

## DIPLOMATIAN UUSIMMASTA KEHITYKSESTÄ

*L. A. Puntila*

---

Valtionhallinnon alalla tapahtuva kehitys seuraa hitaasti »ajan merkkejä». Hallinnon monipuolistuessa kyllä saadaan aikaan uusia virastoja ja olemassa oleviinkin uusia virkoja, mutta vanhojen mukauttamiseen muuttuneisiin olosuhteisiin eivät voimat näytä riittävän. Virastojen sisäiset syyt ovat tässä ensiksi mainittavat. Virkamiehet ovat tulleet nimitetyiksi tietyn koulutuksen saaneina. Ei voida odottaa, että he omasta aloitteestaan ryhtyisivät niin suuriin muutoksiin tehtäviensä suhteen, että saadun koulutuksen tarkoituksenmukaisuus tulisi kysymyksen alaiseksi. Niin ikään on virkauralla saadusta kokemuksesta pidettävä kiinni; se on varteen otettava pääoma edettäessä asemasta toiseen. Sitäpaitsi: jos ryhdytään jotakin virastoa uudistamaan, saattavat eräät, kenties useatkin toimet osoittautua tarpeettomiksi, eikä byrokratian käytäntö tunne useatakaan tapausta, jossa virastoa sisästä käsin supistetaisiin. Viraston arvovallan katsotaan usein riippuvan sen työntekijämäärästä, eikä virkamiesten keskinäistä yhteisvastuun tunnetta ole vähäksi arvioitava: on vastenmielistä saattaa jotakin työoveria toimeettomaksi. Kaikkinaisen kehityksen pitänee näin ollen tapahtua ulkopuolisesta sysäyksestä.

Demokratian ja parlamentarismin toteuttaminen on tuonut vuosisataisen byrokratian yläpuolelle, sen toimia tarkkailemaan ja osin uusia suuntaviivoja antamaan eduskunnan monine elimineen. Kuinka suuressa määrin näin on asiantuntemus lisääntynyt, voi olla keskustelun alainen asia. Usein politiikassa ansioituneet ovat käyttäneet asemaansa löytääkseen oikotiet virkakooneiston huipulle. Mutta jo itse järjestelmä on, tuomalla byrokratian oman sisäisen ja julkisen mielipiteen tarkkailun rinnalle eduskunnan valvonnan ollut omiaan rajoittamaan virkavaltaisuutta ja pakottanut ottamaan huomioon kehityksen vaatimuksia.

On kuitenkin eräs ala, joka näyttää jatkuvasti jäävän »vanhoilleen». Parlamenttien periaatteellinen vastuuseen joutuminen ulkopoliitikasta ei ole niiden piirissä aiheuttanut harrastuksen lisääntymistä diplomatiaa kohtaan eikä kansanedustustojen vaikutusvallan kasvua. Hallitusten kukistuminen ulkopoliittisen keskustelun yhteydessä on meillä, kuten muuallakin, harvinaista.

Ulkopolitiikan johtaminen vaatii alituista valveillaan oloa ja perehtymistä kansainvälisiin ongelmiin sekä yksityiskohtien seuraamista. Siihen näyttää olevan mahdollisuus vain valtion päämiehillä ja hallituksilla ja niissäkin tavallisesti vain pää- ja ulkoministerillä. Näiden häiriintymättömän ohjaamisvallan säilymiseksi tällaisen käsityksen vakiintuminen näyttää vain edulliselta. Ulkoasioissa johto on näin ollen edelleen — kuten on vuosisatoja ollut — keskitettynä harvoin käsiin, oli sitten kysymys demokratiasta tai yhden puolueen järjestelmän maasta.

Ulkoasioiden hoidon keskittymistä on kansainvälisen tilanteen kehitys 2. maailmansodan jälkeen vielä edistänyt. Kun maailma on jakautunut kahden maailmanvallan johtamaan ryhmittymään, on pelissä oleva panos jokaisessa suurpoliittisessa ratkaisussa suurentunut, samoin epäonnistumisen aiheuttama riski. Vastuun ottaminen neuvotteluissa on mahdollinen vain sille tai niille, jotka vastuussa ollen tuntevat tilanteen. Johtavat poliitikot eivät näin ollen voi jättää niiden hoitamista muiden, edes taitavimpien diplomaattien tehtäväksi. Uudenaikaiset liikennevälineet suovat mahdollisuuden johtavien poliitikkojen henkilökohtaiseen diplomatian hoitamiseen. Muutamassa tunnissa voivat valtakuntien päämiehet tai muut ulkopoliitiikan johtajat kokoontua neuvonpitoon, kunhan vain ovat päässeet sopimukseen käsiteltävistä asioista. Mitä pitemmälle aika on kulunut, sitä vähemmän varsinaisille diplomaateille on jäänyt liikkuma-alaa ja tehtävää kansainvälisessä politiikassa.

Salainen diplomatia on ollut eräs ulkopoliitiikan käytetyimpiä keinoja. Sen johtajat ovat sopineet tietyistä taloudellisista, poliittisista tai sotilaallisista ratkaisuista kolmannen osapuolen tietämättä. Suomella on 2. maailmansodan aattopäiviltä katkeria kokemuksia tällaisen salaisen diplomatian seurauksista. Viimeisimmän sodan jälkeinen kehitys on suosinut avointa diplomatiaa. Kun maailmantilanne on jäykistynyt pientenkin muutosten aiheuttaman sodanvaaran vuoksi, propaganda on tullut yhä keskeisempään asemaan. Kun sen on käytettävä kaikkia uudenaikaisia tiedotusvälineitä, tarvitaan paljon julkisuutta, ja maailman johtavat poliitikot käyttävät alituisen puheita, haastatteluja ja toisten maiden johtohenkilöille lähetettäviä, julkisuuteen saatettavia kirjeitä esitelläkseen näkökantojansa enemmänkin maailman yleiselle mielipiteelle kuin vastaanottajille, joiden kannanotot voidaan jo etukäteen varmuudella sanoa. Sitäpaitsi: kummankin voimaryhmittymän valtioita on niin monta ja niiden etujen ristiriidat niin vaikeasti sovitettavia, ettei salaisiin sopimuksiin ole mahdollisuutta. Kummankaan »blokin» johtovaltiot eivät voi edes neuvotella keskenään pitämättä liittolaisiaan jo etukäteen selvillä esille tulevista kysymyksistä ja esittelemättä välittömästi suoritettun ajatustenvaihdon sisältöä. Kummankin ryhmittymän sisällä voi salainen diplomatia vielä kukoistaa ja voidaan tehdä sopimuksia, jotka koskevat liittolaisten keskinäisiä suhteita. »Kolmansia valtioita» koskevia salaisia sopimuksia tuskin voidaan enää solmia. Voimaryhmittymien ulkopuolella olevat,

kolmannen tien kulkijat taas näyttävän pitävän julkisuutta turvallisuutensa parhaana takeena.

Demokratioissa ulkopoliittisen keskustelun julkisuus on hyötynyt jännittyneestä maailmantilanteesta. Sodan uhka koskee nykyisin jokaista kansalaista. On kohtuullista, että ulkopoliitiikan johto sopivaksi katsominaan ajankohtina esittelee tapahtumia ja niiden johdosta tehtyjä ratkaisuja odottaen saavansa yleisen mielipiteet arvostelun ja tuen tietoonsa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Monipuolistuneen tiedotusvälineistön kilpailu uutisista on niin ikään edistänyt julkisuuden asiaa. Lehdistöllä, radiolla ja televisiolla sekä erilaisilla talouselämän järjestöillä on omat kanavansa, joiden avulla ne pysyttelevät »ajan tasalla». On jokseenkin turha kuvitella, että jotakin ulkopoliittista ratkaisua voitaisiin ajanoloon pitää salassa. Ulkopoliitiikan johto onkin yleensä omaksunut aktiivisen tiedotuspalvelun periaatteen: ei ole pidettävä salassa mitään, joka voidaan saattaa julki asian hoitamista vahingoittamatta. Diplomaattien tehtävänä on vuosisatoja ollut saada käydyissä keskusteluissa ulkoasian johdon henkilöiden kanssa tai omia salassa pidettyjä teitään tai kutsujen vartioimattomina hetkinä ilmi asemamaansa politiikasta tietoja, joiden voi katsoa edistävän oman hallituksen suorittamaa tilanteen arviointia. Juuri kuvattu kehitys jättää heille yhä vähemmän saalista, ja sen vuoksi heidän onkin yleensä tyydyttävä vain pääasiassa lehdistön ja radion katsausten perusteella esitettävien, usein jo omassa maassa selvillä olevien näkökohtien paperille panoon.

Diplomatian monirattaisessa koneistossa on näin ollen tyhjäkäyntiä. Hyvin koulutettua ja palkattua korkealuokkaista henkistä voimaa kuluu turhaan tai toisarvoisiin tehtäviin. Mutta samaan aikaan kun ulkopoliitiikan kautta maailman ulottuvan verkoston »käyttöarvo» diplomaatteina on täten nopeasti vähentynyt, on kansainvälinen taloudellinen ja sivistyksellinen vuorovaikutus kasvanut, ilman että sitä varten on luotu vastaavaa organisaatiota. Kansat tulevat yhä enemmän riippuviksi vaihdannasta. Talouselämä voi kehittyä vain sen avulla. Ilman sitä poljetaan tieteen ja taiteen alalla paikoillaan. Kulttuurin tulosten saattaminen toisten kansojen omaisuudeksi, samoin kuin toisilta kansoilta saatavien vaikutteiden välittäminen on valtioiden asia. Suuret kansat tekevät siinä suhteessa paljon työtä ja uhraavat varoja hyötyäkseen kulttuurivaihdosta ja korostaakseen merkitystään. Pienelle kansalle kelpoisuuden osoittaminen ja vuorovaikutus on vielä tärkeämpää. Huolenpito viennistä kuuluu vapaan markkinatalouden valtioissa ensi sijassa tietenkin teollisuudelle itselleen. Mutta vallankin maassa, jonka Suomen tavoin on kiristyvässä kilpailussa nopeasti avattava uusia markkinoita tuotteilleen ja jolta puuttuu ulkomaiseen kanssakäymiseen tottunutta väkeä, on otettava apu sieltä, mistä se näyttää olevan helpoimmin saatavana. Suomen ulkomaista edustustojärjestelmää on kehitettävä uuden ajan vaatimusten mukaiseksi.

Suomen ulkoasiainhallinto maksaa n. 2 miljardia vuodessa. Se on vähän verrattuna suurempien ja eräiden pientenkin valtioiden uhrauksiin. Mutta se on paljon, ellei käytetystä valuuttamäärästä saada osapuilleenkaan koh- tuullista korvausta. Pienen maan diplomatialla on vain vähän sananvaltaa nykyisessä maailmassa. Sen yksityisillä edustajilla vielä vähemmän. Mitään elintärkeätä etuamme ei voida valvoa ilman poliittisesti vastuunalaisten elin- temme henkilökohtaista läsnäoloa neuvotteluissa. Sen sijaan ulkomaankau- passa on Suomen elinedusta kysymys joka päivä. Muuttamalla diplomaatti- kuntamme tehtävä — esim. kahden vuosikymmenen kuluessa — ensi sijassa kaupalliseksi ja sivistykselliseksi me saamme tätä intressiä palvelevan ver- koston, ilman että se menettää mitään oleellista nykyisestä edustajanase- mastaan. Me vain lopetamme tyhjäkäynnin ja annamme diplomaateillemme merkittävän elämäntehtävän.

Tämä mukautuminen uuden ajan diplomatian kehitykseen vaatii pienen maan edustustojen aseman uudelleen arvioimista ja ulkoasiainhallinnon uudelleen organisoimista sekä diplomaattikoulutuksen samoin kuin henkilöi- den valintaperusteiden muuttamista. Kun tällaiset syvälliset mullistukset vievät pitkän ajan, olisi uudistus pantava viipymättä alulle.