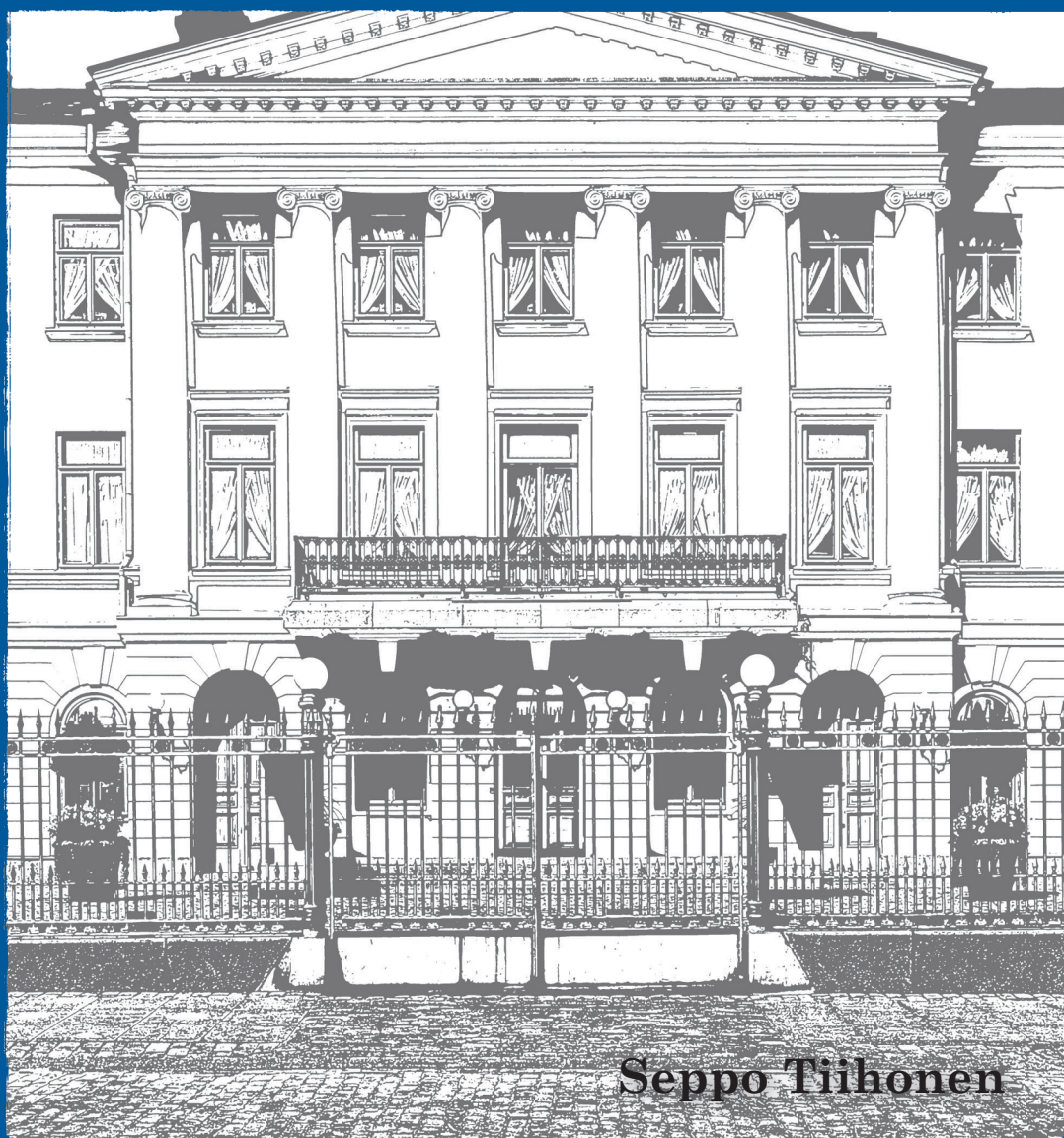


PIENI PIIRI

Vallan verkostot 1919–1939



PIENI PIIRI

Vallan verkostot 1919–1939

© Seppo Tiihonen 2021

2. painos

Taitto ja kansi: Marko Oja

Kustantaja: BoD – Books on Demand, Helsinki, Suomi

Valmistaja: BoD – Books on Demand, Norderstedt, Saksa

ISBN 978-952-80-3640-1

ESIPUHE

Enpä osannut aavistaa vuonna 1985 väitöskirjani valmistuttua kuinka kauan vielä pohtisin valtioneuvostoa ja valtion ylintä johtamista erilaisista näkökulmista. Kymmenen vuotta lähestyin valtioneuvostoa hallinnon ja hallinnon historian kannalta, sitten toiset lähes kymmenen vuotta valtiovarainministeriön perspektiivistä sen johtamisen pitkän jatkumon kautta. Vuonna 2006 julkaisemani teos *Ministeriön johtaminen* käynnisti hankkeen, jonka sateenvarjon alle tämä teos asettuu. Ministeriön johtamisen sijasta aloin käsitellä valtion johtamisen ylintä tasoa, presidenttiä ja mitä lähemmäs nykyaikaa tullaan sitä vahvemmin myös pääministereitä lähestyen ylintä valtionjohtoa sen neuvonantajien suunnalta.

Tällä teoksella on kolme välitöntä edeltäjää: *Oikea käsi* (2014), *Keisarin oikea käsi* (2015) ja *Vallan kumoukset Suomessa 1917–1919* (2019). Niitä kaikkia yhdistää valtiojohdon neuvonantajien etsintä.

Pidän teoksen valmistumista tärkeänä virstanpylväänä pitkäksi venähtäneelle hankkeelleni valtiollisen johtamisen neuvonantajista, sillä nyt näen lopun häämöttävän. Käsikirjoitus sodan ajan johtamisesta ja sen neuvonantajista alkaa olla valmis. Myös teossarjan viimeinen osa toisen maailmansodan jälkeisestä ajasta presidentti Sauli Niinistön presidenttikauteen on loppusuoralla.

Olen saanut apurahan Suomen Tietokirjailijoilta laitehankintaan. Kiitän Suomen Tietokirjailijoita siitä sekä sen tekemästä arvokkaasti työstä suoma-

laisen tietokirjallisuuden edistämiseksi sekä tietokirjailijoiden auttamiseksi. Professori Martti Häikiön ja Markku Kuisman kanssa olen keskustellut tutkimukseni teemoista ja saanut heiltä arvokasta palautetta. Dosentti Risto Volanen kuuluu myös pitkäaikaisiin keskustelukumppaneihini. Hän on tutkinut teemaa väitöskirjassaan ja lisäksi toiminut valtiojohdon neuvonantajana. Tämän teoksen samoin kuin monet muut valtiolliseen johtamiseen liittyvät teemat ovat olleet keskusteluissa esillä entisten virkatovereideni kanssa. Tähän hallintoseniorien ryhmään ovat kuuluneet Heikki Joustie, Juhani Kivelä, Jaakko Kuusela ja Markku Temmes.

Teoksen viimeistelyssä minua ovat auttaneet tyttäreni Noora Tiihonen ja Marko Oja, joka on jälleen kerran taittanut teoksen ja suunnitellut sen kannen. Lisäksi hän on avustanut eri tavoin teoksen julkaisemisasioissa.

Tätä teosta en olisi voinut kirjoittaa ilman Suomen erinomaista kirjastolaitosta. Olen erityisen kiitollinen Kansalliskirjastolle, Helsingin yliopiston kirjastolle ja Eduskunnan kirjastolle. Niiden henkilökunta on palvelualtista ja asiantuntevaa. Niissä on ilo asioida. Kiitän myös Kansallisarkistoa, jonka kokoelmia olen käyttänyt myös tässä teoksessa.

Kirjan toiseen painokseen on tehty uusimman kirjallisuuden edellyttämiä muutoksia.

Koronakriisin edelleen jatkuessa, Kiskossa kesäkuussa 2021.

Seppo Tiihonen

SISÄLLYS

3	ESIPUHE
7	TEOKSEN KOHDE
7	Neuvonantajat
10	Valtiojohtaminen vallan taiteena
17	Vallan rakenteet
19	Ulkoasioiden johtamisen järjestelmä
26	Teoksen rakenne
27	K. J. STÅHLBERG - PARLAMENTAARIKKO PRESIDENTTINÄ 1919–1925
27	Ståhlbergin johtamistyyli
34	Hallitus presidentin neuvonantajana
34	Presidentti ohjasi pääministerien ja tärkeimpien ministerien valintaa
49	Valtiojohtamisen keskeiset viranomaiset ja virkamiehet
76	Presidentti luotti kollektiivisiin valmisteluelimiin
82	Presidentin omat verkostot pysyivät taustalla
85	Ståhlbergin muodollinen johtajuus ilman innostusta ja sykettä
92	LAURI KRISTIAN RELANDER LIIAN SUURISSA SAAPPAISSA 1925–1931
92	Relanderin johtamisen tyyli
95	Neuvonantajat
95	Pääministerit ja ministerit presidentin pyöryksessä
108	Virkamiehet presidentin neuvonantajina
116	Kollektiiviset valmisteluelimet toimivat edelleen vahvassa asemassa
119	Presidentin omat verkostot
124	Relanderin hauras presidenttiys

- 131 P. E. SVINHUFVUD NOUSEE VALTAAN
POPULISTIEN TUELLA 1931–1937
- 131 Svinhufvudin johtamisen tyyli
- 133 Neuvonantajat
- 133 Presidentti hallitsi suuren kuvion ja jätti toimeenpanon hallitukselle
- 171 Presidentti pitää johdon käsissään karismallaan ja valitsemiensa
neuvonantajien avulla
- 179 KYÖSTI KALLIO -
TALONPOIKAISPRESIDENTTI 1937–1939
- 179 Kallion johtamisen tyyli
- 181 Presidentti jättää hallitsemisen käytännöt neuvonantajilleen
- 181 Puoluejohtajat nostavat Cajanderin hallituksen päämieheksi
- 207 Virkamiehet jäävät taustalle
- 226 Tätäkö parlamentaarinen presidenttiys tarkoittaa?
- 231 YLIN VALTIOJOHTO JA NEUVONANTAJAT
- 251 LÄHDELUETTELO
- 251 Arkistolähteet
- 252 Painetut lähteet
- 253 Lehdistö
- 253 Internet-lähteet
- 254 Muistelmat
- 255 Aikalaiskirjallisuus
- 255 Elämäkerrat
- 258 Henkilöartikkeleita
- 259 Tutkimuskirjallisuus

TEOKSEN KOHDE

Tämä teos on jatkoa edelliselle kirjalleni *Vallan kumoukset 1917–1919*.¹ Julkaisun ajallinen jänne ulottuu heinäkuulta 1919 talvisodan syttymiseen 1939. Teoksen kohteena ovat itsenäisyyden Suomen kahden ensimmäisen vuosikymmenen ylimmät valtiojohtajat ja heidän valtiojohtamisessa käyttämänsä neuvonantajat. Valtiojohtamisen rajoitan ulkopoliitiikan ja maanpuolustuksen johtamiseen ja valtiojärjestyksen perusteiden määrittelyyn. Ulkopoliitiikan ja maanpuolustuksen hoitaminen tarkoittaa jatkuvaa aktiivista lähes operatiivista toimintaa. Valtiojärjestyksen perusteet määritellään perustuslaissa ja sitä täsmentävässä ylintä valtiollista päätöksentekoa säätelevässä lainsäädännössä. Tämä ei ole luonteeltaan operatiivista johtamista.

Tämän teoksen alkupisteenä on hallitusmuodon vahvistaminen heinäkuussa 1919 ja sen perusteella suoritettu Suomen ensimmäisen tasavallan presidentin vaali heinäkuun 25. päivänä 1919. Kirjan ajallinen päätepiste on talvisodan syttyminen, jolloin normaalit rauhan ajan johtamiskäytännöt jouduttiin korvaamaan kriisijohtamisen menettelytavoilla.

NEUVONANTAJAT

Heinäkuussa 1919 säädetyn hallitusmuodon mukaan tasavallan presidentti on toimeenpanovallan ylin johtaja. Presidentin valtiosäännön määrittäminä neuvonantajina toimivat pääministeri ja ministerit. Tasavallan presidentillä ei ollut alaisuudessaan häntä valtiojohtamisessa avustavia virkamiehiä.

1 Tiihonen 2019.

Tänä päivänä valtiojohtamisen tilanne on erilainen. Ensinnäkin presidentti jakaa valtiollisen johtajuuden pääministerin kanssa. Pääministerille kuuluu yleinen toimeenpanovallan johtovastuu. Presidentin johtajuus on rajattu ulkopolitiikan johtamiseen yhdessä valtioneuvoston kanssa sekä puolustusvoimien ylipäällikkyyteen. Toiseksi presidentin lähin hallintoyksikkö, Tasavallan presidentin kanslia on edelleen vain muutaman hengen suuruinen hallintoyksikkö, mutta aiemmasta poiketen presidentti nimittää kansliaansa joitakin toimikaudekseen luottamustaan nauttavia valtiojohtamisen asioita hoitavia virkamiehiä. Kolmanneksi presidentistä poiketen pääministerin johtamisedellytyksiä on vahvistettu voimakkaasti 1990-luvulta lähtien. Pääministerin lähimmäksi poliittiseksi tukiyksiköksi on perustettu valtiosihteerin ja poliittisten erityisavustajien (tällä hetkellä seitsemän) muodostama poliittinen kabinetti tai sihteeristö. Tämän lisäksi valtioneuvoston kanslian roolia pääministerin avustamisessa valtioneuvoston johtamisessa on vahvistettu hyvin voimakkaasti.

Keskityn tässä teoksessa presidentin valtiollisen johtamisen neuvonantajien itsenäisyyden kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana. Tärkeimpiä virallisia neuvonantajia olivat pääministeri, ulkoministeri, puolustusministeri ja puolustusvoimien ylin johto. Presidentti jakoi valtiollisen johtajuuden jo itsenäisyyden alkukaudella hallituksen päämiehenä toimivan pääministerin kanssa, mistä syystä tarkastelen myös pääministeriä osana ylintä valtiollista johtoa. Erityisesti selvitän presidentin roolia pääministerien sekä ulko- ja puolustusministerien nimityksessä ja presidentin suhteita heihin. Tämän ohella valaisen ulkoministeriön virkamiesten ja puolustusvoimien upseeriston roolia presidentin avustajina.

Presidentin ja pääministerin neuvonantajien viimeisen tärkeän ryhmän muodostavat epäviralliset ja henkilökohtaiset neuvonantajat, joita kutsutaan oikeiksi käsiksi, takapiruiksi tai emissaareiksi.² Presidentit ja pääministerit ovat kautta aikojen tehneet päätöksiä tärkeistä valtiollisen johtamisen asioista, ei vain ministerien ja virkamiesten, vaan myös omien luottomiestensä antamia neuvoja kuullen. Tehdessään valtion ja kansakunnan etua koskevia ratkaisevan tärkeitä päätöksiä, joiden seuraukset ulottuvat kauas tulevaisuuteen, valtiojohto tuntee yleensä epävarmuutta ja haluaa tällöin perus-

2 Ks. valtiojohdon neuvonantajista vertailevasta näkökulmasta ja historiassa Tiihonen 2014.

taa päätöksensä mahdollisimman laaja-alaiseen ja luotettavaan tietoon. Päätökset valmistellaan hallituksessa ja virkakoneistossa, mikä tarkoittaa, että päätöksenteon perustana ovat vastuunalaisten ministerien poliittiset tulkinnat päätöksen taustoista ja virkamiesten ammatilliseen osaamiseen ja vastuuseen perustuvat käsitykset ja päätösehdotukset. Heidän esityksensä lisäksi valtiojohto haluaa usein saada tuekseen myös muita arvioita ja tulkintoja tilanteesta ja käydä taustakeskusteluja omien ystäviensä ja tuntemiensa asiantuntijoiden kanssa. Valtiosääntö ja valtiollista päätöksentekoa määrättävä lainsäädäntö eivät tunne tätä ilmiötä vaan jättävät tämän päätöksenteon vaiheen ns. harmaaksi vyöhykkeeksi. Tärkeitä valtiojohtamisen linjapäätöksiä tehtäessä on oleellista tietää virallisten päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden lisäksi muiden, päätöksentekoon epävirallisesti vaikuttaneiden ja julkisuudelta piilossa pysyttäytyneiden henkilöiden piiri, heidän edustamansa ohjelma ja poliittiset, ulkopoliittiset, sotilaalliset ja taloudelliset motiivinsa ja kytköksensä. Tuore esimerkki tästä päätöksenteon harmaasta vyöhykkeestä tai päätöksentekijöiden oikeista käsistä ovat lobbarit Säätytalossa hallitusneuvottelujen aikana. Myös pääministeri Juha Sipilän hallituksen tärkeimmän hallintouudistuksen, sosiaali- ja terveysuudistuksen valmistelussa julkisuus kiinnitti huomiota suurten terveysalan yritysten ulkopuoliseen vaikuttamiseen. Ministereiden sanottiin saaneen ohjeita yrityksiltä, ne olivat valmistelemassa hallitusohjelmaa ja yritysten edustajia toimi ministerien poliittisina neuvonantajina. Heitä siirtyi myös kyseisten yritysten palvelukseen. Sote-uudistus ei ole valtiojohtamisen kysymys, mutta hävittäjäkauppa ja Suomen liittoutuminen Natoon ovat.

Valtiollisen johtajan omien henkilökohtaisten neuvonantajien tarpeen taustalla on monia syitä. Valtiojohtaja voi haluta ystäviensä kautta tietoa, jota hän ei ehkä saa ministereiltään tai virallisia virkamieskanavia pitkin. Henkilökohtaiset neuvonantajat voivat tehdä valtionpäämiehelle poliittista taustatyötä, jota valtionpäämies ei saa ministereiltään eikä virkamiehiltään. Tällöin kyse ei ole varsinaisesti neuvojen antamisesta vaan taustojen tarkistamisesta ja täydentävien tietojen esittämisestä. Kun jokainen presidentti valitaan virkaansa jonkin puolueen ehdokkaana ja ajamana, puolueet haluavat pitää yhteyttä presidenttiin ja presidentti pitää yhteyttä puoleensa taustaryhmiin, vaikka virallisesti presidentit eroavat puolueen jäsenyydestä. Jokaisella presidentillä on luonnollinen taipumus pitää yhteyttä myös muihin

verkostoihinsa, jotka myös tahtovat säilyttää yhteytensä presidenttiin. Nämä keskustelut pidetään tiukasti piilossa julkisuudelta.

Valtiojohdon henkilökohtaiset neuvonantajat, oikeat kädet, eivät kuulu viralliseen valtio- ja hallintokoneistoon ja sen johtamisjärjestelmään, mutta ovat tosiasia ja vaikuttavat politiikkaan ja julkiseen johtamiseen. Tutkimus valtiollisen johtamisen neuvonantajista on vähäistä. Se kuuluu poliittisen johtamisen eräänlaiseen julkisuudelta piilossa pysyvään tutkimattomaan todellisuuteen. Koska Suomi on vahvan säädöksissä määritellyn poliittisen ja hallinnollisen kulttuurin maa, oikeusvaltio, tietoa presidenttien ja pääministerien epävirallisista avustajista ja neuvonantajista on vaikea löytää. Asia, jota ei virallisesti ole, sitä ei haluta tai uskalleta tutkia. Siitä, kuinka usein valtiolliset johtajat tapaavat luottomiehään, ketä he ovat, mistä he heidän kanssaan keskustelevat ja mikä merkitys näillä keskusteluilla on valtiolliselle johtamiselle ja päätöksenteolle, on vaikea saada tietoa. Tämä havainto koskee sekä presidenttejä että pääministereitä. Presidentti Kekkosen valtakauden lopulla kuiskittiin presidentin ”hovista”, millä tarkoitettiin hänen takapirujaan ja oikeita käsiään. Kekkosen seuraaja korosti julkisuudessa toimivansa yksin ilman ”hovia”. Jälkeenpäin on käynyt ilmi, että hänelläkin oli omat luottomiehensä.

Koska olen rajannut teoksen valtiolliseen johtamiseen, käsittelemäni henkilöt kuuluvat kiistatta Suomen johtavaan valtiolliseen eliittiin. Näin tutkimuskohdettani voitaisiin käsitellä myös eliittitutkimuksen³ metodein. Lähestyn valtiojohtoa ja sen neuvoantajia kuitenkin historian tutkimuksen lähtökohdasta käsin. Tiedostaen eliittitutkimuksen kysymyksenasettelut uskon, että myös tämän lähestymistapa tuottaa aineksia poliittisen ja hallinnollisen eliitin keskinäisten suhteiden, vuorovaikutusmuotojen, eliittien liikkuvuuden ja sosiaalisten taustojen sekä verkostojen analysointiin historiallisessa kontekstissa.

VALTIOJOHTAMINEN VALLAN TAITEENA

Neuvonantajan ohella teoksen toinen tärkeä käsite on valtiojohtaminen. Yksinkertaisimman luonnehdinnan mukaan valtiollisessa johtamisessa on kyse

3 Poliittisesta ja valtiollisesta eliittitutkimuksesta Suomessa ks. Ruostetsaari 1992, 2003 ja 2014.

vallan käyttämisestä valtion olemassaolon turvaamiseksi. Valtiojohtamisessa valtio sijoitetaan kansainväliseen valtioiden kenttään. Valtiojohtamisessa käytetään valtiollista valtaa kansallisten etujen turvaamiseksi. Onnistuakseen tässä tehtävässä valtiojohdon on määriteltävä kansallinen strategia tai toimintalinja, johon sisällytetään kaikki ne keskeiset toiminnan alueet tai politiikan lohkot, joiden avulla valtiojohto pyrkii turvaamaan valtion olemassaolon ja kansakunnan säilymisen. Ulkopolitiikka ja sotilaallinen voima ja sotilasstrategia ovat tämän toiminnan ytimessä.

Tässä teoksessa en erittele tarkemmin valtiojohtamista koskevaa teoreettista keskustelua. Se on erillisen tutkimuksen kohde. Hahmotan valtiojohtamisen peruselementit kenraali David Petraeuksen luonnehdintaa mukaillen strategiseksi johtamiseksi.⁴ Petraeuksen mallia soveltaen valtiojohtamisen voidaan hahmottaa koostuvan neljästä vaiheesta. Ne ovat 1) suurstrategian/toimintalinjan määrittely, 2) suurstrategian/toimintalinjan välittäminen toimeenpanoon, 3) suurstrategian/toimintalinjan toimeenpanon valvonta ja 4) suurstrategian/toimintalinjan tarkistaminen.

Valtiojohdon kulloinkin noudattamaa toimintalinjaa kutsutaan usein myös kansallisiksi strategioiksi, joiden kokoamisen keskeiset elementit ovat diplomatian, sotilasjohdon ja tiedusteluelinten tuottama tieto ja toimintasuositukset.⁵ Näin muodostetun kansallisen strategian avulla valtiojohto pyrkii kytkemään kaikki kansalliset voimavarat määritellyn strategian palvelukseen. Termi kansallinen strategia on turhan ylväs ja on tämän päivän terminologiaa. Ennen modernin politiikan tutkimuksen, organisaatioteorian ja johtamistieteiden kehitystä termi strategia jäi pelkästään sotilasjohdon sisäiseen keskusteluun.⁶ Yksinkertaisimmillaan strategian voidaan ymmärtää tarkoittavan sitä suuntaa mihin kuljetaan. Valtionjohtamisen ydinalueella se tarkoittaa kansallisen olemassaolon turvaavan tiekartan määrittelyä, kansanmuodostusta siihen, mikä rooli diplomatialla ja sotilaallisella voimalla on Suomen itsenäisyyden turvaamisessa ja varmistamisessa.

Määriteltään kansallisen strategian, tai tiekartan, valtiojohdon on viestittävä tämä kaikille sen toteuttamisesta vastaaville tahoille; ulkoasiainhal-

4 Petraeus, David: On strategic leadership. <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/PetraeusStrategicLeadership/>. Luettu 23.1.2019.

5 Freeman 1997.

6 Liddell Hart 1991.

linnolle, puolustusministeriölle, puolustusvoimien johdolle, tiedusteluelimille ja eduskunnalle. Kullakin näistä on tärkeä rooli kansallisen strategian määrittelyssä ja toimeenpanossa: diplomaatit pyrkivät turvaamaan Suomen kansalliset edut liittoutuneena tai liittoutumattomana maana liittoutumista ja liittokuntia koskevien neuvottelujen ja sopimusten muodossa, sotilasjohto valmistelee puolustus suunnitelmia ja hankkii aseistusta ja varusteita armeijalle, puolustusministeri vastaa puolustusvoimien tarvitseman rahoituksen hankkimisesta ja eduskunta päättää puolustusvoimien voimavaroista ja poliittisen hyväksynnän hankkimisesta puolustuslaitokselle.

Nykyisin on selvää, että jokaisen organisaation menestykseen vaikuttaa organisaation kyky kerätä, muokata, soveltaa ja jakaa tietoa tarpeeksi nopeasti. Tämä koskee myös valtiota ja sen johtamista. Taitava valtiojohtaja osaa vaatia itselleen valtiojohtamista palvelevaa luotettavaa ja laaja-alaista tietoa.

Valtiojohtamisessa tarvitaan tietoa kansainvälisistä asetelmista, valtion turvallisuustilanteesta, valtion olemassaoloon kohdistuvista sekä pitkän että lyhyen aikavälin sisäisistä ja ulkoisista uhkista ja häiriöistä, jotka voivat vaarantaa valtion johtamista, maan kansainvälistä toimintaa, puolustuskykyä, sisäistä turvallisuutta ja väestön toimintakykyä sekä henkistä kriisikestävyyttä. Tämä tieto on aina ollut keskeisessä asemassa valtionjohtamisessa. Tänä päivänä tuota tietoa kutsutaan tilannekuvaksi, joka on tiivistetty kuvaus kullakin hetkellä vallitsevista olosuhteista ja siihen johtaneista tapahtumista ja taustoista ja arvioista, kuinka tilanne kehittyy ja millaiset ovat tilanteen hallinnan edellyttämät toimintavalmiudet.⁷

Perinteisen valtiojohtamisen ydinaluetta, eli ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaa päätöksentekoa paleleva tilannekuva muodostuu erilaisista aineksista. Sen taustalla on ensinnäkin tutkimustietoa kansainvälisen politiikan ja turvallisuuspolitiikan perusteista ja muutoksista, toiseksi tutkimukseen perustuvia syväanalyysejä kansainvälisen politiikan ajankohtaisesta tilanteesta ja vakiintuneen valtiollisen toimintalinjan pitkän aikavälin perusteista, kolmanneksi ulkoasiainhallinnon ja puolustusvoimien tuottamaa ajankohtaista raporttiaineistoa, neljänneksi maan ulkoisesta turvallisuudesta vastaavan sotilastiedustelun ja sisäisestä turvallisuudesta vastaavan siviilitiedustelun viranomaisten toimittamaa tiedustelutietoa ja viidenneksi kaikista näistä

7 Hallituksen esitys laiksi valtion tilannekuvatoiminnasta HE 259/2014 vp. AK.

koottu ajankohtainen tilannekuvaraportti. Vastuu tämän kaiken aineiston toimittamisesta on vanhastaan katsottu kuuluvan ulkoasianhallinnolle, puolustusvoimille ja turvallisuuspoliisille. Kukin viranomainen on toimittanut keräämäänsä ja analysoimaansa tietoa presidentille, pääministerille ja tilanteen mukaan hallituksen sisäpiirille. Suurvalloilla on ollut voimavaroja tuon tiedon kokoamiseen valtiojohdolle säännöllisesti toimitettaviksi kaikki eri tiedonlähteet kattaviksi päivä-, viikko- tai kuukausiraporteiksi. Suomessa valtiojohdon tilannekuvatoiminto on syntynyt vasta 2000-luvulla. Siihen saakka ja erityisesti vanhan hallitusmuodon aikana presidentti joutui toimimaan omana valtiojohdon tilannekuvakoordinaattorinaan.

Keskitetyn eri lähteistä kootun tilannekuvan toimittaminen valtiojohdolle ei ole aivan ongelmattonta, sillä tilannekuvan taustalla olevilla tiedoilla ja tiedon murusilla on erilainen arvo eri käyttäjille ja ne vaihtelevat tilanteen mukaan. Jotkut tiedot ovat arvokkaita nyt, jotkut vasta myöhemmin, mistä syystä valtiollisen johdon olisi suotavaa käydä läpi mahdollisimman laajasti erilaista tietoa, sillä hän osaa asettaa sitä sellaisiin yhteyksiin, johon tilannekuvaraportin laatija ei pysty. Sodan aikana tiedustelutehtävissä työskennelleen Jukka L. Mäkelän mukaan ”(i)rrallinen tieto harvoin kertoo paljon, mutta jos ollaan selvillä sen yhteydestä ja pystytään arvostelemaan sen kantavuus, silloin avautuvat näkymät voivat olla hyvinkin suuret. Myös moni sinänsä vaatimaton tieto voi olla avaimena jollekin toiselle, aluksi vähäpätöiseltä vaikuttavalle tiedolle, ja muuttaa sen tärkeäksi.”⁸

Normaalioloissa valtiollisen johtamisen linjausten tekemisessä ei ole kiirettä, mistä syystä päätökset voidaan tehdä syvällisen keskustelun ja harkinnan jälkeen. Päätöksenteossa noudatetaan myös perustuslaissa määriteltyjä muotoja. Sodan ja kriisin hetkellä harkintaan ei yleensä ole riittävästi aikaa. On reagoitava nopeasti eskaloituvaan tilanteeseen ja joustettava jopa säädöksissä määritellyistä menettelyistä ja vakiintuneista valtiollisen johtamisen pitkän linjan periaatteista.

Sodan ja kriisin oloissa valtiollinen johtaminen on luonteeltaan lähes operatiivista toimintaa, jossa tilannekuvan muodostamiseen ei voida käyttää yhtä paljon aikaa kuin normaalioloissa. Analyttisen, moniulotteisen ja kirjallisen tilannekuvan sijasta joudutaan tyytymään kokemuksen pohjalta syntyneeseen lähes intuitiiviseen käsitykseen ja tulkintaan päätöksentekoa määrittä-

8 Mäkelä 1964, 15.

vistä suurista kysymyksistä. Johtamisen tekee vaikeaksi se, että suursodan tilanteessa kansallisen strategian tai puolustus suunnitelman kaikki vakiintuneet perusoletuksetkaan eivät pidä: on kyettävä reagoimaan esimerkiksi valtiollisten liittokuntien kaatumiseen, uusien syntymiseen ja suurvaltojen sotilaallisten voimatasapainojen muuttumiseen. Sodan tai suuren kriisin operatiivista johtamista muistuttavan valtiojohtamisen onnistumisen edellytyksenä on, että valtiojohto ja sen neuvonantajat ulkoministeriössä, puolustusvoimissa ja tiedusteluelimissä ovat kokeneita ja että erityisesti virkamiehillä on korkea ammattiosaaminen ja kokemusta oman alansa asioissa, sillä päätökset joudutaan tekemään nopeasti ilman perusteellisia selvityksiä, saati tutkimuksia. Vain kokenut valtiojohto ammattitaitoisen virkamiehistön avulla kykenee muuttamaan kansallista strategiaa.

Suomessa valtiojohtamisesta on keskusteltu yleensä poikkeuksellisina aikoina, 1900-luvun alussa sota-aikana ja sodan ja sotaa seuranneina vuosina 1940-luvulla. 1900-luvun alussa keskustelua käytiin lähinnä maan sisäisten asetelmien pohjalta, tarkemmin sanoen osana Suomen asemaa Venäjän keisarikunnassa siellä käynnistyneen valtakunnan yhtenäistämispoliitiikan seurauksena. Suomessa tuo politiikka koettiin sortona. Sittenkin ensimmäisen maailmansodan asetelmat avarsivat tuon keskustelun osaksi eurooppalaisen suurpolitiikan kenttää ja toivat siihen itsenäistymisen perspektiivin. 1940-luvulla valtiolliset johtamisen asetelmat kytkettiin uudelleen eurooppalaisen suurpolitiikan asetelmiin. Neuvostoliiton käynnistämän talvisodan seurauksena Suomen oli otettava kantaa mihin suuvaltapoliittiseen liittokuntaan se itsensä sijoitti vai yrittikö se pysyttäytyä irrallaan sodasta. Talvisodan alueelliset menetykset käytännössä estivät Suomen pysyttäytymisen erossa suursodasta.

Presidentti J. K. Paasikivi, joka tunsikin klassisen valtiojohtamiskirjallisuuden jo 1800-luvulta, pohti muistelmissaan ja päiväkirjoissaan vanhaan klassiseen valtiojohtamisen keskusteluun kuuluvaa valtioedun *Raison d'Etat*, *Staatsräson*, valtiojärjen käsitettä. Hän toistaa tätä toistamatta päästyään. Hän piti valtiojärjen käsitettä ”hervittävänä”. Hän sanoi sen kelpaavan puolustamaan mitä tahansa. Valtioedun käsitteeseen vedoten on tehty sanomattoman paljon pahaa ja vääryyttä, vahvemman puolelta heikommalle, pienille kansoille suurten puolelta ja valtion sisällä suurempien ja vahvempien ryhmien

puolelta pienempiä ja heikompia kohtaan. ”Mutta kysymys on, mikä sisältö todellisessa elämässä ”valtioetuun” pannaan.”⁹

Paasikiven mukaan ei ole olemassa objektiivista selvää valtioetua vaan valtion johtajat täsmentävät sen sisällön aina kulloisessakin tilanteessa erikseen. Mutta valtiomiehetkin ajattelevat usein väärin, mitä heidän valtakuntansa valtioetu vaatii. Erityisesti historiasta on esimerkkejä suurten valtioiden johtajien tekemistä suurista virheistä: ”Ja niin on tila tässä maailmassa, vastoin ihmiskunnan vuosisataisia toiveita, yhäti sama kuin kirkkoisä Augustinus tunnetussa lausumassaan puolitoista vuosituhatta sitten sanoi: ”Remota justitia quid sunt regna nisi magna latrocinia” – ”jos oikeudenmukaisuus syrjäytetään, mitä ovat valtakunnat muuta kuin suuria rosvojoukkoja?” Tosiaan, aivan kuin 20. vuosisadasta sanottu. Justitia on paennut tästä pahasta maailmasta.”¹⁰

Toisena esimerkkinä 1940-luvun keskustelusta on Urho Kekkosen kirjoitus, salanimellä Pekka Peitsi, *Ulkopoliittisesta realismista* sodan ajalta. Siinä hän nostaa valtiollisen johtamisen ytimeen ulkopoliitiikan, jossa toiminnan lähtökohtana on kansallinen etu. ”Valtio saattaa verhota aikeensa avuliaisuuden ja hyväntahtoisuuden kaapuun, mutta kaiken takana on sen oma itsekäs etu.”¹¹ Ulkopoliitiikan taitamista hän pitää omana osaamisen erityislajinaan, jota ei voi oppia sisäpolitiikan eikä talouspolitiikan kautta. Kuitenkin valtiolisten johtajien yleiset valintaperusteet ovat heidän sisä- ja talouspoliittiset taitonsa. ”Henkilö, joka näin kvalifioituna on tullut politiikan pajaan, ei suinkaan aina kykene hallitsemaan maailmanpoliittisia tosiasioita, joiden perusteella maan ulkopoliittikkaa on hoidettava. Kun nämä henkilöt kuitenkin asemansa perusteella joutuvat ottamaan osaa ulkopoliittisiin ratkaisuihin, hallitsevat heidän ajatuksiaan liiallisessa määrin sisäpoliittiset näkökohdat.” Valtiojohtamisen ongelmana hän pitää sitä, että demokraattisessa järjestelmässä johtaja usein seuraa kansan mielipidettä. Ulkopoliitikassa se ei ole toimiva ratkaisu. Erityisesti tämä on ongelma nuorilla kansoilla, joilla ei ole sellaista pitkäaikaista koulutusta ulkopoliittiseen ajatteluun, joka on luonteenomaista vanhoille sivistyskansoille. Ulkopoliitikassa ”valtiolisten johta-

9 Paasikivi 1957, 80.

10 Paasikivi 1957, 81.

11 Peitsi 1943.

jien, olipa valtiomuoto mikä tahansa, tulee yhtä hyvin osata toimia kansan tahdon mukaisesti kuin siitä riippumattakin.”

”Vaikkeina aikoina, jolloin kansakunnan tulevaisuus on vaakalaudalla, on valtiollisen johtajan vastuu ääretön. Hän joutuu määräämään oman kansansa ja maansa kannanoton kysymyksiin, joista maan olemassaolo on riippuvainen. Nämä kysymykset ovat yleensä ulkopoliittista laatua ja valtiollisilla johtajilla on niistä parhaimmat mahdolliset asiatiedot. He eivät voi jättää ratkaisua kenellekään toiselle, se on heidän tehtävä. He eivät voi kysyä kansalta, miten olisi tehtävä, eivätkä he aina edes ole oikeutettuja kuuntelemaan kansan mielialoja, olivat ne kuinka selvät ja voimakkaat tahansa. Jos näet heidän oma vakaumuksensa niiden asiatiетоjen perusteella, joita heillä on käytettävissään -- ja usein vain heillä -- on toinen, kuin minkä he tietävät olevan kansansa tahdon, on heidän rohjettava toimia oman vakaumuksensa mukaan. Valtiollinen johtomies ei voi valtakunnan olemassaololle ratkaisevissa kysymyksissä koskaan vetäytyä sen puolustelun taakse, että hän ei voinut toteuttaa omaa tahtoaan, koska kansan tietoinen tahto oli toinen. Hänen on uskallettava olla itsenäinen, hänen on rohjettava toimia oman vakaumuksensa mukaan, jos hän tietää, että hänen mahdollisuutensa arvostella ulkopoliittisia asioita tekee hänen kantansa maan tulevaisuuden kannalta oikeaksi, vaikka se poikkeaaakin kansan käsityksistä. Sillä on huomattava, että kansa ei voi aina seurata salaisen diplomatian teitä etenevää kansainvälistä politiikkaa kaikkine sen yllättävine käännteineen ja rintamanmuutoksineen niin hyvin, että se ajoissa ehtisi oivaltamaan, mitä maan etu kulloinkin vaatii. Valtiollinen johtaja, joka tällaisissa oloissa etsii ratkaisunsa vain kansansa mielialoista, voi joutua harhateille. Se voi sitäkin helpommin tapahtua, jos valtionjohto konjunktuurisävyistä politiikkaansa tukeakseen on propagandan avulla kiihottanut kansan mielipiteen niin kuumaksi, että ei myöhemmin poliittisten olosuhteiden muututtua uskalla yleisen mielipiteen pelosta tehdä maan etujen välttämättä vaatimaa käännöstä politiikkasaan.”

Kekkosen ja Paasikiven lyhyetkin sitaattit osoittavat heidän tunteneen valtiojohtoon vaikeat moraaliset ongelmat, mihin valtiolliset johtajat joutuvat. Valtiolliselle johtajalle ja valtiolliselle johtamiselle asetetaan kovia

Ketkä johtivat Suomea vuosina 1919–1939?

Pieni piiri käsittelee valtiojohtamista ja vallanpitäjiä sekä heidän neuvonantajiaan presidentti Ståhlbergin valinnasta Suomen ensimmäiseksi presidentiksi talvisodan syttymiseen. Pääosassa ovat nuoren tasavallan keskeiset valtiolliset johtajat, presidentit K. J. Ståhlberg, Lauri Kristian Relander, P. E. Svinhufvud ja Kyösti Kallio. Heidän lisäksi valtiollisen johtamisen pieneen piiriin nousevat pitkäaikaiset ulkoministerit, puolustusministerit, puolustusvoimien komentajat ja puolustusneuvoston puheenjohtaja Gustaf Mannerheim. Pääministerit kuuluivat valtiollisen johdon ytimeen, mutta useimmat heistä eivät ehdi lyhyen toimikautensa aikana nousta vahvoiksi vallan käyttäjiksi. Mukana ovat myös monenlaiset epäviralliset neuvonantajat unohtamatta valtaan pyrkiviä maanalaisia verkostoja.

Repivän sisällissodan jälkeen hallitsemisen käytännöt rakentuivat hitaasti. Talvisodan syttymiseen mennessä oli ehditty luoda Suomen valtiollisen johtamisen ja päätöksenteon rakenteet ja menettelytavat. Osaavan ja lojaalin virkamiesinstituution rakentaminen ei kuitenkaan käynyt käden käänteessä. Ulkoministeriö sekä puolustusvoimat saatiin kuntoon ennen sodan syttymistä, mutta ei ongelmitta. Kommunismin pelko, 1920-luvun lopun talouspula ja lapuanliikkeen lietsomat maanalaiset verkostot toivat epävakautta hallitsemiseen.

Pieni piiri on jatkoa kirjoittajan vuonna 2019 julkaisemalle teokselle *Vallan verkostot Suomessa 1917–1919*. Teokset *Oikea käsi; valtiojohdon neuvonantajat eilen ja tänään* sekä *Keisarin oikea käsi; Venäjän valtiollinen johtaminen ja Suomi* käsittelevät myös valtiollisen johtamisen neuvonantajia. Sarja tulee jatkumaan nykypäivään.

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



© Seppo Tiihonen 2021
2. painos
ISBN 978-952-8036-40-1