

Soikkanen, Timo. 2003. *Presidentin ministeriö. Ulkoasiainhallinto ja ulkopoliittikan hoito Kekkonen kaudella. 1956–1969*. Hämeenlinna: Ulkoasiainministeriö, 510 s.

Timo Soikkanen on tarttunut haasteelliseen tehtävään, kun hän on ottanut tehtäväkseen kirjoittaa Suomen ulkoasiainhallinnon historian. Ulkoasiainhallinnon historiahankeeseen ensimmäinen osa toteutettiin jo 1980-luvulla, kun Jukka Nevakivi kirjoitti hankkeen ensimmäisen, vuosia 1918–1956 käsittelevän osan. Soikkanen jatkaa Nevakiven työtä. Hän on nyt saanut valmiiksi vuosia 1956–69 käsittelevän osan. Tekeillä on vielä 1970- ja 1980-lukuja käsittelevä osa.

1990-luku oli ulkopoliittikan ja ulkoasiainhallinnon kannalta suurten murrosten aikaa. Neuvostoliiton romahtaminen ja Suomen ulkopoliittikan kurssin painottuminen aikaisempaa enemmän länteen muuttivat huomattavasti ulkoasiainhallinnon toimintaa ja siihen kohdistuvia odotuksia. Nämä murrokset yhdistyneenä valtiontalouden lamaan 1990-luvulla aiheuttivat ongelmia Soikkasen tutkimustyölle. Kun ulkopoliittikan kurssia muutettiin ja Kekkonen ajan poliittikantekoa alettiin kritikoida Soikkanen huomasi, että ulkoasiainhallinnon keskeisissä tehtävissä menneinä vuosikymmeninä toimineiden henkilöiden haastattelemisen ei aina ollut kovin helppoa. Monet suhtautuivat tutkijaan epäluuloisesti. Kuuluuko hänkin noiden vanhojen toimintatapojen arvostelijoiden joukkoon? Taloudellinen niukkuus ja hankkeeseen kohdistuvat epäluulot hidastivat sen etenemistä. Hankkeen edetessä Soikkanen vakuuttui siitä, että aika-aulun hidastuminen oli lopultakin myönteinen asia. Se antoi edellytyksiä saada laajempaa perspektiiviä ulkoasiainhallintoon Kekkonen presidenttikaudella.

Soikkasen kirjoittaman ”Presidentin ministeriö” ei ole historiatieteellinen analyysi Suomen ulkopoliitikasta. Kirja käsittelee hallintohistoriaa. Se pureutuu siihen, mitä ulkoasianhallinnossa on tapahtunut. Minkälainen on ollut ulkoasianhallinnon organisaatio? Minkälaiset resurssit sillä on ollut käytettävissään? Millä tavalla ulkoasianministeriö on toiminut valmistelukoneistona Suomen ulkopoliittikkaa valmisteltaessa? Miten presidentti Kekkonen tapa hoitaa asioita epävirallisia henkilösuhteita käyttäen ja viralliset linjaorganisaatiot sivuuttaen näkyi ja vaikutti ulkoasianhallinnon toiminnassa? Miten puoluepolitiikka vaikutti ulkoasianhallinnon sisällä? Miten epäviralliset henkilösuhteet vaikuttivat hallinnon toimintaan? Näitä kaikkia kysymyksiä Soikkasen valottaa ulkoasianhallinnon historiaa analysoidesaan.

Ulkoasianministeriö on toimintatavoiltaan omintakeinen kaikkiin muihin ministeriöihin verrattuna. Sen vastuulla ei ole samanlaista jatkuvaa uuden lainsäädännön valmistelua kuin useimmissa muissa ministeriöissä. Sen toiminta ei ole lainsäädäntöintensiivistä vaan (ulko)politiikkaintensiivistä. Se toimii myös pienemmillä resursseilla kuin mikään muu ministeriö. 1950- ja 1960-luvuilla ulkoasianhallinnon menot olivat vuosittain vain noin puoli prosenttia valtion menoista. Esimerkiksi puolustusministeriön menot olivat noin viisinkertaiset UM:n menoihin verrattuna. Sosiaali- ja terveysministeriön menot olivat noin 20 kertaa suuremmat kuin UM:n.

Kun Urho Kekkonen valittiin tasavallan presidentiksi J. K. Paasikiven jälkeen, ulkoasianhallinto joutui sopeutumaan uudenlaiseen ulkopoliittikan toimintatyyliin. Paasikivi oli hoitanut asioita virallisia linjaorganisaatioita käyttäen. Kekkonen sen sijaan alkoi hoitaa asioita omia henkilösuhteverkostojaan käyttäen. Näin menetellessään hän usein sivuutti linjaorganisaatioissa ylempänä olevia virkamiehiä hoitaessaan asioita suoraan omilla henkilökontakteillaan. UM:n sisällä se synnytti toisinaan tyytymättömyyttä ja hämmennystä. Mutta samalla se ohjasi kehitystä suuntaan, jossa UM:n sisälle kehittyi eräänlainen presidentin esikunta tai ”presidentin ensimmäinen kone”, niinkuin Ahti Karjalainen asiaa kuvasi Soikkasen tekemässä haastattelussa.

Kekkosella oli yleisestikin tapana rakentaa erilaisiin organisaatioihin omien luottomiestensä verkostoja, mutta UM:n osalta hänellä oli siihen erityinen motiivi. 1950- ja 1960-luvuilla hän piti UM:ää tehottomana organisaationa ja sen virkamiesten enemmistöä keskinkertaisena ja saamattomana. Hän halusi saada ulkoasianhallintoon lisää tehokkuutta. Tässä tarkoituksessa UM:ään rekrytoitiin perinteisen karriäärin ulkopuolelta muutamia virkamiehiä (mm. Max Jakobson, Risto Hyvärinen, Keijo Korhonen), jotka sittemmin toimivat keskeisissä ulkoasianhallinnon tehtävissä. Ulkopuolelta rekrytoituilla oli keskeinen asema presidentin ensimmäisessä koneessa.

Jos Kekkonen suhtautui kriittisesti UM:ään, niin vastavasti monet UM:n virkamiehet suhtautuivat kriittisesti Kekkokseen tämän tullessa tasavallan presidentiksi. Monet pitivät häntä liikaa Neuvostoliiton suuntaan taipuvana. Max Jakobsonin mukaan UM:n virkamiehet olivatkin Kekkoksen presidenttikaudella kuin purjeveneen miehistö. Jos vene

tuudessa kallistui liikaa vasemmalle, miehistön tuli siirtyä veneen oikealle reunalle, ettei veneen vasen kylki ryyppää vettä. Soikkasen kirjasta käy ilmi, että Neuvostoliiton Helsingin suurlähetystössä oltiin joskus ärtyneitä siitä, että Suomen ulkoasianministeriö ei aina näyttänyt kulkevan presidentin ohjaamassa kurssissa.

1960-luvulla Suomen ulkoasianhallinto kasvoi. Edustustojen määrä lisääntyi ja virkamiesten määrä niin edustustoissa kuin kotimaassa lisääntyi. Ulkoasianhallinnon organisaatiouudistusta mietittiin 1960-luvulla kahdessa eri komiteassa. 1950-luvulla UM jakaantui viiteen osastoon (hallinnollinen osasto, poliittinen osasto, kauppapoliittinen osasto, oikeudellinen osasto ja protokollaosasto). Kun YK 1960-luvulla kehotti jäsenmaitaan lisäämään kehitysapua, myös Suomi reagoi. Vuonna 1965 UM:n poliittisen osaston yhteyteen perustettiin kansainvälisen kehitysavun toimisto. Vuonna 1972 kehitysaputoimiston tehtävät siirtyivät UM:n uudelle kehitysyhteistyösosastolle.

Soikkanen tarkastelee erikseen UM:n kaikkien osastojen tehtäväkenttää ja toimintatapoja. Niin ikään hän tarkastelee esimerkinomaisesti muutamien ulkomaanedustustojen toimintaa. Samalla hän esittelee sitä, miten UM on toiminut monissa kiinnostavissa ulkopoliittikan kysymyksissä. Lukija saa kuvan UM:n roolista Suomen YK-politiikassa, FINEFTA-sopimuksen valmistelussa, noottikriisissä ja kahden Saksan paketissa. Ns. uutta ulkopoliittikkaa ja sosiaalidemokraattien rynnäkköä UM:ään tarkastellaan vasta historiarajan seuraavassa osassa.

Noottikriisistä Soikkanen kuvaa kuinka valtiosuhteeriksi juuri nimitetyltä Jaakko Hallamalta pettivät hermot. Kun presidentti Kekkonen oli vielä Yhdysvalloissa, Hallama neuvostonootista hätäntyneenä pyysi Yhdysvaltain suurlähettiläs Bernard Gufferilta NATO:a kumoamaan nootin väitteet, että NATO tai jokin sen jäsenistä aikoi ryhtyä toimenpiteisiin, jotka uhkasivat Suomea tai Neuvostoliittoa Suomen kautta. Hallama edellytti, että pyynnöstä ei puhutaisi kenellekään Helsingissä, eikä missään yhteydessä saisi paljastua, että Suomesta on tällaista apua pyydetty.

Kotimaahan palattuaan Kekkonen kuitenkin halusi hoitaa asiaa siten, että NATO:a ei missään tapauksessa sotketa asiaan. Hän pyysi Suomen Pariisin suurlähettilästä varta vasten välittämään NATO:lle tiedon, että sen puuttuminen asiaan olisi karhunpalvelus Suomelle. Hallama oli vakuutunut siitä, että nootti johtaisi virallisiin konsultaatioihin. Kekkonen halusi kaikin keinoin sen välttää ja hoitaa asian poliittisen tason keskusteluissa. Hallama ei koskaan paljastanut presidentille, että hän oli ennen presidentin kotimaahan paluuta pyytänyt NATO:lta kannanottoa.

UM:n virkanimityspolitiikkaa tarkasteltaessa Soikkanen tarjoilee lukijoiden eteen aivan samanlaisia henkilöintrigeejä, kilpailua ja panettelua, kuin varmaankin löytyy monista eri organisaatioista. Mitä suljetumpi organisaatio on, sitä enemmän virkaylennyksiin liittyvät intrigit nostattavat intohimoja.

Soikkanen on tehnyt kirjastaan monipuolisen kokonaisuuden. Huomion keskipisteenä on ulkoasianhallinto ja sen toiminta. Asiat sidotaan luontevasti Suomen ulkopoliittikan tapahtumien virtaan. Ulkoasianhallinnon virallisen toiminnan ohella Soikkanen valottaa eri tavoin epävirallisia hen-

kilösuhteita ja niiden merkitystä. Tämän hän tekee tyylikkäästi, osoittamalla näiden asioiden merkityksen, mutta menemättä koskaan intiimin juoruilun tasolle. Esitys on sujuvasti ja elävästi kirjoitettu ja paikoitellen sitä lukee melkein kuin hyvää romaania.

HEIKKI PALOHEIMO