

KESKENERÄISTÄ HALLINTOHISTORIAA

Paula Tiihonen & Seppo Tiihonen: Suomen hallintohistoria. Valtion koulutuskeskus. Helsinki 1983. 379 s.

Paula ja Seppo Tiihosen »Suomen hallintohistoria» on tätä esittelyä laadittaessa jo saanut sängen monia merkittäviä näkökohtia sisältävän arvioinnin Paavo Tolosen esiteltyä sen Lakimiehessä (4/1984). Tarpeellisena Suomen hallintohistorian yritelmänä teos ansaitsi perusteellisemmän käsittelyn kuin

tässä on mahdollista. Suomen hallintohistorian kirjoittaminen hamasta muinaisuudesta 1980-luvulle on ensi luokan haaste. Tekijöitä ei voi moittaa ainaakaan rohkeuden puutteesta. Onnistumiseen on edellytettävä perinpohjaista Ruotsin ja Suomen historian yleistä ja hallinnollisten vaiheiden erityistunte-
musta, ja melkoisesti täytyy tietää voidakseen selvittää kunnialla näiden asioiden käsittelystä myös vuodesta 1809 nykypäiviin päin. Kun kirjoittajat ovat hallintotieteilijöitä, oma merkityksensä on ollut professori Heikki Ylikankaan toimiminen työn tieteellisenä opastajana sekä Yrjö Blomstedtin ja Osmo Jusilan joidenkin osien tarkastajina.

Hallintohistorian kirjoittamiseen on tietysti valittavissa monia näkökulmia. Tekijät ilmoittavat painottavansa hallintoa osana yhteiskunnan poliittista järjestelmää ja selittävät tällä perusteella, että »hallintoyksikön sisäistä näkökulmaa, viranomaisorganisaatiota sekä sen virkamiehistöä oikeuksineen ja velvollisuuksineen käsitellään melko yleisin maininnoin». »Melko yleiset maininnat» antavat mahdollisuuden mihin tahansa, ja tekijät ovat toteuttaneet ohjelmansa tavalla, joka saattaa aprikoimaan, onko teoksen nimi harhaanjohtava. Historioitsijoilla on kyllä tapana ottaa hallinto varsin laaja-alaisena siten, että siihen sisällytetään koko valtion johtokin, mutta tekijäin ote edellyttäisi ennemminkin jotain sellaista otsikkoa kuin »hallintojärjestelmä poliittisen vallankäytön vaiheissa». Oikeastaan he ovat seuratessaan Ruotsin ajan osalta jäsentelyratkaisuisaan lähinnä Herlitzin linjoja koettaneet rakentaa kuvaa koko valtiojärjestyksestä. Paavo Tolosen kritiikki siitä, että käsitellessä on jäänyt kesannolle, on oikeutettua. Huomautus on yleensäkin vakava, mutta erityisen merkittävä, kun on kysymys oppikirjasta.

Hyvän oppikirjan sisällysluettelo tavallisesti tarjoaa yleiskatsauksellisen käsitelyjen asioiden rungon. Jos tämän teoksen jäsenyyksestä yrittäisi opiskella hallinnollisia rakenteita, pääsisi ainoastaan semmoisiin tavallisiin ja entuudesta kaikkien tuntemiin termeihin kuin kuningas, edustuslaitos, neuvosto, keskushallinto, lääninhallinto ja paikallishallinto. Jäsentelyn loogisuus horjahtelee monin paikoin. Jo sen pääjaksottelu on epäonnistunut, kun keskiaika on ikäänkuin irrallaan siitä, minkä tekijät otsikoivat »Ruotsin vallan kausi uudella ajalla», kun »Suomen itsenäisyyden alku» lukijan hämmästykseksi kattaakin kauden toiseen maailmansotaan ja kun tämän jälkeinen aika yllättävästi on otsikoitu »Sodan jälkeinen aika». Vastaavasti »Suomen itsenäisyyden alku» kattaa alleen hallitusmuodon vahvistamisen jälkeen sijoitetun »Maailmansotaa edeltävä aika» -luvun — tekijät lienevät siinä unohtaneet, että maailmansotia on ollut kaksi. Samanlaista epämääräisyyttä on alaotsikoissa, kun 2.2.3. »Paikallistason hallinto» -luvun alla löydetään luvut »Hallinto maalla» ja »Voutikuntalaitos», niin kuin jäkimmäinen ei olisi olennaisesti maaseudun hallintoa. Jatkamatta esimerkkien luetteloa on todettava, että

jäsennys on keskeneräinen ja heikko.

Asiain tila saattaa osittain johtua kirjoittajien valitsemasta näkökulmasta, kun he ovat lähteneet selvittämään eritoten vallankäyttöä – tavallinen kuolevainen vierastaa rivien välistä ja hieman riveiltäkin ilmenevää kirjoittajien myötämielistä kiinnostusta valtiiovallan alati kiinteytyvään ohjailevaan otteeseen, kun he ovat alussa määritelleet hallinnalla tarkoitettavan mahdollisuutta saada ihmisryhmät tottelemaan. Ilmanko kaikkalainen – paitsi rangaistusvankien – vapauden väheneminen Suomessa on ollut ilmeistä ainakin 1960-luvun jälkipuolelta alkaen. Sehän ei ole kirjoittajien vika, mutta he tuskin pääsevät irti siitä, että etenkin keskiaikaa ja vielä myöhempiäkin Ruotsin vallan vuosisatoja käsittelevissä osissa ote on kovin ruotsikeskeinen. Teksti on paikoin lähes sanatarkkaa Herlitzin ja Rosénin seurailua. Rohkenen ajatella, ettei jopa jonkin verran pohjatietoakin omaava lukija saa selvää käsitystä suomalaisten varhaisimmasta organisoitumisesta.

Suomen hallintohistorian ymmärtämiseksi tarvitaan luonnollisesti taustatietoa Ruotsin oloista, mutta teoksen kirjoittamisen suuri vaikeus onkin siinä, että aineksen valinnassa säilyy suomalainen näkökulma. Jos kirja ristitään hallintohistoriaksi, jossain pitäisi yhtenäisesti ilmetä se, miten Suomi hallinnollisesti nivoutui Ruotsiin. Kuva olisi silloin koko lailla toinen kuin nyt, kun Suomi asetetaan Ruotsin yhteyteen jo vuonna 1100 (s.27). Liittymisprosessista on tietoa hajallaan siellä täällä.

Suomen keskiajan historiassa kirkolla on sangen keskeinen asema. Teoksessa kauttaaltaan ilmenevä tekijöiden halu kuvata kirkkoa vallankäytön välineenä tai valtainstituutiona saa heidät lyömään laimin kirkon hallinnon yhtenäisen tarkastelun. He myös tekevät kirkon historian osalta karkeita virheitä sikäli kuin eivät ole halunneet tahallisesti esittää kirkkoa kielteisessä sävyssä. Tuomiokapituli maamme vanhimpana virastona jää täysin sivuun paitsi että sen sinetistä on kuva. Virheellisesti väitetään Turun piispan olleen valtaneuvoston itseoikeutettu jäsen: se asemahan oli vain arkkipiispalla. Käsittämätön on väite Suomen tulosta omaksi hiippakunnaksi samalla kuin laamannikunnaksi vuonna 1362. Kirkon rooli hallintohistoriassa olennaisen virkakäsityksen kehittäjänä ei tule selvästi esiin. Virkakäsitteen vaiheita yleensä ei lainkaan selvitetä. Se on aika kohtalokasta, sillä hyvin paljon siitä, mikä koskee aikaa ennen hallinnon keskittämistä, riippuu ilmassa, ellei lukija ole tietoinen muutoksesta, mikä sisältyy viran olemukseen. Tekijät muistavat mainostaa kirkkoa verottajana, mutta selviävät tästä viittaamatta Kauko Pirisen tutkimuksiin. Hänen Turun tuomiokapitulia keskiajan lopulla koskeva työnsä sisältyy bibliografiseen osaan, mutta se on jätetty kokonaan hyödyntämättä.

Tekijät ja heidän tieteellinen kaitsijansa tuskin voivat vetäytyä valitsemansa näkökulman taa, kun he syjivät Suomen omaa kehitystä 1500- ja 1600-lu-

vuilla. Kenties Suomen vaiheiden käsittelyn toissijaisuus johtuu kirjoittajien asiantuntemattomuudesta, mutta sitä pitäisi olla tarkastajilla. Jos Pentin herttuakunta 1200-luvun lopussa ei esityksessä näy, niin sen voi ymmärtää, koska tuota aikaa koskevat lähteet joka tapauksessa ovat niukat, mutta Juhanan herttuakuntahallinnon sivuuttaminen Kustaa Vaasan kauden lopussa on selvä puute. Sitten ei ole ihmeäkään, ettei Suomen 1500-luvun laskukamareista ole sanaakaan. Käskynhaltijahallinnon vaikutusta Suomessa ei ole käsitelty enempää kuin vuoden 1556 erikseen Suomeen annettujen voudinohjeiden merkitystään.

Kun tekijät ilmoittavat lukijoilleen, että Suomen hallintohistoriaa on – tosin heidän näkökulmaltaan – tutkittu ylen niukasti, niin kyllä sitä sentään on ainakin hallintohistoriallisesti erittäin keskeisten 1600-luvun alkuvuosikymmenten osalta tutkittu jonkin verran. Kenties allekirjoittaneen väitöskirja on käytettäväksi liian vaikeatajuinen, kun siihen ei ole ainuttakaan viittausta, vaikka teos on – outoa kyllä – lähdeluettelossa eikä bibliografisessa osassa. Vaikeampi on ymmärtää, ettei tutkimustani Suomen kameraalisesta keskuhallinnosta ole käytetty, vaikka siinä Suomen lääninhallinnon kehittämisen pitäisi ilmetä suurin piirtein siltä kannalta, miltä »Suomen hallintohistoria» on kirjoitettu eli yhteydessä valtionjohdon yleisiin pyrkimyksiin. Kun allekirjoittanut uurasti aika tavalla saadakseen tolkkua tästä Suomen hallinnollisten olojen vaiheesta, täytyy kirjoittajien selviytymistä 1600-luvun alun hallinnollisesta murroksesta omassa ja vanhan kirjallisuuden varassa pitää aikamoisena tutkimussuorituksena. Jos Lehtisen tutkimukset täytyi ignoroida, olisihan tietoja saanut vaikkapa Luukon yleisesityksestä, mihin myöskään ei lääninhallinnon kuvan osalta ole lainkaan viitattu.

Kun Suomesta on kysymys, ei voitane kohtuuden nimessä sivuuttaa vaihetta, jolloin suurimmalla osalla Suomea oli oma keskusvirastonsa muutosprosessia toteuttamassa. Hovioikeuden yhteys hallinnon tavoitteiden toteuttamiseen jää täysin syrjään; yhteyksiin ei riitä maininta, että 1600-luvun ensimmäinen kenraalikuvernööri oli hovioikeuden presidentti. Sivuttaminen ei ole perusteltua miltään kannalta, koska muutosprosessi liittyy tekijäin erityisesti painottamiin yleisiin pyrkimyksiin. Samalla kun valmista tietoa lyödään korvalle, vuoden 1634 hallitusmuotoa kuljetellaan edestakaisin kuin järjestelyveturia ratapihalla, mutta vaunut jäävät sinne tänne, kun ei tiedetä, millä raiteella Suomen juna oikein on.

Suomalaisen näkökulman unohtumisesta luultavasti aiheutuu, ettei mitään huomiota ole kiinnitetty siihen, miten Suomi valtakunnan osana vaikutti Tukholman keskusvirastojen järjestelyihin. Lehtisen väitöskirjasta niitä tietoja olisi löytynyt. Suomen provinssikonttorista, mitä teoksessa ei tunneta, on Aulis J. Alasen selvitys. Nyt on sitten yleiskuva semmoinen kuin on: kun krei-

vi- ja vapaaherrakunnat on jo jäsennyksessä virheellisesti rinnastettu »läänitason» hallintoon, suurläänityksiä laajimmillaan kuvaava piirros huitaistaan koko ajanjaksoa koskevaksi, vaikka piirroksen luonnehtima tilanne vallitsi enintään puolet 1600-luvusta. Menettely liittyyneen kirjoittajien pyrkimyksiin osoittaa yhteiskunta jo hämärästä keskiajasta feodaaliseksi tavalla, jossa jätetään selvittämättä, missä se oli feodaalinen missä ei.

Sama piittaamattomuus Suomen todellisesta hallintotilanteesta leimaa 1700-luvun käsittelyäkin. Venäläisten organisoimaa hallintoa isonvihan sekä pikkuvihan aikana ei edes mainita, puhumattakaan Suomeen asetetuista kenraalikuvernööreistä. Valtiopäivien ja niiden luomien elinten käsittelylle olisi tullut niiden keskeiseen asemaan nähden antaa enemmän tilaa. Tekijät olisivat voittaneet, jos olisivat tutustuneet Toivo J. Paloposken valtiopäivä-tutkimuksiin. Niitä ei mainita edes bibliografisessa osassa.

Kun siirrytään autonomiaan, Suomen hallintoa ei mielestäni voi tarkoituksenmukaisesti käsitellä sisällyttämättä siihen selvitystä senaatista ja sen suhteesta keisariin sekä Suomen asiain esittelystä keisarin luona. Tässä kohden kirjoittajien ratkaisut ovat kohdallaan. Autonomian ajan tarkastelu on onnistuneempaa kuin Ruotsin ajan — ehkäpä Osmo Jussilan vaikutuksesta — mutta tässäkin osuudessa hallinnollisten rakenteiden ja niiden keskinäisten suhteiden kuvan kehkeytymistä lukijan mielessä vaikeuttaa rinnalla tai etualalla kulkeva valtasuhteiden ja niiden muutosten analyysi. Autonomian aikaa esittelevän luvun pääotsikko on outo, ja tarpeen olisi alussa selvitys siitä, mitkä autonomian perusteet oikein olivat. Opiskelija tuskin saa asiasta nyt täsmällistä käsitystä. Senaatin rakenne olisi parempi esittää erillään senaatin jäsenistöstä, Suomen asiain esittelyn organisaation vaihtelut ja rakenne erillään komitean ja valtiosihteerien vaikutusvallasta. Vaikeaa on varttuneemmankin ymmärtää kovin koukeroista tekstiä, esim. »Kyse oli lopultakin valistuneen itsevaltiaan, absoluutin näkemyksen omaavien vaikutteiden, vaikkakin ensi sijassa venäläisten konkretisoimisesta Suomen erikoistilanteeseen.»

Pahin puute on koko piirihallinto-osuuden laiminlyöminen. Tekijät viittaavat siihen s. 222 puhuessaan »väliasteen hallinnosta», mikä on tarpeetonta vanhan hyvän »lääninhallinnon syrjimistä». Vanhaa piirihallintoa lopetettiin ja uudenlaista aloitettiin autonomian ja itsenäisyyden aikana, mutta teos ei anna edes kaaviota. Hallinnossamme valtapoliittisestikin tärkeä kielikysymys on kuitattu parilla viittauksella ja maininnalla vuoden 1858 pöytäkirjakieliaseutuksesta. Senkin voi joku ymmärtää väärin, kun ei sanota, millä varauksilla pöytäkirjat saatiin kirjoittaa suomeksi. Ehkä ei ole katsottu aiheelliseksi tuoda esiin suomalaisuuden tarpeita näinä uusruotsalaistumisen aikoina.

Jos esittelyyn laatisi teoksen virheiden, epäselvyyksien ja kyseenalaisuuksien luettelon, se olisi liian pitkä. Etenkin Ruotsin vallan kauden osuuteen on

todettava, että siinä on kauttaaltaan epätarkkaa ja sellaisena helposti harhaanjohtavaa sanontaa. Aivan kiusallista on tekijäin rakkaus »taso» -sanaan, mikä on työnnetty kaikkiin mahdollisiin ja mahdottomiin paikkoihin. On myös suoranaisia kieli- samoin kuin lyöntivirheitä (ainakin luulisi viimemainituiksi: consiliaari, exator, sisäkamari (!), maganaatti, Herliz, Montesquieu, »kansalaisjärjestys» kansliajärjestyksen sijaan yms.). Joitakin asioita sanotaan niin mutkikkaasti, että ajatuksen poimiminen sanojen seasta on työlästä. Historiantutkimuksessa vakiintuneita termejä on suotta muuteltu (valtakunnan-neuvosto) tai niitä ei ole ymmärretty (tygmästare on tykistömestari, ei varusmestari; edelleen tallimestari eikä tallinhoitaja, jakolaitos eikä jaoituslaitos, valtakunnan kansleri eikä valtiokansleri; outoja tai väärää: kontrollikonttori, valtioekspeditio, kanslerihallitus, direksioni yms.). Virheellistä esitystä on ainakin sivuilla 3, 4, 5, 7, 9, 11, 16, 32, 35, 52, 53, 54, (Ruotsin kuninkuus ei muuttunut absoluuttiseksi Västeråsin perintösopimuksella), 55, 56, (yksinvaltaan siirtymisen valtiopäiväprosessi ja aikataulu on väärin), 58 (Ruotsin valtiopäivien alku sijoitetaan nykyisin 1300-luvulle eikä 1400-luvulle), 59, 62, 71, (väitetään, että kirkon oppi maallistui 1700-luvulla), 75, 84–85 (reduktio-kollegio on unohtunut), 98–99, 102, 116. Paikkoja, joissa erityisen paljon epätarkkuus häiritsee, on ainakin sivuilla 14, 19, 37, 39, 51, 66, 68, 75, 93–94, 113. Bo Joninpojan ja unionin käsittely on sangen kyseenalaista. Erheitä on uudemmissakin osissa. Nähtävästi kohtalokas lyöntivirhe on tehnyt s. 184 Aleksanteri I:stä Aleksanteri II:n ja toisaalla Ladausta Laudun. Eivätköhän tekijät itsekä hieman ihmettele Paasikiveä, joka heidän mukaansa siirtyi sivuun, »kun oli tiukalla ohjauksella vakiinnuttanut sodan jälkeiset vaikeat ajat».

Kun yrittäneen päätä ei leikata, niin siihen ei ole syytä silloinkaan, kun on tehty vakava yritys kirjoittaa Suomen hallintohistoria. Ei voi vähääkään epäillä, etteiväkö kirjoittajat olisi paneutuneet tehtäväänsä täysin tosissaan ja vai-vaa nähden. Vaikean työn varrella on koottu paljon aineistoa, minkä varassa tekstiä on hyvä edelleen kypsyttää. Tekisi mieli ajatella, että pelkkä mutkatomampi lähestymistapa olisi tuottanut nykyistä tasaisemman tuloksen. Teoksessa on kohtia, joissa tekijäin ote on melko varmaa; ansiokasta on run-sas organisaatiokaavioiden laatiminen sekä virkamieslukujen esittäminen, jos-kin luvuista olisi tullut eriyttää hallintovirkamiehien tarkastelu erikseen. On eduksi, että on pyritty kokoamaan alan bibliografia, vaikka sen koostumus ei olekaan loppuun harkittu. Teoksen ulkoasulla ei tässä vaiheessa liene merki-tystä, mutta jos oppikirjaa tehdään, otsikoiden tulisi selvästi näkyä ja poiketa muusta tekstistä. Työtä ei ole vielä viety loppuun sen enempiä rakenteen, si-sällön, näkökulman, esitystavan, kielen kuin yksityiskohtien valinnankaan puolesta. Teksti on perusteellisesti uudistettava, tai muuten sen käyttö oppi-

tai lukukirjana vie koulutettavat samaan tietämättömyyden kiertokulkuun, missä tavallinen kansalainen valtion virastossa on, kun häntä neuvotaan hoitamaan asioitaan aina seuraavalla luukulla.

Erkki Lehtinen