**Suomen ulkopoliittinen kehitys moniulotteisen ulkopolitiikan viitekehyksen valossa: jatkosodan jälkeisistä vuosista Niinistöön[[1]](#footnote-1) ja Orpon hallituksen ohjelmaan**

Vilho Harle, politiikan tutkimuksen emeritusprofessori (kansainvälinen politiikka ja valtio-oppi)

Alustus Pohjanranta-seminaarissa 4.8.2023 (Helsinki)

Esitelmä perustuu teokseeni *Moniulotteinen ulkopolitiikka* (Helsinki: BoD 2022) ja myös kotisivullani [www.vilhoharle.fi](http://www.vilhoharle.fi) julkaisemaani (kirjaa täydentävään) aiempaan tutkimukseen. Tämän alustuksen alkupuolen teksti on tiivistelmä artikkelistani ”Suomen ulkopolitiikan muutos moniulotteisen viitekehyksen valossa”, *Kosmopolis* 2/2023 (luettavissa vapaasti www.ni,kosmopolis.fi). Suuraluepolitiikan ideaa esittelen tarkemmin artikkelissani ”Kaksinapaisen maailman paluu? *Kanava* 3/2023 ss. 12–18.

Ulkopolitiikan muutoksesta puhutaan usein ja oikeastaan aina ulkopoliittisen linjan muutoksena. Suomen linjaa jatkosodan jälkeisinä vuosina, J.K. Paasikiven aikaan, voi luonnehtia pysyttäytymisenä suurvaltojen eturistiriitojen ulkopuolella. Urho Kekkonen jatkoi sitä, mutta alkoi samalla korostaa puolueettomuuspolitiikkaa. Tarja Halosen käyttämä uudistettu mutta entistä linjausta jatkava termi oli liittoutumattomuus. Sauli Niinistö alkoi puolestaan puhua vakauspolitiikasta. Nyt Suomi on liittoutunut maa.

Pelkät sanat eivät kuitenkaan riitä kertomaan, mitä ulkopolitiikassa on tapahtunut ja miten se on kehittynyt. Kansainvälisten suhteiden tieteenalalla varsin suureen suosioon noussut ns. englantilainen koulukunta tarjoaa laajemman viitekehyksen, jossa tarkastellaan ’kansainvälisen järjestelmän’ lisäksi myös’ kansainvälistä yhteisöä’ ja ’maailmanyhteisöä’. Olen kehittänyt siitä koulukunnan alkuperäisiä ajatuksia kunnioittavan moniulotteisen ulkopolitiikan käsitteen, joka voi korvata tai täydentää perinteistä ulkopolitiikan tutkimusta ja ulkopolitiikkaa koskeva puhetapaa. Kansainvälinen järjestelmä on valtioiden voimasuhteiden mukainen mekanistinen rakenne, jossa kukin valtio ajaa ulkopoliittisia tavoitteitaan käytettävissä olevin keinoin; pääpaino on sotilaallisessa turvallisuudessa, ja sen mukaisessa kansallisessa edussa. Se on kylmän valtataistelun ja sodan maailma. Kansainvälinen yhteisö puolestaan tuo valtioiden kanssakäymiseen lisäksi sääntöjä, normeja ja (sosiologisesti ymmärrettyjä) instituutioita (esim. kansainvälinen oikeus ja diplomatia). Maailmanyhteisön perustekijä ei sen sijaan ole valtio vaan ihminen, kysymys on siis ihmiskunnasta ja yleensä sen kohtaamista suurista ongelmista (esim. köyhyys, ihmisoikeudet, ympäristö- ja ilmastokysymykset). Valtio tekee ulkopolitiikkaa järjestelmän lisäksi kansainvälisessä yhteisössä suhteessa sääntöihin, normeihin ja instituutioihin. Maailmanyhteisössäkin valtio toimii ulkopoliittisesti ollessaan mukana ratkaisemassa havaittuja ongelmia ja haasteita. Kansainvälisessä järjestelmässä valtioiden edut ovat tai voivat olla ristiriidassa keskenään. Kansainvälisessä yhteisössä sääntöjä kehitetään yhdessä, ja maailmanyhteisössä puolestaan painottuu kaikkien toimijoiden yhteistyön tarve. Ulottuvuudet muodostavat tai ainakin niiden pitäisi muodostaa kokonaisuus.

Tarkastelen aluksi Suomen ulkopolitiikan muutosta kolmella ulottuvuudella jatkosodasta Ukrainan sodan alkuun neljän presidentin (Paasikivi, Kekkonen, Halonen, Niinistö) puheaineistojen valossa viitaten lyhyesti myös Nato-jäsenyyden varmistumista edeltäneeseen aikaan Ulkopoliittisen instituutin Afganistanin sotaa koskevan raportin valossa. Sen jälkeen katson miten ulkopolitiikan kolme ulottuvuutta tulevat esiin Orpon hallituksen ohjelmassa. Lopuksi pohdin mitä vaihtoehtoja ja Suomen ulkopolitiikassa voisi olla sille painotukselle, mitä aikaisempi kehitys ja Orpon hallitusohjelma on ilmentänyt.

**Jatkosodasta Ukrainan sotaan 2021**

Sekä **Paasikiven** että **Kekkosen** aikana maailmanpolitiikka oli täynnä sotilaallista uhkaa. Aluksi siinä korostui riski joutua uuteen sotaan Neuvostoliiton kanssa, mikä johti Suomen noudattamaan tiukasti ja ehdoitta välirauhansopimusta. Sopimusten noudattamisen toivottiin kasvattavan Neuvostoliiton luottamusta Suomea kohtaan (ja myös päinvastoin). Suomi tavoitteli pysyttäytymistä suurvaltojen eturistiriitojen ulkopuolella, Porkkalan palauttamisen jälkeen tämä johti puolueettomuuspolitiikan kehittämiseen ja korostamiseen.

Sekä Paasikivi että Kekkonen antoivat tärkeimmän roolin kansainvälisen järjestelmän ulottuvuudelle. Sekä sen sisältämälle sotilaalliselle uhkalle. Puolustuspolitiikan, maanpuolustuksen, kehittämistä ei unohdettu, mutta aluksi sen mahdollisuudet olivat varsin rajalliset. Yya-sopimus kuitenkin lisäsi kehitysmahdollisuuksia, ja sitä osattiin hyödyntää hyvin.

Paasikivi ja Kekkonen eivät kuitenkaan rajoittaneet ulkopolitiikkaansa vain kansainvälisen järjestelmän ulottuvuudelle, eivätkä varsinkaan sen sotilaallisen turvallisuuden elementtiin. Se ei yksinkertaisesti ollut mahdollista eikä riittävää. Kansainvälisen yhteisön säännöt, normit ja instituutiot oli pakko ottaa hyötykäyttöön Suomen tilanteen erityislaadun huomioon ottaen. Ulkopolitiikkaa ei voinut rakentaa esimerkiksi voimatasapainon eikä suurvaltajohtajuuden varaan. Keskeisimmäksi instituutioksi nousivat sopimusten noudattaminen (sopimusvelvoite), luottamus ja ystävyys sekä kaiken yläpuolella pysyttäytyminen suurvaltojen eturistiriitojen ulkopuolella -- siis puolueettomuuspolitiikka. Puolueettomuuspolitiikan tavoitteena oli puolueettomuus sodan aikana, siis pysyminen sodan ulkopuolella jos sellainen syttyisi suurvaltojen välillä. Taistelutantereeksi joutuminen tuli välttää, mutta mikä tahansa sotilaallinen maahantunkeutuminen tuli torjua tai sitä vastaan piti ainakin taistella. Retoriikka korosti lännestä tapahtuvaa hyökkäystä Neuvostoliittoa vastaan, mutta ainoana mahdollisena hyökkääjänä nähtiin vain -- sitä julkilausumatta -- Neuvostoliitto.

Suomen ulkopolitiikassa yhdistyivät järjestelmän ja yhteisön elementit niin, että etusija kuului yhteisön tarjoamille mahdollisuuksille ja toimintatavoille. Suomi katsoi välttämättömyydeksi keskittyä hoitamaan itäsuhteita ja toimia samalla kaikin tavoin kansainvälisen jännityksen liennyttämiseksi, suursodan todennäköisyyden vähentämiseksi ja kylmän sodan vastakohtaisuuden tasoittamiseksi. Erityisesti puolueettomuuspolitiikan ja sitä tukevien instituutioiden ja käytäntöjen (ristiriitojen rauhanomainen ratkaiseminen, aseidenriisunta ja YK) avulla.

Suurimman liikkumavapauden ja mahdollisuuden tarjosi kuitenkin kolmas ulottuvuus: maailmanyhteisöön liittyvä ihmiskuntapolitiikka. Paasikivi puhui voimakkain sanoin ja korostetusti (fennomaaniseen perintöön liittyvästä) sivistysvelvoitteesta ja kulttuurisesta kehityksestä. Suomen tuli kehittyä ja kasvaa kansakuntana kansakuntien joukossa ja tarjota oma panoksensa ihmiskunnan sivistykselliseen kehitykseen. Sodan ja aseidenkalistelun sijasta ihmiskunnan historiaan jäävät pysyvästi vain kulttuuriset ja sivistykselliset saavutukset: niiden suhteen Suomi voi tehdä kaiken mihin pystyy ja mitä haluaa. Näin tämä sivistysprojekti sai Paasikiven visiossa avoimesti julkilausutun paikkansa, se jatkoi samalla yhteiskunnan ja valtion rauhanomaista rakentamista pahan päivän varalle.

Kekkonen jatkoi samaa sivistysprojektia, mutta toisen kauden loppuvaiheissa toi keskusteluun mukaan myös konkreettisen ihmiskunnan kokeman ongelman: köyhyyden ja alikehityksen. Kekkonen analysoi myös kolonialismin ja uuskolonialismin problematiikkaa ja heikommassa asemassa olevien maiden oikeuksia. Kekkonen ei jakanut ajatusta siitä, että kolonialismin aikana siirtomaat olivat saaneet osakseen korkeampaa sivistystä ja omaksuneet toimivia poliittisia käytäntöjä. Tätä valkoisen miehen taakkaa Kekkonen ei pitänyt ongelmattomana. Myöhempien Kekkosen virkakausien aikana kehityspolitiikka ja myös ihmisoikeudet nousivat tärkeään rooliin, puhuttiin ulkopoliittisen agendan laajentumisesta.

Tämän ulkopolitiikan kehitysvaiheen ja ytimen Paavo Väyrynen tiivisti osuvalla tavalla väitöskirjassaan (ruotsiksi 1988, suomeksi 1989). Väyrysen tutkimuskohteena oli Suomen ulkopoliittinen doktriini, jossa hän tarkasteli kaikkia kolmea ulottuvuutta (käyttämättä moniulotteisen ulkopolitiikan tai sen taustalla olevan englantilaisen koulukunnan sanastoa). Mukana doktriinissa olivat kansainvälisen järjestelmän kysymykset ja kansainvälisen yhteisön keskeiset instituutiot ja myös maailmanyhteisön ihmiskuntapolitiikka (kehitysongelma, ihmisoikeudet ja ympäristökysymykset).

Kokonaisuuden yhteen kokoavana elementtinä oli ’puolueettomuus’, se määritteli ja ohjasi kaikkea toimintaa kaikilla kolmella ulottuvuudella. Näin kansainvälinen yhteisö asettui sekä järjestelmän että maailmanyhteisön ulottuvuuksien yläpuolelle. Väitöskirjan kirjoittaja oli tuolloin jo kokenut entinen ulkoministeri, jonka tutkimuskohteena oli siten myös hänen oma näkemyksensä ja tulkintansa silloisesta ja siihen saakka toteutuneesta ulkopolitiikasta.

Sen vuoksi ei ole ihmettelemistä siinä, että moniulotteinen kokonaisuus nousi esiin: englantilaisen koulukunnan alkuaikoina 1950–1970 luvulla tarkasteltiin kansainvälistä yhteisöä tutkimalla ulkopoliittisia käytäntöjä ja ajattelua ulkopolitiikkaan käytännössä osallistuneiden valtiomiesten ja diplomaattien kirjoittamista teksteistä. Filosofeista tai tiedemiehistä tarkastelun kohteeksi kelpasivat vain ne, jotka itse olivat osallistuneet ulkopoliittiseen toimintaan (kuten Machiavelli, Grotius ja Burke sekä myöhemmin vielä Mazzini).

Tarja **Halosen** virkakausina kansainvälinen politiikka oli muuttunut rauhanomaiseen suuntaan, kylmä sota oli päättynyt eikä sen uusi vaihe ollut vielä nostanut päätään. Huomio oli globalisaatiossa ja muissa ihmiskuntapolitiikan suurissa kysymyksissä, aseellisista uhkista suurin huoli kohdistui terrorismiin. Noissa oloissa Halonen jatkoi ensimmäisen vaiheen ulkopolitiikkaa, mutta painotti näkemystään uusissa oloissa kansainvälisen yhteisön normiston ja maailmanyhteisön ongelmien suuntaan. Kirjaimissa oli ehkä eroa, mutta henki oli pitkälle sama: turva oli haettava muualta kuin sotilaallisesta voimasta, sitäkään tosin unohtamatta.

Halosen visiossa kansainvälisen järjestelmän ulottuvuus oli siirtynyt taka-alalle, eikä perinteinen sotilaallinen turvallisuus näytellyt enää keskeistä roolia. Kansainvälinen järjestelmä oli olemassa, mutta painokkaasti vain laajan turvallisuuskäsityksen valossa. Sotilaallinen uhka ei toki ollut kokonaan poissa, mutta se liittyi enemmän terrorismiin kuin valtioihin. Halonen luki kansainvälistä järjestelmää kansainvälisen yhteisön ja maailmanyhteisön elementtien valossa, siis vähemmän perinteiseen tapaan. Ulkopolitiikan ytimessä olivat kansainvälisen yhteisön elementit (kansainvälinen oikeus sekä erityisesti primäärin instituution aseman saanut YK) ja maailmanyhteisön kysymykset: köyhyys ja kehitys, ihmisoikeudet, tasa-arvon ongelmat. Päätyö liittyi globalisaation hallintaan, siis kaupan instituution sääntöjen kehittämiseen. Se tarkoitti sekä kansainvälisen yhteisön yhden instituution kehittämistä että maailmanyhteisössä ilmentyvän ongelman hoitamista.

Kun Kekkosen päätyönä voi pitää puolueettomuuspolitiikan instituution kehittämistä, Halosen panos keskittyi kaupan instituution kehitystyöhön. Yleensä ottaen pieni valtio joutuu tyytymään säännön tai instituution seuraamiseen (esim. sopimusvelvoite), normin asettajaksi se ei yleensä edes pyri. Näissä kahdessa tapauksessa se pyrki, ja merkittävin tuloksin. Suomi on sittemmin voinut luopua puolueettomuudesta, mutta puolueettomuuspolitiikka kansainvälisen yhteisön instituutiona (suvereniteetin johdannaisen eli puolueettomuuden rauhanaikaisena muunnoksena) säilyy niin kauan kuin kansainvälinen yhteisö on olemassa. Globalisaation hallinnan osalta Suomi on ehkä siirtynyt takaisin uuskolonialismin linjoille, mutta kaupan säännöstössä globalisaation hallinnan elementit kuitenkin säilyvät jatkossakin.

Halosen ajan ulkopolitiikan kokonaisuus, tosin vain kapealta alalta mutta moniulotteisena, hahmottui varsin osuvasti Jani Luodon (1977) tutkimuksessa ihmisoikeuksista Suomen ulkopolitiikassa. Työn pääpaino oli kansainvälisen yhteisön normistossa ja maailmanyhteisön yhdessä suuressa ongelmassa, mutta näinhän myös Halosen ulkopoliittinen visio rakentui. Luodon työssä tulivat vahvasti esille myös muut toimijat kuin valtiot, erityisesti kansalaisjärjestöt.

Sauli **Niinistön** virkakaudet sijoittuivat täysin uudenlaiseen maailmanpoliittiseen tilanteeseen. Sotilaalliset uhkatekijät olivat palanneet maailmanpoliittiselle näyttämölle, tosiasiassa jo ennen ensimmäisen virkakauden alkua. Oli syntynyt taistelu terrorismia vastaan, ja sen osana oli aloitettu Afganistanin sota (2021) ja pian sen jälkeen Irakin sota (2003). Afganistanin sota aloitettiin YK:n turvallisuusneuvoston päätöksen jälkeen tavoitteena syyskuun 9/11 terrori-iskusta vastuussa olleiden kukistaminen ja saattaminen oikeuden eteen. Afganistanin taliban-hallinto kukistui muutamassa kuukaudessa ja terrorismia harjoittaneet ryhmät joutuivat siirtymään pois Afganistanista. Operaatio kuitenkin epäonnistui nimenomaan terroristien kukistamisessa, ja muuttui käytännössä miehityssodaksi jossa tavoitteena oli koko valtion ja yhteiskunnan muuttaminen läntisen demokratian mallin mukaiseksi. Se ei onnistunut, joten ”kriisinhallinta” päättyi kahdenkymmenen vuoden ja suurten tuhojen jälkeen miehittäjien tappioon ja kaoottiseen pakoon elokuussa 2021.

Afganistanin sodan rinnalle nousi Yhdysvaltojen hyökkäys Irakiin 2003. Yhdysvallat halukkaine liittolaisineen teki sen julkisesti ilman YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta. Tavoitteeksi ilmoitettiin Irakissa toimivien terroristiryhmien kukistaminen ja Irakin massatuhoaseohjelman lopettaminen. Tämä jälkimmäinen oli tarkoitettu ennaltaehkäiseväksi toimenpiteeksi, jollaista kansainvälinen oikeuskäytäntö piti laittomana. Tosiasiassa Irakissa ei toiminut yhtään merkittävää terroristiryhmää, eikä Irakilla ollut edes massatuhoaseiden kehittämiseen tähdännyttä ohjelmaa tai ainakaan siihen tarvittavaa kapasiteettia. Syyskuun terrori-iskuun syyllistynet henkilöt olivat kotoisin Saudi-Arabiasta, joka tuki noiden lentäjien koulutusta Yhdysvalloissa. Irakin sodan aikana terroristit nousivat Irakin alueella tärkeäksi väkivaltaiseksi toimijaksi´: sota synnytti ISIS-järjestön ja jopa hetkellisen islamilaisen Kalifaatin.

Myös maailmanpoliittinen valtapolitiikka palasi näyttämölle rymisten. Suuren pelin, Niinistön sanastossa geopolitiikan, aika pysäytti nopeasti ja täydellisesti maailmanpolitiikan myönteisen kehityksen. Venäjä oli jo 1990-luvun loppupuolelta lähtien voimistunut ja aloittanut aseellisen toiminnan terroristeiksi kutsumiaan Venäjästä irtautumaan pyrkineitä maita ja ryhmiä vastaan. Venäjä oli tukenut Yhdysvaltoja terrorismin vastaisessa sodassa (mm. hyväksymällä hyökkäyksen Afganistaniin), saamatta kuitenkaan länneltä tukea omassa terrorisminvastaisessa sodassaan. Valtapoliittiset edut törmäsivät toisiinsa, ja Venäjän kumppaneiksi alkoi nousta pahan akselille sijoitettuja valtioita kuten Iran, Syyria ja Pohjois-Korea. Kuuluisa arabikevät ei onnistunut kaikissa tavoitteissaan eikä varsinkaan Syyrian presidentin kukistamisessa -- Venäjä liittyi Syyrian sotaan virallisen hallituksen puolella. Samalla arabikevät päättyi epäonnistumiseen niissäkin maissa, joissa valta oli vaihtunut.

Venäjän hajoamisesta johtuneet sodat (Tshetsheniassa ja Georgiassa) laajenivat myös Ukrainaan. Siellä monikielinen ja monikulttuurinen yhteiskunta kadotti poliittisen yhteenkuuluvuutensa vuosi vuodelta kiihtyvällä tahdilla poliittisten levottomuuksien ja värivallankumousten myötä. 2014 oli vuorossa Maidanin kansannousu, ja sen jälkeen Krimin anneksointi Venäjään Venäjän yksipuolisella päätöksellä. Itä-Ukrainassa liikkeelle lähtivät separatistit, jotka alkoivat pystyttää omaa Ukrainan uudesta hallituksesta riippumatonta hallintoa. Kun Krimillä ei vielä nähty vahvaa sotilaallista yhteenottoa, se käynnistyi Itä-Ukrainassa hallituksen lähetettyä sotajoukot kukistamaan separatisteja. Silloiset Ukrainan sotajoukot olivat kyvyttömiä toteuttamaan operaatiotaan luvatussa ”yhdessä vuorokaudessa”, eivätkä myöskään vapaaehtoiset aktivistit siinä onnistuneet. Venäjä tuki separatisteja ja yhteenotto muuttui asemasodaksi. Rauhansopimukset (ns. Minskin sopimukset) eivät sotaa kyenneet lopettamaan, eikä ETYJ:n tarjoama sopimuksen valvonta myöskään kyennyt mihinkään tuloksiin laukaustenvaihdon tuhojen ehkä valikoivaa kirjausta lukuun ottamatta.

Niinistön ulkopoliittinen visio joutui siten ottamaan huomioon uudenlaisen, Suuren pelin, tilanteen. Niinistö palasi hetimmiten Halosen painottamasta kansainvälisetä yhteisöstä ja maailmanyhteisöstä perinteiseen kansainvälisen järjestelmän ulottuvuuteen. Tämä tarkoitti sitä, että Niinistön ulkopolitiikka asettui tiukasti perinteisen ulkopoliittisen ajattelun raamiin, jossa ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehtävänä on valtakunnan turvallisuuden suojeleminen sotilaallisilta uhilta.

Tämä tarkoitti maanpuolustuksen tehostamista ja sen tehokkuuden pitämistä vähintään entisellään mutta myös kapasiteetin lisäämistä. Niinistö oli ylpeä siitä, että Suomi ei ollut purkanut omaa maanpuolustuskapasiteettiaan tai suunnannut sitä väärille linjoille.

Akateemisessa tutkimuksessa Niinistön visioon lähimmin rinnastuvista töistä on mainittava Hiski Haukkalan (2021) *Suuren pelin paluu*. Siinä kansainvälinen järjestelmä ja sen kovuus näkyy jo otsikossa, myös maailmanyhteisön problematiikka on esillä joskin hieman yllättäen pääsääntöisesti tekoälyn kehitystyön yhteydessä. Kansainvälisen yhteisön sääntöihin ja normeihin on jonkin verran viitteitä, joten hyvällä tahdolla kaikki kolme ulottuvuutta ovat luettavissa myös Haukkalan työssä. Niinistön visioon rinnastuu sekin, että kokonaisuuden liimaavaa elementtiä ei tutkimuksesta löydy; siltaa kansainvälisen järjestelmän ja kansainvälisen yhteisön/maailmanyhteisön välillä ei ole. Maailmanpolitiikka kehittyy siis kahdella raiteella, eikä niiden suunta ole välttämättä sama.

Paasikiven, Kekkosen ja vielä Halosen aikaan ajateltiin, että ulko- ja turvallisuuspolitiikka on kokonaisuus, jossa ulkopolitiikalla on määräävä asema. Turvallisuuspolitiikan, siis konkreettisesti maanpuolustuksen, tuli tukea ja palvella ulkopolitiikkaa. Tässä tapahtui suuri, mutta monelta huomaamatta jäänyt muutos: turvallisuuspolitiikka otti tai sai yliotteen ulkopolitiikasta.

Tämä tarkoitti sitä, että ulkopolitiikkaa ennen ohjanneen puolueettomuuspolitiikan (ja liittoutumattomuuden) sijasta sotilaallinen turvallisuus sai ulkopolitiikassa määräävän aseman. Sotilaallinen turvallisuus sai tehtäväkseen liimata ulkopolitiikan kokonaisuus yhteen siihen tapaan kuin puolueettomuuspolitiikka sen oli aikaisemmassa doktriinissa tehnyt.

Käytännön tasolla tämä tarkoitti aiemmin hahmotetun kansainvälisen järjestelmän kuvan ja sisällön voimakasta muutosta: katkos tapahtui Paasikiven/Kekkosen/Halosen ulkopolitiikan vision ja Niinistön vision välillä. Maanpuolustuksen lisäksi sotilaallisen turvallisuuden varmistajaksi nousi vakauspolitiikka ja yhteistyö. Vakauspolitiikan tarkoituksena oli Suomeen kohdistuvan (Venäjän) hyökkäyksen estäminen, ja retoriikassa toki laajemminkin sodan todennäköisyyden vähentäminen Suomen lähialueilla. Mutta oli selvää, että vakaus ei voinut syntyä vain Suomen omilla voimavaroilla. Sen tueksi tarvittiin *yhteistyötä* ’yhteisen turvallisuuden’ takaajaksi. Halonen oli jo ottanut käyttöön ’yhteisen turvallisuuden’ käsitteen, mutta poiminut sen ns. Palmen komission raportista, jossa yritettiin palauttaa kunniaan YK yhteisen, kaikkien, turvallisuuden varmistajana.

Niinistöllä yhteistyö ja yhteinen turvallisuus olivat kuitenkin varsin valikoivia ja puhtaasti sotilaallisesti painottuvia käsitteitä, joihin laaja-alainen turvallisuuskäsite ei mahtunut ainakaan Halosen tapaan. Yhteistyö tarkoitti yhteistyötä EU:n, Naton ja Pohjoismaiden kanssa. Ei Venäjän tai edes Kiinan. Itse asiassa sekä EU että Nato siirtyivät Niinistön visiossa Kansainvälisen järjestelmän ulottuvuudelle kansainvälisen yhteisön ulottuvuudelta, jossa niillä oli ollut aiemmissa visioissa (jo Paasikivestä alkaen) joko primäärisen instituution tai ainakin kehittyvän instituution luonne.

Niinistö toivoi vahvasti EU:n kehittymistä Suuressa pelissä neljänneksi navaksi Yhdysvaltojen, Venäjän ja Kiinan rinnalle. Sen vuoksi EU:n oli kehitettävä voimakkaasti sotilaallista kapasiteettiaan ja siis ulko- ja turvallisuuspoliittista elementtiään. Jotkut EU-entusiastit saattoivat ymmärtää tämän jonkinlaiseksi vastapainoksi Yhdysvalloille, mutta Niinistön omana tarkoituksena oli tähdätä EU:n ja Naton yhteistoiminnan kehittämiseen. Ja samalla Naton korostamiseen yhteistyökumppanina sotilaallisen turvallisuuden sektorilla. Julkilausuttuna tavoitteena ei ollut Nato-jäsenyys, vaan Suomen houkuttelevuuden lisääminen jotta tiukan paikan tullen Nato/Yhdysvallat olisi valmis tulemaan apuun:

Totuus on, että *läntinen sotilasyhteistyömme on paljon laajempaa kuin aiemmin ja että sitä tullaan jatkamaan*. … Suomen tulee kehittää sotilaallista valmiutta ja yhteistoimintakykyä ei vain pidäkkeeksi ja kynnykseksi maahantulijalle, vaan myös *ollakseen kiinnostava kumppani, mikäli pahin tapahtuisi*. (7.11.2016; korostus VH)

Kansainvälisen järjestelmän painotuksen ja siihen liittyvän sotilaallisen turvallisuuden keskeisyyden vuoksi kansainvälisen yhteisön ulottuvuus ei Niinistön visiossa saanut niin tärkeää asemaa kuin aikaisemmin. Toki se sisältää edelleen kansainvälisen yhteisön instituutioita ja rauhanomaista kanssakäymistä tukevia käytäntöjä, kuten aseidenriisuntaa ja ristiriitojen rauhanomaista ratkaisua. Mutta yksikään instituutioista ei asetu vision ytimeen: esimerkiksi diplomatia on vain keino jonka avulla Suomi viestittää turvallisuustarpeitaan potentiaalisille yhteistyökumppaneilleen.

Maailmanyhteisön osalta ihmiskunnan suuret ongelmat ovat kuitenkin esillä visiossa jopa vielä laajemmin ja monipuolisemmin kuin Halosen aikana. Se johtuu siitä, että näiden asioiden haasteet ja jo lukumääräkin kasvaa nopeasti ja jatkuvasti. Joka tapauksessa Niinistön voi sanoa tältä osin jatkavan varsin painokkaasti Halosen aloittamaa kehitystä maailmanyhteisön ulottuvuudella. Siinä Niinistö painottaa mielellään Suomen lähialueisiin liittyviä haasteita ja ongelmia. Eroa syntyy vain siinä, että globalisaatio ei ole Niinistölle enää ongelma, koska tavoitteena on ulkomaisten pääomien houkuttelu Suomeen hyvin positiivisena ja presidentin tehtävissä keskeisenä asiana. Suurin kysymysmerkki kuitenkin liittyy kansainvälisen järjestelmän suuren pelin ja maailmanyhteisön vaatiman kattavan yhteistyön tarpeen välillä. Mitään siltaa visiossa ei näy edes ennen Venäjän hyökkäystä helmikuussa 2022. Näin visio on pitkälle kaksijakoinen, bifurkoitunut. Ukrainan sodan uusi vaihe ei sitä todennäköisesti korjaa, päinvastoin.

Olemme siis nähneet kolme toisistaan ainakin jossain määrin erottuvaa ulkopolitiikan visiota. Paasikiven-Kekkosen, Halosen, ja Niinistön. Tämä eroavuus tulee esiin myös alussa mainitusta ”linjapuheesta”, mutta antaa sitä kokonaisvaltaisemman ja täydellisemmän kuvan muutoksesta.

Paasikiven ja Kekkosen sekä Niinistön visiot ovat samanlaisia siinä, että ne korostavat kansainvälistä järjestelmää ja sotilaallista uhkaa. Erona on se, että Paasikivi ja Kekkonen tukevat maanpuolustuspyrkimystä eli sotilaallista varautumista kansainvälisen yhteisön elementeillä. He pyrkivät vähentämään sodan todennäköisyyttä ja parantamaan rauhanomaista yhteistyötä kansainvälisen yhteisön perusidean tapaan. Niinistö puolestaan sijoittaa kaikki turvallisuuspoliittiset munat yhteen, sotilaallisen turvallisuuden koriin. Edelliset asettavat puolueettomuuspolitiikan tärkeimpään asemaan, Niinistö puolestaan antaa tämän keskeisen roolin *sotilaalliselle yhteistyölle kumppanimaiden kanssa*.

Halonen on oma erityinen tapauksensa erityisesti maailmanyhteisöön liittyvässä painotuksessa korostamalla valtioiden ja muidenkin toimijoiden velvollisuutta toimia ihmiskunnan kohtaamien ongelmien ja uhkien ratkaisemisessa. Visio on erilainen kuin Paasikivellä ja Kekkosella, mutta ero ei ole hurjan suuri. Pikemmin voi sanoa, että maailmanpoliittisen jännityksen ja sodan uhkan vähentyessä Halosella oli tilaisuus jatkaa siitä mihin Kekkosen aikana oli päästy maailmanyhteisöön liittyvissä kysymyksissä. Näin kaksi ensimmäistä visiota voi yhdistää. Silloin ulkopoliittinen muutos näkyy siirtymänä kansainvälisen yhteisön (sääntöjen, normien ja instituutioiden) tukemasta kansainvälisestä järjestelmästä Niinistön edustamaan kovaan ”geopoliittiseen” kansainväliseen järjestelmään ja sotilaallisen turvallisuuden korostumiseen. Linjapuheessa tämä ilmenee erona ’puolueettomuuspolitiikan’ ja ’vakauspolitiikan’ välillä.

Yllä oleva tarkastelu perustuu presidenttien osin rajoitettuun puheaineistoon ja päättyy lisäksi elokuuhun 2021. Toistaiseksi ei ole käytettävissä muuta sellaista tutkimusta jossa moniulotteisuus olisi esillä ainakaan niin että ulottuvuuksien keskinäinen painotus ja sisällöllinen rakenne tulisi esille.

Jonkinlaisen vihjeen uuden ulkopolitiikan luonteesta ja kuvasta saadaan kuitenkin Ulkopoliittisen instituutin raportista *Suomi Afganistanin sodassa* (Mustasilta ym. 2022). Raportti perustuu Afganistanin ”kriisinhallintaan” osallistuneiden ja sitä tuntevien päättäjien haastatteluihin. Kun haastattelut on kuitenkin tehty ennen Nato-hakemuksen jättämistä ja ainakin ennen jäsenyyden hyväksymistä, on vaikea sanoa heijastavatko haastattelut oikein Afganistanin pitkän sodan koko aikaa ja varsinkaan sen alkuvaiheita, vaiko pikemmin haastatteluajankohtana kiihtynyttä pyrkimystä Nato-jäsenyyteen. Sille oli ollut ja oli vahvaa kannatusta ulkoasiain- ja puolustushallinnossa jo ennen vuoden 2022 Ukrainan sotaa. Joka tapauksessa tulosten mukaan Afganistanissa oltiin ja toimittiin tarkoituksena miellyttää Yhdysvaltoja ja osoittaa Nato-kelpoisuutta. Sen vuoksi puhe kriisinhallinnasta ja ihmisoikeuksista ja siviilien, erityisesti naisten ja tyttöjen aseman parantamisesta, oli tarkoitettu vain suomalaiselle kuulijakunnalle tietoisena savuverhona tärkeämmälle asialle eli Nato-yhteistyölle. Jos näin olisi, tietoista kansalaisten ja kansalaismielipiteen johtamista voi pitää todella vakavana asiana, johon on kaikilta osilta syytä palata. Se osoittaisi ulkopoliittisen muutoksen alkaneen jo ennen Niinistön lausumia, Halosen tietämänä tai hänen tietämättään. Jo käynnissä olleen muutoksen merkkejä on tosin havaittavissa muissakin asioissa kuten esimerkiksi puolustusvoimien ja erityisesti ilmavoimien kalustohankinnoissa. Nato-hakemuksen aikoihin tuli julkisuuteen lausumia, joissa hankintoja kerrottiin toteutetun nimenomaisessa Nato-tarkoituksessa. Tosin se oli pääteltävissä muutoinkin, ja ero puolueettomuusajan hankintoihin oli kyllä kaikkien nähtävissä.

On vaikea sanoa, onko UPI-raportin kirjoittajien omaa päättelyä tai haastelussa esiin tullutta totuutta se, että Afganistanin kokemuksen valossa Suomi tulisi jatkossa osallistumaan *läntisen* kansainvälisen yhteisön tekemiin *interventioihin*, ilmeisesti läntisen suuralueen ulkopuolella. Tuossa arviossa on jätetty hyvästit aikaisemmalle maailman kattavalle kansainväliselle yhteisölle, ja julkilausuttu kansainvälisen yhteisön kaventuminen vain läntiseksi yhteisöksi. Lisäksi interventio tarkoittaa tässä selvästi sotilaallista interventiota, siis pahimmassa tapauksessa sotilaallista maahantunkeutumista eli jonkinasteista hyökkäyssotaa. Voi olla että kysymys on raportin tekijöiden ääneen ajattelusta, mutta kovin hyvin se näyttää mahtuvan uuden ulkopolitiikan henkeen. Katsotaan kuitenkin, mihin Orpon hallituksen ohjelma sijoittuu. Jatkaako se muutoskehitystä siihen tapaan, mikä Niinistön hahmottamassa uudessa ulkopolitiikassa jo tuli esille.

**Orpon hallituksen ohjelma**

Nyt käymme läpi uuden hallitusohjelman moniulotteisen ulkopolitiikan viitekehyksen avulla. Se tarkoittaa ohjelman lukemista kokonaan ja huolellisesti. Lukemisen tuloksen esitän tarkastelemalla miten kansainvälinen järjestelmä, kansainvälinen yhteisö ja maailmanyhteisö ohjelmassa ilmaistaan.

*Kansainvälinen järjestelmä*

Orpon hallituksen ulkopoliittinen visio tiivistyy jo ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan osion otsikkoon ”Uuden aikakauden ulko- ja turvallisuuspolitiikka”. Uusi aikakausi viittaa ehkä Nato-jäsenyyteen ja Suomeen sotilaallisesti liittoutuneena maana. Mutta samalla se viittaa poikkeuksellisen kovaan kansainväliseen järjestelmään, suorastaan sodan maailmaan, joka on täynnä sotilaallisia uhkia ja vaaroja. Maailmanpolitiikassa on tullut esiin jotakin oleellisesti uutta, josta seuraava lista antaa vihiä ilmaisematta asiaa kuitenkaan kovin tarkasti:

Globaali vastakkainasettelu ja suurvaltojen väliset jännitteet ovat lisääntyneet ja ne vaikuttavat merkittävästi turvallisuuteen, talouteen, teknologiaan, huoltovarmuuteen, teollisuuteen ja kauppaan .Sääntöperustaisen maailmanjärjestyksen rapautuminen, voimapolitiikan vahvistuminen, protektionismin aiheuttamat haasteet myös samanmielisten maiden välillä ja vapaakaupan kohtaamat esteet, ilmastonmuutos, köyhyyden aiheuttama globaali muuttoliike sekä ääriliikkeet ja terrorismi aiheuttavat kaikki haasteita Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. (156)

Yksityiskohtaisemmin kansainvälinen järjestelmä näyttäytyy näin:

Toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi Venäjän aloitettua täysimittaisen hyökkäyssodan Ukrainassa helmikuussa 2022. Euroopan turvallisuuteen kohdistuu vakavin uhka vuosikymmeniin. … Uhka kohdistuu kaikkeen ja koskee kansalaisia kodeissa, kaduilla ja rajoilla. Suomi joutuu siten huolehtimaan kansalaistensa turvallisuudesta kaikkialla ja kaikilla tavoilla. (s. 156 ja 6)

Kuten aikaisemmissakin visioissa, Suomen puolustuskyky on avainasemassa tässä taistelussa, mutta nyt Suomen puolustuskyky perustuu ”vahvaan kansalliseen puolustuskykyyn osana liittoutuman *yleistä pelotetta ja puolustusta*.” (s. 160; korostus VH).

Suomi on jäsenyytensä vuoksi liittoutunut maa. Jäsenyys ”asemoi Suomen *entistä tiiviimmäksi* osaksi eurooppalaista ja atlanttista turvallisuusyhteisöä.” (s. 157) ”Entistä tiiviimmäksi” viitannee siihen, että Suomi oli jo ennen jäsenyyttä osa mainittua turvallisuusyhteisöä. Siten ohjelma kertoo siitä, että jotakin tärkeää oli tapahtunut jo aikaisemmin; ehkä järjestelyjä joista ei aikaisemmin puhuttu avoimesti.

On selvää, että ”Suomi täyttää jäsenvelvoitteensa, ja osallistuu täysimääräisesti Naton kaikkeen toimintaan ja sitoutuu koko liittokunnan kattavaan pelotteeseen ja yhteiseen puolustukseen” (159). Suomi rajoittaa asiassa omaa päätösvaltaansa ja sitoutuu yläpuolelleen asettuviin rakenteisiin. Suomen tavoitteena on ”EU:n ja Euroopan oman puolustuksen vahvistaminen Naton puitteissa”. (s. 157) Tämä tarkoittaa Naton varauksetonta asemaa (Suomenkin) turvallisuuspolitiikan vetäjänä ja johtajana.

Avustavan roolinsa vuoksi Suomi ei rajoita osallistumistaan ennakkoon, vaan on mukana ”kaikissa Naton operaatioissa”, harjoituksissa ja työryhmissä, mukaan lukien ”ydinasepolitiikan suunnitteluryhmä”. (159)

Naton lisäksi korostetaan erityisesti Yhdysvaltojen asemaa Suomen turvallisuusvisiossa. Sen vuoksi ’Suomi kehittää laaja-alaisesti suhdettaan Yhdysvaltoihin; lisäksi Suomen tavoitteena on EU:n ja Yhdysvaltojen mahdollisimman toimiva yhteistyösuhde (157). Sen vuoksi EU saa painavan ja vahvistuvan turvallisuuspoliittisen roolin Naton ja Yhdysvaltojen tukena. Tämä asetelma kytkeytyy suoraan kiihtyvään suurvaltakilpailuun, jossa EU:lla on oltava globaali rooli, ilmeisesti ei kuitenkaan Niinistön aiemmin kaavailemana neljäntenä napana vaan Yhdysvaltojen/Naton aputukijana.

EU ja Nato/Yhdysvallat muodostavat ”Suomen turvallisuuden kannalta kokonaisuuden, jossa Suomi painottaa yhtäältä Naton/Yhdysvaltojen keskeistä asemaa sotilaallisella sektorilla” ja antaa EU:lle sitä täydentävän ja avustavan roolin:

Venäjän hyökkäyssota on selkiyttänyt ja konkretisoinut Naton ja EU:n rooleja Euroopan ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Nato vastaa Euroopan sotilaallisesta puolustuksesta… EU on aktiivinen pakotepolitiikassa sekä tehokas Ukrainan poliittisessa, taloudellisessa ja materiaalisessa tukemisessa. Hallitus edistää EU:n ja Naton välistä yhteistyötä. (172)

Täsmällisesti sanottuna ”Euroopan sotilaallinen puolustus rakentuu Naton varaan”. Se vaatii vahvaa transatlanttista suhdetta EU:n ja Yhdysvaltojen välille. (172–173)

EU:n avustavaa roolia korostaa sekin, että ”Hallitus edistää EU:n Venäjän pakotteiden toimeenpanoa ja tehostamista.” Samalla Suomi toimii määrätietoisesti EU:n Venäjä-politiikan yhtenäisyyden ja vaikuttavuuden puolesta. (172)

Suomen turvallisuus- ja samalla ilmeisesti ulkopolitiikka nojaa Yhdysvaltojen/Naton johtavaan asemaan ja samalla oletettavasti Yhdysvaltojen määräysvaltaan. Edellä sanottu viittaa siihen, että Suomi kokee tehtäväkseen tehdä kaiken voitavansa sen hyväksi sekä omassa maanpuolustuksessa että EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa -- jollaisen rakentaminen on ainakin osin vielä toive. Toive kehityksestä tiettyyn suuntaan. Kysymys ei ole kuitenkaan vain Suomen tai edes ”Euroopan” turvallisuustarpeista, vaan suuralueajattelusta, suuralueiden välisestä valtakamppailusta maailmanpolitiikassa ja maailmanjärjestelmässä. Tuon taistelun vetäjä ja johtaja on Yhdysvallat, ja Suomen ja EU:n on tuettava Yhdysvaltoja tuossa taistelussa muuallakin kuin Ukrainassa.

Käytännössä suuraluepolitiikka määrää Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan koko kentän. Suuraluepolitiikka ja Suomen varaukseton osallistuminen siihen oikeuttavat Suomen uuden Yhdysvalloille/Natolle alisteisen turvallisuuspolitiikan. Suomen turvallisuuspolitiikan katse laajenee globaaliksi. Enää ei ole kysymys vain Venäjästä tai ”Euroopastakaan”, nyt on kysymys todella suuremmasta asiasta.

Suomi näkee suuraluetaistelun ulottuvan kauas ”Euroopan” ulkopuolelle ”Suurvaltakilpailun riskienhallinta puoltaa uudenlaista panostamista samanmielisiin kumppaneihin, kuten Australiaan, Etelä-Koreaan, Japaniin ja Kanadaan”. (157)

Käynnissä oleva suuraluekamppailu voi jo sivuuttaa Ukrainan sodassa heikentyvän Venäjän, joten jatkossa vastaparina on sitä vahvempi uhkatekijä: Kiina. ”Kiinan globaalin roolin vahvistuminen ja sen tavoitteet uudesta maailmanjärjestyksestä haastavat Suomen ja Euroopan”. Sen vuoksi ”Suomen Kiina-politiikka määrittyy Euroopan unionin ja Nato-jäsenyyden puitteissa”. (158) Tätä sotilaspoliittista ja suuraluepoliittista alistumista Naton/Yhdysvaltojen määräysvaltaan ei voine tuoda esille tätä selvemmin: Suomen oma ulko- ja turvallisuuspolitiikka, Suomen linjaus EU:n ulko- ja myös sotilaallisen turvallisuuden kehittämisessä on kiinteä osa Suomen roolia suuraluepolitiikassa.

Suuralueteoreetikot, erityisesti amerikkalainen James Burnham näkevät pienvaltion roolin suuraluepolitiikassa vasallin roolina -- koska suuralueen johtovaltio takaa pienvaltion turvallisuuden mutta ottaa samalla siltä myös turvallisuuspoliittisen vallan itselleen. Hallitusohjelman linjaus osoittaa, että tämä ei ole vastentahtoista tai ongelmallista Suomen kannalta: Suomi iloitsee ja riemuitsee kuin pimeään metsään eksynyt lapsi jonka isä lopulta löytää ja pelastaa. Poliittisessa reaalimaailmassa tämä tarkoittaa sitä, että Suomi asettuu eturintamaan EU:ssa ja Natossa sekä myös suuraluepolitiikassa suurvallan tapaan, kantaen ylpeänä itsenäisyyden kulissia (Burnhamin termi) päänsä päällä.

Orpon hallituksen kuva kansainvälisestä järjestelmästä ja sen uhkien torjunta sotilaallisin voimin ja vain sotilaallisin voimin poikkeaa rajusti Paasikiven, Kekkosen ja Halosenkin moniulotteisesta visiosta. Niinistönkin ohi hallitusohjelma näyttäisi menevän ohi ”oikealta”, mutta tiedossa ei ole mikä tässä asiassa on Niinistön kanta elokuun 2021 jälkeen ja miten hän tai ulkoasiainhallinto on ollut mukana Orpon hallitusohjelman valmisteluissa. Joka tapauksessa ero Niinistön aikaisempaan linjaukseen ei ole kovin suuri, kyse on pikemmin johdonmukaisesta jatkosta ja ehkä vain Niinistön varovaisten ilmaisutapojen siirtämisestä syrjään.

*Kansainvälinen yhteisö*

Aikaisemmin suomalaista ulkopoliittista sanastoa hallinnut ’kansainvälinen yhteisö’ on käytännöllisesti katsoen kateissa koko hallitusohjelmasta (mikä korostaa edellä mainittua eroa Paasikiven ja Kekkosen kansainvälistä järjestelmää koskevaan näkemykseen). Kansainvälisestä yhteisöstä ei nyt puhuta enää alussa esitetyssä käsitteellisessä merkityksessä (sääntöinä, normeina ja instituutioina), mutta ei myöskään kattavana toimijakäsitteenä (kuten esim. YK:na tai ”kaikkina toimijoina”).

Tämä voi heijastaa toki reaalimaailman kehitystä ja tilaa: ei olisi luontevaa puhua kaikki valtiot kattavasta kansainvälisestä yhteisöstä, koska maailma on hajonnut paloiksi tai suuralueiksi. Niin se oli tosin jo aikaisemminkin: puhuttiin kansainvälisestä yhteisöstä kaikkien ongelmien ratkaisijana ja sinitakkisten armeijaan rinnastettavana hätään rientävänä joukkona, ja joskus Jumalan kaltaisena ylituomarina joka tuomitsi pahat teot ja niiden tekijät jopa 15 minuutissa itse tapahtuman jälkeen (näin tapahtui YLE:n uutisten mukaan, kun venäläiset pudottivat alueellaan lentäneen korealaiskoneen).

Kyllä silloinkin kyseessä oli aina jokin satunnainen joukko valtioita, joihin Suomi usein samaistui, mutta väitti retoriikassaan, että kyse oli valiojoukkoa suuremmasta kansainvälisestä yhteisöstä. Käytännössä puhuttu joukko koostui pääosin ”läntisistä” valtioista, joiden tuomitseva katse suuntautui pahan akselille. Sen vuoksi kansainvälinen yhteisö ei koskaan tuominnut läntisen valtion hyökkäyssotia tai muitakaan kyseenalaisia operaatioita.

Joka tapauksessa kansainvälinen yhteisö on kutistunut poliittisessa sanastossa rehellisesti ja avoimesti läntiseksi kansainväliseksi yhteisöksi kuten UPI raportissaan jo sanoi. Hallitusohjelman mukaan hallitus ”toimii aktiivisena osana sääntöpohjaista järjestelmää ja kansainvälisten suhteiden rakentajana” (7). Koska hallitusohjelma on jo todennut, että Venäjä ja sen kumppanit eivät noudata enää ”sääntöpohjaista järjestelmää”, on selvää, että nyt on kysymys vain läntisen suuralueen toiminnasta ja ominaisuudesta.

Tämä muistuttaa kansainvälisen oikeuden (oikeammin eurooppalaisen julkisoikeuden) alkuvaiheita. Silloin kansainvälisen oikeuden kautta pyrittiin hallitsemaan eurooppalaisten siirtomaavaltojen keskinäisiä suhteita sekä Euroopan alueella että myös niiden kilpailussa siirtomaiden alueiden haltuunotossa. Ensimmäinen tähän liittyvä sopimus tehtiin Espanjan ja Portugalin välillä, sovittiin rajasta, jota ei saanut ylittää toisen haltuunsa ottamalle alueelle. Idea laajentui sittemmin ”ystävyyslinjaksi”, jonka sisällä ei sallittu sotilaallisia yhteenottoja, mutta jonka ulkopuolella hyökkäys ja alueen haltuunotto katsottiin lailliseksi. Tosin alkuasukkaille piti tarjota kastetta, liittymistä Herran leiriin. Kieltäytyjät saatiin tappaa ja tuhota.

Oleellinen ero sopimuspohjaisen järjestelmän ja kansainvälisen yhteisön välillä -- niiden kattavuuseron lisäksi -- on se, että kansainvälisen yhteisön säännöt, normit ja instituutiot ovat varsin vanhoja ja että niiden muutoksista on pyritty sopimaan yhdessä. Esimerkiksi diplomatian ja kaupan säännöstöt ovat periaatteessa ikivanhoja, ja ne ovat kehittyneet monella puolella maailmaa. Poliittisilla yksiköillä (jo heimoilla tai klaaneilla) on ollut kanssakäymistä ohjaavia sääntöjä ja tapoja, joita voisi kutsua diplomatiaksi. Termi tosin tuli käyttöön vasta uutena aikana. Kaupan säännöstöjä ilmeisesti oli jo ns. mykän kaupan aika, jolloin tavaranvaihto tapahtui ilman neuvotteluja ja keskusteluja. Kansainvälinen oikeus syntyi entisten tapojen pohjalle, ensin oli tapa ja sitten laki. Kansainvälinen oikeus oli tapojen ja sopimusten kirjoittamista ja niiden säilyttämistä ja kehittämistä myös tieteenä.

Sopimuspohjaisen järjestelmän sisällöstä ei toistaiseksi ole esitetty tietoja. Ilmaisu on toki kaunis, eikä sen vuoksi herätä kysymyksiä. Silti voisi kysyä mistä säännöistä ja kenen tekemistä säännöistä on kysymys. Onko niiden tarkoituksena korvata entisiä sääntöjä, normeja ja instituutioita, ja tuoko se mukaan jotakin entistä parempaa?

Hallitusohjelman mukaan Suomi edistää sääntöpohjaista kansainvälistä järjestelmää. Erikseen sanotaan, että ”Globaalin etelän *sitouttaminen* sääntöpohjaiseen järjestykseen, demokratiaan ja ihmisoikeuksien edistämiseen nousee Suomen ulko- ja *turvallisuuspolitiikan* painopisteeksi (163; korostus VH). Tämähän on selvästi suuraluepolitiikkaa läntisten arvojen ja etujen mukaisesti, rohkeaa valkoisen miehen taakan kantoa uusissa kuoseissa (ja vanhoissakin). Asiaan kuuluu, että Suomi nostaa itsensä opettajaksi, joka armollisesti ja viisaasti kasvattaa alikehittyneitä kansoja koko laajan ”globaalin” etelän alueella, hoitaen lähetyssaarnaajan tehtävän lisäksi myös poliittisen ilosanoman julistamista.

Asia liittyy myös laajemmin Suomen arvopohjaiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Suomi on vahva demokratia ja itsenäinen (?) oikeusvaltio. Arvopohjaisella politiikalla on siten vankka perusta, jossa oikeusvaltioperiaate, ihmisoikeudet, tasa-arvo ja demokratia määrittelevät ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Siinäkin ”Euroopan unioni ja puolustusliitto Nato muodostavat Suomen ulkopolitiikan yhteistyövaraisen ytimen” (156).

Tämä tarkastelu voidaan päättää hallitusohjelman avoimeen tunnustukseen. Hallituksen vision mukaan ”Suomi toimii yhdessä muiden valtioiden ja kansojen kanssa *eurooppalaisissa ja läntisissä* arvo- ja turvallisuusyhteisöissä” (5; kursivointi VH). Tarkemmin sanoen Suomi ”vaikuttaa aktiivisesti ja aloitteellisesti niin Natossa, Euroopan unionissa, YK:ssa[[2]](#footnote-2) kuin muissa kansainvälisissä yhteyksissä”. (6)

*Maailmanyhteisö*

Hallitusohjelma viittaa moniulotteisen ulkopolitiikan suuntaan ohimennen toteamalla, että ”hallitus nostaa Suomen kansallisen edun edistämisen ja puolustaminen Euroopan unionissa *jokaisen* ministeriön prioriteetiksi ”. (174; kursivointi VH) Edellisen valossa ulko- ja puolustusministeriöt eivät tähän jokaisten joukkoon kuulu. Ilmaisu joka tapauksessa antaa ymmärtää, että myös muut asiat kuin perinteisen viitekehyksen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sisältävät ulko- ja turvallisuuspoliittisia aspekteja. Sanonta jakaa moniulotteisen ulkopolitiikan idean ja voisi sellaisena johtaa myös hallinnollista uudistustyötä. Ihmiskunnan kohtaamista suurista ongelmista hallitusohjelmassa ei puhuta paljon, eikä ainakaan painokkaasti. Ero Haloseen ja Niinistöönkin on varsin selvä: maailmanyhteisö on edellisten tarkoittamassa merkityksessä ainakin osittain kadonnut näyttämöltä.

Se mikä on mukana, kytkeytyy varsin selvästi ulko- ja turvallisuuspoliittisiin valintoihin. Kansainvälien yhteisö (järjestelmän ja yhteisön kokonaisuutena) ei esiinny juurikaan ihmiskunnan palvelijana, kuten Halosen visiossa.

Esimerkiksi ”kehityspolitiikka on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa”, joten se ”tukee osaltaan myös Suomen strategisia (!) taloussuhteita. Kehityspolitiikka muuttuu valikoivaksi, Suomen turvallisuusetuja palvelevaksi toiminnaksi: ”Suomi keskittyy kannaltaan olennaisiin kumppanimaihin ja rakentaa niihin strategisempaa suhdetta”. (164) Arvosidonnainen ulkopolitiikka korostaa demokratiaa, oikeusvaltiota, ihmisoikeuksia ja elinvoimaista kansalaisyhteiskuntaa. Järkeviä ja hyviä asioita, mutta ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ohjelman hahmottamassa kokonaisuudessa ne tarkoittavat ideologista valintaa tai kolonialistisen oppimestarin ylhäältä kateederilta annettua opetusta. Arvosidonnainen ulkopolitiikka on valikoivaa siinäkin mielessä, että se asettaa yhden suuralueen muita korkeampaan asemaan samaan tapaan kuin eurosentrismikin tekee.

Kehitysyhteistyö on myös kytketty suoraan käynnissä olevaan sotaan, joka on keskeisessä asemassa hallitusohjelman visiossa -- ja suoraan myös Suomen rooliin käynnissä olevassa sodassa (epäsuora sodankävijä): Ukraina on hallituskaudella Suomen suurin kehitysyhteistyön kohde” (!) (166). Hallitusohjelma ei toki sano, että aseapu olisi kehitysapua, mutta sotaan kehitysapu kuitenkin liittyy.

Ulkomaankauppa hahmottuu konkreettisena kauppavaihtona, siis tavaroiden ja tuotteiden kauppana -- instituution säännöistä tai niiden muutostarpeista ei puhuta, uuskolonialismin ongelmista puhumattakaan. Taloussuhteet ovat vain osa ”strategista ulkopolitiikkaa” (163), jota on edellä kuvattu.

Myös ympäristö- ja ilmastopolitiikka asettuu suoraan turvallisuuspolitiikan osaksi. Erityisesti energiaomavaraisuutta vahvistetaan ”kestävällä tavalla edistämällä puhtaan energian siirtymää”. ”Puhdas energia” ei kuitenkaan ole aito arvo sinänsä, se on strategisen ulkopolitiikan väline: ”Jatketaan toimia, joilla Suomi on riippumaton Venäjän energiasta”. (135)

Hallitusohjelmassa on kuitenkin yksi osa-alue, joka koskee ihmiskuntaan liittyviä kysymyksiä olematta ainakaan selvästi osa hallitusohjelman hahmottamaa länsikeskeistä ja länsijohtoista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Kovaa turvallisuusajattelua ja pelkoa se kylläkin edustaa ja sopii siten hyvin ohjelman henkeen. Tämä asia-alue on maahanmuutto- ja kotoutuspolitiikka. (196) Osio ei tosin koske nimestään huolimatta kaikkia maahanmuuttajia. Kysymyksessä on oikeammin pakolaispolitiikka. Ja sen osalta pääongelmana esitetään järjestelmän väärinkäyttöä, siis pakolaisstatuksen väärinkäyttöä. Ratkaisuna on sen vuoksi turvapaikkapolitiikan tiukentaminen (196). Ohjelma tosin vakuuttaa, että lähtökohtana on ihmisoikeus- ja muiden kansainvälisten sopimusten noudattaminen, mutta tätä ei ohjelmassa sen kummemmin konkretisoida eikä edes esitetä mitä muutoksia sopimuksiin pitäisi tehdä tai mitä vaihtoehtoisia tapoja voitaisiin soveltaa pakolaiskysymyksen hoidossa.

Maailmanyhteisön ideaan liitettyä ihmiskunnan kahtiajaon kysymystä ei hallitusohjelmassa ainakaan avoimesti tarkastella. Siitä on toki viitteitä demokratian ja ei-demokratian, oikeusvaltion ja ei-oikeusvaltion, tasa-arvon ja ei tasa-arvon, ihmisoikeuksien ja ihmisoikeuksien loukkausten dikotomioina. Suomi asettuu niissä aina positiiviselle puolelle. Kansalaisen ja järjestelmää väärinkäyttävän maahanmuuttajan erottelu on sen sijaan varsin selvä. Samoin läntisen suuralueen ja sen kilpailijoiden erottelu; ja joka tapauksessa pahisten -- heistä pahin Venäjä -- sijoittuminen hyvän kansainvälisen yhteisön ulkopuolelle. Varsinainen hyvän ja pahan taistelu ei saa ilmentymiä hallitusohjelmassa, koska sitä ei ilmeisesti voi kirjoittaa sen termein -- vaikka ohjelman tekijät olisivatkin asiasta yhtä mieltä. Teema kuuluu enemmän ns. kansalaiskeskusteluun tai ainakin virallisten ulko- ja turvallisuuspoliittisten lausumien ulkopuolelle. Oli miten tahansa, hyvän ja pahan taistelun teemaa on tarkasteltava muussa yhteydessä siihen soveltuvilla aineistoilla.

Tässä on aika todeta, että hallitusohjelman pääpaino on kansainvälisessä järjestelmässä ja nimenomaan sen sotilaallisessa elementissä. Sen osalta hallituksen hahmottama ulko- ja turvallisuuspolitiikka imee sisäänsä myös kansainvälisen yhteisön ja maailmanyhteisön ulottuvuudet, eli antaa niille kansainvälisessä järjestelmässä hahmotetun asetelman tukijan roolin. Jos Suomen ulkopoliittisen doktriinin kokonaisuus jäsentyi 1980-luvun lopussa puolueettomuuspolitiikan ympärille, nyt se jäsentyy sotilaallisen turvallisuuden ympärille. Kun ennen doktriinin kaikki muut elementit voitiin kirjoittaa muotoon ”puolueettomana maana Suomi…”, nyt kokonaisuuden kaikki osat voidaan kirjoittaa muotoon ’läntiseen suuralueeseen kuuluvana ja sitoutuneena maana Suomi…” (tai ”Naton jäsenmaana Suomi…” -- tämä on huonompi ilmaisu, koska Naton lisäksi Yhdysvaltojen, EU:n ja muutaman ”läntisen” arvoyhteisön maan voi katsoa kuuluvan kuvaan, kysymys ei ole vain Nato-jäsenyydestä).

**Voisiko hallitusohjelman linjaamalle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle olla vaihtoehtoja?**

Kysymykseen vastattaessa on lähdettävä siitä, että Suomi on liittynyt Natoon laillisessa järjestyksessä ja pysyy jäsenenä tulevat vuosikymmenet. Jäsenenä Suomella on velvollisuus huolehtia omasta puolustuksestaan joutuessaan hyökkäyksen kohteeksi, ja oikeus saada muilta jäsenmailta välittömästi apua hyökkäyksen torjumiseksi. Samoin Suomella on velvollisuus antaa välittömästi apua, jos joku muu Naton jäsenmaa joutuu hyökkäyksen kohteeksi. Muuta ulkopolitiikkaa Naton peruskirja ei määrittele, se on Suomen harkittavissa. Harkinnan liikkumatilalla voi olla reaalipoliittisia rajoja, mutta harkinta tapahtuu suomalaisessa päätöksenteossa. Joka tapauksessa kaikilla Nato-jäsenmailla on oma ulkopolitiikkansa, joten olettaa sopii, että sellainen olisi myös Suomella. Ranskalla ulkopolitiikka on ajoittain ollut kaikkein itsenäisintä, ja sillä on käytössään myös itsenäisessä päätösvallassa oleva ydinasekapasiteetti. Turkki ja jossain määrin myös Unkari ovat toimineet myös itsenäisesti tai suorastaan omapäisesti.

Naton säännöt eivät sulje pois itsenäistä ulkopoliittista harkintavalaa ainakaan rauhan aikana. Jäsenmaalla voi olla ja usein onkin omia etuja palvelevia ulkopoliittisia tavoitteita. Niiden suhteen jäsenmailla voi olla voimakkaitakin näkemyseroja, suorastaan ristiriitoja.

Ulkopolitiikka on joka tapauksessa aina harkinnan ja poliittisten valintojen tulos. Ulkopolitiikka tietenkin tapahtuu (Kalevi Holstin termejä käyttäen) kansainvälisessä järjestelmässä, eli valtion ulkoinen toimintaympäristö (ja toki myös sisäinen toimintaympäristö) huomioon ottaen. Mutta miten jokin asia tulkitaan, ei ole ennalta määrätty vaan harkinnan tulos. Esimerkiksi:

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeimpänä tehtävänä on turvata Suomen itsenäisyys ja alueellisen koskemattomuus, estää Suomen joutuminen sotilaalliseen konfliktiin ja taata suomalaisten turvallisuus ja hyvinvointi. Suomi toimii sotilaallisten uhkien ehkäisemiseksi sekä jännitteiden vähentämiseksi. (156)

Suomi on tehnyt valinnan, jossa Suomi toteuttaa noita tavoitteita omien voimavarojensa lisäksi liittoutuman, Naton, avulla. Liittoutuminen on kansainvälisen järjestelmän instituutio tai ainakin sellaisen johdannainen. Yleensä liittoutuminen tapahtuu sodan aikana, historiassa on esiintynyt varsin vähän pysyväksi tarkoitettuja ja jo rauhan aikana tehtyjä liittoutumia. Jos on, ajan kuluessa ne yleensä murtuvat. Antiikin Kreikassa Ateenan ympärille muodostui noin 250 kaupunkivaltion liittoutuma, mutta kun Ateena ajoi imperialistisia etujaan muiden kustannukselle, se joutui voimakkaan vihanpidon kohteeksi ja kukistettiin lopulta.

On syytä kysyä, onko hallitusohjelman määrittelemä valtion ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimeenpano mahdollista toteuttaa *yksinomaan* Nato-jäsenyyden avulla. Suomi ilmoittaa toimivansa sotilaallisten uhkien ehkäisemiseksi sekä jännitteiden vähentämiseksi. Hallitusohjelma ilmoittaa myös, että ”Pitkittyneiden kriisien hoitaminen edellyttää rauhanvälityksen, humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja kauppapolitiikan yhteensovittamista.” (157) Nämä näyttävät ainakin jossain määrin viittaavan Nato-jäsenyyden ja jopa sotilaallisen turvallisuusajattelun yli. Voisi myös sanoa, että jäsenyys ja sotilaallisen voiman korostaminen ei kovin helposti vähennä ”jännitteitä” eikä paranna Suomen mahdollisuuksia toimia rauhanvälittäjänä.

Vaikka pidettäisiin tiukasti kiinni jäsenyydestä ja hoidettaisiin täysimääräisesti jäsenyydestä seuraavat velvoitteet, ei olisi estettä *täydentää* ulkopoliittista toimintaa myös muilla tavoilla, jotka eivät välttämättä olisi ristiriidassa jäsenyyden tai liittokunnan muiden jäsenten kannalta. Se tarkoittaisi sitä, että Suomen ulkopolitiikka olisi suurempi kokonaisuus kuin hallitusohjelman hahmottama järjestelmäkeskeinen ja valtapoliittinen linjaus. Suomella on oikeus ja mahdollisuuskin saada äänensä kuuluviin sekä EU:ssa (hallitusohjelmakin sitä vaatii, ks. s. 173) ja jopa Natossa. Se voisi hyvin olla järjen ja rauhanomaisen kehityksen ääni. Tosin Afganistanin sodassa tuosta äänestä ei UPI:n raportin mukaan kuultu pihaustakaan. Niin ei tarvitse jatkossa olla.

Esimerkiksi tutkija ja kolumnisti Walter Lippmann katsoi, että suuralueen johtovaltion ei ole viisasta käyttää muita valtioita hyväkseen estoitta ja harkitsematta. Sen kannattaa myös kuunnella myös pienten jäsenten ääntä. Toisen maailmansodan jälkeen ylivoimaisen kansainvälisen aseman saavuttanut Yhdysvallat katsoi viisaammaksi sitoutua YK:n kautta yhteistyöhön muiden kanssa lähtemättä itsekkäästi omille linjoilleen. Kaiken A ja O on omien tavoitteiden rajoittaminen yhteisön etujen ja säilyttämisen hyväksi. Suomella voisi olla todella hyvät mahdollisuudet toimia ja muistuttaa näistä totuuksista.

Kaiken kaikkiaan, nykyratkaisua (Nato-jäsenyyttä) voi *täydentää*: voi varautua pahimpaan mutta tehdä edes jotakin, jotta tuo pahin ei toteutuisi. On vaikea kuvitella, että Suomi selviytyisi kunnialla, jos se joutuisi taistelutantereeksi. Ei ole uskottavaa, että ”sota on rauhaa”, eikä sekään että ”sotilaallinen turvallisuus on aina turvallisuutta”. Sotilaallinen voima voi pelotteena estää sodan syttymisen, mutta jos sota sitten syttyykin, siinä käy pakosta huonosti. Sen vuoksi ”turvattomuus on nykyuskomusten ja myös hallitusohjelman mukaan turvallisuutta”. Suomi on elänyt rauhan aikaa 80 vuotta jatkosodan jälkeen, nyt tuomion kello tikittää joka päivä kiihtyvään tahtiin. On kellossa vielä aikaa tunti vähän enemmänkin, pitkän turvallisuuden aika saattaa pian olla lopullisesti ohi.

On selvää, että riski ei johdu Suomesta eikä edes Natosta. Suomi ei taatusti aloita sotaa, eikä sitä tee yksikään Naton jäsenvaltio. Hyökkäyksen kohteeksi joutuminen on mahdollista, mutta sitä varten puolustusliitto on olemassa ja varautunut. Puolustautuminen on oikeutettua.

Ulkopoliittisia ongelmia voi kuitenkin syntyä, jos hyökkäys kohdistuu valtion sijasta jonkun Nato-maan kansalaisiin tai omaisuuteen, ja varsinkin jos syynä on provokaatio. Vielä suurempi ongelma syntyy, jos joku Nato-maa lähtee hyökkäämään ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä. Sellainen tapahtui Irakissa 2003. Se ei ollut Naton sotaa, mutta eurooppalaiset jäsenmaat hajosivat: osa liittyi halukkaiden liittoutumaan, osa ei. Tuollaisessa tilanteessa Suomi joutuu miettimään, kenen joukoissa seisoo. Hallitusohjelma tosin kertoo harkinnan tuloksen hyvin selvästi. Mutta se on vain yksi linjaus, väljempi ja varovaisempikin olisi mahdollista.

Päätän tahalliseen ja tietoiseen provokaatioon. Väitän, että puolueettomuuden ja puolueettomuuspolitiikan välillä voidaan tehdä käsitteellinen ero, ja on semmoinen joskus tehtykin. Politiikan yleiskielessä termit sekoitetaan usein keskenään, ja se on käsitteellinen virhe. Kansainvälisen yhteisön instituutiona tai suvereniteetin instituution johdannaisena puolueettomuus tarkoittaa sitä, että sodan aikana valtio ei liity sotaan kummankaan osapuolen puolella. Puolueettomuuspolitiikkaa puolestaan voi pitää puolueettomuuden *rauhanaikaisena* johdannaisena, pysyttäytymisenä osapuolten eturistiriitojen ja kiistojen ulkopuolella. Suomi on voinut hylätä molemmat ulkopolitiikassaan, mutta kansainvälisten instituutioiden joukossa ne pysyvät niin kauan kuin kansainvälinen yhteisö ja sodat säilyvät. Jos joku kuvittelee, että puolueettomuus ja puolueettomuuspolitiikka ovat kadonneet ikuisiksi ajoiksi kansainvälisen yhteisön instituutioiden joukosta, erehtyy varmasti. Kyllä jotkut instituutiot ovat kadonneet (esim. kolonialismi ja valtioita yhdistävä tai sopimuksia vahvistava avioliitto), mutta puolueettomuus ja puolueettomuuspolitiikka eivät katoa ainakaan kovin pian. Puolueettomuus on periaatteessa vakio mutta sen kasvot vaihtuvat tilannekohtaisesti. Puolueettomuuspolitiikka saa jatkossakin uusia muotoja, koska mitään puolueettomuuspolitiikan vakiota ei ole olemassa eikä voi olla olemassa. Se esiintyy, jos esiintyy, aina uutena sovelluksena.

Väitän, että Nato jäsenyys eli liittoutuminen tekee liittoutuman jäsenen puolueettomuuden mahdottomaksi. Liittoutuminen ja puolueettomuus sulkevat toisensa pois. Sen sijaan liittoutuminen ja puolueettomuuspolitiikka voivat esiintyä rinnan, toisiaan tukien. Molempien tavoitteena on hyökkäyksen estäminen. tai ainakin hyökkäyksen riskin vähentäminen. Naton jäsenen velvoitteet eivät estä jäsenmaata harjoittamista puolueettomuuspolitiikkaa rauhan aikana. Kuten eivät estä itsenäistä ulkopolitiikkaa muutenkaan.

1. Niinistön osalta teksti perustuu tpk.fi sivulla olevaan kattavaan puheaineistoon, mutta vain 31.8.2021 saakka. Sen jälkeisen puheaineiston tarkastelu tapahtuu erikseen tulevaisuudessa. [↑](#footnote-ref-1)
2. Koska hallitusohjelmassa todetaan , että ”Suomi toimii aktiivisesti YK:n uudistamiseksi vastaamaan 2020 luvun globaaleja haasteita” (163), voitaneen olettaa, että sen tavoitteena olisi saada YK toimimaan entistä paremmin ja tehokkaammin läntisen suuralueen intressien mukaisesti. Ehkä jopa muuttamalla turvallisuusneuvoston kokoonpanoa ja/tai sääntöjä. Se saattaa vaatia esimerkiksi Venäjän erottamista koko järjestöstä, tosin hallitusohjelma ei sitä ainakaan avoimesti julkilausu. Asia hoituisi vähemmälläkin. [↑](#footnote-ref-2)