

An aerial photograph of a harbor area, likely in Helsinki, Finland. In the foreground, several large white ferries are docked at a pier. Behind them, a large, multi-story yellow building with many windows is visible, surrounded by parking lots and green spaces. In the background, two more large ferries are docked at a different pier, with a cityscape and water visible beyond. The text is overlaid on a dark blue rectangular background.

ULKOASIAINHALLINNON HAASTEET

2000-luvun alussa

Ulkoasiainministeri Erkki Tuomiojan
eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selvitys 12.6.2001
Suomen ulkoasiainhallinnon tehtävistä ja voimavaroista

ULKOASIAINHALLINNON HAASTEET

2000-luvun alussa

Ulkoasiainministeri Erkki Tuomiojan
eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selvitys 12.6.2001
Suomen ulkoasiainhallinnon tehtävistä ja voimavaroista

*Ulkoasiainministeriö
Helsinki 2001*

ISBN 951-724-340-5

— Sisältö

Yhteenveto | 5

Kansainvälisen toimintaympäristön muutos | 7

1. Ulkoasiainhallinnon toiminnan perusta ja tavoitteet | 9

1.1 Ulkoasiainministeriön toimiala ja tehtävät | 9

1.2 Ulkoasiainhallintoa ohjaavat poliittiset linjaukset | 10

2. Ulkoasiainhallinnon tehtäväkentän painopisteet 2000-luvun alussa | 12

2.1 Ulko- ja turvallisuuspolitiikka; Suomen etulinja maailmassa | 13

2.2 Kauppapolitiikka luo hyvinvoinnin edellytyksiä | 15

2.3 Kehitysmaasuhteet ja vastuu maailmasta | 16

2.4 Suomi Euroopan unionissa | 17

2.5 Ulkoasiainhallinnon palvelurooli ja suomalaisten
etujen valvonta ulkomailla | 20

2.6 Kotimaisen koordinaation haaste | 23

2.6.1 *Viranomaiset* | 23

2.6.2 *Muut yhteistyötahot* | 27

3. Ulkoasiainhallinnon organisaatio ja voimavarat | 31

3.1 Kehitys 1990-luvulla | 32

3.2 Suomen ulkomaanedustus: edustustoverkko ja sen kehittäminen | 42

4. Selvityksen johtopäätökset | 52

Yhteenveto

Itsenäinen Suomi Euroopan unionin jäsenvaltiona ja kansainvälisen yhteisön jäsenenä turvaa ulkopolitiikan keinoin etunsa syvenevän yhteistyön maailmassa. Ulkoasiainhallinto (UH) - ulkoasiainministeriö (UM) ja sen alaiset edustustot ulkomailla - on tässä tehtävissä asiantunteva valmistelija, vaikuttaja ja politiikan keskeinen toteuttaja. UH vartioi Suomen turvallisuuden ulointa etulinjaa, luo maamme hyvinvoinnille ulkoisia edellytyksiä ja suojaa suomalaisia maan rajojen ulkopuolella.

Suomi toimii tänään hyvin erilaisessa kansainvälisessä ympäristössä kuin vain kymmenen vuotta sitten. Kylmän sodan harmaan vyöhykkeen viileästä tarkkailijasta on tullut Euroopan unionin (EU) aktiivinen jäsen. Voimme nyt ajaa etujamme tehokkaammin ja laaja-alaisemmin kuin koskaan ennen, jos panostamme riittävästi uusien mahdollisuuksien hyödyntämiseen. Suomi voi olla mukana muovaamassa unionin politiikkaa vain, jos se pystyy vaikuttamaan muihin jäsenmaihin niiden omissa pääkaupungeissa. Muilla mantereilla ja muissa maissa unionin ulkopuolella EU-jäsenyys kasvattaa Suomen painoarvoa, mutta vain jos Suomi on itse paikalla etujaan valvomassa.

Ulkoasiainhallinnon tehtävät ovat kasvaneet myös siksi, että ulkopolitiikan asialista on turvallisuuskäsitteen laajentumisen myötä pidentynyt ja monipuolistunut. Maailman valtiot ovat tänään riippuvaisempia toisistaan kuin koskaan ennen, ja niiden turvallisuus ja hyvinvointi muodostuvat maailmanlaajuisista julkishyödykkeistä, joita ovat puhdas ilma ja ympäristö, vakaus ja rauha, terveys ja toimiva kauppaympäristö. Ulkoasiainhallintoa työllistävät laajeneva kansainvälinen yhteistyö näiden hyödykkeiden tuottamiseksi ja niihin kohdistuvien uhkien torjumiseksi sekä tämän yhteistyön edellyttämä kansallinen koordinaatio.

Suomalaiset liikkuvat ulkomailla enemmän kuin koskaan ennen. Vuonna 2000 suomalaiset tekivät 6,5 miljoonaa ulkomaanmatkaa. Ulkomailla opiskelee, työskentelee tai viettää eläkepäiviään koko ajan kasvava joukko suomalaisia. Niiden palvelujen kysyntä, joita ulkoedustustot konsulipalvelulain mukaan ovat velvoitetut antamaan kasvaa vastaavasti. Matkailun kasvu Schengen-alueen ulkopuolelta lisää painetta viisumipolitiissämme.

Kansainvälisen toimintaympäristömme muututtua 1990-luvulla Suomi perusti 14 uutta suurlähetystöä ja sulki kuusi. Euroopan unionin jäsenyys merkitsi paitsi työmäärän kasvua myös resurssien uudelleen kohdentamista, eritoten kun ne supistuivat reaalisesti.

Huolimatta hallinnon tehtäväkentän laajenemisesta sen toimintamäärärahat ovat viimeisten kymmenen vuoden aikana pysyneet 850 miljoonan markan tasolla.

Ulkoasiainhallinto on tehostanut toimintaansa organisaatiouudistuksella, joka on poistanut osastojen välisiä päällekkäisyyksiä. Edustustojen lähetettyä henkilökuntaa on uudelleen kohdennettu ja asuntomenoja on karsittu. Eturivin tietotekniikkaratkaisut ovat säästäneet henkilöresursseja. Tehokkuutta on etsitty myös edustustojen yhteispohjoismaisista tilaratkaisuista. Ulkoasiainhallinnon tulisi myös tulevaisuudessa kyetä toimintojensa rationalisointiin mm. uuden teknologian mahdollistamassa laajuudessa. UH on kuitenkin tilanteessa, jossa se ei enää toimintojen rationalisoinnilla kykene suoriutumaan siltä edellytetyistä, laajenevasta tehtäväkentästä ilman voimavarojen kasvua. Ristiriita budjettivarojen ja tehtävien vaativuuden välillä on yhtenä tekijänä vaikuttanut siihen, että UM:n henkilöstön palkkaus on jäänyt jälkeen muista ministeriöistä. Myös henkilöstön perheitä koskevat ongelmat ovat kasautuneet. Ilman voimavarojen tarkistusta joudutaan ulkoasiainhallinnon tehtäväkenttää ajamaan alas. Yhtenä osana välttämätöntä sopeutumista jouduttaneen myös edustustoverkkoa supistamaan. Sillä ei toimintamenojatta kuitenkaan kokonaan voida peittää. Välttämättömiä kehityshankkeita: palkkaus uudistusta, ulkomaan korvausjärjestelmän uudistamista, johtamishanketta, urauudistusta ja puolisoiden aseman turvaamista varten tarvitaan lisää taloudellista panostusta. UH lähtee siitä, että hallinnon koko suomalaisesta yhteiskuntaa palveleva korkea tavoitetaso voidaan säilyttää.

Ulkoasiainhallinnon toimintaan tarkoitettujen menojen reaalin kehitys ja hallinnonalan lisääntyneet tehtävät ovat ajautuneet yhä suurempaan epäsuhtaan. Hallinnonalan toiminta on voimakkaasti valuuttasidonnaista. Kun otetaan huomioon kotimainen kustannuskehitys sekä pelkästään dollarin kurssimuutos

ten vaikutukset kuluneella kymmenvuotiskaudella, on toimintamenojen reaalin ostovoima vähentynyt n. 30 %.

Jotta ulkoasiainhallinnon nykyinen toimintakyky säilyisi, tarvitsee hallinto lähivuosina 40-50 uutta virkamiestä normaalin poistuman korvaavan rekrytoinnin lisäksi. Voimavarojen lisäys on edellytys sille, että ulkoasiainhallinto pystyy siihen kohdistuvien odotuksien mukaisesti vastaamaan 2000-luvun alun haasteisiin niin ulkomailla kuin Suomessa. Vuoden 2002 talousarvion toimintamenoihin ulkoasiainministeriö esittää 37 miljoonan markan lisäystä valtioneuvoston asettamaan kehukseen.

6

- Integraatiokehitys luo vakautta, mutta epävarmuustekijöitä on edelleen runsaasti Suomen lähiympäristössä ja muualla Euroopassa. Kaukaisempienkin uhkien vaikutus saattaa yllättävästi tuntua lähellä meitä. Uudenlaisiin ja arvaamattomiin ughiin vastaaminen on mahdollista ulko- ja turvallisuuspolitiikan ammattitaitoisten osaajien voimin. Tämän osaamisen säilyttäminen ja kehittäminen on Suomen kansallisen olemassaolon peruskysymyksiä, ja ulkoasiainhallinto tekee kaikkensa sen hyväksi.

- Suomalaisten taloudellisen menestyksen ja hyvinvoinnin edellytykset luodaan enenevässä määrin maan rajojen ulkopuolella. Ulkoasiainhallinto tukee suomalaisten yritysten kilpailuasemaa ja toimintaedellytyksiä. EU-jäsenyytemme antaa tähän hyvät mahdollisuudet, samalla kun se asettaa suuret vaatimukset kauppapoliittiselle osaamiselle ja laajojen asiakokonaisuuksien hallinnalle. Yritysten viennin ja kansainvälistymisen julkisen edistämisen vastuukysymyksiä selvitetään parhaillaan, ja tuloksista riippuu ulkoasiainhallinnon tuleva osuus tässä työssä. Ulkoasiainhallinto itse näkee roolinsa vienninedistämisessä tärkeänä.

- Tulevaisuutemme kytkeytyy yhä tiiviimmin kesävään kehitykseen koko maailmassa. Ero globaalien ja kansallisten etujen välillä kuroutuu umpeen. Kehitysyhteistyön perusteluina ovat yhä enemmän yhteiset edut solidaarisuuden rinnalla. Suomi tukee kehitysmaissa hyvää hallintoa ja demokratiaa, joka vuorostaan edistää vakautta, kestävä kehitystä ja hyvinvointia. Suomen oman kehitysyhteistyöpanoksen kanavoimisen lisäksi ulkoasiainhallinnon suurena haasteena on mahdollisuus osaltaan ohjata Euroopan yhteisön kehitysyhteistyötä, jonka arvo on 30 miljardia markkaa vuodessa.

- Ulkoasiainhallinto on perinteisestä tehtävästään johtuen ollut muita viranomaisia vähemmän mukana suomalaisten arjessa. Sen rooli suhteessa kansalaisiin ja kansalaisyhteiskuntaan on kuitenkin nopeasti muuttumassa. Suomalaisten lisääntyvä liikkuvuus maailmassa tekee entistä useammasta ulkoasiainhallinnon asiakkaita, joiden palveluun on panostettava. Kansalaisjärjestöjen ja median rooli ulkopoliittikan alalla kasvaa, ja ulkoasiainhallinnon on kyettävä parempaan yhteistyöhön niiden kanssa. Ulkopoliittikka ja ulkoasiainhallinto ovat tänään kansalaisyhteiskunnan ja median normaalin keskustelun kohteena. Tämä vaatii ulkoasiainhallinnolta avointa ja tehokasta viestintää.

- Ulkoasiainhallinto on valtion ulkopoliittisen johdon työväline, mutta yhä enemmän se palvelee tänään muuta valtionhallintoa, julkisia yhteisöjä, sidosryhmiä ja koko yhteiskuntaa. Toimintaympäristön muutokset ovat lisänneet kansainvälisesti toimivien suomalaisviranomaisten määrää ja tehtäviä. Ulkoasiainhallinnon haasteena on kehittää uutta rooliaan muiden kansainvälisellä kentällä toimivien ministeriöiden partnerina. Ulkoasiainhallinnon sata toimipistettä maailmalla ovat Suomelle ainutlaatuinen logistinen ja tiedollinen voimavara, jota tulee kehittää kaikkien ministeriöiden ja viranomaisten käyttöön. Toimipisteverkkomme ulkomailla valtion kiinteistöineen on kansallisuusomaisuutta, jonka huoltaminen ja kunnossapito vaatii vakavaa huomiota. UH:n toimintakyvyn takaaminen on turvallisuutemme ja hyvinvointimme edellytys.

- Tämän selvityksen tuotantoprosessi - hallinnon alan laajasti kattanut avoin ja kriittinen keskustelu, johon koko henkilökunta on osallistunut - tuotti laajan, ongelmia ja muutostarpeita monelta kannalta valaisevan aineiston. Tältä pohjalta ulkoasiainhallinnon on tarkoitus jatkaa uudistustyötään. Sopeutuminen jatkuvaan uudistumiseen, oman organisaationsa ja toimintansa avoimeen arviointiin ja muutokseen ei ole vähäisiä niistä haasteista, joiden edessä Suomen ulkoasiainhallinto 2000-luvun alkaessa on.

Kansainvälisen toimintaympäristön suuri muutos

Selvitys Suomen ulkoasiainhallinnon tehtävistä, tavoitteista ja resursseista uuden vuosituhannen alussa on laadittu eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle pohjustamaan keskustelua tilanteen vaatimista toimenpiteistä. Selvityksen on koonnut ulkoasiainministeriön 10.1.2001 asettama työryhmä. Ryhmän puheenjohtajana toimi alivaltiosihteeri Pertti Torstila ja jäseninä alivaltiosihteerit Jaakko Blomberg, Leif Fagernäs ja Pertti Majanen, osastopäälliköt Yrjö Länsipuro ja Charles Murto, linjanjohtaja Pekka Wuoristo, yksikön päällikkö Ari Rouhe ja sihteerinä lähetystöneuvos Pirkko Hämäläinen.

Selvitystä varten käytiin ulkoasiainhallinnon sisällä perusteellinen ja avoin keskustelu hallinnonalan tilasta, tehtävistä ja kehittämistarpeista. Siihen osallistuivat edustustot, ministeriön yksiköt ja intranetin kautta kaikki halukkaat henkilökuntaan kuuluvat, samoin kuin UH:a läheltä seuraavat ulkopoliittikan asiantuntijat.

Ulkoasiainhallintoon kohdistuvista odotuksista pyydettiin lausunnot myös valtionhallinnon johdolta, ministeriöiltä ja virastoilta. Keskeisiä yhteistyökumppaneita kaupan, politiikan ja kehitysyhteistyön sektoreilla pyydettiin antamaan näkemyksensä odotuksista ja yhteistyökokemuksista. Poliittisten puolueiden, etuja kansalaisjärjestöjen sekä kulttuuritahojen näkemykset kartoitettiin. Erillisessä liiteosassa on lista tahoista, jolle lausuntopyyntö lähetettiin ja jotka olivat kutsuttuina keskustelutilaisuuksiin. Rungas palaute tarjoaa ajatuksia ulkoasianministeriössä aloitetulle uudistustyölle ja on otettu huomioon selvitystä valmisteltaessa.

Kylmän sodan päättyessä odotettiin rauhan puhkeavan. Arvioitiin, että ristiriidat kansainvälisissä suhteissa ratkeavat ja valtiot etenevät yhteistyössä kohti kasvavaa harmoniaa. Kuluneet kymmenen vuotta ovat osoittaneet toiveet ylimitoitetuiksi. Euroopan unioni on turvallisuusankkuri, mutta epävarmuustekijöitä Euroopassakin on runsaasti. Jos kylmän sodan ajan kuva diplomaatiasta oli kahden pelaajan tiukkaa shakkiottelua yhdellä pelilaudalla selkein pelisäännöin ja tavoittein, on kansainvälinen politiikka tänään peliä monella laudalla, ilman selviä osapuolia ja vaihtelevin säännöin. Päiväjärjestykseen on noussut uusia ongelmia. Euroopassa integraatio syvenee ja laajenee, mutta maanosamme laidoilla ja sen ulkopuolella hallitsematon muutos jatkuu. Uudelle asetelmalle on ominaista kasvava keskinäinen riippuvuus. Ympäristöä, rauhaa ja turvallisuutta, tautejakin koskevat tapahtumat kaukana meistä vaikuttavat elämänlaatuun Suomessa.

Euroopan suuri muutos – Neuvostoliiton hajoaminen, Euroopan unionin ja Nato:n laajeneminen - loi Suomelle uuden kansainvälisen toimintaympäristön. Euroopan unionin jäsenenä Suomi on vahvempi ja toimintakykyisempi kuin koskaan ennen. Unionin jäsenenä Suomella on mahdollisuus ajaa omia etujaan maailmanlaajuisesti ja osallistua kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi.

Nämä edut eivät kuitenkaan lankea Suomelle itsestään. Niiden hyväksikäyttö vaatii Suomen valtionhallinnolta syvälle tuntuja muutoksia ja lisää työtaakkaa sekä ulkoasiainhallinnossa että kaikilla muillakin

sektoreilla, joihin nyt kohdistuu sekä teknisesti että oikeudellisesti uudenlaisia vaatimuksia.

EU-jäsenyytemme on lisännyt kansallisen edustautumisemme tarvetta niin EU-maissa kuin niiden ulkopuolella. Keskushallintoon ja edustustoihimme kohdistuu nyt teknisempiä ja oikeudellisesti hankalampia odotuksia kuin ennen. Taloudellisen integraation edetessä ja Suomen kansainvälistyessä myös muiden ministeriöiden ja viranomaisten tehtävät omilla sektoreillaan ovat kansainvälistyneet, mikä on lisännyt ulkoasiainministeriön ja EU:n jäsenmaissa toimivien edustustojen poikkihallinnollisia ja koordinoivia tehtäviä. Koko julkishallinnon tasolla voimavarojen tehokas kohdentaminen edellyttää selkeää työnjakoa ja hyvää yhteistyötä eri viranomaisten kesken.

Globalisaatio, tiedonvälityksen vallankumous, finanssikriisit ja talouksien yhteenkasvu, ympäristö- ja ilmastonmuutokset, pakolaisvirrat, rajoista piittaamattomat taudit ja kansainvälinen rikollisuus ovat saattaneet maailman valtiot ennen kokemattomaan riippuvuussuhteeseen. Uudet naapurit, markkinat ja yhteistyökumppanit sekä voimakas kansainvälistyminen asettavat lisävaatimuksia Suomen läsnäololle ja osallistumiselle kansainväliseen yhteistyöhön. Tämän päivän turvallisuuskäsite on laaja. Kansainvälisen yhteistyön tavoitteista on tullut myös kansallisen edun tavoitteita, maailmanlaajuisia julkishyödykkeitä. Julkinen hyödyke on kuluttajalleen ilmainen. Sen kuluttaminen ei ole keneltäkään toiselta pois. Julkishyödykkeitä ovat puhdas ilma ja ympäristö, kansainvälinen rauha ja turvallisuus, terveys ja toimiva kauppaympäristö. Kansainvälinen yhteistyö näiden hyödykkeiden tuottamiseksi ja niiden puuttumisen mukanaan tuomien uhkien torjumiseksi kuuluu ulkoasiainhallinnon tehtäviin. Informaatioteknologian läpimurto, hullun lehmän tauti, banaanikiistat, uudentyyppisten kriisien hallinta, vähemmistö- ja ympäristökysymykset käyvät esimerkeiksi ulkoasiainhoidon monitahoisista uusista haasteista.

Kun suomalaispanoksen halutaan selkeästi ja viivytyksettä näkyvän EU:n politiikassa ja oikeustoimis-

sa ja kun Suomen halutaan esiintyvän ja vaikuttavan EU:n jäsenenä multifoorumilla ja kolmansissa maissa, on meidän oltava edustettuna ja läsnä. Suomen edustustot kaikissa Euroopan unionin jäsenmaissa ovat avainasemassa varmistettaessa, että kantamme vaikuttavat unionin päätöksentekoon. Ymmärrys ja tuki Suomen näkemyksille on hankittava jokaisen jäsenmaan pääkaupungissa erikseen ennen ratkaisevia kokouksia.

Voidaksemme vaikuttaa EU:n ulkosuhteissa omien etujemme suuntaan, tarvitsemme yksityiskohtaista asiantuntemusta myös Euroopan ulkopuolisista alueista ja maista. Siellä Suomi voi saada täyden hyödyn EU-jäsenyydestään vain, jos se itse tekee oman osansa. Yhteistyö muiden EU-maiden kanssa on Suomelle vahva tuki ja voimallisä niissä kolmansissa maissa missä Suomella itsellään on edustusto. Unionin jäsenmaat ovat paitsi partnereita myös toistensa kilpailijoita, jotka tarkoin valvovat omia kansallisia etujaan. Niiden ei voi olettaa ajavan tasapuolisesti ja pyyteettömästi poissa-olevien etuja.

Ulkoasiainhallinnon toiminta on uusien haasteiden ja vaatimusten myötä radikaalisti muuttunut niin Suomessa kuin ulkomaillakin. Tämän päivän ulkoministeriö on toisenlainen kuin eilisen. Ministeriö ja edustustot ovat selvittämässä perustehtäviään ja uusimassa organisaatiotaan niin kotimaassa kuin ulkomaillakin. Uudessa kansainvälisessä toimintaympäristössä ennaltaehkäisevän diplomaattisen toiminnan suuri merkitys ja tarve korostuu entisestään. Ulkoasiainhallinto on virittäytynyt tähän työhön.

1. Ulkoasiainhallinnon toiminnan perusta ja tavoitteet

1.1. Ulkoasiainministeriön toimiala ja tehtävät

Valtioneuvoston työnjaossa valtaosa Suomen kansainvälisistä suhteista ja niihin liittyvistä velvoitteista kuuluu ulkoasiainministeriön toimialaan. Tehtävien kirjo on laaja ja kattaa kaikki kansainvälisen kanssakäymisen muodot. Toiminnan perustana on Suomen asema itsenäisenä valtiona ja toimijana EU:ssa ja koko kansainvälisessä yhteisössä.

Ulkoasiainhallintoasetus määrittelee ulkoasiainministeriön ja sen alaisten ulkomaanedustustojen tehtäväkentän ja toiminta-ajatuksen. **Ulkoasiainhallinto**

1) valmistelee ja toteuttaa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa;

2) edistää Suomen kansallisia etuja ulkomailla, mukaan lukien kauppapoliittiset ja kaupallis-taloudelliset edut

3) valvoo suomalaisten etuja ja oikeuksia ulkomailla; sekä

4) edistää kansainvälisen yhteistyön keinoin kansanvaltaa, ihmisoikeuksien kunnioitusta ja kestäväää kehitystä.

Ulkoasiainhallinnon toimikenttänä on koko maailma ja kohteina kaikki kansainvälisen kanssakäynnin muodot ja alueet:

- suhteet ulkovaltoihin, toiminta EU:ssa ja kansainvälisissä järjestöissä
- turvallisuuspolitiikka
- kaupallis-taloudelliset tehtävät
- kehitysyhteistyö
- lähialueyhteistyö
- valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet
- Suomen tavoitteiden tukeminen julkisuusdiplomatian avulla
- konsulipalvelut, passi- ja viisumitehtävät sekä muut vastaavat viranomaistehtävät
- hallinto ja muut tukitehtävät; vastuu Suomen ulkoasioiden hoidosta, kehittämisestä ja hallinnonalan budjetista
- valtiovierailut ja ylimmän johdon protokollapalvelut

Ulkoasioiden alaan kuuluvia tehtäviä ei lainsäädännössä ole määritelty yksityiskohtaisesti. Toimintaa ohjaavat voimakkaasti kansainvälinen tilanne ja asialista sekä Suomen omat poliittiset tavoitteet. Passi-, viisumi- ja konsulipalvelutehtävät muiden viranomaistehtävien myötä on määritelty lainsäädännössä. Samalla on määritelty ulkomaanedustustoille viranomaisena kuuluva toimivalta ja niiden asiakkaiden oikeudet.

1.2. Ulkoasiainhallintoa ohjaavat poliittiset linjaukset

Emme halua vain ajautua tulevaisuuteen tai sopeutua siihen. Meidän on osaltamme muokattava tulevaisuutta ja vaikutettava siihen. Tämä edellyttää Suomelta kokonaisvaltaista strategiaa, jossa poliittisen johdon asettamat tavoitteet, niistä johtuvat tehtävät ja tehtävien vaatimat voimavarat vastaavat toisiansa.

Suomen kansainväliset tavoitteet määritellään hallitusohjelmassa ja hallituksen hankesalkussa. Hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisena tavoitteena on Suomen vaikutusvallan vahvistaminen ja maan etujen edistäminen syvenevän yhteistyön maailmassa.

Eduskunta on ulkopoliittisen johdon esityksestä hyväksynyt useilla toimintaloikoilla linjauksia ja tavoitteita, joiden valmistelu ja toimeenpano on ulkoasiainhallinnon tehtävä.

Ulkoasiainhallinnon toiminnan pohjana ovat hallitusohjelmaan kirjatut hallituksen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteet:

- edistää turvallisuutta sekä kestävää ja tasapainoista kehitystä maailmassa toimimalla demokratian, ihmisoikeuksien kunnioittamisen, oikeusvaltion periaatteiden ja tasa-arvon vahvistamiseksi,
- vahvistaa suhteita Venäjän, pohjoismaiden ja Baltian maiden kanssa,
- harjoittaa aktiivista pohjoismaista yhteistyötä ja parantaa lähialueyhteistyön edellytyksiä,
- vahvistaa toimintaansa ihmisoikeuskysymyksissä ja kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa ja tukea kansainvälisten yhteistyöjärjestöjen, kuten Euroopan neuvoston toimintakyvyn kehittämistä,
- toimia Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön toimintamahdollisuuksien parantamiseksi erityisesti rauhanturvaamisessa,
- edistää vakaata kehitystä Pohjois-Euroopassa sotilaallisesti liittoutumattomana maana ja osallistua rauhanturva- ja kriisinhallintayhteistyöhön Yhdistyneiden kansakuntien, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön, Euroopan unionin ja Nato:n rauhankumppanuusohjelman puitteissa painottaen käytännön yhteistyötä Ruotsin ja muiden pohjoismaiden kanssa,
- toimia aktiivisesti sen puolesta, että Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tehostetaan ja unionin kykyä reagoida turvallisuutta ja vakautta uhkaaviin kriiseihin parannetaan Amsterdamin sopimuksen mukaisesti,
- edistää puolustusvoimien mahdollisuuksia osallistua kansainvälisiin rauhanturvaamis- ja kriisinhallintatehtäviin ja tukea humanitaaristen avustusjärjestöjen mahdollisuuksia osallistua kansainvälisiin avustus- ja kriisinhallintatehtäviin,
- vahvistaa kehitysmaiden valmiuksia hyvinvoinnin ja turvallisuuden parantamiseksi ja konfliktien ehkäisemiseksi,
- noudattaa Euroopan unionin yhteistä asevientipolitiikan säännöstöä ja pyrkii aktiivisesti sen kehittämiseen,
- harjoittaa kokonaisvaltaista politiikkaa köyhyyden vähentämiseksi, yleismaailmallisten ympäristöuhkien torjumiseksi sekä tasa-arvon, kansanvallan ja ihmisoikeuksien edistämiseksi kehitysmaissa,
- nostaa kehitysyhteistyömäärärahoja taloudellisen ti-

lanteen niin salliessa YK:n asettaman suosituksen mukaisesti,

- tukea Euroopan unionin toimintakyvyn vahvistamista siten, että unioni kykenee entistä paremmin vastaamaan globalisaation asettamiin haasteisiin ja edistämään turvallisuutta, vakaata talouskehitystä, työllisyyttä, tasaa- arvoa, ympäristönsuojelua ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta.
- edistää EU:n pohjoisen ulottuvuuden politiikan täysimittaista toimeenpanoa korostaen erityisesti energia-yhteistyötä, ydinturvallisuutta ja Itämeren suojelua,
- tukea voimakkaasti Euroopan unionin laajentumista ja toimia aloitteellisesti jäsenyyttä hakevien maiden ja unionin laajentumisvalmistelujen edistämiseksi.

Lainsäädännön sekä hallitusohjelman ja hallituksen hankesalkun tavoitteiden pohjalta ulkoministeriö laatii toiminnan strategista suunnittelua ja ohjausta varten aihekohtaisia ja alueellisia strategioita. Keskeisiä niiden joukossa ovat turvallisuuspoliittinen selonteko päivityksineen, ihmisoikeus selvitys, kehitysyhteistyön periaatepäätös ja kehitysmallinjaukset, lähialuestrategia, vienninedistämislinjaukset, globalisaatioselvitys, YK-strategia sekä Aasian, Latinalaisen Amerikan, Lähi-idän ja Afrikan aluestrategiat, joita päivitetään säännöllisin väliajoin toimintaympäristön muutoksia ja muuttuvia tavoitteita vastaaviksi. Näissä strategioissa otetaan huomioon myös Euroopan unionin aluestrategiat, unionin vuoropuhelu ulkopuolisten maiden kanssa ja sopimusjärjestelyt sekä yhteisesti sovitut ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet.

Valtioneuvoston vuonna 1995 eduskunnalle antama **turvallisuuspoliittinen** selonteko ja eduskunnan vastaus siihen loivat tukevan perustan kokonaisvaltaisen turvallisuuspolitiikan kehittämiseksi kylmän sodan jälkeisessä murroksessa. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa 1997 esitettiin puolustuspolitiikan ja puolustusvoimien kehittämisen suuntalinjat. Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2001 on jätetty eduskunnalle. Se kuvaa Suomen turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön, määrittelee turvallisuus- ja puolustuspolitiikan painopisteet ja toimintalinjan sekä puolustusvoimien kehittämissuunnan.

Ihmisoikeuksista annettiin laaja selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle syksyllä 1998 ja jatkoselvitys marraskuussa 2000. Niissä määritellään Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueet. Suomen ulko-

politiikassa ihmisoikeudet ovat kasvava toiminta-alue, joka koskettaa muita ulkopoliittikan lohkoja ja on sidoksissa niihin. Suomi toimii aktiivisesti niin kahdenvälisissä suhteissaan, EU:n ihmisoikeusalan yhteistyössä kuin kansainvälisissä järjestöissäkin ihmisoikeuksien edistämiseksi. Kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan vastuutahona Suomessa ulkoasiainhallinto kehittää ihmisoikeussopimuksia ja hoitaa muita oikeudellisia kysymyksiä kansainvälisissä järjestöissä samoin kuin ihmisoikeussopimukseen perustuvaa määräaikaisraportointia. Ministeriö edustaa Suomea ihmisoikeusvalituk- sia käsittelevissä kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä ja hoitaa valitusasioihin liittyvät täytäntöönpanotoimet. Ulkoasiainministeriössä ihmisoikeuspolitiikan tehtäväkenttää hoitavat poliittisen osaston, kehitysyhteistyösaston, oikeudellisen osaston, aluelinj- ojen virkamiehet sekä ulkomaanedustustot.

Kehitysyhteistyön maa- ja järjestöanalyysiin perustuva valtioneuvoston periaatepäätös kehitysyhteistyön tavoitteiden toiminnallistamisesta hyväksyttiin valtioneuvostossa 22.2.2001. Kehitysyhteistyön määrärahan kasvaessa linjauksen mukaisesti ohjelmien kooka kasvatetaan ja yhteistyökumppaneiden määrää rajataan. Valtioneuvosto nimesi linjauksessa Suomen keskeiset yhteistyömaat. Linjauksen mukaan Suomen myöntämän kahdenvälisen kehitysavun päävastaanottajamaissa tulee toimia suurlähetystö. Kehitysyhteistyöhön liittyvät tehtävät ovat viime vuosina lisääntyneet voimakkaasti EU-edustustossa, OECD-edustustossa ja YK-edustustoissa New Yorkissa ja Genevessä.

Hallitustasolla linjattu **lähialuestrategia** on keskeinen toimintaohje, jonka toteuttamista koordinoi ulkoasiainministeriö. Lähialueyhteistyötä toteutetaan hallituksen hyväksymän lähialuestrategian pohjalta pohjoisen ulottuvuuden alueella, erityisesti Luoteis-Venäjällä, Virossa, Latviassa ja Liettuaassa sekä Kalinin- gradissa

Viennin ja kansainvälistymisen edistämistä pohdittavan toimikunnan on määrä saada työnsä päätökseen syyskuussa 2001. Toimikunnan on tarkoitus määritellä vientiä ja kansainvälistymistä edistävien tukitoimien tavoitteet ja periaatelinjat sekä mitoittaa voimavarat. Toimikunnan työ on ulkoasiainhallinnon kannalta tärkeä. Sen toivotaan selkeyttävän ministeriön ja sen edustustoverkon roolia julkisen viennin- ja kansainvälistymisen edistämässä ja johtavan tarvittaviin muutoksiin nykyrakenteissa. Olennaista UM:n

kannalta on, että vastuukysymykset, työnjako ja yhteistyösuhteet selkeytetään tavalla, josta vientitoimintaa ja kansainvälistymistä harjoittavat yritykset hyötyvät, ja joka samalla edistää julkisten resurssien tehokasta käyttöä. UM:n näkökulmasta viennin- ja kansainvälistymisen edistäminen on tärkeä osa sen työtä, koska jo ulkoasiainhallintolaki velvoittaa Suomen ulkomaanedustustot valvomaan suomalaisten taloudellisia etuja maailmalla.

UM on valmistelemassa eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle selvitystä Suomen poliittisista linjauksista **globalisaation** hallintaan liittyvissä kysymyksissä. Siinä on tarkoituksena tarkastella yleistä globalisaatiokehitystä ja Suomen asemaa yhtäältä globalisaatioon sopeutujana ja toisaalta globalisaatioon vaikuttajana. Selvitys kartoittaa globalisaation hallintamekanismeja, ennen muuta valtioidenvälisiä sopimuksia ja kansainvälisiä järjestöjä, mutta myös elinkeinoelämän, etujärjestöjen ja kansalaisliikkeitten kasvavaa osuutta hallintaprosessissa. Globalisaatio selvitystä on valmisteltu yhteistyössä muitten ministeriöitten kanssa, jotka ovat tuoneet siihen omien erityisalojensa näkemyksiä. UM:n tehtävänä on ollut kokonaisnäkemyksestä huolehtiminen, eri tahojen näkemysten yhteensovittaminen ja selvitystekstin kytkeminen kansainväliseen globalisaatiokeskusteluun

Konsulipalvelujen perustana on vuonna 1999 voimaan tullut konsulipalvelulaki. Se antaa linjauksen ulkoasiainhallinnon tarjoamista palveluista yksittäisille kansalaisille konsuliasioissa.

2. Ulkoasiainhallinnon tehtäväkentän painopisteet 2000-luvun alussa

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena on Suomen turvallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen sekä maan etujen edistäminen syvenevän yhteistyön maailmassa. Tavoitteita edistetään kahdenvälisin suhtein, aktiivisena osana Euroopan unionia ja toiminnalla kansainvälisissä järjestöissä sekä pohjoismaisen yhteistyön avulla. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka perustuu laajaan turvallisuuskäsitykseen, ja sen toimintakenttä on kattava ja moninainen. Suomen taloudellisia etuja ajetaan kansainvälisissä kauppapoliittisissa järjestöissä. Ulkomaanedustus tukee vienninedistämistä ja avaa ovia suomalaisille yrityksille. Kehitysyhteistyö on tärkeä osa maamme ulkopoliitiikkaa. Julkisuusdiplomatia tukee Suomen tavoitteiden saavuttamista viestinnän ja kulttuurin keinoin. Ulkoasiainministeriö pyrkii edistämään ulkopoliittista kansalais- ja mediakeskustelua kotimaassa ja avautuu kansalaisyhteiskuntaan päin erityisesti ihmisoikeuspolitiikan, ympäristöpolitiikan, kehitysyhteistyön, asevalvonnan ja muidenkin kysymysten kohdalla, jotka ovat kansalaisyhteiskunnassa huomion ja keskustelun kohteena ja joissa ulkoasiainhallinnolla on myös palvelutehtäviä. Yhteydenpito ja vuorovaikutus kansalaisyhteiskunnan kanssa edellyttää ulkoasiainhallinnolta panostuksen lisäämistä ulkoiseen viestintään.

2.1. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka: Suomen etulinja maailmassa

Ulkoasiainhallintoon sijoittuu Suomen valtionhallinnon keskeinen asiantuntemus ulko- ja turvallisuuspolitiikan ydinalueilla eli turvallisuuspolitiikassa, ihmisoikeuspolitiikassa, asevalvonnassa ja aseidenriisunnassa, kansainvälisten sopimusten laadinnassa, kauppapolitiikassa sekä kehitysyhteistyössä. Tehtävät ja tavoitteet on asetettu poliittisella tasolla. Eduskunta on ulkopoliittisen johdon esityksestä hyväksynyt tavoitteita, toimintalinjoja ja kantoja, joiden valmistelu ja toimeenpano on ulkoasiainhallinnon tehtävä.

Kansainvälinen toimintaympäristömme on viime vuosikymmenenä muuttunut nopeasti. Suomen vaikutusvalta maailmalla on kasvanut. Kuva Suomesta vastuullisena toimijana on vahvistunut, erityisesti aktiivisen EU-jäsenyyden kautta. UM:n ulko- ja turvallisuuspoliittisella toimintalohkolla muutos on ilmentynyt lisääntyneinä ja luonteeltaan muuttuneina tehtävinä.

Valtioiden välisen kanssakäymisen perusrunkona ovat edelleen kahdenväliset suhteet. Uusien itsenäisten valtioiden määrä on myös kasvanut. Valtioiden välinen asialista on monipuolistunut. Entistä useammilla kansallisilla asiakokonaisuuksilla on myös kansainvälinen puolensa. Globalisaatio tuo mukanaan jatkuvasti uusia haasteita ja yhteistyötarpeita. Nämä tekijät asettavat uusia vaatimuksia seurannalle, valmistelulle ja kansalliselle edunvalvonnalle.

Monenkeskinen toiminta on voimakkaasti lisääntynyt kylmän sodan päättymisen jälkeen. Yksinomaan pohjoisia kysymyksiä käsittelemään on perustettu kolme uutta ministeritasolla kokoontuvaa neuvostoa (Itämeren valtioiden neuvosto, Barentsin euroarktinen neuvosto, Arktinen neuvosto), joilla on poikkiallinnollisia tehtäviä. Pohjoismainen yhteistyö on laajentunut ja ministerineuvostoja on 18 sektorilla. Vuoden 1998 jälkeen on YK:n puitteissa järjestetty kahdeksan suurkonferenssia globaaliteemoista, joiden valmistelussa ja seurannassa on tarvittu monen sektorin asiantuntemusta. Kokonaisvastuun Suomen valmistelusta ja seurannasta näissä useampia hallinnonaloja koskevissa toiminnissa kantaa ulkoasiainministeriö.

Kansainvälinen oikeus on Suomen ulkopoliittikan keskeinen viitekehys. Se asettaa valtioille velvoitteita,

mutta turvaa samalla niiden oikeudet. Kansainväliseen oikeuteen ja riitojen rauhanomaiseen ratkaisuun perustuvan kansainvälisen yhteisön vahvistaminen on Suomen pysyvien etujen mukaista. Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa tarvitaan ajan tasalla olevaa ja laadukasta kansainvälisen oikeuden asiantuntemusta. Kansainvälisoikeudelliset kysymykset tulevat EU-jäsenyyden myötä entistä useammin esille myös muiden ministeriöiden ja virastojen vastuulle kuuluvissa asioissa. UM:n neuvonantajatehtävä on korostunut.

Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden tehokkaampi täytäntöönpano ja vakavien kansainvälisten rikkomusten ehkäiseminen ovat nousseet viime vuosina keskeisiksi yhteistyöaloiksi. Kansainvälisen rikostuomioistuimen perustaminen on yksi viime vuosien tärkeimmistä hankkeista, jossa Suomi on ollut aktiivisesti mukana.

Ulkoasiainministeriö käsittelee merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävät valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet. Ulkoministeriö tarjoaa kansainvälisiä sopimuksia ja niiden voimaansaattamista koskevaa yleistä valtiosääntöoikeudellista asiantuntemusta myös muille ministeriöille. Tämä on tärkeää ulkosuhteiden johdonmukaisuuden varmistamiseksi. UM antaa ministeriössä ylläpidettävien rekistereiden pohjalta valtiosopimuksia koskevaa tietoa myös yleisölle.

Painopisteet

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena on edistää Suomen ja sen kansalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia. Muuttuvassa maailmassa näiden tehtävien haasteellisuus on lisääntynyt. Toiminta-alueisiin kuuluvat kansainvälisen vakauspolitiikan keskeiset tekijät, ihmisoikeuksien, demokratian, kehityksen ja oikeusvaltion vahvistaminen, konfliktien ennaltaehkäisy, kriisien hallinta ja niiden jälkihoito, poliittiset ja sotilaalliset turvallisuuskysymykset mukaanlukien asevalvonta sekä uudentyypiset yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvien riskien kuten ympäristövaarojen torjuminen sekä terrorismin, kansainvälisen rikollisuuden ja huumekaupan vastustaminen.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteisiin kuuluu lähialueen, Pohjois-Euroopan ja Itäme-

ren alueen vakaus ja turvallisuus. Kahdenvälisillä suhteilla on edelleen erittäin tärkeä merkitys etenkin mitä tulee naapurimaihin eli Pohjoismaihin, Baltian maihin ja Venäjään. Samalla Suomen tulee aktiivisesti vaikuttaa Euroopan unionin politiikkaan, sillä unionin asema Suomen naapurialueella on viime vuosina huomattavasti vahvistunut. Venäjän ulkopoliitikassa suhteet Euroopan unioniin ovat painottuneet aikaisempaa enemmän. Suomen jäsenyys Euroopan unionissa sekä EU:n yhteinen politiikka ja tuleva kehitys, erityisesti pohjoinen ulottuvuus ja laajentuminen, vaikuttavat merkittäväällä tavalla Suomen asemaan.

Suomen kannalta on myös oleellista, miten eurooppalaiset turvallisuusrakenteet ja järjestöt kuten ETYJ, Euroopan neuvosto ja Nato kehittyvät, miten ne vaikuttavat omaan ympäristöömme ja minkälainen rooli Suomella niissä on. Transatlanttisen suhteen pysyvyys on myös Suomelle tärkeää. Globalisaation vaikutukset ovat pääosin myönteisiä, mutta siihen liittyvien ongelmien ja riskien rajoittamiseksi ja ratkomiseksi tarvitaan tehokkaampaa ja laajapohjaista yhteistyötä, jonka edistämistä Suomi aktiivisesti ajaa. Globalisaatio on monella tavalla uudenlainen ilmiö, jonka hallitsemiseksi tarvitaan uutta lähestymistapaa ja välineitä, mikä edellyttää UM:ssä asiantuntemuksen ja analyysikyvyn syventämistä.

Alueelliset kriisit Euroopassa ja laajemminkin maailmassa viime vuosien aikana ovat osoittaneet Suomelle ja muille EU-maille että niiden turvallisuuden etulinja on kaukana kansallisten rajojen ulkopuolella. Alueellisten kriisien vaikutukset säteilevät nopeasti kauas varsinaiselta kriisialueelta. Ellei niihin puututa kun ne ovat vielä kaukana, niitä joudutaan ratkomaan kun ne ovat jo tulleet lähelle. Kansainvälinen yhteisö on kehittänyt välineitä tällaisten konfliktien estämiseksi, hallitsemiseksi ja ratkomiseksi. Suomi on osallistunut aktiivisesti kriisinhallintakyvyn kehittämiseen EU:ssa ja Naton kumppanuusjärjestelyissä sekä YK:ssa ja ETYJ:ssä. Kriisinhallinta säilyy kansainvälisen yhteisön vaikeana ja keskeisenä haasteena näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa.

Euroopan unioniin on perustettu sotilaallisen kriisinhallintakyvyn kehittämiseksi uudet pysyvät poliittiset ja sotilaalliset rakenteet, joissa Suomea edustavat puolustushallinto ja ulkoasiainhallinto. Sotilaallisen rauhanturvaamisen rinnalla tarvitaan merkittävää panostusta siviilitehtäviin. Taistelujen ja väkivaltaisuuk-

sien keskeyttäminen ei riitä, vaan yhteiskunta on saatettava sellaiseen tilaan, joka luo edellytykset kestäväälle sovinnolle, demokratialle ja paluulle kansainväliseen yhteisöön ja yhteistyöhön.

EU kehittää sotilaallisen kriisinhallintakapasiteetin rinnalla myös siviilikriisinhallinnan valmiuksia neljällä painopistealueella: poliisitoiminnassa, oikeusvaltion vahvistamisessa, siviilihallinnon luomisessa sekä pelastustoiminnassa. Kriisinhallinta on EU:ssa uusi toiminta-alue ja instrumentti, jonka käyttöä koskeviin päätöksiin Suomi EU:n jäsenenä osallistuu täysivaltaisesti. Kriisinhallintakyvyn kehittäminen edellyttää sotilaallisten voimavarojen ohella monia tärkeitä päätöksentekojärjestelmään liittyviä ja institutionaalisia ratkaisuja. Niiden toimivuus tulee esille, kun EU ryhtyy omiin operaatioihin. Missä ja miten EU:n kriisinhallintakykyä käytetään ja mihin operaatioihin Suomi osallistuu, tulee olemaan ensisijaisesti ulko- ja turvallisuuspoliittinen kysymys. Ulkoministeriön rooli on keskeinen, kun Suomi osallistuu EU:n kriisinhallintakyvyn kehittämiseen ja käyttöön liittyvään päätöksentekoon.

Siviilikriisinhallinnan suunnittelusta ja toteutuksesta vastaa UM yhteistyössä sisäasiainministeriön kanssa. Ulkoministeriö edustaa Suomea unionin ja muiden järjestöjen päätöksentekokielimissä valmiuksista ja kenttätehtävistä päätettäessä. UM valitsee kohteet, joihin suomalaista siviilikriisinhallintahenkilöstöä lähetetään sekä vastaa henkilöstön lähettämisestä. Ulkoministeriö myös koordinoi kansallisten valmiuksien luomista koulutusta ja rekrytointia kehittämällä.

Esimerkki keskeisestä kriisinhallintakohteesta ovat kansainvälisen yhteisön ponnistelut Länsi-Balkanin konfliktien hillitsemiseksi. Suomella on lähes tuhat sotilasta Balkanin rauhanturvatehtävissä ja suomalaisia toimii siviilitehtävissä kansainvälisten järjestöjen palveluksessa entisen Jugoslavian alueella noin 2000 henkeä. Kosovon ja Bosnian hallinnosta vastaa YK:n näille alueille pystyttämä koneisto. EU:lla, ETYJ:llä ja Euroopan neuvostolla on keskeisiä tehtäviä alueen vakauden parantamisessa ja niiden yhteiskuntien saattamisessa toimintakuntoisiksi. Samalla alueen rauhaa valvotaan kahden Naton johtaman sotilaallisen operaation voimin.

2.2. Kauppapolitiikka luo hyvinvoinnin edellytyksiä

Suomen kauppapolitiikan keskeisenä tavoitteena on suomalaisten yritysten kilpailuaseman ja toimintaedellytysten parantaminen monenkeskisesti ja kahdenvälisesti. Kansainvälistymiseen ja kansainväliseen talouteen liittyvät kysymykset sekä keskeisten menestystekijöiden, kuten ICT-sektorin seuraaminen ja intressien turvaaminen nousee tässä työssä entistä keskeisemmälle sijalle.

Yleisesti globaalisaa tiota ajavaksi voimaksi tunnustetaan kaupallis-taloudelliset intressit yhdistettynä teknisen kehityksen mukanaan tuomiin mahdollisuuksiin. Maailmantalouden ja –kaupan kehittyminen merkitsee yhä suurempaa eri toimijoiden – myös valtioiden – keskinäisriippuvuutta. Kansantalouden suorituskyvyn turvaamiseen ja markkinoilla avautuvien mahdollisuuksien hyödyntämiseen pyritään elinkeino- ja kauppapoliittisin keinoin. Onnistuminen osaltaan edesauttaa kestävän talous- ja yhteiskuntapolitiikan harjoittamista.

Kauppapolitiikka Suomen ulkoasiainhallinnon toiminnan osana luo parhaat edellytykset ulkopoliittikan eheydelle, turvallisuus-, kauppa- ja kehitysyhteistyöpolitiikan yksilinjaisuudelle sekä Suomen kaupallis-taloudellisten etujen turvaamiselle ulkomailla. Jälkimmäinen toiminta on kiinteästi sidoksissa edustustoverkkoon. Keskeisin monenkeskistä kauppajärjestelmää koskeva asiantuntemus on ulkoasiainhallinnossa, sen yleisuran virkamiehillä.

Kauppapolitiikalla tuetaan sopeutumista globalisaatioon edistämällä kilpailukykyistä toimintaympäristöä ja tehokkaita markkinoita. Keinoina ovat mm. markkinoillepääsyn avaaminen, investointien vapauden ja niitä koskevien yleisten sääntöjen edistäminen, palveluiden kaupan vapauttaminen sekä eri teollisoi-keuksien suojan parantaminen

Kansainvälisen kauppajärjestelmän kehittäminen on valtioiden keino taata yhtenäiset pelisäännöt kaikille toimijoille. Tästä yhtenä esimerkkinä on pyrkimys päästä sopuun laaja-alaisen neuvottelukierroksen avaamisesta Maailman kauppajärjestö WTO:ssa. Avoin ja kehittynyt, yritysten välisen kilpailun mahdollistava toimintaympäristö muodostaa parhaat edellytykset kansallisten menestystekijöiden kehittämiseksi. EU:ssa ns. Lissabonin prosessin tavoitteiden saavuttaminen (EU maailman kilpailukykyisemmäksi alueeksi 10 vuo-

dessä) onnistuu vain kytkemällä mukaan kauppapolitiikka.

Kauppapolitiikka merkitsee sopeutumista globalisaatioon toimimalla aktiivisesti eri foorumeilla – EU:ssa, kansainvälisissä järjestöissä, kahdenvälisissä neuvotteluissa Suomen etujen turvaamiseksi. Kotimaassa yrityksille pyritään luomaan suotuisat toimintaedellytykset kehittämällä kansallisia vahvuustekijöitä, tutkimusta ja kehitystä sekä luomalla mahdollisuuksia uuden yritystoiminnan syntyyn. Ilman kansallisten kauppapoliittisten intressien ajamista suomalaiset yritykset eivät voi tasavertaisesti kilpailla muiden maiden yritysten kanssa.

Globalisaatio ja EU-jäsenyys ovat vaikuttaneet voimakkaasti kauppapolitiikassa käsiteltäviin kysymyksiin ja toimintamuotoihin. Rajaesteiden poistuminen kaupan vapauttamisen seurauksena on lisännyt kauppapolitiikan kytkentöjä kansalliseen talous- ja yhteiskuntapolitiikkaan, kuten ympäristö- ja kuluttajansuojeluun sekä sosiaaliseen kehitykseen. Vastaavasti kansalaisyhteiskunnan kiinnostus globalisaation vaikutuksiin ja sen myötä kauppapoliittisen säännösten kehittämiseen on voimistunut.

Globalisaation hallinta edellyttää monenkeskisen kauppajärjestelmän sääntöjen vahvistamista ja niiden suhteen selkiyttämistä mm. yleisiin ympäristö-, terveys- ja sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin nähden. Näissä kysymyksissä teollisuus- ja kehitysmaiden intressit ovat kauppapoliittisten sääntöjen osalta usein erisuuntaiset. Kauppapolitiikkaa käytetään myös muiden kuin puhtaasti taloudellisten päämäärien hyväksi, kuten kehitysmaiden aseman parantamiseen ja kestävän kehityksen edistämiseen. Viime vuosien kehitykselle on ollut tunnusomaista, monenkeskisen säännösten kehittymisen rinnalla, vapaakauppa- ja muiden alueellisten järjestelyjen lisääntyminen, joihin myös kehitysmaat enenevästi osallistuvat.

Painopisteet

Ulkoministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä valtiovarainministeriön vastuunjaon periaatelinjaukset sovittiin Suomen EU:n jäseneksi liittymisen yhteydessä. Ulkoasiainhallinnolla on päävastuu Euroopan yhteisön (EY) kauppapolitiikan kansallisesta valmistelusta. Kauppa- ja teollisuusministeriö vastaa EY:n sisämarkkinoita koskevasta säännöstöstä, Suomen kannanotto-

jen valmistelusta useiden EY:n kauppapoliittisten instrumenttien soveltamiseen sekä eräitten teollisuuden alojen kauppapolitiikkaan liittyvistä, teollisuuspolitiikkaa sivuavista kysymyksistä. Ulkoasiainhallinnolla on vastuu myös useista kansallisen kauppapolitiikan alaan kuuluvista kysymyksistä, kuten vienninedistämisestä ulkomailla, investointisuojaopimuksista, huoltovarmuuden turvaamisesta ja toiminnasta kansainvälisissä taloudellisissa järjestöissä. Ulkoministeriöllä on päävastuu Suomen OECD-politiikan koordinoinnista valtionhallinnossa. OECD:n työ on yhä enemmän suuntautunut horisontaaliseen tutkimukseen, jolloin koordinaatiotarve valtionhallinnon eri lohkojen välillä korostuu. Ulkoasiainhallinto edustaa tällöin OECD:ssä järjestön toivomaa ”koko hallituksen näkemystä”.

Suomen BKT:sta vuonna 2000 yli 42 prosenttia tuli viennistä. Kansantalouden kehitys ja suomalaisten hyvinvointi ovat läheisesti sidoksissa vientimme menestykseen. Vienninedistäminen on perinteisesti kuulunut ulkoasianhallinnon ja sen ulkomailla toimivien edustustojen tehtäviin. Ulkoasianhallinto kokee oman osuutensa vienninedistämisessä tärkeänä. Viennin ja kansainvälistymisen edistäminen (VKE) on uudelleen-tarkastelun kohteena. Jotta ulkomaanedustuksen VKE-toiminta voidaan ohjata selviin uomiin on välttämättömyyttä selkiyttää kansallisesti julkisen VKE-toiminnan vastuukysymykset. Finpro:n verkoston supistuessa ja sen toiminnan luonteen muututtua asiantuntijatoiminnaksi ulkomaanedustustot joutuvat lisääntyvässä määrin vastaamaan vienninedistämiskysymyksiin. Hallinnon on siksi selkeytettävä rooliaan ja edustustojen ohjausta vienninedistämisen alalla sekä kehitettävä toimintaansa yrityskentältä tulevia tarpeita ja omia toimintamahdollisuuksiaan vasten. Toiminnan kehittämisen vaatii resursseja ja lisääntyvää ammattitaitoa. Läheinen yhteistyö Finpro:n kanssa on keskeistä.

2.3. Kehitysmaasuhteet ja vastuu maailmasta

Suomen kansainvälisen toimintaympäristön nopeat ja laajat muutokset ovat heijastuneet ratkaisevalla tavalla myös kehitysyhteistyöpolitiikkaan ja kehitysmaasuhteisiimme. Kehitysyhteistyöstä on tullut yhä merkittävämpi työväline Suomen ulkopoliittisten päämäärien saavuttamiseksi.

Kehitysyhteistyöpolitiikkaa ei voi harjoittaa eris-

tyksissä, irrallaan globaaleista taloudellisista ja poliittisista näkökohdista. Kansalliset intressimme ja etumme on nähtävä laajemmin. Globaaleista intresseistä on tullut kansallisia intressejämme ja ulkopoliitiikan luonne on muuttunut. Kehitysyhteistyö, keskeisimmän tavoitteensa köyhyden vähentämisen myötä, on tärkeä osa ulkopoliitiikkaamme. Suomen kansalaisten hyvinvointi on kytköksissä kestäväan kehitykseen. Valintoja joudutaan tekemään keinojen välillä: painotetaanko ennaltaehkäisevää yhteistyötä ja sijoitetaan tulevaisuuteen vai tyydytäänkö hoidollisiin toimenpiteisiin. Kehitysyhteistyö on väline, joka ehkäisee ennalta kriisien syntymistä. Sillä on myös tärkeä funktio kehitysmaiden osallistumisen mahdollistamiseksi maailmantalouteen.

Konfliktit ja sodat ovat muuttaneet muotoaan. Yhteenotot valtioiden sisällä ovat lisääntyneet. Siviiliväestöt ovat entistä enemmän joutuneet sotatoimien kohteeksi. Köyhyys, taloudellisen kehityksen puute ja epätasa-arvo ovat yhteenottojen perimmäisiä syitä. Solidaarisuus, tasa-arvo ja köyhien auttaminen eivät yksin riitä, vaan kehitysyhteistyölle etsitään nyt enemmän yhteiseen etuun rakentuvia perusteluja kuten ympäristö, uhkaavien väestöliikkeiden ennalta ehkäisy, maailman väestömäärän kontrolli, uskonnollisten ääriliikkeiden hillintä sekä suotuisan toimintaympäristön luominen keskinäiselle kaupalle. Hyvän hallinnon, ihmisoikeuksien ja demokratian edistämisestä on tullut yleisesti hyväksytty kehitysyhteistyön päämäärä. Kehitysyhteistyöllä pyritään luomaan sellaiset vakaat yhteiskunnalliset olosuhteet, jotka edistävät taloudellista toimintaa ja investointeja ja ovat siten vakaan ja kestäväan kehityksen perusta.

Painopisteet

Hallituksen kehitysmaapoliittisen linjauksen mukaisesti Suomen tavoitteena on tukea kehitysmaissa poliittisia ja taloudellisia uudistuksia, jotka mahdollistaisivat rauhanomaisen ja kestäväan kehityksen ja hyvinvoinnin. Keskeinen elementti on demokratia, joka luo pohjan hyvälle hallinnolle ja markkinatalouden menestykselle. Kriisejä pyritään ehkäisemään ennakolta ja ratkaisemaan ne poliittisin keinoin. Samalla pyritään ehkäisemään hallitsemattomia muuttoliikkeitä ja pakolaisongelmia. Muita uhkia ovat ilmastomuutokset, rikollisuus, huumeiden leviäminen ja infektioaudit sekä uskonnollinen fundamentalismi. Kehitysyhteistyön

keinoin avustetaan kehitysmaita ratkaisemaan näiden uhkien taustalla olevia ongelmia. Konfliktinehkäisyssä on painopiste siirtynyt joukkotuhoojista tavanomaisiin aseisiin, ml. käsiaseet, ja kansainvälisistä sodista paikallisiin konflikteihin. Niillä on potentiaali tuhota kaikki kehitysponnistelut. Konfliktinehkäisy, kriisinhallinta ja rauhanrakentaminen ovatkin nykyisen kehitysyhteistyön kulmakiviä. Konfliktinehkäisy liittyy tiiviisti ihmisoikeus-, demokratia- ja tasa-arvokysymyksiin. Tämä näkyy niin perinteisissä kehitysmaita kuin myös Euroopassa Balkanilla.

Kehitysyhteistyöstä aiemmin irrallinen kauppapolitiikka on saanut tärkeän osa kehitysyhteistyöpolitiikassa. Kauppasäännöt ja markkinoille pääsy ovat WTO:n keskeisiä tehtäviä ja ratkaisevan tärkeitä kehitysmaiden kehityspyrkimyksille. Lomé ja Cotonoun sopimukset ovat esimerkkejä pyrkimyksistä estää kehitysmaiden marginalisoituminen maailmankaupassa ja luoda sitä kautta vakaampia oloja. WTO:n Seattlen kokouksen epäonnistuminen osoitti, että kansainvälisen kaupan sääntöjen kehittäminen ei ole mahdollista ilman kehitysmaiden tukea ja osallistumista. Niille on tarjottava tasavertaiset mahdollisuudet.

Keskeiseen toimintakenttään kuuluvat myös multilateraaliset kehityspoliittiset kanavat, ennen kaikkea YK-järjestelmään kuuluvat järjestöt ja kehitysrahoituslaitokset. Näillä on paitsi operatiivista merkitystä, myös keskeinen sija kehityspoliittisissa linjauksissa. OECD/DAC on kehityspoliittisen keskustelun tärkeä foorumi, jonka mandaattiin kuuluu kehitysyhteistyön normittaminen. Suomen aktiivinen osallistuminen näihin multilateralismin muotoihin on tärkeää jos haluamme vaikuttaa siihen, mihin suuntaan kansainvälisiä järjestelmiä kehitetään ja millä tavalla ja kenen kustannuksilla globaaleja ongelmia ratkaistaan.

2.4 Suomi Euroopan unionissa

Suomen liittyminen Euroopan unioniin on merkinnyt olennaista muutosta UM:n toimialalla. EU tarjoaa Suomelle keskeisen vaikutuskanavan tärkeiden tavoitteiden ja arvojen tehokkaaseen tukemiseen kansallisten etujemme edistämiseksi ja Suomen kansainvälisen aseman vahvistamiseksi. Ulkoasiainministeriö osallistuu unionin ulko- ja turvallisuuspoliittiseen toimintaan vaikutushakuisesti. Vaikka toimintamme painottuu kannaltamme keskeisiin kysymyksiin, edustajiem-

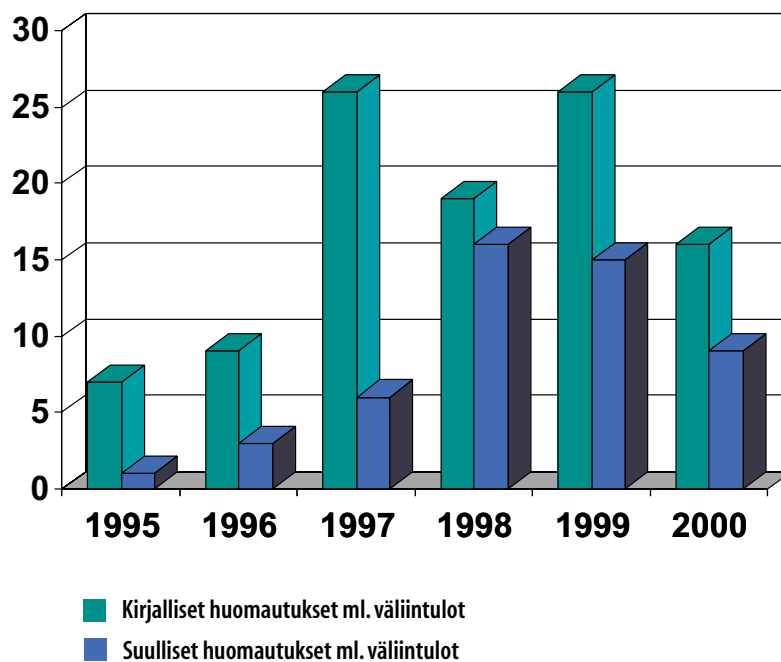
me on hallittava koko asialista. Ei voi olla kysymystä, johon Suomella ei ole kantaa, vaikka aina ei olisikaan kysymys meille kansallisesti keskeisestä asiasta. Tämän vuoksi Suomen ulkoasiainhallinto on joutunut perehtymään aikaisempaa useampiin asioihin ja alueisiin sekä luomaan valmiuden nopeaan kannanmuodostukseen. Vaikutusvalta ei kasva ilman panostusta.

Asioiden määrän kasvun ohella unionin jäsenyys on tuonut uusia toimintatapoja, jotka ovat lisänneet ulkoasiainhallinnon tehtäviä. Unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan pääasiallinen toimintamuoto on jäsenvaltioiden keskinäistä koordinaatiota. Sitä toteutetaan pääkaupunkien välisenä viestiliikenteenä (12500 viestiä vuodessa), työryhmäkokouksina Brysselissä (300 kokousta vuodessa) ja koordinaatiokokouksina muualla maailmassa olevien EU-maiden edustustojen kesken. New Yorkissa EU-maiden YK-edustustojen kesken järjestetään 1200 EU-koordinaatiokokousta vuodessa. EU-jäsenyys on karsinut kansallisen esiintymisen tarvetta monenvälisissä yhteyksissä, mutta samalla vaikuttaminen EU:n sisäiseen kannanmuodostukseen edellyttää kattavaa ja aktiivista osallistumista. Rakentava osallistuminen EU-koordinaatioon on johtanut Suomen vaikutusvallan ja näkyvyyden kasvuun. Tämä näkyi hyvin Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella. Aseman säilyttäminen vaatii jatkuvaa työtä ja valmiuksien kehittämistä.

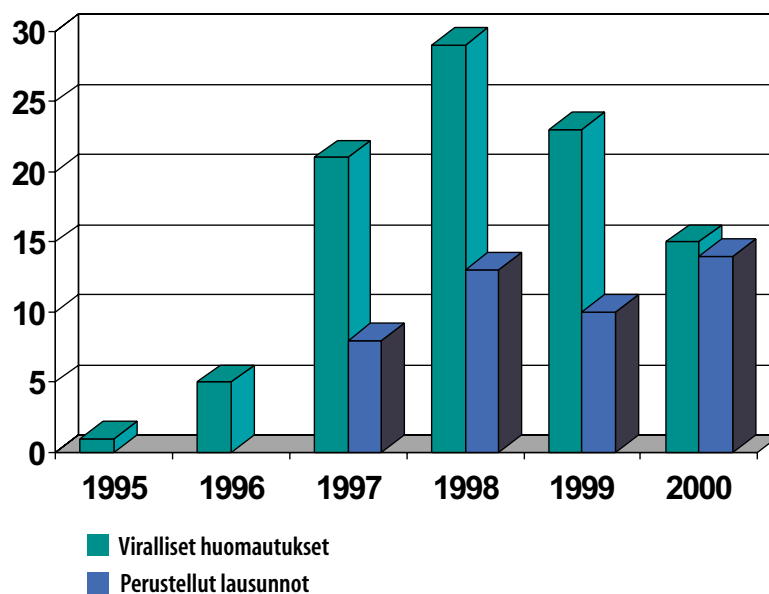
EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP) koskevat asiat ovat UM:n valmisteluvastuulla. Unionin pyrkimys vahvistaa ulkoista rooliaan ja toimintakykyään on viime vuosina johtanut useisiin uudistuksiin, jotka ovat asettaneet unionille ja jäsenmaille uusia tehtäviä. Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittyminen merkitsee unionin sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan valmiuden luomista. Se on tuonut uuden ja vaativan toimintakentän unionille ja sen jäsenmaille. Ulkoministeriö toimii näissä kysymyksissä läheisessä yhteistyössä puolustusministeriön ja sisäasiainministeriön kanssa.

EU-asioita koko valtioneuvoston koordinoiva EU-sihteeristö siirrettiin vuonna 2000 valtioneuvoston kansliaan. Ulkoministeriö vastaa oman toimialansa kysymyksistä. Tämän lisäksi UM:llä on päävastuu EU:n laajentumiseen liittyvässä neuvotteluprosessissa tarvittavasta kansallisten neuvottelutavoitteiden yhteensovittamisesta. Tämä tapahtuu UM:n johtamassa laajentumisjaostossa. Ulkoministeriö osallistuu myös

Suomea koskevat
EY:n tuomioistuintapaukset 1995-2000



Suomea koskevat EY:n
valvontamenettelyt 1995-2000



EU:n neuvoston laajentumistyöryhmään. Kansallisen valmistelun tavoitteena on turvata Suomen edut EU:n laajentuessa.

Ulkoministeriö toimii valtionasiamiehenä EY:n tuomioistuimissa vireillä olevissa asioissa ja vastaa komission Suomea vastaan kohdistamiin rikkomusmenettelyihin. Kysymys on Suomen lainsäädännön ja suomalaisten näkemysten puolustamisesta EY:n tuomioistuimissa. Samalla vaikutetaan koko EU:n oikeusjärjestelmän keskeiseen sisältöön. Esillä olevilla jutuilla on usein suuria valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Valtionasiamiehen toimesta hoidettavien juttujen kirjo on laaja. Tällä hetkellä esillä on muun muassa: Natura-2000 -verkosto, Suomen autoverotus, Suomen sairausvakuutuskorvausjärjestelmä, polttoöljyjen verotus, lintujen kevätmetsästys, ympäristönäkökohtien huomioiminen julkista liikennettä kilpailutettaessa ja Suomen toimivalta solmia lentoliikennesopimuksia kolmansien valtioiden kanssa.

Ulkoministeriö valtionasiamiehenä hoitaa useita kymmeniä juttuja vuosittain.¹ Useissa maissa tehtävään käytetään apuna yksityisiä asianajajia. Suomessa ulkoministeriön EY-tuomioistuin- ja valvontayksikkö edustaa valtion hallinnossa erityisasiantuntemusta asiansajossa EY:n tuomioistuimissa.

Komissio on tänä vuonna käynnistänyt Suomea kohtaan 17 uutta EY 226 artiklaan perustuvaa valvontamenettelyä virallisilla huomautuksilla sekä antanut Suomelle kuusi perusteltua lausuntoa. Kanteita Suomea vastaan on yhteisöjen tuomioistuimissa tällä hetkellä vireillä seitsämän.

Suomen asiamiehinä yhteisöjen tuomioistuimissa ovat toimineet ulkoministeriön virkamiehet. Tuomioistuin- ja valvonta-asioita koskevat Suomen kannat on käsitelty EU-asoiden komiteassa, sen alaisissa jaostoissa tai EU-ministerivaliokunnassa. Suomen hallituksen kannanotot on valmisteltu UM:n johdolla toimivissa eri ministeriöiden edustajista koostuvissa työryhmissä.

EU-jäsenyys merkitsi **kauppapoliittisen** asialistamme huomattavaa laajentumista. Osallistumme kaik-

keen EU:n sisäiseen keskusteluun, josta aikaisemmin olimme ulkopuolella. Haluamme näkyä ja kuulua jäsenmaana EU:ssa. Uskottavuutemme riippuu siitä, kuinka edustustoverkkomme EU-maissa toimii. Emme voi olla yksin Brysselin varassa. EU-jäsenyys on johtanut tuntuvaan työmäärän kasvuun, sillä kanta yhteisöpäätöksiin on valmisteltava siitä huolimatta, onko Suomella niihin suurta intressiä vai ei. Kauppapolitiikan alalla on tärkeäksi käynyt laajojen, horisontaalisten tehtäväkokonaisuuksien hallinta ja kyky yhdistää eri lähteistä saatavaa tietoa vallitsevaan poliittiseen ja kauppapoliittiseen tilanteeseen.

Kauppapolitiikka kuuluu keskeisiltä osiltaan EY:n toimivaltaan ja yhteisö edustaa jäsenmaitaan kansainvälisissä kauppapoliittisissa järjestöissä, kuten Maailman kauppajärjestössä (WTO). EU:n jäsenyys on myös kauppapolitiikan alalla merkinnyt Suomen ulkomaiden yhteyksien ja vaikutusmahdollisuuksien lisääntymistä, erityisesti markkinoille pääsyn edistämisessä ja kansainvälisen säännösten kehittämisessä.

EU:n jäsenyyden kautta Suomi on liittynyt monilukuisiin uusia kaupallisia preferenssijärjestelyjä sisältäviin sopimuksiin. Tämä on oleellisesti lisännyt seurattavien kysymysten lukumäärää. Samalla on käynyt EU:n rahoituksen avulla mahdolliseksi edistää Suomen kauppapoliittisia etuja kolmansien maiden markkinoilla ja lähialueilla.

EU:n jäsenyys on merkinnyt sopeutumista toimintaan, jossa kauppapolitiikkaa käytetään poliittisten tavoitteiden välineenä ja jossa EU:n jäsenmaiden heterogeenisuus ja taloudellisen rakenteen eroavuudet vaikuttavat voimakkaasti kauppapolitiikan painopisteiden ja kilpailuaseman vahvistamiseksi käytettävien keinojen valintaan.

Ulkoasiainhallinnon kauppapoliittisista tehtävistä yksi keskeisimmistä on Euroopan yhteisön (EY) yhteisen kauppapolitiikan kansallinen valmisteluvastuu ja kantojen yhteensovittaminen. Siitä merkittävän osan muodostaa WTO:n säännönmukaisen toiminnan ja kauppaneuvottelujen kansallinen valmistelu sekä osallistuminen EY:n kantojen muokkaamiseen ja neuvotteluihin. Kauppapolitiikan valmistelussa yhteistyö muiden viranomaisten ja etujärjestöjen kanssa sekä enenevässä määrin myös yhteydenpito kansalaisyhteiskuntaan korostuu. Kauppapolitiikan kansallisen valmistelun ja edustautumisen keskittäminen on vastavasti lisännyt päätöksenteon koherenssia.

¹ *Ulkoasiainministeriö toimittaa eduskunnalle puolivuositain kertomuksen Suomen hallituksen toimista EY-tuomioistuinasioissa sekä valvontamenettelyssä. Kertomus sisältää lyhyen kuvauksen kaikista vireillä olleista asioista.*

Ulkoasiainhallinnon kauppapoliittinen osaaminen ja sen toiminnan erityisominaisuudet ovat tarpeen kansainvälisissä kokouksissa. Ulkoasiainhallinnon keskeinen osaamisalue on hyvän asiantuntemuksen lisäksi diplomatiassa ja neuvottelutaidossa, kyvyssä nähdä milloin ja millaiset interventiot kulloisenkin prosessin edistämiseksi ovat tarpeen. Erityisosaaminen liittyy ennen muuta kaupan monenkeskisen säännösten ja EY:n kauppapoliittisen päätöksenteon tuntemukseen. Suomen kauppapoliittiset kannanotot ja linjaukset valmistellaan keskeisiltä osiltaan ulkoasiainhallinnossa muiden viranomaisten vastatessa kansallisen säännösten hallinnasta tai EY:n kauppapoliittisten instrumenttien soveltamisesta.

Jäsenyytemme Euroopan unionissa on liittännyt Suomen entistä tiiviimmin maailmanlaajuisiin kysymyksiin ja tuonut meille kanssakäymistä tuntuvasti laajemman maajoukon kanssa. Jäsenyys on monipuolistanut mahdollisuuksiamme ja velvollisuuksiamme osallistua kehitysyhteistyöpolitiikan muotoiluun teoreettisella ja käytännöllisellä tasolla.

Euroopan yhteisö on maailman keskeisiä kehitysavun antajia. Se käyttää vuosittain lähes 30 miljardia markkaa kehitysyhteistyöhön. Tämän lisäksi käytetään huomattavia summia sellaisten maiden avustamiseen, joita ei lasketa kehitysmaiksi. Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi Itä-Euroopan ja Balkanin maat.

Suomen näkökulmasta Euroopan yhteisö käyttää huomattavasti varoja kehitysyhteistyöhön, ja osallistuminen niiden ohjaamiseen on suuri haaste hallinnollemme. Meille ei voi olla yhdentekevää, minne ja miten nämä merkittävät rahasummat kanavoidaan. Euroopan integraatioprosessin tiivistyessä unionin merkitys tulee kasvamaan entisestään. Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) olennainen osa on kehitysyhteistyö, joka on keskeinen elementti unionin jäsenmaiden suhteissa kehitysmaihin. Koherenssin varmistaminen näissä kysymyksissä on ensiarvoisen tärkeää.

2.5. Ulkoasiainhallinnon palvelurooli ja suomalaisten etujen valvonta ulkomailla

Ulkoasiainhallinnon rooli suhteessa kansalaisyhteiskuntaan on muuttunut. Lisääntynyt avoimuus ja uudet yhteydenpitomuodot lisäävät kosketuspintaa muuhun yhteiskuntaan päin ja edellyttävät panostamista. Tämä koskee koko ulkoasiainkenttää, mutta erityisesti ihmisoikeuspolitiikkaa, ympäristöpolitiikkaa, asevalvontaa, kehitysyhteistyötä eli kaikkia niitä kysymyksiä, jotka ovat esillä kansalaiskeskustelussa ja joissa ulkoasiainhallinnolla on palvelutehtävä. Yksittäisten suomalaisten avustaminen ulkomailla on ulkoasiainhallinnon tärkeä työmaa. Myös kansalaisten oikeuksia muissa pohjoismaissa valvotaan,

Ulkoasiainhallinnon täytyy jatkuvasti ja oma-aloitteisesti parantaa suoritustaan, kehittää vuorovaikutusta ympäröivän yhteiskunnan kanssa, vastata odotuksiin ja heijastaa muuttuvia tarpeita. Eduskunta, poliittiset puolueet, etujärjestöt, tiedotusvälineet ja kansalaisyhteiskunta sekä muut ministeriöt ovat ulkoasiainhallinnon säännöllisiä ja tärkeitä keskustelukumppaneita.

Suomen avautuminen uudenlaiseen kansainvälisyyteen on lisännyt suomalaisten – kansalaisten ja yhteisöjen – kontaktipintaa ulkoasiainhallintoon ja kiinnostusta sen toimintaan. Ulkopoliittikka ja ulkoasiainhallinnon toiminta ovat tänään kansalaisyhteiskunnan ja median normaalin keskustelun kohteena. Tämä vaatii ulkoasiainhallinnolta uudenlaista, avoimempaa ja tehokkaampaa viestintää. Ulkoasiainhallinto kehittää verkkopalveluitaan ulkomaista viestintäänsä sekä kansalaistiedotusta ja kansalaispalvelua silmälläpitäen. Huhtikuussa 2001 ulkoasiainministeriön johdolla toiminut kansalaiskeskustelu internetissä valtiovarainministeriön ”otakantaa”-foorumilla neljän ministerin suorine chat-keskusteluineen oli esimerkki uusista ja toimivista kanavista vuoropuhelun lisäämisessä.

Konsulipalvelut ovat kautta aikojen olleet itsenäisille valtioille kuuluvia oikeuksia ja tehtäviä. Ulkomi-

nisteriö ja edustustot avustavat ja suojaavat suomalaisia maan rajojen ulkopuolella. Konsulipalvelut ovat ulkoasiainhallinnon perinteinen palvelu, jota kukaan muu ei valtionhallinnossa anna. Konsulipalvelut ovat osaksi säädöksiin perustuvaa toimintaa, mutta tapaukset vaihtelevat ja käytännön työ on kokeneiden ammatti-ihmisten käsityötä. Konsulipalvelulaki vuodelta 1999 on ulkoministeriön ja lainsäätäjän välinen sopimus siitä millaisia palveluja ja missä laajuudessa palveluja suomalaisille annetaan. Konsulipalvelut on kirjattu

ministeriön toiminta-ajatukseen ”valvoo suomalaisten etuja ja oikeuksia ulkomailla”. Tässä asiakaspalvelussa UM:n tärkein voimavara on hyvin tehtäviinsä koulutettu, ammattitaitoinen ja motivoitunut henkilöstö, jonka koulutukseen panostetaan jatkuvasti. Yhdessä kansalaisjärjestöjen kanssa pyritään yhteisesti tärkeiksi tunnustettuihin tavoitteisiin. Esimerkkinä mainittakoon yhteistyö Kaapatut lapset ry:n kanssa lapsikaappaus-ten ennakolta ehkäisemiseksi ja hoitamiseksi.

KONSULITEHTÄVIÄ	1998	1999	2000
Isyyden selvittäminen	139	183	185
Elatus-, huoltosopimus- ja elatusmaksuasias	358	325	449
Lapsikaappaukset	23	15	14
Lausunto vihkioikeudesta ulkomailla	15	20	26
Varojen välittäminen/antaminen takaisinmaksusitoumusta vastaan hädänalaiseen asemaan joutuneelle	251	190	203
Ulkomailla sairastuneen avustaminen	88	85	208
Kuolintapaukset	167	147	150
Asiakirjojen hankkiminen, osoite- ja henkilötiedustelut ulkomailla	1000	1309	1500
Viranomaisten tiedoksianto- ja oikeusapupyynnöt	501	366	749
Pidätetyt ja vangitut Pohjoismaiden ulkopuolella, jotka UM:n tiedossa	188	200	143
Rikoksenteikijän luovutustapaukset ja tuomittujen siirrot Pohjoismaiden ulkopuolella, jotka UM:n tiedossa	25	12	10
Jäämistövarojen vastaanotto ja tilitys ulkomailta	24	30	32
Omaisille tilitettyjä jäämistövaroja yhteensä	8,1 milj.	4,3 milj.	20,7 milj.

Ulkomailla ulkoasiainhallinnon palvelut tukevat kansalaisia sananmukaisesti kehdosta hautaan, suomalaislapsen syntymän rekisteröinnistä ja isyys- ja elatusvelvollisuusasioista aina ulkomailla kuolleen suomalaisen kotiinkuljetuksen järjestämiseen. Edustustot huolehtivat hädänalaisessa asemassa olevista suomalaisista, sairastuneista ja muuten syystä tai toisesta pulaan joutuneista. Edustustot myös järjestävät suomalaisille mahdollisuuden äänestää kansallisissa vaaleissa.

Ulkoministeriö edustustoineen toimii ulkomailla matkustavien suomalaisten suojana vaikeuksien sattuessa. Vuonna 2000 ulkomailla matkusti 6,5 miljoonaa suomalaista. Vain pieni osa heistä tarvitsi konsulisuojelua, mutta vahinkoja sattuu ja ulkoasiainhallinto pyrkii konsulipalvelujen avulla lieventämään ja ehkäisemään niiden vaikutuksia. Suomalainen odottaa apua suomalaisesta toimipisteestä ja edustustojen konsulitehtävien määrä lisääntyy. Esimerkiksi Suomen Lontoon-suurlähetystössä konsuliasiat ovat muutamassa vuodessa kaksinkertaistuneet. Suomalaisia on Iso-Britanniassa 15 000-20 000 ja lukumäärä kasvaa yhä useamman suomalaisen opiskellessa tai tehdessä työtä maassa. Suomalaisia sairaanhoitajia on Iso-Britanniassa jo parisen tuhatta. Vastaavia esimerkkejä on muissakin Euroopan maissa. Kasvava ulkomailla asuvien suomalaisten joukko tarvitsee kasvavassa määrin konsulipalveluja. Vaikeat tapaukset – huumeisiin, raiskauksiin ja kuolemantapauksiin liittyvät - näyttävät lisääntyvän muitakin nopeammin. Matkustusturvallisuustietoa jaetaan mm. UM:n verkkosivuilla. Konsulipalvelusite, jota on jaettu rajanylityspaikoille, selvittää suomalaisille konsulipalveluihin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

Ulkoasiainhallinto vastaa passien myöntämisestä Suomen kansalaisille ulkomailla. Kansainvälistymisen ja Euroopan unionin vapaan liikkumisen myötä yhä useampi suomalainen on ulkomailla. Ulkomailla myönnettävien passien lukumäärät kasvavat. Asiakaspalvelun parantamiseen panostetaan mm. ottamalla käyttöön uudistettu passi-atk-järjestelmä.

Ulkoasiainhallinto turvaa Suomen etuja viisumipolitiikan alalla vaikuttaen EU-maiden yhteiseen maahanpolitiikkaan ja viisumikäytännön kehittämiseen. Suomen liityttyä Schengen-järjestelyihin. EU:n tulevaisuuskeskustelussa on esitetty, että unionilla tulisi olla yhteiset viisuminantopisteet kolmansissa maissa. Tämä saattaa olla huomispäivän todellisuutta, mutta toistaiseksi yhtenäisviisumin myöntäminen säilyy tiukasti jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten käsissä. Suomen edustustoista eniten viisumeita myönnetään Pietarissa, missä Suomen pääkonsulaatti tuottaa niitä kahdessa vuorossa 200 000 vuodessa.

Suomen rajojen ulkopuolella asuu 1,3 miljoonaa suomalaista. Ulkosuomalaiset ovat integroituneet uusiin kotimaihinsa ja saavuttaneet asemia ja tehtäviä, jotka usein ovat tärkeitä myös entisen kotivaltion nä-

kökulmasta ja tukevat Suomen pyrkimyksiä. Ulkosuomalaiset nähdään Suomen tärkeänä voimavarana ulkomailla. Ulkosuomalaisilla on tärkeä rooli Suomietouden välittäjinä ja levittäjinä asuinmaissaan. Osoituksena yhteenkuuluvuudesta ovat lisääntyvä yhteistyö ulkosuomalaisyhteisöjen ja edustustojen välillä ja ulkosuomalaisten halukkuus toimia edustuston hyväksi mm. apuna ennakkoäänestysten järjestelyissä. Ulkosuomalaisparlamentti on kolmen toimintavuotensa aikana saanut vakiintuneen aseman ulkosuomalaisten etujen puolesta puhujana. Tämä korostuu mm. hallituksen ehdotuksessa ulkosuomalaispoliittiseksi ohjelmaksi, jossa ulkosuomalaisparlamentti on saanut virallisuutoisen aseman. Ulkoministeriö on puoltanut kaksoiskansalaisuuden toteuttamista Suomessa. Kaksoiskansalaisuus on toteutumassa ja tätäkin kautta ulkosuomalaisten merkitys tulee kasvamaan.

2.6. Kotimaisen koordinaation haaste

Ulkoasiainhallinto ei ole vain valtion ulko- ja turvallisuuspoliittisen johdon työväline vaan se palvelee koko yhteiskuntaa, valtio- ja kuntayhteisöä sekä moninaisia sidosryhmiä. Toimintaympäristössämme tapahtuneet muutokset ovat lisänneet kansainvälisesti toimivien suomalaisviranomaisten määrää. Edustustomme maailmalla ovat kaikkien ministeriöiden käytössä, ja niissä toimii merkittävä määrä eri hallinnonalojen erityisasiantuntijoita. UM:n hallinnoima ulkomaanedustus on Suomen ainoa maailmanlaajuinen toimipisteverkko, ja sellaisena ainutlaatuinen väline ja vahvuustekijä muillekin sektoreille. Hallinnonalojen kansainvälisten toimintojen kytkeminen olemassaolevaan, toimivaan verkkoon on selvästi edullisempaa kuin omien erillisten toimipisteiden perustaminen.

Muiden kotimaisten kansainvälisten toimijoiden määrä valtionhallinnossa ulkoministeriön rinnalla on kasvanut merkittävästi viimeisen vuosikymmenen aikana. Kansainvälisen toiminnan kasvu koskee koko valtionhallintoa ja yhteiskuntaa. Valtionhallinnon sektoriministeriöillä on keskeisiä rooleja kansainvälisessä toiminnassa. Ne toimivat suoraan oman alansa kysymyksissä EU:ssa ja niiden omat kansainväliset yhteydet ovat lisääntyneet. Eri ministeriöiden kansainvälisten, erityisesti EU:n mukanaan tuomien tehtävien kasvun myötä kansallisen koordinaation merkitys ja UM:n osuus siinä korostuu. Globalisaatio vaatii valtionhallinnon integroinnin lisäämistä ja tehokasta toimintaa, nopeaa reagointia ja Suomen etujen aktiivista edistämistä. Ulkoasiainhallinto on ainoa globalisaatiota koko laajuudessaan seuraava viranomainen.

2.6.1 Viranomaiset

EU:n sisäisessä valmistelutyössä – siltä osin kun se ei kuulu ulkoministeriön suoranaiseen tehtäväalueeseen – muut ministeriöt ovat löytäneet oman roolinsa. Valtioneuvoston kanslia yhteensovittaa eri ministeriöissä käsiteltävien Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn. Useassa ministeriössä olevan asiantuntemuksen koordinoiminen ja kokoaminen kansalliseksi osaamiseksi on osoittautunut suomalaiseksi vahvuudeksi, jonka toteuttaminen vaatii työtä kaikissa ministeriöissä ja erityisesti ulkoasiainhallinnossa, jolle kansainvälisten asioiden yhteensovittaminen on määrätty. Ulkoministeriön tehtävänä on toimia näiden ministeriöiden tiedollisena ja logistisena tukena etenkin ulkomailla, mutta myös kotimaassa. Kansainvälisissä asioissa korostuu yleisseurannan tarve, koska sektorit liittyvät toisiinsa ja asioiden kehitys riippuu eri maiden sisäpoliittisesta asetelmasta.

Ministeriöt joutuvat yhä enenevässä määrin tekemisiin keskenään asioiden ja ongelmien vaatiessa hallinnonalojen yhteistyötä. Koska ulkoasiainministeriö vastaa valtion suhteista muihin valtioihin, se toimii valtionhallinnossa koordinaattorina ja tiedonvälittäjänä asemamaan viranomaisiin päin usein myös sektoriministeriöiden toimialoilla. UM:n merkitys korostuu pitävän ja yhdenmukaisen Suomen kannan muodostamisessa kansainvälisellä näyttämöllä. Ulkoasiainministeriö tarjoaa asemamaakohtaista tietämystä sek-

toriministeriöille myös kahdenvälisten sopimusten harkinta- ja neuvotteluvaiheessa.

Ulkoasiainhallinnon vuorovaikutus eduskunnan kanssa on tapahtunut perinteisesti ulkoasiainvaliokunnan kautta. Suuresta valiokunnasta on tullut merkittävä vuorovaikutuskanava ulkoministeriön ja eduskunnan välillä. EU-asioiden myötä ulkoasiainhallinnon yhteydet myös muihin valiokuntiin ovat moninkertaistuneet. Valtiosopimusasiat ovat tärkeä yhteinen toimialue. Uuden perustuslain ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön johdosta eduskunnan suostumusta edellyttävien kansainvälisten sopimusten määrä on moninkertaistunut aikaisempaan tilanteeseen nähden. Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan asettanut uusia laadullisia ja muodollisia kriteereitä kansainvälisiä sopimuksia koskeville hallituksen esityksille. Eduskunta on myös yleisesti peräänkuuluttanut lainsäädännön laadun parantamista. Ulkoasiainministeriö on valmistellut eduskunnalle valtioneuvoston selonteot Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta. Tarkoituksena on, että eduskunnalle annetaan sopimuspoliittinen selonteko säännöllisesti.

Jokseenkin kaikki suomalaiset toimijat odottavat ulkoasiainhallinnolta lisäpanostusta tiedonvälittäjänä ja yhteistyökumppanina. Tämä käy ilmi seuraavista yhteistyötahojen antamista lausunnoista (lausunnot kokonaisena erillisessä liiteosassa).

Tasavallan presidentillä ei ole omaa valmistelukoneistoa, joten Tasavallan presidentin kanslia (TPK) tukeutuu kansainvälisten asioiden seurannassa ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan valmistelussa ulkoasiainministeriöön. Keskeisessä asemassa ovat UM:n tuottama asiakirja-aineisto ja analyysit. Tärkeitä asiakokonaisuuksia ovat Venäjä, Suomen lähialueet, EU:n YUTP, EU:n laajentuminen ja kehitys, NATO, Yhdysvallat ja Länsi-Balkan. TPK:n näkemyksen mukaan ulkoministeriön tulisi rohkeammin esittää arvioitaan tulevasta kehityksestä ja keinoista, joilla kehitykseen voitaisiin vaikuttaa. Toiminnan tavoitteellisuutta ja vaikuttavuutta voitaisiin lisätä esimerkiksi asettamalla kysymys: ”Mitä EU:n tulisi tehdä, että se edistäisi Suomen etuja ja Suomen ajamia ulkopoliittisia tavoitteita?”. Vierailujen ja muiden suurten tapahtumien järjestelyissä UM:n protokolla- sekä lehdistö- ja kulttuuriosaston panos on TPK:n mielestä merkittävä. Tasavallan presidentin kanslia katsoo, että ulkoasiainhallinnon organisaation

kehittämistä kohti suurempaa joustavuutta on jatkettava.

Valtioneuvoston kanslian (VNK) kannalta UM:n rooli on erityisen keskeinen EU-asioiden hoidossa sekä pääministerin kansainvälisen toiminnan valmistelussa ja toteutuksessa. Pääministerin kansainvälisesti kasvanut rooli asettaa UM:lle vaatimuksia yhteistyön tiivistämiseksi VNK:n kanssa. Ulkoministeriön johdolla valmistellaan Suomen kantoja moniin hankkeisiin, joissa VNK:lla on toimivaltaa tai erityisintressi. Tällaisia Suomen ulkopolitiikan painopistealueita ovat EU:n laajeneminen, pohjoinen ulottuvuus ja yhteistyö Venäjän kanssa. VNK alleviivaa UM:n ja valtioneuvoston yhteensovitusjärjestelmien merkitystä näiden tehtävien hoidossa ja katsoo, että Venäjä-suhteiden seurantaan ulkoministeriössä tulee varata riittävät resurssit. Hallituksen tavoitteena on aikaansaada EY:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Ministeriö toimii aktiivisesti tämän tavoitteen saavuttamiseksi läheisessä yhteistyössä VNK:n ja oikeusministeriön kanssa.

Olenainen UM:n rooli on pääministerin vierailujen ja Eurooppa-neuvostojen sisällöllisessä valmistelussa. UM osallistuu keskeisesti EU-asioiden valmisteluun mm. EU:n ulkosuhteita, EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, EU:n kauppapolitiikkaa ja EU:n kehitysyhteistyötä koskeissa asioissa sekä EY:n tuomioistuimessa käsiteltävissä asioissa. UM hoitaa yleisten asiain neuvoston (YAN) kokousten valmistelua. YAN:n rooli on merkittävä em. toimialojen lisäksi Eurooppa-neuvostojen valmistelussa ja horisontaalisten asioiden käsittelyssä. VNK:n näkemyksen mukaan EU-toiminnan kehittäminen ja vahvistaminen UM:ssä on ensiarvoisen tärkeää. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että UM:ssä on turvattava riittävät resurssit paitsi EU:n ulkoisen toiminnan painopistealueita hoitaville yksiköille myös EU-asioiden yhteensovittamistehtävissä.

Oikeusministeriö (OM) on tyytyväinen siihen, että useissa EU-maissa olevissa Suomen suurlähetystöissä on oikeusministeriön toimialaan liittyvää asiantuntemusta. Se pitää EU-edustuston riittävän kapasiteetin turvaamista tärkeänä. EU-maissa olevien lähetystöjen raportointi on OM:lle hyödyllistä ja se toivoo raportoinnin laajentuvan. Myös EU-hakijamaissa olevissa Suomen edustustoissa tulisi olla oikeusasioden asiantuntemusta. OM:lle on myös tärkeää, että haki-

javaltoissa sijaitsevilla edustustoilla on riittävät resurssit. Ulkoasiainhallinnon edustautumista Turkissa tulisi vahvistaa perustamalla konsulaatti Istanbuliin rikollisuuden vastaisen taistelun ja rikosoikeudellisen yhteistyön tehostamiseksi. OM pitää suotavana, että Moskovan suurlähetystössä tai Pietarin konsulaatissa olisi ministeriön toimialaan liittyvää asiantuntemusta. Lainvalmistelussa on yhä tärkeämpää nopean ja luotettavan tiedon saaminen oikeudellisesta tilanteesta kulloinkin kiinnostavissa maissa. Tässä tiedon hankkimisessa on voitu hyödyntää suurlähetystöjen panosta. Oikeusministeriö on ollut tyytyväinen UM:ltä saamaansa tukeen järjestettäessä korkean tason vierailuja Suomen ja EU-hakijamaiden välillä.

Sisäasiainministeriölle (SM) UM:n koordinoiva rooli kansainvälisissä suhteissa on erittäin tarpeellinen. EU-jäsenyyden myötä on kansalaisten liikkuminen ja väliaikainen asuminen Euroopassa ja pohjoismaissa lisääntynyt. Poliisi on kokenut yhteistyön UM:n kanssa eri kansainvälisissä järjestöissä erittäin myönteisenä. Poliisihallinto on saanut tukea ulkoministeriöltä mm. kahdenvälisiä rikostorjuntasopimuksia neuvotellessaan. Poliisin ylijohdo toivoo, että UH jatkossakin osallistuu koordinoivana organisaationa kansainvälisten multilateraalisten yleissopimusten valmisteluun ja niiden kansalliseen voimaansaattamiseen. EU:ssa valmisteltavat siviilikriisinhallintaan liittyvät toimet asettavat uusia yhteistyöhaasteita sisä- ja ulkoasiainhallintojen yhteistyölle. Yhteistyö huumausaine- ja talous- sekä muun rikollisuuden torjumisessa Baltian maiden ja Venäjän suunnalla on ollut hyvää ja hedelmällistä. SM toteaa, että UM:n ja SM:n välinen yhteistyö rajoihin liittyvien asioiden valmistelussa ja koordinoinnissa on toiminut hyvin. EU:n laajentuminen merkitsee uutta haastetta tälle yhteistyölle. EU-poliisiyhteistyön kautta ovat esille nyt nousemassa naiskaupan vastustaminen, alikäisten hyväksikäytön ehkäisy ja rahanpesun torjumiseen liittyvät toimet. Lausunnessaan SM kiinnittää huomiota hallintoyhteistyön jäykkyyteen ja UM:n virkamiesten tiheään vaihtuvuuteen.

Puolustushallinnon (PLM) ja ulkoasiainhallinnon välinen yhteistyö on tiivistynyt huomattavasti viimeisten vuosien aikana. Ministeriöiden välistä avoimuutta ja suoraa virkamiesvaihtoa halutaan kehittää. Hallinnollisia vaikeuksia on ajoittain ollut yhteistyössä, mutta PLM:n kokemukset ovat pääsääntöisesti

myönteiset. Puolustusministeriötä edustavien henkilöiden työskentely Suomen ulkomaanedustustoissa ja kansainvälisissä järjestöissä on lisääntynyt molempia ministeriöitä hyödyttäen. Tulisikin selvittää mahdollisuudet laajentaa puolustushallinnon virkamiesten työskentelyyn nykyisten Washingtonin ja Brysselin edustustojen lisäksi. Tähän antaa aihetta myös se, että sotilas-asiamiesverkostoa ei ole pystytty ulottamaan niin laajalle kuin olisi suotavaa. Puolustusministeriö toivoo selvitetävän voiko se olla mukana UM:n aski-viestiverkossa myös viestien laatijana ja lähettäjänä, ei pelkästään vastaanottajana. Tämä on erityisesti ministeriön puolustuspoliittisen osaston toivomus koska yhteistyö UM:n kanssa tullaan keskittämään pääasiassa sinne.

Valtiovarainministeriön (VM) asiakasnäkökulma ulkoministeriöön painottuu ensisijaisesti kansainvälisiin rahoituslaitoksiin liittyviin kysymyksiin. VM:n mielestä poliittisten, kauppapoliittisten ja kehityspoliittisten näkemysten yhteensovittaminen UM:n sisällä kaipa vielä kehittämistä. Ulkomaanverkoston osalta erityistä huomiota tulisi kiinnittää niiden synergiaetujen lisäämiseen, joihin yhteistyö muiden hallinnonalojen kanssa antaa mahdollisuuden (mm. puolustus-, kriisinhallinta-, ulkomaankauppa- ja teollisuuskysymykset). VM esittää myös harkittavaksi UM:n sähköisen aski-järjestelmän avaamista soveltuvin osin myös muulle valtionhallinnolle. VM kiinnittää huomiota myös ulkomailla olevan kiinteistövarallisuuden hallinnointiin, pohjoismaiseen ja EU-yhteistyöhön resurssien mahdollisena säästäjänä, kiertäviin suurlähettiläisiin, ulkomailla paikalta palkattaviin suomalaisiin työntekijöihin sekä tulohajaukseen UM:ssä. Näitä kysymyksiä käsitellään tässä selvityksessä jokaista erikseen.

UM:n vero-osastolle ulkoministeriön rooli on välttämätön. Lausunnossaan se korostaa UM:n erityisasiantuntemusta koko valtiosopimusoikeuden alalla ja sitä kontaktiverkkoa, jonka UM:n ulkomaanedustustot antavat sektoriministeriöiden käyttöön. Monesti valtiosopimusten valmisteluvaiheessa ainoa mahdollisuus saada kontakti toiseen sopimuskomppaniin on diplomaattinen nootti, jonka saattaa perille ja jota valvoo UM edustustoineen.

Suomen Pankin (SP) mukaan yhteistyö ulkoministeriön kanssa on ollut ongelmatonta. SP arvioi, että kansainvälinen talouspoliittinen yhteistyö (IME, IBRD jne.) tapahtuu tänä päivänä pääosin valtiovarainminis-

teriön ja Suomen Pankin toimesta. Laajentuminen esim. rahatalouden alueelle ei olisi luontevaa ulkoasiainhallinnolle. Pankin näkökulmasta tärkeä ulkoasiainhallinnon tehtävä on välittää talouspolitiikkaa ja rahoitusalaan koskevaa tietoa ulkomailta. Tarvitaan luotamuksellisia henkilökohtaisia yhteyksiä ja niihin perustuvaa taustatietoa, jonka hankkimiseen ja välittämiseen Suomen Pankki katsoo UM:llä olevan hyvät edellytykset. Suomen Pankki turvautuu myös maarentoiminnassa ulkoasiainhallinnon palveluksiin ja toivoo UM:n raportoinnin leviävän Suomessa riittävässä määrin niitä tarvitseville.

Opetusministeriön (OPM) ja UM:n yhteistyö on läheistä. OPM katsoo, että sellaisten sopimusten hoito, jotka koskevat useamman ministeriön toimialaa, tulisi olla ulkoministeriössä. Tarkkarajaiset erityissopimukset, jotka selkeästi koskevat yhden sektoriministeriön toimialaa voitaisiin siirtää ao. ministeriölle. Esimerkkinä OPM toteaa, että valtioneuvoston ohjesääntöä muuttamalla kulttuurisopimukset, joita koskeva sopimusoikeudellinen vastuu nyt on UM:llä, voitaisiin siirtää opetusministeriön hoitoon. Vastaavasti sellaisten kansainvälisten järjestöjen osalta, joiden toiminta koskee useamman ministeriön toimialaa, tulisi ulkoministeriön koordinoiva rooli säilyttää. UNESCO toimii yksinomaan opetusministeriön toimialalla. Ministeriö pitää EU-jäsenyyden myötä kehiteltävää UM:n ja OPM:n välistä työnjakoa UNESCO-asioissa toimivana ja toivoo, että Pariisissa oleva pysyvä edustusto seuraisi myös järjestön substanssiasioita.

Euroopan unioniin liittymisen myötä sektorikohtaiset suhteet unionin jäsenmaihin ovat tulleet niin läheisiksi, ettei niiden hoitaminen OPM:n mielestä enää edellytä UM:ltä samanlaista välittäjäroolia kuin aikaisemmin. Sama koskee suhteita EU-hakijamaihin. OPM toivoo myös UM:n aluelinjojen käyttävän EU-koordinaattoriverkosta tiedonkulun varmistamiseksi sektoriministeriöihin. Pohjoismaisessa yhteistyössä ulkoministeriöllä on koordinoiva rooli. Nykyisen työnjaon mukaan UM:llä on sopimusoikeudellinen vastuu kahdenvälisten valtioiden välisten kulttuurisopimusten solmimisesta. Resurssit asettavat rajoituksia uusien sopimusten solmimiselle.

Maa- ja metsätalousministeriön (MMM) ja ulkoministeriön tiiviisiin suhteisiin EU-jäsenyys toi uuden, laajan yhteistyöalueen. Unionissa maatalouskysy-

mykset kuuluvat suurten ja vaikeiden asioiden joukkoon. EU:n laajentumisessa MMM:n ja UM:n yhteistyö Suomen kantojen valmistelussa on ollut erityisen hedelmällistä. MMM on ollut tyytyväinen myös UM-yhteistyöhön kansainvälisissä järjestöissä, erityisesti FAO:ssa (YK:n maatalous- ja elintarvikejärjestö). MMM katsoo kansallisessa koordinaatiossa UM:n vahvuudeksi neutraalin aseman sovitettaessa yhteen eri ministeriöiden näkökantoja. UM tuo suomalaisille neuvottelijoille kansainvälisen sopimusoikeuden kokemuksen ja asiantuntemuksen, jota substanssiministeriöille on vaikeaa saada kertymään. Uusi WTO-neuvottelukierros tulee käsittelemään maatalouskaupan vapauttamista edelleen ja myös näistä neuvotteluista odotetaan vaikeita. EU-jäsenmaiden samoin kuin muiden keskeisten osapuolten kantojen seuraaminen ja niiden kanssa käytävä keskustelu on tärkeää. MMM sanoo olevansa tyytyväinen yhteistyöhön Suomen ulkomaanedustuksen kanssa ja kokee sen jatkuvuuden erittäin tarpeelliseksi. MMM toivoo, että ulkoministeriössä turvataan myös tulevaisuudessa riittävät resurssit niillä toimialoilla, joissa yhteistyötä tehdään. Suomen kannalta metsäkysymyksillä on laajaa kansainvälistä merkitystä ja metsätalousintressiemme edistämässä myös kaukaisissa maissa sijaitsevilla pienillä edustustoilla on merkitystä. Kasvava resurssitarve korostuu myös biodiversiteettiin ja bioteknologiaan liittyvissä sopimus-kysymyksissä.

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) tarvitsee rautatie- ja maantieliikennettä koskeissa kahdenvälisissä neuvotteluissaan usein paikallisten suurlähetystöjemme apua. Sen mielestä tulee huolehtia edustustojen tasosta ja palvelukyvystä. Neuvottelujen edistymisen kannalta se toivoo, että käytettävissä olisi alan asiantuntemusta omaavia virkamiehiä. Yksittäiset kansalliset tarvitsevat ajoittain apua ulkomailla liikkueissa. Tässä ulkoministeriön edustustoverkoston apu on tarpeellista. LVM pitää myös edustustojen roolia vierailuohjelmien rakentamisessa ja läpiviennissä merkittävänä ja pitää tärkeänä, että Suomella on maailmanlaajuisen, toimiva ja riittävän kattava verkko palvelemaan Suomen tarpeita.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (KTM) katsoo, että monet ennen ulkosuhteiksi luetut asiat ovat EU-jäsenyyden myötä muuttuneet sisämarkkinakysymyksiksi. Sektoriministeriöiden oma vastuu ulkoasioiden

hoidosta on korostunut, mutta ulkoasiainhallinnossa on monella alueella syvää asiantuntemusta, jota koko valtionhallinto tarvitsee. Erinomainen esimerkki tästä on kansainvälinen valtiosopimusoikeus. KTM:n mielestä ulkoasiainhallinnon tehtävät ja yleinen rakenne vaikuttavat monella alalla sen omaan toimintaan. Yhtymäkohtia ovat yritysten kansainvälistymisen edistäminen, kauppapolitiikkaan liittyvät tehtävät, kansainväliset sijoitukset, teknologia- ja energiayhteistyö, lähialueyhteistyö sekä matkailun edistäminen. KTM toteaa, että toimintaympäristön muutoksista aiheutuvat uudistuspuaineet koskevat koko valtionhallintoa. Siksi uudistustyössä tulee olla jatkossakin kiinteässä yhteydessä. Esimerkiksi suurlähettiläiden toimintasuunnitelmia voitaisiin arvioida muissa ministeriöissä.

Elinkeinoelämän voimakkaan globaalisoitumisen myötä yritykset eivät ole samalla tavalla kuin ennen riippuvaisia ulkomaanedustuksen tai kaupallisten shteerien verkostoista. Oleellista on varmistaa, että edustustot pystyvät edistämään ja valvomaan Suomen intressejä riittävän syvällisesti ja laaja-alaisesti siellä missä tähän on tarve. Kiertävien suurlähettiläiden järjestelmää voitaisiin lisätä. KTM viittaa Finpron kokemuksiin alueellisista keskuksista. Alueellisen asiantuntemuksen lisäksi KTM toivoo UM:n voivan paneutua syvällisesti myös muuttuviin substanssialueisiin. Esimerkkinä se mainitsee ilmastopolitiikan, joka yhä selvemmin rasittaa maailmanpolitiikan suurten toimijoiden suhteita. Myös KTM toivoo UM:n aski-tietojärjestelmän avautumista muiden ministeriöiden virkamiehille.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) pitää yhteistyötä ministeriöiden välillä rakentavana. Hallitustenvälisen yhteistyön koordinaatiossa ministeriö korostaa ministeriön – ei alaistensa virastojen tai laitosten – linjauksista. STM toivoo UM:n yleispoliittisen raportoinnin laajentuvan myös globalisaatiokehitykseen ja hyvinvointiin liittyviin kysymyksiin. Koska sosiaali- ja terveyssektorin kansainvälisen yhteistyön kasvavat velvoitteet eivät ole hoidettavissa STM:n budjettiraameissa se toivoo koordinoitua UM:n kanssa. STM katsoo, että tärkeä tulevaisuudenhaaste ulkoasiainhallinnolle on tasapainon löytäminen kansalaisten tarpeiden ja annettavan konsuli- ym. avun ja neuvonnan välille. STM:n mukaan YK-edustustojen (New York, Geneve) henkilöstöresurssien väheneminen on heijastunut Helsinkiin ja sektoriministeriöihin kasvaneina tuki- ja

ohjeypyntöinä. Myös UM:n Helsingin päässä YK-asioihin kiinnitetyt henkilöresurssit tuntuvat STM:n mielestä pieniltä. Mikäli ulkomaanedustuksen resurssit vielä supistetaan, pitäisi pohtia miten pitkälle tätä on mahdollista jatkaa ilman, että tarpeelliset kahdenväliset suhteet kyseiseen maahan vaikeutuvat.

Työministeriö pitää Suomen ulkomaanedustustojen koko valtionhallintoa palvelevaa toimintaa myönteisenä piirteenä ja toivoo sitä kehitettävän edelleen. Schengenin säännösten uskotaan kasvattavan edustustojen työmäärää ja työvoimaperusteinen maahanmuutto lisää edustustoissa asioiden ulkomaalaisten määrää.

Edustustot tarjoavat työministeriölle arvokasta tietoa työmarkkinoista ja moninaisista EU-kysymyksistä. Islamabadin EU-suurlähettiläät laativat yhteisen ja erittäin hyödyllisen analyysin lapsityövoiman käytöstä Pakistanissa. Työministeriö korostaa ulkosuomalaisten merkitystä Suomen merkittävänä voimavarana ja toivoo, että edustustomme tiivistäisivät yhteydenpitoa asemamaidensa ulkosuomalaisyhteisöihin niitä tukien. Ulkomaalaisten oleskelu- ja työlupahakemusten käsittelyä varten ministeriö toivoo riittävästi koulutettua henkilöstöä ja pitää ulkoasiainhallinnon roolia lähialueyhteistyössä merkittävänä.

Ympäristöministeriö korostaa varsinkin globalisaatiokehityksen aiheuttamaa kansainvälisen toimintaympäristön voimakasta muuttumista. Ulkoasiainhallinnon odotetaan sisällyttävän ympäristö- ja kestävä kehityksen näkökulma kattavasti ja koherentilla tavalla kaikkien ulkoasiainhallinnon omaan toimintaan, mm. kehitysyhteistyötavoitteisiin ja maaohjelmiin, kauppapoliittisiin suhteisiin, kansainväliseen rahoitustyöhön ja alueelliseen yhteistyöhön, EU-laajentumiseen sekä poliittisiin tapaamisiin. Laaja-alaisissa kansainvälisissä asioissa, joissa ympäristönsuojelu on yksi näkökulma tai elementti kokonaisuudesta, koordinaatiovastuu tulee säilyttää edelleen ulkoasiainhallinnolla. Ulkoasiainhallinnon asiantuntemusta ja apua tarvitaan mm. Suomen yleisten ulkopoliittisten kantojen, yleisten kansainvälisiä instituutioita koskevien kokemusten sekä maakohtaisten ympäristöpoliittisten näkemysten välittämiseen. Ulkoasiainhallinnon valtiosopimusoikeudellinen asiantuntemus on ympäristöministeriön kannalta keskeistä. Ministeriöiden välistä työnjakoa tulee kuitenkin edelleen kehittää. Edustustojen

palvelujen tarve EU-hakijamaissa on selvästi suuri ympäristöasioissa ja erittäin suuri Euroopan ulkopuolisissa maissa. Siten ympäristöministeriö painottaa edustustojen valmiuksien tärkeyttä, jotta ne tehokkaasti pystyvät välittämään Suomen ympäristöpolitiikan näkökantoja asemamaissa. Tämä korostuu erityisesti ilmastopöytäkirjan ja kestävä kehityksen prosessin kannalta. Ympäristöministeriö haluaa tulla kuulluksi UM:n hallinnonalalla olevan kansainvälisen ympäristörahoitukseen liittyvissä ratkaisuisissa.

2.6.2 Muut yhteistyötahot

Keskeiset sidosryhmät näkevät UM:n tärkeänä yhteistyökumppanina oman alansa kysymyksissä. Ulkoministeriön saama palaute elinkeinoelämän, etujärjestöjen ja kansalaisjärjestöjen piiristä osoittaa, että ministeriöön kohdistuu kasvavia odotuksia niin tiedonvälityksen kuin yhteistyömuotojen osalta.

Ulkoministeriön vuorovaikutus kansalaisjärjestöjen kanssa on monimuotoista. Kansalaisjärjestöt haluavat vaikuttaa kannaltaan tärkeisiin kansainvälispoliittisiin kysymyksiin ja tehdä UM:n rahoittamaa projektityötä eri kehitysyhteistyön lohkoilla. Ulkoministeriö tukee kansalaisjärjestöjen osallistumista esim. ETYJ:n ja YK:n kokouksiin. Kehityksensäuhteiden hoito luo laajan kontaktipinnan kansalaisjärjestöihin, yrityksiin ja rekrytointitoiminnan kautta suomalaiseen kansainvälisen osaamisen henkilövoimavaroihin. Kansalaisjärjestöjen työtä tukemalla pyritään saamaan aikaan kehitysvaikutuksiltaan tuloksellista työtä kehitysmaissa ja lähialueilla. Järjestökenttä on laaja ja tarjoaa niin toimialoittain, kokonsa puolesta kuin osaamisessakin merkittävän lisäpanoksen. Vastaavasti kansalaisjärjestöt tarvitsevat ja toivovat usein ulkoministeriön tukea toiminnalleen.

Seuraavasta käy ilmi keskeisten sidosryhmien ulkoasiainministeriölle antaman palautteen ydin. Lausunnot ovat kokonaisina erillisessä liitteessä.

Teollisuus ja Työnantajat (TT) toteaa, että kansainvälisen kauppapolitiikan kehittämässä suotuisaksi suomalaisten yritysten kansainvälisen toiminnan kannalta ulkoministeriöllä ja sen edustustoilla on keskeinen tehtävä yhteistyössä yritysten ja niiden järjestöjen kanssa. EU-jäsenyys ei ole tätä perustehtävää oleellisesti tavalla muuttanut. Julkisen sektorin pääasiallis-

na tehtävänä on huolehtia siitä, että yritysten toimintaympäristö ja –edellytykset ovat mahdollisimman suotuisat, kansainväliseen toimintaan rohkaisevat ja kannustavat, innovatiiviset ja kansainvälisessä vertailussa kilpailukykyiset. TT toivoo UM:ltä säännöllistä raportointia kansainvälisistä järjestöistä ja luotettavaa ja analyttistä riskiarviota (poliittistaloudellinen kehitys, lainsäädäntö, asemamaan vienninedistämispolitiikka) asemamaasta. Asemamaan poliittisen päätöksentekojärjestelmän tunteminen ja suhteet tärkeisiin vaikuttajahenkilöihin ovat suomalaisten yritysten kannalta keskeistä. TT odottaa ulkoasiainhallinnolta myös kontaktien avaamista asemamaahan, hyvää yritystuntemusta ja vientiponnistusten tukemista, vienninedistämistapah-tumien järjestämistä yhteistyötahojen kanssa sekä osallistumista yritysvaltuuskuntien vierailujen valmisteluun ja toteuttamiseen. Ulkoministeriöltä toivotaan tiedot-tamista asemamaassa Suomen elinkeinoelämästä ja Suomessa tapahtuvien business-tapahtumien järjestä-misestä.

Finpro pitää tärkeänä, että vienninedistämisen alueella painotetaan erityisesti UM:n ja sen edustusto- jen merkitystä viranomaistoiminnassa (kontaktit viran- omaisiin, ”ovien avaaminen”, avustaminen tarjouskil- pailuissa) ja Suomi-kuvan edistämisessä. Ulkoasiain- hallinto ja Finpro täydentävät toisiaan siellä, missä molemmat ovat edustettuina. Finpro painottaa, että valtionrahoitusosuuteen liittyviä supistuspäätöksiä ei ole tehty sen enempää Finprossa kuin ulkoministeri- össäkään, mutta niihin on molempien ollut pakko so- peutua. Finpro toivoo ulkoasiainhallinnon sitoutumista ja myös edustustojen mukanaoloa viestitettäessä niistä syitä ja periaatteita, joiden mukaan Finpron verkostoa kehitetään. Koska ulkoasiainhallinnon edustustoverk- ko on huomattavasti Finpron vientikeskusverkkoa laa- jempi, Finpro katsoo, että ajoittain on tarkasteltava yhteisesti resurssointiratkaisujen muutostarpeita myös niissä maissa, joissa Finpro ei ole läsnä. Mikäli muu- tokset eivät ole tarkoituksenmukaisia tai mahdollisia toteuttaa Finpron omin resurssein, tavoitteena tulisi olla yhteinen, kaikilla organisaatiosoilla omaksuttu näkemys tehdyistä priorisoinneista. Finpron näkemys on, ettei pidemmällä aikavälillä ole järkevää tai mah- dollista, että Finpro ja UH paikkaisivat toistensa teh- täviä silloin kun toinen ei ole alueella edustettuna. Fin- pro on valmis osaltaan yhteistyöhön ja asettamaan ul- komaanedustuksen käyttöön työkalujaan sekä koulut-

tamalla hallinnon edustajia niiden käyttöön.

TEKES:n kansainvälisen työn kannalta ulkomi- nisteriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön välinen yhteistyö teknologiayhteistyön edistämisessä ja yh- teistyöpuitteiden rakentamisessa on tärkeää. Tärkeitä ovat kahdenväliset teknis-taloudellis-tieteelliset valtio- sopimukset ja projektityyppiset hankkeet, tapahtumat sekä seminaarit. TEKES:n kannalta keskeisiä yhteis- työn painopistealueita ovat Euroopan lisäksi USA ja Japani, jatkossa myös Kiina, Kaakkois-Aasia ja Etelä- Korea. Tekes pitää toimitilayhteistyötä ulkoasiainmi- nisteriön kanssa tärkeänä ja toivoo yhteistyön tiivistä- mistä.

Invest in Finland Bureaun (IFB) näkökulmasta edustustojen järjestämät tilaisuudet, joiden kohdeylei- sönä ovat yritykset tai media, ovat keskeisiä. Pelkäs- tään edustustojen fyysiset puitteet ovat tärkeitä, mutta myös päälliköiden auktoriteetti edesauttaa tilaisuuksi- en onnistumista. Kansainvälinen yhteistyö on tiivisty- mässä ja sen myötä IFB:n ja edustustojen yhteistyö tulee lisääntymään. IFB järjestää yhdessä ulkoasiainmi- nisteriön kanssa toimittajavierailuja Suomeen. IFB suun- nittelee projektiluontoisesti lähettävänsä henkilön ul- komaille ja toivoo edustuston tarjoavan fasiliteetit toi- minnalle.

Keskuskauppakamari toteaa, että ulkoisten ta- loussuhteiden päivittäisiä toimia on koordinoitava ja tähän tehtävään sopii UM. Ulkoministeriön on panos- tettava riittävästi resursseja sekä Venäjällä että kotimaas- sa seuraamaan, raportoimaan ja analysoimaan Venä- jän politiikan ja talouden kehityksestä. Kauppakamari painottaa, että tarvitaan nykyistä syvempää ja laajem- paa yhteistyötä UM:n ja Finpron välillä. Maissa, joissa ei ole Finpron edustajaa, on ulkoasiainministeriöllä selkeästi myös kaupallinen rooli. Näiden maiden edus- tustoissa tarvitaan taloudellisia ja kaupallisia suhteita seuraava henkilö. Kehitysyhteistyön tulee myös omal- ta osaltaan edistää suomalaisen elinkeinoelämän kan- sainvälistymistä.

Suomen Yrittäjät katsoo ulkoministeriön roolin muuttuneen maamme liittyttyä Euroopan unioniin. EU-Suomessa eri ministeriöillä on oma kasvava roo- linsa johtuen valmisteluvastuusta. Ministeriöiden yh- teistyöhön tulisi kiinnittää enemmän huomiota, kun jatkossa kehitetään ulkomaanedustuksia. Onko nykyi- nen ulkoasiainhallinto ylimitoitettu viisi miljoonaisel- le kansalle? Suomalaisten pien- ja keskiuurten yritys-

ten kansainvälistyminen tapahtuu lähialueilla, Itämeren maiden alueilla. Näissä maissa edustustoilla on merkitystä suomalaisille pk-yrityksille. Mitä kauemmas mennään, sitä pienempi merkitys edustustoilla Suomen Yrittäjien mielestä on. Samalla Yrittäjät kuitenkin toteaa, että yksittäisen kansalaisen ja mahdollisesti myös suurten yritysten kohdalla tilanne on päinvastainen: mitä kauemmas mennään, sitä suurempi on edustustojen merkitys.

Palkansaajajärjestöjen yhteistyö UM:n kanssa on painottunut kauppapolitiikan ja kehitysyhteistyön kysymyksiin mm. jäsenyyksiin erilaisissa jaostoissa ja neuvottelukunnissa. SAK, STTK, AKAVA ovat saaneet tarvitsemaansa tietoa vieraillessaan Suomen edustustoissa eri puolilla Eurooppaa ja maailmaa. Ulkoasiainhallinnon tulee lisätä avoimuutta ja vuorovaikutusta kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Palkansaajajärjestöjen mielestä erityistä huomiota on kiinnitettävä kansalaisten ja työntekijäin palveluun etenkin ulkomaanedustuksen toimipisteissä. EU-jäsenyys on tuonut tässäkin suhteessa hallinnolle lisävelvoitteita. Työntekijäjärjestöt katsovat, että ulkoasiainhallinnon ammattitaitovaatimukset ovat korkeat ja siirtymävelvollisuudesta johtuvat rasitukset perhe-elämälle ja puolisoiden ammatinharjoitusmahdollisuuksille ovat poikkeuksellisen kovat.

Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto (MTK) pitää ulkoasiainhallinnon työtä äärimmäisen keskeisenä monenkeskisissä ja kahdenvälisissä kauppaneuvotteluissa, WTO:n kauppaneuvottelujen ja EU:n laajentumisneuvottelujen tulokset vaikuttavat MTK:n jäsenten tulevaisuuteen keskeisesti. MTK toteaa, että edustustoverkko on Suomelle välttämätön ja globalisaation voimistuessa olisi lyhytnäköistä tehdä verkkoon supistuksia Euroopan ulkopuolella. EU-maissa Suomella on omat edut valvottavana ja jäsenmaissa olevat suur-lähetystöt ovat tässä työssä avainasemassa. MTK odottaa, että sen edustajilla on mahdollisuus päästä asian-tuntijajäseniksi Suomen neuvotteluvaltuuskuntaan kansainvälisissä maa- ja metsätalouteen vaikuttavissa neuvotteluissa. Se toivoo edustustoilta oman sektorinsa raportointia.

Finnair on ollut tyytyväinen ulkoministeriön toimintaan Suomessa ja ulkomailla. Pitkäjänteiset valmistelutyötä vaativat tapaukset, esimerkiksi Suomen ja Japanin välisten konsultaatioiden aikaansaaminen, on hoidettu hyvässä yhteistyössä ulkoasiainhallinnon ja

Ilmailulaitoksen kesken. UM:n rooli on keskeinen, jotta sopimukset saadaan ratifioitua nopeasti.

Kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta (KESU) pitää ilmeisenä, että ulkoasiainhallinnon nykyiset henkilöresurssit ovat riittämättömät Suomen kehitysmaasuhteiden hoitamiseen parhaalla mahdollisella tavalla. Kehitysyhteistyön toteuttamisen tapa tulee lähivuosi-na muuttumaan yhä enemmän sektoriavun suuntaan. Tämä muutos tuo myös ulkoasiainhallinnolle uusia vaatimuksia ja korostaa valmiutta keskustella mm. maiden sisäpoliittisista kysymyksistä. Tämä vaatii vankkaa maatuntemusta ja luottamuksen ja kumppanuuden rakentamista keskinäisiin suhteisiin. Ulkoasiainhallinnon asiakkaiksi tulee mieltää myös kehitysyhteistyömaiden kansalaiset. Kehitysmaa- ja globaalipoliittisissa suhteissa on entistä paremmin otettava huomioon myös kansalaisyhteiskuntien mielipiteet ja kyettävä perustelemaan Suomen ulkopoliittiset tavoitteet myös yhteistyömaiden parlamenteille ja kansalaisille. Tätä edellyttää myös EU:n ja AKT-maiden välinen Cotonoun sopimus.

Kehitysyhteistyön toiminnot ovat pitkälti ulkoistettuja. Ulkoistamisen heikkoutena on, että toimeenpanevat konsultit eivät aina kerro kaikista Suomen kehitysyhteistyön ongelmista ja epäkohdista. Suomen ulkoasiainhallinto menettää ”lessons learnt” oppimismahdollisuuden. KESU katsoo, että edustustojen päättäntävaltaa ja voimavaroja pitkäaikaisissa yhteistyömaissa on lisättävä. KESU:n mielestä edustustoverkon painopistettä tulee siirtää EU-pääkaupungeista maihin ja alueille, jotka ovat Suomen kehitysmaapoliittisten suhteiden kannalta tärkeitä.

Suomen YK-liiton näkemyksen mukaan ulkoasiainhallinnon voimavaroja tulee lisätä. Kansainvälisen keskinäisen riippuvuuden lisääntyminen edellyttää lisäpanostusta ulkoasioiden hoitoon ja erityisesti monenkeskiseen yhteistyöhön. YK-liitto painottaa, että kansainvälisen yhteistyön ja globaalipoliittikan tulee myös resurssien jaossa olla todellinen painopistealue valtionhallintoa kehitettäessä. YK:n globaaliprogrammaa sekä kansainvälisen päätöksenteon eri toimijoita tulee tarkastella nykyistä kokonaisvaltaisemmin, mikä myös puoltaa ulkoasiainhallinnon resurssien lisäämistä. YK-liitto painottaa, että kansalaisjärjestöjen ja ulkoasiainhallinnon yhteistyötä on mahdollisuus edelleen kehittää. Hyvä yhteistyösuhde on kilpailuvalttimme verrattuna moniin muihin maihin. Keskeistä on, että tiedonkul-

ku muuttuu yhä avoimemmaksi (mm. kuulemismenetellyn laajentaminen) ja että järjestöjen perustoiminnoille turvataan riittävät resurssit.

Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta (IONK) toteaa, että ihmisoikeuksien edistämisen on menneen vuosikymmenen aikana noussut osaksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ydintä. Ihmisoikeudet tulisi huomioida ja toimien vaikutusta arvioida ihmisoikeuksien näkökulmasta ulkoasiainhallinnon kaikilla alueilla. IONK painottaa, että ihmisoikeuksien läpäisevyyden kehittäminen merkitsee ulkoasiainhallinnon piirissä selkeää ja avointa tietoa ihmisoikeusprojektien osuudesta muun muassa kehitys- tai lähialueyhteistyössä. Suomella on tänään aktiivinen ja myönteinen rooli kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa. Tämän aseman vahvistaminen, ja siten myös ihmisoikeuksien edistäminen, edellyttää ulkoasiainhallinnolta läpäisevyyden ohella ihmisoikeusasantunteuksen kehittämistä ja vahvistamista sekä henkilöressurssien lisäämistä ihmisoikeuksien alalla ulkoasiainministeriön eri sektoreilla. IONK toteaa, että ulkoasiainhallinnon alalla on tapahtunut kuluneella vuosikymmenellä huomattavaa edistystä hallinnon avoimuuden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävän vuoropuhelun edistämiseksi.

Suomen Punainen Risti (SPR) toivoo, että se saisi viranomaisiin rinnastettavaa palvelua ulkoasiainhallinnon ja SPR:n yhteisissä kysymyksissä. Geneven yleissopimuksia ja niiden lisäpöytäkirjoja koskevan muutosprosessin yhteydessä SPR toivoo tulevansa kuulluksi, ja pyytää mahdollisuutta esittää omia näkemyksiään ja toiveitaan sopimustekstistä ja itse prosessista. SPR arvostaa toimivan keskusteluyhteyden säilyttämistä ulkoministeriöön mm. miinakysymyksissä ja Ottavan sopimuksessa, pienasekysymyksessä ja siviilikriisinhallinnassa sekä asioissa, jotka liittyvät Geneven yleissopimukseen ja niiden lisäpöytäkirjoihin, SPR:iin ja Punaisen Puolikuun konferenssiin, lasten tai naisten oikeuksien puolustamiseen ja mahdollisten ympäristöuhkien ja –katastrofien ennaltaehkäisyyn. SPR toivoo, että UM voisi olla mukana avustustoiminnan suunnittelussa ja evaluaatiossa nykyistä enemmän.

Kehitysyhteistyön palvelukeskus (KEPA) toteaa, että se ja muut kansalaisjärjestöt ovat jo kauan puhuneet kehitysyhteistyön lisäämisen puolesta. KEPA katsoo, että ulkoasiainhallinnolle lähivuosille asetetut määrärahaehykset ovat riittämättömät. Kehitysyhteistyö-

alan keskeiset yhteistyöjärjestöt katsovat kasvavan kehitysyhteistyösektorin kunnollisen toimeenpanon vaativan lisättyjä ulkoasiainhallinnon henkilö- ja muita resursseja. KEPA katsoo, että riittävät resurssit tulee viime kädessä, ellei muuta ratkaisua löydy, rahoittaa osittain kehitysyhteistyövaroista. Lisäksi se korostaa, että edustustoverkon osalta painopisteen tulisi olla sen selvittämisessä, miten Suomi voisi lisätä ja vahvistaa läsnäoloaan kehitysmaissa.

Kirkon ulkomaanapu on pannut tyytyväisyydellä merkille myönteisesti kehittyneen yhteistyön ulkoministeriön kehitysyhteistyösoston kanssa. Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen kehitysmaissa on yksi kestävästä kehityksen edellytyksistä. Kirkon ulkomaanapu korostaa, että suurimpien suomalaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyösopimusten määrärahaa ja rahojen käytön joustavuutta tulee lisätä. Joustavuuden lisäämistä tarvitaan esimerkiksi suurempien ihmisoikeus- ja rauhanhankkeiden toteuttamiseen sekä muiden kehittyvien ohjelmakokonaisuuksien ja uusien ideoitten kehittämiseen ja toteuttamiseen rahoitusraamien sisällä. Uusien yhteistyömallien kehittämiseksi erityisesti yhteisillä pääkohdealueilla ja tärkeillä teema-alueilla olisi hyödyksi tiiviimpi konsultointi UM:n ja suomalaisten tahojen sekä kentän toimijoiden välillä. Kansalaisjärjestöt tuovat arvokasta tietoa, erityisosaimista ja kokemuksia kehitysyhteistyön todellisuudesta käytännön tasolla.

Suunnittelu- ja konsulttitoimistojen liitto (SKOL) näkee ulkoasiainhallinnon resurssitarpeen painottuvan enemmän projektitoiminnan kohdemiin, rahoituslaitosten sijaintimiin ja maihin, joissa Suomessa on erityisintressejä, joita EU-edustusto ei voi hoitaa. Suomen suurlähetystöjen rooli tiedonkerääjänä, kontaktipaikkana ja uskottavuuden lisääjänä on merkittävä suomalaisille konsulttiyrityksille. SKOL:n mukaan kokemus on osoittanut, että EU:n delegaatiot eivät voi/halua palvella yrityksiä virallisesti, mutta epävirallisesti ko. virkamiehen oman maan yrityksiä saatetaan auttaa. EU-kulttuuriin kuuluva vahva henkilösuhteiden verkosto toimii lähinnä suurten jäsenmaiden eduksi. SKOL lisäksi toteaa, että Finpron verkoston supistuessa konsultitkin tukeutuisivat mielellään enemmän suurlähetystöihin. Useat konsulttiprojektit toteutetaan kaukomailla ja tavanomaista vaikeammassa olosuhteissa, jolloin suurlähetystöihin tukeutuminen on erityisen tärkeää.

3. Ulkoasiainministeriön organisaatio ja voimavarat

Ulkoministeriön organisaatiota uudistettiin 1990-luvulla kaksi kertaa toiminnan sopeuttamiseksi muuttuneeseen toimintaympäristöön. Uudistus on tehostanut ministeriön palvelua, toiminnan suunnittelua ja henkilöstöresurssien käyttöä puuttumatta ministereiden työnjakoon.

Ulkoasiainhallinnon toimintaan ja rakentamiseen osoitetut määrärahat ovat koko 1990-luvun pysyneet 850 miljoonan markan tasolla. Tänä aikana inflaatio sekä Suomen markan ja euron arvon heikentyminen ovat tuntuvasti leikanneet toimintamäärärahan ostovoimaa. Samanaikaisesti hallintoon kohdistuvat tehtävä- ja palveluodotukset ovat kasvaneet määrällisesti ja laadullisesti. Vuonna 2001 UM hoitaa suurempaa tehtäväkenttää ja ylläpitää suurempaa edustustoverkkoa ostovoimaltaan tuntuvasti pienemmällä määrärahalla kuin esim. viisi vuotta aiemmin. Valtion ulkomailla omistamaa arvokasta kiinteistökantaa ei ole kyetty riittävästi huoltamaan ja peruskorjaamaan.

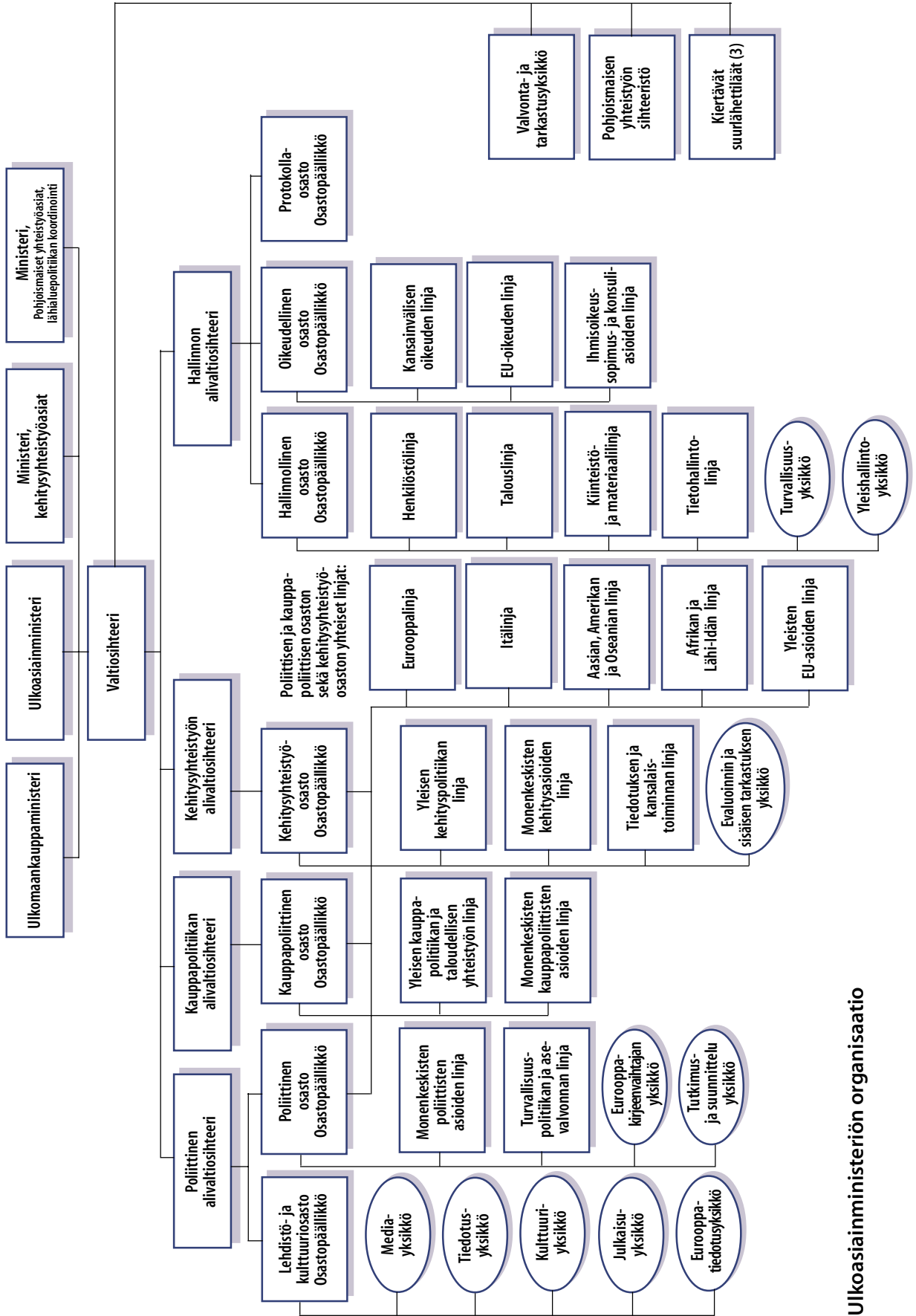
Vuoden 1998 organisaatiouudistus tehtiin erityisesti silmällä pitäen EU-puheenjohtajuudesta johtuvia haasteita. Organisaation uudistamisella päästiin EU-jäsenyyden sekä muiden toimintakentän muutosten oloissa resurssien tehokkaampaan käyttöön. Toimintamäärärahojen kiristyessä henkilöstöresursseja ohjattiin painopistealueille.

Uudistuksessa siirryttiin alueelliseen organisaatioon, jossa kaikki tiettyyn maantieteelliseen alueeseen liittyvät toiminnot keskitettiin poliittisen, kaupapolitiittisen ja kehitysyhteistyöosaston yhteisille, maantieteellisille aluelinjoille. Nämä ovat: 1) Eurooppalinja, 2) Itälinja, 3) Amerikan, Aasian ja Oseanian linja, sekä 4) Lähi-idän ja Afrikan linja. Uudistus toi välittömästi paremman yhteyden ulkopoliittikan eri sektoreiden kesken. UM:n aluelinjoilla suunnitellaan, kehitetään ja toteutetaan Suomen politiikkaa suhteessa alueen maihin ministeriön osastojen ohjauksessa. Aluelinjat toimivat maakohtaisissa kysymyksissä koordinaattoreina muun valtionhallinnon suuntaan Suomen kannan muodostamiseksi. Kehitysyhteistyödialogin saadessa yhä enemmän poliittista sisältöä on tarkoituksenmukaista, että aluelinjat kantavat myös maakohtaisten kehitysyhteistyömäärärahojen hallinnointivastuun. Vaikutukset operatiiviseen kehitysyhteistyöhön ovat olleet myönteiset. Hankesuunnittelussa otetaan laajemmin huomioon poliittiset, taloudelliset ja yhteiskunnalliset tekijät, kun ohjelmasuunnittelu ja hallinto ovat aluelinjoilla ja -yksiköissä.

Ministeriön seitsemällä osastolla säilyivät sellaiset temaattiset ja monenväliseen kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät kysymykset, joiden jakaminen alueellisella pohjalla ei ollut mahdollista tai mielekää.

EU-asioiden valmistelun ja yhteensovittamisen tehostamiseksi EU-sihteeristö siirrettiin valtioneuvoston kansliaan 1.7.2000. Samaan aikaan ulkoministeriöön perustettiin yleisten EU-asioiden linja UM:lle kuuluvia EU:n laajentumiseen ja kehittämiseen liittyviä sekä muita yleisiä EU-asioita ja ministeriön sisäistä yhteensovittamista varten. Nyt nämä kaksi linjaa yhdistetään yhteiseen Eurooppa-linjaan.

UM:n organisaatiota kehitetään edelleen. Seuravana kohteena on YK-multitoimintojen kokoaminen.



Ulkoasiainministeriön organisaatio

Organisaatiouudistuksen suunta on kohti entistä selkeämpää alueellisuutta, aluelinjoja vahvistaen.

Ulkoasiainhallinnossa on tehty määrätietoista työtä hallinnonalalle sopivan tulohajauksen ja tulosjohtamisen kehittämiseksi linjassa keskushallinnon tulohajausajattelun kanssa. Ministeriön strategisen suunnittelun ja tulohajauksen välineitä ovat vuosittaiset tulostavoitteet, alue- ja teemastrategiat, tavoite- ja kehityskeskustelut, edustustopäälliköiden toimintasuunnitelmat, edustustojen vuosisuunnitelmat määrärahasuhteeseen sekä edustustojen toimintakertomukset. Nämä välineet tarjoavat hyvän pohjan hallinnon kehittyvälle strategiaprosessille. Toimintaympäristön suuri muutos vaatii täsmennystä siitä, mitä ulkopoliittika uusissa oloissa on, millaisia palveluja ja millaista lisäarvoa ulkoministeriö ja suurlähetystöt suomalaisille tuottavat. Ulkoasiainhallinnon tulostavoitteiden toteutuminen riippuu suuresti määrin ulkopuolisista kansainvälisistä tekijöistä. Tilanteet muuttuvat nopeasti ja tavoitteet on sopeutettava näihin muutoksiin. UM:n asiakkaat ja sidosryhmät ovat hajanainen ja moni-ilmeinen joukko. Kaikesta tästä johtuen tuloksia on vaikea mitata. Jos edustuston myötävaikutus suomalaisten investointien kasvuun asema-alueellaan olisikin arvioi-

tavissa, niin kuinka mitata sen edustuston tuloksellisuutta, joka on neuvoillaan saanut suomalaiset yritykset pidättäytymään investoinneista epäedulliseen ympäristöön? Tai miten mitata Suomen kehitysyhteistyön merkitystä uusien investointimahdollisuuksien ja markkinoiden syntyyn kohdemaassaan pitkällä tähtäyksellä?

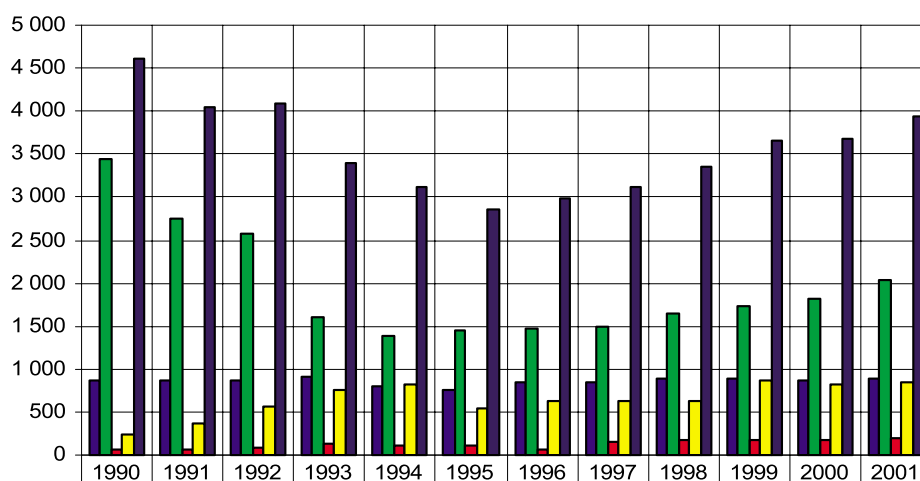
Suurlähetystö- ja edustustoverkkoon liittyviä kysymyksiä käsitellään tarkemmin kappaleessa 3.2.

3.1 Kehitys 1990-luvulla

Rahoituskehys

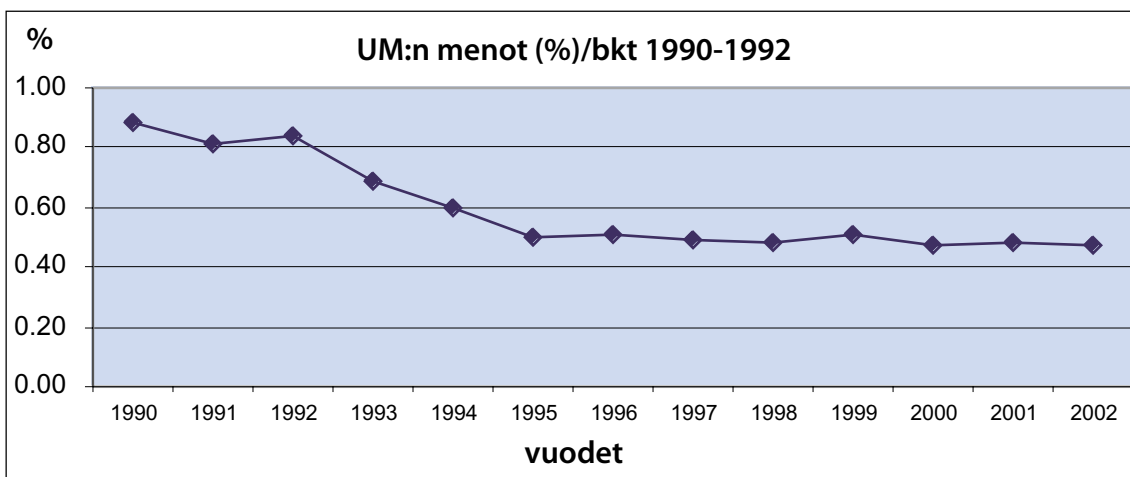
Seuraavassa kuviossa esitetään ulkoasiainministeriön hallinnonalan menot vuosina 1990-2001. Vuosien 1990-2000 osalta on esitetty tilinpäätösluvut, vuoden 2001 osalta talousarviossa myönnetty määräraha. Ulkoasiainhallinnon toimintaan ja rakentamiseen luvussa 01 osoitetut määrärahat, joiden varassa mm. koko edustustoverkkomme toiminta on, asettuu vuosittain 850 milj.markan ympärille ääripäinään 752 milj. mk vuonna 1995 ja 909 milj. mk vuonna 1993.

Ulkoasiainministeriön määrärahat 1990 - 2001 (milj. mk)



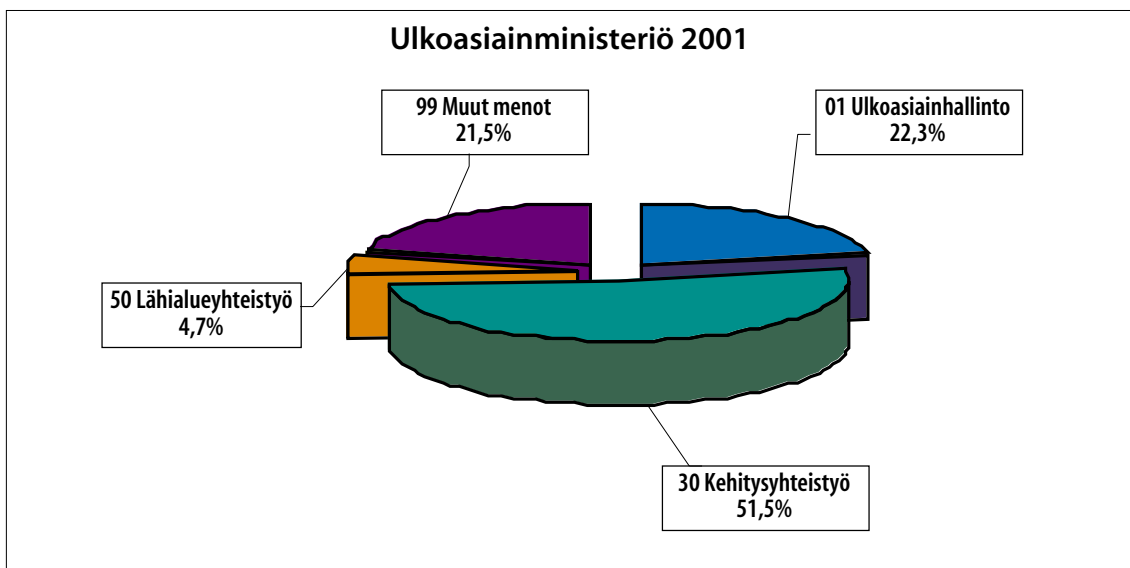
01 Ulkoasiainhallinto	875	857	863	909	805	752	843	846	896	896	858	881
30 Kehitysyhteistyö	3 441	2 738	2 577	1 604	1 375	1 455	1 463	1 501	1 636	1 722	1 818	2 031
50 Lähialueyhteistyö	60	73	80	122	117	99	59	155	181	176	181	185
99 Muut menot	230	377	566	765	820	542	624	624	634	857	831	849
Yhteensä	4 606	4 045	4 085	3 399	3 117	2 848	2 989	3 126	3 347	3 652	3 687	3 947

Ulkoasiainministeriön menojen BKT-osuuden muutokset vuosina 1990-2002 ilmenevät allaolevasta kuviosta. Se osoittaa osuuden vakiintuneen suunnilleen vuoden 1995 tasolle koko loppujakson ajaksi.



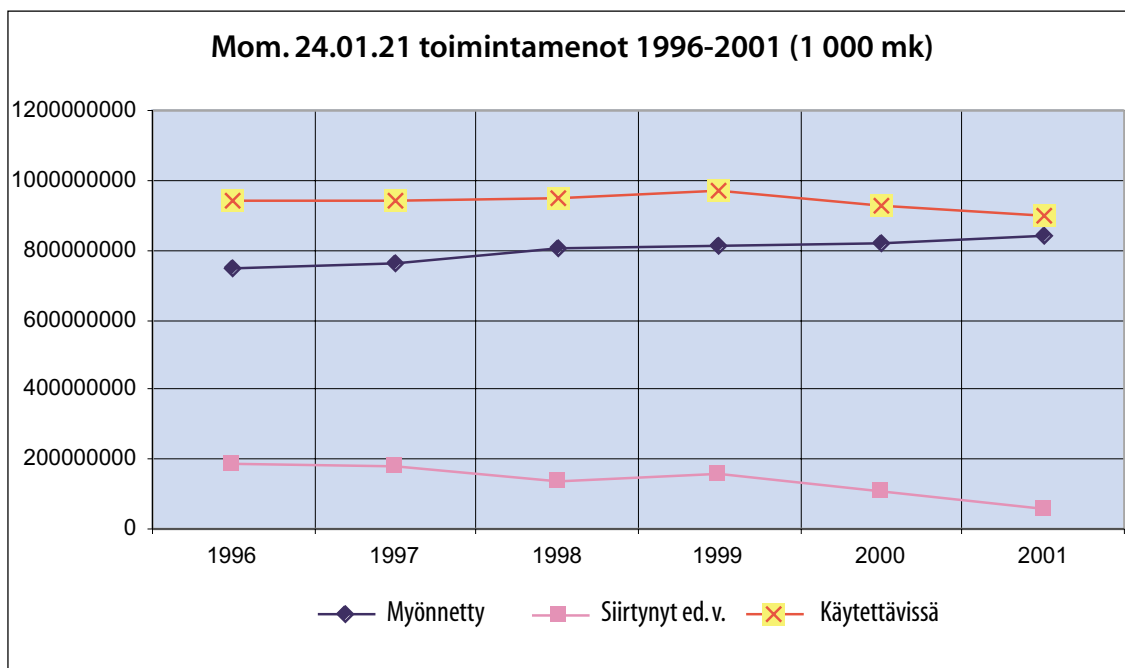
Vuoden 2001 talousarviossa hallinnonalalle osoitettujen määrärahojen lukukohtainen prosentuaalinen jakauma ilmenee seuraavasta kuviosta. Lukuun 01 sisältyvät ulkoasiainhallinnon toimintaan ja rakentamiseen osoitetut määrärahat edustavat vajaata neljäsosaa hallinnonalan talousarviosta.

Hallinnonalan toimintamenojen osuus valtion budjetista oli 0,45 % vuonna 1990 ja 0,38 % vuonna 2000. Toimintamenojen tasossa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta vuosina 1996-2001.

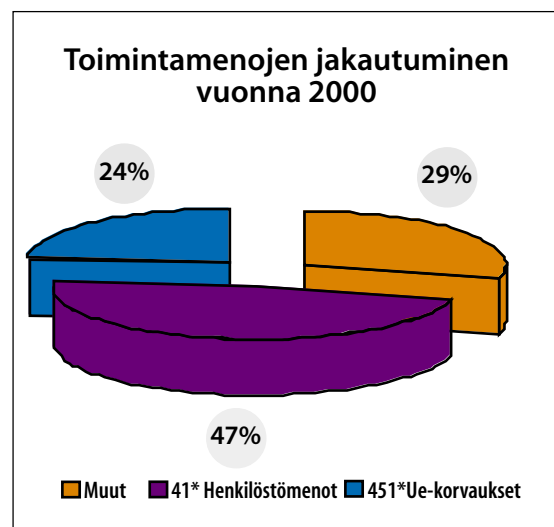


Toimintamenojen budjetointia koskenut, vuonna 1993 toteutettu uudistus mahdollisti käyttämättä jääneen määrärahaosuuden siirtymisen seuraavalle vuodelle. 1990-luvun jälkipuoliskolla kiihtyvällä vauhdilla tapahtunut siirtyvien määrärahojen vähentyminen ilmenee seuraavasta kuviosta. Siitä selviää ao. vuodelle toimintamenoihin momentille 24.01.21 myönnetty määräraha, edelliseltä vuodelta siirtynyt osuus ja näiden summana muodostuva kyseisenä vuonna käytettävissä oleva määräraha.

Vuosia 2002-2005 koskevien menokehysten valmistelun yhteydessä siirtyvien erien määrän arvioitiin valtioneuvoston antamalla kehyksillä vähenevän siten, että vuodelle 2004 ei jää enää lainkaan siirtyviä määrärahoja. Kun vuoden 2002 toimintamenokehukseen lisätään arvioidut vuodelta 2001 vuodelle 2002 siirtyvät 25 milj. mk, on ministeriön käytettävissä toimintameno määrärahaa yhteensä n. 900 milj. mk vuonna 2002. Määrärahan käytön arvioidaan asettuvan samalle tasolle. Siirtyvää erää ei käytännössä ole enää vuoden 2002 jälkeen.



Viereinen kuvio osoittaa toimintamenojen vuoden 2000 tilinpäätöksen mukaisen jakautuman ryhmiteltynä henkilöstömenoihin, UE-korvauksiin sekä muihin menoihin. Kuviosta ilmenee, että 71 % (616,2 milj. mk) toimintamenoista on suoraan henkilösidonnaisia. Jäljelle jäävä 250,3 milj. mk kattaa muut toiminnan menot. Siihen sisältyvät mm. vuokrat sekä korjaus- ja kunnossapitomenot, toimistopalvelut, henkilöstöpalvelut sekä osa matkakuiluista. Jakauma osoittaa selvästi sen, että toimintamenoja on vaikea karsia henkilöstösidonnaisten menojen ulkopuolelle jäävästä osuudesta ilman merkittäviä muutoksia esim. edustustojen määräsä.



Ulkomailla toimivien edustustojen menot muodostavat merkittävän osan (63%) koko hallinnonalan toimintamenoista. Toiminnan valuuttapohjaisuus tuo tähän erityispiirteensä. Markan/euron heikentyminen 1990-luvulla kasvatti edustustoista aiheutuvia kuluja tuntuvasti. Saman kehityksen seurauksena kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksut nousivat ensin markan kellutuksen seurauksena 1992/1993 ja myöhemmin euron heikkenemisenä suhteessa dollariin.

Selviytyäkseen toimintaympäristön muutoksien asettamista vaatimuksista kiristyneessä määrärahatilanteessa UM on toteuttanut mm. seuraavia säästötoimia:

- lähetetyn henkilöstön määrä on vähennetty minimiin useissa edustustoissa. Edustustoistamme 19 toimii yhden siirtymävelvollisen virkamiehen varassa. Enintään kahden varassa on yli puolet koko edustustoverkostamme
- ylitöiden osalta henkilöstölle on asetettu työaikakorvausten enimmäismäärät
- lähetetyn henkilöstön asuntojen tasoa on madallettu vuokrissa säästämiseksi
- UH on ottanut käyttöön eturivin tietotekniikan (UH-99, aski), jonka avulla on tehostettu toimintaa ja voitu sijoittaa henkilöstöä muihin tehtäviin.

Hallintoa on tehostettu:

- siirtämällä päätösvaltaa ministeriöltä edustustoille
- ottamalla edustustojen ohjauksessa käyttöön kehysbudjetointi.
- uusimalla ministeriön organisaatiota niin, että osastojen väliset päällekkäisyydet poistuvat
- kilpailuttamalla ja ulkoistamalla palveluja ; mm. matkustusasioihin liittyvät yhteistyösopimukset on kilpailutettu säännöllisesti. Tietoteknisten laitteiden hankinta- ja hallintapalvelusopimuksia on tehty.
- kehittämällä pohjoismaiden kanssa yhteisiä toimitilaratkaisuja, esim. Berliinissä, Dar es Salaamissa ja Maputossa.

Ulkoministeriön uudistustyössä kiinnitetään jatkossa huomiota erityisesti hallintotehtävien keventämiseen tehtävien hajauttamisen ja ohjeistamisen myötä. Ministeriön ja edustustojen välistä työnjakoa ja tehtävien delegointia tehostetaan. Edustustojen itsenäistä päätän-

tävaltaa kehitetään edelleen. Taloushallintotehtävät ovat erityisen ajankohtainen kohde. ATK-pohjainen käsittely hajautetaan kirjanpitoon ja matkahallintoon liittyvissä kysymyksissä sellaisiin edustustoihin, joissa se on teknisesti mahdollista ja toiminnallisesti perusteltua. Edustustojen kassanhoitoa voidaan keventää tietotekniikkaa hyödyntämällä ja lähetetyssä työvoimassa säästäten. UM:n talouslinjan ja valvonta- ja tarkastusyksikön yhteistoimintaa ja työnjakoa selkiytetään.

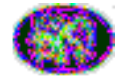
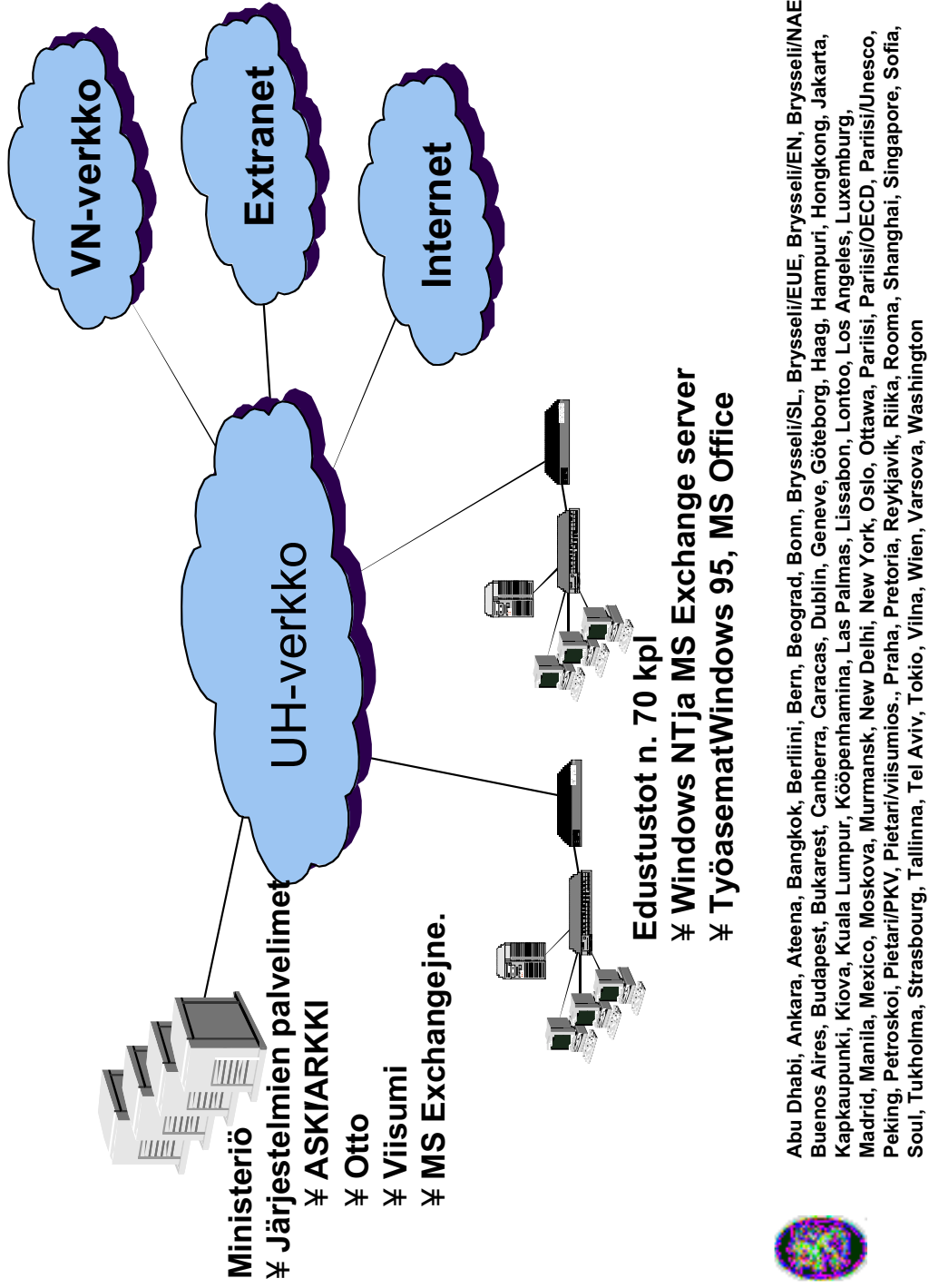
Toiminnalleen tärkeää, nopeaa ja luotettavaa tietohallintoon UM on kehittänyt ja hoitanut tehokkaasti ja taloudellisesti. Vuonna 1999 tietotekniikkamenot olivat 22 000 mk/työasema, ilman tietoliikennekustannuksia 15 500 mk, kun valtionhallinnon keskiarvo oli 17 500 mk. Tietotekniikkahenkilöstö muodostaa 0,6 % koko henkilöstöstä, valtionhallinnon keskiarvo on 2,6 %. Kopiointi-, jakelu-, viestitys-, postitus- ja kuriiritoiminnoissa oli ennen EU-jäsenyyttä vuonna 1994 kaikkiaan 49 työntekijää, syksyllä 2000 37 työntekijää. Vuodesta 1994 koko linjan työntekijämäärä ei ole kasvanut. Syksyn 2000 määrä, 116 henkilöä pyritään pudottamaan 100:aan vuoteen 2005 mennessä.

Monistukseen, painatukseen, kuriiriin ja postitukseen kului vuonna 1994 yhteensä 15 150 000 markkaa, kun vastaava meno vuonna 2000 oli 8 500 000 markkaa.

Ulkoasiainministeriöstä tuli vuonna 1995 itsenäisen kiinteistöyksikkö osana valtion kiinteistöhallintoa. Ministeriöllä on omistuksessaan kanslioita, virka-asuntoja, henkilökunnan asuntoja, huoneistoja ja muita tiloja yhteensä 160 kpl, kokonaispinta-alaltaan n. 101 000 m². Vastaavia tiloja on vuokralla yhteensä 670, yhteisalaltaan lähes 120 000 m². Näistä 570 on henkilökunnan asuntoja. Kun huomioon otetaan myös ministeriön omistuksessa olevat, yhteisalaltaan lähes 200 000 m²:n tontit, ministeriön hallinnoiman kiinteistöomaisuuden arvo oli vuonna 2000 n. 1,4 miljardia markkaa. Omistuskiinteistöt ovat usein vuokratilaisuuksia edullisempia ratkaisuja. Hyvin suunnitellusta ja hoidetusta omistuskiinteistöstä näkyvät myös kansalliset erityispiirteet pr-arvoineen.

Valtiovarainministeriö pyytää lausunnossaan ulkoministeriötä selvittämään mahdollisuutta siirtää UM:n ulkomailla olevan kiinteistövarallisuuden hallinnan ja hallinnonin Senaatti-kiinteistöihin. Joulukuussa 1998 VM:n puheenjohtajalla toiminut valtion kiinteistöhallintotyöryhmä halusi rajata valtion ulko-

Ulkoasiainhallinnon tietoverkko



- Abu Dhabi, Ankara, Ateena, Bangkok, Berliini, Bern, Beograd, Bonn, Brysseli/SL, Brysseli/EUE, Brysseli/EN, Brysseli/NAE,
- Buenos Aires, Budapest, Bukarest, Canberra, Caracas, Dublin, Geneve, Göteborg, Haag, Hampuri, Hongkong, Jakarta,
- Kapkaupunki, Kiova, Kuala Lumpur, Kööpenhamina, Las Palmas, Lissabon, Lontoo, Los Angeles, Luxemburg,
- Madrid, Manila, Mexico, Moskova, Murmansk, New Delhi, New York, Oslo, Ottawa, Pariisi, Pariisi/OECD, Pariisi/Unesco,
- Peking, Pietroskoi, Pietari/PKV, Pietari/viisumios., Praha, Pretoria, Reykjavik, Riika, Rooma, Shanghai, Singapore, Sofia,
- Soul, Tukholma, Strasbourg, Tallinna, Tel Aviv, Tokio, Vilna, Wien, Varsova, Washington

mailla olevat kiinteistöt suositustensa ulkopuolelle. UM on pitänyt oman kiinteistötoimen pitämistä ulkoasiainhallinnossa perusteltuna. Ulkomailla olevien valtion kiinteistöjen hallintaan liittyy paljon erityisongelmia. Ministeriö pystyy ulkopuolisia organisaatioita nopeammin ja joustavammin reagoimaan kansainvälisen toimintaympäristön muutoksiin ja niistä johtuviin tarpeisiin. Hallinnollis-oikeudellisten näkökohtien ja kansainvälisten sopimusten merkitys korostuu toimittaessa vieraan valtion alueella. Wienin diplomaattisopimukseen perustuvat oikeudet, kuten verovapaus on rajattu yksinomaan diplomaattisia ja konsuliedustustoja koskeviksi.

Toiminta globaaleilla ja asemamaakohtaisilla markkinoilla on suhdanneherkkää. Tämä voi aiheuttaa huomattaviakin muutoksia hankkeiden kustannuksissa verrattuna hankkeen talousarvion käyttösuunnitelmassa ensimmäistä kertaa esitettyyn kustannusarvioon. Näin tapahtui esim. Berliinin ja Canberran rakennushankkeissa. Koska kiinteistötoimen määrärahoja ei ole pystytty saamaan tarkastelujakson alkuvuosien tasolle, on useita välttämättöminä pidettyjä kiinteistö-hankkeita jouduttu lykkäämään. Kunnossapitoon ei liioin ole pystytty riittävästi panostamaan. Vuosille 2002-2005 osoitetuilla kehyksillä ei pystytä riittävässä määrin huolehtimaan mm. omistustilojen peruskorjauksista eikä muista tilahankinnoista. Talonrakennusmäärärahojen kehys on pudotettu 25 milj. mk:aan. Koska tästä rahasta joudutaan rahoittamaan välttämättömäksi nähty Pietarin pääkonsulaatin rakennushanke, jää rahaa peruskorjauksiin lähivuosina vain n. 5 milj. mk/vuosi.

Kehitysyhteistyön kokonaisrahoitus on viimeisinä vuosina mitoitettu 0,34 %:n tasoon BKTL:sta. Kehitysyhteistyömäärärahan mitoitus tapahtuu vuosittain hallituksen talousarvioehdotuksen käsittelyn yhteydessä tuolloin tiedossa olevien BKTL-ennusteiden pohjalta. Valtioneuvosto periaatepäätöksessä 22.2.2001 hyväksyttiin kehitysmaapolitiikan tavoitteiden toiminnallistamisen linjat Suomen kehitysyhteistyössä. Kehitysyhteistyöhallinnon rahoitus tapahtuu osana koko UM:n hallinnon rahoitusta eli toimintamenoihin osoi-

tetuista määrärahoista. Kehy-määrärahan kasvusta seuraava hallintomenojen nousu on kyettävä huomioimaan ministeriön toimintamäärärahojen mitoituksessa. Kehitysyhteistyön määrärahoja suunnataan ministeriön kehitysmaa- ja kehitysyhteistyöhallinnon rahoitukseen.

Lähialueyhteistyö perustuu hallituksen lähialue-ministerivaliokunnan vuonna 2000 hyväksymään lähialuestrategiaan. Valtioneuvoston vuosille 2002-2005 antamien menokehysten rajoissa ei ole mahdollista toteuttaa tärkeinä pidettyjä YK:n ilmastosopimuksen yhteistoteutushankkeiden kokeiluvaiheen toteuttamiseen sekä Suomenlahden alueelle kohdistuvien riskien torjumiseen liittyviä hankkeita.

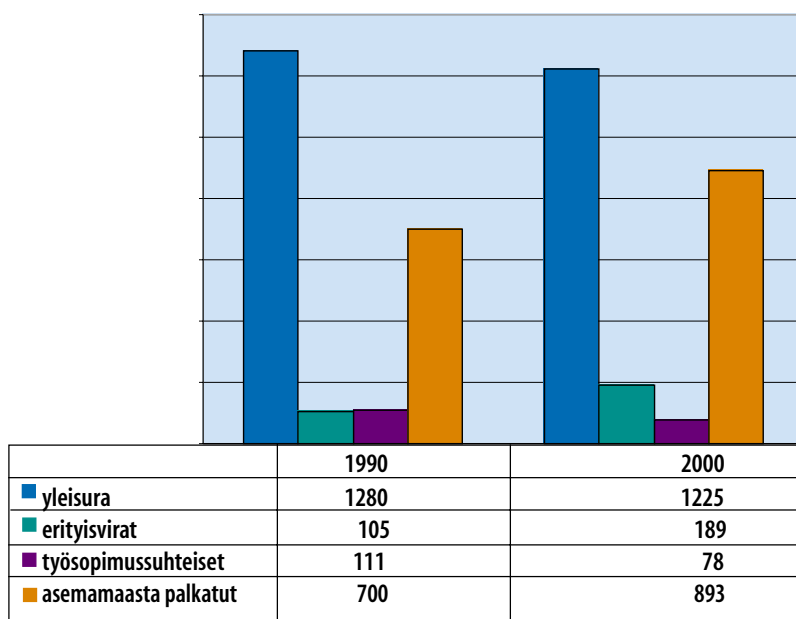
Luvun 24.99, ulkoasiainministeriön hallinnon-alan muut menot, määrärahojen turvin toteutettava toiminta suuntautuu kaikille valtionhallinnon toimintaloille. Lukuun sisältyvät mm. suomalaisten rauhanturvajoukkojen ylläpitomenot, eri ministeriöiden toimialoille kuuluvia asioita hoitavien, ulkomaille lähetettyjen erityisasiantuntijoiden menot sekä suomalaisen siviilihenkilöstön ulkomaiseen kriisinhallintatoimintaan osallistumisesta aiheutuvat menot. Näistä erityisesti kahden viimeksi mainitun toiminnan lisäämiseen kohdistuu lisäspaineita, jotka edellyttävät määrärahalisäyksiä.

Henkilöstö

Myös ulkoasiainhallinnon tärkein voimavara on henkilöstö. Henkilöstöön kohdistuu vaatimuksia, jotka ovat muualla valtionhallinnossa tuntemattomia. Hallinnon ura ulkomaille siirtymiseen on poikkeuksellinen perheolosuhteisiin ulottuvine vaikutuksineen. Työnantajan on pysyttävä vastaamaan työntekijän toiveiden rinnalla hänen perheensä, puolison ja lasten odotuksiin jatkuvasti kiristyvässä työmarkkinakilpailussa. Seuraavien kymmenen vuoden aikana siirtyä eläkkeelle merkittävä osa henkilöstöstä. Tämän poistuman korvaamiseksi UH:n on kyettävä uudistamaan jälkeen jäänyt palkkaus- ja korvausjärjestelmänsä ja säilyttämään asemansa kilpailukykyisenä työnantajana.

Valtaosa ulkoasiainhallinnon virkamiehistä palvelee ns. yleisuralla: esittelijätason diplomaatti-, kehitysyhteistyö- ja lehdistötehtävissä sekä hallinnollisissa, teknisissä ja konsultitehtävissä. Yleisuran viroista yli 40 prosenttia on diplomaatti-, kehitysyhteistyö- ja lehdistövirkamiehiä. Diplomaattivirkamiehet sekä hallinnollisten tehtävien korkeimpien virkojen haltijat ovat velvollisia siirtymään tehtävästä ja virkapaikasta toiseen. Kehitys- ja lehdistövirkamiesten sekä toimistohenkilöstön velvollisuus rajoittuu siirtymiseen ministeriössä ja ulkomaanedustuksesta kotimaahan. Henkilöstö rekrytoidaan esittelijä/diplomaattitehtäviin UM:n kansainvälisten asiain valmennuskursilta (KAVAKU) ja toimistotehtäviin ministeriön perehdyttämiskoulutuksen kautta. Viime vuosikymmenellä KAVAKU-rekrytoinnissa oli taukoja, ja useina vuosina kurssit olivat selvästi keskimääräistä pienempiä. Toiminnan, edustustoverkoston ja kehitysyhteistyörahojen kasvusta huolimatta virkamiesten lukumäärä ei poikkea olennaisesti 1990-luvun alusta, jolloin rekrytointi erillisille kehitysyhteistyö- ja lehdistöurille lopetettiin.

Ulkoasiainhallinnon henkilöstön jakauma



Erityisvirkamiehet ovat ministeriön asiantuntija-tehtävissä mm. lainsäädäntöasioissa, tutkimuksessa sekä talous-, kiinteistö- ja tietohallinnossa. Erityisvirkamiehillä ei ole siirtymisvelvollisuutta, mutta heillä on mahdollisuus hakeutua määräajaksi ulkomaanedustukseen. Erityisvirkamiehistä osa on määräaikaista projektiavustajia (vuonna 2000 34 henkilöä), jotka käytännössä paikkaavat yleisuran virkamiesvajeen vuoksi yleisuran tehtäviä. Työsopimussuhteessa toimii atk- ja toimistopalveluhenkilöstöä sekä edustustojen talous- ja huoltohenkilöstöä. Henkilökunnan vahvuudesta on vähennettävä virkavapaalla olevat henkilöt. Vuonna 2000 ulkoasiainhallinnon henkilökunnasta oli virka- ja hoitovapaalla sekä osa-aikaeläkkeellä 208 henkilöä.

Yli kolmannes koko UH:n henkilöstöstä on edustustojen asemamaasta palkattua henkilökuntaa. Valtiovarainministeriön lausunnossa esille nostettu vaihtoehto asemamaalaisten määrän kasvattamisesta ja lähetetyn henkilökunnan osuuden supistamisesta on jo ollut osa UH:n keinovalikoimaa budjettisäästöjä etsittäessä 1990-luvulla. Asemamaasta palkatun henkilökunnan määrä on kasvanut (700 henkeä/1990 ja 893/2000) ja lähetetty henkilöstö vähentynyt 1990-luvun aikana. Paikalta palkattuun henkilökuntaan liittyy kuitenkin erityiskysymyksiä eikä heitä voida käyttää kaikkiin suurlähetysten tehtäviin.

Urajärjestelmän uudistaminen on sisäisen valmistelutyön kohteena. Siinä painottuvat kehitysyhteistyö ja lehdistöurien yhdistäminen yleisuraan sekä vaativien toimistohenkilökunnan tehtävien luominen ja kehityskykyisten ehdokkaiden valinta ja kouluttaminen niihin. Tämä tehostaa toimintaa, luo ammatillisesti haastavia kokonaisuuksia sekä kohentaa palkkausrakennetta.

Ulkoasiainhallinto oli pitkään suomalaisille lähes ainoa väylä kansainvälisiin tehtäviin ja jopa yleensä ulkomailla työskentelyyn. Tilanne on muuttunut ratkaisevasti viimeisten 20 vuoden aikana. Kansainvälisistä asioista kiinnostuneille on nyt tarjolla muussa valtionhallinnossa, yrityksissä, kansainvälisissä järjestöissä ja kansalaisjärjestöissä kasvava määrä tehtäviä. Nämä työnantajat eroavat ulkoasiainhallinnosta siinä, että ne eivät edellytä sitoutumista työuran mittaiseen jatkuvaan kiertoon. Usein tällaiset tehtävät ovat kertaluonteisia ja lyhyehköjä, uraa selkeästi edistäviä, henkilön perhe- ja elämäntilanteeseen sopivia komennuksia olosuhteiltaan kohtuullisissa asemapaikoissa.

UH on kilpailutilanteessa, joka haastaa voimakkaasti sen maailmanlaajuisen toimintamallin henkilöstöä koskevat ehdot. Eteneminen UH:ssa perustuu työskentelyyn eri tehtävissä ministeriössä ja ulkomaanedustuksessa. Virkamiehet pyritään sijoittamaan edustustoihin sekä teollisuus- että kehitysmaissa, ja palvelusaikojen on tavoitteellisesti pidennetty tehtäviin perehtymiseksi ja siirtonopeuden rajoittamiseksi. Erikoistuminen kieli- ja tehtävälueille ei ole pienehkössä ulkoasiainhallinnossa mahdollista, koska henkilöstövoimavarojen on oltava mahdollisimman tehokkaasti käytettävissä painopisteiden mukaisiin tehtäviin.

Perheen ja uran yhdistämisingelmat

Ulkoasiainhallinnon yleisura eroaa muusta valtionhallinnosta ensisijaisesti siinä, että se **siirtymisvelvollisuukseen** on kokonaisvaltainen – virka ja yksityisyys ovat poikkeuksellisen lähellä toisiaan. Ura on ammatillisesti vaativa, se edellyttää hyvää kielitaitoa, valmiutta uuden oppimiseen, joustavuutta ja sopeutuvuutta erilaisissa kulttuureissa ja olosuhteiltaan hankalissa asemapaikoissa – myös työntekijän perheeltä.

Korkeatasoisen ja pysyvän henkilökunnan rekrytoimiseksi ministeriöllä on oltava riittävät edellytykset menestyksellisesti kilpailla työmarkkinoilla. Tämä edellyttää sellaisia palvelussuhteen ehtoja, jotka motivoivat perhettä siirtymään myös vaikeisiin asemapaikkoihin. Asiantuntemuksen ja operationaalisen kyvyn varmistamiseksi urajärjestelmälle ei ole nähtävissä nykyisen henkilöstörakenteen korvaavaa vaihtoehtoa, koska lyhytaikaiseen asiantuntemukseen perustuvasta virkajärjestelmästä puuttuisi osaamisen syvyys ja se olisi kokonaiskustannuksiltaan liian kallis.

Pitkäaikaista sitoutumista edellyttävä toimintamalli – elämänikäinen ura siirtoineen - näyttää tänään olevan ristiriidassa yksilöiden arvostusten ja työelämän arvojen kanssa. Tämä on vahva haaste UM:n järjestelmän kilpailukyvyille, vaikka UH on toistaiseksi säilyttänyt asemansa kiinnostavana työnantajana hakijamäärillä mitattuna. Ensimmäinen kierros ulkomailla – kolmesta kuuteen vuoteen – on useimmille virkamiehille sopiva kansainvälisen kokemuksen hankintajakso. Eroaminen tämän jälkeen on valitettavassa kasvussa. Ulkoasiainhallinnossa hankittua työkokemusta hyödynnetään muualla työmarkkinoilla – ulkoasiainminis-

teriön rooli jää valmentavaksi organisaatioksi eikä tämä ole hallinnon edun mukaista.

Tehtävien pysyvyys ja vakaus muualla näyttävät tarjoavan usein UH-uraa kiinnostavamman vaihtoehdon, kun rinnakkain asetetaan perhetilanne, puolison työura, lapset ja koko perheen palkkausta ja työantajan tarjoamia etuuksia koskevat odotukset.

Siirtymisvelvollisuuden soveltaminen ei ole ajanmukaista eikä perusteltua henkilöstöpolitiikkaa, jos uran kiinnostavuutta vaihtoehtona ei voida lisätä. Kilpailukykyä on rakennettava sekä peruspalkkaukseen että ulkomaanedustuksen (UE) korvausehtoihin, koska erityisesti puolison aseman ja työuran saavutusten, ml. eläketurva, varmistaminen on nouseva kynnys virkamiehien siirtymisvalmiudelle.

Kymmenvuotiskautena 2006–2015 yleisuran diplomaatti-, kehitysysteistyö- ja lehdistövirkamiehien puolet saavuttaa eläkeiän, ja hieman myöhemmin poistuma kiihtyy muissakin virkamiesryhmissä. Ulkoasiainhallinnon on löydettävä nopeasti ratkaisuja näihin ongelmiin, koska kansainvälisistä tehtävistä kiinnostuneiden nuorten henkilöiden kysyntä muualla varmastikaasvaa. Yritykset varustautuvat kilpailutilanteeseen räätälöimällä ratkaisuja ulkomaantoimintojen henkilöstön valintaan ja työehtoihin.

Henkilöstön siirtotoiveet kohdistuvat entistä useammin asemapaikkoihin, jotka ovat lähellä Suomea tai joissa puolisoilla on mahdollisuuksia saada työtä. Tämä koskee siirtymävelvollisten osalta erityisesti toista ulkomaankierrosta, jolla yleensä yli kymmenen vuotta ulkoasiainhallinnon palveluksessa olleen virkamiehen suunnitellaan toimivan vaativissa sektoriaiantuntijatehtävissä tai edustustojen ns. kakkosvirkamiehenä.

UH soveltaa 1970-luvun puolivälissä rakennettua ulkomaanedustuksen palkkaus- ja korvausjärjestelmää, jossa virkamiehelle maksetaan palkan rinnalla virkatason, perheen sekä asemapaikkojen kalleuden ja elinolojen mukaan paikalliskorotusta. Paikalliskorotuksen porrastettuja perusarvoja ei ole tarkistettu järjestelmän käyttöönoton jälkeen eikä varustautumis- ja asettautumiskustannusten korvausten markkamääriä ole korjattu yli kymmeneen vuoteen. Järjestelmään kuuluvat varustautumis- ja asettautumiskustannusten korvaus, asuntokorvaus, muuttokustannukset, kotilomamatkat sekä lasten koulutuskustannusten korvaukset. UH:n käyttämä moniportainen korvausjärjestelmä sisältää ne samat elementit, jotka myös ulkomailla operoiva suo-

malainen yritys ottaa huomioon määritellessään ulkomaantoimintojen henkilöstön palkkausta.

Kahden työssäkäyvän puolison suomalainen perhe- ja ansiomalli, ulkomaanedustukseen seuraavien puolisoitten työuran riskit, virkavapausongelmat ja epävarmuus työpaikasta ulkomailla vietettyjen vuosien jälkeen ovat arkipäivän tosiasioita ulkoasiainhallinnossa. Ilman perhettä siirtyvien virkamiesten lukumäärä on kasvamassa, ja tämä on monessa mielessä epätydyttävä kehitys. UH:n työntekijän palkka ja paikalliskorotus ulkomaanedustuksessa ylittää harvoin kahden kohtuullisesti ansaitsevan puolison tulot Helsingissä eikä korvausjärjestelmä nykymuodossaan tue siirtymisvalmiutta. Puolison riski työttömyydestä kotimaahan palttaessa, uraetenemisen hidastuminen, työttömyysturvan puute ja pelko täydellisestä putoamisesta työmarkkinoilta esimerkiksi ikäsyistä laskevat siirtohalukkuutta. Puolisoille suoritetaan eläkemenetystä kompensoivaa erityiskorvausta, mutta se on riittämätön. Esimerkiksi 12 vuotta ulkomaanedustuksessa puolisonsa kanssa viettäneen ulkoasiainneuvoksen lesken eläke on 6 700 mk/kk ja hän saa 65-vuotiaana erityiskorvausta 1 500 mk/kk.

Syksyllä 2000 ulkoasiainhallinnon puolisoityöryhmä esitti em. erityiskorvauksen nostamista lähemmäksi todellista eläkemenetystä sekä työttömyysturvainsäädännön korjaamista siten, että puolison seuraaminen ulkomaanedustukseen olisi hyväksyttävä peruste työmarkkinoilta poissaololle. Lisäksi työryhmä esitti puolisoitten virkavapausperiaatteiden laajentamista sekä työllistämismahdollisuuksien kartoitusta. Edustustot ovat yleensä pieniä eikä niissä useinkaan ole vapaita työpaikkoja. Pohjoismaiden ulkoministeriöt tutkivat parhaillaan yhteisen työmarkkinatiedoston perustamista.

Ulkoasiainhallinnon virkailijajyhdistys UHVY ry toteaa ministeriölle antamassaan lausunnossa ulkomaan edustuksen korvausten heikentyneen rajusti lamavuosien seurauksena. Tämä on ollut omiaan vähentämään henkilöstön, varsinkin perheellisten, halukkuutta palvella ulkomaanedustuksessa. UHVY pitää hallinnon palkkaus uudistusta, ue-korvaus uudistusta, johtamishanketta, puolisoitten aseman parantamista sekä ura-uudistusta välttämättöminä. Ilman näitä uudistuksia ei ulkoasiainhallintoon kyetä tulevaisuudessa houkuttelemaan pätevää ja motivoitunutta henkilöstöä, henkilöstöyhdistys arvioi.

Palkkausuudistus ja muut kiireelliset haasteet

Ulkoasiainhallinnossa valmistellaan valtion yleisten periaatteiden mukaisesti palkkausuudistusta. Uudistuksessa on edetty vaiheeseen, jossa tavoite- ja kehityskeskustelut on käynnistetty koko ulkoasiainhallinnossa, tehtävien vaativuusluokittelu on tarkentumassa ja suoritusarviointeja on tehty koeluonteisesti. Tarkentavasta virkaehtosopimuksesta ja allekirjoituspöytäkirjasta on saavutettu henkilöstöjärjestön kanssa pitkälle yltävä yhteisymmärrys.

Ulkoasiainhallinnon palkat ovat muita valtionhallinnon palkkoja huonommat. Ei ole oikein, että valtion virastot syövät virkamiehiä toisiltaan palkkakilpailulla. Käytännön esimerkki tästä on ulkoministeriön aiemmin sijoitetun EU-sihteeristön valtioneuvoston kansliaan siirtyneet virkamiehet, joiden palkkaus VNK:ssa samoissa tehtävissä välittömästi nousi kolme palkkaluokkaa. UM:stä on siirtynyt oikeushallintoon vastaaviin tehtäviin lainsäädänstöshteereitä ja –neuvoksia 3-4 palkkaluokkaa korkeampiin virkoihin. Palkkausten taso UH:ssa on työtyytyväisyysmittauksissa ylivoimaisesti suurin tyytymättömyyden kohde ja uudistukseen kohdistuu perustellusti suuria odotuksia. Sisäisten ja ulkoisten palkkasuhteiden korjaaminen merkitsee huomattavia lisäkustannuksia. Uudistus esitetään käynnistettäväksi vuonna 2002 ja edellyttää viiden vuoden siirtymäkaudella 30 milj. markan lisäystä. Rahoitusjärjestely tulee pikaisesti sopia valtiovarainministeriön kanssa.

Ulkoasiainhallinnon henkilöstövoimavaroja koskevat ongelmat ovat kasautuneet viimeisten kymmenen vuoden aikana. Uusiin tehtäviin ei ole voitu osoittaa riittäviä resursseja ja ulkomaanedustuksessa lähetettyä henkilöstön vajetta on korjattu tuntuvilla ja kokonaissuunnitelmista irrallisilla asemamaalaishenkilöstön lisäyksillä. Asemamaasta palkattua henkilökuntaa ei kuitenkaan voida käyttää kaikkiin tehtäviin. Toiminnan ja edustustoverkoston laajentumisen vuoksi UH joutuu edelleen vaativissakin tehtävissä turvautumaan liikaa väliaikaiseen henkilöstöön. Suuret ylityökertymät kertovat pysyvästä henkilöstövajeesta ja ovat huolestuttavia, koska useissa toimipisteissä tilanteen kor-

jaaminen ei ole mahdollista pelkin työnjohtoon ja –jakoon liittyvin toimin.

Ulkoasiainhallinto on perinteisesti edistänyt virkamiesten työskentelyä kansainvälisissä järjestöissä sekä ammatillisten valmiuksien kehittämiseksi että Suomen panoksen kohottamiseksi. Viime vuosina virkavapaalle EU-toimielimiin siirtyneiden virkamiesten määrä on noussut. Tämä sinänsä hyvä ja myönteinen kehitys vaatii tehtäväkentän hoitoon lisää määräraikaisvoimia. Nykylajuisen organisaation ylläpito ja tehtävien taroituksenmukainen suorittaminen, em. liikkuvuuden vaatima joustotarve ja henkilöstöpoliittisten työaikayms. ehtojen täyttämisen edellyttäisivät 40-50 esittelijätason uutta virkamiestä normaalipoistuman korvaavan rekrytoinnin rinnalle.

Erityispiirteistä keskeisimmät ovat pysyvyyden ja siirtymisvalmiuden turvaamiseksi välttämättömät ratkaisut virkamiesten puolisoitten ja perheiden korvauksissa. Kahden ansaitsevan puolison perhemalli ja työmarkkinoiden epävakaus haastavat nykyjärjestelmän ehdot. Henkilöstöpoliittisesti kestävä ja vastuullisen työnantajan toimintamallin täytyy mahdollistaa virkamiehen siirtymisen ulkomaanedustuksen tehtäviin perheineen siten, että heille ei aiheudu tästä välittömiä tai pitkävaikutteisia taloudellisia sosiaalisia riskejä. Työmarkkinakilpailukykyyn vahvistaminen on lähivuosina entistä tärkeämpää lisääntyvän eläkkeellelähdön paineessa.

Ulkoministeriön tulisi voida rakentaa henkilökunnan pysyvyyteen valmisteltavana olevan valtioneuvoston henkilöstöstrategian hahmottamalla linjoilla. Suomella ja UM:llä ei ole varaa menettää pätevää ja kokenutta henkilökuntaa. Ilman pitkäjänteistä, riittävän palkitsevaa ja sen muusta valtionhallinnosta poikkeavia erityispiirteitä huomioonottavaa työnantajapolitiikkaa ulkoministeriön kilpailukyky heikkenee entisestään.

3.2 Suomen ulkomaanedustus: Edustustoverkko ja sen kehittäminen

Suomen edustustoverkko koki rajun muutoksen 1990-luvulla. Talouslaman takia ulkoasiainhallinnon toimintamäärärahojen taso jäädettiin ja markan arvo aleni samaan aikaan, kun Neuvostoliiton ja Jugoslavian hajoamisen sekä muiden kansainvälispoliittisten muutosten seurauksena jouduttiin avaamaan useita uusia suurlähetystöjä. Muutos ei ole pysähtynyt.

Sata "suomalaisantennia" toimipisteissämme maailman eri kolkilla ennakoivat ja kertovat maamme poliittiselle johdolle kehityksen suunnasta ajaen Suomen etuja ja torjuen diplomatian keinoin uhkia silloin kun ne ovat vielä kaukaisia ja epämääräisiä. Suomen suurlähetystöt palvelevat koko yhteiskuntaa, maan ulkopoliittista johtoa, eduskuntaa, valtio- ja kuntayhteisöä, elinkeinoelämää, yrityksiä, keskusjärjestöjä, tiedemaailmaa, tiedotusvälineitä, kansalaisjärjestöjä ja yksityisiä kansalaisia mitä erilaisimmin suorittein.

EU-jäsenyys on laajentanut edustustojen edunvalvontatehtäviä ja luonut uuden ulottuvuuden Suomen tunnetuksi tekemiselle. Ainoastaan Suomen omat edustustot valvovat kokonaisvaltaisesti suomalaisten etuja ja oikeuksia ulkomailla. EU:n toimielimet, muut EU-maat tai pohjoismaat eivät tee sitä puolestamme.

Toimintaympäristön muutoksista ja tietoteknisestä vallankumouksesta huolimatta ulkomaanedustustot ovat säilyneet kansainvälisen yhteistyön perusyksikköinä, joiden kautta valtiot hoitavat suhteitaan. Nykyinen edustustoverkkomme on kooltaan ja edustavuudeltaan ollut valtionjohdon ulkoasiainhallinnolle asettamien tavoitteiden ja tehtävien mukainen. Euroopan unionimaista Suomi kuuluu ulkomaantoimipisteidensä osalta neljän pienimmän (Irlanti, Tanska, Luxembourg) joukkoon. Edustustoverkko elää. Maailman muutosten myötä uusia edustustoja saatetaan joutua perustamaan tai vanhoja sulkemaan. Unionin laajentuessa nousee lähivuosina esiin väistämätön kysymys edustustojen perustamisesta niihin EU-hakijamaihin, joissa Suomella ei vielä ole edustustoa. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan Suomella tulee pääsääntöisesti olla suurlähetystö myös pitkäaikaiseksi yhteistyömaaksi luokitelluissa maissa. Tämä saattaa merkitä uusien edustustojen avaamista hallituksen kehitysyhteistyölinjausten pohjalta.

YK:n jäsenvaltioita on kaikkiaan 189. Suomella on diplomaattisuhteet 170 valtioon, joista 76:ssa on nykyisin Suomen suurlähetystö. Suurlähettiläiden sivuakkreditointien ja Helsingistä käsin toimivien neljän kiertävän suurlähettilään toimialueet kattavat lisäksi 61 muuta valtiota. Näin Suomen ulkomaanedustus kattaa yhteensä 137 valtiota ja lähetettyä henkilöstöä toimii 97 toimipisteessä.

Suomen edustustoverkko edustustotyypeittäin

DIPLOMAATTISET EDUSTUSTOT		VIRKAMIEHEN JOHTAMAT KONSULAATIT	
Suurlähetystöt	76	Pääkonsulaatit	7
Suurlähetystön toimipisteet (Bonn, Kapkaupunki, Tartto)	3	Pääkonsulaatin toimipisteet (Murmansk, Petroskoi)	2
Pysyvät edustustot	7	Konsulaatit (Las Palmas, Toronto)	2
Erityisedustustot	1		
Muut edustustot (Ramallah, Sydney, Vancouver)	3		

Edustustot koko Suomen tukena ja edustajana

Ulkomaanedustustot ovat säilyttäneet merkityksensä valtioiden välisten suhteiden hoitamisessa. Edustusto on kansainväliseen kehitykseen vaikuttamisen väline, jolla voidaan edistää Suomen etuja ulko- ja turvallisuuspolitiikan, kaupallis-taloudellisen toiminnan sekä lähialue- ja kehitysyhteistyön aloilla. Edustustoverkkomme tekee tehtäviä, jotka ovat itsenäiselle valtiolle välttämättömiä ja joita mikään muu elin ei voi tehdä yhtä hyvin ja yhtä kokonaisvaltaisesti.

44

Edustustot palvelevat laajasti koko suomalaista yhteiskuntaa, ulkopoliittista johtoa, koko valtio- ja kuntayhteisöä, elinkeinoelämän edustajia, kansalaisjärjestöjä, sidosryhmiä ja yksittäisiä kansalaisia. Edustustot toteuttavat yhteistyössä sidosryhmien, mm. yliopistojen, kustantajien, taidelaitosten ja musiikki-instituutoiden kanssa hankkeita asemamaassa ja koordinoivat suomalaisen yhteiskunnan toimijoiden yhteistyötä yhteisten tavoitteiden edistämiseksi. Kansalaisjärjestöjen kasvava aktiivisuus heijastuu edustuston työkentässä erityisesti kehitysyhteistyössä. Tehtävälohkot ja sektoripainotukset vaihtelevat Suomen alueellisten ja asia-kohtaisten tavoitteiden mukaisesti.

Edustustot tukevat Suomen vienninedistämishankkeita ja toimivat ovien avaajana suomalaisille yrityksille. Varsinaisia vienninedistämispalveluja hoitaa valtionavustusta kauppaja- ja teollisuusministeriöltä saava Finpro (entinen Ulkomaankauppaliitto), jonka vientikeskukset yleensä toimivat edustustojen yhteydessä. Edustustoihin on alkanut kohdistua yhä enemmän odotuksia vienninedistämisessä Finpron purkaessa organisaatiotaan ulkomailla.

Kehitysyhteistyöllä on merkittävä rooli ulkopoliitiikan osana. Suomen edustustoilla on tärkeä asema kehitysyhteistyön ja lähialueyhteistyön hankkeiden valmistelussa, toteuttamisessa ja seurannassa. Edustustoilla on myös keskeinen rooli neuvontatyössä, jotta suomalaiset toimijat pääsisivät osallistumaan EU:n tai kansainvälisten rahoituslaitosten kautta rahoitettaviin hankkeisiin.

Edustustot tarjoavat informaatiota ja solmivat kontakteja asemamaassa vierailville ryhmille, toimittajille, kuntien ja järjestöjen edustajille. Niiden julki-

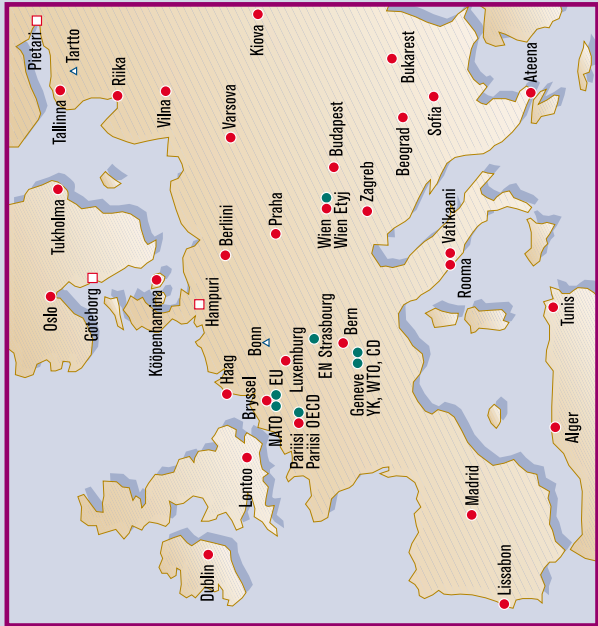
suusdiplomatia lisää Suomen tunnettuutta ja arvostusta asemamaassa sekä hankkii tukea Suomen tavoitteille viestinnän ja kulttuuritoiminnan keinoin.

Perinteisten konsulipalvelujen lisäksi yksittäisiä henkilöitä palvelee enenevästi myös sosiaalipalveluun ja sosiaaliturvasopimuksiin liittyvissä kysymyksissä. Globalisoituvassa maailmassa konsulitehtävien luonne on muuttumassa ja Suomenkin ulkoasiainhallinto joutuu tekemisiin vaikeiden tapausten kanssa. Jolon panttivankikaappauksen aikana Manilassa suurlähetystöllämme oli merkittävä rooli. Ulkoasiainhallintomme toimiva järjestelmä takasi Filippiineillä sen, että kaikki voitava panttivankien vapauttamiseksi tehtiin niin kansainvälisesti kuin kahdenvälisesti paikallisviranomaisien kanssa. Ensisijaisesti kehitysyhteistyötehtäviä varten perustettu Addis Abeban edustustomme on yllättäen joutunut vaatimaan perheidenyhdistämistyöhön Suomeen muuttaneiden somalien asiassa. Edustusto on ulkomaalaisviraston kanssa vuoden ajan käyttänyt menestyksellisesti DNA-testiä sen määrittämiseksi, ovatko yhdistämistapauksissa esille tulevat lapset todella vanhempiansa biologisia lapsia. Muutama vuosi sitten koko Suomi seurasi Algeriaan kaapatun pikkutyön tapausta, jonka onnellisen lopun varmisti Suomen paikallisen edustajan aktiivinen toiminta. Namiabiassa olevan edustustomme viisumityömaa on kaksikymmenkertaistunut Schengen-järjestelyjen myötä. Edustusto hoitaa pohjoismaisen sopimuksen pohjalta myös Ruotsin, Tanskan, Norjan ja Islannin viisumit. Vastaavia esimerkkejä on paljon.

EU-ulottuvuus on edustustojemme tehtäväkenttää leimaava uusi tekijä, joka vaikuttaa kaikilla edustuston tehtäväalueilla. Jäsenyyden myötä Suomen EUpääkaupunkiedustustoissa ovat muiden ministeriöiden toimeksiannot lisääntyneet ja yhteydenpito asemamaassa on laajentunut selvästi perinteisten ulkopoliittisten aiheiden ulkopuolelle. Asiakas Suomessa on yhä useammin muu taho kuin UM. Asiakaskunnan kasvu on merkinnyt edustustojen kontaktipinnan laajentumista ja poikkihallinnollisen vuorovaikutuksen lisääntymistä. Edustustoissamme toimii aiempaa huomattavasti suurempi joukko muusta hallinnosta ”lainassa” olevia virkamiehiä, esim. Suomen pysyvässä edustustossa Euroopan unionissa (EUE) heitä on 35. Jos Brysselin EU-edustusto on kuin Suomen valtionhallinto pienoiskoossa ministeriöiden edustajineen, ovat vuorostaan Tokion edustustossa yhteisissä tiloissa ”UM:n katon alla”



- Suurihetystö
- Pääkonsulaatti
- Konsulaatti
- △ Muu toimipiste
- Edustusto kansainvälisessä järjestössä



edustettuina etujemme kannalta keskeiset toimijat Finpro, Tekes ja Suomen Japanin instituutti. Osana Moskovan lähetystön henkilöstöä työskentelee kaksi poliisiedustajaa (SM), tullineuvos (TH), finanssineuvos (VM) ja metsäneuvos (MMM). Venäjän kehityksen arviointi ja seuraaminen ilman näitä erityisvirkamiehiä olisi pinnallista ja epäoperatiivista. Edustustot toimivat sektoriministeriöille sillanpääasemana, yhteistyötahona, ovien aukaisijana ja ennen kaikkea tiedonvälittäjänä asemamaata koskeissa kysymyksissä. Sektoriministeriöiden kansainvälisen toiminnan kasvu on merkinnyt myös edustustojen laajasti yhteiskuntaa koskevan palvelutehtävän painottumista.

Euroopan unionissa on osattava vaikuttaa sekä unionin instituutioihin että jäsenvaltioihin. EU-edustusto Brysselissä hoitaa instituutiosuhteet, partnerimaisa paikallisella suurlähetystöllä on tärkeä rooli. EU-maissa toimivat lähetystöt informoivat Suomen kannoista asemamaan hallitukselle ja välittävät asemamaan näkemyksiä Suomelle ennen kuin asiat ratkaistaan EU-tasolla. Suomi on usein voinut vaikuttaa etujensa mukaisesti EU-tason ratkaisuihin. Suomen edustustot EU-maissa esittävät maamme kantoja myös julkisuudessa, mikä on merkittävä osa julkisen diplomatian toimintaa. Käytännön työ on aktiivista toimintaa ja vaikuttamista suorilla henkilösuhteilla asemamaan keskeisiin vaikuttajiin sekä osallistumalla kiinteästi EU-maiden väliseen yhteistyöhön. Edustustoilla on keskeinen rooli poliittisen tason vierailujen valmisteluissa, käytännön järjestelyissä ja jälkihoidossa.

EU-maissa olevat edustustot sekä EU-edustusto Brysselissä keskittyvät pitkälti EU-agendan mukaisiin teemoihin. Sektoriministeriöt hoitavat oman alansa tehtävät Suomen EU-edustuston kautta, jonne on sijoitettu sektoriministeriöistä virkamiehiä. EU-edustuston lähetetyn henkilöstön määrä on moninkertaistunut vuoden 1990 jälkeen. Kun 1990 EU-edustustossa oli 15 ulkoasiainhallinnon virkamiestä ml. toimistohenkilöstö, oli heitä v. 2000 jo 50. Kun muiden hallintojen asiantuntijat lasketaan mukaan, on EU-edustustossa henkilökuntaa jo 90. Muilta hallinnonaloilta tulevat asiantuntijat ovat EU-edustustossa työskennellessään määräaikaisessa virkasuhteessa ulkoasiainhallintoon. Ministeriöt siirtävät heistä aiheutuvat palkkakulut UM:n momentille, mutta erityisasiantuntijoiden hallinnointi jää UM:n kustannettavaksi.

EU-jäsenmaissa olevat Suomen edustustot rapor-

toivat kattaen lähes koko EU-agendan. Selvityspyynnöitä sektoriministeriöiltä tulee yhä enemmän. Edustustot EU-maissa monitoroivat asemamaan bilateraalaisia EU-kontakteja, mahdollisia kytköksiä, jotta Suomen valmistelijat olisivat näistä tietoisia. Edustustot selvittävät asemamaan liikkumavaran arvioimalla kulloisenkin asiakysymyksen sisäpoliittisen painon sekä puolue- ja järjestöpoliittiset asetelmat. Taloudelliset, historialliset, hallinnolliset, lainsäädännölliset ja poliittiset erityispiirteet voivat merkittäväällä tavalla vaikuttaa maan EU-asioissa ottamiin kantoihin. Edustusto osaa selvittää taustat.

Brysselissä EU:n työryhmissä EUE:n virkamiehet hoitavat edustautumisen kokouksissa, usein yhdessä pääkaupungista tulevan asiantuntijan kanssa. Tämä merkitsee tiiviitä yhteyksiä eri ministeriöihin asioiden selvittelyyn, kantojen muodostamiseen, ohjinnan ja raportoinnin kautta. Coreper-tasolla käsittely muuttuu poliittisluonteisemmaksi, kompromisseihin pyrkiväksi. Suomen linjan määrittelemiseksi Coreper-edustajat käyvät myös dialogia EU-sihteeristön kautta tai suoraan eri ministeriöiden kanssa. Pysyvä edustaja osallistuu viikoittaisiin EU-ministerivaliokunnan kokouksiin Helsingissä.

Euroopan ulkopuolella Suomen edustustot osallistuvat EU-maiden tiiviiseen yhteistoimintaan säännöllisissä EU-maiden edustustonpäällikkökokouksissa sekä muiden tehtäväalueiden kokouksissa. Näissä kokouksissa hahmotetaan asemamaata koskevia EU:n yhteisiä toimintalinjauksia, valmistellaan EU:n asemamaata koskevia raportteja tai käsitellään EU:n aluestrategioita ja sopimusjärjestelyjä.

Edustustoilla on keskeinen rooli Suomen tai EU-maiden kantojen saattamisessa asemamaan hallituksen tietoon. Tämä voidaan tehdä monella tavalla, demarshin muodossa, kirjallisesti nootitse tai epävirallisesti henkilökohtaisia suhteita käyttäen.

Muiden EU-jäsenmaiden rinnalla olemme kilpailija omien etujemme valvonnassa. EU-yhteistyö vaikuttaa edustuston tehtävien priorisointiin ja toimii välineenä kansainvälisessä vuorovaikutuksessa - EU:n kautta voidaan vaikuttaa asemamaata koskeviin kysymyksiin. EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspoliittinen toimintaohjelma on laajenemassa. Ilman aktiivista osallistumista asemamaissa Suomi ei pysty valvomaan omia kansallisia etujaan suhteessa Euroopan unionin toimintaan.

Vertailu Tanskan, Ruotsin ja Itävallan edustustoverkkoihin

Jokaisella maalla on omista lähtökohdista muotoutunut edustustoverkko ja täsmällinen vertailu toisiinsa on vaikeaa. Vertailuluvut antavat kuitenkin hyödyllistä tietoa. Luontevat vertailumaat ovat EU-jäsenmaat, pohjoismaista Tanska ja Ruotsi sekä Keski-Euroopasta Itävalta, jotka myös ovat joutuneet pohtimaan edustustoverkkonsa laajuutta ja laatua viime vuosien aikana.

Tanskan edustustoverkko on laajuudeltaan Suomen luokkaa. Suurlähetystöjä on 74, pääkonsulaatteja 17 ja pysyviä edustustoja kansainvälisissä järjestöissä 7. Suurlähetystöjen erillisiä toimipisteitä on kolme. Näiden lisäksi Tanskan UH hallinnoi myös kaupallisia edustustoja, joita on kaikkiaan 27. Tanska on muuttanut Chicagon, Frankfurtin, Toronton ja Sydneyn pääkonsulaatit kaupallisiksi edustustoiksi. Vuonna 2000 Tanska sulki edustustonsa Caracasissa, Rabatissa, Lagosissa ja Ho Chi Minh Cityssä. Vastaavasti Tanska suunnittelee ennen EU-puheenjohtajuutensa alkua avattavaksi suurlähetystöt Bratislavassa ja Ljubljanassa. Lähivuosina on tarkoitus perustaa suurlähetystö myös Zagrebiin.

Ruotsilla on 92 suurlähetystöä, joista viisi on kehitysyhteistyöedustustoa. Ruotsilla on 9 pääkonsulaattia, yksi konsulaatti ja 7 pysyvää edustustoa. Ruotsin ulkoasiainhallinnossa (UD) ollaan samanlaisessa asetelmassa kuin Suomessa. UD:n toimintamäärärahat eivät riitä ylläpitämään nykyisen suuruista edustustoverkkoa ja samaan aikaan on paineita uusien edustustojen perustamiselle. UD on ilmoittanut, että toimintamäärärahavaje on 50 miljoonaa kruunua vuodessa.

Ruotsin hallitus on päättänyt neljän edustuston - Beirut, Tunis, Lima ja Vatikaani - lakkauttamisesta EU-puheenjohtajuuskautensa jälkeen. Kuwaitin edustusto tullaan sulkemaan, mutta samalla alueella avataan edustusto Abu Dhabiin. Lusakasta, Managuasta, Kampalasta ja Dhakasta kutsutaan kotiin muu kuin kehitysyhteistyöhenkilökunta. Kyseiset edustustot muutetaan kehitysyhteistyövaroista rahoitettaviksi edustustoiksi ja 15 edustustosta poistetaan avustajan tai ulkoasiainsihteerin tasoinen henkilöstö. Supistamissunnitelmien rinnalla Ruotsi aikoo siirtää UD:n painopistettä Itämeren alueelle, jossa uusia edustustoja on suunniteltu Kaliningradiin ja Minskiin.

Itävallan edustustoverkko kattaa 81 suurlähetystöä, 6 pysyvää edustustoa sekä 16 pääkonsulaattia. Itävallassa ulkoasiainhallintoon liittyvä kotimainen kriittikki laantui sen jälkeen kun Itävaltaan kohdistetut 14 EU-maan sanktiotimet nousivat esiin. Vaikka sääntövaatimukset kohdistuvat myös ulkoministeriöön ei omien edustustojen olemassaoloa kyseenalaisteta, ja aiheeseen liittyvä keskustelu on kääntynyt edustustojen ja Wienissä sijaitsevan hallinnon suhteisiin.

Kansallisen edustautumisen vaihtoehdot

Sivuakkreditointi ja alueelliset keskuskeskukset

Perinteisen edustustoverkon rinnalle pyritään hakemaan muita ratkaisuja kustannussäästöjen löytämiseksi ja etujen valvomiseksi. Sivuaakkreditoinnit ovat laajalti noudatettu malli. Sivuaakkreditoinnit ovat varsinkin kaukaisissa edustustoissa käytössä oleva keino kattaa alueen maat mahdollisimman laajasti. Ne eivät korvaa läsnäoloa paikan päällä, mutta ovat käyttökelpoinen edustustoverkkoa täydentävä järjestely. Kun edustustomme ovat henkilömäärältään pieniä, tämä pakostakin vaikuttaa sivuaakkreditointimaihinkin kohdistuvan toiminnan laatuun ja laajuuteen. On todettava, että monet vastaanottajamaat suhtautuvat sivuaakkreditointeihin varauksellisesti eivätkä eräät hyväksy sitä lainkaan.

Eräänä vaihtoehtona on esitetty alueellisten keskusten perustamista. Ajatuksena on harventaa edustustoverkkoa ja vastaavasti vahvistaa henkilöstöä lisäämällä alueen merkittävimmässä maassa sijaitsevaa, alueen keskuskeskukseksi muodostuvaa edustustoa. Lisääntyvä alueellinen integraatio asettaa yksittäisiä maita koskevat poliittiset ja taloudelliset edut entistä enemmän alueelliseen yhteyteen. Esimerkiksi Bangkokissa oleva suurlähetystömme toimialueeseen kuuluvat Thaimaan lisäksi Myanmar, Kambodza ja Laos. Oikeilla resursseilla varustettu edustusto pystyy hoitamaan Suomen etuja ja alueella koska kulku- ja tietoliikenneyhteydet ovat hyvät, kunkin jalkamaan osalta toiminta on tarkasti priorisoitu ja suomalaisyritysten strategia perustuu pitkälti samanlaiseen ajatteluun.

Kiertävät suurlähettiläät (KSL)

Kiertävä suurlähettiläs (KSL) toimii alueensa maissa ulkoasiainministeriöstä käsin. Helsingistä toimivia kiertäviä lähettiläitä on nykyisin neljä ja heillä yhteensä 18 kohdemaata. Edustautumisen järjestelyinä kiertävä suurlähettiläs rinnastuu edustuston päällikön sivuakkreditoiteihin. Voidaankin sanoa, että KSL on suurlähettiläs, jolla on pelkkiä sivuakkreditoiteja.

Valtiovarainministeriö esittää lausunnossaan kiertävien suurlähettiläiden käyttöä kattamaan ulkoasiainhallinnon laajaa toimikenttää. KSL-ratkaisu ei ole yksinkertainen ja jättää auki monia ongelmia. Koska kiertävällä suurlähettiläällä ei ole konsuliasioissa edustustolle kuuluvaa toimivaltaa eikä myöskään tosiasiallisia mahdollisuuksia konsulipalvelujen järjestämiseen hän ei voi vastata konsulipalveluista toimialueellaan. KSL:n toimialue ei kuulu minkään edustuston konsulipalvelujen piiriin, koska edustuston toimialue määrytyy juuri suurlähettilään akkreditoinnin perusteella. Tämän johdosta kiertävä suurlähettiläs on konsulipalvelujen kannalta ongelmallinen edustautumisen muoto.

Edustautumisessa kiertävien suurlähettiläiden avulla on ilmennyt ongelmia, sillä monet maat suhtautuvat tähän järjestelyyn varauksin. Joissakin tapauksissa kiertävä suurlähettiläs ei ole koko toimikautensa aikana saanut agrementtia kaikkiin suunnitellun toimialueensa valtioihin. Kiertävä suurlähettiläs voi parhaiten soveltua edustautumisen järjestelyksi väliaikaisena ratkaisuna silloin, kun sivuakkreditointi jostakin alueen suurlähetystöstä ei tule kysymykseen esimerkiksi poliittisista syistä tai on toiminnallisesti ongelmallista.

Kunniakonsulaatit viranomaisverkon täydentäjänä

Kunniakonsulaatti on perinteinen varsinaista edustustoverkkoa täydentävä edustautumisen muoto, joka ei voi korvata lähetettyä konsulia tai diplomaattista edustautumista. Suomella on noin 400 kunniakonsulaattia.

Kunniakonsuli on joko asemamaan kansalainen, jolla on liike- tai muita suhteita Suomeen, tai asema- maassa asuva Suomen kansalainen, joka voi tarjota konsuliapua suomeksi. Kunniakonsulin hyödyllisyys ulkoasiainhallinnolle perustuu paikallistuntemukseen ja henkilösuhteisiin. Kunniakonsulaatit täydentävät

suurlähetystöjen ja virkamiehen johtamien konsulaattien tarjoamia konsulipalveluita, mutta kunniakonsulaatin mahdollisuudet konsulipalvelujen tarjoamisessa ovat rajoitetut. Esimerkiksi Schengenin sopimus ei salli kunniakonsulaattien käyttämistä viisumien myöntämiseen.

Kunniakonsuli ei ole virkamies eikä hänelle makseta palkkaa tai palkkiota. Jos kunniakonsulaatti joutuu järjestämään paljon konsulipalveluja UH kustantaa kunniakonsulaatin toimistotilat ja palkatun avustajan. Tällaisia järjestelyjä on mm. Espanjassa ja Kreikassa.

EU-maiden ja pohjoismaiden yhteinen edustautuminen

Yhteistyö edustautumisessa muiden EU-maiden ja pohjoismaiden kanssa synergiaetujen saamiseksi on keskustelun kohteena. Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella hallinnollisia asioita käsittelevässä työryhmässä (COADM) oli keskeisenä teemana kahdenvälisten edustustojen rooli EU-maissa ja kolmansissa maissa sekä niiden yhteistyömahdollisuudet. Keskustelusta ei juuri ole edetty käytännön toimiin.

Suomessa on esitetty ajatuksia EU-maiden yhteisistä edustustoista. EU:n puitteissa ei ole tähän mennessä kyetty kehittämään yhteisiä toimintaratkaisuja. Suunnitelma EU-maiden toimitilakokonaisuudesta Nigerian uudessa pääkaupungissa Abujassa ei ole johdanut suunniteltuun ratkaisuun. Valtaosa EU-maista, kuten Suomi, Ruotsi ja Tanska, irrottautuivat yhteisestä Abuja-projektista sen osoittaututtua kohtuuttoman kalliiksi ja suurten jäsenmaiden pyrkiessä sanelemaan käyttö- ja kustannusratkaisut.

Yhteisen EU-suurlähetystön tai yhteispohjoismaisen suurlähetystön perustaminen on vaikeata niin kauan, kun kullakin maalla on oma säädöspohja ja virkamiesvastuulla toimiminen rakentuu kansalliselle lainsäädännölle, budjettivallalle ja –valvonnalle. Poliittinen ohjaus ja demokraattinen kontrolli ei toimisi nykyolosuhteissa yhteispohjoismaisessa tai yhteisessä EU-edustustossa. Toiminnallisesti yhteisen EU-suurlähetystön perustaminen lienee mahdollista vasta sitten kun EU:lla on aidosti yhtenäinen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ja yhteistä ulkoasiainhallintoa koskeva lainsäädännöllinen pohja.

EU-maiden yhteiset suurlähetystöt eivät toteudu

näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa. Tällaiset ajatukset liittyvät keskusteluun EU:n liittovaltiokehityksestä. EU-mailla on keskenään voimakkaasti kilpailevia kansallisia etuja, joita ne varjelevat itsekkäästi. Vain Suomen omat edustustot voivat täysipainoisesti edustaa maatamme ja toteuttaa ulkoasiainhallinnon toiminta-ajatusta.

Pohjoismaat ovat Berliinissä mittavan yhteistyöhankkeen tuloksena rakennuttaneet suurlähetystönsä yhtenäiseksi arkkitehtoniseksi kompleksiksi. Tällä ratkaisulla on merkittävä symboliarvo, ja sillä on saavutettu näkyvyyttä ja myönteistä julkisuutta, jota edustusto voi hyödyntää toiminnassaan. Toiminnallisesti kaikki viisi suurlähetystöä ovat Berliinissä kuitenkin toisistaan erillään, yhteistä niillä on vain julkisiin tilaisuuksiin tarkoitettu auditorio- ja näyttelytilarakennus. Suomella ja Ruotsilla on Dar es Salaamissa kansliansa samassa rakennuksessa. Maputossa Suomi, Ruotsi ja Kanada ovat sijoittuneet samaan rakennuksen. Jakartassa ja Nato-edustustossa Brysselissä Suomi ja Ruotsi ovat yhteistyössä vuokranneet samasta rakennuksesta edustustojensa käyttöön tietyn toimitilakokonaisuuden. Kaikissa näissä tapauksissa yhteistyö rajoittuu vain tilaratkaisuun ja kukin edustusto toimii perinteiseen tapaan puhtaasti kansalliselta pohjalta. On syytä myös todeta, että Berliinin ”yhteispohjoismaisuus” maksaa Suomelle kaksi ylimääräistä miljoonaa markkaa vuodessa, ja että monien virkamiesten ajasta kuluu huomattava osa yhteispohjoismaisissa kokouksissa.

EU:n komission edustustot

EU:n jäsenvaltioiden kansallisesta diplomaattisesta edustautumisesta tulee erottaa EU:n komission edustautuminen. Komissiolla on ulkosuhteiden hoidosta vastaavia edustustoja maailmalla yhteensä 150, joista 123 unionin ulkopuolisissa maissa. Ne toimivat komission puheenjohtajan alaisina ja kaikki komission yksiköt voivat antaa niille toimeksiantoja.

Komission edustustot pyrkivät yhdessä puheenjohtajavaltion kanssa edistämään unionin toiminnan koordinoitua, jotta EU:n koettaisiin puhuvan yhdellä äänellä. Edustustot haluavat ylläpitää tiiviitä yhteyksiä jäsenmaiden diplomaattisiin edustustoihin, mutta eivät valvo eivätkä edistä yksittäisten jäsenvaltioiden kansallisia intressejä. Komission edustustot eivät myöskään vastaa konsulitehtävistä.

Yhteistyö konsuliasioissa

Pohjoismaisella konsuliyhteistyöllä on pitkät perinteet ja käytäntö on muodostunut hyvin toimivaksi. Pohjoismaiden edustustojen on pohjoismaisen yhteistyösopimuksen nojalla annettava apua myös muun Pohjoismaan kansalaiselle, jos tällä maalla ei ole edustustoa paikkakunnalla.

Euroopan unionin konsuliyhteistyö perustuu yhteisösovitukseen ja sitä täsmentävään ministerineuvoston päätökseen, jota ei vielä ole saatettu kaikissa jäsenvaltioissa voimaan. Suomen kansalaisilla on Euroopan unionin kansalaisina oikeus saada tiettyjä konsulipalveluja myös muilta EU-edustustoilta kolmansissa maissa silloin, kun Suomella ei ole edustustoa tuossa valtiossa. Apua voi saada tietyissä ongelmatilanteissa, joita ovat kuolemantapaukset, pidätykset ja vangitsemiset sekä hädänalaiseen asemaan joutuminen. EU:n jäsenmaiden edustustot voivat myös tiettyin edellytyksin antaa EU-kansalaisille väliaikaisia matkustusasiakirjoja kotiinpaluuta varten. Kaiken kattavia konsulipalveluja ei EU:n konsuliyhteistyön kautta ole voitu luoda. Merkittävänä toimintaa rajoittavana tekijänä ovat kielivaikkeudet. Konsuliyhteistyö lienee kuitenkin se alue, jolla ensimmäisiä todellisia yhteistyölle rakentuvia edustusmalleja voitaisiin kehittää. Sopivaksi pilotitkohteeksi voisi muodostua Pristina Kosovossa, jossa yhdelläkään EU-maalla ei ole omaa konsulipistettä.

Suomen, Ruotsin ja Tanskan sekä Schengen-yhteistyökumppaneiden Islannin ja Norjan osalta Schengen-sopimuksen soveltaminen alkoi 25.3.2001. Tässä yhteydessä otetaan lähinnä toisten pohjoismaiden kanssa käyttöön edustautumissopimukset, jotka mahdollistavat viisumin anomisen toisen Schengen-maan edustustosta silloin, kun viisumia haetaan edustettuun maahan.

Edustuston perustaminen ja lakkauttaminen

Suomen edustautumista on tarkasteltava maamme kokonaisetujen turvaamisen ja poliittisten linjausten sekä ulkoasiainhallinnolle asetettujen tavoitteiden ja tehtävien valossa. Edustustoverkon muutosten tulee olla ulkopoliittisen johdon harkittu, perusteltu ja suunnitelmallisesti toteutettu ratkaisu.

Budjettikehykset luovat edellytykset edustustover-

kon toiminnalle ja olemassaololle. Siksi taloudellisten resurssien riittävyys ulkoasiainhallinnon edustustoverkon toiminnan suunnittelussa on keskeistä. Nykyiset budjettikehykset merkitsevät sitä, että suorituksille asetetut odotukset ja resurssit eivät vastaa toisiaan. Yhtenä säästötoimenpiteenä myös edustustoverkkoa jouduttaneen karsimaan lähivuosina ellei taloudellisia resursseja turvata. Edustustoverkon supistamiseen taloudellisena säästötoimenpiteenä on kuitenkin suhtauduttava realistisesti. Säästöt ovat pieniä eikä edustustojen yksittäinen sulkeminen tuo kestäväää ratkaisua ulkoministeriön resurssipulaan.

Edustuston lakkauttamisesta aiheutuvaa säästöä on vaikea arvioida tarkasti. Suoranaisia säästöjä saadaan toimitiloista ja työvälineistä sekä asemamaasta palkatusta henkilöstöstä aiheutuvien kulujen poistumisesta. Lakkauttamisesta aiheutuu kuitenkin myös kertaluonteisia kuluja, kuten mahdolliset erorahat, toimitiloista irrottautumiseen liittyvät kulut sekä henkilöstön ja tavaroitten muuttokustannukset. Edustuston lakkauttamisesta saatava säästö riippuu myös asianomaiseen alueeseen kohdistuvista korvaavista järjestelyistä. Suurlähetystön lakkauttamistapauksessa korvaavana järjestelynä on yleensä sivuakkreditointi toisesta suurlähetystöstä. Kuluja aiheutuu tällöin tarpeellisesta henkilöstön lisäyksestä kyseisessä suurlähetystössä ja sivuakkreditointimaahan tehtävistä virkamatkoista. Lähetettyjen virkamiesten osalta edustuston lakkauttamisesta ei saada välitöntä säästöä henkilöstömenoista, vaan ainoastaan henkilöresurssien vapautuminen muihin tehtäviin.

Suomen edustustoverkon kehittämisessä lähtökohta on se, että suurlähetystöt perustetaan pysyvyysperiaatteella. Suurlähetystön lakkauttaminen on vahingollista maiden suhteille, vaikka sitä perustellaan uskottavillakin taloudellisilla syillä. Edustautumisessa joudutaan ottamaan huomioon myös kansainvälinen tapakulttuuri ja vastavuoroisuusperiaate.

Kansainvälisessä politiikassa on yhä varsin yleistä, että valtio viestittää toiselle valtiolle tukeaan ja tyytyväisyyttään tai tyytymättömyyttään tekemällä harkittuja muutoksia edustustoverkkoonsa tai edustautumisansa tasoon. Valtioiden välisten suhteiden tasolla edustustoverkon kehittäminen on ulkopolitiikan tekemisen väline ja sitä koskevat päätökset koetaan ulkopolitiittisiksi kannanotoiksi. Tästä syystä valtiot reagoivat hyvinkin tunnepitoisesti, kun toinen valtio päättää

sulkea suurlähetystönsä tai vetää pois suurlähettiläänsä. Esimerkiksi Suomessa 1980-luvun puolivälissä Kanadan suurlähetystön lakkauttamisaikomus aiheutti laajan poliittisen keskustelun ja vastalauseiden aallon sekä Kanadassa että Suomessa. Kanada päätti säilyttää edustustonsa Helsingissä.

Suurlähetystön lakkauttamisen vaihtoehto on joissakin tapauksissa toiminnan osittainen tai täysi alarajo. Edustuston väliaikainen sulkeminen on perusteltua, kun tilanteen pysyvyydestä ei ole selvyyttä ja toiminnan uudelleen aloittamista pidetään todennäköisenä. Toiminnan aloittaminen nolapisteestä on työlästä ja myös kallista, koska uusien toimitilojen hankkimisesta ja varustelusta aiheutuu kertaluonteisia kuluja.

Toiminnan keskeyttämiseen ja edustuston väliaikaiseen sulkemiseen on päädytty Bagdadissa ja Pjongjangissa, joissa ei ole ollut lähetettyä henkilökuntaa noin kymmeneen vuoteen. Asemamaasta palkatut henkilöt huolehtivat edustuston tiloista. Algerin suurlähetystön toimintaa ovat hoitaneet Tunisiin sijoitetut virkamiehet noin seitsemän vuoden ajan. Algerissa paikalla on vain asemamaasta palkattua henkilökuntaa. Väliaikaisen sulkemisen ongelma on taipumus juuttua loputtomaan parempien aikojen odottamiseen.

Edustustojen perustamiselle ja lakkauttamiselle on olemassa joukko kriteerejä, jotka yhdessä tai erikseen vaikuttavat siihen, miten edustustoverkkoa tulisi kehittää. Näitä kriteerejä voidaan ryhmittää seuraavasti:

Edustuston lakkauttamista tulee harkita seuraavissa tapauksissa:

- Asemamaan olosuhteissa tapahtuvat rajut muutokset, kuten maan ajautuminen sotaan, sisällissotaan tai muuten sekasortoiseen tilaan voivat perustella edustuston tilapäistä tai pysyvää sulkemista, jos Suomella ei ole maassa tai alueella erityisiä intressejä.
- Asemamaan ja Suomen tai EU:n välisten suhteiden merkittävä heikkeneminen voi aiheuttaa tarpeen harkita edustuston tason madaltamista, edustuston sulkemista tai peräti diplomaattisuhteiden katkaisemista.
- Asemamaan merkitys Suomen poliittisten, kaupappoliittisten ja konsulipalvelun tavoitteiden kannalta vähenee eikä lakkauttaminen aiheuta merkittävää haittaa Suomen eduille. Tällöin ratkaisun valmisteluissa on syytä selvittää, missä määrin tehtäviä voidaan hoitaa sivuakkreditoinnin tai kiertävän suurlähettilään avulla ja asemamaassa toimivia kunniakonsulaatteja hyödyntäen.

- Edustuston keskeisenä tehtävänä on kehitysyhteistyö ja Suomi päättää kehitysyhteistyön alasajosta tai merkittävästä supistamisesta asemamaassa.
- Kansainvälisen järjestön merkitys Suomen kannalta vähenee tai avautuu mahdollisuuksia edustautumisen järjestämiseen toisesta edustustosta.

Edustuston perustamista tulee harkita seuraavissa tapauksissa:

- Suomen kansalliset intressit lisääntyvät merkittävästi alueella tai asemamaassa kansainvälisen toimintaympäristön muutoksen tai maiden välisissä suhteissa tapahtuneen kehityksen seurauksena. Esimerkiksi tarve vaikuttaa EU-yhteistyön kautta alueen ja asemamaan kehitykseen tai Suomen kasvava osallistuminen rauhanturvatoimintaan tai kriisinhallintaan voi aiheuttaa tarpeen edustuston perustamiseksi alueelle.
- Suomen tunnustaessa uuden itsenäisen valtion ja solmittua diplomaattisuhteet voi myös tulla harkittavaksi edustuston perustaminen, jos Suomella on alueella merkittäviä kansallisia etuja.
- Suomen jäsenyys jossain kansainvälisessä järjestössä tai merkittävästi lisääntynyt yhteistyö sen kanssa voi aiheuttaa tarpeen perustaa pysyvä edustusto.
- Suomen päätös valita jokin maa kahdenvälisen kehitysavun kohteeksi saattaa aiheuttaa tarpeen perustaa edustusto. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan Suomella tulee pääsääntöisesti olla edustusto pitkäaikaiseksi yhteistyömaaksi luokitelluissa maissa.
- EU:n laajentuminen merkitsee tarvetta harkita suurlähetystön avaamista uusiin jäsenvaltioihin joko jo jäsenyysneuvottelujen vaiheessa tai viimeistään, kun niistä on tullut EU:n jäseniä.
- Suomalaisten matkailijoiden tai siirtokunnan merkittävä lisäys aiheuttaa tarpeen harkita suurlähetystön tai konsulaatin perustamista.

Edustustoverkon alueellinen tarkastelu ja edustautuminen kansainvälisissä järjestöissä

Suomen edustustot ovat henkilöstömäärältään pieniä. Edustustoverkon 101 toimipisteestä 65:ssä oli enintään kaksi diplomaattiuran virkamiestä. Henkilöstömäärältään ja kustannuksiltaan tyypillinen suurlähetystö Suomella on esimerkiksi Brasiliassa. Henkilöstöön kuuluu edustuston päällikön lisäksi yksi diplomaattiuran virkamies, kaksi virkamiestä avustavissa hallinto- ja kon-

sulitehtävissä sekä yhdeksän asemamaasta palkattua henkilöä muissa avustavissa tehtävissä. Edustustoon kohdistuneet nettomenot vuonna 2000 olivat noin 4,5 miljoonaa markkaa.

Diplomaattiuran virkamiesten määrä Suomen edustustoissa

Ei lähetettyä henkilökuntaa	4 edustustoa
Vain toimistohenkilökuntaa	11 edustustoa
1-2 diplomaattia	50 edustustoa
3-5 diplomaattia	26 edustustoa
6-10 diplomaattia	8 edustustoa
Vähintään 11 diplomaattia	2 edustustoa

EU-jäsenyys aiheutti kymmenien työntekijöiden lisäyksen Brysselin EU-edustustossa. Sen sijaan muissa EU-maissa lähetetyn henkilöstön määrä on vähentynyt koko 1990-luvun. EU-jäsenyyden myötä jokaisen Suomen edustuston tehtäväkenttä on kasvanut horisontaalisesti ja määrällisesti. Samaan aikaan edustustoverkon henkilöresursseja on ohennettu budjetin niukkuuden ja uusien edustustojen avaamispaineiden vuoksi. Kahden diplomaattivirkamiehen kokaisen edustuston kapasiteetti palvella useita eri sektoreita on rajallinen. Erityisesti pienet edustustot ovat nyt lujilla.

UM:n lähetetyn henkilökunnan määrä EU-maiden pääkaupungeissa

Vuosi	Lähetetty henkilöstö
1990	160
1995	157
2000	143

Kasvatavat poikkihallinnolliset ja UM:n ulkopuolista asiantuntemusta vaativat tehtävät ovat lisänneet eri hallinnonalojen erityisasiantuntijoiden tarvetta edustustoissa. Näitä koskevat järjestelyt ovat kuitenkin jääneet väliaikaiselle ja rahoituksellisesti epävarmalle pohjalle. Pysyvienkin asiantuntijatehtävien rahoitusta joudutaan järjestämään muilta hallinnonaloilta vuosittain sovittavin määrärahasiirroin, jotka eivät kata kaikkia kuluja. Esimerkkinä voidaan mainita Wienin suurlähetystössä työskentelevä kansainvälistä atomienergia-

järjestöä (IAEA) hoitava KTM:n virkamies, jonka paikan UM on rahoittanut puoliksi kauppa- ja teollisuusministeriön kanssa. KTM on ilmoittanut vetävänsä asiantuntijansa rahoituksen pois syksyllä 2001 ja haluaa jättää IAEA:n hoidosta Wienissä koituvat kustannukset UM:n maksettaviksi. Virkamies siirtynee ministeriöönsä Helsinkiin ja IAEA-tehtävien hoito jää KTM:n pääkaupungista tapahtuvan kokousedustuksen varaan.

Eurooppa

52

Eurooppa on Suomen etujen kannalta keskeistä aluetta. Suomen suurlähetystöistä yli puolet sijaitsee Euroopassa ja sen lähiympäristössä, Välimeren ja Lähi-idän alueilla. Tämänhetkiseen tilanteeseen edustautumisessa on voimakkaimmin vaikuttanut Suomen EU-jäsenyys, meneillään oleva EU:n laajentumisprosessi ja Baltian maiden uudelleen itsenäistyminen Neuvostoliiton hajottua.

Lähes kaksi kolmasosaa Suomen ulkomaankaupasta ja valtaosa, ainakin kaksi kolmasosaa, Suomeen ja Suomesta suuntautuvista investoinneista koskee EU-alueutta. Edustustojen rooli kaupallis-taloudelliselta kannalta onkin lisääntynyt. Myös EU-hakijamaiden merkitys markkina-alueena ja suomalaisen elinkeinoelämän sijoittumiskohteena kasvaa. Yhä suurempi määrä kansalaisia matkustaa, työskentelee tai asuu toisessa EU-maassa, mikä on lisännyt konsulipalvelujen tarvetta.

EU-maissa toimivien suurlähetystöjen merkitys on Suomen EU-jäsenyyden myötä kasvanut ja monimuotoistunut edustustojen palvellessa laajasti julkista hallintoa. Unionin jäsenyys ei ole vähentänyt edustustojen perinteisiä tehtäviä, joita ovat asemamaan poliittisen ja taloudellisen tilanteen syvälinen analysointi, vienninedistäminen, konsuliasiat ja kulttuurisuhteet.

EU-maiden läsnäololla kumppanimaiden pääkaupungeissa on tärkeä merkitys maan koosta ja maantieteellisestä etäisyydestä riippumatta. Vakiintuneen käytännön mukaan EU:n jäsenmailla on suurlähettilään johtama edustusto muissa EU-maissa. Tämän johdosta paineet Suomen edustuston perustamiseksi ovat kasvamassa niiden hakijamaiden osalta, joissa edustustoa ei nykyisin ole (Slovenia, Slovakia, Kypros ja Malta), samalla kun nämä maat ovat jo edustettuna (Slovakia ja Kypros) tai päättäneet avata edustuston (Slovenia) Helsingissä. Poikkeaminen EU-maiden yleisestä käytännöstä herättäisi jäsen ehdokkaissa ja muissa EU-maissa kysymyksiä siitä, miten korkealle Suomen hallitus arvostaa pienten EU-jäsenvaltioiden merkityksen. Suomen yhtenä keskeisenä tavoitteena EU:ssa on ollut turvata oma ja muiden pienten valtioiden vaikutusvalta Euroopan integraatioprosessissa.

Lähi-itä ja Pohjois-Afrikka

Lähi-itä on pitkään ollut kansainvälispoliittisen keskustelun keskipisteessä alueen öljy- ja kaasuvarojen ja sen strategisen aseman vuoksi. Arabimaiden ja Israelin välinen konflikti on leimannut aluetta koko toisen maailmansodan jälkeisen ajan. Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan muodostaman MENA-alueen (Middle-East and North Africa) perinteinen merkitys Suomen kannalta on liittynyt yhtäältä alueen poliittiseen kehitykseen, Lähi-idän rauhanprosessiin, toisaalta alueen taloudelliseen ja kaupalliseen potentiaaliin. MENA-alue on EU:n naapuri, joka on sekä kumppani että erilaisen uhkien lähde.

Suomen edustautuminen alueella perustuu poliittisiin, kaupallis-taloudellisiin ja osittain myös kehitysyhteistyöintresseihin. Edellä on kuvattu sitä yleistä poliittista ympäristöä, jossa edustustomme MENA-alueella toimivat. Lähi-idän kysymys ja sen erilaiset sivujuonteet ovat keskeisellä sijalla sekä EU:ssa, YK-foorumeilla että kahdenvälisessä kanssakäymisessä. Suomen EU-jäsenyys on tuonut lisää konkreettisia poliittisia ja turvallisuuspoliittisia аспектеjä Lähi-idän-suhteisiimme. Näistä voi mainita erityisesti hallitsemattomat väestön liikkeet (pakolaisuus, siirtolaisuus), huumeet ja kansainvälinen rikollisuus. Schengen-sopimuksen tuleminen voimaan kiihdyttää näitä trendejä. Läsnäolomme MENA-alueen maissa liittyy täten konkreettisiin turvallisuusetiimiimme. Palestiinalaisalueille suunnataan huomattavaa EU-apua – Suomen kahdenvälinen panos on 25 milj. markkaa vuodessa. Tämän toiminnan keskeinen motiivi on Lähi-idän rauhanprosessin tukeminen. Rauhanprosessissa on ajaututtu uudestaan väkivallan kierteeseen, ja rauhanneuvottelut ovat toistaiseksi pysähtyneet.

Saharan eteläpuolinen Afrikka

Suomen nykyinen edustustoverkko Saharan eteläpuolisen Afrikan alueella perustuu ennen kaikkea kehi-

tysyhteistyömme edellyttämään välttämättömään infrastruktuuriin. Mukana on myös poliittisia syitä: halu pyrkiä saamaan aikaan ratkaisut lukuisiin alueellisiin kriiseihin. EU-jäsenyytemme mukana ulkoasiainhallinnon hoidettavaksi on tullut globaaliagenda, jossa Afrikan kehityksellä on keskeinen sijansa. Suomen vuotuiset yhteistyöneuvottelut kehitysyhteistyömaiden kanssa kattavat paitsi kehitysyhteistyön myös poliittiset asiat ja kaupallis-taloudelliset suhteet. Etelä-Afrikan tasavallassa kaupallis-taloudelliset etumme ovat alueen maista suurimmat (Suomen viennin arvo 1,9 miljardia markkaa vuonna 2000).

Suomen edustustojen tehtävät alueella painottuvat jatkossakin kehitysyhteistyöhön. Kaupalliset edut ovat rajoitettuja, etenkin kun monissa alueen maissa kehitys kohti demokratiaa, hyvää hallintoa ja oikeusvaltiota on vaarantunut, mikä osaltaan myös lisää investointeihin kohdistuvaa riskiä. Suomen suhteet alueen maihin eivät voi kuitenkaan perustua pelkästään kehitysapunäkökohtiin. Kyse on kokonaisvaltaisesta suhteesta, jossa kehitysyhteistyö on yleisempien poliittisten tavoitteiden toteuttamisen väline. Eteläinen Afrikka on Suomen Afrikka-politiikan toteuttamisen kannalta keskeisellä sijalla. Pyrimme vaikuttamaan ennen kaikkea siihen, että Afrikasta tulee nykyistä vakaampi ja vauraampi alue.

Aasia ja Oseania

Aasian-Tyynenmeren alueella tapahtuu dynaamista kehitystä ja se muodostaa jatkossakin valtavan kehityspotentiaalin. Japani, Yhdysvaltojen ja EU:n ohella, luetaan maailman kolmen talousmahdin joukkoon. Kiinan ennustetaan nousevan globaaliseksi suurvallaksi. Suomen kauppa Aasian maiden kanssa on kehittynyt voimakkaasti ja Suomella ja EU:lla on suuria etuja valvottavana Aasiassa. Suomi odottaa kaupan kasvunäkymiä olevan kaikkein merkittävimmät juuri Aasiassa.

Suomen edustustoverkko Aasiassa ja Oseaniassa on nykyisellään varsin kattava. Sen toimivuus ja taroituksenmukaisuus kävi ilmi myös Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella. Alueella useimmat edustustot työskentelevät yhden tai kahden diplomaattisen virkamiehen voimin. Supistamisen sijasta vaihtoehto on toiminnan jatkaminen edustustokohtaisesti nykyisellään tai sulkeminen. Aasian ja Oseanian alueella ei tällä hetkellä ole todettavissa merkittäviä tarpeita uusien

edustustojen perustamiseksi eikä edustustoja, joiden lakkauttamista lähivuosina voitaisiin harkita.

Suomi osallistuu EU:n jäsenmaana EU:n ja Aasian maiden yhteistyöfoorumeihin, joiden valmistelussa sekä toteutuksessa kattava edustustoverkko on aktiivisen toiminnan edellytys. ASEM (Asia Europe Meeting), Aasian ja Euroopan välinen yhteistyöelin on keskeisten Aasian maiden ja EU:n jäsenmaiden välinen institutionalisoitu yhteistyömekanismi, johon osallistutaan korkealla poliittisella tasolla (säännölliset huippukokoukset sekä ulkoministeri- ja talousministerikokoukset). Sen lisäksi Suomi pyrkii vaikuttamaan Aasian ja Euroopan yhteistyöhön myös Aasian turvallisuuspoliittisella foorumilla ARF (Asean Regional Forum) sekä Kaakkois-Aasian ja EU-maiden yhteistyössä.

Amerikka

Suomen intressit Pohjois-Amerikassa painottuvat selkeästi poliittisten ja kauppapoliittisten tavoitteiden edistämiseen. Yhdysvallat on globaali supervaltta, jonka kanssa Suomella ja EU:lla on kaikilla aloilla laajat ja vilkkaat suhteet ja jossa asuu paljon ulkosuomalaisia.

Suomi pyrkii vaikuttamaan latinalaisen Amerikan maiden ryhmittymien eli Rio-ryhmän, MERCOSUR:n, San Jose-ryhmän ja Andi-yhteisön ja EU:n välisessä yhteistyössä. Edustustojen merkitys korostuu näiden yhteistyöelinten huippukokousten asialistan valmistelussa. Suomen intressit latinalaisessa Amerikassa ovat olleet pitkälti kauppapoliittisia. Kehitysyhteistyöhankkeet ovat keskittyneet Väli-Amerikkaan.

Taloudellisen kasvun odotetaan kehittyvän keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä latinalaisessa Amerikassa, erityisesti vireillä olevien useiden vapaakauppasopimusneuvottelujen saatua päätöksensä. Koko Amerikkaa koskevan vapaakauppa-alueen tavoitevuodeksi on esitetty 2005. Myös Euroopan unionilla on vapaakauppasopimusneuvottelut käynnissä Mercosur-alueen ja Chilen kanssa. Näistä syistä Suomen kaupallis-taloudelliset intressit latinalaisessa Amerikassa tulevat kasvamaan.

Toiminta kansainvälisissä järjestöissä

Suomi on harkitusti perustanut edustustoja tärkeimpiin kansainvälisiin järjestöihin. Brysselin EU-edustusto ja New Yorkin YK-edustusto kuuluvat suurimpiin edus-

tustoihimme. Suuri osa edustautumisesta kansainvälisissä järjestöissä ja muissa yhteistyöelimissä hoidetaan päämajakaupungeissa olevista suurlähetystöistä, joiden päällikkö tai muu virkamies on valtuutettu toimimaan Suomen pysyvänä edustajana. Esimerkiksi Haagissa, Nairobissa, Roomassa ja Wienissä suurlähetystöjen toiminta-ajatukseen kuuluu kahdenvälisen diplomatian lisäksi edustautuminen samassa kaupungissa toimivissa kansainvälisissä järjestöissä.

4. Selvityksen johtopäätökset

Kansainvälisen toimintaympäristön haaste

Globalisaatio ja EU-jäsenyys ovat muuttaneet perusteellisesti Suomen asemaa ja Suomen viranomaisten tehtäviä. Muutos jatkuu ja siitä seuraa epävarmuustekijöitä Suomen lähiympäristössä ja kauempanakin. Turvallisuussuhkien luonne on muuttunut. Kansainväliset suhteet ovat monimutkaistuneet. Varmistaakseen turvallisuutensa ja hyvinvointinsa Suomi tarvitsee ulko- ja turvallisuuspolitiikan ammattitaitoisia toteuttajia ja osajia, jotka pystyvät luotettavasti arvioimaan ja seuraamaan kansainvälistä kehitystä ja vaikuttamaan siihen Suomen eduksi. Ulkoasiainministeriö ja edustustot ovat Suomen etujen ja turvallisuuden uloin puolustuslinja.

Tehtäväkentän haaste

Ulkoasiainhallinnon keskeisin haaste on turvata suomalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin kansainväliset edellytykset. Kansakunnan ja kansalaisten turvallisuudesta huolehtiminen on yhä valtion keskeisin tehtävä. Ulkoasiainhallinto edistää kansakunnan turvallisuutta diplomatian keinoin, ja suojelee kansalaisia rajojen ulkopuolella konsulipalveluillaan. Kansakunnan hyvinvointi riippuu globalisaation maailmassa yhä enemmän kansainvälisistä tekijöistä.

Suomen kansainvälinen toiminta tukee demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltiolle ominaisen hallinnon kehittymistä kaikkialla. Nämä tavoitteet luovat vakautta ja laajassa mielessä ymmärrettyä turvallisuutta, jotka ovat kehityksen ja hyvinvoinnin edellytys. Suomen toiminta laajan turvallisuuden hyväksi käsittää paitsi Suomen omien turvallisuuspoliittisten etujen valvonnan, myös kansainvälisen kriisinhallinnan eri osatekijät, ihmisoikeuskysymykset ja asevalvonnan. Näillä painopistealueilla on tulevaisuudessa entistä paremmin kyettävä määrittelemään ne kanavat, järjestöt ja järjestelyt, joiden kautta Suomen kansallisia tavoitteita ja Suomen uskottavuutta kansainvälisenä toimijana parhaiten voidaan edistää. Kansainvälisestä toi-

minnasta on lisäarvoa Suomelle, jos se antaa meille kykyä vaikuttaa kannaltamme tärkeisiin asioihin ja yleisellä tasolla koko kansainvälisen politiikan asialistaan.

Euroopan unionin jäsenyys on tuonut mukanaan uusia mahdollisuuksia, mutta se on myös kasvattanut huomattavasti Suomen asialistaa. Suomi on tähän mennessä pyrkinyt osaltaan hoitamaan sen kaikkia kohtia, rajallisista voimavaroistaan huolimatta. Suomi ei ole lähtenyt tyhjän tuolin politiikkaan eikä ole luopunut oikeudestaan ottaa unionin jäsenenä kantaa kaikkiin sen käsittelemiin asioihin. Voimavarojen ja tavoitteiden välinen epäsuhde ei kuitenkaan saa kasvaa liian suureksi. Jotta tärkeisiin kysymyksiin voidaan panostaa riittävästi, on punnittava, mihin asioihin suunnataan vähemmän voimavaroja, jos niitä ei saada lisää. Kyse on kansallisten painopisteiden ja Suomen edustautumisprofiilin kannalta keskeisistä kysymyksistä, jotka vaativat poliittisia päätöksiä.

Viranomaiskoordinaation haaste

Ulkoasiainministeriö valmistelelee kansainväliset kannanotot keskeisissä ulkopoliittisissa kysymyksissä. Tämä edellyttää yhteensovittamista sektoriministeriöiden kanssa, joiden kansainväliset suhteet ovat nekin voimakkaasti kehittyneet. EU:n sisäisessä valmistelussa kukin ministeriö hoitaa oman toimialansa. Ulkoministeriöllä on valmius toimia näiden ministeriöiden tiedollisena ja aineellisena tukena erityisesti ulkomaille, mutta myös kotimaassa. Useassa ministeriössä olevan asiantuntemuksen koordinoiminen ja kokoaminen kansalliseksi osaamiseksi on osoittautunut suomalaiseksi vahvuudeksi. Sen toteuttaminen ja kehittäminen on erityisen tärkeää ulkoministeriössä, jolle kansainvälisten asioiden yhteensovittaminen Suomessa kuuluu. Ulkoasiainhallinnon tulee aktiivisesti edistää pyrkimyksiä läheisempään vuorovaikutukseen valtionhallinnon sisällä. Virkamiesvaihtoa ministeriöiden kesken halutaan kehittää ja avoimuutta lisätä yhteispelin tehostamiseksi.

Ulkoministeriön alainen ulkomaanedustus antaa yhteistyötahojen käyttöön Suomen valtion ainoan maailmanlaajuisen toimipisteiden verkon. Eri sektorien kansainvälisten toimintojen keskittäminen siihen on valtionaloudellisesti varmasti edullisempää kuin että jokainen hallinnonala ryhtyisi perustamaan

omia toimipisteitään ulkomaille. Keskittäminen takaa myös parhaiten ulko- ja turvallisuuspoliittisen johdon mukaisuuden. Eri ministeriöiden ja intressitahojen ulkoministeriöille antamat tuoreet lausunnot vahvistavat tämän kauttaaltaan.

Ulkoasiainhallinnon sisäinen haaste

Voidakseen vastata joustavasti asiakaskuntansa tarpeisiin ulkoasiainhallinto keventää organisaatiotaan ja kehittää edustustoverkkoaan. Koulutus ja muu henkilökunnan kehittäminen ja motivointi ovat keskeisiä hallinnon suorituskykyä parannettaessa. Ministeriössä laaditaan johtamiskoulutuksen kokonaisohjelma, joka käynnistetään vuonna 2002.

Ulkoasiainministeriön strategiaprosessi etenee tässä selvityksessä mainittujen kysymysten pohjalta. Koska koko yhteiskunnan kansainvälinen kontaktipinta on laajentunut, vaaditaan ulkoasiainhallinnolta parempaa yhteistyökykyä yritysmaailman, kansalaisjärjestöihin, kansalaisiin ja muuhun hallintoon. UM käy keskustelut syksyllä 2001 muiden ministeriöiden kanssa selvittääkseen miten monet ehdotukset yhteistyön tehostamiseksi johtavat kustannussäästöihin.

Henkilöstö on ulkoasiainhallinnon suurin voimavara. Henkilöstölle asetetaan kovat toimintavaatimukset. Suomalainen yhteiskunta kohdistaa ulkoministeriössä ja edustustoissa toimiviin virkamiehiinsä suuria odotuksia. Niihin ei vastata ilman motivoitunutta, kouliutunutta ja riittävää henkilöstöä sekä toimivia rakenteita ulkopoliittisen päätöksenteon tukena. Suomen ulkoasiainhallinto tarvitsee ammattitaitoisia osajia, joiden työpanosta ja perhekohtaisia uhrauksia yhteiskunta ymmärtää, arvostaa ja tukee. Ulkoasiainhallinnon on kyettävä kilpailemaan hyvänä työnantajana valtionhallinnossa. UM ei voi olla perheitä hajottava työnantaja.

Ministeriössä tehdyt työtyytyväisyysmittaukset kertovat, että henkilöstö ei voi hyvin. Suurinta on tyytymättömyys palkkauksen kannustavuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Ulkoasiainhallinnon palkkatason on oltava kilpailukykyinen vähintäänkin valtionhallinnossa. Hallinnonalan sisäisiä palkkasuhteita sekä palkkoja suhteessa muuhun valtionhallintoon on korjattava oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti. Tilanne, jossa val-

tio työnantajana maksaa samanlaisista tehtävistä 2-3 palkkaluokkaa toisistaan poikkeavia palkkoja eri ministeriöissä, on kestävämpi.

Ulkoasiainhallinnon henkilöihin sidotun asian-
tuntemuksen ylläpitäminen edellyttää pitkäjänteistä
urasuunnittelua ja jatkuvaa käytännön koulutustoimin-
taa. Tämä on ehto sille, että ulkoasiainhallinto voi
säilyttää asemansa ulko- ja turvallisuuspolitiikan, kaup-
ppolitiikan ja kehitys yhteistyön kokonaisuudesta vas-
taavana viranomaisena. Muuttuva toimintaympäristö
vaatii entistä suurempaa henkilöpanostusta laajenevi-
en tehtävien hoitoon.

Voimavarahaaste

Ulkoasiainhallinnon ylläpito ei ole ilmaista. Kasvava
tehokkuuden ja ammattitaidon vaatimus nostaa hal-
linnon hintaa. Kuitenkin ulkoministeriön toimintame-
not ovat vain 0,4 prosenttia valtion budjetista. Hal-
linnonalan toimintaan tarkoitettujen menojen kehitys
ja hallinnonalan lisääntyneet tehtävät ovat ajautuneet
yhä suurempaan epäsuhtaan. Hallinnonalan toiminta
on voimakkaasti valuuttasidonnaista. Kun otetaan huo-
mioon kotimainen kustannuskehitys sekä pelkästään
dollarin kurssimuutosten vaikutukset kuluneella kym-
menvuotiskaudella, on toimintamenojen reaalin os-
tovoima vähentynyt n. 30 %.

Nykyiset budjettikehykset merkitsevät sitä, että
UH:n kasvanut tehtäväkenttä, siihen kohdistuvat odo-
tukset ja annetut voimavarat eivät vastaa toisiaan. ”Ul-
komaanedustuksen supistuneet toimintarahat tarkoit-
tavat, että määrärahat riittävät olemiseen, mutta yhä
vähemmän tekemiseen”, toteaa eduskunnan valtiova-
rainvaliokunta mietinnössään valtion vuoden 2001
budjetista. Valiokunta pitää tällaista kehityssuuntaa
valitettavana, koska toiminnan tuloksellisuus ulko-
maanedustuksessa syntyy nimenomaan tekemisen kaut-
ta. Ulkoasiainhallinto jakaa valtiovarainvaliokunnan
huolen.

Tavoitetaso säätelee resurssitarpeet. Suomen ulko-
ja turvallisuuspoliittinen tavoitetaso on korkea ja sen
ylläpitäminen edellyttää voimavarojen turvaamista eri
tasoilla. Toiminnan tehostaminen edellyttää oikein
suunnattavia ja riittäviä resursseja.

Mikäli ulkoasiainhallinto (UM ja edustustot) ha-
lutaan pitää nykylaajuudessaan ja nykyisessä toiminta-

kyvyssään, tarvitsee UH lähivuosina 40-50 virkamie-
hen lisäyksen normaalin rekrytoinnin oheen. Vuoden
2002 talousarvion toimintamenoihin UM esittää 37
milj. mk:n lisäystä valtioneuvoston antamaan kehyk-
seen. Kasvaneen edustustoverkon ja lisääntyneiden teh-
tävien hoitaminen kaventunein resurssein on ollut mah-
dollista vain edustustojen henkilömäärää ohentamalla
ja muilla pääsääntöisesti henkilöstöön kohdistuneilla
säästötoimenpiteillä.

Hallituksen vuosille 2002-05 vahvistama meno-
kehitys aiheuttaa lisää säästöpainetta ulkoasiainhallinnol-
le. Mikäli säästökohteeksi valitaan edustustojen sulke-
minen, tarvitaan hallintopäätökselle poliittinen linja-
us. Edustuston sulkemisella ei ulkoasiainhallinnon
budjettivajetta kateta. Yhden kaukoedustuston sulke-
misesta Etelä-Amerikassa koitua säästö olisi noin 2,5
miljoonaa markkaa. Afrikassa olevan, kehitys yhteistyö-
hön keskittyvän pienen suurlähetystön sulkemisesta
säästyisi 700 000 mk. Mikäli vaje halutaan kattaa edus-
tustoverkkoa harventamalla on lopettamislistalle kerät-
tävä 15 – 20 edustustoa. Tämä rampauttaisi Suomen
etujen valvonnan Euroopan ulkopuolella. Julkisessa
keskustelussa esillä olleet ajatukset pohjoismaiden tai
EU-maiden yhteisistä edustustoista eivät ole toteutta-
miskelpoisia lähitulevaisuudessa. Vain Suomen omat
edustustot voivat täysipainoisesti edustaa maamme
ja ajaa sen etuja. Oma, hyvin hoidettu kontaktiverkko
on vaikutuskanavana korvaamaton.



