

Kiillotetun julkisivun takaa hämmöittää elämää

*Jukka Nevakivi:
Ulkoasiainhallinnon historia
1918—1956, Osa 1
Helsinki 1988.*

Professori Jukka Nevakivi on kirjoittanut tutkimuksen ulkoasiainhallinnon ensimmäisestä puolesta vuosisadasta. Teos sai runsaasti julkisuutta ennen kuin ehti kirja-kauppoihin. Keskustelu lisännee

lukijoiden määrää ja virittää heidät erityiseen herkkyyteen.

Nevakivi kuvaa ulkoasiainhallintoa hallintohistorian näkökulmasta moniulotteisesti. Hallinto näytetään organisaatorakenteena, virkamiehistönä, hallinnon suhteina poliittiseen johtoon ja julkiseen mielipiteeseen. Siihen kuuluvat myös ulkoasiainhallinnon protokolla- ja virkapukukysymykset. Aihetta on käsitelty kattavasti, mutta joitakin asioita kevyesti. Teoksessa paneudutaan moniin virastohistorioissa yleensä laiminlyötyihin teemoihin. Erityisesti protokol-

la ja diplomaattien ulkoinen toiminta kiinnostavat laajaakin lukijapiiriä ja ne antavatkin eri vivah-teita harmaaseen hallintoon. Ne ovat keskeinen osa diplomatian erityistä hallintokulttuuria.

Virastohistorioiden perinteisestä kiinnostamattomasta esityksistä kiinnostuneita tutustujia, jotka yleensä sulkevat silmänsä visusti kaikelta virastoihin viittaavalta. Parhaimmillaan ulkoasiainhallinto elää ja hengittää teoksessa. Sen virkamiehet eivät

ole vain virkoihinsa nimitettyjä persoonattomia tietyn ikäisiä, koulutuksen saaneita ja sosiaalisen taustan omaavia värittömiä byrokraatteja vaan loistavia poliittisia tai hallinnollisia oivaltajia tai jopa epäonnistuneita kyykkihinsä nähden liian korkealle nousseita keskinkertaisuuksia tai onnettoman poliittisen johdon heiteltävinä olevia ihmisparkoja. Pääosa on tietenkin tunnollisia virkamiehiä, joiden tekemiset eivät ole nousseet muistelmiin tai saaneet erityismainintoja lähetteläiden raporteissa. Heillä on ulkomailla kovasti taloudellisia vaikeuksia ministeriön varsin karun poliitiikan takia. Kaikkia heitä Nevakivi ulkoasiainhallinnosta löytää ja kuvaa ajoittain ankarastikin, ilmeisesti tilaajan mielen pahoittavalla tavalla.

Ulkoasiainhallinnon päätöksenteosta Nevakivi kuvaa monia hallinnon tutkimuksessa laiminlyötyjä piirteitä. Tämä liittyy Nevakiven tutkijataustaan. Poliittisessa historiassa on keskitytty Suomesakin ulkopoliittiseen, jossa ulkopoliittiset tapahtumat ja päätöstilanteet ovat tutkimuksen keskiössä. Teos jatkaa perinnettä ja antaa viitteitä päätöksentekijöiden tietoperustasta, päätösten valmistelusta, hallinnon korkeimman johdon järjestelystä ja virkamiesten persoonallisista johtajainaisuuksista sekä niistä suhteista, jotka virkamiesten välillä vallitsivat. Ulkopoliittisen päätöksenteon tasola voimakkaiden henkilöiden vaikutus on poikkeuksellisen suuri, sillä päätöksenteko ei ole avointa vaan äärimmäisen suljettua. Nevakiven arviot ulkopoliittikan valmistelusta vastaavat melko hyvin tutkimuksen aikaisempaa käsitystä. Tältä osin analyysiä olisi pitänyt syventää, jolloin se palvelisi tätä päivää ja erityisesti kriisitilanteiden päätöksentekoa. Ulkoasiainhallinnon valmius poikkeustilanteita varten olisi voinut saada enemmän huomiota osakseen.

Tutkimus käynnistää monia mielenkiintoisia pohdintoja maamme ulkopoliittisesta päätöksenteosta itsenäisyyden alussa ja sodan jälkeen. Arviot ministeriön ylimmän johdon keskinäisistä suhteista talvisotaa edeltävältä ja sodan ajalta ovat arvokkaita, vaikka jäävätkin usein kehittelyjen asteelle; ne lopuvat alkuun päästyään. Ilmeisesti jatkoselvittely kuuluu ulkopoliittikan tutkimukseen eikä juhlakirjaan. Teos avaa tähän monia juonteita ja heittää esiin avoimeksi jä-

tettäviä kysymyksiä joskus jopa ärsyttävällä tavalla.

Jotain kummallista sellaisessa päätöksenteossa nimittäin on, missä ministeriön ylimmät virkamiehet valittavat, etteivät saa tietoja ulkopoliittikan keskeisistä tapahtumista kansliapäälliköltä, mutta samaan aikaan samainen kansliapäällikkö nousee äskettäin ilmestyneessä Myrrysmiehessä »syväksi kurkuksi», joka piti hallituksen ulkopuolella olleen kansanedustaja Urho Kekkosen ajan tasalla oleellisista ulkopoliittikan kehitysvirroista. Muita huomion arvoisia ilmiöitä ovat muun muassa talvisodan ajan ulkoasiainministerin Tannerin päätös jättää kansliapäällikkönsä salaisten sähkeiden jakelun ulkopuolelle, jatkosodan ajan kansliapäällikkön tapa olla tiedottamatta alaisilleen osastopäälliköille ulkopoliittikan tapahtumista, ulkoministerin päätös tuoda ministeriöön vuonna 1943 oma luottamusmiehensä sihteerikseen, jota hän olisi voinut valvoa ministeriötä tehokkaasti sekä presidentti Paasikiven luottomiehen, ulkoministeri Carl Enckellin, tapa lyödä laimin ministeriön korkeimman virkamiesjohdon uusiminen tai poliittisen osaston päällikkyyden kytkentä Paasikiven kauden lopulla suoraan presidenttiin ohi ulkoministerin. Nevakiven analyysi sopii huonosti siihen hallintotieteen tutkijoiden hokemaan, että julkinen hallinto on Max Weberin määrittelemän ideaaliyyppin mukainen kasvoton kone, jonka johtosuhteet saadaan selville organisaatiokaa- viosta ja joka palvelee aina kuu- liaisesti päätöksentekijää.

Teoksessa keskitytään tiiviisti ulkoasiain hallinnon historiaan, jossain määrin liiankin ahtaasti. Niinpä lukijaa jää kaipaamaan tietoja ulkopoliittisesta päätöksenteosta valtioneuvostossa, esimerkiksi hallituksen ulkoasiainvaliokunnassa. Se, ettei valiokunnan aineistoa ole säilynyt kukaan arkistoihin vuotta 1947 edeltävältä ajalta, ei tee oikeutetuksi asian problematisoimattomuutta. Vaatiihan valtioneuvoston ohjesääntökkin, että kokouksista on pidettävä pöytäkirjaa, joihin merkitään muun muassa erivät mielipiteet ja äänestykset. Ulkoasiainhallinnon ja puolustusvoimien väliset suhteet olisivat erityisesti sodan oloissa ansainneet erityisen käsittelyn.

Teoksen rakenne jättää suuria rakenteellisia kysymyksiä peittoon. Esimerkiksi ulkoasiainvalio-

kunnan toiminnan sekä virkamiesjohdon ja poliittisen johdon jatkuvuuden tai uusiutumisen analyysi jää lukijan tehtäväksi. Hänen on kirjan kuvituksen avulla selvitettävä ylimmän virkamiesjohdon uusiutumista, siirtoja ja keskinäisiä suhteita, esimerkiksi ketkä olivat kansliapäällikkönä ja osastopäällikköinä silloin kun ministeri X oli ministeriön johdossa.

Teos on jaettu kahteen ajanjaksoon, itsenäisyyden alkukauteen ennen sotaa sekä vuosien 1939–1956 aikaan ja niissä on sama sisäinen rakenne. Ratkaisu antaa kriitikoille monia aseita käteen. On helppo kysyä, miksi jälkimmäisellä kaudella ei analysoida edellisen tapaan virkamiesten sosiaalista taustaa tai ministeriön osastojen toimintaa. Teoksen laajuus tätä epäjohdonmukaisuutta ei voi selittää. Edustustoverkon laajeneminen sekä ministeriön komiteat saavat kuitenkin kovin laajasti huomiota. Ne lienevät helppoja asioita kuvattavaksi ja tuskin kiinnostavat lukijoita ellei edustustoverkon laajenemisen avulla haluta kuvata myös politiikkaa. Pääpaino pitäisi olla tärkeissä asioissa ja vähäisten hallinnollisten asioiden esittelyn sijaan niiden merkityksen arvioinnissa.

Teos edustaa hallintoa analysoivaa hallintohistoriallista tutkimusotetta. Alan ensimmäisenä työnä siinä on monia puutteita. Huomio on liiaksi muodollisissa asioissa. Hallinnon päätöksenteko, johtaminen, virastojen hallintokulttuurit tai virkamiehistö sosiaalishistoriallisena ilmiönä eivät vielä elä riittävästi. Sosiaali- ja kulttuurihistoriallisesti painottunut hallintohistoria poikkeaa suurmieshistoriasta, jossa suuret persoonallisuudet musertavat varjoonsa virastojen virkamiesmassat, joiden avulla myös nämä suuret tähdet elävät.

Ulkoasiainhallinnon historia on teos, jossa tutkimuksen kohde ei lainomaisesti kehity »utopiasta tie-teeksi» niin kuin useimmissa virastohistorioissa. Se on tiukasti jalat maassa ja ulkoasiainhallinnon virkamiesten elämässä. Teos ei pyri vain luomaan kaunistelevaa kuvaa ja julkisivua. Tämä on työn ansio, mutta myös ilmeinen ongelma. Toivottavasti kronikoitsevat virastohistoriat tai pelkästään viraston toiminnan kohteeseen keskittyvät tutkimukset ovat jäämässä syrjään ja virastot muuttuvat kylmänkalseista huoneista elävien ihmisten asuttamiksi.