

Presidentin ministeriö 1956-1969. Ulkoasiainhallinto ja ulkopoliitiikan hoito Kekkonen kaudella

Timo Soikkanen (2003): Presidentin ministeriö 1956-1969, I. Ulkoasiainhallinto ja ulkopoliitiikan hoito Kekkonen kaudella. Kansainvälistymisen ja muutosvaatimusten paineessa 1956-69. Ulkoasiainministeriö, Helsinki.

Timo Soikkasen teos on ensimmäinen tulos siitä tuulisesta tehtävästä, joka alun perin annettiin professori Jukka Nevakivelle. Hänen kirjoittamissopimuksensa ulkoasiainministeriö irtisanoi, kun ministeriö ei ollut tyytyväinen professorin tutkimustuloksiin. Arvioin Nevakiven kirjoittaman ulkoasiainministeriön historian ensimmäisen osan heti tuoreeltaan. Kiinnitin tuolloin huomiota siihen, että teos oli lähellä hallintohistorian tutkimusta ja siinä suhteessa perusharmaata virastoelämää. Viitteitä elävästä elämästä, tunteista ja kiistoista saattoi saada lähinnä alaviitteistä. En tiedä mitkä syyt lienevät olleet Nevakiven erottamiselle, mutta tästä kirjasta löytyy oikeata elämää ihan tekstistäkin ja sitä on varsin runsaasti. Elämää kaikkine muotoinen, suurmiehineen, rakkaussuhteineen, juonitteluineen ja alkoholisteineen on mukana. Nyt se on mukana tekstissä, ei enää alaviitteissä. En tiedä halusiko tilaaja sittenkään tätä.

Tekijä sanoo teoksen esipuheessa, että hänen työnsä sai vauhtia kun ulkoasiainministeriön johdossa siirryttiin viime vuosina virallisen ulkopoliitiikan mukaisen historiantulkinnan vaatimisesta kohti näkemystä, jossa historia tunnustetaan kirjoittajansa tulkinnaksi.

Kun teoksen kirjoittaminen oli alun pitäen riitaista, on myös tutkijan huomio kiinnittynyt ulkoasiainministeriön epäviralliseen puoleen ja pinnan alaiseen maailmaan. Se ilmenee asioiden esittämisen tavassa ja kirjan painotuksissa. Elävä elämä on vahvasti mukana. Pidän sitä teoksen vahvuutena, mutta myös salakuoppana. Jos haastateltavien vihjeiden perusteella tutkija onnistuu löytämään arkistoista jäänteitä ihmiselämän ristiriidoista, virkamiesten keskinäisistä juonittelusta, pikku heikkouksista ja hallinnon reviiiridoista niin paljon aineksia, että ne alkavat hallita kirjan kokonaisuutta, tutkijan kykyä hallita suurta linjaa voidaan jopa epäillä. Hallinto

on ihmisten yhteistoimintaa, mistä syystä kaikki yhteiselämän ominaisuudet ovat siellä mukana. On kuitenkin niin, että hallinnon historian tutkimuksissa näitä piirteitä ei ole käsitelty yleensä yhtä voimakkaasti kuin Soikkasen teoksessa. Hallinnon historiasta kiinnostunut lukija joutuu kysymään, poikkeako ulkoasiainhallinto sitten muusta hallinnosta, sillä yleensä hallinnon historiat ovat värittömämpiä ja antavat virallisemmän kuvan hallinnosta.

Soikkanen käsittelee teoksessaan ulkoasiainhallinnon organisaatiota, toimintaa ja tehtäviä, virkamiehiä ja hallintokulttuuria. Toiminnan ja rakenteen punaisena lankana on kysymys siitä, miten toiminta ja tehtävät muovasivat ulkoasiainhallinnon organisaatiota ja virkamieskuntaa ja kuinka organisaatio ja virkamiehet vastasivat tehtäviin ja vaikuttivat niihin. Vastaus on monisanainen ja -ulotteinen. Suomi sopeutui ja mukautui kansainvälisen järjestelmän kehitykseen ja muutti organisaatiotaan sen mukaisesti uusia osastoja, yksiköjä, jaostoja ja edustustoja perustamalla. Keskeisimmät tulkinnat asiassa teki presidentti. Tutkimuksen toinen keskeinen kysymys koskee sitä, millainen väline ulkoasiainhallinto oli poliittisen johdon käsissä ja miten se hioutui ja miten sitä hiottiin. Tätä asiaa Soikkanen käsittelee laajasti ulkopoliitiikan suurten tapausten kautta ja avulla. Yhtä vastausta teos ei tähän kysymykseen anna. Soikkanen osoittaa, että ministeriö oli pääosin presidentin tahdon väline, mutta ei aivan täysin. Presidentin tahtoon mukautuminen johtui presidentti Kekkonen valtiomiesmäisestä ulkopoliitiikan johtamisotteesta, ylivertaisesta johtamiskyvykkyydestä, poliittisesta vallasta ja aktiivisuudesta. Ulkopoliitiikan päätöksentekojärjestelmä ja hallitsemiskone oli rakennettu täydellisen hierarkian mukaiseksi. Siinä ei ollut sijaa hierarkian sisäiselle autonomialle. Kun virkamiehillä ei ollut erottamattomuuden suojaa, he olivat

jatkuvaan urakierrossa ja kun heidän uransa oli täysin presidentin tahdon varassa, autonomia oli illuusio. Yhtenäistä ulkoasiainhallinnon virkamieskäsitystä ei voinut edes syntyä. Soikkasen vastaus ulkoasiainhallinnon autonomiaa koskevaan kysymykseen on siten täysin selkeä. Hallinnolla ja virkamiehillä oli autonomiaa niin paljon kuin presidentti salli. Kun presidentti ei pitänyt ulkoasiainhallintoa erityisen pätevänä eikä aivan lojaalinakaan, ei hän sille suonut suuria vapauksiakaan.

Soikkanen erittelee ulkoasiainhallinnon toiminnan eri muotoja, organisaation kehitystä, henkilöstöpolitiikkaa, osastojen työtä ja ulkomaanedustuksen toimintaa kattavasti ja systemaattisesti. Koska pääpaino on ulkopoliittikan johtamisessa, joka on politiikan tutkimuksen ja poliittisen historian keskeisiä tutkimuskohteita ja samalla julkisen tiedonmuodostuksen huomion kohteena, kirjaan kohdistuu suuri kiinnostus. Sitä lisää ulkoasioiden hoitoon kuulunut salaisuuden verho, jota kirjan oletetaan raottavan. Teos on kirjoitettu sujuvasti ja mukaansa vievällä tavalla. Se on hienoa, sillä kirja määrittää näkökulmakseen hallintohistorian, jonka ei voida olettaa herättävän suurta kiinnostusta lukijoissa. Soikkanen käyttää runsaasti suoria sitaatteja, joista löytyy erityisesti meheviä ilmauksia. Kun suorat sitaatit on vielä kursivoitu, lukijan on suhteellisen helppo säilyttää mielenkiinto kirjan loppuun saakka. Soikkanen erittelee myös lähetystöjen toimintaa muutamien esimerkkien avulla. Kun lukija pääsee kurkistamaan Moskovan suurlähetystön saloihin, hän jää kaipaamaan kuvausta Washingtonin lähetystöstä. Vaikka mukaan on valittu vain joitakin lähetystöjä, elämä toisen supervallan sylissä olisi tuonut vertailupohjaa Moskovalle. Suomen toimintaan Washingtonissa tunnettiin kiinnostusta sekä Helsingissä että Moskovassa. Kun nyt keskustellaan Suomen lännettymisestä 1990-luvulla, olisi teos voinut tuoda tuohon keskusteluun oman pienen lisäpanoksensa 1950- ja 1960-lukujen perspektiivistä. Tutkija on tehnyt valintansa.

Tutkimuksen yhtenä sivujuonteena on tasa-arvoistumisen vaikutus ulkoasiainhallintoon. Soikkanen käsittelee asiaa, mutta käsitykseni mukaan melko vinon aineiston pohjalla. Hän on haastatellut kymmeniä henkilöitä, mutta ainoastaan muutamaa naisvirkamiestä. Haastateltujen joukossa on ainoastaan yksi sihteerin nimikkeellä oleva henkilö. Kirjan henkilöluettelossa on useita sivuja pitkä henkilöluettelo, mutta joukkoon

mahtuu vain hieman yli kolmekymmentä naista laskematta mukaan mainintoja kuvallitteissa. Jos teoksessa olisi todella haluttu pureutua hallintokulttuuriin, niin tiedon hankinta olisi pitänyt ulottaa myös toimistovirkailijoihin. Tulkinta ulkoasiainministeriön hallintokulttuurista olisi saanut muutenkin avaramman perspektiivin, jos haastatteluja ei olisi rajoitettu suurlähettiläisiin. Sankereiksi - arjen sankereiksi - olisi voinut nousta muutkin kuin korkeat dignitaarit.

Soikkasen teos käsittelee ulkoasiainhallintoa, mistä syystä valtioneuvostolla on siinä vain sivurooli. Kuitenkin ulkoasiainministeriö kuuluu valtioneuvostoon. Sen hallintoa kehitettiin samojen periaatteiden mukaisesti, mikä ilmenee sen organisaatorakenteesta ja budjetointi- ja suunnittelukäytännöissä. Ulkoasioita koskeva päätöksenteko on jaettu presidentin, hallituksen, hallituksen ulkoasiainvaliokunnan, ministerin ja virkamiesten kesken. Tuota päätöksenteon rakennetta teos ei esittele. Jos ei tunne valtioneuvoston toiminta- ja päätöksentekojärjestelmää, teoksen lukija voi saada jopa mielikuvan, että presidentti teki kaikki päätökset. Sivuilla 49-58 Soikkanen kuvaa ulkopoliittikan johtamisjärjestelmän. Siinä tekijä erottaa seuraavat muodot: 1) henkilökohtainen diplomatia, 2) luottomiehet, 3) kansalaismielipiteen ohjaus, 4) kokonaisvaltaisuus. Vaikka ryhmittely on systemaattinen, se kuvaa lähinnä valtasuhteita, ei johtamisjärjestelmää. Kokonaisvaltaisuus tuntuu hieman vieraalta tässä yhteydessä. Totta lienee, että kaikki päätökset tehtiin presidentin tahdon mukaisesti, mutta siitä huolimatta tuon järjestelmän toiminta olisi ansainnut lavea-alaisemman ja systemaattisemman kuvauksen kuin mainittu erittely. Viittauksia Meres-Wuoren ja muihin asiaa koskeviin tutkimuksiin ei Soikkasella ole. Ajoittain tuntuu jopa siltä, että teos on mahtavien suurmiesten erittelyä ja presidentin tai suurlähettiläiden suuruuden vertailua. Kuvaus päätöksentekonstruktuurista olisi tuonut oleellista tietoa tutkimuksen kysymyksiin siitä, kuinka itsenäinen ulkoasiainhallinto oli.

Tutkimus nostaa esille presidentin ohella useita virkamiehiä keskeisiksi vaikuttajiksi. Useimmat korkeimpiin aseisiin nousseet olivat presidentin luotettuja luottomiehiä, mutta eivät kaikki. Mukaan on kelpuutettu itsenäisiä toimijoita, jotka nauttivat presidentin kunnioitusta osaamisensa ja kykensä perusteella. Ralph Enckell, Olavi Munkki ja Risto Hyvärinen ovat siitä esimerkkejä. Max

Jakobson ja Eero A. Wuori nousevat muita merkittävämmiksi vaikuttajiksi, jotka joutuivat kuitenkin lopulta presidentinepäsuosioon. Tietoa näistä henkilösuhteista Soikkanen on hankkinut sekä kirjallisista lähteistä että ennen muuta haastattelusta. Teos kuvaa ulkopoliittikan hoitamista pelinä ja toimintana, josta ei löydy juuri sotamiehiä, sillä presidentti ja kenraalit vievät koko näyttämön. Soikkanen keskittyy tuon taistelun kuvaukseen ja kadottaa siinä ajoittain kosketuksen kenttätasoon. Teoksen yhteenvetokin nostaa valokeilaan itsevaltaisen presidentin ja ministeriön sankari-kenraalit.

Miltä Soikkasen kuvaama ulkoasiainhallinto näyttää organisaatiotutkijan kannalta? Selkeätä vastausta Soikkanen ei anna. Toisaalta kirjasta käy ilmi, että ulkoasiainhallinto oli hierarkkisesti järjestetty kone, joka noudatti rationaalisesti järjestettyä urajärjestelmää, mutta se ei kuitenkaan toiminut aivan Weberin eikä muiden teoreetikkojen kuvaamalla tavalla. Virallisten organisaatio-kaavioiden ja todellisen hallintokäytännön välinen jännite on mitä selvin. Lojaliteettijärjestelmissä oli pahaa kitkaa, sillä presidentti ei luottanut alaisiinsa. Presidentti piti hallintoa myös epäpätevänä. Virkamiehet ohittivat virkatien tullen mennen ja kapusivat portaita toisia tönien ja mustamaalaten. Yksityiselämä ja julkinen viranhoito sekoittuivat, rakkaussuhteet vaikuttivat toimintaan, poliittiset seikat ohjasivat virkanimityksiä, puoluepolitiikka sekoittui hallintoon eikä politiikan ja hallinnon väliä erottanut selkeätä rajaa. Toki kaikkea tällaista esiintyy kaikkialla julkisessa hallinnossa, mutta erityisesti sitä näyttää pesiytyneen ulkoasioiden hoitoon, joka oli presidentin vahvassa johdossa. Syitä oli monia. Ratkaisevinta lienee kuitenkin julkisuuden puute, joka esti korjaavien toimenpiteiden kehittymisen ja virheiden korjaamisen ennen kuin tilanne pääsisi patologian asteelle. Uskoisin myös, että salailevalla ja äärimmäisen autoritaarisella hallintokulttuurilla oli oma osuutensa siihen. Sen erittelylle olisi pitänyt antaa enemmän tilaa. Lähetystöt olivat tuohon aikaan hyvin pieniä ja toimivat eristetyinä suomalaisesta yhteiskunnasta, mistä syystä niihin on kehittynyt mitä erilaisimpia osakulttuureja. Muistelmateokset tarjoavat pieniä kurkistusreikiä tuohon maailmaan.

Kirjassa kuvattava ulkoasiainhallinto näyttäytyy yhden miehen johtamana koneena. Ottaen huomioon kansainvälisen järjestelmän asemat rautahäkin kaltaiset raamit Suomen politiitti-

selle johdolle, ennen muuta presidentille, kirja osoittaa presidentin onnistuneen tehtävässään erinomaisesti. Hän johti ulkoasiainhallintoa autoritaarisesti, sillä hänellä oli sellaista hallitsemisen tietoa, jota tuon koneen kenelläkään muulla toimijalla ei ollut eikä voinut olla, vaikka kuinka osallistuvaa johtamistapaa olisi noudattanut. Kaiken lisäksi hän havaitsi, että tuo kone ei ollut tahdoton weberiläinen käskyläinen vaan sisälsi toimijoita, joilla oli omia poliittisia tavoitteita. Presidentti loi toimintamallin, joka palveli parhaiten kansallisia etuja.

Ulkoasiainhallinnon historia on tärkeä lähde-teos valtioneuvoston ja poliittisen päätöksenteon tutkimukselle, sillä se pureutuu poliittisen päätöksenteon salatun pinnan alle. Esimerkkinä teoksen kuvaamista, mutta tutkimuksessa vähemmän tunnetuista asioista voidaan mainita ulkoasioita koskevan raportoinnin erittely. Vaikka raportointia eritellään hyvin tiivisti, kirja paljastaa tiedon jakamisen ja erityisesti hierarkkisen jakamisen vallankäytön välineenä. Suurlähetystöjen raportointikäytännöt ja jakelulistat osoittivat jokaiselle raportin saajalle armottomasti heidän asemansa. Suurlähettilään suorat yhteydenotot - kirjeet, henkilökohtaiset tapaamiset - presidenttiin ohi ministerin ja valtiosihteerin palvelivat usein enemmänkin viestin lähettäjän omia intressejä. Raporttien äärimmäisen suppea jakelu valtioneuvoston piirissä myös korosti ulkoasiainhallinnon erityis-asemaa. Mikäli tämän tutkimuksen kohteena olisi ollut ulkopoliittikan päätöksenteko, raportointia ei olisi voitu rajoittaa vain ministeriön omiin raportteihin vaan olisi pitänyt sisällyttää siihen ulkopoliittisen johdon muu turvallisuuspoliittinen raportointi puolustusministeriöstä ja suojelupoliisista. Viralliset ja epäviralliset tietojärjestelmät, tiedon analysointi ja strateginen käsittely ovat keskeinen osa päätöksentekoa, erityisesti ulkopoliittikan alalla. Presidentti Kekkonen oli tuon alan mestari, joka oli aloittanut uransa salaisessa poliisissa ja joka tukeutui päätöksenteossaan edelleen hyvin monenlaiseseen raportointiin. Tuore Irak-jupakka on tuonut raportoinnin periaatteet jälleen julkiseen keskusteluun. On käynyt ilmi, että uusi valtiosääntö lisäsi oleellisella tavalla eduskunnan tiedonsaantioikeutta ja että nykyiset asiakirjojen salaisuuden luokittelukriteerit ovat vanhentuneet.

Seppo Tiihonen