Tampereen yliopisto

Mikko Hautanen

IMPROVISOITUA DIPLOMATIAA

Vastaitsenäistyneen Suomen diplomaattinen edustus Lontoossa 1918–1919

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

Pro gradu –tutkielma

Huhtikuu 2020

TIIVISTELMÄ

MIKKO HAUTANEN: Improvisoitua diplomatiaa. Vastaitsenäistyneen Suomen diplomaattinen edustus Lontoossa 1918–1919
Pro gradu –tutkielma, 80 s., 14 liites.
Tampereen yliopisto
Historia
Huhtikuu 2020

Tässä tutkielmassa selvitän, minkälaisessa roolissa Suomen ensimmäiset edustajat Lontoossa toimivat suomalaisen diplomatian järjestämisessä. Samalla selvitän, miten Suomen ulkopoliittinen kokemattomuus vaikutti diplomatian ensiaskeliin ja miten kokemattomuus tuli esille. Suomella ei ollut ollut virallista omaa ulkopolitiikkaa ensin Ruotsin ja sitten Venäjän vallan aikana. Ulkopoliittisen linjan valitsemisessa ei ollut valmiita suuntaviivoja tai perinteitä. Suomella ei siten ollut myöskään omaa diplomaattikuntaa.

Tutkimuksessa hyödynnetään teoreettisena ja metodologisena viitekehyksenä agenttiteoriaa. Agenttiteoriassa perehdytään toimeksiantajan ja velvoitetun vuorovaikutusta. Agenttisuhde syntyy kahden tai useamman tahon välille, kun yksi tahoista valjastetaan ajamaan toimeksiantajan tavoitteita. Historiantutkimuksesta ei löydy esimerkkiä, jossa agenttiteoriaa olisi hyödynnetty tutkimuksen teoreettisena kehyksenä. Sen sijaan aikaisempi diplomatiaa käsittelevä tutkimus on hyödyntänyt agenttiteoriaa, mikä antaa tartuntapintaa myös omalle tutkimukselleni.

Suomen ulkopoliittista kokemattomuutta voidaan reflektoida agenttiteorian avulla. Ensimmäiset diplomaattikunnat lähetettiin maailmalle ilman tarkkaa ohjeistusta. Perimmäisenä tarkoituksena oli Suomen itsenäisyyden tunnustamisen saavuttaminen. Näin löyhä mandaatti oli omiaan vaikeuttamaan ensimmäisten diplomaattien työskentelyä maailmalla. Toiminta nojautui hyvin useasti improvisaatioon henkilökohtaisten näkemysten ja uskomusten perusteella siitä, mikä olisi Suomelle parasta.

Tutkimus on rajattu ajallisesti käsittelemään aikaväliä valtuuskunnan saapumisesta tammikuussa 1918 Britannian Suomen itsenäisyyden tunnustamiseen toukokuussa 1919. Tutkimukseni primäärilähteet muodostuvat pääosin Lontoossa Suomen edustajana toimineen Holstin raporteista joita hän kirjoitti Suomeen ja niiden liitteistä. Suomalaisten virkamiesten kirjoittamien sähkeiden vastapainoksi tutkielmaan on haettu myös brittiläistä näkökulmaa. Tutkielmassa on analysoitu vuosien 1918 ja 1919 Britannian ylä- ja alahuoneen kokousten pöytäkirjoja. Koska Suomea koskevia mainintoja on pöytäkirjoissa vähän, on lähteiden pääpaino Holstin ja Donnerin raporteissa.

Tunnusomaista Suomen ulkomaanedustuksen kehittämiselle itsenäisyyden alussa oli, että eri tahoilla ulkomailla suoritettiin järjestelyjä, joihin Vaasan senaatin valvonta ja ohjaus tuli monesti ulottumaan vasta jälkikäteen. Tämä oli seurausta hitaista kulkuyhteyksistä mutta myös Suomen ulkomaanasiainhallinnon kokemattomuudesta ohjeistaa diplomaatteja. Suomen ulkoasiainhallinnon alun järjestäytymättömyyttä kuvastaa Rudolf Holstin asema ja toiminta Lontoossa. Holsti sai toimia Britanniassa jokseenkin senaatin unohtama aina syksyyn 1918 asti. Holstin toiminnalle oli tunnusomaista, ettei hän jättänyt Britannian ulkoministeriöitä epätietoiseksi henkilökohtaisista näkemyksistään. Toiminta nojautui hyvin useasti henkilökohtaiseen näkemykseen ja uskomukseen siitä, mikä kunakin hetkenä olisi Suomelle parasta.

Holstin toiminta Lontoossa vuosina 1918–1919 osoittaa, että henkilökohtaisilla asenteilla oli huomattava osuus ulkopolitiikkaa ja diplomatiaa muotoiltaessa. Suomen ulkoasiainhallinnossa tapahtui suunnanmuutos vuoden 1918 loppusyksyllä. Kun Saksan tappio oli vääjäämätön, ulkopoliittinen mielenkiinto suuntautui kohti länsiliittoutuneita ja Lontoota. Samalla mielenkiinto myös Holstin toimintaa kohtaa lisääntyi. Mielenkiinnon lisääntyessä Holstille annettu ohjeistus muuttui järjestelmälliseksi. Kaiken tuloksena Suomen asema itsenäisenä valtiona alkoi vakiintua. Tämä oli uusi tilanne, joka oli perustana Suomen ja länsivaltojen välisille suhteille ensimmäisen maailmansodan jälkeisessä eurooppalaisessa valtiojärjestelmässä.

Avainsanat: agenttiteoria, diplomatia, mandaatti, Britannia, Lontoo, Holsti, Donner,

SISÄLLYSLUETTELO:

1. JOHDANTO 1
   1.1. Diplomatian järjestämisen lähtökodat 1
   1.2. Tutkimuskysymys 3
   1.3. Teoreettinen viitekehys 4
   1.4. Tutkimuksen relevanssi ja aikaisempi tutkimus 10
   1.5. Lähteet ja metodi 13
   1.6. Tutkielman rakenne 15

2. SUOMEN POLITIIKAN ENSIASKELEET 16
   2.1. Ulkopolitiikan järjestäminen 16
   2.2. Suomen ulkopolitiikan mielentila ja alkuongelmat 21
   2.3. Kokematon diplomaattikunta 25

3. LONTOON EDUSTUSTON JÄRJESTÄYTYMINEN 30
   3.1. Rudolf Holsti 30
   3.2. Konsuliasioiden järjestäminen 34
   3.3. Lontoon edustusto kasvaa luvatta 37
   3.4. Lehdistösuhteiden järjestäminen 39
   3.5. Löyhä mandaatti vaatii improvisaatiota 40
   3.6. Mannerheim saapuu Lontooseen 46

4. LONTOON EDUSTUSTON DIPLOMAATTINEN AGENDA 49
   4.1. Diplomaattisuhteiden luomista 49
   4.2. Suhteet Britanniaan huononevat entisestään 53
   4.3. Eugen Wolff vangitaan 58
   4.4. Kuningaskysymys 59
   4.5. Kansan, senaatin vai Holstin diplomatiaa? 61

5. SUUNNANMUUTOS – ITSENÄISYYS TUNNUSTETAAN 64
   5.1. Saksalaismielisen politiikan pakotettu loppu 64
   5.2. Huomio kiinnittyy Lontoon edustustoon 66
   5.3. Ossian Donner Suomen edustajaksi Lontooseen 70
   5.4. Saksan tappion aiheuttama Suomen ulkopolitiikan suunnanmuutos 72
   5.5. Britannia tunnustaa Suomen itsenäisyyden 74

6. KESKEISET TUTKIMUSTULOKSET 77

LÄHTEET JA KIRJALLISUUS: 81

LIITE 1: Aikajana 6.12.1917 - 7.5.1919 86

LIITE 2: Hallitukset aikajärjestyksessä 27.11.1917 - 15.8.1919 88

LIITE 3: Raportit Lontoosta Suomeen 1.2.1918 - 7.5.1919 89

LIITE 4: Sähkeitä Helsingistä Lontooseen 12.3.1918 - 7.5.1919 96

1. JOHDANTO

1.1. Diplomatian järjestämisen lähtökodat

Joulukuun 6. päivänä 1917 Suomen eduskunnassa äänestettiin itsenäisyyden puolesta äänin 100–88.[1] Annetun itsenäisyysjulistuksen jälkeen senaatti pyrki mahdollisimman nopeasti hankkimaan ulkovaltojen tunnustukset Suomen itsenäisyydelle. Tätä tarkoitusta varten eri maihin määrättiin valtuuskuntia. Britanniaan[2], Ranskaan, Espanjaan, Portugaliin ja Italiaan lähetettiin Lontoossa toimittajana vuosina 1909–1911 työskennellyt nuorsuomalaisen puolueen kansanedustaja Rudolf Holsti, liikemies Eugen Wolff ja asianajaja Lorenzo Kihlman.[3]

Suomen ulkopolitiikan lähtökohdat eivät heti itsenäistymisen jälkeen olleet helpot. Suomella ei ollut ollut virallista omaa ulkopolitiikkaa sen paremmin Ruotsin kuin myöhemmin Venäjän vallankaan aikana. Ulkopoliittisen linjan valinnassa ei ollut valmiita suuntaviivoja tai perinteitä. Suomella ei myöskään ollut omaa diplomaattikuntaa. Toisaalta Suomella oli kuitenkin valmis hallinnollinen ja taloudellinen järjestelmänsä, joka monilta muilta ensimmäisen maailmansodan aikana itsenäistyneiltä valtioilta puuttui.[4]

Kun tuli aika kääntyä ulkovaltojen puoleen tunnustusten hankkimiseksi, oli senaatin esitettävä eduskunnan olleen yksimielinen itsenäisyysjulistuksesta päätettäessä. Tosiasiassa pyrkimys irrottaa Suomi Venäjästä nojautui erityisesti porvarilliseen tahdonilmaisuun vasemmiston suhtautuessa siihen varauksella. Tilannetta kuvasi Svinhufvudin kirjelmä, jossa tähdennettiin ulkomaiden hallitusten tietoon saatettavaksi, että itsenäisyysjulistuksen periaatteelliseen puoleen nähden kaikki eduskuntaryhmät olivat yksimielisiä.[5]

Suomi oli itsenäiseksi julistautuessaan vuonna 1917 ensimmäinen uusi valtio maailmansodan aikana. Tosin sisällissota heti itsenäistymisen jälkeen herätti epäluuloa Suomen valtiollisesta kypsyydestä. Uusi valtio kuitenkin selvisi sisäisestä kriisistä kohtuullisen nopeasti. Muista uusista valtioista poiketen Suomi pystyi rakentamaan yli vuosisadan pituisen autonomisen kautensa aikana luotujen valtio- ja hallintoelimien perustalle. Suomessa oli oma hallitus (senaatti), yhtäläiseen äänioikeuteen perustuva kansanedustuslaitos sekä keskus- ja

[1] Paasivirta 1957, 20.
[2] Käytän yksinkertaistuksen vuoksi tutkimuksessa termiä Britannia. Virallinen nimi on Iso-Britannia.
[3] Pietiläinen 1986, 267.
[4] Pietiäinen 1992, 252.
[5] Paasivirta 1957, 22.

paikallishallinnon elimet. Suomelta kuitenkin puuttui sellainen oma vuosisatoja pitkä tunnettu historia kuin esimerkiksi Puolalla oli. Puola oli ollut itsenäinen valtio vuosisatojen ajan. Suomella oli toisaalta omaa omintakeista historiaa, ja kansallista kulttuuria oli pyritty korostamaan erityisesti vuoden 1899 venäläistämispyrkimyksistä lähtien. Näin Suomen asema autonomisena osana Venäjää oli saanut osakseen huomiota ulkomailla.[6]

Korhosen mukaan Suomen ulkopolitiikan synty oli tulosta kahden perusehdon toteutumisesta. Ensimmäinen oli Suomi-tietoisuus. Tällä tarkoitettiin ajatusta siitä, että tietyllä maantieteellisellä alueella asuvat ihmiset muodostavat oman ryhmänsä, joka on yhtä kuin kansakunta.[7] Tämän käsityksen myötä suomalaiset oli erotettavissa toisista kansakunnista niiden pysyviä ominaispiirteitä ja erityisiä elinolosuhteita vertaamalla. Suomi-tietoisuutta rakennettiin vähitellen 1700-luvulta lähtien, jonka jälkeen se jatkoi hidasta kehittymistään. Toinen edellytys ulkopolitiikan synnylle oli Suomen muodostuminen erilliseksi poliittiseksi yksiköksi. Vuosina 1808–1809 käyty Suomen sota teki Suomesta oman poliittisen maantieteellisen yksikkönsä. 377 000 neliökilometrin ja 1,1 miljoonan asukkaan maa-alueena Suomi muodostui yllämainitun määritelmän mukaiseksi kansakunnaksi – tosin vielä tässä vaiheessa Venäjän vallan piirissä.[8]

Ruotsin vallan aikana Suomella ei ollut varsinaista päätäntävaltaa ulkoasioiden hoitamista koskevissa päätöksissä. Tilanne oli samanlainen myös vuoden 1809 jälkeen kun Suomesta tuli osa Venäjän valtakuntaa. Suomen autonominen asema ei koskenut ulkopolitiikan päätöksiä. Kansainvälisen oikeuden silmissä Suomi oli osa Venäjää ja kuului siten sen hallinnon alle. Alistussuhde tuli näkyviin esimerkiksi siten, että kauppalippu ja passi olivat Suomessa samat kuin Venäjällä. Keisarin Venäjää koskevat kansainväliset sopimukset sitoivat myös Suomea. Ne julkaistiin osana Suomen asetuskokoelmaa.[9]

Suomen politiikassa oli keskitytty vain sisäpoliittisiin kysymyksiin, ja kansainväliset kysymykset olivat pysyneet vieraina. Edes politiikkaan aktiivisesti osallistuvat, eivät omanneet kokemusta politiikan kansainvälisistä kysymyksistä. Tosin suomalaisten sortokauden aikana ulkomailla harjoittamaa propagandaa voidaan pitää jonkinlaisena poliittisena edustamisena. Kokemattomuus oli nähtävissä suurvaltapolitiikan huonossa tuntemuksessa ja erityisesti

[6] Paasivirta 1987, 152.
[7] Korhosen väittämä on linjassa Kanniston esittämän kanssa. Katso tämän tutkielman sivu 17.
[8] Korhonen 1968, 9.
[9] Paasivirta 1968B, 11.

taitamattomuudessa eritellä suurvaltapolitiikan suuria kysymyksiä. Itsenäistymiseen liittyvät tapahtumat tulivat näin ollen avaamaan suomalaiselle politiikalle aivan uudenlaisen alueen.[10]

Eräänlaista ulkomaista edustamista ja konsulitoimintaa hoiti Suomen valtionsihteerin virasto Pietarissa. Ministerivaltiosihteerin tehtävänä oli esitellä keisarille Suomea koskevat asiat, jotka oli alistettu keisarin päätettäväksi. Valtionsihteerin virasto siis toimi linkkinä Suomen ja emämaan Venäjän välillä. Valtionsihteerin virastossa toimi myös Suomen passivirasto ja virastosta käsin hoidettiin suomalaisten konsuliasioita.[11]

Krimin sodan (1853–1856) jälkeen Suomella oli pyrkimyksiä perustaa edustustoja erityisesti talousasioita hoitamaan. Näiden edustustojen tarkoituksena oli kehittää Suomen ulkomaankauppaa sijoittamalla omia suomalaisia kauppa-asiamiehiä merkittäviin ulkomaisiin keskuksiin. Siihenastiset kauppajärjestelyt olivat voimakkaasti riippuvaisia ulkomaisista välimiehistä, jotka valtakirjan perusteella välittivät kaupantekoa veloittaen siitä palkkion. Lisäksi suomalaisten vienninharjoittajien kaupallisessa informoinnissa oli paljon toivomisen varaa. Tarkoituksena oli luoda suhteita henkilöihin, jotka vakinaisesti ulkomailla oleskelevina voisivat antaa asiantuntija-apua suomalaisille liikemiehille ja ylipäätään edistää suomalasten omatoimisuutta läntisillä markkinoilla. Nämä pyrkimykset eivät lopulta koskaan materialisoituneet.[12]

1.2. Tutkimuskysymys

Tässä tutkielmassa tarkastelen:

1. Miten Suomen edustajat ulkomailla rakensivat Suomen diplomatiaa välittömästi itsenäistymisen jälkeen?
2. Kuinka paljon liikkumavaraa ensimmäisillä edustajille oli tehtävässään ja miten he sitä käyttivät?

Analysoin tätä kysymystä tarkastelemalla erityisesti Rudolf Holstin ja hänen seuraajansa Ossian Donnerin toimintaa heidän järjestäessään Suomen Lontoon diplomaattista edustustoa vuosina 1918 ja 1919.

[10] Paasivirta 1968A, 72.
[11] Ulkoasioidenjärjestäminen, Ulkoministeriö.
[12] Paasivirta 1968B, 20–22.

Keskeistä tutkimuksessani on siirtyminen alkuaikojen improvisoidusta diplomatiasta, jota leimasi aatepohjaisuus ja ulkopoliittinen kokemattomuus, kohti vakiintuneempaa diplomatiaa. Tutkimukseni tukeutuu agenttiteoriaan, jonka avulla voin analysoida Suomen edustajien toimintaa kotimaansa ja asemamaansa välissä. Tämän tutkimuksen tapausesimerkkinä on käytetty Suomen Lontoon edustustoa ja erityisesti Rudolf Holstin toimintaa siellä. Rudolf Holstin toiminta korostuu erityisesti siitä syystä, että hän oli järjestämässä Lontoon diplomaattista edustustoa sen alkuaikoina ja toimi Suomen edustajana lähes koko tutkimuksen analysoitavana aikakautena. Lähdeaineistona on käytetty Lontoon edustustosta Suomen senaatille lähetettyjä kirjeitä.

Koska Rudolf Holsti liittyy Lontoon edustuston alkuaikojen toimintaan niin vahvasti, tutkimus sisältää henkilöhistoriallisia piirteitä. Näihin liittyvät oleellisesti kysymykset yksilön ja yhteiskunnan suhteista sekä yksilön vaikutusmahdollisuuksista historiassa. Tämän tutkimuksen kohdalla kysymys on nimenomaan vaikutusmahdollisuuksista Suomen diplomaattisen toiminnan järjestelemisestä. Siksi on tärkeää ymmärtää myös henkilön persoonaa. Ei ole riittävää, että taustoitetaan vain henkilön poliittisia pyrkimyksiä, tavoitteita, aatteita ja katsomuksia, vaan tutkimuksessa on pyrittävä saamaan selville, mitä tietyt toimet ovat henkilölle merkinneet, miltä kannalta hän on niihin tarttunut ja mihin hän on niillä tähdännyt.[13] Koska Holsti on niin merkittävä henkilö Lontoon edustuston toiminnan järjestäjänä, on hänen toiminnallaan tutkimuksessa merkittävä osa.

1.3. Teoreettinen viitekehys

Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä käytän agenttiteoriaa, joka soveltuu tutkittavaan aiheeseen erinomaisesti. Agenttiteoriassa perehdytään toimeksiantajan ja velvoitetun vuorovaikutusta. Agenttisuhde syntyy kahden tai useamman tahon välille, kun yksi niistä valjastetaan ajamaan toimeksiantajan tavoitteita. Näin ollen syntyy sopimus agentin ja päämiehen välille. Esimerkkejä agentti–päämies -suhteesta löytyy kaikkialla: lääkäri–potilas, lakimies–asiakas, kansanedustaja–äänestäjä, suurlähettiläs–kotimaa, virasto–asukas, lobbaaja–eturyhmä, lapsi–aikuinen, konsultti–asianomistaja ja opettaja–oppilas. Lista on loputon. Voidaan sanoa, että kaikki tekevän tahon ja toimeksiantajan väliset suhteet ovat esimerkkejä agentti–päämies -suhteen kaltaisesta sopimisesta. Samalla tavalla voidaan sanoa, että

[13] Hakosalo, Jalagin, Junila & Kurvinen 2012, 375–377.

valtiovallan ja väestön välillä oleva suhde on esimerkki agenttisopimisesta. Useat sosiaalisen kanssakäymisen interaktiot ovat esimerkkejä agentti–päämies -sopimisen erilaisista variaatioista. Me emme vain tule niitä ajatelleeksi, sillä ne ovat osa tavallista arkea.[14]

Agenttiteoria on nykyisin yksi käytetyimmistä ja lainatuimmista teorioista. Kyseessä on teoria, joka tutkii sopimussuhdetta, jossa yksi taho toimii toisen tahon puolesta.[15] Agenttiteorian keskiössä on agenttisuhde, jossa päämies delegoi työtä toiselle osapuolelle, agentille. Agenttisuhteessa saattaa esiintyä ongelmia, jotka aiheutuvat päämiehen ja agentin eriävistä intresseistä. Pittsburghin yliopiston liiketalouden ja kansainvälisten suhteiden professori Barry Mitnick määrittää sopimuksen siten, että sen seurauksena molemmilla osapuolilla on sitoumus toimia yhteisesti sovitun järjestyksen mukaan yhdessä sovitun tavoitteen saavuttamiseksi.[16] Sopimukseen kuitenkin liittyy kolme keskeistä mahdollista ongelmaa. Miten osapuolet suhtautuvat riskeihin? Onko osapuolilla mahdollisesti ristiriitaiset tavoitteet? Kuinka paljon resursseja agentin valvontaan tulee suunnata? Stanfordin yliopistossa liiketalouden professorina toimiva Kathleen Eisenhardt nostaa esille kaksi ongelmaa, joita agenttiteoria käsittelee. Ensinnä päämiehellä ja agentilla saattaa olla toisistaan poikkeavat halut ja tavoitteet. Toisaalta, mitä ovat ne päämiehelle aiheutuvat kustannukset, joita hänelle aiheutuu varmistuakseen siitä, että agentti toimii hänen tavoitteidensa mukaisesti. Ongelmana on se, ettei päämies voi olla varma, että agentti toimii sen etujen mukaisesti. Agentti saattaa myös toimia vain osittain päämiehen edun maksimoimiseksi.[17]

Päämiehen ongelmana siis on, kuinka motivoida ja siten ohjata agentti toimimaan juuri päämiehen halujen mukaisesti. Rationaalisesti toimiva agentti saattaa haluta toimia päämiehen ohjeiden vastaisesti maksimoidessaan omaa hyötyään. Motivointi voi tapahtua esimerkiksi palkitsemisen, myötätunnon tai rankaisemisen muodossa. Ohjaus saattaa toimia myös siten, että päämies jakaa omien hyötyjensä saavuttamiseen tarvittavan informaation agentin kanssa samalla ohjaten agentin toimintaa halujensa mukaan. Agentin ongelma puolestaan on, kuinka suhtautua päämiehen ja omien preferenssiensä ristiriitaan. Agentin toiminta todennäköisesti sisältää jonkinasteisen kompromissin päämiehen ja agentin tavoitteiden välimaastossa.[18]

[14] Ross 1973, 134 & Mitnick 1976, 1.
[15] Mitnick 1976, 2.
[16] Mitnick 1976, 16-17.
[17] Eisenhardt 1989, 58-59 & Adriaensen & Delreux 2017, 3.
[18] Mitnick 1976, 33-34.

Keskeiset organisaation järjestelyä koskevat säännöstöt ja sopimukset koskevat sitä, miten päätöksenteko organisaatiossa on järjestetty. Nämä järjestelyt erottavat Eugene Faman[19] ja Michael Jensenin mukaan organisaatiot toisistaan ja määrittävät sen, miksi vuosien saatossa toiset organisaatiot onnistuvat ja toiset taas eivät. Agenttisuhteen ongelmat syntyvät, koska sopimukset päämiehen ja agentin välillä eivät ole tarkkoja. Siten myöskään vastuunjako ja toiminta eivät ole aina selviä.[20] Fama ja Jensen esittävät, että kompleksisissa organisaatioissa tieto on sirottunut kaikille tasoille organisaatiota, eikä niinkään ainoastaan organisaation ytimeen. Tästä syystä parhaiden tulosten aikaansaamiseksi, on paras delegoida päätöksenteko sinne, missä tieto on kaikista parasta. Kiteyttäen siis voidaan sanoa, että Faman ja Jensenin suositus on delegoida päätöksenteko agenttitasolle sen sijaan, että päämies kontrolloisi kaikkia päätöksiä.[21]

1980-luvun alussa politiikan tutkijat havaitsivat agenttiteorian mahdollisuudet julkisen hallinnon tutkimisessa. He lainasivat agenttiteoriaa ymmärtääkseen julkisten organisaatioiden järjestämistä, mallia ja toimintaa. Ensimmäiset käytännön esimerkit olivat Yhdysvalloista, jossa agenttiteoriaa käytettiin analysoiminaan kongressin toimintaa lakien säätämisessä. Agenttiteorian valjastaminen kongressin analysoimiseen kirvoitti kansainvälisten suhteiden tutkijat käyttämään teoriaa kansainvälisten organisaatioiden tutkimiseen. Maastrichtin yliopiston politiikan apulaisprofessori Johan Adriaensenin ja Louvainin yliopiston politiikan professori Tom Delreux'n mukaan agenttiteoria on todistanut itsensä käytännölliseksi työkaluksi valtioiden vastuunjaon ymmärtämisessä.[22]

Mitnickin mukaan voidaan sanoa, että politiikan tutkimus on agenttiteorian tutkimusta. Politiikan tutkimus on kiinnostunut valtion hallinnosta. Se tutkii valtion hallinnon vastuun jakamista, kuinka hallinto tapahtuu ja kuinka sen käyttöä seurataan. Kaiken poliittisen vallankäytön edellytys demokraattisissa valtioissa on jonkinlainen mandaatti. Tämä on Mitnickin argumentti sen puolesta, että agenttiteoria on politiikan tutkimuksen ytimessä.[23] Delreux ja Adriaensen kirjoittavat, että päämies–agentti -mallista on tullut suosittu analyyttinen kehys politiikan prosessien tutkimuksessa. Kehys tarjoaa teoreettista ymmärrystä

[19] Eugene Fama on yhdysvaltalainen ekonomisti.
[20] Fama & Jensen 1983, 302-304.
[21] Fama & Jensen 1983, 308 & 322.
[22] Adrianensen & Delreux 2017, 6-7.
[23] Mitnick 1976, 1-2.

syistä, toiminnasta ja seurauksista sekä harkintavallan delegoimisesta poliittisessa ympäristössä.[24]

Diplomaatti on esimerkki julkisen hallinnon päämies–agentti -suhteesta. Diplomaatit toimivat lähettäjävaltioidensa edunvalvojina. Päämiehet palkkaavat agentteja, sillä he eivät itse pysty olemaan läsnä tai ulkoistetulla taholla saattaa olla asiasta parempi tietotaito. Diplomaatit siis toimivat valtioiden edustajina muissa valtiossa toimien kohdemaidensa vallitsevan tilanteen asiantuntijoina.[25] He tekevät päätöksiä tietyn organisaation puitteissa ja tietyissä poliittisissa kehyksissä.

Mandaattia tutkineiden teoreetikoiden mukaan todellinen representaatio tapahtuu vain silloin, kun mandaatti on tiukasti määritelty ja päämiehellä on täysi kontrolli agentin toiminnasta. Vapaan mandaatin kannattajat ovat sitä mieltä, että agenttiteoria toimii puhtaasti vain silloin, kun diplomaatti saa vapaasti toimia parhaansa mukaan. Esimerkkejä kummankinlaisesta toiminnasta on Hallin ja Jönssonin mukaan kautta historian. Tosiasiassa diplomaatille annetut mandaatit ovat molempien ääripäiden välimaastossa. Toisaalta he mainitsevat joidenkin tahojen kokevan nykyisen kaltaisen diplomaatin olevan vain toimihenkilö, joka toimii puhelimen päässä toteuttamassa kotimaan käskyjä.[26]

Itsenäisyys on nykyaikaisen valtion keskeisin olemassaolon käsite. Kanniston mukaan itsenäiset valtiot muodostuvat kansallisista yksiköistä eli kansakunnista. Kansakunta on ajatus omasta ominaislaadusta, jolla erottaudutaan muista kansakunnista. Tämä kansallinen identiteetti on sekä kansakunnan että kansakunnasta johtuvan valtion olemassa olemisen minimiedellytys.[27] Tällainen ajattelun kansakunnasta on tosin nykypäivänä haastettu, sillä suuri osa valtioista ei tarkasti ottaen ole kansallisvaltioita siinä mielessä, että ne muodostuisivat yhdestä kansasta. Suurimmassa osassa valtioita on merkittäviä vähemmistöjä.

Sisä- ja ulkopolitiikka kietoutuvat toisiinsa siinä määrin, että selvän rajan vetäminen niiden välille tuottaa vaikeuksia. Molemmissa on lopulta kysymys eri näkemysten valtataistelusta, jota usein käydään samojen henkilöiden johdolla. Valtioiden välisen politiikan erottaa se, ettei maailmanpolitiikassa esiinny yleisesti tunnustettua ylintä auktoriteettia.[28]

---

[24] Adriansensen & Dlereux 2017, 2.
[25] Hall & Jönsson 2005, 100.
[26] Hall & Jönsson 2005, 101, 105 & 108.
[27] Kannisto 201, 2013.
[28] Nau & Ollapally 4, 2012.

Valtiolle on kansainvälisen politiikan perusyksikkönä siis periaatteellisesti luonteenomaista suvereenisuus, jolla tarkoitetaan riippumattomuutta suhteissa muihin valtioihin. Kuitenkin esimerkiksi itsenäisyydelle tarvittavan virallisen tunnustamisen, maailmajärjestön jäseneksi hyväksymisen ja monien kanssakäymisten virallisten muotojen kautta valtio kuitenkin pyrkii kansanvälisen yhteisön jäseneksi. Tällaisesta kanssakäymisestä esimerkkinä toimii diplomaattinen vaihto. Kanssakäymisen ja vaihdon kautta valtio joutuu samalla sellaiseen riippuvuuteen toisista valtioista, että täydellistä puolueettomuutta on voitu pitää modernissa maailmassa mahdottomana.[29]

Valtioiden voimavarat jakautuvat epätasaisesti, mikä luo puitteet eri valtioiden ulkopoliittisille perustavoitteille. 1900-luvun alkupuolella oli tavallista erottaa kolme perustavoitetta ja ulkopoliittista yleislinjaa. Imperialistinen ulkopolitiikka pyrki saavutetun valta-aseman laajentamiseen. Status quo -politiikan[30] tavoitteena oli säilyttää vallitseva tilanne. Itsenäisyyden saavuttamisen tavoitteena oli imperialistisista valtioista vapautuminen.[31] Tämän tutkimuksen painopiste on itsenäisyyden saavuttamisen analysoinnissa.

Mitnick tunnistaa kahdenlaista sopimustyyppiä ulkohallinnon (päämies) ja diplomaatin (agentti) välillä sen mukaan, millainen mandaatti diplomaatilla on.[32] Mandaatti voi olla rajattu vain lähettävän maan ulkohallinnon tiukkojen sääntöjen mukaan. Mandaatti voi olla myös löysä siten, että diplomaatille annetaan vapaudet käydä neuvottelut ja huolehtia sopimusjärjestelyistä kulloinkin parhaiten katsomansa tavan mukaan. Hall ja Jönsson kutsuvat eri mandaatteja termeillä ehdoton mandaatti ja vapaa mandaatti. Tyypillisesti mandaatti on sitä painavampi, mitä kokeneempi lähettiläs on. Nuoremmat diplomaatit ovat ”lähetettyjä” kun taas vanhemmat diplomaatit ovat ”velvoitettuja”. Mandaatti on yhteydessä agenttiteorian kontrollin ajatukseen. Mitä löyhempi mandaatti, sitä pienempi on päämiehen suorittama valvonta agentin toiminnan kontrolloimiseksi.[33]

Corneliu Bjola[34] ja Markus Kornprobst[35] kuvaavat diplomatian olevan institutionalisoitunutta kommunikaatiota kansainvälisesti järjestäytyneiden ja tunnustettujen tahojen kesken. Tämä kuvaus sisältää kolme ehtoa. Ensinnäkin diplomatia on kommunikaatiota. Toiseksi

[29] Noponen 1969, 91; Brown & Ainley 2005, 3 & 9.
[30] Status quo –termillä tarkoitetaan vallitsevaa tilaa, jossa ei ole muutosta. Status quo on siten vastakohta tilanteelle, jossa tapahtuu laajoja radikaaleja muutoksia.
[31] Noponen 1969, 92.
[32] Mitnick 1976, 9-11.
[33] Hall & Jönsson 2005, 100-101.
[34] Corneliu Bjola on Oxfordin yliopiston diplomaattisen tutkimuksen professori.
[35] Markus Kornprobst on Wienin diplomaattisessa akatemiassa toimiva kansainvälisten suhteiden professori.

diplomaattisen kommunikaation kautta tunnustetaan toisen osapuolen olemassaolo. Kolmanneksi diplomatian avulla pyritään jonkin tavoitteen saavuttamiseksi. Tätä voi olla esimerkiksi itsenäisyyden tunnustaminen, turvallisuuspolitiikka tai kaupan edistäminen. Diplomaattinen kommunikaatio tapahtuu erityisesti representaation, viestinnän, neuvottelun ja puheen avulla.[36]

Hall ja Jönsson esittävät kommunikaation olevan jopa niin suuri osa diplomatiaa, että diplomatian voidaan sanoa olevan säännelty prosessi kommunikaatiota. Tämä kommunikaatio esiintyy diplomatiassa sanallisessa ja sanattomassa kommunikaatiossa. Diplomaatit toimivat kotimaan silminä ja korvina mutta toisaalta myös äänitorvina ulkomailla. Diplomatian kehittyminen on johtanut myös diplomaattisen kielen kehittymiseen. Diplomaattinen kieli mahdollistaa valtiorajojen ja kulttuurit ylittävän kanssakäymisen väärinymmärrykset minimoiden. Hall ja Jönsson kiteyttävät, että diplomaattisessa kommunikaatiossa on tapana pidättäytyä sanomasta liikaa tai liian vähän, sillä jokainen viesti, nyanssi tai tarkoitus on vastapuolen analyysin kohteena.[37]

Oppikirjat usein esittävät, että representaatio eli edustaminen on diplomatian keskeisin tehtävänä. Tämä johtaa diplomaattisissa tehtävissä toimivien ongelmaan siitä, että heillä on kaksi eri henkilöllisyyttä: diplomaattien oma luontainen henkilöllisyys ja se, mitä he kotimaan edustajina esittävät kansainvälisen politiikan areenalla. Tätä ongelmaa on tavattu tulkita agentti-teoriaa hyödyksi käyttäen.

Diplomatiassa tätä representaation kysymystä voidaan lähestyä mandaatti-käsitteen avulla. Mandaatilla tarkoitetaan edustajalle annettua valtuutusta. Diplomaateille voidaan antaa vapaa mandaatti, joka käytännössä tarkoittaa sitä, että diplomaateille annetaan täysin vapaat kädet toteuttaa parhaaksi näkemäänsä politiikkaa. Toinen ääripää on rajoitettu mandaatti. Rajoitettu mandaatti sanelee ne rajat, joita diplomaatin tulee noudattaa edustamansa valtionhallinnon tavoitteen saavuttamiseksi. Nämä erilaiset mandaatit sanelevat ne rajat, joiden puitteissa diplomaatin tulee toimia.[38]

[36] Bjola & Kornprobst 2013, 21.
[37] Hall & Jönsson 2006, 67–68 & 72.
[38] Bjola & Kornprobst 2013, 101–110.

1.4. Tutkimuksen relevanssi ja aikaisempi tutkimus

Tutkimukseni kuuluu kansainvälisten suhteiden, diplomatian ja poliittisen historian piiriin. Nyyssönen ja Metsälä korostavat historiallisen tutkimuksen merkitystä kansainväliselle politiikalle. Heidän mukaansa useat tutkijat ovat viime aikoina korostaneet historiantutkimuksen tuottaman tiedon tärkeyttä kansainvälisen politiikan teorianmuodostukselle. Historia ja historiantutkimus ovat aina olleet olennaisena osana kansainvälistä politiikkaa. Viime aikoina on alettu puhua historiallisesta käänteestä kansainvälisessä politiikassa.[39] Samaan aikaan historiatutkimus diplomatian alalla on ollut kuihtumassa.[40] Tästä syystä diplomatiaa käsittelevälle tutkimukselle on tilausta.

Kirjallisuutta suomalaisen diplomatian alkuajoista on jonkin verran, mutta se on laajalta osin uuden analyysin tarpeessa. Suuri osa Suomen itsenäisyysjulistusta seurannutta ulkoasiainhoitoa tutkivasta kirjallisuudesta on peräisin 1900-luvulta. Tästä syystä näen tutkielmani ja sen aiheen tarpeelliseksi. Kyseessä on pro gradu –tason tutkielma, mutta on tärkeää, että asiasta tehdään uusia keskustelunavauksia.

Historiikkeja suomalaisista diplomaateista ja ulkoasiainhallinnossa toimineista henkilöistä on tehty jo aiemmin. Useat heistä ovat kirjoittaneet myös omaelämänkertoja. Nissisen teos on ainut tiedossani, jossa analysoinnin pääpaino on raporttien analyysissä. Myös oma tutkimukseni käsittelee diplomatiaa. Tämän teoksen relevanssi perustuu agenttiteorian käyttöön tutkimuskysymykseen vastaamisessa alueella, jossa sitä ei ole ennen käytetty – historian tutkimuksessa.

Pro gradu -tutkimusta kirjoittaessani en ole löytänyt ainuttakaan esimerkkiä agenttiteorian soveltamisesta historiantutkimukseen. Tämä tekee agenttiteoriasta haastavan mutta toisaalta myös herkullisen työkalun. Kaikki löytämäni tutkimukset, joissa agenttiteoria on tutkimuksen kantava teoriakehys ovat liiketalouden, hallinnon tai politiikan alalta. Koska esimerkkejä ei historiantutkimuksesta löydy, tuntuu agenttiteorian käyttö pro gradun –tasoiselle kokemattomalle tutkijalle toisinaan vaikealta. Ajoittaisesta epätoivon tunteesta huolimatta mielestäni agenttiteorian soveltaminen historiantutkimuksessa antaa omalle pro gradu –tutkimukselleni uutuusarvoa.

[39] Metsälä & Nyyssönen 2015, 284–285.
[40] Rentola 2009, 64.

Kirjallisuutta suomalaisen diplomatian järjestämisestä on hämmästyttävän vähän. Itsenäisyyden jälkeen tapahtunutta diplomatian järjestämistä on sivuttu ulkoasiainhallintoa käsittelevissä teoksissa. Silti juuri diplomatiaa koskevia teoksia olen tähän mennessä löytänyt vain yhden. Tämä Juhani Paasivirran ja Juhani Myllyn toimittama teos on luettelo Suomen diplomaateista vuosina 1918–1968 eikä siis varsinainen tutkimus, joka narratiivisessa muodossa kuvaisi suomalaista diplomatiaa. Ulkoasianhallintoa koskevat teokset ovat päivityksen tarpeessa, sillä ne ovat pääosin 1900-luvun puolivälistä. Ne myös kertovat ulkoasiainhallinnon järjestämisestä samalla tavalla toisiaan kyseenalaistamatta.

Tämä tutkimuskirjallisuuden puute ja päivittämättömyys luo tutkimukselle haastetta, sillä tarttumapintaa on vähän. Voidaan sanoa, että tutkimuksessa lähdetään liikkeelle hyvin avoimesta tutkimustilanteesta. Viimeaikaisen tutkimuskirjallisuuden vähäiseen määrään ovat kiinnittäneet huomiota muutkin tutkijat. Kimmo Rentolan mukaan historiatutkimus diplomatian alalla on ollut kuihtumassa.[41]

Jyväskylän yliopiston historiatohtoriopiskeija Jukka Nissinen on tuoreessa vuonna 2019 julkistetussa väitöskirjassaan tutkinut suomalaisten diplomaattien toimintaa molemmissa Saksoissa vuosina 1955–1971. Hänen tutkimuskysymyksensä koskee Saksaan lähetettyjen suomalaisten diplomaattien diskursiivista antia Suomen Saksaa koskevan ulkopolitiikan muotoilemisessa. Nissisen tutkimus pyrkii osoittamaan, että suomalaisten diplomaattien poliittisessa raportoinnissa virallista politiikkaa tarkasteltiin kriittisesti ja myös suuremmassa kansainvälisessä yhteydessä. Nissinen esittää tämän osoittaneen suomalaisille ulkopoliittisille päätöksentekijöille, että monissa tapauksissa politiikka näytti ulkopuolelta katsottuna varsin erilaiselta kuin sen toivottiin näyttävän itse politiikan muotoilijoiden näkökulmasta. Nissinen myös päätyy lopputulokseen, että poliittinen diplomaattien laatima raportointi auttoi suhteuttamaan asioita sekä kyseenalaistamaan itsestäänselvyyksiä.

Nissisen tutkimustulokset eivät rajoitu vain Saksan diplomaattien toimintaan. Nissinen työ antaa mielenkiintoista informaatiota diplomaattien raporttien käyttämisestä lähteenä. Nissisen tutkimus osoittaa, että suomalainen historiankirjoitus on käyttänyt diplomaattien lähettämiä raportteja vain taustoittamiseen. Kukaan tutkija ei Nissisen mukaan ole ottanut diplomaattien raportteja analyysin kohteeksi tutkiessaan diplomaattien näkemyksiä ja toimintaa itsenäisinä toimijoina.[42] Jukka Nissisen mukaan diplomaattiraporttien käyttäminen tutkimuslähteenä

[41] Rentola 2009, 64.
[42] Nissinen 2019, 38.

vaatii tarkkaa lähdekritiikkiä. Diplomaattien laatimat raportit harvoin sisältävät tarkkoja poliittisia toimintaohjeita tai -neuvoja. Nissinen kirjoittaa, että raporteissa vältetään tekemästä normatiivisia lausuntoja ja niiden tyylin on tarkoitus olla objektiivinen. Tästä syystä tutkijalta vaaditaan analyyttistä kykyä ja historiallisen ilmiön kokonaisvaltaista hallintaa, jotta tutkimustulosten kannalta olennainen rekonstruktio olisi mahdollista rakentaa. Rekonstruktiolla Nissinen tarkoittaa viestin olennaista viestiä. Raporttien pohjimmainen tarkoitus hänen mukaansa oli auttaa kotimaan viranomaisia päätöksenteossa. Joissakin tapauksissa on kuitenkin nähtävissä, että raportin kirjoittaja on ollut motivoitunut kirjoittamaan tavalla, joka saattaisi olla hyödyllinen hänen omalle diplomaattiselle uralleen.[43]

Historiankirjoituksen metodologiaa koskevassa teoksessaan Nevakivi, Hentilä ja Haataja kritisoivat lähettiläiden kirjoitusten käyttöä primäärilähteenä. Heidän mukaansa lähettiläiden kirjoittamat raportit antavat kokonaisvaltaisen ja todellisen kuvan kohdemaan tilanteesta vain poikkeustilanteissa.[44]

Nevakiven, Hentilän ja Haatajan näkemyksessä saattaa olla todenperää, mutta on lyhytnäköistä olla käyttämättä hyödyksi diplomaattien kattavaa raportointia. Nevakiven, Hentilän ja Haatajan kritiikkiä voitaisiin käyttää minkä tahansa historiallisen lähteen kritiikkinä. Hyvin harvoin yksi henkilö tai lähde voi antaa täysin kattavan kertomuksen tutkittavasta ilmiöstä. Diplomaattisen raportoinnin puolustukseksi voidaan sanoa, että hyvin harvoin lähettiläät on lähetetty kohdemaahan vain kotimaan näkemyksiä viestimään. Heidän tehtävänään on nimenomaan kohdemaan ilmiöiden tarkkailu, tiedonkeruu ja raportointi kotimaahan. Vaikka diplomaatti ei pystyisi keräämään kaikkea ensikäden informaatioita henkilökohtaisesti, kuuluu heidän kontaktiverkostoonsa sellaisia henkilöitä, joilla tavallisesti on pääsy tällaiseen informaatioon. Näitä ovat esimerkiksi poliitikot ja muut diplomaatit. Raportit ovat tavallisesti kokoelma informaatiota useista lähteistä sen sijaan, että ne olisivat kritiikittömiä henkilökohtaisia näkemyksiä. On kuitenkin muistettava, että diplomaatit liikkuvat diplomaattipiireissä. Siten on todennäköistä, että raportoinnissa näkyy diplomaatille tyypillinen elitistisen ihmisjoukon maailmankuva. Tämän tutkimuksen on tarkoitus ymmärtää kirjeenvaihdon kautta, miten suomalainen diplomatia rakentui.

Holstin persoonaa, hänen elämänvaiheitaan ennen ulkoministerikautta ja kontakteja Foreign Officen virkamiehiin on käsitellyt Jukka-Pekka Pietiläinen. Hän analysoi Holstin

[43] Nissinen 2019, 42-43.
[44] Haataja, Hentilä & Nevakivi 1993, 57.

kansainvälispoliittista näkökulmaa Itämeren alueen tapahtumiin. Kirjassaan Pietiläinen osoittaa Holstin toisaalta pyrkineen ulkopolitiikassaan toimimaan ympärysvaltojen etujen mukaisesti, toisaalta vähentämään saksalaisvaikutusta Itämeren alueella. Pietiläisen teos auttaa ymmärtämään Holstin ulkopoliittisen suuntauksen perusteet ja tuo hyvin esille Holstin kiistellyn persoonan: taitavan poliitikon sekä toisaalta naiivin anglofiilin.

Jotta Holstin ja osittain myös Donnerin raportointi sekä Donnerin muistelmat eivät saisi yliotetta käytetyssä primääriaineistossa, olen pyrkinyt reflektoimaan raporttien viestiä Stenrothin muistelmiin. Stenrothin muistelmat ovat vuodelta 1931. On todennäköistä, että niihin sisältyy muistivirheitä ja poliittista tarkoituksenmukaisuutta. Niissä heijastuvat maailmansodan lopputulema sekä sitä seurannut poliittinen murros. Stenrothin muistelmissa on luettavissa tilinteon tuntua ja saksalaissuuntauksen selittelyä. Stenrothin muistelmista tekevät erityisen mielenkiintoisen se seikka, että Holstin raporttien ollessa niin kriittisiä Suomen saksalaismielistä politiikkaa kohtaan, muistelmat antavat kaivattua selkoa Suomen saksalaissuuntauksen lähtökohdista. Kliseinen sanonta kuuluu historiankirjoituksen olevan voittajien historiaa. Holstin ollessa vankkumaton anglofiili ja siten saksalaismielisyyden ankara vastustaja, on selvää, että tämä näkyy myös hänen Suomeen lähettämissä raporteissaan. Olisi hyvin yksipuolista nojautua vain Holstin ja Donnerin raportointiin pyrkimättä ymmärtämään, miksi saksalaismieliset toimivat kuten tekivät.

Agenttiteoria on vielä kehittymässä eikä sitä ole käytetty historiantutkimuksessa. Suomalaisen diplomatian järjestämisestä on tutkimuskirjallisuutta vähän. Sen sijaan ulkoasianhallinnon järjestämisestä on kirjoitettu paljonkin. Ongelmana on se, että kirjoittajat ovat usein samoja politiikantutkijoita ja viittauksia samojen tutkijoiden kesken on runsaasti. Ulkoasiainhallintoa koskeva kirjallisuus ja yksittäiset historiikit kuitenkin sallivat rekonstruoimaan tietoa myös diplomatian järjestämisestä. Tämä historiatutkijan palapeli raporttien ja kirjallisuuden yhteen sovittamisesta agenttiteoriaa käyttäen on toisinaan hyvin haastavaa, mutta onnistumisten ja oppimiskokemusten sattuessa hyvin palkitsevaa.

1.5. Lähteet ja metodi

Tutkimus on ajallisesti rajattu valtuuskunnan saapumisesta tammikuussa 1918 Britannian Suomen itsenäisyyden tunnustamiseen 7. toukokuuta 1919. Tästä syystä tutkielman lähteenä käytetyt kirjeet kattavat aikakauden ajalta 2.1.1918-7.5.1919. Käsiteltävien 17 kuukauden

aikana ehdittiin järjestellä niin diplomaattinen edustaminen kuin konsuliasiat, jonka lisäksi suomalaisessa ulkopolitiikassa tapahtui suunnanmuutos saksalaissympatioista kohti länsivaltamielisyyttä.

Tutkimukseni primäärilähteet muodostuvat pääosin Lontoossa Suomen edustajana toimineen Holstin Suomeen kirjoittamista raporteista ja näiden raporttien liitteistä. Tuohon aikaan oli tyypillistä, että kirjeet kulkivat kuriirien mukana. Kirjeet ja niissä käsitellyt aiheet on listattu liitteeseen numero 3. Tämä kirjeenvaihto julkaistiin ulkoministeriön verkkosivuilla maaliskuussa vuonna 2018 osana ulkoministeriön satavuotisjuhlaa. Aineisto käsittää noin 37000 sivua digitoituja tekstejä vuosilta 1918–1926. Ensimmäiset raportit verkkopalvelussa ovat peräisin Lontoosta tammikuulta 1918, jolloin Suomella ei vielä ollut virallista edustustoa maassa tai edes diplomaattisuhteita Ison-Britannian kanssa.[45] Suomalaisten virkamiesten kirjoittamien sähkeiden vastapainoksi tutkielmaan on haettu myös brittiläistä näkökulmaa. Tutkielmassa on analysoitu vuosien 1918 ja 1919 Britannian ylä- ja alahuoneen kokousten pöytäkirjoja. Koska Suomea koskevia mainintoja on pöytäkirjoissa vähän, on lähteiden pääpaino Holstin ja hänen seuraajansa Ossian Donnerin[46] raporteissa. [47]

Kansainvälisten suhteiden historiassa tärkeän lähdemateriaalin muodostavat eri valtioiden tuottamat arkistokokonaisuudet. Näin on myös diplomatian historian tutkimuksen kohdalla. [48] Lähteinä raportit ovat hyvin erilaisia. Lähettiläästä riippuen raportin sisältö saattaa olla lyhyt ja toteava tai yksityiskohtainen ja jopa pohdintoja ja analyyseja sisältävä. Kirjeenvaihtoaineiston käyttö pakottaa tutkijan suhtautumaan lähteisiin koko ajan kriittisesti. On tunnettava asiakirjan laatijan asema ja tehtävä sekä arvioitava, millainen todellisuuspohja lähteessä esitettävällä tiedolla on. Raportit ovat aina lähettiläiden subjektiivisia näkemyksiä poliittisista tapahtumista, jolloin kokonaisuus saattaa jäädä hahmottamatta.

Raporttien analysoinnissa käytetty metodi on sisällönanalyysi. Sisällönanalyysin avulla on tarkoitus luoda hajanaisesta aineistosta selkeää ja yhtenäistä informaatiota. Tämä mahdollistaa aineiston tulkinnan ja johtopäätösten tekemisen. Sisällönanalyysissä aineistoa tarkastellaan eritellen, minkä seurauksena yhtäläisyyksiä ja eroja voidaan poimia ja tiivistää.

[45] Kaikki digitoidut sähkeet ja asiakirjat ovat saatavilla ulkoministeriön ylläpitämillä verkkosivuilla, http://formin-origin.finland.fi/opendata/raporttiarkisto.
[46] Ossian Donner (1866–1957) oli insinööri, joka loi Yhdistyneet Villatehtaat Oy:n ja oli sen toimitusjohtajana ja johtokunnan puheenjohtajana vuoteen 1918. Tällöin hän vaihtoi uraa ja palveli Suomea diplomaattina, viimeksi lähettiläänä Lontoossa. Lähde: Seppinen, Kansallisbiografia.
[47] Kaikki digitoidut lähteet ja asiakirjat ovat saatavilla ulkoministeriön ylläpitämillä verkkosivuilla, http://formin-origin.finland.fi/opendata/raporttiarkisto.
[48] Mertala 2013, 33.

Tutkimuksessani sisällönanalyysia ohjaa aineisto, jota ovat edellä esitellyt Suomen edustajien raportit. Analyysi saa ryhtiä teoriasta, joka tässä tutkimuksessa on agenttiteoria. Tällaista sisällönanalyysia, jossa tulokset ja teoria muodostetaan aineiston ja teoreettisen viitekehyksen perusteella, kutsutaan abduktiivseksi.

Tutkittavana ajankohtana 1918–1919 Suomen edustajina Lontoossa toimivat ensin Rudolf Holsti[49] ja sitten vuoden 1919 keväästä lähtien Ossian Donner[50]. Rudolf Holsti oli aktiivinen raportoija. Holstin kirjeenvaihtoa on vuodelta 1918 ulkoministeriön tietokantaan digitoituna 990 sivua. Vuodelta 1919 ennen Holstin siirtymistä Pariisin rauhanneuvotteluihin hänen kirjoituksiaan on samassa tietokannassa 223 sivua. Tutkittavana aikakautena Donner ehti raportoida yhteensä 128 sivua. Vertailun vuoksi mainittakoon Tukholmassa toimineen edustajan Alexis Gripenbergin raportointi, joka oli huomattavasti niukempaa. Hän lähetti vuoden 1918 aikana vain yhden kahdeksan sivuisen raportin. Vuoden 1919 toukokuuhun mennessä Gripenbergin raportointia oli kertynyt 53 sivua. Diplomaattiraporttien lähteinä käyttämisessä on haastetta. Lähetettyjä raportteja on suuri määrä molemmilla kotimaisilla kielillä. Näiden kaikkien lukeminen ja tutkimuksellisesti mielenkiintoisen materiaalin suodattaminen vaatii aikaa. Niiden kytkeminen muuhun materiaaliin on mielenkiintoista, mutta vaatii myös asiantuntemusta ja kattavan taustatutkimuksen tekemistä.

1.6. Tutkielman rakenne

Tutkielman ensimmäisessä käsittelyluvussa luodaan käsitys Suomen itsenäisyyttä seuranneesta ulkopolitiikasta. Kappale pyrkii taustoittamaan, miten kokematonta Suomen alkupolitiikka oli ja millaiset tekijät vaikuttivat siihen, minkälaista suuntaa ulkopolitiikalle lähdettiin hakemaan. Diplomatian käsitteistä keskitytään representaatioon ja mandaattiin, jotka määritellään. Tämän jälkeen kolmannessa luvussa käsitellään Lontoon päivittäisten konsuli- ja lähetystöasioiden[51]

[49] Rudolf Holsti (1881-1945) oli yksi aikansa näkyvimmistä sekä myös kiistellyimmistä poliittisista hahmoista. Häntä kuvataan myös yhdeksi lahjakkaimmista kansainvälisen politiikan osaajista Suomessa. Holsti toimi Suomen Lontoon edustajana vuoden 1918 tammikuusta vuoden 1919 kevään Pariisin rauhankonferenssiin asti, jolloin 28.4.1919 hän nimitettiin Suomen ulkoministeriksi. Tämän jälkeen toukokuussa 1919 Ossian Donnerista tuli Suomen ensimmäinen Lontoon suurlähettiläs. Lähde: Roiko-Jokela 1995, 33.

[50] Ossian Donner (1866–1957) oli insinööri, joka loi Yhdistyneet Villatehtaat Oy:n ja oli sen toimitusjohtajana ja johtokunnan puheenjohtajana vuoteen 1918. Ossian Donner palveli ensimmäisenä Lontoossa Suomen edustajan Rudolf Holstin jälkeen vuoden 1919 keväästä lähtien. Lähde: Seppinen, Kansallisbiografia.

[51] Konsulipalveluilla tarkoitetaan sairastuneen, onnettomuuteen tai rikoksen uhriksi joutuneen auttamista, hätä- ja kriisitilanteeseen joutuneiden avustamista, passiasioiden hoitamista, varojen välittämistä

järjestelyä itsenäisyysjulistuksen jälkeisinä kuukausina. Kuten mainittu Lontoon edustustoon ja länsimaiden tunnustamisen saavuttamiseen liittyy olennaisesti Rudolf Holstin toiminta, joka sai pontta Holstin poliittisesta ajatusmaailmasta. Holstin taustaa ja hänen poliittisia käsityksiään taustoitetaan luvussa kolme. Tutkielman neljäs luku käsittelee Lontoon edustustoa ja toimintaa tapausesimerkkinä Suomen diplomaattisesta järjestäytymisestä itsenäisyyttä seuraavina kuukausina. Lopuksi käsitellään lyhyesti Britannian myöntämää tunnustamista Suomen itsenäisyydelle sekä sitä edeltäviä muutoksia ulkoasiainhallinnossa. Tämän luvun tarkoitus on kuvata sitä käännettä, joka tapahtui suomalaisessa diplomatiassa, kun aatepohjaisesta toiminnasta siirryttiin varsinaiseen toiminnan diplomatiaan. Agenttiteoriaa kuljetetaan läpi tutkielman. Esittelen agenttiteorian syvemmin seuraavassa alaluvussa. Tutkittavan aikakauden kehityskulun seuraamista helpottamaan merkittävät tapahtumat on listattu liitteeseen numero yksi.

2. SUOMEN POLITIIKAN ENSIASKELEET

2.1. Ulkopolitiikan järjestäminen

Varsinaisen diplomaattisen edustamisen voidaan katsoa alkaneen vuonna 1887, kun Alarik Örnhjelm[52] nimitettiin Suomen kaupalliseksi edustajaksi Lontooseen. Örnhjelmin nimittäminen Lontooseen oli kompromissiratkaisu Suomen tavoitteille luoda omaa kaupallista edustustoa ulkomaille. Venäjä valvoi suvereniteettioikeuksiaan Suomeen nähden tarkasti ja piti kiinni siitä, että Lontoon viran haltijaksi tuleva suomalainen oli Venäjän ulkoministeriön alainen ja siltä myös ohjeensa saava virkamies.[53] Örnhjelm oli samalla Suomen ensimmäinen diplomaattinen edustaja maailmalla. Örnhjelm toimi Venäjän suurlähetystön yhteydessä, mutta raportoi suoraan Suomen senaatille. Sortovuosien aikana Suomella voidaan sanoa olleen epävirallista edustamista ulkomailla tavoitteena tuoda Suomi ja Suomen tilanne laajempaan tietoisuuteen.[54] Vaikka Alarik Örnhjelm toimikin Venäjän ulkoministeriön alaisena, voidaan järjestelyä pitää ensimmäisenä esimerkkinä agentti – päämies –tapaisesta järjestelystä.

hädänalaiseen tilaan joutuneen avustamiseksi ja kuolemantapauksien selvittäminen. Lähde: Konsulipalvelut, Ulkoministeriö.

[52] Alarik Örnhjelmistä oli filosofian maisteri, jonka tehtävänä oli erityisesti raportoiminen voimarkkinoiden kehityksestä. Lähde: Alarik Örnhjelm, Ulkoministeriö.

[53] Paasivirta 1968B, 23.

[54] Ulkoasiain järjestäminen, Ulkoministeriö.

Mandaatti tilanteessa oli selvä. Örnhjelm toimi Suomen lähettämänä henkilönä Britanniassa raportoiden suoraan Suomeen.

Koska Suomen valtiolla ei itsenäisyysjulistuksen jälkeen ollut ulkoministeriötä eikä myöskään ulkomaisia lähetystöjä, joulukuun 14. päivänä vuonna 1917 senaatti päätti, että ministerivaltiosihteeri Carl Enckellin[55] tehtäväksi annetaan Suomen ulkoasioiden hoitamisen järjestäminen.[56] Agenttiteoriaa ajatellen Carl Enckell oli tuon ajan tilanteessa paras asia ajamaan Suomen itsenäisyyden tunnustamista. Enkelillä oli päämiehensä Svinhufvudin ja porvarienemmistöisen senaatin kanssa samanlainen tahtotila Suomen itsenäisyyden tunnustamisesta. Enckelillä oli myös kokemusta kansallisuuksien rajoja ylittävästä työskentelystä.

Itsenäisyysjulistuksen jälkeisten tunnustuspyyntöjen esittämistä ja järjestämistä varten Svinhufvud kutsui koolle porvarillisten puolueiden edustajia. Muodostamatta mitään erityistä organisaatiota he toimivat hallituksen ulkopoliittisina neuvonantajina. Ulkoasiainkanslia perustettiin 10. tammikuuta 1918 eli noin kuukausi Carl Enckellin valjastamisen jälkeen. Senaatin ulkoasiainkanslia oli tässä vaiheessa siis pikemmin de facto[57] –järjestelyitä kuin muodollisesti määriteltyjä hallinnollisia ratkaisuja. Kanslia järjestettiin talousosaston yhteyteen. Ulkoasiankanslialla ei ollut rahavaroja. Lähinnä sen tehtävä oli antaa teknistä tukea poliittiselle johdolle ulkoasiain hoidossa. Ulkopuitteiltaan kanslia oli varsin mitätön. Neljän virkamiehen käyttöön annettiin vain yksi huone senaatin tiloissa.[58] Voidaan siis sanoa, että selvä tahtotila ulkoasioita hoitavan organisaation järjestämiseksi oli. Järjestelyt olivat vielä hyvin väljiä aikaisemmasta kokemattomuudesta johtuen. Ulkoasiainhallinto tuli järjestellä melkeinpä tyhjästä. Itsenäisyysjulistuksen jälkeisinä kuukausina senaatilla oli paljon tehtävää, joten huomion painopiste ei voinut olla vain ulkoasiainhallinnossa. Tästä syystä selvää mandaattia ei ollut. Tavoite ulkovaltojen tunnustamisen saamiseksi oli selvä.

Vasta julistetun itsenäisyyden vakavoittamiseksi Svinhufvud määräsi delegaatioita matkustamaan ulkomaille Suomen itsenäisyyden tunnustamisen edistämiseksi. Lenin antoi tunnustuksen 31.12.1917 Svinhufvudin tavattua hänet henkilökohtaisesti. Ranskan tunnustus

---

[55] Carl Enckell (1875-1959) oli suomalainen upseeri, yritysjohtaja, ja diplomaatti. Hän toimi Suomen viimeisenä ministerivaltiosihteerinä Pietarissa Hän oli myös itsenäisyyden aikana moninkertainen ulkoasiainministeri.
[56] Paasivirta 1968B, 41–42; Pietiäinen 1992, 252.
[57] De facto –ilmaisua käytetään kuvaamaan käytäntöä. De facto –on de jure –ilmaisun vastakohta ja se tarkoittaa, että käsiteltävä ilmiö on yleisesti tai todellisuudessa, miten se on. De facto tarkoittaa, että asiat ovat kehittyneet autonomisesti ilman sopimusta, lakia tai sääntöä. Lakiteknisesti de jure tarkoittaa, mitä laki sanoo. De facto puolestaan tarkoittaa, miten asiat ovat.
[58] Paasivirta 1968B, 41–42; Pietiäinen 1992, 252.

saatiin pian tammikuussa vuonna 1918. Ranskan tavoitteena oli ollut tunnustaa Suomen itsenäisyys ennen Saksaa. Vuoden 1918 tammikuun puolivälin jälkeen Britannia, Yhdysvallat ja Italia olivat ainoat merkittävät maat joilta tunnustusta ei ollut saatu. Senaatin pyrkimys oli mahdollisimman nopea ulkomaiden tunnustus Suomen itsenäisyydelle.[59]

Toukokuun 27. päivänä 1918 perustettiin ulkoasiaintoimituskunta, jonka nimeksi marraskuussa 1918 annettiin ulkoasiainministeriö. Tämän ulkoministeriön ensiasteen johtoon ulkoasiain senaattoriksi asetettiin Otto Stenroth. Tehtävään hänet valitsi Paasikivi.[60] Toimituskunnan tarkoituksena oli järjestää ulkoasiain hoitaminen ja siihen tarvittavat tahot. Stenrothilla oli tietynlaista kokemusta ulkopolitiikasta, sillä vuodesta 1915 lähtien hän oli ottanut osaa itsenäisyyttä ajaneeseen ryhmään, joka oli tunnustellut Ruotsin mielipidettä Suomen itsenäisyyden tunnistamiseksi sekä ruotsalaisen prinssin nimittämistä Suomen valtiopäämieheksi. [61] Stenrothin nimittämistä voidaan ajatella esimerkkinä agenttiteoriasta, jossa Paasikivi toimi päämiehenä ja Stenroth agenttina. Stenrothin nimittäminen Suomen asiaa ajamaan oli perusteltavissa sillä, että hän oli Paasikiven silmissä hyödyllisin saatavilla oleva agentti. Hyödyllisyyttä perusteltiin aikaisemmalla kokemuksella kansainvälistä kanssakäymistä vaativissa tehtävissä. Tämä tutkimus paneutuu toimintaan nimenomaan kentällä Lontoon edustustossa, mutta edellä esitelty järjestely on osoitus siitä, että agenttiteoriaa voidaan soveltaa toimeksiantojen ja kanssakäymisten analysoimiseen eri tasoilla.

Stenrothin ensimmäiset viikot ulkoministerinä olivat kiireisiä. Muistelmissaan Stenroth mainitsee vaipuneensa epätoivoon, sillä tehtävien järjestäminen osoittautui alkuun mahdottomaksi.[62] Stenroth oli vakaumuksellinen monarkisti, joka kannatti saksalaisen ruhtinaan kutsumista Suomen valtaistuimelle. Saksalaisuus ja monarkia kuuluivat hänen mielestään yhteen.[63] Stenrothin linja oli puolueettomuus saksalaissuuntauksen puitteissa. Stenroth ei uskonut varauksettomasti Saksan voittoon maailmasodassa, mutta hän oli innokas monarkian kannattaja.[64] Stenrothin linja oli pitkälti samalla linjalla porvarillisen senaatin kanssa. Myös tämän tukee hänen valintaansa ulkoasiainhallinnon johtoon. Molemmilla tahoilla, niin senaatilla kuin Stenrothilla, oli samankaltainen tahtotila.

---

[59] Holsti 1963, 15.
[60] Ulkoministeriö; Paasivirta 1968B, 54.
[61] Stenroth 1931, 11-12.
[62] Stenroth 1931, 11-12.
[63] Roiko-Jokela 1995, 64.
[64] Stenroth 1931, 29-31.

Koska kokemusta ulkoasiainhallinnon järjestämisestä puuttui, kesän 1918 aikana Suomi etsi mallia asioiden hoitamisen järjestämiseen ulkomailta. Esikuvaksi muodostuivat lähinnä Ruotsi ja Saksa. Samalla Suomi tuli seuranneeksi jokseenkin vanhentuneita toimintamalleja, jotka kuvastivat maailmansotaa edeltäviä organisatorisia näkemyksiä. Ulkoministeriön henkilökunta oli hyvin pieni. Se koostui 8-9 henkilöstä.[65] Virkamiehiä pyrittiin mahdollisimman nopeasti totuttamaan diplomatian vaatimaan kanssakäymisen ja tyyliin. Tätä oppimista edistämään kutsuttiin Saksan ulkoministeriön vanha virkamies Müller. Müller oli kokenut Saksan ulkoministeriön työntekijä, joka taisi kansainvälisen kanssakäymisen opit. Hänen tehtävänään oli antaa opastusta erilaisissa etikettiasioissa, joista Suomen nuori ulkoministeriön virkamiehistö ei ollut vielä perillä.[66]

Henkilöitä jotka olisivat valmistautuneet diplomaattiselle uralle ei ollut Suomessa ensinnäkään. Stenrothin tavoitteena oli löytää nuoria, lahjakkaita ja kielitaitoisia miehiä diplomaattiselle uralle. Stenroth uskoi, että tällaiset henkilöt olisivat sopivampia kuin virkamiesuralla jo aikaisemmin työskennelleet. Ensimmäisten ulkopoliittiselle uralle valittujen henkilöiden valinta oli Stenrothille tärkeää, sillä hän katsoi heidän muodostavat rungon, josta vähitellen muodostuisi ulkomainen edustusto. Stenrothin onneksi useimmat niitä henkilöistä, joille tehtäviä tarjottiin, suostuivat ottamaan ne vastaan.[67] 61% prosenttia ulkoasiainhallinnon virkamiehistä aikavälillä itsenäisyysjulistuksesta vuoden 1919 kesäkuuhun olikin alle 40-vuotiaita.[68] Ensimmäiset ulkomailla toimivien diplomaattisten edustajien nimitykset oltiin tehty jo tammikuun 1918 puolivälin vaiheilla. Ensimmäiset suomalaiset diplomaattiset edustajat nimitettiin Tukholmaan (Alexis Gripenberg[69]), Berliiniin (Edvard Hjelt[70]) ja Pietariin (Carl Enckell[71]).[72]

Ulkoasiainhoitoa koskevan johtosäännön mukaan ulkoasiainministeriö tuli jakaa poliittisen, kaupalliseen ja arkisto-osastoon, joista jälkimmäiseen kuului myös sanomalehtiosasto.[73] Näin

---

[65] Paasivirta 1968B, 52–53; Pietiäinen 1992, 312.
[66] Stenroth 1931, 16-17.
[67] Stenroth 1931, 12-13.
[68] Mylly 1961, 97.
[69] Alexis Gripenberg (1852-1932) oli suomalainen vankeinhoitohallituksen ylijohtaja, itsenäisyysaktivisti, lähettiläs ja valtioneuvos. Lähde: Savolainen, Kansallisbiografia.
[70] Edvard Hjelt (1855-1921) oli tiedemies ja kemian professori. Hän toimi senaattorina ja senaatin talousosaston varapuheenjohtajana vuosina 1907-1909. Hänet nimitettiin Helsingin Yliopiston varakansleriksi vuonna 1910. Hjelt oli saksalaismielinen. Hänet nimitettiin itsenäisen Suomen ensimmäiseksi Berliinin-lähettilääksi. Siellä hän oli mukana laatimassa Suomen ja Saksan välistä rauhansopimusta maaliskuussa 1918. Lähde: Yrjänä, Kansallisbiografia.
[71] Carl Enckellin biografiaa on avattu sivulla 20.
[72] Pakaslahti 1937, XII.
[73] Stenroth 1931, 13.

palattiin niihin autonomian ajan tavoitteisiin, jotka eivät koskaan toteutuneet muutoin kuin Lontoon kaupallisen edustajan Alarik Örnhjelmin nimittämisessä. Järjestelyt olivat alkuun epämääräisiä ja vailla ryhtiä. Epäjärjestelmällisyys näkyi erityisesti kaupallisessa edustamisessa, mikä lienee johtuneen useista eri intressiryhmistä. Esimerkiksi Lontoossa oli virallisesti määrättyjen valtion edustajien lisäksi useita sellaisia henkilöitä, jotka ilman varsinaista valtuutusta vailla pyrkivät esiintymään Suomen edustajina. Tämä tilanne lisäsi epäselvyyttä jo muutoinkin haastavassa tilanteessa. Eri edustajina toimivat mm. elintarvikeviranomaiset ja teollisuus- ja liike-elämän edustajat. Liike-elämä pyrki suorien kauppasopimusten tekemiseen oman toimialansa piirissa. Mitään kauppasopimuksia ei Suomen ja länsivaltojen välillä vielä tässä vaiheessa ollut.[74]

Vielä tammikuussa 1919 raportissaan numero 143 Holsti valitteli sitä, miten useita eri tahoja oli pyrkinyt Lontooseen esiintyen Suomen edustajina. Useat Britannian virkamiehistön ja liike-elämän edustajat olivat kommentoineet Holstille Suomen edustajien epämääräisyyttä. He kokivat Suomen edustuksen sekasotkuiseksi. Äärimmäisimpänä esimerkkinä sekavasta tilanteesta oli se, miten Suomen nimissä oli pyritty perustamaan uutta virastoa Suomen kaupallisia asioita hoitamaan. Lopulta Britannian ulkoministeriö joutui lähestymään Holstia pyytäen kieltämään kaikenlaiset yhteydenotot, muiden kuin Holstin taholta.[75] Tilanne oli haastava edellä esitetystä kokemattomuudesta johtuen. Holsti oli lähetetty Lontooseen ilman tarkkaa mandaattia. Tavoitteena oli Suomen itsenäisyyden tunnustamisen saavuttaminen, mutta selkeää ohjeistusta ei ollut. Kun Holstin asema oli epävirallinen, mahdollisti se myös muiden tahojen esiintymisen Suomen edustajina. Agenttiteoriaa ajatellen päämiehen ja agentin välinen sopimus päämiehen edustajana toimimisesta legitimoi suhteen ja rajaa muut toimijat valtuutuksen ulkopuolelle.

Suomen ulkopolitiikan järjestäminen siis osoittautui haastavaksi tehtäväksi. Bellqvistin mukaan Suomen ulkopolitiikan alku tapahtuikin toden teolla vasta vuonna 1922. Sitä ennen se oli ollut poukkoilevaa, epävarmaa seilaten eri kilpailevien näkemysten välillä.[76]

[74] Paasivirta 1961B, 246–247.
[75] Holstin raportti 143 Lontoosta 29.1.1919.
[76] Bellqvist 1932, 70.

2.2. Suomen ulkopolitiikan mielentila ja alkuongelmat

Suomen itsenäisyyskauden alkuvaiheen ulkopolitiikkaa ohjasi luottamus oikeaan asiaan ja oikeuden voittoon. Tähän ajatteluun oli vaikuttanut Suomen autonominen asema Venäjän yhteydessä. Erityisesti sortokaudet olivat juurruttaneet yleiseen poliittiseen ajattelutapaan oikeustaistelun mentaliteettia. Sortokausien ajalta oli peräisin tapa moraaliselta kannalta arvostella poliittista toimintaa ja poliitikkoja.[77] Tämä oikeustaistelun mielentila johti siihen, että diplomaattien toiminta oli alkuun hyvin estotonta. He toivat mielipiteensä esille diplomaattisen kanssakäymisen arkaluontoisuudesta huolimatta. Itsenäistymisen ja isänmaallisuus-käsityksensä innoittamina diplomaatit saattoivat esittää ulkovaltojen edustajille sellaisia näkemyksiä, jotka paljastivat heidän henkilökohtaiset ajatuksensa. Samalla he unohtivat Suomen haastavan aseman ensimmäisen maailmansodan geopoliittisella kartalla. Itsenäistymisajan diplomaateille oli tyypillistä luottaa siihen, että Suomen itsenäisyysasia voittaisi omalla painollaan, sillä se nähtiin oikeuden toteutumiseksi.[78]

Agenttiteorian soveltaminen tähän tilanteeseen herättää kahdenlaisia ajatuksia. Toisaalta diplomaatit edustivat Suomea ja sen kansan tahtoa pyrkiessään saavuttamaan Suomen itsenäisyyden tunnustamisen. Itsenäisyyden saavuttamisen tahtotila oli pureutunut syvälle etenkin sortokauden aikana. Tämä tahtotila oli vallalla niin Suomen kansan keskuudessa kuin senaatin sisällä. Nimenomaan itsenäisyyden saavuttaminen oli se mandaatti, joka Suomen edustajilla oli annettu. Toinen asia on se, kuinka paljon edustajat toivat esille omia näkemyksiään. jotka poikkesivat Suomen kansan ja senaatin pyrkimyksistä. Toisaalta kuten sanottu mandaatti oli jätetty hyvin löyhäksi. Suomen asiaa ajamaan lähetyt edustajat olivat nimenomaan edistämässä Suomen itsenäisyyden tunnustamisen saavuttamista.

Tätä luottamusta oikeaan asiaan edusti myös Rudolf Holsti, josta oli tulla yksi Suomen itsenäisyyden tunnustamisen kärkihahmoista Suomen Lontoon epävirallisena edustajana.[79] Holsti piti kansainvälisen yhteistyön kulmakivinä kansojen itsemääräämisoikeuden ja kansallisten vähemmistöjen oikeuksien kunnioittamista sekä kansainvälisen rauhantilan edistämistä.[80] Holsti edusti Suomen Saksaan nojaavasta valtavirrasta poikkeavaa anglofiilista[81] linjaa. Holstin porvaripolitiikasta poikkeavat mielipiteet ja hänen persoonallisuutensa johtivat

[77] Hakalehto 1968, 72.
[78] Paasivirta 1961B, 56–57.
[79] Epävirallisen edustajan asema johtui siitä, että Britannia ei ollut vielä tunnustanut Suomen itsenäisyyttä.
[80] Roiko-Jokela 1995, 44.
[81] Anglofilialla tarkoitetaan brittiläisen kulttuurin ja järjestelmän ihannoimista.

siihen, että hänellä oli runsaasti vastustajia, jotka kohdistivat häntä kohtaan rankkaa arvostelua. Holstin aktiivinen toiminta tunnustettiin, mutta Holstia syytettiin oikeistopiireissä epäluotettavaksi. Hänen väitettiin luottavan omiin kykyihinsä niin suuresti, että se hämärsi hänen arvostelukykynsä. Todellisuudessa ärsytystekijänä on todennäköisesti ollut se seikka, että Holsti edusti tasavaltalaista[82] ja anglofiilista ajatusmaailmaa.

Suomen senaatin luottamus itsenäisyyden oikeutukseen sekä luottamus saksalaisten tukeen antoi suomalaiselle ulkopolitiikalle melko uhmakkaita sävyjä. Suomen ja Britannian välistä sananvaihtoa kuvataan erikseen seuraavassa alakappaleessa 2.3, mutta se on oiva esimerkki nuoren valtion uhmakkaasta diplomatiasta. Rathbun kirjoittaa teoksessaan erilaisista diplomatian toimintamalleista. Pragmaattiseksi diplomatiaksi Rathbun kuvailee sellaista diplomatiaa, jossa valtiolla on yksi ensisijainen tavoite muiden tavoitteiden jäädessä taka-alalle. Tällainen diplomatia korostaa pitkänäköistä toimintaa kuitenkin sopeutuen tilanteeseen. Tuloksena saattaa Rathbunin mukaan olla oman kansallisen politiikan tavoitteiden liiallinen korostaminen.[83] Nämä tunnusmerkit on havaittavissa suomalaisessa ulkopolitiikassa. Suomen itsenäisyyden tunnustaminen oli ulkopolitiikan tärkein tavoite. Samalla tukeuduttiin hyvin paljon Saksaan ja luotettiin, että Saksa selviäisi sodasta voittajana. Saksan voiton toivottiin tuovan Suomelle erilaisia hyötyjä, kuten Vienan Karjalan liittäminen Suomeen.

Holstin Ståhlbergin juhlakirjaan kirjoittaman tekstin mukaan Suomen itsenäisyyden aattona Suomen ulkopolitiikka oli vielä hyvin yksimielistä. Itsenäisyyttä seuranneet kuukaudet kuitenkin hajottivat näkemykset ulkopolitiikasta vastakkaisiin leireihin. Suomen poliittista arkea leimasi poliittisten ajatussuuntien kireä tunnelma. Suomi alkoi myös käydä sisällissotaa, joka vaikeutti maan sisäisen konsensuksen ja voimien kokoamista. Länsivaltojen kannatus oli sisällissodan kynnyksellä vähäistä. Ango- ja frankofiilit olivat tässä tilanteessa harvalukuisia. Ensimmäisen maailmansodan aikana länsivaltoja kannattivat erityisesti Helsingin Sanomien ympärille ryhmittyneet nuorsuomalaiset. Heidän kärkihahmonaan esiintyivät sittemmin presidentiksi valittu K. J. Ståhlberg ja Rudolf Holsti. Toinen ympärysvaltoja kannattanut ryhmä olivat Venäjällä uransa luoneet suomalaiset upseerit, jotka palasivat Suomeen vuoden 1917 jälkeen. Aikaa leimasi voimakas ryssäviha, joka vaikeutti Venäjältä palanneet päällystön

[82] Tasavaltalaiset uskoivat enemmän pikkuvaltioiden kykyyn selviytyä omin voimin kuin monarkistit. He ihailivat Pohjoismaiden ja länsiliittoutuneiden poliittista järjestelmää. Saksalainen monarkistinen suuntaus epäilytti heitä. Myöskään saksalaisten menestymiseen sodassa ei uskottu. Tasavaltalaiset olivat myös monarkisteja enemmän puolueettomuuden kannalla. Lähde: Pietiäinen 1992, 319.
[83] Rathbun 2014, 16-18.

poliittista toimintaa, sillä tukijoita kotimaahan palanneita Venäjää palvelleita suomalaisia vieroksuttiin.[84]

Holstin diplomaattinen toiminta poikkesi Suomen senaatin ajamasta ulkopolitiikan linjasta. Rathbunin käyttämän luokittelun mukaan Holstin toiminnan voidaan sanoa olevan liberalistista diplomatiaa. Tämä johtunee pääosin Holstin poliittisesta näkemyksestä sekä myös anglofiilisesta suuntauksesta. Liberalistinen diplomatia Rathbunin luokittelun mukaan tarkoittaa sellaista toimintaa, jossa ratkaisuihin pyritään neuvottelun ja tiedonvaihdon kautta. Tätä Rathbun kutsuu järkeilyn dialogiksi. Liberaali diplomatia käsittää osapuolet tasapuolisiksi neuvottelijoiksi, joka perustuu luottamukseen ja hyvään yhteishenkeen sekä siihen, että yhteisen toiminnan tulos hyödyttää molempia osapuolia. Rathbunin mukaan liberaali diplomatia on edellä kuvatun pragmaattisen diplomatian vastakohta.[85] Holsti ei luottanut Saksan selviytymiseen sodan voittajana. Sen sijaan hän luotti länsivaltojen mahdollisuuksiin. Voidaan olettaa, että tästä johtuen, Holsti pyrki jatkuvaan dialogiin Britannian Foreign Officen kanssa. Suomen Saksa-kytkökset asettivat Suomen Britannian silmissä maailmansodan rintaman väärälle puolelle. Myös oletettavasti tästä johtuen Holstin diplomaattinen toiminta painottui dialogiin itsenäisyyden tunnustamiseen tähtäävän painostuksen sijaan. Holstin elämästä ja ajatusmaailmasta kerron enemmän seuraavassa kappaleessa, mutta mainittakoon hänen olleen suuri liberalistisen yhteisluntajärjestyksen kannattaja.

Suomesta poiketen muissa Pohjoismaissa ulkopolitiikasta oli muodostumassa maailmansodan kokemusten seurauksena kansallista yhtenäisyyttä edistävä tekijä, jonka pääajatuksena oli pienten valtioiden puolueettomuuspolitiikka.[86] Puolueettomuuspolitiikka oli ollut Pohjoismaissa harjoitetun ulkopolitiikan suunta jo 1800-luvulta lähtien. Ne onnistuivat ryhmittymään maailmansodan ulkopuolelle, mikä oli osittain seurausta siitä, että ne olivat maantieteellisen sijaintinsa puolesta maailmanpolitiikan marginaalialuetta. Pohjoismaiden ulkopolitiikan ongelmat painottuivat lähinnä ulkomaankaupan harjoittamiseen.[87]

Itsenäistymisen jälkeen tehtiin se johtopäätös, että ulkopolitiikan tuli suuntautua Saksaan. Ajatus sai erityistä kannatusta monarkistien keskuudessa, mutta myös valtaosa tasavaltaisen valtiomuodon kannattajista hyväksyi sen täysin. Tämä oli Vareksen mukaan ainoa tapa

[84] Vares 2018, 40; Holsti 1940, 118.
[85] Rathbun 2014, 18-21.
[86] Paasivirta 1968A, 71.
[87] Paasivirta 1987, 87 & 127-129.

säilyttää poliittinen toimintakyky, sillä Saksa näytti säilyttävän voima-asemansa Pohjois-, Keski ja Itä-Euroopassa.[88]

On totta, että Suomen itsenäistymisjulistuksen jälkeen keväällä 1918 Saksan mahti oli monessa mielessä huipussaan. Ei näyttänyt lainkaan siltä, että Saksa olisi häviämässä maailmansotaa tai romahtamassa. Venäjällä vallinneesta heikosta tilanteesta huolimatta, Suomessa vallitsi syvä huoli vasta saavutetun itsenäisyyden säilymismahdollisuudesta. Georgian esimerkkiä ajatellen pelättiin, että entinen emämaa saattaisin jälleen voimistuttuaan pyrkiä nielaisemaan Suomen omaan vaikutuspiiriinsä. Kun kotimaan voimavarat tunnettiin heikoiksi, suuntautuivat katseet vääjäämättä etsimään tukea ja turvaa ulkovalloista. Saksa oli vuodesta 1914 asti ollut Venäjän voimakkain vihollinen ja Saksan menestyksen itärintamalla olivat olleet luomassa edellytyksiä Suomen Venäjästä irtautumiselle.[89]

Vuoden 1918 kevään ja kesän aikana ympärysvallat Englanti, Ranska ja Yhdysvallat eivät olleet suomalaisen lehdistökirjoittelun suosiossa. Saksa esitettiin sankarin roolissa ja ympärysvallat itsekkäinä riistäjinä. Käytännössä kaikki poliittiset lehdet kirjoittelivat Saksasta suitsuttelevaan sävyyn vedoten Suomen ja Saksan historiallisiin siteisiin. Jopa tasavaltalaista hallitusmuotoa kannattavat lehdet paheksuivat Englannin ja Ranskan suhtautumista Suomen itsenäisyyteen ja itsemääräämisoikeuteen.[90]

Suomen ulkoasiainhoito järjestyi eri tavalla muihin uusiin valtioihin verrattuna. Suomen tavoin nuori valtio Norja oli itsenäistynyt jo vuonna 1905, joten siellä ulkomaanasioiden hoitamista oli ehditty järjestellä jo reilusti yli 10 vuotta Suomea pidempään. Ruotsin ja Norjan unionin aikana myös norjalaisia oli toiminut molempien maiden yhteisen ulkoasiainhallinnon palveluksessa. Norjalaisilla oli myös kokemusta ulkomaisesta kaupankäynnistä. Suomalaiset sen sijaan olivat liikkuneet Itämerta etäämpänä suhteellisen vähän.[91]

Suomalaisten itsenäistymispolitiikka oli alkuun hyvin paljon maan rajojen sisällä tapahtunutta toimintaa. Samaan aikaan toiminut tšekkien itsenäisyysliike otti toimintaperiaatteekseen päinvastaisen linjan. Sen painopiste oli aktiivisessa diplomaattisessa toiminnassa länsivaltojen pääkaupungeissa. Tällä tavoin tšekit olivat luoneet ulkomaisen edustusverkoston jo ennen itsenäistymistä. Toisaalta kuten mainittu Suomen itsenäistyttyä sillä oli jo omat valtioelimet ja

[88] Vares 2018, 40.
[89] Junnila 1964, 19.
[90] Vares 2018, 40-44.
[91] Paasivirta 1968B, 39.

oma hallintokoneisto. Siten Suomen tilanne oli paljon edullisempi kuin Baltian mailla, jotka joutuivat luomaan koko järjestelmän tyhjästä.[92]

2.3. Kokematon diplomaattikunta

Suomen itsenäistymistä välittömästi seuranneen ajanjakson aikana vaihtuvuus ulkoasiainhallinnon viroissa oli poikkeuksellisen vilkasta. Itsenäistymisestä kesäkuun loppuun 1919 kestänyt vaihe oli monessa suhteessa ulkoasiainhallinnon tilapäisratkaisujen ja vaikeiden poliittisten kiistojen aikaa. Ajanjakson vaikutusvaltaisia tahoja olivat konservatiivit sekä Mannerheim.[93]

Diplomaatinuralle siirryttiin varsinaisesti alalle kouluttamatta. Suomen edustojen palvelukseen otettiin usein henkilöitä tilanteen ja tarpeen mukaan ilman sen perusteellisempia pohdintoja. Ulkoministeriön johtosäännössä määrättiin, että virat voitiin täyttää haettavaksi julistamatta sekä ettei hakijoilta vaadittaisi niitä kelpoisuusehtoja, mitkä virkoihin pääsemisestä muihin ministeriöihin silloin olivat voimassa. Lainopillinen tutkinto ei ollut ehdoton vaatimus ja oli mahdollista nimittää kullekin paikalle se henkilö, joka kulloinkin parhaiten täytti tehtävän vaatimuksen.[94]

Diplomaattiuralle pyrkijöitä seulottaessa huomio kohdistuu erityisesti kahteen näkökohtaan. Ensimmäinen näistä on uran tietopuolinen perusta, jolla tarkoitetaan lähinnä kohdemaan ja sen kielen tuntemista. Soveltuvuus puolestaan käsittää kykyä ymmärtää vieraitten kansojen elämäntapaa, kykyä herättää luottamusta, taito informoida ja raportoida, arvostelukyky sekä vastuullisuus. Diplomaattisen ammatin vaikeudet olivat ennen kaikkea uran asettamien vaatimusten monitahoisuudessa. Valppaus, sitkeys, pitkäjänteisyys ja toimintakyky ovat ammatin perusedellytyksiä. Näitä piirteitä edellytetään diplomaattikunnalta myös nykyisin, sillä ulkoasiainhallinnon organisaation yhtenäinen toiminta vaatii työskentelyssä kurinalaisuutta ja täsmällisyyttä. Samaan aikaan diplomaatilta vaadittiin itsenäistä persoonallisuutta ja riippumatonta henkeä. On kyettävä jatkuvasti tarkkailemaan sitä

[92] Ibid.
[93] Mylly 1961, 95.
[94] Stenroth 1931, 13-14.

ympäristöä, jossa toimitaan. Tämän lisäksi Suomen ensimmäiset diplomaatit toimivat usein yksin, mikä vaati tietynlaista luonnetta.[95]

Tehtävään määrätyt delegaatiot toimivat tehtävissään toistaiseksi ilman pysyvää toimintapaikkaa eri Pohjoismaiden ja länsimaiden pääkaupungeissa. Näitä yleispiirteisiä määrittelemättömiä tehtäviä hoidettaessa jouduttiin usein erilaisten ongelmien eteen. Tällaisia ongelmia tuli esille erityisesti poliittisissa kysymyksissä, ulkoisessa esiintymisessä ja diplomaattisen protokollan noudattamisessa. Kaikkien valtuutettujen ollessa kokemattomia ja ulkoasiainhoidon organisoinnin ollessa uutta, edustamisen kohdalla yleinen elämänkokemus ja improvisaatiokyky korostuivat. Tähän oli suurensa syynä myös se, että toimintaohjeet Suomesta käsin olivat hyvin väljiä. Rudolf Holsti koki ne jopa olemattomiksi. Suurena vaarana oli, että diplomaattinen edustaminen oli epäyhtenäistä eikä noudattanut senaatin ohjeistamaa mandaattia.[96]

Tämä tulee toistuvasti esille Holstin toiminnassa. Kun ohjeistus Suomesta oli niukkaa, Holsti toimi omasta mielestään parhaaksi kokemallaan tavalla, niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, jotka hän itse koki tärkeäksi. Merkittävänä syynä diplomaattikunnan vähäiseen ohjeistukseen oli se, että myös ulkoministeriön järjestäytyminen oli puutteellista. Saksan Vaasassa oleillut diplomaattinen edustaja kuvasi sekavaa järjestystä niin, ettei mistään ministeriöstä voitu edes puhua. Hänen mukaansa koko hallitus oli majoitettu kolmeen huoneeseen, joissa kaikki paperit olivat levällään ja täysin vartioimattomina. Kansliahenkilökunnan moitittiin olevan lähes olematonta.[97]

Diplomaattien ammattitautina on aina ollut riski kosmopolitisoitua. Diplomaattisten tehtävien teknillisen hoidon kannalta se voi merkitä hyvää sopeutumista elämään ulkomaisessa sijoituspaikassa. Vaarana kuitenkin on, että kansallisen intressin painottaminen saattaa ajan myötä unohtua. Pitkäaikainen poissaolo kotimaasta voi jättää asianomaisen vieraaksi oman maan oloille ja niiden kehitykselle. Kotimaan asioiden ajaminen on kuitenkin diplomaatin päätehtävä maailmalla. Henkilökohtainen kosketus kotimaahan voi olla ongelmallinen. Kanssakäyminen vain ulkoministeriön kautta ei ole riittävä.[98]

Ulkoasianhallinnon alkuvuosina sen virkamiehistössä korostui ruotsinkielisten osuus (esim. Lorenzo Kihlman). Yleensä paremman kielitaitonsa, ulkomaisten yhteyksiensä ja

[95] Paasivirta 1961A, 9-10.
[96] Paasivirta 1968B, 42–43.
[97] Holsti 1963, 19.
[98] Paasivirta 1961A, 12-13.

keskimääräisten vakavaraisemman taloudellisen asemansa ansiosta ruotsinkielisillä oli poikkeusoloissa edullisempi lähtökohta ulkoasiainhallinnon alalle kuin suomenkielisillä. Aikavälillä itsenäistymisjulistuksesta vuoden 1919 kesäkuuhun 41 ulkoasiainhallinnossa työskennelleistä 72:sta virkamiehestä eli 56% oli ruotsinkielisiä.[99] Myös yliopistoa käyneiden suuri osuus oli suuri (esim. Rudolf Holsti). 91% virkamiehistä oli akateeminen tutkinto ja 23% tohtoritutkinto. Myös talouselämän edustajilla oli merkittävä vaikutus ulkoasiainhallinnossa (esim. Eugen Wolff).[100] Suomen itsenäisyyden ensimmäisten 18 kuukauden aikana 76% ulkoasiainhallinnon virkamiehistä kuului ylempään luokkaan. 20% kuului keskiluokkaan talonpoikien ja työväestön osuuden ollessa vain 4%. Helsinkiläiset muodostivat melkein puolet eli 46% virkamieskunnasta. Tämä selittyy sillä, että virkamiehet olivat käyneet oppikoulua Helsingissä. Erityisesti Helsingin normaalilyseo oli yliedustettuna, sillä 70 ulkoasiainhallinnon virkamiehistä oli käynyt kouluaan siellä. Oppikouluista kuitenkin vain 10%-15% oli Helsingissä.[101]

Suomen ensimmäisille diplomaateille oli tyypillistä, että ennen ulkoasiainhallintoon siirtymistä he olivat toimineet jollakin toisella virkauralla tai muutoin toimivat aktiivisesti politiikassa. Tämä tavallisesti merkitsi sitä, että diplomaattiuralle siirtyneillä oli tiettyä kokemusta, joka toimi tartuntapintana uudella uralla. Toisaalta tämä merkitsi tavallisesti myös sitä, että diplomaateiksi siirtyneillä oli useasti voimakkaita henkilökohtaisia näkemyksiä. Yleismaailmallisen politiisen ilmapiirin tähden nämä mielipiteet nojasivat germanofiliaan, anglofiliaan tai sosialismiin. Omista näkemyksistä irrottautumisen vaikeus näkyi siinä, että ei aina seurattu ulkoasiainhallinnon esittämää virallista linjaa ja annetuista ohjeista saatettiin poiketa. Suomen ensimmäiset edustajat ulkomailla eivät siis olleet kuuliaisia hallituksen ulkopolitiikan toteuttajia. He pyrkivät tilanteen mukaan itse vaikuttamaan linjauksiin. Näin toimi myös Holsti. Tämä saattoi tulla esille siten, että ei raportoitu vain sijoitusmaan tilannetta ja tapahtumia. Sen sijaan esimerkiksi Holstin raporteissa paistaa läpi anglofiilinen länsimaamyönteinen asenne. Usein pyrittiin myös neuvomaan omaa hallitusta huomautuksilla, mitä politiikkaa sen olisi ajettava.[102] Tämä on malliesimerkki suomalaisen diplomatian alkuajoista, johon agenttiteoriaa voidaan soveltaa. Sen sijaan, että oltaisiin noudatettu valtiohallinnon ohjeita, sen päätöksiä kritisoitiin ja kyseenalaistettiin. Holsti oli hyvin estoton arvostellessaan senaatin toimia. Tämä on linjassa Nissisen vuoden 2019 väitöskirjan kanssa,

[99] Mylly 1961, 96.
[100] Ulkoministeriö.
[101] Mylly 1961, 98-102.
[102] Paasivirta 1961B, 248–249.

jonka lopputuloksena Nissinen esittää, että diplomaatit kritisoivat Suomen erillisiä Saksoja koskevaa politiikkaa. Tosin tämä kritisointi tapahtui objektiivisesti diplomaattiseen sävyyn kirjoittaen. Sen sijaan Holstin manttelinperijä Ossian Donner[103] pidättäytyi niissä rajoissa, joita diplomaattiselta kirjeenvaihdolta odotettiin. Donner jopa korosti raporteissaan sitä, ettei esiintynyt Lontoossa yksityishenkilönä vaan valtion edustajana.

Vuoden 1918 kevät muodostui Britannialle kriittiseksi vaiheeksi. Sen asenne pieniin valtioihin nähden määräytyi sen mukaan, miten sen avulla maailmansodan perspektiivistä saatettiin lujentaa ympärysvaltojen taistelukykyä. Britanniaa oli alkanut kiinnostaa maailmansodan pohjoinen tapahtumavyöhyke, johon myös Suomi kuului. Mielenkiintoa pohjoisiin alueisiin lisäsi pyrkimykset saartorenkaan rakentamiseksi. Arkangelin ja Muurmannin alueiden miehittäminen oli osa tätä suunnitelmaa. Geopoliittisesti Englanti oli syrjässä Pohjois-Euroopan tapahtumien polttopisteestä, joten se mahdollisuudet toimia Itämerellä olivat vähäiset. Suomeen nähden tilanne oli Britannialle edullinen siksi, ettei se ollut antanut tunnustusta maan itsenäisyydelle.[104]

Suomen ja Englannin välille syntyi ulkopoliittinen kriisi keväällä 1918, kun britit suorittivat sotatoimia Petsamossa, jota Suomi piti omana alueenaan. Saman kevään aikana Ossian Donner oli Tukholmassa oleskellessaan luonut suhteita britannialaisiin diplomaattipiireihin. Donner oli tuohon aikaan Tukholmassa järjestelemässä Suomelle lainoja Ruotsista ja Norjasta. Erityisen läheiset suhteen Donner loi Britannian Ruotsin lähettilääseen Sir Esmeen. Donner piti Esmen ajan tasalla Suomen asioista ja toisaalta Esmeltä Donner sai informaatiota siitä, mitkä Lontoon intressit Suomea kohtaan kulloinkin olivat. Petsamoa koskevissa kysymyksissä Esme kääntyi Donnerin puoleen sen sijaan, että olisi tiedustellut vastauksia kysymyksilleen Suomen Ruotsin suurlähettiläänä toimineelta Grinpenbergiltä.[105] Esme pyysi Donneria saapumaan luokseen keskustelemaan Britannian ja Suomen välisistä asioista. Donner riensi Britannian suurlähetystöön ensi töikseen sen sijaan, että olisi konsultoinut Suomen suurlähettilästä Gripenbergiä. Tapaamisen jälkeen Donner toki otti yhteyttä Gripenbergiin, joka ei Donnerin mukaan kuitenkaan ottanut asiaa sen vaatimalla vakavuudella.[106] Toiminta osoittaa Suomen diplomaattisen kokemattomuuden ja siitä johtuneen järjestymättömyyden. Sen sijaan että

[103] Ossian Donner (1866–1957) oli insinööri, joka loi Yhdistyneet Villatehtaat Oy:n ja oli sen toimitusjohtajana ja johtokunnan puheenjohtajana vuoteen 1918. Tällöin hän vaihtoi uraa ja palveli Suomea diplomaattina, viimeksi lähettiläänä Lontoossa. Lähde: Seppinen, Kansallisbiografia.
[104] Paasivirta 1957, 163-164.
[105] Donner 1927, 34-36.
[106] Donner 1949, 134-136.

Gripenberg olisi toiminut Suomen virallisena edustajana, Donner sekaantui osittain tosin tahtomattaankin diplomaattiseen kanssakäymiseen Britannian edustajan kanssa. Vakavuutta lisäsi käynnissä oleva maailmansota sekä Suomen Britannialta kaipaama itsenäisyyden tunnustaminen. Donner viestitti Britannian hermostuneisuudesta suoraan Senaattorin Svinhufvudille, joka ei kuitenkaan koskaan vastannut Donnerille henkilökohtaisesti.[107]

Donnerin viestiä käsiteltiin senaatin kokoontumisessa ja seurauksena Britannialle lähetettiin tiukkasanainen nootti[108]. Venäjän keisari oli aikanaan luvannut alueen Suomelle mutta oli jättänyt lupauksensa lunastamatta. Kun Britannian toiminta oli estänyt Suomea ottamasta haltuunsa aluetta, katsoi hallitus välttämättömäksi esittää tapahtumasta vastalauseensa. Suomi lähetti Englannille asiasta nootin, joka oli erittäin kovasanainen ja osoitti diplomaattisen kielenkäytön puutteellista tuntemusta.[109] Britannian Ruotsin lähettiläs Esme antoi Suomelle mahdollisuuden vetää nootti takaisin, mihin Suomen Ruotsin lähettiläs Gripenbergillä ei ollut oikeutta. Nootti johti lopulta Suomen diplomaattisen julkisuuskuvan huonontumiseen, sillä asiaan otti kantaa myös Ranskan Ruotsin lähettiläs Thibault. Myös pohjoismainen lehdistö alkoi kirjoittaa Suomesta entistä kriittisempään sävyyn. Norjan viranomaiset päättivät heinäkuussa evätä kaikki vientiluvat Suomeen, koska oli suuri mahdollisuus, että Suomi ajautuisi sotaan ympärysvaltojen kanssa.[110]

Nootin aikainen ulkoasiainhoitaja Stenroth käsitti diplomaattisen kokemattomuuden tulleen ilmi nuoren valtion ärhäkkäässä nootissa. Hän myönsi asian myöhemmin muistelmissaan, ”…sananmuoto oli vähemmän onnistunut ja jyrkempi kuin mitä erittäinkin pikkuvaltion kirjeenvaihdossa suurvallan kanssa katsotaan soveliaaksi…” Samalla tavalla Stenroth myönsi diplomatian olleen vielä lapsen kengissä, ”Täten oli tämän itsenäisen Suomen noottienvaihto mahtavan Iso-Britannian kanssa, jossa noottimme kyhääjien, aloittelijoina ammatissa, käyttäneen diplomaattisesti sangen huonosti teroitettuja kyniä, päättynyt meille vallan onnellisesti.” Stenroth kuitenkin katsoi, että nootti oli tahallisesti tulkittu väärin ja Suomi toiminta käsitettiin Saksan sanelemaksi. Britannia antoi ajan rauhoittaa tilanteen ja antoi ylimalkaisen vastauksen noottiin vasta elokuun alussa.[111] Suomen toimintaan sopii alaluvussa 2.2. mainitun pragmaattisen diplomatian tunnusmerkit. Vastajärjestäytynyt ulkoasiainhallinto

[107] Donner 1949, 137.
[108] Donner 1927, 39-40.
[109] Vares 2018, 57 & Stenroth 1931, 41-42 & Donner 1927, 42-43.
[110] Stenroth 1931, 46.
[111] Ibid.

luotti oman asiansa oikeuteen niin lujasti, että se päätti lähteä ajamaan Petsamon liittämistä osaksi Suomea ymmärtämättä asian kansainvälisen politiikan arkaluontoisuutta.

Diplomatian maailmassa päämiehen ja agentin välinen dynamiikka riippuu kommunikaatiosta ja vaikuttamisesta. Diplomaatit harvoin edustavat päämiehiä, joiden ohjeistus on staattista ja pysyvää. Ohjeistus täsmentyy päämiehen ja agentin välisessä kanssakäymisessä. Diplomaatit saattavat toimia päämiehen tahdon vastaisesti. Näin voi käydä erityisesti silloin kun päämiehen ja agentin näkemykset tavoitteesta eivät kohtaa. Diplomaattien tehtävänä on edustaa sitä ideologiaa ja näkemysmaailmaa, jota lähettänyt taho edustaa. Diplomaateilla saattaa olla erilainen näkemys tapahtumien kulusta tai todennäköisestä tulevaisuuden tuloksesta, sillä heidän tietämyksessään on useasti erilainen syvyys verrattuna lähettäneen maan virkamiehiin. Juuri näin oli Holstin ja Stenrothin kohdalla. Stenrothin ollessa pikemmin saksalaissuuntautunut, Holstin puolestaan näki liittoutuneiden mahdollisuuksiin sodan voittajana. Tämä tahojen intressien ristiriita oli omiaan vaikuttamaan Stenrothin johtaman ulkoasiainhallinnon suhtautumisessa Holstiin ja hänen toimintaansa Lontoossa. Holsti puolestaan hyvin kärkkäästi kritisoi Suomen ulkopolitiikan hoitoa ja sen Saksaan katseen suuntaavaa mielentilaa. Jo päämies-agentti –suhteen lähtökohdat siis Holstin ja Stenrothin välisessä kanssakäymisessä perustuivat jyrkän erilaisiin näkemyksiin.

3. LONTOON EDUSTUSTON JÄRJESTÄYTYMINEN

3.1. Rudolf Holsti

Koska Rudolf Holstin (1881–1945) toiminta Suomen Lontoon edustuston järjestämisessä oli niin merkittävä, on paikallaan esitellä hänen lyhyesti. Rudolf Holsti oli yksi aikansa näkyvimmistä poliittisista hahmoista. Häntä kuvataan myös yhdeksi lahjakkaimmista kansainvälisen politiikan osaajista Suomessa. Holsti oli järjestyksessä yhdeksäs Suomen ulkoministeriön palvelukseen valittu henkilö. Anglosaksisesti orientoitunut liberaali oli tuon ajan Suomen poliittisella foorumilla erikoisuus. Opiskeluaikoinaan Helsingissä Holsti seurasi tarkasti etenkin Ranskan ja Englannin sisäpoliittista kehitystä. Noina aikoina hän innostui erityisesti pasifismista. Holsti uskoi, että vain rauhan aikana pienillä valtioilla oli mahdollisuus

kehittyä ja menestyä suurvaltojen rinnalla. Hänelle militarismin ja asevarustelun vastaisuus olivat taistelua pienten kansojen itsemääräämisoikeuden puolesta.[112]

Rudolf Holsti syntyi Jyväskylässä vuonna 1881 tuon ajan varallisuustasoa ajatellen varakkaaseen perheeseen. Hänen isänsä oli kihlakunnan tuomari ja maanviljelijä, joka varallisuudesta huolimatta oli kokenut vararikon. Tämä vaikutti perheen yhteiseloon ja katkeroitti myös Rudolfia. Koska isä joutui palaamaan virkauralle, oli hän paljon poissa kotoa. Kotona isä tuntui etäiseltä, ja Rudolf viihtyi poissa patriarkaalisen isänsä silmistä. Isä ei ollut erityisen kiinnostunut politiikasta. Hän kuitenkin koki, että Suomen liittäminen Venäjään oli ollut hedelmätön ratkaisu ja Suomen olisi ollut parempi pysyä osana Ruotsia. Holstin suhde äiti Ilmaan oli paljon läheisempi. Ilman puoli suvusta oli suomalaismielisiä fennomaaneja. Äiti opetti Rudolfin pienestä pitäen arvostamaan uskonnollisuutta, eettisyyttä ja isänmaallisuutta. Holsti on sanonut, että 15-vuotiaaksi asti hän sai äidiltään suurin piirtein kaiken mitä valtiollisista asioista tiesi.[113]

Rudolf lähetettiin opintielle hänen isovanhempiensa luokse syntymäkaupunkiin Jyväskylään. Siellä nuorsuomalaista ajatusmaailmaa Rudolfille opettivat hänen enonsa Aatos ja Onni Schildt. Molemmat olivat perustuslaillisia tasavaltalaisia. Vuonna 1899 Holsti muutti synnyinseudulta Jyväskylästä edelleen Helsinkiin setänsä Hugo Holstin luo. Holstin sedällä oli runsas kokoelma länsimaista kertovaa kirjallisuutta ja hän mielellään vertaili länsimaiden poliittisia järjestelmiä Venäjän tsaarin hallintotapoihin.[114] Holstin setä oli suuri brittiläisen valtionjärjestyksen ja liberalismin kannattaja. Voidaan olettaa, että setä Helsingissä ja enot Jyväskylässä ovat toimineet vaikuttajina Holstin poliittiselle arvomaailmalle. Vuonna 1901 Holsti kirjoittautui Helsingin yliopistoon opiskelemaan filosofiaa, kansataloutta ja historiaa.[115]

Holstin poliittinen herääminen ajoittui Helsingin kouluvuosiin. Venäläisen kenraalikuvernöörin Suomessa harjoittama politiikka herätti ylioppilaissa ja kaupunkien keskiluokassa vastarintaa. Tänä aikana Holstissa heräsi kiinnostus politiikkaa kohtaan. Hän osallistui opiskelijoiden ryhmään, joka yllytti talonpoikia ja työväkeä olemaan hyväksymättä Venäjän harjoittamaa Suomen perustuslakia vastustavaa politiikkaa. Holsti alkoi pitää poliittisia puheita enonsa Onni Schildtin innoittamana. Työväen aktivoimisen ja esitelmöinnin lisäksi Holsti osallistui kutsuntalakkotoimintaan. Tänä aikana Holstille tuli selväksi se, että

[112] Roiko-Jokela 1995, 33.
[113] Pietiäinen 1986, 25–26.
[114] Holsti 1963, 11.
[115] Roiko-Jokela 1995, 33.

maatalous- ja työväestöllä oli älymystöön ja ylempiin luokkiin verrattuna hyvin vähän poliittista edustusta.[116]

Lontoon opiskeluvuosina Holsti luonnollisesti seurasi Britannian politiikkaa tarkasti. Pietiläisen mukaan Holstin artikkeleissa näkyy hänen ihailunsa brittiläistä poliittista järjestelmä kohtaan. Ulkomailla eläminen ei kuitenkaan ollut Holstille pelkkää opiskelua. Holsti pyrki myös Lontoossa toimiaan kotimaan hyväksi. Kun venäläistämistoimet taas alkoivat, näki Holsti tarpeelliseksi jakaa briteille tietoutta Suomi-asiasta ja siten pyrkiä hankkimaan brittien tukea suomalaisille.[117]

Rudolf Holsti opiskeli Lontoossa vuodesta 1909, jonne hän valtavirrasta poiketen suuntasi väitöskirjansa tekoon. Tuon ajan suomalaisilla opiskelijoilla oli tapana tehdä ulkomaanopintonsa Saksassa. Jo opintojensa aikana Holsti siis poikkesi valtavirrasta, joka suuntasi Saksaan. Lontoossa Holsti tutki antropologiaa ja sosiologiaa.[118]

Lontoon opintojensa ajan Holsti toimi myös Helsingin Sanomien Britannian kirjeenvaihtajana. Britanniassa vietettyjen vuosien vaikutusta hänen poliittiseen ajatteluunsa ei voi korostaa liikaa. Lisätutkimustensa aikana Lontoossa Holsti oppi tuntemaan englantilaista yhteiskuntaa ja eritoten arvostamaan brittiläisiä poliittisia näkemyksiä. [119]

Holsti palasi takaisin Helsinkiin syksyllä 1911. Palattuaan Helsinkiin Holsti toimi Helsingin Sanomien ulkomaantoimittajana. Toimiessaan Helsingin Sanomien toimittajana, Holsti tutustui nuorsuomalaisten johtaviin hahmoihin. Helsingin Sanomien omistajan Eero Erkon ja K.J. Ståhlbergin tukemana Holstista tuli pian yksi puolueen nuorimmista kärkihahmoista. Toisin kuin monet muut aikansa lehtitoimittajat, Holsti luotti lähteinä englantilaisiin artikkeleihin saksalaisten ja itävaltalaisten sijaan. Kun maailmansota syttyi, Holsti oli vankkumaton länsivaltojen kannattaja. Hän myös näki maailmansodan syttymisen tilaisuutena Suomen itsenäisyyden saavuttamiseksi.[120] Tämä on mielenkiintoinen seikka, sillä kuten mainittu, Holsti oli pasifismin kannattaja ja uskoi rauhan ajan mahdollistavan pienten valtioiden kehittymisen.

Kun P. E. Svinhufvud muodosti uuden hallituksen marraskuun 1917 lopulla, hän tarjosi tuolloin 35-vuotiaalle Holstille tehtävää matkustaa Iso-Britanniaan viljan hankkimiseksi.

---

[116] Holsti 1963, 12; Roiko-Jokela 1995, 40–42.
[117] Pietiäinen 2003, 133–136.
[118] Holsti 1963, 12.
[119] Pietiäinen 2003, 78–79.
[120] Pietiäinen 1980, 158.

Suomen julistauduttua itsenäiseksi 6. päivänä joulukuuta Holstin tehtäväksi tuli myös hankkia ympärysvaltojen tunnustus. Useat nuorsuomalaisen puolueen jäsenet tahtoivat Suomen harjoittavan puolueettomuuspolitiikkaa sen sijaan, että katseet olisi kohdistettu Saksaan. Tässä mielessä he olivat tyytyväisiä Holstin toimiessa Lontoossa tasavaltalaisena anglofiilinä.[121] Englannin kieltä taitavia suomalaisia oli tuohon aikaan vähän, mikä oli edistävä tekijä Holstin valinnalle.[122] Tämä tulee esille myös Holstin raportoinnissa. Raportissaan 86 Holstin mainitsee: ”Kun Suomen hallituksen jäsenistä tuskin monikaan lukee vapaasti Englannin kieltä, katsoin parhaaksi suomentaa kertomuksen…”[123]

Ulkoministeriön tehtävät olivat tuohon aikaan huonosti palkattuja. Niihin oli tapana ottaa henkilöitä, joilla oli riittävä henkilökohtainen omaisuus. Holsti kärsikin jatkuvista talousongelmista. Tästä syystä hän oli monesti aikeissa vaihtaa alaa mutta jatkoi kuitenkin uraansa ulkoministeriössä. Holsti tunsi rahapulan nahoissaan ja valitteli tästä mm. raportissaan numero 3. Vuoden 1918 maaliskuisessa raportissaan hän sanoi olevansa lisävarojen tarpeessa, sillä punnan kurssi Suomen markkaa vastaan oli niin epäedullinen, että palkka ei tahtonut riittää.[124] Jälleen saman vuoden syyskuussa Holsti tiedusteli palkka-asioiden perään.[125] Ulkopolitiikka oli kuitenkin Holstin erikoisalaa ja hän viihtyi ulkopolitiikan keskiössä.[126] Suomen itsenäisyyden koettiin avaavan maalle suuria tulevaisuuden mahdollisuuksia. Tämä ajatus oli omiaan herättelemään kunnianhimoisia ja toiminnanhaluisia henkilöitä, sillä ihmiset kokivat elävänsä keskellä suuria historiallisia muutoksia. Monia ajoi halu tehdä jotakin oman maan hyväksi.[127]

Kotimaassa Holsti ei koskaan ollut poliittista oikeistoa kokoava henkilö. Päinvastoin oikeisto mieluummin halusi päästä Holstista eroon. Holstin kuvataan olleen henkilö, joka herätti joko suurta intohimoa tai vastenmielisyyttä. Hänen impulsiivinen ja kiivas luonteensa oli usein törmäyskurssilla yleisemmän mielipiteen kanssa. Holsti oli kiistatta ulkopolitiikan asiantuntija ja hän oli ehtinyt profiloitua sekä ympärysvaltaisena poliitikkona että hyvin poleemisena hahmona. Lontoolainen ympäristö vain vahvisti hänen vakausmustaan ympärysvaltojen lopullisesta voitosta, johon Suomen tulisi varautua ja sopeutua. Hänen oli kuitenkin vuoden 1918 ilmapiirissä vaikea saada näkemyksilleen kaikupohjaa. Tätä ei edesauttanut se, että hänen

[121] Holsti 1963, 11–15.
[122] Pietiäinen 2003, 79.
[123] Holstin raportti 86 Lontoosta 12.9.1918.
[124] Holstin raportti 3 Lontoosta 1.3.1918.
[125] Holstin raportti 79 Lontoosta 2.9.1918.
[126] Pietiäinen 2003, 78.
[127] Paasivirta 1968B, 44.

maineensa oli jo valmiiksi hyvin saksalaisvastainen ja asenne tuntui joskus lipsuvan tunteenomaisuuden puolelle.[128]

Britanniassa Holsti onnistui luomaan hyvät suhteet nuorempiin Foreign Officen virkailijoihin. Jo ennen Lontoon diplomaattisen uransa alkua, Holsti pyrki aktiivisesti luomaan epävirallista kontaktiverkostoaan. Holsti koki, että hänen poliittisen linjansa ja yhteyksiensä kannalta oli merkittävämpää ottaa yhteyttä ympärysvaltojen diplomaatteihin kuin tavata venäläisiä poliitikkoja.[129] Onnistunut kontaktiverkoston luominen ja luottamus auttoivat Lontoon diplomatia-aikoina. Holsti onnistui yhteyksien luomisessa siinä määrin, että joskus Foreign Office jakoi Holstille salaisia tietoja. Ajan henki oli suosiollinen Holstin länsimieliselle ideologialle. Hänet nimitettiin Suomen ulkoministeriksi vuoden 1919 keväällä. Holsti olisi mieluiten jäänyt Lontooseen, mutta osin Foreign Officen suosituksesta Holsti suostui ministerin rooliin.[130]

3.2. Konsuliasioiden järjestäminen

Vuoden 1917 marraskuussa kehotettiin senaattia lähettämään edustaja Englantiin elintarvikkeita hankkimaan. Holsti innostui asiasta ja tarjoutui ehdokkaaksi. Muutamaa päivää myöhemmin hän sai Svinhufvudilta myöntävän vastauksen. Holsti hakeutui viivyttelemättä Britannian edustustoon Pietarissa tiedustelemaan, otettaisiinko Lontoossa Suomen edustajaa vastaan. Paria viikkoa myöhemmin joulukuussa hallitus oli lähettämässä eri maihin valtuuskuntia, joiden oli määrä pyytää Suomen itsenäisyyden tunnustamista. Holsti määrättiin kolmanneksi jäseneksi valtuuskuntaan, jonka tehtäväksi itsenäisyystunnustelu annettiin.[131]

Heidän tavoitteenaan oli saattaa Suomen tilanne viivyttelemättä lehdistön tietoisuuteen. Holstin tehtäväksi oli annettu keskustella Suomen elintarvikekysymyksen järjestämisestä ja pyytää tunnustusta Suomen itsenäisyydelle.[132] Holsti saapui Lontooseen kahden muun

[128] Vares 2018, 75.
[129] Roiko-Jokela 1995, 41.
[130] Pietiäinen 2003, 81.
[131] Pietiäinen 2003, 266–267.
[132] Roiko-Jokela 1995, 54.

delegaation jäsenen konsuli Eugen Wolffin[133] sekä entisen prokuraattorin Lorenzon Kihlmanin[134] kanssa 16. tammikuuta 1918.

Tunnustamisen edistämiseksi oli olennaista konsulipalveluiden järjestäminen. Itsenäisen valtion perustehtäviin kuuluu passien myöntäminen kansalaisilleen sekä heidän auttamisensa erilaisissa ongelmatilanteissa. Ulkomailla ei voitu enää tukeutua Venäjän lähetystöihin ja konsulaatteihin.[135] Venäjän lähetystöt ja konsulaatit olivat jääneet suomalaisille vieraiksi jo esimerkiksi niiden virkakielen tähden. Sortokauden aikana venäläisiä lähetystöjä kohtaan koettiin myös poliittista vastenmielisyyttä. Suomalaiset asioivat niissä vain pakottavissa tapauksissa.[136]

Vuodesta 1887 Venäjän Lontoon pääkonsulivirastossa oli toiminut jo aikaisemmin mainittu suomalainen voiasiamies Alarik Örnhjelm, joka raportoi voimarkkinoiden kehityksestä Suomen senaatille. Senaatti oli myös hänen palkanmaksajansa. Tietynlaista suomalaista diplomatiaa oli siis harjoitettu ennen itsenäisyysjulistuksen antamista. Myös Leo Norrgren oli työskennellyt Venäjän Lontoon pääkonsulivirastossa 20 vuoden ajan. Hänellä oli kokemusta suomalaisten asioiden hoitamisesta sekä Britannian maailmanvaltaa koskevista oloista. Siksi hän oli johdonmukainen vaihtoehto Suomen konsulin viranhaltijaksi. Holstin, Kihlmannin ja Wolffin muodostama valtuuskunta neuvotteli konsulaatin perustamisesta Lontoossa asuvien suomalaisten kanssa. Heistä lähes kaikki kannattivat Norrgrenia. Usean vuoden jälkeen Venäjän pääkonsulaatissa Norrgren oli saavuttanut sekä konsulialalla että erityisesti Suur-Britannian maailmanvaltaa koskevissa kysymyksissä niin merkittävää asiantuntemusta, että kenenkään muun suomalaisen oli vaikea kilpailla Norrgrenin pätevyyden kanssa. Norrgrenin palkkaaminen hyväksyttiin Vaasan senaatissa toimineen Heikki Renvallin maaliskuisessa sähkeessä.[137] Uskottavan konsulitoiminnan katsottiin myös edellyttävän asianmukaista

[133] Eugene Wolff toimi Britannian Viipurin varakonsulina vuosina 1880-1890. Vuonna 1899 Wolff osallistui ns. Suuren lähetystön matkalle Pietarissa. Tämän matkan aikana Wolff piti Venäjän sortoa kritisoivan puheen, jonka johdosta Venäjä painosti Britannian erottamaan hänet varakonsultin virasta. Muut Suomessa toimineet Britannian varakonsulit erosivat myötätunnosta. Bobrikov karkotti Wolffin Suomesta vuonna 1903, jolloin hän muutti Tukholmaan. Wolff palasin kaksi vuotta myöhemmin. Tornator Oy:n toimitusjohtajana Wolffilla oli tiiviit liikesuhteet Britanniaan. Tämä oli syy hänen valintaansa Svinhufvudin valtuuskunnan jäseneksi. Lähde: Hellsten: Biografiskt lexikon för Finland.

[134] Lorenzo Kihlman oli myös Bobrikovin sorron kohde. Kihlman erotettiin vuonna 1904 Vaasan hovioikeuden kanneviskaalin virasta. Suurlakon jälkeen 1908 hänet nimitettiin prokuraattorin virkaan, josta hän erosi routa-aikojen alettua uudelleen. Tämän jälkeen hän toimi asianajajana Helsingissä. Myös Kihlmannilla oli yhteyksiä Englantiin. Lähde: Sundström Kansallisbiografia.

[135] Pekkarinen 2013, 13.

[136] Paasivirta 1968B, 58.

[137] Katso liite 4.

toimitilaa. Valtuuskunnalla oli riittävä määrä rahaa huoneiston hankkimiseksi ja kalustamiseksi. [138]

Koska Britannia oli tunnustanut Suomen itsenäisyyden de facto, oli luontevaa, että Suomen konsuliasiat pyrittäisiin irrottamaan Venäjän pääkonsulista. Suomen valtuuskunta oli ehdottanut oman konsulin järjestämistä heti Lontooseen saavuttuaan 20.1.1918. Britannian hyväksyntää asialle ei kuitenkaan kuulunut. Holstin neuvoteltua Lontoossa olevien Ruotsin ja Norjan edustajien kanssa helmikuun lopussa, päätettiin, että tulevaisuudessa nämä myöntäisivät viisumeja vain Holstin allekirjoittamiin passeihin. Maaliskuun alkupuolella Holsti ilmoitti Foreign Officeen ottaneensa passien antamisoikeuden itselleen. Britannia ymmärsi Holstin perustelut. Suomalaiset eivät voineet matkustaa venäläisten allekirjoittamilla passeilla. Konsulaatin virallinen legitiimiksi katsottava toiminta vaati kuitenkin Britannian hallituksen hyväksynnän. Tämä saatiin maaliskuun 28. päivänä 1918, mutta ilman niitä valtuuksia ja oikeuksia, joita Suomen de jure -tunnustaminen vaati. 11.4.1918 Britannian ulkoministeriö ilmoitti, että se piti Holstia epävirallisena Suomen de facto –hallituksen edustajana. Se merkitsi Holstin aseman puolivirallista vahvistamista.[139] Muistelmissaan Stenroth kutsui Holstia ja Kihlmania ”puolivirallisina edustajina”.[140] Tämä puolivirallisuus osoittaa Suomen ulkoasiainhallinnon asennetta Lontoota ja Holstia kohtaan. Puolivirallisuus oli toisaalta Lontoon tekemä ratkaisu siksi, että Suomen itsenäisyyttä ei oltu vielä tunnustettu. Suomen senaatti oli lähettänyt valtuuskunnan Lontooseen ensisijaisesti tavoittelemaan Suomen itsenäisyyden tunnustamista, ei varsinaisiksi Suomen diplomaattisiksi edustajiksi.

Leo Norrgren ryhtyi oitis järjestelmään suomalaisten asioiden siirtämisestä Venäjän suurlähetystöltä Suomen uudelle konsulaatille. Huhtikuussa 1918 Norrgren ja Holsti kävivät Venäjän Lontoon suurlähetystössä sopimassa suomalaisten konsuliasioiden siirtämisestä. Siirrettäviä asioita olivat esimerkiksi käynnissä olevat perintöasiat. Asian järjestämistä helpotti Norrgrenin aikaisempi kokemus Venäjän lähetystöstä sekä hänen täydellinen venäjän kielen taitonsa. Venäjän lähettiläs lupasi auttaa Suomea koskevien arkistojen siirtämisessä Suomen konsulaatille. Samalla lähettiläs tuli viestittäneeksi Suomen delegaatiolle tärkeän symbolisen sanoman. Suomi oli Venäjän suurlähetystön silmissä nyt omia ulkomaanasioitaan järjestelevä valtio.[141]

---

[138] Holstin raportti 10 Lontoosta 28.3.1918; Pekkarinen 2013, 13–15.
[139] Pietiäinen 1980, 286–287; Holstin raportti 10 Lontoosta 28.3.1918.
[140] Stenroth 1931, 16.
[141] Pekkarinen 2013, 15; Holstin raportti 18 Lontoosta 22.4.1918.

Myöhemmin toukokuussa Holsti kirjoitti Suomen senaatille Norrgrenin nimittämisestä kenraalikonsuliksi[142]. Pelkkä konsulin arvonimi oli herättänyt diplomaattipiireissä väheksyntää Norrgrenia ja tuoretta suomalaista konsulaattia kohtaan. Mm. Ruotsin kenraalikonsuli oli ylenkatsonut suomalaista konsulaattitoimintaa, mikä oli aiheuttanut suomalaisessa delegaatiossa pahaa mieltä. Holsti tavoitteli ylennyksellä Suomen konsuliasian virallistamista ja arvostuksen lisäämistä, jonka myötä Suomi myös nähtäisiin arvovaltaisena ja itsenäisenä valtiona.[143] Suomalaisten Lontoossa työskentelevien diplomaattien palkat olivat alemmat verrattuna heidän pohjoismaisiin kollegoihinsa. Vuoden 1918 toukokuussa Holsti kirjoitti kirjeen suoraan valtionhoitaja Svinhufvudille, jotta tuore konsulaatti saisi lisää resursseja. Holsti pyysi lupaa palkata avustaja Norrgrenille ja valitteli, ettei senaatti ollut vastannut aikaisempiin pyyntöihin.[144] Kevääseen mennessä Holsti useasti muistutteli senaattia asian tärkeydestä nostaen sen esille raporteissaan 10, 17, 24 ja 34.[145] Myöhemmin Holsti joutui palaamaan asiaan vielä seuraavan vuoden 1919 helmikuussa, sillä vaikka asiasta oli keskusteltu jopa valtionhoitaja Mannerheimin kanssa, ei asiaan tullut selvyyttä.[146]

3.3. Lontoon edustusto kasvaa luvatta

Siitä huolimatta, että Norrgren palkattiin konsuliasioiden hoitajaksi, Holstilla oli kädet täynnä erilaisten tehtävien ja tapaamisten kanssa. Hän valitteli työntäyteistä tilannetta pyytäen senaatilta lupaa palkata aputyövoimaa. Paljon aikaa kului eri paikoissa juosten ja Suomen tilannetta selostaen. Holsti hoiti myös kaupallisen edustajan tehtävää selvittäen maailmansodan jälkeisen kaupan tulevia suuntauksia. Päivät kuluivat Suomen saksalaismielisyyttä selitellessä ja yöt paperitöitä hoitaen.[147] Raportissaan maaliskuun alussa 1918 Holsti valittelee suurta työmäärää ja jaksamistaan. Suomea kohtaan koettu suopea mieliala vaati runsain määrin edustamista. Holstin mukaan noin toistakymmentä vierailua ja kymmenkunta kirjettä päivässä vaativat lisäavun järjestämistä.[148]

---

[142] Nykykielessä asemasta käytetään nimitystä pääkonsuli.
[143] Holstin raportti 24 Lontoosta 6.5.1918.
[144] Holstin kirje Svinhufvudille. Merkitty ulkoministeriössä diarioidun 17.5.1918, mutta Holsti päivännyt 24.4.1918.
[145] Katso liite 3 johon on listattu tietopalvelussa julkaistut sähkeet Lontoosta Suomeen.
[146] Holstin raportti 149 Lontoosta 9.2.1919.
[147] Pekkarinen 2013, 20.
[148] Holstin raportti 3 Lontoosta 1.3.1918.

Keväällä 1918 Holsti harmistui toden teolla siihen, ettei senaatti vastannut hänen toistuviin pyyntöihinsä konsulaatin henkilöstöasioissa, omien apulaisten palkkaamisessa ja hänen omassa palkka-asiassaan. Anelut sihteerin palkkaamisesta eivät saaneet senaatilta vastakaikua. Holsti oli lähestulkoon unohdettu Lontooseen. Suomen ulkopoliittisen Saksaan nojautuvan suuntauksen seurausta oli, että Suomen tilapäinen edustus länsimaissa pysyi suppeana ja jopa kutistui entisestään. Suomen valtiolla oli Lontoossa pankkitalletuksia 3.000 punnan edestä, joita Holsti pyysi saada käyttöönsä palkkojen ja juoksevien kulujen maksuun.[149]

Lopulta Holsti palkkasi itselleen apulaiseksi Martti Merikallion ilman senaatin lupaa. Myös Norrgrenille palkattiin avustaja eikä siihenkään enää peräänkuuluteltu senaatin valtuutusta. Nelikkö työskenteli Lontoon Cityssä Swithins Lanellä rapussa numero 28-29. Koska tila alkoi olla ahdas, kääntyi Holsti jälleen senaatin puoleen pyytäen rahoitusta suurempien tilojen järjestämiseksi.[150] Verraten Lontoon konsulitiloja Kööpenhaminan runsaankokoisiin tiloihin, Holsti vaati saada rahoitusta suuremman tilan järjestämiseksi. Oli nurinkurista, että Lontooseen verrattuna pienessä Kööpenhaminassa oli niin suuri edustusto. Samaan aikaan Lontoon edustuston tuli toimia yhdessä huoneessa. 1. syyskuuta Holstin toive toteutui ja hänelle järjestettiin uudet tilat Putneyn kaupunginosassa Carlton Roadilla. Myös kanslia siirtyi samaan osoitteeseen konsulaatin jäädessä Swithins Lanelle.[151]

Vihdoin vuoden 1918 syyskuun lopulla Holstille myönnettiin 1.000 puntaa käytettäväksi. Samaan aikaan hänelle lähetettiin kauan kyseltyjä raportteja ja kirjoja, jotka olivat tarpeen selittäessä Suomen tilannetta ulkomaisille kontakteille. Raportissaan syyskuussa 1918 Holsti vuolaasti kiittelee ulkoasiaintoimituskunnan parantunutta toimintaa.[152] Yllättäen lokakuun lopussa Stenroth myönsi Holstin vetämälle edustustolle varoja jopa enemmän kuin Holsti oli niitä pyytänyt.[153] Voidaan olettaa ensimmäisen maailmansodan käänteen länsimaiden hyväksi ja Mannerheimin vierailun olleen osasyinä tähän. Silti vielä marraskuussa Holsti päätti luvatta palkata uuden avustajan Norrgrenille. Holsti antoi luvan rouva Södermanin[154] palkkaamiselle konsuliasioiden avustajaksi kolmen punnan viikkopalkalla toistaiseksi, kunnes senaatti tekisi asiasta lainvoimaisen päätöksen.[155]

---

[149] Holstin raportti 36 Lontoosta 24.5.1918; Paasivirta 1968B, 59.
[150] Holstin raportti Lontoosta 41 6.6.1918.
[151] Pekkarinen 2013, 16–17 & 20.
[152] Holstin raportti 99 Lontoosta 29.9.1918.
[153] Holstin raportti 112 Lontoosta 28.10.1918.
[154] Raporteista ei selviä Södermannin tarkkoja tietoja. Holsti käyttää hänestä nimitystä rouva. Z. Söderman.
[155] Holstin raportti 120 Lontoosta 16.12.1918.

3.4. Lehdistösuhteiden järjestäminen

Ulkopoliittiset tapahtumat ovat vain harvoin kansalaisten välittömässä kokemuspiirissä. Ulkopolitiikka ikään kuin tapahtuu tiedotusvälineissä[156]. Holstin ymmärsi tämän hyvin ja pyrki aktiivisesti vaikuttamaan lehdistön uutisointiin Suomesta. Holstilla oli kokemusta sanomalehtimaailmasta toimittuaan Helsingin Sanomien kirjoittajana. Tämä lienee ollut vaikuttamassa hänen näkemykseensä sanomalehtien puolelle voittamisen tärkeydestä.

Ulkomaisten sanomalehtien kirjoitukset Suomesta samoin kuin aiheeseen liittyvät uutiset paljastivat sen tosiasian, että Suomea koskevat yleistiedot olivat ulkomailla hataralla pohjalla. Vaikka Suomea koskeva uutisointi oli 1800-luvulla myötätuntoista Suomea kohtaa, oli niissä usein pietarilaisten lähteiden johdosta venäläistä väritystä. On tärkeä muistaa, että Ranska oli vuonna 1891 solminut liittosopimuksen Venäjän kanssa. Samoin myös Britanniassa oli venäläisystävällisillä mielipiteillä laajalti kannatusta.[157] Vaikka lehtikirjoittelu Suomesta oli määrältään hyvin pientä, sai Suomi silti enemmän palstatilaa kuin muut Venäjän raja-alueet. Brittilehdistö oli tuntenut sympatiaa Suomea kohtaan erityisesti sortovuosien aikana. Itsenäisyysjulistus puolestaan koettiin lehdistössä kyseenalaisena. Brittilehdistö näki Suomen itsenäistymisessä vaaran, että Suomi luisuisi Saksan vaikutuksen alle. Brittilehdistö oli varovainen suhtautumisessaan Suomen itsenäisyystavoitteluille myös siksi, että ei haluttu ärsyttää sillä hetkellä lännen liittolaisena toiminutta Venäjää.[158]

Suomalaisvaltuuskunnan saapuessa Lontooseen tammikuussa 1918 brittilehdet kirjoittivat Suomesta jonkin verran. Suomen asiaa pidettiin kiinnostavana Venäjän vallankumouksen sivuilmiönä. Suomen myös uskottiin olevan Saksan seuraava hyökkäyskohde Itämeren alueella tai vaihtoehtoisesti bolševikkien seuraavana vallankumousnäyttämönä. Suomalaiset aloittivat välittömästi sanomalehtipropagandan. Rudolf Holstin haastattelu julkaistiin tammikuun 16. päivänä valtalehdistä Manchester Guardianissa, Daily Telegraphissa ja kolmessa muussa lehdessä. Seuraavaksi Holsti kirjoitti artikkelin The Times –sanomalehteen.[159] Holsti valitti suurimman osan ajastaan kuluvan valtiollisten asioiden hoitamisessa, jolloin aikaa ei jäänyt sanomalehtikirjoittelun seuraamiseen. Hänen kirjoituksiaan julkaistiin myös Daily News'ssa, Daily Chronicle'ssa ja Weekly Dispatch'issa.[160] Kevään kuluessa Holsti pyrki vaikuttamaan

[156] Forsberg & Pursiainen 2015, 339.
[157] Paasivirta 1968B, 24–25.
[158] Paasivirta 1988, 115.
[159] Pietiäinen 1986, 271.
[160] Holstin raportti 4 Lontoosta 4.3.1918.

brittiläisen lehdistön kirjoitteluun, jotta se olisi suopeampi Suomen asiaa kohtaan. Erityisesti sisällissodasta kirjoitettiin skandaalinomaiseen sävyyn. Kirjoittelu myös perustui useasti ruotsalaisiin lähteisiin, joka edelleen lisäsi kirjoittelun skandaalisävyä. Lehtikirjoittelu antoi punaisesta osapuolesta sellaisen yksipuolisen kuvan, että he olivat olleet suopeita länsiliittoutuneille valkoisten toimiessa saksalaisten asialla. Tällaista kirjoittelua Holsti pyrki aktiivisesti korjaamaan.[161]

Holsti palkkasi lehdistöavustajia, joille hän antoi kirjalliset ohjeet siitä, kuinka tuli toimia. Tarkoitus oli puolustaa Suomen pyrkimyksiä ja politiikkaa siten, että annettavat tiedot olisivat johdonmukaisia eivätkä ristiriidassa keskenään. Vielä joulukuussa 1918 järjestettiin Lontoon edustustossa tiedotustilaisuus, johon kaikki Lontoon lehdet olivat kutsuttuja. Holsti myös itse henkilökohtaisesti lounasti lehtimiesten kanssa pyrkien edistämään Suomen tunnustamiskysymystä. Lontoon lehtimiespiirit eivät kuitenkaan olleet erityisen kiinnostuneita pienen ja etäisen Suomen asiasta.[162]

3.5. Löyhä mandaatti vaatii improvisaatiota

Sisällissodan sytyttyä ja senaatin siirryttyä Vaasaan, ulkomaanasioiden ohjeistaminen oli entistäkin heikompaa. Tilanne oli epäselvä. Ulkomaanpolitiikan asiat olivat jo sinänsä uutuutensa vuoksi outoja. Ulkoasioiden käsittely Vaasan senaatin piirissä oli monien diplomaattisten muodollisuuksien osalta alkeellista. Myöskään Svinhufvud ei erityisesti panostanut diplomaattisen protokollan vaatimuksiin.[163]

Vaasan hallitus osoitti hyvin pientä mielenkiintoa Holstin lähettämiä tiedotteita kohtaan erityisesti vuoden 1918 helmi- ja toukokuun välisenä aikana. Suomen hallituksen välinpitämättömyys suhteissaan Iso-Britanniaan johtui hallituksen jäsenten saksalais-ystävällisistä mielipiteistä, toimivien yhteyksien puutteesta ja Suomen ulkopoliittisen hallinnon monista vajavaisuuksista. Oli hyvin tavallista, että Holsti työskenteli ilman ohjeita ja sai lähettämiinsä sähkeisiin vastauksen harvoin. Minkäänlaista selvää mandaattia ei ollut. Holstilla ei ollut lupaa lähettää salakirjoitettuja sähkeitä Lontoosta ja kaikki hänen selväkieliset sanomansa kulkivat Oslon tai Tukholman lähetystöjen kautta. Näistä syistä johtuen sähkeet

[161] Holstin raportti 16 Lontoosta 26.4.1918.
[162] Pekkarinen 2013, 18.
[163] Paasivirta 1968B, 47.

saapuivat Suomeen pitkien aikojen jälkeen eikä hallitus todennäköisesti lukenut niistä osaa lainkaan. Senaatti ei näyttänyt arvostavan Holstin toimintaan Lontoossa.[164] Esimerkiksi raportissaan huhtikuussa 1918, Holsti kommentoi: ”Näihin aikoihin olin ollut huomaavinani, Ulkoasiainministeriössä vallitsevan jonkunlaisen epäluulon, etten olisi raporteissani kirjoittanut elitarve-asiassa samaan suuntaan kuin olin sähköittänyt, vaan että olisin jollakin tavalla kiihoittanut Senaattia hylkäämään kaikki yritykset saada täällä sopimusta aikaan.”[165]

Holsti ei saanut vastauksia senaatille lähettämiinsä kyselyihin. Tämän lisäksi häntä vaivasi toimintaohjeiden ja informaation puute.[166] Oman toimintansa ohjeistuksen lisäksi Holsti kuulutteli vastauksia myös Britannian Holstin kautta Suomeen lähettämille viesteille ja kyselyille, jotka oli osoitettu Suomen senaatille.[167] Koska tiedottaminen senaatin taholta oli niin verkkaista, ei Holsti aina ollut ajan tasalla Suomen tärkeistä tapahtumista. Kokemattomuudesta johtuen senaatin lähettämät tiedotteet olivat merkitystä vailla.[168] Raportissaan toukokuun lopulla 1918 Holsti valitteli sitä, kuinka hidasta Suomen senaatin reagointi asioihin on. Tuolloin oli kulunut jo kuusi viikkoa siitä, kun Holsti oli edellisen kerran vastaanottanut senaatin lähettämiä sähkeitä.[169]

Agentin tehtävänantoa vaikeuttaa se, että informaatio ja päätöksenteon tueksi tarvittava tieto on fragmentoitunut eri tahoille. Näin ollen ohjaaminen, seuranta ja vastuunottaminen hämärtyvät.[170] Vaikka Holsti ei muutoinkaan noudattanut päämiehensä tahtoa, ei huono yhteydenpito auttanut Holstin ja senaatin välistä yhteistyötä. Holsti ei tiennyt senaatin aikeista eikä senaattikaan ollut täysin perillä Holstin toimista.

Suomen ulkoasiainhallinnon toiminnan aloittamisen kannalta tiedotusyhteyksien heikko tilanne vaikutti asioiden ripeään hoitamiseen ja myös toiminnan ohjaukseen yleensä. Jos kuriireja ei ollut käytössä, Vaasan senaatista pidettiin yhteyttä radiosanomien kautta. Radiosanomat kulkivat Ruotsin ulkoministeriön tai Saksan sotilasyhteyksien yhteyksiä hyväksikäyttäen.[171] Tietynlaista järjestymättömyyttä kuvaa myös se, että Holsti ei ollut tavannut Mannerheimia. Hänen tietonsa niin Suomen tapahtumista kuin valkoisen armeijan

[164] Holsti 1963, 18–19.
[165] Holstin raportti 15 Lontoosta 26.4.1918 ja raportti 16 samalta päivältä, raportti numero 31 22.5.1918.
[166] Ibid.
[167] Esimerkiksi Holstin raportissa numero 21 Holsti peräänkuuluttaa vastauksia Britannian ulkoministeriön esittämille kysymyksille.
[168] Pekkarinen 2013, 18; Holstin raportti 41 Lontoosta 6.6.1918.
[169] Holstin raportti 35 Lontoosta 24.5.1918.
[170] Thiel & Voorn 2019, 1-4, 7 & 21, McCubbins, Noll, Weingast 1987, 248, Adrianesen & Delreux 2017, 10.
[171] Paasivirta 1969A, 49–50.

päälliköstä perustuivat pääosin englantilaislehtiin, Lontooseen saapuneisiin ruotsalaislehtiin ja Holstin käsiinsä saamaan raporttiin, josta hän puhuu omassa raportissaan toukokuussa 1918. Viestin sisältö oli jo vanhentunut Holstin saadessa sen käsiinsä. Tämän johtui huonojen kulkuyhteyksien aiheuttamasta hitaasta tiedonkulusta.[172]

Agentin tehtävänä on ylläpitää päämiehen ja kolmannen tahon välimiehenä. Mikä tahansa tilanne onkaan, diplomaatin tulee pitää lähettäjämaa ajan tasalla raportoimalla säännöllisesti. Kommunikaatiovälineiden kehittymisen myötä diplomaattien ohjeistaminen on helpottunut. Hitaan tiedonkulun vuoksi aikaisemmin ei ollut edes mahdollista pitää molempia osapuolia ajan tasalla asioiden kulusta. Tiedonkulun nopeutumien seurauksena diplomaattien mandaatti ja liikkumavara lähettiläsmaidensa edustajina on kaventunut samalla kun toiminnan seuraamisen ja ohjeistamisen kustannukset ovat laskeneet.[173]

Suomen senaatin taholta ohjeistamattomuus oli jopa niin heikolla tasolla, että Holsti sai lukea joitakin konsuliasioista tehtyjä päätöksiä Lontooseen matkustaneiden suomalaisten mukanaan tuomista sanomalehdistä. Holstin raportissa kesäkuussa turhautuminen on jälleen nähtävissä:

”En voi lausua muuta kuin äärettömän ihmettelyni sen johdosta, että Senaatissa ei ole katsottu tarpeelliseksi edes lukuisista pyynnöistäni huolimatta, antaa asiassa minkäänlaista tietoa, saatikka sitte omasta alotteesta lähettää tänne sellaisia ohjeita kuin mainittu uutinen kertoo. Tämän jäljestä konsuli Norrgren kyllä tietää miten on puheenolevassa asiassa meneteltävä.”[174]

Kesäkuun raportissaan Holsti valitteli sitä, että hänelle oli saapunut senaatilta vain tyhjä kirjekuori. Samassa raportissaan hän ihmettelee sitä epäluuloa, jonka hän kokee saaneensa osakseen Suomen sensuuriosaston taholta:

”Olen nim. saanut omaisiltani joitakuita kirjeitä ja tuntuu perin omituiselta, että kuka tavallinen sensuurivirkamies tahansa katsoo olevansa velvollinen tutkimaan mitä minulle kirjoitetaan… vai ovatko mahdollisesti edustajat yksityisessä kirjeenvaihdossaan siihen määrin epäluotettavia, että sekin on nuuskittava.”[175]

Myöhemmin elokuun lopulla Holsti kirjoiti senaatille, kuinka hän oli juuri vastaanottanut jo toukokuussa Suomesta lähetettyjä tärkeitä asiapapereita. Samassa raportissaan Holsti ehdottaa, että kuriiripostin kulkua parannettaisiin vaikkapa naapurimaiden hyväksi todettua

[172] Holstin raportti Lontoosta numero 22 5.5.1918; Pietiäinen 1986, 281.
[173] Mitnick 1976, 42-44.
[174] Holstin raportti 40 Lontoosta 6.6.1918.
[175] Holstin raportti 41 Lontoosta 6.6.1918.

postitusjärjestelmää käyttäen.[176] Holsti valitteli tätä tilannetta useasti. Esimerkiksi Stenrothille 27.6.1918 osoittamassaan kirjeessä Holsti toteaa:

”Oltuasi vasta lyhyen ajan Suomen hallituksen ulkopolitiikan vastuunalaisena johtajana, et tietysti ole joutanut perehtyä henkilökohtaisesti niihin raportteihin, joita olen lähettänyt. Mikä verran senaattori Renvallilla[177] ja Sariolallakaan[178] on ollut aikaa niitä lukea, en voi arvata. Vastausta raportteihini ei ole kuulunut. Olen katsonut velvollisuudekseni uudistaa aikaisemman pyyntöni, että senaatti koettaisi kiinnittää edes jonkunlaista huomiota myöskin Englannin hallituksen toiveisiin.”[179]

Ulkoasiaintoimituskunnan päällikkö Otto Stenroth kuitenkin vastasi Holstin kesäkuun tiedusteluihin. Vastaus saapui elokuussa. Lyhyesti Stenroth ilmoitti, että epävarman tilanteen vallitessa, oli mahdotonta antaa Holstille sen tarkempia ohjeita, koska sähkesanomat eivät tulleet perille ja kirjeitä hävitettiin tai luettiin sensuurin alla. Suomalais-brittiläisten suhteiden nihkeys oli vielä kesän 1918 lopulla nähtävissä siinä, että Holstin sähkeisiin ei luotettu. Täysin vastakkaisena esimerkkinä senaatin piirissä uskottiin vankasti Berliinin-lähettilään Edvard Hjeltin sähkeisiin. Tätä edesauttoi luottamus Saksan ensimmäisen maailmansodan voittoon. Hallituksen arvostamiin edustajiin kuului myös saksalaismielinen Tukholman lähettiläs Alexis Gripenberg.[180]

Syyskuussa 1918 Holsti kuuli suomalaisissa sanomalehdissä olleen kirjoituksia siitä, etteivät hän ja Kihlman, joka oli jo tällöin Suomen edustajana Ranskassa, pitäneet Suomen hallitusta tarpeeksi ajan tasalla siitä, mitä Länsi-Euroopassa tapahtui. Holstin turhautuminen senaatin

---

[176] Holstin raportti 70 Lontoosta 28.8.1918.

[177] Renvallista tuli marraskuussa 1917 P. E. Svinhufvudin senaatin kauppa- ja teollisuustoimituskunnan päällikkö, ja tässä asemassa hän oli 4. joulukuuta esittämässä eduskunnalle Suomen itsenäisyysjulistusta. Renvall tuli politiikkaan mukaan jo ylioppilasvuosinaan. Hän tuli 1890-luvulla tunnetuksi aktiivisena ja ärhäkkäänä fennomaanisena ylioppilaspoliitikkona. Sisällissodan puhkeamisen jälkeen vuoden 1918 tammikuussa Renvall matkusti Vaasaan. Valkoista osapuolta edustavan senaatin hallitus istui Vaasassa seuraavat kuukaudet. Renvall vanhimpana toimi maaliskuuhun asti puheenjohtajana tässä niin sanotussa Vaasan senaatissa. Puheenjohtajuuden ohella Renvall hoiti ulkoasioita, kauppa- ja teollisuus- sekä kirkollistoimituskuntia. Lähde: Sainio, Kansallisbiografia.

[178] Berliinin suomalaisen toimiston päällikkönä Sario oli usein nähty vieras Saksassa sotilaskoulutuksessa olleitten jääkäreitten luona. Tässä asemassa hän neuvotteli itsenäisyysmiesten valtuuksin Saksan viranomaisten kanssa ja onnistui taitavana diplomaattina vakuuttamaan saksalaiset suomalaisen pataljoonan säilyttämisen välttämättömyydestä. Sario palasi Suomeen 10.2.1918, ja hänet kiinnitettiin seuraavana päivänä senaatin palvelukseen ulkoasiain väliaikaiseksi valtiosihteeriksi, jonka tehtävänä oli ulkoasiain hoitaminen senaatin puheenjohtajan alaisena. Hän oli itsenäisen Suomen ensimmäinen ulkoasiainhallinnon virkamies, joka vähitellen muodosti ympärilleen ulkoasioita valmistelevan työryhmän. Peittelemättömän saksalaismielinen Sario hoiti senaatin ulkoasiainkansliaa toukokuuhun 1918. Lähde: Uola, Kansallisbiografia.

[179] Holstin kirje Stenrothille 27.6.1918.

[180] Pietiäinen 1980, 309 & 318–319.

vähäiseen ohjeistamiseen ja lehdissä kirjoitettuun tulee voimakkaasti esille Holstin raportissa numero 89. Holsti oli puolustuskannalla arvostellen hallituksen vähäistä yhteydenpitoa ja sitä, ettei moitteita oltu esitetty hänelle henkilökohtaisesti ja aikaisemmin. Holsti kirjoittaa:

”Jo ensimmäisessä kirjeissäni täältä hallituksen arvoiselle jäsenille sekä hyvin monissa eri raporteissa olen pyytänyt tarkkoja toimintaohjeita, eikä niissä perin vähäisissä kirjelmissä, joita minulla on ollut kunnia vastaanottaa, ole sanallakaan saatettu tietooni, että hallitus olisi täältä saanut liian vähän tai liian yksipuolisia raportteja… Tuntuvaksi helpotuksekseni olisi tietysti ollut, jos tänne edes olisi jokseenkin säännöllisesti lähetty oikeita tietoja tärkeistä kotimaan tapahtumista, mutta lukuisista pyynnöistäni huolimatta on ole edes niitäkään saanut.”

Holsti muistutti lähettäneensä vuoden 1918 aikana 90 raporttia.[181] Syyskuussa Holsti vielä pyysi saada käyttöönsä erilaisia teoksia: Suomen perustuslait, vuoden 1734 lakikirja, tilastollisia vuosikirjoja ja muita tilastollisia julkaisuja.[182]

Lokakuussa 1918 annetussa laissa säädettiin diplomaattisten edustustojen tehtävistä, mutta tästä ei ollut suurta apua Holstin toiminnan suunnanantajana. Suomen edustamisesta ulkomailla ei säädetty erityisen tarkkoja lähetystön velvollisuuksia. Laissa määrättiin yleisesti, että lähetystöjen tehtävänä oli ”valvoa ja edistää Suomen etuja sekä hallitukselle tiedoksi antaa kaikki, millä voi olla merkitystä Suomen ulkopolitiikalle, muille valtioeduilla tai elinkeinoelämän kohottamiselle.”[183] Lähetystöjen tehtävänä oli myös suojella Suomen kansalaisia oman toimipiirinsä alueella.[184]

Tiedotteille olisi ollut todellista tarvetta ja merkitystä Suomen ulkopolitiikan kannalta. Brittiläisillä lehdillä ei ollut kirjeenvaihtajia Suomessa. Sitä vastoin, ne perustivat tietonsa Suomesta ruotsalaisiin lähteisiin ja usein skandaalinomaiseen myyvään uutisointiin. Myös Britannian ulkoministeriön tiedot tulivat Tukholmasta, sillä virallisella Lontoolla ei ollut edustajaa Helsingissä. Suuri osa Holstin ajasta kului näin ollen uutisoinnin oikomiseen hänen itsekin ollessa puutteellisen tiedon varassa.[185]

Tyypillisesti agenttiteoria käsittelee sellaisia tilanteita, joissa päämiehiä ja agentteja on molempia vain yksi kumpaakin. Tämä on yksinkertaistettu tilanne tavallisesta. Normaalisti sidosryhmiä on useita. Usean päämiehen ongelmaksi kutsutaan sellaista tilannetta, jossa

[181] Holstin raportti 89 Lontoosta 12.9.1918.
[182] Holstin raportti 97 Lontoosta 24.9.1918.
[183] Laki Suomen valtion edustuksesta ulkomailla 150/1918.
[184] Pekkarinen 2013, 21.
[185] Pekkarinen 2013, 18.

päämies–agentti -järjestelyssä on osallisena useita eri sidosryhmiä. Tilanne, jossa päämiehiä on useita, vaikeuttaa organisaation toimintaa, sillä tehtävänanto on usein riittämätöntä ja epäselvää ja päätöksenteon valvonta on monesti puutteellista. Tällainen tilanne esiintyy hyvin usein julkisissa organisaatioissa. Esimerkkejä tällaisen tilanteen alla toimivista julkisista organisaatioista ovat valtion erilaiset organisaatiot, paikallishallinto, poliittiset puolueet sekä liikelaitokset.[186] Eugénia da Conceição-Heldt on tutkinut vallan jakamista kansainvälisissä forumeissa. Hänen mukaan sellaisissa tapauksissa, joissa on useita päämiehiä ja he ovat lisäksi eri mieltä tavoitteiden hyödyistä ja niiden prioriteeteistä, agentti tavallisesti saa laajemman mandaatin. Tällä tavalla pyritään saavuttamaan lopputulema, joka on useiden tahojen kompromissi ja täyttää kaikkien tahojen toiveet edes tyydyttävästi.[187]

Diplomaatti on myös käytännön esimerkki usean päämiehen ongelmasta. Hän palvelee niin maansa ulkopoliittisen hallinnon kuin kansalaistensa etuja. Tällöin herää kysymys, kenen tarpeita palvellaan ja kenen näkökohdasta hyötyä arvioidaan. Nähdäänkö hyöty sen saajan, agentin vai päämiehen näkökulmasta. Kriteerit muuttuvat sen mukaan, kenen taholta hyötyä arvioidaan. Toisinaan päämies voi olla pääministeri, ulkoministeri tai ulkoministeriön muut virkaveljet. Lundin yliopistossa luennoitsijana toimivan Martin Hallin ja saman yliopiston politiikan tutkimuksen professori Christer Jönssonin näkemys on sama Conceiçãon kanssa. Mitä epäselvempi päämiehien tahtotila on, sitä vapaammaksi diplomaatin liikkumatila yleensä muodostuu. Toisaalta vaarana on se, että diplomaatti epäselvissä tilanteissa ikään kuin unohtaa, mitä tahoa hän edustaa. Hall ja Jönsson mainitsevat vaarana olevan, että diplomaatti saa liikaa vaikutteita kohdealueen toimintaympäristöstä. On siis tärkeä muistaa, että diplomaatin tehtävänä on ennen kaikkea edustaa jotakin tahoa jollekin taholle.[188]

Lontoon edustuston alkuaikoina voidaan sanoa, että sitä kohtasi usean päämiehen ongelma. Suomen ulkoasiainhallinto oli vuoden 1918 aikana hyvin sekavaa. Siihen olivat vaikuttamassa useat tekijät. Poliittisen toiminnan fokus oli itsenäisyyden varmistamisessa, mikä tosin oli myös pääsyy diplomaattisten edustajien lähettämisessä ulkomaiden tunnustamista hakemaan. Ulkoasiainhallinto ei ollut toiminnan tärkein painopiste. Kuten mainittu ei se ollut myöskään valtionhoitaja Svinhufvudin toiminnan painopisteenä. Holstin lähestyessä ulkoasiainhallinnon johtoon asetettua Stenrothia, olivat vastaukset olemattomia tai hyvin ylimalkaisia. Tämä johtui ensimmäisen maailmansodan ja sisällissodan aiheuttamasta sekavasta tilanteesta.

[186] Thiel & Voorn 2019, 1-4, 7 & 21, McCubbins, Noll, Weingast 1987, 248.
[187] Conceição-Heldt 2017, 217.
[188] Mitnick 1976, 9-11; Hall & Jönsson 2005, 99 & 109.

Saksalaismieliset ulkoasianhallintoon osallistuneet Sariola ja Renvall eivät myöskään olleet kiinnostuneita Holstin toiminnasta. Luonnollisena syynä tähän on varmasti ollut poikkeavat poliittiset näkemykset ulkopolitiikan alalla. Holstin anglofiilinen ajattelu ei saanut kaivattua vastakaikua Saksan tukeen luottaneissa Stenrothissa, Sariolassa tai Renvallissa. Silloin kun Holsti sai kaipaamiansa viestejä kotimaasta, olivat ne hyvin eri tahoilta. Ensimmäisen vuoden aikana viestin lähettäjinä toimivat ainakin Sariola, Renvall, Stenroth, Svinhufvud, Idman, Enckell, Kaila, Ruuth ja Holma.[189] Kun valtionhoitaja Svinhufvud, ulkoasiainhallinnon johdossa ollut Stenroth ja hänen tukimiehensä Sariola ja Renvall tai edes senaatti, eivät osoittaneet mielenkiintoa Holstin toimintaa kohtaan, otti Holsti itsenäisesti vapaamman mandaatin. Tämä on linjassa Conceição-Heldtin edellä esittämän kanssa. Agenttiteorian lainalaisuudet usean päämiehen ongelmasta ja sitä seuraavasta laajemmasta mandaatista ovat sovellettavissa Holstin toimintaan Suomen Lontoon konsulipalveluja järjestettäessä. Conceição-Heldtin teorioinnista poiketen, Holstin mandaatti ei ollut useiden tahojen tavoitteiden kompromissi. Sen sijaan Holsti otti ohjakset omiin käsiinsä pyrkiessä toteuttamaan parhaaksi näkemäänsä politiikkaa Suomen itsenäisyyden tunnustamisen saavuttamiseksi. Tällä tavoin hän edelleen noudatti Suomen senaatilta saamaansa mandaattia pyrkiessään päätavoitteen itsenäisyyden tunnustamisen saavuttamiseen.

Kun yksi päämies ei ole täysin ajan hermolla toisen päämiehen toiminnasta, kollektiivisen toiminnan optimointi hämärtyy. Näin ollen ohjaaminen, seuranta ja vastuunottaminen hämärtyvät. Usean päämiehen tapauksessa ei voida olla varmoja, mitä kollektiivinen maksimaalinen hyöty on. Intressien välillä saattaa olla ristiriita. Useiden päämiesten ongelma koskettaa erityisesti julkisia ongelmia. Se on myös yksi agenttiteoriaa kohtaa esitetystä kritiikistä, sillä teorian käyttö usein johtaa todellisuuden yksinkertaistamiseen.[190]

3.6. Mannerheim saapuu Lontooseen

Lokakuussa 1918 Enckell esitti senaatin puolesta toiveen, että Mannerheim lähtisi Britanniaan ja Ranskaan edistämään Suomen itsenäisyyden tunnustamista. Tunnustus olisi saatava Britannialta ennen rauhankongressin kokoontumista. Suhteet Ranskaan olivat huonontuneet monarkiapyrkimysten tähden ja ne olisi saatava paremmaksi ennen kuin Venäjä selviytyisi

[189] Katso lista Suomesta lähetetyistä viesteistä liitteessä 4.
[190] Thiel & Voorn 2019, 1-4, 7 & 21, McCubbins, Noll, Weingast 1987, 248, Adrianesen & Delreux 2017, 10.

maailmansodasta. Samalla Mannerheimin haluttiin edistävän Suomen monarkistisen hallintomuodon hyväksymistä sekä elintarvikkeiden saamista Suomeen. Saksan heikentynyt asema maailmansodassa patisti Suomea toimeen ja samalla suuntaamaan huomionsa kohti länttä. Mannerheim oli jo kesällä esittänyt toiveensa lähteä Lontooseen Suomen asiaa edistämään. Mannerheim suostui lähtemään matkaan yksityishenkilön asemassa ja saapui Lontooseen marraskuun puolivälissä 12.11.1918. Mannerheimin lähettäminen Lontooseen oli senaatin epäluottamuslause Holstia kohtaan. Senaatti ei edelleen uskonut Holstin viestien todenperäisyyttä.[191]

Mannerheimin mukana matkusti hänen lankonsa Michael Gripenberg, joka totesi Holstin työskennelleen kuin ”neekeri”. Gripenberg huomasi Holstin olleen hyvin perillä asioista ja että tätä tietoutta hän oli viestittänyt Suomen senaatille. Holstin viestejä ei kuitenkaan arvostettu. Haastavassa tilanteessa ja ilman oman maansa senaatin tukea, Holstin todettiin toimineen hyvin. Mannerheim kuitenkin havaitsi Holstin välittämien tietojen edustavan Britannian hallituksen kantaa. Mannerheim tapasin Foreign Officen edustajia heti Lontooseen saapumista seuraavana päivänä keskustellakseen Suomen itsenäisyydestä, elintarvikepulasta sekä tavoitellusta monarkistisesta valtiomuodosta. Holsti tapasi samat Britannian edustajat heti Mannerheimin jälkeen ilmoittaakseen, että Mannerheimin todellisena tehtävänä oli saada Britannian hallitus suostumaan siihen, että Friedrich Karl tulisi Suomen kuninkaaksi. Holsti oli niin suuri monarkian vastustaja, että oli valmis käyttäytymään epälojaalisti. Holsti myös hyvin pitkin hampain allekirjoitti yhteisiä muistioita Mannerheimin kanssa. Holstin mielestä selitykset Foreign Officelle olivat puolitotuuksia, joissa kaunisteltiin Suomen tilannetta tietoisesti. Holstin ei halunnut olla missään tekemisissä monarkistisen liikehdinnän kanssa ja vastusti kaikkea sitä mahdollisesti hyödyttävää toimintaa.[192]

Diplomaattien ammattitautina on aina ollut riski kosmopolitisoitua. Diplomaattisten tehtävien teknillisen hoidon kannalta se voi merkitä hyvää sopeutumista elämään ulkomaisessa sijoituspaikassa. Vaarana kuitenkin on, että kansallisen intressin painottaminen saattaa ajan myötä unohtua. Pitkäaikainen poissaolo kotimaasta voi jättää asianomaisen vieraaksi oman maan oloille ja niiden kehitykselle. Kotimaan asioiden ajaminen on kuitenkin diplomaatin päätehtävä maailmalla. Henkilökohtainen kosketus kotimaahan voi olla ongelmallinen. Kanssakäyminen vain ulkoministeriön kautta ei ole riittävä.[193] Tämä on nähtävissä Holstin

[191] Pietiläinen 1986, 329-330.
[192] Pietiläinen 1986, 330-332.
[193] Paasivirta 1961A, 12-13.

toiminnassa. Kuten mainittu, Holstin poliittinen vakaumus nojasi anglofiliaan, mikä on varmasti ollut vaikuttamassa siihen, millaiselle informaatiolle ja mielipiteiden vaihdolle Holstin oli vastaanottavainen. Kosketus kotimaahan on varmasti myös huonontunut entisestään Suomen senaatin nihkeän yhteydenpidon seurauksena. Kuten edellä mainittu, tämän huomasi myös Mannerheimin matkustuskumppani ja lanko Gripenberg. On myös muistettava, että Mannerheimin Lontoon vierailun aikana Saksan tappio oli tosiasia. On todennäköistä, että tästä syystä Holsti oli valmis tekemään kaikkensa estääkseen saksalaisen kuninkaan valinnan Suomen valtiopäämieheksi. Hän oli jopa valmis toimimaan Suomen uuden saksalaisvastaisen valtionhoitajan selän takana.

Holsti oli niin mieltynyt Britanniaan ja Lontooseen, ettei innostunut hänelle suunnitelluista uusista tehtävistä. Hän halusi jäädä Lontooseen. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, ettei hänellä ollut halua siirtyä Pariisiin rauhankongressiin Suomen etuja valvomaan. Tosin suuri merkitys oli myös sillä, että Holsti pelkäsi hänen tulevan syrjäytetyksi sen tuloksena, etteivät hänen raporttinsa olleet olleet linjassa Suomen senaatin tahtotilan ja ulkopoliittisten pyrkimysten kanssa. Holsti eli jatkuvan pelon alla, että hänen syrjäytettäisiin. Vuoden 1918 aikana useat virkamiehet ja Suomen edustajat ulkomailla vaihdettiin senaatin linjaa ajaviin poliittisesti saksalaismielisiin henkilöihin. Vasta kun Holsti sai vahvistuksen ulkoministeri Enckelliltä siirron Pariisiin olevan vain väliaikainen ratkaisu, suostui Holsti ottamaan osaa Ranskan rauhankongressiin.[194] Tilanne oli samankaltainen, kun Holstia pyrittiin saamaan Suomen uuden maailmansodan jälkeisen hallituksen ulkoministeriksi vuonna 1919. Holsti olisi halunnut jäädä Lontooseen. Toisaalta hänellä ei myöskään ollut halua periä Suomen sekasortoista ulkoasiainhallintoa, joka saksalaissympatioista luopumisen jälkimainingeissa tuli järjestellä uudelleen. Holsti suostui tähän tehtävään vasta Britannian ulkoministeriön suostutellessa häntä tähän tehtävään. Vieläpä 1920-luvulla ulkoministerivuosinaan, Holsti haikaili paluusta Lontooseen.[195] Näiden tekijöiden perusteella voidaan todeta, Holstin osoittaneen merkkejä kosmopolitoitumisesta, jolloin päämiehen asettama mandaatti saattaa hämärtyä paikallisen vaikutuksen seurauksena.

Mannerheimin vierailu Lontoon edustustossa vauhditti edustustossa kaivattuja parannuksia. Vasta Mannerheimin vierailun yhteydessä Lontoon edustusto sai osakseen huomiota, jonka perään Holsti oli kuulutellut. Oli kulunut 10 kuukautta siitä, kun Suomen delegaation oli saapunut Lontooseen. Mannerheimin mielestä syyskuussa 1918 vuokratut tilat eivät olleet

[194] Pietiläinen 1986, 350-353.
[195] Pietiläinen 1986, 330 & 364-365.

riittävän edustavat. Valtion tuli hankkia uusi edustavampi tila keskeisemmältä paikalta. Lisäksi Mannerheim vaati, että elintarvikeavun järjestäminen siirretään Holstilta toisen edustajan hoidettavaksi, jotta Holsti ehtisi keskittyä itsenäisyyden tunnustamiseen ja tulevaan rauhan konferenssiin. Merikallion lisäksi oli palkattava toinen sihteeri. Mannerheimin vaateet toteutuivat. Kauppa-attasea palkattiin hoitamaan elintarvikeapua ja myös toinen sihteeri palkattiin. Joulukuussa 1918 valtio myönsi 15.000 punnan määrärahan talon ostamiseksi. Sopiva kohde löytyi mutta kauppa lopulta peruuntui.[196] Kun Putneyn kiinteistöstä jouduttiin luopumaan, toimi Suomen edustusto väliaikaisesti Savoy-hotellissa kolmessa pienessä huoneessa. Vasta Donnerin lähettiläsaikana keväällä 1919 uusi kohde löytyi South Kensingtonista. Talo oli ollut asumattomana viisi viimeistä vuotta ja oli siten parannustöiden tarpeessa.[197]

Mannerheimin vierailun aikoihin alkoi myös tietoliikenne kulkea nopeammin. Holstille myönnettiin oikeudet ”chifferin”[198] käyttöön ja muutoinkin viestittäminen Lontoon suuntaan alkoi saada vauhtia, kun Suomen senaatin mielenkiinto siirtyi Berliinistä länsivaltojen pääkaupunkeihin.[199] Mannerheim ymmärsi Holstin tietotaidon arvokkuuden ja pyrki myös hyödyntämään Holstin arvokasta kontaktiverkostoa. Samaan aikaan kun senaatin huomio suuntautui kohti Lontoota, Holstin raporttien luonne muuttui kriittisestä luennoinnista tiivistetyksi ja asiapitoiseksi tiedottamiseksi.

4. LONTOON EDUSTUSTON DIPLOMAATTINEN AGENDA

4.1. Diplomaattisuhteiden luomista

Maailmansodan olosuhteet määräsivät Britannian asetelmat Suomen itsenäisyyden tunnustamiseen nähden. Britannian Itämeren aluetta koskevaa ulkopolitiikkaa ajoivat ikuisuuskysymykset kuten Itämeri ja Muurmannin kysymys. Itsenäinen Suomi oli siten

[196] Pekkarinen 2013, 20–21; Hovi 1980, 71.
[197] Donnerin raportti Lontoosta numero 162 16.3.1919; Donnerin raportti Lontoosta numero 168 17.4.1919; Suomen kuvalehti 1920, 15; Donner 1927, 49-50.
[198] Chiffer oli järjestelmä, jonka avulla viestien tekstit saatiin salakoodattua siten, että niitä oli muiden kuin vastaanottajan mahdotonta ymmärtää. Lähde: Cambridge Dictionary
[199] Roiko-Jokela 1986, 331.

Britannialle uusi kysymys, joka peittyi edellä esitettyjen kysymysten varjoon geopoliittisten prioriteettien tähden. Tärkeintä Britannialle oli selvitä sodasta voittajana.[200]

Tammikuussa 1918 Iso-Britanniaa hallitsi Holstin ihaileman liberaalin David Lloyd Georgen johtama koalitiohallitus, jonka ulkoministerinä toimi konservatiivi A. J. Balfour. Holsti ja muut delegaation jäsenet tapasivat Iso-Britannian ulkoministerin Balfourin kaksi päivää Lontooseen saapumisen jälkeen 18. tammikuuta esittäen tunnustamisen myöntämistä sekä myös tuoden tietoisuuteen kriittisen elintarviketilanteen. Samalla delegaatio halusi korostaa Suomen hallituksen puolueetonta politiikkaa. Delegaatiolla oli myös tiedossa Britannian tarve puuteollisuuden tuotteille, jota Holsti halusi korostaa. Balfour ei kuitenkaan voinut tunnustaa Suomen itsenäisyyttä muutoin kuin *de facto* ennen kuin Venäjän kansalliskokous oli tehnyt asiasta päätöksen.[201]

Kaksi viikkoa Lontooseen saapumisensa jälkeen Holsti ja delegaatio tapasivat Britannian ulkoministeriön Venäjän erikoistuntijan E. H. Carrin sekä professori J. Y. Simpsonin[202], jonka tehtävänä oli ollut perehtyä Suomen ongelmiin. Holstin lähettämissä raporteissa näkyy, että nämä kaksi olivat kiinnostuneita hänen sanomastaan. Helmikuun ensimmäisinä viikkoina Holsti edistyi keskusteluissaan. Hän sai aikaiseksi sopimusluonnoksen, jossa Britannia lupasi avustaa Suomen elintarvikepulan kanssa. Edellytyksenä vilja-avulle olisi ollut se, ettei viljaa saa lähettää edelleen Saksaan. Lisäksi 23. helmikuuta Britannian hallitus lähetti Suomelle kirjelmän tarjoutuen antamaan tunnustuksen tietyillä ehdoilla. Suomen turvautuminen saksalaisten tukeen kuitenkin haittasi Britannian tunnustamisen saamista. Holsti pyrki selostamaan Suomen tilannetta Foreign Officelle niin hyvin kuin mahdollista. Holsti perusteli Suomen Saksaan nojaavaa politiikkaa historiallisilla syillä. Suomi oli joutunut elämään Venäjän vallan alla ja eli nyt bolševikkien vallankumouksesta johtuen varovaisissa tunnelmissa. Tämän vuoksi tuen etsiminen Saksasta oli osin ymmärrettävää.[203]

Britannia kuitenkin perui lupaamansa elintarvikeavun, sillä Saksa oli noussut maihin Ahvenanmaalla. Britannian ulkoministeriön asenne Suomea kohtaan muuttui hetkessä. Suomen koettiin nyt olevan Saksan liittolainen ja nähtiin siten Britannian vihollisena. Suomelta

---

[200] Paasivirta 1957, 36.
[201] Pakaslahti 1937, 83–85; Pekkarinen 2013, 13.
[202] James Young Simpson oli Edinburghin luonnontieteiden professori, jolla oli suuri merkitys Iso-Britannian Itämeren politiikan muodostumisessa. Hänen asiantuntemuksensa perustui useisiin matkoihin Euroopan eri maihin sekä Venäjän Aasian puoleisille alueille. Foreign Officessa Simpson toimi tiedusteluosastossa- Hänen tehtäviinsä kuului vastaanottaa Suomea, Venäjää ja Skandinavian maita koskevia tietoja ja laatia niistä raportteja. (Lähde: Roiko-Jokela 1995, 63)
[203] Pekkarinen 2013, 13.

vaadittiin selvitystä puolueettomuudesta. Elintarvikekuljetusten valmistelu keskeytettiin. Holsti kuitenkin pyrki selittämään, että bolševikkien puuttuminen Suomen kansalaissotaan teki ulkomaisen avun välttämättömäksi. Koska Ruotsi oli kieltäytynyt auttamasta Suomea, joutui senaatti pyytämään apua Saksasta. Vaasaan sisällissotaa paennut senaatti katsoi mahdottomaksi suostua Britannian tunnustamiselle ja elintarvikeavulle asettamiin ehtoihin.[204]

Lontoosta Holstin ja Suomen delegaation matka jatkui Pariisiin, mutta sisällissodan puhjettua Holsti palasi takaisin Lontooseen elintarvikeapua järjestelmään. Suomen tunnustamista ei voitu jättää maailmansodan rauhankonferenssiin, sillä Suomea uhkasi mittava nälänhätä ja viljantarve oli suuri. Kihlman jäi Suomen edustajaksi Pariisiin ja konsuli Wolff lähti maaliskuun lopussa Englannista takaisin Suomeen. Samalla loppui kolmikon toiminta yhdessä. Holsti jäi Lontooseen valvomaan tunnustamiskysymyksen toteutumista, sillä *de jure* tunnustusta ei oltu vielä saatu.[205]

Holstin henkilökohtainen mielipide oli, että Pohjoismaiden tuli etsiä tukea Saksaa ja Venäjää vastaan eritoten Ranskasta, Britanniasta ja Yhdysvalloista. Holsti näki, etteivät länsivallat voineet muodostua Suomelle sotilaalliseksi vaaraksi. Sen sijaan ne voisivat toimia Suomen ensiluokkaisena turvana. Tästä syystä Suomen olisi pyrittävä taloudelliseen yhteistyöhön länsiliittoutuneiden kanssa. Puolueettomuus Holstin poliittisessa ajatusmaailmassa näytti merkitsevän suuntautumista kohti länsimaita sekä muita Pohjoismaita. Holsti ei ollut mielipiteidensä kanssa yksin, sillä Suomessa oli useita puolueettomuuden kannattajia. Puolueettomuusajatteluun liittyi kiinnostus anglosaksisiin poliittisiin ihanteisiin, demokratiaan ja parlamentarismiin. Tämän suuntauksen kannattajiin kuului erityisesti nuorsuomalais-liberaaleja ja ruotsinkielisiä.[206] Useat nuorsuomalaisen puolueen ja maalaisliiton jäsenet tahtoivat hallituksen noudattavan puolueettomuuspolitiikkaa. Heidän joukossaan oli niitä, jotka uskoivat ympärysvaltojen voittavan sodan. Tällaisessa tilanteessa Suomen Saksaan nojautuva politiikka vaarantaisi suomen aseman rauhankonferenssissa. Tässä mielessä puolueettomuuden kannattajat olivat tyytyväisiä, että Holstin lähetettiin Lontooseen.[207]

Holsti jatkoi henkilökohtaista anglofiilistä ajattelumaailmaansa myös diplomaattikauden aikana irrottautumatta subjektiivisista näkemyksistään. Maaliskuussa 1918 Holsti kirjoitti Suomeen, ettei maailmansodan lopputuloksesta ollut enää mitään epäselvyyksiä.

[204] Holsti 1963, 16.
[205] Pakaslahti 1937, 83–85; Pekkarinen 2013, 13.
[206] Roiko-Jokela 1995, 55-56.
[207] Holstin 1963, 14.

Puolueettomien maiden oli oivallettava tämä nopeasti. Toisaalta Holstin oli myös myönnettävä, että Iso-Britannian hallitus kuitenkin ymmärsi Saksan avun välttämättömyyden niissä vaikeissa oloissa, jotka Suomessa vallitsivat talvella 1917 ja keväällä 1918. Näin oli etenkin sen jälkeen, kun ruotsalaiset olivat torjuneet avunannon Suomelle. Iso-Britannia suhtautui Suomen asiaan myötämielisesti ja oli valmis hyväksymään Suomen toiminnan, kunhan Suomen ulkopoliittinen suuntaus vain muuttuisi länsivalloille suotuisaksi.[208]

Yhteydet Foreign Officen virkamiehiin vahvistivat Holstin mielipidettä entisestään: Suomen ulkopoliittisen suunnan muutos oli välttämätön.[209] Holsti tunsi Foreign Officen päätöksentekojärjestelmän ja sen avainhenkilöt. Hän loi yhteydet tärkeimpiin henkilöihin ja diplomaatteihin. Tämä oli erityisen tärkeää Suomen mahdollisen ulkopoliittisen suunnanmuutoksen kannalta. Poliittisen toiminnan kannalta oli tärkeää tietää, ketkä Foreign Officen muista virkamiehistä ottivat kantaa Suomen kysymyksiin ja luoda heihin yhteyksiä. Näitä henkilöitä olivat muiden muun muassa sotaosaston päällikkö Sir Ronald Graham sekä hänen Venäjän kysymyksiä pohtivat alaisensa John Duncan Gregory, T. Lyons ja Edward Hallet Carr sekä virkamies Henry M. Bell. Saartoministeriössä Suomen asioita käsitteli Sir Eyre Crowre. E.H. Carrin kanssa Holsti keskusteli usein Suomessa vallinneesta saksalaissuuntauksesta ja sen vaikutuksesta Suomen ulkopolitiikkaan. Carr näyttä arvostaneen Holstin mielipiteitä ja myös luottaneensa niihin.[210] Holsti kävi runsaasti poliittisia keskusteluita alivaltiosihteeri lordi Charles Hardinge of Penhurstin kanssa. Ulkoministeriölle lähettämässään raportissa toukokuussa 1918 Holsti selvitti lordi Hardingen olevan jopa tärkeämpi henkilö Britannian ulkopolitiikan kentällä kuin Britannian ulkoministeri itse. Häntä pidettiin ulkopolitiikan varsinaisena johtajana ja etevimpinä diplomaattina Lontoon diplomaattisissa ja poliittisissa piireissä.[211] Jo edellä mainittu Simpson oli Hardingen ja Grahamin ohella Holstin tärkein yhteyshenkilö Foreign Officessa. Sekä Holsti että Simpson näyttävät luottaneen toisiinsa.[212]

[208] Holstin raportti 6 Lontoosta 27.3.1918.
[209] Ibid.
[210] Holsti 1963, 16.
[211] Holstin raportti 30 Lontoosta 17.5.1918.
[212] Pietiläinen 1986, 283.

4.2. Suhteet Britanniaan huononevat entisestään

Keväällä 1918 Holsti ajautui entistä syvempiin ristiriitaisuuksiin saksalaissuuntauksen omaksuneen Suomen Vaasan hallituksen kanssa. Hallitus oli kokemattomuudesta johtuen hoitanut diplomaattista toimintaansa huolimattomasti. Kevääseen mennessä Holsti oli jo kehittänyt Lontoossa puolivirallisen diplomaattisen aseman itselleen. Senaatti ei kuitenkaan luottanut Holstiin eikä pitänyt häntä ajan tasalla senaatin päätöksistä ja asialistasta. Suorasanaisuudessaan Holsti kertoi mielipiteensä niin koti- kuin ulkomailla eikä epäröinyt vastustaa Vaasan senaatin vääräksi kokemiaan päätöksiä.[213] Senaatin ulkopolitiikasta puuttui selkeä suunta. Kaikki hallituksen jäsenet eivät olleet paenneet Vaasaan. Pääministeri Svinhufvud joutui piileskelemään Helsingissä ja yhteydet hänen ja muiden senaattorien välillä olivat heikot. Pääministerin sijaisella Heikki Renvallilla oli muitakin velvollisuuksia kuin ulkoasiainhoito. Häntä avusti Samuli Sario, jolla oli voimakkaat sympatiat Saksaa kohtaan. Lisäksi apuna oli joitakin virkamiehiä, mutta heillä ei ollut diplomaattista kokemusta eivätkä he myöskään muodostaneet sellaista toimivaa organisaatiota, joka käsitteli maan suhteita ulkovaltoihin.[214]

Maaliskuussa 1918 suuri osa Britannian lehdistöstä oli kaikesta huolimatta myötämielinen Vaasan senaattia kohtaan. Se näki Saksan intervention sisällissodassa välttämättömänä askeleena, jotta kapinalliset punaiset joukot voitaisiin voittaa.[215] Kuten mainittu kappaleessa kolme, Holsti oli alusta pitäen pyrkinyt ylläpitämään hyviä suhteita Britannian lehdistöön.

Holstin asema Lontoossa oli silti epämääräinen. Hänellä ei ollut Suomen hallituksen mandaattia toimia diplomaattisena edustajana, mikä haittasi käytännön asioiden hoitoa. Käytännössä Holsti, Vaasan senaatti ja Britannian ulkoministeri toimivat siten, että Holstilla oli jonkinlainen puolivirallinen asema Lontoossa. Holsti sai tavata Simpsonia ja myös Hardingea. Foreign Office puolestaan lähetti sanomia Suomeen Holstin välityksellä. Järjestely oli osittain tilanteen sanelemaa. Toisaalta asetelma oli myös Holstin järjestelemä siten, että toiminta olisi mahdollisimman tehokasta. Muodollisesti Suomen ja Britannian välinen kanssakäyminen olisi tullut hoitaa Britannian Helsingin konsulin kautta. Sisällissodan aikana senaatin ollessa Vaasassa tämä oli kuitenkin vaikeaa.[216] Holsti kävi itse valittelemassa tilannetta Foreign Officessa. Huhtikuussa 1918 Britit kuitenkin esittivät luottamuksensa

[213] Pietiäinen 2003, 80.
[214] Holstin 1963, 19.
[215] Holstin 1963, 17.
[216] Pietiäinen 1980, 285–286.

Holstia kohtaan. He pitivät Holstia epävirallisena Suomen *de facto* hallituksen edustajana. Holstin asema Lontoon diplomaattipiireissä ei siis ollut vankin mahdollinen. Holsti oli kuitenkin melkein virallinen diplomaatti.[217]

Vuoden 1918 kevään aikana sattui useampi tapahtuma, joka entisestään vaikeuttivat Suomen ja Britannian välejä. Maaliskuussa 1918 Suomi ja Saksa sopivat keskinäiset rauhan- ja kauppasopimukset. Tämä herätti tuohtumusta Lontoossa. Lontoossa ei toki tiedetty, että sopimukset olivat täysi yllätys myös Vaasan senaatille. Suomen Saksan edustusto Berliinissä oli ollut aktiivisesti mukana sopimuksen laatimisissa. Samalla edustusto ylitti mandaattinsa ja ne rajat, jotka edustamiselle oli toivottu. Erityisesti Lontoossa paheksuttiin sopimuksen kohtaa, jossa Saksa lupasi toimia sen hyväksi, että valtiot tunnustaisivat Suomen itsenäisyyden ja riippumattomuuden. Tämä oli viesti Britannian ulkohallinnolle siitä, että Suomi luotti Saksan voittavan sodan ja sanelevan ehdot rauhalle.[218] Myöhemmin maaliskuussa Svinhufvud antoi saksalaislehdistölle haastattelun, jossa puolustettiin Kuolan ja Itä-Karjalan liittämistä Suomeen, jotta Britannia ei saisi niitä anastetuksi. Jälleen kerran Holstin joutui selittelemään suomalaisten toimia painottaen alueen maantieteellistä ja kansallista yhteyttä Suomen kanssa. Holstin mielestä kansojen itsemääräämisoikeutta oli suojeltava myös tässä asiassa.[219] Samassa kuussa saksalaiset ottivat Ahvenanmaan Eckerössä kiinni 16 englantilaista, jotka lähetettiin Saksaan vankeuteen. Näiden joukossa oli Britannian Suomen varakonsuli. E.W. Fawcett. Britannia tietysti protestoi asiasta, sillä vangitseminen tapahtui Suomen alueella.[220]

Holsti keskusteli Suomen ja Britannian välisistä kysymyksistä professori Simpsonin kanssa. Hän pyrki tyynnyttelemään Suomen ja Saksan välisen sopimuksen aiheuttamaa tuohtumusta. Raportissaan 14.3.1918 Holsti viittaa näihin keskusteluihin ollen sitä mieltä, että hän oli saanut muutettua Simpsonin Suomea koskevat mielipiteet ja raportit Suomelle ystävällisemmäksi. Hän vetosi Simpsoniin selittäen, etteivät ruotsalaiset olleet antaneet Suomelle sen pyytämää apua. Sen sijaan suomalaiset olivat toimineet Ruotsin apuna ja puskurina Venäjää vastaan Suomelle kriittisinä hetkinä. Tästä syystä suomalaiset olivat joutuneet ottamaan vastaan saksalaisten tarjoaman avun.[221]

---

[217] Holstin raportti 10 Lontoosta 28.3.1918.
[218] Pietikäinen 1986, 283.
[219] Holstin raportti 6 Lontoosta 27.3.1918.
[220] Holstin raportti 8 Lontoosta 25.3.1918.
[221] Pietikäinen 1986, 283.

Vuoden 1918 maaliskuussa suomalaiset jääkärit heittivät englantilaisen luutnantti Hitchingin ja hänen seurassaan olleen amerikkalaisupseerin ulos vaasalaisesta ravintolasta. Paikalla ollut valtiosihteeri Sario ei puuttunut asiaan, mikä entisestään vahvisti länsiliittoutuneiden käsitystä hänen ja Suomen senaatin saksalaisuusmielisyydestä. Nämä tapahtumat osoittivat Britannialle Suomen olevan Saksan vasallivaltio. Britannian pahennusta lisäsi se, että Sario oli ottanut aktiivisen roolin Suomen Vaasassa toimivan senaatin ulkoasiainhallinnossa. Renvallin huhtikuinen sähke Holstille ei sekään osoittanut katumuksen merkkejä tai myötätuntoa tapauksessa kaltoin kohdeltuja länsiliittoutuneiden edustajia kohtaan. [222]

Samalla tapahtumat lopulta vaikeuttivat Holstin toimintaa Lontoossa. Raporteissaan maaliskuussa 1918 Holsti joutui pyytämään ohjeistusta Suomen senaatilta, kuinka selittää toimintaa Britannian Foreign Officelle. Britannian alahuoneen kokoontumisten pöytäkirjoissa näkyy brittiläisten kasvanut epäluulo Suomea kohtaan. Vaikka Suomea ei istunnoissa käsitelty kovin useasti ja jos käsiteltiin, niin silloinkin hyvin ylimalkaisesti, mutta Suomen nähtiin kulkevan Saksan talutusnuorassa. Asenne Suomea kohtaan muuttui vuoden 1918 aikana. Vuoden alussa istunnoissa vielä keskusteltiin Suomen itsenäisyyden mahdollisesti tunnustamisesta.[223] Vuoden mittaan mielipiteet Suomesta kuitenkin muuttuivat. Suomen senaatin saksalaissympatiat oli huomattu myös Britannian parlamentissa. Kesäkuuhun mennessä Suomen koettiin olevan jo täysin Saksan vaikutuksen alaisena ja kesän myötä äänenpainot tiukkenivat entisestään.[224]

Huhti-toukokuun vaihteessa sisällissota päättyi ja eduskunta valitsi Svinhufvudin valtionhoitajaksi.[225] Hän muodosti uuden saksalaisystävällisen hallituksen Paasikiven johdolla. Ulkoministeri Stenroth lupasi noudattaa puolueettomuuspolitiikkaa, mutta laajat vaikutusvaltaiset piirit olivat innokkaita solmimaan läheiset suhteet ulkoministeriöön Berliinissä ja Helsingissä oleviin saksalaisiin sotilasjohtajiin toivoen Saksan tukevan Suomen tavoitteita.[226]

Sisällissodan päättymistä laillisen hallituksen voittoon edisti saksalaisten joukkojen puuttuminen Suomen tapahtumiin. Saksalaiset valloittivat Helsingin huhtikuun puolivälissä vuonna 1918. Kevään aikana Suomi oli alkanut livetä puolueettomuuslinjasta ajautuen yhä

[222] Pietiäinen 1986, 283–284; Hovi 1980, 38. Katso myös liite 4 Suomesta lähetetyistä viesteistä.
[223] U.K. Parliamentary Papers 1918, alahuoneen istunnot 15.1.1918 ja 16.1.1918.
[224] U.K. Parliamentary Papers 1918, alahuoneen istunnot 17.6.1918, 1.7.1918, 8.8.1918.
[225] Liite 2 esittelee hallituksen kokoonpanon, jonka puoluejako ei muuttunut aikaisemmasta.
[226] Holsti 1963, 20.

saksalaismielisemmäksi. Tätä seikkaa osoitti saksalaisten joukkojen jääminen Suomeen ja myöhemmin lokakuussa 1918 saksalaisen prinssin valitseminen Suomen kuninkaaksi. Suomen ulkopolitiikka perustui uskoon, että Saksa tulisi voittamaan maailmansodan ja siten myös sanelisi rauhanehdot. Tämän katsottiin olevan edullista Suomelle ja sen vaatimuksille Venäjää kohtaan.[227]

Agentti on yhteistyömallina yksi vanhimmista ja tavallisimmista sosiaalisen kanssakäymisen ja sopimisen kodifioiduista malleista. Agentin pyrkimyksenä on edistää toimeksiantajan etua.[228] Jos molemmat sopimuksen osapuolet tavoittelevat rationaalisina toimijoina hyödyn maksimointia, saattaa esiin tulla sellainen tilanne, jossa intressit eivät kohtaa. Agentin ja päämiehen intressit saattavat siis olla erilaiset tilanteesta riippuen. Päämies voi pyrkiä vaikuttamaan agenttiin joko keppiä tai porkkanaa käyttäen. Yhdysvaltalaiset ekonomistit Michael Jensenin ja William Mecklinin mukaan tämänkaltainen eroavaisten intressien ongelma on universaali ja esiintyy kaikenlaisissa organisaatioissa. Organisaatiosta riippumatta agentin mielenkiinnon kohde saattaa olla toinen kuin päämiehen. Ongelma esiintyy niin yksityisissä kuin julkisissa organisaatioissa ja myös organisaatioiden eri tasoilla. Jensen ja Mecklin listaavat ongelman esiintyvän niin yliopistoissa, säätiöissä, voittoa tavoittelemattomissa organisaatioissa, osuuskunnissa, valtion virastoissa ja toimistoissa kuin järjestöissäkin.[229]

Holsti piti ensin Svinhufvudin ja sitten Paasikiven hallituksen aikeita niin vaarallisena, että hän pyristeli suorasukaisesti niitä vastaan. Holsti myös käytti kontaktiverkostoaan Lontoossa, yrittäen saada virallista Britanniaa painostamaan Suomea. Samaan aikaan Suomessa monarkistit pyrkivät syrjäyttämään Holstin viralta.[230] Britit siis luottivat Suomen edustajaan enemmän kuin kotimaan hallitus. Tilanne oli täysin päinvastainen kuin sen olisi pitänyt olla. Holsti ei pyrkinyt toimimaan oman päämiehensä halujen mukaisesti. Sitä vastoin Holsti toimi päämiehen tavoitteiden vastaisesti. Toisaalta Holsti koki edistävänsä Suomen etua. Jensein ja Mecklinin teorian mukaisesti voidaan todeta, että Holstin tapauksessa intressiristiriita esiintyi myös Suomen ulkoasiainhallinnossa heti itsenäistymisen jälkeen.

Holstin vetoomukset eivät tuottaneet konkreettisia tuloksia. Ulkoministeri Stenroth ilmoitti heinäkuun lopussa Suomen diplomaattiedustajille, ettei Suomelle näyttäisi olevan

[227] Paasivirta 1968B, 52.
[228] Frooman & Pouryousefi 2017, 1; Ross 1973, 134 & Mitnick 1976, 8.
[229] Jensen & Meckling 1976, 5-6.
[230] Pietiäinen 2003, 81.

mahdollisuutta muuttaa ulkopoliittista toimintalinjaansa. Paasikivi oli Stenrothin kanssa samalla linjalla. Paasikiveen verrattuna Holstilla oli realistisempi näkemys Suomen asemasta, vaikka hänelle olikin anglofiilisiä vaikutteita. Holsti analysoi Suomen asemaa eurooppalaisesta näkökulmasta ja liitti Suomen osaksi suurvaltojen strategisia intressejä Itämeren alueella. Tästä syystä Holsti etsi tukea Isolta-Britannialta ja halusi yhteistyötä Itämeren maiden kansa. Paasikivi ei vaikuttanut perustavan Holstin mielipiteistä. Sen sijaan Paasikivi luotti Suomen Berliinin lähettilään Hjeltin ulkopolitiikan arvioihin. Todennäköisesti Paasikiven tietämättömyys Holstin toiminnasta perustui näiden henkilöiden erilaisiin näkemyksiin Suomen ulkopoliittisesta asemasta. Holstin hyökkäykset hallituksensa ulkopoliittista suuntausta vastaan eivät voineet olla ärsyttämättä Paasikiveä. Paasikiven asennoitumista Holstiin kuvaa se, että hän oli Tartossa vuonna 1920 perustellut edistyspuolueen köyhyyttä sillä, että se oli asettanut erään ”poikanulikan” ulkoministeriksi. Tällä hän siis tarkoitti Holstia.[231]

Holstin tuskastuminen Suomen politiikkaan näkyy hänen raportissa, joka on päivätty huhtikuun 26. päivänä. Holsti joutui useasti kevään aikana selittelemään Suomen hallituksen toimintaa, jotta Britannian epäluulo Suomen toimintaa kohtaan saataisiin rauhoitettua. Kyllästyminen tähän näkyi Holstin purkauksessa:

”Koska koko elintarvike-kysymystämme käsitellään täällä siinä valossa, olemmeko me rehellisesti puolueeton maa, joka vain bolševikki-mielettömyyksien takia on ollut pakoitettu turvautumaan saksalaisten aseelliseen apuun, vai olemmeko me Saksan salainen liittolainen, joka Bulgarian ja Kreikan esimerkin mukaisesti näyttelee puolueettomuuden osaa, kunnes sopivan hetken tullen ja varastot täytettyään riisuu naamarinsa, katson velvollisuudekseni tässä elintarve-raportissa kosketella tätä Ulkoministeriön epäilevää kantaa tarkemmin kuin muutoin olisi paikallaan.”[232]

Samassa raportissa Holsti myös kyseenalaisti suomalaisten vilpittömyyden rinnastamalla senaatin toiminnan Suomen työväestöön ja torppareihin. Suomen pahasti tulehtuneessa sisäpoliittisessa tilanteessa tämä oli provokatiivinen vertaus. Holsti kirjoittaa:

”Me Suomen ylä-luokkalaiset olemme kyllä aina puhuneet katkeruudesta siitä miten esim. meidän työmiehemme ja torpparimme voivat olla niin yksinkertaisia, että tulevat toisina

[231] Roiko-Jokela 1995, 74-75.
[232] Holstin raportti 15 Lontoosta 26.4.1918.

hetkinä meiltä nöyrästi pyytämään apua, mutta toisina hetkinä taas ovat valmiita kaikin keinoin vahingoittamaan meitä.” [233]

Mielenkiintoista on, että Holstin raportin numero 15 asiakuvaukseksi on Suomen ulkoministeriössä ylimalkaisesti mainittu sen koskevan elintarvikeasiaa. Tosiasiassa raportti käsittelee vain osittain elintarvikeasiaa pääpainon ollessa Suomen senaatin saksalaissympatian ja liittoutuneita kohtaan osoitetun ylimielisyyden kritisoimisessa.

4.3. Eugen Wolff vangitaan

Epäluottamus Suomea kohtaan osoittautui Eugen Wolffin kohtelussa hänen ollessa paluumatkalla Suomeen. Wolff vangittiin matkalla Skotlannista Norjan Bergeniin maaliskuun lopulla vuonna 1918. Laivamatkalla Englannista Norjaan Wolff piirteli Shetlannin saarien Lerwickin rantapenkereitä, mikä johti hänen vangitsemiseen vakoilusta epäiltynä. Wolff pysyi vangittuna viikon verran poliisin kuulustellessa häntä.[234] Wolffin mielestä hänen saamansa kohtelu oli kohtuutonta. Holsti ymmärsi Wolffin näkökulman, mutta myös sen, että tämä kaikki oli heijastumaa Suomen ja Britannian suhteiden huonosta tilasta. Tilannetta ei myöskään helpottanut se, että Wolff oli vaatinut asian tuotavaksi Britannian alahuoneen käsittelyyn. Wolff värväsi tuttavansa entisen meriupseeri lordi Weardalen esittämään asian välikysymyksenä. Tämä ei herättänyt Britanniassa sympatiaa Wolffia tai Suomea kohtaan. Vaikutus oli täysin päinvastainen. Holstin tiedustellessa Wolffin kohtelusta Britannian ulkoasiainministeriöstä vastakysymyksenä Foreign Office vaati lisätietoja luutnantti Hitchingin huonosta kohtelusta Vaasassa. Britannian ulkoministeri Balfour kieltäytyi tapaamasta Wolffia tämän pyynnöistä huolimatta. Britannian ulkoministeriö ja Scotland Yard olisivat tahtoneet pitää asian salassa. Wolffin periksiantamattomuus kostautui.[235] Lehtien kirjoittelu asiasta oli negatiivista ja Wolffia leimaavaa. Wolffin kerrottiin itse rikkoneen lakia piirtäessään sota-aikana karttoja ranta-alueista. Hänen myös sanottiin olleen matkallaan toimittamassa kirjeitä, mikä oli vastoin sensuurilakia.[236]

[233] Ibid.
[234] U.K. Parliamentary Papers 1918, ylähuoneen istunto 16.4.1918.
[235] Holstin raportti 11 Lontoosta 25.4.1918.
[236] Liitteenä Holstin raportissa 11 25.4.1918 lehtileike The Daily Chronicle –sanomalehdestä 16.4.1918.

Ajan diplomaattisen yhteydenpidon vaikeutta osoittaa se, että Wolffin mukana olivat Holstin raportit 5–10, jotka saapuivat Vaasaan vasta toukokuussa.[237] Raportti numero 5 oli päivätty jo 14. maaliskuuta.[238] Raporttien kulkeutuminen senaatille kesti siten yli kaksi kuukautta. Helsingin senaatin vastaanotettua kirjeet toukokuussa, voidaan olettaa monien kirjeissä käsiteltyjen asioiden jo olleen vanhentuneita maailmanpoliittisten tilanteiden muuttuessa jatkuvasti.

4.4. Kuningaskysymys

Toukokuussa 1918 Holsti huolestui ruotsalaisista lehdistä lukemistaan tiedoista, joiden mukaan Suomessa pohdittiin monarkistista valtiomuotoa. Holsti kirjoitti senaatille kysyäkseen lisätietoja Suomen kaavailluista monarkistisista pyrkimyksistä.[239] Holstin korviin kantautuneet tiedot olivat totta. Suomen porvarillinen hallitus oli jakautunut monarkisteihin ja tasavaltalaisiin. Hallituksen jäsenistä vain maalaisliiton kaksi jäsentä vastustivat monarkistista valtiomuotoa. Tästä syystä he erosivat hallituksesta jo saman vuoden elokuussa. Saksalaissuuntauksen vastustaja Mannerheim oli eronnut jo toukokuussa. Holstin mukaan länsivaltojen diplomaattipiireissä keskusteltiin, ettei Suomessa tunnuttu ymmärtävän politiikan teosta paljoakaan. Holsti oli todella huolestunut tilanteesta.[240]

Useat suomalaiset tukivat hallituksen pyrkimyksiä sisällissodan vallinneen yleisen pessimismin johdosta. Vallitsi pelko siitä, ettei tasavalta pystyisi saamaan aikaan sisäistä järjestystä, jota nuoren valtion sosiaalinen ja taloudellinen jälleenrakennus kaipasi nyt kipeästi. Suomen hallitus ilmeisesti myös pelkäsi, että maahan jääneet saksalaiset joukot eivät pystyisi hallitsemaan mahdollista punaisten joukkojen uutta liikehdintää.[241]

Suomen kuningasta ryhdyttiin etsimään aluksi Ruotsista. Koska kukaan ruotsalainen prinssi ei kiinnostunut asiasta, Suomen katseet suuntautuivat Saksaan. Tehtävään kaavailtiin Saksan keisarin poikaa prinssi Oskaria. Saksalaiset eivät kiinnostuneet ajatuksesta. Tehtävään valittiin

[237] Pietiläinen 1986, 285.
[238] Holstin raportti 5 Lontoosta 14.3.1918.
[239] Holstin raportti 35 Lontoosta 24.5.1918.
[240] Pietiäinen 1986, 298-299.
[241] Holsti 1963, 28.

lopulta keisarin lanko Hessenin prinssi Friedrich Karl, joka suostui tehtävään. Suomessa uskottiin keisarin sukulaisen varmistavan Saksan tuen Suomelle.[242]

Holsti keskusteli saksalaisesta kuninkaasta brittiläisten viranomaisten kanssa vasta syyskuussa. Hän kirjoitti Suomeen korostaakseen saksalaisen kuninkaan valinnan entisestään huonontavaa vaikutusta Suomen ja Britannian välisiin suhteisiin. Asialla olisi myös negatiivinen vaikutus muiden länsimaiden diplomaattien silmissä. Holsti myös huomautti, että alkuperäisessä itsenäisyyden tunnustamista koskevassa sanomassaan Suomen senaatti oli puhunut tasavallasta. Keskustelluissaan Foreign Officen kanssa, Britannian vastaus Suomen monarkiakaavailuihin oli selvä. He pitivät Suomen saksalaista kuningasta Saksan kanssa vehkeilynä eikä tunnustusta itsenäisyydelle annettaisi. Britanniassa oli myös vahva epäilys siitä, oliko saksalainen kuningas suomen väestön tahto. [243]

Ulkoasiainhoidon johdossa ollut senaattori Stenroth alkoi ymmärtää tilanteen vakavuuden. Hän pyrki vaikuttamaan eduskuntaan korostaen, kuinka tärkeätä oli ryhtyä muotoilemaan Suomen politiikkaa länsivaltojen toivomusten mukaisesti. Vielä syyskuussa Stenroth lähetti Holstille viestin, jossa hän sanoi monarkian olevan Suomen sisäinen asia, jolla ei ollut mitään tekemistä Suomen puolueettomuuden kanssa. Saksan tappio alkoi kuitenkin näyttää vääjäämättömältä. Joka tapauksessa eduskunta äänesti saksalaisen Friedrich Karlin kuninkaaksi valitsemisen puolesta äänin 64-41 lokakuun alkupuolella 1918. Ranska katkaisi diplomaattisuhteensa Suomeen.[244]

Holsti pyysi Britannian hallitusta julkaisemaan julistuksen, jossa se kieltäytyisi tunnustamasta saksalaista kuningasta. Holsti oli toiveikas, että tällainen julistus saisi Friedrich Karlin ymmärtämään, että hänen asemansa tulisi liittoutuneiden vastustuksesta johtuen kestämättömäksi. Muutamaa päivää aiemmin Saksa oli sotilaallisesti luhistuneena pyytänyt rauhaa. Keisari Vilhelm II:n eroa vaadittiin.[245]

Lokakuun puolivälin tienoilla ulkoasiainhoitaja Stenroth lähetti Holstille viestin, jossa hän kertoi Friedrich Karlin arvattavasti kieltäytyvän kuninkaan tehtävästä. Friedrich Karlin tietoon saatettiin Holstin syys-lokakuussa lähettämät kiivaasti monarkiaa vastustavat viestit sekä

[242] Ibid.
[243] Holstin raportti 35 Lontoosta 24.5.1918 ja 38 11.6.1918.
[244] Stenroth 1931, 152-156.
[245] Pietiäinen 1986, 316-317.

Ranskan nootti. Prinssi vastasi marraskuun alussa Stenrothin toivomalla tavalla päättäen lykätä saapumista Suomeen.[246]

4.5. Kansan, senaatin vai Holstin diplomatiaa?

Ongelmia Holstin poliittisille tavoitteille ei asettanutkaan uusi toimintaympäristö Lontoo vaan Suomen sisäpoliittinen tilanne ja sisäpoliittisen tilanteen mukainen suhtautuminen ulkovaltoihin. Holsti esitti pyrkineensä kaikin keinoin täyttämään niitä tehtäviä, joita diplomaattiset oppikirjat olivat asettaneet hallituksen virallisille edustajille ulkomailla. Holstille tärkein tehtävä oli ollut saattaa Suomen ja Britannian hallitukset mahdollisimman hyviin väleihin puolustaen Suomen hallituksen toimenpiteitä ja motiiveja. Monarkistit ja tasavaltalaiset olivat vielä kesällä 1918 lähes yksimielisiä siitä, ettei Suomen ulkopoliittisessa perussuuntauksessa ollut vaihtoehtoja. Yleinen mielipide oli, että Saksa oli varmin tuki Suomelle. Samaan aikaan nahistelut hallitusmuodosta lähensivät maalaisliittoa länsivaltoja suosiviin ja Saksan vaikutusta hillitseviin liberaaleihin piireihin. Ympärysvallat eivät vakuuttuneet Suomen puolueettomuudesta, sillä saksalaiset joukot jäivät vielä sisällissodan jälkeen senaatin pyynnöstä Suomeen ja myös monet muut merkit viittasivat Saksaa myötäilevään linjaan.[247]

Edustuksellisen demokratian keskeinen ongelma on, kuinka varmistaa, että virkavalta edustaa väestön tahtoa. Vaaleilla valitut edustajat ovat pakotettuja delegoimaan tehtäviään virkamiehistölle, joita ei ole valittu virkaan vaalien kautta. Koska kansaedustajajärjestelmällä ei ole mahdollista seurata kaikkia virkamiesten tekemiä päätöksiä, on mahdollista, että virkamiehistö poikkeaa vaalein valittujen kansaedustajien preferensseistä ja prioriteeteistä. Tätä dilemmaa voidaan mallintaa agenttiteorian kautta. Virkamiesten toiminnan valvonta, kuuleminen, budjetit ja sanktiot ovat esimerkkejä agentti–päämies -kaltaisesta tilanteesta. McCubbins, Noll ja Weingast ovat tulleet siihen päätelmään, että perinteiset valtionhallinnon kontrollimenetelmät virkamiesten valvonnassa johtava laihoihin tuloksiin. Heidän mukaansa agenttiteoria auttaa ymmärtämään tätä kontrollin epäsuhtaa ja valtion, virkamiehistön sekä äänestäjien toimia. Valtionhallinnon ja virkamiehistön intressiristiriitaa vaikeuttaa se, että mandaatit ovat usein löyhiä ja laajoja. Vaikka toiminnan sääntely olisikin spesifiä ja

[246] Stenroth 1931, 188-201.
[247] Roiko-Jokela 1995, 64; Pekkarinen 2013, 19–20.

selkokielistä, ei toiminnan valvonta usein ole samalla tasolla. Tämä jättää agentin toiminnalle liikkumavaraa.[248]

Holstille annettu mandaatti oli yhä epäselvä, jos sitä oli lainkaan. Holsti oli lähetetty Eurooppaan tavoittelemaan länsivaltojen tunnustamista Suomen itsenäisyydelle. Samalla hänen oli tarkoitus varmistaa länsivaltojen elintarvikeapu Suomelle. Ulkoasiainhallinnon kokemattomuudesta ja sisällissodasta johtuen, Suomen senaatilla ei ollut mahdollisuutta keskittyä Holstin toimintaan Lontoossa. Suomen senaatilla ei myöskään ollut poliittista tahtotilaa kuulla, mitä viestiä Holstin halusi länsivalloista toimittaa. Vaikka mandaatti ei ollut tarkasti määritelty, senaatin tahtotila oli Holstille selvä. Suomi edusti puolueettomuutta tukeutuen hätätilassa Saksan apuun. Vaikka mandaatti ei ollut tarkasti saneltu, tulee se esille senaatin toiminnassa. Holsti ei kuitenkaan noudattanut senaatin linjaa. Hän toimi Lontoossa sen mukaan, minkä koki sillä hetkellä olevan paras toimintamalli Suomen itsenäisyyden ja sodasta selviytymisen varmistamiseksi. Holsti painotti olevansa Lontoossa ennen kaikkea Suomen kansan edustaja. Sisällissodan repimän Suomen väestö oli vuoden 1918 keväällä ja kesällä kahtiajakautunut. Voidaan kuitenkin sanoa, että Holsti teki kaikkensa rakentaakseen diplomaattista järjestäytyneisyyttä Suomen ja Britannian välille. Hän myös teki kaikkensa, jotta Suomen itsenäisyys saataisiin tunnustettua. Toiminta ei vain noudattanut niitä epäselviä odotuksia, joita senaatti Holstille oli asettanut. Sen sijaan Holstin toiminta oli pitkälti tilanteen sanelemaa improvisaatiota.

Valtionhallinto (päämies) voi palkita tai rankaista virkamiehistöä (agentti), mutta toiminnan seuraamisen kustannukset rajoittavat valvonnan houkuttelevuutta. Virkamiesten toiminnan tiukka kontrollointi johtaa lopulta jopa tehottomaan toimintaan. Lisäksi virkamiesten valvontaan kulutetut resurssit voitaisiin mahdollisesti hyödyntää tehokkaammin jossakin muussa valtion organisaatiossa. Valtion tehtävä on ajaa kansalaisten hyötyä eikä toimia oman toimintansa sisäisenä poliisina. Jos virastolle jätetään harkintavaltaa asioiden päättämisessä voi virkamiehistö harjoittaa valtionvallan tahdon vastaisia toimia. Tämä taas johtaa päätöksiin jotka virkamiehistö kussakin tapauksessa kokee sen tavoitteille sopivaksi virkamiehistön pyrkiessä toteuttamaan omia halujaan. On todennäköistä, että virkamiehistön hyödyn maksimointiin vaikuttavat heidän henkilökohtaiset tarpeensa, poliittiset näkemykset ja urakehityksen optimointi. Tämä puolestaan edellyttää mahdollisuutta ja motiivia, johon

[248] McCubbins, Noll, Weingast 1987, 243-245.

informaation epäsymmetria usein johtaa.[249] Vallan ja harkintakyvyn delegointi virkamiehille yleensä tarkoittaa sitä, että virkamiehistö saa haltuunsa tietoa, jota valtion johtoportaassa ei ole. McCubbins, Noll ja Weingast ovat tunnistaneet erilaisia julkishallinnossa toimivan agentin toimia, jotka poikkeavat päämiehen tahtotilasta: toimeksiantojen tahallinen vähättely, valtionvallan tahdon vastaisten toimien valmistelu tai uusien ohjeistuksen vastaisten poliittisten ajatusten valmistelu.[250]

Eisenhardtia lainaten voidaan sanoa, että Suomella ei ulkoasiainhallinnon kokemattomuuden sekä sisällissodan Vaasaan ja Helsinkiin sekoittaman senaatin tähden ollut resursseja tiukkaan valvontaan. Kaikkea diplomaattista toimintaa ei ehditty valvoa ja mielenkiinnon fokus oli selvästi Hjeltin toiminnassa Berliinissä jo Saksan Suomelle antaman tuen tähden. Tämä mahdollisti Holstin omapäisen toiminnan. Toisaalta vaikka senaatin kanssakäyminen Suomen Berliinin edustuston kanssa oli runsaampaa, myös siellä ehdittiin tehdä päätöksiä ilman Suomen senaatin mandaattia. Esimerkkinä toimii Suomen ja Saksan välinen vuoden 1918 maaliskuussa tehty kauppasopimus, jota Berliinin edustusto oli järjestämässä ilman senaatin veloitusta. Holstin toimintaan vaikuttivat hänen poliittiset näkemyksensä ja osittain urakehityksen optimointi sekä henkilökohtaiset tarpeensa. Holstin angolifiilisesta suuntauksesta ja Lontoossa kosmopolisoitumisesta on jo keskusteltu aiemmin kappaleessa kolme. Holsti myös halusi jäädä Lontooseen. Hän oli henkilökohtaisesti mieltynyt Lontoon elämään ja yhteiskunnalliseen ilmapiiriin. Nämä tekijät vaikuttivat Holstin toimintaan siten, että kaikki McCubbinsin, Nollin ja Weingastin esittämät päämiehen ohjeistuksesta poikkeavat mallit esiintyivät Holstin diplomaattisessa kanssakäymisessä Foreign Officen kanssa: toimeksiantojen tahallinen vähättely, valtionvallan tahdon vastaisten toimien valmistelu tai uusien ohjeistuksen vastaisten poliittisten ajatusten valmistelu. Holstin oli esimerkiksi suuri monarkian vastustaja. Hänen antipatiansa saksalaisuutta kohtaan on tullut esille useamman kerran. Näitä kohtaan Holstin pyristeli Lontooseen saapumisestaan lähtien. Hän myös esitteli senaatin viestejä ja toimia erilaisessa valossa vedoten kansan tahtoon senaatin ohjeistuksen sijaan.

[249] Eisenhardtin mukaan informaation assymetria on tavallisesti korkeampi lyhyellä aikajaksolla. Sen sijaan pitemmällä ajanjaksolla tiedon jakaminen ehtii ajan myötä tapahtua. Lähde: Eisenhardt 1989, 62.
[250] McCubbins, Noll, Weingast 1987, 246-247, 250-252 & 273.

5. SUUNNANMUUTOS – ITSENÄISYYS TUNNUSTETAAN

5.1. Saksalaismielisen politiikan pakotettu loppu

Suomen itsenäistyessä maailmansota oli vielä käynnissä. Sisällissota oli saatettu loppuun saksalaisten avustuksella. Näissä oloissa oli kallistuminen ympärysvaltojen puoleen ollut vaikeaa. Usko Saksan selviytymisestä sodan voittajavaltiona oli ollut vankkaa ja sen jopa uskottiin johtavan Suomen kannalta suuriin valtiollisiin ja kansallisiin etuihin. Saksalaismielisyydellä oli sekä kulttuuriperinteellinen että maailmansodan olosuhteiden luoma perusta. Suomi oli ollut kosketuksissa germaanisen elämänmuodon kanssa, jonka piiristä oli saatu vaikutteita vuosisatojen ajan esimerkiksi kirkollisen, taloudellisen ja teknillisen kehityksen kautta. Saksa oli Venäjää vastaan taistelevana valtiona herättänyt ihailua laajoissa ryhmissä. Ihailuun sisältyi toiveajattelua siitä, että sota tulisi heikentämään Venäjää ja siten helpottamaan vähemmistökansojen irtautumispyrkimyksiä.[251]

Ossian Donner kirjoittaa muistelmissaan, että hänen lähtiessään Suomesta tunnelma oli siellä hyvin saksalaismielinen. Donner uskoi syyn saksalaismielisyyteen johtuvan siitä, että suomalaiset toivoivat venäläisten tappiota. Suomessa ei uskottu Saksan tappioon – saati siihen, että Suomi voisi olla riippuvainen länsimaiden tuesta. Omalta kohdaltaan Donner kuitenkin kirjoittaa, että hän aina luotti Britannian selviävän sodasta voittajana. Donner ei myöskään uskonut siihen, että Suomen tulisi luottaa ainoastaan Saksan apuun uhraten samalla suhteensa Britannian ja Ranskan kanssa.[252]

Holsti oli ollut erittäin huolestunut Suomessa vallinneesta saksalaismielisyydestä ja sen vaikutuksista Iso-Britannian ja Suomen suhteisiin. Hän pyrki lopputalvesta 1918 perustelemaan Foreign Officelle Suomen ulkopoliittista suuntausta historiallisilla syillä. Suomi oli joutunut elämään keisarillisen Venäjän vallan alla ja nyt bolševikkien vallankumouksen tunnelmissa, minkä vuosi tuen etsiminen Saksasta oli ymmärrettävää.[253]

Saksan mahdollisuudet voittaa sota näyttivät hyvin todennäköisiltä vielä vuoden 1918 keväällä. Saksan voiton todennäköisyyteen uskoivat myös Ranskan silloinen sotavarustusten ministeri Louis Loucheur sekä Winston Churchill. Elokuun 8. päivänä Saksa koki suuren tappion länsirintamalla. Englantilaiset ja ranskalaiset joukot mursivat saksalaisten rintaman Pohjois-

[251] Stenroth 1931, 23.
[252] Donner 1927, 29-31 & Donner 1949, 130-131.
[253] Roiko-Jokela 1995, 60.

Ranskassa edeten pitkälle saksalaisten varustusten selkäpuolelle ottaen vankeja ja saaden sotasaalista. Saksa alkoi tulla vakuuttuneeksi siitä, että sota oli saatava mahdollisimman pian päätökseen.[254]

Maailmansota oli tuottanut Suomen ulkoasiainhallinnolle suuria vaikeuksia jo silloin kun senaatissa oli vallinnut laaja yksimielisuus siitä, että Saksa tulisi voittamaan sodan. Tilanne ei helpottunut, kun päivä päivältä kävi selvemmäksi, ettei Saksa tulisi selviytymään sodasta voittajana. Vaikeudet muuttivat luonnetta ja lisääntyivät. Kaiken politiikan tuli nojautua realiteetteihin ja tunnesyistä oli irtauduttava. Oli siis selvää, että muutos Saksan ulko- ja sisäpoliittisessa tilanteessa, tulisi vaikuttamaan voimakkaasti myös Suomen ulkopolitiikkaan.[255]

Vaasan senaatissa oli uskottu Saksan selviävän sodasta voittajana. Sisällissodan valkoisen osapuolen keskuudessa myös tunnettiin kiitollisuutta Saksaa kohtaan. Kun Suomen lehdistö nojasi saksalaisiin ja itävaltalaisiin uutislähteisiin, oli Suomen yleinen mielipide se, että Saksa tulisi voittamaan sodan. Sodan voittajana Saksa sanelisi rauhanehdot ja pakottaisi länsimaat tunnustamaan Suomen itsenäisyyden. Tästä sovittiin Suomen ja Saksan välisessä jo aikaisemmin mainitussa poliittisessa kauppasopimuksessa 7.3.1918, jossa lausuttiin, että Saksan hallitus suostuu ottamaan huolekseen tunnustuksen hankkimisen kaikilta niiltä valtioilta, jotka vielä eivät olleet Suomen itsenäisyyttä tunnustaneet.[256]

Loppusyksystä vuonna 1918 Suomessa kävi yhä selvemmäksi, että hallituksen vaihdos oli väistämätön, jotta voitaisiin osoittaa ulkovalloille Suomen irtisanoutuvan saksalaismielisyydestä. Holstin sähke, jota ei löydy ulkoministeriön arkistosta, mutta joka on sisällytetty Stenrothin muistelmiin, painotti asian tärkeyttä. 17. lokakuuta 1918 lähettämässään sähkeessä Holsti painokkaasti kirjoittaa:

”Jatkuvasti on minulla täysi syy lisätä, että Saksa ja sen liittolaiset ovat kaikki asettamalla uusia hallituksia tahtoneet turvata itselleen mahdollisimman hyvät reunanehdot. Mitä tekee Suomi? Se ei voi enää mitenkään luottaa Saksan lupaukseen maaliskuulta. Me voimme vielä nopeasti toimimalla ehken pelastaa asemamme. Virallisesti ei Englannin hallitus tahdo missään muodossa antaa myöhäistä viittausta, mutta yksityisesti on minulle huomautettu kuinka tärkeä sanottujen tosiasioiden johdosta olisi, että Suomi ottaisi samanlaisen askelen, jonka Saksa on

[254] Stenroth 1931, 24-26 & 143.
[255] Ibid, 152-153.
[256] Holsti 1963, 18–19.

jo ottanut. Jos edes muutamat hallituksen jäsenet, jotka erityisen selvään ovat esiintyneet liittovaltoja vastaan, vetäytyisivät pois, voitaisiin tätä ehken täällä pitää tyydyttävänä.”[257]

Myöhemmässä sähkeessään lokakuun viimeiseltä päivältä Holstin ilmoitti, ettei Britannialle riitä vain osittainen hallituksen jäsenten vaihtaminen. Sen sijaan Britanniassa katsottiin aivan uusien hallitusjäsenten valinnan olevan väistämätön. Stenroth tulkitsi ympärysvaltojen vaatimusten kasvaneen samalla, kun Saksan tilanne kävi entistä tukalammaksi.[258] Mielenkiintoinen huomio Stenrothin muistelmista on se, että Holstia ei mainita kuin ylimalkaisesti Suomen epävirallisena edustajana niillä kirjan sivuilla, jotka käsittelevät aikakautta ennen vuoden 1918 syksyllä tapahtunutta käännettä Saksan tappioksi. Stenroth lähetti Holstille vielä marraskuussa tiukkasanaisen viestin, jossa hän läksytti senaattia kiivaasti kritisoinutta Holstia:

”Kampanja, jonka olet alkanut vaikeuttaa kaikkia muutoksia hallituksessa. Sellaisten hyökkäysten johdosta hallitus ei väisty.”[259]

Tämä tukee sitä sanomaa, jonka Holsti pyrki tuomaan esille raporteissaan. Hänet oli lähestulkoon unohdettu Lontooseen, yhteen ympärysvaltojen pääkaupungeista.

5.2. Huomio kiinnittyy Lontoon edustustoon

Samalla kun Saksan tappio alkoi käydä selvemmäksi, huomio Holstin toimintaa kohtaan Lontoossa lisääntyi. Vaikka Holsti ei edelleenkään ollut monien senaatin jäsenten mieleen, Lontoosta saatavan informaation merkitys alkoi saada uudenlaista painoarvoa. Huomion kiinnittyminen Lontooseen ja Holstiin samalla lisäsivät Holstin ohjeistusta. Liitteessä neljä on nähtävissä Suomesta lähetettyjen viestien kiihtyvä tahti marraskuusta 1918. Samalla kun Holstin toimintaan koskeva ohjeistus kasvoi, Holstin diplomaattiselle toiminnalle annettu mandaatti sai uudenlaista merkitystä. Holstin toimintaa koskeva mandaatti oli aikaisemmin ollut hyvin löyhä. Se oli jopa niin löyhä, että Holsti oli peräänkuuluttanut ohjeistusta Suomen senaatilta. Koska ohjeita ei tullut, voidaan sanoa Holstin toimineen täysin oman tulkintansa ja improvisaatiokykynsä varassa. Heti Suomen itsenäistymisen jälkeen Holstille annettu mandaatti oli koskenut ensisijaisesti itsenäisyyden tunnustamisen saamista Britannialta.

[257] Stenroth 1931, 247. (Alkuperäinen sähke ei löydy Ulkoministeriön arkistosta.)
[258] Ibid. (Alkuperäinen sähke ei löydy Ulkoministeriön arkistosta.)
[259] Stenrothin viesti Holstille 4.11.1918.

Toissijaisena tavoitteena oli avun järjestäminen elintarvikepulan kynsissä painiskelevalle kotimaalle. Huomion ja sitä myötä mandaatin tarkentuminen johtui kotimaan uuden ulkopoliittisen suuntauksen tärkeydestä.

Kun Saksan tappio oli varmistunut loppusyksyllä vuonna 1918, monarkiahankkeet kaatuivat. Holstin poliittiset tavoitteet saivat uutta pontta. Kotimaassa Suomessa tuli entistä selvemmäksi, että ulkopolitiikan tulisi suuntautua hakemaan tukea länsiliittoutuneilta ja Pariisin rauhankonferenssilta. Marraskuun 19. päivänä Holsti sähkötti Stenrothille:

”Ruotsista sähkötetty Lontoon lehdille Mannerheimin ehdokkuudesta valtionhoitajaksi. Ulkoministeriössä siitä minulle lausuttu, että vaali olisi parhaana takeena uuden hallituksen paremmasta politiikasta, sillä entente luottaa hänen selvänäköisyyteensä. Jos prinsiipissä hänen vaalinsa päätetty, toimittakaa se heti, jotta hän voisi täällä ja Pariisissa neuvotella uuden asemansa mukaisesti ennen tuloansa Suomeen.”[260]

Mannerheim oli eronnut senaatista vuoden 1918 toukokuussa vastalauseena monarkiahankkeelle. Tämän jälkeen hän oli vetäytynyt Tukholmaan. Saman vuoden marras-joulukuussa Mannerheim alkoi käydä neuvotteluja länsivaltojen edustajien kanssa Lontoossa ja Pariisissa. Hän toimi tässä tehtävässä ensin yksityishenkilönä ja sitten hallituksen toimeksiannosta. Neuvotteluissaan Mannerheim lupasi Suomen irrottautuvan Saksan tuesta ja lähestyvän länsivaltoja. Valtionhoitaja Svinhufvud erosi 12.12.1918 ja kaksi päivää myöhemmin 14.12.1918 Friedrich Karl luopui kuninkuudesta. 16.12.1918 saksalaiset joukot lähtivät Suomesta.[261]

Mielenkiinto Holstin toimintaan Lontoossa lisääntyi osittain myös siksi, että saksalaissuuntauksen kanssa pelanneet henkilöt siirtyivät senaatissa taka-alalle. Se, millainen taho toimii mandaatin antavana päämiehenä, vaikuttaa olennaisesti mandaattiin ja siten myös agentin toimintaan. Erityisesti sillä on suurta merkitystä, saako diplomaatti ohjeistuksen yhdeltä henkilöltä vai monelta taholta. Usean päämiehen tapauksessa agentin autonomia lisääntyy, kun annettu mandaatti on useiden intressien kompromissi. Selvä käskynanto yhdeltä taholta jättää diplomaatille vähemmän liikkumavaraa kuin epäselvä kilpailevilta tahoilta saatu ohjeistus. Toisaalta tämä oli nimenomaan se tilanne, jota Holsti Lontooseen saapumisesta

[260] Stenroth 1931, 250-251. (Alkuperäinen sähke ei löydy Ulkoministeriön arkistosta.)
[261] Hentilä, Jussila & Nevankivi, 2004, 121–122.

lähtien oli kaivannut. Holsti oli kaivannut selviä ohjeita ja vuoropuhelua koko Lontoossa oleskelun ajan.

Mannerheim valittiin Suomen valtionhoitajaksi samana päivänä 12.12.1919, kun Svinhufvud erosi tehtävästään. Mannerheim oli ensimmäisessä maailmansodassa vuoden 1917 vallankumoukseen asti palvellut tsaarin armeijan kenraalina. Osittain varmasti tästä johtuen hän oli koko ajan suhtautunut vieroksuvasti Suomen aloittelevan ulkopolitiikan saksalaissuuntaukseen. Kun Saksan luhistuminen alkoi näyttää väistämättömältä, oli Suomen kiireellisesti luotava suhteet maailmansodan länsieurooppalaisiin voittajavaltioihin.[262]

Tullessaan valituksi Mannerheim oli vielä matkalla Lontoossa ja Pariisissa tavoitteenaan parantaa Suomen ja länsimaiden välisiä suhteita. Samalla hän pyrki hankkimaan viljaa nälänhädästä kärsivälle Suomen väestölle. Mannerheim solmi matkansa aikana Britannian ja Ranskan hallituksen kanssa epävirallisen sopimuksen. Siinä sovittiin saksalaisten sotilaiden poistamisesta Suomesta ja ranskalaisen sotilasvaltuuskunnan vastaanottamisesta heidän tilalleen. Samaan aikaan maailmansodan voittajavaltioilla oli mielenkiintoa kukistaa Venäjän bolševikkien valta, jonka seurauksena Suomen geopoliittinen asema oli niiden intressissä.[263]

Britannian Suomea kohtaan kokema epäluulo ei kuitenkaan poistunut hetkessä. Mannerheimin vierailu Lontoossa herätti keskustelua myös Britannian parlamentin alahuoneessa. 18. marraskuuta käydyssä istunnossa Mannerheim aikeet koettiin epäilyttävinä ja Suomen suunnanmuutos arveluttavan nopeaksi ja Mannerheimin motiiveja sekä niiden totuudenmukaisuutta kyseenalaistettiin. [264] Tämä näkyy alahuoneen istunnon pöytäkirjassa. Istunnoissa hyvin harvoin ehdittiin käsittelemään Suomea koskevia asioita, koska asialistalla oli yleensä polttavampia maailmansotaa koskevia kysymyksiä.

Suomen intressien muutos oli kuitenkin todellinen. Mannerheim tiedosti Holstin luoman Suomen ja Britannian välisen diplomatian tärkeyden. Suomen ulkopolitiikka alkoi suuntautua kohti liittoutuneita. Samalla usean päämiehen ja sekavien neuvojen ongelma alkoi poistua, kun Holstille ryhdyttiin antamaan selvempiä ohjeita. Toki uusi ulkopolitiikka oli Holstin tavoitteiden mukaista, mutta samalla se jämäköitti Holstin mandaattia Suomen diplomaattina Lontoossa.

[262] Junnila 1964, 21.
[263] Holstin raportti 129 Lontoosta 24.12.1918; Junnila 1964, 21–22; Holsti 1963, 32.
[264] U.K. Parliamentary Papers 1918, alahuoneen istunto 18.11.1918.

Suomen ulkopolitiikan suunnanmuutos alkoi näkyä parantuneena yhteistyönä Suomen senaatin ja Holstin välillä. Vuoden 1919 helmikuussa lähettämässään raportissa 150 Suomen senaatille, Holsti jopa jo kiittelee suomalaista virkamiehistöä heidän asiantuntevista kommenteista sekä avuliaasta toiminnastaan.[265] Myöhemmin samassa kuussa Holsti jälleen kiittelee senaattia odottamattomasta avusta. Ulkoministeriö oli lähettänyt Holstin tueksi uuden lähetystösihteerin. Apua oli kaivattu, sillä uuden poliittisen tilanteen johdosta Lontoon lähetystön työmäärä oli kasvanut entisestään työpäivien venyessä aamusta yöhön asti. Työlistalla olivat Holstin mukaan Suomen siihen asti tärkeimmät kauppasopimukset.[266] Aikaisemmin Holsti oli palkannut lähetystöön uusia työntekijöitä ilman senaatin lupaa. Töitä oli ollut niin paljon, ettei Holstilla ollut aikaa odotella senaatin mandaattia. Nyt kaivattua lisäapua alettiin siis saada.

Sodan päättymiseen 11. marraskuuta 1918 saakka Britannian politiikka Suomea ja muita Itämeren alueen nuoria valtioita kohtaan oli ollut lyhyen tähtäimen sotilaallisen tavoittelun sävyttämää sen mukaan, minkä uskottiin vähentävän Saksan vaikutusvaltaa. Tunnustamiskysymykset kaikkien maiden kohdalla pyrittiin työntämään rauhan jälkeiseen ajankohtaan. Britannian toiminta oli taktikointia sen omien muuttuvien halujen ja tavoitteiden mukaan.[267] Vuoden 1918 marraskuusta lähtien Suomessa pyrittiin vahvistamaan suhteita länsimaihin, mikä näkyi esimerkiksi Lontoon edustuston toiminnan edistämisenä.[268]

Samaan aikaan monet muut Euroopan väestöt julistautuivat itsenäisiksi. Tšekin tasavallan itsenäisyysjulistusta lokakuussa 1918 seurasivat Puola ja Jugoslavia[269]. Jo aikaisemmin Baltian maat Viro, Latvia ja Liettua olivat julistautuneet itsenäiseksi. Viro koettiin myös noihin aikoihin Suomen veljeskansaksi. Virolaiset ja latvialaiset ovat esimerkiksi luterilaisia. Kulttuurisiteiden lisäksi Viron ja Suomen itsenäisyystavoittelussa oli vähän samankaltaisuuksia. Belqvist selittää tätä sillä, että Suomi oli ollut osa Ruotsia 600 vuoden ajan. Venäjä ei koskaan saanut jalansijaa Suomen asioissa joitakin yrityksiä lukuun ottamatta. Historiallisista syistä Suomi suuntasi katseensa Ruotsin suuntaan.[270]

[265] Holstin raportti 150 Lontoosta 16.2.1919.
[266] Holstin raportti 156 Lontoosta 23.2.1919.
[267] Hovi 1980, 39.
[268] Paasivirta 1961B, 245.
[269] Paasivirta 1988, 158–159.
[270] Bellqvist 1936, 70.

5.3. Ossian Donner Suomen edustajaksi Lontooseen

Vuoden 1919 alussa Mannerheim komensi Holstin siirtymään Pariisiin tehtävänään valvoa Suomen etuja toteutettavassa rauhankonferenssissa. Suomen uudeksi ulkoministeriksi nimitetty Carl Enckell pyysi Ossian Donneria Suomen Britannian uudeksi edustajaksi tammikuussa 1919. Donner suostui pyyntöön. Holstin matkustaessa Lontoon ja Pariisin väliä, Suomen edustajan pestiä oli väliaikaisesti hoitanut Tancred Borenius. Ossian Donner tunsi Britanniaa ja myös hänen vaimonsa oli britti. Donner oli luonut suhteita Britannian diplomaattipiireihin, ja erityisesti Howard Esmeen Tukholman oleskelun aikana. Donnerin länsimielisyydestä oli hyötyä, sillä Lontoossa Suomen saksalaissuuntaus ja sen edustajat olivat tiedossa. Hän matkusti Lontooseen Suomen epävirallisena edustajana 20. helmikuuta 1919.[271]

Donner saapui Lontooseen neljä päivää myöhemmin 24. helmikuuta. Muistelmissaan Donner kirjoittaa edustusvuosiensa ensimmäisten kuukausien olleen erittäin kiireisiä. Henkilöstöä ei ollut riittävästi ja Donner joutui sanojensa mukaan tekemään valtaosan tehtävistä itsenäisesti.[272] Tilanne ei siis ollut muuttunut Holstin ajoista, sillä hän oli kohdannut samoja ongelmia toimiessaan Suomen edustajana Lontoossa. Suomen itsenäisyyden tunnustamisen tavoittelu, Suomen rajakysymykset sekä elintarvikehuollon järjestäminen pysyivät Lontoon edustuston agendalla Holstin jälkeenkin. Aikavälillä Lontooseen saapumisesta vuoden 1919 helmikuussa Suomen tunnustamiseen vuoden 1919 toukokuussa, Donner kirjoitti Suomeen 12 raporttia. Nämä käsittelivät mm. Lontoon toimitilojen etsimistä, Petsamon alueen kysymystä, Ahvenanmaata ja Suomen konsulaatteja Britannian imperiumin alueella. Raporttien aiheet on listattu liitteeseen yksi. Siinä missä Holstin raportit käsittelivät pyrkimyksiä Suomen itsenäisyyden tunnustamiseksi saksalaismielisyyttä voimakkaasti kritisoiden, Donnerin raportointi pidättäytyi ottamasta kantaa senaatin ajamaan politiikkaan. Tosin on huomioitava, että Donnerin saapuessa Lontooseen saksalaismielisyys oli jo pakotettuna taka-alalle.

Toimipaikan löytäminen oli ongelma myös Donnerin aikana. Jopa yöpaikan löytäminen vuoden 1919 alun Lontoossa oli haastavaa. Sodan lähestyessä loppuaan Lontoo alkoi olla täynnä ihmisiä ja hotellitkin olivat täynnä. Suuren työn jälkeen Donner onnistui löytämään majapaikan viikoksi. Lopulta Suomen lähetystö Donner nokkamiehenään asettui Savoy-hotelliin, joka toimi niin edustustona kuin Donnerin majapaikkana. Savoy-hotellissa toiminta

[271] Donner 1927, 48 & Donner 1949, 143 & 145.
[272] Donner 1927, 161.

jatkui aina South Kensingtonin toimipisteen löytymiseen saakka.[273] Aikaisemmin Suomen edustuston tilojen pienuuteen oli kiinnittänyt huomiota Mannerheim, joka marraskuisen Lontoon vierailunsa aikana oli antanut Holstille tämän peräänkuuluttamat valtuudet parempien tilojen etsimiseksi.

Virallisten tehtävien lisäksi Donner keskittyi myös epäviralliseen toimintaan edustamisen muodossa. Erilaiset tapaamiset kuluttivat hänen aikaansa erityisesti liiketoiminnan alalla. Maailmansodan lähestyessä loppuaan liikemiehet aktivoituivat verkostoitumaan. Tuohon aikaan Suomen ja Englannin kauppa alkoi kasvaa kiihtyvää tahtia. Samalla kun maailmanpolitiikan suuntaus siirtyi sodankäynnistä kaupankäyntiin, myös kaupan alaan liittyvät järjestelyt ja työ lisääntyivät. Donnerin saapuessa Lontooseen oli chifferin käyttö jo normaalia lähetystön toimintaa. Erilaisten viestien laatiminen ja lukeminen kuluttivat suuren ajan hänen työajastaan. Holstin[274] tavoin myös Donner osasi englannin kieltä, mikä oli tuon ajan Suomessa harvinaista. Donnerin mukaan englannin kielen ja tapakulttuurin tuntemus oli suureksi hyödyksi hänen toimiessaan Suomen edustajana Lontoossa.[275]

Donner kirjoittaa muistelmissaan, että alkuaikojen suurten kysymysten jälkeen työ väheni ja sen luonne muuttui. Donner mainitsee todellista työtä olleen jopa vähässä määrin. Asioiden järjestelyn sijaan työn luonne muuttui sosiaaliseksi kanssakäymiseksi. Jatkuva verkostojen luominen kuitenkin kävi työstä, sillä Suomen suurlähettiläs ei Lontoon virkamiehien piirissä ollut merkittävä henkilö. Erilaisiin iltamiin ja kokoontumisiin osallistuminen oli Donnerin mukaan kuitenkin merkittävä tapa epäsuoran propagandan harjoittamiseksi. Tärkeiksi henkilöiksi Donner mainitsi valtionmiehet, poliitikot, armeijan päällystön, tiedemiehet, taiteilijat ja muut nimeä tekevät henkilöt. Epäviralliset tapaamiset tapahtuivat lounaiden, teekutsujen, päivällisten ja musikaalien muodossa tapahtumien sesongin ollessa erityisesti keväällä huhtikuusta kesäkuuhun.[276] Donnerin työ Suomen edustajana oli siis luonnoltaan hyvin erilaista Holstin toimintaan verrattuna. Muistelmissaan vuodelta 1927 Donner kehuskelee, ettei Suomen tunnettavuuden eteen ollut tehty mitään niin merkittävää kuin hänen aikanaan järjestetty illallinen vajaalle 200 hengelle.[277] On vaikea sanoa, miten tällaiseen olisi ollut mahdollisuutta aikana, jolloin Holstin toimi Suomen ensimmäisenä Lontoon edustajan.

[273] Donner 1949, 145.
[274] Pietiäinen 2003, 79.
[275] Donner 1927, 164-165.
[276] Donner 1949, 212-213.
[277] Donner 1927, 171-172.

Tuolloin Holstin toimi sellaisen juuri itsenäistyneen valtion edustajana, jonka itsenäisyyttä ei vielä ollut edes tunnustettu.

5.4. Saksan tappion aiheuttama Suomen ulkopolitiikan suunnanmuutos

Suomalaisten ulkopoliittinen kokemus oli itsenäistymistä seuraavina kuukausina ja jopa vuosina varsin vähäistä ja mahdollisuudet sotilaallisen tilanteen seuraamiseen varsin rajoitetut. Kuten sanottu, suomalaiset uskoivat vielä vuoden 1918 keväällä Saksan selviävän sodasta voittajana. Suomessa laskettiin, että saksalaisen prinssin nousu Suomen valtaistuimelle lujittaisi siinä määrin Saksan intressejä Suomen suunnalla, ettei Saksa sallisi mahdollisesti voimistuvan Venäjän jälleen nielaista Suomea. Saksa kuitenkin joutui lopullisesti tappiolle ja pyysi aselepoa. Sen seurauksena Suomen nuoren valtion oli kiireesti suoritettava täydellinen uudelleen orientoituminen ensi aikojensa vielä varsin hapuilevassa ulkopolitiikassaan.[278]

Pian rauhan alkamisen jälkeen Britannian tavoitteet alkoivat saada sijaa Suomessa. Suomen suunnanmuutos ja irtautuminen Saksan linjasta vaati uusien eduskuntavaalien järjestämistä. Ulkopolitiikka ei voinut enää olla monarkistien käsissä. Sen johtoon tulivat uudet taustatekijät, jotka eivät olleet laskeneet Saksan vaan ympärysvaltojen voiton varaan ja jotka olivat suhtautuneet Saksaan ja saksalaisuussympatioihin kriittisesti jo ennen maailmansodan puhkeamista. Tämä suunnanmuutos sai pontta kahdesta eri suunnasta, jotka muissa asioissa olivat hyvin vastakkaisia. Yhtä joukkoa edustivat valkoisen Venäjän perinnön muistavat, poliittisesti ja yhteiskunnallisesti vanhoilliset piirit kuten Mannerheim ja ulkoministeri Enckell. Toista puolta edustivat läntisyyttä, demokratiaa ja liberalismia korostavat anglo- ja frankofiilit, kuten Ståhlberg ja Rudolf Holsti. Uusi suuntaus ei herättänyt äänekkäitä vastaväitteitä, koska Saksan romahdus oli selvä. Suomen itsenäisyyttä ja yhteiskunnan säilyvyyttä voitiin turvata parhaiten suuntaamalla suhteita ympärysvaltoihin.[279]

Konservatiivinen johto ymmärsi ulkopolitiikan reaalipoliittisesti. Uudessa poliittisessa tilanteessa vanha eduskunta ei voinut jatkaa. Ranskan ja Britannian Mannerheimille sanelemat ehdot kuuluivat, että hallitukseen ei saanut kuulua yhtään germanofiiliä ja että uuden pää- ja ulkoministerin tulisi olla länsivaltamielisiä.[280] Länsivallat seurasivat tarkasti Suomen

[278] Junnila 1964, 21.
[279] Vares 2018, 80-81.
[280] Holsti 1963, 32; Hovi 1980, 53.

irtautumista Saksan vaikutuspiiristä. Britannian vaatimuksia tunnustamisen toteuttamiselle olivat eduskuntavaalien järjestäminen, saksalaisten joukkojen häätäminen ja saksalaismielisen vallanpidon syrjäyttäminen. Tässä tilanteessa ulkoministerinä vielä toiminut Stenroth koki, että Suomen ulkopolitiikan tärkeimpänä tehtävänä oli hankkia jo ennen rauhanneuvotteluiden alkamista Britannian ja Yhdysvaltojen tunnustus itsenäisyydelle. Koska neuvottelijoita rauhanneuvotteluissa oli useita, oli olemassa riksi, että neuvotteluiden lopputulos olisi epäedullinen Suomen toiveille. Kaikki osapuolet eivät mahdollisesti olisi nähneet Suomen aseman tärkeyttä samalla tavalla.[281]

Palattua Suomeen joulukuussa 1918 Mannerheim pani alkuun eduskuntavaalien järjestämisen. Maaliskuussa 1919 järjestettyjen vaalien seurauksena tasavaltalaiset saivat kolme neljäsosaa kaikista paikoista.[282] Saksalaiset häädettiin Suomesta jo joulukuun puolivälissä. Friedrich Karl luopui kruunusta samoihin aikoihin 14. joulukuuta. Samoin myös Suomen ja Saksan välinen kauppasopimus mitätöitiin. Suomalaisten joukkojen osallistuminen Viron taisteluihin bolševikkeja vastaan antoi sekin Britannialle tiettyä varmuutta Suomen tilanteen tasapainottumisesta.[283] Kotimaassa monarkisteilla oli vaikeuksia sopeutua uuteen nopeasti muuttuneeseen tilanteeseen. Kun Mannerheim ja Enckell keväällä 1918 vaihtuivat Ståhlbergiin ja Holstiin, heidät koettiin poliittisen oikeiston ja sen arvojen mukaan suuntautuneen sivistyneistön piirissä vielä huonommiksi vaihtoehdoiksi. Ståhlbergin ja Holstin saksalaisvastaisuus koettiin monarkistipiireissä vakaumukseksi reaalipoliittisen välttämättömyyden sijaan. Molemmat olivat myös omanarvontuntoisia eivätkä he läheskään aina olleet diplomaattinen tai sovitteleva vastustajiaan kohtaan.[284]

On totta, että Holsti suhtautui kaikkeen saksalaisuuteen erityisen kielteisesti. Hänellä oli saksalaiskielteisyyteen rationaaliset poliittiset syyt mutta myös tunteellista antipatiaa. Kuten edelläkin on esitetty, tämä johti joskus jyrkkiin tulkintoihin. Holsti arvioi, että voittajavaltiot järjestäisivät maailman uudelleen ja Suomen oli päästävä niitä mahdollisimman lähelle. Suomen oli oltava mukana Kansainliitossa ja turvallisuusjärjestelyissä, joita Iso-Britannia ja Ranska ajoivat. Suomen läheiseksi viiteryhmäksi hän näki parhaaksi tulevan Baltian maat ja Puolan. Maailmansodan jälkipuinnissa ne olivat samalla puolella kuin Britannia ja Ranska. Euroopan rauhaa uhkaavia tekijöitä Holstin mielestä olivat edelleen Saksa ja Venäjä. Holstin

[281] Stenroth 1931, 151.
[282] Katso liite 2 Suomen hallitusten kokoonpanosta tutkittavalla aikakaudella.
[283] Hentilä, Jussila & Nevankivi, 2004, 124–125; Pietiäinen 1992, 372.
[284] Vares 2018, 85.

poliittisen näkemyksen mukaan läntiset järjestelmät vastasivat parhaiten suomalaisen liberalismin näkemyksiä demokratiasta, parlamentarismista ja vapaudesta.[285]

Vuodenvaihteen 1918–1919 aikoihin pääministerinä toiminut K.G. Ingman teki kaikkensa osoittaakseen voittajavaltioille, että Suomi oli tehnyt todellisen suunnanmuutoksen. Myös hän sai puolueensa oikeistosiiven ja saksalaismielisten vihan niskoihinsa.[286] Tammikuussa vuonna 1919 Suomen ja Britannian väliset suhteet olivat kuitenkin parantuneet siinä määrin, että kaupallisten suhteiden virallisempi sopiminen alkoi olla ajankohtaista. Holsti velvoitettiin asiaa hoitamaan. Kauppa alkoi kehittyä. Kaupanedistämistoiminta ja myös viennin katkaiseminen Saksaan aiheuttivat sen, että puutavaraa vietiin Britanniaan huomattavia määriä jo vuoden 1918 loppukuukausina. Varsinainen kaupankäynti ensimmäisen maailmansodan voittajavaltojen kanssa alkoi helmikuussa 1919. Kauppa alkoi kehittyä erityisesti maalis- ja huhtikuiden aikana, jolloin suomalaiset kauppamiehet vierailivat Lontoossa levittämässä tietoutta suomalaisista tuotteista. Vuoden 1919 kokonaisviennistä puolet suuntautui Iso-Britanniaan mikä osoittaa Britannian tärkeyttä Suomen kumppanina.[287]

5.5. Britannia tunnustaa Suomen itsenäisyyden

Stenrothin seuraaja ulkoministeri Enckell antoi Lontooseen Hosltin seuraajaksi nimitetylle Donnerille tehtäväksi saavuttaa Britannian tunnustus Suomen itsenäisyydelle. Oli kulunut 17 kuukautta Suomen itsenäistymisjulistuksesta ja siitä, kun Ranska oli tunnustanut Suomen itsenäisyyden. Saavuttuaan Lontooseen Donner pyrki oitis tapaamaan lordi Curzonin, joka oli ulkoministeri Balfourin sijainen Lontoossa Balfourin ollessa Pariisissa maailmansodan rauhanneuvotteluissa. Donner ja Curzon tapasivat maaliskuun 19. päivänä. Ehdot Suomen itsenäisyyden tunnustamiselle olivat muuttumattomat. Toinen tapaaminen järjestettiin ulkoministeri Enckellin ollessa Lontoossa matkalla Pariisiin 23. maaliskuuta.[288]

Neuvottelut uuden hallituksen muodostamiseksi etenivät hitaasti ja Holsti sai kuulla, ettei Britannia tunnustaisi Suomen itsenäisyyttä ennen hallituksen vahvistamista. Britannia ja Yhdysvallat olisivat kuitenkin olleet valmiita tunnustamaan Suomen itsenäisyyden *de facto*. Tämä ei riittänyt Holstille, joka jatkoi neuvotteluita maiden edustajien kanssa. Maalaisliitto ja

[285] Vares 2018, 114-115.
[286] Vares 2018, 113.
[287] Pietiäinen 1992, 371; Hovi 1980, 201.
[288] Donner 1927, 55-58 & Donner 1948, 146.

edistyspuolue vaativat Holstin nimittämistä Suomen uuden länsimielisen hallituksen ulkoministeriksi. Mannerheim oli aikaisemman ulkoministerin Enckelin kannalla, mutta ei asettunut vastustamaan Holstia. Holstin länsimielisyys sopi hetken poliittiseen tilanteeseen. Hänen maineensa oli kasvanut elintarvikekysymyksen järjestämisen johdosta. Holsti oli anglofiilisen ajatusmaailmansa ja voimakkaan saksalaisvastaisuutensa sekä monarkiaa vastaan käymänsä taistelun johdosta oikeistopiireissä halveksittu henkilö. Holsti suhtautui ehdotukseen ulkoministeriydestä nuivasti. Hän koki epäonnistuneensa tehtävässään Suomen Lontoon edustajana, sillä hänen ei ollut onnistunut taivuttamaan Britanniaa tunnustamaan Suomen itsenäisyyttä. Britannian ulkoministeriön Suomen asioihin perehtynyt Simpson kuitenkin neuvoi Holstia vastaanottamaan ulkoministerin tehtävän. Holsti lopulta suostui ulkoministeriksi Castrenin hallitukseen. Samalla Holstin valinta merkitsi selvästi uutta ulkopoliittista suuntaa. Holstin politiikka ei ollut puolueettomuuspolitiikkaa. Se merkitsi Suomen ulkopolitiikan ajamista yhä tiiviimmin länsiliittoutuneiden ja erityisesti Britannian vanaveteen.[289]

Toukokuun 5. päivänä Holsti sai epävirallisen tiedon länsimaiden diplomaattilähteistään, että länsimaat olivat sopineet Suomen itsenäisyyden *de jure* tunnistamisesta. Holsti lähetti oitis salakirjoitetun viestin Helsinkiin kertoen, että tunnustaminen oli tapahtumassa lähipäivinä. Holsti oli myös heti yhteydessä Britannian ulkoministeriöön. Hänelle kerrottiin, että Britannian Helsingin konsuli ilmoittaisi 7.5. hallituksensa tunnustamisaikeista. Kriteereinä tunnustamiselle olivat kolme pääseikkaa. Ensinnäkin Suomen hallitus oli muodostettu demokratiaa noudattaen. Toiseksi Suomen ja Britannian väliset suhteet olivat parantuneet huomattavasti sen jälkeen, kun Suomen hallitus oli ottanut etäisyyttä Saksaan. Britannian ulkoministeriö luotti siihen, että Holstin nimittäminen Suomen ulkoministeriksi parantaisi maiden välisiä suhteita entisestään.[290]

Myös Suomen sen aikainen edustaja Lontoossa Ossian Donner sai 5. toukokuuta kutsun Britannian ulkoministeriöön, jossa hänelle kerrottiin Britannian päättäneen tunnustaa Suomen itsenäisyyden. Donnerille kerrottiin Britannian olleen vakuuttunut siitä, että Suomen tekemät muutokset ulkopolitiikassa olivat oikean suuntaisia. Tämä osoitti Suomen irtautumista saksalaismielisestä ulkopolitiikasta. Tätä Britannian ulkoministeriö piti esimerkkinä Suomen

[289] Holsti 1963, 38–39; Pietäinen 1992, 372–373 & 400.
[290] Holsti 1963, 40–41.

ulkopolitiikan muutoksen todellisuudesta. Britannia toteutti lupauksensa ja tunnusti Suomen *de jure* 6. toukokuuta 1919.[291]

Holsti ja Donner järjestivät tapaamisen Britannian ulkoministeriöön Lontoossa 7. toukokuuta. Holsti halusi henkilökohtaisesti kiittää Suomen itsenäisyyden tunnustamisesta. Donner mainitsee muistelmissaan lordi Curzonin erityisesti kiitelleen Donnerin osallisuutta saksalaisten senaattorien Suomesta poistamisessa sekä Petsamon alueen kysymyksessä. Hän myös onnitteli Donneria onnistuneista ponnisteluista Suomen itsenäisyyden tunnustamiseksi.[292] Hieman erikoinen on Donnerin esitys siitä, että Holsti oli suhtautunut nyrpeästi Curzonin Donnerille osoittamiin kiitoksiin. Donnerin mukaan Holsti hävisi ulkoministeriöstä hyvästelemättä Donneria. Seuraavana päivänä Holsti pahoitteli tapahtumaa ja pyysi Donneria järjestämään uuden tapaamisen Britannian ulkoministeriössä. Holsti halusi ymmärtää, mitkä olivat tunnustamisen todelliset syyt. Tällä kertaa Holsti halusi tavata Curzonin apulaisen Sir Ronaldin, jota Holsti ei aikaisemmin ollut tavannut. Sir Ronald kertoi Holstille tunnustamisen edellytyksen olleen hänen nimittämisensä Suomen ulkoministeriksi. Donner kirjoittaa muistelmissaan, että vaikka Holsti olikin Britanniassa arvostettu poliitikko, ei hän uskonut sen olleen todellinen syy Britannian Suomen itsenäistymisen tunnustamiselle.[293]

Seuraavista muistelmistaan vuodelta 1949 Donner on jättänyt tämän kertomuksen pois. Kertomus kuitenkin osoittaa jo edellisessä kappaleessa keskustellun McCubbinsin, Nollin ja Weingastin teorioiman oman uran pönkittämisen koskettaneen myös Donneria[294]. He ovat esittäneet, että agentti ei seuraa päämiehen ohjeistusta sellaisissa tapauksissa, joissa he voivat edistää omaa työuraansa. Muistelmissaan Donner myös mainitsee, ettei Holsti ollut koskaan tavannut lordi Curzonia, tahtoen tällä tavaa antaa ymmärtää, että Suomen itsenäisyyden tunnustaminen nojasi Donnerin sitomien kontaktien apuun.[295] Tosiasiassa lordi Curzon oli ulkoministeri Balfourin sijainen Balfourin itse ollessa Pariisin rauhanneuvotteluissa. Balfourin Holsti oli tavannut jo kaksi päivää Lontooseen saapumisensa jälkeen tammikuussa vuonna 1918.[296]

Suomen ulkoministeriö oli kuitenkin yhä edelleen saadusta tunnustuksesta huolimatta epävarma tunnustamisen laadusta. Suomalaisille oli epäselvää, oliko tunnustamien *de facto* vai

[291] Donner, sähke ulkoministeriölle 5.5.1919; Donner 1927, 59-60.
[292] Donner 1927, 62.
[293] Donner 1927, 63-64.
[294] Katso myös McCubbins, Noll, Weingast 1987, 246-247, 250-252 & 273.
[295] Donner 1927, 62.
[296] Pakaslahti 1937, 83–85; Pekkarinen 2013, 13.

de jure. Vuoden 1919 lopulla Enckellin valmistelema muistio hallitukselle pyrki tekemään selkoa asiasta. Siinä missä Ranskan tunnustus koettiin olevat *de jure*, Britannian ja Yhdysvaltojen tunnustamisesta ei oltu yhtä varmoja. Vielä kuusi kuukautta tunnustamisen jälkeen, 12. joulukuuta Donner lähestyi Britannian ulkoministeriötä selvittääkseen, minkä tason tunnustamisesta oli ollut kyse.[297] Suomen ulkoministeriö ei osannut tulkita diplomatian käytäntöjä. Jo Donnerin tunnustamisen Suomen suurlähettilääksi olisi pitänyt olla selvä merkki siitä, että Suomi tunnustettiin itsenäiseksi de *jure*. Samoin Britannia oli asettanut suurlähettiläänsä Helsinkiin, mikä ei ollut asian laita Baltian maiden kohdalla.

Vieläpä 5. tammikuuta 1920 Donner päätti lähettää asiasta kyselyn Britannian ulkoministeriölle. Tunnustamisesta oli jo käyty keskusteluja lordi Curzonin kanssa, joka oli myös varmistanut asian. Donner toimi asiassa Suomen hallitukselta kysymättä. Tammikuun 21. Donner sai vastauksen kyselyynsä, Britannian vahvistaessa tunnustamisen olleen *de jure*.[298]

Britannian ja Yhdysvaltojen annettua toukokuun alussa 1919 tunnustuksen Suomen itsenäisyydelle ja Ranskan vahvistettua aikaisemmin tekemänsä myönteisen päätöksen, oli edellytys diplomaattisten suhteiden tekemiselle vahvistunut.[299]

6. KESKEISET TUTKIMUSTULOKSET

Suomen itsenäistymisen tunnustamisen tapahtumakulkuun sisältyi merkittäviä kansainvälisen tilanteen muutoksia ja sisäpoliittisia voimansiirtoja. Sellaisia olivat ennen kaikkea kevään 1918 sisällisota ja sen jälkiselvittelyt, Suomen virallisen politiikan suuntaus Saksaan saman vuoden kesällä ja hieman myöhemmin tapahtunut saksalaisen prinssin valitseminen kuninkaaksi. Saksan maailmansodassa kärsimän tappion jälkeen ulkopolitiikkaa ryhdyttiin suuntamaan länsivaltojen suuntaan. Monarkia-aikeista luovuttiin tasavaltaisen järjestelmän hyväksi. Suomalainen autonomian ajalta perua ollut oikeustaistelun sävyttämä ajattelu oli yllämainittujen seikkojen tähden pakotettu muuttumaan diplomaattiseksi toiminnaksi.

Tunnusomaista Suomen diplomatian kehittämiselle itsenäisyyden alussa oli, että eri tahoilla ulkomailla suoritettiin järjestelyjä, joihin Vaasan senaatin valvonta ja ohjaus tuli monesti

[297] Donner 1927, 66-67.
[298] Donner 1927, 67-69.
[299] Paasivirta 1961B, 245.

ulottumaan vasta jälkikäteen. Tämä oli seurausta hitaista kulkuyhteyksistä mutta myös Suomen ulkomaanasiainhallinnon kokemattomuudesta ohjeistaa diplomaatteja. Tämä tilanne johti informaation epätasaiseen jakautumiseen. Rudolf Holsti oli paremmin perillä länsivaltojen tapahtumista kuin Vaasassa ja Helsingissä toisistaan erilleen joutuneet valtion päämiehet. Lisäksi kun senaatin mielenkiinto oli Saksan suunnalla, Holstin raportointi Lontoosta jäi aina maailmansodan päättymiseen saakka vähälle huomiolle. Vaikka kanssakäyminen Berliinin lähetystön kanssa oli vilkkaampaa, myös Berliinissä tehtiin päätöksiä ilman senaatin hyväksyntää. Yksi Suomen kannalta merkittävistä päätöksistä oli Saksan kanssa maaliskuussa 1918 tehty kauppa- ja rauhansopimus, jonka sopimisesta senaatilla ei ollut tietoa. Merkittävät syyt diplomaattien improvisoidulle toiminnalle olivat maailmansodan ja ajan kehittymättömien kommunikointivälineiden aiheuttama hidas tiedonkulku ja ulkoasiaintoiminnan järjestäytymättömyys.

Päämiehen ongelmana on, kuinka motivoida ja siten ohjata agentti toimimaan juuri päämiehen halujen mukaisesti. Rationaalisesti toimiva agentti saattaa haluta toimia päämiehen ohjeiden vastaisesti maksimoidessaan päämiehen toiveista poikkeavia tavoitteita ja etuja. Ensimmäiset diplomaattikunnat lähetettiin maailmalle ilman tarkkaa ohjeistusta. Perimmäisenä tarkoituksena oli Suomen itsenäisyyden tunnustamisen saavuttaminen. Näin löyhä mandaatti oli omiaan vaikeuttamaan ensimmäisten diplomaattien työskentelyä maailmalla. Toiminta nojautui hyvin useasti henkilökohtaiseen näkemykseen ja uskomukseen siitä, mikä kunakin hetkenä olisi Suomelle parasta.

Suomen ulkoasiainhallinnon alun järjestäytymättömyyttä kuvastaa Rudolf Holstin asema ja toiminta Lontoossa. Holsti sai toimia Britanniassa melkeinpä senaatin unohtama ja syrjimänä aina vuoden 1918 syyskuuhun asti. Tämä näkyi niin konsulitoiminnan kuin diplomaattisen järjestäytymisen ohjeistamattomuudessa. Suurena syynä oli Suomen luottamus ensimmäisen maailmansodan päättymisestä saksalaisten voittoon. Tilanne oli toisaalta myös osittain Holstin itsensä aiheuttamaa, sillä hän suorasukaisesti kritisoi senaatin toimia. Tämä johtui hänen henkilökohtaisista antipatioistaan saksalaismielisyyttä kohtaan sekä nojautumisestaan politiikan saralla anglofiiliseen ajatteluun. Voidaan sanoa Holstin kosmopolisoituneen jo ennen Lontooseen lähettämistä Suomen edusajan asemassa. Hän oli vaikuttunut brittiläisen poliittisen järjestelmän ylivoimaisuudesta samalla kritisoiden Suomen suuntaa.

Suomen ulkoasiainhallinnossa tapahtui suunnanmuutos vuoden 1918 loppusyksyllä. Kun Saksan tappio oli vääjäämätön, ulkopoliittinen mielenkiinto suuntautui kohti länsiliittoutuneita

ja Lontoota. Samalla mielenkiinto myös Holstin toimintaa kohtaa lisääntyi. Mielenkiinnon lisääntyessä Holstille annettu ohjeistus muuttui järjestelmälliseksi.

Holstin diplomaattisen toiminnan improvisaatiota lisäsi entisestää usean päämiehen ongelma. Ensinnäkin Holsti koki senaatin pyrkivän edistämään kansan tahdon vastaista politiikkaa. Holsti uskoi vankasti kansan vastustavan saksalaissuuntausta. Hän koki edustavansa ennen kaikkea kansaa. Tätä hän myös teroitti Britannian ulkoministeriölle. Toisaalta usean päämiehen ongelmaa lisäsi ulkoasiainhallinnon sekainen tilanne. Senaatti oli jakautunut kahtia Helsinkiin ja Vaasaan. Tämän lisäksi ulkoasiainhallinnon johdossa ehtivät toimia niin Enckell kuin Stenroth. Ulkoasiainhallinnossa vaikuttivat myös saksalaisemieliset Sario ja Renvall. Usean päämiehen ongelma aiheutti entistä sekavamman ohjeistuksen. Vieläpä kun kukin ulkoasiainhallinnon edustaja edusti erilaista poliittista näkemystä, oli tämä omiaan lisäämään toiminnan ristiriitaisuutta.

Suomen diplomatian alkuvaiheita siis leimasivat erimielisyydet sen suunnasta. Holstin toiminnalle oli tunnusomaista, ettei hän jättänyt Britannian ulkoministeriöitäkään epätietoiseksi henkilökohtaisista näkemyksistään. Löyhän mandaatin vuoksi Holsti esitti Britanniassa mielipiteitään, että Suomen kansan enemmistö todellisuudessa vastusti maan virallista saksalaissuuntaista ulkopolitiikkaa sekä monarkistista valtiomuotoa. Holsti ei myöskään epäröinyt ilmaista Britannian edustajille halveksivansa Suomen harjoittamaa ulkopolitiikkaa. Holsti siis toimi täysin oman maansa ohjeistuksen vastaisesti luottaen kuitenkin samalla ajamansa politiikan olevan hyväksi Suomelle.

Kun diplomatiana nähdään sellainen toiminta, jonka representaation määritelmä esittää, että edustajat ulkomailla toimivat kotimaan (päämiehen) suuna ja korvina ulkomailla, ei Holstin (agentti) toimintaa kotimaan edustajana voida pitää onnistuneena ainakaan marraskuuhun 1918 saakka. Holsti oli henkilökohtaisesti mieltynyt länsimaiden ja Britannian ajamaa politiikkaa kohtaan. Samalla Holsti jatkuvasti hangoitteli Vaasan senaatin saksalaismielistä toimintaa vastaan. Holsti oli liberaali ja tasavaltalainen. Hänen edustamansa anglofiilinen poliittinen ajattelu ei vastannut Vaasan senaatin monarkistista politiikkaa. Holstin toiminta Lontoossa vuosina 1918–1919 osoittaa, että henkilökohtaisilla asenteilla oli huomattava osuus ulkopolitiikkaa ja diplomatiaa muotoiltaessa.

Kun maailmansota loppui marraskuun 11. päivänä 1918, oli Holsti ainoa tilapäinen diplomaattinen edustaja, joka Suomella oli länsivaltojen pääkaupungeissa. Saksaan suuntautuneen politiikan jäädessä taka-alalle, Suomen ulkopolitiikka sai uutta fokusta Lontoon

suunnalta. Kun mielenkiinto suuntautui länsivaltoihin, lisäsi tämä mielenkiintoa Holstin toimintaan. Holsti alkoi saada niitä toimenpideohjeita ja resursseja, joita hän pitkään oli kaivannut. Samalla voidaan sanoa Holstin mandaatin tiukentuneen ja saaneen fokusta. Laveasta mandaatista siis tuli tarkempi.

Samalla kun maailmansodan aiheuttamat paineet hellittivät ja luottamus Saksan tukeen päättyi, diplomaattinen toiminta oli pakotettu muuttumaan objektiivisemmaksi. Holstin manttelinperijä Ossian Donner pidättäytyi niissä rajoissa, joita diplomaattiselta kirjeenvaihdolta odotettiin. Donner jopa korosti raporteissaan sitä, ettei esiintynyt Lontoossa yksityishenkilönä vaan valtion edustajana.

Britannian ja Yhdysvaltojen tunnustamisen aattona toukokuussa 1919, Holstista oli tullut Suomen ulkoministeri. Kaiken tuloksena Suomen asema itsenäisenä valtiona oli alkanut vakiintua. Tämä oli uusi tilanne, joka oli perustana Suomen ja länsivaltojen välisille suhteille ensimmäisen maailmansodan jälkeisessä eurooppalaisessa valtiojärjestelmässä.

LÄHTEET JA KIRJALLISUUS:

Lähteet:

Donner, Ossian, Sähke ulkoministeriölle 5.5.1919 (lähetetty klo 9.00, saapunut 6.5.1919 klo 8.15.) Julkaistu teoksessa Pakaslahti, Aaro (toim.): *Suomen itsenäisyyden tunnustaminen*. Asiakirjakokoelma. WSOY: Helsinki, 1937.

Donner, Ossian, *Min tid. Minnen och intryck från ett långt liv.* Holger Schildts Förlag. Helsinki, 1949.

Donner, Ossian, *Åtta år. Memoaranteckningar från åren 1918-1926.*Oxford University Press, 1927, Oxford.

H. R., *Suomen lähetystö Lontoossa. Suomen kuvalehden Lontoon kirjeenvaihtajalta*. Suomen Kuvalehti 2.1.1920, s.15.

Holsti, Rudolf, Maailmansodan aikaiset ulkopoliittiset suuntaukset Suomessa. Teoksessa Kaarlo Juho Ståhlberg Juhlakirja 1940. Aamun kannatusyhdistys Ry. Helsinki, 1940, s.115-120.

Laki Suomen valtion edustuksesta ulkomailla 150/1918, säädetty 12.10.1918. https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1918/19180150001, lainattu 6.3.2019.

U.K. Parliamentary Papers: House of Commons 20th Century –kokoelma, https://parlipapers.proquest.com/parlipapers

Commons Sitting, 15.1.1918
Commons Sitting, 16.1.1918
Commons Sitting, 17.6.1918
Commons Sitting, 1.7.1918
Commons Sitting, 8.8.1918
Commons Sitting, 18.11.1918

Lords Sitting, 16.4.1918

Ulkoministeriö, Suomen ulkomaanedustustojen raportit, http://formin-origin.finland.fi/opendata/raporttiarkisto/

Donner, Ossian, Raportit Lontoosta:

Raportti 162, 16.3.1919
Raportti 174, 7.5.1919

Holsti, Rudolf, Raportit Lontoosta:

Raportti 3, 1.3.1918
Raportti 5, 14.3.1918
Raportti 6, 27.3.1918
Raportti 8, 25.3.1918
Raportti 10, 28.3.1918
Raportti 11, 25.4.1918
Raportti 15, 26.4.1918
Raportti 16, 26.4.1918

Raportti 18, 22.4.1918
Raportti 21, 3.5.1918
Raportti 22, 5.5.1918
Raportti 24. 6.5.1918
Raportti 30, 17.5.1918
Raportti 35, 24.5.1918
Raportti 36, 24.5.1918
Raportti 40, 6.6.1918
Raportti 41 6.6.1918
Raportti 70, 28.8.1918
Raportti 79, 2.9.1918
Raportti 86, 12.9.1918
Raportti 89, 12.9.1918
Raportti 97, 24.9.1918
Raportti 99, 29.9.1918
Raportti 112, 16.12.1918
Raportti 120, 16.12.1918
Raportti 143, 29.1.1919
Raportti 150, 16.2.1919
Raportti 156, 23.2.1919

Holstin kirje Svinhufvudille, 24.4.1918

Pakaslahti, Aaro (toim.), *Suomen itsenäisyyden tunnustaminen*. Asiakirjakokoelma. WSOY: Helsinki, 1937.

Stenroth, Otto, *Puoli vuotta Suomen ensimmäisenä ulkomisterinä. Tapahtumia ja muistelmia.* Otava: Helsinki, 1931.

Kirjallisuus:

Adriaesensen, Johan & Delreux, Tom, Introduction. Use and Limitations of the Principal-Agent Model in Studying the European Union. Teoksessa Adriaesensen, Johan & Delreux, Tom (toim.), *The Principal Agent Model and the European Union.* Palgrave Macmillan, Cham, 2017, 1-34.

Ainley, Kirsten & Brown, Chris, *Understanding International Relations*. Palgrave, London, 2005.

Alarik Örnhjelm, Ulkoministeriö, Tiden före Finlands självständighet, https://um.fi/tiden-fore-finlands-sjalvstandighet, lainattu 7.4.2019.

Bellqvist, Eric Cyril, *Finland's Treaties for Peaceful Settlement of International Disputes.* The American Journal of International Law, Vol. 26, No. 1, 1932. 70-86.

Bjola, Corneliu & Kornprobst, Markus, *Understanding International Policy. Theory, Practice and Ethics.* Routledge, London, 2013.

Chifer, Cambridge Dictionary, https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/cipher, lainattu 6.3.2019.

Conceição-Heidt, Eugenia, Multiple Principals' Preferences, Types of Control Mechanism and Agent's Discretion in Trade Negotiations. Teoksessa Adriaesensen, Johan & Delreux, Tom (toim.), *The Principal Agent Model and the European Union.* Palgrave Macmillan, Cham, 2017, 35-54.

Eisenhardt, Katheleen M., *Agency Theory: An Assessment and Review*. The Academy of Management Review. Vol. 14, No. 1, 1989, 52-74.

Fama, Eugene F. & Jensen, Michael C., *Separation of Ownership and Control*. Journal of Law & Economics. Vol. 26, June 1983, 301-323.

Forsberg, Tuomas & Pursiainen, Christer: *Ulkopolitiikkaa norsunluutornista*. Chan Puma House Oy: Tampere, 2015.

Forselles af, Cecilia, *Carl Enckell (1976-1956)*, Biografisk Lexikon, http://www.blf.fi/artikel.php?id=3273, lainattu 7.4.2019.

Frooman, Jeff & Pouryousefi, Sareh, *The Problem of Unilateralism in Agency Theory: Towards a Bilateral Formulation*. Business Ethics Quarterly. Vol. 27, Issue 2, April 2017, 162-182.

Hall, Martin & Jönsson, Christer, *Essence of Diplomacy*. Palgrave Macmillan, Chippenham, 2005.

Hakosalo, Heini, Jalagin, Seija, Junila, Marianne & Kurvinen, Heidi, *Elämänkertatutkimus*. Historiallinen aikakauskirja, 4/2012, s. 375-377.

Hall, Martin & Jönsson, Christer, *Essence of Diplomacy*. Palgrave: London, 2006.

Hellsten, Tanja, *Wolff, Eugen (1851-1937)*. Biografiskt Lexikon för Finland, http://www.blf.fi/artikel.php?id=6536, lainattu 26.12.2018.

Hentilä, Seppo, Jussila, Osmo & Nevakivi, Jukka, *Suomen Poliittinen historia 1809-2003*. WSOY: 2004, Vantaa.

Holsti J. Kalevi, *Suomen ulkopolitiikka suuntaansa etsimässä vuosina 1918-1922.* Tammi: Helsinki 1963.

Hovi, Olavi, *The Baltic Area in British Policy, 1918-1921: Vol. I: From the Compiegne Armistice to the Implementation of the Versailles Treaty, 11.11.1918-20.1.1920*. Forssan Kirjapaino Oy: Forssa, 1980.

Jensen, Michael C. & Meckling, William H., *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure.* Journal of Financial Economics. Vol. 3, No. 4, 1976, 305-360.

Junnila, Tuure, *Suomen taistelu turvallisuudestaan ja puolueettomuudestaan. Katsaus Suomen ulkopolitiikkaan maan itsenäisyyden aikana.* WSOY: Porvoo, 1964.

Kannisto, Niko, *Itsenäisyyden käsite ja tulkinnat sosiaalidemokraattisessa liikkeessä vuosina 1918-1924*. Historiallianen aikakauskirja 2/2012, s. 203-218.

Konsulipalvelut, Ulkoministeriö, https://um.fi/konsulipalvelut, lainattu 8.4.2019.

Korhonen, Keijo, Kansallisvaltiollinen linja. Teoksessa Hakalehto, Ilkka (toim.): *Suomen ulkopolitiikan kehityslinjat 1809-1966*. WSOY: Porvoo, 1968, s. 9-21.

McCubbins, Mathew D., Noll, Roger G., Weingast, Barry R., *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*. Journal of Law, Economics and Organization. Vol. 3, No. 2, 1987 243-277.

Metsälä, Jussi & Nyssönen, Heino, *Historian uusi rooli kansainvälisessä politiikassa – onko sellaista?* Historiallinen aikakauskirja 3/2015, s. 282-295.

Mitnick, Barry, M., *The Theory of Agency: A Framework.* Katz Graduate School of Business, University of Pittsburgh, 1976.

Mitnick, Barry M., *Origin of Theory of Agency. An Account of by One of the Theory Originators. 2006, 1-9.* http://www.pitt.edu/~mitnick/agencytheory/agencytheoryoriginrev11806r.htm lainattu 28.12.2019

Mylly, Juhani, *Sosiaalisia taustatekijöitä Suomen ulkoasiainhallinnon virkamiehistä 1918-1968. Tilastollisia yhteenvetoja*. Teoksessa Mylly, Juhani & Paasivirta, Juhani (toim.): Suomalaiset ja diplomaattiura (1918-1968). Auraprint Oy: Turku, 1961, s. 95-106.

Nau, Henry & Ollapally, Deepa, *Worldviews of Aspiring Powers. Domestic Foreign Policy Debates in China, India, Iran, Japan and Russia*. Oxford University Press: 2012

Noponen, Martti, *Politiikka tutkimuksen kohteena*, WSOY: Porvoo, 1969.

Paasivirta, Juhani, *Suomi vuonna 1918*. WSOY: Porvoo 1957.

Paasivirta, Juhani, *Diplomaattiura elämänurana*. Teoksessa Mylly, Juhani & Paasivirta, Juhani (toim.): Suomalaiset ja diplomaattiura (1918-1968). Auraprint Oy: Turku, 1961A, s. 95-106.

Paasivirta, Juhani, *Ensimmäisen maailmansodan voittajat ja Suomi*. WSOY: Porvoo, 1961B, s. 9-15.

Paasivirta Juhani, *Suomen diplomaattiedustus ja ulkopolitiikan hoito*. WSOY: Porvoo, 1968A.

Paasivirta, Juhani, Itsenäisen Suomen ulkopolitiikka suuntaa etsimässä. Teoksessa Hakalehto, Ilkka (toim.): *Suomen ulkopolitiikan kehityslinjat 1809-1966*. WSOY: Porvoo, 1968B, s.71-80.

Paasivirta, Juhani, Pienet valtiot Euroopassa. Kansainvälisen järjestelmän muutoksia 1800- ja 1900-luvuilla. SHS: Helsinki, 1987.

Paasivirta, Juhani, *Finland and Europe. The Early Years of Independence 1917-1939*. SHS: Helsinki, 1988.

Pekkarinen, Jussi, *Maailmanluokan tarkkailupaikka. Suomen Lontoon suurlähetystön historia*. Suomalaisen kirjallisuuden seura: Porvoo, 2012.

Pietiäinen, Jukka-Pekka, *Rudolf Holsti. Lehtimies, tiedemies, poliitikko 1881-1991*. Weilin+Göös: Espoo, 1986.

Pietiäinen, Jukka-Pekka, Suomen ulkopolitiikan alku. Teoksessa Manninen, Ohto (toim.): *Itsenäistymisen vuodet 1917-1920.* 3. Katse tulevaisuuteen. VAPK-kustannus: Helsinki, 1992.

Pietiäinen, Jukka-Pekka (toim. Mansala, Arto & Suomi, Juhani), *Suomalainen diplomaatti. Muotokuvia muistista ja arkistojen kätköistä.* Suomalaisen kirjallisuuden seura: Jyväskylä, 2003.

Rathbun, Brian, *Diplomacy's Value. Creating Security in 1920s Europe and the Contemporary Middle East*. Cornell University Press: Ithaca, 2014.

Rentola, Kimmo, Poliittisen historian tutkimuksen linjoja sadan vuoden ajalta. Teoksessa Hietala, Marjatta, Kangas, Sini & Ylikangas, Heikki (toim.), *Historia eilen ja tänään. Historiantutkimuksen ja arkeologian suunnat Suomessa 1908-2008.* Suomen tiedeseura, Sastamala, 2009, s. 58-69.

Roiko-Jokela, Heikki, *Ihanteita ja reaalipolitiikkaa. Rudolf Holstin toiminta Baltian maiden kansainvälisen de jure –tunnustamisen ja reunavaltioyhteistyön puolesta 1918-1922.* Gummerus: Jyväskylä, 1995.

Ross, Stephen A., *The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem*. American Economic Review. Vol. 63, No.2, 1973, 134-139.

Sainio Venla, *Heikki Renvall (1872-1955).* Kansallisbiografia, https://kansallisbiografia.fi/kansallisbiografia/henkilo/964, lainattu 6.4.2020.

Savolainen, Raimo, *Alexis Gripenberg (1852-1927)*. Kansallisbiografia, https://kansallisbiografia.fi/kansallisbiografia/henkilo/6020, lainattu 7.4.2019.

Sundström, Mia, *Kihlman, Lorenzo (1861-1949).* Kansallisbiografia, https://kansallisbiografia.fi/kansallisbiografia/henkilo/2017, lainattu 26.12.2018.

Thiel Van, S. & Voorn, Bart, *Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda.* Public Administration. 97, 2019, 671-685.

Ulkoasiain järjestäminen, Ulkoministeriö, *Suomen itsenäistymistä edeltävä aika: ulkoasioiden hoito autonomian aikana.* https://um.fi/suomen-itsenaistymista-edeltava-aika, lainattu 12.12.2018.

Uola, Mikko, *Samuli Sario (1874-1957)*. Kansallisbiografia, https://kansallisbiografia.fi/kansallisbiografia/henkilo/2159, lainattu 6.4.2020.

Valtioneuvosto, *Hallitukset ja ministerit vuodesta 1917.* https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti/-/r/v2, lainattu 1.1.2019.

Vares, Vesa, Viileää veljeyttä. Suomi ja Saksa 1918-1939. Otava: Helsinki, 2018.

Yrjänä, Jouni, *Edvard Hjelt (1855-1921)*, Biografiskt lexikon, http://www.blf.fi/artikel.php?id=4582, lainattu 7.4.2019.

LIITE 1: Aikajana 6.12.1917 - 7.5.1919

1887		Alarik Örnhjelm Suomen kaupalliseksi edustajaksi Lontooseen.
1917		
	27. marraskuuta	Svinhufvudin hallitus
	6. joulukuuta:	Itsenäisyysjulistus.
	14. joulukuuta:	Carl Enckell ulkoasiain hoitajaksi.
	31. joulukuuta	Ståhlberg tapaa Leninin.
1918		
	4. tammikuuta:	Neuvosto-Venäjä, Ruotsi, Saksa ja Ranska tunnustavat Suomen itsenäisyyden.
	5. tammikuuta:	Kreikka tunnustaa Suomen itsenäisyyden.
	10. tammikuuta:	Norja ja Tanska tunnustavat Suomen itsenäisyyden.
	10. tammikuuta:	Ulkoasiainkanslia perustetaan.
	11. tammikuuta:	Sveitsi tunnustaa Suomen itsenäisyyden.
	13. tammikuuta:	Itävalta-Unkari tunnustaa Suomen itsenäisyyden.
	16. tammikuuta:	Holsti, Wolff ja Kihlman saapuvat Lontooseen.
	18. tammikuuta:	Ensitapaaminen ulkoministeri Balfourin kanssa. Britannian tunnustaminen de facto.
	27. tammikuuta:	Sisällissota syttyy.
	28. tammikuuta:	Alankomaat tunnustaa Suomen itsenäisyyden.
	21. helmikuuta:	Espanja ja Osmannien valtakunta tunnustavat Suomen itsenäisyyden.
	23. helmikuuta:	Britannian tarjoutuu antamaan elintarvikeapua.
	27. helmikuuta:	Bulgaria tunnustaa Suomen itsenäisyyden.
	28. helmikuuta:	Yhdysvallat tunnustaa itsenäisyyden de facto.
	7. maaliskuuta:	Suomalais-saksalainen poliittinen kauppasopimus.
	28. maaliskuuta:	Brittiviranomaiset hyväksyvät Suomen konsulin. Brittien ulkoministeriö esittää luottamuksensa Holstia kohtaan.
	maaliskuun loppu:	Eugene Wolff vangitaan Brittein saarilla matkalla Suomeen.
	9. huhtikuuta:	Konsuliasioiden siirtäminen Venäjän suurlähetystöstä Suomen konsuliin.
	11. huhtikuuta:	Britannia tunnustaa Holstin Suomen epävirallisesti edustajaksi.
	11. toukokuuta:	Argentiina tunnustaa Suomen itsenäisyyden.
	15. toukokuuta:	Sisällissota päättyy.
	27. toukokuuta:	Ulkoasiaintoimikunta perustetaan. Otto Stenroth nimitetään ulkoasiain senaattoriksi. J.K. Paasikivi senaatin uudeksi puheenjohtajaksi. Monarkistit saavat ylivoiman.
	kesäkuun alku:	Esitys monarkkisesta valtiomuodosta.
	23. heinäkuuta:	Persia tunnustaa Suomen itsenäisyyden.
	3. elokuuta:	Saksan suurtappio länsirintamalla.
	1. syyskuuta:	Holstin ja kanslian muuttaminen Putneyn Carlton Road 31.
	9. lokakuuta:	Siam tunnustaa Suomen itsenäisyyden.
	9. lokakuuta:	Eduskunta äänestää Friedrich Karlin Suomen kuninkaaksi.
	9. marraskuuta:	Keisari Vilhelm II luopuu kruunusta.
	11. marraskuuta:	Aselepo alkaa.
	12. marraskuuta:	Mannerheim saapuu Lontooseen.

27. marraskuuta:	Paasikivi jättää puheenjohtajan paikan.
27. marraskuuta:	Otto Stenroth jättää ulkoasiainhallinnon tehtävät. Seuraajaksi valitaan Carl Enckell.
12. joulukuuta:	Svinhufvud eroaa valtionhoitajan tehtävästä. Mannerheim valitaan valtionhoitajaksi.
14. joulukuuta:	Karl Friedrich luopuu Suomen kuninkuudesta.
16. joulukuuta:	Saksan joukot jättävät Suomen.
24. joulukuuta:	Holsti lähtee Ranskaan ensimmäisen maailmansodan rauhanneuvotteluihin.
joulukuu:	Lontoon edustusto järjestää tiedotustilaisuuden Suomen tilanteesta.

1919

tammikuu:	Rauhanneuvottelut alkavat Pariisissa.
19. tammikuuta:	Holsti palaa Pariisista Lontooseen.
29. tammikuuta:	Tiedonanto Suomen kaupallisesta lipusta.
23. helmikuuta:	Britannia nootti Suomen itsenäistymisen tunnustamiseksi
3. maaliskuuta:	Suomen edustusto muuttaa Savoy-hotelliin.
8. maaliskuuta:	Puola tunnustaa Suomen itsenäisyyden.
28. huhtikuuta:	Holsti nimitetään Suomen ulkoministeriksi.
6. toukokuuta:	Britannia tunnustaa Suomen itsenäisyyden.
7. toukokuuta:	Yhdysvallat tunnustaa Suomen itsenäisyyden.

LIITE 2: Hallitukset aikajärjestyksessä 27.11.1917 - 15.8.1919

Svinhufvudin hallitus 27.11.1917-27.5.1918
Pääministeri: Pehr Eivind Svinhufvud Nuorsuomalainen puolue
Hallitustyyppi: enemmistö
Alkuperäinen puoluejakauma:

Nuorsuomalaiset	6
Suomalainen puolue	5
Maalaisliitto	2
RKP	1
Ammatti-/virkamies	1

Ulkoasiaintoimituskunnan päällikkö: Otto Stenroth Nuorsuomalainen puolue

Paasikiven hallitus 27.5.1918-27.11.1918
Pääministeri: Juho-Kusti Paasikivi Suomalainen puolue
Hallitustyyppi: enemmistö
Alkuperäinen puoluejakauma:

Nuorsuomalaiset	6
Suomalainen puolue	5
Maalaisliitto	2
RKP	1
Ammatti-/virkamies	1

Ulkoasiaintoimituskunnan päällikkö: Otto Stenroth Nuorsuomalainen puolue

Ingmannin hallitus 27.11.1918-17.4.1919
Pääministeri: Lauri Ingman Kokoomus
Hallitustyyppi: enemmistö
Alkuperäinen puoluejakauma:

Edistyspuolue	6
Kokoomus	3
RKP	2
Ammatti-/virkamies	2

Ulkoasiainministeri: Carl Enckell ammattiministeri

Castrenin hallitus 17.4.1919-15.8.1919
Pääministeri: Kaarlo Castren Edistyspuolue
Hallitustyyppi: vähemmistö
Alkuperäinen puoluejakauma:

Edistyspuolue	6
Kokoomus	4
RKP	2
Ammatti-/virkamies	2

Ulkoasiainministeri: Carl Enckell ammattiministeri 28.4.1919 asti jonka jälkeen Rudolf Holsti Edistyspuolue

Lähde: Valtioneuvosto

LIITE 3: Raportit Lontoosta Suomeen 1.2.1918 - 7.5.1919

No.	Pvm	Saapunut:	Kirjoittaja:	Aihe:
1.	1.2.1918	1.3.1918	Rudolf Holsti	Elintarvikkeiden tuontia koskevaa asiaa.
2.	27.2.1918	-	Rudolf Holsti	Selontekoa sodasta ja länsiliittoutuneista.
3.	2.3.1918	25.3.1918	Rudolf Holsti	Elintarvikkeiden tuontia koskevaa asiaa.
4.	14.3.1918	-	Rudolf Holsti	Selontekoa sodasta ja ohjeiden pyyntöä.
5.	14.3.1918	-	Rudolf Holsti	Elintarvikeasiaa.
6.	27.3.1918	24.5.1918	Rudolf Holsti	Selontekoa sodasta ja länsiliittoutuneista sekä selvityspyyntö Svinhufvudin Berliinissä antamasta haastattelusta ja saksalaismielisyyden selittämisessä.
7.	28.3.1918	24.5.1918	Rudolf Holsti	Elintarvikeasiaa ja ohjeistuspyyntöä.
8.	25.3.1918	24.5.1918	Rudolf Holsti	Britannian kansalaisten vangitseminen.
9.	25.3.1918	24.5.1918	Rudolf Holsti	Suomalaisten laivojen takavarikoimisesta.
10.	28.3.1918	24.5.1918	Rudolf Holsti	Konsuli- ja viisumiasioiden järjestely.
11.	25.4.1918	-	Rudolf Holsti	Eugene Wolffin vangitseminen.
12.	25.4.1918	24.5.1918	Rudolf Holsti	Vienan Karjalan ja Kuolan asiaa.
14.	26.4.1918	24.5.1918	Rudolf Holsti	Pankkitalletusten jäädyttäminen
15.	26.4.1918	24.5.1918	Rudolf Holsti	Elintarvikeasiaa sekä selvitystä Suomen ja Saksan väleistä.
16.	26.4.1918	24.5.1918	Rudolf Holsti	Britannian asenne Suomen sisällissotaan.
17.	22.4.1918	24.5.1918	Rudolf Holsti	Konsulin järjestämisestä.
18.	26.4.1918	24.5.1918	Rudolf Holsti	Huolitsija Wilenin palkkaamisesta.
19.	26.4.1918	24.5.1918	Rudolf Holsti	Suomalaisten laivojen takavarikoinnista.
20.	3.5.1918	28.5.1918	Rudolf Holsti	Britannian kansalaisten kohtelu.
21.	3.5.1918	28.5.1918	Rudolf Holsti	Britannian esteistä tunnustamiselle de jure.
22.	5.5.1918	28.5.1918	Rudolf Holsti	Suomalaisesta lehdistökirjoittelusta.
23.	5.5.1918	28,51918	Rudolf Holsti	Elintarvike- ja laivastoasiaa.
24.	6.5.1918	28.5.1918	Rudolf Holsti	Norrgrenin nimittäminen kenraalikonsuliksi.
25.	9.5.1918	28.5.1918	Rudolf Holsti	Britannian kansalaiset Suomessa.
26.	9.5.1918	28.5.1918	Rudolf Holsti	Elintarvikeasiaa.
27.	10.5.1918	28.5.1918	Rudolf Holsti	Viron itsenäistymisestä.
28.	17.5.1918	-	Rudolf Holsti	Asiaa kaupallisesta laivastosta.
29.	17.5.1918	-	Rudolf Holsti	Wolffin vangitseminen.

	17.5.1918	-	Rudolf Holsti	Holstin kirje Svinhufvudille.
30.	17.5.1918	-	Rudolf Holsti	Elintarvikeasiaa.
31.	20.5.1918	-	Rudolf Holsti	Keskusvaltojen talousboikotti.
32.	22.5.1918	-	Rudolf Holsti	Vienan ja Itä-Karjalan asiaa.
33.	22.5.1918	-	Rudolf Holsti	Keskusteluista lordi Hardingen kanssa.
34.	22.5.1918	-	Rudolf Holsti	Konsuliasioiden järjestämisestä.
35.	24.5.1918	-	Rudolf Holsti	Suomen siirtymisestä monarkiaan.
36.	24.5.1918	-	Rudolf Holsti	Konsuliasioiden järjestäminen.
37.	8.6.1918	-	Rudolf Holsti	Vienan ja Itä-Karjalan asiaa.
38.	6.6.1918	-	Rudolf Holsti	Elintarvikeasiaa.
39.	12.6.1918	-	Rudolf Holsti	Paperimassan vienti.
40.	6.6.1918	-	Rudolf Holsti	Konsuliasiaa.
41.	6.6.1918	-	Rudolf Holsti	Sensuuriasiaa, ohjeistuspyyntöä ja virolaisten toiminnasta
42.	8.6.1918	-	Rudolf Holsti	Wolffin vangitsemisesta.
43.	puuttuu	-	Rudolf Holsti	
44.	22.6.1918.	-	Rudolf Holsti	Tapaaminen Suomen entisen kenraalikuvernööri Stahnovitshin kanssa.
45.	21.6.1918	-	Rudolf Holsti	Suomen tunnustamisesta.
46.	22.6.1918	-	Rudolf Holsti	Viron edustajien toiminnasta.
47.	27.6.1918	-	Rudolf Holsti	Sivut puuttuvat
48.	27.6.1918	-	Rudolf Holsti	Keskusteluista lordi Hardingen kanssa.
49.	4.7.1918.	-	Rudolf Holsti	Saksan salaisista suunnitelmista Lapin varalle.
50.	17.7.1918	-	Rudolf Holsti	Keskusteluista Stahovitsin kanssa.
51.	18.7.1918	-	Rudolf Holsti	Britannian kansalaisten pankkitalletusten jäädyttämisestä
52.	20.7.1918	-	Rudolf Holsti	Konsuliasioiden järjestämisestä.
53.	19.7.1918	-	Rudolf Holsti	Asiaa kaupallisesta laivastosta.
54.	19.7.1918	-	Rudolf Holsti	Keskusteluista lordi Hardingen kanssa.
55.	19.7.1918.	-	Rudolf Holsti	Passien myöntämisestä hyväksymisestä.
56.	29.7.1918	-	Rudolf Holsti	Sodan vaikutuksesta kaupalle.
57.	6.8.1918	-	Rudolf Holsti	Asiaa kaupallisesta laivastosta.
58.	31.8.1918	-	Rudolf Holsti	Elintarvikeasiaa.

59.	2.8.1918	-	Rudolf Holsti	Britannian kansalaisten pankkitalletusten jäädyttämisestä.
60.	1.8.1918	-	Rudolf Holsti	Lehdistöpropagandan järjestäminen.
61.	1.8.1918	-	Rudolf Holsti	Saksan avunannosta Suomelle.
62.	2.8.1918	-	Rudolf Holsti	Suomen suhteista venäläisiin.
63.	6.8.1918	-	Rudolf Holsti	Keskusteluista lordi Hardingen kanssa.
64.	6.8.1918	-	Rudolf Holsti	Ulkomaan kaupasta ja suomalais-saksalaisesta kauppasopimuksesta.
65.	19.8.1918	-	Rudolf Holsti	Britannian kansalaisten pankkitalletuksista.
66.	19.8.1918	-	Rudolf Holsti	Menehtyneiden merimiesten omaisuudesta.
67.	19.8.1918	-	Rudolf Holsti	Uuden konsulin asettamisesta Helsinkiin.
68.	20.8.1918	-	Rudolf Holsti	Suhteista Venäjään.
69.	24.8.1918	-	Rudolf Holsti	Maailmansodan tilanteesta.
70.	24.8.1918	-	Rudolf Holsti	Kuriiriposteista.
71.	puuttuu	-		
72.	29.8.1918	-	Rudolf Holsti	Viisumien myöntämisestä.
73.	29.8.1918	-	Rudolf Holsti	Keskusteluista Hardingen kanssa ja Suomen asenteesta Britanniaa kohtaan.
74.	29.8.1918	-	Rudolf Holsti	Venäjän ja Saksa mahdollisesta lähentymisestä.
75.	31.8.1918	-	Rudolf Holsti	Lehtileikkeitä Suomen ja Saksan yhteistyöstä.
76.	31.8.1918	-	Rudolf Holsti	Paperimassan viennistä.
77.	31.8.1918	-	Rudolf Holsti	Holstin vastaus Stenrothille Kuolaa ja Vienaa koskien ja elintarvikeasiaa.
78.	31.8.1918	-	Rudolf Holsti	Lordi Hardingen tiedusteluista koskien Suomen lehdistön kirjoittelusta länsiliittoutuneista.
79.	2.9.1918	-	Rudolf Holsti	Lontoon edustuston palkoista.
80.	3.9.1918	-	Rudolf Holsti	Sähköttämisestä.
84.	11.9.1918	-	Rudolf Holsti	Keskusteluista Puolan ja Viron edustajien kanssa.
85.	12.9.1918	-	Rudolf Holsti	Murmanskista ja Kuolasta.
86.	12.9.1918	-	Rudolf Holsti	Yhdysvaltojen sotilaallisesta ylivoimasta ja Saksan kärsimistä tappioista.
87.	puuttuu	-		
88.	12.9.1918	-		Hessenin prinssin valitsemisesta kuninkaaksi.
89.	12.9.1918	-	Rudolf Holsti	Holstin yhteydenpidosta senaattiin.

90.	13.9.1918	-	Rudolf Holsti	Lehtileikkeistä Suomen senaatille.
91.	18.9.1918	-	Rudolf Holsti	Konsuliasioiden siirtämisestä Venäjältä Suomelle.
92.	18.9.1918	-	Rudolf Holsti	Keskusteluista Viron edustajan Piipin kanssa.
93.	18.9.1918	-	Rudolf Holsti	Venäjän ja Saksan suhteista.
94.	18.9.1918	-	Rudolf Holsti	Suomen lehdistöstä.
95.	19.9.1918	-	Rudolf Holsti	Keskusteluista lordi Hardingen kanssa erityisesti Vienan ja Kuolan asiasta sekä kuninkaanvaalista.
96.	24.9.1918	-	Rudolf Holsti	Kaupallisesta laivastosta ja aineistopyyntöjä.
97.	puuttuu	-		
98.	26.9.1918	-		Kuninkaanvaalista.
99.	26.9.1918	-	Rudolf Holsti	Lisävarojen myöntäminen.
100.	27.9.1918	-	Rudolf Holsti	Sähköttämisestä.
101.	27.9.1918	-	Rudolf Holsti	Ranskan reaktion kuninkaanvaaliin.
102.	27.9.1918	-	Rudolf Holsti	Suomen lehdistön kirjoittelusta.
103.	5.10.1918	-	Rudolf Holsti	Englantilaisen sotakaluston tilaamisesta Suomeen.
104.	9.10.1918	-	Rudolf Holsti	Kuninkaanvaalin lykkäämisestä. Ranskan diplomaattisuhteiden katkaisemisesta.
105.	18.10.1918	-	Rudolf Holsti	Petsamosta ja Vienan Karjalasta sekä yleisestä poliittisesta tilanteesta.
106.	18.10.1918	-	Rudolf Holsti	Sodan tilanteesta.
107.	18.10.1918	-	Rudolf Holsti	Sähköttämisestä.
108.	puuttuu	-		
109.	puuttuu	-		
110.	puuttuu	-		
111.	puuttuu	-		
112.	28.10.1918	-	Rudolf Holsti	Lehdistöpropaganda järjestämisestä.
113.	24.10.1918	-	Rudolf Holsti	Englannin työväenliikkeestä.
114.	puuttuu	-		
115.	25.10.1918	-	Rudolf Holsti	Kuninkaanvaalista.
116.	25.10.1918	-	Rudolf Holsti	Keskusteluista Cecilin kanssa poliittisesta tilanteesta.
117.	1.11.1918	-	Rudolf Holsti	Yleisestä poliittisesta tilanteesta ja mahdollisesta Stenrothing ja Svinhufvuding eroamisesta.
118.	14.12.1918	-	Rudolf Holsti	Hooverin tapaamisesta elintarvikeasiassa.

119.	21.12.1918	-	Rudolf Holsti	Pariisin edustuston laina.
120.	16.12.1918	-	Rudolf Holsti	Södermanin palkkaamisesta Lontoon edustustoon sekä Nauklerin palkkaamisesta konsuliksi Australiaan.
121.	15.12.1918	-	Rudolf Holsti	Ignatiuksen lähettämisestä Yhdysvaltoihin Suomen edustajaksi.
122.	16.12.1918	-	Rudolf Holsti	Rauhankonferenssista.
123.	16.12.1918	-	Rudolf Holsti	Kumotusta kauppasopimuksesta Suomen ja Saksan välillä.
124.	16.12.1918	-	Rudolf Holsti	Matkustusluvista Englantiin.
125.	21.12.1918	-	Rudolf Holsti	Kauppasuhteiden palauttamisesta sekä pankinjohtaja Collanin vierailusta.
126.	21.12.1918	-	Rudolf Holsti	Bolševikkilaivaston liikkeistä Itämerellä.
127.	21.12.1918	-	Rudolf Holsti	Elintarvikeavusta ja kauppasuhteiden solmimisesta.
128.	24.12.1918	-	Rudolf Holsti	Uuden senaatin nimittämisestä.
129.	24.12.1918	-	Rudolf Holsti	Rauhankonferenssista.
130.	27.12.1918	-	Rudolf Holsti	Lehdistökirjoittelusta ja tiedottamisesta.
131.	27.12.1918	-	Rudolf Holsti	Chifferin käyttämisestä.
132.	27.12.1918	-	Rudolf Holsti	Suomalaisten aseista Ruotsissa.
133.	28.12.1918	-	Rudolf Holsti	Suomalaisten pankkisaamista Britanniassa.
134.	puuttuu	-		
135.	30.12.1918	-	Rudolf Holsti	Suomalaisen kauppalaivaston takavarikoimisesta.
136.	31.12.1918	-	Rudolf Holsti	Maailmansodan vaikutuksesta Britannian yhteiskuntaan ja vaaleihin.
137.	puuttuu	-		
138.	31.12.1918	-	Rudolf Holsti	Elintarvikeavun järjestämisestä.
139.	2.1.1919	-	Rudolf Holsti	Elintarvikeavun järjestämisestä Yhdysvalloilta Suomeen.
140.	18.1.1919	-	Rudolf Holsti	Suomen ja Ranskan suhteista sekä elintarvikeavun järjestämisestä.
141.	puuttuu	-		
142.	23.1.1919	-	Martti Merikallio	
143.	29.1.1919	-	Rudolf Holsti	Kaupallisten suhteiden järjestämisestä.
144.	29.1.1919	-	Tancred Borenius	Törngren persona non grata.

145.	9.2.1919	20.2.1919		Suomen valtion lipusta.
146.	puuttuu	-		
147.	puuttuu	-		
148.	9.2.1919	-	Rudolf Holsti	Norrgrenin ylentämisestä kenraalikonsuliksi.
149.	puuttuu	-		
150.	16.2.1919	27.2.1919	Rudolf Holsti	Kauppasuhteiden väliaikaisesta solmimisesta ententevaltojen ja Suomen välillä.
151.	16.2.1919	27.2.1919	Rudolf Holsti	Suomalaisista pankkitalletuksista Britanniassa.
152.	18.2.1919	27.2.1919	Rudolf Holsti	Elintarvikeasiasta.
153.	17.2.1919	27.2.1919	Rudolf Holsti	Suomen itsenäisyyden tunnustamisesta.
154.	19.2.1919	-	Rudolf Holsti	Suhteista Ranskan kanssa.
155.	22.2.1919	11.3.1919	Rudolf Holsti	Suomen rajoista.
156.	23.2.1919	11.3.1919	Rudolf Holsti	Edustuston järjestäytymisestä ja Donnerin avusta.
157.	24.2.1919	11.3.1919	Rudolf Holsti	Saksalaismielisyyden elpymisestä.
158.	puuttuu	-		
159.	puuttuu	-		
160.	puuttuu	-		
161.	puuttuu	-		
162.	12.3.1919	22.3.1919	Ossian Donner	Edustuston muuttamisesta Savoy-hotelliin.
163.	23.3.1919	31.3.1919	Ossian Donner	Keskusteluista Ahvenanmaasta ja Vienasta Curzonin kanssa.
164.	31.3.1919	14.4.1919	Ossian Donner	Keskusteluista Venäjän veloittamista tulleista Ranskassa, pankkihenkilön palkkaamisesta, Suomen kaupallisesta laivastosta.
165.	4.4.1919	19.4.1919	Ossian Donner	Suomen edustajasta Australiassa ja Itä-Karjalassa.
166.	7.4.1919	14.4.1919	Ossian Donner	Petsamosta ja elintarvikeasiasta.
167.	10.4.1919	19.4.1919	Ossian Donner	Petsamosta.
168.	17.4.1919	3.5.1919	Ossian Donner	Suomen tietotoimistosta ja South Kensingtonin uudesta lähetystöstä.
169.	24.4.1919	-	Ossian Donner	Holstin nimeämisestä ulkoministeriksi ja kaupallisesta yhteistyöstä.
170.	28.4.1919	-	Ossian Donner	Länsiliittoutuneiden laivaston kaupallisesta lähetystöstä.
171.	3.5.1919	13.5.1919	Ossian Donner	Petrogradista, ranskalaisesta avusta lähettämistä Suomenlahdelle, kaupasta Saksan kanssa.

172.	7.5.1919	15.5.1919	Ossian Donner	Vientilimiitistä ja markan ottamisesta Lontoon pörssin kaupankäyntilistalle.
173.	puuttuu	-		
174.	7.5.1919	22.5.1919	Ossian Donner	Keskusteluista tehdystä Suomen itsenäisyyden tunnustamisesta lordi Curzonin kanssa.

LIITE 4: Sähkeitä Helsingistä Lontooseen 12.3.1918 - 7.5.1919

Pvm	Saapunut:	Kirjoittaja:	Aihe:
12.3.1918	-	Renvall	Ilmoitus Britannian ja Suomen elintarvikeneuvotteluiden tapahtumisesta Tukholmassa
24.3.1918	-	Sario	Pidätettyjen vapauttamisesta. Pyyntö lähetetty Berliiniin.
28.3.1918	-	Renvall	Norrgrenin palkkaus hyväksytty.
1918 huhti	-	Renvall	Selkkauksesta länsiliittoutuneiden edustajien kanssa Vaasassa ja Sarion osallisuudesta.
8.5.1918	-	Svinhufvud	Ilmoitus Wolffin perheen ja tehtaan olevan kunnossa.
3.7.1918	-		Pyyntö toimittaa ensi tilassa kolme kappaletta Guide to Diplomatic Practice -kirjaa.
5.7.1918	-	Idman	Passien myöntäminen ainoastaan erityisluvalla.
5.8.1918	-	Utrikesexpeditionen	Martti Merikallion palkkaaminen kesken.
-	15.9.1918	Stenroth	Osallistumisesta rauhankonferenssiin.
-	29.9.1918	Foreign Office	Maissikato North Carolinassa ja nälkäkuolemia Lieksassa.
-	-	Enckell	Lupa Walkeapäälle neuvotella
23.9.1918	-	Kaila	Länsivaltojen tuotteiden huutokauppaamisesta.
-	-	Enckell	Ruotsi myöntänyt lainan lihan ostamiseksi.
-	-	Renvall	Suomen mahdotonta estää elintarvikkeiden vientiä Saksaan. Suomi puolueeton valtio.
29.9.1918	-	Kaila	Elintarvikeavusta ja komissioista
30.9.1918	-	Stenroth	Kuninkaanvaali ei vaaranna Suomen puolueettomuutta, eikä siten saa asettaa Suomen itsenäisyyden tunnustamista kyseenalaiseksi.
19.10.1918	-	Stenroth	Ilmoitus Mannerheimin tulosta ja kehotus ryhtyä sanomalehtipropagandaan Suomen asian puolesta.
9.10.1918	-	Kaila	Varustamo Trio valmis alentamaan hintapyyntöä aluksestaan.
9.10.1918	-	Kaila	Tiedustelu Britannian kieltämistä tarvikkeista.
24.10.1918	-	Stenroth	Uuden hallituksen järjestäminen 5.11.198.
26.10.1918	-	Stenroth	Käsky lopettaa käyttää tasavalta sanaa
28.10.1918	-	Ruuth	Uutinen Timesissa ranskalaisten pidättämisestä väärä tieto.
2.11.1918	2.1.1918	Idman	Venäjän edustaja Suomessa.
-	22.1.1918	Foreign Office	Ilmoitus Holstille sokeritoimituksesta.
2.11.1918	-	Stenroth	Stenrothin eroamisesta.
4.11.1918	-	Stenroth	”Kampanja, jonka ollet alkanut, vaikeuttaa kaikkia muutoksia hallituksessa. Sellaisten hyökkäysten johdosta hallitus ei väisty."
9.11.1918	-	Paloheimo	Virhe edellisessä raportissa tarvittavien elintarvikkeiden määrissä.
12.11.1918	-	Stenroth	Viesti Mannerhemille Venäjän joukot keskittyvät rajan tuntumaan.
12.11.1918	-	Stenroth	Hyökkäyksen vaara Venäjältä suuri. Saatava heti viljaa Tanskasta. Toimittava yhdessä Mannerheimin kanssa asian selvittämiseksi. Uutta hallitusta suunnitellaan.

13.11.1918	-	Stenroth	Saksalaisten laivasto poistumassa.
-	-	Stenroth	Käsky selvittää saavatko saksalaiset kulkea Itämerellä tullakseen kotiuttamaan joukkonsa.
14.11.1918	-	Idman	Tiedustelu onko Mannerheim saapunut.
17.11.1918	-	Stenroth	Viesti Mannerheimille viljan saamisesta Tanskasta.
22.11.1918	-	Kaila	Elintarvikeavun vapauttamisesta
30.11.1918	-	-	Senaattorit irtisanoutuneet
5.12.1918	-	Ruuth	Saksalaisten Suomesta poistumisesta
23.11.1918	-	Kaila	Elintarvikelähetyksistä.
20.11.1918	-	Stenroth	Venäläisten joukoista.
20.11.1918	-	Stenroth	Viljan ja maatalouskoneiden tuomisesta Saksasta Suomeen.
20.11.1918	-	Stenroth	Venäläisten mahdollinen hyökkäys Suomeen.
24.11.1918	-	Svinhufvud	Mannerheim valittu Suomen valtionhoitajaksi.
25.11.1918	-	Kaila	Pakotteet riisuttava pian, jotta suurempaa vahinkoa Suomen maataloudelle ei aiheudu.
26.11.1918	-	Svinhufvud	Suomen uusi hallitus ja sen ohjelma Mannerheimin tietoon.
30.11.1918	-	Enckell	Saksalaisten poistuminen maasta viivästyy Venäjän hyökkäyksen uhan tähden.
2.12.1918	-	Ruuth	Suomen laivasto pysäyttänyt ruotsalaisen laivan, jossa matkustajina suomalaisia ja venäläisiä bolševikkeja matkalla Ranskaan ja Englantiin.
6.12.1918	-	Enckell	Eduskuntavaalien järjestämisestä maaliskuussa 1919.
6.12.1918	-	Ruuth	Kolme bolševikkiä venäläistä vangittu Kotkan satamassa.
9.12.1918	-	Ulkoministeriö	Matkustuslupapyyntö tamperelaisen Magnus Lavoniuksen ostosmatkalle tarkoituksena hankkia puuvillaa.
12.12.1918	-	Enckell	Mannerheimin valinta ja uusien vaalien järjestäminen.
11.12.1918	-	Enckell	Holstin nimittämisestä Pariisin lähettilääksi. Maininta Kihlmannin toimineen omissa intresseissä.
12.12.1918	-	Ingman	Mannerheimin nimittämisestä valtionhoitajaksi.
12.12.1918	-	Svinhufvud	Mannerheimin nimittämisestä valtionhoitajaksi.
17.12.1918	-	Ulkoministeriö	Kysely saako saksalaisia tarvikkeita tuoda Suomeen.
18.12.1918	-	Ulkoministeriö	Laivaston hankkimisesta.
18.12.1918	-	Enckell	Viisumin hankkimisesta Törngrenin vaimolle.
19.12.1918	-	Holma	Ruotsin asemasta Ahvenanmaan kysymyksestä.
23.12.1918	-	Ulkoministeriö	Lisätietoja pyydetään uudesta lähetystörakennuksesta.
30.12.1918	-	Ulkoministeriö	Uusi lähetystö ja sen rahoitus hyväksytty.
2.1.1919	-	Kaila	Elintarvikeasiaa
6.1.1919	-	Ulkoministeriö	Lainojen maksuista.
6.1.1919	-	Ulkoministeriö	Paperin ja sellun viennistä.
7.1.1919	-	Enckell	Viron auttamisesta.
11.1.1919	-	Foreign Office	Elintarvikeasiaa.
15.1.1919	-	Ulkoministeriö	Väärennetyn passin antamisesta Berliinissä Ludendorffille.
-	-	Ulkoministeriö	Ulkoministeriö

20.1.1919	-		20.000 bolševikkia rajalla.
3.2.1919	-	Ulkoministeriö	Rouva Palinin raha-asioista.
6.2.1919	-	Idman	koodattu teksti
	-	-	Rahdista Rotterdamissa
	-	Ulkoministeriö	Tuontiluvista
	-	Ulkoministeriö	Puuvillasta Norjassa.
	-	Ulkoministeriö	Sokerista Tanskassa.
23.1.1919	-		Salpietarin hankkimisesta.
29.1.1919	-	Ulkoministeriö	Amerikkalainen elintarvikekomissaari Norjassa.
1.1.1919	-	Ulkoministeriö	Mahdotonta saada lainaa Pohjoismaista.
4.2.1919	-	Enckell	Holstin nimittämisestä rauhankonferenssiin Törngrenin alaiseksi ja Donnerin nimittämisestä Holstin sijaiseksi. Enckell antaa tunnustusta.
5.2.1919	-	Enckell	Kihlmanin tulee jättää tehtävänsä Pariisin ulkoministeriön kontaktina.
5.2.1919	-	Ulkoministeriö	Pekkariselle maksettava 44 puntaa.
7.2.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
7.2.1919	-	Enckell	Enckell matkustaa tapaamaan Ruotsin, Norjan ja Tanskan kuninkaat.
7.2.1919	-	Hackmann	Hiilen ostamisesta.
8.2.1919	-	Hackmann	Tullin asettaminen sahatavaralle.
8.2.1919	-	Hackmann	Elintarvikeasiaa
-	-	Ulkoministeriö	Ulkoministeriö
15.2.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
18.2.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
19.2.1919	-	Hackmann	Trondheimin sillistä.
3.3.1919	-	Enckell	Bolšhevikeista Suomen rajalla.
4.3.1919	-	Enckell	koodattu
-	-	Ulkoministeriö	Hännikäinen ja Härkönen saaneet luvan matkustaa Pariisiin.
6.3.1919	-	Enckell	koodattu
8.3.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
10.3.1919	-	Enckell	Karhukirje viikoittaisen raportin saamiseksi.
11.3.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
14.3.1919	-	Ulkoministeriö	Kehotus matkajärjestelyiden alkamiseksi ulkoministerille.
14.3.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
-	-	-	Ulkoministeri matkalla Pariisiin, minkä aikana häntä sijaistaa Leo Ehrnrooth.
-	-	-	Ulkoministeriö
17.3.1919	-	Hackmann	Viikoittaiset rapotit lähetettävä ulkoministeri Enckellille Pariisiin
20.3.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
21.3.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
-	-	Ulkoministeriö	Professori Hugh Brennan kiinnostunut luennoimaan Suomesta. Kehotus olla yhteydessä.
21.3.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu

22.3.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
-	-	-	Ulkoministeriö
24.3.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
27.3.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
28.3.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
29.3.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
-	-	-	Ulkoministeriö
1.4.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
4.4.1919	-	Ehrnrooth	Beckerin asemasta Rotterdamissa.
5.4.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
7.4.1919	-	Hackmann	Talon ostamisesta Lontoossa sekä Beckerin kutsumisesta kotimaahan.
7.4.1919	-	Idman	koodattu
8.4.1919	-	Ulkoministeriö	Säännöstelykorteista.
8.4.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
-	-	-	Ulkoministeriö
9.4.1919	-	Ulkoministeriö	Rauhankonferenssin ohjelmapyyntö.
-	-	Härkönen	Viljan lähettämisestä itäiseen Karjalaan.
14.4.1919	-	Ehrnrooth	koodattu
15.4.1919	-	Saastamoinen	Maaliskuun alusta pitäen ei kauppaa Saksan kanssa.
17.4.1919	-	Spare	Ingberg toimittaa Somersalolle näytteitä.
18.4.1919	-	Ehrnroot	koodattu
21.4.1919	-	Idman	koodattu
19.4.1919	-	Saastamoinen	shekkien allekirjoittamisesta.
22.4.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
23.4.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
23.4.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
23.4.1919	-	Ehrnrooth	Baltian maista ja Puolasta.
23.4.1919	-	Ehrnrooth	koodattu
24.4.1919	-	Fellman	Suomessa riittävästi kalsiumkloridia.
24.4.1919	-	Ulkoministeriö	Pollock saanut takaisin paperinsa.
28.4.1919	-	Ulkoministeriö	koodattu
30.4.1919	-	Fellman	Illa Bellin matkajärjestelyistä Suomeen.
-	-	-	Ulkoministeriö
2.5.1919	-	Ulkoministeriö	Kysely kääntäjänä toimimisesta Karjalan
2.5.1919	-	Ehrnrooth	koodattu
3.5.1919	-	Ehrnrooth	Suomen osallistumisesta taisteluun bolševikkeja vastaan Virossa.
-	-		Ei voida ottaa vastaan tarjottuja takkeja ja peitteitä.
7.5.1919	-	Ulkoministeriö	Hallitus käsittelee uuden eduskuntareformin valmistelua.
9.5.1919	-	Ulkoministeriö	Suomen hallitus iloitsee Britannialta saatua tunnustusta.