

samhet på det förra. Han rör sig på många plan och får sitt tema att "leva", vilket är ett kännetecken på god historieskrivning. Partiet blir inte ett ansiktslöst väsen, utan framstår som en levande organisation sammansatt av människor med mänskliga behov och brister som har haft inflytande på hela samhällets funktion och utveckling. Mylly förmår samtidigt vara en analytisk utomstående iakttagare och en forskare som empatiskt fördjupar sig i agrarförbundets tankevärld och dess uttrycksformer. Utgående från Myllys undersökning inväntar man med spänning de följande delarna av agrarförbundets historia.

*Ari Uino*

---

## Utrikesförvaltningens historia

Jukka Nevakivi, *Ulkoasiainhallinnon historia 1. 1918-1956* [Utrikesförvaltningens historia 1. 1918-1956] Utrikesministeriet. 328 s. + noter. Helsinki 1988.

---

Under de senaste åren har flera förvaltningsgrenar låtit skriva sin historia. Utrikesministeriet har hittills saknat ett historieverk, även om den intresserade har kunnat konsultera Juhani Paasivirtas arbete om Finlands diplomatrepresentation och handläggningen av utrikespolitiken från självständigheten till vinterkriget (1968) och Jukka Nevakivis uppsats om Finland i Zarah Steiners antologi om världens utrikesministerier (1982). Sedan några år föreligger den första delen av utrikesministeriets historia som täcker åren 1918-1956 av samme författare.

Utgivningen av arbetet åtföljdes av publicitet kring avbrytandet av författarens kontrakt om en andra del; publiciteten gav förvisso inte någon antydning om att diplomatiska tillvägagångssätt skulle höra till ifrågavarande ministeriums specialiteter. Vid läsningen av boken är det svårt att förstå uppståndelsen. Vad ministeriet har fått är ett välskrivet och grundligt förvaltningshistoriskt arbete som ger en allmän utrikespolitisk bakgrund, men huvudsakligen koncentrerar sig på administrativa grundfakta. Som historiker och tidigare tjänsteman inom utrikesförvaltningen har Nevakivi haft unika förutsättningar att få grepp om utrikesförvaltningen, dess sätt att fungera, administrativa rutiner, rekrytering av tjänstemän m.m. I allt framträder ett säkert grepp och framställningen är klar också för den icke-invigde. Med tillfredsställelse konstaterar man att Nevakivi lyckats framställa administrativa frågor på ett både adekvat och intressant sätt samt att han inte fallit för frestelsen att för-

sköna ministeriets historia, som av allt att döma innehåller mer än genomsnittet av blundrar och uttryck för mänsklig svaghet; de flesta fallen har dock hänsynfullt förvisats till noterna.

Nevakivis framställning är mycket mångsidig. Han redogör för de ständiga omorganisationerna, om vilka man undrar om de berodde på smidighet eller svårigheter att finna en form för ministeriets arbete, och den i allmänhet svaga rapporteringens kvalitet. Vidare finner man uppgifter om så mångskiftande frågor som attachéerna, beskickningsbyggnader, löneförmåner, uniformstrågan, patriarkalismen och sändebudscentreringen vid beskickningarna, kontinuiteten bland kanslipersonalen m.m. Eftersom själva utrikespolitikens substans behandlas mycket kortfattat, blir boken i rätt hög grad en handbok över ministeriets administrativa historia och organisation under olika tider. Allt som allt ger Nevakivi en mångfasetterad och fyllig bild såväl av ministeriets verksamhet och verksamhetsförutsättningar som av dess interna kulturhistoria.

Finlands utrikesförvaltning fick sin början i och med självständigheten. I mitten av december 1917 överfördes den siste ministerstatssekreteraren Carl Enckell att bereda utrikesärenden. Han placerades emellertid redan i slutet av januari 1918 som de facto chargé d'affaires i Petrograd, där han sedan fick gömma sig i ett par månader innan han underjordiskt kunde återvända till Finland i maj. Den 10 januari grundades ett utrikeskansli vid senaten och från detta utvecklades först en expedition för utrikesärenden och senare utrikesministeriet. Utrikesförvaltningen fick sin början genom de emissarier som sändes ut för att utverka erkännade av Finlands självständighet och som i många fall stannade utomlands som sändebud eller inofficiella representanter.

I inledningsskedet ville en betydande opinion, företrädd främst av socialdemokrater och agrarer att lantdagen skulle ha strikt kontroll över utrikespolitiken. Förutom misstro mot tjänstemannavälde hyste man också i december 1917 misstro mot den hemliga diplomati som ansågs ha förorsakat världskriget. Resultatet blev att lantdagen fick ett utrikesutskott, men inbördeskriget medförde att den kom att stå helt på sidan om utrikespolitiken våren 1918. Agrarerna föreslog senare t.o.m. att beskickningscheferna skulle vara ansvariga inför lantdagen, men genom den lag om utrikesförvaltningen som stadfästes i juni 1918 ställdes parlamentet på sidan om utrikespolitiken och -förvaltningen på ett sätt som kan sägas ha blivit bestående, även om budgeträtten gav riksdagen möjlighet att ingripa.

De administrativa modellerna för den nya förvaltningsgrenen söktes huvudsakligen i Skandinavien. I början fanns en betydande opinion som skulle ha föredragit att förvaltningsgrenen byggdes upp enligt konsulatssystemet, d.v.s. med få beskickningar kompletterade av konsulter

som närmast skulle ha tillvaratagit näringslivets intressen. Ministeriet fick tre avdelningar, den politiska, den handelspolitiska och arkivavdelningen, som även skötte administrativa frågor och under sig hade en rätt självständig pressbyrå. De funktioner som senare fått egna avdelningar, såsom juridiska, protokolls- och administrativa avdelningarna handhades alltså ursprungligen av tre avdelningar, som 1938 vuxit till sju. NF-ärendena handlades först vid juridiska, senare vid politiska och slutligen vid en egen avdelning, vilket på sitt sätt beskriver inställningen till Nationernas förbund. Ministeriets kanslichef intog ursprungligen en märklig ställning som koordinatör, han var inte egentlig chef för tjänstemännen, men inte heller viceutrikesminister; senare förstärktes hans ställning.

I början var man orolig för bristen på traditioner inom utrikesförvaltningen. Ministeriet och beskickningarna fick endast fem tjänstemän från statssekretariatet, som ju inte var någon beskickning, utan en del av föredragningsordningen för finska ärenden, och två från den ryska utrikesförvaltningen, från vilken finländarna varit mer eller mindre utestängda. Aktivisterna, som besatt en betydande erfarenhet av verksamhet utomlands, var relativt gamla och visade sig, trogna sina konspirativa traditioner, olämpliga som tjänstemän. Nevakivi gör en belysande jämförelse med Norge som 1905 kunde överta en stor stab av tjänstemän med erfarenhet av utrikes- och konsularförvaltning. Den period som behandlas omfattar fyrtio år, men är ändå inte längre än att några tjänstemän hann vara med om den i dess helhet. Till veteranerna hörde två av de tidigare tjänstemännen vid statssekretariatet, Carl Enckell och Reinhold Sveto. Kontinuiteten kom till synes då de två utrikesministrarna på 1940-talet, ibland tillsammans med försvarsminister Walden, avhandlade ärenden på ryska.

Ministeriets första tjänstemän var också en brokig samling. Personalen handplockades, tjänsterna lediganslogs inte och det fanns inga kompetenskrav. Allvarligare var kanske att tjänstemannakåren efter de stormiga åren 1917-1919 var splittrad i anhängare av den tyska orienteringen och monarki respektive av ententen och republik. På ett olyckligt sätt kom detta till synes i splittringen inom den finländska delegationen vid fredskonferensen i Paris 1919. Snart tillkom språkstriden som reducerade de svenskspråkigas andel, särskilt starkt under Svinhufvuds presidentperiod.

De första åren visade f.ö. också en del förbluffande drag såsom en beskickning i Ukraina och konsulat i Arkangelsk och Murmansk, vilka måste stängas på grund av bolsjevikernas framryckning. Mindre god publicitet fick den finländska utrikesförvaltningen genom att den hjälpte Ludendorff att fly från Berlin med ett falskt finländskt diplomatpass. År 1920 kommenderade ministeriet, d.v.s. närmast utrikesminister Holsti, för första och sista gången i ministeriets historia trupper, eftersom

den expedition som försökte ta Petsamo direkt underlydde ministeriet. Holsti fick också ett, som den senare historien visar, unikt misstroende-votum av riksdagen 1922 för sin randstatspolitik.

Under förkrigstiden stod statsministrarna i rätt hög grad vid sidan om utrikespolitiken och presidenterna var heller inte så aktiva som de blev efter Kallio. J.K. Paasikivi var landets första president med personlig erfarenhet av utrikesförvaltningen. Under dennes tid uppstod även praxis att chefen för politiska avdelningen är presidentens speciella förtrogna och kanal till ministeriet. 1920- och 1930-talen var tider av starka utrikesministrar. Nevakivi ger särskilt Aarno Yrjö-Koskinen och Antti Hackzell högt betyg; båda var liksom majoriteten av utrikesministrarna under mellankrigstiden också tjänstemän vid ministeriet. Holstis andra period som utrikesminister på 1930-talet får inte en lika positiv bedömning som hans insats för ministeriets uppbyggnad i början av dess historia.

Boken är fösedd med utmärkta och väl tryckta illustrationer, liksom även av överskådliga organisationsdiagram. Däremot är det märkligt att noterna placerats sist utan de enkla hjälpmedel (sidangivelser o.a.) som skulle göra det mycket lättare för läsaren att använda boken. Man kan också bara förundra sig över varför boken saknar register, litteraturförteckning, förteckningar över förkortningar och illustrationer samt register. Eventuellt är avsikten är att de skall ingå i andra delen, men den kommer uppenbarligen att låta vänta på sig.

*Max Engman*

---

## Samhällshistorisk festskrift

Matti Peltonen (red.), *Arki ja murros. Tutkielmia keisariajan lopun Suomesta* [Vardag och brytning. Undersökningar rörande slutet av kejsartiden i Finland]. Finska Historiska Samfundet. 472 s. Helsinki 1990.

---

Professorn i social och ekonomisk historia vid Helsingfors universitet Hannu Soikkanen fyllde 60 år den 4 augusti 1990. Till födelsedagen hade forskare huvudsakligen ur den yngre generationen sammanställt en högtstående festskrift med studier rörande slutet av kejsartiden till sin kollega och lärare.

Man kan säga att Soikkanen fått en värdig festskrift. Redaktionen har satt ned mycken möda på planeringen, genomförandet och bokens ytt-