

KIRJA-ARVIOITA

Ryynänen Aimo; Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. 2 uudistettu painos. Tampere 1991.

Apulaisprofessori Aimo Ryynänen tarkastelee hallinto-oikeudellisesta lähtökohdasta »hyvän hallinnon» periaatteita kunnallishallinnossa. Keskeisen sijan tarkastelussa saavat viranomaisten harkintaa ohjaavat periaatteet: Ennen muuta yhdenvertaisuuden periaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate ja objektiviteettiperiaate. Epäilemättä nämä suuret tarkoituksenmukaisuusharkintaa rajoittavat oikeusperiaatteet saavat kunnallisessa itsehallinnossa erityisen korostuksen, kun kunnallisten viranomaisten liikkuma-alaa päätöksenteossa on entisestään lisätty.

Nyt julkaistu teoksen toinen painos korostaa ajankohtaisia hallinnonuudistuksia, on esitystavaltaan jäntevä sekä nojaa mielenkiintoiisiin ja ennen kaikkea tuoreisiin oikeustapauksiin. Tämä kaikki »hyvä» puuttui pitkälti ensipainoksesta (vuosi 1988), joka jäi hieman luonnosmaiseksi ja osin viimeistelemättömäksi.

Aimo Ryynänen on kirjoittanut teoksen käytännön läheiseksi. Esitys palvelee hyvin kunnallisia luottamushenkilöitä, viranhaltijoita samoin kuin valtion keskushallinnon virkamiehiäkin. Esitetystä lähestymistavasta aiheutuu se heikkous, että teoksen taustoitus ja teoreettiset kytkennät julkishallinnon ja kunnallistieteen piirissä vilkkaana

jatkuvaan teoreettiseen keskusteluun jäävät tekemättä. Tätä voidaan pitää pienoisena ihmeenä Aimo Ryynäselä, joka hyvin tuntee erityisesti kunnallistieteen tutkimusmetodit. Hyvän hallinnon kriteerit on tuskin löydettävissä pelkästään oikeudellisesta näkökulmasta. Tekijän tapa johtaa induktioista deduktioita on sinänsä mielenkiintoinen, jopa vakuuttava (s. 227—235). Siitä huolimatta teoksen loppu jää tavanomaisen pohdinnan tasolle esimerkiksi kunnallishallinnon edellytyksistä vastata hallintokulttuurin kehittämishaasteisiin (s. 235—244).

Yksityiskohdiltaan lukijaa saattaa häiritä Aimo Ryynäsen kielellisiin ilmaisuihin liittämät »han», »hän» ja »kin»-päätteet. Toiseen tekijä nojaa tarpeettomasti vanhoihin auktoriteetteihin (Holopainen, Merikoski). Tästä seuraa se, että oma kannanotto jää argumentaatioissa vaatimattomaksi, joskus jopa puutteelliseksi. Teoksen 8 luvun otsikko »Periaatteen merkityksestä» on epäonnistunut.

Puhuttelevaa ja ansiokasta on Aimo Ryynäsen esitys harkintavallan väärinkäytöstä niin sanottujen poliittisten pakettien yhteydessä sekä viranhaltijoiden valintamenetelyssä (s. 45—74). Nämä sivut luettuana ei tarvitse kovin kummastella alhaisia äänestyslukuja sekä vaatimuksia suomalaisen yhteiskunnan vallankäyttökoneiston uudelleen tutkimisesta (vrt. Deta ja Tandem 1970-luvulla). Harkintavallan väärinkäytön problematiikkaan kuuluu myös viran lakkauttaminen, virkaehtolainsäädännön ja VES-järjestelmän kiertäminen sekä viranhaltijan irtisanomismenettely (s. 90—116). Näyttöongelmat har-

kintavallan väärinkäytön kohteeksi joutuneella ovat melkoiset. Kunnallisvalitusinstituution pelkkä oikeusvalitusluonne saattaa tässä mielessä nostaa kansalaiskeskeisen kontrollin kynnystä kunnallisessa itsehallinnossa.

Teoksen 10. luku, jossa käsitellään kunnallisiin viranomaisiin kohdistuvan harkintavallan väärinkäyttöä, on perin mielenkiintoinen. Tutkimuksen teema on tässä luvussa käännetty ajankohtaiseen valtioon-kunta-suhteeseen. Kovin syvällistä tai edes yhtenäistä esitystä ei Aimo Ryynänen ole pystynyt tästä näkökulmasta rakentamaan. Tekijä panee toivonsa kunnan oikeusaseman parantumiseen suhteessa valtioon. Optimismi perustuu lähinnä kahteen seikkaan: Norminannon purkuun (vrt. vapaakuntakokeilu) ja tuoreeseen Euroopan neuvoston kunnallisen itsehallinnon peruskirjaan, jonka Suomi viime vuonna hyväksyi. Viime mainittu saattaa kuulostaa varsin etäiseltä argumentilta. Kuitenkin jo nyt voidaan mainita, että kyseisen peruskirjan yleisiä valtionosuuksia korostava valtionapujärjestelmä tullee meidänkin valtionapujärjestelmän uudistamisen selkärangaksi.

Apulaisprofessori Aimo Ryynänen on kirjoittanut tärkeästä ja ajankohtaisesta aiheesta merkittävän peruspuheenvuoron, jolla on laaja käyttövuoro erityisesti kunnallishallinnon piirissä. Hyvän hallinnon periaatteet elävät ja muuttuvat. Sopii vain toivoa, etteivät ne ajaudu samanlaiseen kriisiin kuin aikaisemmin lähes pyhänä varjeltu »hyvä tilintarkastustapa» on yksityisektorilla ajautunut.

Arvo Myllymäki