

Eero Murto (1994): *Pääministeri. Suomen pääministerin rooli 1917–1993*. Hallintohistoriallisia tutkimuksia N:o 13, Hallintohistoriakomitea ja Painatuskeskus, Helsinki. 422 s.

VTK Eero Murto on väitöskirjassaan *Pääministeri. Suomen pääministerin rooli 1917–1993* tarttunut mielenkiintoiseen tutkimusaiheeseen. Vaikka pääministerin roolia on suomalaisessa yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa sivuttu runsaasti, ei erillistä monografiaa pääministerin asemasta Suomessa ole tehty. Aikaisemmassa tutkimuksessa pääministerin asemaa on käsitelty sivujuonteena tai osana muuta tutkimusta. Historiallista tutkimusta pääministerin asemasta koko itsenäisyyden aikana sen paremmin kuin systemaattista tutkimusta nimenomaan pääministerin roolista ei juuri ole tehty. Tässä suhteessa Eero Murron tutkimus aukoo uusia uria.

Väitöskirjassa vyyrytetään esille valtava määrä empiiristä aineistoa. Tekijä sulattelee kohtuullisen hyvin yhteen laajaa, monipuolista empiiristä aineistoa. Hän käyttää hyväkseen pääministerien yksityisarkistoja, puoluearkistoja ja puoluejulkaisuja, muuta arkistomateriaalia, sanomalehtiä, virallisjulkaisuja, aikaisempia tutkimuksia ja henkilöhaastatteluja.

Tuloksena on massiivinen kokonaisuus, johon sisältyy paljon aikaisemmin muualla julkaistua tietoa ja sen ohella uutta tietoa. Työn suurimmat ansiot liittyvät siihen yhteenkokoamistyöhön, jonka Murto on tehnyt pääministerin roolista todella laajaa aineistoa käyttäen.

Tutkimuksensa alussa Murto kehittää viitekehystä niistä tekijöistä, jotka ohjaavan pääministerin roolia ja roolikäyttäytymistä. Hän tarkastelee pääministerin asemaa parlamentaarisesti hallituissa maissa ja pääministerin roolikuvan peruskehyskäsiä. Murron viitekehyksessä pääministerin asemaan vaikuttavat mm. valtiollisen järjestelmän perusrakenne, parlamentaarinen ja poliittinen tilanne, käsitukset valtioneuvoston tehtäväpiiristä sekä pääministerin henkilön omat ominaisuudet. Murron tarkoitus on esittää kattava viitekehys pääministerin roolia määrittävistä tekijöistä, mutta selkeiden kysymyksenasettelujen tai hypoteesien asettaminen jää johdannossa melko epämääräiseksi.

Murron työhypoteesina on, että pääministerin asema on ajan mittaan vahvistunut. Hypoteesi esitetään ilman enempää perusteluita. Jos Murto tässä yhteydessä olisi eritellyt niitä tekijöitä, jotka voivat vahvistaa tai heikentää pääministerin asemaa, hän olisi samalla saanut välineitä, joiden avulla tutkimuksen myöhemmissä jaksoissa olisi voinut eritellä pääministerin asemassa tapahtuneita muutoksia.

Luku II, joka syventää pääministerin roolikuvan peruskehyskäsiä, suuntautuu voimakkaasti julkisen hallinnon sisäisiin tekijöihin. Avarammat näköalat yhteiskunnan poliittisesta ilmapiiristä, puolueiden ja etujärjestöjen voimasteista ja eri aikakausien toisistaan poikkeavista hallitsemistyyleistä jäävät vaille erityistä huomiota.

Johdannon ja viitekehysten jälkeen luvussa III Mur-

to tarkastelee sitä, miten pääministeriehdokkaat valikoituvat, mikä on tasavallan presidentin, puolueiden ja eduskunnan rooli pääministeriehdokkaan valinnassa ja miten pääministeriehdokkaan valintaan liittyvät valtasuhteet ovat vaihdelleet tilanetekijöiden mukaan. Tarkastelu etenee lähinnä kronologisesti ja sen työstämisessä on käyty läpi valtavan laaja empiirinen aineisto.

Murto käyttää tutkimuksessaan elegantisti termiä pääministerieliitti. Sillä hän tarkoittaa niiden henkilöiden joukkoa, jotka ovat olleet monia kertoja esillä pääministeriehdokkaina. Suomen pääministerieliitti on aina ollut pieni. Koko itsenäisyyden aikana pääministerieliittiin on kuullut vain viitisenkymmentä henkilöä. Pääministerinä on ollut 37 eri miestä. Kunkin aikakauden pääministerieliitti on tietenkin paljon tätä pienempi.

Poliittiset tilanetekijät vaikuttavat jokaisen hallituspuolan yhteydessä siihen, kuka sen hetkiseen pääministerieliittiin kuuluvista henkilöistä todella muodostaa hallituksen. Vaikka pääministerieliitti on pieni ja verrat pysyvä joukko, on pääministeriksi valikoituminen lopultakin hyvin sattumanvarainen tapahtumasarja, jonka lopputulosta on usein ollut vaikea etukäteen arvata. Vain muutamien hallituspuolien yhteydessä pääministerin henkilö on näyttänyt olevan itsestään selvä asia.

Pääministerin valikoitumista käsittelevä luku on analysoidun tietomäärän suhteen massiivinen, mutta samalla se on jäänyt tarpeettoman luettelomaiseksi. Tutkimuksen taso olisi selvästi noussut ja kirjan luettavuus parantunut, jos tekijä olisi aineistoa tarkastelleessaan yrittänyt systemaattisemmin vastata mm. seuraaviin kysymyksiin: 1. Miten hallituksen muodostamista edeltävässä presidentinvaalissa muotoutuneet puolueiden yhteistyösuhteet vaikuttavat yhtäältä presidentin rooliin hallitusta muodostettaessa ja toisaalta puolueiden yhteistyöedellytyksiin hallitusta muodostettaessa. 2. Mitkä muut tekijät kunakin aikana sulki joitakin puolueita (ja samalla pääministeriehdokkaita) kokonaan hallitustyöskentelyn ulkopuolelle?

Luvussa IV Murto tarkastelee parlamentaarista kokonaisuasetelmaa, pääministerin puoluetustausta, hallituskoalition ja pääministerin puolueen parlamentaarista pohjaa sekä näiden tekijöiden yhteyttä hallituskauden pituuteen. Maailmansotien välisenä aikana pääministerit valittiin Tannerin hallitusta ja paria virkamiesshallitusta lukuun ottamatta edistyspuolueesta, maalaisliitosta ja koomuksesta. Vuodesta 1948 alkaen kaikkien poliittisten hallitusten pääministerit on valittu joko maalaisliitto/keskustapuolueesta tai SDP:stä Törnngrenin ja Holkerin hallituksia lukuun ottamatta.

Tätäkin lukua Murto olisi voinut terästää täsmällisemmällä kysymyksenasettelulla. Hän olisi voinut erottaa toisistaan tekijät, jotka vaikuttavat hallituksen puoluepohjan (koalition) muotoutumiseen ja tekijät, jotka vaikuttavat siihen, mistä koalitiopuolueesta pääministeri valitaan. Luvussa tulee kyllä hyvin esille, että eduskunnan kahtiajako vasemmistoon ja oikeistoon ei kovin paljon vaikuta pääministerin puoluekantaan. Puolueen tappio eduskuntavaaleissa ei myöskään ole kovin paljon

heikentänyt sen paremmin keskustalaiseen kuin sosiaalidemokraattiseen pääministerieliittiin kuuluvien mahdollisuuksia nousta pääministeriksi. Vuodesta 1983 alkaen pääministeri on kuitenkin joka kerta valittu eduskunta-vaalit voittaneesta puolueesta.

Luku V pureutuu kysymykseen, kuka oikein valitsee ministerit? Mikä on presidentin, pääministerin, puolueiden ja niiden eduskuntaryhmien asema tässä valintaprosessissa? Murto tuo hyvin esiin sen, miten eri toimijoiden roolit ministerien valinnassa vaihtelevat ajan ja hallitustyypin mukaan. Toisen maailmansodan jälkeen pääministeriehdokkaan mahdollisuudet vaikuttaa hallituksen henkilökökonpanoon ovat vähentyneet. Nykyään hallitukseen tulevat puolueet valitsevat asiallisesti itse omat ministerinsä joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Presidentti Kekkonen harjoitti enemmän kuin kukaan muu Suomen presidentti poissulkevaa valikointia. Hän esitti usein hallituksen muodostajille listan niistä henkilöistä, joita hän ei hyväksynyt hallitukseen. Se oli osa Kekkoselle ominaista vallankäyttöä.

Luvussa VI Murto tarkastelee pääministeriä valtioneuvoston toiminnallisena johtajana. Murto esittelee hyvin dokumentoidusti pääministerin asemaa hallituksen, sen eri ministerivaliokuntien ja hallituksen iltakoulun johtajana. Tekijän näkökulma on hallintokoneiston sisäinen. Toki voidaan todeta, että väitöskirja on painettu hallintohistoriakomitean kustantamana Hallintohistoriallisia tutkimuksia -sarjassa. Valtio-opilliselta kannalta olisi kuitenkin ollut antoisaa tarkastella pääministeriä avarammin suomalaisen politiikan johtajana, ei vain muodollisen hallitusorganisaation johdossa.

Luvussa VII Murto tarkastelee Suomen kaksihuippuista valtiollista johtajuutta, presidentin ja pääministerin suhdetta. Vaikka Hallitusmuotoon ei ennen 1980-lukua tehty presidentin ja pääministerin toimivaltasuhteita koskevia muutoksia, on kaksihuippuisen johtajuuden käytäntö vaihdellut paljon aikojen kuluessa. Vahvojen presidenttien aikana pääministerin asema on voinut olla joko heikko tai vahva. Mutta presidentin poliittisen vallan vähäisyys ei välttämättä ole tehnyt pääministereistä vahvoja.

Väitöskirjassa tulevat hyvin ilmi hallitusten ja pääministerin aseman erot I ja II tasavallassa sekä erot Kekkonen ja Koiviston presidenttikausina. Maailmansotien välisenä aikana hallitukset olivat lyhytikäisiä ja usein vähemmistöhallituksia. Lyhytkestoisissa vähemmistöhallituksissa pääministerin asema oli heikko.

Toisen maailmansodan jälkeen pääministerin asema on ensin vahvistunut, sitten heikentynyt ja lopulta taas uudelleen vahvistunut. Paasikivi ja Kekkonen lisäsivät omilla poliittisilla kyvyillään pääministerin valtaa Suomen poliittisessa järjestelmässä. Kekkonen pääministerikautena Suomessa oli rinnakkain vahva presidentti ja vahva pääministeri. Kekkonen presidenttikauden alkupuolella pääministerin asema heikkeni. Murto perustelee hyvin teesiään, että Kekkonen presidenttikautensa alussa piti omaa asemaansa epävarmana ja rajoitti sen takia aktiivisesti pääministerin itsenäistä vallankäyttöä.

Varsinkin maalaisliitto/keskustapuolueesta valitut pääministerit olivat presidentin valintoja ja poliittisesti hyvin sidottuja Kekkonen johtajuuteen.

Punamultayhteistyön vakiinnuttua uudelleen vuodesta 1966 alkaen ja Kekkonen vakiinnutettua oman asemansa varsinkin sosiaalidemokraattiset pääministerit olivat vahvan presidentin rinnalla toimivia vahvoja pääministereitä.

Murron väitöskirja on selvästi tieteidenvälinen. Siinä on paljon tyypillisesti poliittiseen historiaan ja hallintohistoriaan kuuluvaa tutkimusta. Toisaalta siinä on valtio-opille ominaista systemaattista jäsentämistä ja erittelyä. Jokaisen käsiteltävän perusteeman kohdalla Murron tarkastelutapa on kuitenkin lähinnä kronologinen ja tutkimus etenee vahvasti aineistojohteisesti. Murto ajautuu liiaksi aineiston viettäväksi. Tarkastelutapa jää tämän takia monin paikoin sellaiseksi tapahtumahistorialliseksi kerronnaksi, jossa eri asioiden keskinäiset yhteydet eivät kovin hyvin tule esiin. Jo historiallisessa tutkimuksessa kiinnittämistä asioiden syihin, seurauksiin ja keskinäisiin yhteyksiin.

Murron tutkimusaineisto tarjoaisi runsaampia mahdollisuuksia tarkastella yksittäisten tapahtumien ja yleisempien säännönmukaisuuksien suhdetta. Aiheen käsittelyn jakaminen eri aikakausiksi voisi tällöin saada tukevampia ja ehkä uuden tyyppisiä perusteluja. Tapahtumat voisivat tällöin tulla enemmän sidotuksi eri aikakausien yleiseen yhteiskunnalliseen ja poliittiseen tilanteeseen. Murron väitöskirjan vahvistama hypoteesi pääministerin vallan kasvusta voisi tällöin tiivistäen kytkeytyä osaksi Suomen poliittisen elämän muutosta.

Kokonaisuutena ottaen Eero Murron väitöskirja on joka tapauksessa uraauurtava ja ansiokas analyysi pääministerin asemasta Suomessa.

HEIKKI PALOHEIMO