

Puheenvuoroja

KANSAINVÄLISEN POLITIIKAN TUTKIMUS SUOMEN ULKOPOLITIIKAN NÄKÖKULMASTA KATSOTTUNA *

Ulkoasiainministeri Paavo Väyrynen

Ulkopolitiikan harjoittaminen on monialaista toimintaa, joka on osittain päivän kiireisiin sidottua vaatien nopeita, toistuvaluonteisia suoritteita, osittain taas pohtivaa ja kauas tähtäävää. Yhdistyvätkö nämä eri puolet tarkoituksenmukaisessa ja harmoonisessa suhteessa on kysymys, jonka luultavasti jokaisen maan ulkoasiainhallinto silloin tällöin asettaa itselleen — epäilemättä hyvin tietoisena siitä, että hallinnon rutiineilla ja informaatiovyörynä eteen aukeavalla maailmanpolitiikan arkipäivällä on pitävä yliote.

Tämän vuoksi ulkoasiainhallinto tarvitsee kansainvälisen politiikan tutkimusta. Se on erityisen tärkeätä Suomen kaltaiselle ja kokoiselle maalle, joka rajoitetuin voimavaroin toimii ja vaikuttaa kansainvälisessä yhteisössä. On sanottu, että tieto on valtaa. Pienen maan ulkopoliitikassa tieto — luulon ja ennakkoluulon vastakohtana — on henkinen voimavara, joka, yhdistyneenä harkintaan, antaa päätöksentekoprosessille luotettavan perustan.

Ulkopoliittisten päättäjien ja ulkoasiainhallinnon suhtautuminen kansainvälisen politiikan tutkimukseen on pakosta realistinen ja tavoitehakuinen: odotetaan tuloksia, jotka ovat toiminnan kannalta käyttökelpoisia ja joita voidaan soveltaa heti eikä vasta väitöskirjan hyväksymisen jälkeen. Tällainen 'profaani' suhtautuminen ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö pätevää tutkimustyötä sinänsä kunnioitettaisi ja arvostettaisi, mutta ongelma on siinä, että kansainväliset tilanteet ja kriisit eivät odota ja seurauksena on, että ulkopoliittisessa valmistelussa ja päätöksenteossa joudutaan usein pitämään samaa vauhtia päällä kuin sanomalehtien toimituksissa.

Ulkoasiainministeriö pyrkii omasta puolestaan edistämään kansainvälisen politiikan tutkimusta mm. avaamalla salaisuussäädösten puitteissa omia arkistojaan tutkijoiden käyttöön, tarjoamalla muuta (esim. lehdistökeskuksen keräämää) aineistoa ja toimittamalla asiakirjasarjoja (ULA ja YK:n yleiskokous-sarja) sekä erillisteoksia. Ulkoasiainministeriö on pysyvästi edustettuna Ulkopoliitiikan tutkimuksen säätiön hallituksessa ja sen kautta neljä kertaa vuodessa ilmestyvän Ulkopoliittikka-lehden toimitusneuvostossa. Ulkopoliitiikan tutkimuksen säätiön tarkoituksena on edistää kansainvälisen politiikan ja Suomen ulkopoliitiikan kysymyksiin kohdistuvaa tieteellistä tutkimusta ja eri kansalaispiireihin ulotettavaa valistustoimintaa. Käytännössä tätä hoitaa säätiön

* Esitelmä Valtiotieteilijöiden liitto ry:n kokouksessa Helsingissä 28. 11. 1979.

perustama Ulkopoliittinen instituutti, jonka johtaja on samalla säätiön asiamies. Säätiön toiminta rahoitetaan opetusministeriön määrärahoista, mutta ulkoasiainministeriö vastaa eräistä Ulkopoliittisen instituutin toimintaa liittyvistä tilapäisistä kustannuksista sekä rahoittaa kokonaisuudessaan englanninkielellä julkaistavan Suomen ulkopoliitiikan vuosikirjan (Yearbook of Finnish Foreign Policy).

Edustustot pitävät ulkomailla kontakteja tutkimuslaitoksiin tiedottaen ministeriölle ajankohtaisista tutkimusaiheista ja toisaalta antaen näille laitoksille samoin kuin yksityisille tutkijoille Suomea ja Suomen ulkopoliittikkaa koskevaa aineistoa. Yhdessä eri yliopistojen ja instituuttien kanssa järjestetään ulkomaisten tutkijoiden ja tutkimuslaitosten johtajien vierailuja Suomeen.

Edellä oli puhetta ulkoasiainministeriön tuesta ja yhteyksistä tutkimuslaitoksiin ja tutkijoihin. Mutta kuinka ministeriö sitten itse harjoittaa kansainvälisen politiikan tutkimusta, kuinka se hyödyntää sitä aineistoa, mitä se eri lähteistä saa haltuunsa. Tässä ulkoasiainhallinto on kaksinaisessa asemassa: se on itse toiminnaltaan ja tuottamaltaan materiaalilta tieteellisen tutkimuksen kohde; toisaalta sen on säädettyjen tehtäviensä täyttämiseksi tutkittava omaa ja muuta toimintaansa liittyvää ja vaikuttavaa aineistoa. Näitä tutkimustuloksia ei yleensä julkisuudessa näe, koska aineisto useassa tapauksessa on salassapitomääräyksen alaista ja aineiston käsittely kuuluu valmistelevana osana päätöksentekoprosessiin, jolloin syntyneet muistiot, selvitykset yms. jäävät arkistoihin, kunnes ne aikanaan vapautuvat tutkijoiden käyttöön — poliittinen aineisto 40 ja kauppapoliittinen 25 vuoden kuluttua. Näin ollen se, mitä aikalainen näkee ulkopoliittisesta päätöksentekoprosessista on sen alkupää eli tietty kansainvälinen tapahtuma tai Suomen ulkopoliittikkaan liittyvä seikka ja prosessin lopputuote eli ulkopoliittinen päätös. Varsin usein päätöksentekijät kuitenkin katsovat aiheelliseksi puheilla, julkilausumilla, haastatteluilla yms. ainakin yleisluontoisesti kuvata niitä olosuhteita ja selvittää niitä syitä, joiden puitteissa ja pohjalla päätös on tehty.

Vaikkakin siis kansainvälistä politiikkaa koskeva ulkoasiainministeriön oma aineisto on usein salaista, eivät ministeriön tutkimusmenetelmät sitä suinkaan ole. Näyttää siltä, että eri maiden ulkoasiainministeriöt harjoittavat tutkimusta ja suunnittelua aika lailla samantapaisin menetelmin ja keinoin, mutta on selvää, että resursseissa on suuria eroja. Esim. Yhdysvaltain ulkoasiainministeriön tutkimusosastolla on toistasataa pysyvää tutkijaa ja lisäksi erillinen ulkopoliittinen suunnitteluyksikkö, samoin Foreign Office'lla on Lontoossa iso tutkimusosasto ja suunnitteluelin erikseen, kun taas Auswärtiges Amtissa Bonnissa molemmat toiminnat on osoitettu samalla yksikölle. Tutkimuksen ja suunnittelun merkitys ulkopoliittiselle päätöksentekoprosessille korostuu mm. siinä, että ao. yksiköt ovat suorassa ja välittömässä alistussuhteessa ulkoasiainministeriön johtoon. Myös ulkopuolisiin kansainvälisen politiikan tutkimuslaitoksiin ja yksityisiin tutkijoihin pyritään pitämään kiinteää yhteyttä. Näin ulkopoliitiikan tekeminen säilyttää kontaktit ulkopoliitiikan ja kansainvälisen politiikan tutkimukseen. Vuorovaikutus on epäilemättä hyödyllistä molemmilla osapuolilla. Mainitta-

koon, että Yhdysvalloissa on yliopistoilla tapana ottaa valtiotieteellisiin tiedekuntiinsa vierailevan professorin vakanssilla eläkkeelle siirtyviä tai virkavaapaana olevia ulkoasiainhallinnon virkamiehiä, joiden tehtävänä on kertoa tutkijoille ja opiskelijoille, mikä diplomatian ja kansainvälisen politiikan teoria ja metodi käytännössä todella toimii ja mikä ei. Myös meillä on ollut vuorovaiikutusta ulkoasiainministeriön ja yliopistojen välillä joko siten, että virkamiehet ovat siirtyneet yliopistollisiin tehtäviin tai välillä niissä oltuaan jälleen palanneet ulkoasiainhallinnon palvelukseen.

Useat virkamiehet ovat pyrkineet säilyttämään kontaktit yliopistomaailmaan. Mainittakoon esimerkkinä, että tällä hetkellä kolme poliittisen osaston johtavaa virkamiestä toimii dosenttina Helsingin yliopistossa. Jatko-opintoja harjoittavia omia virkamiehiään ulkoasiainministeriö on tukenut esim. myöntämällä virkavapautta väitöskirjan valmistelua varten tai lähettämällä heitä ulkomaisiin korkeakouluihin post graduate -opiskelua varten (Harvard, ENA Pariisissa, Salzburg mm.).

Suomen ulkopoliitiikan kannalta katsottuna kansainvälisen politiikan tutkimus antaa meille kansainvälisestä toimintaympäristöstämme sellaista tietoa, mitä me tarvitsemme yhtä hyvin poliittisiin kuin kauppapoliittisiin suunnitelmiimme ja ratkaisuihimme. Erityisen tärkeätä tämä on silloin, kun kansainvälinen ympäristö läpikäy laajalle ulottuvia muutoksia — kohta päättyvä vuosikymmen on monessa suhteessa ollut tällaista muutosten aikaa.

On tilanteita, jolloin ulkopoliittinen päätöksenteko vaatii määrättyjä tietoja, faktoja ja arvioita, mahdollisimman nopeasti. Asian luonteesta johtuu, että useimmiten tällaista tietoa ei silloin voi enää lähteä hakemaan talon ulkopuolelta. Ulkoasiainministeriöllä täytyy siis itsellään olla runsasta ja ajan tasalla olevaa tietoa kansainvälisestä politiikasta, keinot saada tarvittava tieto nopeasti ja sopivassa muodossa esiin ja sen lisäksi vielä kokemuksen koulimaa vaistoa ja kykyä 'nähdä eteenpäin' eli hahmottaa kehityksen yleissuuntaa.

Tarvitaan toisin sanoen hyvä arkisto, ajanmukaiset tekniset välineet tietojen käsittelyä varten ja joka työpisteeseen ammattitaitoista ja kokenutta henkilökuntaa. Voidaan hyvällä syyllä myös heti todeta, että arkistot ovat kunnossa, tiedosta ei ole pulaa ja että ulkoasiainhallinnon henkilökunta osaa työnsä ja on lisäksi halukas ja valmis jatkuvaan lisäkoulutukseen. Mutta epäkohtia on: työympäristö, oli se sitten ministeriössä tai edustustoissa, antaa monessa tapauksessa paljon toivomisen varaa, mitä tulee turvallisuuteen ja työskentelytiloihin. Parantamisen varaa on myös niissä välineissä, joilla tietoa välitetään ministeriön ja edustustojen välillä sekä tietojen käsittelyvälineissä, jotta kerätty informaatio saataisiin viivytyksettä ja tarkoituksenmukaisessa muodossa päätöksentekijöiden käyttöön. Ongelmat on kyllä tiedostettu ja niiden ratkaisemista koskevia ehdotuksia on tehty — ja osittain toteutettukin — mutta vältettävissä ei ole ollut se, että valtion rahatilanne ja rahoitusmahdollisuudet viime vuosina ovat heijastuneet myös ulkoasiainhallintoon. Suhtaudumme kuitenkin optimistisesti siihen, että tilanne paranee 1980-luvun alussa.

Tehtäviensä luonteesta johtuen ulkoasiainministeriön poliittinen osasto joutuu muita enemmän pohtimaan kansainvälisen politiikan yleistilannetta ja kehityssuuntia samoin kuin erilaisten alueellisten ja paikallisten ongelmien ja kriisien vaikutusta niihin ja siten myös Suomen kansainväliseen ympäristöön. Osaston yleispoliittiseen toimistoon kuuluva vuonna 1966 perustettu tutkimusjaosto on se yksikkö, joka kansainvälistä politiikkaa koskevaa julkista aineistoa sekä edustustojen lähettämää raporttiaineistoa hyväksikäyttäen pyrkii pysyttelemään kehityksen tasalla (tutkimus) ja mieluummin hiukan sen edelläkin (suunnittelu) voidakseen eri tilanteissa nopeasti laatia tai hankkia selvityksiä ja arvioita ulkopoliittista päätöksentekoporrasta varten nimenomaan Suomen ulkopoliitiikan kannalta oleellisista turvallisuuspoliittisista ja kansainvälisistä kysymyksistä. Erityistä huomiota kiinnitetään luonnollisesti Suomen lähiympäristön poliittisen ja sotilaallisen kehityksen seuraamiseen.

Kuten tiedetään, myös aseriisunta kuuluu Suomen turvallisuuspolitiikan keskeisiin kysymyksiin. Suomen siinä osoittama aktiivisuus edellyttää luotettavaa tieteellistä ja teknologista tutkimuspohjaa, mitä meillä pitkälle kehittyneenä teollisuusmaana onkin. Tämänluonteinen tieteellinen, päivänpolitiikan ulkopuolella oleva tutkimus sopii epäilemättä hyvin juuri Suomen kaltaiselle puolueettomuuspolitiikkaa harjoittavalle valtiolle. Mainittakoon tästä esimerkkeinä kemiallisen aseiden valvontaprojekti sekä valvontaseismologiatyö. Ulkoasiainministeriön omat resurssit aseriisunta-alan tutkimustoimintaan ovat varsin suppeat. Tämän vuoksi ministeriö turvautuukin juuri aseriisuntasektorilla paljolti ulkopuolisiin tutkimuslaitoksiin, yliopistoihin ja yksityisiin tutkijoihin. Nämä saavat joko välillistä tukea tai suoranaista rahoitusapua. Vuonna 1979 ministeriön tulo- ja menoarviossa oli tätä tutkimusta varten 430.000 markkaa.

Aseidenriisuntatutkimuksessa on keskeinen asema vuonna 1970 perustetulla aseidenriisunnan neuvottelukunnalla eli ARNEK:lla, jonka tehtävänä on toimia ulkoasiainministeriön neuvoo-antavana elimenä aseiden riisuntaa ja valvontaa koskevissa kysymyksissä. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii ulkoasiainministeriön poliittisia asioita hoitava alivaltiosihteeri ja pääsihteerinä ministeriön aseriisuntajaoston päällikkö. Neuvottelukunnassa ovat edustettuina mm. eri tutkimuslaitokset ja yliopistot. Tällä tavoin hyödynnetään tieteellisen tutkimuksen tuloksia Suomen ulkopoliitiikan erään tärkeän tavoitteen, aseriisunnan ja asevalvonnan hyväksi, ja samalla levitetään sitä koskevaa tietoa.

Kansainvälisen politiikan tutkimuksen merkitys ulkopoliitikalle on Suomen ulkoasiainhallinnossa yhä enenevässä määrin tiedostettu ja tutkimuksen tuloksia on pyritty entistä laajemmin käyttämään hyväksi ulkopoliittisessa päätöksentekoprosessissa. Pienessä maassa on henkisten ja aineellisten resurssien määrällinen niukkuus kaikkea toimintaa säätelevä tekijä, mutta yhteistyöllä ja keskittymällä kansallisten etujen kannalta oleelliseen kyetään voimavarat hyödyntämään parhaalla mahdollisella tavalla.