kun lukee sopimuksen tekstiä, tulee väistämättä mieleen kysymys siitä, kuuluuko Suomi EU:n turvatakuun piiriin vai ei. Eli onko Suomi rannut itsensä EU:n turvatakuiden ulkopuolelle? Kysymys on relevantti kahdesta syystä. Ensiksi: Suomi halusi poikkeusklausuulin sopimustekstiin. Toiseksi: saimme poikkeusklausuulin sopimustekstiin.

Mielenkiintoiseksi asian tekee se, että kun hallitus esitteli perustuslailisen sopimuksen eduskunnalle, se ei sanallakaan maininnut poikkeusklausuulista – vaikka Suomi oli investoinut paljon poliittista pääomaa klausuulin saamiseksi sopimustekstiin. Vuoden 2004 turvallisuuspoliittisessa selonteossa hallitus sitten otti härkää sarvista ja sanoi kantansa EU:n turvatakuihin:

*Hallitusten välisessä konferenssissa joulukuussa 2003 saavutettu yhteisymmärrys avunannosta hyökkäystilanteessa vahvistaa unionin keskinäistä solidaarisuutta. Se on poliittisesti kaikkia jäsenmaita velvoittava ja ottaa huomioon niiden noudattaman turvallisuus- ja puolustuspolitiikan. Yhteisymmärrys merkitsee tärkeää integraation syventämistä ja vahvistaa myös Suomen turvallisuutta.*

Kanta vaikuttaa selkeältä ja kiistattomalta, mutta sitä se ei valitettavasti ole. Vuonna 2003 saavutettu yhteisymmärrys rajasi tietyt maat tehdyn sopimuksen ulkopuolelle: ”Tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen.” Lisäksi sopimusteksti sisälsi toteamuksen Naton etuoikeutetusta asemasta. Huomionarvoista on myös se, että yhteisymmärrys on Suomen hallituksen mukaan poliittisesti – eikä juridisesti – velvoittava.

Esitellessään Euroopan perustuslakia eduskunnalle vuonna 2006 hallitus totesi, ettei sopimuksella ole vaikutusta tiettyjen maiden turvallisuuspolitiikan erityisluonteeseen mutta se ei kertonut koskiko poikkeussääntö Suomea vai ei:

*Uutena määräyksenä perustuslakisopimukseen on sisällytetty jäsenvaltioiden avunantovelvoite alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi joutunutta jäsenvaltiota kohtaan. Muut jäsenvaltiot ovat velvollisia antamaan tällaisen hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle jäsenvaltiolle apua kaikin käytettävissä olevin keinoin YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Perustuslakisopimuksen mukaan määräyksellä ei ole vaikutusta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen, ja Nato on jäseninä oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava järjestö. (HE 67/2006 vp)*

Ulkoasianvaliokunta oli vielä vähäsanaisempi. Se totesi, että ”avunantovelvoite yhdessä yhteisvastuulausekkeen kanssa vahvistaa jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta ja myös Suomen turvallisuutta”.

Ulkoasianvaliokunta ei kertonut parantaako Suomen turvallisuutta se, että liittoutumattomilla mailla on mahdollisuus jättäytyä avunantovelvoitteen ulkopuolelle vai se, että niillä ei moista oikeutta ole. (Yhteisvastuulauseke, johon ulkoasianvaliokunta viittasi, koskee terroristihyökkäyksiä, siviilionnettomuuksia ja luonnonkatastrofeja. Sen nojalla toteutettavat toimet eivät Suomen lainsäädännön mukaan kuulu sotilaallisen toiminnan piiriin.)

Suomen polveileva tulkinta EU:n turvatakuista eroaa jonkin verran – mutta ei radikaalisti – Ruotsin kannasta. Ulkoministeri Carl Bildt esitteli hallituksen ulkopoliittisen linjauksen parlamentille helmikuussa 2008. Hän totesi, että Lissabonin sopimus tekee EU:sta vahvemman globaalin toimijan. Hän käsitteli EU:n turvatakuu- ja yhteisvastuulausekkeitä samanaikaisesti ja totesi:

*Ruotsi ei ole passiivinen jos toinen EU:n jäsenmaa tai Pohjoismaa joutuisi sotilaallisen hyökkäyksen tai katastrofin uhriksi. Tähän sisältyy se, että odotamme näiden maiden toimivan samalla tavalla, mikäli vastaava kriisi kohtaisi Ruotsia.<sup>5</sup>*

Bildt ei siis sanonut suoraan mitä aktiivisuus tarkoittaisi. Tarkoittaisiko se sodan julistamista hyökkääjää vastaan vai avun antamista? Hän ei liioin kertonut, oliko kyseessä Ruotsin oma yksipuolinen linjaus vai Ruotsin tulkinta siitä mitä Lissabonin sopimus tarkoitti Ruotsille. Mielenkiintoista oli, että hän nosti Pohjoismaat ja EU-maat samalle viivalle pohtiessaan Ruotsin reaktioita mahdollisen kriisin aikana. Kaikki Pohjoismaat eivät tunnetusti kuulu Euroopan unioniin eikä Pohjoismailla tunnetusti ole keskinäisiä turvatakuita.

Ruotsin puolustustoimikunnan raportti käsitteli samaa kysymystä hieman yksityiskohtaisemmin. Raportti painotti Ruotsin toimintavapautta ja neuvottelutilaa (förhandlingsfrihet). Kaiken kaikkiaan on kuitenkin syytä todeta, että kysymys EU:n turvatakuista ei ole ollut Ruotsissa samanlaisen keskustelun kohteena kuin Suomessa.

Oma lukunsa on Itävalta, jonka ”pysyvä puolueettomuus” liittyy vuonna 1955 solmittuun valtiosopimukseen (Staatsvertrag), jolla Itävalta sai täyden suvereniteettinsä takaisin ja liittoutuneiden joukot vetäytyivät maasta. Neuvostoliiton vaatimuksesta Itävalta sitoutui tuolloin pysyvästi puolueettomuuteen, josta säädettiin perustuslain tasoinen laki. Puolu-

eettomuuslain säätämispäivä on edelleen Itävallan kansallispäivä, mikä kuvastaa puolueettomuuden merkitystä maan identiteetin keskeisenä osana. Tullessaan EU:n jäseneksi Itävalta säilytti puolueettomuuslakinsa, mutta sitoutui samalla liittymissopimuksessa ilman poikkeusmääräyksiä EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Perustuslakiin lisättiin uusi pykälä, jolla säädeltiin maan osallistumisesta EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, mukaan lukien myöhemmin kaikki niin sanotut Petersbergin (eli EU:n kriisinhallintaan liittyneet) tehtävät. Itävalta on lähtenyt siitä, että Lissabonin sopimuksen määrittelemä turvatakuu ei velvoita Itävaltaa tai muita sotilaallisesti liittoutumattomia maita antamaan sotilaallista apua. Puolueettomuuslakinsa vuoksi Itävalta ei voi sellaista apua antaa. Koska puolueettomuuslaki on maan turvallisuuspolitiikan lähtökohta, käydään keskustelua muistakin turvallisuus- ja puolustuspoliittisista kysymyksistä, kuten esimerkiksi osallistuminen EU:n taisteluosastoihin, usein siitä näkökulmasta, miten ne ovat yhdistettävissä pysyvään puolueettomuuteen. Puolueettomuus on noussut esille myös Tshadin EU-operaatioon osallistumisen yhteydessä tosin enemmän siitä näkökulmasta, että Euroopan unionin joukkoihin ei suhtauduttaisi Tshadissa puolueettomina voimina.

Suomalaisessa keskustelussa turvatakuiden epämääräisyyttä ei ole otettu huomioon. Esimerkiksi SDP:n puheenjohtaja Eero Heinäluoma otti tammikuussa 2008 kantaa EU:n turvatakuiden puolesta. Hän kehotti Suomea ottamaan turvatakuut tosissaan, koska ne olivat jopa Naton turvatakuuta sitovampia. STT:n uutisoinnin mukaan hän myös totesi, että EU:n turvatakuut riittävät Suomelle, eikä Nato-jäsenyyttä siksi tarvita. Erkki Tuomioja oli ilmeisesti unohtanut kertoa puolueensa puheenjohtajalla, mitä tuli ulkoministerinä tehtyä.

Myös entinen puolustusvoimien komentaja, kenraali Gustav Hägglund, on kallistunut sille kannalle, että EU-jäsenyys sisältää Suomelle riittävät turvatakuut – riippumatta siitä mitä sopimukset täsmälleen ottaen sanovat. Hänen mukaansa EU:lla ei ole joukkoja, mutta EU-mailla kyllä on joukkoja ja niitä voidaan käyttää Suomen auttamiseen, jos sellainen tilanne tulisi eteen.

Hägglundin luottamus EU:n turvatakuihin tai jäsenmaiden armeijoihin on lievästi sanoen ongelmallinen. Historia osoittaa, ettei pelkkä sotilaallisen voiman olemassaolo johda kykyyn tai haluun antaa sotilaallista tukea. Hägglundin argumentti (”EU:lla ei ole yhteistä armeijaa, mutta

jäsenmailla on armeijat.”) on sama, jota käytettiin 1930-luvulla Kansainliiton turvatakuista: vaikka Kansainliitolla ei ollut yhteistä armeijaa, lähes kaikilla sen jäsenmailla oli. Tämä ei kuitenkaan johtanut sotilaallisen avun antamiseen sen enempää Suomelle kuin yhdellekään muulle jäsenmaalle. Tälläkin hetkellä on lukemattomia kriisejä, joihin länsimaat eivät puutu, vaikka lähes jokaisella maalla on omat armeijat.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että Suomen kanta EU:n turvatakuihin on poliittisesti ja juridisesti epäselvä. EU-maiden sotilaallinen apu Suomelle on kahden juridisen lukon takana. Ensimmäinen on se, että hädän hetkellä Nato-mailla on oikeus ja velvollisuus toimia Naton kautta, eikä Suomi ole Naton jäsen. Toinen lukko on viittaus eräiden maiden turvallisuuspolitiikan erityisluonteeseen. Jos Suomen turvallisuuspolitiikalla on ”erityisluonne”, olemme turvatakuiden ulkopuolella. Jos turvallisuuspolitiikallamme ei ole erityispiirrettä, emme ehkä ole tehneet kantaamme tarpeeksi selväksi.

Mitä tapahtuu, jos Suomi ottaa ratkaisevan askeleen ja toteaa yksiselitteisesti, että se katsoo EU:n turvatakuiden sitovan itseään? Suomi sitoutuu EU:n turvatakuihin samaan aikaan kun kaikki EU:n Nato-maat suunnittelevat toteuttavansa kollektiivisen puolustuksen Naton kautta ja muut puolueettomat maat varovat ottamasta selvää kantaa kysymykseen. Suo siellä, vetelä täällä...

## 1.4 Porvarihallituksen painotukset

Keväällä 2007 valtaan tullut porvarihallitus toi ulkopoliittikkaan uusia painotuksia. Se pudotti termin sotilaallisesti liittoutumaton Suomen ulkopoliittikan kuvauksesta. Vanhan sanaparin tilalle tuli lakoninen toteamus, että Suomi ei ole Naton jäsen. (Ruotsin ulkoministeri Carl Bildt toimi samalla tavalla tehdessään eduskunnalle linjausta maan ulkopoliitikasta helmikuussa 2008.)

Tämän lisäksi hallitus nosti Suomen Nato-suhteen uudelleen keskustelun ja selvitysten kohteeksi, painotti Suomen osallistumista Naton ja EU:n kriisinhallintatoimintaan ja ryhmittyi niiden maiden joukkoon, jotka halusivat etupainoisesti (eli jo ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa) olla kehittämässä EU:n yhteistä ulko-, turvallisuus- ja puo-



lustuspolitiikkaa. Tiedotusvälineet kiinnittivät erityisen suurta huomiota uuden hallituksen aktiivisuuteen transatlanttisissa suhteissa.

Innokasta debattia Suomen transatlanttisista suhteista ja Nato-jäsenyydestä oli toki käyty jo aiemmin. Keskustelu oli kuitenkin päättynyt 2000-luvun alussa kuin seinään. Syy äkkipysäykseen oli ollut Irakin sota.

Vaikka Nato ei osallistunut Irakin sotaan ja vaikka eräät Nato-maat (kuten Saksa ja Ranska) olivat sodan äänekkäimpiä vastustajia, lisäsi sota Naton vastaista mielialaa Suomessa. Samanlainen kehityskulku tapahtui Itävallassa. Ennen Irakin sotaa sekä Itävalta että Suomi näyttivät olevan liikkumassa kohti jäsenyyttä sotilasliitossa. Aiheesta käytiin voimakasta keskustelua, ja keskeiset poliittiset toimijat ottivat varovaisen myönteisiä kantoja Nato-option selvittämiseen. Sodan alettua ei teemasta kannattanut edes yrittää keskustella. Suomalaiset eivätkä itävaltalaiset eivät halunneet liittyä sotilasliittoon, jonka ylivoimaisesti tärkeimmän jäsenen johtajana oli presidentti George W. Bush.

Irakin sota näkyi voimallisesti kevään 2003 eduskuntavaaleissa. Suurvaltasuhteiden nostaminen vaalikampanjaan oli uutta. Perinteisesti Suomi oli halunnut pysyä ”suurvaltojen ristiriitojen ulkopuolella”. Nyt suurvaltakritiikki nostettiin ykkösteemaksi. Mielenkiintoiseksi asian teki se, että nostajana oli Urho Kekkosen entisen puolueen puheenjohtaja Anneli Jäätteenmäki. Nimenomaan Urho Kekkonen oli pyrkinyt juurruttamaan suomalaisiin ajatuksen siitä, että suurvaltoja ei kovasti kannattanut haukkua.

Kritisoimalla Lipposen hallitusta liiasta Yhdysvaltain ymmärryksestä Jäätteenmäki seurasi Saksan sosiaalidemokraattisen puolueen vaalitaktiikkaa. Taktiikka puri: Schröder sai jatkoaikaa liittokanslerina ja Jäätteenmäestä tuli pääministeri. Hetken aikaa Suomen ulkopoliittikan johtopaikat (presidentti, pääministeri ja ulkoministeri) olivat sellaisten henkilöiden hallussa, joiden poliittiseen profiiliin yhdistettiin nuiva suhtautuminen Yhdysvaltoihin. On kuitenkin todettava, että Suomen poliittisen johdon varauksellinen suhtautuminen Yhdysvaltoihin oli kalpea varjo siitä Yhdysvaltainvastaisuudesta, jota monet keskeiset eurooppalaiset poliittiset johtajat kuten liittokansleri Schröder ja presidentti Chirac edustivat.

Vaikka Jäätteenmäen pääministeriys jäi lyhyeksi, jatkui Suomen kylmäkiskoinen suhtautuminen Yhdysvaltoihin. Presidentti Halonen piti

YK:n yleiskokouksessa vuonna 2004 puheen, jossa hän piti Irakin sotaa laittomana ja kansainvälisen oikeuden vastaisena. Tätä mieltä oli toki moni muukin. He eivät vain sanoneet sitä ääneen YK:n yleiskokouksessa. Sanomalla näkemyksensä ääneen, presidentti Halonen sulki oven tapaamisilta presidentti Bushin kanssa.

Penseä suhtautuminen Yhdysvaltain ulkopolitiikkaan ei rajoittunut ylimpään valtiojohtoon. EVAn arvo- ja asennetutkimusten mukaan vain neljä prosenttia suomalaisista yhtyi näkemykseen, jonka mukaan Suomen tulisi tukea USA:n ulkopolitiikkaa. Vuotta myöhemmin prosenttiluku oli pudonnut kahteen. Eikä alamäki loppunut vielä tähänkään. Vuonna 2008 Yhdysvaltain ulkopolitiikkaa oli valmis tukemaan vain yksi prosenttia suomalaisista.

Yhdysvaltain ja Euroopan suhteissa alkoi tapahtua parantumista presidentti Bushin toisen kauden alussa. Presidentti Chirac ja liittokansleri Schröderin vaihtuminen uusiin johtajiin auttoi merkittävästi Euroopan ja Yhdysvaltain suhteita. Myös Suomen uusi hallitus sai näyttäviä kutsuja Washingtoniin. Ilkka Kanerva tapasi ulkoministeri Condaleeza Ricen, ja pääministerille järjestyi tapaaminen varapresidentti Dick Cheneyyn kanssa. Kun presidentti Bushin valta lähenee loppua, Euroopassa on herännyt odotus transatlanttisten suhteiden renessanssista sen jälkeen kun Yhdysvallat saisi uuden presidentin. Samalla Nato-keskustelulle alettiin Suomessa avalla ovia uudelleen.

Ulkopoliittinen instituutti oli muuttuneen poliittisen tilanteen hermolla. Se julkaisi Natoon ja mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksia arvioivan raportin joulukuussa 2007. Raportti oli huomiota herättävän tasapainoinen ja laaja-alainen. Siitä puuttui kaikenlainen ideologinen paatos.

UPI:n raportissa kuvattiin Naton muutos sotilasliitosta ”turvallisuusmanageriksi”. Instituutin johtaja Raimo Väyrynen myönsi, että termi turvallisuusmanageri oli jokseenkin epäonnistunut käänös englannista, mutta parempaakaan ei ollut keksitty. Termillä haluttiin kertoa, että perinteinen kollektiivinen puolustus ei enää ollut Naton toiminnan fokus. Sen sijaan Natosta oli tullut erilaisten turvallisuusongelmien käsittelijä ja ratkoja. Käsittely tarkoitti lukemattomia kokouksia, joissa jäsenten kantoja hiottiin kunnes konsensus saatiin syntymään. Ratkominen taas sitä, että erilaisiin kriiseihin lähetettiin Nato-maiden puolustusvoimista koottuja kriisinhallintajoukkoja. Naton kriisinhallintatehtäviin osallis-

tui myös sotilaallisesti liittoutumattomia maita kuten Suomi ja Ruotsi. Selonteko painotti, että mikäli Suomi liittyisi Naton jäseneksi, sen tulisi sitoutua puolustamaan myös muita Nato-maita. Raportin kirjoittajat uskoivat, että Nato-jäsenyys vaikeuttaisi Suomen Venäjän-suhteita hetkelisestään, mutta mitään pysyvää haittaa suhteille ei heidän mukaansa ollut odotettavissa.

Suomalaisen turvallisuuspolitiikan grand old man, suurlähettiläs Jaakko Blomberg, piti julkaisua ansiokkaana, mutta kritisoi sitä yhden keskeisen ja tärkeän asian väärin esittämisestä. Hänen mielestään ei ollut oikein todeta pelkästään, että kollektiivinen puolustus (joka perustuu Naton viidenteen artiklaan) ei ole enää keskeisessä asemassa Naton toiminnassa. Täytyy myös kertoa miksi. Blombergin mukaan kollektiivinen puolustus ei ole keskeisessä asemassa siksi, että perinteistä uhkaa jäsenmaiden turvallisuudelle ei ole tällä hetkellä näköpiirissä. Mikäli uhka nousisi näköpiiriin, nousisi kollektiivinen puolustus taas Naton keskiöön. Suomen kannalta formulointi on tärkeä. Ensimmäinen tapa formuloida asia ("kollektiivinen puolustus ei enää ole keskeinen osa Naton toimintaa") saa lukijan ajattelemaan, että Nato-jäsenyydestä ei olisi apua Suomelle siinä tapauksessa, että Venäjä ryhtyisi meitä uhittelemaan. Toinen tapa formuloida asia ("kollektiivinen puolustus on keskeinen osa Nato-jäsenyyttä, silloin kun siihen katsotaan olevan tarvetta") painottaa Nato-jäsenyyden luonnetta vakuutuksena myös perinteisen sotilaallisen uhan varalta.

Vuoden 2007 lopussa julkaistiin myös toinen Nato-selvitys. Kyseessä oli ulkoministeri Ilkka Kanervan tilaama selvitys mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista. Selvityksen teki Suomen entinen Nato-suurlähettiläs Antti Sierla. Selvitys valmistui joulukuun alussa, ja sitä käsiteltiin hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa. Myös tasavallan presidentti oli kokouksessa läsnä. Kaikki kokouksen osallistujat eivät olleet halukkaita julkaisemaan selvitystä lainkaan. Lopulta se julkaistiin viimeisenä arkipäivänä ennen joulua. Eräät asiantuntijat arvelivat, että julkaisuajankohdan valinnan takana oli pyrkimys katkaista voimistuneelta Nato-keskustelulta siivet. Arvelut saivat vahvistusta, kun tasavallan presidentti ei maininnut Natoa tai Nato-selvitystä perinteisessä uudenvuoden päivän puheessa.

Suurlähettiläs Sierlan Nato-selvitys oli merkittävä raportti. Se vastasi yleisempiin kysymyksiin, jotka olivat kansalaisia Nato-jäsenyydessä ar-

veluttaneet. Nouseeko puolustusbudjetti? Ei ainakaan Nato-jäsenyyden takia. Vaikka Natolla on suositus, jonka mukaan puolustusbudjetin tulisi olla 2 prosenttia kansantuotteesta, ei tähän tavoitteeseen päässyt vuonna 2006 kuin kuusi Nato-maata. Suomen puolustusbudjetti on Naton laskutavan mukaan 1.4 prosenttia kansantuotteesta. Se ei oleellisesti poikkea Naton valtavirrasta eikä siten aiheuta erillistä painetta Suomen puolustusmäärärahojen korottamiseen.

Joutuisiko Suomi lähettämään enemmän joukkoja ulkomaille? Sierlan mukaan vastaus on kielteinen. Jo kymmentuhatta suomalaista on palvellut Naton tehtävissä. Parhailtaan näissä tehtävissä palvelee noin viisisataa suomalaista. Normaali vuotuinen osallistuminen EU:n ja Naton tehtäviin ei nousisi siksi, että se on jo sillä tasolla, jota Suomen kokoiselta jäsenmaalta odotetaan. Lisäisikö Nato-jäsenyys terrorismin uhkaa Suomessa? Ei. Muut seikat kuin Nato-jäsenyys ovat olleet ratkaisevia yllykkeitä terroristihyökkäyksille sekä poliittisesti tai uskonnollisesti motivoituneille vihanpurkauksille. Esimerkiksi Tanskan joutuminen muslimien vihan kohteeksi ei johtunut maan Nato-jäsenyydestä vaan tanskalaisten sanomalehtien julkaisemista pilapiirroksista. Afganistanissa terrori-iskujen kohteeksi taas on joutunut sekä Nato-joukkoja että humanitäärisiä järjestöjä.

Ulkopoliittisen instituutin ja suurlähettiläs Sierlan selvitykset poistivat suuren joukon Natoon liittyviä ennakkoluuloja ja väärinkäsityksiä. Mutta ne eivät väittäneet, ettei Natolla olisi ongelmia. Päinvastoin. Raportit listasivat liudan haasteita. Niistä akuutein on Afganistan. Yhdysvallat on painostanut eurooppalaisia Nato-maita lähettämään lisää joukkoja Afganistaniin sekä kehottanut osallistuvia maita poistamaan omien joukkojensa toimintaa rajoittavia ehtoja. Raporttien julkistamisen jälkeen Yhdysvallat on pyrkinyt lisäämään painetta, mutta tuloksia se ei juuri ole saanut aikaan. Joukkojen määrä Afganistanissa ei ole juuri lisääntynyt. Toinen haaste on asevoimien vanhanaikaisuus. Esimerkiksi Saksalla on asevoimissa 245 000 henkilöä. Näistä vain kymmenen tuhatta kykenee toimimaan samaan aikaan kriisinhallintatehtävissä ulkomailta. (Pahojen kielten mukaan muut kykenevät vartioimaan omia kasarmejaan Saksassa.)

Kolmas haaste, johon raportit viittaavat, on uhkakuvien erilaisuus. Naton uudet jäsenmaat näkevät Venäjän yhä potentiaalisena uhkana.

Yhdysvallat ei yhdy tähän analyysiin vaan painottaa terrorismia ja joukkotuhousteiden leviämistä. Uhkakuvien erilaisuus on johtanut kahdenvälisten järjestelyjen lisääntymiseen. Esimerkiksi Puola ja Tšekki ovat neuvotelleet suoraan Yhdysvaltain kanssa ohjuspuolustusjärjestelmän osien sijoittamisesta maittensa alueelle. Tavoitteena molemmilla mailla on sitoa Yhdysvallat voimakkaammin niiden alueellisen koskemattomuuden puolustamiseen.

Eroja on myös turvallisuuskonseptissa. Eurooppalaiset painottavat diplomatiaa ja laaja-alaista turvallisuutta Yhdysvaltoja enemmän. Painotus ei kuitenkaan näy rahan käytössä: Yhdysvallat käyttää diplomatiaan ja avustustoimintaan Afganistanissa noin kymmenen miljardia dollaria vuodessa. Eurooppalaiset käyttivät vuosien 2002 ja 2006 välisenä aikana yhteensä 12,5 miljardia dollaria siviilikriisinhallintaan ja avustustoimiin Afganistanissa.

Transatlanttiset suhteet eivät olleet porvarihallituksen ainoa huomion kohde. Euroopan unioni oli erittäin voimakkaasti esillä hallituksen toiminnassa. Työnjako ministereiden välillä oli selvä: pääministeri johti Suomen edunvalvontaa EU:ssa, ulkoministeri linjasi Suomen Eurooppa-politiikkaa. Työnjaon mukaisesti pääministeri johti neuvotteluja maataloudesta sekä energia- ja ilmastopakettista. Ulkoministeri kertoi millaista Eurooppaa Suomi halusi Lissabonin sopimuksen pohjalta rakentaa.

Ulkoministeri Ilkka Kanerva piti Eurooppa-politiikkaa koskevan linjapuheen helmikuussa 2008 Clingendael Institute -nimisessä kansainvälisen politiikan tutkimuslaitoksessa Hollannissa. Puheessaan hän vaati EU:n ulkopoliittikkaan lisää rahaa, tehoa ja johtajuutta. Kanerva peräänkuulutti enemmistöpäätösten käyttämistä yhteisessä ulkopoliitikassa ja totesi EU:n kriisinhallinnan kaipaavan lisää rahaa. Lisäksi hän vakuutti, että ”Suomi näkee tarpeen vahvemmalle EU:lle turvallisuudessa ja puolustuksessa”. Epäselvään kysymykseen Lissabonin sopimuksen turvatakeista ulkoministeri ei ottanut kantaa. Helsingin Sanomat totesi, että aiemmin EU-politiikan kokonaisuudesta piirsi kokonaiskuvan pääministeri. Jos pääministeri ei halua kokonaiskuvaa piirtää, ”miksei tähän työhön kelpaisi ulkoministerikin.”<sup>6</sup>

# 2 Kuka johtaa ulkopolitiikkaa?

Itsenäistymisen ensimmäisiä suuria päätöksiä oli ratkaista, johtaako Suomea monarkki vai presidentti. Kuningasseikkailun jälkeen päädyttiin valtiosääntöön, jossa presidentin toimeen yhdistettiin monia monarkistisia piirteitä.

Tänään Suomessa pohditaan, pitäisikö presidentin vai pääministerin johtaa ulkopoliittista. Mielenkiintoista on, että matkan varrella poliittisen oikeiston ja vasemmiston asenteet ulkopoliittikan parlamentaariseen kontrolliin ovat vaihtuneet. Vasemmisto, joka on perinteisesti kannattanut ulkopoliittikan tuomista parlamentin valvonnan alle, on halukkaampi säilyttämään presidentillä ulkopoliittista valtaa kuin oikeisto, joka perinteisesti on kannattanut monarkistista presidenttiyttä. Voi olla, että istuvan presidentin puoluekannalla on vaikutusta siihen, millaiset valtaoikeudet suomalaiset ovat valmiita antamaan presidentti-instituutiolle nyt ja tulevaisuudessa.

## 2.1 Kukin taaplaa tyyllillään

Vuoden 1919 hallitusmuoto keskitti ulkopoliittisen vallan presidentille. Hallitusmuodossa todettiin, että Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti. ”Määrää, jos haluaa” olisi ollut parempi muotoilu. Eräät presidentit pitivät tiukasti kiinni ulkopoliittisen vallan kahvasta. Toiset eivät juuri ulkosuhteista välittäneet. Yksi matkusti Sveitsiin toipumaan ja vietti siellä ison osan presidenttiydestään.

Ensimmäisen ja toisen maailmansodan välisenä aikana ei Suomella ollut yhtään presidenttiä, joka olisi profiloitunut ulkopoliittisena johtajana. Ståhlbergin tehtävä oli hoitaa sisällissodan runtelema maa jaloilleen. Relander matkusteli paljon, mutta ei saanut juuri mitään aikaan. Svinhufvud oli kiinnostuneempi maanpuolustuksesta kuin diplomatiasta. Kallio valoi suomalaisiin rohkeutta talvisodan aikana, mutta ulkopoliittikan johto ei ollut yksin hänen käsissään.

Toisen maailmansodan jälkeiset presidentit olivat selkeitä ulkopoliittisia johtajia. Mannerheim ei tosin presidenttinä ollessaan johtanut päivänpolitiikkaa. Hänen johtajuutensa oli luonteeltaan monarkistista: riitti, että hän oli olemassa jatkuvuuden ja luotettavuuden symbolina suomalaisille ja sodan voittaneille liittoutuneille. Paasikivi otti ulkopoliitikasta tiukan otteen, jota Kekkonen vain vahvisti. Koivisto pohdiskeli paljon ulkosuhteita ja opetteli puhumaan venäjää. Ahtisaaren kiinnostus kansainvälisiin kysymyksiin alkoi jo ennen presidenttiyttä ja jatkui sen jälkeen. Merkillepantavaa Ahtisaaren kaudessa oli se, että Suomella oli kaksi ulkopoliittisesti aktiivista johtajaa (presidentti Ahtisaari ja pääministeri Lipponen), joiden työnjako sujui hyvin. Pääministeri vastasi Eurooppa-politiikasta presidentin kiinnittäessä huomionsa suurvaltapolitiikkaan sekä kansainvälisiin välitystehtäviin. Presidentti Halonen astui virkaansa uuden perustuslain tultua voimaan.

## **2.2 Presidenttivetoisesta ulkopoliitikasta sekamalliin**

Suomen kylmän sodan aikainen ulkopoliittikka oli presidenttivetoista. Se oli sitä jo Paasikiven aikaan, mutta erityisen presidenttivetoista se oli Urho Kekkosen istuessa tasavallan tärkeimmällä paikalla. Eikä presidentti ollut vain ulkopoliittikan johtaja. Hän oli kansakunnan isä, joka valittiin uudelleen poikkeuslailla ja jonka kuva komisti viidensadan markan seteliä vielä hänen hallitessaan.

Ulkopoliittisen vallan siirtäminen hallituksen vastuulle ja sitä kautta eduskunnan valvontaan alkoi varovaisesti presidentti Koiviston tultua presidentiksi. Symbolisella tasolla muutos tuli näkyviin syksyllä 1991, kun Gennadi Janajevin junta yritti vallankumousta. Aiemmin kaikki merkittävät ulkopoliittiset lausunnot olivat presidentin antamia. Nyt meneteltiin toisin. Lehdistön eteen ei tullut presidentti Koivisto vaan pääministeri Esko Aho. Hänen vierellään seisoivat koko hallitus. Viesti oli selvä: ulkopoliittikka ei enää levännyt vain yhden henkilön harteilla. Pääministerin takana oli hallitus ja hallituksen takana koko eduskunta.

Totuuden nimissä on sanottava, että Koiviston aikana muutos ulkopoliittikan valtasuhteissa oli enemmän kosmeettinen kuin todellinen.

Viime kädessä ulkopoliitiikan päätösvalta oli tiukasti presidentin käsissä yleisesti ja Moskovan kaappauksen aikana erityisesti. Syy siihen, ettei presidentti halunnut ottaa kantaa tilanteeseen kesken Janajevin johtamaa kaappausta oli epätietoisuus siitä kenelle valta Moskovassa päätyisi. Presidentti halusi ilmaista Suomen lopullisen kannan vasta sitten kun tiedettiin kenen puolelle tuli asettua.

Presidentin varovainen suhtautuminen muutoksiin Neuvostoliitossa noudatti perinteistä kaavaa. Muuten ajat olivat muuttuneet. 1990-luvun alku oli vauhdikkaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen keskustelun aikaa. Tutkijat kävivät reipasta keskustelua ulko- ja turvallisuuspolitiikan suunnasta. Puolustusministeri Elisabeth Rehn antoi lausuntoja, jotka käsittelivät kansainvälistä politiikkaa laajasti. Tällainen käytös ei olisi ollut sallittua sen enempää puolustusministerille kuin tutkijoille kylmän sodan aikana.

Merkittävä askel kohti ulkopoliitiikan parlamentaarisen kontrollin vahvistamista oli päätös luopua parlamentaarista puolustuskomiteoista. Päätös oli merkittävä siksi, että parlamentaariset puolustuskomiteat olivat todellisuudessa epäparlamentaarisia puolustuskomiteoita. Niiden avulla kierrettiin parlamentti kokonaan. Arat ulkopoliittiset asiat keskusteltiin parlamentaarisissa puolustuskomiteoissa, jotta niitä ei tarvitsisi tuoda eduskunnan suureen saliin. Ainoa peruste nimelle parlamentaarinen puolustuskomitea oli se, että niiden jäsenet oli nimitetty parlamentaaristen voimasuhteiden mukaisesti. Komiteoissa istui puolueiden edustajia sekä tutkijoita, jotka myös saivat paikkansa poliittisten mandaattien perusteella. Sihteerinä toimi yleensä upseeri. Komiteat työskentelivät presidentin tarkassa valvonnassa. Ennen mietintöjen julkaisua varmistettiin, ettei niissä ollut sellaisia painotuksia, joita presidentti ei voinut hyväksyä.

1990-luvulla parlamentaaristen puolustuskomiteoiden tilalle tulivat hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittiset selonteot. Ne olivat julkisia asiakirjoja, joita puitiin eduskunnan valiokunnissa ja suuressa salissa. Ne antoivat eduskunnalle mahdollisuuden ryhtyä valvomaan ulkopoliitiikkaa siinä missä muutakin hallituksen harjoittamaa politiikkaa.

EU-jäsenyys pakotti Suomen pohtimaan eduskunnan, hallituksen ja presidentin roolia ulkosuhteiden kokonaisuudessa. Nopeasti huomattiin, että EU-jäsenyys vaikuttaisi kaikkiin politiikan lohkoihin. Hallitusmuotoa muutettiin jäsenyyden alla niin, että hallitus valmistelee



EU-asiat (koska EU-asiat yleensä ovat eduskunnan asioita). Haluttiin myös varmistaa, että hallitus toimisi eduskunnan vastuulla ja valvonnan alaisena myös EU-asioissa. Siksi eduskunnan suurelle valiokunnalle annettiin vastuu Suomen EU-politiikan ohjeistamisesta ja valvonnasta. Järjestelyä on pidetty erittäin hyvin toimivana.

Mutta mikä oli presidentin rooli? EU-jäsenyyden alkuvuosina voimassa oli vielä vanha valtiosääntö. Siksi oli luonnollista, että presidentti Martti Ahtisaari osallistui EU:n huippukokouksiin eli Eurooppa-neuvoston kokouksiin – vaikka hänellä ei varsinaista roolia siellä ollutkaan. Pääministerin ja presidentin välinen marssijärjestys selvitettiin symbolisella tasolla erään EU-huippukokouksen yhteyteen järjestetyn lehdistötilaisuuden aikana. Pöydän taakse oli asetettu kolme tuolia: yksi presidenttiä, yksi pääministeriä ja yksi ulkoministeriä varten. Kun presidentti Ahtisaari aikoi istua keskimmäiseen tuoliin, totesi pääministeri Lipponen, että näissä EU-asioissa pääministeri istuu keskellä. Presidentti tyytyi tuomioon.

Uusi perustuslaki tuli voimaan vuonna 2000. Remontti oli suuri. Emeritusprofessori Jaakko Nousiainen mukaan Suomi siirtyi ”sekoittuneesta valtiomuodosta parlamentaariseen”. Sekoittuneella järjestelmällä hän tarkoitti vanhaa valtiomuotoa, jossa hallitusvaltaa käyttivät sekä hallitus että presidentti. Parlamentaarisella järjestelmällä hän tarkoitti hallitusvallan keskittymistä eduskunnan luottamuksen varassa toimivalle hallitukselle.

Muutos oli eittämättä suuri. Presidentti ei enää voinut hajottaa eduskuntaa. Hänen nimitysvaltaansa karsittiin merkittävästi ja hänet rajattiin kokonaan EU-asioiden ulkopuolelle. Mutta aivan kokonaan parlamentaariseen järjestelmään ei vuonna 2000 siirrytty. Presidentille jätettiin merkittäviä valtaoikeuksia ulkopolitiikassa. Hallituksen ja presidentin välisen työnjaon kannalta oli onnetonta, että nämä oikeudet määriteltiin epäselvästi ja tulkinnanvaraisesti.

Vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain 93. pykälässä todetaan: ”Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa”. Pykälä ei kertonut, mihin piirretään raja EU-politiikan ja ulkopolitiikan välillä. Se ei myöskään kertonut, mitä yhteistoiminta tarkoittaa. Ainakin sen voidaan olettaa tarkoittavan, että presidentin ja hallituksen on informoitava toisiaan ulkopolitiikkaan liittyvistä ratkaisuksista. Mutta riittääkö tämä? Onko presidentillä veto-oike-

us hallituksen ulkopoliittikkaan tai päinvastoin? Se tiedetään, että viime kädessä hallitus voittaisi avoimen valtataistelun (edellyttäen tietenkin, että sillä on eduskunnan tuki takanaan). Avoimen valtataistelun välttäminen on molempien osapuolten edun mukaista. Siksi epämääräisyys lienee pysyvä tila siihen saakka, kunnes pykälää muutetaan.

Sotilaallisissa kysymyksissä siirtyminen parlamentarismiin jäi myös kesken. Perustuslain mukaan tasavallan presidentti on puolustusvoimien ylipäällikkö. Hän päättää valtioneuvoston esityksestä puolustusvoimien liikekannallepanosta. Lisäksi presidentti päättää sotilaskäskyasioista ”ministerin myötävaikutuksella”. Ministerin myötävaikutus on lisätty tuomaan parlamentaarinen valvonta mukaan sotilaskäskyasioihin.

Presidentille jätetyt laajat ulkopoliittiset valtaoikeudet tarkoittivat sitä, ettei Suomi siirtynyt ”sekajärjestelmästä parlamentaariseen malliin” (kuten professori Nousiainen on arvioinut). Ulkopoliittikan osalta Suomi siirtyi sekamallista entistä sekavampaan malliin. Parlamentin asemaa kyllä vahvistettiin, mutta presidentin ja valtioneuvoston vallankäytön määrittelystä tuli entistä epämääräisempää.

Miksi uusi perustuslaki päätyi ulkopoliittiseen sekajärjestelmään? Miksi ei siirrytty kokonaan parlamentaariseen malliin? Tai vaihtoehtoisesti: miksi ei siirrytty kokonaan presidenttivetoiseen malliin?

Viimeiseen kysymykseen on helppoa vastata. Syy siihen, ettei Suomessa vuonna 2000 siirrytty presidenttivetoiseen valtiosääntöön oli yksinkertainen: mikään puolue ei kannattanut sellaista uudistusta. Urho Kekkosen vallankäytön ylilyönnit olivat vielä kaikkien muistissa. Sitä paitsi vuosikymmeniä jatkunut poikkeustila – kylmä sota – oli ohi. Enää ulkopoliittikkaa ei tarvinnut kohdella muusta politiikasta erillisenä asiakokonaisuutena. EU-jäsenyyden moniulotteisuus vahvisti myös näkemystä siitä, että pääministerin johtaman hallituksen piti kantaa pääasiallinen vastuu maan ulkosuhteista. Toisin sanoen: syitä parlamentarismiin vahvistamiseen oli useita. Ja ne tuntuivat painavilta.

Miksi Suomi ei sitten siirtynyt puhtaaseen parlamentarismiin? Ensimmäinen syy oli traditio. Suomessa oli totuttu presidentin voimakkaaseen valtaan. Oli vaikea kuvitella, että valtiolaiva voisi seilata ilman kapteenia – pääministeriä kun oli totuttu pitämään lähinnä pääinsinöörinä. Toinen syy oli presidentin valintatavassa. Presidentti Mauno Koiviston kaudella presidentinvaalia oli muutettu ratkaisevasti siirtymällä suoraan kansan-

vaaliin. Presidentin viran muuttaminen edustukselliseksi olisi vaikuttanut kansan vallan tyypistämislä.

Kolmas, ja monien mielestä painavin syy, liittyi Euroopan unioniin. Uutta perustuslakia laadittaessa ei vielä osattu – tai haluttu – ymmärtää Euroopan unionin jäsenyyden merkitystä Suomen ulkosuhteille. Ei oltu varmoja siitä, kuuluisivatko suhteet muihin EU-maihin ulkopoliittikan vai sisäpolitiikan alle vai muodostivatko ne oman EU-asioiden kokonaisuuden. Ei tiedetty, hoitaisiko Euroopan unioni suhteet Venäjään ja Yhdysvaltoihin. Ei tiedetty, mihin suuntaan EU:n puolustusulottuvuus kehittyisi. Siksi perustuslakiin jätettiin takaportti: tasavallan presidentti, jolla oli epämääräiset valtaoikeudet ja joka voisi tarpeen tullen edustaa Suomen omia – Euroopan unionista erillisiä – etuja suhteessa Venäjään ja Yhdysvaltoihin ja suhteessa muihin EU-maihin siinä tapauksessa, että EU:n keskeiset instituutiot menettäisivät toimintakykynsä.

Kaiken kaikkiaan kylmän sodan jälkeen tapahtui fundamentaalinen muutos Suomen ulkopoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä. Suomi siirtyi presidenttivetöisestä ulkopoliittikasta sekajärjestelmään, jossa johdostuu on jaettu valtioneuvoston ja presidentin kanssa.

### 2.3 Hybridimallin puolesta ja vastaan

Se, että itse kritisoin nykyistä hybridimallia, ei tarkoita, ettei sillä olisi kannattajia. Tasavallan presidentin kuuluu jo virkansa puolesta puolustaa olemassa olevia valtaoikeuksia. Esimerkiksi presidentti Ahtisaari piti tiukasti kiinni presidentin valtaoikeuksista koko virkakautensa ajan. Presidenttikautensa jälkeen hän päätyi kantaan, jonka mukaan olisi viisasta jatkaa linjaa, jonka mukaan ulkopoliittista valtaa siirretään eduskunnan kontrolliin – eli hallituksen vastuulle.

Lisäksi nykyistä mallia puolustavat eräät poliitikot, poliittiset kommentaattorit ja useat kansalaiset. Vihreiden puheenjohtaja Tarja Cronberg totesi eduskuntavaalien kynnyksellä, että ”EU on niin voimakkaassa muutosvaiheessa, että minulla on turvallinen olo, jos presidentti ja valtioneuvosto hoitavat EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä asioita yhdessä.” (Näkemyks on mielenkiintoinen siksi, että nykyinen perustuslaki ei salli EU-asioiden yhteistä hoitoa vaan toteaa yksiselitteisesti, että EU-asiat kuuluvat pääministerille.) Cronberg kuitenkin tunnusti,

että pitkällä tähtäimelle tällainen toiminta ei ole paras mahdollinen ratkaisu.

Keskustan vahvoihin vaikuttajiin kuuluva Erkki Laatikainen on puolustanut nykyistä hybridimallia sillä, että se maksimoi ulkopoliittisen harkinnan. On totta, että nykyinen malli maksimoi harkinnan siinä tapauksessa, että presidentti ja hallitus edustavat hyvin erilaisia näkemyksiä. Jos hallitus ja presidentti edustavat samanlaisia näkemyksiä, voidaan sanoa, että nykyinen malli minimoi harkinnan: ulkopoliittinen johto voi toimia nopeasti – jopa vaistonvaraisesti – ilman että parlamentin näkemyksiä tarvitsee ottaa huomioon. Jos tavoitteena on maksimoida harkinta, kannattaisi ulkopoliitiikka viedä parlamentin vahvan kontrollin alle.

Eräät johtavat poliitikot ovat myös todenneet, että kansa tuntuu pitävän nykyisestä mallista. Totta on, että mielipidemittaukset eivät osoita suurta hinkua presidentin valtaoikeuksien muuttamiseen. En kuitenkaan ole varma johtuuko kannatus nykyisen hybridimallin erinomaisuudesta vai siitä, että kansalaiset eivät ole sisäistäneet perustuslain muutosta. Saattaa olla, että puolustaessaan nykyistä hybridimallia monet suomalaiset itse asiassa kannattavat Kekkonen aikaisia presidentin valtaoikeuksia.

Eräs merkittävä syy hybridimallin kannatukseen liittyy Natoon. Monet suomalaiset katsovat, että nykyinen presidentti on tae sille, ettei Suomi liity Natoon. Mikäli presidentiksi valittaisiin henkilö, joka kannattaisi Suomen Nato-jäsenyyttä, joutuisivat useat suomalaiset miettimään uudelleen onko nykyisestä kaksoisjohtajuudesta hyötyä.

Itse olen sitä mieltä, että nykyiseen sekamalliin liittyy useita ongelmia. Yksi keskeisimmistä on rakenteellinen kilpailuasetelma kahden eri valtakeskuksen välillä. Tämä kilpailuasetelma tuli esille joulukuussa 2007, kun hallitus päätti lisätä valtioneuvoston kriisinajan toimintavaltaa presidentin kustannuksella. Presidentin kansliapäällikkö Viinanen antoi poikkeuksellisen haastattelun TV-uutisille. Haastattelussa hän vakuutti hallituksen toimivan perustuslain vastaisesti, kun se aikoi pienentää presidentin valtaa tavallisella lainsäädännöllä. Kansliapäällikön mukaan hallituksen olisi pitänyt edetä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Haastattelu oli poikkeuksellinen siksi, että hallituksen ja presidentin välistä valtataistelua ei yleensä ole päästetty julkisuuteen. Ongelmat on pyritty ratkaisemaan kaikessa hiljaisuudessa.

Aiemmin hallituksen ja presidentin välinen taistelu ulkopoliittisesta vallasta oli pulpahtanut näkyviin kiistana siitä, kuka päättää suomalaisten kriisinhallintajoukkojen osallistumisesta kansainvälisiin tehtäviin. Kysymys oli ollut siitä, saako presidentti puolustusvoimien ylipäällikkönä tehdä päätöksen joukkojen lähettämisestä. (Vastaus kysymykseen on kielteinen: asevoimien ylipäällikkö ei voi tehdä päätöstä joukkojen lähettämisestä. Päätös kuuluu poliittiselle vallalle.) Kun tähän kysymykseen oli saatu vastaus, taitettiin peistä siitä, mitä tarkoittaa perustuslain määrittelemä ”yhteistoiminta”.

Kahden toimeenpanevan elimen valtakiistasta on ollut kysymys myös silloin, kun on keskusteltu siitä, tulisiko tasavallan presidentin osallistua EU:n huippukokouksiin vai ei. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kanta kysymykseen on ollut alusta saakka kielteinen. Presidentti on tulkinnut lakia toisella tavoin: hän on osallistunut EU:n huippukokouksiin silloin kun ne ovat liittyneet ”ulkopoliittisiin kysymyksiin”. (Tämä tulkinta ei enää ole mahdollista sen jälkeen kun Lissabonin sopimus astuu voimaan. Silloin Eurooppa-neuvostosta tulee virallinen EU-elin. Suomen perustuslain mukaan EU-asiat kuuluvat pääministerille, (eikä presidentti sen vuoksi enää voi osallistua EU:n huippukokouksiin.)

Kahden toimeenpanevan elimen välisestä kiistasta oli kysymys myös silloin, kun presidentti halusi olla Suomen virallinen edustaja Pietarin G8-kokouksessa. Suomi oli tuolloin EU:n puheenjohtajamaa ja sai sen vuoksi kutsun G8-kokoukseen. Lopulta asia ratkaistiin siten, että pääministeri oli Suomen ja EU:n virallinen edustaja. Presidentti oli paikalla presidentti Putinin henkilökohtaisena vieraana.

Ongelmallista nykyjärjestelmässä on myös se, että kaksoisjohtajuus jakaa Suomen EU-politiikan ja Venäjän-politiikan kahdelle eri valtakeskukselle. EU-politiikkaa johtaa parlamentin luottamuksen varassa toimiva pääministeri. Perustuslain mukaan presidentti johtaa yleistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa yhteistoiminnassa hallituksen kanssa. Kuinka presidentin tulee toimia silloin, kun Suomen ja Venäjän välisissä suhteissa käsitellään EU:n ja Venäjän välisiä asioita? Tuleeko hänen ilmoittaa venäläisille, että nämä asiat kuuluvat perustuslain mukaan pääministerille?

Venäjä ei ole ainoa kysymys, jossa governance-ongelmat tulevat esille. Kun Euroopan unionin ulkoministerit pohtivat Kosovon itsenäisyyden tunnustamista, oli suomalainen kannanmuodostus mutkikasta. Koso-

von tunnustaminen oli keskeinen asia EU:n asialistalla. Näin ollen se kuului pääministerille ja ulkoministerille. Toisaalta itsenäisyyden tunnustaa jokainen EU:n jäsenmaa itse. Tässä mielessä kyseessä oli Suomen ja Kosovon välinen bilateraalin tapahtuma, joka kuuluu tasavallan presidentille. Monimutkaisuus näkyi siinä, että presidentin esittelyä, jossa asia otettiin esille, jouduttiin viime hetkellä lykkäämään, jotta asiasta voitaisiin keskustella kahden instituution (hallituksen ja presidentin) välillä ennen päätöksentekoa.

Sisäisten governance-ongelmien lisäksi hybridimalliin liittyy ulkoinen ongelma. Kenelle Ranskan, Venäjän tai Yhdysvaltain presidentti soittaa, jos hän haluaa keskustella Suomen ulkopoliittisen johtajan kanssa. Soittoaako hän presidentille kahdenvälissä asioissa ja pääministerille asioissa, jotka liittyvät Euroopan unioniin? Kun Neuvostoliitto oli luhistumassa, Yhdysvaltain presidentti George Bush oli läheisessä yhteydessä presidentti Koivistoon. (Oliko yhteydenpidosta hyötyä kummallekaan, on toinen juttu.) Kun presidentti Ahtisaari kuuli televisiosta, että presidentti Clinton ja presidentti Jeltsin olivat päättäneet tavata, hän soitti Washingtoniin ja tarjosi Helsinkiä tapaamispaikaksi. Jos presidentti Medvedev haluaa tulevaisuudessa keskustella Venäjän puutulleista, on hänen soitettava pääministerille, koska yhteinen kauppapolitiikka kuuluu Euroopan unionille. Jos hän haluaa keskustella rekkajonoista, on hänen soitettava presidentille, koska Euroopan unionilla ei ole yhteistä liikennepolitiikkaa. Ei kuulosta kovin toimivalta systeemiltä.

Voimme tietysti luottaa siihen, että meillä on onnea. Pääministeri ja tasavallan presidentti tulevat aina loistavasti toimeen. Voimme luottaa myös siihen, että Suomi ei suoraan tai välillisesti kohtaa suuria ulko- tai turvallisuuspoliittisia haasteita. Tällaisen tulevaisuuskuvan vallitessa ei ole suurta väliä, mitä perustuslakiin on kirjoitettu.

## 2.4 Joko tai!

Mielestäni on selvä, että ulkopoliittinen johto on oltava joko presidentillä tai pääministerillä. Nykyinen hybridimalli on väliaikainen järjestely, jonka hyödyllinen käyttöaika lähenee loppuaan. Entinen pääministeri Paavo Lipponen on kutsunut nykyistä mallia ”itäeurooppalaiseksi seka-

malliksi”. Keskeiset puolueet ovat hyväksyneet, että presidentin valtaoikeuksia arvioidaan uudelleen. Arviointi on parhaillaan käynnissä.

Tähän saakka on ajateltu, että meidän on valittava nykyisen ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän ja karsitun presidenttiyden välillä. Ainoa vaihtoehto ei kuitenkaan ole ulkopoliittisen vallan siirtäminen pääministerille. Toinen vaihtoehto on vallan palauttaminen presidentille. Tällainen ratkaisu vaikuttaa radikaalilta, mutta mahdoton se ei ole.

Kun Suomessa käytiin keskustelua uudesta perustuslaista, ministeri Jaakko Iloniemi perusteli presidentin ulkopoliittista johtajuutta seuraavasti:

*Suomella on erityinen geopolittinen asema sotilaallisen suurvallan rajanaapurina. On varauduttava siihen, että suhteessa syntyy komplikaatioita. Jos täysin valtuuksin varustettu tasavallan presidentti johtaa ulkopoliitikkaa, hänen ei tarvitse pääministerin tavoin ajatella hallituskoalition yhtenäisyyttä, oman puolueensa taktista asemaa eikä edes mielipidekysehyä. Hän voi toimia valtakunnan edun mukaan ilman puoluepoliittisia laskelmia. Sitä ei pääministeri voi tehdä. Siksi presidentikeskeinen ulkopoliittinen johto on parlamentaarista johtoa parempi asia.*

Eduskunta päätti toisin. Ministerin itsensä mukaan eduskunta lähti siitä, että parlamentaarinen päätöksenteko oli arvovalinta. Ilmeisesti se ei liioin hyväksynyt olettamusta, että Suomen geopolittinen asema olisi toisenlainen kuin esimerkiksi Ruotsin.

Vaikka Iloniemen kanta hävisi, on hänen esittämänsä argumentti yhä napakka yhteenveto presidenttivetoisen järjestelmän hyvistä puolista. Näihin hyviin puoliin voidaan lisätä vielä muutama. Ensiksi: jos presidentistä tehtäisiin ulkopoliittikan ehdoton johtaja, tietäisivät suomalaiset, että äänestäessään presidentistä, he valitsevat ulkopoliittisen johtajan eivätkä yleis-, arvo- tai mielipidejohtajaa. Toiseksi: nykyinen governance-ongelma poistuisi. Suomella olisi selkeä ulkosuhteiden johtaja, joka vastaisi sekä Eurooppa-politiikasta että muista ulkosuhteista. Enää ei tarvitsisi pohdiskella, missä Eurooppa-politiikka loppuu ja missä muu ulkopoliittikka alkaa. Kaikki ulkosuhteet kuuluisivat presidentille.

Tällainen ratkaisu edellyttäisi perustuslain kirjoittamista uusiksi. Ulkopoliitikkaa ei enää johdettaisi yhteistoiminnassa. Sitä johtaisi presidentti.

Myös Eurooppa-politiikka kuuluisi presidentille. Hän edustaisi Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Valtioneuvoston kansliaan kerätty EU-osaaminen siirrettäisiin presidentin kansliaan.

Kuulostaa mahdottomalta? Sitä se onkin niin kauan kuin mikään suurista puolueista ei ryhdy ajamaan presidentin vallan lisäämistä. Asetelmat voivat muuttua siinä vaiheessa kun laajasti ymmärretään, että nykyisellä järjestelmällä ei voida jatkaa (sekä governance-ongelman että Lissabonin sopimuksen takia). Jos valinta pitää tehdä vallasta riisutun presidentin ja ranskalaistyyppisen presidentin välillä, voi ranskalaistyyppinen presidentti alkaa tuntua kiehtovalta. Potentiaalisista ehdokkaista ainakin Sauli Niinistö on tehnyt selväksi, että hän ei halua riisua presidenttiä kaikesta vallasta.

Toinen vaihtoehto on siirtää kaikki ulkosuhteet pääministerille. Tämä tarkoittaisi vallalla olevan, eduskunnan merkitystä korostavan, linjan vahvistamista. Tässä vaihtoehdossa on tärkeää, että presidentille ei jätetä mitään ulkopoliittista valtaa. Vallan rippeiden jättäminen presidentille ei korjaisi governance-ongelmaa eikä se edesauttaisi selkeämmän ulkopoliittisen linjan hahmottamista.

Ulkopolitiikan päätöksentekojärjestelmän selkeyttäminen ei automaattisesti ratkaise kysymystä ulkopoliitiikan ”suuresta ideasta” – siitä kuuluko Suomi estoitta länteen vai onko se geopolitiittinen erityistapaus.

Tässä raportissa käytän Suomen perusvalinnoista ilmauksia ”mallioppilas” ja ”oman tien kulkija”. Mallioppilas haluaa olla mukana kaikissa keskeisissä instituutioissa (Nato mukaan lukien). Oman tien kulkija haluaa hoitaa omat asiansa itse.

Jos yhtälöön otetaan mukaan ulkopoliitiikan johtosuhteet, saamme neljä teoreettista vaihtoehtoa: vahva presidentti Natolla tai ilman sekä pääministerivetoinen ulkopoliitiikka Natolla vai ilman. Vaihtoehdot on kuvattu sivulla 41 olevassa kaaviossa.

Nato-jäsenyys yhdistettynä selkeästi hallitusvetoiseen ulkopoliitiikkaan liittäisi Suomen EU-maiden valtavirtaan. Se lisäisi parlamentin valtaa, koska koko ulkopoliitiikka siirtyisi pääministerin vastuulle ja sitä kautta eduskunnan valvovan silmän alle.

Vahva presidentti yhdistettynä selkeään sotilaalliseen liittoutumattomuuteen tarjoaisi virtaviivaisen ja tehokkaan vaihtoehdon parlamentin



	PÄÄMINISTERI JOHTAA	PRESIDENTTI JOHTAA
SUOMI NATOSSA	"Valtavirtainen Suomi"	"Ranskan malli"
SUOMI NATON ULKOPUOLELLA	"Heiveröinen Suomi"	"Erityistapaus"

valvonnassa olevalle ulkopolitiikalle ja Nato-jäsenyydelle. Suomi ei enää olisi EU:n jäsenmaa, jolla olisi mahdollisuus liittyä Natoon. Suomi olisi EU:n jäsenmaa, joka ilmoittaisi olevansa sotilaallisesti liittoutumaton kaikissa ajateltavissa olevissa vaihtoehdoissa.

On mahdollista ajatella myös sellaista vaihtoehtoa, jossa Suomi liittyisi Naton jäseneksi, mutta keskittäisi ulkopoliittisen vallan presidentille. Tässä vaihtoehdossa Suomi korostaisi ulko- ja turvallisuuspoliittista profiliaan, mutta hyväksyisi monenkeskisen (eli multilateraalinen) tavan hoitaa omia ja Euroopan puolustuspoliittisia kysymyksiä. Hyvä malli tällaisesta maasta on Ranska. Tämä vaihtoehto antaisi Suomelle mahdollisuuden profiloitua ulkosuhteiden erikoisasiantuntijana EU:ssa.

Sen sijaan on hyvin vaikeaa ajatella mallia, jossa Suomi jättäytyisi Naton ulkopuolelle ja siirtäisi ulkopoliittisen vallan pääministerille. Pysyvä asema Naton ulkopuolella vaatisi Suomen valtiojohtolta erityisiä ponnisteluja. Meidän tulisi tehdä politiikkamme selväksi EU:n sisällä, suhteessa Natoon sekä suhteessa Venäjään ja Yhdysvaltoihin. On hyvin epäodennäköistä, että pääministeri, jonka vastuulla on koko Suomen politiikan kirjo, selviytyisi tästä tehtävästä kunnialla. Aika ei yksinkertaisesti riittäisi erityisaseman vaalimiseen ja siitä tiedottamiseen. Tämän vaihtoehdon valinta tarkoittaisi tietoista riskinottoa ulkopolitiikan hoidossa.

Voidaan tietysti kysyä, kuinka Ruotsin, Itävallan tai Irlannin pääministerit selviytyvät ulkopoliittisesta vastuustaan. Vastaus löytyy näiden maiden erilaisesta geopoliittisesta asemasta. On vaikeaa ajatella, että näiden maiden naapurit painostaisivat niitä poliittisesti tai sotilaallisesti. Suomen kohdalla ajatus ei ole yhtä mahdoton.

# 3 ”Mallioppilas” vai ”oman tien kulkija”?

On ratkaisun aika. Suomen on päätettävä, haluaako se olla sotilaallisesti liittoutumaton vai sotilaallisesti liittoutunut. Nykyinen politiikka, jossa olemme samaan aikaan Naton sisällä ja sen ulkopuolella, ei optimoi Suomen vaikutusvaltaa eikä turvallisuutta.

Myös ulkopoliittisten valtasuhteiden kohdalla on ratkaisun aika. Suomen on päätettävä, johtaako ulkosuhteita pääministeri vai presidentti. Nykyinen hybridimalli, jossa ulkosuhteita johtaa hieman pääministeri ja hieman tasavallan presidentti ei palvele Suomen etua.

Tämän luvun tarkoituksena on kuvata Suomen perusvaihtoehdot: valtavirtainen Suomi (”mallioppilas”) ja sui generis Suomi (”oman tien kulkija”).

## 3.1 ”Mallioppilas”

Käsite mallioppilas vakiintui suomalaiseen kielenkäyttöön 1990-luvun loppupuolella. Suomi halusi tuolloin näyttää EU:n muille jäsenmaille ja komissiolle olevansa kaikissa asioissa moitteeton jäsenmaa, luotettava partneri ja kiitettävä oppilas.

Ajatus Suomesta ”mallioppilaana” tai ”näyteikkunana” ei ole uusi. Se syntyi paljon ennen Suomen EU-jäsenyyttä. 1800-luvulla olimme lojaleja alamaisia Keisarille, joka oli korottanut meidät kansakunnaksi kansakuntien joukkoon. Otimme osaa kriisinhallintatehtäviin Keisarin ja Euroopan järjestyksen puolesta. Puolustimme rannikkoamme ranskalaisien ja engelsmannien hyökkäystä vastaan. Sotilaamme olivat mukana kukistamassa Pietarin dekabristikapinaa ja palauttamassa opiskelijoita järjestykseen Aleksanteri II:n aikana.

Olimme mallikelpoinen maa myös yhteiskunnallisesti. Venäjän keisareiden oli helppo tehdä yhteiskunnallisia kokeiluja rauhallisessa Suomessa. Aleksanteri I kokosi Suomen säädöt Porvooseen. Aleksanteri II salli

valtiopäivien kokoontua Krimin sodan jälkeen. Nikolai II antoi äänioikeuden naisille. Ei siis ollut mikään ihme, että Suomea pidettiin Venäjän näyteikkunana länteen.

Lojaalista asenteesta oli Suomelle konkreettista hyötyä. Kun keisarin virkamiehet arvostelivat Suomen erikoisasemaa, Nikolai I totesi: ”Jättäkää suomalaiset rauhaan. Suomi on suuren valtakuntani ainoa provinssi, joka ei koskaan ole aiheuttanut minulle hetkenkään huolta tai tyytymättömyyttä.”

Toisen maailmansodan jälkeen Suomi painotti erityisasemaansa. Tästä huolimatta ajanjaksoon kuului myös mallioppilaan piirteitä. Suomi oli ”esimerkki rauhanomaisesta rinnakkainelosta” kahden erilaisen yhteiskuntajärjestelmän kesken. Kekkonen ei halunnut tarjota Suomen mallia muille. Neuvostoliitto halusi. Se olisi mielellään nähnyt muiden länsimaiden seuraavan Suomen jalanjäljissä. Itäblokin maille Neuvostoliitto ei Suomen mallia sen sijaan tarjonnut. Niiden kohdalla Suomen mallin seuraaminen olisi tarkoittanut etääntymistä Neuvostoliiton välittömästä vaikutuspiiristä. Tätä Neuvostoliitto ei voinut sallia.

Kylmän sodan päättymisen jälkeen Suomesta tuli mallioppilas monella eri mittarilla mitattuna. Vaikka Suomella oli takanaan raskas lama, saavutimme Maastrichtin sopimuksen kriteerit rahaliittoon liittymiselle ja otimme euron käyttöön ainoana maana Saksan pohjoispuolella. Nousimme kansainvälisten kilpailukykykymittarien huipulle. Meidät arvioitiin maailman vähiten korruptoiduksi maaksi. Peruskoulumme arvioitiin maailman parhaaksi. Osallistuimme Naton huippukokouksiin ensin havainnoitsijana ja liityimme myöhemmin ensimmäisten joukossa Naton rauhankumppanuusohjelmaan.

Eurooppa-politiikan tavoitteena oli saada Suomelle paikka niissä pöydissä, joissa Euroopan ja Suomen kannalta tärkeitä päätöksiä tehtiin. Omaksuttuun rooliin kuului toimia rakentavasti ja ammattitaitoisesti. Pieniä asioita ei kannattanut riitauttaa, jotta Suomella olisi vaikutusvaltaa suurissa kysymyksissä. Suurissa kysymyksissä Suomella tuli olla kanta, jolle hyvissä ajoin pyrittiin saamaan mahdollisimman laaja kannatus. Tuimme komissiota lähes kaikissa asioissa. Sen sijaan direktiivien täytäntöönpanossa emme juuri poikenneet jäsenmaiden valtavirrasta. Näitä periaatteita noudattaen suoriuduimme mallikelpoisesta ensimmäisestä EU-puheenjohtajuudesta vuonna 1999.

Suomi ei ole ainoa mallioppilaspolitiikkaa harjoittanut maa. Monet uudet jäsenmaat ovat jäsenyyden alkuaikoina pyrkineet Suomen tapaan olemaan korostetun rakentavia suhteessa EU:n instituutioihin ja muihin jäsenmaihin. Hieman yllättävän esimerkin tarjoaa Puola.

Puola hämmästytti kaikki aloittamalla EU-taipaleensa eräänlaisena mallioppilaan. Vastoin odotuksia se ei riitauttanut päätöksiä tai yhdistänyt toisiinsa kuulumattomia asioita. Sen virkamiehet ja poliitikot olivat kielitaitoisia ja länsimielisiä. Sitten valta maassa vaihtui, ja Puola palasi historialliseen rooliinsa. Siitä tuli EU:n häirikkö. Tilanne oli tuttu jo 1800-luvulla. Silloin Suomi oli Keisarin silmissä mallioppilas. Puola taas oli oman tien kulkija. Tilannetta kuvasi hyvin se, että suomalaiset joukot kävivät Keisarin määräyksestä kukistamassa Puolan kapinointia.

Muut EU:n pohjoismaiset jäsenmaat eivät ole olleet aivan Puolan linjoilla, mutta ne eivät ole myöskään pyrkineet mallioppilaaksi. Tanskan taivalta EEC:ssä, EC:ssä ja EU:ssa on leimannut halu erilaisiin erikoisjärjestelyihin. 1970-luvulla Tanska tunnettiin ”alaviitemaana”: tärkeisiin päätöksiin tuli usein Tanskaa koskeva erityisjärjestely, jonka tarkempi luonne esiteltiin sopimusten alaviitteissä. Sama tahti jatkui myös Maastrichtin sopimuksen kohdalla. Tanskalaiset kaatoivat sopimuksen kansanäänestyksessä. (Samaan aikaan Tanska voitti Saksan jalkapallon Euroopan mestaruuskilpailujen finaalissa. Ulkoministeri Uffe Elleman Jensen totesi ytimekkäästi: ”If you can’t join them, beat them.”) Sitten Tanska neuvotteli sopimukseen muutaman itseään koskevan poikkeuksen. Poikkeukset koskivat puolustusta ja yhteistä rahaa. Ruotsikaan ei ottanut käyttöön yhteistä rahaa. Ruotsista ei myöskään tullut koskaan komission merkittävää kannattajaa. Ruotsi luotti enemmän ministerineuvostoon kuin komissioon.

Suomen rooli EU:n mallioppilaana kesti pidempään kuin Puolan. Se päättyi pääministerin vaihdokseen vuonna 2003. Pääministeri Matti Vanhanen totesi, että EU:lla ei enää ollut selkeää ydintä, joten ytimeen tähtääminen ei voinut olla Suomen politiikan johtava ajatus. Vanhanen oli oikeassa siinä mielessä, että EU oli ajautunut suuriin sisäisiin erimielisyyksiin eikä komission asema enää ollut niin vahva kuin se oli ollut Suomen liittyessä unioniin. Myös pienten ja suurten maiden välille muodostui kiulu. Pisteeksi i:n päälle tuli kiista maataloustuista. Pääministeri Vanhanen uhkasi arvioida koko Suomen EU-politiikan ja asennoitumisen komissioon uudelleen, ellei Suomi saisi mieleistään

ratkaisua. Kova neuvottelutaktiikka sopii varmasti myös mallioppilaille, mutta koko EU-politiikan alistaminen maatalousneuvotteluille ei enää ollut valtavirtaisen EU-politiikan mukaista.

Suomi on siis viime vuosina irrottautunut perinteisestä mallioppilaan roolista. Se ei kuitenkaan ole omaksunut itselleen selkeää uutta roolia. On siis syytä pohtia, mitä mallioppilas tarkoittaisi tulevaisuuden valintana.

### **Mallioppilas tulevaisuuden valintana**

Presidentti Martti Ahtisaari on kiinnittänyt huomioita siihen, että suomalaisilla on tarve käyttää rajoittavia määreitä, kun puhutaan Suomen kansainvälisestä asemasta. Kylmän sodan aikana normitimme itsemme puolueettomien maiden tai Pohjoismaiden mukaan. Sen jälkeen olemme tottuneet käyttämään Euroopan unionia kansainvälistä asemaamme määrittäneenä ja rajauksena. Miksi emme voisi yksinkertaisesti kutsua itseämme demokraattiseksi markkinatalousmaaksi ja toimia sen mukaisesti?

Valtavirtainen Suomi tarkoittaisi maamme selkeää identifioitumista osaksi länttä. Toimintamalliin liittyvän ajattelun mukaan Suomi saavuttaa tavoitteensa parhaiten toimimalla rakentavasti, pitkäjänteisesti ja ammattimaisesti EU:n, Naton ja muiden keskeisten kansainvälisten järjestöjen sisällä. Erityisjärjestelyjä ei tarvita. Niitä tärkeämmät ovat yhteiset pelinsäännöt ja vahvat kansainväliset järjestöt.

Mallioppilaspolitiikka mahdollistaisi vallan keskittämisen presidentille. Luonnollisempi vaihtoehto olisi kuitenkin siirtää päätösvalta kaikista ulkosuhteista pääministerin johtamalla hallitukselle. Pääministerivetoisuus siirtäisi Suomen keskisuurten EU-maiden valtavirtaan. Mutta on sille myös muita perusteita. Tärkein niistä on EU-asioiden ulottuminen yhä laajemmalle ja syvemmälle.

On hyvin vaikea vetää selvää rajaa Suomen ulkopolitiikan ja EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan välillä. Suomella on toki kahdenvälisiä suhteita esimerkiksi Venäjään, mutta toisaalta Venäjään liittyvät kysymykset ovat myös EU:n yhteisen politiikan kohteita. Näistä syistä on järkevää keskittää päätöksenteko yhdelle toimeenpanevalle elimelle, hallitukselle, jota johtaa pääministeri.

Myös laaja-alainen turvallisuuskäsite puolustaa vallan keskittämistä pääministerille. Jos ajatellaan, että turvallisuuspolitiikka kattaa hyvin erilaisia kysymyksiä ympäristöuhista perinteisiin sotilaallisiin turvallisuusuhkiin, on järkevää keskittää päätöksenteko hallitukselle, jonka vastuulle kuuluu laajan turvallisuuden koko kirjo.

Kolmas peruste pääministerin ulkopoliittisen vallan vahvistamiselle presidentin kustannuksella liittyy parlamentarismiin. Jos uskotaan, että ulkopoliitiikka on normaalia politiikkaa, on ulkopoliitiikan käsittelyn tapahduttava samalla tavalla kuin muun politiikan. Kaikilla muilla politiikan sektoreilla Suomessa luotetaan parlamentarismiin. Miksi ei myös ulkopoliitikassa?

Ulkopoliittisen vallan siirtäminen pääministerille tarkoittaisi muutosta presidentin asemaan. Presidentistä tulisi edustuksellinen virka. Hän järjestäisi yhä Linnanjuhlat itsenäisyyspäivänä. Hänen yhteiskunnallinen merkityksensä määrittäisi hänen persoonansa ja puheenvuorojen kautta. Hän saattaisi myös asettaa erilaisia työryhmiä miettimään kansakunnan henkistä tilaa tai suomalaisen kulttuurin tulevaisuutta. Mutta toimeenpanovaltaa hänellä ei olisi.

Mallioppilasratkaisu tarkoittaisi selkeää sitoutumista Lissabonin sopimuksen turvatakuihin ja Nato-jäsenyyteen. Ajattelutapa lähtee siitä, että Euroopan unionin jäsenenä Suomi ei tarvitse erityisratkaisuja. Meidän etumme mukaista on, että Euroopan puolustus on järjestetty mahdollisimman selkeäpiirteisesti ja että mahdollisimman moni osallistuu siihen. Kun Euroopan unionin jäsenmaiden suuri enemmistö haluaa hoitaa puolustuksensa Naton kautta, sopii tällainen järjestely myös Suomelle.

Tarkoittaisiko mallioppilasratkaisu puolustusbudjetin nostamista? Osallistuminen kansainvälisiin sotilaallisiin tehtäviin on kallista. Esimerkiksi Ruotsin puolustusvoimat ajautui vuoden 2008 alussa taloudellisiin vaikeuksiin, joiden taustalla oli puolustusvoimien kalliiksi käynyt uudelleen järjestely. Kansainvälisten tehtävien voimakas lisääminen oli osa tätä uudelleen järjestelyä. Siihen kuului myös asevelvollisuusarmeijan alaspäin ja siirtyminen ”nettiperusteiseen sodankäyntiin”. Kysymys Ruotsin kohdalla kuuluu: Yrittääkö maa tehdä yksin kaikkia niitä asioita, joita sotilasliitto Nato tekee yhteisesti? Mikäli Ruotsi olisi Naton jäsen, se voisi hyötyä työnjaosta ja keskittyä tehtäviin, joista se pystyy muita tehokkaammin suoriutumaan.

Mallioppilasratkaisu tarkoittaisi todennäköisesti sitä, että Suomen puolustusbudjetti haluttaisiin pitää vertailukelpoisella tasolla. Tämä ei estäisi Suomea olemasta mallioppilas siinä kuinka vähällä rahalla saa paljon aikaan. Tällä sektorilla Suomella on pitkät perinteet.

Energiapolitiikassa valtavirtaratkaisu tarkoittaisi EU:n yhteisen energiapolitiikan vahvistamista erityisesti suhteessa Venäjään. Suomi ei pyrkisi neuvottelemaan omia erityisratkaisuja Venäjän kanssa vaan tavoittelisi mahdollisimman laajaa eurooppalaista rintamaa.

Ilmastopolitiikalle mallioppilaan rooli antaisi selkeät raamit. Suomen pitäisi pyrkiä edelläkävijän rooliin tällä sektorilla. Riippuen siitä millainen hallitus maalla olisi, voisi edelläkävijän rooliin kuulua joko ydinvoiman lisärakentaminen tai tuulivoiman voimakas lisääminen. Mahdollista olisi myös keskittyä teknologiaan ja markkinaehtoihin ratkaisuihin. Ulkopoliittikan saralla Suomen tulisi nostaa ilmastonmuutoksen hillitseminen ulkopoliittisen agendan kärkeen. Merkillepantavaa on, että pääministeri Vanhanen painotti ilmasto- ja energiakysymyksiä vieraillessaan Yhdysvalloissa tammikuussa 2008.

Ilmastomuutoksen nostaminen ulkopoliittikan kärkiasiaksi ei vielä kerro, millaista ilmastopolitiikkaa Suomi ajaisi. Selvää on, että mallioppilaan imagoon sopisi paremmin rakentava ja laajaa yhteistyötä suosiva lähestymistapa kuin muiden syylistäminen tai voimakas protestointi.

Myös kehitysyhteistyön suhteen mallioppilaan rooli vaatisi voimakkaita ponnisteluja. Suomi voisi profiloitua hyvin eri tavoin (joko uusia, markkinaehtoisia ratkaisuja tai perinteistä apua korostaen), mutta globaalin vastuun kantamista ei mallioppilaan roolissa voitaisi välttää.

## 3.2 Kriisinhallinta ja asevelvollisuus

Mikä olisi suomalaisen asevelvollisuuden tulevaisuus ”mallioppilas”-ratkaisussa? Korvattaisiinko yleinen asevelvollisuus ammattiarmeijalla, jotta Suomi voisi paremmin osallistua kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin?

Yleisen asevelvollisuuden kannatus on niin suuri Suomessa, että siitä ei päästäisi eroon, vaikka eliitti niin haluaisi. Kansalaisista vain yhdeksän

prosenttia kannattaa ammattiarmeijaa. Upseereista ammattiarmeijaa kannattaa noin yksi prosenti.

Ulkoministeriön Nato-selvityksen mukaan jäsenyys Natossa ei edellytä yleisestä asevelvollisuudesta tai alueellisesta puolustusjärjestelmästä luopumista. Monella Naton jäsenmaalla on Suomenkaltainen järjestelmä. Natoa ei kiinnosta, ylläpitääkö Suomi asevelvollisuusarmeijaa vai ei. Sitä kiinnostaa, pystyykö Suomi osallistumaan kansainvälisiin tehtäviin ja pystyykö se ylläpitämään uskottavaa puolustusjärjestelmää. Kuten aiemmin todettiin, Suomi selviytyy jo nyt molemmista velvoitteista keski- tai Nato-maan tapaan. Naton takia yleisestä asevelvollisuudesta ei tarvitse luopua.

Samaan aikaan on todettava, että yleinen asevelvollisuus on kovaa vauhtia katoamassa Euroopasta. Monet EU:n jäsenmaat ovat luopuneet tai luopumassa yleisestä asevelvollisuudesta. Suuria armeijoita ja alueellista puolustusjärjestelmää ei enää tarvita, koska ei ole näköpiirissä sellaista maata tai liittokuntaa, joka uhkasi Euroopan keski- tai länsiosia perinteisellä sotilaallisella voimalla. Tilanne on toinen Venäjän välittömässä läheisyydessä. Venäjällä on riittävä määrä sotilaallista voimaa yksittäisen rajanaapurin uhkaamiseen. Vaikka uhka on teoreettinen, Venäjän naapureiden on otettava perinteiset turvallisuusuhat huomioon tarkemmin kuin Euroopan länsilaidoilla sijaitsevien maiden riippumatta siitä tavoittelevatko nämä ”mallioppilaan” tai ”erilaisen nuoren” asemaa.

Asevelvollisuuden lisäksi myös kriisinhallintatehtäviin osallistuminen nauttii suomalaisten suurta suosiota. Puolet suomalaisista on sitä mieltä, että Suomen tulee osallistua kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin. Kaksi kolmasosaa on sitä mieltä, että osallistuminen Euroopan unionin puolustamiseen kuuluu puolustusvoimien sotilaallisiin tehtäviin. (Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta, MTS 2007)

### **3.3 ”Oman tien kulkija”**

Suomen ulkopoliittikan toinen perusvaihtoehto korostaa Suomen geopolitiittista erilaisuutta ja siitä kumpuavaa tarvetta erityisjärjestelyihin. Malli painottaa kahdenvälisiä suhteita ja kansallisia erityisratkaisuja. Malliin kuuluu pysyvä sotilaallinen liittoutumattomuus sekä vahvalla ulkopoliittisella vallalla varustettu presidentti.



Malli oli voimakkaasti esillä 1990-luvun alussa vaihtoehtona Suomen EU-jäsenyydelle. EU-jäsenyyden myötä Suomen erityisaseman painotus väheni. Sitä mukaan kun EU aktivoitui ulko- ja turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä, ryhdyttiin uudelleen painottamaan Suomen erityisasemaa ja siihen liittyviä erityisjärjestelyitä. Puheet pohjoismaisesta turvallisuuspoliittisesta yhteistyöstä ja Suomen alueellisesta puolustusjärjestelmästä kuuluvat myös erityisasemaa korostavaan retoriikkaan siltä osin kuin ne nähdään vaihtoehtoina Suomen jäsenyydelle Natossa.

Diplomatiassa termiä ”sui generis” käytetään kuvaamaan maata tai ratkaisua, jolla ei ole vertailukohtaa muualla. Suuri osa Suomen viime vuosisatojen historiaa voidaan kertoa painottaen Suomen erilaisuutta. Ja usein juuri näin tehdäänkin.

Jopa Max Jakobson – joka on koko uransa kannattanut Suomen integraatiota läntisiin ratkaisuihin – on korostanut Suomen erilaisuutta. Hän kirjoitti Suomen toista EU-puheenjohtajuutta varten kirjasen, jonka nimi oli Finland – A Lonely Wolf (Suomi – yksinäinen susi). Siinä todettiin, että Suomen historia on ollut monin tavoin poikkeava eurooppalaisesta valtavirrasta. Tänäpäin Suomi poikkeaa muista eurooppalaisista maista muun muassa siinä, että maanpuolustustahto on korkea, siirtolaisia ei juuri ole ja poliittinen järjestelmä ei istu perinteiseen oikeistovasemmistomuottiin.

Historioitsijat ja heidän kirjoittamansa oppikirjat painottavat tavallisesti Suomen erityisyyttä. 1800-luvun historia kerrotaan yleisimmin Suomen erityisaseman näkökulmasta. Vaikka meistä vuonna 1809 tuli osa Venäjän keisarikuntaa, saimme pitkälle menevän autonomian. Meillä oli oma lainsäädäntö, oma halinto ja 1800-luvun loppupuolella oma raha. Oma erillistä ulkopoliittikka Suomella ei tietenkään ollut, mutta sen sijaan meillä oli (suomalaisen tulkinnan mukaan) ”sisäisesti suvereeni” valtio. Lisäksi Suomella oli – niin uskoimme – erityissuhde itse keisariin.

Emme osallistuneet ensimmäisen maailmansotaan kummallakaan puolella vaan sodimme oman erillisen sisäisen sotamme. Myös toisen maailmansodan aikana kuljimme omaa erillistä polkuamme.

Erityisen voimakas Suomen ”sui generis” asema oli kylmän sodan aikana. Suomi oli länsimaa, mutta ei osa länsiliittoumaa. Suomi oli sotilaallisesti liittoutumaton, mutta sillä oli sotilaallinen sopimus Neuvostoliiton kanssa. Suomi piti itseään puolueettomana, mutta toiset puolueettomat

maat eivät sitä seuraansa kovin helposti hyväksyneet. Suomella oli pitkään vahva presidentti, jolla oli poikkeuksellisen läheiset suhteet Neuvostoliiton johtoon. Suomessa oli pitkälle kehittynyt ”kotiryssäjärjestelmä”, joka tarkoitti poliitikkojen, tutkijoiden ja muiden merkittävisä yhteiskunnallisissa asemissa olleiden jatkuvaa yhteydenpitoa KGB:n edustajiin.

Suomen ulkopoliitikassa painotettiin Suomen ja Neuvostoliiton välistä erityissuhdetta. Usein korostettiin, että tämä suhde ei ollut riippuvainen kansainvälisen politiikan suhdanteista. Suhde perustui luottamukselle, ja sen takaajana oli pitkään presidentti Kekkonen. Kun Koivistosta tuli presidentti, katsoi hän tärkeimmäksi tehtäväkseen jatkaa Suomen ja Neuvostoliiton välistä erityissuhdetta. Yya-sopimus uusittiin huomattavasti ennen määräaika.

Erityissuhde Neuvostoliittoon päättyi Neuvostoliiton hajoamiseen. Kolme kuukautta Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen Suomi jätti jäsenhakemuksen Euroopan unionille. Toisin kuin Itävalta Suomi ei pyytänyt itselleen erityisasemaa puolueettomuuteen vedoten. Oman tien kulkija astui syrjään, ja mallioppilas otti hänen paikkansa.

Sitä mukaan kun Suomi luopui erityisasemansa korostamisesta, se luopui myös voimakkailla valtaoikeuksilla varustetusta presidentistä. Kokonaan presidentin valtaoikeuksista ei kuitenkaan luovuttu. Siirryttiin ulkopoliittisen päätöksenteon osalta sekajärjestelmään.

Siirtyminen sui generis -politiikasta valtavirtapolitiikkaan ei kuitenkaan ollut niin itsestään selvää kuin jälkikäteen saattaa vaikuttaa. Erityisesti Keskusta piti puolueettomuusvarausta vartenotettavana vaihtoehtona EU-jäsenyyttä haattaessa. Keskeinen ero oppositiojohtaja Ahon ja pääministeri Lipposen Eurooppa-ajattelussa 1990-luvulla koski Suomen aseman määrittelyä. Aho oli sitä mieltä, että Suomen rooli Euroopassa määrittyy sen geopolittisen aseman kautta. Lipponen oli sitä mieltä, että Suomen rooli määrittyy sen poliittisen vaikutusvallan kautta.

Viime aikoina on uudelleen noussut esiin puheenvuoroja Suomen erityisasemasta. Erityisasemaa on korostettu keskustelussa Suomen maatalouden tukitarpeesta. Erityisasemaa on korostettu myös keskustelussa uusiutuvan energian käytöstä. Nämä puheenvuorot eivät kuitenkaan ole liittyneet ulkopoliittikkaan.

Ulkopolitiikan saralla kysymys kuuluu, saako Suomi edistettyä itselleen tärkeitä kysymyksiä paremmin erityisratkaisuilla vai eurooppalaisen valtavirran mukaisilla ratkaisuilla. Tässä asiassa Max Jakobson on ollut eurooppalaisen valtavirran kannalla. Presidentti Halonen on taas kehoittanut pohtimaan Suomen erityisratkaisun hyviä puolia.

### **”Oman tien kulkija” tulevaisuudessa**

Sui generis -vaihtoehto tarkoittaisi niin sanotun Nato-option hylkäämistä ja julistautumista pysyvästi sotilaallisesti liittoutumattomaksi maaksi. Euroopan unionin piirissä se tarkoittaisi Suomen turvallisuuspolitiikan erityisluonteen vahvistamista: Suomi ei haluaisi tulla EU:n turvatakuiden piiriin sen enempää turvatakuiden antajana kuin vastaanottajana. Tässä asiassa Suomi voisi seurata Ruotsin harkitun epämääräistä kantaa ja ilmoittaa, ettei se seuraa ”passiivisena”, jos toinen EU-maa joutuisi aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Samalla tekisimme kuitenkin selväksi, että emme missään nimessä aio kiirehtiä auttamaan Viroa, jos se joutuisi sotilaallisen hyökkäyksen kohteeksi. Toisaalta Suomi voisi lähestyä Itävaltaa, joka arvioi kaikkia ulko- ja turvallisuuspoliittisia sitoumuksiaan yhä edelleen puolueettomuusnäkökulmasta. (Erona tietenkin on se, että Suomen puolueettomuudelle ei ole Itävallan tapaista laillista perustetta.) Joka tapauksessa Suomi korostaisi toiminta- ja harkintavapauttaan. Kriisinhallintatehtäviin Suomi osallistuisi oman valintansa mukaan, mutta tuskin kovin innokkaasti.

Erityisasemaan perustuva ulkopoliittikka edellyttäisi presidentin ulkopolitiittisten valtaoikeuksien voimakasta vahvistamista. Presidentin aseman vahvistaminen tarkoittaisi paluuta ajatteluun, jonka mukaan ulkopoliittikan johto pitää erottaa päivänpolitiikasta. Vahvalla presidentillä olisi mahdollisuus muodostaa suoria kahdenvälisiä suhteita Venäjän, Yhdysvaltain ja keskeisten eurooppalaisten maiden johtoon. Suorat suhteet olisivat välttämättömiä, koska Suomi ei olisi mukana Natossa eikä se kuuluisi Euroopan unionin yhteisen puolustus- ja turvallisuuspolitiikan piiriin.

Tällainen ”oman tien kulkija” -malli saattaa yhtäkkiä kuulostaa epärealistiselta vaihtoehdolta. On kuitenkin tärkeä huomata, että tällä mallilla

saattaisi olla suuri kannatus suomalaisten keskuudessa. Suomalaiset eivät ole kovin innostuneita presidentin ulkopoliittisten valtaoikeuksien karsimista. Eikä liittyminen Natoon juuri innosta. Nykyinen valtiojohto on korostanut sitä, että ulkopoliitikan pitää nojautua kansan tukeen. Tästäkin syystä tämä vaihtoehto kannattaa läpikäydä.

Maailmalta löytyy esikuvia Suomelle, joka harjoittaisi sui generis -politiikkaa. Sveitsi on valinnut pysyvän puolueettomuuden. Itävallan puolueettomuuteen on viite maan perustuslaissa. On epätodennäköistä, että Ruotsi kovin herkästi liittyisi Natoon. Sen sijaan Ruotsi pyrkii selvästi profiloitumaan Naton parhaana liittokunnan ulkopuolisena kumppanina.

Sui generis -mallin kannattajat voivat hakea perusteita näkemykselleen myös EU:n ulkopuolelta. Ainakin Georgiassa ja Israelissa on käyty keskustelua Suomen mallista. Eräät tutkijat näissä maissa ovat tarjonneet Suomen mallia ratkaisuksi geopoliittisesti vaikeassa asemassa olevien maiden turvallisuuspolitiikkaan. Tutkijoita on kiehtonut periaate, jonka mukaan ollaan lähellä Natoa, mutta ei liitytä siihen.

Vahvasta presidenttiydestä on myös selkeitä esimerkkejä. Ranskan presidentti Nicolas Sarkozy muistuttaa ulkopoliitikan johtajana Urho Kekkosta, joka piti kaikkia lankoja käsissään. Yhdysvaltain presidentti on ulkopoliitikan johtaja ja asevoimien ylipäällikkö. Venäjän presidentti Vladimir Putin oli ehdoton ulkopoliitikan johtaja. Vielä on epäselvää kenelle ulkopoliittinen valta kuuluu Venäjän presidentinvaalien jälkeen. Kaukasukselta ja Itä-Euroopasta löytyy monia maita, joissa presidentillä on vahva ulkopoliittinen valta.

Sui generis -mallin voisi yrittää siirtää myös energiapolitiikkaan. Tämä tarkoittaisi kahdenvälisiä neuvotteluja Venäjän kanssa kaasuputkista, sähkökaapeleista ja muista mahdollisista hankkeista. Epäselvää kuitenkin on, olisiko Suomella tarpeeksi kiinnostavaa tarjottavaa Venäjälle, jotta se voisi neuvotella itselleen erityisjärjestelyjä.

Kehitysyhteistyössä ja ilmastopolitiikassa Suomi voisi omaksua juuri sellaisen linjan kuin itse haluaa. Vastavirtaan kulkeminen olisi yhtä lailla mahdollista kuin edistyksellisen ilmastopolitiikan ajaminen. Sama vapaus valita pitäisi kehitysyhteistyössä. Kun Suomi ei kerran pyrkisi vastavirtaan, ei sillä olisi mitään menetettävää siinä tapauksessa, että se ei toimisi mallioppilain tapaan.

Jos uskomme, että pystymme yksin saamaan äänemme parhaiten kuuluviin Washingtonissa ja Moskovassa, tulisi meidän harkita oman tien kulkija mallia. Jos olemme sitä mieltä, että paras turvallisuustae Venäjän mahdollista painostusta vastaan on olla mahdollisimman etäällä länsimaisista puolustusjärjestelyistä, tulisi meidän vakavasti pohtia tätä mallia.

### 3.4 Pohjoismainen suuntaus

Pohjoismaista turvallisuuspoliittista yhteistyötä kannattaa käsitellä tässä yhteydessä sen vuoksi, että sitä on julkisessa keskustelussa silloin tällöin esitetty vaihtoehtona Nato-jäsenyydelle. Tässä ajattelumallissa asevelvollisuusarmeija, alueellinen puolustusjärjestelmä ja pohjoismainen turvallisuuspoliittinen yhteistyö muodostavat yhdessä uskottavan vaihtoehdon sotilaalliselle liittoutumiselle.

Pohjoismainen puolustusyhteistyö on vanha teema. Sitä yritettiin 1930-luvulla, mutta ”puolueettomuusyhteistyön” nimellä kulkenut sotilaallinen yhteistyö ei onnistunut pitämään Tanskaa, Norjaa eikä Suomea toisen maailmansodan ulkopuolella. Seuraava vaihe oli Suomen ja Ruotsin välinen sotilaallinen yhteistyö talvisodan aikana. Virallisesti Ruotsi oli puolueeton, mutta epävirallisesti ei: ruotsalaisia vapaaehtoisia tuli puolustamaan Suomea. Lisäksi saimme merkittävää taloudellista ja humanitääristä apua. Talvisodan loputtua keskusteltiin Suomessa ja Ruotsissa hetki jopa valtioliitosta. Jatkosodan aikana ruotsalaisten vapaaehtoisten määrä jäi pieneksi: Suomen sotilaallinen yhteistoiminta Natsi-Saksan kanssa lannisti ruotsalaisten halua auttaa suomalaisia. Jos talvisodan aikaista tunnelmaa Ruotsissa kuvasi lause ”Finlands sak är vår”, oli se jatkosodan aikana muuttunut muotoon ”Finlands sak är svår”.

Kylmän sodan aikana pohjoismaista puolustusyhteistyötä ei mainittavasti ollut. Syy tähän oli Neuvostoliitto. Neuvostoliitto hyväksyi Suomen jäsenyyden Pohjoismaiden liitossa (vuonna 1951) vain sillä ehdolla, että järjestössä ei käsitellä puolustukseen tai turvallisuuspolitiikkaan liittyviä kysymyksiä. Muut pohjoismaat ystävällisesti hyväksyivät tämän rajoituksen saadakseen Suomen mukaan. Asenteet olivat muuttuneet 1930-luvusta, jolloin erityisesti Tanska oli sitä mieltä, että

Suomi ei ollut Pohjoismaa eikä siksi sopinut mukaan pohjoismaiseen yhteistyöhön.

Kylmän sodan päättyminen poisti rajoitukset pohjoismaiselta puolustusyhteistyöltä. Suomi ja Ruotsi tarttuivat tilaisuuteen ja ryhtyivät suunnittelemaan yhteistyötä ilma- ja merivalvonnassa sekä puolustusvälinehankinnoissa. Hyvin alkanut yhteistyö kaatui siihen, että Suomi ei ostanut ruotsalaista JAS-hävittäjää vaan päätyi hankkimaan amerikkalaisen F-18 Hornet -hävittäjän. Samaan aikaan Euroopan unioni alkoi viedä enemmän ja enemmän suomalaisten poliitikkojen, virkamiesten ja tutkijoiden ajasta. Pohjoismainen yhteistyö – sekä sotilaallinen että poliittinen – unohtui käytännöllisesti katsoen kymmeneksi vuodeksi. Tilannetta ei auttanut se, että pääministerit Persson ja Lipponen eivät tulleet kovin hyvin toimeen. Sen jälkeen kun Suomen pääministeriksi tuli Matti Vanhanen, alkoi yhteistyö Suomen ja Ruotsin välillä saada uudelleen vauhtia. Ilkka Kanervan tultua ulkoministeriksi laajentui Suomen aktiivisuus myös muihin Pohjoismaihin Ruotsin lisäksi.

Tammikuussa 2008 käytiin intensiivinen keskustelu siitä voisiko pohjoismainen turvallisuuspoliittinen yhteistyö olla vaihtoehto Suomen Nato-jäsenyydelle. Keskustelu sai alkunsa Ruotsin ulkoministeri Carl Bildtin lausunnosta, jossa hän piti pohjoismaista puolustusyhteistyötä hyvänä asiana. Yleisradion toimittaja kertoi Bildtin tarkoittaneen, että pohjoismaista puolustusyhteistyötä tulisi tarkastella nimenomaan vaihtoehtona Nato-jäsenyydelle.

Suomessa aiheeseen tarttuivat muun muassa presidentti Halonen ja eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtaja Pertti Salolainen. Halonen ilmaisi ilonsa siitä, että Ruotsi oli tullut Suomen ajatusmallin kannalle. Salolainen sanoi yhteistyön olevan tärkeä, koska Nato-jäsenyys ei näyttänyt realistiselta vaihtoehdolta nykyisen hallituksen ja nykyisen presidentin aikana.

Valitettavasti keskustelu perustui väärinkäsitykseen. Ulkoministeri Bildt ei ehdottanut pohjoismaista puolustusyhteistyötä korvaavaksi vaan täydentäväksi ratkaisuksi kunkin Pohjoismaan omalle puolustusratkaisulle. Erityisen selvästi hän totesi, ettei keskustelua pohjoismaisesta puolustusyhteistyöstä pidä sekoittaa tai kytkeä Nato-keskusteluun eri maissa: ”Men detta – underströk jag – skall inte förväxlas eller sammanblandas med diskussionen om Nato i olika länder.” Suomalaiset eivät olleet

ehtineet paneutua Bildtin puheenvuoroon ennen kuin antoivat siitä lausunnon. Poikkeuksen muodosti ulkoministeri Kanerva, joka kommentoi asiaa todeten, että Bildt ei tarkoittanut, että pohjoismainen puolustusyhteistyö ja Nato-jäsenyys olisivat toisiaan pois sulkevia seikkoja.

Bildtin analyysi oli oikea. Pohjoismaisesta puolustusyhteistyöstä ei ole Suomen tai minkään muun pohjoismaan ulkopoliittikan perusratkaisuksi. Pohjoismaat eivät pysty eivätkä halua perustaa omaa, erillistä puolustusliittoa, joka ottaisi vastuun alueen kollektiivisesta puolustuksesta. Tanska ja Norja ovat Nato-maita ja hoitavat puolustuksensa sen kautta. Ruotsi ja Suomi ovat sen sijaan voimakkaasti mukana EU:n turvallisuuspolitiikan kehittämässä. Jatkaakseni tässä raportissa käyttämäni metaforaa: ”nuoresta viikingistä” ei ole kolmanneksi vaihtoehdoksi oman tien kulkijan ja mallioppilaan rinnalle.

Vaikka pohjoismainen puolustusyhteistyö ei voi korvata kansallisia turvallisuuspoliittisia perusratkaisuja, se voi olla tärkeä osa Suomen puolustuspolitiikkaa. Pohjoismailla on yhteisiä geopolittisia intressejä (muun muassa Itämeri ja pohjoiset alueet), niillä kaikilla on pitkä perinne rauhanturvaamisessa ja kriisinhallinnassa, niillä on kokemuksia yhteisistä hankinnoista sekä yhteistyöstä meri- ja ilmavalvonnan sekä meripelastuksen saralla.

Helsingin Sanomien haastattelemat asiantuntijat arvioivat tammikuussa 2008, että Suomen puolelta puolustusyhteistyöhön osallistuttaisiin melko kevyesti. Yhteistyötä voitaisiin tehdä esimerkiksi ampuma- ja harjoitusalueiden yhteiskäytössä. Lisäksi listalla oli muun muassa kaluston yhteishankintaa ja huoltoa, ilma- ja merivalvontaa, yhteistyötä kansainvälisissä operaatioissa ja koulutusta.

Kovin pitkälle operatiivisessa yhteistyössä Pohjoismaiden kesken ei voida mennä, koska kysymyksessä ei ole sotilasliitto. Prikaatinkenraali Arto Rätty, joka vastaa kansallisesta puolustuspolitiikasta puolustusministeriössä, on todennut, että erillisten kansallisten puolustusten huomioiminen rajoittaa muun muassa sotilaskaluston yhteistä omistamista ja yhteistä ilmavalvontaa: ”Täytyy aika selvästi vetää raja, kun mennään operatiiviseen voimankäyttöön, silloin kun toimitaan toisen valtion tilassa ilman sotilasliittoa.”<sup>7</sup>

Jos Suomi ja Ruotsi seuraisivat Pohjoismaiden enemmistöä ja liittyisivät Natoon, olisi pohjoismainen puolustusyhteistyö huomattavan paljon

nykyistä helpompaa. Mutta mikään ei estä pohjoismaista sotilaallista yhteistyötä siinä tapauksessa, että Suomi ja Ruotsi pysyvät sotilasliiton ulkopuolella.

Lisäplussa pohjoismaiselle yhteistyölle on se, että suomalaiset kannattavat sitä laajalla rintamalla. Lähestulkoon kaikki suomalaiset pitävät sitä tärkeänä, kun asiaa kysytään mielipidemittauksissa. Pohjoismaista ei kuitenkaan haeta kumppania sotilasliittoon: vain kymmenen prosenttia suomalaisista pitää puolustusliittoa Ruotsin kanssa mieluisimpana vaihtoehtona siinä tapauksessa, että Suomi päättäisi liittoutua sotilaallisesti. Mieluisin vaihtoehto on EU:n kehittyminen sotilasliitoksi (42 %). Toiseksi suosituin vaihtoehto on Suomen jäsenyys Natossa. Tätä vaihtoehtoa kannattaa 33 prosenttia suomalaisista – siis siinä tapauksessa, että Suomi päättäisi liittoutua sotilaallisesti. (MTS 2007)

Mielenkiintoinen kysymys, jota julkisuudessa ei ole käsittäkseni pohdittu, liittyy Pohjoismaisen turvallisuuspoliittisen yhteistyön suhteeseen EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan. Kysymys kuuluu, voisiko yhteistyötä tulevaisuudessa harjoittaa niin sanotun EU:n rakenneyhteistyön puitteissa?

Lissabonin sopimus toteaa rakenneyhteistyöstä seuraavasti:

*Jäsenvaltiot, joiden sotilaalliset voimavarat täyttävät korkeammat vaatimukset ja jotka ovat tehneet keskenään tiukempia sitoumuksia tällä alalla suorittaakseen vaativampia tehtäviä, aloittavat unionin puitteissa pysyvän rakenteellisen yhteistyön.*

Mikäli Suomi haluaisi profiloitua EU:ssa mallioppilana, kannattaisi sen harkita pohjoismaisen turvallisuuspoliittisen yhteistyön viemistä EU:n rakenneyhteistyön piiriin. Mikäli Suomi päätyy erityisaseman korostamiseen, ei eurooppalaisella normistolla ole yhtä suurta merkitystä.



# 4 Kansa vastaan eliitti?

Suomalaisilta ei ole suoraan kysytty kannattavatko he ”mallioppilasta” vai ”oman tien kulkijaa” ulkopoliittikkamme perusvalinnaksi. Ehkä hyvä näin. Ihmiset vastaisivat todennäköisesti kielikuviin liittyvien assosiaatioiden eikä niiden sisältöjen perusteella. Sen sijaan suomalaisilta on vuosien ajan kysytty mitä yksityiskohtaisimpia kysymyksiä turvallisuuspolitiikasta, Euroopan unionista, Natosta, kehitysyhteistyöstä ja muista kansainvälisen politiikan kysymyksistä.<sup>8</sup> Lisäksi on tehty joitakin pienempiä kyselyjä turvallisuuspolitiikan asiantuntijoiden mielipiteistä.

Näyttäisi siltä, että kansan ja turvallisuuspoliittisen eliitin mielipiteissä on eroja. Perustavaa laatua oleva kysymys onkin, pitäisikö ulkopoliitikkaa johtaa kansalaisten mielipiteiden vai asiantuntijoiden näkemysten mukaan?

Perinteisesti Suomessa on lähdetty siitä, että valtiojohto hankkii parhaan mahdollisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen asiantuntemuksen ja johtaa ulkopoliitikkaa sen antamalla varmuudella. Kylmän sodan jälkeen ulkopoliittikan demokratiavajetta on korjattu lisäämällä eduskunnan mahdollisuuksia vaikuttaa ulkopoliittisiin linjauksiin ja valvoa hallituksen toimia. Tästä huolimatta ulkopoliitikkaa on yleensä pidetty alueena, joka vaatii erikoisosaamista. Toisaalta on myös kuultu sellaisia mielipiteitä, että valtiojohdon ei tule tehdä merkittäviä ulkopoliittisia ratkaisuja ennen kuin kansa on asettunut niiden taakse.

## 4.1 Presidentti vai pääministeri?

Yleisradio teetti maaliskuussa 2007 tutkimuksen siitä, mitä turvallisuuspolitiikan asiantuntijat ovat mieltä presidentin ulkopoliittisista valtaoikeuksista. Vastajaat olivat kansainvälisen politiikan tutkijoita ja diplomaatteja.<sup>9</sup>

Kaksi kolmasosaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan asiantuntijoista oli sitä mieltä, että kysymys presidentin valtaoikeuksien rajoittamisesta pitäisi nostaa esiin. Kyselyyn vastanneet diplomaatit olivat kommentoineet kysymystä muun muassa toteamalla, että ”perustuslain valuvika tulisi korjata”. Toinen diplomaattien kommentti oli, että ”jaettu vastuu ei ole kenenkään vastuu”. Yleensä vastaajat pitivät nykyistä järjestelmää epäselvänä ja turhan mutkikkaana.

Yksi kysymykseen vastanneista tutkijoista oli luonnehtinut uudistusta keskeneräiseksi ja sudeksi jo syntyessään.

Kansalaisten mielipiteet poikkeavat asiantuntijoiden kannoista selkeästi. Vain viisitoista prosenttia yhtyi vuoden 2008 alussa täysin väitteeseen, että pääministerin tulisi johtaa Suomen ulkopoliittikkaa presidentin sijaan. Tämän lisäksi 18 prosenttia oli jokseenkin samaa mieltä väitteen kanssa. Suunnilleen sama osuus suomalaisista kannatti presidentin ulkopoliittisen vallan kasvattamista (14 prosenttia on täysin samaa; 20 prosenttia on jokseenkin samaa mieltä väitteen kanssa).<sup>10</sup>

Pääministerin johtamaa ulkopoliittikkaa kannattivat erityisesti Kokoomuksen ja Keskustan kannattajat. Kokoomuksen kannattajista pääministerivetoista ulkopoliittikkaa kannatti 57 prosenttia, Keskustan kannattajista 53 prosenttia. Sosialidemokraattien kannattajista vain 15 prosenttia kannatti pääministeriä ulkopoliittikan johtajana.

Puolueiden kannattajien suhtautuminen ulkopoliittikan parlamentaariseen kontrolliin muodostaa kiinnostavan kontrastin suurten puolueiden perinteisiin kantoihin. Sosiaalidemokraatit vastustivat voimakkaasti monarkiaa itsenäistymisen alussa ja ovat yleensä kannattaneet eduskunnan vallan lisäämistä myös ulkopoliittikassa. Melko selvältä vaikuttaa, että istuvan presidentin puoluekanta vaikuttaa Sosialidemokraattien mielipiteisiin. Oman puolueen edustajalta ei haluta leikata valtaa. Näkemys on ymmärrettävä, mutta ei kovin looginen siksi, että uudistukset koskivat vasta seuraavan presidentin valtaoikeuksia.

Kokoomuksen tie on kulkenut toiseen suuntaan kuin Sosialidemokraattien. Kokoomus kannatti itsenäistymisen hetkellä monarkiaa ja on perinteisesti ollut vahvan presidentin kannattaja. Nyt puolueen puheenjohtaja Jyrki Katainen haluaa siirtää presidentin ulkopoliittiset valtaoikeudet pääministerille. Mielenkiintoiseksi Kokoomuksen tilanteen tekee se, että puolueen todennäköinen presidenttiehdokas, eduskunnan

puhemies Sauli Niinistö, ei ole innostunut presidentin valtaoikeuksien karsimisesta. Hän saattaisi olla valmis jopa lisäämään niitä. Vielä on liian aikaista sanoa pystyykö Sauli Niinistö muuttamaan kokoomuksen kantaa vai joutuuko hän sopeutumaan puolueen linjaan.

Suomen Keskustan edeltäjä, Maalaisliitto, oli tasavaltaisuuden voimakas kannattaja itsenäisyys alussa. Presidentti Kekkonen aikana puolueesta tuli voimakkaan presidentin kannattaja. Tällä hetkellä puolueen kannattajat ovat pääministerivetoisen ulkopoliittikan kannalla. Eräät puolueen keskeiset vaikuttajat ovat kuitenkin ilmaisseet voimakkaan tuen nykyiselle järjestelmälle. Jos sosialidemokraattien kantoihin vaikuttaa istuvan presidentin puoluekanta, voidaan olettaa, että keskustan kannattajien mielipiteisiin vaikuttaa istuvan pääministerin puoluekanta.

## 4.2 Nato vai ei?

Kaksi kolmasosaa suomalaisista on sitä mieltä, että Suomen pitäisi pysyä sotilaallisesti liittoutumattomana. Vain kaksikymmentäkuusi prosenttia suomalaisista on sitä mieltä, että Suomen tulisi pyrkiä Naton jäseneksi. (MTS 2007).

Tärkein syy vastustaa Nato-jäsenyyttä on ajatus, että ”suomalaiset sotilaat joutuisivat sotiin Suomen ulkopuolelle”. Tätä mieltä on 48 prosenttia vastaajista. Lähes yhtä tärkeitä syitä Nato-jäsenyyden vastustukselle ovat näkemys, jonka mukaan ”Suomen on hyvä pysyä suurvaltaristiriitojen ulkopuolella” (46 %) ja ajatus, että ”USA:lla on liian suuri vaikutus- ja määräysvalta Natossa” (43 %).

Mielenkiintoista on, että syyt Naton vastustukselle näyttävät säilyvän muuttumattomina riippumatta siitä, kuinka paljon tietoa Natosta jaetaan. Asiantuntijat ovat usean kertaan todenneet, että suomalaisia sotilaita on jo maksimimäärä sotilaallisissa tehtävissä Suomen ulkopuolella. Monet asiantuntijat ovat myös todenneet, että EU:n jäsenenä Suomi on pitkälle riippuvainen EU:n yhteisistä linjauksista suhteessa suurvaltoihin. Kylmän sodan aikaista mahdollisuutta ”istua katsomossa” ei enää Suomella ole. Asiantuntijat ovat myös todenneet, että Yhdysvaltain määräysvalta Natossa on pienempi kuin se on esimerkiksi Kansainvälisessä valuuttarahastossa tai Maailmanpankissa – kuitenkin Suomi

ei harkitse eroa näistä instituuteista. Ilmeisesti suhtautuminen Natoon määrittyy rationaalista ajattelua syvempien psykologisten prosessien ohjaamana.

Virassa olevien diplomaattien mielipidettä Nato-jäsenyydestä ei käsitteäkseni ole tutkittu. Sen sijaan eläkkeellä olevien diplomaattien Nato-kannoista on ”mutu-tietoa”. Erään tunnetun eläkkeellä olevan suurlähettilään mukaan 90 prosenttia entisistä suurlähettiläistä kannattaa Natoa ja ”lopun ovat liian vanhoja ajattelemaan selkeästi”.

Upseeriliiton vuonna 2007 tekemän tutkimuksen mukaan 54 prosenttia upseereista kannatti Nato-jäsenyyttä. Vastustajia on 36 prosenttia. Natoa puoltavia kannanottoja on tullut useilta entisiltä suurlähettiläiltä. Kukaan turvallisuuspolitiikan asiantuntija ei ole viime aikoina käyttänyt puheenvuoroja presidentin valtaoikeuksien lisäämisen puolesta.

Mikään puolue ei ole asettunut avoimesti kannattamaan Nato-jäsenyyttä. Kokoomusta pidetään yleisesti Nato-myönteisimpänä suurista puolueista. Mielipidemittaukset tukevat tätä käsitystä. Kokoomuksen kannattajista noin 55 prosenttia suhtautuu myönteisesti ajatukseen Nato-jäsenyydestä. Sosialidemokraatit ja Keskusta ovat jakautuneita. Keskustassa on voimakas puolueettomuussiiپی, Sosialidemokraattien piirissä on sekä yleistä sotilasliittovastaisuutta että erityistä Nato-vastaisuutta. Tämän lisäksi eräät Sosialidemokraattien keskeiset ulkopoliittiset vaikuttajat, kuten Martti Ahtisaari ja Liisa Jaakonsaari, ovat suhtautuneet myönteisesti Nato-jäsenyyteen.

Yhdysvaltain presidentinvaalit pidetään marraskuussa 2008. On todennäköistä, että USA:n presidentinvaaleja todennäköisesti seuraa kuherruskuukausi Euroopan ja Yhdysvaltain suhteissa. Todennäköistä on myös se, että uusi presidentti painottaa aiempaa enemmän monenkeskisten kansainvälisten järjestöjen – kuten Naton – merkitystä. Tämä saattaa vähentää suomalaisten Nato-allergiaa ja antaa puolueille mahdollisuuden avata ovea sotilasliiton suuntaan.

Joka tapauksessa tosiasia on, että enemmistö suomalaisista vastustaa Nato-jäsenyyttä. Samaan aikaan noin kolmannes suomalaisista on presidentti-vetoisen ulkopoliitiikan kannalla. Suunnilleen sama määrä on sitä mieltä, että pääministerin tulisi johtaa ulkopoliitiikkaa. Eliitin ja kansalaisten välissä on siis selviä mielipide-eroja.

### 4.3 Seurataanko johtajaa?

Suomalaiset ovat perinteisesti olleet uskollisia valtiojohdolle ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä. Hyvin harva suomalainen olisi kannattanut yya-sopimuksen solmimista vuonna 1948. Valtiojohto solmi kuitenkin sopimuksen. Eduskunta ja kansalaiset tyytyvät siihen. Suomen integraatiopolitiikka synnytti voimakkaita protesteja 1970-luvulla, silti Suomi teki sopimuksen EEC:n kanssa. Päätös hakea EU-jäsenyyttä tehtiin kuulematta kansaa – vaikka jäsenyys itsessään alistettiin kansanäänestykselle.

Luottamus valtiojohtoon – tai alistuminen sen tahtoon – tuli aiemmin näkyviin myös suomalaisten Nato-asenteissa. 1990-luvun alussa ja 2000-luvun vaihteessa noin kaksi kolmasosaa suomalaisista uskoi, että Suomi päätyy Naton jäseneksi, vaikka enemmistö ei pitänyt liittymistä Natoon hyvänä ajatuksena. Muutama vuosi sitten YLE teetti kyselyn, jossa suomalaisilta kysyttiin, olisivatko he valmiita hyväksymään Suomen jäsenyyden Natossa, mikäli ulkopoliittinen johto suosittelee sitä ”hyvin perustein”. Yli puolet oli valmiita hyväksymään Nato-jäsenyyden valtiojohtoon sitä suosittaessa.

Tänään suomalaiset eivät enää ole valmiita seuraamaan valtiojohtoa. Viimeisimmän mielipidemittauksen mukaan valtiojohtoon suositus Nato-jäsenyydestä ei saisi suomalaisia hyväksymään jäsenyyttä liittokunnassa. Ylimmän valtiojohtoon suositus lisäisi Naton kannatusta kaksi ja vastustusta neljä prosenttiyksikköä!<sup>11</sup>

On vaikea tietää, mikä on aiheuttanut mielipiteiden muutoksen. Yksi mahdollinen selitys on, että suomalaiset ovat kuunnelleet poliittisia johtajia, jotka ovat korostaneet kansan mielipiteen tärkeyttä. Toisin sanoen: johtajat ovat delegoineet mielipiteen muodostuksen Nato-jäsenyydestä kansalla ja kansa on ottanut tehtävän vastaan.

Riippumatta siitä pidetäänkö Nato-jäsenyyttä tavoittelemisen arvoisena vai ei, on valitettavaa, että suomalaisten valmius luottaa valtiojohtoon suositukseen tärkeissä ulkopoliittisissa ratkaisuuksissa on radikaalisti heikentynyt. Yksi uuden ulkopoliittikan keskeisistä tehtävistä on epäilemättä luottamuksen palauttaminen.

# Päätelmät ja suositukset

Haluaako Suomi olla mallioppilas vai oman tien kulkija? Näemmekö itsemme tiiviinä osana Eurooppaa vai geopolittisena erityistapauksena? Harjoitammeko ulkopoliittikkaa EU:n, Naton ja muiden keskeisten kansainvälisten järjestöjen kautta vai haluammeko itsellemme erillisen ulkopoliittisen profilin.

Olen itse sitä mieltä, että Suomi on tiivis osa Euroopan unionia emmekä siksi kaipaa geopolittiseen asemaamme nojautuvia erityisratkaisuja. Olen myös sitä mieltä, että parlamentaarinen kontrolli olisi hyvä ulottaa täysimääräisenä myös ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Olen siis mallioppilasvaihtoehdon kannalla.

Kaikki eivät ole kanssani samaa mieltä. Monet suomalaiset haluavat rakentaa Suomelle oman, muusta Euroopan unionista erillisen ulkopoliittisen profilin. Monet näkevät, että presidentin pitäisi johtaa Suomen ulkopoliittikkaa. Monet pitävät itseisarvona sitä, että emme ole Yhdysvaltain kanssa samassa sotilasliitossa. Toisin sanoen, monet suomalaiset haluavat nähdä maamme erityistapauksena, omantiensä kulkijana.

Oman tien kulkemisen voisi leimata menneen maailman nostalgiksi tai kazakstanilaiseksi ratkaisuksi. Tällainen leimaaminen ei kuitenkaan veisi keskustelua eteenpäin. Olen raportissani pyrkinyt näkemään myös tämän vaihtoehdon hyvät puolet. Paras niistä on, että vaihtoehto muodostaa oman sisäisesti loogisen kokonaisuuden, joka mahdollistaa tehokkaan ulkopoliitiikan harjoittamisen. Samaa ei voida sanoa Suomen nykyisestä liittoutumispolitiikasta tai nykyisistä valtasuhteista.

Nykyinen malli, jossa ulkopoliitiikan johto jakaantuu presidentille ja pääministerille, on huono. Se aiheuttaa sekaannusta, epäselvyyttä ja instituutioiden välistä kilpailua. Sen jatkamista kovin pitkään ei voida pitää perusteltuna.

Nykyinen suhteemme Natoon ei liioin palvele Suomen etua. Kannamme sotilaallisen liittoutumisen velvoitteet saamatta sen enempää liittoutumattomuuden kuin liittoutumisen hyötyjä itsellemme. Tilanne

ei parane Lissabonin sopimuksen myötä. EU:n turvatakuut ovat niin epämääräiset, ettei niiden varaan voida rakentaa kansallista turvallisuutta. Turvallisuutta ei voida rakentaa myöskään sen olettamuksen varaan, että voisimme liittyä Naton jäseneksi tarpeen tulleen. Jäsenyys sotilasliitossa ei ole ilmoitusasia. Se vaatii kaikkien jäsenmaiden hyväksymisen.

Suomella on edessä kaksi suurta päätöstä, jotka määrittelevät ulkopoliittikan harjoittamisen puitteet vuosikausiksi eteenpäin. Haluammeko että ulkopoliitikkaa johtaa presidentti vai pääministeri? Liitymmekö Natoon vai jättäydymmekö pysyvästi sotilasliiton ulkopuolelle?

Ratkaisua kiirehtii Lissabonin sopimus. Sopimus vahvistaa EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja tekee Eurooppa-neuvostosta (eli EU:n huippukokouksesta) virallisen EU-instituution. Suomen perustuslain mukaan pääministeri on vastuussa EU-politiikasta. Kun sopimus astuu voimaan, Suomen presidentti ei enää nykyisen perustuslain vallitessa voi osallistua EU:n huippukokouksiin.

Edessä olevista ratkaisuista on mahdollista rakentaa matriisi, jossa on neljä erilaista vaihtoehtoa. Itse pidän parhaana yhdistää Nato ja pääministerivetoinen ulkopoliittikka. On myös mahdollista yhdistää Nato-jäsenyys vahvaan presidenttiin. Tällainen malli nostaisi ulko- ja turvallisuuspolitiikan erittäin keskeiseen osaan Suomen politiikassa. Itse en näe tällaista turvallisuuspoliittista ”kaksoisvarmistusta” tarpeellisenä. Malli mahdollistaisi tehokkaan ulkopoliittikan, mutta häviäjänä olisi parlamentarismi.

Mikäli suomalaiset päätyisivät pysyvään sotilaalliseen liittoutumattomuuteen, tulisi vakavasti miettiä ulkopoliittisen vallan palauttamista presidentille. Parlamentarismin näkökulmasta tämä olisi selkeä askel taaksepäin. Se vaatisi täydellistä remonttia Suomen EU-politiikkaan. En ole lainkaan varma, että suomalaiset haluaisivat tällaisen askeleen ottaa. Silti vallan palauttamista presidentille olisi syytä harkita tässä vaihtoehdossa. Pysyvä sotilaallinen liittoutumattomuus vaatisi erityisiä ponnisteluja valtiojohtolta. Suomen olisi selitettävä ja vahvistettava erityisasemaansa, sen olisi vaalittava hyviä kahdenvälisiä suhteista Venäjään, Yhdysvaltoihin ja keskeisiin eurooppalaisiin maihin. Jos pääministeri joutuisi hoitamaan näitä tehtäviä muiden tehtäviensä lisäksi, olisi vaara, että ne tulisivat huonosti hoidetuksi. Ulkopoliittikkaan keskittyvältä presidentiltä ne luonnistuisivat.

Neljäs mahdollinen vaihtoehto on pysyvä sotilaallinen liittoutumattomuus yhdistettynä pääministerivetoiseen ulkopoliittikkaan. Tämä vaihtoehto selkeyttäisi Suomen ulkopoliittisen linjan ja ratkaisisi kaksoisjohtajuuteen liittyvän ongelman. Haaste olisi se, että kansainvälinen asemamme rakentuisi geopoliittisen erityisaseman ympärille, mutta meillä ei olisi tarvittavia resursseja tämän politiikan tehokkaaseen hoitoon.

On tärkeä huomata, että jättäytyminen Naton ulkopuolelle ei tarkoita muuttumattomuutta, vaan uudenlaisen ulkopoliitiikan rakentamista.

Suuri osa suomalaisista kannattaa presidentin vahvoja ulkopoliittisia valtaoikeuksia ja Suomen pitäytymistä Naton ulkopuolella. Suuri osa ulko- ja turvallisuuspolitiikan asiantuntijoista ja ammattilaisista kannattaa ulkopoliittisen päätäntävällän siirtämistä pääministerille ja Suomen liittymistä Natoon. Kyseessä on siis eliitin ja kansan välinen kuilu. Mikäli ulkopoliitiikan asiantuntijat eivät ota suomalaisessa keskustelussa vahvempaa roolia, on vaara, että huono hybridimalli jatkuu.



## VIITTEET

- <sup>1</sup> Ministeri Jaakko Iloniemi muistelee, että suurlähettiläs Stepanov ei pitänyt siitä, että Suomi toimi ETYK:ssä puolueettomien ryhmässä.
- <sup>2</sup> Alexander Stubb on selvittänyt turvatakuiden käsittelyyn liittyntä vaihetta. Kts. Alexander Stubb, ”Suomi ulkopoliittikan jarrumiehenä”, Ulkopoliittika-lehti 4/04
- <sup>3</sup> On mielenkiintoista, että unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toteutus rajataan unionin ulkopuoliselle maantieteelliselle alueelle: ”Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on erottamaton osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Se turvaa unionin operatiivisen toimintakyvyn, joka perustuu siviili- ja sotilasvoimavaroihin. Unioni voi käyttää niitä unionin ulkopuolella toteutettaviin tehtäviin huolehtiakseen rauhanturvaamisesta, konfliktinestosta ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden mukaisesti. Nämä tehtävät toteutetaan jäsenvaltioiden käyttöön asettamia voimavaroja käyttäen.”
- <sup>4</sup> Lissabonin sopimuksessa todetaan, että ”yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka käsittää unionin asteittain määriteltävän yhteisen puolustuspolitiikan. Se johtaa yhteiseen puolustukseen, kun Eurooppa-neuvosto yksimielisesti niin päättää.” Konjunktio on siis ”kun” eikä ”jos”.
- <sup>5</sup> Det råder också bred enighet om att Sverige inte kommer att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland i Europeiska unionen eller ett annat nordiskt land. I detta ligger också en förväntan om att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Regeringens deklaration vid 2008 års utrikespolitiska debatt i Riksdagen onsdagen den 13 februari 2008.
- <sup>6</sup> Helsingin Sanomat, pääkirjoitus 21.2.2008.
- <sup>7</sup> ”Suomi hakee kultaista keskitietä Pohjolan puolustusyhteistyössä”, Kari Huhta, Helsingin Sanomat, Lauantai 19.1.2008
- <sup>8</sup> Tutkimuksia ovat teettäneet Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta, Helsingin Sanomat, Yleisradio, MTV3 ja eräät muut viestimet. Myös EVAn arvo- ja asennetutkimukset ovat sisältäneet aihepiiriä käsitteleviä kysymyksiä.
- <sup>9</sup> ”Presidentin valtaoikeudet puhuttavat tutkijoita”, YLE Uutiset, julkaisuaika 16.3.2007 10:20. Kysely lähetettiin Kansainvälisten suhteiden tutkimuksen seuran (KATSEN) jäsenille ja suurlähettilästasoisille diplomaateille.
- <sup>10</sup> Vuoden 2008 arvo- ja asennetutkimus, EVA.
- <sup>11</sup> Naton kannatus oli EVAn vuoden 2008 arvo- ja asennetutkimuksessa 21 prosenttia. Valtiojohdon suositus nosti kannatuksen 23 prosenttiin. HUOM! Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan tutkimuksissa Naton kannatus on yleensä muutaman prosenttiyksikön suurempi kuin EVAn tutkimuksissa.