

ULKOASIAIN~ HALLINNON HISTORIA

1982–1995

Louis Clerc (toim.)



Tekstin- ja tiedonlouhinta kielletty.
Text and data mining prohibited.

© Tekijät, Turun Yliopisto ja Kustannusosakeyhtiö Otava 2026

Kirjan ulkoasu: Petteri Kivekäs ja Mika Launis

Kirjan taitto: Petteri Kivekäs

Kuvatoimitus: Jari Hanski

Kuvatiedot on mainittu kuvien yhteydessä.

Kustannusosakeyhtiö Otava

Uudenmaankatu 10, 00120 Helsinki

tuoteturvallisuus@otava.fi

Tekstin- ja tiedonlouhinta kielletty.

ISBN 978-951-1-54395-4

OTAVA
KIRJAPAINO
Keuruu 2026



ESIPUHE JA KIITOKSET

Tämä kirja jatkaa Jukka Nevakiven ja Timo Soikkasen aloittamaa Suomen ulkoministeriön historiaa. Siinä missä Soikkasen vuonna 2008 julkaistu kirjan kolmas osa ulottui Urho Kekkosen kauden loppuun vuoteen 1982, sarjan neljäs osa käsittelee vuosia 1982–1995. Vuodenvaihde 1994–1995 on monista syistä vedenjakaja Suomen ulkoministeriön ja ulkopolitiikan historiassa. Venäjän presidentti Boris Jeltsinin päätös hyökätä separatistiseen Tšetšeniaan toi ilmi sen, että Venäjän uudistuminen demokraattiseksi markkinataloudeksi ja rauhalliseksi kansainväliseksi toimijaksi olisi sittenkin vaikea. Atlantin toisella puolella Yhdysvaltojen presidentti Bill Clintonin joulukuun 1994 päätös tukea joidenkin Itä-Euroopan maiden pyrkimyksiä Naton jäseniksi vaikutti Euroopan turvallisuuden ja ulkopolitiikan tasapainoon. Tammikuussa 1995 Euroopan unioni (EU) puolestaan laajentui ottaessaan vastaan uudet jäsenet Suomen, Ruotsin ja Itävallan.

Neuvostoliiton romahtaminen sekä uudet suhteet Yhdysvaltojen ja integroidun Euroopan kanssa olivat ulkoministeriön organisaatiolle ja Suomen ulkopolitiikan kehitykselle tärkeitä prosesseja. Aasian nousu maailman taloudelliseksi kasvukeskukseksi ja ihmisten lisääntyvä rajat ylittävä liikkuvuus niin maahanmuuttona kuin esimerkiksi turismina vaikuttivat ulkoministeriön toimintaan. Ministeriössä työn luonne myös muuttui, naiset siirtyivät kansliasta diplomaattikuntaan ja tietokoneet otettiin käyttöön. Edustustoverkosto jatkoi 1970-luvulla alkanutta kasvuaan. Toimintaan vaikuttivat myös 1990-luvun alun lama ja siihen liittyvät säästö- ja rationalisointipaineet sekä Suomen sisäpoliittinen kehitys ja erityisesti presidentin roolin muutos ulkopolitiikan päätöksenteossa.

Kirjan tavoitteena on antaa laaja kuva ulkoministeriön kehityksestä vuosina 1982–1995. Viraston kehitystä ja ulkopolitiikan muutosta ei voi käsitellä toisistaan erillään: ulkopolitiikan hoito vaikuttaa ulkopolitiikan substanssiin, samalla kun valmistelu- ja toimintakoneisto muuttuu Suomen ulkopolitiikan mukaisesti. Suomessa ja maailmalla on kehittyvänä tutkimussuuntana lähestymistapa, joka on kiinnostunut diplomaattisista, hallinnollisista koneistoista saadakseen laajemman ja tarkemman käsityksen siitä, miten valtiot hoitavat ulko- ja turvallisuuspolitiikkaansa.¹

Suomen ulkoministeriö ei ole tavallinen ministeriö. Sen valtiollinen tärkeys, diplomaattikunnan vanhat, pääasiassa muualta Suomeen tulleet ammattiperinteet, ministeriön hierarkkisuus eri ura-alueiden² ja eri työsovimusten muotojen välillä sekä diplomaattisen työn maine kutsumusammattina muistuttavat puolustusvoimien dynamiikkaa. Ulkoministeriön henkilökunnan siirtymisvelvollisuus Helsingin ja edustustojen välillä vaikuttaa työntekijöiden ja heidän perheidensä tilanteisiin. Ministeriön hoitamat asiat liittyvät Suomen asemaan ja toimintaan kansainvälisissä suhteissa; pienelle maalle elintärkeisiin asioihin. Poliittisten suhteiden valmistelun lisäksi toimintakenttään kuuluvat talous- ja kauppapoliittiset asiat, konsuliasiat sekä Suomen edustaminen kansainvälisissä foorumeissa tai raportointi kaukomaista, joskus vaikeissakin olosuhteissa.

Suomen ulkopolitiikan valmistelussa ministeriö on osa valtioneuvostoa mutta myös suorassa yhteydessä itsenäisen Suomen ulkopolitiikan keskuksen eli tasavallan presidenttiin. Diplomaattien työstä suuri osa tapahtuu Suomen ulkopuolella teknisesti vaikeiden asioiden parissa. Julkisessa keskustelussa esiintyvät erityisesti diplomaatit,

joita kohdellaan pääasiassa kunnioituksella, vaikka heidän työstään tiedetään vain vähän. Suurin osa ministeriön henkilökunnasta ja toiminnasta jää pimentoon.³

Kirjaprojektia olisi ollut mahdotonta saattaa loppuun ilman eri tahojen apua. Ulkoministeriön henkilökunta otti projektin vastaan ja tuki sitä – ensimmäinen kiitos kuuluu heille. Ulkoministeriön historiatyöryhmä tarjosi asiantuntevaa ohjausta ja tukea. Turun yliopiston poliittisen historian harjoittelijat ja tutkijat Riia Ryymin, Odeya Toivanen, Robert Trygg, Emmi Kataja, Anki Ollikainen ja Virpi Kivioja antoivat tärkeää konkreettista apua. Hankkeen mahdollistivat ulkoministeriön lisäksi Turun yliopisto, Suomalaisen Yhteiskunnan Tuki -säätiö, Turun Yliopistosäätiö, Suomen Akatemian rahoittama GATE-hanke sekä Jenny ja Antti Wihurin rahasto. Näille kaikille kuuluu suuri kiitos.

Pertti Torstila kirjoitti eräässä julkaisussaan: *”Historiantutkija on jälkiviisas ja tietää sellaista, mitä aikalainen ei omasta rajatusta näkökulmas-*

*taan voinut havaita”*⁴. Kommentti on liian diplomaattinen. Joskus historioitsija tuntee päinvastoin etenevänsä kuin sakeassa pimeydessä ja tarvitsee aikalaisia ”natiivioppaina” menneisyyden kartoittamattomassa maassa. Sen takia muistelmat ja haastattelut ovat olleet tärkeässä osassa tätä työtä ulkoministeriön runsaan arkistoaineiston lisäksi. Kiitämme lämpimästi niitä ministeriön työntekijöitä, jotka ovat uhranneet aikaansa projektille.

Kirja on ollut alusta lähtien kollektiivinen ponnistus. Kirjan toimittajana on toiminut Louis Clerc, joka on omien tekstiensä lisäksi kirjoittanut kirjan lukujen johdantotekstit.

Kirjassa on muutettu markan arvot euron arvoiksi käyttämällä Tilastokeskuksen rahanarvomunninta, joka ottaa huomioon inflaation ynnä muita tekijöitä.⁵ Euron arvot ovat vuodelta 2025.

Turussa 31.8.2026

Louis Clerc

EDELÄJÄN SAATESANAT

Helsingin yliopiston poliittisen historian professori Jukka Nevakivi julkaisi vuonna 1988 ulkoministeriön historian ensimmäisen osan. Sen jälkeen ministeriö ryhtyi etsimään seuraavan osan kirjoittajaa pyytämällä tutkimussuunnitelmia.

Turun yliopiston poliittisen historian laitoksella oli professori Juhani Paasivirran ansiosta pitkät traditiot ulkopoliitiikan ja sen hoidon tutkimuksessa ja opetuksessa. Paasivirta oli julkaissut alan perusteoksen *Suomen diplomaattiedustus ja ulkopoliitiikan hoito*, ja tutkintovaatimuksiin oli muodostunut oma linja diplomatiasta ja kansainvälisten suhteiden käytännön hoidosta. Laitos toimikin ulkoasiainhallinnon virkamiesrekrytoinnin huomattavana alustana. Tutkimuspuolella oli muotoutunut ”Turun koulukunta”, jossa oltiin kiinnostuneita turvallisuuspolitiikan käsitteestä sekä ulko- ja sisäpolitiikan vuorovaikutuksesta.

Tutkimussuunnitelmani valittiin, ja työ alkoi 1990-luvun alussa. Niin kutsutun ”virallisen ulkopoliitiikan” vaikutus hankaloitti vielä tiettyjen asioiden käsittelyä. Ulkoministeriön arkistojen lisäksi päätöksiin johtaneet syyt oli jäljitettävissä muualta

aineistosta. Sain luvan presidentti Urho Kekkosen arkistoon 1990-luvun puolivälissä, ja oli etuoikeutettua ja intellektuaalisesti äärimmäisen kiehtovaa yhdistää ulkoministeriön ja presidentin arkistojen tietoja. Pian tutkimuksen otsikoksi muotoutuikin ”Presidentin ministeriö”.

Oman lisänsä antoivat suurlähettiläiden haastattelut. Sen kouliintuneempia muistelijointa ja raporttoijia ei ollut olemassakaan. Oivaltamisen hetket korvasivat kovaa työtä. Ulkoministeriksi tulleen Erkki Tuomiojan aikana 2000-luvulla oli itsestään selvää, että tutkijalla oli vapaat kädet.

Kekkosen kauden ulkoasiainhallinnon ja ulkopoliitiikan hoidon I osa valmistui vuonna 2003 ja II osa neljä vuotta myöhemmin. Ajan kuluminen oli lopputulokselle eduksi.

Mauno Koiviston presidenttiajan osuuden kirjoittaminen eroaa monin tavoin edeltäjien ajoista. Aika ja ongelmat ovat toiset ja kirjoittajia on monta. Toivon koko sydämeistäni kirjoittajille onnistumista haastavassa tehtävässä.

Timo Soikkanen

Poliittisen historian professori emeritus

Kirjoittajat

Louis Clerc (kirjan päätoimittaja) on poliittisen historian professori. Hän on tutkinut kansainvälisiä suhteita ja ulkopoliitiikan historiaa.

Juhana Aunesluoma on poliittisen historian professori. Hän on tutkinut kylmän sodan historiaa sekä Suomen ulko- ja kauppapolitiikkaa itsenäisyyden ajalla.

Sami Heino on asiantuntija ulkoministeriössä. Hänen erikoisalueinaan ovat asiakirjajulkisuus ja tietosuoja.

Laura Ipatti on tutkijatohtori. Hän on tutkinut Suomen, Ruotsin ja Sveitsin talouspolitiikkaa OPEC-maihin sekä julkisuusdiplomatian historiaa Japanissa.

Markku Jokisipilä on poliittisen historian professori ja Eduskuntatutkimuksen keskuksen johtaja. Hän on tutkinut Suomen parlamentarismia.

Pia Koivunen on Euroopan ja maailman historian yliopistonlehtori. Hän on tutkinut Suomen ja Venäjän/Neuvostoliiton suhteita sekä kulttuuridiplomatiaa.

Laura Kolbe on historioitsija ja tietokirjailija. Hän on tutkinut ja kirjoittanut muun muassa kaupunkien, koulutuksen ja kulttuuripoliittikan historiaa.

Henrik Meinander on historian professori (emeritus). Hän on tutkinut Suomen kulttuuri- ja poliittista historiaa ja kirjoittanut muun muassa Kalevi Sorsan elämäkertaa.

Juho Ovaska on valtiotieteiden tohtori. Hänen erityisosaamistaan on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan lähihistoria ulkopoliittikan ylimmän päätöksenteon näkökulmasta.

Petri Paju on kulttuurihistorian dosentti. Hän on tutkinut teknologian ja yhteiskunnan historiallista vuorovaikutusta.

Jukka Pesu on poliittisen historian tutkija. Hän on tutkinut Suomen asemaa multilateraalisissa organisaatioissa, rauhanturvaamista ja Suomen turvallisuuskoneiston toimintaa.

Juha-Matti Ritvanen on poliittisen historian tutkija. Hän on tutkinut Mauno Koiviston ajan ulkopoliitiikkaa sekä Suomen ja Venäjän välisiä suhteita.

Veera Valta on valtiotieteiden maisteri, joka on tutkinut naisten asemaa ulkoministeriössä ja suomalaisessa diplomatiassa.

Maiju Wuokko on poliittisen historian yliopistotutkija. Hän on tutkinut Suomen taloushistoriaa, talouselämän ja politiikan välisiä kytköksiä sekä työmarkkinasuhteita.

SISÄLTÖ

Esipuhe ja kiitokset / 5
Edeltäjän saatesanat / 7
Kirjoittajat / 8

MUUTTUVA MINISTERIÖ MUUTTUVASSA MAAILMASSA / 15

LOUIS CLERC

Suomen ulkoministeriö kylmästä sodasta Euroopan unioniin / 16
Uuden presidentin sisäänajo / 16
Kehittyvä ulkoasiainhallinto / 19
Hiljainen käänne? / 21
EU:ta kohti / 24
Ministeriön muutokset laman varjossa / 26

ULKOMINISTERIÖN ASEMA MUUTTUVASSA ULKOPOLITIIKAN PÄÄTÖKSENTEOSSA / 28

JUHO OVASKA

Yhä presidentin työrukkanen? Ulkoministeriö poliittisen johdon työkaluna / 29
Kekkosen perintö ministeriössä / 29
Uuden presidentin sisäänajo ja Koiviston ensimmäiset linjaukset / 30
Aloitteelliset virkamiehet ja reagoiva presidentti / 32
Koivisto etsii valtioneuvostosta ja kansliasta laajempaa pohjaa ulkopolitiikkaan / 34
Rutiiniasiat presidentin kanslian ja ulkoministeriön välillä / 36
Presidentin ja virkamiesten väliset suhteet kriisien aikana: COCOM ja Tšernobyli / 37
Presidentin ratkaisevan roolin kasvu kylmän sodan päättyessä / 41
Työtoverista presidentti ja EU-jäsenyyden uusijako / 45

MARKKU JOKISIPILÄ

Ulkoministeriö parlamentarisemmassa järjestelmässä? / 47
Ulkoministeriöläiset valiokunnan arkityön tukena / 47
1990-luvun kehitys käytännöissä ja retoriikassa / 51
EY-keskustelu tuo lopullisesti ulkopolitiikkaa eduskuntaan / 55
Eduskunta ulkoministeriön valvojana, tukijana ja arkityössä asiakkaana / 59

HENRIK MEINANDER

Ulkoministerit sisä- ja ulkopoliitiikan puristuksessa / 63

Stenbäckin vuosi / 63

Värysen paluu / 67

Sinipunaaiset ulkoministerit / 69

Värynen jälleen kerran / 72

Heikki Haaviston vaikea valinta / 74

LOUIS CLERC

Ulkoministeriön roolin muutos 1990-luvun EU-ratkaisun yhteydessä / 76

EU-jäsenyys ja ulkopoliitiikan hoidon muutos / 76

EU-sihteeristö ja työnjako ministeriön sisällä / 77

”Ammattiministeriöiden” arvontunnon nousu / 79

MINISTERIÖN JOHTO JA POLIITTINEN OSASTO / 92

LOUIS CLERC & JUKKA PESU

Ministeriön ylimmän johdon ja poliittisen osaston suhde 1982–1995 / 93

Vuoron vaihto ministeriön poliittisessa johdossa / *Louis Clerc* / 93

Poliittisen osaston hallinnollinen kehitys / *Louis Clerc* / 98

Suomen toimintakentän muutokset poliittisen osaston valokeilassa / *Louis Clerc* / 101

Turvallisuuspolitiikan toimiston perustaminen vuonna 1983 / *Jukka Pesu* / 105

JUKKA PESU

Ulkoministeriö multilateralisoituvassa ulko- ja turvallisuuspolitiikan maailmassa 1982–1995 / 109

Puolueettomuuden rajat – Madridin Ety-seurantakokous (1980–1983) ja Suomen välitysdiplomatia / 109

Pysähtyneisyydestä läpimurtoon – Suomi ja Etyk Madridista Pariisiin 1984–1989 / 113

Etyk ”uudessa Euroopassa” 1989–1995 / 116

Suomen YK-politiikka ja rauhanturvaaminen 1982–1990 / 119

Suomi YK:n turvallisuusneuvostoon 1989–1990 / 121

Spekulaatioita Suomen ulkopoliittisesta linjasta YK:ssa / 123

Kuwaitin kriisi 1990 / 127

Jugoslavian hajoamissodat Euroopan ja Suomen haasteena / 131

Suomen Nato-yhteistyön alku / 134

Tiede- ja teknologiyhteistyö porttina Eurooppaan / 137

JUHA-MATTI RITVANEN

Kylmän sodan päättymisen suuret poliittiset mullistukset ulkoministeriön silmin / 139

Pidätyväisyyden aika / 139

Suomi ja Itä-Euroopan vallankumoukset / 142

Rauhansopimuksen uudelleentulkinta Saksojen yhdistymisen varjossa: Operaatio Pax / 145

YYA-sopimuksen loppu ja uusien Venäjä-suhteiden alku / 148

SUOMEN MONIPUOLISTUVAT BILATERAAISET SUHTEET JA EDUSTUSTOVERKOSTO / 165

LOUIS CLERC

Kehittyvä mutta yhä Eurooppaan keskittyvä verkosto / 166

Verkoston kehityssuunnat / 166

Hardship, raportointi ja edustaminen 1980- ja 1990-luvulla / 169

Yhä Eurooppa-painotteinen verkosto / 176

Länsi-Berliinin pääkonsulivirasto ja Tallinnan suurlähetystö / 180

Verkoston täydentäminen uusilla käytännöillä / 182

Suomen muuttuva edustus Brysselissä / *Juhana Aunesluoma & Louis Clerc* / 183

LAURA IPATTI

Verkosto laajenee Afrikassa ja Aasiassa / 188

Tiikereiden mailla: Itä- ja Kaakkois-Aasia / 188

Öljyä ja sotaa: edustautumisen kehitys Lähi-idässä, Keski- ja Etelä-Aasiassa / 197

Kehitysapua, kauppaa ja politiikkaa: Suomen edustaminen Afrikassa / 201

KAUPPAPOLIITTINEN OSASTO KASVAVANA TOIMIJANA / 209

JUHANA AUNESLUOMA

Kauppapoliittisen osaston laajeneva tehtäväkenttä / 210

Kakkosministerin kaksoissalkku / 210

Kauppapoliittisen osaston hallinnollinen kehitys / 213

Viennin edistäminen ja kaupallisten sihteerien siirto Ulkomaankauppaliitolle / 215

Virkaura ”kaupalla” ja näkyvät päälliköt / 217

MAIJU WUOKKO

Suomen kauppapolitiikka 1982–1995 / 221

Suomi osana GATT-järjestelmää / 221

Länteen, itään / 223

Idänkauppa – ennätyslukemista romahdukseen / 225

MENA-maat mansikka? / 229

Kaukoidän kutsu / 232

Hyödyntämättömän potentiaalin Afrikka ja Latinalainen Amerikka / 234

Suomalaisesta eurooppalaiseen kauppapolitiikkaan / 236

JUHANA AUNESLUOMA

Kohti ytimiä. Ulkoministeriö Suomen integraatiopolitiikan ohjaimissa / 238

Varovasti lähemmäksi yhteisöjä / 238

Jäidenlähtö: neuvottelut Euroopan talousalueesta / 240

EU-jäsenyyspohdinnat alkavat / 243

Jäsenyyslakemus laitetaan vireille / 246

Neuvottelunyrkki työn touhussa / 248

KEHITYSYHTEISTYÖN NOUSU JA LASKU / 257

MAIJU WUOKKO

Määrärahojen kasvun musertama organisaatio? Kehitysyhteistyöosasto 1982–1995 / 258

Osa ulkoministeriötä vai itsenäinen virasto? / 258

Omaleimainen kehitysyhteistyöura / 261

FINNIDA-TURBO savuttaa / 264

Lamaleikkauksista EU:n aikaan / 267

MAIJU WUOKKO

Suomen julkinen kehitysyhteistyö 1982–1995 / 270

Kansallisin vaikuttimin, kansainvälisin vaikuttein / 270

Monimuotoinen kehitysyhteistyö / 274

Yritykset ja kansalaisjärjestöt kehitysyhteistyön kentällä / 278

Määrärahojen matalalento / 282

Kehitys Euroopassa / 284

**LEHDISTÖ- JA KULTTUURIOSASTO NOUSEVANA VOIMANA
MINISTERIÖN SISÄLLÄ / 288**

LAURA IPATTI

Lehdistö- ja kulttuurikeskus kehittyy osastoksi / 289

Lehdistökeskus säästöjen kourissa / 289

Osasto syntyy 1988 ja toiminta uudistuu / 290

LKO-30 ja LKO-40: keskustelut julkaisuyksiköstä ja EU-tiedotuksesta / 295

Suuret projektit ja laman vaikutukset / 298

LAURA IPATTI

Lehdistö- ja kulttuuriosaston toiminta / 303

Tehtävänä oikean tiedon levittäminen / 303

Suurtapahtumista kriisivalmiuteen: Tšernobyl ja Summit'90 / 306

Kulttuuridiplomatiaa ja lähialueyhteistyötä: Ars Baltica / 311

Suomi-kuva EU-aikaan: Kantine uudistaa prioriteetit / 313

Poikkihallinnollista, ylikansallista, ympäri maailmaa / 317

HALLINNOLLINEN OSASTO ARKIELÄMÄN MAHDOLLISTAJANA / 332

LOUIS CLERC

Hallinnollisen osaston toiminta ministeriön ”sisäisenä palokuntana” / 333

Hallinnollisen osaston järjestelyt / 333

Ministeriön rationalisointiyritykset vuoden 1983 komiteasta asetuksen muutokseen / 336

Ministeriön kasvu tyssää lamaan / 338

Henkilöstöpolitiikan kehitys ja vuoden 1986 lakko / 341

Lakosta 1990-luvun henkilöstösuunnitteluun / 346

Nimityskäytännöt / 348

Kiinteistöasiat Helsingissä ja muualla maailmassa / 352

Rekrytointi ja koulutus / *Louis Clerc & Laura Kolbe* / 357

PETRI PAJU

Modernisoituva ”vanha madame”: ATK:n ja sähköisen kommunikoinnin tulo ulkoministeriöön / 363

ATK-yleisprojekti ja vuoden 1986 hankintapäätös / 363

All-in-1-järjestelmästä Microsoftin ja Internetin kauteen / 367

ATK-kulttuurin kehitys ja käyttäjien kokemukset / 370

VEERA VALTA

Naiset ulkoasiainhallinnossa 1982–1995 / 374

Lainsäädäntö ja käytännöt / 374

Sukupuolittuneet ura-alueet / 375

Naisdiplomaattien kokemuksia / 381

Ulkoasiainhallinnon Rouvat ry / 386

LAURA KOLBE

Diplomaattien elämä, omakuva ja työ julkisuudessa / 387

Diplomaattien yhteiskunnallinen arvostus ja julkisuuskuva / 387

Diplomaatin muistelmät ja ammatillinen omakuva / 392

LOUIS CLERC

Historiatyöryhmä ja ministeriön historiaprojekti 1982–1995 / 395

Ulkoministeriön historian kirjoittaminen itsenäisyydestä Kekkoseen / 395

OIKEUDELLINEN OSASTO / 407

JUKKA PESU

Oikeudellisen osaston monipuolistuva työkenttä / 408

Oikeudellisten osaston kehityspiirteet osana ulkoasianhallintoa / 408

Muuttoliikkeet ja loikkarit / 410

Ihmisoikeudet ja Euroopan integraatio / 415

Suuret kysymykset – Iso-Beltin siltahanke ja Neuvostoliiton hajoaminen / 418

LOUIS CLERC

Kansalaisten avustaminen ja Suomen ulkopoliitiikan tukeminen konsulitoiminnassa / 421

Lähetetyt konsulit ja kunniakonsulit / 421

Kehittyvä konsuliura / 424

PROTOKOLLAOSASTO / 427

LOUIS CLERC

Perinteiset toimintamuodot ja diplomaattiset skandaalit 428

PIA KOIVUNEN

Mihail Gorbatšov Suomessa vuonna 1989 431

Viitteet / 436

Lähteet / 528

Sami Heino: Ulkoministeriön arkistot / 540

Henkilöhakemisto / 542

MUUTTUVA MINISTERIÖ

MUUTTUVASSA MAAILMASSA

Lokakuun 27. päivänä 1981 ulkoministeriön hallinnollisen osaston päällikkö Riitta Öro tiivistä päiväkirjassaan päivän uutisen: *Tasavallan presidentti erosi virastaan tänään (...). Kuinka murheellista.*¹

Ulkoministeriö oli ollut Kekkosen pitkän kauden aikana valmistelemassa ja toteuttamassa tasavallan presidentin ulkopoliittista linjaa sekä koordinoimassa muiden viranomaisten ulkosuhteita. Virkamiehet olivat toimineet kontekstissa, jossa suhteet presidenttiin, puolueettomuuden retoriikka ja tasapainoilu Neuvostoliiton kanssa olivat muodostaneet Suomen ulkopoliitiikan ytimen. Öro oli tyypillinen esimerkki kylmän sodan aikana kasvaneesta ulkoministeriössä vaikuttavasta presidentille lojaalista virkamiehestä.² Kekkosen terveyden huonontuessa virkamiehet olivat saaneet enemmän valtaa sekä lukuisissa rutiiniasioissa että Suomen ulkopoliitiikan suurten linjojen toteuttamisessa. Suomen kansainväliseen toimintaan olikin tullut 1970-luvulla uusia ulottuvuuksia: kehitysyhteistyö, aseidenriisunta, yhteistyö Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssissa (Etyk) sekä vapaakaupan kehitys Euroopan

talousyhteisön (ETY) ja Euroopan vapaakauppajärjestön (Efta) kanssa. Jo 1970-luvun aikana ministeriön henkilökunta ja edustustojen verkosto olivat kasvaneet hoitamaan tämän laajenevan paletin tehtäviä.

Vähän yli kymmenen vuotta Öron päiväkirjamerkinnän jälkeen talvella 1991–1992 pohdittiin uutta tilannetta. Neuvostoliitto oli romahtanut taloudellisen ja poliittisen kriisin seurauksena. Maaliskuussa 1992 Suomi haki Euroopan yhteisön (EY, vuoden 1992 jälkeen Euroopan unioni, EU) jäsenyyttä. Syksyllä 1990 Suomi oli äänestänyt YK:n turvallisuusneuvoston jäsenenä puoltaen voimankäyttöä Irakia vastaan, joka oli muutamia kuukausia aiemmin miehittänyt naapurimaansa Kuwaitin. Baltian maat itsenäistyivät syksyllä 1991. Talvella 1994–1995 Suomesta tuli sekä EU:n että Yhdysvaltojen luotsaaman Naton rauhankumppanuuden (*Partnership for Peace*) jäsen. Sisäpolitiikka johti porvarihallitukseen, ja pitkään vallan kahvassa ollut SDP oli siirtynyt oppositioon. Presidentin poliittinen valta oli kaventunut, ja eduskunta sekä valtioneuvosto olivat kasvattaneet rooliaan ulkopoliittisessa päätöksenteossa.

LOUIS CLERC

Suomen ulkoministeriö kylmästä sodasta Euroopan unioniin

Uuden presidentin sisäänajo

Pitkäaikaisen presidentin väistyessä lokakuussa 1981 ulkoministeriön johto pohti Kekkonen seuraajan mahdollista ulkopoliittista linjaa. Helsingissä oleville ulkomaisten edustajille korostettiin jatkuvuutta ja sujuvaa siirtovaihetta presidentistä toiseen.³ Ulkomailla kerättiin tietoa lehdistön pohdinnoista, jotka koskivat uuden presidentin persoonallisuutta ja aikeita.⁴ Presidentinvaihdos ajoittui vaikeaan kansainväliseen tilanteeseen: vuoden 1975 Etyk-sopimuksen allekirjoittaminen oli ollut suurvaltojen välisen liennytyskauden symboli, mutta jännitteet blokkien välillä olivat kasvaneet uudestaan. Marraskuussa 1982 entisestä KGB:n johtajasta Juri Andropovista tuli Neuvostoliiton kommunistisen puolueen (NKP) pääsihteeri. Itä-Euroopassa kansalaisyhteiskunnat alkoivat vastustaa vanhoillista johtoa ja Neuvostoliiton vaikutusta. Esimerkiksi Puola eli sotatilassa joulukuusta 1981 heinäkuuhun 1983. Tammikuussa 1982 ministeriön kauppapoliittinen osasto korosti maailmantalouden synkkää tilaa: hidas kasvu ja nousivat työttömyysluvut vaivasivat teollisuusmaita, useita kehitysmaita ja eräitä sosialistisia maita. Ennusmerkit monenvälisen sopimusjärjestelmän (GATT, *General agreement on tariffs and trade*) seuraavasta neuvottelukierroksesta olivat huonoja.⁵

Koivisto oli valmis hoitamaan Suomen ulkopoliitiikkaa Kekkonen nimittämien virkamiesten avulla. Entinen presidentti oli johtanut ulkopoliitiikkaa luottomiestensä kanssa, jotka olivat saaneet kiertää diplomaattien siirtymisvelvollisuutta

ja olivat toimineet pitkään Helsingissä vahvan presidentin hovissa.⁶ Joihinkin edustustoihin Kekkosella olikin omat suorat kontaktit. Nämä pelkäsivät, että Kekkonen lähdettyä keskustalaisten ja sosiaalidemokraattien valtakamppailu ministeriön sisällä kääntyisi keskustalaisten ja Kekkoselle lojaalien tappioksi. Kautensa ensimmäisinä vuosina Koivisto ei kuitenkaan halunnut toimia tärkeän ministeriön ”puhdistajana”. Ministeriön kansliapäällikkönä eli valtiosihteerinä toimiva Kekkonen luottomies Matti Tuovinen ilmoitti haluavansa jatkaa ja lähti eläkkeelle vasta vuonna 1985. Poliittisen alivaltiosihteerin Keijo Korhosen ja Koiviston suhteet olivat alusta lähtien epäroivät, ja Korhonen pyysi itse vuonna 1983 siirtoa YK:n New Yorkin edustustoon. Koivisto vaati ainoastaan Moskovassa suurlähettiläänä toimineen Jaakko Hallaman lähtöä – uusi presidentti totesi Hallaman Parkinsonin taudin olevan este asioiden hoidolle Moskovassa.

Sisäpoliittiset asetelmat kuitenkin vaikuttivat ministeriöön. Paavo Värysen toimiessa ulkoministerinä 1983–1987 etsittiin tasapainoa ”*nimityskiistoissa*”⁷ keskustan ja sosiaalidemokraattien välillä. Koivisto pysytteli etäällä, ja kiistoissa esiintyivät erityisesti pääministeri Kalevi Sorsa ja Värysen itse, jotka molemmat pyrkivät vetoamaan nimitysoikeutta käyttävään presidenttiin. Käytäntö, jonka mukaan virkamiehet esittivät, ministerit kommentoivat ja presidentti päätti, pysyi vuosina 1983–1991 Värysen, Sorsan ja Pertti Paasion ministerikausien aikana vakiona.⁸ Johdon paikkoja saivat kuitenkin 1980-luvulla pääasiassa ammatti-

diplomaatit, joiden sisäpoliittinen profiili ei ollut leimautunut. Tuovisen jälkeen pitkää uraa erityisesti kauppapolitiikan parissa tehnyt Åke Wihtol sai valtiosihteerin paikan, ja vuonna 1983–1988 Klaus Törnudd toimi poliittisena alivaltiosihteerinä. Sosiaalidemokraattien jalanjälki ministeriössä kasvoi erityisesti 1987–1991 Sorsan ja Paasion toimiessa ministereinä, mutta ulkoministeriö pysyi sisäpoliittisesti moniäänisenä. Tammikuussa 1983 Ruotsin suurlähettiläs Kaj Sundberg raportoi:

Spekulaatio siitä, että suomalaiset sosiaalidemokraatit haluaisivat saada oman aktiivisen profiilinsa aiemman keskusta-alueen ylivoiman jälkeen ulkopoliitiikan alalla, ei ole toistaiseksi toteutunut.⁹

Ulkopolitiikan sisältö ei muuttunut Koiviston presidenttikauden alettua kovin paljon. Helmikuussa 1982 uuden presidentin virkaanastujaisten jälkeen ministeriön johtoryhmä kokoontui uuden ulkoministerin Pär Stenbäckin johdolla.¹⁰ Stenbäck ilmoitti uuden presidentin aikomuksesta jatkaa Kekkosen ulkopoliittikkaa ja laajentaa ulkopoliittisen päätöksenteon pohjaa. Sovittiin, että ulkoministeri informoisi presidenttiä kerran viikossa ulkoasiainhallinnon alaan kuuluvista asioista. Suomen ulkopoliitiikan ydin toistettiin: ”ETYK-prosessin turvaaminen, aseriisuntatoimien tehostaminen, maailmanlaajuisten kehitysongelmien huomiointi”, ja tietenkin hyvien suhteiden vaaliminen Neuvostoliiton kanssa.¹¹ Maaliskuussa 1982 Koivisto teki työvierailun Moskovaan, jossa hän tapasi Neuvostoliiton korkeinta johtoa. Molemmien puolin todettiin, ettei suhteissa ollut ongelmia eikä muutostarpeita. Ruotsin Helsingin-suurlähetystöstä raportoitin: ”Häneltä (Koivisto) odotetaan pehmeämpää asennetta sisäpolitiikassa sekä hieman toisenlaista ulkopoliittikkaa, vaikka Paasikiven-Kekkosen linja tietysti jatkuu.”¹²

Jo Kekkosen viimeisinä vallan vuosina erityisesti Keijo Korhonen oli virittänyt debattia

mahdollisuuksista käyttää vapaammin puolueettomuuspolitiikan sisällä olevaa liikkumavaraa.¹³ Ensimmäisissä virkamiesten ja presidentin välisissä kontakteissa ulkoministeriön johto testasi uuden presidentin suhtautumista puolueettomuuspolitiikkaan. Koivisto näytti pragmaattiselta: hän korosti YYA-liturgiaa vähemmän äänekkäästi kuin edeltäjänsä¹⁴, mutta pysyi hyvin varovaisena Neuvostoliiton suhteen. Tämä näkyi esimerkiksi vuonna 1983, kun ministeriön virkamiehet ehdottivat presidentille puolustusvoimien aseiden hankintakanavien monipuolistamista. Perusraamit pysyivät pitkälti samoina.

1980-luvun puolivälissä Suomen ulkopoliittikka oli jo vähän monipuolistunut, ja vuonna 1985 esimerkiksi Kalevi Sorsa totesi sen olevan

... sekoitus vapaakauppaa EEC:n kanssa, vahvaa asemaa EFTA:n sisällä ja yhteistyötä SEV-maiden kanssa (...). Meillä on kokemusta siitä, miten käytää hyväksi lännen ja idän välistä asemaamme.¹⁵

Suomen ulkopoliittinen johto yrittikin jossain määrin lisätä toimintavapautta, mutta Suomi joutui edelleen huomioimaan Neuvostoliiton näkemyksiä. Tämä tasapainoilu näkyy YK:n äänestyksissä, joista tärkeimmät olivat Afganistanin (1980) ja Grenadan (1983) kysymykset. Yleensä Suomi oli pidättäytynyt äänestyksissä, joissa suurvallat olivat osallisina konfliktissa tai joiden päätöslauselmassa tuomittiin toisen suurvallan toimet. Vuonna 1980 Suomi pidättäytyi Neuvostoliiton Afganistanin toiminnan tuominneesta päätöslauselmasta mutta vuonna 1983 äänesti sellaisen päätöslauselman puolesta, jossa tuomittiin Yhdysvaltojen interventio Grenadassa.

Koiviston kauden ulkopoliittinen päätöksenteonjärjestelmä oli 1980-luvun puoliväliin asti sekoitus uutta ja vanhaa. Vuosina 1979–1982 ministeriön valmistelu-, koordinointi- ja toimeenpanorooli oli laajentunut presidentti Kekkosen

heikentyneen terveyden takia. Koiviston myötä presidentti sai pikkuhiljaa uudestaan korostuneen roolin. Apunaan Koivistolla oli presidentin kanslia, jota hän käytti tiedon keräämisessä tai kontaktien hoidossa ministeriön johtoon. Ulkoministeri oli Koiviston aikana enemmän läsnä, poliittisena selkänä jana tai linkkinä presidentin ja ministeriön välillä. Virkamiesten vaikutus kulki enemmän hierarkkisia väyliä pitkin ja oli riippuvaisempi ministerin toiminnasta: Stenbäckin tai Paasion aikana virkamiehillä oli enemmän vaikutusvaltaa, Väyrysen ja Sorsan aikana taas ministerin kädenjälki oli suurempi. Eduskunnalla oli vain pieni rooli, samoin valtioneuvostolla: hallituksen ulkoasiainvaliokunnan sihteerinä toimi ulkoministeriön valtiosihteeri, ja sihteerin toimenkuva oli pääasiassa informoida valiokuntaa.

1980-luvun puolivälissä kaksi tapahtumaa vaikutti ulkoministeriön toimintaan. Ensimmäinen oli Neuvostoliiton johdon vaihtuminen. Andropovin helmikuussa 1984 tapahtuneen kuoleman jälkeen NKP:n pääsihteeriksi nimitettiin Konstantin Tšernenko. Hänen kautensa jäi kuitenkin lyhyeksi: hän oli jo nimitysvaiheessaan sairas ja kuoli maaliskuussa 1985. Hänen seuraajakseen valittiin Andropovin suojatti, suhteellisen nuori 54-vuotias Mihail Gorbatšov. Uusi NKP:n pääsihteeri aloitti Neuvostoliitossa kunnianhimoisen taloudellisen reformin ja poliittiseen avoimuuteen tähdänneen uudistusprosessin sekä uusi liennytysvaiheeseen suurvaltasuhteita.

Odotukset uutta Neuvostoliiton johtajaa kohtaan eivät olleet kovin korkealla ministeriössä, jossa pyrittiin ennen kaikkea saamaan tietoa Neuvostoliiton uuden johtajan aikeista, mutta Koivisto sen sijaan piti Gorbatšovin nimitystä mahdollisuutena aloittaa uusi liennytykskausi blokkien välillä. Hän sai myös paremman otteen Gorbatšovista kuin tämän edeltäjistä: siinä, missä Andropov ja Tšernenko olivat jääneet etäisiksi, Koiviston ja Gorbatšovin välille syntyi suora yhteys. Suomi ei

kuitenkaan ollut Gorbatšoville kovin tärkeä – erityissuhde jatkui, mutta sen sisältö muuttui vähemmän konkreettiseksi ja Suomea vähemmän kahlitsevaksikin. Gorbatšovin uudistuksia arvioitiin varovaisesti, paljolti Andropovin yritysten jatkoksi. Neuvostoliiton ongelmien laajuutta ei nähty tai niitä ei koettu riittävän suuriksi kaatamaan mahtavaa naapurivaltiota ja sen ympäröivää liittoa.¹⁶

Toinen merkittävä tapahtuma oli Tšernobylin ydinvoimalaonnettomuus. Huhtikuun 26. päivänä 1986 Ukrainan sosialistisessa neuvostotasavallassa Tšernobylin ydinvoimalaitoksen neljännessä reaktorissa tapahtui räjähdys, joka tuhosi voimalaitoksen ja vapautti ilmaan radioaktiivista materiaalia. Suomelle asiasta teki kiusallisen Neuvostoliiton viranomaisten halu peitellä onnettomuuden tuhoisia seurauksia alussa – neuvostoviranomaiset yrittivät vakuuttaa suomalaiset erityisesti siitä, ettei Kiovan suomalaisia tarvinnut evakuoida. Koivisto piti asiaa poliittisena ongelmana ja kritisoi ulkoministeriön päätöstä järjestää suomalaisten siirto pois Kiovasta. Kriisin edetessä suomalaiset kuitenkin evakuoitiin, vaikka Koiviston mukaan ministeriön virkamiesjohto oli reagoinut liian hätiköidysti asiassa, joka sisälsi riskin idänsuhteille. Tämän episodin seurauksena ei palattu Kekkosen ajan kaltaiseen presidenttijohtoiseen virkamieskontrolliin, mutta Koivisto alkoi entistä selvemmin käyttää valtaansa ulkopoliitiikan alueella. Ulkoministeriö näki itsensä vielä selvästi tärkeänä ulkosuhteiden valmistelijana ja toimeenpanijana, mutta presidentti kasvatti rooliaan ja kehitti omia vaikuttamiskanaviaan.

Pitkin 1980-lukua ulkopoliittinen päätöksenteko kehittyi monipuolisemmaksi. Yksi päätöksenteon raide oli presidentin ja ulkoministerin kahdenvälinen yhteys. Toinen raide oli presidentin sekä hänen kansliansa ja ulkoministeriön virkamiesten välinen suora yhteydenpito, erityisesti ministeriön ylimmän johdon kanssa. Helsingin ulkopoliitiikan päätöksenteon erittäin suppeissa

piireissä kontaktit kulkivat erilaisissa verkostoissa: henkilökohtaisina suhteina, puoluepoliittisissa verkostoissa, virkateitse ja niin edelleen. Koivisto oli harvoin suorassa kontaktissa muiden virkamiesten kuin valtiosihteerin tai ministerin kanssa – hänen kansliapäällikkönsä Jaakko Kalela toimi tarvittaessa yhteyshenkilönä, joka käytti tilanteen mukaan hyväksi omia verkostojaan. Kalela oli myös tärkeä yhteys ulkomaisten edustajiin, jotka ymmärsivät nopeasti, kenen kanssa kannatti olla yhteydessä tiedon saamiseksi tai viestin välittämiseksi valtionjohtolle.¹⁷

Tšernobylin ydinvoimalaonnettomuus oli myös eräs syy sille, että ministeriössä alettiin 1980-luvun lopulla keskittyä enenevissä määrin viestinnän ja Suomi-kuvan kehittämiseen. Onnettomuuden ja erityisesti Suomen reaktioiden varovaisuuden seurauksena muutamat maat alkoivat kritisoida Suomea ja epäillä radioaktiivisuuden vaikutuksia Suomeen. Ulkomailla suomettumisen leimakirves heilui, ja tapahtuman yhteydessä alkoi vakava pohdinta Suomi-kuvan kirkastamisesta. Vuonna 1988 korotettiin lehdistö- ja kulttuurikeskusvarsinaiseksi osastoksi ja aloitettiin kunnianhimoinen yritys selvittää Suomi-kuvatoiminnan raamit ja sisältö.

Kehittyvä ulkoasiainhallinto

Joulukuussa 1982 ministeri Stenbäck pohti eduskunnalle suomalaisen ulkoasiainhallinnon tilaa ja kuvaili, miten Suomen ulkosuhteiden laajentuessa ulkoministeriö ja sen edustusverkosto olivat 1970-luvulta lähtien tasaisesti kasvaneet.¹⁸ Vaikka suurin osa ulkoasiainhallinnon resursseista meni kehitysyhteistyöhön, myös ministeriön budjetti oli kasvanut. Diplomaattisen työn luonne oli muuttunut, ja ministeriö toimi ulkomailla kasvavissa määrin muiden kuin viranomaisten kanssa: tuettiin tiedolla ja toiminnalla yhtiöitä, kansalaisyhteiskunnan organisaatioita ja yksityisiä kansalaisia. Vuonna

1983 perustettu parlamentaarinen komitea korosti kuitenkin ongelmia: alkupalkkojen niukkuutta, urakehityksen hitautta, korvausten riittämättömyyttä ja diplomaattien perheiden ja puolisojen aseman epävarmuutta.¹⁹ Valtiovarainministeriöstä tulikin kasvava säästö- ja rationalisointipaine, vaikka 1980-luvun loppuun saakka ulkoministeriön budjetti kasvoi säännöllisesti. Vuonna 1990 ulkoasiainhallinnon menot olivat 3,1 % valtion kokonaismenoista ja hallinnonalan henkilöstön kokonaismäärä oli noin 2 200 henkilöä, joista ministeriössä työskenteli noin 1 000 ja ulkomaanedustuksessa noin 1 200.

Ministeriö uudistui nopeasti 1980-luvulla. Vuonna 1985 koulutus ja rekrytointi erotettiin toisistaan ja Kansainvälisten asioiden valmennuskurssi (Kavaku) muutettiin sisäiseksi koulutusohjelmaksi. 1970-luvulla aloitettua yhtenäisvirkajärjestelmää yritettiin kehittää, taloushallinnon menetelmät uudistettiin ja vuoden 1986 virkamiesten lakon jälkeen, johon ministeriön henkilökunta osallistui, saatiin aikaan maltillinen palkanousu. Diplomaattien puolisoitten ja perheiden asemaa pyrittiin hiljalleen parantamaan. Siirto- tiheyttä harvennettiin, valikoivuutta nimitysten valmistelussa lisättiin ja koulutusta tehostettiin. Yhtenäisurajärjestelmä mahdollisti etenemisen oman ura-alueen sisällä ja siirtymisen ministeriön yhdeltä ura-alueelta toiselle kokemuksen ja koulutuksen lisääntyessä yleiset kelpoisuusvaatimukset huomioon ottaen, mutta se jäi vähälle käytölle. Tehokkuutta haettiin automaattisesta tietojenkäsittelystä (ATK), ja raportointia pyrittiin tehostamaan.²⁰ Nämä prosessit hoidettiin pitkällä keskusteluilla, joihin osallistuivat ministeriön johto, henkilöstöjärjestö UHVI ry ja valtiovarainministeriö. Ministeriön sisällä UHVI ja johto sekä eri ura-alueet näkivät ministeriön muutoksen suunnan eri tavoilla.²¹

Ulkoministeriö muuttui vähitellen moniäänisemmäksi. Vaikka 1980-luvullakin tyypillinen dip-

lomaatti oli miespuolinen, pääkaupunkiseudulta kotoisin oleva, ylemmästä keskiluokasta tullut juristi tai valtiotieteilijä, rekrytoitujen sosiaalisissa taustoissa ja koulutuksessa alkoi 1980-luvulla olla enemmän hajontaa. Naisten osuus ministeriön korkeimmissa tehtävissä kasvoi. Vuonna 1993 naisten osuus III-ura-alueella eli johtotehtävissä olevista varsinaisista diplomaateista oli jo 29,4 %, ja suurin osa heistä toimi avustajina ja ulkoasiainsihteereinä. 74 suurlähettiläästä 4 oli naisia. Naisten tulo ministeriön huippupaikkoihin ei ollut kaikille helppoa, mutta johto ei 1980-luvun puolivälin jälkeen vastustanut sitä. Ministeriö tuli myös sisäpoliittisesti monipuolisemmaksi näkemyksiltään. Erityisesti Sorsan ja Paasion ollessa ministeereinä sosiaalidemokraattien nousu ministeriössä oli näkyvä ilmiö. Ruotsin suurlähettiläs Kaj Sundbergin mukaan keskustapuolue oli menettänyt ”*tärkeän työkalunsa*” yksinkäytön.²² Päätrendinä oli puoluepolitiikan merkityksen lasku ministeriön sisäisessä elämässä, vaikka puolueiden edustajat olivat yhä edustettuina esimerkiksi koulutus- ja rekrytointilautakunnassa, tieto ja vaikutusyritykset kulkivat puolueverkostoissa, ja muutamat ulkopuolisten nimitykset diplomaattipaikoille aiheuttivat keskustelua.

1980-luvun puolivälissä ministeriö alkoi varautua Merikasarmille siirtymiseen. Siirto nähtiin pääasiassa helpotuksena ja työtilanteen järjestyntymisenä: ministeriö oli sijainnut 1920-luvulta lähtien Helsingin ydinkeskustassa kävelymatkan päässä Presidentinlinnasta mutta jo 1970-luvun alussa ahtaiksi todetuissa Ritarikadun tiloissa. Kasvaessaan ministeriö oli joutunut hajaantumaan pitkin ydinkeskustaa, ja 1980-luvulla se toimi yli kahdessakymmenessä toimipisteessä. Katajanokalla sijaitsevan Merikasarmin korjaamista uudeksi virastotaloksi oli pohdittu jo 1970-luvulta lähtien, mutta hanke toteutui vasta 1980-luvun lopulla. Vuonna 1987 sinne siirtyivät ministeriön kauppapoliittinen ja oikeudellinen osasto, ja muut

osastot seurasivat vuoden 1989 jälkeen. Kehitysyhteistyöosastolle rakennettiin oma talo vanhan Rahapajan tontille, lehdistö- ja kulttuuriosasto taas muutti Kanavakatu 3:een kunnostettuihin tiloihin.

Vuonna 1990 Suomen ulkomaanedustus käsitti 100 toimipistettä, joista 57 oli suurlähettilään johtamaa suurlähetystyä, kuusi pysyvää tai erityisedustustoa ja yksi asiainhoitajan johtama lähetystö. Loput olivat konsulivirastoja, kaupallisia edustustoja tai muita vastaavia. 1980-luvulla edustustoverkoston muutoksia tehtiin rajoitetusti ja Suomen ulkosuhteiden kehityksen mukaan: esimerkiksi Brysselin edustuston jakaminen kahteen (Belgian suurlähetystyön ja EY-edustustoon) oli osoitus EY-integraation kasvavasta osasta Suomen ulkopoliitikassa. Edustustoja korjattiin tai rakennettiin kokonaan, kuten Riadissa, New Delhissä ja Budapestissa.²³ Kiinteistöasioiden hoitokin parani, kun vuonna 1985 perustettiin kiinteistö- ja materiaalihallintotoimisto hallinnolliseen osastoon. Edustusverkosto kohdistui yhä erityisesti Eurooppaan ja Pohjois-Amerikkaan, mutta sen kehittäminen Aasiassa ja Lähi-idässä jatkui. Suurin osa ei-eurooppalaisista tai pohjoisamerikkalaisista edustustoista nähtiin joko kehitysyhteistyön tai kauppasuhteiden edistämisen kautta, vaikka jotkin maat kiinnostivat myös poliittisesti: esimerkiksi Australia todettiin Aasian politiikan tärkeäksi raportointipaikaksi.²⁴ Etelä-Afrikkakin oli poliittisesti tärkeä: Suomi oli aktiivinen rotusyrjinnän kritisoinnissa, ja se tuki erityisesti Namibian itsenäistymispyrkimyksiä.²⁵ Multiedustustojen listaan lisättiin pysyvä edustusto Strasbourgissa vuonna 1989, kun Suomesta tuli Euroopan neuvoston jäsen.

Suomalainen edustustoverkosto oli suhteellisen laaja, vaikka se oli yhä 1990-luvun alussa pienempi kuin Tanskan, Norjan tai Ruotsin, ja suurin osa edustustoistakin oli pieniä. Monissa paikoissa virkamiehiä oli vain vähän, ja edustustoissa työskenteli sopimuksella olevia tai paikallisesti palkattuja

henkilöitä – suomalaisia ja ulkomaalaisia. Kunnia-konsulien verkosto myös laajentui alueille, joille edustustoa ei katsottu järkeväksi asettaa mutta jotka olivat kuitenkin tärkeitä – 1990-luvun alussa niitä oli noin 450 kaupungissa ympäri maailmaa. Samalla ministeriö etsi vaihtoehtoisia tapoja laajentaa toimintaansa, esimerkiksi nimittämällä Länsi-Afrikkaan vuonna 1985 kiertävä suurlähettiläs.

Muut ministeriöt, eri virastot ja muun muassa kunnat alkoivat jo 1980-luvulla korostaa omaa rooliaan tiettyjen kansainvälisten suhteiden hoitamisessa. Ne kokivat ulkoministeriön koordinoimisen liian raskaaksi. Vuonna 1980 tilanne oli ollut vielä selvä: Suomen Leningradin pääkonsuli Antti Karppinen sai esimerkiksi näpättyä selvin sanan-kääntein Turun apulaiskaupunginjohtaja Ilkka Järvistä siitä, että turkulaisryhmä oli vierailut Leningradissa ilmoittamatta asiasta pääkonsulille.²⁶ Mutta jo 1980-luvun lopulla suurlähettiläät, esimerkiksi Ossi Sunell Pariisissa ja Åke Bäckström Sofiassa, raportoivat, etteivät muiden ministeriöiden edustajat ilmoittaneet enää vierailustaan.²⁷ Ulkomaansuhteiden volyymin kasvun takia ulkoministeriön kyky kontrolloida suhteita todettiin jo vuonna 1986 vajavaiseksi: 1980-luvulla esimerkiksi monilla ministeriöillä oli kansainvälisiä asioita hoitava yksikkö, joka hoiti omia asiakokonaisuuksia.²⁸

Hiljainen käänne?

Juho Ovaska ja Suvi Kansikas ovat kyseenalaistaneet käsitystä Suomen ulkopoliitiikan yhtä-kisestä muutoksesta Neuvostoliiton hajoamisen seurauksena. He korostavat Suomen ulkosuhteiden vähittäistä käännoä ja monipuolistumista 1980-luvulla.²⁹ Ulkoministeriöllä oli tärkeä rooli tässä kehityksessä. Ensin se seurasi ja valmisteli asioita, jotka tulivat 1980-luvun lopulla yhä tärkeämmiksi: esimerkiksi ulkomaankauppa sekä suhteet taloudellisesti ja poliittisesti integroituvaan Länsi-Eurooppaan. Ulkoministeriö myös seurasi ja

auttoi Suomen ulkosuhteiden laajentumista uusille maantieteellisille alueille, erityisesti Aasiaan. Ministeriön ”asialistan” laajentuminen kiihtyi 1980- ja 1990-luvuilla ja tietyt kysymykset nousivat tärkeysjärjestykseen: ympäristöasiat, joista tuli 1980-luvun alussa osa ulkoministeriönkin työtä³⁰, kansainvälinen oikeus, ulkomaankaupan edistäminen, konsulityö ja Suomi-kuvatyö. Niihin oli joskus vaikea soveltaa sellaisinaan virallisen puolueettomuuspolitiikan periaatteita. Samalla laajentuva kirjo ulkosuhteita tarkoitti, että yhä enemmän asioita hoidettiin rutiinitasolla ilman poliittista koordinoitua.

Koiviston tullessa presidentiksi hän korosti jatkuvuutta edeltäjänsä ulkopoliitikassa. Virallinen retoriikka Neuvostoliiton ja Suomen välisistä suhteista toisti itseään, ja yritykset kehittää sitä esimerkiksi puolueettomuuden tunnustautumisen suuntaan eivät onnistuneet. Asiat hoidettiin suurimmaksi osaksi kulissien takana, pääasiassa hyvin öljyttyjen mekanismien kautta, joissa olivat pääroolissa presidentti, pieni piiri avustajia, ulkoministeriön ylin virkamiesjohto ja Helsingissä sijaitsevat Neuvostoliiton edustajat.

Ennen Neuvostoliiton romahdusta kuitenkin Suomen ulkopoliittikka laajentui pikkuhiljaa. Erityisesti vuoden 1987 vaalien jälkeen ulkopoliittisen keskustelun ilmapiiiri muuttui avoimemmaksi ja Neuvostoliiton kyky vaikuttaa siihen väheni.³¹ Siihen asti Suomen ulkopoliitiikan ytimessä olleet bilateraaliset suhteet Neuvostoliiton kanssa alkoivat hitaasti siirtyä sivuun itäblokin murenemisen takia.³² Samalla suomalaisen yhteiskunnan kansainvälistyminen vei Suomea aiempaa monipuolisempiin ja länsipainotteisempiin kansainvälisiin kontakteihin. Maan virallinen ulkopoliittikka piti kuitenkin voimakkaasti kiinni kylmän sodan tasapainosta ja suhteiden hoitamisesta itäblokin kanssa. Koivisto jatkoi Kekkosen harjoittamaa pienvallion realistista ulkopoliittikkaa, jonka pääsisältönä oli kansallisen edun tavoittelu puolueet-

tomuuspolitiikalla ja Neuvostoliiton kanssa hoide-
tuilla luottamuksellisilla suhteilla.

Vaikka tavat toteuttaa puolueettomuuspolitiikka moninaistuivat, ulkopolitiikan joustovaraa käytettiin pääasiassa omien tavoitteiden edistämiseen. Suomi halusi osoittaa hyödyllisyytensä kansainväliselle järjestelmälle ja toimia aktiivisesti YK:ssa ja Etykissä, koska sen nähtiin edistävän Suomen omaa turvallisuutta. Moraalisia kannanottoja vältettiin, ja Suomen suhtautuminen ihmisoikeuksiin oli pitkään etäinen ja poliittisia realiteetteja korostava. Suhtautuminen muuttui 1980-luvun lopussa Suomen tullessa Euroopan Neuvoston jäseneksi.

YK:ssa Suomi yritti saada aikaan YK:n sisäisen reformin, ja vuodesta 1985 alkaen se kampanjoi turvallisuusneuvoston jäsenyydestä. Etykissä taas Suomi keskittyi niin kutsutun N+N-ryhmän mukana aseidenriisuntaneuvotteluihin, jotka olivat avautuneet Gorbatsšovin valtaantulon myötä.³³ Etykin korostaminen foorumina sopi Suomelle, joka halusi vahvistaa kuvaansa puolueettomana maana.³⁴ Lopputulos oli ambivalentti. Ruotsin ja Suomen ulkoministerien kokouksessa marraskuussa 1982 Ruotsin ministeri totesi Suomella olevan tärkeä rooli neuvotteluissa.³⁵ Suomen puolueettomuus nähtiin kuitenkin yhä monissa länsimaissa *”itään päin kallistuvana”*.

Muutoksia tapahtui myös Suomen sisäpolitiikassa, ja näillä oli vaikutus ulkoministeriön asemaan ulkopoliittisissa päätöksenteossa. Kokouksen vuoden 1987 vaalivoiton jälkeen Harri Holkerin hallituksen kokoomus-sosiaalidemokraattinen yhteistyö nähtiin käänteentekeväna poliittisena murroksena.³⁶ Sinipunayhteistyö ei kuitenkaan ollut helppoa: tammikuussa 1989 Sorsa erosi, ja helmikuussa 1990 erosi myös valtiovarainministeri Erkki Liikanen. Vuosi sen jälkeen keskustapuolue voitti vaalit ja Esko Aho tuli pääministeriksi porvarihallitukseen yhdessä kokoomuksen kanssa. Ulkoministerinä toimi silloin Paavo Väyrynen ja vuodesta 1993 lähtien Heikki Haavisto.

Suomen sisäpolitiikan tasapainon muuttuessa pääministerille ja eduskunnalle yritettiin saada enemmän sananvaltaa ulkopolitiikan päätöksenteossa: presidentin ylivalta ulkopolitiikassa kyseenalaistettiin, ja ulkoministeriö sai enenevissä määrin toimia kentällä, jolla ”asiakkaita” oli enemmän kuin yksi. Virkamiehet joutuivat eri paineiden puristuksiin. Pääasiallinen ulkopolitiikan tahdonmuokkaaja, presidentin linja, oli erittäin varovainen vuosina 1990–1992 Neuvostoliiton tilanteessa, erityisesti Baltian maiden kohtalon kysymyksessä sekä suhteessa ETA-neuvotteluihin ja EY:hyn. Tiedonhankinta Itä-Euroopassa ja Neuvostoliitossa oli vaikeaa. Lähtökohtana tuntui monilla olevan se, ettei tilanne tulisi muuttumaan radikaalisti. Ministeriössä oli pohdittu, miten käyttää 1980-luvun lopun tilannetta laajentamaan Suomen toimintavapautta: niin kutsutulla operaatio Paxilla Suomi mitätöi syyskuussa 1990 oma-aloitteisesti vuoden 1947 Pariisin rauhansopimuksen sotilasartiklat ja YYA-sopimuksen Saksa-lausuman. Tavoitteena oli vapauttaa, niin paljon kuin mahdollista, Suomi sen suvereniteettia rajoittavista artikloista ilman, että Neuvostoliitto näkisi sitä uhkana omille turvallisuusintresseille.

Neuvostoliiton ja itäblokin romahdus tuli näissä olosuhteissa yllätyksenä Suomen ulkopolitiikan johdolle. Itä-Saksassa kriisi huipentui marraskuussa 1989 väkijoukkojen päästessä onnistuneesti rajan yli Berliinissä. Muurin murtuminen aloitti keskustelut Saksojen jälleenyhdistymisestä. Samalla Neuvostoliitossa Gorbatsšovin reformit vapauttivat poliittisen tyytymättömyyden: Baltian maat ja Venäjä alkoivat kritisoida Moskovan keskusvaltaa. Joulukuussa 1991 vaikutusvaltansa menettänyt Gorbatsšov joutui hyväksymään Neuvostoliiton hajoamisen. Elokuusta 1990 helmikuuhun 1991 Persianlahden sota Irakia vastaan näytti Yhdysvaltojen uuden aseman ainoana maailmanmahtina.

Suomalaiset diplomaatit raportoivat esimerkiksi Puolan ja Unkarin kehityksestä tai Neuvos-

toliiton tasavaltojen kasvavasta protestiliikkeestä. Osattiin havaita muutosta, mutta Saksojen yhdistämistä, itäblokin romahtamista ja Neuvostoliiton lakkauttamista ei nähty tulevan.³⁷

Vuoteen 1991 asti suhteet Neuvostoliittoon jatkuivat vanhaan tapaan: Gorbatšovin vuoden 1989 Suomen-vierailun aikana pantiin ilolla merkille se, että neuvostoliittolainen johtaja oli tunnustanut Suomen puolueettomuuden. Syksyn 1991 neuvotteluissa YYA-sopimuksen korvaavasta sopimuksesta virkamiehet pyrkivät ”normalisoi-maan” suhteet Moskovan kanssa, mutta ajatusta Neuvostoliiton hajoamisesta ei pidetty neuvot-teluiden lähtökohtana. Samaan aikaan Suomen ulkopoliitikassa vallinnut konsensus alkoi murtua. Presidentti pysyi pitkään erittäin varovaisella lin-jalla, mikä herätti kysymyksiä ministeriössäkin: organisaation sisällä esimerkiksi esitettiin toiveita aktiivisemmasta tuesta Virolle. Vuonna 1990 ulko-ministeri Paasio epäroi äänestämistä YK:ssa Irakiin tehtävän intervention puolesta. Presidentinvaalien lähestyessä ministeri Paavo Väyrynen profiloitui vaihtoehtoisen politiikan äänenkannattajana ja Ahon vastustajana keskustapuolueen sisällä, ja hän erosi virastaan toukokuussa 1993. Hänen seuraajansa Heikki Haavisto suhtautui entisenä MTK:n puheenjohtajana penseästi EY-neuvotteluihin. Kehitysyhteistyöministeri Toimi Kankaanniemenikin erosi kesäkuussa 1994, ilman seuraajaa. Näin ollen ministeriö joutui toimimaan haastavassa sisäpoliit-tisessa tilanteessa.

Kukaan ei ministeriössä varsinaisesti ennusta-nut itäblokin romahdusta, mutta harvat pettyivät siihen. Reaktioissa pyrittiin mahdollisimman laajan toimintavapauden palauttamiseen Suomen ulkopoliittikkaan ilman, että uuden Venäjän kanssa ajauduttaisiin julkiseen kriisiin.³⁸ Uutta Venäjää koskenut näkemys oli alusta lähtien sekoitus jul-kislausuttua toiveikkuutta ja pienemmissä piireissä lausuttua varovaisuutta, ellei suoraa pessimismiä. 1990-luvun alussa näytti vielä mahdolliselta sovel-

taa läntinen suuntaus ja hyvät suhteet demokrati-soituvalta vaikuttaneen Venäjän kanssa.³⁹ Venäjä näyttäytyi aluksi ministeriön johdolle mahdolli-suutena mutta vähitellen myös huolen aiheena, kun kävi ilmi, ettei uudistus välttämättä johtaisi demokraattiseen ja ”normaalisti” toimivaan Venä-jään.

Tämän lisäksi ulkoministeriö kehitti kontak-tejaan EU:n jäsenten sekä Yhdysvaltojen kanssa. Bilateraaliset suhteet Yhdysvaltoihin olivat olleet tähän asti etäiset, mutta vuosina 1990–1995 ne alkoivat kehittyä monella tasolla. Lehdistö- ja kulttuuriosasto määritteli esimerkiksi 1990-luvun alussa Yhdysvaltojen yhdeksi maaksi, jossa Suo-men julkisuusdiplomatiaa tulisi korostaa. Suomi liittyi vuonna 1994 Naton rauhankumppanuuteen (PfP, *Partnership for Peace*) ja alkoi kehittää konk-reettisia suhteita esimerkiksi ostamalla yhdysvalta-laisia torjuntahävittäjiä.

Vuosien 1989–1992 muutokset aiheuttivat keskustelua puolueettomuudesta. Marraskuussa 1988 valtioneuvoston ulkopoliittinen selonteko korosti puolueettomuuden olevan Suomen ulko-politiikan ytimessä ja ristiriidassa EY-jäsenyyden kanssa. Vuoden 1989 Suomen-vierailunsa aikana Gorbatšov tunnusti Suomen puolueettomuuden. Päiväkirjassaan Erkki Liikanen tiivistä syyskuussa 1990 tilanneetta osuvasti:

Niin kauan kuin Euroopassa on vastakkainasette-lua, Suomi ei voi sitoutua minkään ylikansallisen elimen päätöksillä ratkaisuihin, jotka asettaisivat meidät ilman omaa tahtoamme NLa vastaan. Puolueettomuus on EY-jäsenyyden poissulkeva. (...) Jos onnistumme luomaan turvallisuusjärjestelmän, joka pysyvästi poistaa vastakkainasettelun ja jänni-tyksen, asia voi muuttua toiseksi. Sehän olisi huikea lopputulos ETY-prosessille.⁴⁰

Sekoitus Etykin prosessia ja ETA-neuvotteluja näytti siis antavan Suomelle sopivan, puolueetto-

muuden kanssa toimivan ulkopoliitiikan syksyllä 1990. EY-lähentymisen pelättiin aiheuttavan vaikeuksia suhteissa Neuvostoliittoon, ja pyrittiin esimerkiksi pysyttelemään mahdollisimman etäällä keskusteluista yhteisön talouspakotteista Neuvostoliittoa vastaan tammikuun 1991 Vilnan verilöylyn jälkeen.

Linjanmuutos tapahtui vuoden 1991 lopussa. Moskovan elokuun 1991 vallankaappauksen epäonnistuminen nähtiin heikentävän Gorbatsšovin toimintamahdollisuuksia. Joulukuun 1991 uuden YYA-sopimuksen neuvotteluissa lähtökohta oli se, että puolueettomuutta ei saisi mainita uudessa sopimuksessa. Tavoitteena oli turvata Suomelle mahdollisimman laaja ulkopoliittinen toimintavapaus suhteessa Neuvostoliittoon. Käytännössä tämä merkitsi sotilaallisen liittoutumattomuuden säilyttämistä sekä pyrkimystä tasapainottaa Venäjä-suhteet ja integroituminen Länsi-Euroopan organisaatioihin. Ministeriön vuoden 1992 hallinnollinen katsaus tiivistää asian tavalla, joka löytyy monista virallisista dokumenteista samalta aikakaudella: ”Suomen puolueettomuuspolitiikan keskeisiä elementtejä ovat sotilaallinen liittoutumattomuus ja uskottava, itsenäinen puolustus.”⁴¹ Sama retoriikka oli yhä voimassa 1990-luvun lopussa.

Samalla kylmän sodan päättyminen avasi mahdollisuuden multilateralismin uuteen kukoistukseen. Pidettiin esimerkiksi mahdollisena, että YK saisi aiempaa paremmat edellytykset toimia perussopimuksessaan määriteltyjen arvojen puolustajana. Toive jäi kuitenkin lyhytaikaiseksi. Kylmän sodan loppu ei johtanut monenkeskisten järjestöjen parempaan toimintaan vaan enemmänkin Yhdysvaltojen johtamaan maailmanjärjestykseen. Esimerkiksi oikeudellisen osaston lähetystöneuvos Martti Koskenniemi kritisoi selkein sanoin jo vuonna 1991 Irakin sanktioita hoitavaa komiteaa sen työstä, johon ei ollut riittäviä resursseja ja joka oli vahvasti Yhdysvaltojen vaikutuksen alla.⁴²

Koskenniemi joutui toteamaan, että arvoihin ja juridisiin normeihin perustuvan kansainvälisen järjestelmän kehitys olisi vaikeaa myös kylmän sodan jälkeen.

Suomen ulkopoliittinen johto tarkasteli kansainvälistä kehitystä yleensä pragmaattisesti ja omien etujen näkökulmasta. Esimerkiksi kesällä 1989 Suomen reaktioita Kiinassa tapahtuneeseen Taivaallisen rauhan aukion verilöylyyn leimasi suhteiden jatkamisen korostaminen kauppapoliittisista syistä.

EU:ta kohti

Helmikuun 7. päivänä 1992 Mauno Koivisto aloitti puheensa valtiopäivien avajaisissa näin:

Eduskunta aloittaa työnsä vuoden 1992 valtiopäivillä poikkeuksellisen vaativien haasteiden edessä. Neuvostoliiton hajoaminen on johtanut siihen, että kaikki keskeiset sopimusjärjestelyt itäisen naapurimme kanssa on uusittu. Meidän perusasenteemme hyvän naapuruuden politiikkaan on kuitenkin ennallaan.

Myöhemmin puheessaan tasavallan presidentti otti varovaisesti kantaa EY-jäsenyyden hakemisen mahdollisuuden puolesta – asiaa oltiin vielä pohtimassa eduskunnalle tammikuussa annetun selonteon pohjalta. Eduskunnan puhemies Ilkka Suominen (kok.) osoitti omassa vastauksessaan Suomen ulkopoliitiikan uutta moniäänisyyttä toteamalla selkeästi, että ”jäsenyys Euroopan yhteisössä on Suomelle mahdollisuus, ei uhka”.⁴³

Koiviston puhe kuvasi hyvin hänen kansliasiaan, mutta myös laajasti ulkoministeriössä vallinnutta tunnelmaa. Neuvostoliiton hajoaminen joulukuussa 1991 vei pohjaa Suomen pitkäaikaiselta ulkopoliittiselta linjalta. Tapahtuneeseen piti reagoida maltillisesti. Suhteita Neuvostoliiton seuraajavaltioon eli Venäjään piti jatkaa ”hyvän naa-

puruuden” hengessä. Samalla kuitenkin Suomea oli luotsattu jo 1980-luvulta lähtien lähemmäksi Länsi-Euroopan organisaatioita. Vuosina 1985–1986 Suomen ulkoasiainhallinto työskenteli saadakseen Suomelle mahdollisuuden liittyä Euroopan avaruusjärjestöön (ESA, *European Space Agency*) sekä tieteellisen ja teknologisen yhteistyön organisaatioon Eurekaan. Jacques Delorsin ideoima EY:n ja Eftan yhteistyö olikin kehitys, josta Suomi ei voinut pysyä poissa: syksyllä 1989 päätettiin osallistua niin kutsuttuihin ETA-neuvotteluihin (*Euroopan talousalue*). Samana vuonna Suomi liittyi Euroopan neuvostoon.

Tilannetta kiristi EY:n sisäinen kehitys. Vuonna 1992 EY:n jäsenet allekirjoittivat niin kutsutun Maastrichtin sopimuksen, jolla perustettiin Euroopan unioni (EU). Uusi integraatiovaihe houkutteli hakijoita. Syksyllä 1990 Ruotsi ilmoitti aikovansa hakea, ja varsinaisen jäsenyyshakemuksen se jätti heinäkuussa 1991, jolloin ei enää ollut erityistä dramatiikkaa. Suomessa alettiin pohtia, olivatko ETA-neuvottelut riittävät turvaamaan maan kaukalliset intressit. Ministeriön virkamiehet menivät Koiviston ETA-linjan mukana, mikä rajoitti keskusteluja mahdollisesta EY-hakemuksesta. Pitkin vuotta 1991 yksittäiset diplomaatit – muun muassa Erkki Liikanen, joka oli nimitetty erivapaudella Brysselin EY-edustuston päälliköksi – korostivatkin ajan olevan kypsä hakemukselle. Syyskuussa 1990 brittilehti *The Economist* tiivisti tilanteen samalla tavalla: ”*One problem with the Finns is that the longer they take deciding whether or not to apply, the harder membership is likely to become.*”⁴⁴

Koivisto piti pintansa vuoden 1991 loppuun asti, jolloin alkoi näyttää siltä, ettei ETA riittäisi turvaamaan Suomen taloudellisia intressejä suhteessa Euroopan integroituihin markkinoihin. Kesällä 1991 Ruotsin EY-hakemus uhkasi kuitenkin sytyttää presidentin kavahtaman spekulatiivisen keskustelun Suomen mahdollisesta EY-jäsenyydestä – Koiviston mielestä ennenaikaisesti.⁴⁵

Neuvostoliiton kriisi ja EY-asioiden kypsyminen etenivät rinnakkain, kun ulkopoliittinen johto pohti keinoja tasapainottaa Suomen taloudelliset tarpeet ja poliittiset suhteet Neuvostoliittoon. Suomalainen elinkeinoelämä oli jo 1980-luvulla suuntautunut Länsi-Eurooppaan, ja vuosina 1985–1990 suomalaisten suorat investoinnit EY-maihin kasvoivat lähes kuusinkertaisiksi 2,18 miljardista markasta 12,47 miljardiin.⁴⁶ Neuvostoliiton romahtaminen joulukuussa 1991 nopeutti Suomen päätöstä hakea EY-jäsenyyttä maaliskuussa 1992, vaikka EY-hakemus voidaan myös nähdä yleisen suunnan varmistusliikkeenä.

Kuten Saksan suurlähettiläs kuvaili tilannetta maaliskuun 1992 raportissaan, Koivisto oli joka tapauksessa ”*nach langem Zögern*” tehnyt päätöksensä.⁴⁷ Ministeriön virkamiehistö sekä Helsingissä että muualla oli valjastettu auttamaan tässä prosessissa. Virkamiesten selvitykset tarjosivat tärkeän pohjatyon hakemuspäätöksen tekemiseksi, ja Suomen edustajat erityisesti Länsi-Euroopassa korostivat vuonna 1991, että aika oli käymässä vähiin Suomelle. Keskeisiä toimijoita hakemuspäätöksessä olivat kuitenkin Koivisto ja Aho avustajineen sekä eduskunta parlamentaarisen selkänöjan antajana. Ministeriön virkamiehet toimivat pääasiassa valmistelijoina ja neuvottelijoina ETA-neuvotteluissa. Virkamiesten työ oli myös hyvin konkreettista: erityisesti kauppapoliittisen osaston virkamiehet hoitivat teknisesti monimutkaiset ja poliittisesti tärkeät ETA-neuvottelut ja niiden jälkeen vuosina 1993–1994 EY-neuvottelut. Vuonna 1991 ministeriön tehtäväksi muodostui poliittisen johdon ja eduskunnan valiokuntien tiivis informoiminen nopeasti muuttuvasta kansainvälisestä kehityksestä. Alkuvuoden 1992 päätös hakea EY:n jäsenyyttä oli monille ministeriön virkamiehille tervetullut tilanteen selvennys. Syyskuussa 1993 Pertti Torstila totesi helpottuneena poliittisen osaston seminaarissa, miten hallitus oli sittenkin valinnut linjakseen sitoutumisen EY:n asettamiin tavoitteisiin.⁴⁸

Samalla 1990-luvun alussa Suomen suhtautuminen Etykiin alkoi muuttua. Konferenssin kokousta valmisteltiin Suomessa vuonna 1992 vakavasti, mutta sen laihat tulokset erityisesti entisen Jugoslavian hajoamissotien osalta olivat suomalaisille pettymys. Joulukuun 1994 kokouksessa Budapestissa perustetusta Etykin manttelinperijä Etyjistä ei tullut Euroopan turvallisuutta takaavaa järjestöä. Suomen 1980-luvun alussa Etykiin kohdistamat toiveet alkoivat hiipua vuosina 1992–1993: Etyk/Etyj nähtiin pääasiassa keskustelufoorumina ja avustavana toimijana tietyillä alueilla, esimerkiksi Kaukasiassa ja entisen Neuvostoliiton alueella.⁴⁹ Toukokuussa 1991 diplomaatti Pertti Torstila kirjoitti Wienistä, että vaikka Etyk oli yhä Suomelle tärkeä, siltä puuttui ”hampaat”.⁵⁰ Painopiste siirtyi Etykistä Brysseliin.

Kylmän sodan päättyminen ja EU-jäsenyyshakemus olivat hetkiä, jolloin Suomen ulkopolitiikan kollektiivinen itsekuva alkoi muuttua. Lokakuussa 1993 laadittu poliittisen osaston muistio kuvasi Suomen kylmän sodan aikaisia ratkaisuja tulkiten ne välttämättömien päätösten jatkumoksi:

Suomi on pohjoismaainen demokratia ja ulkomaankaupasta pitkälle riippuvainen markkinatalousmaa. Se on ollut tiiviisti mukana Länsi-Euroopan integraatioprosessissa. (...) Entinen Neuvostoliittopiti Euroopan talousyhteisöä EEC:tä itselleen vihamielisenä liittokuntana ja suhtautui epäluuloisesti myös Euroopan vapaakauppaliittoon EFTAan. (...) Samassa yhteydessä Suomi huolehti, etteivät järjestelyt olleet ristiriidassa Suomen ja Neuvostoliiton välisten sopimusten kanssa. Syntyneet ratkaisut olivat Suomen talouden ja yhteiskunnan kehittämisen kannalta välttämättömiä.⁵¹

Ministeriön muutokset laman varjossa

Palatessaan joulukuussa 1991 Kiinasta Suomeen lähetystösihteeri Annikki Arponen kiinnitti huomiota ihmisten alakuloisuuteen, joka heijasti

vuosikymmenen alun lamaa.⁵² Vuosina 1991–1993 Suomen bruttokansantuote supistui yhteensä 10 prosenttia vuoden 1990 tasosta. Taloudellinen kriisi vaikutti julkiseen talouteen ja ulkoministeriön toimintaan.

Kehitysyhteistyö oli ollut Suomen ulkopolitiikan nopeimmin laajeneva osa-alue⁵³, mutta sitoutuminen siihen mureni laman myötä. Ulkoasiainhallintoon kohdistuneeseen säästöpaineseen vastattiin vähentämällä voimakkaasti kehitysyhteistyöpolitiikan rahoitusta. Samalla Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen osa rahoituksesta ohjattiin niin kutsuttuun lähialueyhteistyöhön, joka tarkoitti avustusta Luoteis-Venäjän ja Pietarin alueille sekä Baltian maille. Heinäkuussa 1994 osastopäällikkö David Johansson totesi kehitysyhteistyöosaston resurssitilanteen olevan ”kohtalokas; määrärahojen väheneminen ei ole yhtä suuri ongelma kuin osaamisen väheneminen, määrärahat ovat edelleen huomattavat”.⁵⁴

Lama merkitsi myös ulkoministeriön henkilöstömäärän kasvun tasoittumista. Vuonna 1993 ei järjestetty Kavakua, ministeriö oli 1992–1994 rekrytointikiellossa ja henkilöstön määrää jopa vähennettiin. Edustustoverkoston supistuminen koski erityisesti Etelä-Amerikkaa, vaikka samaan aikaan perustettiin uusia edustustoja Itä-Eurooppaan, Baltian maihin ja Ukrainaan. Lama myös varmisti 1980-luvun trendin, jossa ulkoministeriön rooli vienninedistämisen ja taloudellisten tahojen tukemisen osalta kasvoi vielä tärkeämmäksi. Vientivetoista kasvua haettiin myös Suomi-kuvatyötä tehostamalla, avaamalla tärkeillä alueilla uusia edustustoja ulkomaankauppasuhteissa (pääasiassa Aasiassa) ja yhteistyöllä yhtiöiden kanssa.

1990-luvun alussa ulkoministeriön asema ulkopolitiikan päätöksenteossa muuttui paljon. Koiviston harjoittama hiljainen diplomatia saattoi tarpeen vaatiessa muuttua teräviksi liikkeiksi. Silloin hän osasi hyödyntää omia suoria yhteyksiään virkamiehiin tai presidentin kansliapäällikköön. Pää-

ministeri sai enemmän valtaa esimerkiksi Baltian maiden tunnustamisen yhteydessä sekä EU-asioiden hoidossa. Ulkoministeriö onnistui säilyttämään keskeisen koordinaatioroolinsa vuonna 1994 perustetun EU-sihteeristön kautta, mutta muut ministeriöt suhtautuivat asiaan kriittisesti ja korostivat omaa toimintavapauttaan.⁵⁵ EU-jäsenyyden myötä ulkopoliitiikka, joka kylmän sodan aikana oli ollut tiukasti sidottu idänsuhteiden koordinointiin, alkoi samalla ”normalisoitua”.

Eduskuntakin sai aktiivisemmän roolin esimerkiksi selontekotoiminnassa.⁵⁶ Ylipäänsä ulkopoliitiikan painopiste siirtyi presidentistä ja ulkoministeriöstä valtioneuvostoon, ja suurten poliittisten kysymysten rinnalle tuli lukuisia teknisiä seikkoja, joita hoitivat myös muut ministeriöt. Tapio Raunio ja Matti Wiberg tiivistivät kehityksen osuvasti:

*The EU has blurred the distinction between domestic and foreign politics, and therefore the range of issues traditionally belonging to the sphere of foreign relations has narrowed considerably, thereby strengthening the government and reducing the powers of the president.*⁵⁷

Åke Wihtolin mukaan ulkoministeriön yksinoikeus hoitaa ulkosuhteita rönsyili silloin eri puolille hallintoa.⁵⁸ Samalla ministeriön sisällä poliittisen osaston rooli muuttui. Muiden osastojen hoitamista käytännön asioista tuli tärkeämpiä ja tehtäväkenttä laajeni. Enää ei ollut niin voimakasta tarvetta koordinoida kaikkea poliittisella tasolla, eikä se suhteiden volyymin kasvaessa ollut enää edes mahdollista. ETA- ja EY-jäsenyyden neuvottelut kasvattivat erityisesti kauppapoliittisen osaston tärkeyttä.⁵⁹ Kylmän sodan ajan ”poliittiset” asiat, käytännössä idänsuhteet ja niihin liittyvät seikat, eivät enää olleet yhtä tärkeitä.

Ministeriössä 1990-luvun alun muutokset liittyivät erityisesti tietotekniikan edistymiseen, naisten aseman vahvistumiseen ja henkilöstöpolitiikan

uudistamiseen. ATK:n käytön päätavoitteina ministeriössä oli tehokkuus ja säästöt, ja sitä käytettiin tekstinkäsittelyn lisäksi lähinnä sellaisten hallinnollisten tehtävien hoitamisessa, jotka vaativat suurta määrää tiedon automaattista käsittelyä, tyypillisesti kirjanpitoa, maksuliikennettä, palkanlaskentaa ja arkiston diaarin ylläpitoa.⁶⁰ Toinen alue oli viennin edistäminen edustustoissa, joissa kaupalliset sihteerit saivat käyttöönsä tietokokoelmat, kuten tilastosarjat. Lopuksi yksi alue, jossa ATK:ta käytettiin 1980-luvun lopussa, oli konsulipalvelut ja erityisesti viisumia hakeneiden listaaminen. 1990-luvun alussa tähän lisättiin sähköinen kommunikaatio ja pian myös uutta globaalitietoverkostoa hyväksi käyttävä viestintä: vuonna 1994 Suomen Washingtonin-suurlähetystö julkaisi omat internet-sivunsa. Merikarmin muuton jälkeen uudet tilat mahdollistivat sen, että ministeriö sai käyttöön keskustietokoneita ja mikrotietokoneita, mutta eri edustustojen olot pysyivät pitkään epätasaisina. Uusien tietoteknisten työkalujen käyttöönotto edellytti ATK-henkilökunnan palkkaamista jo 1980-luvun puolivälissä.

1990-luvun alussa uuden julkishallinnon (*New Public Management*) sanasto ja käytännöt alkoivat rantautua Suomen virastoihin OECD:n kehityskulkujen vaikutuksesta. Henkilöstösuunnitelmassa pohdittiin ulkoministeriössäkin koulutuksen tehostamista, vastuun siirtoa yksiköille, tulosvastuuta ja tulosohejausta sekä johtamisen tehokkuutta. Palkkajärjestelmää muutettiin ja alettiin järjestää kehityskeskusteluja. Myös työn laatu ja ympäristö olivat muuttuneet, vaikka esimerkiksi nimityskäytännöt olivat yhä vaikeaselkoisia. Bryssel oli jo noussut Moskovan rinnalle. Åke Wihtol kuvailee muistelmissaan byrokraattisempaa, tehokkaampaakin ministeriötä.⁶¹ Hallinnollisesti vuosia 1982–1995 voidaan luonnehtia siirtymäkaudeksi, jonka aikana 1970-luvun uudistukset sulautettiin osaksi toimintaa ja jolloin luotiin pohjaa 1990–2000-lukujen sisäisille muutoksille, samalla kun lama vauhditti rationalisointia ja kiristi resursseja.