

Paasikivi ja Kekkonen ulkopolitiikan tekijöinä ja ulkoasiainhallinnon käyttäjinä

Pyrin tarkastelemaan, miten Paasikivi ja Kekkonen hoitivat ulkopolitiikkaa, miten he hahmottivat valtaoikeutensa, keihin he turvautuivat ja mikä oli ulkoministerin ja ulkoministeriön rooli ja merkitys. Kuvaus onnistuu parhaiten vertailun kautta. Pyrinkin ensin hahmottelemaan pääpiirteissään aikaisempien presidenttien tavat hoitaa ulkopolitiikkaa.

Sotia edeltäneet presidentit hoitivat varsin vaihtelevasti ulkopolitiikkaa; vastaavasti ulkoministerien ja ulkoministeriön rooli vaihteli. Myös eduskunta astui pariin otteeseen näyttävästi ulkopolitiikan alueelle.

Sotien jälkeen ulkopolitiikka muuttui radikaalisti. Paasikiven ja Kekkonen tapa hahmottaa valtaoikeutensa poikkesi jyrkästi sotaa edeltäneiden presidenttien näkemyksistä. Samoin heidän suhteensa eduskuntaan, ulkoministereihin ja ulkoministeriöön poikkesivat sotaa edeltäneistä presidenteistä. Kuvaavaa on myös, että Paasikivi käytti taitavasti hyväkseen eduskuntaa ulkopolitiikan teossa ja Kekkonen puolestaan saattoi hoitaa asioita ohi ulkoministeriön; hän myös muovasi ja käytti ulkoministeriötä täysin uudella tavalla.

Toinen maailmansota merkitsikin siten syvällistä muutosta paitsi ulkopolitiikassa myös siinä tavassa ja keinoissa, joilla ulkosuhteita hoidettiin.

Maailmansotien välinen aika

Ensimmäisen presidentin **K. J. Ståhlbergin** ote suurissa asioissa ja linjoissa kuten Tarton rauhanneuvotteluissa ja Kansainliiton Ahvenanmaata koskevassa asiassa oli merkittävä. Jo Tarton rauhanneuvotteluissa 1920 oli käytössään Hughes-lennätinkone: Helsingissä langanpäässä istui valtioneuvosto presidentin johdolla ja Tartossa toisessa päässä Suomen koko rauhanvaltuuskunta. Hughes-keskustelut venyivät usein pitkiksi.

Ståhlberg näki kuitenkin **ulkoministerin ensisijaisena toimijana ja itsellään olevan eräänlainen valvojan rooli**. Tämänkaltainen näkemys ja asetelma edellyttivät luottamusta ja valvontaa. Ståhlbergin kauden ulkoministereistä kolme olikin hänelle erityisen läheisiä: Rudolf Holsti (1919–22), Carl Enckell

(1919, 1922, 1924) sekä Hj. J. Procopé (1924–25). Samalla kun he olivat henkilöinä lähellä presidenttiä, he olivat ammattimiehiä ja ”ulkoministeriöläisiä”. Oli selvää, että ”ulkoministeriöläiset” ulkoministerit tunsivat ministeriönsä hyvin ja myös hyödynsivät sitä tarkoituksenmukaisesti.

Ulkoasiain hoidon valvonnan kannalta keskeistä oli, että ministeriön kansliapäällikkönä ja johtavana virkamiehenä toimi 1921–1927 Pontus Artti. Hän oli Ståhlbergin pitkäaikainen ja läheinen ystävä, ja nuorsuomalaisena lehtimiehenä käytännössä ”puoluetoveri”.



Kuva 1. Pontus Artti (1878–1936) toimi ulkoministeriön kansliapäällikkönä 1921–27 ja Suomen lähettiläänä Moskovassa 1927–1930.

Presidenttien ”käskytykset” kulki silti ystävyys- ja tuttavuussuhteista huolimatta aina ministerin kautta! Ståhlberg oli tässä suhteessa tarkka.

Toisaalta Ståhlberg oli jäykkä ulkoministeriön toiveiden suhteen. Kuvaaavaa on hänen kieltäytymisensä virallisesta vierailusta Ruotsiin, vaikka Suomen Tukholman lähettiläs useaan otteeseen ajoi ja valmisteli tällaista vierailua keinoja tulehtuneiden valtiosuhteiden parantamiseksi.

Eduskunta astui poikkeuksellisesti ulkopolitiikan alueelle 1922 äänestäessään kumoon reunavaltiosuuntauksen. Ulkoministeri Holsti joutui eroamaan.

Presidentti **Lauri Kr. Relanderin** suhde ulkoministeriin ja -ministeriöön säilyi periaatteessa samankaltaisena kuin edeltäjällään. Relander näyttää kuitenkin mieltäneen roolilleen sopivaksi olla ainakin muodollisesti edeltäjänsä aktiivisempi ulkopoliittisissa asioissa ja kontakteissa. Hän osallistui Ståhlbergiä useammin hallituksen ulkoasiainvaliokunnan kokouksiin ja teki näyttäviä valtiovie railuja saaden kansalta kutsumanimen ”Reissu-Lassi”. Relander pyysi 1927 henkilökohtaisen ystävänsä, Suomen Varsovan lähettilään Procopén, ulkoministeriksi, missä tehtävässä tämä jatkoi pitkään.

P. E. Svinhufvud ymmärsi itsensä edeltäjiään selvemmin ulkopoliitiikan johtajaksi ja linjanvetäjäksi. Hänellä oli hyvät suhteet kahteen ensimmäiseen ulkoministeriinsä Aarno Yrjö-Koskiseen ja Antti Hackzelliin. Hackzell oli toiminut Suomen Moskovan lähettiläänä.

Suhteet Neuvostoliittoon saatiinkin paremmalle sopimus pohjalle ulkoministerien toimesta; riitti kun oikeistomies Svinhufvud antoi arvovallallaan tukea oikeistoradikaalien arvostelemille ratkaisuille.

Svinhufvudin suhde ulkoministeri Hackzelliin muistutti Ståhlbergin suhdetta ulkoministeri Holstiin: presidentti päätti suurista linjoista ja ministeri hoiti asiat.

Eduskunta astui 1935 toisen kerran näyttävästi ulkopoliitiikan alueelle: se antoi poikkeuksellisesti ja täysin yksimielisesti julistuksen Suomen pohjoismaisesta suuntauksesta. Puolustusneuvoston puheenjohtajana Mannerheim oli taivutellut IKL:n ja AKS:n pohjoismaisen julistuksen hyväksymiseen.

Svinhufvudin asema ja oma käsitys suhteesta ulkoministeriin tulee parhaiten ilmi Holstin tultua ulkoministeriksi: Svinhufvud oli pakotettu 1936 vastoin tahtoaan – pääministeriksi nousevan maalaisliiton Kyösti Kallion vaatimuksesta – hyväksymään Holstin ulkoministeriksi. Svinhufvud laaditutti muistion, jolla Holstin kädet sidottiin ja jossa ulkopoliitiikan linjat määriteltiin. Muistio loppuu seuraavasti: *”Ulkoministerin on jokaisesta toimenpiteestä, jonka voi sanoa olevan ristiriidassa muistiossa mainittujen periaatteiden kanssa, neuvoteltava tasavallan presidentin kanssa”*.

Kallion valinta presidentiksi 1937 muutti käytännön ja tilanteen: Holsti **jatkoi ulkoministerinä, jolla nyt oli presidentin täysi ja ehdoton luottamus.**

Oikeastaan on yllättävää, miten vähäiseksi presidentin rooli kävi ulkopoliitiikassa mentäessä kohti talvisotaa. Kallion kanssa keskusteltiin hyvin harvoin ulkopoliittisista ratkaisuista. Kuvaavaa on, että Suomen Tukholman lähettiläs J. K. Paasikivi ei kertaakaan vedonnut presidenttiin pyrkiessään vaikuttamaan Suo-

men ulkopoliitiikan linjaan, jossa hän näki paljon parannettavaa. Sen sijaan Paasikivi kääntyi pääministeri Cajanderin ja 1938 ulkoministeriksi tulleen Eljas Erkon puoleen. Paasikivi kääntyi ulkopoliittisissa asioissa jopa Väinö Tannerin puoleen, jolla ei valtiovarainministerinä ollut statuksen tuomaa roolia – mutta ei presidentin puoleen.

Ulkoministeriön poliittisen osaston päällikkönä 1939 toiminut Aaro Pakaslahti kertoo ulkoministeri Erkon jopa kohdelleen presidenttiä epäkunnioittavasti hänen joskus kysellessään uusimpia tietoja.

Suomen ja Neuvostoliiton suhteiden perustaa sivunneista Jartsev-neuvotteluista Kalliota informoitiin, mutta hänen kanssaan ei lainkaan neuvoteltu.

Ulkopoliitiikan ja ulkoasiainhallinnon johto oli ulkoministeri Holstilla ja pääministeri Cajanderilla. Keväällä 1938 Holstin asema heikkeni ja ohjaket siirtyivät pääministeri Cajanderille.

Jartsevin kanssa neuvottelivat ulkoministeri Holsti, pääministeri Cajander, vt. ulkoministeri Väinö Voionmaa, valtiovarainministeri Tanner ja pääministerin sihteeri Arvo Inkilä. Kokoavaa yhteenvetoa ei saatu aikaiseksi.

Holstin eron seurauksena pääministeri joutui hakemaan seuraajaa epäselvässä tilanteessa. Erkko saattoi asettaa suostumiselleen ehtoja ja sai ne. Ulkoministerinä hän vaati, että *”hallitus toimi tästä lähtien vastuunalaisen ulkoministerin mielipiteen mukaisesti”*.

Erkko oli toiminut 1920-luvulla Pariisin, Tallinnan ja Lontoon lähetystöissä. Ulkoministeriöstä hän otti nyt rautaisen otteen, kuten kaikesta muustakin; kuvaava tilanteelle on hänen talvisotaa edeltäneisiin neuvotteluihin lähtevän Tannerin ohjeiden loppuun lisäämänsä kommentti: *”Toivottavasti Paasikivi ei lysähdä”*. Paasikivi puolestaan tuhahti myöhemmin talvisodan olleen *”Erkon sota!”*

Hallituksen kertomuksen vuodelta 1939 tullessa seuraavana vuonna eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaan halusi valiokunta kuulla pääministerinä toimintanutta Cajanderia. Cajander ei tullut kuultavaksi ja vetosi siihen, ettei hänellä ollut mitään selvitystä annettavana, koska hän ei ollut läheisesti seurannut ulkopoliittisten asioiden hoitoa sen jälkeen, kun Holsti vuoden 1938 lopulla oli eronnut ulkoministerin paikalta ja Erkko nimitetty ulkoministeriksi.

Valiokunnassa katsottiin Cajanderin pakoilevan vastuuta. Cajanderin selitys on kuitenkin pitkälle tosiasioiden mukainen; oliko se poliittisen vastuunkannon kannalta korrekti, on toinen asia.

Maaillmansotien väliselle aikakaudelle oli tunnusomaista – myöhempään aikaan verrattuna – presidenttien käsitys omasta valvovasta roolistaan ja ulkoministerien toteuttavasta roolista annetuissa rajoissa.

Merkittävää on myös, että ulkoministerit olivat suurelta osin ”ulkoministeriöläisiä”. He olivat jossakin vaiheessa työskennelleet ulkoministeriön alaisuudessa (Enckell, Procopé, Idman, Setälä, Voionmaa, Yrjö-Koskinen, Hackzell, Holsti ja Erkkö olivat kaikki toimineet kentällä Suomen lähetystöissä). Voisi käyttää ilmaisua ”ammattimiehiä”.

Presidentit puolestaan olivat taustaltaan tyypillisiä sisäpolitiikan miehiä vailla laajaa kansainvälisten kysymysten tuntemusta. Yksikään ei tullut parlamentaarikkojen ja diplomaattien piireistä, joista ulkoministerit sekä hallituksen ja eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan keskeiset ulkopoliittiset vaikuttajat tulivat.

Sotavuodet 1939–1944

Sota-aika muodostui omaksi kokonaisuudekseen. Ulko- ja sotapolitiikka keskittyi Suomessa, kuten kaikkialla muuallakin, pienen piirin käsiin.

Talvisodan hallituksen toiminta tapahtui kolmikehäisesti. Sisimmän piirin muodostivat pääministeri Risto Ryti, ulkoministeri Tanner ja salkuton ministeri Paasikivi, joka käytännössä toimi toisena ulkoministerinä. Paasikiven rooli oli pohtia kokonaistilannetta ja vaihtoehtoja.

Tämän sisäpiirin – kolmikön – lisäksi oli laajempi piiri, ulkoasiainvaliokunnan muut jäsenet. Kolmannen, uloimman kehän muodostivat koko hallitus ja presidentti; sairas Kallio oli kuitenkin enää nimellisesti mukana.

Sisin piiri ajoi säännöllisesti tahtonsa läpi. Sillä oli eniten tietoa; ylipäällikkö Mannerheim informoi sitä. Muu hallitus oli lähinnä sisimmän piirin suulisten tietojen varassa.

Tanner johti ulkoministerinä ministeriötä tiukasti. Hän rajoitti diplomaattisten salasanomien jakelun pienimpään mahdolliseen piiriin. Jopa presidentti jäi ulkopuolelle; Kallio ilmaisikin tyytymättömyytensä. Huippu saavutettiin, kun Moskovaan lähetetyt, sisimpään piiriin kuuluneet neuvottelijat tekivät pakkotilanteessa omaharkintaisen päätöksen ja allekirjoittivat hallitusta ja eduskuntaa sitovan rauhansopimuksen.

Ryтин nelivuotinen presidenttikausi (1940–44) jakaantui kahteen jaksoon. Alussa (1940–41) vallitsi ”kaksoiskuninkuuden dualismi”: Ryti johti poliittista, Mannerheim sotilaallista puolta.

Ulkoministeri Rolf Witting oli, kuten Rytikin, lähtökohdiltaan anglofiili (pankkitaustat), mutta toteutti Saksalle myönteistä politiikkaa. Witting esiintyi kyllä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnassa, mutta kertoi vähän. Hänestä sodan oloissa oli riittävää, että sotakabinetti – hallituksen sisäpiiri – oli ulkoasioiden keskiössä!

Ulkoministerillä oli käytettävissään samat tiedot kuin Rytillä. Hän neuvotteli ja sopi kaikesta presidentin kanssa.

Vuonna 1941 pääministeriksi noussut J. W. Rangel tuli sisäpiirin jäseneksi, mutta hän oli asettanut suorastaan ehdoksi, että Ryti ja Witting hoitaisivat ulkopolitiikkaa.

Vuosien 1940-41 päätöksentekojärjestelmässä Ryti, Mannerheim, Rangel, Witting ja Rudolf Walden muodostivat johtoryhmän, joka harkitsi tilanteet ja teki tosiasialliset ratkaisut. Saksan suuntaan – lähettiläs Wipert von Blücheriin – yhteyttä piti Witting ja ulkoministeriön kansliapäällikkö Aaro Pakaslahti. Sotilaspuolella ylipäällikkö marsalkka Mannerheim ja yleisesikunnan päällikkö kenraali Heinrichs pitivät kesäkuusta 1941 alkaen yhteyttä Saksan sodanjohtoon jalkaväenkenraali Waldemar Erfurthin välityksellä.

Suomalaisten diplomaattien sodanajan raporteissa oli kohtuullisesti mukana läntinen näkökulma, varsinkin jos sitä vertaa muihin Saksan rinnalla taistelleisiin maihin.

Vuoden 1943 alussa tavoitteeksi muodostuneen sodasta irrottautumisen myötä **poliittinen johtajuus muuttui kollektiivisempaan suuntaan**. Maaliskuussa 1943 muodostettuun Edwin Linkomiehen hallitukseen ulkoministeriksi tuli Henrik Ramsay, joka oli tunnettu anglofiili ja sopiva rauhanneuvottelijaksi.

Sota-ajan ulkopolitiikkaa johdettiin institutionaalisten ja parlamentaaristen muotojen sitomatta! Presidentiksi 1944 valitulla **Mannerheimillä** oli vähän yhteyksiä suomalaiseen yhteiskuntaan ja ulkoministeriöön. Suurin osa tutuista ja ystävistäkin olivat kuolleet tai eläkkeellä. Puolustusministeri Rudolf Walden muodosti poikkeuksen. Mannerheimin arvovalta toisaalta korvasi puutteita!

Mannerheimin tärkeimpänä luottomiehenä oli Suomen Tukholman lähettiläs Georg Achates Gripenberg. Gripenberg oli Suomen tuolloin arvostetuin diplomaatti. Hän oli myös Mannerheimin sukulainen.

Gripenberg (1890–1975) nimitettiin 1943 Suomen edustajaksi Tukholmaan. Tukholma oli nyt Suomen tärkein ulkomaanedustusto, varsinkin kun Neuvostoliitto päätti sodan loppuvaiheessa käydä rauhantunnustelut Suomen kanssa Tukholman kautta.



Kuva 2. Georg Achates Gripenberg tunnettiin Tukholmassa lempinimellä "Trötta äljen", "Väsynyt hirvi".

Gripenberg tuli asemansa takia suorastaan välikädeksi rauhantunnusteluissa.

Presidenttinä Mannerheim suoritti elo-syyskuussa 1944 lähes yksin ulkopolitiikkamme ehkä merkittävimmän teon: irrotti Suomen sodasta.

"Paasikiven systeemi"

Paasikiven noustua pääministeriksi marraskuussa 1944 Mannerheim jättäytyi kasvavassa määrin sivuun ulkosuhteiden hoidosta. Paasikiven nousu pääministeriksi ei ollut Mannerheimin mieleen.

Mannerheimin ollessa hoitamassa terveyttään Portugalissa 1945 Paasikivi hoiti sekä pääministerin että presidentin tehtäviä. Paasikiven lähimpiä "neuvonantajia" olivat vanhan polven ammattiministeri Enckell ja SKDL:n kansanedustajana ja toisena ulkoministerinä 1948–51 toiminut ja Reinhold Svento. Lisättynä

oikeusministeri Kekkosella kyseessä oli ”sisäpiiri” joka hoiti suhteet valvontakomissioon.

Paasikivi keskitti jo pääministerinä toimiessaan 1945 lähes kaiken ulkopolitiittisen vallan itselleen. Tullessaan valituksi presidentiksi hän yksinkertaisesti vei pääministerinä kokoamansa vallan mennessään presidentin tontille. Poikkeuksellinen tilanne – valvontakomission maassaolo – tuki ratkaisua ja mahdollisti tapahtuneen.

Paasikivi ei mitenkään salannut valtaansa. Päinvastoin puheissaan hän selkein sanoin ilmoitti, että ”*Hallitusmuodon 33§:n mukaan Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti*”.



Kuva 3. Valvontakomission puheenjohtaja Andrei Ždanov ja Paasikivi. Kuva on Osvald Hedenströmin ottama. Helsingin Sanomat ei rohjennut julkaista kuvaa sen ”arkaluontoisuuden” takia. Julki se tuli myöhemmin Time-lehdessä.

Paasikivi ei juurikaan esittänyt juridisia argumentteja ja perusteluja toiminnalleen – kylläkin historiaan ja kokemukseen perustuvia: ”*Ulkopolitiikka on aivan liian vaikea ja monimutkainen asia 'kadun miehen' ratkaistavaksi*”.

On syytä huomioida, että ulkopolitiikasta suvereenisesti päättäminen oli tuttua Paasikivelle. Hän oli 1918 toukokuusta marraskuuhun – ennen koko hallitusmuodon syntyä – toiminut pääministerin tehtävässä, jolla ei ulkopolitiikan suhteen ollut rajoja ja muodollisia vaatimuksia. Myöhemmin Paasikiven ollessa sotakabinetin jäsenenä ulkopolitiikkaa hoidettiin lähes samalla tavalla.

Niinpä käytännössä Paasikiven johdolla ulkopolitiikka irrotettiin valtioneuvoston muusta toiminnasta omaksi järjestelmäkseen, jota presidentti johti ohi pääministerin ja valtioneuvoston.

Enckellin ja Svendon avulla Paasikivi varmistui ulkopolitiikan jatkuvuuden hallitusten vaihtuessa sekä eristi ulkoasiainhallinnon puoluepolitiikan ristiriidoista.

Ulkoministeriö hoiti kauppapolitiikan ja rutiinisuhteet länteen. Merkittävää oli, että **poliittisen osaston päällikköä ei katsottu edes tarvittavan. Virka oli monta vuotta täyttämättä.** Rauhansopimuksen myötä idänsuhteet ja Moskova olivat nousseet ulkopolitiikan keskiöön.

Raportoinnilta Paasikivi vaati, että ulkopoliittisen johdon tuli saada sitä kautta tärkeimmissä asemapaikoissa toimivilta ”ensi sijassa poliittisia neuvoja”. Kaupalliset asiat olivat toki tärkeitä, mutta ”niitä voitiin hoitaa helpommin myös valtuuskuntien avulla.”

Suomen lähettiläänä Moskovassa toimi vuosina 1945–53 Cay Sundström. Paasikiven päiväkirjat kertovat kuitenkin syvästä epäluottamuksesta omaan lähettilääseen! Ulkoministeriökään ei liioin uskaltanut lähettää luottamuksellisimpia tietoja epäluotettavana pidetyille Sundströmille, mikä rajoitti merkittävästi Moskovan lähetystön käyttöä. Paasikivi toki sai ulkoasiainhallinnon toimittaman asiakirja- ja raporttiaineiston kautta tarvittavat tiedot ja palvelut.

Ajan myötä ja ulkoministerin paikan jouduttua ”puolueiden jakoon” Paasikivi kaipasi luottomiestä ulkoministeriöön. Tähän tehtävään – poliittisen osaston päälliköksi – Paasikivi nosti 1952 Eero A. Vuoren Lontoon lähettilään postilta.

1950-luvun puolivälistä presidentti ryhtyi pitämään suoraa yhteyttä – ohi ulkoministerin – poliittisen osaston päällikköön. Presidentti sai poliittisen osaston päälliköiltä tietoja ja saattoi antaa tehtäviä heille. Ulkoministerin asema ja rooli heikkenivät vastaavasti.

Kuvaavaa on, että ulkoministeriä ei Porkkalan palautuksen yhteydessä kelpuutettu oikeastaan mihinkään – ei edes matkaseurueeseen. Presidentti ja pääministeri Kekkonen hoitivat asiat. Heidän välillään ilmeni myös kilpailua. Vanhuuteen ja sairauteensa YYA-sopimusneuvottelujen edellä 1948 vedonnut Paasikivi nuortui ja parani parahiksi Moskovan-matkalle Porkkalan palautuksen yhteydessä 1956. Pääministeri Kekkonen puolestaan omi pääministerin roolin lisäksi ulkoministerin hahmon. Karin pilapiirroksiset kuvaavat hyvin tilannetta:



- Onko nyt varmasti kaikki valonheittäjät sytytetty! (HS 26.1.1956)



- En voinut mitään, Herra Presidentti. Hän kiilasi!

Miten ”Paasikiven systeemi” käytännössä toimi?

Ulkopoliittisen ongelman synnyttyä Paasikivi kutsui peräjälkeen luokseen niitä, joita piti ongelman kannalta keskeisinä ja keskusteli kahden kesken heidän kanssaan.

Seuraavassa vaiheessa hän ”resonemanagerasi” eli pohti/ajatteli/järkeili äänen laajemmassa luotettujen piirissä. Tähän vaiheeseen liittyi kiihtyminen ja kiukuttelu. Paasikivi haukkui kaikki, mukaan lukien itsensä, mikä helpotti kohteena olevien asemaa, mutta vaikeutti yleensä vastaväitteiden esittämistä.

Käyttäytymistapa oli Paasikivelle luonteenomainen ja tulee esiin jo varhain. Hyvän ja varhaisen kuvauksen antaa Ernst Nevanlinnan kirje. Kyse on Paasikiven ensimmäisen pääministerikauden sisäpiiristä 1918, kun oli käymässä ilmi, että Paasikiven ajama saksalaissuuntaus ja kuninkaan valinta oli virhe:

Pkivi oli mitä kiihkoisimmalla tuulella, kiihtyi yhä enemmän, haukkui itsensä ja kaikkia muita ja kulki lopulta ympäri huonetta kiljuen: hän ei SAA

tulla tänne, se ON estettävä. Stenr. sanoi tyynemmin saman. En katsonut juuri mahdolliseksi ruveta keskusteluun.

Presidenttinä Paasikivi otti itselleen suuremmat valtaoikeudet kuin kellään presidentillä sotien välisellä ajalla. Hallitusmuodossa presidentin valtuudet olivat kuitenkin rajoitetut sikäli, että monet toimenpiteet vaativat eduskunnan hyväksymisen. Lisäksi ulkopoliitikalla ei ollut mitään erikoisasemaa käsittelyjärjestyksen suhteen. Ulkopoliittiset päätökset oli tehtävä valtioneuvostossa ulkoministerin esittelystä. Myös kaikki tiedonannot ulkovalloille ja niissä oleville lähettiläille oli annettava ulkoasiainministerin ja -ministeriön kautta. Ulkoasiatkaan eivät siten olleet muodollisesti tarkoitettu kuulumaan presidentin henkilökohtaiseen valta-
piiriin.

Ulkopoliittisten valtaoikeuksien muodollinen puoli ja Paasikiven tosiasialinen vallankäyttö loivat puitteet monille ”näytelmille”. Paasikivi ei halunnut viedä arkaluontoisia asioita eduskuntaan hallituksen tiedonantoina, vaan kutsui ensin eduskuntaryhmien ja puolueiden puheenjohtajat luokseen kypsyttäväiksi.

Toinen tie oli yhteydenotto eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaan. Valtioneuvosto joutui tällöin usein toimimaan presidentin neuvonantajana ja hänen tahonsa toteuttajana pikemminkin kuin päätöksiä tekevänä ministeristönä.

Paasikiven järjestämistä ”kypsyttelyistä” ja välttelyistä on useita esimerkkejä: Marshall-ratkaisu, YYA-sopimus, NL:n kutsu 1954 turvallisuuskonferenssiin jne.

Tunnetuin esimerkki lienee YYA-sopimuksen läpivienti: Paasikivi suhtautui 1947–48 pidättyvästi NL:n vierailukutsuihin. Hän vetosi ikäänsä (77 v.) ja sairauksiinsa, joista johtuen ei voinut tulla Moskovaan. Myös lähestyvien eduskuntavaalien takia aika ei hänestä ollut sopiva.

Saatuaan Stalinin henkilökohtaisen kirjeen Paasikiven oli pakko reagoida. Hän kuitenkin pimitti tapahtuneen julkisuudelta viikon. Hän keskusteli heti kirjeen tultua Kekkonen kanssa ja seuraavaksi Ståhlbergin kanssa. Paasikivi kunnioitti Ståhlbergiä ja hänen rooliaan, mutta on vaikea uskoa arvostuksen ulottuneen täysimääräisenä myös ulkopoliitiikan alueelle. Ståhlbergin jälkeen Paasikivi luki Stalinin kirjeen eduskunnan puhemiehelle K.-A. Fagerholmille; Fagerholmilla oli eri käsitys menettelytavoista kuin Ståhlbergillä.

Sen jälkeen oli Eirik Hornborgin, Enckellin ja Svento vuoro. Keskustelujen kohteena oli vaihtoehto: presidentin matka tai kirje Stalinille?

Nyt ulkoasiainvaliokunta kutsuttiin kokoon. Sitten vastauskirjeen hahmotelma Stalinille luettiin valtioneuvostolle. ”Ylihuomenna” vuorossa olivat ryhmien edustajat.

Samanaikaisesti Paasikivi pohti Stalinin todellisia aikeita, luki historiaa ja hioi mahdollisia strategioita. Hän keskusteli Kekkonen ja J. O. Söderhjelmin kanssa ja ryhtyi suunnittelemaan neuvottelukunnan ja puolueiden edustusta.

Eduskunnan puhemiehet ja ryhmien puheenjohtajat kutsuttiin linnaan. Paasikivi esitti tietoisesti asian niin, että kaikki ryhmät SKDL:ää lukuun ottamatta asettuivat vastustamaan sopimusta.

Kyse oli strategiasta, jolla presidentti halusi osoittaa neuvostojohdolle, ettei Suomen eduskunta olisi helposti taivuteltavissa tällaisen sopimuksen taakse. Kun tieto oli oletettavasti tavoittanut Moskovan, presidentti alkoi taivutella eduskuntaa hyväksymään sopimuksen, kunhan siihen tehtäisiin lievennyksiä.

Paasikivi suunnitteli ja poimi omin käsin neuvottelijat kuulematta puolueita. Lopputulosta kuvaa hyvin Kekkonen allekirjoitustilaisuudessa YYA-sopimuksesta Stalinille antama luonnehdinta: ”*Paasikiven diktaatti!*”

Toisen kautensa alussa Paasikivi joutui iäkkäänä perehtymään 1950 kesällä alkaneeseen ja kolme vuotta kestäneeseen Korean sotaan. Kyse oli uuden suursondan sekä ydinaseiden käytön uhasta ja Kiinan kauppasaarron Suomelle aiheuttamista harmeista. Presidenttihän joutui mm. perehtymään amerikklaisten julistaman saarron (embargo) seurausvaikutuksiin aina yksityiskohtiin mennessä. Muuten Euroopan ja lähialueitten ulkopuolinen maailma Washingtonia lukuun ottamatta kiinnosti Paasikiveä vähän.

Kun idänpolitiikan perustavat kysymykset oli ratkaistu, Paasikivi vetäytyi 1950-luvulla varovaisesti ja asteittain syrjemmälle ja ulkopolitiikan operatiivinen johto siirtyi selvemmin hallitukselle – ennen muuta Kekkoselle, joka toimi kahdesti ulkoministerinä.

Kekkonen, ulkopoliikka ja ulkoministeriö

Kekkonen osoitti pääministerinä kasvavaa ulkopoliittista aktiivisuutta, mistä hyvänä esimerkkinä on vuoden 1952 pyjamantaskupuhe. Viidennessä hallituksessaan 1954–56 **Kekkonen pääministerinä keskitti myös ulkoministeriön asiat omaan johtoonsa.** Tähän antoi hyvän mahdollisuuden se, että ulkoministerinä oli nuori puoluetoveri Johannes Virolainen.

Kekkonen otti käyttöön Paasikiven suorasukaisen tulkinnan ulkopoliittisista valtaoikeuksistaan: ”*Suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti*”.

Paasikivi pysyi MIDI- ja suurlähettiläslinjalla; Kekkonen hoiti asioita myös ns. KGB-linjaa käyttäen. Kekkonen työskentely aikanaan Etsivässä Keskupoliisissa oli kouluttanut ja opettanut ymmärtämään myös tämän linjan käytön. Linjan käyttö alkoi Kekkosella Valvontakomissiosta ja jatkui KGP-kytköksillä.

Kekkonen saattoikin hoitaa varsin merkittäviä asioita hyvin epäortodoksisesti, ohi virallisten kanavien; hän yritti esimerkiksi 1960-luvun lopulla saada osan Karjalaa takaisin vaihtokaupalla Lapin alueista ja Itä-Saksan tunnustamisesta. Pääministeri, ulkoministeri tai ulkoministeriön virkamiesjohto eivät tienneet asiasta (Jaakko Hallama poikkeus).

Hyvä esimerkki epäortodoksisesta asioiden hoidosta on myös presidentin yksityinen ja salainen kirje Neuvostoliiton korkeimman neuvoston puhemiehistön puheenjohtaja Nikolai Podgornylle; kirjeessä presidentti esitti pyynnön – informoimatta asiasta hallitusta ja ulkoministeriötä – saada entinen KGB:n Helsingin residentti Stepanov suurlähettilääksi Suomeen!

Paasikiven suhtautuminen ulkoministeriön virkamiehiin oli ollut moninainen: hän oli toiminut lähettiläänä sekä Tukholmassa että Moskovassa ja tunsu mielenkiintoa nimityksiin. Toisaalta hän saattoi haukkua lähettiläät ”intellektiltään” heikoiksi ja juupoiksi. Kekkonen oli puolestaan toiminut ennen valintaansa presidentiksi kahdesti ulkoministerinä. Kekkonen ja ulkoasiainhallinnon virkamiesten suhteissa oli alussa molemminpuolista epäilyä.

Eräät ulkoministeriön johtavat virkamiehet pitivät Kekosta liian nöyräselkäisenä ja ”serviilinä” idän suuntaan. Kekkonen taas ei luottanut moniin virkamiehiin, vaan epäili heidän hangoittelevan presidentin johtamaa ulkopoliitikkaa vastaan. Kuvaavaa on Viktor Vladimirovin kysymys Ahti Karjalaiselle kesällä 1958: ”*Miksi ette varmista, että ulkoasiainministeriö olisi presidentin takana?*”

Noottikriisin ja uudelleenvalintansa jälkeen Kekkonen ryhtyi hiomaan ministeriöstä itselleen sopivaa asetta. Hän poimi suoraan yhteyttä ottaen eri yhteiskunnan lohkoilta päteviksi havaitsemiaan miehiä ulkoministeriöön: lehdistö- ja tiedotuspuolelta Max Jakobsonin, yliopistomaailmasta Keijo Korhosen ja sotilaspuolelta Risto Hyvärisen.

Myöhemmin lehdistö käytti näin muovautuneesta ryhmästä ilmaisuja ”everstijuntta”, ”tohtorikopla” ja ”Harvardin pojat”. Ahti Karjalainen käytti haastattelussa ilmaisua ”presidentin ensimmäinen kone”. Huomionarvoista on, että

Kekkonen ei koonnut konetta vasemmistolaisista tai Neuvostoliittoon kallellaan olevista – päinvastoin! Karjalaisen mukaan ensimmäinen kone alkoi ”käymään itseksensä” YK:n pääsihteerikilvan yhteydessä ja hajotettiin 1971.

Kekkonen suhde ulkoministeriön johtavaan virkamieskuntaan kehittyi hänen jatkokausiensa myötä ainutlaatuisen läheiseksi. Presidentti tunsu henkilökohtaisesti kaikki johtavat virkamiehet perheineen ja seurusteli useiden kanssa (yhteisiä tilaisuuksia, rapuillallisia, matkoja). ”Ensimmäisen koneen” lisäksi on syytä mainita mm. Hallamat, Toivolat, Mattilat. Matti Tuovinen poliittisen osaston päällikkönä (1972–75) sekä valtiosihteerinä ja valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnan sihteerinä (1975–85) loi vakautta ministeriössä.

Presidentti myös salli eräiden suurlähettiläiden kohdalla poikkeavaa käyttäytymistä. Tällaisia suurlähettiläitä olivat mm. presidentin poika Taneli Kekkonen, Jussi Mäkinen, Hallamat, Joel Toivola ja Olavi J. Mattila. Kuvaavaa on Pekingin suurlähettilään Joel Toivolan raportointilakko ja yksityiskirjeiden lähettäminen ohi ministeriön suoraan presidentille.

Eräs vaikuttamisen kanava oli Kekkonen käyttöön ottama tapa nimittää poliittisen osaston päälliköksi ”oma mies”, jonka kautta hän ohjasi ministeriötä ja jolle hän soitti. Yhteydet eivät siis kulkeneet pyramidin huipun kautta. Presidentti yhteydenpito meni useimmiten myös ohi ulkoministerin.

Kalevi Sorsasta tuli 1972 ensimmäinen sosiaalidemokraattinen ulkoministeri vuosikymmeniin. Seuraavana vuonna Kekkonen ”avasi ovet” laajemmin sosiaalidemokraateille ulkoministeriöön.

Sorsa näki ministeriön ”vanhana madamena” joka kaipasi ehostusta. Kekkonen lupasi tukensa ehostamiselle. Seurauksena oli mm. ongelmia henkilöstötasolla, ns. Pariisin ja Bonnin jupakat! Kehitysyhteistyöosaston perustaminen oli niin ikään kytköksissä sosiaalidemokraattien aseman vahvistumiseen.

1970-luku merkitsi myös puoluepolitisoitumisen aikaa; puoluepolitiikka oli toki vaikuttanut ennenkin ja suuri osa virkamiehistä oli ollut ”puolueettomia” porvareita. Mutta 1970-luvun myötä puoluepolitisoituminen tunkeutui uudella intensiteetillä ja ryhmätunnuksin ministeriöön.

Kuvaavaa on rekrytoinnin uudistaminen 1970: valinta tapahtui Kansainvälisten asioiden valmennuskurssin (KAVAKU) kautta. Valintaprosessissa olivat mukana puoluesihteerit, mikä aikaisemman ja nykykäytännönkin mukaan tuntuu vieraalta.

Kekkonen oli kaikkiin edeltäjiinsä verrattuna aivan toista luokkaa ulkoministeriön muovaamisessa. Tässä luonnollisesti auttoi poikkeuksellisen pitkä valtakausi.

Paitsi nimityspolitiikallaan Kekkonen vaikutti antamalla tukea ministeriön uudistamista tehneiden komiteoiden kautta: Castrénin komitea, Mattila I ja Mattila II.

Hallinnolliset uudistukset eivät tulleet hetkeäkään liian aikaisin. Presidentti onnitteli uudenvuodenpäivänä 1970 ulkoministeriä siitä, että Mattilan komitea oli asetettu aivan viime tipassa.

1970-luvun alkupuolella ulkoministeriön pöydällä olikin uskomaton määrä suurprojekteja: *NORDEK*, *EEC-sopimus*, *Saksa-paketti*, *NL:n kriittinen suhtautuminen Suomen puolueettomuuteen*, *pääsihteerikilpa*, *suomettumispuheet ja kaiken huippuna ETYK*. Vertaus voidaan ottaa urheilusta: oli kuin joka vuosi olisi talvi- ja kesäolympialaiset.

Kekkonen todella ”määräsi” ulkopolitiikasta; ulkoministeriössä hän oli ”sisällä” aivan toisella tavalla ja määrässä kuin kukaan edeltäjistään.



Kuva 4. Kekkonen poikkeuksellisen läheinen suhde ulkoministeriöön antoi aiheen nimetä Kekkonen ajan ulkoministeriön historia ”Presidentin ministeriöksi”. Kekkonen arkistossa onkin ulkoministeriötä sivuavaa aineistoa enemmän kuin kaikkia muita ministeriöitä koskevaa yhteensä.

Suhde ulkoministereihin ratkesi, kun yöpakkasten jälkeen presidentti määräsi käytännössä ulkoministerin ja puolustusministerin henkilöstä. Ruotsin suurlähetystön luonnehdinnan mukaan Kekkonen toimi presidenttiyden lisäksi omana ulkoministerinään, joka puolestaan toimi vain sihteerinä.

1970-luvun kuluessa ja Etykin jälkeen Kekkonen ote ulkoministeriöstä heikkeni. Presidentti valitteli asiaa ja nimitysten vaikeutta; nimitettävät kun olivat vieraita.

Presidentin kunnan heikkeneminen 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alussa heijastui monin tavoin ulkoministeriöön. Selvimmin ”presidenttipeli” näkyi Kekkonen kauden lopussa, kun ulkoministeri Paavo Väyrynen ja vt. presidenttinä toiminut Mauno Koivisto olivat jyrkästi vastakkain eräissä keskeisissä virkanimityksissä.

Suomen hallitusmuoto oli mahdollistanut joustavan valtasuhteiden muotoutumisen. Valtasuhteet muokkautuivat kansainvälisen tilanteen vaatimusten ja keskeisten päättäjien välisen dynamiikan mukaan.

Kritiikissä vanhaa perustuslakia kohtaan ei uutta säädettäessä osattu erottaa, mikä oli seurausta pykälistä, mikä Kekkonen poikkeuksellisen pitkästä kaudesta.

Uusi perustuslaki on nostanut pääministerin pysyvästi keskiöön EU-suhteiden osalta ja rajannut presidentin ulkopuolelle. EU:n ulkopuolisten suhteiden – kuten Venäjän suhteiden osalta – presidentti on edelleen keskeisessä asemassa. Paasikiven ja Kekkonen vahva asema ulkopoliitikassa perustui pitkälle heidän sisäpoliittisiin valtaoikeuksiinsa; Kekkostä onkin arvosteltu ulkopoliitiikan käyttämisestä sisäpoliittisena lyömäaseena. Nykyisen perustuslain aikana presidentin sisäpoliittiset valtaoikeudet lähes puuttuvat.

Käytännössä on alkanut uusi aikakausi, joka vertautuu huonosti menneeseen. Maa ei liioin ole kohdannut menneisyyden kaltaisia kriisejä, joissa uusi käytäntö vasta mitattaisiin.