

# KÄVIN JA KUULIN

**ULKOASIAINHALLINNON POLIITTINEN  
RAPORTOINTI 1918–1933**

Jussi Pekkarinen



HELSINGISSÄ  
KUSTANNUSOSAKEYHTIÖ  
OTAVA

Julkaisija: Ulkoministeriö  
Kustantaja: Kustannusosakeyhtiö Otava  
© Tekijä ja Kustannusosakeyhtiö Otava 2024  
Ulkoasu: Petteri Kivekäs

ISBN 978-951-1-48759-3

**OTAVA**  
**KIRJAPAINO**  
Keuruu 2024



# SISÄLLYS

*Lukijalle / 8*

## I UUSI JA OUTO TEHTÄVÄ

---

- Untuvikot improvisoimassa / 14  
Objektiivisuuden puute / 19  
Lähettiläs ei päätä ulkopoliitikasta / 26  
Raportoinnista kiinnostunut ulkoministeri / 30  
Tärkeimmät lähetystöt / 33  
Kakkosluokan edustustot / 36  
Virkamiesten ammattitaito / 40  
Paljon salaisenpuoleisia raportteja / 45  
Diplomatian polttoaine / 48  
Vastavuoroisuus / 50  
Lähettilään lojaalisuus / 54  
Tärkeiden tietojen hankinta retuperällä / 58  
Stalinilta puuttuu päättäväisyyttä / 61  
Diktatuuri rajoittaa tiedonhankintaa / 66  
Ruotsalaiset eivät halua riidellä / 70  
Hillitty harvapuheinen huomioitsija / 74  
Tukholmassa ovet ovat avoinna Suomen lähettiläälle / 79  
Neuvoja hallitukselle / 82  
Viattomat ja hyväuskoiset / 86  
Täydellinen diplomaatti / 90  
Leimasin, kirjepaperi ja vaakunakilpi / 98  
Kielitaitoisia hyviä tyyppejä / 101  
Raportit kuriiripostissa / 107

Vastakkaisten virtausten välissä / 110  
Hitler on nousukas, poliittinen snobi ja huimapää / 114  
Eleet ja piiloviestit / 118  
Raportit on laadittava suomeksi / 122  
Diplomaattien osavastuu historian tuomion edessä / 129  
Mussolini on älykäs ja miellyttävä / 131  
Selustan varmistaminen / 137  
”Pursuavat höpöt” / 142  
Relata refero / 146  
Ukrainan itsenäisyys on kaksipiippuinen juttu / 150  
Toinen täydellinen diplomaatti / 154  
Malti on valttia – ei pidä hermostua / 160  
Kansanluonteen merkitys / 167  
On vaikeaa osua oikeaan / 170  
Hyödyllisiä kontakteja voi löytää harrastuksista / 175  
Pitäisikö raportointia harventaa? / 178  
Vaatimatonkin edustaminen tuottaa tulosta / 181  
Värikkäitä luonnehdintoja / 184

## II TUKEA JA TURVAA ETSIMÄSSÄ

---

Tietolähteenä muitakin kuin päätöksentekijöitä / 188  
Hiljalleen vuotavat tiedot ovat ehtyneet / 193  
Arvioiko lähettiläs tapahtumat väärin? / 198  
Loistava eristäytyminen / 205  
Voimakas kansallinen itsetietoisuus / 208  
Myötätuntoa ei kannata uhrata / 212  
Ruotsistako apua? / 216  
Lähetystöjen tarpeellisuus / 219  
Kulmikas ja kettumainen / 222  
Vallankumous ei suju hyvässä järjestyksessä / 226  
Virkeä vai seniili – lähettiläiden vastakkaiset näkemykset / 228  
Hitlerin Saksa = Stalinin Neuvostoliitto / 232  
Kätke tietämättömyytesi fraaseihin / 235

Vastauksen voi saada vain kysymällä / 239  
Kukaan ei auta Suomea / 242  
Ikävystyttävät ja ikävystyneet / 245  
Hienon hienoja lankoja on vaikea seurata / 249  
Kansainliitto suoltaa vain sanoja / 252  
Raporttien laatiminen ja jakelu uudistetaan / 255  
Tieto vai tunne raportin perustana / 259  
Ei uskalla puhua, mutta ei paljon tiedäkään / 262  
Tiedosta oma taustasi / 265  
Raportoinnin mestari / 269  
Tapahtumien arviointi vaatii aikaa ja tietolähteitä / 273  
Huhut ja luulot / 277  
Veressä oleva vastenmielisyyys – Puolan ja Saksan suhteet / 280  
Liian syvä kumarrus / 283  
Edustuston tehtävät / 285  
Edeltäjän väärät arviot / 288  
Sivistyneet tavat ja tottumukset / 291  
Huonosti tehdyt kotiläksyt / 294  
Roosevelt hallitsee julkisuuden / 297  
Kaikista ei ole raportoimaan / 301  
Päinvastaiset käsitykset lähettilään tärkeimmästä tehtävästä / 303  
Raportoi, älä valita / 308  
Paha haju estää lähettilään työn / 312  
Tarpeettomien virkamiesten luvatut maat / 314  
Toinen raportoinnin mestari / 318  
Mitä Hitlerin valtaannousu merkitsee? / 326

*Suomen edustustoverkko / 328*

*Henkilöhakemisto / 330*

# LUKIJALLE

”ON MYÖSKIN SELVÄÄ, että historian tuomion edessä eivät ainoastaan hallitukset, vaan myöskin ne, jotka hallituksen edustajan ominaisuudessa luottamusmiehinä edustavat maattamme ulkomailla, kantavat vastuun ulkopoliittisesta suuntautumisestamme, jos he puutteellisen raportoinnin tai poliittisen tilanteen väärän arvioinnin kautta epäsuorasti ovat vaikuttaneet hallitusten päätöksiin.” Näin kirjoitti Suomen Pariisin-lähettiläs Carl Enckell helmikuussa 1927 raportissaan ulkoministeri Väinö Voionmaalle ja jatkoi:

”Kun tietää, kuinka suuressa määrin diplomaattinen kohteliaisuus keskusteluissa vieraiden kanssa kätkee todelliset mielipiteet, kuinka sanomalehdistö syystä tai toisesta yksipuolisesti esittää tai väärentää tosiasioita, kuinka kansainvälisissä kokouksissa ja erikoisesti Kansainliiton kokouksissa epäsuotuisat ehdotukset haudataan kukkaisvuorien alle, vaaditaan diplomaatilta todellisuudentajua, kykyä huomata humbuugi ja riittävästi monipuolista orienteerausta voidakseen ymmärtää, missä suhteessa tosiasiaihin muutos tapahtuu tai mistä syystä tarkoituksettomasti väärä selitys on annettu.”

Enckell oli itse lähettänyt raportteja Pariisista vuodesta 1919 lähtien ja välillä lukenut muiden hengentuotteita työskennellessään ulkoministerinä 1918–1919, 1922 ja 1924. Hän oli ministerinä poikkeuksellisen kiinnostunut raportoinnista.

”Vieraiden lausuntojen ja tietojen kritiikitön herkkäuskoisuus – – saat-  
taa aiheuttaa vakavia seurauksia. Sitä vastoin voi luonnollisesti myöskin  
liian pitkälle kehitetty skeptillisyyys vaikuttaa vahingollisesti. Diplomaat-  
tien raporttien pitäisi siitä syystä olla mahdollisimman laajasti perusteltu-  
ja sekä silloin kuin ne yksinomaan referoivat tosiasioita, että silloin kuin  
ne sisältävät kriittillisen erittelyn keskusteluista, jotka ulkoasiainhallinnol-  
lemme ovat mielenkiintoisia”, muistutti Enckell raportissaan.



Diplomaatit ovat maamme silmiä ja korvia maailmalla. Edustajan merkitystä on pidetty suoraan verrannollisena hänen raportointiinsa – kuinka paikkansa pitäviä tietoja ja oikeaan osuneita analyysejä hän on pystynyt lähettämään kotimaan päätöksentekijöille. Sanonta ”diplomaatti on lyijykynä, jolla on korvat” on osuva. Raportointia onkin pidetty lähettilään tärkeimpänä tehtävänä. Tätä taustaa vasten on pakko hämmästellä, miten vähän ohjeita ulkoministeriö (UM) on lähettiläille eri aikoina antanut. Poikkeuksena on juuri Carl Enckell. Ilmeisesti raportointi on UM:ssä mielletty itsestään selvästi niin tärkeäksi tehtäväksi, että jokaisen on täytyntä ilman neuvojakin ymmärtää sen merkitys.

Raportointi on ollut edustuston päälliköiden yksinoikeus. Muilla ei ole ollut pääsyä siihen kuin loma-aikana, jolloin kakkosmiehet ovat hoitaneet tehtävää. Niinpä kirjan pääosassa ovat lähettiläät. Muut jäivät auttamattomasti statisteiksi, vaikka heidän panoksensa raportin kokoamisessa olisi ollut kuinka merkittävä tahansa. Raportin allekirjoittaja on kerännyt kunnian.

Diplomaatilta edellytetään myönteisyyttä sitä maata kohtaan, mihin UM on hänet määrännyt. Se helpottaa arkipäivän asioissa. Avoimin mielin asemamaassa liikkuva lähettiläs hyödyttää parhaiten myös hallitustaan. Lähettilään on ammatissa pärjätäkseen tunnettava asemamaansa ja sen kansa. Hänen on oltava tiiviisti tekemisissä erilaisten ihmisten kanssa. Diplomaatin on myös liikuttava eri puolilla maata eikä jumiuduttava pääkaupunkiin. Luonnollisesti valtaosa kontakteista syntyy vallassa olevan eliitin kanssa, mutta edustajan on yritettävä rakentaa suhteet myös oppositioon. Vain mahdollisimman monipuolisten yhteyksien avulla diplomaatilla on edellytykset luoda objektiivinen kuva palvelupaikastaan. Suhdeverkosto on kuin vakuutus, sen pitää olla kunnossa pahojen päivien varalta. Kontakteja ei ennätä solmia kriisin puhjettua.

Tärkein ja luontevin paikka aloittaa on ollut asemamaan ulkoministeriö ja sen Suomen asioista vastaavat virkamiehet. Arvokas kontakti ovat myös kollegat, toisten maiden diplomaatit. Heihin on oltava tiiviisti yhteydessä ja vaihdettava tietoja. Myös tiedotusvälineet ovat tärkeä lähde. Paikallisista lehdistä saa pikakatsauksen ajankohtaisista puheenaiheista. Hyvä kielitaito on ehdoton edellytys onnistumiselle työssä. Maailmansotien välillä diplomaatin oli osattava ainakin ranskaa. Suurin hyöty on kuitenkin

kin asemamaan kielestä. Se avaa mahdollisuuksia aivan eri tavalla, voi keskustella kenen paikallisen kanssa tahansa.

Lähettiläältä vaaditaan tarkkaa huomiokykyä, muutoksen merkkien vaistoamista ja disinformaation seulomista tietotulvasta. Selostusten laatiminen diplomaatille kerrotuista tiedoista on suhteellisen helppoa. Lähettiläs ei kuitenkaan saisi tyytyä tähän ”tänään kävin ja kuulin” -raportointiin, jossa vielä usein turvataan oma selusta siirtämällä vastuu tiedoista kertojalle tai vetoamalla epämääräisesti ”kaupungilla puhutaan” -tietoihin.

Lähettiläs tuntee parhaiten paikalliset olosuhteet ja hänellä odotetaan olevan hyvät tietolähteet. Niinpä lähettilään velvollisuutena on auttaa kotimaan poliittisia päätöksentekijöitä neuvoilla ja ehdotuksilla. Arvokas raportointi on henkilökohtaista ja objektiivista. Siinä lähettiläs ”eläytyy” asemamaansa oloihin ja näkee ne tavallaan sisältäpäin, mutta osaa samalla arvioida niitä tasapuolisesti ulkoapäin Suomen näkökulmasta. Kotimaastaan vieraantunut kosmopoliitti ei ole ihanteellinen lähettiläs. Ihmisellä pitää olla juuret jossain.

Maailemansotien välillä lähettiläät kirjoittivat vapaammin kuin nykyään. He eivät tyytyneet varovaiseen sanankäyttöön, vaan höystivät tiedotuksiaan värikkäillä havainnoilla asemamaistaan ja tapaamistaan henkilöistä. Näin Ritarikadulle saapui luonnehdintoja myös aikakauden merkkihenkilöistä, kuten Stalinista, Hitleristä, Mussolinista sekä monista kuninkaista, presidenteistä ja ministereistä. Raporttien sivuilta paljastuu yhtä hyvin närkästys, hämmennys, tuomio kuin ymmärrys. Raportit ovat mainiota ajan-kuvaa. Ne välittävät meille eloisan kuvan tapahtumista sellaisina kuin ne näyttäytyivät aikalaisille, Suomen lähettiläille. Paitsi raportoinnista kirja kertoo lähettilään työstä, uran huippuhetkistä ja arkipäivän askareista. Valtuuskirjeen jättämisestä kuninkaallisessa palatsissa sekä osoitteiden kirjoittamisesta kirjekuoriin nukkavierussa kansliassa – ja kaikesta siltä väliltä.

Olen kahlannut läpi kaikki lähetystöistä ja pääkonsulinvirastoista ulko-ministeriöön lähetetyt poliittiset raportit vuosilta 1918–1945. Niiden lisäksi olen perehtynyt UM:n arkistossa säilytettävään raporttien laatimiseen ja jakeluun liittyvään ohjeistukseen. Olen käynyt läpi myös edustustoista lähetetyt Hyvä Veli -kirjeet ja lähettiläiden henkilökansiot. Luonnollisesti olen lukenut pinon UH:n historiaan liittyviä tutkimuksia, elämäkertoja ja muis-telmia. Näistä on olemassa kattava listaus vuonna 2008 ilmestyneessä UM:n



julkaisussa *Ulkoministeriöläiset kynänkäyttäjinä*. Sanoma- ja aikakauslehtiä on nykyään helppo lueskella Kansalliskirjaston digitaalisista aineistoista.

Ulkopoliittinen päätöksenteko perustui itsenäisyytemme alkuvuosikymmeninä pitkälti juuri ulkomaanedustuksen (UE) välittämään tietoon. Vaikka lähettiläät olisivat laatineet paikkansa pitäviä ennustuksia ja lähettäneet kuriiripostissa tärkeitä tiedonmurusia Helsinkiin, ei niistä ole ollut mitään hyötyä, jos raportit on UM:ssä siirretty suoraan arkistoon tai jos eri asemapaikoista tulleita tietoja ei ole Ritarikadulla pystytty yhdistämään.

Kuinka hyvin edustajamme onnistuivat vaativassa tehtävässään, millaista tietoa he välittivät Ritarikadulle? Tässä teoksessa käsittelen vuodet 1918–1933. Hitlerin valtaantulo on looginen rajapyykki. Siihen asti Suomen ulkopoliittikkaa harjoitettiin jopa varsin leppoisisa ilmapiirissä. Sen jälkeen tilanne muuttui radikaalisti. Kirjan toinen osa, joka ilmestyy vuonna 2025, kattaa vuodet 1933–1945.

Vaikka lähettiläiden poliittiset raportit eivät yleensä ole korkealuokkaisia kaunokirjallisia kuvauksia, joita tavallisen ihmisen ei ole soveliasta lalistaa epäsuoraksi esitykseksi, on raportteja niiden kirjallisista puutteista huolimatta kuitenkin syytä käsitellä ainutkertaisina hengentuotteina ja lainata tekstissä sellaisenaan. Näin raporttien välittämä rosainen ja persoonallinen ajankuva pääsee paremmin oikeuksiinsa. Pitkät siteeraukset eivät ole osoitus tietokirjailijan laiskuudesta, vaan ratkaisulla on pyritty välittämään lähettiläiden sympatiat, antipatiat ja näkemykset asemamaasta suodattamattomina ja autenttisina. Annetaan siis raporttien puhua.

VTT Risto Jussila, KTT Teemu Kokko, UM:n tietohallintopäällikkö Jyrki Paloposki ja professori Juhani Suomi ovat lukeneet käsikirjoituksen läpi ja esittäneet erinomaisia kommentteja ja korjausehdotuksia. Niistä heille kiitos.

Yhteistyö kustantajan edustajan, dosentti Raimo Savolaisen kanssa on jatkunut kitkattomana. Kustannustoimittaja Anni-Elina Karvonen ja graafikko Petteri Kivekäs ovat taas tehneet hienoa työtä.

Suomen tietokirjailijoille ja Taiteen edistämiskeskukselle kiitos taloudellisesta tuesta.

*Merikasarmilla 21.12.2023*

*Jussi Pekkarinen*

**SUOMEN LAHETYSTÖ**  
 MOSKOVASSA  
 FINLANDS BESKICKNING  
 I MOSKVA

No 270.

Herra Ministeri.

Saan kunnioittavimmia Teille.  
 Ministeri, oheenselitettyinä  
 täs kolme kappaletta raporttiani  
 tästä päivästä.

Pyydän Teitä Herrä Ministeri  
 vastassottamaan vakuutukseeni eritt  
 resta kunnioituksestani.

*A. Heikkinen*

HERRA RUDOLF HOLSTI,  
 SUOMEN ULKOASIAINMINISTERI  
 y.m. y.m. y.m.  
 Helsinki.

hyvien välisen aikakeskustelun ja säilyttämiseen Kiinan.  
 niinkuin mittentkin, kanssa pakottaa pysymään loitolla  
 aseellisesti sekantutuksesta ja vaaroinn syökegäisistä.

Tämä Japanin hallituksen kohta ei kuitenkaan merkitt-  
 se, että Japani ja Kiina ovat kansalliset oman  
 onnensa nojassa. Heijä riistelijä on jo lähtenyt Shanghaiin  
 edustalle, mutta mitään mahin laakomista ei tule tapahtu-  
 maan, jollei kaupantassa olijotta uhkaa vaara kantonilais-

Raportti No 3.

Sisällöittäisestä  
tilanteesta.

Reporttiani tämän helmikuun 13 p:ltä  
 mainitsin ayntiksalisten johtomiesten  
 julistuksesta, jossa he selittivät alituvansa regimin alle -  
 on silloin tismant, että seokirje oli väärennyä, koska vielä -  
 kkan ole nähnyt D'Aragonan laentia missä muassa lehdees main  
 Suom. Sosialidemokratias t.k. 11 p:ltä - ja huomutin, että  
 se oli merkityksellinen sen tähden, että se näytti mitä laajoja-  
 sa piireissä edustajan regimin pysyväisyydestä. Nyt olen tilai-  
 mudessa totemin aikoa tiedosta tapahtumasta, joka oireena on  
 väerin merkityksellinen, mutta päinvastaisessa suuntaan. Näkö,  
 että asarani tiedot ovat oikeat.

Entinen pääministeri, vanha Giolitti,  
 joka Annunolatan ritörins on "kuningas serkki" ja sen tähden  
 on oikeutettu kääntymään hänen puoleensa mita matkitta, on  
 hiljaa lähettänyt kuningasalle kirjelmän, jossa hän huomauttaa,  
 kuinka paljon hallitusmotos vastaa rikotasa, allavilvaten että  
 fasciatilaisissa väestönsäiväillä, jonka johtajana on puolue-  
 sen entinen pääsihteeri Parinacci, kasa on extimati suurempi vai-  
 kutusvoima sekkä että se suureksi osaksi on hallitusajavuuille vi-  
 holliisilla kannelle. Giolitti siis huomautti, että kuningas  
 saena on vastassa.

Tämä kirjelmä ei ole merkityksellinen  
 sen tähden että olisi luultava, että kuningas sen johdosta ryh-  
 tyisi miltään toimenpiteisiin. Sitä ei voi usalleta. Mutta se

berrojen mielestä sel-  
 telisyyttään Neuvosto ja Vä-  
 akaalaisia tahi ruo-

**ULKOASIAINMINIS-**

RYHMÄ: 5.  
 OSASTO: C18.  
 ASIA:

*Barjettin raportti*  
*Slaskin.*



leessä työllisesti katkennut Berli-  
nut aikaisemmin Ishaerin kirjoittaa  
e ollut muutamia päivän heikossa  
alkoutanut työtäni. Koska ent. mi-  
koetta päästä Hampurin kautta  
Hampurin välillä kulkee näet joi-  
tan hänen kanssaan tähän raportin.  
ni muodollisessa ulkoasussa pyydän  
e laskun.

nyv tulla hallitukselle odotta-  
a oli jo vuoden alussa kerran  
ttiä hallitus oli huonosti in-  
essa vallitsevasta mielialasta.  
kuun 1 päivästä, oli kulkulaitos-  
sa lakon puhkeamista, jotta  
ne. Siitä huolimatta on osan-  
utamina Gewerkschaftverbändein-  
yloensä voi sanoa lakoon ot-  
tanteille on symptomattista,  
irkkamiehistäkin ovat lakossa.  
n asema erittäin arka. Pöi-  
alkat yli linjan ovat aivan

# I

---

# UUSI JA OUTO TEHTÄVÄ



# Untuvikot improvisoimassa

SUOMEN JULISTAUTUESSA itsenäiseksi 6.12.1917 maalla oli autonomian ajan peruna melkein valmis hallintokoneisto. Senaatin toimituskunnista tuli uuden valtion keskushallinnon osia, vuodesta 1918 ministeriöiden nimellä. Niillä oli vuosikymmenien rutiini, jonka pohjalle oli helppo rakentaa itsenäisyyden mukanaan tuomat uudet toimintamuodot. Autonomia ei ollut ulottunut ulkosuhteisiin, vaan niistä keisarikunta oli vastannut itse. Pietarissa ollut valtiosihteerinvirasto toimi linkkinä Suomen senaatin ja Venäjän hallinnon välillä. Sen toiminnassa oli hiukan ulkomaanedustuston ituja – valtiosihteerinviraston virkamiehet tapasivat diplomaatteja keisarillisessa hovissa.

Samoin kuin muilla keisarikunnan alamaisilla suomalaisilla oli mahdollisuus pyrkiä Venäjän ulkoasiainhallintoon, mutta näin tapahtui vain parissa poikkeustapauksessa. K. G. Idman, joka työskenteli valtiosihteerinvirastossa 1917, kertoo muistelmakirjassaan *Maamme itsenäistymisen vuosilta* opiskeluajastaan Pietarissa ennen maailmansotaa. Hän oli käynyt tapaamassa kansainvälisen oikeuden professoria Boris Noldea, joka työskenteli myös Venäjän ulkoministeriössä. Idman kertoo hämmästyneensä, kun Nolde kerran kysyi, olisiko Idman valmis ryhtymään Venäjän UM:n palvelukseen. Tarjous oli harvinainen, eikä siihen tarttunut lopulta Idmankaan. ”Ymmärsin, etten vielä ollut pätevä kysymyksessä olevaan tehtävään.” Suurin kompastuskivi oli venäjän kielen taito. Toki Idman venäjää osasi, muttei riittävästi.

Kuriositeettina voi mainita, että Lontoossa oli voimarkkinoita seuraamassa suomalainen virkamies jo 1880-luvulla. Juhani Paasivirran *Suomen diplomaattiedustusta ja ulkopoliittikan hoitoa* käsittelevän kirjan mukaan

mies oli Venäjän UM:n alainen ja sai sieltä ohjeensa. Palkan maksoi kuitenkin Suomen senaatti, ja virkamies raportoi suoraan Helsinkiin. Lisäksi autonomian aikana muutama suomalainen tulkki työskenteli Venäjän New Yorkin -pääkonsulaatissa hoitamassa suomalaissirtolaisten murheita. Suomalaisilla oli siis varsin vähän kokemusta ulkoasiainhallinnon hoitamista asioista.

Jo ennen Suomen liittämistä Venäjään oli keisarikunnan ulkoasiainhallinnossa palvellut kaksi suomalaissyntyistä diplomaattia: veljekset Magnus ja David Alopaeus. Nuorempi David Alopaeus eteni aina Venäjän Tukholman-lähettilääksi 1803 ja lopulta Napoleonin sotien jälkeen lähettilääksi Berliiniin, kuten Jussi Nuorteva *Ulkoasiainhallinnon matrikelin* historiaosuudessa kirjoittaa.



Suomen annettua itsenäisyysjulistuksensa 6.12.1917 tuli tunnustamispyyntöjen esittäminen ulkovalloille ajankohtaiseksi. Senaatin silloinen puheenjohtaja P. E. Svinhufvud kokosi ympärilleen muutaman hengenheimolaisen, jotka toimivat täysin epävirallisesti hallituksen ulkopoliittisina neuvonantajina. Ryhmä hahmotteli nuoren tasavallan ulkopoliittikan suuntaviivat ja osallistui ulkovalloille lähetettyjen tunnustamispyyntöjen laadintaan. Tammikuun 10. päivänä 1918 senaatti päätti perustaa ulkoasiainkanslian, joka oli ensimmäinen hapuileva yritys erityisen ulkoasiainhallinnon muodostamiseksi. Kanslian kolmimiehinen henkilöstö auttoi poliittista johtoa ulkoasioiden hoidossa.

Idman kertoo muistelmissaan, että hän tapasi vanhan tuttavansa Boris Nolden Suomessa loppuvuonna 1917, kun tämä oli lähtenyt Pietarin levottomuuksia pakoon. ”Suomen hallitus oli antanut [Carl] Enckellin [jolla myös oli kokemusta valtiosihteerinvirastosta – J.P.] ja minun tehtäväkseni laatia vieraille valloille toimitettavat ilmoitukset Suomen itsenäiseksi julistamisesta. Erään päivällisen jälkeen, jonka Enckell kodissaan tarjosi Noldelle ja hänen puolisolleen ja johon minäkin osallistuin, tuli kysymys näistä ilmoituksista. Nolde antoi meille avuluaasti neuvoja, mikä hänestä itsestäänkin Venäjän entisenä apulaisulkoministerinä rupesi tuntumaan niin huvittavalta, että lopulta purskahdimme kaikki sydämelliseen nauruun. Helsingissä ollessaan hän kerran, aavistaen että tulisin

kiinnitetyksi ulkoasiainministeriömme palvelukseen, sanoi minulle, että oli syytä vaatia tulevia lähettiläitämme tarkoin täyttämään raportinlähettämismisvelvollisuutensa. Kokemus osoitti nimittäin, että nämä helposti laiminlöivät sen.”

Tärkeimpiin pääkaupunkeihin lähetettiin erityisiä valtuuskuntia viemään tietoa itsenäistyneestä uudesta valtiosta. Valtuuskuntadiplomatiaa voidaan pitää Suomen diplomatian ensiaskeleena. Tehtävässä jouduttiin tekemisiin protokollan kanssa. Mitä se edellytti? Matkaan lähteneet olivat untuvikkoja diplomatian alalla, joten ainoa tuki löytyi omasta elämäkokemuksesta ja improvisointikyvystä. Yleensä ne riittivät.

Tammikuussa 1918 ensimmäiset valtiot tunnustivat Suomen. Sen jälkeen tuli ajankohtaiseksi vakituisten diplomaattiedustajien lähettäminen ulkomaille. Jääkäri liikkeen perintönä Berliinissä ja Tukholmassa oli miehiä, jotka pitivät itseään Suomen virallisina edustajina. Ensimmäiset valinnat myötälivä heitä. Tukholmaan ja Berliiniin määrättiin lähettiläiksi jääkäri liikkeen politiikkaa kaupungeissa edistäneet Alexis Gripenberg ja Edvard Hjelt. Helmikuussa nimitettiin edustajat Pariisiin, Kööpenhaminaan ja Kristianiaan (Osloon), mutta heidän lähtönsä uusiin asemapaikoihin lykkääntyi sisällissodan vuoksi. Lontoossa Suomen etuja valvoi jo tammikuussa 1918 sinne matkustanut Rudolf Holsti, jonka titteli oli ”Suomen hallituksen edustaja”.

Gripenberg Tukholmassa ja Hjelt Berliinissä työskentelivät ”vanhasta muistista” hyvin oma-aloitteisesti. He eivät todellakaan olleet hallituksen käsikassaroita. Tämä korostui sisällissodan aikana. Osa itsenäisyys senaatin jäsenistä oli siirtynyt Vaasaan punaisten pitäessä valtaa Helsingissä. Ulkoasioita varten Vaasaan oli perustettu ulkoasiainkanslia, jota pyöritti kolme miestä va. valtiosihteeri Samuli Sarion johdolla. Pohjanlahden rannikolla ulkoasiainkanslia oli eristetty, koska yhteydet ulkomaille eivät toimineet ja puuhastelu oli muutenkin amatöörimäistä. Niinpä ulkopoliitiikan aloitteet ja johto siirtyivät lähes huomaamatta Berliinin ja Tukholman edustustoille ja niiden vaikutusvaltaisille asiainhoitajille, jotka olivat tottuneet itsenäiseen toimintaan. Heistä tuli Vaasan senaatin ulkopoliitiikan muotoilijoita, ei siltä ohjeita ottavia diplomaattisia edustajia.



Ulkoasiainhallinnon järjestäminen pysyvälle kannalle tuli mahdolliseksi vasta sisällissodan päätyttyä. Varsinaisesti kehitys pääsi vauhtiin 27.5.1918, kun senaattiin nimitettiin ensimmäisen kerran erityinen ulkoasiainsenaattori (ministeri), Otto Stenroth. Hänen aloitteestaan käynnistettiin toden teolla suunnittelutyö ulkoasiaintoimituskunnan perustamiseksi ja pysyvän ulkomaanedustuksen järjestämiseksi. Mallia otettiin Saksan, Venäjän ja Ruotsin ulkoasiainhallinnoista.

Idmanista tuli UM:n ensimmäinen kansliapäällikkö. Hän neuvotteli asioista esimiehensä Otto Stenrothin kanssa. ”Olimme yksimielisiä siitä, ettei ulkoasiainministeriön virkoja olisi täytettävä siirtämällä sinne virkamiehiä muista ministeriöistä. Näillä ei yleensä ollut sitä vieraiden kielten taitoa, joka ulkoasiainministeriössä oli välttämätön. Asioiden käsittely siellä tulisi sitä paitsi tuntuvasti eroamaan muiden ministeriöiden työtavasta. Pidimme sen vuoksi parempana koettaa saada uuteen virastoon nuoria, lahjakkaita ja kielitaitoisia henkilöitä, joilla oli halua antautua diplomaatinuralle.”

Ennen systemaattista nuorten virkamiesten palkkaamista oli kuitenkin pakko rekrytoida nopeasti kokeneita miehiä avautuneisiin päällikkötehtäviin. Tuoreet voimat löytyivät ennen muuta liike-elämän ja yliopiston palveluksesta.

Suomen ulkomaanedustuksen järjestelymahdollisuuksia hankaloittivat maailmansota ja rahapula. Suomen sitoutuminen Saksaan heikensi luonnollisesti suhteita länsivaltoihin. Tärkeimmät lähetystöt olivat edelleen Berliini ja Tukholma. Asetus ulkoasiaintoimituskunnan perustamisesta Suomen senaattiin annettiin 28.6.1918. Päivämäärä on Suomen ulkoministeriön virallinen syntymäpäivä.



Ulkoasiainhallinnon improvisoitu alkuvaihe, maailmansota, Suomen sisällissota ja jääkäriliikkeen edustajien sooloilu hidastivat siirtymistä ”rauhanajan” ulkoasiainhallintoon (UH), jossa ministeriö (UM) ja edustustot ulkomailla (UE) oli tarkoitettu saumatonta yhteistyötä harjoittavaksi kokonaisuudeksi (UH = UM + UE). Sekasortoa syvensi Rudolf Holsti, joka toimi Lontoossa varsin itsenäisesti ja itse asiassa vastusti oman hallituksensa saksalaismyönteistä linjaa.

Perusasioiden hoito tuotti nuorelle ulkoasiainhallinnolle vaikeuksia. Ei ollut tietoa eikä kokemusta. Diplomaattinen kirjeenvaihto ja protokolla olivat uusia tuttavuuksia kuten lähes koko diplomatian toimikenttä. Maailmasodan päättymisen aiheutti jyrkän suunnanmuutoksen Suomen ulkopoliitikassa. Saksalaissuuntaus oli tullut tiensä päähän.



# Objektiivisuuden puute

ITSENÄISEN SUOMEN alkuaikojen diplomaatit olivat Juhani Paasivirran mukaan miehiä, joille usko oikeuden voittoon oli ensisijaista, kansainvälinen politiikka tuli vasta sen jälkeen. Heille oli tyypillistä ottaa kantaa asioihin hyvin henkilökohtaisesti omien poliittisten näkemysten pohjalta.

”Poliittiset kokemukset, joihin saattoi liittyä persoonallisia uhrauksiakin, näyttäytyivät heidän toimiessaan Suomen virallisissa diplomaattitehtävissä eräänlaisena henkilökohtaisena ’itsenäisyyslinjana’ sekä taipumuksena korostaa omaa auktoriteettia. Ilman muuta ei haluttu alistua seuraamaan maan virallista politiikkaa (sikäli kuin sen selvästä ’linjasta’ voitiin puhua), minkä lisäksi itsekkin pyrittiin aktiivisesti vaikuttamaan maan ulkopoliittikan muotoutumiseen. Tämän suuntainen suomalaisen diplomaatin työasenne ilmeni esim. siinä, että raportointia ulkoministeriölle ei hoidettu yleisen käytännön mukaan keskittymällä selostamaan asemamaan hallituksen ulkopoliittikkaa sekä siitä poikkeavia näkemyksiä ja tavoitteita ynnä arvioimaan niiden kannatuspiiriä. Sen sijaan pyrittiin usein ’neuvomaan’ omaa hallitusta siinä, minkälaista politiikkaa olisi ajettava, ja myös arvostelemaan maan siihenastista ulkopoliittista suuntausta.”

Saksan hävittyä maailmansodan oli odotetavissa, että luuta lakaisisi. Näin myös tapahtui. Edvard Hjelt ja Alexis Gripenberg saivat lähteä. Silti moni ulkoasiainhallinnon palvelukseen vielä jäänyt alkuaikojen rekryytti oli kaukana ideaalista – hallituksen lojaalista edustajasta.

Idman kertoo muistelmissaan, että Hjeltiltä Berliinin-lähetystöstä saapuneet tiedot olivat loppukesällä 1918 optimistisempia kuin mihin Saksan silloinen sisäinen tilanne olisi antanut aihetta. Lähetystö ei ollut selvillä Saksan kansan koko ajan kasvaneesta tyytymättömyydestä. Näin edustus-

to johti hallitusta harhaan. Hallituksen linja olisi ollut toinen, jos oikeaa tietoa olisi ollut.

Toisaalta tämänhän osoittaa, että raportoinnilla on merkitystä. Seikka, jonka monet diplomaatit ovat kyseenalaistaneet epäillessään, ettei raportteja edes lueta ministeriössä.



Lokakuussa 1918 annetussa laissa Suomen edustuksesta ulkomailla ei säädetty kovinkaan tarkkaan lähetystöille kuuluvista töistä. Siinä todettiin vain yleisesti, että edustustojen tehtävänä oli ”valvoa ja edistää Suomen etuja sekä hallitukselle tiedoksi antaa kaikki, millä voi olla merkitystä Suomen ulkopoliitikalle, muille valtioeduille tai elinkeinoelämän kohottamiselle”. Lähetystöjen tuli myös suojella Suomen kansalaisia oman toimipiirinsä alueella.

Edustustojen tehtäviä täsmennettiin heinäkuussa 1919 annetulla asetuksella. Perusedellytys sille, että lähetystöt selviäisivät kunnialla Suomen etujen vaalimisesta ja kansalaisten suojelusta oli se, että ne

- tutustumalla Suomen ja asianomaisen vieraan maan keskinäisiin suhteisiin ottavat huomioon kaiken, jolla voi olla merkitystä Suomen ulkopoliitikalle, muille valtioeduille tai elinkeinoelämän kohottamiselle erittäinkin kaupan, teollisuuden, merenkulun ynnä muilla taloudellisen elämän aloilla
- herkeämättä seuraavat vieraan maan valtiollista, taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä eritoten sellaisilla aloilla, joilla saavutettuja tuloksia voidaan hyväksi käyttää Suomessa tai jotka muuten voivat koskea oman maan kansalaisia tai sen etuja, silmälläpitävät kansainvälisten kysymysten valmistelua ja ratkaisua, muutoksia valtiomuodossa, hallinnossa ja oikeuslaitoksessa, tullipoliitikassa, sekä taloudellisessa ja yhteiskunnallisessa lainsäädännössä.

Lähetystöjen oli myös pidettävä silmällä, että ”niitä kansainvälisiä sopimuksia, jotka koskevat Suomea tai joiden edellyttämiä oikeuksia Suomi voi käyttää, noudatetaan ja että Suomen kansalaiset saavat hyväkseen nauttia niiden turvaamia etuja”. Edustustoille sälytettiin myös velvolli-

suus hankkia tietoja kaikesta, mikä voisi edistää Suomen elinkeinoelämää. Erityisesti lähetystöjen piti kiinnittää huomiota suomalaisten tuotteiden vientimahdollisuuksien parantamiseen ja kotimaisten yritysten toimintaedellytysten kohentamiseen asemamaissaan. Kaikesta toiminnastaan lähetystön piti raportoida ministeriölle.

Lähettiläille annettiin myös käyttäytymisohjeet, joissa korostettiin arvokkuutta asemamaan viranomaisia kohtaan. Suomen edustajien oli ”ehdottomasti pitäydyttävä erillään valtiollisista mielenosoituksista, eivätkä he saa julkisesti tai salaisesti yllyttää tai kannattaa hyökkäyksiä tai salahankkeita sen maan hallitusta vastaan”. Jos lähettilään oli pakko protestoida, oli huomautus tehtävä kohteliaasti. Edustustojen oli vastattava Suomen viranomaisten tiedusteluihin ja mahdollisuuksien mukaan kansalaisten kysymyksiin. Suomen kansalaisten etujen valvomisesta annettiin vielä lopuksi yksityiskohtaiset ohjeet.

Lain ja asetuksen anti lähettiläiden tiedotustoiminnalle oli laava, mutta epämääräinen. Ensinnäkin heidän piti raportoida kaikesta, jolla saattoi olla merkitystä Suomen ulkopoliitikalle. Toisaalta ohjeistus jätti lähettilään mielenkiinnon kohteiden, tiedonhankinnan keinojen, saadun informaation merkityksen arvioinnin ja lopuksi vielä raportoinnin tavan ja tyylin päättämisen edustuston päällikön omaan harkintaan. Ilmeisesti heidän arveltiin itse tykönään tajuavan, mitä tehdä. Lähettiläs pystyi aina vetoamaan siihen, että hänen valitsemillaan aiheilla ”voi olla merkitystä Suomen ulkopoliitikalle” tai perustella jonkin teeman sivuuttamista sillä, ettei tapahtumilla ollut mitään arvoa.

UM:ssä luotettiin luultavasti vanhaan sanontaan: kelle Luoja antaa viiran, sille hän antaa myös järjen, kuten Juhani Suomi on osuvasti todennut laatimassaan katsauksessa *Raportointi – diplomaatin ongelmallinen velvollisuus*.



Ulkoministeri Rudolf Holsti laati marraskuussa 1919 pitkän paimenkirjeen edustustojen päälliköille. Sen otsikko on *Eräitä yleisiä ohjeita kaikille Suomen lähetystöille*. Holsti ei ollut tyytyväinen edustustojen hapuilevaan raportointiin eikä kaikkiin lähettiläisiinkään. ”Verrattaessa toisiinsa eri lähetystöjen raportteja ja lisäksi Helsingissä olevien ulkovaltain edus-

tajien suullisia ja kirjallisia selityksiä voidaan helposti havaita, kuinka suomalaisten edustajain subjektiivisilla käsityksillä on edelleenkin varsin suuri sija heidän tiedonannoissaan niiden hallitusten politiikasta, joiden luo lähettiläämme ovat akrediteeratut. Tästä suomalaiselle diplomatialle varsin haitallisesta edustajiemme tiedonantojen subjektiivisesta luonteesta on kiireimmästi vapauduttava”, aloitti Holsti kymmenen sivua pitkän ripityksensä.

Ulkoministerin mielestä Suomen edustajien olisi pitänyt ymmärtää, että asemamaiden virkamiehet esittivät välillä Suomea kohteliaasti myötäileviä lausuntoja joko kiireessä tai tietämättömyyttään. Valitettavasti suomalaiset ottivat kokemattomina ja ”suoraa puhetta” arvostavina diplomaattiset korulauseet tosissaan ja ”kiirehtivät heti suurella tyydytyksellä sähköttämään ne Helsinkiin” kyseisen maan virallisena kantana. Näin ei tulisi toimia.

Holstin mielestä suomalaisdiplomaattien ei pitäisi olla niin ”riippuvaisia omasta subjektiivisuudestaan”, vaan muistettava olevansa hallituksensa edustajia. ”Ken on tarkkaavasti jonkun verran seurustellut ulkomaisten diplomaattien kanssa, havaitsee, kuinka vaikea on päästä selville heidän persoonallisesta puoluekannastaan, siksi tarkasti he koettavat edustaa maansa yleistä politiikkaa. Tällaiseen kypsyyteen on suomalaisenkin diplomatian koettava mahdollisimman nopeasti päästä. Ei ole kysymyksessä mikään ’kulloinkin-vallassa-olevan-hallituksen-nöyrin-palvelija -systeemi’, vaan se, että ulkomailla olevien edustajiemme tulee ottaa huomioon, mikä on Eduskunnan enemmistön tahto ja siis sen välikappaleena esiintyvän hallituksen tahto.”

Ulkoministerillä oli tästä muutamia esimerkkejä, jotka hän myös nimiä mainitsematta toi julki. Niissä Suomen edustaja oli esittänyt asemamaassaan eduskunnan vähemmistön näkemyksiä, mikä tietysti oli ymmärretty Suomen viralliseksi linjaksi. Tämä ei ollut ”harkittua diplomatiaa”. Samanlaisista objektiivisuuden puutetta Holsti oli huomannut joidenkin lähettiläiden toiminnassa muutenkin. ”Ei ole sähkötetty sitä, mitä ulkomaisten johtavat valtiomiehet ja diplomaatit sanovat, neuvovat tai lupaavat, vaan on kerta toisensa jäljestä toistettu eräiden alempien virkamiesten yksityisiä eikä siis virallisia kannan ilmaisuja. Kun nämä pikkudiplomaatit eivät kuitenkaan saa sähköttää täällä oleville ulkomaisten edustajille samanlaisia omia mielipiteitään, jää tulokseksi se, että hallituksen täytyy ottaa

huomioon täällä [Helsingissä] olevien diplomaattien todellisesti viralliset lausunnot ja jättää toisarvoiseen asemaan nuo omien diplomaattiemme [ulkomailta] lähettämät alempien virkamiesten yksityiset lausunnot.”

Joidenkin suomalaisdiplomaattien toiminta oli Holstin mielestä arveuttavaa oman toiminnan kiillottamista. Hän antoi kirjoituksessaan tästä esimerkin. Eräessä ”varsin tärkeässä riitakysymyksessä” oli päästy Suomen kannalta myönteiseen tulokseen. Vastapuolen lähettiläs kertoi Holstille Helsingissä hallituksensa suostuneen Suomen ehdotukseen. ”Pari viikkoa myöhemmin tulee sitten tämän lähettilään maassa olevalta Suomen edustajalta sähkösanoma, jossa ilmoitetaan Ulkoministeriölle, että hänen, meidän lähettiläämme, on onnistunut saada sen vieraan maan hallitus omaksumaan asiassa hänen esittämänsä kanta. Tosiasia on, että hänen oli onnistunut vain saada itselleenkin esitetyksi sama kanta, josta tänne oli sen vieraan maan edustajalle sähkötetty jo pari viikkoa aikaisemmin.”

Objektiivisuuden puutetta oli Holstin mielestä esiintynyt myös muussa toiminnassa. Ulkoministerin mielestä oli sinänsä ymmärrettävää, että lähettiläs oli pettynyt, jos hallitus ei ollutkaan ottanut tämän vinkeistä vaaria, vaan oli päättänyt toisin ja edustaja joutui sitten selittelemään asemamaassaan Suomen muka muuttunutta asennetta. ”Suomalaisen diplomatian on meneteltävä niin kuin muittenkin maiden ulkopoliittisen valtiotaidon: lähettiläiden ei tule sitoutua etukäteen muuta kuin mahdollisimman vähän voidaksensa säilyttää operatsioonivapautensa senkin varalta, että oman hallituksen päätös kävisi hänen omaa esitystään vastaan. Jos taas hallituksen omasta aloitteesta tulee neuvoja, jotka lähettiläs ei juuri siinä muodossa katso sillä hetkellä voivansa esittää, on hänen pidettävä silmämääränään sitä, että hän saa itse asian materiaalisen puolen esitetyksi hallituksen toivomaan suuntaan, vaikkapa täytyisikin muotoa muuttaa ja asian esitystä jakaa jollain sopivalla tavalla. Vihdoin huomauttatakoon, että ainakin toisinaan on tuntunut siltä, kuin Ulkoasiainministeriön saapuneissa raporteissa ei olisi pidetty riittävästi erossa toisistaan asiallisesti tärkeät ja persoonallisesti intressantit asiat.”

Holsti kertoi eräiden vastanimitettyjen lähettiläiden olleen tyrmistyneitä siitä hällävälää-meiningistä, joka heidän uusissa asemapaikoissaan oli ennen vallinnut. Säästäväisyydestä ei ollut tietoaakaan. Monet ”luotettavat maanmiehet” taas olivat kotimaahan palattuaan valittaneet Holstille lähe-

tystöissä kokemastaan palveluhaluttomuudesta ja työkeän virkavaltaisesta käyttäytymisestä ja ”liiallisesta juhlimisdiplomatiasta”, joka ei sopinut nuoren tasavallan tarkan markan budjettiin. ”Toisaalta näyttää tavaksi tulleen ainakin eräissä lähetystöissä pitää tärkeämpänä tehtävänä pitkien raporttien ja kalliitten sähkösanomien laatimista, vaikka niin toiset kuin toisetkin sisällöltään joutuvat toistamaan suurelta osaltaan sellaista, joka jo on tullut sanotuksi jossain aikaisemmassa raportissa tai sähkösanomassa – Eräät lähetystöt ovatkin tässä suhteessa noudattaneet erittäin mallikelpoista tasapuolisuutta, toisin sanoen vaikka raportit olisivatkin pitkiä, niin ne sisältävät ensi sijassa uutta [ja] vain toisessa sijassa toisintoja.” Poliittisissa raporteissa ei ollut tavoitteena ”monisanainen perinpohjaisuus”, vaan niissä oli pyrittävä asiallisuuteen ja täsmälliseen ilmaisuun.

Holsti ehdotti yksinkertaiseksi säästökeinoksi sitä, että jos haluttiin kerrata jonkin asian vaiheet, ei toistettaisi niitä, vaan viitattaisiin vain lyhyesti aiempiin sähkeisiin tai raportteihin, joissa asiaa oli käsitelty. ”Myöskään ei pidä sähköttää epäkypsistä suunnitelmista, toisarvoisten virkamiesten ja diplomaattien arveluista yms. seikoista, vaan mieluummin sitten johtavien valtiomiesten lausunnoista sitä perusteellisemmin.”

”Eräs ikävänpuoleinen puute on myös se, että muutamat edustajat laiminlyövät kertoa, mitä he ovat tehneet Suomen Eduskunnan enemmistön kannan selvittämiseksi, meidän omien ulkopoliittisten pyrkimysten tunnetuksi tekemiseksi ja yleensä Hallituksen politiikan valaisemiseksi. Sen sijaan he kiinnittävät päähuomionsa raporteissaan ja sähkösanomissaan ohjeiden antamiseksi hallitukselle. Onhan luonnollista, että joka ainoa lähettiläs on suorastaan velvollinen antamaan tärkeistä asioista ohjeita Hallitukselle ja tekemään ehdotuksia aloitteiksi jne., mutta tästä velvollisuudesta ei pidä kehittyä tapa käsittää diplomatiamme tehtäväksi ulkomailla jättää toisarvoisen sijaan maamme politiikan edustaminen sekä puolustaminen siellä ja sen sijaan kohottaa päätehtäväksi suunnitelmien laatiminen mahdollisimman monesta asiasta jotakuinkin valmiina esitettäväksi Hallitukselle. Jos sitten hallitus ei näitä ohjeita seuraa, niin on sitäkin erehdyttävämpää silloin edustajiemme tuhлата aikaansa ja varoja oman kantansa tukemiseksi uusilla pitkillä selityksillä ja perusteluilla.”

Vuodatuksensa lopuksi Holsti korosti, ettei muistio suinkaan ollut tarkoitettu yksittäisten lähetystöjen tai niiden päälliköiden arvosteluksi.

Ministeri myönsi Ritarikadunkin tehneen virheitä ja laiminlyöneen monia tehtäviä. Lähetystöjen tiedusteluihin oli vastattu säännöllisen epä-säännöllisesti eikä edustustoja ollut pidetty aina tietoisina hallituksen politiikasta ja kotimaan tapahtumista. Holstin mukaan ministeriö halusi vilpittömästi parantaa työtehoa ja työn laatua myös lähetystöissä. ”Siksi on tämä P.M. syntynyt. Se on tahtonut rakentaa eikä kritiikillä repiä tai loukata. Vain täydellä keskinäisellä luottamuksella voi Ministeriö ja eri lähetystöt menestyksellä toimia maan elinetujen turvaamiseksi aikana, jolloin vanhemmillekin diplomaattikunnille erehdysten tekemiset ovat varsin mahdolliset, saatikka sitten meille”, lopetti Holsti 10.11.1919 kirjoittamansa muistion.



Virkamiesten asiantuntemus jätti Juhani Paasivirran mukaan jatkuvasti toivomisen varaa itsenäisyyden alkuvuosina. UM:n arkiseen työskentelyyn ei alkuvuosina vaikuttanut lamaanuttavasti vanhojen organisaatioiden kirous, byrokratia, mutta sen sijaan Ritarikadulla oli paljon tyhjäkäyntiä. Virkamiesten vaihtuminen häiritsi, mutta vielä enemmän ongelmia tuotti se, että kun joku siirtyi ulkomaille, vain muutama tuli 1920-luvun alussa takaisin kotimaahan. Niinpä vaje hoidettiin rekrytoimalla uusia virkamiehiä ministeriöön.

Edustustoissa oli siten kokeneempaa ja vanhempaa väkeä, kun taas ministeriö – keskus – oli noviisien käsissä. Niinpä sen auktoriteetti koko ulkoasiainhallinnon alalla oli horjuva. Johtavien virkamiesten olisi pitänyt tarkastella asioiden hoitoa sekä ministeriön että ulkomaanedustuksen kannalta, mutta harva oli ennättänyt palvella kummassakin. Tämä vaikeutti kokonaisuuden kehittämistä. Sitä paitsi moni virkamies oli aloittaessaan UM:ssä pitänyt pestiä väliaikaisena ja tyytynyt päätöksissään laastariratkaisuihin: kunhan nyt keplotellaan vähän aikaa eteenpäin, kyllä vakituinen seuraaja sitten varmasti hoitaa asian kuntoon.

UM:n työmäärä alkoi tasaantua 1920-luvun puolivälissä. Kansainvälinen tilanne rauhoittui ja virkamiehet olivat vuosi vuodelta kokeneempia. Asiat eivät enää olleet uusia. Niihin oli totuttu ja saatu kokemuksia ja olipa virkamiesten kielitaitokin kohentunut. Myös vaihtuvuus oli vähentynyt.

# Lähettiläs ei päättä ulkopoliitikasta

LAKIEN JA ASETUSTEN lisäksi edustustoja ohjeistettiin kiertokirjeillä. Tammikuun alussa 1919 ulkoministeriö lähetti kaikille edustustoille ohjeen, jossa lähetystöjä ja konsulaatteja kehoitettiin säännöllisesti raportimaan ministeriölle asemamaidensa poliittisesta tilanteesta ja ”edustavien henkilöiden mielipiteistä maaillemme tärkeissä kysymyksissä”. Perustelu oli lyhyt ja ytimekäs: ministeriö halusi mahdollisimman tarkat tiedot eri maista. Tästä voi jo päätellä yhden raportoinnin tarkoituksen, lähettilään kannalta ehkä vähäpätöisen, mutta ministeriön kannalta ensisijaisen: tiedon kasvattamisen. Arkiston kartuttaminen tuskin olisi kannustanut lähettiläitä laatimaan viiltävän teräviä raportteja, se oli kaukana glamourista, mutta informaation lisääminen kuulosti sentään vähän paremmalta. Sitä paitsi päällikkövirastossa esimiehen sana on laki.

Syyskuussa 1919 ministeriön poliittinen osasto kehotti kaikkia lähetystöjä ”ensi tilassa laatimaan ja Ministeriölle toimittamaan lyhyen selonteon asianomaisten maiden poliittisista puolueista sekä näiden ohjelmista. Selonteossa on erikoisesti mainittava, missä määrin puolueet ovat edustettuja hallituksessa ja parlamentissa, samoin on esitettävä lyhyet henkilötiedot poliittisista merkkihenkilöistä”. Lisää materiaalia ministeriön arkistoon siis.

Maaliskuussa 1921 lähetystöjä muistutettiin siitä, että ne olivat hallituksen politiikan toteuttajia, eivät itsenäisiä toimijoita. Niinpä niiden oli hankittava UM:n puolto linjauksilleen. ”Tällaista järjestelyä pitää ministeriö välttämättömänä siksi, että se kanta, jolle lähetystö vieraan valtion viranomaisiin nähden asettuu, on maan hallitusta velvoittava, vaikka hallitus myöhemmin asiasta tiedon saatuaan tahtoisikin kenties asettua aivan



toiselle kannalle. Eikä ainoastaan vieraalle valtiolle, vaan myöskin omalle eduskunnalle vastaa lähetystön toimenpiteistä hallitus, toisin sanoen lähinnä ulkoministeri eikä siis lähetystö. Ja sille, joka on lopullisesti vastuuvollinen toimenpiteistä, kuuluu luonnollisesti myös määrääminen toimenpiteisiin ryhtymisestä. Tällainen järjestely on välttämätön myöskin asioitten keskittämisen ja valvonnan kannalta.” Kiertokirjeen on allekirjoittanut ulkoministeri Rudolf Holsti, joka ei itse Lontoossa lähettilään ollessaan paljon hallituksen linjauksista välittänyt.



Ohjeen taustalla oli Holstin seuraajan Ossian Donnerin toiminta. Hän oli Holstin tavoin ”poliittinen” lähettiläs. Donner oli myös kaukana siitä diplomaatin ihanteesta, että edustaja olisi vain hallituksensa politiikan kuuliainen noudattaja ja tasapuolinen asemamaansa politiikan raportoija. Hän kävi tammikuussa 1921 oma-aloitteisesti Foreign Officessa tiedustelemassa, haluaisiko Englanti solmia Suomen kanssa kauppasopimuksen. Britit innostuivat, joten Donner pyysi Helsingistä ohjeita. Hämmäntynyt Ritarikatu muistutti Donneria, että lähetystön edellytettiin hankkivan kaikille aloitteilleen etukäteen ministeriön siunaus. ”Tällaista järjestelyä pitää ministeriö välttämättömänä siksi, että se kanta, jolle lähetystö vie- raan valtion viranomaisiin nähden asettuu, on maan hallitusta velvoittava, vaikka hallitus myöhemmin asiasta tiedon saatuaan tahtoisikin kenties asettua aivan toiselle kannalle.”

Lähettiläälle korostettiin melko ivallisesti, että edustuston toimista oli eduskunnalle vastuussa hallitus – lähinnä ulkoministeri – eikä lähettiläs. Pitkän kirjeen lopuksi Donnerille ilmoitettiin, että hän oli ylittänyt valtuutensa ehdottaessaan Englannin hallitukselle kauppasopimusneuvottelujen aloittamista. ”Päätöksenteko tässä asiassa kuuluu hallitusmuodon mukaan tasavallan presidentille”, lopetti ulkoministeri Rudolf Holsti. Tehtyä ei enää saanut tekemättömäksi. Kun Englanti ilmoitti virallisesti olevansa valmis neuvotteluihin, oli Suomen ”aloitteentekijänä” niihin suostuttava. Suomen ja Englannin välinen kauppa- ja merenkulkusopimus allekirjoitettiin 14.12.1923 Helsingissä.

