

Ulkoasiainministeriön juhlaseminaari 27.5. 2008

Klaus Törnudd

Otto Stenrothista Alexander Stubbiin

Ulkoasiainministeriössä on alusta lähtien ollut paljon töitä. Suomen ensimmäinen ulkoasiainministeri Otto Stenroth on muistelmissaan kertonut miten hän nimityksen saatuaan toukokuun lopussa 1918 joutui melkein epätoivon valtaan, kun asioiden ja puheille pyrkijöiden lukumäärä oli valtava, eikä työvoimaa ollut riittävästi

Sisällissota oli silloin juuri takana, valkoinen osapuoli oli voittanut, ja asioita ryhdyttiin järjestämään koeteltuja eurooppalaisia tapoja noudattaen. Suomessa rekrytoitiin nopeasti vasta perustettuun ulkoasiaintoimituskuntaan nuoria kyvykkäitä henkilöitä. Vanhempia, itsenäisyysliikkeessä ansioituneita miehiä lähetettiin edustajiksi ulkomaille. Lisäksi lähetettiin virkamies Tukholmaan tutustumaan Ruotsin ulkoministeriön organisaatioon ja toimintaan sekä kutsuttiin salaneuvos Karl Müller Saksasta antamaan diplomatian työmuotoja ja käytäntöjä koskevia neuvoja. Suunnilleen samalla tavalla ovat mm. Baltian tasavallat joutuneet toimimaan 1990-luvun alussa itsenäisyyden palautumisen jälkeen.

Alkuaikoina töissä oli seitsemäntoista virkamiestä, jotka ministeri Stenroth oli suurimmaksi osaksi itse valinnut. Valmiita malleja oli olemassa, mutta jonkun verran kompasteltiin kirjeenvaihdon muotoilussa ensimmäisen vuoden aikana. Tunnettu tapaus liittyy pitkään ranskankieliseen noottiin, jonka Suomen asiantuntija Tukholmassa kesäkuun lopulla vuonna 1918 luovutti Ison-Britannian lähettiläälle. Lähettilään ensi reaktio oli ollut, että nootti olisi parasta ottaa takaisin. Siihen ei asiantuntija Alexis Gripenberg kuitenkaan suostunut. Stenroth on muistelmissaan ottanut täyden vastuun tästä nootista, jossa tiukasti vaadittiin brittiläisten joukkojen poistumista Petsamon alueelta. Liittoutuneet katsoivat puolestaan, että Petsamon kuuluminen Suomelle tuolloin ei suinkaan ollut selvä asia.

Muitakin kimmelluksia sattui alkuvuosina, mutta aika ei riitä niitä kertaamaan. Yritän sen sijaan keskittyä esittämään muutamia yleisiä havaintoja ja johtopäätöksiä Suomen ulkoasiainministereiden rooleista ja ominaisuuksista.

Yleisesti ottaen voitaneen sanoa, että ministerin tehtävä ja merkitys eivät ole muuttuneet kuluneiden yhdeksänkymmenen vuoden aikana. Vuoden 1919 hallitusmuodon 36 §:n mukaan presidentti kutsui valtioneuvoston jäseniksi rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja syntyperäisiä Suomen kansalaisia, joiden tuli ministereinä nauttia eduskunnan luottamusta. Vuoden 2000

perustuslain 60 §:n mukaan ministerien on oltava rehelliseksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia. Ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Lähes samat muodolliset vaatimukset ovat siis pysyneet voimassa – ainoastaan syntyperää koskeva sääntö on jäänyt pois nykyisestä perustuslaista.

Ministeri tarvitsee apulaisia. Apuvoimat muodostavat hierarkkisesti järjestetyn viraston, joka ei voi toimia ilman ylintä johtajaansa, ministeriä. Hän on ministeriön ainoa varsinainen päätöksentekijä, ja hän kantaa parlamentaarisen vastuun päätöksistä suhteessa eduskuntaan. Tämä asetelma on kaikissa ministeriöissä sama.

Ulkoasiainministerin rooli eroaa kuitenkin muiden ministerien roolista sikäli, että hän on sidottu tasavallan presidentin tekemiin ulkopoliittikkaa koskeviin päätöksiin. Näin on ollut asianlaita tietenkin vuoden 1919 hallitusmuodon nojalla, mutta myös nykyisen perustuslain mukaan tasavallan presidentti johtaa ulkopoliittikkaa “yhdessä valtioneuvoston kanssa” (93§). Käytännössä ministeri on myös sidottu päätöksiin, jotka on tehty hallituksen ulkoasiainvaliokunnassa – taikka nykyisin ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa.

Päätöksenteko ulkopoliitikasta läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa asettaa siis ulkoasiainministerin jossakin määrin omaan luokkaansa. Se on seikka, joka heijastuu monissa ulkoministereiden muodollista asemaa korostavissa käytännöissä. Siitä ovat diplomaatit ja muut virkamiehet hyvin tietoisia. Valtiosopimusten tasolla se näkyy vaikkapa siinä, että valtiosopimus oikeutta koskeva Wienin yleissopimus vuodelta 1969 nimenomaan määrittelee valtioiden päämiehet, hallitusten päämiehet ja ulkoministerit sellaisiksi henkilöiksi, joiden katsotaan tehtävänsä nojalla aina voivan edustaa valtioitaan tarvitsematta esittää mitään valtakirjaa.

Olen siis tuonut esille kolme ulkoasiainministerin roolia – hallinnon johtajan, päätöksentekijän ja valtion edustajan roolit. Mitä muita rooleja hänellä on? Hän voi myös olla vaikkapa kansanedustaja, neuvottelija, puoluejohtaja ja paljon muuta. Ei ole mikään ihme, että ministerillä on tavallisesti aina kiire. Sitä paitsi ulkoasiainministeri ei pysty täysin hallitsemaan omaa työkenttäänsä. Siihen vaikuttavat tapahtumat muualla maailmassa.

Ministeritason taakan jakoa on toteutettu aika ajoin siten, että hallituksessa on ollut ulkoasiainministerin lisäksi toinen ministeri, joka on saanut vastuulleen jonkin sektorin ulkoasiainhallinnon työstä. Näin tehtiin ensimmäisen kerran jo vuonna 1933. Vuodesta 1970 lähtien hallituksessa on tavallisesti ollut erillinen ulkomaankauppaministeri. Viime aikoina on tehtäviä myös jaettu siten, että toiselle ministerille on annettu vastuu kehitysyhteistyöstä tai Suomen osallistumisesta pohjoismaiden yhteistyöhön. Kaikista tällaisista järjestelyistä riippumatta hallituksessa on aina yksi ministeri, joka nimenomaan on nimetty ulkoasiainministeriksi ja joka toimii koko ulkoasiainhallinnon päällikkönä silloinkin kun vastuu joistakin operatiivisista tehtävistä on uskottu toisille ministereille. Tässä esityksessä minä puhun nimenomaan niistä henkilöistä, jotka ovat kantaneet ulkoasiainministerin nimikettä.

Itsenäisellä Suomen tasavallalla on vuodesta 1917 lähtien ollut seitsemänkymmentä hallitusta, nykyinen hallitus mukaan luettuna. Ensimmäisessä hallituksessa, eli Svinhufvudin johtamassa itsenäisyysenaatissa, ei ollut ulkoasiainministeriä. Suomella on siis ollut 69

sellaista hallitusta, joihin myös on kuulunut ulkoasiainministeri. Näissä 69 hallituksessa on 40 henkilöä ollut pääministerinä, mutta vain 38 on ollut ulkoasiainministerinä. Heistäkin kaksi on ollut varsinaisesti pääministereitä, mutta väliaikaisesti he ovat lyhyen ajan toimineet samalla ulkoasiainministereinä (Fagerholm 1958–1959 ja Sukselainen 1961).

Kolmekymmentäkuusi henkilöä on siis alun perin nimitetty ulkoasiainministereiksi 90 vuoden aikana. Näiden joukossa on ollut vain yksi nainen (Tarja Halonen 1995–2000). Kaikkien itsenäisessä Suomessa vaikuttaneiden valtioneuvoston jäsenten joukossa ulkoasiainministerit ovat siis melko harvinaisia henkilöitä. Heistä yksitoista on tänään elossa.

Ministerinimitysten lukumäärä on tuntuvasti suurempi kuin ministereiden lukumäärä. Koska eräät ulkoasiainministerit ovat eronneet kesken hallituskauden jolloin heidät on jouduttu korvaamaan, mahtuu 69 hallitukseen 81 ulkoasiainministerin nimitystä. Samat henkilöt ovat toistuvasti kantaneet ulkoasiainministerin salkkua Suomen hallituksissa. Peräti 42 kertaa on nimitys osunut henkilöön, joka on jo aikaisemmin ollut ulkoasiainministerin paikalla. Edeltävän hallituksen ulkoasiainministeri on 25 kertaa nimitetty samaan tehtävään seuraavassa hallituksessa.

On helppo luetella hallitukset, nimitykset ja ministerit. Luettelot mahdollistavat erinäisiä havaintoja, joita yritän nyt tuoda esille. Perusluettelo on seuraavan näköinen:

<i>Nimi ja puolue</i>	<i>Ministerikausi</i>	<i>Hallitus</i>	<i>Vuorokausia ministerinä</i>
Stenroth, Otto <i>nuors.</i>	27.5.1918 - 27.11.1918	2. Paasikivi	184
Enckell, Carl <i>am.</i>	27.11.1918 - 17.4.1919	3. Ingman	141
Enckell, Carl <i>am.</i>	17.4.1919 - 28.4.1919	4. Castren K.	11
Holsti, Rudolf <i>ed.</i>	28.4.1919 - 15.8.1919	4. Castren K.	109
Holsti, Rudolf <i>ed.</i>	15.8.1919 - 15.3.1920	5. Vennola	213
Holsti, Rudolf <i>ed.</i>	15.3.1920 - 9.4.1921	6. Erich	390
Holsti, Rudolf <i>ed.</i>	9.4.1921 - 20.5.1922	7. Vennola II	406
Enckell, Carl <i>am.</i>	2.6.1922 - 14.11.1922	8. Cajander	165
Vennola, Juho <i>ed.</i>	14.11.1922 - 18.1.1924	9. Kallio	430
Enckell, Carl <i>am.</i>	18.1.1924 - 31.5.1924	10. Cajander II	134
Procopé, Hjalmar <i>rkp.</i>	31.5.1924 - 31.3.1925	11. Ingman II	304
Idman, Karl Gustaf <i>am.</i>	31.3.1925 - 31.12.1925	12. Tulenheimo	275
Setälä, Emil Nestor <i>kok.</i>	31.12.1925 - 13.12.1926	13. Kallio II	347
Voionmaa, Väinö <i>sdp.</i>	13.12.1926 - 17.12.1927	14. Tanner	369
Procopé, Hjalmar <i>am.</i>	17.12.1927 - 22.12.1928	15. Sunila	371
Procopé, Hjalmar <i>am.</i>	22.12.1928 - 16.8.1929	16. Mantere	237
Procopé, Hjalmar <i>am.</i>	16.8.1929 - 4.7.1930	17. Kallio III	322
Procopé, Hjalmar <i>am.</i>	4.7.1930 - 21.3.1931	18. Svinhufvud II	260
Yrjö-Koskinen, Aarno <i>kok.</i>	21.3.1931 - 14.12.1932	19. Sunila II	634
Hackzell, Antti <i>am.</i>	14.12.1932 - 7.10.1936	20. Kivimäki	1393
Holsti, Rudolf <i>ed.</i>	7.10.1936 - 12.3.1937	21. Kallio IV	156
Holsti, Rudolf <i>ed.</i>	12.3.1937 - 16.11.1938	22. Cajander III	614
Voionmaa, Väinö <i>sdp.</i>	16.11.1938 - 1.12.1938	22. Cajander III	15
Erkko, Eljas <i>ed.</i>	12.12.1938 - 1.12.1939	22. Cajander III	354
Tanner, Väinö <i>sdp.</i>	1.12.1939 - 27.3.1940	23. Ryti	117
Witting, Rolf <i>am.</i>	27.3.1940 - 4.1.1941	24. Ryti II	283
Witting, Rolf <i>am.</i>	4.1.1941 - 5.3.1943	25. Rangell	790
Ramsay, Henrik <i>rkp./am.</i>	5.3.1943 - 8.8.1944	26. Linkomies	522
Enckell, Carl <i>am.</i>	8.8.1944 - 21.9.1944	27. Hackzell	44

Enckell, Carl <i>am.</i>	21.9.1944 - 17.11.1944	28. Castren U.	57
Enckell, Carl <i>am.</i>	17.11.1944 - 17.4.1945	29. Paasikivi II	151
Enckell, Carl <i>am.</i>	17.4.1945 - 26.3.1946	30. Paasikivi III	343
Enckell, Carl <i>am.</i>	26.3.1946 - 29.7.1948	31. Pekkala	856
Enckell, Carl <i>am.</i>	29.7. 1948 - 17.3. 1950	32. Fagerholm	595
Gartz, Åke <i>am.</i>	17.3.1950 - 17.1.1951	33. Kekkonen	306
Gartz, Åke <i>am.</i>	17.1.1951 - 20.9.1951	34. Kekkonen II	246
Tuomioja, Sakari <i>am.</i>	20.9.1951 - 26.11.1952	35. Kekkonen III	433
Kekkonen, Urho <i>ml.</i>	26.11.1952 - 9.7.1953	35. Kekkonen III	225
Törngren, Ralf <i>rkp.</i>	9.7.1953 - 17.11.1953	36. Kekkonen IV	131
Törngren, Ralf <i>rkp.</i>	17.11.1953 - 5.5.1954	37. Tuomioja	169
Kekkonen, Urho <i>ml.</i>	5.5.1954 - 20.10.1954	38. Törngren	168
Virolainen, Johannes <i>ml.</i>	20.10.1954 - 3.3.1956	39. Kekkonen V	500
Törngren, Ralf <i>rkp./am.</i>	3.3.1956 - 27.5.1957	40. Fagerholm II	450
Virolainen, Johannes <i>ml.</i>	27.5.1957 - 29.11.1957	41. Sukselainen	186
Hynninen, Paavo <i>am.</i>	29.11.1957 - 26.4.1958	42. von Fieandt	148
Hynninen, Paavo <i>am.</i>	26.4.1958 - 29.8.1958	43. Kuuskoski	125
Virolainen, Johannes <i>ml.</i>	29.8.1958 - 4.12.1958	44. Fagerholm III	97
Fagerholm, Karl-August <i>sdp.</i>	4.12.1958 - 13.1.1959	44. Fagerholm III	40
Törngren, Ralf <i>am.</i>	13.1.1959 - 16.5.1961	45. Sukselainen II	854
Sukselainen, Vieno <i>ml.</i>	19.5.1961 - 19.6.1961	45. Sukselainen II	31
Karjalainen, Ahti <i>ml.</i>	19.6.1961 - 14.7.1961	45. Sukselainen II	25
Karjalainen, Ahti <i>ml.</i>	14.7.1961 - 13.4.1962	46. Miettunen	273
Merikoski, Veli <i>skp.</i>	13.4.1962 - 18.12.1963	47. Karjalainen	614
Hallama, Jaakko <i>am.</i>	18.12.1963 - 12.9.1964	48. Lehto	269
Karjalainen, Ahti <i>ml.</i>	12.9.1964 - 27.5.1966	49. Virolainen	622
Karjalainen, Ahti <i>kesk.</i>	27.5.1966 - 22.3.1968	50. Paasio	665
Karjalainen, Ahti <i>kesk.</i>	22.3.1968 - 14.5.1970	51. Koivisto	783
Leskinen, Väinö <i>sdp.</i>	14.5.1970 - 15.7.1970	52. Aura	61
Leskinen, Väinö <i>sdp.</i>	15.7.1970 - 29.10.1971	53. Karjalainen II	471
Mattila, Olavi <i>am.</i>	29.10.1971 - 23.2.1972	54. Aura II	117
Sorsa, Kalevi <i>sdp.</i>	23.2.1972 - 4.9.1972	55. Paasio II	194
Karjalainen, Ahti <i>kesk.</i>	4.9.1972 - 13.6.1975	56. Sorsa	1012
Mattila, Olavi <i>am.</i>	13.6.1975 - 30.11.1975	57. Liinamaa	170
Sorsa, Kalevi <i>sdp.</i>	30.11.1975 - 29.9.1976	58. Miettunen II	304
Korhonen, Keijo <i>kesk.</i>	29.9.1976 - 15.5.1977	59. Miettunen III	228
Väyrynen, Paavo <i>kesk.</i>	15.5.1977 - 26.5.1979	60. Sorsa II	741
Väyrynen, Paavo <i>kesk..</i>	26.5.1979 - 19.2.1982	61. Koivisto II	1000
Stenbäck, Pär <i>rkp.</i>	19.2.1982 - 6.5.1983	62. Sorsa III	441
Väyrynen, Paavo <i>kesk.</i>	6.5.1983 - 30.4.1987	63. Sorsa IV	1455
Sorsa, Kalevi <i>sdp.</i>	30.4.1987 - 31.1.1989	64. Holkeri	642
Paasio, Pertti <i>sdp.</i>	1.2.1989 - 26.4.1991	64. Holkeri	814
Väyrynen, Paavo <i>kesk.</i>	26.4.1991 - 5.5.1993	65. Aho	740
Haavisto, Heikki <i>kesk.</i>	5.5.1993 - 3.2.1995	65. Aho	639
Rantanen, Paavo <i>am.</i>	3.2.1995 - 13.4.1995	65. Aho	69
Halonen, Tarja <i>sdp.</i>	13.4.1995 - 15.4.1999	66. Lipponen	1463
Halonen, Tarja <i>sdp.</i>	15.4.1999 - 25.2.2000	67. Lipponen II	316
Tuomioja, Erkki <i>sdp.</i>	25.2.2000 - 17.4.2003	67. Lipponen II	1147
Tuomioja, Erkki <i>sdp.</i>	17.4.2003 - 24.6.2003	68. Jäätteenmäki	68
Tuomioja, Erkki <i>sdp.</i>	24.6.2003 - 19.4. 2007	69. Vanhanen	1396
Kanerva, Ilkka <i>kok.</i>	19.4. 2007 - 4.4.2008	70. Vanhanen II	358
Stubb, Alexander <i>kok.</i>	4.4.2008 -	70. Vanhanen II	

(Edellä olevat vuorokausiluvut poikkeavat sikäli valtioneuvoston ministeritietojärjestelmän luvuista, että tässä on pyritty laskemaan yhteen montako vuorokautta ao. henkilö kulloinkin on ollut ministerinä eikä monenako vuorokautena. Esim. nimityspäivästä eropäivään 1.2. – 28.2. on taulukossa 27 vuorokautta, ministeritietojärjestelmässä sen sijaan 28 vuorokautta.)

Pienen valtion ulkopoliitikassa jatkuvuus onkin yleensä hyve. Se vahvistaa valtion vakautta ja uskottavuutta suhteessa muihin valtioihin. Henkilöjatkuvuutta voidaan mitata esimerkiksi laskemalla monessako hallituksessa sama henkilö on ollut ulkoasiainministerinä taikka laskemalla yhteen eri henkilöiden ministerikausia, niin kuin seuraavat taulukot osoittavat.

Useimmiten nimetyt ulkoasiainministerit

Carl Enckell	10 hallitusta (1918–1919, 1922, 1924, 1944–1950)
Rudolf Holsti	6 hallitusta (1919–1922, 1936–1938)
Ahti Karjalainen	6 hallitusta (1961–1962, 1964–1970, 1972–1975)
Hjalmar Procopé	5 hallitusta (1924–1925, 1927–1931)
Ralf Törngren	4 hallitusta (1953–1954, 1956–1957, 1959–1961)
Paavo Väyrynen	4 hallitusta (1977–1982, 1983–1987, 1991–1993)
Johannes Virolainen	3 hallitusta (1954–1956, 1957, 1958)
Kalevi Sorsa	3 hallitusta (1972, 1975–1976, 1987–1989)
Erkki Tuomioja	3 hallitusta (2000–2007)

Kahdessa hallituksessa ovat Åke Gartz, P.J. Hynninen, Urho Kekkonen, Väinö Leskinen, Olavi Mattila, Väinö Voionmaa ja Rolf Witting olleet ulkoasiainministereinä. Muut 22 ministeriä ovat istuneet ulkoasiainministereinä vain yhdessä hallituksessa kukin.

Ministerikausien yhteenlaskettu pituus (ministerivuorokausien lukumäärä)

Paavo Väyrynen	3936
Ahti Karjalainen	3380
Erkki Tuomioja	2611
Carl Enckell	2497
Rudolf Holsti	1888
Tarja Halonen	1779
Ralf Törngren	1604
Hjalmar Procopé	1494
Antti Hackzell	1393
Kalevi Sorsa	1140
Rolf Witting	1073
Pertti Paasio	814
Johannes Virolainen	783
Heikki Haavisto	639
Aarno Yrjö-Koskinen	634
Veli Merikoski	614
Åke Gartz	552
Väinö Leskinen	532
Henrik Ramsay	522
Pär Stenbäck	441
Sakari Tuomioja	433
Juho Heikki Vennola	430
Urho Kekkonen	393 (tästä 225 samalla pääministerinä)
Väinö Voionmaa	384
Ilkka Kanerva	358
Eljas Erkko	354
Emil Nestor Setälä	347
Olavi Mattila	287
Karl Gustaf Idman	275
Paavo Johannes Hynninen	273
Jaakko Hallama	269

Keijo Korhonen	228
Otto Stenroth	184
Väinö Tanner	117
Paavo Rantanen	69
Karl-August Fagerholm	40 (samalla pääministeri)
Vieno Johannes Sukselainen	31 (samalla pääministeri)

Taulukoiden avulla päästään tarkastelemaan eri puolueiden osuutta ulkoasiainministerin paikalla. Yksinkertainen aritmetiikka riittää osoittamaan, että keskustapuolue (tai sen edeltäjä maalaisliitto) on pitänyt ulkoasiainministeripaikkaa hallussaan noin 28,5 prosenttia koko ajasta, ensi kerran niinkin myöhään kuin vuonna 1952. Voitaneen olettaa, että maalaisliiton poissaolo ulkoasiainministerin paikalta tasavallan ensimmäisten 34 vuoden aikana pikemmin johtui puuttuvasta mielenkiinnosta sitä salkkua kohtaan kuin hallitusten muodostamiseen liittyvästä poliittisesta syrjinnästä. Sosialidemokraattisen puolueen yhteenlaskettu aika ulkoasiainministerin paikan haltijana vastaa noin 22,5 prosenttia kaikkien hallitusten elinajasta. Nämä kaksi puoluetta ovat jo kauan kilpailleet eduskunnan suurimman puolueen paikasta, mutta vuoden 2007 eduskuntavaalissa kokoomus on astunut samaan joukkoon. Poislukien eräät sängen lyhytaikaiset poikkeukset (ammattiministerit Hallama, Mattila ja Rantanen sekä rkp-ministeri Stenbäck) joko keskusta tai sosialidemokraattinen puolue on kantanut ulkoasiainministerin salkkua yhtäjaksoisesti vuoden 1963 loppupuolelta aina huhtikuuhun 2007 saakka. Tämä järjestys rikkoutui kokoomuksen esiinmarssilla vuoden 2007 vaalissa. Kokoomuksen edustaja on nyt hallituksessa ulkoasiainministerinä ensimmäistä kertaa 1930-luvun aikojen jälkeen.

Jos lasketaan yhteen alkuperäisen nuorsuomalaisen puolueen, edistyspuolueen sekä Suomen kansanpuolueen osuudet päästään 10,6 prosenttiin ministerivuorokausista suomenkielisen liberaalin poliittisen suuntauksen osalle, kun sen sijaan kokoomuksen edustaja ennen vuotta 2007 vain kaksi kertaa on ollut ulkoasiainministerin paikalla (Setälä, Yrjö-Koskinen), mikä tuottaa luvun 4,2 prosenttia. Tämä laskelma perustuu nyttemmin vakiintuneeseen käsitykseen ministerien luokittelusta, josta kirjallisuudessa löytyy osin ristiriitaisia tietoja. Aarno Yrjö-Koskinen tuli suoraan lähettilään paikalta ministeriksi, ja hän palasi ministerikauden jälkeen lähettilään paikalle Moskovaan. Näin ollen hänet on usein luokiteltu ammattiministeriksi. Kokoomus luki hänet kuitenkin omaan ministeriryhmäänsä Sunilan toisessa hallituksessa. Kivimäen puolipoliittisen hallituksen ulkoasiainministeri Antti Hackzell – aikaisemmin maaherra, diplomaatti ja työmarkkinajohtaja – on taas luokiteltu ammattiministeriksi, koska kokoomus suhtautui kielteisesti Kivimäen hallitukseen. Hackzell oli myöhemmin kokoomuksen kansanedustaja.

Myös ruotsalaisen kansanpuolueen osalta laskelmat mutkistuvat. Aluksi voidaan mahdollisesti ottaa huomioon Leo Ehrnroothin aika vt. ulkoasiainministerinä maaliskuusta kesäkuuhun 1919, jolloin hän Enckellin ja sittemmin Holstin poissa ollessa yksin oli ulkoasiainhallinnon johdossa. Myöhemmin on kiinnitettävä huomiota ministereihin Procopé, Törngren, Witting, Ramsay ja Stenbäck. Heistä Hjalmar J. Procopé sai ainoastaan ensimmäisen ministerikautensa aikana tukea omalta eduskuntaryhmältään. Myöhemmin hänet on siis luokiteltava ammattiministeriksi. Hän jätti puolueen kokonaan vuonna 1928 kuitenkin liittymättä mihinkään muuhun puolueeseen. Rolf Witting on katsottava puolueensa edustajaksi apulaisulkoasiainministerinä joulukuusta 1933 helmikuuhun 1936, siis huomattavan osan Kivimäen hallituksen hallituskautesta. Puolue ei sen sijaan tahtonut

osoittaa Wittingille luottamusta hänen varsinaisen ulkoministerikautensa aikana maaliskuusta 1940 maaliskuuhun 1943. Hänen jälkeensä Henrik Ramsay edusti ruotsalaista kansanpuoluetta ulkoasiainministerinä maaliskuusta 1943, mutta hän menetti eduskuntaryhmän luottamuksen kun presidentti Ryti kesäkuussa 1944 oli lähettänyt tunnetun kirjeensä Hitlerille. Ralf Törngren erosi ulkoasiainministerin paikalta elokuussa 1956 kun hallituksen enemmistö ja rkp-ryhmä olivat riitaantuneet sen johdosta, että puolustusvoimat suunnittelivat suuremman alueen pakkolunastamista Porkkalan alueelta kuin rkp katsoi voivansa hyväksyä. Presidentti Kekkonen pyynnöstä Törngren kuitenkin jäi ulkoasiainministerin paikalle ja tuli vielä uudestaan hallitukseen ammattiministerinä Sukselaisen yhden puolueen hallituksessa vuosina 1959–1961. Jos lasketaan yhteen Ehrnroothin ja Stenbäckin ministerivuorokaudet niiden kausien kanssa, jolloin Procopé, Ramsay ja Törngren todella nauttivat ryhmänsä luottamusta, päästään 5,4 prosenttiin koko itsenäisyysajasta. Mikään muu puolue ei ole samalla herkkyydellä ja tarkkuudella säädellyt ulkoasiainministerin paikalla olevaa puoluejäsentä kohtaan osoitettua luottamusta. Jos muistetaan, että Witting kuitenkin oli poliitikko ja jos vielä lasketaan mukaan kaikki Procopén, Ramsayn ja Törngrenin kaudet täysimääräisinä, päädytään siihen, että ruotsalaisen kansanpuolueen jäsen tai sitä lähellä oleva henkilö on ollut ulkoasiainhallinnon johdossa noin 15,9 prosenttia ajasta.

On silmiin pistävää, että ns. ammattiministereillä on ollut varsin näkyvä merkitys Suomen ulkoasiainministereinä. Vaikka jätettäisiin pois ne kaudet, jolloin Procopé, Törngren, Witting ja Ramsay ovat olleet lähinnä ammattiministereitä, päädytään siihen, että ulkoasiainministeriön päällikkönä noin 18,4 prosenttia ajasta on ollut ammattiministeri. Jos laskelmaan sen sijaan lisätään näiden alun perin poliittisten henkilöiden kaudet ammattiministereinä, on lopputuloksena että Suomella 28,9 prosenttia ajasta on ollut ulkoasiainministeri vailla omaa poliittista ryhmää eduskunnassa.

Jos vielä tarkastellaan niitä yhdeksää henkilöä, jotka tässä on luettu varsinaisten ammattiministereiden joukkoon (Enckell, Hackzell, Gartz, Sakari Tuomioja, Hynninen, Mattila, Idman, Hallama, Rantanen), voidaan todeta, että kaikilla heistä on ollut päällikkötehtäviä Suomen ulkoasiainhallinnossa. Myös viisi poliittisina nimitettyä ministeriä on palvellut ulkoasiainhallinnossa (Holsti, Procopé, Yrjö-Koskinen, Ramsay, Korhonen). Parissa tapauksessa (Gartz, Holsti) ministerin tehtävä on tullut ensin, ja sitä on seurannut astuminen diplomaatin uralle. Muissa tapauksissa on sen sijaan todettava, että virkamiehestä on tullut ministeri.

Ministerien ominaisuudet

Mitä tulee ulkoasiainministerien muodolliseen koulutukseen voidaan todeta, että kahta lukuun ottamatta (Fagerholm, Leskinen) kaikki ovat suorittaneet akateemisen loppututkinnon, ja viisitoista kolmestakymmenestä kahdeksasta ministeristä oli saavuttanut tohtorin arvon ennen nimitystä ulkoasiainministeriksi. Varsinkin tasavallan ensimmäisinä vuosikymmeninä monilta hallitusten jäseniltä puuttui yliopistollinen tutkinto, mutta tässä suhteessa ulkoasiainministerit ovat siis aina olleet poikkeus. Samalle tasolle ulkoasiainministerin kanssa nousevat pitkässä vertailussa vain oikeusministerit; muistettakoon, että vuoden 1919 hallitusmuodon mukaan oikeusministerin samoin kuin vähintään yhden muun ministerin tuli

olla lainoppineita. Nykyään on normaalia että melkein kaikilla hallitusten jäsenillä on akateeminen tutkinto.

Oma mielenkiintonsa saattaa olla sillä toteamuksella, että noin neljäsosa kuluneista yhdeksästäkymmenestä vuodesta on ollut sellaista aikaa, jolloin ulkoasiainministerin äidinkieli on ollut ruotsi. Laskelma on näennäisesti yksinkertainen, kun otetaan rkp-ministerien virkavuorokaudet – myös niiltä ajoilta, jolloin he ovat olleet ammattiministereitä – sekä lisätään niihin ainakin Enckellin, Gartzin ja Fagerholmin ministerivuorokaudet. Äidinkielen käsite ei tosin ole yksiselitteinen, ja kaksikielisiä perheitä on aina ollut olemassa.

Ministerien kielitaidosta yleensä ei ole helposti saatavissa tietoja, enkä ole sitä yrittänyt selvittää. Yleisesti ottaen ulkoasiainministerin salkku on epäilemättä haluttu uskoa sellaisille henkilöille, joiden kielitaito käsittää kotimaisten kielten lisäksi ainakin yhden suuren kansainvälisen kielen. Virkamiesten tehtävänä on tietysti tarvittaessa tukea ministeriä eri kielillä, eikä hänen omaa kielitaitoaan välttämättä tarvita muuta kuin seurustelua ja lehtien lukemista varten. Toisaalta jotkut ministerit ovat tehneet kielellisiä korjauksia niihin asiakirjoihin, jotka tulevat heidän eteensä. Ainakin kerrotaan, että Carl Enckell vielä toisen maailmansodan jälkeen korjaili venäjänkielisten noottien kieliasua, nojautuen tällöin varmasti niihin käytäntöihin, jotka hän oli oppinut Pietarin valtiosuhteeristössä ennen ensimmäistä maailmansotaa.

Ulkoasiainministerien ikäjakautuman tarkastelu osoittaa, että he ovat yleensä olleet parhaassa iässä, 45 ja 60 ikävuoden välillä, ensimmäisen ulkoministerinimityksen aikaan. Kaikkien aikojen nuorin on ollut Paavo Väyrynen, joka oli vain 30 vuotta vanha kun hänet nimitettiin vuonna 1977. Kaikkien aikojen vanhin oli P.J. Hynninen, joka 74 vuoden ikäisenä aloitti lyhyeksi jääneen ministerikautensa. Gartz ja Setälä olivat 61-vuotiaana toiseksi vanhimpia ensimmäisen nimityksen aikaan. Enckell aloitti 42-vuotiaana vuonna 1918, ja hän oli siis saavuttanut 72 vuoden iän, kun hän vuonna 1948 viimeisen kerran otti tehtävän vastaan. Nuoria ministereitä nimitettiin myös 1920-luvulla – Procopé 34 vuoden ikäisenä ja Holsti 38 vuoden ikäisenä. Toisen maailmansodan jälkeisenä aikana toiseksi nuorin Väyrysen jälkeen oli Karjalainen, joka 38-vuotiaana nimitettiin ulkoasiainministeriksi. Ikäjakautuman perusteella ei voida tehdä mitään yleisiä johtopäätöksiä.

Aikaisempi poliittinen kokemus, varsinkin ministerikokemus, on usein ollut tärkeä ulkoasiainministerien ominaisuus. Jos käydään läpi kaikki 81 ulkoasiainministerinimitystä, niin huomataan, että 67 kertaa on nimitetty henkilö, joka jo aikaisemmin on ollut hallituksen jäsen. Voidaan myös todeta, että 36 nimitystä on kohdistunut kansanedustajaan, 14 nimitystä entiseen kansanedustajaan, neljä nimitystä henkilöön, joka myöhemmin on valittu eduskunnan jäseneksi. Viimeisin nimitys on kohdistunut Euroopan parlamentin jäseneseen. Jos erikseen katsellaan viime aikojen hallituksia, alkaen Mauno Koiviston ensimmäisestä presidenttikaudesta, niin Suomella on sinä aikana ollut yhdeksän hallitusta, joissa on tapahtunut neljätoista ulkoasiainministerinimitystä. Lukuun ottamatta kahta melko lyhytaikaista poikkeusta (Haavisto, Rantanen) nämä nimitykset ovat kohdistuneet joko kokeneisiin kansanedustajiin tai Euroopan parlamentin jäseneseen (Stubb).

Ministerien poliittisen taustan osalta voidaan havaita toinenkin siirtymä. Jos demokraattisessa valtiossa halutaan tehdä jyrkkä ero poliitikkojen ja virkamiesten välillä, niin voitaneen sanoa,

että yleispoliitikot tavallisesti harjaantuvat poliittisissa järjestöissä ja eduskuntatyössä. Harjaantunut yleispoliitikko voinee periaatteessa johtaa mitä tahansa ministeriötä. Poliitikon välttämätön panos sisältää ennen kaikkea harkintaa, tahtoa ja visioita, kun taas virkamiesten tehtävänä on tarjota asiantuntemusta. Tämä rinnastus ei sulje sitä pois, että poliitikko voi olla erityisen kiinnostunut esimerkiksi juuri ulkopoliitikasta ja että hän vähitellen hankkii itselleen huomattavan asiantuntemuksen tällä alalla. Suomessa on ilmeistä, että ulkoasiainministerin paikalla on aikaisempina vuosina ollut enemmän asiantuntijoita, jotka ovat olleet tai joista on tullut ulkopoliitikan ammattilaisia, kun taas myöhemmin vuosina on ollut enemmän yleispoliitikoita. Siihen ryhmään voitaneen lukea Vennola, Setälä, Voionmaa, Tanner, Kekkonen, Virolainen, Törngren, Fagerholm, Sukselainen, Karjalainen, Leskinen, Sorsa, Väyrynen, Stenbäck, Paasio, Halonen, Tuomioja ja Kanerva. Monet heistä ovat toimineet muissakin ministeritehtävissä. On vaikeata selkeästi erottaa yleispoliitikot muista ulkoasiainministereistä, mutta kehityksen suunta on kuitenkin ilmeinen.

Hallitusten muodostaminen

Ulkoasiainministerin paikoista – kuten muistakin hallituspaikoista – voitaneen sanoa, että niihin pätee vanha sääntö: monet ovat kutsutut, harvat ovat valitut. Yleensä on varmasti ollut useita halukkaita henkilöitä tarjolla. Toisaalta muutamia henkilöitä on aikoinaan pidetty miltei itsestään selvinä. Mielenkiintoinen tutkimustehtävä, jonka suorittamiseen minun voimani eivät tällä kertaa kuitenkaan ole riittäneet, olisi sen selvittäminen, ketkä henkilöt ovat kulloinkin olleet tarjolla ja käytettävissä tai keitä on pidetty mahdollisina ehdokkaina ulkoasiainministerin tehtävään hallituksia muodostettaessa. Siitä voin ainoastaan esittää joitakin hajanaisia havaintoja.

Ministerikelpoisuutta edeltää usein pitkä prosessi: oma tausta, elämänura ja koulutus, sitten kohoaminen oman ryhmän hierarkiassa, lopuksi hallituspaikan avautuminen suotuisten olosuhteiden vallitessa, usein riippuen sattumanvaraisista tilannetekijöistä. Eräistä ministereistä voidaankin varmasti sanoa, että heidät on valittu, koska he ovat olleet oikeaan aikaan oikealla paikalla. Toiset taas ovat olleet presidentin tai muun poliittisen eliitin suosikkeja pitkään. Esimerkiksi Carl Enckell, Rudolf Holsti ja Hjalmar Procopé olivat varmasti “ministrables” juuri ulkoasiainministerin paikalle lähes koko 1920- ja 1930-luvun, Enckell vielä 1940-luvullakin. Myöhempien aikojen pitkäaikaisia suosikkeja ovat olleet esimerkiksi Ralf Törngren koko 1950-luvun, Ahti Karjalainen 1960-luvulla ja 1970-luvun puoliväliin sekä hänen jälkeensä Paavo Väyrynen nykyaikaan saakka.

Historian tutkimus voi epäilemättä kartoittaa ne vaiheet, jotka kussakin tapauksessa ovat johtaneet nimitykseen. Ennätys on Carl Enckellillä, joka 1920-luvun alussa oli ulkoasiainministerinä neljässä hallituksessa sekä toisen maailmansodan jälkeen uudestaan kuudessa eri hallituksessa. Varsinkin vuosina 1944–1950 pidettiin ilmeisesti tärkeänä, että käytettävissä oli Venäjää hyvin tunteva henkilö, jota voitiin pitää ammattiministerinä ilman kytkentöjä poliittisiin puolueisiin. Enemmän poliittista väriä ulkoasiainministeriön johtoon saatiin vuosina 1945–1948 siten, että apulaisulkoministerinä oli Reinhold Svento, hänkin aikoinaan Pietarin valtiosihteeristön virkamies.

Suurimman osan itsenäisyysajasta on vuoden 1919 hallitusmuoto ollut voimassa (presidentinvaihdokseen saakka 1.3. 2000). Sen 33 §:n mukaan tasavallan presidentti päätti Suomen suhteista ulkovaltoihin. Siksi olikin luonnollista, että presidentti aina uutta hallitusta muodostettaessa oli erityisen kiinnostunut ulkoasiainministerin valinnasta. On monta esimerkkiä siitä, että presidentti nimenomaan pyrki vaikuttamaan siihen, alkaen ensimmäisestä presidentistä, K.J. Ståhlbergista.

Varsinkin ensimmäisten vuosikymmenien aikana presidentit suosivat jatkuvuutta ulkoasiainministerin paikalla. Ståhlberg luotti puoluetoveriinsa Rudolf Holstiin ja halusi pitää hänet samassa tehtävässä mahdollisimman pitkään. Ståhlbergin presidenttikaudella Holsti toimi ulkoasiainministerinä neljässä peräkkäisessä hallituksessa. Sinä aikana Ståhlberg itse asiassa luovutti suurimman osan ulkopoliittikan johtamisesta Holstille. Erichin hallituksessa vuosina 1920–1921 Holsti oli ulkoasiainministeri, vaikka kaksi hallituspuoluetta, kokoomus ja ruotsalainen kansanpuolue, eivät halunneet nähdä häntä sillä paikalla. Nämä kaksi puoluetta kieltäytyivät tukemasta seuraavaa hallitusta (Vennola II, 1921–1922), koska Holsti oli siinä edelleen ulkoasiainministerinä. Hallituksen erottua toukokuussa 1922 Holsti ei enää voinut palata ministerin paikalle, ja Ståhlberg joutui hyväksymään Carl Enckellin ulkoasiainministeriksi Cajanderin hallituksessa. Ståhlbergin presidenttikaudella oli vielä kolme hallitusvaihdosta, ja hän halusi joka kerta pitää eroavan ulkoasiainministerin edelleen samassa tehtävässä. Siinä hän ei kuitenkaan onnistunut (hallitukset nro 9–11).

Astuttuaan presidentin virkaan maaliskuun ensimmäisenä päivänä 1925 yritti Lauri Kristian Relander aivan samalla tavalla kuin Ståhlberg varmistautua siitä, että jatkuvuus säilyisi ulkoasiainministerin paikalla. Hän koetti tuloksetta saada Hjalmar J. Procopén jatkamaan ulkoasiainministerinä Tulenheimon hallituksessa vuonna 1925. Toivoton yritys toistui myös vuoden 1925 lopulla, kun Kyösti Kallio muodosti toisen hallituksensa. Procopé oli silloin vielä jossakin määrin lojaali ruotsalaisen kansanpuolueen eduskuntaryhmälle, joka ei halunnut osallistua Kallion johtamaan hallitukseen. Kokoomuspuolue vastusti myös Procopén jäsenyyttä hallituksessa. Kaksi vuotta myöhemmin muodostettiin Sunilan yhden puolueen hallitus, ja siihen Procopé tuli ulkoasiainministeriksi. Hän ei silloin enää pitänyt itseään ruotsalaisen kansanpuolueen jäsenenä, vaikka hän muodollisesti erosi puolueesta vasta vuonna 1928. Relanderin presidenttikauden loppuosan aikana (joulukuusta 1927 maaliskuuhun 1931) Procopé oli ulkoasiainministeri neljässä peräkkäisessä hallituksessa. Jokaisen vaihdoksen yhteydessä presidentti Relander ponnisteli Procopén säilyttämiseksi paikallaan. Vastusta tuli varsinkin edistyspuolueen taholta.

Svinhufvudin presidenttikaudella (1931–1937) Suomella oli vain kolme hallitusta, ja presidentti olisi aluksi kernaasti säilyttänyt Procopén ulkoasiainministerin paikalla. Hallituksen muodostajaksi nimettiin ensiksi Kallio, joka kuitenkin epäonnistui juuri Procopéta koskevien erimielisyyksien johdosta. Kallion puoluetoveri J.E. Sunila onnistui sitten muodostamaan hallituksen, kun presidentti oli luopunut vaatimasta Procopén mukanaoloa. Kiistelty paikka menikin diplomatian ammattilaiselle, Moskovan lähettiläälle Aarno Yrjö-Koskiselle, jonka kokoomus kuitenkin luki omaan ministeriryhmäänsä. Presidentin erityistä luottamusta nautti myös hänen puoluetoverinsa Antti Hackzell, joka sittemmin toimi ulkoasiainministerinä pitkäaikaisessa Kivimäen hallituksessa (1932–1936). Hänellä oli siinä melko vapaat kädet. Vuoden 1936 eduskuntavaalien jälkeen puhalsivat toiset poliittiset tuulet, ja uuden hallituksen pääministeri Kallio vei läpi Holstin paluun

ulkoasiainministerin paikalle tilanteessa, missä Svinhufvud mieluummin olisi valinnut Procopén.

Omalla presidenttikaudellaan (1937–1940) Kallio ei omaksunut aktiivista roolia ulkopoliitiikan johtajana. Jo suostuessaan ehdokkaaksi presidentin paikalle hän asetti ehdoksi, että Holsti tulisi jatkamaan ulkoasiainministerinä. Holsti säilytti näin ollen paikkansa Cajanderin kolmannessa hallituksessa, vaikka hän joutui ankan arvostelun kohteeksi varsinkin oikeisto-opposition taholta. Holstin erottua marraskuussa 1938 ja Väinö Voionmaan oltua lyhyen välikauden ministerinä tehtävä siirtyi Eljas Erkolle, joka nautti presidentin täydellistä luottamusta.

Sodan aikana haluttiin ulkoasiainministerin paikalle saada kovan luokan päätöksentekijöitä, miehiä joilla oli kokemusta yritysten tai muiden suurten organisaatioiden johtamisesta. Talvisodan kokoomushallituksessa ulkoasiainministerinä oli Väinö Tanner, pitkäaikainen puoluejohtaja, Elannon toimitusjohtaja, entinen pääministeri ja valtiovarainministeri. Suomen Pankin pääjohtaja Risto Ryti otti vastahakoisena vastaan pääministerin tehtävän, ja Tanner kertoo muistelmissaan, että hän itse tarjoutui ulkoasiainministeriksi voidakseen siten myötävaikuttaa Rytin taivuttamiseen. Myös ylipääällikkö Mannerheim piti Tannerin valintaa välttämättömänä, sillä nyt tarvittiin vahva poliitikko. Talvisodan jälkeen hallitus muodostettiin uudestaan, ja tällä kertaa Ryti valitsi pankinjohtaja Rolf Wittingin ulkoasiainministeriksi. Kun Rangellin hallitus muodostettiin yhdeksän kuukautta myöhemmin Rytin tultua presidentiksi Witting jäi ulkoasiainministerin paikalle Rytin pyynnöstä. Suomen Höyrylaiva Oy:n pitkäaikaisen toimitusjohtajan Henrik Ramsayn valinta ulkoasiainministeriksi Linkomiehen hallitukseen maaliskuussa 1943 perustui presidentin ja pääministerin välisiin neuvotteluihin.

Sivumennen voidaan todeta, että yritysjohtajan tausta oli myös sodanjälkeisen kauden alkuvuosien ministereillä Carl Enckellillä ja Åke Gartzilla. Heidän jälkeensä yritysjohtajia ei ole juuri nähty ulkoasiainministerin paikalla – poikkeuksina vain lyhytaikaiset ammattiministerit Olavi Mattila ja Paavo Rantanen.

Että Mannerheim tultuaan presidentin paikalle elokuussa 1944 valitsi Enckellin ulkoasiainministeriksi perustui tosin lähinnä Enckellin aikaisempaan kokemukseen tehtävästä sekä koulutukseen ja Venäjän tuntemukseen. Nämä seikat tekivät hänestä Mannerheimin mielestä erityisen soveliaan uudessa poliittisessä tilanteessa. Kun Paasikivi tuli presidentiksi vuonna 1946 hän nimenomaan vaati, että Enckell tulisi jatkamaan puoluesidonnaisuuksista vapaana ministerinä. Tätä pidettiin tärkeänä myös Fagerholmin ensimmäisessä hallituksessa vuosina 1948–1950, jonka kaikki muut jäsenet olivat sosialidemokraatteja. Vuonna 1950 Enckell halusi luopua tehtävästä, ja uuden hallituksen muodostaja Urho Kekkonen ehdotti ulkoasiainministeriksi vuorineuvos Åke Gartzin, joka sitten jatkoi vielä Kekkosen seuraavassa hallituksessa. Ensimmäisellä kerralla tarvittiin puhelinsoitto Paasikiveltä jotta Gartz ottaisi tehtävän vastaan.

Gartzin jälkeen hallituksen muodostajan Kekkosen valinta osui – Paasikiven siunauksella – Sakari Tuomiojaan. Runsaan vuoden kuluttua Tuomioja joutui palaamaan varsinaiseen tehtäväänsä Suomen Pankin pääjohtajana, ja pääministeri Kekkonen otti itse ulkoasiainministerin salkun. Presidentti Paasikiven toivomuksen mukaisesti hän keskittyi

tällöin erityisesti Neuvostoliiton suhteisiin. Presidentti päätti samalla, että Ralf Törngren saisi hoitaa muut tehtävät apulaisulkoasiainministerin ominaisuudessa. Sen jälkeen Törngren oli ulkoasiainministeri kahdessa seuraavassa hallituksessa, minkä jälkeen hän oli pääministeri lyhytaikaisessa hallituksessa, jossa Kekkonen oli ulkoasiainministeri. Kekkonen pyrki takaisin pääministerin paikalle, jonka hän sai lokakuussa 1954, viimeisessä Paasikiven presidenttikauden hallituksessa. Kekkonen valitsi silloin ulkoasiainministeriksi oman puolueensa varapuheenjohtajan Johannes Virolaisen, jonka toimintaa ministerin paikalla Kekkonen varmaankin katsoi voivansa tarvittaessa itse ohjata.

Urho Kekkonen pitkän presidenttikauden aikana (1956–1981) hän varasi itselleen oikeuden päättää siitä, kuka tulisi olemaan ulkoasiainministeri. Sekä Ralf Törngren että maalaisliiton (myöhemmin keskustapuolueen) johtajat Johannes Virolainen ja Ahti Karjalainen kuuluivat Kekkonen kauden alkuvuosina suosikkeihin, mutta presidentti riitaantui Virolaisen kanssa jo 1970-luvun alussa ja Karjalaisen kanssa pari vuotta myöhemmin. Sosialidemokraattinen puolue oli vuosina 1959–1970 poissuljettu ulkoasiainministerin paikkaa koskevasta kilpailusta. Kekkonen ensimmäinen sosialidemokraattinen ulkoasiainministeri oli Väinö Leskinen, joka nimitettiin vuonna 1970, jolloin Kekkonen halusi näyttää, että keskustapuolueella ei ollut yksinoikeutta tähän tehtävään. Jos jätetään sivuun Fagerholmin tilapäinen sijaisuus joulukuussa 1958, ketään sosialidemokraattia ei ollut nähty ulkoasiainministerin tehtävässä kolmeen kymmeneen vuoteen, ei sen jälkeen kun Väinö Tanner erosi siitä talvisodan jälkeen. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan sosialidemokraattinen puheenjohtaja Pekka Kuusi oli myös kiinnostunut ministerin tehtävästä, mutta Kekkonen halusi palkita Leskistä hänen kääntymyksestään suhteessa Neuvostoliittoon.

Kekkonen jäljellä olevalla presidenttikaudella myös Kalevi Sorsa ennätti olla kaksi kertaa ulkoasiainministerinä, mutta muuten tämä tehtävä pysyi keskustapuolueen hallussa – tai annettiin Olavi Mattilalle ammattiministerinä. Kekkonen itse poimi kaksi uutta henkilöä ulkoasiainministerin paikalle, ensin Keijo Korhosen vuonna 1976 ja sitten Paavo Väyrysen vuonna 1977. Väyrynen oli tällöin 30-vuotiaana kaikkien aikojen nuorin ulkoasiainministeri. Hänellä oli tosin jo ministerikokemusta, ja hänestä tuli pian tehokas ja pätevä ulkoasiainministeri, itse asiassa vuodesta 1977 lähtien neljä kertaa nimitetty tähän tehtävään ja keskustapuolueen itsestään selvä ehdokas siihen. Ero hallituksesta toukokuussa 1993 johti tosin Heikki Haaviston nimitykseen ja hänen jälkeensä vielä Paavo Rantasen lyhyeen kauteen ”talviministerinä”. Vuodesta 1995 nykyisen hallituksen nimittämiseen saakka vuonna 2007 ulkoasiainministerin salkku on pysynyt sosialidemokraattisen puolueen käsissä.

Tähänastisten kokemusten perusteella voidaan esittää muutamia varovaisia yleisiä havaintoja ulkoasiainministerin valinnasta Suomen hallituksia muodostettaessa:

- Presidentin tahto on alusta lähtien ollut tärkeä nimitysten yhteydessä, vaikka poliittiset puolueet toisinaan asettuivat poikkiteloin 1920- ja 1930-luvuilla. Presidentin vaikutusvalta on tässä asiassa ollut suorastaan ratkaiseva ainakin alkaen Rytin presidenttikaudesta Kekkonen kauden loppuun. Presidentin luottamus ministeriehdokasta kohtaan on sen jälkeenkin pysynyt tärkeänä, vaikka puolueiden päättävät elimet ovat suuremmissa määrin ottaneet ministerin valinnan omiin käsiinsä.
- Jatkuvuutta ulkoasiainministerin paikalla on yleensä pidetty toivottavana, ja siihen on mahdollisuuksien mukaan pyritty.

- Ulkoasiainministerin roolia pidettiin 1920- ja 1930-luvuilla itsenäisempänä kuin myöhemmin aikoina, kun vahvat pääministerit ja presidentit ovat olleet keskeisesti mukana ulkopoliittikkaa johtamassa. Nykyaikana ministerin rooliin vaikuttavat lisäksi ne sidonnaisuudet, jotka seuraavat EU-jäsenyydestä.

Ministeri ja virkamiehet

Ulkoasiainministeriö on jo kauan ollut työntekijävahvuudeltaan suurin ministeriö. Koko henkilöstö on tietysti ministerin käytettävissä, mutta hitaasti on muodostunut ryhmä läheisiä avustajia joiden tehtävänä on helpottaa ministerin päivittäistä työntekoa. Kehitys sai alkunsa 1970-luvun alussa, kun taloon tuli ns. poliittinen sihteeri, joka tavallisesti oli ministerin puolueen nuori jäsen. Hänen erityisenä tehtävänä oli hoitaa suhteita ministerin omaan puolueeseen, sen uutisvälineisiin ja sen eduskuntaryhmään. Ministeri saattoi tietysti käyttää hänen palveluksiaan muihinkin tehtäviin. Nykyisin ministerin lähiympäristössä on erityisavustaja, joka vastaa tätä poliittista sihteeria, sekä pari nuorta karriäärivirkamiestä ja vielä tiedotussihteeri uutisvälinekontakteja varten. Uusin kehitysilmiö on poliittisen valtiosihteerin tulo ministeriöön, ymmärtääkseni toimimaan määrättyissä tilanteissa myös ministerin sijaisena. Toistaiseksi kehitys ei kuitenkaan ole johtanut kokonaisen kabinetin muotoutumiseen ranskalaisen mallin mukaan, jossa olisi vanhempia virkamiehiä valmistelemassa päätöksentekoa.

Sen sijaan ministeri on tietysti riippuvainen vuorovaikutuksesta ennen kaikkea linjaorganisaation ylimmän virkamiesjohdon kanssa. Talon sisällä tarvitaan hyvä kommunikaatio, hyvä tiedonkulku sekä alemman ja keskitason virkamiesten kesken että virkamiesten ja johdon välillä. Avainsana joka kuvasi merkittävää osaa tiedonkulusta oli ennen vanhaan *jakelu*. Kun näki miten jokin asiakirja oli jaettu, tiesi samalla ketkä kaikki olivat siinä olevan tiedon saaneet. En ole aivan varma siitä, onko nykyinen elektroniikan aikakausi tuottanut periaatteellisia eroja tähän asiantilaan. Ministerien ja virkamiesten vuorovaikutuksesta eri aikakausina ei valitettavasti ole saatavissa tutkimustietoa, vaan joudutaan tyytymään joihinkin irrallisiin havaintoihin ja anekdootteihin.

Virkamiesten kannalta on tärkeätä, että ministeri on henkilö jonka kanssa yhteistyö on helppoa, joka luottaa virkamiehiin ja heidän asiantuntemukseensa. Kun ministeri itsekkin on kiinnostunut ja asiantunteva, siitä on yhteistyölle pelkkää hyötyä. Pitkäaikaiset ministerit omaksuvat vähitellen sekä rutiinia että detaljitietoa, mikä vahvistaa itsevarmuutta vaikkapa kontakteissa muiden maiden ministerikollegoihin. Yhteistyössä virkamiesten kanssa ministerin täytyy löytää oikea keskitie. Sellainen ministeri joka on hyvin epäluuloinen ja oikutteleva ei kannusta virkamiehiä tekemään parastaan. Sitä ei myöskään tee sellainen ministeri, joka mekaanisesti hyväksyy kaiken minkä virkamiehet hänelle esittävät. Suomen ulkoasiainministereiden joukosta löytyy esimerkkejä molemmista tyypeistä.

Max Jakobson on kertonut yhdessä muistelmateoksessaan boheemisesta ja värikkästä sosialidemokraatista Väinö Leskisestä, että hänelle ulkoasiainministerinä oleminen oli pääasia, toiminnan hän kernaasti jätti virkamiehille. Häntä kiinnosti politiikka, ei ulkopoliittikka. Itseironisesti hän saattoi sanoa, että ministerin homma on helppoa. "Minä vain työnnän käteni olkapääni yli, ja heti joku virkamies laittaa siihen oikean paperin". Jätettyään ministerin

tehtävät Leskinen saattoi tulla ministeriöön käymään, jolloin hän pyysi sihteeriltä tilaisuutta ulkoasiainministerin poissa ollessa istua nostalgisesti hiljaisen hetken entisen virkahuoneensa tuolissa.

Myös pitkäaikaisesta ministeristä Ahti Karjalaisesta kerrotaan, että hän ei ollut kovin kiinnostunut yksityiskohdista. Hänen ministerikaudellaan presidentti Kekkonen tottui yhä enemmän hoitamaan tärkeitä asioita suoraan muutamien virkamiesten kanssa, ministeriä sivuuttaen. Tämä ei tietenkään olisi ollut mahdollista ellei hallitusmuoto olisi antanut presidentille vahvan aseman ulkopoliittikan johtajana. Kekkonen ja hänen luottovirkamiehensä edustivat ulkopoliittista jatkuvuutta. Se avasi mahdollisuuksia aloitteiden tekoon, mutta siitä seurasi myös vallankäyttöä, jossa parlamentarismi jäi kärsimään. Ministerikin turhautui.

Järjestys palautui, kun Mauno Koivisto oli tullut presidentiksi. Hän järjesti säännöllisiä tapaamisia ulkoasiainministerin kanssa ja osallistui myös usein itse hallituksen ulkoasiainvaliokunnan kokouksiin.

Tässä yhteydessä herää myös kysymys siitä, missä määrin ministerin ja virkamiesten väliseen yhteistyöhön on voinut vaikuttaa se seikka, että eräitä virkamiehiä on nimitetty puolueansoiden perusteella niin ulkoasiainministeriössä kuin muissakin hallinnon haaroissa. Ajoittain niistä on voinut seurata jonkin verran kilpailua virkamieskunnan sisällä. Jonkin verran hankauksia on varmasti ollut, mutta hallintotraditio ja yleinen lojaalisuusideologia ovat varmistaneet sen, että virkamiehen poliittiset mieltymykset eivät ohjaa hänen työtään. Se on sitäkin helpompaa Suomessa, missä ulkopoliittikka ei yleisesti ottaen ole ollut puolueita jyrkästi erottava asia, ei ainakaan suurten puolueiden osalta. Itse asiassa on yleensä vallinnut laaja yhteisymmärrys siitä ulkopoliittikasta, jota presidentti ja hallitus ovat harjoittaneet. Kun ulkopoliittikka vain harvoin tai vain pienessä määrin on ollut Suomessa kiistanalainen, voi olla mielenkiintoista tarkastella niitä tilanteita, joissa ministeri kuitenkin poliittisista syistä on ollut kiistanalainen henkilö suhteessa muuhun hallitukseen, eduskuntaan tai tärkeisiin yhteiskunnassa vallitseviin suuntauksiin.

Yleisesti ottaen ministerillä oli käytännössä vahvempi asema ulkopoliittikan johtajana toista maailmansotaa edeltävänä aikana, jolloin presidentti ei niin voimakkaasti puuttanut sen ohjaamiseen. On esimerkkejä varsin omavaltaisesta käyttäytymisestä aivan itsenäisyytemme alkua ajoilta. Voidaan mainita varsinkin se uhkaavan sävyinen nootti, jonka virkaa tekevä ulkoasiainministeri Leo Ehrnrooth hallitukselta kysymättä kesäkuussa 1919 lähetti Neuvosto-Venäjän hallitukselle. Siinä sanottiin mm., että "Suomen hallitus katsoo olevansa oikeutettu ilman edellä käypää ilmoitusta ryhtymään tarvittaviin toimiin Venäjän neuvostohallituksen saattamiseksi järkiinsä". Tätä noottia Ehrnrooth ei muistelmissaan mainitse.

Yksi varhaisista ulkoasiainministereistä, Rudolf Holsti, on kertonut omana kokemuksenaan, että sekä presidentti että muu hallitus yleensä aina hyväksyivät hänen ulkopoliittikkaa koskevat ehdotuksensa. On kuitenkin pantava merkille, että juuri Holsti on ainoa ulkoasiainministeri Suomessa, joka on saanut henkilökohtaisen epäluottamuslauseen eduskunnalta. Tämä tapahtui toukokuussa 1922 pitkän ja kiihkeän keskustelun jälkeen. Äänet jakautuivat 96–62. Asia koski ns. reunavaltiosopimusta, jonka Holsti oli allekirjoittanut Varsovassa maaliskuussa samana vuonna. Tekstiin sisältyi epämääräisesti muotoiltu seitsemäs artikla tukitoimista, joihin olisi ryhdyttävä mikäli sopimusvaltio joutui joltakin taholta tulevan provosoimattoman

hyökkäyksen uhriksi. Sillä tarkoitettiin käytännössä Neuvosto-Venäjää, mutta sitä voitiin myös tulkita tueksi Puolalle Saksaa vastaan. Holstia arvosteltiin ankarasti sekä oikealta että vasemmalta hänen palattuaan Varsovan konferenssista. Presidentti Ståhlberg tosin hyväksyi hänen toimensa, mutta pääministeri Vennola otti etäisyyttä ja ajoi läpi päätöksen sopimuksen viemisestä eduskuntaan ilman kiistanalaista seitsemättä artiklaa. Kun eduskunta oli antanut epäluottamuslauseen Holstille koko hallitus erosi.

Holsti tuli vuonna 1936 uudestaan ulkoasiainministeriksi. Häntä arvosteltiin jo silloin jonkun verran kotimaassa. Todella kestävämpään tilanteeseen hän joutui sen jälkeen kun kerrottiin, että hän oli Genevessä syyskuussa 1938 – ilmeisesti alkoholin vaikutuksen alaisena – nimittänyt Hitleriä “hulluksi koiraksi” ja Mussolinia “syfiliittiseksi italialaiseksi”. Berliinissä tämä aiheutti niin voimakkaan suhteiden jäädyttämisen, että Holsti katsoi olevansa pakotettu pyytämään eroa marraskuussa 1938.

Rolf Wittingistä ulkoasiainministerinä vuosina 1941–1943 voitaneen sanoa, että hän tuli eduskunnassa yhä kiistanalaisemmaksi mitä pitempään sota jatkui, koska häntä pidettiin saksalaisystävällisenä; hänen oma puolueensa, ruotsalainen kansanpuolue, ei ollut edes lainkaan hyväksynyt häntä edustajakseen hallituksessa. Ärtymystä aiheutti esimerkiksi Wittingin repliikki eduskunnan ulkoasiainvaliokunnassa että hänen on pidettävä joitakin asioita salaisina, koska hän ei luottanut valiokunnan jäseniin. Mitään luottamusäänestystä ei tullut, mutta vuoden 1943 presidentinvaalin jälkeen oli selvää, että Witting ei enää voisi kuulua hallitukseen.

Myös Wittingin seuraaja Henrik Ramsay joutui luottamuskriisiin oman puolueensa ja rauhanopposition kanssa sodan loppuvaiheessa, mutta kriisi jäi lyhytaikaiseksi, koska jo runsaan kuukauden kuluttua hänen tilalleen tuli Carl Enckell ammattiministerinä.

Toisen maailmansodan jälkeiseltä ajalta on vaikea löytää esimerkkejä tilanteista, joissa ulkoasiainministerin toiminta olisi ollut poliittisesti kiistanalaista. On tosin ollut joitakin toisenlaisia luottamuskriisejä, missä vaakalaudalla ei ole ollut kysymys ministerin parlamentaarisesta kannatuksesta. Sen sijaan presidentin luottamus ministeriä kohtaan on ollut keskeinen.

- Suomen suhteita Neuvostoliittoon koskevan “yöpakkasen” aikana syksyllä 1958 hallituskriisi alkoi siitä, että ulkoasiainministeri Johannes Virolainen pyysi eroa joulukuun 4 päivänä. Hänen jälkeensä tuli eronpyyntö muilta maalaisliittolaisilta ministereiltä ja lopuksi koko hallitukselta.

- Kun ulkoasiainministeri Väinö Leskinen vauhdikkaassa seurustelussa pohjoismaiden ulkoministerikokouksessa Kööpenhaminassa syyskuussa 1971 ennen aikaisesti paljasti tiedon Suomen suunnittelema “Saksan-paketista”, oli seurauksena se, että presidentti Kekkonen pyysi ministeriltä valmiiksi allekirjoitetun eroanomuksen, jossa vain päivämäärä jätettiin avoimeksi. Presidentti oli täten valmis käyttämään eroanomusta, jos sattuisi tulemaan lisää alkoholiin liittyviä välikohtauksia. Leskinen jatkoi kuitenkin ministerinä melkein kaksi kuukautta myöhemmin tapahtuneeseen hallitusvaihdokseen saakka.

- Hallitusta muodostettaessa syksyllä 1976 olisi Ahti Karjalainen mielellään tullut jälleen ulkoasiainministeriksi seitsemännen kerran, mutta Kekkonen valitsikin Keijo Korhosen. Kun hallitusta muodostettiin uudestaan yhdeksän kuukautta myöhemmin Korhonen joutui

kuitenkin lähtemään, koska Kekkonen oli saanut sen käsityksen, että Korhonen ei tullut toimeen venäläisten kanssa.

- Tuorein erikoinen tapaus on tietenkin Ilkka Kanervan ero tänä vuonna. Se on nyt niin tunnettu ja ajallisesti lähellä, että en aio ryhtyä sitä tässä ruotimaan. Totean vain, että ratkaiseva merkitys tässä tapauksessa oli ministerin oman puolueen kannanotolla. Ilman oman puolueen luottamusta ministerinä ei voinut jatkaa.

Viime aikoina on korostunut sellainen ilmiö, että media kohdistaa entistä enemmän huomiota myös hallituksen jäsenten henkilökohtaiseen käyttäytymiseen virkatehtävien ulkopuolella. Välillisesti julkisella huomiolla voi tietenkin olla poliittisia seurauksia. Niinpä tasavallan presidentti on lausunut, että ministereiltä olisi toivottava "säällistä" käytöstä. Sama toivomus voidaan varmasti kohdistaa myös virkamiehiin. Ongelman aiheuttaja on usein ollut alkoholi, niin kuin olen jo todennut esimerkiksi Holstin ja Leskisen tapauksissa. Vastapainoksi voidaan todeta, että on ollut myös johdonmukaisesti täysraittaita ulkoasiainministereitä kuten Väinö Voionmaa ja Johannes Virolainen. Kieltolain aikana kaikki kuuluivat tietysti tähän ryhmään ainakin kotimaassa.

Euroopan Unionin jäsenyys alkaen vuoden 1995 alusta on asettanut uusia vaatimuksia kaikille hallituksen jäsenille. Ei ainoastaan ulkoasiainministerin vaan kaikkien ministerien odotetaan olevan valmiit seurustelemaan ja ylläpitämään suoria yhteyksiä Unionin muissa maissa oleviin virkaveljiin tai -sisariin. Matkoja ja eurooppalaisia ministerikokouksia on tiheään. Suomella on EU:n aikana ollut vakaita enemmistöhallituksia, jotka ovat istuneet eduskuntavaalista seuraavaan vaaliin. Uusi perustuslaki vuodelta 2000 on antanut pääministerille EU-politiikan johdon. Varsinkin EU-politiikan takia on enemmän säännöllisiä kosketuksia pää- ja ulkoasiainministerin taholta eduskunnan, tiedotusvälineiden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Ulkopoliitiikan parlamentarisoituminen on siis vahvistunut.

Kuva 2000-luvun ulkoasiainministeristä Suomessa alkaa piirtyä näkyviin. Tavallisesti hän on sopivaan ikään tullut arvovaltainen poliitikko. Ellei hänellä alusta lähtien ole poliittista arvovaltaa, hän joutuu sen omatoimisesti hankkimaan. Useimmiten hänellä on aikaisempaa hallituskokemusta, ja hänellä on todennäköisesti vaaleissa äänestäjiltä saatu valtakirja. Hän on myös riittävästi sivistynyt ja kielitaitoinen voidakseen estoitta liikkua kansainvälisissä ympyröissä. Ilman ulkopoliittikaan kohdistuvaa mielenkiintoa ja tiettyä perusasioiden tuntemusta ministeri ei pärjää. Vielä voidaan lisätä toivomuksia ministerin muiden henkilökohtaisten ominaisuuksien osalta, esimerkiksi kykyä tulla hyvin toimeen poliitikkojen, virkamiesten ja journalistien kanssa. Lisäksi tarvitaan varmasti hyvä terveys ja fyysistä kestävyyttä. Kaikki ministerit ovat kuitenkin erilaisia, niin kuin demokratiassa voidaan odottaa. Tässä hengessä toivotan nykyiselle ulkoasiainministerille menestystä ja hyvää jatkoa.

Suomen ulkoasiainministerien omasta virkakaudestaan kirjoittamia muistelmia

Leo Ehrnrooth, Från ett skiftesrikt liv. Söderströms. Helsingfors 1947.

Otto Stenroth, Ett halvt år som Finlands första utrikesminister.

Väinö Tanner, Olin ulkoministerinä talvisodan aikana. Tammi. Helsinki 1951.

K.G. Idman, Diplomatminnen 1919–1927. Hågkomster från vår självständighets
begynnelsekedde. Söderströms. Helsingfors 1954.