

Mitä oppia jos ei lainoppia?

Suomalaisen hallintovirkamieskoulutuksen pitkän kiistan vaiheita 1900-luvun alkupuolelta

Tarvainen, Paavo 1989. *Mitä oppia jos ei lainoppia? Suomalaisen hallintovirkamieskoulutuksen pitkän kiistan vaiheita 1900-luvun alkupuolelta*. Aikuiskasvatus 9, 4, 144–152..

— Artikkeliliitty työelämän koulutuksen historiaan ja käsittelee Suomen valtion hallintovirkamiesten koulutusta vuosina 1905–1945. Nykyaikaisessa valtiossa virkamiehen tulisi toimia alallaan aktiivisesti ja järjestävästi eikä vain soveltaa voimassa olevaa oikeutta. Siksi virkamiessivistykseksi ei riitä pelkkä lainoppi. Tällainen käsitys esitettiin ns. virkamieskysymystä käsiteltäessä jo vuosisadan alussa. Artikkelissa tarkastellaan, millaisia ajatuksia, ehdotuksia ja toimenpiteitä esitettiin virkamiesten perus- ja lisäkoulutuksen muuntamiseksi enemmän yhteiskunnallista näkemystä ja ajankohtaistietoa sisältäväksi. Toteutuneista suunnitelmista merkittävin oli valtiotieteellisen tiedekunnan perustaminen Helsingin yliopistoon v. 1945. Tiedekunnan syntyyn johtivat ensi sijassa virkamieskoulutuksen tarpeet. Hallintovirkamieskoulutuksen pitkää kiistaa ei silti saatu ratkaistuksi.

Asialliset tiedot vai paljas lain tuntemus?

”Valtionhallinto liikkuu kansakunnan elämän eri aloilla. Sen menestyksellinen hoito vaatii sen tähden ehdottomasti hoitajiltaan, s.o. virkamiehiltä tämän elämän, sen ilmiöiden, sen lakien ja tarpeiden ymmärtämistä ja tuntemista. Vaikka hallinnon tehtävänä olisi ainoastaan voimassa olevan lain soveltaminen kansan elämään, ei sen palveluksessa toimivalle virkamiehelle riittäisi paljas lain tuntemus. Yhtä tärkeätä, kuin että tuntee sen, mitä hänen on sovellettava on, että hän tuntee sen, mihin tuo sovellutus suoritetaan. Mutta vielä tärkeämmäksi käyvät hallinnolliselle virkamiehelle asialliset tiedot kansallisen elämän eri aloilta, kun hänen tehtävänsä ei rajoitu — ei ainakaan uudenaikaisessa valtionhallinnossa — ainoastaan lain soveltamiseen. Hänen täytyy päinvastoin miltei joka askeleella **järjestävästi** tarttua siihen elämään, jossa hän toimii, arvostella hallinnon tehtäviä ja toimia niiden tarkoituksenmukaisuuden kannalta. On selvää, että pelkästään lainopilliset tiedot eivät tässä saata olla hänelle sanottavasti miksiäkään opastukseksi. Hyötyä voivat siinä tuottaa vain **asialliset** tiedot yhteiskunnasta, sen elämän ja tarpeiden eri puolista.”

(1)

Lainaus on peraisin kirjasta ”Virkamiesolomme. Millaiset ne ovat ja millaiset niiden pitäisi olla?”, jonka vanhasuomalaisen puolueen oppinut edustaja, entinen valtiovarainoimistuskunnan senaattori, Uuden Suomettaren päätoimittaja, filosofian tohtori Ernst Nevanlinna kirjoitti vuonna 1907 tukeakseen puolueensa yksikamarisen eduskunnan ensimmäisillä valtiopäivillä tekemää uudistusaloitetta.

Nevanlinna ei ollut suomalaisen hallintovirkamieskoulutuksen liiallisen juridisuuden moittijana ensimmäinen eikä viimeinen. Samansisältöisen näkemyksen voi löytää ajallisesti varhempaakin ja samaa sanovia sitaatteja voisi poimia kymmenittäin, kenties sadoittain, myöhemmästä virkamiesolojamme koskevasta keskustelusta aina tuoreimpaan nykyyhetkeen asti. **Kysymys oikeudellisen pätevyuden ja muunlaisen pätevyuden keskinäissuhteesta näyttää siten olevan suomalaisen hallintovirkamieskoulutuksen ydinkysymys ja samalla kysymys, joka vielä odottaa lopullista ratkaisuaan.**

Seuraavassa esitetään eräitä havaintoja tämän pitkän kiistan niistä tapahtumista, jotka

Kirjoittaja on kiitollinen hallintohistoriakomitean pääsihteerille VTT, dos. Seppo Tilhoselle käsikirjoituksen tarkastamisesta.

ajoittuvat vuosisatamme alkupuoleen, tarkemmin määritellen marraskuun suurlakon (1905) ja toisen maailmansodan päättymisen (1945) väliseen kauteen. Tällaisen periodisoinnin alun valintaa perustelee siihen ajoittuva merkittävä valtiollinen murros. Myös päätöskohdaksi otettu ajankohta ilmentää yhteiskunnallista käännettä, mutta sen lisäksi maailmansodan vuosilla on erityismerkitystä juridiikan ja valtiotieteiden välisessä pitkässä kiistassa ja valtion virkamieskoulutuksen organisoinnissa. Vuonna 1943 aloitti valtiovarainministeriössä työnsä virastoasiain valtuutettu, ensimmäinen koko hallinnon työtehon lisääjäksi tarkoitettu virkamies. Myös valtion oman henkilöstön koulutus kuului uuden virkamiehen toimialaan. Vuosi 1945 puolestaan on Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan synnyajan ajankohta.

Mikä koulutuksen selittäisi?

Koulutuksella on monia tarkoituksia ja merkityksiä yhtä hyvin yksilön kuin yhteisönkin näkökulmasta. Eri ammatit ja työtehtävät vaativat erilaista osaamista. Koulutus on erityiskeino näiden kvalifikaatioiden aikaansaamiseksi. Jos koulutuksesta ajatellaan ensi sijassa näin, tunnustaudutaan teknis-funktionaalisen ajattelumallin kannattajaksi. Koulutusta voidaan pitää myös merkinä kuulumisesta tiettyyn ryhmään, ei niinkään osoituksena tiettyjen tietojen ja taitojen hallinnasta. Koulutus on toisin sanoen myös oiva sosiaalinen erottelija: opetus, sen mukanaan tuoma arvonnanto ja elämäntapa yhdistää omat ja erottelee vieraat. Jos korostetaan koulutuksen sosiaalisesti yhdistävää ja erottavaa merkitystä, tunnustaudutaan jonkinlaisen konfliktiteorian tai eksklusiivisuusteorian kannattajaksi. (2)

Julkisessa hallinnossa työhöntulosa säännellessä ns. kelpoisuusehdoilla Kelpoisuusehtojen ydin on yleensä koulutusta koskeva vaatimus. Jos tiettyyn työhön kelpaa vain tietty koulutus, ”oikean” tutkinnon suorittajat saavat turvakseen eräänlaisen monopolin. Säädöksen määritellyillä kelpoisuusvaatimuksilla on jo pitkään ollut julkishallinnon henkilöstökysymyksissä tärkeä merkitys. Tästäkin syystä konfliktiteoreettiset oletukset saattaisivat olla hyvä lähtökohhta tutkittaessa julkisen hallinnon oman henkilöstön koulutushistoriaa. Niinpä jäljempänä tarkasteltaessa valtion virkamieskoulutuksen pitkää kiistaa tarkkaillaan samalla, ilmentävätkö koulutuksen uudistamiseksi esitetyt argumentit ensi sijassa virkamiesten halua huolehtia omista eduistaan vai kansan palvelijoiden uskottavaa pyrkimystä parantaa koulutuksen avulla työsuorituksiaan.

Autonomian ajan (1809–1917) saavutukset olivat monessa mielessä merkittävät. Suomalaiset pystyivät monikansallisen, itsevaltaisesti hallitun, kreikkalaiskatolista uskontoa tunnustavan suurvallan, Venäjän keisarikunnan, osana kestävään valtionmudostukseen, kansallishengen luomiseen ja oman kielen virallistamiseen. Paikallaan on myös muistaa muuan tärkeä ero: Suomi oli kaiken aikaa sivistystasossa emämaataan edellä.

Autonomian kausi jatkoi ja vahvisti maan hallinnon virkavaltaista perinnettä. Puoleen vuosisataan ei valtiopäiviä edes kutsuttu koolle, vaan maata hallitsi virkamiesluokka senaattissa ja muissa keskushallinnon viroissa. Kovin toisenlainen ei tilanne ollut säännöllisen valtiopäivätoiminnan käynnistyttyään. Tärkeimmissä säädöissä virkamiesaines muodosti enemmistön. Erityisasemassa oli aatelisto. Suomessa aatelisto on ollut luonteeltaan paljolti virka-aatelia, ts. tuloiltaan valtiosta riippuvaista. Virkamiesstatus oli siten tärkeä välittäjä, kun älymystö ja valtio liittoutuivat maassa, jossa vauraita ja sivistyneitä ihmisiä valtion ja kirkon hallinnon ulkopuolella oli tuskin lainkaan.

Tämän vuosisadan alussa Suomen hallinto oli varsin pitkälle kehittynyt hierarkkinen byrokratia ylempine ja alempine viranomaisineen sekä ylempine ja alempine virkamiehineen. Maassa oli asukkaita vähän vaille kolme miljoonaa ja valtion palveluksessa väkeä ehkä vain noin 20 000, tästäkin määrästä huomattava osa rautateiden ja postin palveluksessa. Silti varsinaisten hallintovirkamiesten työ antoi maan elämälle sävyä. Viime vuosisadan Suomea onkin luonnehdittu virkamiesten luvutuksi maaksi. Vähän työtä, paljon palkkaa ja arvostettu asema kuuluivat agraarisen maan ylemmän hallintovirkamiehistön etuoikeuksiin. Virkamiehen pojasta oli määrä tulla virkamies, herra. Herrat yöpyvätkin herroissa, tiedettiin silloisesta virkamattakäytännöstä. Kuului elää säädyn mukaisesti. Ylempi virkamiehistö jakaantui 14 arvoluokkaan. Kokonaan arvoluokkien ulkopuolella oli virkamiesten enemmistö, alemmat virkamiehet eli palvelusmiehet. Palvelijakunnan taloudellinen osa oli tuntuvasti huonompi ja asema muutenkin alisteinen.

Alunperin oli varmaan tarkoitus, että Suomen suuriruhtinaanmaalle riittäisi yksi hallitusvirasto, hallituskonselji eli senaatti, jonka toimituskunnat ratkaisivat ne oikeus- ja hallintoasiat, jotka ratkaisua tarvitsivat. Maan väestön lisääntyessä elinkeinoelämän vilkastuessa sekä uusien valtion roolia koskevien käsitysten voittaessa alaa tämä olettamus ei kuitenkaan pitänyt paikkaansa, vaan hallintokoneisto kasvoi, haaroittui ja järjestyi aidon weberiläisen

byrokratiaideaalin mukaan. Toimituskuntia perustettiin lisää ja ne saivat alaisikseen ylihallituksia. Näin täydentyi jo ruotsinvalnan ajoilta periytynyt keskusvirastojärjestelmä uusilla yksiköillä. Toimituskunnat esittelijä- ja protokollasihteereineen muotoutuivat varsin juristivaltaisiksi. Tuomarikoulutuksen saaneiden suuri osuus on ymmärrettävää siltä kannalta, että senaatti kokonaisuutena oli sinne tuotavien juttujen ratkaisijayhteisö. Myös senaattoriksi, kotimaisen hallituksen jäseneksi, tultiin virkansioin, etenemällä hallinnollista tai oikeudellista virka-asteikkaa, olemalla yliopiston opettaja tai korkea-arvoinen sotilas. Keskusvirastoissa taas oman ammattialan asiantuntijoilla oli enemmän sijaa, koulutoimen ylläpidollisessa koulumiehillä, tie- ja vesikulkulaitosten ylihallituksessa insinööreillä jne. Näin oli luotu pohja yleis- ja erityisasiantuntemuksen pitkälle kiistalle.

Maassa toimi yksi yliopisto, v. 1640 Turkuun perustettu akatemia Helsinkiin siirrettyä ja Aleksanterin yliopistoksi ristittyä. Yliopiston tietyt lainopilliset tutkinnot tuottivat pätevyyden kaikkiin oikeuslaitoksiin ja hallinnon virkoihin. Siten kelpoisuusehdot tukivat oikeudenhoidon ja hallinnon hahmottamista samantapaiseksi ilmiöksi, niinkuin ”germanilaisperäisen valtionlaitoksen” perinteeseen Ernst Nevanlinnan mukaan kuuluu. Merkillepantavaa kuitenkin on, että jo viime vuosisadan puolella suomalaisiin akateemisiin tutkintoihin kuului hallintovirkoja silmällä pitäen muodostettu tutkintotyyppi, jopa kahdentasoiseksi eli alemmaksi ja ylemmäksi hallintotutkinnoksi eriytettynä, olkoonkin että tutkintomuoto sisällöltään oli juridinen tutkinto.

Virkamieskysymys autonomian ajan loppuvaiheen ongelmana

Vuoden 1906 eduskuntauudistus merkitsi mahdollisesti valtavaa yhteiskunnallista muutosta: vanhakantaisesta säätyedustuksesta siirryttiin väliasteitta huippu-uudenaikaiseen kansanedustusjärjestelmään. Säätyvaltiopäiviin verrattuna parlamentti sai yli miljoona uutta valitsijaa. Esivallan oli määrä muuttua kansanvallaksi. Oliko suuriruhtinaanmaassa tarjolla uuden tilanteen vaatimia valtiollisen elämän johtajia, hallitusmiehiä, ja kansanvallan toteuttajia, kansaa palvelevia virkamiehiä? Vastaus, joka jo aikalaiskeskustelussa annettiin, kuului yksinkertaistettuna: olot ovat olleet valtiollisten kykyjen siirtymiseen mitä epäedullisimmat, valtiollisia kykyjä on siksi niukalti, virkamiehiä kyllä on, mutta heidän soveltuvuutensa kansanvallan toteuttajaksi on kyseenalainen.

Byrokratian vahvasta otteesta todistaa suomalaisen puolueen poliittisessa viikkolehdes-

sä Raatajassa vuoden 1907 alussa julkaistu kirjoitus. Valmistauduttaessa yksikamarisen eduskunnan ensimmäisiin vaaleihin lehti pohdiskeli kysymystä, tulisiko uusi eduskunta heti alkuvaiheessaan toimimaan valtiollisten kykyjen kasvattajana. Valtiomiesominaisuuksien muodostumiseen ei välttämättä tarvita virastokokemusta eikä oppiarvoja, lehti esitti yleisnäkemysensä. Päätely jatkui kuitenkin seuraavasti: ”Mutta meidän oloissamme saattaa virkamiestottumus useissa tapauksissa merkitä paljon. Virastomuotojen tuntemisen puute voi lamauttaa parhaankin johtokyvyn ja tehdä luomatoimeen kykenevän neron vähän hedelmiä tuottavaksi. Meillä muodot määräävät liian paljon.”

Puoluelaitoksen organisoituessa ja yhteiskunnallisen keskustelun vilkastuessa virkamiesolojen epäkohdat nousivat entistä useammin julkisen väittelyn aiheeksi. Puhuttiin ns. virkamieskysymyksestä. Virkamiehiä on liikaa, ylempien virkamiesten taloudelliset edut ovat kohtuuttomia, virkamieskunnan työteho on vähäinen ja johtavan virkamiesluokan katsantotapa epäkansallinen, väitettiin. Moitteissa oli paljon perää.

Syyte epäkansallisuudesta eli ruotsinmielisyysydystä teki virkamieskysymyksestä jo alun alkaen poliittisen. Ruotsia puhuvan vähemmistön yläluokkalainen pieni ryhmä oli hallinnut Suomen valtio-, talous- ja kulttuurielämää pitkälle 1800-luvun loppupuolelle asti. Hallinnon ja politiikan alalla ruotsinkielisten valta-asema oli ollut kiistanon. Näin suomalainen puolue ajaessaan vuosisadan vaihteessa kiivaasti yliopiston suomalaistamista tavoitteli samalla virkapaikkojen valtaamista. Yliopiston päätarkoitus on käytännössä kelvollisten virkamiesten kasvattaminen maalleen, argumentoitiin Raatajassa suorasukaisesti. Yliopiston arvoa ei lisää sen tosiasian salaaminen tai kieltäminen, että yliopisto itse asiassa on koulu ja virkamiestehdas. Kutkutelkoon puhe tieteellisyydestä ja tiedemiesten kasvattamisesta yksityisten opettajien turhamaisuutta, mutta enin osa opiskelijoista haluaa mahdollisimman nopeasti sellaiset tiedot, jotka tekevät heille mahdolliseksi täyttää pikkuvirkamiehen tehtävät, palvella yhtenä pyöränä nykyisen moniosaisen yhteiskuntajärjestelmämme koneistossa, selitettiin Raatajassa v. 1908. Jos virkamiehen kehitys vaatii ”tieteellistä kouliintumista”, on tämä seikka otettava huomioon yliopisto-opintojen järjestämisessä, mutta tiedemiesten kasvattaminen ei ole yliopiston päätarkoitus, lehti kirjoitti.

Kielikysymyksen lisäksi toinen varhainen puolueuudostukseen vaikuttanut tekijä oli idänpolitiikka. Puolueiden suhtautumistapojen erot näyttäytyivät varsinkin silloin, kun emämaan ote tiukentui ns. sortokausina. Myös tällä oli vaikutuksensa virkamieslaitokseen ja vir-

kamiespätevyteen laajemminkin kuin venäjän kielen taidon korostumisena. Taipumatonta perustuslaillista linjaa edustaneita virkamiehiä erosi tai erotettiin, mutta virkapaikat täytyivät tuota pikaa myöntöväisyysselinjan suomettelaisilla.

Ajankohtainen tilanne, ”onnettomat valtiolliset olosuhteet”, oli taustana myös sillä moniosaisella keskustelulla, jonka rikosoikeuden professori Allan Serlachius viritti virkamiesten virkakuntoisuudesta vasta perustetussa Lakimies-lehdessä. Kirjoitukset julkaistiin vuosina 1904–1905. Serlachius oli pannut merkille, että ensimmäisen sortokauden seurauksena senaattiin oli tullut uusia virkamiehiä, joiden nimiä sai turhaan hakea lainopillisen tiedekunnan matrikkelistä. Tähän väittelyyn osallistui myös kahdella kirjoituksella nimimerkki J.K.P., valtiokonttorin ylitirehtööri, lakitieteen tohtori Juhon Kusti Paasikivi. (4) Nuoren Paasikiven koulutusta ja asiantuntemusta koskevat käsitkset voidaan tiivistää kolmeen:

1. Virkamiespätevyys koostuu yhtäaikaan tietyn alan teoreettisesta ja käytännöllisestä hallinnasta eli opinnoista ja työkokemuksesta. Yksinään kumpikaan ei ole riittävä. Pelkkä asiain muodollisen puolen hallinta, sihteerintaito, jonka juridinen koulutus tuottaa, ei ole oikeaa asiantuntemusta.

2. Asiantuntemus on muodostettava vaiheittain. Teoreettisten opintojen jälkeen on hankittava alan työkokemusta ensin asteellisesti alemmissa viranomaisissa ja sen jälkeen työskentelemällä ylempien ohjaavien viranomaisten työtehtävissä. On pysyttävä samalla työalalla hyppelemättä virasta ja virastosta toiseen.

3. Hyvin järjestetty vaativa oppikurssi, jossa taitava opettaja opettaa virkatöiden käytännöllistä puolta on todennäköisesti paljon tehokkaampi kuin pitkäaikainen ohjaamaton työharjoittelu. Ohjaamaton työharjoittelu opettaa lähinnä vain laiskuutta.

Ensimmäisen yksikamarisen eduskunnan kokoontuessa 1907 lukuisat puolueet kiinnittivät aloitteissaan huomiota virkamiesolojen korjaamisen tarpeeseen. Perusteellisemman anomusehdotuksen jätti vanhasuomalainen puolue. Aloitteen ensimmäisenä allekirjoittajana oli sen laatija tohtori Ernst Nevanlinna. Aloitteen tueksi Nevanlinna kirjoitti lähes satasivuisen vihkoson ”Virkamiesolomme. Millaiset ne ovat ja millaiset niiden pitäisi olla?” Puolueen kirjapaino julkaisi tekstin ensimmäisenä numerona Päivänkysymyksiä-sarjassa. (4)

Pamfletissa moititaan kokonaisen luvun verran suomalaisen virkamieskoulutuksen väärää painotusta. Kun ne ammattitiedot, jotka virkamiehet opiskellessaan saavat, ovat enimmäkseen vain muodollis-lainopillista laatua, lähin-

nä voimassaolevan lainsäädännön opettelua, virkamies oppii katselemaan asioita elävälle elämälle vieraasta näkökulmasta. Nykyaikaisen valtion virkamiehiltä vaaditaan aktiivisuutta puuttua asioihin järjestävästi. Siksi tarvittaisiin välttämättä asiallista, kansantaloudellista virkamiessivistystä.

Vasta vuonna 1910 lukuisat virkamiesoloihin liittyvät aloitteet saatiin käsitellyksi, kun valmistelijaksi perustettiin erityinen valiokunta, virkamiesasiain valiokunta. Käytännön saavutukset olivat uuden venäläistämiskauden puristuksessa vähäiset. Tärkeää silti on, että mieltinnön valmistuminen ja siitä käyty keskustelu selvensivät olennaisesti puolueiden suhdetta virkamiesoloihin. Maalaisväestön ja työväestön puolueet eli maalaisliitto ja sosialidemokraatit korostivat virkamiesolojen täydellisen uudistamisen tarvetta ja ilmensivät vihamielistä suhdetta oleviin oloihin. Suomalainen ja nuor-suomalainen puolue havaitsivat olevansa virkamiesten puolustajia. Molemmille tosin samanaikaisesti oli tärkeää virkakoneiston suomalaisistaminen, mikä luonnollisesti merkitsi konfliktia ruotsalaisiin päin. Ruotsalainen puolue taas oli taipuvainen ihannoimaan menneiden aikojen virkamiesten erinomaisuutta. Näin muotoutunut poliittinen asetelma säilyi ja syveni, vaikka osa poliittisesta kentästä ryhmittyi nimeä vaihtaen vuoden 1918 lopussa uudestaan: kokoomus, edistys ja ruotsalaiset olivat ymmärtäväisiä virkamiesten tarpeille, sosialidemokraatit ja maalaisliitto eivät.

Valtiotiede juridiikan haastajaksi

Suomen suuriruhtinaanmaan hallintolaitokseen ei kuulunut viranomaista, jonka erityistehtävänä olisi ollut pitää huolta virkamiesten pätevydestä, ellei tällaiseksi katsota senaatin talousosastoa. Virkamiesten omia yhteenliittymiä kyllä oli olemassa virkakunnittainkin ja niiden harrastuspiirin ammatti- ja sivistysasiat samoin kuin muut toverillisen yhdessäolon kysymykset usein kuuluivat. Ammattiyhdistysmäisen edunvalvonnan aika oli varsinaisen virkamiehistön osalta kuitenkin vielä edessäpäin.

Puolueita ja sanomalehtiä hallinnon asiat kiinnostivat, mutta niiden mahdollisuudet ja halukkuus paneutua perusteelliseen valmisteluun olivat varsin rajalliset. Lehdistölle ajankohtaisuus ja lehden linjan mukainen oikeoppisuus ovat yleensä syvällisyyttä ja uudistavuutta tärkeämpiä tavoitteita.

Tällaisessa tilanteessa korostui yhteiskunnallisia asioita harrastavien tieteellisten seurojen merkitys. Oppineiden ja vaikutusvaltaisten kansalaisten yhteenliittymistä on mainittava erityisesti jo 1880-luvulla toimintansa aloittanut Kansantaloudellinen Yhdistys. Yhdistyksen esi-

telmä- ja julkaisutoiminnassa kosketeltiin usein virkamiesaiheita. Myös suomalaisilla lakimiehillä oli syytä lehensä kautta reagoida virkamiesolojen, erityisesti koulutuksen, järjestykseen. Varsinkin Lakimies-lehden pitkäaikainen toimittaja, rikosoikeuden professori Allan Serlachius kirjoitteli ahkerasti oikeudellisten opintojen uudistamisen tarpeesta.

Sekä päiväkritiikissä että syvällisemmissä puheenvuoroissa oli paljon yhteistä: virkamieskoulutuksen tehostamiseksi olisi tärkeää hallintovirkamiesten peruskoulutuksen uudistaminen myös muuta kuin lainoppia sisältäväksi ja juridista peruskoulutusta laajentavien täydennyskursseiden järjestäminen jo virassa toimiville. Siten uudistussuunnitelmia voidaan yleisesti luonnehtia yrityksiksi nostaa valtiotiede juridiikan haastajaksi.

Vuosisanan vaihteessa Saksa oli suomalaisten näkökulmasta valtiollisen politiikan mahtitekiä ja sivistyksen suurvalta. Yliopistoelämässä opettajien yhteydet Saksaan olivat erittäin tiiviit. Opiskelu saksalaisissa yliopistoissa oli tavallista. Erityisesti oikeustieteen oppien välityksellä Saksasta oli tullut suomalaiselle hallinnolle esikuva. Monet muutkin tekijät tukivat saksalaisuuntausta.

Saksalaisvaikutus hallintovirkamieskoulutukseen ilmeni monessa:

1. Saksasta saatiin jo virassa toimiville tarjottuja täydentävien oppikursseiden idea.
2. Saksasta saatiin ajatus tutkintorakenteen muuttamiseksi niin, että akateeminen pohjaopiskelu ja myöhempi pätevyttävä työskentely hallinnossa kytkettäisiin toisiinsa.
3. Saksasta saatiin tukea erityisten valtiotieteellisten yliopistotutkintojen suunnittelemiseen.

Suomalaisten hallintovirkamiesten täydennyskoulutuksen tarpeesta käytiin organisoitua keskustelua luultavasti ensimmäisen kerran Helsingissä syksyllä 1908. Silloin Leo Harmaja piti Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä esitelmän valtiotieteellisistä jatkokursseista Saksassa. Esitelmöitsijä halusi Suomessakin virineen virkamieskysymyksen valaisemiseksi kertoa niistä toimenpiteistä, joihin nykyajan sivistystyön keskustassa Saksassa oli virkamiesten sivistyskannan kohttamiseksi ryhdytty ja joilla oli Saksassa ollut erittäin hyvä menestys. Kysymys oli ns. valtiotieteellisistä jatkokursseista. Tavallisesti kurssija oli järjestetty kahdet kunkin vuonna, pidemmät koko talvikauden mittaisina lokakuusta helmikuuhun ja lyhyemmät kuusiviikkoiset kurssit kevämmällä. Kurssien opettajina oli käytetty etupäässä etevä yliopiston opettajia, mutta näiden rinnalla myös käytännöllisen hallintotoiminnan johtavia virkamiehiä. Näin oli voitu pätevästi tarkastella sellaisia ajankohtaisia erityiskysymyksiä, jotka oli-

vat opinhaluisten virkamiesten näkökulmasta tärkeitä.

Puheenvuoronsa päätteeksi esitelmöitsijä herätti kysymyksen, eikö meilläkin voitaisi jostakin smantapaista saada aikaan. Syyt ainakin olisi: "Onhan maassamme erityisesti valitettu juuri kansantaloudellisen sivistyksen puutetta, joka aivan yleisesti vallitsee virkamiestemme keskuudessa he kun yliopistossa saavat yksipuolisesti lainopillis-muodollisen ammattivalmistuksen." Hallintovirkamiesten koulutuksen tarvetta perusteli Harmajan mukaan edelleen se, että muut ammattiryhmät Suomessa olivat jo saaneet samansuuntaista aikaan tai olivat parhaillaan kehittelemässä: "Viime aikoina on jo meilläkin pantu toimeen tilaisuuksia jatko-opintojen harjoittamiseen niin hyvin kansakoulun opettajille kuin papeille ja maanviljelysvirkamiehille; lääkärien keskuudessa on siitä myöskin ollut puhetta." (5)

Valtiotieteellisiä kurssija ei saksalaismallin mukaan Suomeen koskaan saatu syntymään, vaikka Harmaja jaksoi sitkeästi vuodesta toiseen puhua ja kirjoittaa asian puolesta eri yhteyksissä. Käytännön toteutusta ei saanut alulle sekään, että kurssien ensimmäinen johtaja, Berliinin yliopiston professori Max Sering kävi syksyllä 1922 Helsingissä kertomassa tämän koulutusmuodon siihenastisesta menestyksestä. Näihin aikoihin virkamiehillä oli täysi työ taistella elämän olennaisempien kysymysten, ennen kaikkea palkan, puolesta.

Myös kansantaloustieteen professori J.H. Vennola, joka lukeutui edistyspuolueen johtaviin poliitikkoihin, työskenteli valtiotieteellisen opetuksen puolesta. Esimerkiksi vuonna 1918 ilmestyi Vennolan 70-sivuinen kirjoitus "Yhteiskunta ja tieteellinen kasvatuksemme". Vennolan perusteena on yliopiston ja tieteen valjastaminen käytännön palvelukseen. Todellisuus ja yhteiskunnan tarve on kohotettava ylimmän opetuksen tärkeimmäksi ohjeeksi. Juuri näin on tehnyt kansainvälisen voimainmittelyn suurmahti Saksa ja säilyttänyt sillä tavoin vastustuskykynsä ja maailman ihailun. Virkamies-tutkinnot olisi perusteellisesti uudistettava. Ennen kaikkea tarvitaan taloudellisesti ja sosiaalisesti koulutettuja virkamiehiä. Pelkkä juridinen sivistys ei riitä. (6)

Kansantaloudellisessa yhdistyksessä valtiotieteelliset opinnot olivat useasti esillä muutoinkin kuin Harmajan alustuksissa. Esimerkiksi keväällä 1919 esitelmän piti Y.O. Ruutu (vuodesta 1927 alkaen: Ruutu). Esitelmässään Ruutu hahmotteli valtiotieteellisiä yliopistopintoja, jotka täyttäisivät yhtä aikaa kaksi tavoitetta: kasvattaisivat toisaalta kykeneviä virkamiehiä käytännön työhön ja toisaalta tiedemiehiä valtiotieteitten edelleen kehittämiseen. Vasta itsenäistyneessä maassa valtiotieteellisellä opetuksella on erityinen merkitys, mutta

vaatimattomissa oloissa tutkintojen määrä olisi rajoitettava kolmeen: juridiseen tutkintoon, taloustieteelliseen tutkintoon sekä diplomaatin tutkintoon.

Virkamieskoulutuksen näkökulmasta erityisen mielenkiintoinen on Ruudun hahmottelema diplomaattitutkinto. Suomen ulkoasian hallintoa juuri noihin aikoihin luotaessa tällaisen koulutuksen suunnitteluun oli mitä akuutein tarve ja tilanne. Ruudun suunnitteleman diplomaattitutkinnon perusajatuksena oli, että nykyajan diplomaateilta vaaditaan ennen kaikkea poliittisia tietoja. Yksinomaan juridiset tiedot eivät ulkohallinnon virkamiehelle voi mitenkään olla riittävät. (7)

Ammatillisten ja tieteellisten yhteisöjen toimintaa, valtiovallan säästämisyrityksiä ja poliittista lehtikirjoittelua

Tukea virkamieskoulutuksen uudistamiseen yritti antaa myös virkamiesten omien ammattiyhdistysten yhteenliittymä, Suomen Virkamiesyhdistysten Keskusliitto. Ensimmäinen maailmansota toi mukanaan valtaisan inflaation. Virkamiespalkkojen reaaliarvo laski murtoosaan entisestään eikä itsenäistyneessä maassa eduskunta, jossa työläis- ja talonpoikaisaineksilla oli enemmistö ollut suostuvainen huomattaviin palkankorotuksiin. Virkamiespalkkojen järjestely haluttiin kyteä tuntuvaan virkamiesten lukumäärän vähentämiseen ja työtehon lisäämiseen. Tilanne pakotti myös valkokaulusvirkamiehet järjestäytymään ammatillisesti. Edunvalvonnan ohella Virkamiesyhdistysten Keskusliitto (vuodesta 1942 alkaen: Virkamiesliitto) halusi olla myös sivistysjärjestö ja näki muutoinkin edulliseksi omistaa huomiota myös virkamiestyön tehokkuuden ja virkamieskoulutuksen kysymyksille. Otaksuttiin, että näin vietäisiin pohjaa sellaisilta usein esitetyiltä väitteiltä, joiden mukaan virkamiehet kyllä ovat kiinnostuneita palkastaan mutta eivät työtehostaan. Varsin virkamieskielteisiä näkemyksiä levittivät erityisesti maalaisliiton ja vasemmiston lehdet.

Edellä on jo todettu Kansantaloudellinen Yhdistys tärkeäksi virkamiesasioiden pohtijaksi. Merkittävä virkamiesten keskusteluyhteisö oli myös v. 1918 perustettu Pohjoismaiden Hallinnollinen Liitto, jonka jäseneksi Suomi kutsuttiin v. 1922. Mukanaolo tässä etupäässä hallintojuristien yhteisöksi muodostuneessa organisaatiossa piti suomalaiset hyvin ajan tasalla, mitä naapurimaiden virkamiesolojen tuntemukseen tulee. Virkamieskasvatuksen erityismerkityksestä suomalaiselle kertoo se, että kun liiton yleiskokous vuonna 1929 pidettiin ensimmäisen kerran Suomessa ja kaikkien

pohjoismaiden virkamiesliitot järjestivät samaan yhteyteen oman neuvottelukokouksensa, oli suunniteltu, että suomalainen alustus koskisi nimenomaan virkamieskasvatusta. Pätevää esitelmöitsijää ei kuitenkaan määrääjassa pystytty hankkimaan ja alustus jäi pitämättä.

Pohjoismaiden Hallinnollisen Liiton koontumisissa virkamieskoulutuksen käsittely yleistyi 1930-luvun alusta. Esitelmissä alettiin yhä useammin kysyä, eikö virassa toimiville olisi syytä ryhtyä järjestämään täydentävää opetusta.

Pahasti politisoituneen virkamieskysymyksen yhä odottaessa ratkaisuaan Suomen hallitukset yrittivät voittaa aikaa ja päästä asiassa eteenpäin teettämällä aika ajoin komiteamietintöinä suunnitelmia menojen säästämistä ja virastotyön yksinkertaistuttamisesta. Tähän sarjaan kuuluu m.m. se, että esittelijäneuvos J.T. Hyvönen sai keväällä 1928 J.E. Sunilan maalaisliittolaiselta ministeriöltä tehtäväksi tutkia, miten virastotyö voitaisiin saada tehokkaammaksi. Maalaisliittolaisen juristin kirjoittamaksi J.T. Hyvösen mietintö on yllätys. Virasto- ja virkamiesoloja tarkastellaan ymmärtävästi ja asiallista sopua tavoitellen, eikä kirjoittaja ole työlleen saanut virvoitteita ensisijaisesti Saksasta vaan Englannista.

Hyvönen moittii suomalaista tapaa kunnioittaa tutkintoja ylenmääräisesti: ”Tavataanpa niinkin yksinkertaisessa työssä kuin lippujen, yksinpä yhden lippulajin, makuuvaununlippujen, myyjinä täysissä voimissa olevia nuoria opiskelleita miehiä.” (8) Tutkintojen sijasta tulisi käytännön toimissa menestymiselle antaa enemmän arvoa. Hyvönenkin arvostelee juristien ylivaltaa ja suomalaisen hallintojärjestelmän kaksitasoisuutta. Keskusvirastot edustavat meillä varsinaista asiantuntemusta, ministeriössä taas virkamiehet, joiden tehtävänä on ratkaisun valmistelu, ovat yleensä lakimieskasvatuksen saaneita. Heidän pääasiallisena tehtävänä on asian ratkaiseminen keskusviraston lausunnon mukaisesti. Siten ministeriöiden lakimiesten työ on useimmissa tapauksissa tavallaan kirjurin työtä, jossa asialliseen sisältöön syventyminen on enemmän tai vähemmän vierasta, varsinkin kun tiedot ja usein vielä harrastuskin kysymyksessä olevilla ammattialoilla kokonaan saattavat puuttua. Huomattava työn säästö saavutettaisiin sillä, että virastoissa toimivat ammattimiehet itse pystyisivät laatimaan tarpeelliset lausunnot, kirjeet ja muut toimuskirjat, Hyvönen katsoi. Selkeää virkamieskoulutuksen uudistusohjelmaa mietintöön ei kuitenkaan sisälly.

Väittäely virkamiesoloista ja virkamiespätevyydestä käytiin myös huomattavasti runsaslevikkisemmissä lehdissä kuin Lakimies, Yhteiskuntataloudellinen Aikakauskirja tai Virkamieslehti. Poliittista virkamieskysymystä käsit-

telivät myös sanomalehdet: porvarilehdet yleensä ymmärtäväisesti, vasemmiston ja maalaisliiton lehdet erittäin kielteisesti. Poliittisessa debatissa esitettävä julkinen arvostelu jää helposti ylimalkaiseksi. Näin kävi paljolti myös virastouudistuksista kirjoiteltaessa. Opetusministeriön kansliapäällikkö, esittelijäneuvos Yrjö Loimaranta, joka virkamiesliikkeen johtohenkilönä osallistui moniin virkamieskysymystä selvitelleisiin komiteoihin ja lautakuntiin, ei varmaankaan ollut kovin väärässä arvioidessaan vuonna 1929 runsaan lehtikirjoittelun antia. Loimaranta katsoi, että julkinen sana oli tarjonnut virasto-olojen uudistusten suunnitteluun vain kaksi kiintopistettä: ”naurettavan monimutkainen ja tylsästi suunniteltu virkakoneisto on yksinkertaistuttava ja virkamieskunta, tuo laiska, tuo typerä ja nautinnonhaluinen joukko on karsittava mahdollisimman vähälukaiseksi ja tämän jäännöksen on sitten muututtava työtehoiseksi, työiloiseksi kansanpalvelijain valijoukoksi.” (9)

Virkamiestutkintokomitea

Todella merkittävä yritys löytää ratkaisu vuosikymmeniä jatkuneeseen keskusteluun uuden aikaisen valtion virkamiehen oikeasta pätevyydestä ja virkakuntaa luovasta koulutuksesta oli 4.3.1937 asetettu komitea, joka sai tehtäväkseen selvittää, millainen peruskoulutus yliopistossa tulisi antaa hallintovirkamiehille ja kuinka hallintovirkamiesten täydennyskoulutuksesta olisi huolehdittava. Komitean puheenjohtajaksi valtioneuvosto kutsui korkeimman hallinto-oikeuden presidentin U.J. Castrénin sekä jäseniksi Helsingin yliopiston professorit K.R. Brotheruksen ja Kaarlo Kairan sekä Helsingin kaupunginjohtajan, ylipormestari Antti Tulenheimon. Sihteerinä työskenteli komitean työn alkuvaiheissa lainvalmistelukunnan nuorempi jäsen, lakitieteen tohtori Paavo Kastari. Talvisodan ajan työ oli keskeytyneenä. Mietintö valmistui, kun uutta sotaa oli käyty vajaa vuosi (KM 1942:4, luovutuskirje päivätty 22.5.1942).

Komitean työ oli tärkeä loppuvaihe siinä koko 1900-luvun alkupuolen mittaisessa uudistamispyrkimyksessä, jonka lopullisena tavoitteena oli kangastellut valtiotieteellisen tiedekunnan perustaminen Helsingin yliopistoon. Viime vaiheen virikkeenä komitean asettamiseen oli Suomen Virkamiesyhdistysten Keskusliiton aloitteesta muodostettu lukuisten järjestöjen yhteisryhmä. Keväällä 1936 valtioneuvostolle lähettämässään kirjelmässä työryhmä tarkasteli perusteellisesti virkamiesten peruskoulutuksen puutteita ja virkauranaikaisen täydennyskoulutuksen tarpeita. Työryhmä katsoi, että valtionhallinnon ulottaessa toimintansa yhä uusille aloille virkamiehet ovat joutuneet rat-

kaisemaan monia vaikeita ongelmia, joihin heidän ammattivalmistuksensa ja virkakokemuksensa ei enää tarjoa tarpeellista ohjausta. Taloudelliset ja yhteiskunnalliset kysymykset ovat virkamiesten lainopillisessa opinnoissa jääneet suhteellisen vähäisen käsittelyn varaan eivätkä virkamiehet myöhemminkään ole saaneet pätevää opastusta niiden tuntemiseen, työryhmä arvioi. Toisaalta taas valtiotieteellisiin ja teknillisiin oppiaineisiin tutustuneet virkamiehet eivät ole saaneet riittävästi opastusta lainopin eivätkä hallinto-opin alalla. Näistä syistä olisi tarpeen hallintovirkamiesten ammattipätevyyden tehostaminen ja virkamiesten jatkokoulutuksen avulla olisi täytettävä niitä aukkoja, joita heidän ammattivalmistukseensa oli jäänyt.

Castrénin komitea on valtion virkamieskasvatuksen historiassa siinä määrin merkittävä, että se ansaitsisi sijan omana tutkimuskohteena. Komiteamietintö sisältää viisi säädösluonnosta, ehdotukset

1. asetukseksi Helsingin yliopistossa suoritettavista kanslia- ja hallintokandidaatin tutkinnoista
2. asetukseksi Helsingin yliopistossa suoritettavista valtiotieteen kandidaatin ja lisensiaatin tutkinnoista
3. asetukseksi hallintokandidaattien käytännön harjoittelusta
4. laiksi valtion hallintovirkamiesten jatkokoulutuksesta sekä
5. asetukseksi valtion hallintovirkamiesten jatkokoulutuksesta.

Helsingin yliopiston sisäisessä käsittelyssä ja myöhemmässä toteutuksessa useat ehdotukset saivat toisenlaisen sisällön kuin oppinut komitea oli tarkoittanut. Erityisen mielenkiintoista on joka tapauksessa havaita, että valtiotieteellisen tiedekunnan perustamiseen johtivat ensi sijassa ulkoiset syyt eli valtion virkamieskoulutuksen tarpeet, eivät samassa määrin tieteensisäiset kehitysilmiot. Tarvittiin virkamiehiä, joilla olisi tietoa yhteiskunnan reaalisesta rakenteesta ja toiminnasta. Oma merkityksensä epäilemättä uuden tiedekunnan synnyn ajoituksessa on myös uuden suursodan luomalla tilanteella: kansallista eheytymistä haluttiin edelleen tukea yhteiskunnallista opetusta tehostamalla.

Valtiotieteellisiä tutkintoja oli tosin voitu suorittaa jo 1920-luvulta alkaen Åbo Akademiassa, mutta valmistuneiden määrä oli niin vähäinen, ettei näillä tutkinnoilla sen enempää kuin Kansalaiskorkeakoulussa alkuun saaneen Yhteiskunnallisen korkeakoulunkaan opetuksella ollut sanottavaa merkitystä virkamiesten peruskoulutuksena.

Odotettua vähäisemmäksi jäi myös kilpailu-arvoltaan suhteessa ”oikeaan” juridiseen koulutukseen Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan uutuuks, valtiotieteellinen virkatutkinto, eräänlainen Castrénin komitean suunnitteleminen kanslia- ja hallintokandidaatin tutkintojen käytännöllinen toteutuma. Elinkelpoiseksi ei osoittautunut tutkinnon myöhempiäkään versio, hallinto-opin kandidaatin tutkinto.

Virastotyön keskitetyn järjeistämisen alku

Sota-aikaan ajoittuu myös valtion keskitetyn rationalisointielimen, virastoasiain valtuutetun toimiston, perustaminen. Myös tämän organisaation syntyyn virkamiesten omalla ammattiliitolla, Virkamiesyhdistysten Keskusliitolla, on ollut paljon vaikutusta. Ensimmäinen virastoasiain valtuutettu, lakitieteen tohtori Urho K. Kekkonen, sai kyllä lyhyen toimikautensa aikana jo keskitetyn koulutuksen jalkeille, mutta toiminta oli toisenlaista kuin miksi Castrénin komiteassa virkamiesten jatkokoulutusta (nykykäsittein: täydennyskoulutusta) oli kaavailtu.

Kekkoselle oli tärkeää saada rationalisointityö virastoissa alkuun. Siksi nopeasti suunnitelluin konntorirationalisoinnin kurssien ryhdyttiin kouluttamaan työntutkijoita. Kun tavoitteena olivat pikaisesti realisoituvat säästöt sotatouuden hyväksi, on varsin ymmärettävää, että ensimmäisen virastovaltuutetun työllä ei juuri ollut kantaaottavaa tai ainakaan muuttavaa merkitystä suomalaisen hallintovirkamieskoulutuksen pitkässä kiistassa.

Juristien oma panos

Edellä on käynyt ilmi, että hallintovirkamieskoulutuksen pitkässä kiistassa monet aktiiviosallistujista olivat itse juristeja. Harmaja kylläkin oli talousmies, Vennola samoin, Ruutu valtio-oppinut ja Loimaranta teologi, mutta Paasikivi oli juristi, Serlachius samoin, filosofian tohtori Nevanlinnakin oli täydentänyt opintojaan juridisella tutkinnolla ja koko Castrénin komitea valtio-oppinutta Brotherusta lukuunottamatta koostui arvovaltaisista juristeista. Yksittäisinä ajattelijoina Castrénin komitean jäsenenä tässä kirjoituksessa esiintuodut juristit näyttävät olleen valistuneesti vaatimassa virkamieskoulutuksen laajentamista epäjuridiseen eli yhteiskunnallisen opetuksen suuntaan.

Mitä tapahtui tarkastelujakson (1905–1945) aikana Helsingin yliopiston lakimieskoulutukselle ja mitä tapahtui virkojen kelpoisuusehdoille?

Outoa on, että juridisten tutkintovaatimusten muuttumisessa ei näy johdonmukainen kehitys työtehtävien mukaiseen eriytymiseen. Tuo-

marinkoulutuksen ja hallintovirkamieskoulutuksen erottelu tehtiin kyllä jo viime vuosisadalla, mutta yhtenäistutkintoon palattiin vuonna 1922. Lainopillisessa tiedekunnassa oli 1920-luvulla vireillä suunnitelma opintojen uudistamisesta saksalaisen mallin mukaiseksi. Varsinaisen virkakelpoisuuden antava tutkinto olisi silloin suoritettu yliopisto-opintojen jälkeen hallinnon edustajista koostuvalle tutkijalautakunnalle. Tämä suunnitelman osa ei toteutunut. Samoihin aikoihin, kun Castrénin komitea kirjoitti mietintöään, työskenteli myös tiedekunnan asettama ryhmä opintouudistusta valmistellen. Tuloksena oli vain vähäisiä muutoksia. Yleistäen voidaan siten sanoa, että virkamieskoulutuksen sisältöä koskevan kiistan näkökulmasta Helsingin yliopiston oikeudelliset opinnot ja tutkinnot eivät tarkasteluajanjaksona juurikaan muuntuneet enemmän yhteiskunnallisia aineksia sisältäviksi.

Yllättävä aluevaltaus sen sijaan tapahtui säädöskeinoin eli asetuksen muutoksella. Valtioneuvoston ohjesääntöön ilmaantuu keväällä 1936 uusi pykälä, jolla säädetään, että kelpoisuusehtona vaaditaan ”esittelijäneuvokselta sekä vanhemmalta ja nuoremmalta hallitussihiteeriltä ylempi oikeustutkinto tai aikaisempi oikeus- tai ylempi hallintotutkinto sekä hyvä perehtyneisyys virastotoimiin” (asetuskokoelma 175/1936, 18 a §). Näin synnytetttiin juridisen tutkinnon suorittaneille monopoli tärkeisiin valtioneuvoston esittelijän virkoihin. Erityisen merkille pantavaa on, että tämä ”kaappaus” tehtiin aikana, jolloin usean vuosikymmenen keskustelun jälkeen uuden, monipuolisemman ja enemmän yhteiskunnallisia aineksia sisältävän virkamiestutkinnon komiteamuutoksen valmistelu on lähellä alkuaan. Tiedossa ei ole, perustuiko kelpoisuusehtojen juristeja suosiva uusi muotoilu valtioneuvoston lakimiesten yhteistoimintaan vai oliko kysymyksessä valtioneuvoston kanslian juristiesittelijän oma hätävarjelun lioittelun omainen toimenpide.

Edellä esitetyn perusteella on ainakin alustava johtopäätös, että tarkastelujakson aikana juristit hallinnon virkojen tavoittelijoina eivät pyri ensisijassa uudistamaan omaa pätevyytään muuttuneitten olosuhteiden mukaisesti, vaan varmistavat asemiaan estämällä kelpoisuusehdoin muun tutkinnon suorittaneilta ainakin pääsyn tiettyihin valtioneuvoston virkoihin.

Tarkastelua ja päätelmiä

Tarkastelujakson (1905–1945) aikana ne puolueet, joiden hallussa ei sanottavasti ollut tärkeitä virkapaikkoja (= maalaisliitto ja vasemmistopuolueet), pitivät hallintokoneistoa liian suljettuna ja tehottomana ja näkivät sulkemi-

sen keinoiksi myös koulutusta koskevat väärät vaatimukset. Ne puolueet, joiden hallussa oli pääosa ylemmistä viroista (= kokoomus, edistyspuolue, ruotsalaiset), väittivät, että olemassa olevaa tilannetta perustele ennen kaikkea maan etu: nykyaikainen valtio ei tule toimeen ilman pätevää virkamieskuntaa. Näissä piireissä oltiin kyllä valmiita monipuolistamaan mutta ei heikentämään virkakunnan muodollista pätevyyttä.

Virkamieskunnan omassa piirissä käytiin vilkasta ja rikkain asiaperustein tuettua keskustelua uudenlaisten, lähinnä taloudellis-yhteiskunnallisten virkatutkintojen tarpeesta. Virkamiesten oma ammattijärjestö harrasti tätä paitsi asiallisista, myös taktisista syistä: järjestön näkemykselle haluttiin myönteistä julkisuutta. Yleisesti Suomen Virkamiesyhdistysten Keskusliiton koulutusasioissa ajama linja kuitenkin on selvästi teknis-funktionaalisen koulutusteorian mukainen: työt ovat muuttuneet ja muuttuvat jatkuvasti, siksi koulutuksen on myös mukauduttava uusiin tarpeisiin. Selvästi eksklusiivisuusteorian mukainen poissulkeva toimenpide on valtioneuvoston esittelevää virkakuntaa koskenut, v. 1936 toteutettu kelpoisuusehtojen muutos, jolla oikeudellisen tutkinnon suorittaneille taattiin tiettyihin valtioneuvoston virkoihin yksinoikeus.

Ehdottomasti merkittävin käytännön aikaansaannos tarkastelujakson aikana oli Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan perustaminen. Myöhemmin oli kyllä osoittautuva, ettei niin ratkaistu hallintovirkamieskoulutuksen perusongelmaa. Pitkä kiista oli saava jatkoa.

Viitteet

1. Nevanlinna 1907, 16–17.
2. Ks. esim. Tuomisto 1986, 54–63 tai Parjanen 1988, 1–3.
3. Paasikivi 1905 a ja b.
4. Nevanlinna 1907.
5. Harmaja 1908.
6. Vennola 1918.
7. Ruutu 1919.

8. Hyvönen 1928, 54.

9. Loimaranta 1929.

Lähteitä ja kirjallisuutta

Harmaja, Leo 1908, Saksan valtiotieteellisistä jatkokursseista. Yhteiskunta-taloudellinen Aikakauskirja 4, s. 299–306.

Hyvönen, J.T. 1928. Mietintö virasto- ja virkamiesoloista. (Valtioneuvoston toimeksiannosta kirjoittanut J.T. Hyvönen). Helsinki.

Komiteamietintö 1942:4. Hallintovirkamiesten valmistus ja jatkokoulutus. Helsinki.

Loimaranta, Yrjö 1929. Virastouudistuksista. Muutamia yleistäviä näkökohtia. Virkamiesten Aikakauskirja 4, s. 83–86.

Nevanlinna, Ernst 1907. Virkamiesolomme. Millaiset ne ovat ja millaiset niiden pitäisi olla. Päivänkysymyksiä I. Helsinki.

Paasikivi, Juho Kusti (nimimerkki J.K.P.) 1905a. Väittelyä virkamiehistömme virkakuntoisuudesta. Lakimies 3/1905, s. 55–62.

Paasikivi, Juho Kusti 1905b. Ylimääräisistä virkamiehistä ja virkamiehistömme asiantuntemuksesta. Lakimies 3, s. 139–148.

Parjanen, Matti 1988. Eksklusiivisuus aikuisopiskelussa. Teoksessa Panhelainen, Mauri (toim.) Akateemiset korkeakoulutuksessa ja työelämässä. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitoksen julkaisusarja B. Teoriaa ja käytäntöä, s. 1–7. Jyväskylä.

Ruutu (Ruuth), Yrjö (Y.O.) 1919. Valtiotieteellisistä opinnoista Suomessa. Yhteiskuntataloudellisia kirjoituksia 16. Helsinki.

Vennola, J.H. 1919. Yhteiskunta ja tieteellinen kasvatuksemme. Näkökohtia sosiaalisen sivistyksemme ja korkeakoulukysymyksemme kannalta. Helsinki.

Tuomisto, Jukka 1986. Teollisuuden koulutustehtävien kehittyminen. Tutkimus teollisuustyönantajien koulutustoiminnan ja kvalifikaatiointressien historiallisesta kehityksestä Suomessa. Acta Universitatis Tamperensis, ser A vol 209. Tampere.

Lehdet

Raataja 1907–1908.

Virkamiesten Aikakauskirja (Virkamieslehti) 1919–1945.

JO.E./89/PM.PTT/PKT. artikkeli 5.

AIKUISKASVATUS

The Finnish Journal of Adult Education

Vol. 9, 4/89

ISSN 0358-6197

Summary

Tarvainen, Paavo 1989. What to learn if not law? On the long and twisting road of the training of administrative government officials in Finland starting from the early 1900's. *Aikuiskasvatus* 9, 4.

— The article deals with the topic of training in work life and looks at the training of administrative government officials in the years 1905–1945. In a modern state, government officials should be active in the fulfilment of their office and not simply apply the current legislation. This being so, law studies on their own are not sufficient. This was the conclusion made when dealing with the issue of government officials already at the beginning of this century. The article examines these ideas, suggestions and measures taken to change the basic and further training of government officials in the direction of greater social content and current matters. Of the plans actually implemented, the most important one was the establishment in 1945 of the Faculty of Political Science at the University of Helsinki. This was largely due to the need to train government officials. But the old dispute concerning the training of administrative government officials remained unsolved.