

Salaisen diplomatian aika on ohi

Pääministeri Paavo Lipponen ja presidentti George W. Bush neuvottelivat Washingtonissa joulukuussa 2002, juuri keväällä 2003 alkaneen Irakin sodan alla. Miksi raportti tästä tapaamisesta oli merkitty salaisiksi? Miksi Suomen ulkoministeriö pitää monia muitakin vastaavia asiakirjoja salaisina?

Demokratian arvo

Demokratian puolesta voidaan esittää välineellisiä perusteluja, joiden mukaan demokratiasta seuraa muita arvostettuja asioita kuten rauhaa, taloudellista tehokkuutta, oikeudenmukaista voimavarojen jakoa tai huolenpitoa ekologisesta ympäristöstä. Toimiakseen välineellisesti demokratian täytyy kuitenkin olla arvo sinänsä. Sitä paitsi demokratia voidaan määritellä vain itseisarvoisten poliittisten perustelujen kautta.

Olennaista on siis, miten me perustelemme demokratian itseisarvon. Miksi demokratia on paras tapa järjestää poliittinen elämä? Demokratia on paras tai oikeutetuin tapa järjestää poliittinen yhteiselämä, koska emme voi ilman muuta olettaa kenenkään tietävän asioita muita paremmin. Kaikki poliittiset argumentit, jotka koskevat kansalaisten yhteiselämän järjestämistä ja yhteisten instituutioiden toimintaa, täytyy testata julkisessa keskustelussa ja alistaa demokraattiseen päätöksentekoon.

Yksinvaltiut, harvainvalta, virka- ja teknovalta, yksipuoluevalta sekä muut ei-demokraattiset tavat järjestää yhteiskunnan valtasuhteet olettavat, että jotkut tietävät asiat muita paremmin. Sen takia näillä pysyvästi ”paremmin tietävillä” olisi oikeus päättää asioista muiden kansalaisten tahdosta välittämättä. Mutta mistä he sitten tietävät, että he tietävät asiat muita paremmin? He eivät voi perustella parempaa tietoaan muuten kuin esittämällä julkisia pätevyysväitteitä, jotka väistämättä ovat alttiita kritiikille. Silloin he ovat kuitenkin jo hyväksyneet demokraattisen julkisuusperiaatteen ytimen.

Entä jos poliittista yhteisöä hallitsevat ne, jotka uskovat tietävänsä paremmin? Ilman sananvapautta ja tasa-arvoista mahdollisuutta osallistua poliittisen tahdon muodostamiseen tällainen yhteisö on vaarassa ajautua harhaan. Erityisenä uhkana on noidankehä, jossa valta kasaantuu sellaisten toimijoiden tai ryhmien käsiin, joilla on valtaa jo ennestään ja vain siksi, että niillä on valtaa jo ennestään. Epäilijät sivuutetaan, mutta tarvittaessa pakotetaan ruotuun. Lopputuloksena voi olla sortoa harjoittava ja väkivaltainenkin järjestelmä.

Nykyaikaisilla organisaatioilla on kyky määrätä ja valvoa ihmisten elämää paljon yksityiskohtaisemmin ja laajemmin kuin koskaan aiemmin ihmiskunnan historiassa, ja myös tuottaa laajamittaisempaa tuhoa kuin koskaan aiemmin. Siksi demokraattinen valvonta ja julkisuusperiaatteet ovat tärkeämpiä kuin koskaan aiemmin.

Julkisuuden periaate

Vuonna 1999 säädetty laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) lähtee liikkeelle julkisuusperiaatteesta, jonka mukaan ”viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä”. Tämä periaate on demokraattisen tahdonmuodostuksen välttämätön edellytys. Demokraattisessa järjestelmässä kansalaisille on oikeus kokoontua ja yhdistyä vapaasti sekä ilmaista ja julkaista mielipiteensä asioista, joilla on yleistä merkitystä.

Vain julkisuuden ja sananvapauden periaatteet voivat mahdollistaa valtioiden ja myös kansainvälisten organisaatioiden demokraattisen kontrollin. 1900-luvulla tapahtunut monien valtioiden – myös Suomen – demokratisaatio oli olennaisesti juuri taistelua julkistamisen periaatteen puolesta monarkkien, tsaarien ja diktaattorien salailupolitiikkaa vastaan. Julkinen mielipide edellyttää, että kansalaiset voivat vapaasti muodostaa järkeilevän yleisön, ja että he myös tekevät niin.

Kansalaisilla on siis oikeus kokoontua sekä ilmaista ja julkaista mielipiteensä asioista, joilla on yleistä merkitystä. Valtiollisten elinten toiminnalla on aina yleistä merkitystä. Tämä pätee hallitukseen, ministereihin, ja ministeriöihin, ulkoministeriö mukaan luettuna. Sananvapauden ja demokraattisen julkisuuden toteutumisen ehto on, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, että kansalaiskeskustelun pohjana on asianmukainen tieto siitä, mitä valtiolliset elimet tekevät ja miksi.

Salainen ja julkinen diplomatia

Valistuksen aikana syntyi liike salaista diplomatiaa vastaan. Osasyynä oli se, että diplomatia oli aristokraattien ja ruhtinaiden käsissä. Pääperustelu pohjautui kuitenkin julkisuuden periaatteeseen. Tyylipuhtain esimerkki tästä on Kantin argumentti esseissä ”Mitä on valistus?” ja ”Ikuisen rauhaan”. Kantin mukaan ”valistukseen ei vaadita mitään muuta kuin vapautta; ja vieläpä vaarattominta kaikesta siitä, mitä vapaus voi merkitä, nimittäin sitä, että kukin käyttää järkeään kaikilta osin julkisesti.”

Salaista diplomatiaa harjoittaviin aristokraatteihin ja ruhtinaiisiin ei voinut luottaa. ”Ikuisessa rauhassa” Kant argumentoi, että jos jonkin kansainvälis-poliittisen suunnitelman menestyksen ehto on, että se pidetään salaisena, suunnitelma on väistämättä epäoikeudenmukainen ja vaaraksi rauhalle. 1900-luvun historia on osoittanut, ettei Kantin esiin nostama ongelma koskenut vain ruhtinaiden aikaa. Esimerkiksi elokuussa 1939 solmittu natsi-Saksan ja Neuvostoliiton hyökkäämättömyyssopimus ja sen salainen lisäpöytäkirja osoittaa, mitä salainen diplomatia voi käytännössä tarkoittaa.

Myös vuoden 1961 noottikriisi kertoo osaltaan salaisen diplomatian ongelmista. Neuvostoliitto lähetti 30. lokakuuta 1961 Suomelle nootin, jossa pyydettiin aloittamaan

YYA-sopimuksessa määriteltyjen sotilaallisten konsultaatioiden aloittaminen uhkaavan maailmantilanteen takia. Presidentti Kekkonen ja pääsihteeri Hrutshev kuitenkin sopivat Novosibirskissä, että konsultaatioita ei aloiteta. Oikeisto epäili alusta pitäen, että salainen diplomatia kätki taakseen kokonaan toisenlaisen tarinan. Ehkä Kekkonen oli tilannut nootin, jotta voisi esiintyä sankarillisena valtiomiehenä vuoden 1962 vaaleissa? Kuitenkin olennaisempaa kuin se, oliko Kekkonen lopultakin juonikas konnapoliitikko vai vaarallisissa oloissa toiminut valtiomiessankari (näiden ero voi olla suhteellinen), on asian periaatteellinen puoli.

Kekkonen noudatti realistista valtiomiesetiikkaa, joka perustuu vastuun ottamiseen omista teoista ja niiden seurauksista. Ongelma on se, että subjekti ja objekti ovat tällaisessa poliittisen realismin etiikassa yksi ja sama henkilö. Oikea vastuun kantaminen edellyttää julkisesti tiedossa olevia asiantiloja ja standardeja sekä avoimuutta, jotta muut voivat osallistua sen arvioimiseen, onko vastuuta kannettu oikein. Vastuun etiikka ilman julkisuutta on pohjimmiltaan mielivaltaa – ja voi johtaa tyranniaan.

Salailu voi joskus olla oikeutettua

Kant uskoi, että julkisuusperiaate täytyy ulottaa koskemaan myös diplomatiata ja valtioiden välisiä neuvotteluja ja sopimuksia. Kantin mielestä tämä on paitsi periaatteellisesti oikein niin myös rauhan ehto. Onko Kantin argumentti aina pätevä? Miten arvioisimme Kantin argumenttia 2000-luvun alussa, tilanteessa, jossa kylmä sota ei enää vallitse, ja jossa liberaalidemokratiasta on tullut yleispätevä normi melkein kaikkialla maailmassa? Onko salaiselle diplomatialle enää perusteita?

Ongelmana on kollektiivinen väkivalta ja sen välitön uhka. Kun kysymys on turvallisuudesta tässä mielessä, myös salailu vaikuttaa joskus oikeutetulta. Jos tehtävänä on esimerkiksi kerätä tietoja mahdollisista turvallisuusuhkista kansalaisille ja valtiolle, täytyy tietojen alkuperä pitää salassa lähteiden suojaamiseksi. Kun pyritään etsimään ratkaisuja väkivaltaiseen konfliktiin, on eri osapuolten keskustelujen hyvä olla luottamuksellisia, jotta osapuolet voisivat vapautua julkisista sitoumuksistaan ja kokeilla myös sellaisia ratkaisumalleja, joiden avulla koko konfliktin luonne voitaisiin muuttaa.

Voi olla myös tilanteita, jossa omien aikomusten ennenaikainen paljastaminen voi olla taloudellisesti vahingollista. Tämäkään ei välttämättä oikeuta salailua. Ainoastaan jos kollektiiviset intressit ovat legitiimejä ja niin merkittäviä, että niiden perusteella voidaan demokratia-normeja rikkoa, voi salailu tulla kyseeseen. Legitiimisyys edellyttää kuitenkin julkisuutta. Kansalaisten täytyy tietää mitä salataan ja miksi, ja hyväksyä salaamisen oikeutuksen julkiset perusteet. Salailu voi koskea siksi vain esimerkiksi yhtä politiikkamuuttujaa muuten avoimessa kentässä (silloinkin institutionaalisilla muutoksilla voidaan usein poistaa tämä tarve).

Joka tapauksessa on siis olemassa tilanteita, joissa salailu voi olla oikeutettua. Tähän liittyy kuitenkin vaikea pulma, joka on läheistä sukua yksin- tai harvainvaltaisuuden perustelemisen ongelman kanssa. Jos valtiokoneistoon luodaan sellaisia osia, jotka ovat julkisuusperiaatteen ulkopuolella, ja jotka itse saavat määritellä ne asiat, joiden kuuluvat tähän alueeseen ja joiden pitää siksi olla salaisia, niin mistä tiedämme, että järjestelmä toimii oikein? Mistä tiedämme, ettemme ole luoneet harvainvaltaista valtiota demokraattisen valtion sisään? Ja mistä tiedämme, ettei harvainvaltainen osa ala määritellä ja päättää kaikkia olennaisia asioita?

Määritelmän mukaan emme tiedäkään, jos nämä prosessit ovat salaisia, samoin kuin niiden salailun perusteet. Siksi demokraattiseen valtioon ei voikaan kuulua tällaisten elimien olemassaolo. Salailu pitää aina erikseen perustella tavalla, joka on kansalaisten tai ainakin heidän edustajiensa riitautettavissa milloin tahansa. Niiden, jotka luokittelevat teon salaiseksi, täytyy myös olla vastuussa luokittelustaan. Väärin perustein tehty salailu on vastoin demokraattisen julkisuuden normeja ja siten mahdollisesti rangaistava teko.

Lisäksi salailun mahdolliset perustelut täytyy kaikissa olosuhteissa ymmärtää mahdollisimman kapeasti ja rajatusti. Turvallisuushkien täytyy olla välittömiä ja akuutteja. Osallistuminen konfliktien välittämiseen tai ratkaisemiseen pitää olla välitöntä ja olennaista tuon konfliktin ratkaisemismahdollisuuksien kannalta. Julkisuuden aiheuttamat mahdolliset taloudelliset menetykset täytyy huolellisesti yksilöidä. Kaikissa muissa tapauksissa julkisuusperiaatteen täytyy soveltua täysimittaisesti myös diplomatiaan eli valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen keskusteluihin.

Globalisaation vaikutukset demokraattiseen julkisuuteen

Yksi syy siihen, miksi julkisuusperiaatetta on alettu soveltaa myös kansainvälisissä suhteissa, on globalisaatio. Valtiot ovat nykyään lakien ja sääntöjen omaksujia pikemminkin kuin niiden tuottajia. Suurin osa kunkin maan lainsäädännöstä valmistellaan poikkikansallisissa verkostoissa, jotka ovat kytkeytyneet kansainvälisiin järjestöihin. Tämä ei koske ainoastaan Euroopan unionin jäsenmaita, vaan melkein kaikkia maita maailmassa. Esimerkiksi kauppajärjestö WTO säätelee yhä yksityiskohtaisemmin yhä laajempaa osaa kansalaisten yhteiselämästä ja yhteisten instituutioiden toiminnasta. WTO ei kuitenkaan ole ainoa laatuaan. Tuhansia lakeja ja säädöksiä tuotetaan mitä erilaisinten verkostojen ja järjestöjen toimesta mitä erilaisimmilla hallinnon aloilla.

On herännyt kysymys tulisiko demokratialle asetettuja normeja ja periaatteita, ja erityisesti julkisuusperiaatetta, soveltaa globalisaatioon? Tulisiko kansalaisilla olla oikeus osallistua elämänsä ehtoja muokkaaviin sosiaalisiin prosesseihin silloinkin, kun ne läpäisevät kansallisvaltion rajat tai ovat maailmanlaajuisia, tai ainakin oikeus ja mahdollisuus kontrolloida noita prosesseja?

Myös Suomen valtio on viime aikoina havahtunut tämän kehityksen ongelmiin. Laajalti puhutaan demokratia- ja julkisuusvajeesta. Esimerkkejä tästä ovat ulkoministeriön käynnistämä Helsinki-prosessi, jonka lähtökohtana on, että julkisuus- ja demokratia-periaatteita täytyy voida soveltaa myös globaaliin hallintaan. Samaten presidentti Halosen johtaman ILO-komission raportti puhuu siitä, että on välttämätöntä soveltaa demokraattisia periaatteita myös globalisaatioon ja kansainvälisiin järjestöihin. Viime aikoina monet keskeiset kansainväliset järjestöt ovat jonkin verran lisänneet avoimuuttaan. Ne julkistavat dokumentaatiotaan aiempaa enemmän ja kattavammin.

Johtopäätös: julkisuuslain tulkinta

Demokratian ytimessä on siis julkisuusperiaate. Miten meidän sitten pitäisi tulkita lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja erityisesti sen soveltamista tässä niin sanotussa Irak-vuodossa? Kysymys on ennen kaikkea lain §24 kohdista 1 ja 2. Ulkoministeriön tulkinnan mukaan Jäätteenmäen julkisuudessa käyttämät asiakirjat olisivat näiden kohtien perusteella olleet ”ehdottoman salaisia” (HS 9.1.2004).

Lakia ei kuitenkaan voi tulkita niin, että kaikki luetellun tyyppiset asiakirjat olisivat automaattisesti salaisia. Se tarkoittaisi, että suurin osa Suomen lakien ja säädösten tosiasiallisesti valmistelusta olisi salaista. Yhtälailta jokseenkin kaikki ulko-, kaupp- ja kehitysyhteistyöpolitiikka olisi olennaisesti salaista tai ainakin salattavissa.

Tällainen tapa soveltaa lakia ei ole yhteensopiva tulkinta julkisuusperiaatteen, sananvapauden tai yleisten demokraattisten periaatteiden kanssa. Se sopii erityisen huonosti yhteen kylmän sodan jälkeisen ajan ja globalisaation vaatimusten kanssa. Demokraattisen valtion yleisten periaatteiden kannalta ainoa järkevä tulkinta onkin, että mainitun tyyppiset asiakirjat voivat olla salaisia vain, jos niin erikseen osoitetaan (ei toisinpäin, kuten kohdassa 1 annetaan ymmärtää). Pelkkä lakiin vetoaminen ei riitä, vaan on nimenomaan kyettävä osoittamaan, miksi tietyissä erityisissä tapauksissa luottamuksellisuus on niin tärkeää, että sen takia voidaan rikkoa demokraattisen yhteiskunnan yleisiä periaatteita.

Tällaisia perusteluja ei tietääkseni ole esitetty. Esimerkiksi Irak-muistion tapauksessa julkisuuteen tuotiin Lipposen lupauksia suomalaisten puolesta, eikä suinkaan paljastettu mitään luottamuksellista, jota Yhdysvaltain johto olisi Lipposelle kertonut. Mitään haittaa ei siis aiheutunut Suomen kansainvälisille suhteille, salailun oikeuttavasta haitasta puhumattakaan. Se, että paljastuksilla oli merkitystä kevään 2003 vaalien kulun kannalta vain todistaa, että paljastus oli Suomen kansalaisten mielestä tärkeä ja siten suomalaisen demokratian kannalta merkittävä.

Minun tiedossani ei myöskään ole mitään sellaisia perusteluja, jotka olisivat voineet oikeuttaa salaiseksi leimaamisen. Niiden asiakirjojen, jotka Jäätteenmäki toi julkiseen keskusteluun, olisi pitänyt olla alunperin julkisia. Tutkinnan kohteena pitäisi nyt olla

näiden asiakirjojen salailu, ei niiden tuominen julkiseen poliittiseen keskusteluun. Ulkoasiainhallinnon käytäntöjä tulisi muuttaa välittömästi, myös taannehtivasti (aiempia salailu-päätöksiä pitäisi perua ja käydä läpi uudelleen).

Toisaalta on myös selvää, että laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta on muotoiltu kehnosti. Sitä näyttää olevan aivan liian helppo tulkita ja soveltaa tavalla, joka tekee jokseenkin kaikesta salaista, vastoin demokraattista julkisuus-periaatetta. Siksi lakia tulisi välittömästi korjata. Salailun käytäntöjen on aika loppua.

Heikki Patomäki

Todistajanlausuntoni Helsingin käräjäoikeudessa 5.3. (tapaus Jätteenmäki-Manninen) oli luonteeltaan vapaamuotoinen. Se kuitenkin pohjautui olennaisilta osiltaan tähän etukäteen valmistelemaan tekstiin.

Lyhyt selvitys keskeisistä lähteistä

Helsingin Sanomat pyysi kirjallisesti nähtäväksi niitä asiakirjoja, joiden sisällön Martti Manninen oli kertonut Anneli Jätteenmäelle. Vastauksena oli, että ”ministeriö katsoo antamassaan kirjallisessa päätöksessä, että syytteessä yksilöidystä 40 asiakirjasta peräti 35 on sellaisia, jotka on ehdottomasti pidettävä salassa”. ”Ministeriö: Jätteenmäelle vuoti 35 ehdottoman salaista asiakirjaa”, *HS* 9.1.2004. Keskeisin salainen asiakirja oli kuitenkin julkaistu iltapäivälehdissä jo keväällä 2003, ja *Hymy*-lehti julkaisi sen – omien sanojensa mukaan melkein kokonaisuudessaan – helmikuussa 2004. ”Kansalaisilla on oikeus tietää!”, *Hymy*, 2/2004, ss.20-22.

Kirjoitukseni ammentaa soveltuvin osin varhaisen Habermasin julkisuus-tutkimuksesta: Habermas, Jürgen (1992): *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, engl. kääntänyt T.Burger, Polity: Cambridge.

Tekstissä mainitut Kantin esseet löytyvät muun muassa seuraavista julkaisuista: Kant, Immanuel (1995/1784): ”Vastaus kysymykseen: Mitä on valistus?”, suom. T.Kaakkuriniemi, teoksessa J.Koivisto ym. (toim): *Mitä on valistus?*, Vastapaino: Tampere, ss.76-86; Kant, Immanuel (1983/1795): ”To Perpetual Peace: A Philosophical Sketch”, teoksessa *Perpetual Peace and Other Essays*, engl. kääntänyt T.Humphrey, Indianapolis: Hackett Publishing Company, ss.107-143.

Max Weberin analyysi politiikasta kutsumuksena ja vastuun etiikasta on julkaistu englanniksi useissa teoksissa, esimerkiksi: Weber, Max (1985/1919): ”Politics as Vocation”, teoksessa W.G.Runciman (toim.) *Weber. Selections in Translation*, engl. kääntänyt E.Matthews, Cambridge University Press: Cambridge, ss.212-225.

Hans Morgenthaun tunnettu argumentti julkisia neuvotteluja vastaan perustui erityistilanteen yleistämiseen koskemaan diplomatiia ylipäänsä. Morgenthau oletti, että vallitsee akuutti konflikti valtioiden välillä. Kansalaismielipiteet vaativat usein propagandistisista periaatteista kiinni pitämistä, mutta valtiomiehet ovat valmiita hieromaan kauppaa ja tekemään kompromisseja (päinvastainen oletus, kuin mitä demokraattisen rauhan teoria tekee). Neuvottelujen tuloksien pitää myös Morgenthaun mielestä olla julkisia. Morgenthau esitti argumenttinsa avoimuuden rajoittamisen puolesta pääteoksessaan: Morgenthau, Hans (1961): *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, 3.painos, Alfred A.Knopf: New York, ss.553-555.

Yhdysvaltain harjoittaman salaisen tiedustelutoiminnan ja diplomatian ongelmista kylmän sodan kaudella ja sen jälkeen on kirjoittanut erityisesti Blum, William (2003): *Killing Hope. US Military & CIA Interventions since World War II*, Zed Books: Lontoo. Arvostelijoiden mukaan Yhdysvaltain salaisissa operaatioissa, jotka ovat panneet alulle tai orkestroineet salamurhia, vallankaappauksia, sisällissotia ja kansanmurhia, on kuollut miljoonia ihmisiä toisen maailmansodan jälkeen.

Paras tietämäni analyysi vastuun etiikan ongelmista ja toteutumisen julkisista edellytyksistä löytyy kirjasta Warner, Daniel (1991): *An Ethic of Responsibility in International Relations*, Boulder: Lynne Rienner.

Olen itse eritellyt noottikriisi-tulkintoja ja niiden eettis-poliittisia opetuksia artikkelissa Patomäki, Heikki (1993): ”Kyllä tämä on niin saatanan surkeaa? Tutkielma Suomen 1990-luvun poliittista identiteettiä ja intressejä rakentavista Kekkos-tarinoista”, *Kosmopolis*, (23): 2, 1993, ss.49-78.

Globaalin säätelyn kehittämisestä ja sen mekanismien analysista 13 eri hallinnon alalla, katso Braithwaite, John ja Drahos, Peter (2000): *Global Business Regulation*, Cambridge University Press: Cambridge. Systemaattisesta demokraattisesta vastauksesta globaalihallinnan ongelmiin, katso Patomäki, Heikki ja Teivainen, Teivo (2003): *Globaali demokratia*, Gaudeamus: Helsinki.