

Puolueettomuuden problematiikkaa

HEIKKI KUISMIN

ABSTRACT
Problems of
Neutrality

Neutrality has faced some criticism lately. It has been considered obsolete in the current situation, as the superpower confrontation has diminished in Europe. Although the context where a neutral country operates may change, a neutral state must not change its foreign policy too hastily or drastically every time an opportunity presents itself. That would lead to a reliability crisis, i.e. other states would not be able to rely on the continued neutrality of a state whose foreign policy is unpredictable. Successful neutrality stems from a long-term perspective: other states consider neutrality subjectively and either trust or do not trust a state's assurances about its neutrality. Thus, a neutral state has to convince other states of its willingness to stay out of conflicts. If a neutral state loses its credibility, the consequences could be dramatic. Neutrality can be active or passive. One could consider Sweden an example of the former and Finland of the latter. Other European neutral countries lean more to the west than Finland. If neutrality survives in a crisis (war), it is very beneficial to the state in question. Neutrality is also useful in peacetime in many ways: for example, a neutral state can trade with most other countries without political burdens; it can host international conferences (and gain international prestige in the process, as Finland did in 1975); it can act as an arbitrator between the superpowers etc. Reliable neutrality can be achieved only through peacetime neutrality and sufficient armed forces.

Puolueettomuus käsitteenä

Neutraliteetti (lat. *neuter*, ei kumpikaan) tarkoittaa perimmäisessä muodossaan ei-sotivaa valtiota, jonka sodanaikaisia toimia säätelevät tiukat kansainoikeudelliset normit. Kansainvälistä oikeutta noudattamalla valtio on juridisesti puolueeton, mutta poliittista puolueettomuutta (rauhanaikaista puolueettomuutta) ei ole kansainvälisessä oikeudessa määritelty, eli käsite on tuntematon kansainvälisessä oikeudessa.

Sodanaikaista puolueettomuutta voidaan kutsua klassiseksi puolueettomuudeksi, mutta toisen maailmansodan jälkeen puolueettomuus on saanut uusia ulottuvuuksia. Valtio saattaa pyrkiä puolueettomuuteen jo rauhan aikana; tällaista puolueettomuutta voidaan kutsua »anti-paktiseksi neutraliteetiksi», joka hylkää sotilasliitot turvallisuuden

takeena. Valtio pyrkii politiikallaan jo rauhan aikana vakuuttamaan muut valtiot siitä, ettei a.o. valtio sodankaan aikana asetu tukemaan mitään kriisin osapuolta eikä salli aluettaan käytettäväksi muita valtioita vastaan. Tässä lähestytään jo klassista, kansainoikeudellisesti säädeltyä puolueettomuutta.

Puolueettomuus voidaan taata esimerkiksi kansainvälisellä multilateraalilla sopimuksella, jossa sopijapuolet takaavat ja tunnustavat tietyn valtion puolueettomuuden, kuten esimerkiksi jo Wienin kongressissa 1815 taattiin Sveitsin pysyvä puolueettomuus. Itävallan puolueettomuus syntyi 1955, kun miehittäjät valtiosopimuksen solmimisen jälkeen vetäytyivät Itävallasta. Itävallan puolueettomuudella ei kuitenkaan ole suurvaltojen garrantioita, vaan valtiosopimuksessa »vain» tunnustetaan Itävallan pysyvä puolueettomuus. Itävalta

ei pyytänyt takeita puolueettomuudelleen eikä niitä siis annettu (Killinen 1973, 195; Broms 1990).

Pyrkimys puolueettomuuteen voidaan myös ilmaista yksipuolisella ilmoituksella, jolla ei ole sitovaa merkitystä. Se kuitenkin on osoittautunut huonoksi takeeksi konfliktien ulkopuolella pysymiseen, esimerkiksi Norjan ja Tanskan tapauksissa 1940. Useat valtiot julistautuvat puolueettomiksi tietyissä kriiseissä (kuten esimerkiksi Saksa Suomen ja Neuvostoliiton välisessä sodassa 1939), jolloin voidaan tarkastella, miten niiden aktit sopivat kansainvälisen oikeuden normistoon.

Rauhanaikainen puolueettomuus voi olla joko passiivista tai aktiivista. Aktiivisen puolueettoman maan ulkopoliittiseen keinovalikoimaan kuuluu mm. välittäjänä ja sovittelijana toimiminen esim. YK:ssa tai kansainvälisissä tuomioistuimissa tai tarjoamalla mahdollisuuksia keskusteluihin puolueettomalla maaperällä. Passiivisen puolueettomuuspolitiikan omaksunut valtio taas pysyttelee mielellään taustalla eikä ota kantaa riitoihin eri maiden välillä, eli se ei esimerkiksi YK:ssa tuomitse suurvaltain välisiä riitoja. Täydellinen puolueettomuus merkitsisi myös muiden kuin suurvaltain eturistiriitojen ulkopuolella pysyttelemistä. YK:ssa molempien »suuntien» edustajat voivat kuitenkin osallistua esimerkiksi rauhanturvaamistoimintaan.

Kansainoikeudessa ei ole rauhanaikaista puolueettomuutta käsitteleviä normeja. Ainoastaan sodanaikana puolueettomuutta voidaan tarkastella kansainvälisen oikeuden kannalta. Rauhajan puolueettomuuden tarkastelu kriisin aikana tapahtuu poliittisella tasolla: lopputulos saattaa olla monin verroin huonompi kuin tuomioistuimen päätökset, ts. itsenäisyyden menetys, jos puolueettoman maan ulkopoliittikkaan ei tunneta luottamusta muiden maiden taholta. YK:n peruskirja asettaa joitakin rajoituksia puolueettomuudelle: esimerkiksi kaikkien jäsenmaiden on osallistuttava turvallisuusneuvoston asettamien sanktioiden täytäntöönpanoon. Irakin vastaiseen taloussaartoon oli myös puolueettomien maiden osallistuttava, ne eivät siten itse voineet päättää suhtautumisestaan kriisiin osapuoliin. Tästä on käyty paljon kiistoja jo Rhodesian tapauksesta lähtien: joidenkin mielestä (virheellisesti) jäsenvaltioiden ei olisi pakko osallistua turvallisuusneuvoston asettamien sanktioiden täytäntöönpanoon, mutta YK:n peruskirjan 25. artikla sitoo jäsenvaltiot tähän (Brownlie 1979).

Puolueettomuuden historiasta

Jo antiikin aikana jotkut pienet kaupunkivaltiot julistautuivat puolueettomiksi muiden valtioiden sodissa. Keskiajalta lähtien samaa on tapahtunut myös Euroopassa. Kansallisvaltioiden syntymisen jälkeen 1800-luvulla puolueettomuuskäsite alkoi saada selvempiä muotoja: Wienin kongressissa 1815 Sveitsin puolueettomuus sai garantiat ja suurvaltain tunnustuksen. Ruotsi on pysytellyt puolueettomana tai oikeammin säilynyt sotien ulkopuolella vuodesta 1814. Itävallan puolueettomuus tunnustettiin 1955, ja Suomi on noudattanut puolueettomuuspolitiikkaa toisen maailmansodan jälkeen. Euroopassa muutkin maat ovat pyrkineet puolueettomuuteen: Belgian ja Luxemburgin puolueettomuus taattiin samassa Wienin kongressissa kuin Sveitsinkin. Niiden puolueettomuus kuitenkin katosi Saksan valloitetuista ne 1914. Kansainliitto pyrki sanktioiden avulla turvaamaan rauhan ja suojelemaan jäsenvaltioitaan aggressioilta, mutta tämä tavoite jäi saavuttamatta. Kansainliitto ja sen pääsihteeri Avenol osoittautuivat tehottomiksi rauhanturvaajiksi, joten ensimmäisessä maailmansodassa puolueettomina pysytelleet valtiot, kuten Ruotsi, päättivät yksipuolisesti, ettei niiden tarvitse osallistua sanktioiden täytäntöönpanoon jos ne eivät sitä itse halua. Avenol hyväksyi hiukan myöhemmin tämän tulkinnan. YK:ssahan tämä ei ole mahdollista.

Toisessa maailmansodassa useat maat joutuivat lipeämään puolueettomuudestaan. Ruotsi salli Saksan joukkojenkuljetukset alueensa halki Norjaan 1940 ja Suomeen 1941, vaikka oli Norjan tavoin kieltäytynyt liittoutuneiden avustusretkikunnan pyynnöstä saada kulkea niiden alueiden kautta talvisodan aikana. Yhdysvallat lainasi vastoin kaikkia puolueettomuuden sääntöjä 50 vanhaa hävittäjäalusta Isolle-Britannialle 1940. Euroopan maista parhaiten puolueettomuutensa säilytti Sveitsi. Maan geopoliittinen asema ja vahvat puolustusvoimat mahdollistivat tämän. Puolueettomina pysytelleet Tanska ja Norja miehitettiin 1940, ja useat muutkin puolueettomiksi julistautuneet valtiot joutuivat myöhemmin mukaan sotaan sen laajetessa globaaliksi.

Toisen maailmansodan jälkeen ns. kylmän sodan aikana vuodesta 1947 puolueettomuuden arvostus oli alimmillaan. Bipolaarisessa maailmanjärjestyksessä ei ollut sijaa puolueettomille maille. »Jos et ole puolellamme, olet meitä vastaan» -asenne alkoi väistyä vasta 1960-luvun lopulla *de-tenten* aikana. Puolueettomien ja sitoutumattomien

maiden ryhmä oli jo suurempi lukumäärältään kuin sotilasliittoihin kuuluvien maiden. Myös YK:ssa näiden maiden merkitys kasvoi tasaisesti. Uudet juuri itsenäistyneet maat pitivät muita asioita tärkeämpinä kuin Euroopan sisäisiä riitoja ja liittyivät löyhään sitoutumattomien maiden ryhmään, joka äänesti YK:ssa eri tavalla kuin vanhat eurooppalaiset maat. Välittäjinä ja sovittelijoina puolueettomien ja sitoutumattomien maiden arvovalta kasvoi hiljalleen. Yleisen jännityksen lieveneminen onkin aina ollut eduksi puolueettomille maille, joten niiden halu rauhantyyöhön on ymmärrettävää.

Kansainoikeudellisesti sitoutumattomat ja puolueettomat maat ovat samassa asemassa: kumpakaan ei kansainvälisessä oikeudessa tunnusteta, ts. niitä eivät sido mitkään normit suhteessa niiden noudattamaan »oman alansa» ulkopoliittikkaan. Ei voida oikeudellisesti tarkastella, onko maa toiminnut sitoutumattomasti tai puolueettomasti. Valtioiden ulkopoliittikka näissä tapauksissa voidaan tuomita tai hyväksyä kunkin maan oman poliittisen harkinnan mukaan. Kukin valtio päättää subjektiivisesti, onko jonkin maan ulkopoliittikka sitoutumatonta tai puolueetonta.

1970-luvulla varsinkin ETYK:in ansiosta puolueettomien maiden arvostus on entisestään nousut. Liennytyksen aikana puolueettomuus on suurvaltain kannalta joillekin valtioille hyvä vaihtoehto (kuten Suomelle Neuvostoliiton ja Yhdysvaltain mukaan). Puolueettomat maat toimivat usein sovittelijoina ja erilaisten kansainvälisten konferenssien pitäjinä. YK:ssa parhaiten rauhanturvaajiksi sopivat juuri puolueettomat ja sitoutumattomat maat, koska niihin on helpompi luottaa. Niiden oletetaan (oikeutetusti) suhtautuvan kaikkiin osapuoliin objektiivisemmin ja tasapuolisemmin kuin esimerkiksi suurvaltain rauhanturvaajien. Esimerkiksi Yhdysvaltain rauhanturvaajat kokivat voimakkaan takaiskun 24. 10. 1983, kun autopommi tappoi Libanonissa yli 200 merijalkaväen sotilasta. — Rauhanturvaamistoiminta lakkasikin Yhdysvaltojen osalta pian tämän jälkeen. Yhdysvaltoja pidettiin tavallaan kriisin osapuolena sen »sionismin» ja »imperialismin» takia. Puolueettomat maat oli helpompi hyväksyä rauhanturvaajiksi juuri niiden objektiivisuuden takia.

Puolueettomuudesta on sitä noudattavalle maalle myös hyötyä sekä rauhan että etenkin sodan aikana. Vaikka Euroopan puolueettomat maat ovatkin pieniä (Sveitsissä on 6,4 milj. asukasta, Suomessa 5,0 ja Ruotsissa 8,5 sekä Itävallassa 7,6 miljoonaa asukasta), niiden taloudet kuuluvat

»suurien» joukkoon, koska suurin osa maailman maista on aina voinut käydä kauppaa juuri sitoutumattomien ja puolueettomien maiden kanssa, kun kyse on puhtaasti kaupankäynnistä ilman turhia poliittisia painolasteja. Erilaisten kokousten järjestäjänä puolueettoman maan prestiisi kasvaa (kuten esimerkiksi Suomen ETYK:in aikana). Rikkaat ja kehittyneet puolueettomat maat ovat usein toimineet edelläkävijöinä eri aloilla: YK:ssa, kehitysavun antajina ja taloudellisilla aloilla. Suurin osa maailman maista suhtautuu puolueettomiin maihin myönteisemmin kuin sotilasliittoihin kuuluihin maihin, millä on merkityksensä valtion toiminnalle kansainvälisillä foorumeilla.

Euroopan puolueettomien maiden vertailua

Kolme Euroopan puolueettomista maista on aina ollut länsiorientoituneita, kun taas Suomi on itä-orientoitunut YYA-sopimuksensa takia. Suomen ulkopoliittikkaa sävyttää 6. huhtikuuta 1948 solmittu YYA-sopimus, jonka kaksi ensimmäistä artiklaa koskevat sotilaallista yhteistyötä. Muut artikkelit käsittelevät suverenisuutta ja yleisiä rauhaa ja yhteistyötä parantavia toimia Suomen ja Neuvostoliiton välillä. Sotilaallisten artiklojen takia Suomen puolueettomuutta kohtaan on usein tunnettu epäluuloa lännessä. YYA-sopimus ei sovi perinteisiin käsityksiin puolueettomuudesta. Tällä kannalla oli myös presidentti Paasikivi, joka piti Suomea puoli-itsenäisenä maana heti sodan jälkeen ja vielä Porkkalan palauttamiseen asti. Porkkalan tukikohdan vuokraaminen oli selvä haitta Suomelle ja sen puolueettomuudelle, varsinkin kun vuokra-aika oli alunperin tarkoitettu 50 vuodeksi Pariisin rauhansopimuksen (SopS 20/1947, 4. artikla). Tukikohdan palauttaminen jo 1956 oli merkittävä voitto Suomen ulkopoliitikalle ja puolueettomuudelle. Toisaalta vieraan vallan tukikohta toisen vallan alueella (Yhdysvaltain joukkojen läsnäolo ei poista Saksan suvereniteettiä) ei merkitse itsenäisyyden menetystä, jos tähän on päädytty sopimusteitse. Kontekstista riippuu, kaven-taako tukikohta suvereniteettiä vai ei. Vaikka tukikohta olisikin perustettu, kuten Saksassa ja Suomessa, pakon edessä, muuttuvat olot »normalisoivat» ajan mittaan tämän mahdollisen suvereniteetin loukkauksen. Saksassa ei enää edes haluta amerikkalaisia pois maasta.

1950- ja 1960-luvulla Suomen puolueettomuutta epäiltiin paljon enemmän kuin nykyisin. Kuitenkin suurin osa Euroopan maista on aina pitänyt Suomea puolueettomana ja demokraattisena

länsimaana. Myös Yhdysvalloissa Suomea kohtaan on osoitettu ymmärrystä: Presidentti Kennedy puhui Suomesta puolueettomana maana, ja vähitellen ymmärrys muuttui ihailuksi (presidentti Reaganin puhe Finlandia-talolla 1989). Kylmän sodan jälkeen asenteet Suomea(kin) kohtaan muutuivat paremmiksi, joten Suomen puolueettomuuden epäilyä ja »suomettumis»-sanan käyttöä voidaan pitää kylmän sodan fraseologiana ja retoriikkana, ja se pitää käsittää vain sapelinkalisteluna.

Neuvostoliitto ei ole pitänyt Suomea puolueettomana maana, vaan maana, joka pyrkii noudattamaan puolueettomuuspolitiikkaa. Tosin Hrushtshev vertasi jo 1950-luvun lopulla Suomea Ruotsiin »ja muihin Euroopan puolueettomiin maihin», mutta Hrushtshevin jälkeen Neuvostoliiton asenne alkoi muuttua, ja varsinkin 1970-luvun alkupuolella oli usein vaikeaa saada aikaiseksi molempia osapuolia tyydyttävä kommunikointitapaamista lopuksi. Suomalaiset saivat kuitenkin aina ujutettua mukaan jollakin tapaa Suomen puolueettomuutta käsittelevän lauseen. Gorbatschovin valtaantulon jälkeen asiat muuttuivat radikaalisti: Gorbatschov tunnusti Suomen puolueettomaksi maaksi ilman varauksia käydessään Helsingissä 1989.

Euroopan puolueettomista maista parhaiten on puolueettomuuspolitiikassaan menestynyt Sveitsi, jonka tiukka suhtautuminen puolueettomuuteensa on estänyt sitä osallistumasta esim. YK:n toimintaan tai liittymästä EY:hyn. Sveitsillä on lisäksi vahvat ja nykyaikaiset puolustusvoimat ja lähes 700 000 miehen armeija, jonka avulla mahdollisilla hyökkäyksillä olisi suuria vaikeuksia edetä Sveitsin alueen läpi kohtuullisessa ajassa, joten Sveitsiin hyökkääminen olisi vain omien resursien ja ajan tuhlaamista. Vihollisia Sveitsillä ei — kiitos puolueettomuutensa — ole, ja mahdollisessa uudessa suursodassa Sveitsi olisi jälleen syrjässä pääsotapäätäjiltä eli Saksan ja entisten Itä-Euroopan maiden alueelta.

Myös Ruotsi on luottanut suuriin puolustusvoimiinsa (ennen lähes 3,5 % BKT:sta annettiin armeijalle — nykyisin määrärahat ovat vähentyneet) ja puolueettomuuspolitiikkaansa, jolla on pitkät perinteet ja johon muut maat luottavat. Ruotsin ulkopolitiikka (=puolueettomuus) on aktiivisempaa kuin esim. Sveitsin. YK:ssa Ruotsi on usein sekaantunut suurvaltojen välisiin ristiriitoihin ja antanut tuomitsevia lausuntoja erilaisista kansainvälisen oikeuden delikteistä. Ruotsi ei myöskään pidä EY:hyn liittymistä haittana puolueettomuudelleen. (Ilmeisesti EY ei perustakaan omia ase-

voimia vaan toimii Naton ja Länsi-Euroopan Unionin puitteissa sotilaallisen yhteistyön alalla.) Ajoittain Ruotsin ulkopolitiikka on aiheuttanut noottien vaihtoa eri maiden hallitusten kanssa. Vietnamin sodan aikana Yhdysvallat hermostui varsinkin pääministeri Olof Palmen kommentteihin, ja Neuvostoliiton hyökättyä Afganistaniin 1979 Neuvostoliitto ei (ymmärrettävästi) hyväksynyt Ruotsin taholta samaansa kritiikkiä, vaikka se olikin aiheellista. Suomi on pysytellyt myös YK:ssa suurvaltojen välisten ristiriitojen ulkopuolella, vaikka tuomitsikin Yhdysvaltain Grenadan intervention lokakuussa 1983, mutta ei Afganistanin tapahtumia. Tosin Afganistanin hallitus oli pyytänyt NL:lta apua kapinallisten kukistamisessa, eli kyseessä oli laillisen hallituksen esittämä avunpyyntö, kun taas Yhdysvaltain Grenadan operaatio oli ilmeisesti sen keskustiedustelupalvelun, CIA:n, organisoima ja aikaansaama (Woodward 1988).

Puolueettomat maat voivat siis olla joko aktiivisia tai passiivisia, Sveitsi ja Suomi ovat passiivisia (Killinen 1973, 194), kun taas Ruotsia voidaan pitää puolueettomista maista aktiivisimpana. Itävallan ulkopolitiikka on selvästi länsiorientoitunutta, minkä Neuvostoliittokin on hyväksynyt. Suomen ja Itävallan status on NL:n käsityksen mukaan erilainen, koska Itävallan pysyvä puolueettomuus on syntynyt sopimusteitse ja on suurvaltain tunnustama. Suomen kanssa solmittu YYA-sopimus on bilateraalinen valtiosopimus, kun taas Itävallan valtiosopimus on multilateraalinen. Suurvallat (USA ja NL) ovat olleet mukaan sen laatimisessa. Sopimus valmisteltiin 1954 Itävallan ja NL:n yhteistyönä. Tämän mukaisesti NL piti Suomea omaan etupiiriinsä kuuluvana, kun taas Itävallalle suotiin enemmän toimintavapautta.

Puolueettomuus muutoksen tilassa?

Viime aikoina puolueettomuutta kohtaan ovat esittäneet kritiikkiä mm. Yhdysvaltain suurlähettiläs Kirkpatrick ja Tšekkoslovakian presidentti Havel. Myös Unkarissa suhtaudutaan kriittisesti puolueettomuus-ajatukseen. Puolueettomuutta ei enää pidetä hyvänä vaihtoehtona muuttuneessa Euroopassa, koska Varsovan liitto on hajonnut. Tämä käsitys on omituinen: juuri nythän kaikilla mailloilla olisi mahdollisuus puolueettomuuteen, kun voimakkaat vastakkainasettelut ovat Euroopasta hävinneet. Yleensä juuri jännityksen lieventyminen on parantanut puolueettomien maiden toiminta-

mahdollisuuksia, ja tuolloin puolueettomuuteenkin on suhtauduttu myönteisemmin. Natoa voidaan pitää kylmän sodan reliktinä, joka on menettänyt merkityksensä Euroopan turvallisuutta ja tasapainoa merkitsevänä tekijänä. Kun Naton opponentti Varsovan liitto hajosi, hävisi samalla Naton perivihollinen ja sen politiikan kulmakivi. Yksinään ja nykyisessä sekasortoisessa tilassaan NL ei voisi valloittaa Eurooppaa, vaikka haluaisikin. Blokkien hajoaminen on käynnissä Euroopassa. Myös Nato joutuu ennen pitkää selvitystilaan, jossa sen on radikaalisti muututtava, jos se haluaa vastata muutuneita olosuhteita vaativaa uutta turvallisuusjärjestelmää. Nykyisin monissa Nato-maissa jo keskustellaan liittoon kuulumisen eduista ja haitoista. Natolla on kuitenkin vahvat kannattajansa, joiden syrjäyttäminen kestää vielä kauan. Euroopan johtajien kannattaisi tosissaan miettiä, minkälainen tulevaisuus Natolla on edessään, vai onko sekin lakkautettava kuten Varsovan liittokin.

Jos Nato hajoaisi, syntyisi Eurooppaan suuri joukko »kodittomia» valtioita, joiden luonnollisin politiikka olisi puolueettomuus, joten juuri puolueettomuudella on merkitystä nykyisessä ja tulevassa Euroopassa, jos kehitys jatkuu samanlaisena kuin nykyisin. Euroopan pienten maiden puolueeton poliittinen koalitio voisi saada samanlaisia muotoja kuin nykyinen sitoutumattomien maiden liike.

Professori Väyrynen ja ent. suurlähettiläs Max Jakobson erehtyvät pitäessään nykyisessä tilanteessa »kontekstisidonnaista puolueettomuutta» ratkaisuna esimerkiksi Suomelle (*Helsingin Sanomat* 27. 3. 1991). Klassiseen puolueettomuuteen tätä käsitettä ei voida edes soveltaa eikä se »anti-paktisessa neutraliteetissakaan» ole järkevä vaihtoehto puolueettomalle valtiolle.

Rauhan aikana puolueettomat maat (erikseen siis sodanaikaista puolueettomuutta noudattavista maista) voisivat periaatteessa noudattaa kontekstisidonnaista puolueettomuuspolitiikkaa, mutta tällainen jatkuva ulkopoliittikan muuttaminen konjunkturiin mukaan aiheuttaisi epävarmuutta ja epäluottamusta muiden maiden taholta. Pitkällä tähtäimellä ulkopoliittikan sisällön ja tavoitteiden muuttaminen opportunistisesti ei olisi valtion kannalta viisasta.

Jos valtio muuttaa ulkopoliittikkaansa (= puolueettomuuspolitiikkaansa) konjunkturiin mukaan, seuraa tästä epävarmuus. Valtion tulevaa käyttäytymistä on vaikea ennustaa, eli ennakoitavuus heikkenee, mikä taas aiheuttaa muissa maissa epävarmuutta. Esimerkiksi jonkin kriisin syntyessä

muut valtiot eivät tietäisi, miten kontekstisidonnaista puolueettomuutta noudattava maa käyttäytyisi. Kenen puolelle se asettuisi, jos se päättäisi sekaantua kriisiin vai sekaantuisiko se ollenkaan? Kyseisen valtion toimien ennakoitavuus olisi heikko.

Jos muut valtiot eivät voi luottaa siihen, että puolueettoman maan ulkopoliittikka pysyy samana (=puolueettomana) myös kriisin aikana, syntyy luottamuspulla ao. valtiota kohtaan, millä saattaa olla kohtalokkaita seurauksia. Suomen ja Neuvostoliiton välillä syksyllä 1939 Neuvostoliitto ei luottanut Suomen haluun ja kykyyn pysytellä puolueettomana, jos interventio Neuvostoliittoon tapahtuisi. Suomen vakuuttelut puolueettomuudesta eivät saaneet vastakaikua Neuvostoliitossa, ja talvisota syttyi.

Jos valtio sen sijaan noudattaa koko ajan samanlaista ulkopoliittikkaa rauhan ja sodan aikana, eli sen puolueettomuus ei ole kontekstisidonnaista, muut valtiot voivat luottaa siihen, että ao. valtio tulevaisuudessakin noudattaa puolueetonta, tasapuolista politiikkaa kaikkia mahdollisen kriisin osapuolia kohtaan. (Esim. Suomessa sodanaikainen puolueettomuus on määritelty tarkasti kansainvälisen oikeuden mukaisesti asetuksessa puolueettomuusmääräyksistä 194/18. 4. 1963.) Tällöin valtion ulkopoliittikka on helposti ennakoitavissa, koska siinä ei tapahdu muutoksia eri aikoina, eli staattisuus on menestyvän puolueettomuuden yksi edellytys. Tällainen helposti ennakoitavan politiikan ansiosta muut valtiot voivat *luottaa* siihen, että puolueeton valtio puolustautuu kaikkia hyökkääjiä vastaan eikä salli aluettaan käytettävän muita valtiota vastaan. Tämä on myös kansainvälisen oikeuden mukaan valtion velvollisuus, ja sama todetaan YK:n peruskirjan 2. artiklan neljännessä kohdassa. Tämän luottamuksen ansiosta valtiolla on mahdollisuus säilyä kriisin ulkopuolella. Epävarmuus siis luo heikon ennakoitavuuden, mikä johtaa luottamuspullaan ja mahdollisesti saattaa valtion mukaan kriisiin.

Esimerkkinä kontekstisidonnaisesta puolueettomuuspolitiikasta on Itävallan tulkinta valtiosopimuksistaan. Sopimuksessa yksiselitteisesti kielletään Itävaltaa osallistumasta sotilas- tai talousliittoihin, joissa Saksa on osallisena. Itävalta on kuitenkin jättänyt Euroopan Yhteisöön jäsenhakeuksensa. Kansainvälisen sopimusoikeuden mukaan on mahdollista muuttaa valtiosopimusta, jos olosuhteissa tapahtuu radikaali muutos (ns. *rebus sic stantibus* -prinsiippi). Jos olosuhteissa tapahtuu perustavanlaatuinen muutos, jopa koko sopi-

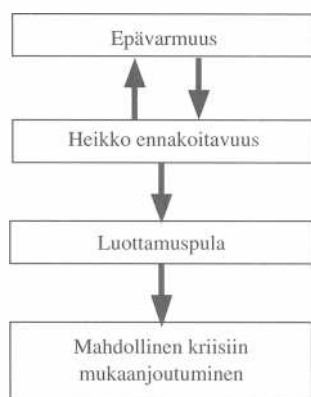
mus voi itsestään lakata olemasta validi. Jos sopimuksen katsotaan kuitenkin olevan voimassa, se voidaan sanoa irti, edellyttäen siis, että olosuhteissa on tapahtunut ratkaiseva muutos (Sinclair 1984, 157—160, 192).

Itävallan yksipuolisen sopimustulkinnan yksi syy on Neuvostoliiton tilapäinen (?) heikkous. Tällainen kontekstisidonnainen puolueettomuus saattaa kuitenkin osoittautua tulevaisuudessa huonoksi alternatiiviksi. Jos Neuvostoliitto vielä saavuttaa uudelleen suurvaltastatuksensa, ei se ehkä enää luota Itävallan puolueettomuuteen niin paljon kuin ennen. Eftaanhan Itävalta sai liittyä mieluummin kuin Suomi, mutta EEC:hen Neuvostoliitto ei olisi halunnut päästää Itävaltaa. Neuvostoliitto valtiosopimuksen osapuolena oli oikeutettu esittämään mielipiteensä, koska Länsi-Saksa oli jäsenenä EEC:ssä eikä Itävallan valtiosopimuksen mukaan Itävalta saanut hakea jäsenyyttä sellaisissa liitoissa.

Jos Neuvostoliitto tarkastelee Itävallan EY-jäsenyyshakemusta kriittisesti, se pitää Itävallan aktia sopimuksen vastaisena ja Neuvostoliiton ahdingon hyödyntämisenä, mikä ei ainakaan lisää luottamusta Itävallan *todelliseen haluun* pysytellä puolueettomana kaikissa tilanteissa. Voi syntyä käsitys, että Itävallan puolueettomuus ei ole ollut aitoa, vaan pakon sanelemaa, ja tilanne korjataan ensimmäisen tilaisuuden tullen. Näin vahvaa tulkintaa tuskin seuraa, mutta tämän esimerkin valossa voidaan nähdä yksi kontekstisidonnaisen puolueettomuuden huono puoli: epävarmuuden aiheuttama luottamusputa.

Jos kuvitellaan tilanne, jossa kaksi toisiinsa antagonistisesti suhtautuvaa suurvalta, S ja A, kilpailevat hegemonian saavuttamisesta jollakin alueella, esim. Euroopassa, ja niiden välissä on puolueeton valtio N, voidaan alla olevaa kaaviota soveltaa tässä tilanteessa. Jos suurvalta S menettää tilapäisesti suurvaltastatuksensa ja N alkaa tuolloin lähentyä A:ta esimerkiksi mahdollisten taloudellisten etujen takia tai poliittisista syistä, muut valtiot saattaisivat pitää N:n menettelyä arveluttavana sen puolueettomuuden kannalta, minkä vuoksi N:n tulevaa käyttäytymistä olisi vaikea ennakoita. Epävarmuus N:n ulkopoliitikasta tulevaisuudessa ei ainakaan parantaisi N:n luotettavuutta.

Jos S saavuttaisi uudelleen suurvaltastatuksensa, S voisi pitää N:ää epäluotettavana opportunistisena valtiona, jonka ulkopoliitikka muuttuu aina konjunktuurien mukaan. Vaikka N siis muuttaisi ulkopoliittikkansa S:n mieliksi entisenlaiseksi, ei



Kaavio

tämä ehkä kuitenkin vakuuttaisi S:ää N:n vilpittömyydestä. Jos suurvaltasuhteet tulevaisuudessa kärjistyisivät kriisiin asteelle, saattaisi S tehdä preventiivisen intervention N:n alueelle, koska ei voisi luottaa N:n haluun puolustaa aluettaan A:ta vastaan. A saisi ponnahduslaudan S:n alueelle, jos S ei valloittaisi ensin N:n aluetta. (Vertaa Suomen ja Neuvostoliiton suhteet 1939.)

N joutuisi mukaan kansainväliseen kriisiin, josta ulospääsy olisi vaikeaa, ellei peräti mahdotonta. Pahimpana vaihtoehtona olisi suvereniteetin täydellinen menetys. N:n kontekstisidonnainen puolueettomuus johtaisi siis pahimmillaan itsenäisyyden menetykseen, koska muuttuva ulkopoliitikka aiheuttaisi epävarmuutta ja heikon ennustettavuuden, josta seuraava luottamusputa lopulta johtaisi kriisiin, jossa N olisi mukana.

Suomen puolueettomuus

Suomen puolueettomuuden kulmakivenä voidaan pitää YYA-sopimusta ja sen alkutekstin kolmatta kohtaa, jossa mainitaan »Suomen pyrkimys pysyä suurvaltojen välisten eturistiriitojen ulkopuolella» sekä Pariisin rauhansopimusta (SopS 20/1947). Asetuksessa puolueettomuusmääräyksistä (194/18.4.1963) määritellään Suomen sodanaikainen puolueettomuus, joka on tiukasti sidottu kansainvälisen oikeuden normistoon. YYA-sopimuksen ja Pariisin rauhansopimuksen lisäksi Suomea sitoo YK:n peruskirja, joka asettaa velvollisuuksia itsepuolustuksesta. (YK:n peruskirja myös jonkin verran rajoittaa Suomenkin puolueettomuutta, esim. talouspakotteet.) Myös Ahvenanmaan demilitarisointi useilla kansainvälisillä sopimuksilla

vaikuttaa Suomen statukseen esimerkiksi kansainvälisen kriisin aikana Itämeren alueella.

YYA-sopimuksen (SopS 20/1947) 4., 6. ja 7. artikla luovat perustan Suomen rauhantahtoiselle ulkopolitiikalle, jota on kiitettävästi ja menestyksellisesti hoidettu jo yli 40 vuotta. Sopimus kuitenkin tavallaan rajoittaa Suomen neutraliteettia, koska se on tehty vain yhden suurvallan kanssa. Jos samanlainen sopimus olisi Yhdysvaltain kanssa, mitään rasitteita puolueettomuudelle YYA-sopimuksesta ei olisi. Toisaalta Suomen olisi vaikea estää Yhdysvaltoihin suunnattuja hyökkäyksiä. Amerikkalaisia *joukkoja* vastaan suunnattuja hyökkäyksiä voitaisiin kyllä vastustaa, mutta tällaista sopimusta olisi vaikea solmia bilateraaliselta pohjalta.

Kun Suomi yksipuolisesti poisti Saksan uhkan tästä sopimuksesta (1. artikla), ei kyseessä ollut kansainvälisen sopimusoikeuden delikti, koska jos olosuhteet muuttuvat radikaalisti, sopimuksia voidaan tulkita uudelleen muuttuvia oloja vastaavaksi. Tavoitteena on saada sopimukset mieluummin sovellettaviksi kuin poistettaviksi kokonaan, eli *rebus sic stantibus* -periaatetta soveltamalla Suomen tulkinta on justifioitu. Nykyinen Saksa ei ole enää se sama Saksa, johon YYA-sopimuksessa viitattiin. Suomi vain totesi saman asian, jonka toinen sopijapuoli (Neuvostoliitto) oli jo aikaisemmin todennut. Suomen voi katsoa solmineen YYA-sopimuksen ns. *pacta sunt servanda* -periaatteella, koska sopimusta on aina jatkettu eikä sopimustekstiin ole puututtu. Kansainvälisen oikeuden mukaan Suomen sopimustulkinta on sis perusteltu.

Toinen tärkeä sopimus Suomen ulkopolitiikan kannalta on ollut Pariisin rauhansopimus, jota myöskin 1990 tulkittiin yksipuolisesti uudelleen. Koska Saksaa ei enää pidetä Suomen kannalta uhkana, voidaan sieltä nykyisin ostaa aseita. Aikaisemmin sopimusta tulkittiin Suomelle eduksi mm. 1962, jolloin saatiin lupa hankkia puolustuksellisia ohjuksia. Lupaa ei ollut niin helppo saada kuin yleisesti luullaan (Kekkonen 1976). 1980-luvulla saatiin lupa ostaa heräteimiä, jotka oli kielletty 17. artiklassa, ja aikaisemmin saatiin lupa ylittää puolustusvoimien henkilöstön ja varusmiesten määrä kertausharjoitusten aikana (13. artikla: Suomella saa olla yhteensä 41 900 sotilasta mukaan lukien rajavartioston joukot). Lisäksi Suomi on yksipuolisesti tulkinut 60 lentokoneen rajoituksen koskemaan ainoastaan ns. ensilinjan hävittäjiä, vaikka sopimuksessa selvästi puhutaan koneiden kokonaislukumäärästä, joka Suomella tällä

hetkellä on noin 170 eli lähes kolme kertaa enemmän kuin olisi sallittua.

Pariisin rauhansopimusta on siis tulkittu useammin kuin YYA-sopimusta, mutta Pariisin rauhansopimus onkin luonteeltaan erilainen, ja lisäksi sopimustulkinnat on kohdistettu sotilaallisiin rajoituksiin. Muuten sopimusta on noudatettu muuttamatta sen sisältöä. Suuri osa Pariisin rauhansopimuksen muista ajatuksista sisältyy jo YK:n peruskirjaan, joten Pariisin rauhansopimuksen merkitys on jo vähäinen. Sopimuksen 22. artiklassa Suomelle annetaan mahdollisuus muuttaa sotilaallisia rajoituksia osittain tai kokonaan sopijapuolten tai turvallisuusneuvoston päätöksellä. Rauhansopimuksen alueellisiin muutoksiin ei ole puututtu, paitsi että Neuvostoliitto palautti Porkkalan alueen Suomelle 1956. Yrityksiä Karjalan palauttamiseksi on kuitenkin tehty. Porkkala oli vuokrattu 50 vuodeksi II osan 4. artiklan perusteella.

Esko Ahon hallitus jätti pois maininnan Paasikiven—Kekkonen linjasta ja vetoaa ulkopolitiikkaansa perusteena YYA-sopimukseen ja presidenttien Koiviston ja Gorbatschovin antamaan yhteiseen lausuntoon Suomen puolueettomuudesta 1989. Tämä muutos hallitusohjelmassa on tervetullut. Paasikiven—Kekkonen linjan mainitsematta jättäminen ei merkitse muutosta Suomen ulkopoliittisessa linjassa, koska edelleen vedotaan YYA-sopimukseen ulkopolitiikan perustekijänä. Presidenttien lausunto (1989) antaa täyden tunnustuksen Suomen puolueettomuudelle, joten siihen vetoaminen on Suomen kannalta edullista. Tätä voidaan pitää osoituksena siitä, että Suomessakin seurataan aikamme muutoksia eikä tukeuduta tarpeettomasti vanhoihin kliseisiin ulkopolitiikassa. Ulkopolitiikkaa on usein arvosteltu liian muuttumattomaksi, linjaksi, joka on jäänyt ajastaan jälkeen. Ahon hallituksen ulkopoliittiset kannanotot ovat siis ainakin tässä suhteessa onnistuneita. Lisäksi jatkuva viittaaminen Paasikiven—Kekkonen linjaan voidaan katsoa presidentti Koiviston aliarvioimiseksi: hänen ulkopoliittinen linjansa ei näin olisi maininnan arvoinen. Koiviston voitaisiin jollakin tavalla katsoa poikenneen edeltäjiensä linjasta, vaikka näin ei olekaan käynyt. Suomen ulkopolitiikka on perusteiltaan säilynyt samanlaisena Paasikiven ajoista lähtien. Ulkopolitiikkaamme voidaan hyvällä syyllä pitää erityisen onnistuneena, eikä ole syytä muuttaa suhtautumista itäiseen naapuriin. Kun naapurimaa Ruotsin kanssa on hyvät suhteet, miksei sitten myös Neuvostoliiton kanssa? Viisasta ulkopolitiikkaa on hankkia ystä-

vät läheltä, ja jos vihollisia täytyy olla, niiden olisi hyvä olla mahdollisimman kaukana — varsinkin kun on kyse voimavaroiltaan kahdesta niin erilaisesta maasta kuin Suomi ja Neuvostoliitto.

Loppusanat

Puolueettomuus on siis nykyisin joutunut arvostelun kohteeksi, mutta sille löytyy puolustajansakin esim. Suomessa, Ruotsissa ja Sveitsissä. Näiden kolmen maan puolueettomuuteen ei onneksi olla tekemässä suuria muutoksia. Olisi toivottavaa, että myös entiset Itä-Euroopan maat alkaisivat noudattaa ulkopoliitikassaan puolueettomuutta, koska sitä voidaan pitää vakauttavana tekijänä kuohuvassa Euroopassa. Unkari ja Tsekkoslovakia ovat ilmoittaneet haluavansa pysyä suurvaltain välisten ristiriitojen ulkopuolella ja noudattaa anti-blokkista ulkopoliitikkaa, joka siis lähenee puolueettomuutta. Olisikin outoa, jos juuri toisesta sotilasliitosta eronneet maat liittyisivät heti toiseen sotilasliittoutumaan. Tähän nähden tuntuu oudolta näiden maiden kriittiset kommentit puolueettomuudesta.

Neuvostoliitto pitää puolueettomuutta edelleen hyvänä vaihtoehtona pienille valtioille (Derjabin *Helsingin Sanomissa*, toukokuu -91), joten asetelma on lähes sama kuin kylmän sodan aikana. NL tukee puolueettomia maita kun taas Yhdysvallat suhtautuu pidättyväisemmin puolueettomuuteen. Yhdysvallat hyväksyy Itä-Euroopan maiden puolueettomuuden, mutta ei mielellään näkisi esim. Norjaa ja Tanskaa puolueettomina.

Suomen ulkopoliitiikan perustekijänä voidaan pitää puolueettomuutta. Ei ole mitään syytä läh-

teä radikaalisti muuttamaan ulkopoliittista peruslinjaamme, vaan päinvastoin pyrkiä noudattamaan puolueettomuutta kaikissa olosuhteissa ja selvittää mahdollisista koetinkivistä puolueettomuutta vaarantamatta ja hankkia näin mahdollisimman tunnustettu asema puolueettomuudellemme. Mahdollisen tulevan vakavan kriisin aikana politiikkamme luotettavuus ja onnistuminen mitattaisiin. Parhaassa tapauksessa Suomi säilyisi kriisin ulkopuolella. Toisena vaihtoehtona ääritapauksessa olisi jälleen, jos katsotaan tulevaisuutta esim. 50 vuotta eteenpäin, blokkautuminen jonkin suurvallan kanssa. Tai suvereniteetin menetys. Eli Schillerin sanoin: »*Die Weltgeschichte ist das Weltgericht.*» (»Maailmanhistoria on maailman tuomioistuin.«)

LÄHTEET

- Asetus puolueettomuusmääräyksistä, AsK 194/18. 4. 1963.
 Broms, Bengt (1990): Kansainvälinen oikeus. Teoksessa Pekka Timonen (toim.): *Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään*, osa II. Lakimiesliiton kustannus Juridica, Jyväskylä.
 Brownlie, Ian (1979): *Principles of Public International Law*, 3rd ed. Clarendon Press, Oxford.
Helsingin Sanomat 27. 3. 1991.
 Kekkonen, Urho (1976): *Kirjeitä myllystäni*, osa I. Otava, Keuruu.
 Killinen, Kullervo (1973): *Pääsihteerikilpa*. Kirjayhtymä, Helsinki.
 Pariisin rauhansopimus. SopS 20/1947.
 Sinclair, Ian (1984): *The Vienna Convention on the law of Treaties*, 2nd ed. Manchester University Press, Manchester.
 Woodward, Bob (1988): *Veil—CIA:n salaiset sodat 1981—87*. Kauppiaitten kustannus Oy, Mänttä.
 Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja. YYA-sopimus. SopS 17/1948.