

JAAKKO KALELA

PUOLUEETTOMUUS JA SUOMEN IDÄNSUHTEET

Harto *Hakovirran* artikkeli *Politiikka* 3/1970:ssä on tärkeä puheenvuoro viime vuosina käydyssä ja nyttemmin erään huippunsa saavuttaneessa keskustelussa maamme turvallisuudesta, YYA-sopimuksesta ja puolustuslaitoksemme tehtävistä. Viime syyskuussahan asetettiin Parlamentaarinen puolustuskomitea, joka sai tehtäväkseen yhden itsenäisyytemme ajan tärkeimmän turvallisuuspoliittisen perusarvioinnin suorittamisen. Hakovirran artikkelin herättämien ajatusten pohjalta pyrin seuraavassa pohtimaan Suomen turvallisuuteen vaikuttavia tekijöitä, erityisesti suhteita itään ja länteen, puolustuskapasiteettia ja puolueettomuuspolitiikkaa sekä näiden keskinäisiä suhteita.

Hakovirta keskittyy puolueettomuuden ylläpitoproblematiikkaan eikä pohdi sen vaikutuksia turvallisuuteen. Näin hän välillisesti hyväksyy meillä varsin yleisen käsityksen puolueettomuudesta ja turvallisuudesta toistensa synonyymeina. Tällaisessa ajattelussa on heikkouksia. Toisaalta oletetaan puolueettomuuden aina takaavan turvallisuuden ja toisaalta puolueettomuuden menetyksen merkitsevän turvattomuutta. Puolueettomuuspolitiikka on kuitenkin

vain yksi keino turvallisuuden saavuttamiseksi. Sen turvallisuutta lisäävä vaikutus on ratkaisevasti riippuvainen muista em. turvallisuuden komponenteista. Toinen artikkelini lähtökohta on se, ettei Suomen politiikkaa pidä lähteä ennustamaan minkään yleisen puolueettomuusnormiston perusteella, vaan lähtien Suomen erikoisasemasta. Tällöin lähtökohdaksi on valittava sodanjälkeisten presidenttitemme tilanneanalyysit ja niiden kiteyttäminen valtiosopimuksissamme, erityisesti YYA-sopimuksessa. Tämä on perusteltua mm. siksi, että valtion päämies täysin dominoi ulkopoliittista päätöksentekoa Suomessa ja että meillä ei ole tehty yhtään poliittisesti vakavaa esitystä Paasikiven—Kekkonen linjan muuttamiseksi (joskin tulkintaerimielisyyksiä on aika ajoin ilmennyt).

1. Turvallisuus määritellään yleensä yksilöön tai ryhmään, niiden olemassaoloon ja hyvinvointiin kohdistuvan uhkan perusteella. Tämän vuoksi Suomen turvallisuudesta ei voi puhua mielekkäästi ensin määrittelemättä maamme kohdistuvia uhkia. Koska käsite turvallisuus viittaa lähinnä yksilöpsykologiseen tunteeseen, pitäisi periaatteessa puhua kansalaisten eikä valtion turvallisuudesta. Valtion personifioimista pitäisi välttää eikä olettaa sen voivan käyttäytyä analogisesti elävien olentojen kanssa. Uhka kohdistuu joko valtiollisen organisaatiomuodon olemassaoloon tai kansalaisten fyysiseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Olisi kuitenkin illuusio uskoa, että jollain menetelmällä voitaisiin objektiivisesti määritellä kansalaisille yhteiset turvallisuustarpeet ja nämä tyydyttävä politiikka (vert. *Arrowin* mahdollisuusteoreema). Tämän vuoksi turvallisuudentunteista puhuminen on syytä rajoittaa yhteiskunnan hallitseviin ryhmiin. Uhka sekä valtiollisen organisaatiomuodon olemassaoloa vastaan että hallitsevien fyysistä, sosiaalista ja taloudellista hyvinvointia vastaan voi kohdistua sekä valtion sisältä että sen ulkopuolelta. Esimerkiksi Suomen puolustuslaitoksella on selvästi kahdenlaisia tehtäviä. Sisäiset, valtasuhteita suojaavat funktiot tulevat esiin mm. Pariisin rauhansopimuksen 13. artiklasta ja asevelvollisuuslaista («isänmaan ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustamiseksi...»). Tässä yhteydessä keskityn kuitenkin lähinnä valtion ulkopuolisiin uhkatekijöihin.

Varsin yleisesti on jo hyväksytty se käsitys, ettei Suomi todennäköisesti voi joutua erillishyökkäyksen kohteeksi. Tämän vuoksi ulkovallat voivat kohdistaa siihen sotatoimia vain laajemman kansainvälisen konfliktin yhteydessä. Siitä, millainen asetelma tällaisessa tilanteessa syntyisi (edellyttäen, ettei ulkopoliittikkamme peruslinja muutu), antaa Paasikiven analyysi ja YYA-sopimus varsin yksiselitteisen kuvan. Paasikivi toisti useissa yhteyksissä, että »ulkopoliittikkamme ei saa koskaan tulevaisuudessa mennä Neuvostoliittoa vastaan». YYA-sopimus puolestaan velvoittaa Suomen taistelemaan »Saksan tai sen kanssa liitossa olevan valtion hyökkäyksen torjumiseksi». Kun puolueettomien valtioiden ryhtyminen sotatoimiin Suomea vastaan on äärimmäisen epätodennäköistä, jää ainoaksi johtopäätökseksi, että Suomen puolustusvoimia voidaan

(nykyistä peruslinjaa muuttamatta) käyttää ainoastaan länsivaltoja vastaan. Sotatoimien suunnittelu tai niihin ryhtyminen Neuvostoliittoa vastaan merkitsisi ratkaisevaa poikkeamista Paasikiven—Kekkonen linjasta. Tämä antaa selkeästi rajatun lähtökohdan maamme puolustuslaitoksen tehtävien tarkastelulle. Sen ulkoisena tehtävänä on siis Suomen alueellisen koskemattomuuden suojeleminen länsivaltojen sotatoimia vastaan laajan kansainvälisen selkkauksen aikana. Sen, että maamme puolustusvoimilla on näin yksipuolisesti rajattu tehtävä, ei tarvitse millään tavoin olla ristiriidassa puolueettomuuspyrkimyksemme kanssa.

2. Välittömästi edelläesitettyyn liittyy kysymys YYA-sopimuksen soveltamisesta. Vaikka sitä toisaalta on yleisesti pidetty Suomen koskemattomuutta ja puolueettomuutta tukevana sopimuksena, on toisaalta kaikin tavoin haluttu välttää puhumasta sen soveltamisesta käytäntöön. Usein on jopa haluttu soveltamispelon takia vähätellä koko sopimuksen velvoittavuutta. On korostettu, että kysymyksessä on kaksipuolinen sopimus, jonka soveltamiseen tarvitaan kummankin suostumus. Tämän taas on katsottu merkitsevän sitä, ettei Suomella ole mitään soveltamisvelvoituksia. Voidaan kuitenkin kysyä, miksi koko sopimus solmittiin, jollei sitä tarkoitettu sovellettavaksi. Varmaa on, että ainakin Neuvostoliitolla oli tällainen tarkoitus. Olisi mieleltöntä olettaa, että Suomi voisi säilyttää nykyiset hyvät suhteensa Neuvostoliittoon, jos se yksipuolisesti konfliktitilanteessa irtisanoutuisi sopimuksen selvistä velvoitteista johonkin juristiseen argumenttiin vedoten. Jos näin taas aiottaisiin tehdä, häviäisi kaikki ennustettavuus ja samalla turvallisuus Suomen asemasta mahdollisen laajan kansainvälisen konfliktin sattuessa.

Kun koko ajatus YYA-sopimuksen soveltamisesta on haluttu haudata, on samalla jätetty keskustelematta konkreettisista soveltamismuodoista ja näiden todellisista vaikutuksista Suomen asemaan. Tässä suhteessa Hakovirran artikkeli on erittäin hyödyllinen. Siinäkin heijastuu kuitenkin meillä niin yleinen kategorinen ja pohjimmiltaan erittäin negatiivinen asennoituminen konsultaatioihin ja sotilaalliseen yhteistyöhön Neuvostoliiton kanssa. Lähtökohdana on ajatus, että Suomen puolueettomuudella on jonkinlaiset mahdollisuudet säilyä, niin kauan kuin konsultaatioihin ei ryhdytä. Tämän jälkeen kaikki on menetetty. Tässä analyysissä on nähdäkseni pari heikkoutta. Ensiksikin se korottaa puolueettomuuden itseisarvoksi. Toiseksi konsultaatio-käsite on ymmärretty merkillisen juhlalliseksi ja joustamattomaksi. Sopimuksen toinen artikla sisältää vain sen luonnollisen toteamuksen, että havaitessaan 1. artiklassa tarkoitettun uhkan olevan olemassa osapuolet neuvottelevat keskenään. Tässä mielessä konsultaatiot ovat olleet käynnissä jo vuodesta 1948 lähtien jatkuvasti, ilman että niillä olisi ollut ratkaisevan vahingollista vaikutusta Suomen puolueettomuudelle. Päin vastoin, sopimus menettää kaikki Suomen puolueettomuutta tukevat deterenssivaikutuksensa, jollei yhteistyöstä etukäteen neuvottelemalla tehdä sen soveltamista uskottavaksi kriisitilanteessa. Eri asia

sitten on se, missä vaiheessa neuvottelut saavuttavat sen laajuuden ja vakaavuuden, että kolmannet valtiot vetävät tästä ratkaisevia johtopäätöksiä.

Kolmas Hakovirran heikkous on siinä, että hän panee länsivallat toimimaan ikäänkuin ne eivät tietäisi YYA-järjestelyistä etukäteen. Hakovirran kuvassa länsivaltojen »uskon» Suomen puolueettomuuteen tulisi pysyä vakiona aikavaihteluista riippumatta, koska ne tietävät Suomen ryhtyvän konsultaatioihin ja yhteistyöhön Neuvostoliiton uhkaperseption noustua riittävän korkealle. Sen sijaan on selvä, että Neuvostoliiton uhkaperseptioiden voimakkuuden ja länsivaltojen suomalais-neuvostoliittolaista sotilaallista yhteistyötä koskevien odotusten välillä vallitsee positiivinen riippuvuusuhde. Tämä havainto sisänsä on varsin triviaali. Mielenkiintoisempi on siitä seuraava johtopäätös, että länsivallat voivat vaikuttaa suomalais-neuvostoliittolaisen turvallisuuspoliittisen yhteistyön tasoon vaikuttamalla Neuvostoliiton uhkaperseptioihin. Hakovirran mukaan Neuvostoliiton uhkaperseptiot Suomen suunnalla riippuvat pääasiassa sen suhteista Yhdysvaltojen ja Länsi-Saksan kanssa, ts. kansainvälisen ja yleiseurooppalaisen systeemin tilasta. Empiiriset havainnot viittaavat kuitenkin siihen, että Neuvostoliiton länsivaltojen taholta tuntema yleinen uhka ei ratkaisevasti vaikuta sen Suomen-politiikkaan (esim. levottomuudet DDR:ssä 1953, Unkarissa ja Puolassa 1956 ja Tšekkosloveniassa 1968 sekä Kuuban kriisi 1963). Näyttää siltä, että neuvostohallituksen Suomen-politiikkaan vaikuttaa toisaalta sen odotukset länsivaltojen aikeista Pohjois-Euroopassa ja toisaalta sen odotukset Suomen sisäpoliittisesta kehityksestä. Kummatkin nämä tekijät saavat Suomen puolueettomuudelle paremmat näköalat kuin Hakovirran lohduttoman deterministinen kuva.

3. Nähdäkseni YYA-sopimus ei ole ristiriidassa Suomen puolueettomuuspyrkimysten kanssa. Ainoan yksiselitteisen puolueettomuuskriteerin (sotaa koskevassa kansainvälisessä oikeudessa esitetyn) mukaan valtio pysyy puolueettomana niin kauan kuin se haluaa pysyä selkkauksen ulkopuolella ja kykenee tämän tekemään. Tämän jälkeen mikään valtio ei enää ole puolueeton, vaikka sen asemaa säätelisivät millaiset kansainväliset sopimukset. YYA-sopimuksen yhteistyömääräykset puolestaan koskevat juuri tämän rajan jälkeistä tilannetta. Se, että YYA-yhteistyö alkaa todennäköisesti ennen konkreettista sitoutumista selkkaukseen, ei periaatteessa muuta tilannetta. Tosi-asiallisesti maan puolueettomuus lakkaa silloin kuin joku avainasemassa oleva konfliktin osapuoli lakkaa uskomasta sen haluun tai kykyyn pysyä kriisin ulkopuolella.

Suomen puolueettomuus voi perustua vain siihen, että se on sekä Varsovan liiton että NATO-maille edullinen olotila. Koska YYA-sopimus mahdollistaa Suomen puolueettomuuden, on sopimus myös länsivaltain kannalta optimaalinen ratkaisu. Sen sijaan niiden etujen mukaista tuskin olisi sen sotilaallisten yhteistyömääräysten soveltaminen. Tähän ne taas voivat vaikuttaa vaikuttamalla Neuvostoliiton uhkaperseptioihin. Jännityksen vähentäminen

Pohjois-Euroopassa on kuitenkin länsivaltojen etujen mukaista vain niin kauan kuin ne uskovat, etteivät suomalaiset vapaaehtoisesti halua luopua YYA-järjestelystä. Jos Suomi osoittaisi tällaisia aikomuksia lännessä todennäköisesti alettaisiin spekuloida suomalaisten kannanmuutoksilla ja siellä oltaisiin varmasti valmiimpia tukemaan Suomen oletettuja aikeita ja näin lisäämään Neuvostoliiton uhkaperseptioita. Tämä lisäisi epävarmuutta ja Suomen turvattuutta.

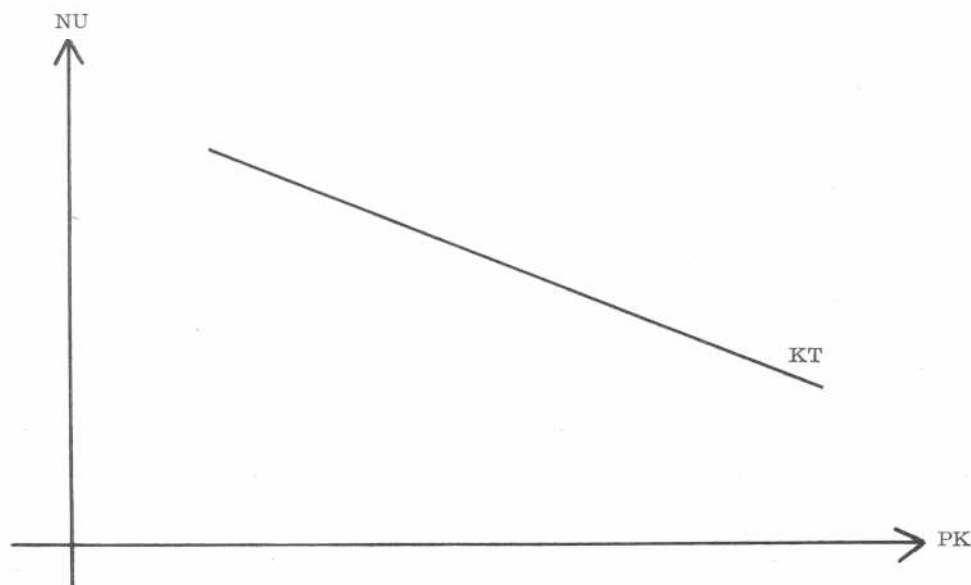
5. Edellä on käsitelty niitä ulkoisia tekijöitä, joista Suomen turvallisuus riippuu. Vaikka Suomi voimavaroiltaan heikkona onkin ratkaisevasti riippuvainen kansainvälisestä kehityksestä, voimme ainakin tietyissä rajoissa pyrkiä omilla toimenpiteillämme vahvistamaan turvallisuuttamme. Pääasialliset keinot näissä pyrkimyksissä ovat olleet diplomatia ja puolustuslaitos, yleisen käsityksen mukaan tässä järjestyksessä. Prioriteetti diplomaattisessa toiminnassa on ollut idänsuhteilla, sitten suhteilla pohjoismaihin ja länsivaltoihin. Karkeasti ottaen voisi turvallisuuspoliittisia ponnistuksiamme kuvata sanomalla, että 1940-luvulla vakiinnutettiin suhteet itään, 50-luvulla pohjoismaihin ja 60-luvulla länteen. Kun suhteet kaikkiin suuntiin nyt ovat hyvät (kehitysmaiden merkitystähän Suomelle on pidetty sekundaarisena), voisi olettaa 70-luvulla alettavan vahvistaa puolustuslaitosta. Tällaisen ajattelun heikkoutena on se, ettei se riittävässä määrin ota huomioon em. tekijöiden keskinäisiä riippuvuussuhteita, jotka eivät suinkaan ole olemattomia tai yksinomaan positiivisia.

Suomen turvallisuuspolitiikan perusasetelmaksi on viime vuosina vakiintunut seuraavanlainen vaikutusketju: turvallisuus riippuu puolueettomuudesta ja puolueettomuus suhteista itään ja länteen sekä puolustusvalmiudesta. Puolustusvalmiuden ja suhteiden ulkovaltoihin oletetaan olevan positiivisessa riippuvuussuhteessa keskenään. Asetelma ei ole täysin sama kuin Paasikiven aikanaan esittämä. Hänelle idänsuhteet olivat primaarisia, kaikki muut toisarvoisia. Asetelman muuttuminen on usein selitetty sillä, että Paasikivi toimi poikkeusoloissa ja että tilanne on muuttunut Suomen puolueettomuuden vakiintumisen myötä. Asetelman muuttuminen on kuitenkin näennäinen: sen enempää turvallisuutta kuin puolueettomuuttakaan ei voitaisi vielääkään ajatella ilman säröttömiä ja luottamuksellisia idänsuhteita. Koska ne ovat edelleenkin primaarisimmin Suomen turvallisuuteen vaikuttava tekijä, on mielekästä tarkastella niitä *riippuvana muuttujana* ja tutkia, mitä vaikutuksia muilla asetelmaan kuuluvilla tekijöillä on niihin.

Kun Suomen ja Neuvostoliiton suhteita tarkastelee, kiintyy huomio Suomen passiiviseen rooliin. Kauppapolitiikkaa lukuunottamatta sen toiveet ovat hyvin passiivisia, kansallisen itsemääräämisoikeuden ja puolueettomuuden (s.o. kapitalistisen yhteiskuntajärjestyksen ja läntisten kulttuuri- ja taloussuhteiden) säilyttäminen. Turvallisuuspoliittisesti aloite on ollut Neuvostoliiton käsissä. Tämän vuoksi idänsuhteittemme ratkaiseva komponentti on ollut ja on edelleen neuvostohallituksen käsitykset maan turvallisuuseduista Pohjois-Euroopan suunnalla.

Hakovirran artikkelissa esiintyvä meikäläisissä sotilaspiireissä yleinen käsitys, että Suomen puolustusvalmiuden lisääminen on Neuvostoliiton etujen mukaista. Kun puolustuslaitoksen kapasiteetti kasvaa, vähenee YYA-sopimuksen soveltamistarve ja näin Suomen mahdollisuudet säilyttää puolueettomuutensa paranevat. Tällainen olettelu perustuu tilanteen vaaralliseen yksinkertaistamiseen. Vaikka suomalais-neuvostoliittolaiset suhteet ovatkin hyvät, ei voi olettaa neuvostojohdon luottavan kaikissa olosuhteissa armeijamme yhteistyöhaluun varsinkin, jos vallan Suomessa saisi Neuvostoliitolle vihamielinen hallitus. Mitä alhaisempi puolustuskapasiteettimme, sitä pienempi on kitkatilanteiden todennäköisyys. Kun Suomen aseellinen voima lisääntyy, kasvavat hallituksen mahdollisuudet harjoittaa itsenäistä, potentiaalisesti Neuvostoliitolle vahingollista politiikkaa. Toisaalta Suomen puolustusvalmiuden lisääminen olisi luonnollisesti Neuvostoliiton etujen mukaista, mikäli potentiaaliset kitkatekijät voidaan etukäteen poistaa. Yhteenvetona edelläesitetystä voi esittää hypoteesin, että Suomen puolustusvalmiuden lisääminen lisää Neuvostoliiton tarvetta maittemme välisen poliittis-sotilaallisen koordinaation lisäämiseen. Tai, muuntaaksemme Hakovirran kaaviota, neuvostoliittolaisilla on tarve konsultoida suomalaisten kanssa (»konsultaatiokynnys») sitä alhaisemmalla uhkaperseptioiden tasolla, mitä voimakkaampi Suomen puolustuslaitos on, jotta Suomen politiikan ennustettavuus säilyisi. Allaolevassa kuvassa NU tarkoittaa Neuvostoliiton uhkaperseptioita, PK Suomen puolustuskapasiteettia ja KT Neuvostoliiton konsultointitarvetta.

Kuva. Neuvostoliiton konsultaatiotarve sen uhkaperseptioiden ja Suomen puolustuskapasiteetin funktiona



Edellisessä kappaleessa väläytetty mahdollisuus epäluottamuksen potentiaalisesta lisääntymisestä Neuvostoliitossa moninkertaistuu, jos Suomen puolustuskapasiteetin lisääminen kytketään puolueettomuuspyrkimyksiin ja viime aikoina muotiin tulleeseen termiin »liikkumavapauden lisääminen». Suomen vähittäinen siirtyminen ruotsalaistyyppiseen aseistettuun puolueettomuuteen, joka olisi kaikkiin suuntiin yhtä torjuvaa, ei voi olla Neuvostoliiton etujen mukaista. Se olisi sitä paitsi selvästi YYA-sopimuksen hengen vastainen. On luonnollisesti oikein tulkita neuvostohallituksen antaneen YYA-sopimuksessa siunauksensa Suomen puolueettomuuspyrkimyksille. Olisi kuitenkin vaarallista tulkita tätä tulkintaa edelleen siten, että Neuvostoliitolla ei olisi mitään sitä vastaan, että Suomi uskollisena puolueettomuudelleen kieltäytyy ryhtymästä sotilaalliseen yhteistyöhön minkään ulkopuolisen valtion (myöskään siis Neuvostoliiton) kanssa. Vaikka sitä paitsi korostettaisiin, että yhteistyöhön ollaan valmiita oman puolustuksen epäonnistuttua siirtyminen yhteistyöhön tulee sitä vaikeammaksi ja samalla epätodennäköisemmäksi mitä korostetumpaa ruotsalaistyyppinen puolueettomuus on aikaisemmin ollut. Tällöin Suomi menettää erään puolueettomuutensa ja turvallisuuspolitiikkansa tärkeimmistä sanktioista, joka perustuu uhkaukseen ryhtyä avoimeen sotilaalliseen yhteistyöhön Neuvostoliiton kanssa, mikäli länsivallat loukkaavat puolueettomuuttamme. Sitä paitsi aseellisen puolueettomuuden ja liikkumavapauden korostaminen ovat omiaan lisäämään yleistä epävarmuutta Suomen tulevan käyttäytymisen suhteen, millä ei voi olla olematta vaikutuksia sekä Neuvostoliiton että lännen toimenpiteisiin. Sama vaikutus on myös sillä, että lännessä painotetaan erilaisia puolueettomuuteen liittyviä näkökohtia kuin idässä.

Meillä on suhteellisen vähän kriittisesti analysoitu, millä tavoin lännen suhteet vaikuttavat puolueettomuuteemme ja turvallisuuteemme. On lähdetty tasapainotetun puolueettomuuden ihanteesta ja kun idänsuhteitamme on yleisesti pidetty ylikorostuneina, olemme pyrkineet suunnittele mattomasti lisäämään mahdollisuuksien mukaan yhteyksiämme länteen. Tämä on luonnollisesti lisännyt lännen vaikutusvaltaa ja intressejä Suomessa ja jatkuessaan se voi johtaa länsivaltojen strategisen mielenkiinnon lisääntymiseen tällä suunnalla. Tällainen olisi luonnollisesti Neuvostoliiton etujen vastaista. Aivan ilmeisesti se vahingoittaisi myös Suomen turvallisuutta. Nykyinen selkeä asevelma muuttuisi vaikeammin ennustettavaksi ja epävarmuus voisi johtaa konfliktitilanteiden eskaloitumiseen. Kokonaisuutena ottaen lännensuhteilla näyttää olevan samanlainen vaikutus kuin puolustuskapasiteetilla: niiden parantuminen ei sinänsä aiheuta Neuvostoliiton vastustusta (ellei luonnollisesti ole kysymys poliittis-sotilaallisesta yhteistyöstä), mikäli suomalais-neuvostoliittolainen integraatio voimistuu samanaikaisesti.

Toisaalta lännensuhteet ovat luonnollisesti merkityksellisiä myös sikäli Suomen turvallisuudelle, että jos ne eivät kunnioita maamme puolueettomuutta, tällä ei ole mitään sisältöä. Niiden kunnioitus puolestaan riippuu siitä, onko

Suomen puolueettomuus niille edullinen ja haluammeko ja pystymmekö me säilyttämään sen. Suomen nykyinen asema on ilmeisesti lännelle edullinen, edullisempi kuin kaikki muut Jaltan sopimuksen tarjoamat vaihtoehdot. Länsivaltojen kannalta Suomen kyky puolueettomuutensa säilyttämiseen on taas ratkaisevasti riippuvainen Neuvostoliiton uhkaperseptioista (vrt. edellä) joihin länsivallat voivat omilla toimenpiteillään vaikuttaa. Olisi erittäin vahingollista, jos suomalaiset tahallisesti aiheuttaisivat odotusten muuttumisen lännessä ja näin päästäisivät spekuloinnin liikkeelle molemmissa suurvaltaleireissä.