

# Eettisten periaatteiden tarve kunnallishallinnossa

*Aimo Ryyänen*

## ABSTRACT

*The need for the Handbook of Good Practice in Public Ethics at Local Level*

The Steering Committee on Local and Regional Democracy of the Council of Europe has drawn up a handbook of good practice in public ethics at local level (2003). The Council of Europe recommends the formation of tripartite committees bringing together the government, the parliament and the associations of local elected representatives to work together in devising the model codes of conduct. Central and local authorities should select the practices that are relevant to their specific situation.

The Council of Europe has already drawn up in 1999 the European Code of conduct for local and regional elected representatives.

In Finland, the Association of Finnish Local and Regional Authorities published already ten years ago a compact handbook of ethics for the local self-government (*Hyvä kunnallinen hallintotapa*, 1993). Many of the rules of these guiding principles are now included in the new legislation (*The Local Government Act 1995*, the *Administration Law 2003*). But there is still a constant demand for discussion about the good governance at local level. The compliance with ethical rules by local elected representatives helps to strengthen links between elected representatives and citizens, as well as public confidence in local institutions.

*Keywords: Ethical rules, local self-government*

## 1. MUOTITRENDI VAI VÄLTTÄMÄTTÖ- MYYS?

Taakse jääneellä 1990-luvulla katsotaan tapahtuneen merkittävän orientoitumisen etiikkaan, moraaliiin ja perusarvoihin. Sosiaaliset, poliittiset ja taloudelliset olosuhteet 1980-luvulla toivat mukanaan ns. postmodernin tiedenäkemysten esiinnousun ja edistivät arvoihin ja eettiseen kysymyksenasetteluun kohdistuvaa kiinnostusta tavalla, jota ei aiemmin ollut.<sup>1</sup> Konkreettisine syinä tälle esimerkiksi Sveitsissä pidetään muun ohella laajaa käsitystä arvojen muutoksesta, virkamiesaseman kumoamista, liiketaloudellisten Governance-mallien käyttöönottoa, ehkäiseviä korruption vastaisen taistelun keinoja ja uuden teknologian haasteita.<sup>2</sup>

Keskustelulla eettisistä periaatteista on näin ollen kansainväliset taustat. Sama koskee myös kunnallishallinnon eettisiä periaatteita.<sup>3</sup> Niinpä monet kunnissakin toimivat ammattiryhmät ovat viime vuosina laatineet omia sisäisiä eettisiä periaatteistojaan (esim. OAJ opettajille, Sosiaalilyöntekijäin liitto sosiaalilyöntekijöille ja SuPer lähihoitajille). Toisaalta on kysyttävä, onko havaittavissa olevassa eettisten kysymysten esilläpidossa kyseessä muotitrendi vai välttämättömyys.

Suomen tilannetta tarkasteltaessa on myös kysyttävä, miksi ja millaisia eettisiä periaatteita sitten tarvittaisiin. Meillähän kansainvälisten mittareiden mukaan on korruption määrä vähäisin vertailumaihin nähden.<sup>4</sup> Meillä on korkean koulutuksen ja moraaliiin omaava virkakunta. Toisaalta kunnallinen itsehallinto on maallikkohallintoa, jossa kunnan asukkaiden edustajat käyttävät ylintä valtaa. Tämän maallikkojen harjoittaman vallankäytön siirtyminen aiemmista yksittäisratkaisuisista (ja silloin usein yksilöön kohdistuvista) periaateratkaisuihin on yksi seikka, joka voidaan tulkita myös eettisten periaatteiden tarvetta

vähentäväksi ja näiden periaatteiden tarvetta virkakunnan suuntaan siirtäväksi. Ja toisaalta kunnan asema on lakiperusteinen, jolloin kunnan toimintaa määrittävien normien antaminen muussa järjestyksessä on rajoitettua.

Ennen näiden kysymysten lähempää tarkastelua on syytä tehdä katsaus siihen, millainen kunnallishallintoa koskevien eettisten periaatteiden antamistilanne tällä hetkellä on.

## 2. KESKUSTELU JA KÄYTÄNTÖ

Keskustelua kunnallishallinnon eettisten periaatteiden tarpeesta käytiin jo 1980-luvun loppupuolella.<sup>5</sup> Suomen Kaupunkiliiton piirissä ryhdyttiin laatimaan ensimmäisiä kunnallishallinnon eettisiä periaatteita 1990-luvun alussa. Tauskana tälle oli Espoon kaupungissa tapahtunut viranhaltijan käyttäytyminen, jossa oli hyödynnetty viranhaltijan virassaan saamia luottamuksellisia tietoja omaksi eduksi. Menettely ei tuolloin ollut lainvastaista, mutta eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi sen olevan vastoin hyvää virkamiesmoraalia.<sup>6</sup> Kaupunkiliiton kirjeessä Espoon kaupungille (14.8.1991) todettiin tarve kehittää käyttäytymissääntöjä vastaavankaltaisten tilanteiden varalle: ”Hyvän hallintotavan kehittämisen ja sisällön yksityiskohtaisempi erittely on meillä jäänyt liiaksi muodollisen juridiikan tulokinnan varaan.” Eettiset periaatteet ilmestyivät v. 1993 (Hyvä kunnallinen hallintotapa. Eettiset periaatteet käytännössä).

Periaatteiden valmistuminen osui vireillä olleen kuntalain valmistelun ja säätämisen yhteyteen. Monet periaatteista sisältyvätkin säädettyyn kuntalakiin (365/1995).<sup>7</sup> Myös uusi hallintolaki (434/2003) antaa aiempaa yksityiskohtaisemmat säännökset hyvästä hallintotavasta (kuten 2-luvun säännökset hyvän hallinnon perusteista). Tarvitaanko siis enää lainsäädäntöä täydentävää periaatteistoa - eettisiä periaatteita?

Hyvää kunnallista hallintotapaa koskevia, vuosikymmenen ikäisiä periaatteita ei ole uudistettu. Yhtenä syynä tälle on todettu se, että koska ”perustiedot eettisten normien asemasta ja merkityksestä ovat puutteellisia, ei nyt ole myöskään mahdollista ottaa kantaa siihen, tarvitaanko tällaisia kunnallishallintoa koskevia suosituksia täydentämään lainsäädäntöä”.<sup>8</sup>

Voidaan tietysti kysyä, onko sanotun kaltaisilla periaatteilla käyttöä viime vuosien hallinnon

kehittämisen valossa. Julkista hallintoa on nimitäin uudistettu senkaltaisain arvoihin, jotka näyttävät olevan ristiriidassa perinteisten hallinto-oikeuden periaatteiden kanssa. Kehittämistä leimanneen uuden julkisjohtamisen (New Public Management -ajattelun) taustalla on aiemmasta poikkeava suhtautuminen julkisen hallinnon tehtäviin ja funktioon, samoin kuin näkemys aiempaa rajallisemmasta ja tehokkaammin hoidetusta julkisesta toiminnasta. Hallintokulttuuria ovat muokanneet uudet tekijät, kuten tulosohjaus, organisaatiotekniikoiden väljentyminen ja valvonnan keveneminen. Toimivalle järjestelmälle on pyritty osoittamaan laajahko liikkuma-ala keinojen valinnassa. Muutokset ovat vaikuttaneet myös politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen, joka on erityisen herkkä kunnallisen itsehallinnon erityispiirre huomioon otettaessa.<sup>9</sup> Seuraavassa on syytä tarkastella asiaa myös tältä kannalta.

## 3. PERIAATTEIDEN TARVE

Keskeisenä havaintona voidaan todeta se seikka, että uuden julkisjohtamisen opit eivät voi sivuuttaa perinteisiä hallinto-oikeuden periaatteita.<sup>10</sup> Tätä ilmeisesti osuvasti esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessaan vuodelta 1994 toteama:

”Siirryttäessä valtion hallinnossa tulosjohtamiseen viran täyttämistä koskevia säännöksiä on väljennetty ja jätetty viranomaiselle entistä laajempi harkintavalta omien virkojensa täytössä. Oikeusasiamies totesi, että tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että viranomainen voi unohtaa hallinto-oikeudelliset perusperiaatteet. Päinvastoin, mitä laajempi harkintavalta viranomaisella on, sen keskeisemmiksi mainitut periaatteet hallinto-toiminnassa tulevat.”<sup>11</sup>

Sanottu koskee siis klassisia hallinto-oikeuden periaatteita (yhdenvertaisuus, objektiviteetti, tarkoitussidonnaisuus ja suhteellisuus). Mutta tarvitaanko vielä niitäkin pidemmälle menevää hyvän hallintotavan määrittelyä? Vastaukseni periaatteiden tarpeeseen on kyllä. Tällaisen kannan tueksi voi tietysti viitata jo Euroopan neuvoston piirissä v. 1999 hyväksytyyn suositukseen<sup>12</sup> samoin kuin nyt valmistuneeseen ”käsikirjaan”<sup>13</sup>.

Ennen näiden asiakirjojen arviointia suomalaisesta näkökulmasta nostan esille kaksi seikkaa, joissa yksityiskohtaisempien periaatteiden tarve on ilmeinen. Poliittisen järjestelmän ja virkakun-

nan välisten suhteiden perussääntö on selkeä: poliittiset päättäjät tekevät linja- ja periaatepäätökset kuntaa koskevissa ratkaisuissa viranhaltijoiden valmistelun perusteella. Virkakunta on alisteinen poliittiselle järjestelmälle. Tälle peruseriaateelle ovat riittävät säännökset jo perustuslain itsehallintosäännöksessä (121 §) ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (3-artiklan 2. kappale: "...niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä"). Sääntely on selkeä, mutta käytännössä suomalaisessa järjestelmässä sekava: poliittiset virkamiehet, viranhaltijat luottamushenkilöinä, viranhaltijat vaikuttamassa esim. kunnanhallituksissa omissa asioissaan jne. Voidaan tietysti katsoa, että tämänlaatuiset ongelmallisuudet on kuntalain säätäjä ratkaissut vaalikelpoisuussäännösten ja esteellisyyssäännösten muodossa. Ongelmakenttä poliittisen järjestelmän ja virkakunnan välisissä suhteissa ei kuitenkaan ole pelkästään tässä. Luonnollista on, ettei virkakunnan tule esimerkiksi sekaantua poliittisen järjestelmän valintamenettelyihin. Kuitenkin suomalaisessa todellisuudessa esimerkiksi suuren kaupungin kaupunginjohtaja voi poseerata valtakunnallisessa lehdessä yhden puolueen (vaikkakin omansa) kunnallisvaali-ilmoituksessa ehdokkaiden kanssa, tai suuren kaupungin johtava viranhaltija toimia johtavan luottamushenkilön vaali-avustajana.

On yhä asioita, joita ei säännellä tai kielletä lainsäädännössä, mutta jotka kuitenkin voivat olla sellaisia, että niitä ei ole pidettävä hyvän virkamiesmoraalin tai hallintotavan mukaisina.

Tälle näkemykselle antaa tukea myös se jatkuva kehitys, jossa kunnallinen päätöksenteko määrällisesti siirtyy poliittisen järjestelmän piiristä virkakunnan hoidettavaksi - eräällä tavalla vähemmän julkisuuden piiriin. Hallinnolle niin lainsäädännössä kuin poliittisten päättäjien taholta annettu laaja harkintavalta ei voi olla "vapaata harkintaa". Tähän virkatoimintaan kohdistuu yhä vähäisempi julkinen huomio, koska kaikista osallisuuspyrkimyksistä huolimatta kunnan asukkaiden yhä suurempi joukko on välinpitämätön niin vaali- kuin osallistumisoikeuksiensa suhteen. Kuntayhteisön oma sisäinen valvontajärjestelmä kuntalaisten kautta toteutuu siis entistä heikommin. Toisaalta valtion viranomaisten valvonta hallintokanteluiden ja kunnallisvalitusten kautta on sattumanvaraista.

Ehkä on hyväksyttäväkin historioitsijan käsitys, ettei pidä yrittää "tuputtaa" lisää demokra-

tia, vaan edustuksellisen demokratian toimintaa pitäisi supistaa keskeisiin asioihin - siis jatkaa 1990-luvun kehitystä kunnallishallinnossa. Mutta sillä on reunaehtonsa: "Ja virkamieskunnan oleukseen, traditioihin, kasvatukseen, käytökseen tulisi kohdistaa asiantuntevaa ja monipuolista analyysia - ja tarvittaessa: ei skandaaleja vaan systeemiin kohdistuvaa arvostelua."<sup>14</sup>

Kunnan palveluksessa on runsaasti ammattiryhmiä, jotka joutuvat tekemään yksilöä koskevia ratkaisuja tai toimenpiteitä: terveydenhoitohenkilöstö, sosiaalivirkailijat, opettajat jne. Eri ammatit ovat eri tavoin "herkkiä" eettisille ongelmille. Ammattiryhmän työllä voi olla suoranaisia eettisiä arvopäämääriä: esimerkiksi terveydenhuoltoammateissa toimivat pyrkivät edistämään ihmisten terveyttä. Työn eettiseen herkkyyteen vaikuttaa myös sen kohde: esimerkiksi ympäristöongelmien kärjistyminen on muuttanut yhteiskunnan arvoperustaa siinä määrin, että kaikki ihmisen elolliseen tai elottomaan elinympäristöön vaikuttava työ sisältää nyt työikäisen sukupolven aikana aiemmasta laadullisesti poikkeavan eettisen ulottuvuuden.<sup>15</sup>

#### 4. KANSAINVÄLISET EETTISET PERIAATTEET SUOMALAISESTA NÄKÖKULMASTA

Nyt valmistunut Euroopan neuvoston "käsikirja" ei luonnollisestikaan ole ensimmäinen tai ainoa vastaava. Esimerkiksi Euroopan oikeusasiamies on laatinut hyvän hallintotavan säännöstön, jonka Euroopan parlamentti on hyväksynyt (2001). Säännöstön keskeisenä tavoitteena on oikeusvaltion edistäminen ja kunnioituksen osoittaminen Euroopan kansalaisia kohtaan.<sup>16</sup>

Kunnan johtamisen alueelta esimerkkinä voidaan nostaa USA:ssa toimivan kansainvälisen kunnallisjohtajien liiton (The International City/County Management Association, ICMA) v. 1972 (uudistettu v. 2000) laatimat periaatteet ammatijohdajien toiminnalle.<sup>17</sup> Periaatteissa edellytetään muun ohella, että johtajan tulee omistautua tehokkaan ja kansanvaltaisen paikallishallinnon toteuttamiseen kunnioittamalla vaaleilla valittuja toimijoita ja näkemällä, että ammatillinen yleisjohto on keskeisessä asemassa kyseisen tavoitteen (kansanvaltaisen paikallishallinnon) saavuttamiseksi. On hyväksyttävä, että paikallishallinnon päätarkoitus on joka hetki palvelella

parhaimmalla tavalla koko väestön etua. Periaatetta selvennetään konkreettisesti mm. suosituksella kahden vuoden minimipalveluajasta kussakin tehtävässä. Periaatteen mukaan on hyväksyttävä se, että vaaleilla valitut asukkaiden edustajat ovat oikeutettuja saamaan kunnian paikallishallinnon politiikan aikaansaannoksista. Periaatteissa edellytetään myös vältettäväksi kaikkea sellaista poliittista toimintaa, joka heikentää julkista luottamusta ammattijohtajiin. Tätä selvennetään mm. kiellolla osallistua aktiivisesti vaalikampanjointiin ehdokkaiden puolesta tai heitä vastaan, niin valtuuston kuin pormestarin vaaleissa.

Euroopan neuvoston kunta- ja aluekongressin v. 1999 hyväksymä käyttäytymissäännöstö<sup>18</sup> kuntien ja alueiden luottamushenkilöille nostaa mielenkiintoisella tavalla esille asioita, jotka ovat tuttuja suomalaisellekin hallinnolle ja joita pidetään jopa itsestään selvinä ja huomioon otettuina, mutta jotka eivät sellaisia välttämättä ole. Periaatteiden lähtökohtana on toteamus siitä, että luottamushenkilöt hoitavat tointaan lainsäädännön antamissa reunaehdoissa ja valitsijoitaan saamansa mandaatin perusteella, ja että he ovat vastuullisia kaikille kunnan tai alueen asukkaille, myös niille, jotka eivät ole heitä valinneet. Käyttäytymissäännösten tarkoituksena on lisätä luottamusta kuntien ja alueiden sekä asukkaiden välillä.

Monet periaatteista ovat itsestäänselvyksiä, kuten vaatimus oman edun tavoittelun asemesta edistää yleistä etua. Huomiota ansaitsevat kuitenkin monet käyttäytymistä koskevat ohjeet. Ehdokkaan vaalikampanjan tarkoituksena on hänen poliittisen ohjelmansa levittäminen ja selvittäminen. Ehdokkaan on vältettävä äänistä kilpailua muilla kuin argumentaation ja vakuuttamisen keinoin, ei loukkaamalla muita ehdokkaita, väkivallalla tai uhkaamalla tai etuja lupaamalla. Luottamushenkilön on vältettävä sellaisten tehtävien, mandaattien, ammattien tai velvoitteiden hoitamista, jotka edellyttävät hänen luottamuselimensä kontrollia tai joiden kontrolli hänen tehtäviinsä edustajana kuuluu. Luottamustointaan hoitaessaan hänen on vältettävä toimenpiteitä, joilla on hänelle henkilökohtaista ammatillista etua hänen toimikautensa päätyttyä. Luottamushenkilö sitoutuu valitessaan hallintohenkilöstöä välttämään sellaisia valintoja, jotka eivät perustu ansioituneisuuden ja ammatillisen kompetenssin hyväksymiseen. Henkilöstön rekrytoinnissa ja

ylentämisessä on kaiken päätöksenteon oltava objektiivista, perusteltua ja asianmukaista.

Käyttäytymissäännöstö on Suomessa suhteellisen tuntematon. Suurilla kansainvälisillä kielillä siitä on laadittu painetut folderityyppiset julkaisut. Suomessa Kuntaliitto julkaisi käännöksen säännöstöstä kesällä 2002 kotisivuillaan.

Euroopan neuvosto on hyväksynyt myös viranhaltijoita koskevan käyttäytymissäännösten.<sup>19</sup>

Euroopan neuvoston v. 2003 valmistunut "käsikirja" kunnallishallinnon eettisistä periaatteista on varsin yksityiskohtainen. Tarkoituksena on, että vuonna 2004 toteutetaan Roomassa pyöreän pöydän kokous, jossa kyseisiä periaatteita käsitellään. Euroopan neuvoston kunta- ja alue-demokratian johtokomitean aloitteesta käsikirjaa levitetään myös jäsenvaltioihin.

Käsitellessään käsikirjaa 10. täysistunnonssa toukokuussa 2003 neuvoston kunta- ja aluekongressi totesi<sup>20</sup>, että eettisten periaatteiden noudattaminen kunnallisten luottamushenkilöiden työssä edistää luottamushenkilöiden ja kansalaisten välisten suhteiden lujittumista ja vahvistaa luottamusta kunnallisiin instituutioihin. Käsikirja tarjoaa kongressin mielestä erittäin täydellisen luettelon hyvän käytännön mahdollisuuksista. Se myös hyväksyy käsikirjan lähtökohtana olevan periaatteen julkisen hallinnon eri tasojen roolien ja toimintojen mahdollisimman täsmällisestä määrittelystä. Yksityiskohtana voi mainita myös sen, että kunta- ja aluekongressi korostaa valtuutetun oikeudellisen aseman riittävyyttä. Ennen kuin valtion keskushallinnon taholta kohdistetaan häneen mitään sanktioita, on hänellä oltava asiassa oikeus suulliseen tai hallinto-oikeudelliseen käsittelyyn.

Edellä olevista periaatteistoista on tässä yhteydessä mahdollista vain yleisluonteinen kommentointi. Ensimmäiseksi on jälleen uudistettava näkemys kuntien toiminnan lakiperusteisuudesta. On myös havaittava kulttuuriset erot. Esimerkiksi USA:ssa tyypillinen eettisten seikkojen painottaminen julkisissa tehtävissä on selitettävissä historiallisilla syillä. Myös ero mannereurooppalaiseen oikeustraditioon selittää tätä. Saksalais-sveitsiläinen hallinto-oikeus on vahvasti abstraktisysteemaattisella. Sitä vastoin amerikkalaiset eettiset periaatteet heijastavat kasuistisella detaljiharrastuksellaan yksittäistapauksiin orientoitunutta common law -järjestelmää. Niinpä esimerkiksi hallinnon etiikkatoimiston (United States Office of Government Ethics, OGE) ohjeissa

säännellään yli 20 sivulla pikkutarkasti siitä, millaisia lahjoja saadaan vastaanottaa ja millaisia ei (kuten esimerkiksi mikä ei ole lahjan käsitteen mukaista: "Modest items of food and refreshment, such as soft drinks, coffee and donuts, offered other than as part of a meal", § 2635.203, lit. B, nro 1).

Mannereurooppalaisessa perustuslaillisessa valtiossa oikeuden ja eettisten periaatteiden välinen suhde on ongelmallinen. On tietysti alueita, joilla oikeus ja etiikka ovat päällekkäisiä. Yhden esimerkin muodostavat perusopetuksen tavoitteet. Perusopetuslain (628/1998) 2 §:n mukaan opetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Nuori kansalainen "oppi" näin sellaisia perusarvoja kuin ihmisarvo, suvaitsevaisuus, ympäristönsuojelu, yhteisöllisyys ja voi omaksua ne aikuisuutta varten. Mutta oikeus ja etiikka ovat vain osa-alueilla identtisiä. Muilla alueilla ne ovat erillisiä, ja juuri tämä erillisuus tekee perustuslaillisesta valtiosta vapauden ja demokratian sekä markkinatalouden ja pluralismin valtiomuodon.<sup>21</sup>

Mutta on uusia alueita, joille etiikan postulaatit työntyvät sillä tavoin, että perustuslaillisen valtion on identifioiduttava niiden kanssa: erityisesti ympäristönsuojelu on sellainen. Klassiset eettiset periaatteet tyytyivät nykyisyyteen, uudet hahmotelmat sen sijaan keskittyvät myös sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden kysymyksiin.

## 5. LAINSÄÄDÄNTÖ, EETTISET PERIAATTEET VAI OMA HARKINTA?

Etiikka kuvailee ja selvittää tieteellisesti ja tietoisesti tulkiten ja vastakohtat selvittäen sitä, mikä on hyvää, oikeaa ja hyväksyttävää ja mikä toisaalta huonoa, väärää ja moitittavaa. Eettisten arvojen mukainen toiminta pyrkii sosiaalisen, teknisen, taloudellisen ja poliittisen toiminnan sekä yksilön ja ihmiskunnan parhaaksi.<sup>22</sup>

Hallinnon toimintaympäristö ja muuttunut hallintoajattelu ovat seikkoja, joiden vaikutuksia eettisten periaatteiden tarpeen suhteen ei meillä juuri ole arvioitu. Hallinto on kokenut 1990-luvulta kulttuurinmuutoksen, jota kuvaavat sellaiset perinteisen hallinto-oikeuden ulkopuolelta tulevat termit kuin New Public Management (NPM) ja sittemmin New Governance tai Good Governance. Ne

eivät ole mitään oikeudellisia käsittekokonaisuuksia, mutta silti hallinnon toimintaperiaatteiksi otettuja. Osaltaan niillä on pyritty vastaamaan siihen haasteeseen, jonka perinteinen hallinto on kohdannut eriytyneen valtioyhteisön muodossa, ja jonka eri osissa noudatetaan erilaisia arvoja ja periaatteita.<sup>23</sup> Kunnallishallinnossa tämä eriytyminen on ollut erityisen selkeästi havaittavissa: perinteisestä byrokratiaperusteisesta hallintojärjestelmästä on tapahtunut siirtyminen kohti itseohjautuvien toimintayksiköiden muodostamaa uutta kokonaisuutta, josta on yleisesti ryhdytty käyttämään käsitettä kuntakonserni. Byrokratian hierarkiat ja sektorijaot sekä ylhäältä alas etenevä johtaminen ovat asteittain paljolti korvautuneet tapauskohtaisilla yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteilla. Kuntaorganisaation ulkopuolisista toimijoista on tullut kunnan toimijoiden yhteistyökumppaneita.<sup>24</sup>

Ulkoiset muutokset ovat tuoneet hallinnossa toimiville myös uusia toimintatapoja koskevia vaatimuksia: tehokkuuden, asiakastytyväisyyden edistämisen, "Total Quality Managementin" ja tuotannon optimoinnin, muiden ohella. Ari Salmisen tutkimuksessa eettisinä arvoina ovat nousseet esille julkinen palvelu, asiantuntevuus, oikeudenmukaisuus sekä taloudellisuus ja kustannustietoisuus. Kyseiset arvot leimaavat uudistuvan virkamiesetiikan vaatimuksia. Monet eettiset valinnat yhdistyvät julkisen palvelun ideaan.<sup>25</sup>

Samalla perinteinen yhteiseen hyvään ja yleisen edun tavoitteluun suuntautunut toimintamaksiimi on menettänyt merkitystään.<sup>26</sup> Uudet toimintaperiaatteet ovat täysin hyväksyttäviä, mutta niiden suhde perinteisiin virkatoiminnan vaatimuksiin on selvittämättä. Mihin asetetaan esimerkiksi raja yhteishyvään suuntautumisen ja asiakastytyväisyyden kesken?

Kunnallishallinnon kannalta ehkä keskeisin perusongelma liittyy NPM-ajattelun mukanaan tuoman yritysideoogian (kunnallishallinnossa sen ilmenemänä liikekirjanpito, tulosten arviointi, konserniajattelu, yhtiöittäminen) ja kansanvallan väliin suhteeseen. Näiden kahden eri suuntaan vievän tekijän vastakkaisuus näkyy selkeästi, kun esitetään kysymys: mihin "yritys kaupunki", jossa hallitsisi vain raha, ylipäänsä tarvitsee enää puoleita, ohjelmia ja edustustoa eli valtuustoa?<sup>27</sup>

Kunnan oman organisaation toimintaperiaatteet saavat avautuneen yhteistoiminnallisen hallintotavan myötä väistämättä ulkoisia vaikutteita ja nostavat esille peruskysymyksen, kenen toimin-

taperiaatteet kulloinkin ovat voimassa. On tietysti selvää ja hyväksyttävää, että ammattieettiset vaatimukset voivat muuttua ajan myötä, vaikka perusarvot pysyisivätkin muuttumattomina.<sup>28</sup> Siksi keskustelun jatkaminen eettisistä kysymyksistä on tärkeää, sillä valmiita lopullisia vastauksia kaikkiin ongelmiin ei ole.

Lainsäädännön ja eettisten periaatteiden välinen suhde säilyy ongelmallisena. Julkisen toiminnan perustan muodostaa hallinnon lainalaisuuden vaatimus. Mutta miten laajasti etiikan pitää ja saa olla suunnannäyttäjänä hallinnolle? Oikeusnormit eivät ole samalla moraalisia normeja, mutta edellyttävät sellaisten olemassaoloa sitovuutensa edellytyksenä. Oikeuden ja moraalien keskinäistä suhdetta voisi luonnehtia sanomalla, että oikeus lepää moraalisaäntöjen varassa, mutta moraalien sanoma ulottuu laajemmalle, oikeastaan kaikkiin mahdollisiin käyttäytymisvalintoihin, joita julkisia tehtäviä hoidettaessa tunnustetaan tehtäväksi.<sup>29</sup> Tosiasia, että oikeusnormeja noudatetaan, ei johdu pelkästään pelosta sanktioita kohtaan. Syynä on merkittävältä osin se, että oikeusnormit heijastavat moraalisia arvoja ja niitä pidetään oikeina. Oikeus on kuvattavissa lain säännöksiin "jäädetytysi" yleiseksi yhteiskuntamoraaliksi.<sup>30</sup>

Toisaalta lainsäädäntö on aina tietyllä tavalla jäljessä, kuten edellä mainittu Espoon maanostotapaus osoittaa. Lainsäädäntö ei ehkä vielä kiellä jotain uutta tai uudenlaista toimintaa, mutta sitä voidaan silti pitää moitittavana. Samoin on nähtävissä, että hallinnon oikeudellisessa sääntelyssä jatkuu väljien ja joustavien oikeusnormien, yleisklausuulien ja harkintaviittausten lisääntyvä käyttäminen - syyt, jotka yhtäältä olivat nostamassa esiin eettisten periaatteiden tarvetta jo 1980-luvun lopulta.<sup>31</sup> Kunnallisen toiminnan kannalta huomionarvoisia esimerkkejä ovat luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden käyttäytymiselle laissa annetut yleisluontoiset määräykset. Kuntalain 32.2 §:n mukaan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Viranhaltijoita koskeva vastaavankaltainen käyttäytymissäännös sisältyy viranhaltijan asemasta annetun lain (304/2003) 17.2 §:ään. On selvää, että tämänkaltaisten joustavien oikeusnormien sisällöstä ja soveltamisesta on tarpeen käydä keskustelua, jolla ohjataan käytäntöä.

Lait eivät voi kattaa koko inhimillisen käyttäytymisen kirjoa, eikä tätä viranomaistoiminnan osalta kykene sääntelemään uusi hallintolakikaan

<sup>32</sup>. Siksi osan oikeustajusta on aina levättävä yleisten moraalikäsitteiden varassa. Ongelma tietysti on näiden käsitteiden erilaisuudessa ja tulkinnallisuudessa. Esimerkiksi vaatimus perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä lakien tulkinnasta korostaa perus- ja ihmisoikeuksien tunnollista noudattamista ja samalla myös eettisesti oikeaa menettelyä.<sup>33</sup>

Jos etiikka ymmärretään tietoisena refleksinä hallinnon edessä oleviin arvoratkaisuihin, voidaan tätä merkittävästi edesauttaa laatimalla avuksi eettisiä periaatteita sisältäviä "käsikirjoja". Ennen muuta sellaisilla aloilla, joissa uudet teknologiat nostavat esiin sellaisia eettisiä periaatekysymyksiä, joihin vastaaminen edellyttää erityistietämystä, niistä on hyötyä. Mutta päätösvaltaa itseään ei voida delegoida näiden periaatteiden laatijoille (kuten eettisille toimikunnille), vaan sen on pysyttävä hallinnon ja politiikan päätöksentekijöillä itsellään.<sup>34</sup>

Toisaalta on syytä varoittaa periaatteiden kaikkivoipaisuuteen tuudittautumisesta. Oikeustutkimuksen ja etiikan intressissä on jatkuvasti pyrkä myös paitsi osoittamaan tämän käsitteparin - oikeuden ja etiikan - väliset yhteydet, myös erottamaan käsitteet selkeästi. Moraali ei saa tulla oikeudellistumisen kohteeksi. Moraalisesti oikean käyttäytymisen on oltava sisäisen pyrkimyksen tulos eikä sitä voida määrätä millään koodilla.<sup>35</sup> Periaatteiden sitovuuteen on näin ollen suhtauduttava varovaisuudella.

## 6. KUNNALLISEN ITSEHALLINNON ERITYISPIIRRE JA EETTISTEN PERIAATTEIDEN TARVE

Kunnallisen itsehallinnon idea perustuu maallikkohallintoon, mutta tuo hallinto on muuttunut voimakkaasti ammatilliseksi. Tämä kehitys on leimallista erityisesti Suomelle, jossa kunta on keskeinen peruspalvelujen tuottaja. Yksilöön ja hänen oikeuksiinsa kohdistuvat päätökset tehdään kunnissa. Tämä painopisteen vähittäinen siirtyminen kuntiin tuo entistä suuremman vaatimuksen perus- ja ihmisoikeusystävällisestä sekä moraalisesti ja eettisesti oikeasta asioidenhoidosta.

Eri ammattialoille on annettu omat eettiset periaatteensa. Mutta keskustelu niiden antamista ohjeista ja muutostarpeista on ollut vähäistä. Voidaan nimittäin havaita, että kunnassakin vallitsee erilaisia virkamiesetiikan tyyppejä: pal-

velulähtöinen etiikka, legalistinen etiikka ja asian-tuntijaetiikka.<sup>36</sup> Niiden suhdetta keskenään ja soveltuvuutta kunnan kokonaistoimintaympäristöön ei myöskään ole juuri tarkasteltu.

1980-luvun lopulta toteutetut uudistukset (vapaakuntakokeilu, suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmän keventäminen, hallinnollisten normien karsinta ja uuden kuntalain säätäminen) ovat karsineet olennaisesti kuntien toimintaa määrittävää lainsäädäntöä ja alemmanasteista normistoa. Silti yleisesti voidaan sanoa, että mitään ongelmaa laittomuuden lisääntymisen suuntaan kunnallisessa toiminnassa ei ole sen seurauksena ollut. Kunnallinen itsehallinto omaa kyvyn toimia ilman yksityiskohtaista normiohjaustakin. Ihmisen halu oikeudenmukaisuuteen tekee demokratian mahdolliseksi, hänen taipumuksensa vääryyteen tekee demokratian välttämättömäksi (Reinhold Niebuhr).

Etiikassa ei ole kyse pelkästään siitä, että seurataan sääntöjä ja niiden antamia ohjeita. On myös pyrittävä aktiivisesti kehittämään tapoja ja vaihtoehtoja parhaiden mahdollisten ratkaisujen löytämiseksi ihmisten ja heidän ympäristönsä eduksi.<sup>37</sup> Eettisten periaatteiden ja ratkaisujen etsiminen on näin ollen pysyvä tehtävä. Erityisesti kunnan luottamushenkilöorganian katsotaan tarvitsevan tukea yksityiskohtaisemmalle paikallisen poliittisen kulttuurin uudistamistoiminnalleen.<sup>38</sup>

Kunnallishallinnon osalta tälle tarjoutuu nyt oivallinen mahdollisuus, kun Euroopan neuvoston valmistunut "käsikirja" otetaan työstettäväksi kansallisia vaatimuksiamme vastaavaksi. Euroopan neuvoston suosituksen mukaisesti esimerkiksi valtuutettujen oikeudellista asemaa koskevat suositukset tulee valmistella yhteistyössä valtion ja kuntien keskusjärjestön kanssa. Tässä kehityksessä suositetaan myös käytettäväksi hyväksi kunta- ja aluekongressin 1999 hyväksymää, edellä esiteltyä suositusta kunnallisten ja alueellisten luottamushenkilöiden aseman riippumattomuudesta.

"Käsikirjan" perusteella aikanaan laadittavat periaatteet voivat osaltaan lisätä luottamusta kunnalliseen toimintaan osoittaessaan kuntalaisille kunnan viranomaisten toiminnassa noudattamat periaatteet. Tätä voidaan ehkä pitää eettisten periaatteiden aikaansaamisen keskeisimpänä tuloksena.

Myös kunnallisesta itsehallinnosta lähtevän syyn voidaan nähdä olevan puoltamassa periaatteiden aikaansaamista. Nyt hyvän kunnallisen hallintotavan määrittelyä harjoittavat pitkälti ulkopuoliset

tahot: oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies ja lääninhallitukset antaessaan päätöksiä hallintokanteluihin. Voidaan kysyä, eikö hyvän kunnallisen hallintotavan määrittelyn pitäisi olla pääasiassa kunnallisen itsehallinnon sisäinen tehtävä, ainakin sen itsensä piirissä tapahtuvaan keskusteluun nojaava?

Nyt hallinnonuudistusta leimaavassa, NPM-ajattelun jatkona nähdyssä uudessa hallintotavassa (Good Governance) tällaista keskustelua voisi olettaa tarvittavan. Good Governance -ajattelu pitää erityisesti yhteistoimintaa julkisen ja yksityisen, ennen muuta kansalaisten kesken, tarpeellisenä.<sup>39</sup> Sinänsähän tällainen vaatimus on aina ollut suomalaista kunnallista itsehallintoa koskeva. Siinä mielessä suomalainen kunnallishallinto on ainakin teoriassa ollut aina "hyvää hallintotapaa". Uusi hallintotapa - Good Governance - vie sitä toivottavasti siihen suuntaan myös entistä konkreettisemmin. Good Governance on tavoite, jonka toteutuksessa tarvitaan niin hallintotieteen, politiikan kuin hallinto- ja kunnallisoikeuden edustajien vuoropuhelua. Yhtenä instrumenttina työssä palvelevat varmastikin uudistettavat eettiset periaatteet.

## VIITTEET

<sup>1</sup> Westerhäll 2003, 168.

<sup>2</sup> Schindler 2003, 81.

<sup>3</sup> Esim. Ruotsissa vaatimus eettisten sääntöjen aikaansaamisesta poliitikoille, ks. Daléus 1990.

<sup>4</sup> Corruption Perceptions Index 2002, Transparency International.

<sup>5</sup> Pohjolainen (1986, 134-138) katsoi, että virkamieskunta kaipaa paitsi eettisiä sääntöjä selventävää keskustelua, myös konkreettisia ohjeita. Samoin Ryyänen 1991: kuntien ja niiden viranomaisten olisi itse toiminnassaan kehitettävä hyvän hallinnon periaatteiden sisältöjä ja merkitystä vastaamaan jatkuvasti muuttuvia oloja.

<sup>6</sup> Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 22.2.1991 Dnro 1321/2/89.

<sup>7</sup> Esim. luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sidoksia (kytkentöjä) koskevat eettisten periaatteiden suositukset (Hyvä kunnallinen hallintotapa 1993, 34), vrt. kuntalain 32.2 §.

<sup>8</sup> Suomen kuntaliiton kirje 29.3.1995 sisäasiainministeriön kunta- ja aluekehitysosastolle.

<sup>9</sup> Vuoden 1995 kuntalain säätämistä leimasivat varsin pitkälti kyseisen kaltaiset ajattelumallit. Valtuustojen päätösvallan lakisääteinen ala jäi varsin niukasti määrittelyksi ja pääasiassa tavoiteohjaukseksi, jonka rajoissa hallinto sai laajan liikkuma-alan. Uusi tarkastuslautakuntajärjestelmä sai tehtäväkseen valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen seurannan. Käyttöön otettiin konserni-termi

ja siirryttiin liikekirjanpitojärjestelmään.

<sup>10</sup> Ks. kritiikki tältä osin NPM-opeja kohtaan Nummela - Ryyänen 1996, 286-296.

<sup>11</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 21.6.1994, dnro 1650/4/93.

<sup>12</sup> Euroopan neuvoston kunta- ja aluekongressin 17.6.1999 pidetyssä täysistunnessa hyväksytty suositus "European Code of conduct for local and regional elected representatives".

<sup>13</sup> Handbook on public ethics at local level prepared by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Euroopan neuvoston kunta- ja aluekongressin 10. täysistunnessa 20.-22.5.2003 osaltaan hyväksymä.

<sup>14</sup> Klinge 2001, 100.

<sup>15</sup> Hannikainen 1992, 2.

<sup>16</sup> Euroopan oikeusasiamies: Eurooppalainen hyvän hallintotavan säännöstö, oikeusasiamiehen alkupuheenvuoro.

<sup>17</sup> The ICMA Code of Ethics, ks. <http://www.icma.org/>

<sup>18</sup> Recommendation 60 (1999) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe: Political integrity of local and regional elected representatives.

<sup>19</sup> Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials (Adopted by the Committee of Ministers at its 106<sup>th</sup> Session 11 May 2000).

<sup>20</sup> Kannanotto CPL (10) 7.

<sup>21</sup> Häberle 1996, 125-126.

<sup>22</sup> Heikkonen 1995, 17.

<sup>23</sup> Ks. Valtioneuvoston periaatepäätös: Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta 1998, 3. Ks. Petersin analyysi 2003.

<sup>24</sup> Niemi-lilahti 2003, 158.

<sup>25</sup> Salminen 2003, 55.

<sup>26</sup> Schindler 2003, 64-65.

<sup>27</sup> Nummela - Ryyänen 1996, 289.

<sup>28</sup> Jokela 2000, 538.

<sup>29</sup> Oulasvirta 1993, 22.

<sup>30</sup> Aamio 2001.

<sup>31</sup> Pohjolainen 1986, 133.

<sup>32</sup> Hallintolain perusteluissa (HE 72/2002 vp) tode- taankin: "Laki ei myöskään asettaisi rajoituksia hyvän hallinnon mukaisten menettelytapojen kehittämiseksi tai näitä täydentävien erityissäännösten antamiselle."

<sup>33</sup> Jokela 2000, 530.

<sup>34</sup> Schindler 2003, 81.

<sup>35</sup> Schindler 2003, 81.

<sup>36</sup> Ks. Salminen 2003, 54.

<sup>37</sup> Wering 1994, 128.

<sup>38</sup> Näin eettisiä periaatteita (1993) valmistelleen toimikunnan puheenjohtaja Ylä-Autio 1995.

<sup>39</sup> Ks. esim. Anttiroiko - Haveri - Karhu - Ryyänen - Siitonen 2003, 143.

## LÄHTEET

Aamio, Aulis: Eettisiä ohjeita vai juridiikkaa? Alakerta. Aamulehti 3.12.2001.

Anttiroiko, Ari-Veikko - Haveri, Arto - Karhu, Veli - Ryyänen, Aimo - Siitonen, Pentti (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere 2003.

Daléus, Lennart: Etiska regler för politiker. KommunAktuellt 13/1990.

Euroopan neuvosto: European Code of conduct for local and regional elected representatives.

Euroopan oikeusasiamies: Eurooppalainen hyvän hallintotavan säännöstö. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, Luxembourg.

Euroopan neuvosto: Handbook on public ethics at local level prepared by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2003. <http://www.coe.int>

Hannikainen, Lauri (toim.): Eettiset säännöt. Turku 1992. Heikkonen, Jaakko: Moraali ja etiikka käytännössä. Juva 1995.

Hyvä kunnallinen hallintotapa. Eettiset periaatteet käytännössä. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1993.

Häberle, Peter: Ethik im Verfassungsstaat. Kirjassa: Der Verwaltungsstaat im Wandel s. 119-126. München 1996.

Jokela, Antti: Eri lakimiesryhmien eettisistä koodeista. Defensor Legis 4/2000 s. 528-540.

Klinge, Matti: Luen ja matkustan. Keuruu 2001.

Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.4.1998. Helsinki 1998.

Niemi-lilahti, Anita: Paikallinen uusi hallintotapa - haaste tutkijoille ja käytännön toimijoille. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2003 s. 157-158.

Nummela, Juhani - Ryyänen, Aimo: Kansalainen ja uusi hallinto. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä 1996.

Oulasvirta, Leena (toim.): Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki 1993.

Peters, B. Guy: The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. Vies-oji politika ir administravimas 5/2003.

Pohjolainen, Teuvo: Eettiset säännöt virkatoimien ohjain- jina. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1986 s. 132-144.

Ryyänen, Aimo: Hyvän hallinnon periaatteet kunnallis- hallinnossa. 2. painos. Helsinki 1991.

Salminen, Ari: Hyvän hallinnon etiikka. Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä. Vaasan yliopiston julkaisuja, tutkimuksia 245. Vaasa 2003.

Schindler, Benjamin: Ethikförderung in der Verwaltung - Modetrend oder Notwendigkeit? Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 2/2003 s. 61-81.

Wering, Henri: Etik i kommunen. Oslo 1994.

Westerhäll, Lotta Vahlne: Den starka statens fall? - förändringar på det rättsliga trygghetsområdet från ett styrningsperspektiv. Förvaltningsrättslig tidskrift 1/2003 s. 159-177.

Ylä-Autio, Ilmari: Luottamus hallintoon palautettava. Vapaa sana. Iltä-Sanomien 3.2.1995.