

KIRJA-ARVIO

SUOMEN KESKUSHALLINNON HISTORIA 1809–1996

Edita, Hallintohistoriakomitea.
Helsinki 1996. 948 s.

Kymmenen vuotta toiminut hallintohistoriakomitea on koostanut työtään kirjaksi, joka on saanut nimekseen Suomen keskushallinnon historia 1809–1996. Siihen on koottu komitean rahoituksella toteutettujen 24 tutkimuksen keskeiset tulokset. Kirjan kaikki luvut voi lukea erillisinä ja niistä vastaavat Osmo Jussila, Jaakko Numminen, Raimo Savolainen, Jorma Selovuori, Kauko Sipponen, Seppo Tiihonen, Lars Westerlund sekä Heikki Ylikangas. Kirja on sijoitettu aivan oikealle ajanjaksolle, sillä Suomen omasta keskushallinnosta ei voi puhua ennen vuotta 1809. Silloin aloittanut hallituskonselji oli mielenkiintoinen yhdistelmä ruotsalaisperäistä kollegiaalikäytäntöä ja venäläistä hallitsijakeskeistä päätöksentekoa. Hallintohistoriakomitea on käynyt läpi keskushallinnon muutosprosessin aina meidän aikaamme saakka. Prosessi on ollut hidas ja uudet käytännöt ovat aina joutuneet kilpailemaan edellisten toimintatapojen kanssa. Komitean on keskittynyt tarkastelemaan kehitystä keskushallinnon, senaatin ja valtioneuvoston näkökulmasta. Ne edustavat aina osaksi myös keisari- tai presidenttistituution näkökulmaa. Valtiopäivät, eduskunta ja paikallishallinto ovat tällä kertaa sivuosissa.

Monet hallinnon ilmiöt ovat yhtäläisiä pitkästä aikaperspektiivistä huolimatta. Paikoitellen kirja myös koettelee lukijan mielikuvitusta, sillä monille viime vuosisadan ilmiöille on mahdollonta hakea vastinetta tästä ajasta. Ehkäpä Venäjän torjumisesta löytyy keskushallinnon historian keskeinen teema. Autonomian ensimmäiset puoli vuosisataa suomalaisen virkamieseliitin suhde Venäjään toimi Suomen etujen kannalta kohtuullisesti ja sen jälkeen Venäjää torjuttiin konkreettisesti. Nyt puretaan 'tsaarinaikaista' byrokraatia, kuten autonomian ensimmäisten vuosikymmenien aikana luotua nykyistä läänijärjestelmää.

1800-luvun lopun ja 1900-luvun alun Venäjä on nähty suomalaisessa historiankirjoituksessa yhdenmukaistavana. Tämän ajan Venäjä näyttyy lähinnä tuhoavana ja itsevaltaisena. Sellainen tulkinta oli juuri itsenäisyytensä voittaneen maan historiaa, joka ei välttämättä perustunut tarkkaan kuvaukseen. Osa Venäjällä toimineista suomalaisista virkamiehistä leimattiin huhupuheiden ja puolitotuksien kautta, voittajat kiillottivat motiivejaan pyytömmiksi lukuisissa muistelmissa. Esimerkiksi ministerivaltiosihteerinä toimineen Johan Casimir Ehrnroothin työn arviointi tarjotaan lukijalle keskushallinnon historiassa lähinnä tuomiona ilman puolustuksen puheenvuoroa. Miltä mahtaisikaan näyttää ilman lähdekritiikkiä toteutettu, sanomalehtien ja muistelmien pohjalta tehty analyysi vaikkapa meidän aikamme ministereistä? Paikoitellen lähdekritiikki horjuu tässäkin kirjassa.

Venäjä oli aikansa suurvalta, jonka hallinnossa oli edustettuina monia keskenään ristiriitaisia pyrkimyksiä. Tämä kirja välittää monoliittiselle selitykselle ominaisia käsityksiä. Ne eivät nykytiedon valossa istu siihen Venäjään, jonka yhteyteen Suomi oli liitetty autonomian aikana. Siitä *autonominen* Suomi on itse hyvä esimerkki, eikä edes ainoa. 1800-luvun Venäjä oli kehittänyt hallintojärjestelmän, joka oli usein tehokas ja aikaansa nähden jopa teknisesti edistynyt. Suomen senaatti on nostettu historiatieteellisessä kirjallisuudessa keskeiseen asemaan. Senaatti tarvitsi hankkeidensa ajamiseen Pietarista kuitenkin vastinparin, joka oli yleensä ministerivaltiosihteerit. Tämä prosessi ei tahdo valottua, sillä teos jättää joitakin keskeisiä aukkoja täyttämättä. Esimerkiksi Suomen Pankin asema keskushallinnon ohjausvälineenä olisi jo Hugo Pippingin ja Mauno Jääskeläisen vuosikymmenten taikaisten tutkimusten perusteella ansainnut tässä yhteydessä tulla arvioituksi.

Venäläisen hallintokulttuurin tuntemus oli autonomian aikana Suomelle elinehto. Asioita hoidettiin Venäjälle kuitenkin melko pienessä piirissä. Pietarissa toimivilla suomalaisilla virkamiehillä oli taustavaikutuksen kannalta tärkeät korkeat tšin-arvot. Tämä aiheutti kateutta ja mielipahaa Suomessa toimivissa virkamiehissä, sillä täällä noudatettiin 1820-luvulta lähtien virkaan sidottua virka-arvojärjestelmää. Tšinjärjestelmää ja sen merkitystä tuo-

daan esille hallintohistoriakomitean varsinaisissa tutkimuksissa, mutta tieto ei välity tähän kirjaan. Tšinjärjestelmä on se ydin, jolla Venäjän hallintojärjestelmää voidaan ymmärtää. Suomessa toimivia virkamiehiä ei hyvitetty korkeilla tšin-arvoilla, vaan Suomen suuriruhtinaskuntaa hyviteltiin omalla virka-arvojärjestelmällä. Se oli tehokas keino pitää suomalainen virkamiehistö erossa venäläisestä virkamieskulttuurista. Venäläisten virka-arvojen tulkitseminen koristeeksi on osoitus siitä, että autonomian ajan hallintohistorian tutkimuksella Suomessa on vielä paljon työsarkaa.

Keskushallinnon historia on lukijalle myös hakuteos. Kerronta ei kuitenkaan ole valtavan aineiston tiivistyksestä johtuen tarkkaa. Kirja on silti mieluinen lahja merkkipäiväänsä viettävälle viranhaltijalle tai tutkijalle. Työssään tutkijoiden on silti käytettävä paremmin dokumentoituja alkuperäisiä tutkimuksia. Komitean työn tieteelliset ansiot käyvät niistä ilmi juhkakirjaa paremmin. 24 kirjan tiivistäminen on tuonut myös hyötyjä. Erilaiset aiheet ja käsittelevät esitetään ymmärrettävänä kokonaisuutena, mistä ansio kuuluu pitkälti Raimo Savolaiselle. Teoksessa tuodaan ensi kerran esille laajasti tämän päivän tulkintoja. Siksi onkin sääli, että lähdeviitteet on jätetty pois. Tulkintojen perusteet eivät näin tahdo aueta. Tutkijan kannalta katsoen olisi tärkeää myös tietää, milloin uudet tulkinnat ovat komitean kehittämisiä ja milloin taas tutkijoiden omia. Puheenjohtajana toiminut Jaakko Numminen on varmasti pitänyt huolen siitä, että komiteaan kerättyä asiantuntemusta ja kokemusta on myös hyödynnetty. Tutkijoiden ja komitean väliseen työnjakoon liittyvissä asioissa pääsee jonkin verran eteenpäin tutustumalla alkuperäisteoksiin. Korkeatasoinen kuvitus ja kuvaukselliset laatikot täydentävät lähdeviitteisiin liittyvää puutetta. Erityisesti Ylikangas korvaa puuttuvia lähteitä onnistuneesti lukuisilla faktoilla, kuten tilastoilla. Tutkijan kannalta katsottuna puute ei kuitenkaan kokonaan poistu.

Suomen keskushallinnon historiaa ei vielä ole tyhjentävästi selvitetty ja hallintotieteellinen historian tutkimuskin on Suomessa vielä nuorta. On arvokas asia, että historian tutkijat ja hallintotieteilijät on saatu täydentämään toistensa näkökulmia. Se on yksi hankkeen tärkeistä tuloksista. Hallinnon tutkijat tarkastelevat mennyttä toiminnan näkökul-

masta, kun taas historioitsijat etsivät yleensä kausaliteetteja. Historian tutkimus on kuitenkin eritynyt ja tähänkin kirjaan mahtuu monia risiiritiitaisia tulkintoja sekä lähestymistapoja. Tätä voidaan pitää teoksen hyvänä puolena ja kokonaisuutta täydentää myös julkisoikeuden relevantin näkökulman esille tuominen. Sipposen tiivistys hallinnon muutoksesta on onnistunut ja käsitelmäärityt avaavat taustat niillekin, jotka eivät tunne uudistuksia ohjanneita hallintoideologioita.

Suomalaista hallintohistorian tutkimusta ei korvaa tieteen metropolleissa kehitetty yleinen teoreettinen tieto abstrakteista lainalaisuuksista, kuten komitean pääsihteerinäkin toiminut Seppo Tiihonen on huomauttanut. Aiheita ja näkökulmia riittää jatkossakin hyvälle kirjoittajille jokaisen aikakauden antaessa omat tulkintansa. Tutkimuksen suola on se, että tieto täydentyy ja muuttuu. Hallintohistoria on liian mielenkiintoinen aihe, jotta sitä kannattaisi jättää yksinomaan historian tutkijoiden käsiteltäväksi. Hallintohistoriakomitean työ antaa tutkijoille käyttöön tärkeitä välineitä. Sen sivutuotteena syntyneet menetelmien evaluoinnit saattavat ajan myötä nousta vielä työn keskeisiksi tuloksiksi. Toivottavasti tämä työ menetelmien eteen näkyy tulevaisuudessa opinnäytteiden ja muiden tutkimusten kasvavana määränä. Tois- taiseksi mikään yliopistoistamme ei ole ottanut hallintohistoriaa erityiseksi osaamisalueekseen. Hyvää tilannetta ja kerättyä asiantuntemusta ei saisi hukata. Hallintohistoriakomitean mahdollistamaan työhön on osallistunut kymmeniä tutkijoita, joten pätevyityneitä ohjaajia opinnäytteille on nyt ensi kertaa runsaasti saatavilla.

Timo Aarrevaara