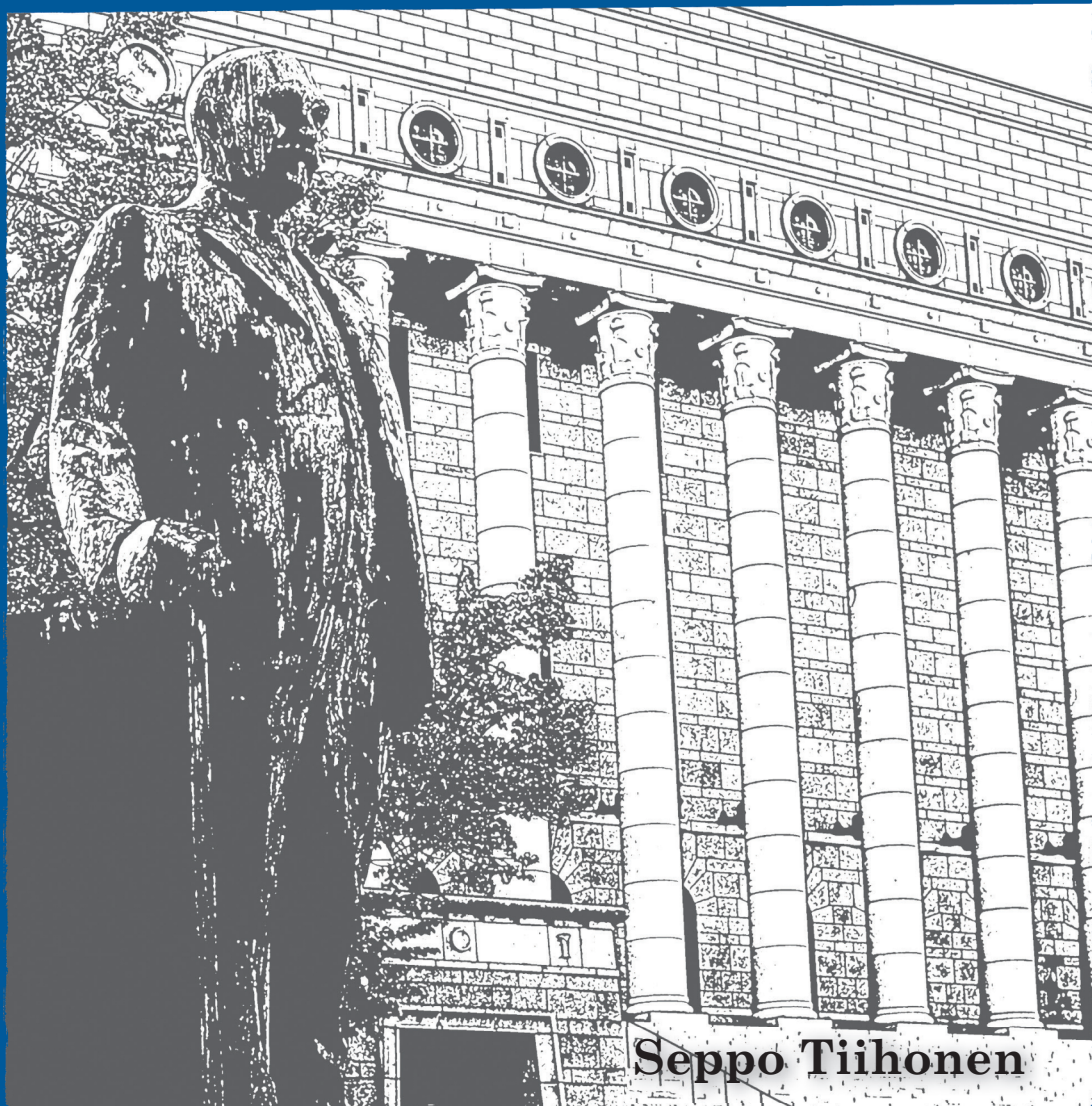


MANNERHEIMISTA MARINIIN JA NIINISTÖÖN

Vallan verkostot ja neuvonantajat
1944–2021



Seppo Tiihonen

MANNERHEIMISTA MARINIIN JA NIINISTÖÖN

Vallan verkostot ja neuvonantajat
1944–2021

© Seppo Tiihonen 2021

Taitto ja kansi: Marko Oja

Kustantaja: BoD – Books on Demand, Helsinki, Suomi

Valmistaja: BoD – Books on Demand, Norderstedt,

Saksa ISBN 978-952-80-4739-1

ESIPUHE

Pitkään jatkuneen valtiojohdon neuvonantajiin keskittyneen tutkimusohjelmani päättyessä voin huokaista helpotuksesta ja muistella vanhoja suunnitelmiani. Alun perin tavoitteenani oli kirjoittaa kaksiosainen kirjasarja, kansainvälinen historiapainotteinen vertailu ja Suomen erityistapaus. Suunnitelma epäonnistui Suomen tapauksessa, joka laajeni usean kirjan kattavaksi hankkeeksi. Aihe osoittautui alkuperäistä käsitystäni mielenkiintoisammaksi – veti ja vei.

Tutkimusta tehdessäni olen joutunut korjaamaan käsityksiäni neuvonantajista monin tavoin. Ensimmäiseksi huomasin, että keskittyessäni valtiojohtamisen neuvonantajiin, Suomen suuriruhtinaskunnan neuvonantajat eivät olleet senaatissa, vaan Suomen ministerivaltiosihteerin virastossa ja Venäjän keisarikunnan hallinnossa. Senaatti käsitteli Suomen sisäiseen hallitsemiseen kuuluvia asioita. Valtiojohtamisen näkökulma sijoitti Suomen kiinteäksi osaksi keisarikunnan hallitsemisjärjestelmää. Huomaan kyyenneeni avaamaan asiaa koskevan tutkimuksen rakenteita. Keisarin Suomen asemaa Venäjän valtiollisen johtamisen järjestelmässä koskevan politiikan sisältöä ja Venäjän eri viranomaisten Suomea koskevia tavoitteita ja pyrkimyksiä en ole yrittänyt selvittää.

Suomen itsenäistyminen osoittautui erityisen mielenkiintoiseksi ajanjaksoksi. Tutkin aihetta ja kirjoitin sitä koskevaa tutkimusta Suomen itsenäistymisen juhluvuosina. Muun muassa hallintohistorian tutkimuksissa on vakiintunut käsitys, että Suomi oli kehittynyt vuoden 1809 jälkeen modernin valtion tunnusmerkit omaavaksi valtioksi. Sisällissodan syttyminen osoitti oletuksen virheelliseksi. Maaliskuun 1917 vallankumouksen jälkeen asetetuilta Tokoin,

Setälän ja Svinhufvudin senaateilta puuttuivat valtion hallitsemisen keskeiset välineet, maan ulkoisesta turvallisuudesta ja itsenäisyydestä huolehtiva armeija ja maan sisäisestä järjestyksestä vastaava poliisi. Suomella ei ollut myöskään omaa ulkoasiainhallintoa eikä diplomaattisissa tehtävissä ennen itsenäistymistä toiminutta diplomaattikuntaa. Tokoin senaatista alkaen Suomen ensimmäisten senaattien jäsenet joutuivat hoitamaan itsenäisen valtion asioita ilman aiempaa kokemusta. Valtiollisesta johtamisesta vastanneet senaattorit ja heidän neuvonantajansa ryhtyivät harjoittelemaan johtamista ja neuvojen antamista täysin tyhjästä.

Itsenäisyyden kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana rakennettiin hyvin toimiva valtiollisen johtamisen järjestelmä, joka joutui talvisodan syttyessä kovaan kokeeseen. Se selvisi erinomaisen hyvin, vaikka miehistötappiot olivat raskaat ja aluemenetykset kovat. Moskovan rauhan aikana rakennettiin sodan poikkeusolojen keskitetty johtojärjestelmä, jossa johtajuus oli presidentti Rytin ja marsalkka Mannerheimin lujassa otteessa. Poliittisten ja virkamiesasemassa toimineiden neuvonantajien piiri kutistettiin äärimmäisen pieneksi. Sodan ajan erikoisuuksiin kuuluu sotilaallisen päätöksenteon ja sitä hoitavan päämajan painoarvon kohoaminen ja ulkopoliitikasta vastaavan ulkoasiainhallinnon ja diplomatian alistaisuus sotilaallisille näkökohdille. Toisaalta sodan aikana presidentin asema ylimpänä valtiollisena johtajana sai muodon, jota seuraavat presidentit noudattivat aina presidentti Mauno Koivistoon saakka.

Tässä kirjasarjan viimeisessä osassa pääministerin asema kohoaa presidentin ohi hallituspolitiikan johtajana talous- ja yhteiskuntapolitiikan linjan määrittäjäksi. Sen sijaan pääministeri ei valtiollisen johtamisen ydinalueella kykene asettumaan presidentin edelle. Vuoden 2000 perustuslaki toi valtiolliseen johtamiseen vahvan parlamentaarisen ulottuvuuden. Se ilmenee tämän kirjan otsikossa Mannerheimista Mariniin.

Toisen maailmansodan jälkeisen ajan erityispiirteisiin kuuluu poliittisen valtiojohdon poliittisten avustajien ja esikuntien merkityksen kasvu ja laajeneminen. Ministerien ja pääministerin poliittisella mandaatilla toimivat valtiosihteerit ja erityisavustajat ovat saaneet vahvan aseman virkamiesten rinnalla neuvonantajina. Poliittisten esikuntien synty on muuttanut ja muuttaa vakiintunutta valtiollisen johtamisen valtiosäännössä tarkoin säädeltyä institutionaalista rakennetta tuomalla siihen vallan harmaalla vyöhykkeellä

toimivan osan, johon tutkimuksen keinoin on vaikea tarttua ja saada siitä tietoa. Erityisesti sen mahdollistamiin korruptiivisiin piirteisiin tulisi kiinnittää huomiota.

Olen joutunut kirjoittamaan käsillä olevan kirjan ja viimeistelemään sota aikaa koskevan kirjan Covid-19-virussairauden leviämisen torjumiseksi käyttöönotetuissa poikkeusoloissa. Tällöin olen huomannut sähköisen julkaisemisen erityiset hyödyt ja sen tarjoamat mahdollisuudet päästä käsiksi kirjallisuuteen, jonka hankkiminen olisi ollut erityisen hankalaa. Tämä on vaikuttanut osaltaan siihen, että olen päättänyt laittaa kaikki neuvonantajia koskevat kirjani Otavan julkaisemaa kirjaa *Vallan kumoukset Suomessa 1917–1919* lukuun ottamatta luettavaksi avoimena julkaisuna Helsingin yliopiston digitaalisen arkiston HELDA – <https://helda.helsinki.fi/> – kautta. Kirjat ovat myös saatavissa painettuina.

Olen saanut käsikirjoitukseeni hyödyllisiä ja arvokkaita huomioita, viitteitä ja kommentteja valtiotieteen tohtori Pekka Perttulalta, tohtorikoulutettava Joonatan Virtaselta, professori Pekka Visurilta ja yhteiskuntatieteiden tohtori Risto Volaselta. Olen ottanut niitä huomioon, mutta virheistä ja tulkinnoista vastaan itse. He ansaitsevat kiitokseni. Kiitän jälleen kerran myös Noora Tiihosen ja Marko Ojan avustusta. Noora on lukenut kirjaa ja siihen korjaus-ehdotuksia tehden. Marko on taittanut kirjan ja suunnitellut sen kannen. Lisäksi hän on avustanut monin tavoin kirjan julkaisemisasioissa.

Kiitän Suomen erinomaista kirjastolaitosta, joka hoitanut tärkeää tehtäväänsä mainiosti myös Covid-19:n aikana. Kansallisarkiston, Kansalliskirjaston, Eduskunnan kirjaston ja Helsingin yliopiston kirjaston asiantunteva ja palvelualtis henkilökunta ovat helpottaneet tutkijan työtä. Vierailut ovat sujuneet turvallisesti ja kirjat olen saanut ajallaan. Helsingin yliopiston dosenttina olen kotona päässyt hyvin painettujen kirjojen lisäksi myös kaikkiin sähköisiin aineistoihin. Dosentuurista kiitän yleisen valtio-opin laitosta.

Kruununhaassa ja Kiskossa Covid-19-pakolaisena toukokuussa 2021,

Seppo Tiihonen

SISÄLLYS

1	ESIPUHE
8	ALKUSELITYKSET
8	Tavoite
10	Tutkimuskirjallisuus
13	Valtiojohtaminen ja valtiomiestaito
28	Rationaalisesta ja ei-rationaalisesta päätöksenteosta
37	Rakenne
39	C. G. E. MANNERHEIMIN PRESIDENTTIYS VARMISTAA ITSENÄISYYDEN
39	Kurssin muutos Mannerheimin johdolla
47	Neuvonantajat
47	<i>Pääministerit</i>
54	<i>Ulkoministerit ja puolustusministerit</i>
57	<i>Virkamiehet</i>
64	<i>Ystäviä ja muita neuvojen tarjoajia</i>
67	Mannerheimin lyhyt presidenttiys ja valtiollinen johtajuus
70	J. K. PAASIKIVEN VAHVA VALTIOLLINEN JOHTAJUUS
73	Neuvonantajat
73	<i>Pääministerit</i>
88	<i>Ulkoministerit</i>
90	<i>Puolustusministeri</i>
91	<i>Virkamiehet</i>
93	<i>Ulkoasiainhallinnon virkamiehet</i>
101	<i>Puolustuslaitos</i>
105	<i>Valtiollinen poliisi</i>

- 107 *Henkilökohtaiset oikeat kädet*
112 Presidentin johtamisen tapa
- 116 URHO KEKKOSEN YLIVAHVA PRESIDENTTIYS
118 Hallitukset ja ministerit Kekkosen neuvonantajina
131 *Ulkoministeri*
135 *Puolustusministeri*
143 *Ystävät*
159 *Virkamiehet*
160 *Ulkoasiainhallinto*
183 *Ulkoasiainhallinnon vaikeus toimia Kekkosen
neuvonantajajärjestelmässä*
189 *Tasavallan presidentin kanslia*
206 *Puolustusvoimat*
225 *Suojelupoliisi*
235 Kekkosen ylivertainen asema
241 Sisäpiiri
244 Pääministerit keskittyvät valtiollisen johtamisen sisäpoliittisiin
siivuihin
- 259 MAUNO KOIVISTO – VIIMEINEN VAHVA PRESIDENTTI
259 Vakiintuneella linjalla eteenpäin Neuvostoliiton hajoamiseen saakka
266 Presidentti ja pääministeri kriisijohtajina 1991–1993
266 *Irti Neuvostoliiton etupiiristä*
272 *Suomen EU-jäsenyys*
276 *Presidentin johtajuuden uudelleenarviointi*
279 Presidentin neuvonantajat
279 *Pääministerit ja ulkoministerit*
288 *Virkamiehet*
305 *Ystävät*
311 Pääministerien poliittiset avustajakunnat kasvavat
311 *Kalevi Sorsa*
314 *Harri Holkeri*
319 *Esko Aho*
- 326 MARTTI AHTISAAREN JAETTU VALTIOLLINEN JOHTAJUUS
326 Ahtisaari taistelee presidentin valtiollisesta johtajuudesta
331 *Ahtisaaren neuvonantajat*

343	Pääministeri Paavo Lipponen ottaa ohjat käsiinsä
346	<i>Lipposen neuvonantajat</i>
356	2000-LUVUN KAKSIPÄINEN VALTIOLLINEN JOHTAJUUS
356	Pääministeri toimeenpanovallan ylin poliittinen johtaja
362	<i>Pääministerit Lipposesta Mariniin valtiollisen johtamisen kentällä</i>
377	Presidentit keskittyvät ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtamiseen
381	<i>Tarja Halonen pitää kiinni presidentin vallasta valtiojohtamisen asioissa</i>
392	<i>Sauli Niinistö jatkaa presidentin vallan puolustusta</i>
404	Ylin valtiojohtamisen virkamiehistö
413	Pääministerin neuvonantajat
413	<i>Valtioneuvoston kanslian valtiojohtamista avustava virkamiehistö</i>
418	<i>Pääministerin kabinetit varjovallan käyttäjinä</i>
430	<i>Pääministerin valtiosihteeri</i>
435	<i>Pääministerin ulkoasiain avustaja ja EU-asioiden avustaja</i>
439	<i>Pääministerin sihteeri ja pääministerin poliittinen erityisavustaja</i>
446	VALTIOJOHDON NEUVONANTAJAT
446	Virkamiehet valtiollisen johtamisen ytimessä
463	Poliittiset kabinetit valtiojohdon tukena
469	Valtiojohdon ystävät
483	Loppuselitykset
486	LÄHTEET
486	Arkistolähteet
486	<i>Kansallisarkisto</i>
486	<i>Tekijä</i>
487	Internet-lähteet
493	Dokumentit
495	Lehdet
496	Muistelmat
500	Elämäkerrat
506	Kirjallisuus

ALKUSELITYKSET

TAVOITE

Tämä kirja on viimeinen osa valtiollisiin johtajiin ja heidän neuvonantajiiinsa pureutuvasta tutkimushankkeestani. Se käynnistyi vuonna 2006 kirjalla *Ministeriön johtaminen*.¹ Kirjan julkaiseminen ei jättänyt minua rauhaan. Myös kirjasta syntynyt keskustelu innosti jatkamaan pohdintaani valtiojohdon neuvonantajista.² Kiinnostuin tämän jälkeen ministereiden neuvonantajarakenteen historiallisesta taustasta ja kansainvälisistä esikuvista, pureutuen historiaan ja vertailevan tutkimuksen näkökulmasta eräiden maiden valtiollisen johtamisen järjestelmiin. Rajoitin tutkimukseni ylimpään valtiojohtoon, keisareihin, kuninkaisiin, presidentteihin ja pääministereihin ja heidän toimintaansa valtionpäämiehenä ulkopoliittikan ja sotilaallisten kysymysten johtajana. Vuonna 2014 julkaisemani *Oikea käsi*³ käsittelee valtiojohdon neuvonantajien pitkää historiaa muinaisesta Kiinasta, Intiasta ja Kreikasta ajalta ennen ajanlaskumme alkua, käy läpi Machiavellin, Bodinin, Lipsiuksen, Erasmusen ja Hobbesin käsityksiä hallitsijan neuvonantajista ja sisältää tiiviin historiallisen katsauksen hallitsemiskäytäntöihin renessanssista Ranskan vallankumoukseen ja lopuksi erittelee Yhdysvaltain presidenttien ja Ison-Britannian pääministerin neuvonantajajärjestelmää. Käsittelen siinä myös neuvonantajakirjallisuutta. Aina valitusajakauteen saakka aihetta käsittelevä kirjallisuus kuului hallitsemisen salaisuuksien piiriin. Kirja päättyy yleiseen

1 Tiihonen 2006.

2 Ks. esim. Korpela, Mäkitalo 2008.

3 Tiihonen 2014.

tulkintaan hallitsijoiden neuvonantajajärjestelmän institutionalisoitumisesta hallituksen päämiehen johtamaksi konehuoneeksi, joka koostuu virkamies-sihteeristöstä ja poliittisesta sihteeristöstä.

Ensimmäisen kirjan jälkeen kohdistin huomion Suomeen. Vuonna 2015 julkaistussa kirjassa *Keisarin oikea käsi. Venäjän valtiollinen johtaminen ja Suomi*⁴ käsittelin keisareiden neuvonantajia Suomen hallitsemisessa osana keisarikunnan hallitsemisjärjestelmää. Vuonna 2019 ilmestynyt *Vallan kumoukset Suomessa 1917–1919; Suomi ja vallan verkostot*⁵ on tarkka valtiojohtamisen syvärakenteiden analyysi Suomen itsenäistymisen ajankohdasta. Tuolloin luotiin valtiollisen johtamisen rakenteet ja luotiin käytäntöjä, joita on sittemmin itsenäisyyden kahden ensimmäisen vuosikymmenen ja sodan aikana sovellettu ja kehitetty. Niitä käsittelen kirjoissani *Pieni piiri – Vallan verkostot 1919–1939*⁶ (2020) ja *Pienen pieni piiri – Sodan ajan vallan verkostot* (2021).⁷

Suomea käsittelevien tutkimusten kohteena on presidentti ulkopoliitiikan ja puolustusasioiden johtajana, ja hänen käyttämänsä neuvonantajat, joita ovat ministerit, virkamiehet sekä henkilökohtaiset luottomiehet vallan kulisseissa. Itsenäisyyden alkukautta käsittelevien kirjojen keskiössä ovat presidentit, mutta sodan jälkeen presidentin rinnalle nousee tärkeäksi johtajaksi pääministeri. Vuoden 2000 perustuslaki muutti valtiollisen johtamisen järjestelmän tuoden siihen valtiosääntötasolla kaksipäisen johtajuuden. Kuten kirjassa *Oikea käsi* tuodaan esille, toisen maailmansodan jälkeen monissa maissa pääministerin asema on vahvistunut ja hänen avukseen hallituksen johtamiseen on perustettu poliittisia sihteeristöjä. Pääministeriä avustavia virkamiessihteeristöjä on laajennettu. Hallituksen päämiehen, pääministerin tai presidentin – riippuen kunkin maan poliittisesta järjestelmästä – johtamaa hallintokoneistoa, joka koostuu sekä pysyvien virkamiesten muodostamasta virkamiessihteeristöstä, että johtajan mukana vaihtuvasta poliittisen sihteeristöstä, kutsutaan usein hallituksen konehuoneeksi.

4 Tiihonen 2015.

5 Tiihonen 2019.

6 Tiihonen 2020.

7 Tiihonen 2021.

TUTKIMUSKIRJALLISUUS

Vaikka Suomen hallitusvallan järjestelyt ja niihin pureutuva tutkimus ovat tiukasti sidoksissa historialliseen traditioon ja poikkeavat monien muiden maiden järjestelmistä, Suomen kehitys mukailee omalla tavallaan kansainvälisiä virtauksia. 1900-luvun alkupuolelle korostettiin juridisia säädöksiä, hallinnollisia rakenteita ja vallankäytön institutionaalisia järjestelyjä. Viime vuosikymmeninä on painotettu vallankäytön rakenteiden sijasta johtajien henkilökohtaisen johtamiskyvyn ja -otteen merkitystä. Suomessa ennen toista maailmansotaa tehdyissä presidenttejä ja hallituksia käsitelävissä tutkimuksissa pidettiin tärkeänä päätöksenteon juridista säätelyä ja hallintokoneiston roolia. Niinpä Tuttu Tarkiaisen⁸, Sven Lindmanin⁹ ja Paavo Kastarin¹⁰ tutkimuksissa ei jäänyt sijaa presidentin ja ministerien henkilökohtaiselle johtamistulkinnalle. Hallintokoneiston merkitystä hallitsemisessa on korostanut Suomen poliittisen järjestelmän pienpuoluerakenne: hallitukset ovat koalitionhallituksia ja olivat aina 1980-luvulle saakka lyhytikäisiä. Tästä syystä ministerit olivat riippuvaisia virkamiesten neuvoista. Tosiasiassa jatkuvuuden edustaminen jäi virkamiesten vastuulle. Virkamies- ja vähemmistöhallitukset eivät olleet poikkeus vaan tavan takaa toistuva ilmiö. Vastuu ministeriön todellisesta johtamisesta lankesi tällöin virkamiehille, erityisesti ministeriön osastopäälliköille ja keskusvirastojen pääjohtajille, jotka ovat olleet hyvin itsenäisessä asemassa suhteessa valtioneuvostoon.

Presidentillä on ollut Suomessa vahvat valtaoikeudet, mutta hän on käyttänyt valtaansa yksin ilman häntä tukevaa virkakoneistoa. Suomi ei ollut tässä suhteessa poikkeus, sillä esimerkiksi myöskään Yhdysvaltain presidentillä ei ollut ennen toista maailmansotaa omaa hallintoa Valkoisessa talossa. Sodan aikana ja sen jälkeen Suomen presidentin asema hallitusvallan johtajana vahvistui, sillä presidentit ryhtyivät käyttämään heille valtiosäännössä määriteltäviä valtaoikeuksia, mutta edelleen ilman koneistoa. Kansainvälinen politiikan tutkimus sai sodan jälkeen uuden, empiirisesti painottuneen suunnan, joka heijastui myös Suomeen. 1970-luvulta alkaen ryhtyi Jaakko Nousiainen korostamaan politiikan tutkimuksen behavioraalista näkökulmaa poliittisessa johtamisessa ja analysoi presidenttien ja pääministerien johta-

8 Tarkiainen 1938.

9 Lindman 1935; Lindman 1935; Lindman 1937.

10 Kastari 1961.

misroolia aiemmasta poikkeavalla tavalla.¹¹ Eero Murto edustaa samanlaista lähestymistapaa pääministereihin keskittyvässä tutkimuksessaan.¹² Jaakko Nousiaisen, Pekka Hallbergin ja Tuomo Martikaisen teos *Presidentin valta* edustaa yhdistelmää politiikan tutkimuksen institutionaalisesta, behavioraalista ja juridisesta lähestymistavasta.¹³

Presidenttien elämäkerrat ovat lähempänä perinteistä historian tutkimuksen traditiota kuin edellä mainittuja yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen näkökulmiin perustuvat esitykset. Niissä korostetaan enemmän persoonan vaikutusta kuin hallintorakenteita ja instituutioita. Merkittävimmät presidenttien elämäkerrat ovat Tuomo Polvisen kirjoittama Paasikivi-elämäkerta¹⁴, Juhani Suomen moniosainen Urho Kekkosen elämäkerta¹⁵ ja Martti Häikiön kirjoittama P. E. Svinhufvudin elämäkerta.¹⁶ Niissä Svinhufvud, Paasikivi ja Kekkonen nousevat johtajiksi ja toimivat vahvoina presidentteinä henkilökohtaisten kykyjensä ja vahvan persoonansa perusteella. Presidenttien persoonan korostuksesta huolimatta viralliset organisaatiot ja päätöksenteon ja johtamisen institutionaaliset rakenteet eivät kuitenkaan menettäneet merkitystään tutkijakeskustelussa, mikä selittyy Suomen poliittisen päätöksenteon poikkeuksellisen vahvasta juridisesta, jopa valtiosääntötaoisoesta kytkennästä. Johtajan persoonallisuus ja johtamisprofiili ovat tässä institutionaalisessa katsannossa toissijaisia seikkoja.¹⁷

Suomessa poliittista johtamista käsittelevän tutkimuksen kohteena ovat olleet presidentit, sillä aina 1990-luvulle saakka presidentit määrittivät valtiojohtamisen suunnan ja hallitsemisen suuren kuvion. Heille valtiosäännössä määritelty valta nimittää ja erottaa hallitus sekä hajottaa eduskunta varmistivat sen, että hallitukset noudattivat hänen hyväksymäänsä, joskaan ei välttämättä määrittämäänsä poliittista linjaa. Politologisen johtamistut-

11 Nousiaisen tutkimus edusti tässä suhteessa uutta aaltoa, sillä hän korosti tässä samoin kuin ministereitä koskevassa tutkimuksessaan poliittisen roolitulkinnan merkitystä. Nousiainen 1992.

12 Ks. Murto 1994.

13 Hallberg & Hidén 2009.

14 Polvinen 1989; Polvinen 1992; Polvinen 1995; Polvinen 1999; Polvinen 2003.

15 Suomi 1986; Suomi 1988; Suomi 1990; Suomi 1992; Suomi 1994; Suomi 1996; Suomi 1998; Suomi 2000.

16 Häikiö 2017.

17 Ks. esim. Tihiö 1990.

kimuksen keskeisiä tuloksia on tämän tutkimuksen kannalta presidenttien vallankäytön henkilökohtainen luonne. Erityisesti presidentit Mannerheim, Paasikivi ja Kekkonen käyttivät valtiosäännön heille määrittämiä laajoja valtaoikeuksia henkilökohtaisesti ja omien yhteyksiensä kautta ja johtivat Suomea heille poliittisesti lojaaleiden ministerien ja virkamiesten avulla ilman laajaa henkilökohtaista avustajakuntaa.¹⁸ Näin toimi sodan aikana jo presidentti Ryti.¹⁹

Kun 1990-luvulta lähtien pääministerien valtuuksia on vahvistettu, poliittinen johtamistutkimus on keskittänyt entistä enemmän huomiota pääministerin asemaan valtiollisena johtajana.²⁰ Yksi keskeisimpiä huomioita on, että pääministerit eivät ole presidenttien tapaisia yksittäisjohtajia vaan johtajia, jotka toimivat poliittisen sihteeristön ja hallinnollisen koneiston kautta. Lisäksi he toimivat samaan aikaan poliittisina puoluejohtajina. Pääministerin rooli poliittisena johtajana poikkeaa presidentin roolista.²¹

Kun ministeriöiden johtamiseen tuotiin 1990-luvulla markkinaehtoisia ajattelu- ja toimintamalleja, ministerit omaksuivat liiketaloustieteen terminologian. He sanovat toimivansa strategisina johtajina. Ministerien johtamistulkintaa tutkineen Minna Tiilen väitöskirja edustaa uudenlaista politiikan tutkimuksen johtamiseen painottuvaa tutkimusotetta.²² Tiilen tutkimuksen taustalla on havainto johtamispuheen muutoksesta. Yritysjohtajien tavoin pääministerit ja ministerit puhuvat kuin yritysjohtajat ja ostavat johtamisen ja organisoinnin konsulttien palveluksia ja palkkaavat heitä neuvonantajikseen. Pääministeri Matti Vanhanen on useissa yhteyksissä sanonut haluavansa olla toimitusjohtaja. Juha Sipilän ei tarvinnut teeskennellä toimivansa kuin yritysjohtaja, sillä hän oli luonut pitkän uran yritysjohtajana ennen siirtymistään politiikkaan. Hän oli yritysjohtajapääministerinä. Retoriikan muutoksen taustalla on poliitikkojen halu karistaa puheen keinoin harteiltaan julkiseen johtamiseen viime vuosikymmeninä liitettyä tehottomuuden ja vanhakantaisuuden leimaa. Useimmat julkiset johtajat ministerien tavoin haluavat samaistua, jos ei julkisesti niin ainakin omassa mielessään, tuloksia tekeviin yritysjohtajasankareihin, sellaisiin kuten Jorma Ollila, Björn Wahl-

18 Ks. esim. Nousiainen 1985.

19 Tiihonen 2021.

20 Paloheimo 2002;a Myllymäki 2010.

21 Ks. esim. Murto, Ikonen, Väänänen 1996; Paloheimo 2002: 3, 203-221

22 Tiili 2008.

roos ja Matti Alahuhta. Tosin Yhdysvaltain presidentti Donald Trump on hieman hillinnyt tätä innokkuutta.

Ei ole kuin ajan kysymys, kun oikeustieteen ja valtio-opin tutkijat saavat entistä vahvemmin tehdä tietä liiketaloustieteen tutkijoille ja ennen muuta yrityskonsulteille, jotka analysoivat ja antavat ohjeita hallituksen johtamisesta. Jo tällä hetkellä konsultit ajavat voimalla liiketaloustieteen kehittämisiä johtamiskäytäntöjä valtioneuvostoon ja ministeriöihin. Konsultit ovat tämän päivän hallitsijoiden neuvonantajakirjojen kirjoittajia. Ministerit ja ministeriöiden johtavat virkamiehet lukevat jo nyt samoja johtamisoppaita kuin yritysjohtajat. Johtajakirjallisuuden klassikot, Machiavellin *Ruhtinas*²³, Sun Tzun *Sodankäynnin taito* ja von Clausewitzin *Vom Kriege* (suomennettu lyhennelmä *Ajatuksia sodasta ja johtamisesta*)²⁴ ovat korvanneet vanhempien klassikoiden, kuten Max Weberin, Frederick Taylorin ja Herbert Simonin teokset.²⁵

Kirjan keskeiset lähteet ovat valtiojohtoa koskevat tutkimukset, muistelmat ja elämäkerrat sekä päätöksenteon virallisaineisto sekä sanomalehdistö. Haastatteluja en ole tehnyt.

VALTIOJOHTAMINEN JA VALTIOMIESTAITO

J. K. Paasikivellä pääpaino valtiojohtamisessa ja valtiotaidon periaatteissa elokuussa 1918 oli ”ei siinä, mitä yksityinen edustaja, yksityinen kansanjäsen tai kansanryhmä pitää itselleen mieleisenä tai vastenmielisenä, vaan siinä, mitä maan valtiollisen aseman säilyttäminen ja lujittaminen vaatii. Valtiojohtamisessa on Paasikiven mukaan irrottauduttava kunkin hetken kapeista ajattelun rajoista ja kiinnitettävä huomio siihen tulevaisuuteen, ”minkä todennäköisyydellä kykenemme arvostelemaan. Kansan ja sen johtajain valtiollinen kypsyys ilmaantuu juuri siinä, että he kykenevät tahtomaan sitä, mikä tätä pääasiaa edistää, siitäkin huolimatta onko se yksityisten kansanjäsenten, vieläpä kansanryhmienkin mieskohtaisten mielipiteitten mukaan enemmän tai vähemmän mieluista. Tämä kaiketi nähdäkseni pääasiallisesti

23 Ks. esim. Alpine 1998.

24 Clausewitz, Pickert & von Schramm 1990; Clausewitz 1988.

25 Kirjallisuuskatsauksesta ks. Tiihonen 2014.

ratkaisee kysymyksen, kuuluuko kansa ja heimo valtiota luoviin kansoihin, vai onko se tuomittu ainiaaksi olemaan toisten alusmaa.”²⁶

Presidentti Risto Ryti puolestaan kirjoitti sodan aikana, että suurvaltojen tekojen ja tekemättä jättämisistä ohjaavat jääkylmät ja raudanlujat perusteet eivätkä suinkaan mitkään sentimentaaliset tunnesyyt. Siitä on riittävästi kokemuksia.

*”(S)en vuoksi meidän omalta kohdaltammekin täytyy antaa vain omien elinetsujemme ohjata toimintaamme arvioiden tarkasti ja kylmästi edut ja miinuspuolet kussakin tapauksessa vastakkain eikä ratkaisuja tehdessämme arasti vilkuilla mihinkään suuntaan, ei Amerikkaan, ei Saksaan, ei Englantiinkaan päin.”*²⁷

Teoksen *A Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations* sanakirjamääritelmä valtiojohtamisesta viittaa samanlaisiin ulottuvuuksiin, kuin mistä Paasikivi ja Ryti edellisissä sitaateissaan puhuvat.

”Valtiojohtamisen käytäntö tarkoittaa valtiollisen vallan kaikkien keinojen käyttämisen strategista valintaa maan rauhan ja vaurauden edistämiseksi. Hyvän valtiojohtaminen lisää taloudellista vaurautta tai kansainvälistä turvallisuutta. Huonosti harjoitettuna se voi lisätä konflikteja tai heikentää hallintaa. Hyvän valtiojohtamisen esteenä voi olla heikko kansalaisyhteiskunta, korruptio ja huonosti toimiva hallintokoneisto. Valtiojohtamisessa voidaan joutua käyttämään perinteisiä sotilaallisia keinoja pakottamaan muut kansainvälisen järjestelmän valtiot tekemään jotain, mitä ne muuten eivät tekisi (ns. kova voima); kulttuurin tai talouden keinoja saada valtiot tekemään jotain, mitä niiden halutaan tekevän (ns. pehmeä voima); tai näiden yhdistelmä (jota kutsutaan usein älykkääksi voimaksi). Nykyaikaista valtiojohtamisen käsitettä käytetään synonyyminä ”julkiselle diplomatialle”, jolloin valtiot asettavat etusijalle tavoitteidensa viestinnässä nykyaikaisia tiedotuskanavia, kuten internetin tiedottaakseen, sitouttaakseen ja vaikuttaakseen ulkomaiden ihmisiin ja hallituksiin. Valtiojohtamisen keskeinen asiantuntija Winston Churchill kehottaa meitä pureutumaan menneisyyteen ymmärtääksemme vallan käyt-

26 V 1917 II vp., ptk. 7.8.1918, 1817–1818.

27 Ryti 2012, 258.

Kuinka valtiollinen johtaminen on muuttunut sodan jälkeen?

Mannerheimista Mariniin ja Niinistöön - vallan verkostot ja neuvonantajat 1944–2021 käsittelee valtiojohtamista ja vallanpitäjiä sekä heidän neuvonantajiaan sodan päättymisestä presidentti Niinistön ja pääministeri Marinin kauteen. Kirjan pääosassa ovat presidentit ja pääministerit sekä heidän neuvonantajansa.

Sodan aikana Suomen valtiollisen johtamisen järjestelmä oli keskittynyt jyräten alleen itsenäisyyden alkukaudella kehittyneet parlamentaariset piirteet. Sodan päätyttyä kylmän sodan tulkittiin edellyttävän keskityksen jatkumista. Vasta 1990-luvulta alkaen palattiin parlamentaarisiiin käytäntöihin. Presidentti sai tällöin rinnalleen pääministerin ylimmäksi valtiolliseksi johtajaksi. Tämä ilmenee jo kirjan nimessä. Toinen uusi asia oli poliittisten esikuntien synty. Tässä kirjassa huomion kohteeksi nouseekin valtiojohdon poliittinen neuvonantajajärjestelmä, sen synty, laajeneminen ja institutionalistuminen.

Mannerheimista Mariniin ja Niinistöön on jatkoa tänä vuonna julkaistulle kirjalle *Sodan johdon pieni piiri* ja jo aiemmin julkaistuille *Pieni piiri* (2020), *Oikea käsi* (2014) sekä *Keisarin oikea käsi* (2015). Kirjasarja päättyy.

Seppo Tiihonen, VTT, Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin dosentti, on kirjoittanut useita kirjoja hallinnosta, vallasta ja hallitsemisen historiasta.

© Seppo Tiihonen 2021
ISBN 978-952-8047-39-1

