

Hallintokulttuurin lähteillä

Markku Temmes

TRACING THE SOURCES OF ADMINISTRATIVE CULTURE

Administrative Studies vol 6 (1987); 4, ss. 243—262

The article draws on administrative theory in order to analyse the mutual interaction of an administrative culture and a bureaucratic tradition which have different origins. The study concentrates on the long-run effects of an administrative culture with military traditions as well as on military expansionism in connection with crises.

The background of the Finnish administrative machinery is examined through an analysis of the historical administrative development of state offices. Military influences have had a remarkable effect on the correctional treatment administration and on the state railways, adopted as the objects of case studies in the paper.

The development of the Finnish administrative culture to a level that corresponds with the needs of a modern welfare state is seen to be retarded by the influences of the military. The case study on the correctional treatment administration sheds light on expansive militarism developing into a threat to the principles of a *Rechtsstaat*.

Finally, the article deals with the possibilities of preventing militaristic dysfunctionality in the administrative machinery. The case studies indicate that prevention cannot solely consist of quarantining autonomy of offices. Civil servant training and development which treating the whole administrative culture is prescribed.

Keywords: administrative culture, militarism, correctional treatment administration, state railways.

Markku Temmes, D.Sci. (Adm), Acting Head of Department, Ministry of Finance, Albertinkatu 30 a, P.O. Box 275, SF-00121 Helsinki, Finland

"Sota on vain ulkopoliitikan jatkamista muilla keinoin."

Clausewitz (1780—1851)

"Sota on liian vakava asia jätettäväksi sotilashenkilöiden käsiin."

Tallerand (1754—1838)

"Byrokratia on jättiläiskone, jota kääpiöt käyttävät."

Honoré de Balzac (1796—1850)

1. MITÄ HALLINTOKULTTUURI ON?

Käsite "kulttuuri" liittyy, kuten lähikäsite "sivistys", ihmiskunnan kehitykseen. Latinan kielen sana *cultura* tarkoittaa viljelemistä. Kulttuuri voisi näin ollen yhteiskuntatieteellisesti tarkoittaa ihmishengen viljelyä, jolloin sen eräänä osa-alueena olisi inhimillisen yhteistyön kehitys. Käsite kulttuuri lähestyy näin kiinnostavasti idealistisen liberalismiin tavoitteita: vapautta, veljeyttä ja tasa-arvoisuutta. Kulttuurilla on yhteys aatteellisuuteen yhteiskunnissa. Liberalistisen demokratian kehitykseen on vaikuttanut erityisesti kansallisten kulttuurin nousu merkittäväksi yhteiskuntaa uudistavaksi tekijäksi. Jos määrittelemme kulttuurin kuten edellä yhteiskuntakeskeisesti ihmis-yhteisöjen yhteistoiminnan kehitykseksi, mikä sitten on hallintokulttuuri? Se on kuten hallintokin sidoksissa yhteiskunnan kokonaisuuteen. Se on vallitsevan yhteiskunnan kulttuurin osa-alue, joka saa sisältönsä hallinnon kulloinkin voimassa olevista tehtävistä.

Hallintokulttuuri pyrkii kuitenkin nykyaikaisissa yhteiskunnissa olemaan varsin omintakeinen osakulttuuri. Hallintokulttuuri ei ole vain vallitsevan yhteiskuntakulttuurin heijastus, vaan sen kytkennät muuhun yhteiskuntaan monimutkaisen poliittis-hallinnollisen järjestelmän kautta antavat ainakin liberalistisen demokratian oloissa tälle kulttuurille autonomista elintilaa. Hallintokulttuuri voikin olenaisella tavalla muodostua omaksi autonomiseksi yhteiskuntakulttuurin saarekkeeksi yhteiskunnasta eristäytyvän tai sen yläpuolelle asettuvan hallintokoneiston käsissä.

Hallintokulttuuri säätelee yhteiskunnan ylei-

sille päämäärille alistetun hallintokoneiston sisäisiä yhteistyömuotoja. Näin hallintokulttuuri voidaan määritellä hallintokoneiston sisäisiä yhteistyösuhteita ja niiden uusintamista sääteleväksi osakulttuuriksi. Sisäisten yhteistyösuhteiden ohjaus perustuu hallintokoneiston sisäisiin normeihin ja käytäntöihin, jotka tradition luonteisina siirtyvät virkamiespolvelta toiselle. Näin ollen muun muassa virkamiesasema, virkamiesten rekrytointiperusteet, heidän koulutuksensa ja noudatettu johtamiskulttuuri vaikuttavat hallintokulttuurin sisältöön. ¹Toisaalta nämä tekijät saavat vaikutteita hallintokoneiston ulkopuolelta tai ne ovat saaneet niitä hallintokoneiston varhemmissa kehitysvaiheissa. Näiden ulkopuolisten tekijöiden vaikutus saattaa olla erityisesti pitkäaikaisvaikutuksina huomattava, koska byrokraattinen organisaatio suosii traditioiden siirtymistä virkamiespolvelta toiselle.

Nikkilä (1986) on hiljattain käsitellyt hallintokulttuuria byrokraattisen organisaatiomuodon rajaamana ja ohjaamana organisaatiososiologisena ilmiönä. Tämä lähestymistapa selvittää byrokraattisen formaalisuuden vaikutuksia hallintokulttuuriin pienryhmien tasolla. Se paljastaa myös byrokraattisesti toimivan hallintokulttuurin sopeutumisvaikeudet, kun hallintokoneiston tulisi kyetä aidosti omaksumaan kansalaisia palvelevia tehtäviä ja näiden tehtävien vaatimia uusia piirteitä hallintokulttuuriinsa. Ryhmä- ja yksilöpsykologia ei, vaikka se kehitettäisiinkin perusteelliseksi virkamiespsykologiaksi, kykene kertomaan riittävän syvästi hallintokulttuurin perimmäisistä taustoista, koska lähestymistapa jää parhaimmillaankin vain nykytilanteen poikkileikkaukseksi.

Hallintokulttuurin taustojen tutkimiseksi tulee voida selvittää, mistä ja miten hallintokulttuurin keskeiset piirteet ovat syntyneet ja siirtyneet siihen sisältyväksi traditioksi. Hallintohistoriallisen, dynaamisen lähestymistavan ideoina ovat oivallukset hallintokoneiston kerroksisesta kehityksestä ja tämän kehityksen yhteydestä hallintokoneiston determinanttien välisen tasapainosuhtelden muutoksiin. (Ks. Temmes 1987, 3—9 ja 121—137).

Vaikka hallintokulttuuri omaakin kiinnostavuutta hallintokoneiston sisäisenä ilmiönä, sen muutokset ovat viime kädessä riippuvia yhteiskunnan ja hallintokoneiston vuorovaikutussuhteiden muutoksista. Kysymys on jatkuvista tasapainotilojen muutoksista poliittisten päättäjien, korporaatioiden, tiedotusvälinei-

den, kansalaisten ja itse hallintokoneiston kesken. Nämä tasapainotilat vaikuttavat kansantalouden ohella määräävästi poliittis-hallinnollisen järjestelmän tasolla hallintokoneiston aseman kehitykseen. Hallintokoneisto voi saada poliisivaltion, oikeusvalltion, sotavaltion, teollisuusvalltion tai hyvinvointivaltion roolin, joka vaikuttaa paljon hallintokulttuurinkin muutoksen suuntiin. (Ks. myös etatismiin käsitteestä ja merkityksestä, Temmes 1987, 209—217). Hallintokulttuuriin sisältyvät uudelle hallintokoneiston roolille vieraat traditiot, rituaalit ja reviiirikampailut saattavat kuitenkin hidastaa hallintokulttuurin muutosta. (Organisaatioon sosiaalistumisesta, Nikkilä 1986, 32—40).

Kirjoittaja on käsitellyt hallintokoneiston kehityksen periodeja ja kerroksisuutta hallintokoneiston autonomisuutta käsittelevässä teoksessaan (Temmes 1987, 192—198 ja 221—223). Hallintokulttuurin ulkoiset ja sisäiset taustat ja kulttuuriset siteet yhteiskunnan muihin osakulttuureihin paljastuvat parhaiten, jos monoliittisen yhden hallintokoneiston sijasta hallintokoneistoa tarkastellaan eriytyneemmin. K.J. Ståhlbergin jo klassikoksi muodostuneessa Suomen hallinto-oikeuden kodifikaatiossa on esitetty mielenkiintoinen hallintokoneiston funktioiden kehityshistoriallinen erittely, joka valottaa myös hallintokulttuuriin vaikuttaneita traditioita. (Ståhlberg 1928, 1—4).

Se julkinen hallinto, jonka nykyaikana koemme hallintokoneiston keskeiseksi toiminnaksi, ei ole edes lähimenneisyydessä ollut yhtä keskeisessä asemassa. Ståhlberg kuvaa julkisen hallinnon eriytymistä julkisen vallan *politiasta*, poliisista, toisaalta turvallisuuspoliisiksi ja toisaalta menestyspoliisiksi. Jälkimmäinen rooli on sittemmin laajentunut ja differentioitunut: hallinto on ryhtynyt huolehtimaan monipuolisesti kansalaisten menestyksestä ja muusta välittömästi heitä koskevasta huolenpidosta. Ståhlberg puhuu sisäasiainhallinnosta yleisenä hallintona, josta on irronnut hallintokulttuurin kannalta mielenkiintoisella tavalla erityisiä hallintoaaroja. Kirjoittajan näkemyksen mukaan tulisi kuitenkin puhua yleisemmin siviilihallinnosta näiden erityisten hallinnonhaarojen vastakohtana. Ståhlberg erottaa erityisinä hallinnonhaaroina ulkoasiainhallinnon, sotilashallinnon, valtiovarainhallinnon ja hallinnollisen lainkäytön. Tähän kirjoittajan näkemyksen mukaan hallintoteoreettisessa tarkastelussa yleiseen hallintoon, siviilihallintoon, voitaisiin lukea ulkoasiainhallintoa ja sotilas-

hallintoa lukuunottamatta kaikki muu ministeriöittäin jaettu valtioneuvoston alainen hallinto. Ståhlbergin juridisperäinen tarkastelu, joka korostaa valtiovarainhallintoa ja jopa julkisen henkilöstön hankkimista sekä hallinnollista lainkäyttöä erityisinä hallinnonhaaroina, ei enää toimi nykyaikaisen hyvinvointivaltion hallintokoneistossa. Suomalaisen valtiovarainministeriön "yliministeriöasema", jos sellaisesta halutaan puhua, ei siis voi enää perustua näiden julkisten tehtävien asemaan erityisinä hallinnonhaaroina, vaan tosiasialliseen vallankäyttöön ja sen luomaan asemaan. (Ks. valtiovarainhallinnon aseman kehityksestä Temmes 1987, 258—268).

Ulkoasiainhallinto ja sotilashallinto ovat kumpikin tahollaan vaikuttaneet siviilihallinnon hallintokulttuurin kehitykseen. Ulkoasiainhallinnon vaikutukset hallintokulttuuriin ovat merkittävät suurvaltojen hallintokoneistoissa, joissa salainen diplomatia ja nykyaikana salaiset palvelut ovat antamassa esikuvia salaisen byrokratian käyttäytymismallien muutoinkin vaivaamalle keskushallinnolle. Iso-Britannian hallintokoneiston maailmankuulu hallintokulttuuri lienee selvän esimerkki diplomatian elitistisen tradition "siunauksellisista" vaikutteista siviilihallinnossa. Pienten maiden hallintokoneistojen ei kuitenkaan pitäisi yleensä olla yhtä herkkiä omaksumaan diplomatian piirteitä, vaikka elistismillä ja byrokraattisella salaisuudella lieneekin paremmat edellytykset nousta autonomisen virkamieskunnan esikuviksi kuin asketismilla ja avoimuudella.

Suomalaisella hallintokoneistolla on ollut kaksi erityisen merkittävää hallintokulttuuriamme muovannutta esikuvaa. Nämä ovat hallinnollinen lainkäyttö ja siihen perustunut yleishallintovirkamiehen stereotyyppiä muodostunut juristimonopoli sekä sotilashallinnon hallintokulttuurin matkimisesta siviilihallintoon tarttunut militarismi. Militarismilla tarkoitetaan tässä, aivan kuten vanha sanakirja asian ilmaisee, sotilasvallan, "sapellivallan", sotilassäädyn ja sotaisten näkökohtien vaatimusten suosimista toisten kansanluokkien ja yhteiskunnallisten etujen kustannuksella. (Tietosanakirja osa IV, 1914, 530).² Näkökulma on kuitenkin hallintoteoreettinen, jolloin keskitytään militarististen esikuvien vaikutuksiin siviilihallinnon organisaatioissa ja niiden toimintatavoissa.

Kirjoittaja on hiljattain käsitellyt, tosin suppeasti ja pragmaattisesti, juristimonopolin merkitystä ja vaikutuksia hallintokulttuuriin-

me. (Hallinto 4/87, 10—14). Tässä kirjoituksessa keskitytään militarististen vaikutteiden merkitykseen ja vaikuttamismekanismiin. Sotilashallinnon vaikutukset poikkeavat toisistaan rauhan oloissa ja kriisin aikana. Tästä syystä militarismin vaikutuksia siviilihallintoon on välttämätöntä peilata näitä molempia hallintokoneiston olosuhteita vastaan. Kriisiolot edellyttävät poikkeuksellisia valtuuksia ja akuuttia toimintaa, joka on erotettava rauhan aikaisen siviilihallinnon joutumisesta militarististen vaikutteiden alaisiksi ja näiden vaikutteiden muodostamisesta osaksi hallintokulttuuria.

Kriisiolot tuovat mukanaan sotavaltion normaalista liberalistisesta demokratiasta poikkeavat modifioidut olot, jotka herkistävät militaristisen hallintokulttuurin ja siviilihallinnon vuorovaikutuksen helposti militarismin dominanssiksi. Toisaalta tämä vuorovaikutus on voinut syntyä ja säilyä myös rauhan oloissa. Seuraavassa käsitellään militarismin vaikutuksia siviilihallintoon kriisihallinnon oloissa vankeinhoitolaitoksen vastavalmistuneen hallintohistorian antaman ekskurssiaineiston pohjalta. Jussi Nuortevan teos *Vangit-vankilatsota* antaa tarkkaa ja eriteltyä taustatietoa myös hallintoteoreettisiin pohdintoihin.³

Militaristisen hallintokulttuurin vaikutuksia etupäässä rauhan oloissa käsitellään Valtion rautateitä koskevan ekskurssiaineiston pohjalta. Rautatiehallituksen itsensä laatimien moniosaisten ja tavattoman yksityiskohtaisten hallintohistorioiden avulla on vaikea saada yleiskuvaa valtion rautateiden hallinnon kehitysuunnista.⁴ Vielä vaikeampaa on löytää tekstistä erityisesti tätä hallinnonhaaraa varjostaneen militaristisen tradition vaikutuksia. Toisaalta laajasta aineistosta löytyy koko joukko tapahtumia ja niiden taustoja, jotka osoittavat tämän teeman merkityksen.

2. MILITARISMIN VAIKUTUKSET HALLINTOKULTTUURIIN

Sotilaalliset organisaatiot ovat organisaatioteoreettisesti kiinnostavia. Kehittynyt byrokrattinen organisaatio on saanut vaikutteita feodaaliyhteiskuntien organisaatioilta, joista merkittävin oli yleensä feodaaliruhtinaan ylläpitämä armeija. Voidaankin perustellusti väittää, että monet konemaiset perusbyrokratian piirteistä ovat peräisin sotilasorganisaatioilta. Sotilasorganisaatioille ovat tärkeitä selkeät

käskeyntäsuhteet, organisaatiohierarkian noudattaminen ja näihin liittynyt sisäisen kurin korostaminen jopa rituaalisesti ja myytin-omaisesti. Sotilaallisen organisoinnin perustana on yksittäisen päällikön ehdoton käskeyntä ja vastuu. Sotilasorganisaatio pyrkii edellä mainituin keinoin toiminnan nopeuteen ja suoritustehokkuuteen. Myös monet byrokraattiset organisoinnin erityispiirteet kuten eritelty iinjavastuu ja esikuntavastuu, karriääri- ja vakanssiajattelu ja kirjallinen käskeyntäminen ovat olleet käytössä sotilasorganisaatioissa jo kauan ennen varhaiskapitalismin luomia konebyrokraatioita. Tosin kirkon ja hallinnon varhaiset organisaatiot ovat nekin olleet esikuvia nykyaikaisille byrokraattisille organisaatioille.

Nykyaikaisen militarismin vaikutukset hallintokulttuureihin eivät rajoitu vain organisaatiorisiin esikuviiin. Militarismi on muodostunut kehittyneissä liberalistisissa demokratioissa erääksi yhteiskunnallisen muutoksen ja vallankäytön tasapainoihin vaikuttavaksi osapuoleksi. Jo Herbert Spencer ja Max Weber kiinnittivät tähän huomiota puhuessaan preussilaisen militarismin vaikutuksista keisariajan Saksan yhteiskuntaelämäään ja hallintokulttuuriin. Spencer jakoi yhteiskunnat teoriassaan sotilaallisiin ja teollisiin. Sota oli hänen mukaansa ollut aikaisemmin ihmiskunnan historiassa taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen liikkeelle panevia voimia. Yhteiskunnallisesti sotilaallinen yhteiskuntamalli edellyttää voimakasta integraatiota, joka sitoo tarvittaessa yhteiskunnan kaikki resurssit sotaponnistuksiin. Yhteiskuntajärjestelmä muodostuu näin erityisen regulatiiviseksi ja tukahduttaa kaikki kilpailevat organisaatiot. Spencer osoittaa myös vuosisadan vaihdetta koskevissa arvioissaan, että kaikissa silloin jo kapitalistiseen järjestelmäään siirtyneissä maissa ja erityisesti Saksassa oli nähtävissä sotilaallisen yhteiskunnan regulatiivisia ja byrokraattisia piirteitä. (Spencer 1902, osa II, 571—573 ja 594; ks. myös Temmes 1987, 57—59.) Spencer, kuten monet muutkin liberalistit, yhdistää regulatiivisuuden ja byrokraattisuuden yhteiskuntajärjestelmän tasolla. Weber korostaa samoja seikkoja analysoidessaan vuosisadan alun Saksan yhteiskuntaolojen byrokraattisuutta. Hän väittää militarististen asenteiden ja toimintatapojen suuresti rasittaneen Saksan silloisen hallintokoneiston toiminnan rationaalisuutta erityisesti Bismarckin syrjään joutumisen jälkeisenä aikana, jolloin militaristisesti asennoitunut keisari pääsi vaikuttamaan voi-

makkaastl myös hallintokoneiston toimintaan⁵.

Militarismin vaikutuksia hallintokulttuuriin on etsittävä sen esikuvallisista arvoista siviilihallinnolle. Sotilasorganisaatio on suoritetehokas ja nopea toiminnassaan. Myös militarismen korostama sisäinen kuri ja järjestys kieltoivat konservatiivisesti asennoituvia virkamiehiä. Toisaalta sotilasorganisaatio ei ole kustannustietolinen ja sen spesialiteetti ja analysointikyky muissa kuin puhtaasti militaristisissä kysymyksissä on yleensä pinnallista. Sotilasorganisaation toiminnallinen selkeys ja oikeusvaltion kontrolloidusta byrokraatiasta poikkeava toimintavapaus ja päämäärätietoisuus viehättävät siviilihallinnon johtavia virkamiehiä, jotka katsovat oman toimivaltansa rajoitetuksi ja joiden ei suljetussa budjettitaloudessa tarvitse huolehtia toimintansa rahoituksesta.

Näiden toiminnallisten tehokkuustekijöiden vastapainona on militaristisesti toimivan organisaation kontroloimattomuus oikeusvaltion tavoitteiden kannalta. Tämä on militarismin olennaisin piirre liberalistisessä demokratiassa ja oikeusvaltiossa. Liberalistinen demokratiahan perustuu kontrolloituihin tasapainotuihin yhteiskunnan valtakeskusten kesken. Perusteltu epäluuloisuus julkisen hallintokoneiston viranomaisten toimia kohtaan on eräs tämän kontrollin lähtökohtia. Militaristisen hallintokulttuurin tehokkuus ja toiminnan nopeus perustuvat paitsi organisaation ja sen pelisääntöjen selkeyteen myös demokratian ja byrokraatian sisäisten kontrollien vähättelyyn ja karsimiseen.

Organisaatioteoreettiset militaristisen hallintokulttuurin luonnehdinnat liittyvät militarismin ja hallintokulttuurin toisiinsa myös virkamiesten asenteiden tasolla. Demokratian kontroleista piittaamaton suoritetehtokkuus ja näitä kontroleja vähättelevä byrokraatian vastaisuus ovat yhteisiä liberalistisen demokratian vastaiselle konservatiivisuudelle ja sen taustalla piilevälle fasismille virkamiesten asenteissa. Liberalistisen demokratian vastaisuutta suosivissa oloissa tämä virkamiesten asenteiden tasolla ilmenevä liittoutuma saattaa puhjeta hallintokoneiston dysfunktionaalisiksi autonomisuudeksi. Tällöin on olemassa riski kontroloimattoman turvavaltion piirteiden esiintymiseen. (Turvavaltion käsitteestä ks. Hirsch 1983.) Sotavaltion vaatimat muutokset hallintokoneiston asemassa ja virastojen toiminnassa saattavat antaa sysäyksen oikeusvaltion periaatteista piittaamattomaan

mielivaltaan myös siviilihallinnon virkamiesten keskuudessa.

Virkamiesten asenteellisten tekijöiden takana voivat olla myös hallintokoneiston yhteydet determinanteihinsa. Armeija ja sotatarviketeollisuus ovat erityisesti kriisitilanteissa yhdessä dominoimaan pyrkivä determinanttipari. Milibandin korostamat dysfunktionaaliset taloudellisen järjestelmän vaikuttamisyrietykset lienevät pienissä demokraattisissa yhteiskunnissa yleensä normaalioloissa kontrolloitavissa. (Miliband 1970, 144 ja 149.) Vaikeimmin kontrolloitavia ovat järjestelmän hyväksymät armeijan omat yhteydet muun hallintokoneiston päätöksentekoon. Johtavien virkamiesten neutraalius on aina vaarassa, kun he ovat kosketuksissa armeijan kaltaisen voimakkaan ja asemaltaan tunnustetun hallintokoneiston sisäisen tahon kanssa. Vaikutusta vahvistaa myös, että näiden yhteyksien suojana on yleensä valmiuskysymyksiin liittyvää byrokraattisen salaisuuden suojaa. (ks. byrokraattisen virallisen salaisuuden käsitteestä ja merkityksestä, Weber 1978, 992—993 ja 1418.) Armeijan suorat yhteydet hallintokoneiston sisällä lienevätkin ainakin pienen valtion oloissa merkittävä militarismien vaikutuskanava siviilihallinnon rauhanaikaiseen hallintokulttuuriin.

Militaristinen hallintokulttuuri ei vaikuta yhtä voimakkaasti kaikissa hallintokoneiston osissa. Eräät hallinnonhaarat kuten puolustuslaitosta lähellä olevat rajavartiolaitos ja luonteeltaan repressiivinen poliisihallinto ovat perinteisesti hallinnonhaaroja, joissa militaristisilla vaikutteilla on jalansijaa. Tällainen vaikutteille altis hallinnonhaara voi olla myös vankeinhoitolaitos, ellei sen hallintokulttuurin ohjauksessa oteta tätä riskiä huomioon. Onhan vankeinhoidon toimintatavoissa ollut perinteisesti militaristisia piirteitä. Toisaalta oikeusvaltion periaatteiden kuten lainalaisuuden periaatteen ja kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tulisi edellyttää oikeusvaltion keskeisiltä viranomaisilta, poliisilta ja vankeinhoitolaitokselta, oikeusvaltion periaatteita kunnioittavaa hallintokulttuuria.

Militaristinen hallintokulttuuri on perinteisesti löytänyt vastakaikua myös laajoissa julkisissa infrastruktuurihallinnoissa kuten rautateilla ja posti- ja lennätinlaitoksessa, jos ne on organisoitu virastomaisesti. Tähän on vaikuttanut näiden organisaatioiden laajuus ja konemaisuus. Konemainen byrokraatia, selkeät käskyvaltasuhteet ja niiden vanavedessä militaristinen hallintokulttuuri takasivat toiminto-

jen varmuutta ja tehokkuutta. Lisäksi infrastruktuuritehtävissä tarvittava teknologia oli 1800-luvulla useissa maissa kuten Venäjällä, Saksassa ja Ranskassa merkittävästi sotilasinsinöörien hoidossa. (Ks. Armstrong 1973 ja Temmes 1987, 135.) Suomen rautateiden ja posti- ja lennätinlaitosten militaristiset piirteet ovatkin vahventuneet hallintohistoriallisista syistä. ⁶ Sotilasteknologian merkitystä näissä tehtävissä lisäsi kyseisten toimintojen huomattava strateginen merkitys.

Militarismien hyväksi vaikutti myös, että oikeusvaltion edellyttämät kontrollit eivät ole näissä tehtävissä keskeinen rajoittava tekijä niin kuin oikeusvaltion kannalta keskeisimmissä funktioissa. Leninille rautateiden ja posti- ja lennätinlaitosten laajat byrokraatit olivat esimerkkejä konemaisesta hallinnosta, joiden hoidossa voitiin siirtyä kaikkien kansalaisten vastuulla olevaan jokamiehen hallintoon. (Lenin, 1975, 83.) Tässä on selviä yhtäläisyyksiä kansalliseen asevelvollisuuteen perustuvien armeijojen ja näiden byrokraatioiden toimintojen järjestämisen kesken. Molemmisahan pyritään yksinkertaiseen ja tehokkaaseen organisaatioon ja toimintatapoihin, jotka onnistuakseen edellyttävät toiminnan jakamista yksinkertaisiksi osakokonaisuuksiksi. Henkilökuntansa itse kouluttavat vankeinhoitolaitos ja rautatielaitos omaavat tässäkin suhteessa militaristisia piirteitä. ⁷

3. EKSKURSSI MILITARISMIN JA SIVIILIHALLINNON VUOROVAIKUTUKSEEN SOTAVALTION OLOISSA

3.1. Vankeinhoitolaitoksen toiminnan lähtökohdista

Ekskurssi perustuu Nuortevan keräämään aineistoon vankeinhoitolaitoksen toiminnasta viime sotien aikana. K.J. Lång on teoksen esipuheessa pelkistänyt vankeinhoitolaitosta koskevan oikeusvaltioajattelun teesit sotavaltion aiheuttaman kriisin vaikutusten hallitsemiseksi seuraavasti. Lång kysyy muun muassa: (Nuorteva 1987, 5—6.)

— Kuinka laajalti — laadullisesti ja määrällisesti — voidaan sotatilassa pelastaa ja suojata rauhanaikaisen siviilihallinnon eettisiä ja oikeudellisia periaatteita? (Lång on kiinnostunut siviilihallinnon hallintokulttuurin vastustuskyvystä sotavaltion oloissa. Hän ei pidä sen kestämistä itsestään selvänä.)

— Voidaanko sotatilan jälkeen nopeasti ja hyvässä järjestyksessä sekä liian suuria uhreja palata ns. normaaliin elämänmenoon? (Tässä on kysymys militaristisen hallintokulttuurin pitkäaikaisvaikutuksista kriisitilanteen jo päätyttyä. Pitkäaikaisvaikutukset tulisi ottaa huomioon jo kriisiä edeltävältä ajalta.)

— Missä määrin yhteiskunnallinen määräysvalta oleellisissa, kuten kansalaisten perusoikeuksia sivuavissa kysymyksissä, siirtyy sodan aikana pois demokraattisesti asetetuilta ja valvotuilta elimiltä? (Kysymys on militaristisen hallintokulttuurin olennaisimmasta riskistä oikeusvaltion puolustamisen kannalta.)

— Kuinka laajasti siviilihallinnon toiminta ja resurssien käyttö alistetaan sotaponnistuksille eli missä määrin hallinnon erityisalajat pystyvät sodassa säilyttämään ja puolustamaan autonomista toiminta-alueitaan? (Sotavaltion eri hallinnonhaarojen alistaminen kriisihallinnon regulatiossa ja koordinaation alaiseksi on näissä oloissa todennäköisesti äärimmäisen pragmaattisesti toimivan poliittisen hallinnon päämäärien mukaista. Järjestelyt, joilla hallinnonhaarojen toiminta-alue suojataan liian pitkälle menevältä militaristisen hallintokulttuurin omaksumiselta, voivat perustua vain ennalta ehkäisevään siviilihallinnolle ominaisen hallintokulttuurin luomiseen ja ylläpitoon. Ehkä tämänkin tueksi tarvittaisiin kertausharjoituksia. Pelkkä viranomaisen autonomisuus, joka on aina jossain määrin itseriittoista, sattumanvaraista ja dysfunktionaalista, ei ilmeisesti takaa hallintokulttuurin vastustuskykyä.)

Vankeinhoitolaitoksen sota-ajan toiminnassa oli kysymys ensisijaisesti seuraavista militaristiseen hallintokulttuuriin liittyvistä kysymyksistä:

1. Missä määrin vankeinhoitolaitoksen olemassa oleva hallintokulttuuri antoi sille vastustuskykyä militaristisia vaikutteita vastaan?
2. Missä määrin laitoksen autonomisuus todella suojeli sitä oikeusvaltion periaatteiden puolustamisessa?
3. Miten sota-ajan opetukset militaristisen hallintokulttuurin aiheuttamista vääristymistä laitoksen toimintapolitiikkaan voidaan tulkita ja ottaa opiksi? Kysymys ei ole tältäkin osin pelkästä ylimenoiheen problematiikasta.

Nuorteva pelkistää vankeinhoitolaitoksen työtoimintaan kohdistuvat vaateet vastakkainasetteluksi, jossa siviilihallinnon operationaalisia tavoitteita edustavat vankeinhoidolliset tavoitteet ja ulkopuolisia lähinnä militaristisia vaateita edustavat kansalliset tavoitteet. To-

sin jälkimmäiset saivat vastakaikua myös laitoksen sisältä, joka kertoo militaristisen hallintokulttuurin otteesta jo rauhan aikana. Nuortevan pelkistys on ehkä liian yksinkertainen, koska vastakkainasettelu ei varmaankaan rajoittunut vain työtoimintaan, vaan ulottui laajemminkin laitoksen vallitsevaan hallintokulttuuriin.

3.2. Militarismin pitkäaikaisvaikutukset vankeinhoitolaitoksen hallintokulttuuriin

Militarismin pitkäaikaisvaikutukset ilmenevät Nuortevan tekstissä vain sirpalemaisesti. Niillä tuli kuitenkin olemaan olennainen merkitys vankeinhoitolaitoksen kyvyttömyydessä vastustaa siihen kohdistuvia paineita kriisiin puhjettua. Nuortevan esille ottamat indisiot militarismin vaikutuksista jo ennen sotien syttymistä viittaavat siihen, että tapahtumat ja ratkaisut kriisin aikana johtuivat osaksi jo rauhan aikana tapahtuneesta kehityksestä.⁸

Eräs vankeinhoitolaitoksen autonomisuutta murtautunut indisio oli kansalaissodan aikaisen vankeinhoitolaitoksen ylijohtaja Väinö Hakikian osakseen saama kohtelu hänen yritettyään puolustaa laitoksen puolueettomuutta kansalaissodan aikana. Vankeinhoitolaitoksessa suoritettujen puhdistukset ja laitoksen joutumisen joiksikin kuukausiksi täysin militarististen voimien valvontaan oli ikävä ennakkotapaus oikeusvaltion tavoitteiden puolustamisen kannalta. (Nuorteva 1987, 29.)

Tärkeä sotia edeltäneen ajan militarismia suosiva pitkäaikainen vaikutte oli vankilahenkilökunnan osalta yhteinen rekrytointipohja armeijan kanssa. Suojeluskuntakoulutuksen saaneet virkamiehet toivat mukanaan militaristisia vaikutteita ja käyttäytymismalleja. (Nuorteva 1987, 30—33.) Tämä näkyi myös laitoksen sisäisissä ohjesäännöissä ja muissa sisäisissä normeissa. Laitoksen sisäinen karriäärijärjestelmä oli omiaan vahvistamaan näitä vaikutteita. Karriäärin ulkopuolella olivat vain sielunhoidosta vastaavat sekä lääkärit, mutta he olivatkin linjavastuusta vapaita asiantuntijoita.

On vaikea arvioida, missä määrin vankeinhoitolaitoksen ylin johto oli jo ennen sotia militarististen vaikutteiden vietävissä. Eräät seikat kuitenkin puoltavat käsitystä, että armeijan ja vankeinhoitolaitoksen yhteistyön perusta oli luotu jo rauhan aikana. Ensiksikin kansalaissodan jälkiselvittelyihin liittynyt vankein-

hoitolaitoksen alistaminen armeijalle oli varmaan luonut myös henkilöyhteyksiä näiden organisaatioiden välille. Vankeinhoitolaitoksen ja armeijan välillä oli myös yhteistoimintaa väestönsuojelullisten ja muiden sota-ajan valmiuteen liittyvien kysymysten yhteydessä. (Nuorteva, 1987, 32—34.)

Myös vankeinhoitolaitoksen organisaatioasema on mielenkiintoinen laitoksen autonomisuuden kannalta. Vuonna 1881 perustettu vankeinhoitohallitus oli lakkautettu vuoden 1923 virastokomitean esittämien uudelleen järjestelyjen yhteydessä. Nämä järjestelyt tähtäsivät keskushallinnon yksinkertaistamiseen ja keskusvirastojen lukumäärän vähentämiseen. Aluksi lakkautetun keskusviraston tehtävät oli annettu oikeusministeriön asianomaisen osaston hoidettaviksi. Vuoden 1936 vankeinhoitoasetuksessa vankeinhoito-osasto lakkautettiin ja tilalle perustettiin tosin oikeusministeriön yhteydessä edelleen säilytetty vankeinhoitovirasto. Järjestely antoi vankeinhoitovirastolle poikkeuksellisen itsenäisen toimivallan. Muun muassa ministerin normaali pidätys-oikeus vankeinhoitolaitosta koskeviin asioihin poistettiin. (Nuorteva 1987, 21—22.) Aikaansaatu organisaatioasema on Suomen hallintokoneiston oloissa ilmeisesti selvimmin autonomisuutta suosiva. Maatalousministeriön asutusasiainosaston ja Sotevan organisaatiot kykenivät tämänkaltaisen organisaatioaseman turvin ylläpitämään poikkeuksellisen pitkälle menevää autonomisuutta sodan jälkeisen ajan hallintokoneistossa. Vastapuolena viimeksi mainittujen organisaatioiden autonomisessa toiminnassa ei kuitenkaan ollut militarismi vaan poliittinen hallinta.

Vankeinhoitolaitoksen toiminnan kontrollointi kuului näiden järjestelyjen jälkeen periaatteessa vain eduskunnan oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille. Käytännössä valvovat viranomaiset eivät sotien aikana yleensä puuttuneet vankeinhoitoviraston tekemiin ratkaisuihin. (Nuorteva 1987, 22.) Järjestely johti siihen, että vankeinhoitoviraston johtavat virkamiehet ja erityisesti viraston ylijohtaja saivat poikkeuksellisen toimivallan toimissaan. Sodan poikkeuksellisissa oloissa edellä kuvatut laajat valtuudet tosiasiallisesti vain kasvoivat kiireen ja paineen perustellessa osaltaan päätöksiä.

Kysymys kansallisten etujen ja vankeinhoidollisten näkökohtien vaikutuksesta vankeinhoidon järjestämiseen ei tullut aktiivisesti esille ennen sodan syttymistä. Sen sijaan sisäisen

hallintokulttuurin kannalta mielenkiintoisessa laitoksen sisäisessä keskustelussa tämä teema esiintyi niin selvästi, että kysymyksen on täytyntä olla laajemminkin esillä epävirallisissa, byrokraattisen salaisuuden verhoamissa keskusteluissa. Vankilanjohtajat korostivat kansallisen ajattelutavan oikeutusta. Vankilat eivät voineet heidän mukaansa asettua samanlaiseen neutraaliin asemaan kuin esimerkiksi Punaisen Ristin lipun alla toimivat sairaalat. (Nuorteva 1987, 30.) Valtiollisen poliisin jo ennen sodan syttymistä syksyllä 1939 aloittamaan turvasäilövangien pidättämiseen vankeinhoitoviranomaiset sitä vastoin suhtautuivat aluksi byrokraattisen viileästi pitäen sitä turhana hermoiluna. (Nuorteva 1987, 44.) Saattaa olla, että kannanottojen takana olivat myös reviiirajat, jotka monasti vaikuttavat autonomisen menettelyn sisältöön.

3.3. Militarismen ja vankeinhoitolaitoksen yhteistoiminta sotien aikana

Talvisota ja jatkosota olivat erilaisia vankeinhoitolaitoksen aseman kannalta. Talvisota kesti vain muutaman kuukauden ja siihen ei ollut osattu juurikaan varautua. Jatkosota sen sijaan kesti lähes neljä vuotta ja siihen oli osattu varautua talvisodasta lähtien.

Talvisodan aikana vankeinhoitolaitos huolehti normaalin vankeinhoidon käytäntöjen mukaisesti siviilivankien lisäksi myös sotavangeista ja sotaväenrikoslakia vastaan rikkoneista niin sanotuista sotilasvangelsta. Militarismi sai kuitenkin mainittujen vankien kohtelussa jalansijaa, sillä heihin noudatettiin armeijan määräämää ohjesääntöä ja vankeinhoitoviranomaiset kuuluivat tältä osin armeijan valvontaan. (Nuorteva 1987, 55.) Oire kansallisten etujen toimintalinjan työntymisestä vankeinhoidollisten tavoitteiden edelle oli myös työvelvollisuuslain soveltaminen tutkintavankeihin ja turvasäilössä pidettäviin. Yleisesti ottaen vankeinhoitolaitos säilytti kuitenkin vielä talvisodan aikana toiminnallisen autonomisuutensa.

Vankeinhoitolaitoksen ja armeijan yhteistyö tiivistyi välirauhan aikana. Aluksi puolustusvoimat perivät voiton revllrikamppailussa Tammissaaren pakkotyölaitoksen hallintaoikeudesta. (Nuorteva 1987, 71.) Kamppailun lopputulos varmasti osoitti vankeinhoitovirastolle puolustusvoimien laajat valtuudet. Seuraavaksi puolustusvoimat pyrkivät vaikuttamaan vankiloiden tuotannolliseen toimintaan. Puolustusvoimien

main tarvitsemat tarvikkeet nousivatkin vankiloiden työtoiminnan tärkeimmäksi tuoteryhmäksi. Samalla vankeinhoitolliset ja suovankiloiden asutuspoliittiset tavoitteet saivat väistyä. Tosin vankeinhoitolaitosta ei saatu mukaan tehokkaan kansantalouden suunnittelu-mallien mukaiseen maatalouden tuotantokirjanpitojärjestelmään, jota valtiovarainministeriö oli suositellut kansallisilla taloudellisilla argumenteilla. Vastustuksen syynä oli aivan ilmeisesti vankeinhoitolaitoksen reviiiriin puuttuminen. Vastarintaa perusteltiin vankeinhoitollisilla syillä, jotka eivät puoltaneet tehoviljelyn suunnitteluoppien soveltamista vankilamaatalouteen. (Nuorteva 1987, 94.)

Jatkosotaan valmistautumisen aloitti vankeinhoitolaitoksessa turvasäilövangien sijoittaminen Köyliön varavankilaan. Tällä kertaa yhteistyö armeijan kanssa oli sujuvampaa kuin talvisodan edellä. Vankeinhoitolaitoksen ylijohtaja, sisäasiainministeriön, valtiollisen poliisin ja puolustusvoimain edustajat saattoivat byrokraattisen salaisuuden suojassa sopia siitä, miten turvasäilöläisten säilyttäminen ratkaistiin. Hallinnonhaarojen välinen teknillisenkin konstikas yhteistyö ratkesi tässä asiassa nopeasti ilman reviirikamppailujen aiheuttamaa viivytystä. (Nuorteva 1987, 102.) Työnjako, jossa vankeinhoitolaitos vastasi varavankilan käytännön toiminnasta ja vartiinnista, johti kuitenkin myöhemmin epäselvyyksiin siitä, mikä viranomaisen viime kädessä vastasi laitoksen oloista. Tämä negatiivinen kompetenssi-konflikti tuli merkittäväksi kuitenkin vasta, kun varavankilan tapahtumia ruvettiin sodan jälkeen selvittämään. Jatkosodan aikana näytti armeijalla olevan tosiasiallista päätäntävaltaa vankien kohtaloista. (Nuorteva 1987, 118—119.)

Vankeinhoitolaitoksen autonomisuus kärsi välillisesti myös sodan aiheuttamasta henkilöstöpulasta ja vankiloiden huonosta ravitsemustilanteesta. Ensin mainittu johti pakon sanelemaan yhteistyöhön suojeluskuntien kanssa vartiinnin kunnolliseksi järjestämiseksi vankiloissa. (Nuorteva 1987, 106.) Viimeksi mainittu johti siihen, että vankeinhoitolaitos joutui kansanhuoltohallinnon mutta myös armeijan armoille. Työtoimintahan oli suuntautunut armeijan tarpeiden tyydyttämiseen. Vankiloiden maatalous oli tästä kärsinyt. Niinpä vankeinhoitovirasto oli ravitsemus- ja työtilanteen samanaikaiseksi ratkaisemiseksi auliisti halukas yhteistyöhön puolustusvoimien kanssa, joka tarvitsi työvoimaa erityisesti linnoitus-

töihin. Vankityövoiman käyttö linnoitustöihin ratkaistiin perustamalla Kannaksen varavankila, joka toimi sotilasvankien työsiirtolana. Suurimmillaan varavankilan vankiluku oli lähes kolmetuhatta vankia. Jälleen vankeinhoitolaitos alistui hoitamaan varavankilan toimintaa koskevat käytännön järjestelyt laitosta koskevan toimivallan jäädessä puolustusvoimille. (Nuorteva 1987, 128—132.) Sotavankiongelmia, joka oli suuresti rasittanut vankeinhoitolaitosta, ratkaistiin vankeinhoitolaitoksen myötävai- kutuksella siirtämällä heitä koskeva vastuu vuoden 1942 loppuun mennessä niin ikään puolustusvoimille. (Nuorteva 1987, 118.)

Seuraava olennainen militaristisen ajattelutavan voitto kriisiajan vankelinhoidossa oli ns. Pärmin vankipataljoonan perustaminen. (Nuorteva 1987, 132—136.) Pataljoonaan koottiin nimellisen vapaaehtoisuuden pohjalta sotilasvankeja, jotka saattoivat rintamalle hakeutumalla sovittaa rangaistuksiaan rintamapalveluksessa. Tosin militaristisin perustein tehdyt ratkaisut jättivät näiden sotilasvankien oikeudellisen aseman pahoin avoimeksi. Oikeudelliset ongelmat, joita puolustusvoimain laajat sotatilavaltuudetkaan eivät voineet kokonaan poistaa, vaikeuttivat tämän lähes 6 000 vangin ryhmän asioiden hoitoa sodan loppuun saakka. Sodan aikana sotilasvankien siirtäminen joukkoihin ratkaistiin muodollisesti siten, että he siirtyivät puolustusvoimain valvontaan. Oikeusvaltion periaatteiden kannalta vankien käyttäminen taistelujoukkoina oli arveluttavaa. Myös silloisen oikeusministerin Oskari Lehtosen suhtautuminen asiaan oli oikeusvaltion kontrolleista vastaavan ministerin taholta oudoksuttavan militaristista. (Nuorteva 1987, 132—133.) Pärmin pataljoonasta ja sen seuraajista saadut sotilaalliset kokemukset olivat ristiriitaisia. Pärmin pataljoonan vaiheisiin liittyi myös turvasäilövangien käyttöä koskeva episodi, joka johti siihen, että huomattava osa noin 290:sta pataljoonaan asevelvollisuuslain nojalla määrätystä turvasäilövangista karkasi vihollisen puolelle. (Nuorteva 1987, 137—146.) Vaikka toimenpide saattoikin pysyä kriisiajan väljien normien rajoissa, se oli oikeusvaltion periaatteiden vastainen. Myös sen yhteydessä käytetyt byrokraattisen salailun menettelytavat olivat arveluttavia. Byrokraattisen salailun menettelytavat olivat käytössä tässä asiassa vielä sotien jälkeisissä selvittelyissä, joissa muun muassa liittoutuneiden valvontakomisio yritti selvittää turvasäilövangien kohtaloita.⁹

Oman sota-ajan vankeinhoidon ja militarismiin "avoliittoa" koskevan lukunsa muodostaa Itä-Karjalan sotilashallinnon toiminta oikeudenhoidon ja täytäntöönpanon organisoimiseksi vallatussa Itä-Karjalassa. Rangaistusten täytäntöönpanojärjestelmä suunniteltiin ja toteutettiin Kanta-Suomen oikeusperiaatteista riippumatta. Rangaistukset ja rangaistusten täytäntöönpano riippui siitä, oliko kysymyksessä suomalainen vai vallatun alueen asukas. (Nuorteva 1987, 158—161.) Helsingin yliopiston silloinen hallinto-oikeuden professori Veli Merikoski oli suunnittelemassa Itä-Karjalan oikeudenhoitojärjestelmää. Hänkin otti huomioon suunnitelmissaan varsin pitkälle pragmaattisen kriisihallinnon näkökohdat oikeusvaltion näkökohtien ohella. (Nuorteva 1987, 160.) Vastaavasti vankeinhoito pyrittiin järjestämään siten, että sen työtoiminta olisi voinut muodostua alueen väestölle esikuvaksi hyvin hoidetusta maanviljelystä ja muustakin tuotannosta. (Nuorteva 1987, 163.)

Alueen hallintojärjestelyissä näytettiin otettavan huomioon se mahdollisuus, että vallatut alueet tultaisiin myöhemmin liittämään muuhun Suomeen. Itä-Karjalan sotilashallinto pyrki kuitenkin, vedoten alueen hallinnon väliaikaisuutta korostaviin strategisiin ja uikopolitiisiin näkökohtiin, pitämään etäisyyttä Kanta-Suomen hallintoon. (Nuorteva 1987, 166—167.) Kysymyksessä lienee ollut pyrkimys käyttää tilannetta väliaikaisen hallinnon autonomisuuden hyväksi. Itä-Karjalan sotilasesikunnan autonominen asennoituminen myötävaikutti siihen, että esimerkiksi vankelinhoidon järjestelyissä militaristinen pragmaattisuus syrjäytti oikeusvaltion periaatteet. Pahimpia esimerkkejä tästä olivat paikalliseen väestöön kohdistetut teloitukset ja historiallisen raipparangaistuksen käyttö. (Nuorteva 1987, 169—170.)

Vaikea ravitsemustilanne yhdistyneenä yhä voimakkaampaan tuottavuusajatteluun, jota sota-ajan militaristista tehokkuutta tavoittelevassa kielenkäytössä kuvattiin termillä tuotantotaistelu, johti vankiloissa vankeinhoidollisten näkökohtien kannalta kohtuuttomuuksiin. Erityisen paha oli tilanne puolustusvoimien valvomilla sotavankileireillä ja linnoitustyöyksiköissä. Tuotantoajattelun vieminen liiallisuuteen alistettiin vankeinhoidon totaaliseksi puolustusvoimien kontrolliin. Voidaan perustellusti väittää, että sodan loppupuolella vankeinhoitolaitos oli monin mahdollisin mutta erityisesti käytännöllisin siten alistettu puolustusvoimien valvontaan. Sen työtoiminta, henkilöstö

ja myös ylin päätöksenteko oli tosiasiallisesti alistettu sotaponnistuksiin. Toisaalta laitoksen ylin johto yritti edustaa perinteistä virastonsa autonomista linjaa siinä kuitenkin riittävästi onnistumatta. Näin aikaan saaduissa vankilaloissa ei ollut paljon jäljellä vankeinhoitolaitoksen alkuperäisistä omista menettelytavoista ja käytännöistä. Laitoksen hallintokulttuuri oli pitkälle samaistunut militarismiin.

Voidaan kysyä, olivatko vankeinhoitolaitokseen kohdistuneet ulkoiset paineet, jotka aiheuttivat militaristisen hallintokulttuurin dominsanssin sen piirissä, jatkosodassa niin vahvat, ettei niitä olisi voitu laitoksen toimesta vastustaa. Mielestäni tapahtumia koskeva aineisto ei ilman muuta tue tätä johtopäätöstä. Tuskinpa vankien ja vankiloiden merkitys sotaponnistuksille oli niin huomattava, että kaikkia edellä selostettuja oikeusvaltion kannalta äärimmäisyyskiinkin menneitä toimenpiteitä voidaan perustella. Pikemminkin militaristiseen hallintokulttuuriin läheisesti liittyvät asenteelliset ja mielialoihin vaikuttamiseen liittyvät tekijät saattoivat olla ääritöimenpiteiden varsinaisia perusteluita. Tämä oli todennäköistä oloissa, joissa julkinen keskustelu esimerkiksi tiedotusvälineiden kautta ei ollut mahdollista tämänkaltaisista kysymyksistä. Erityisesti sotilasankeihin kohdistetut toimenpiteet olivatkin tarkoitettuja vaikuttamaan joukkojen mielialoihin.

Heti sodan jälkeen asetetut sota-ajan vankeinhoidon tapahtumia selvittäneet selvityselimet löysivät paljon huomautettavaa. Nämä luonteeltaan lähinnä juridiset, yksityistapauksia kaivelleet selvitykset osoittivat, että vankien normaalia oikeusturvaa oli kriisiloloissa laajalti loukattu. (Nuorteva 1987, 225—226.) Selvityselinten raportit ovat kuitenkin militaristisen hallintokulttuurin dysfunktioiden kannalta kiinnostavampia niiden käsitellessä ja perustellessa vankeinhoitolaitoksessa tarvittavia uudistuksia.

Uudistuksia ehdotettiin, jotta todetun kaltaisia oikeuden loukkauksia ei enää pääsisi tapahtumaan. Nämä ehdotukset ovat hallintoteoreettisesti mielenkiintoisia, koska ne osoittavat kuinka rajatut ovat mahdollisuudet ennalta estää militarististen vaikutteiden leviäminen vankeinhoitolaitoksen kaltaiseen organisaatioon. Näin on siitäkin huolimatta, että vankelinhoidossa oikeusvaltion periaatteiden tulisi valita erityisen kontrolliloidusti.

Selvityselinten ehdottamat ja sittemmin toteutetut uudistukset rajoittuivat ensiksikin

vankeinhoitoviraston organisaatioaseman uudistamiseen siten, että sen sotavuosien poikkeuksellinen autonomisuus suhteessa poliittiseen hallintaan poistettiin. (Nuorteva 1987, 229—230.) Tätä voidaankin pitää perusteltuna myös militarismin torjunnan kannalta, koska laitoksen autonomisuus ei näyttänyt suojaavan sitä militarismin dominanssilta. Toisena toimenpideryhmänä juridiset selvitykset päättyivät syyllisten rankaisemiseen. Vaikka rangaistuksilla olivarmasti myös tulevaa toimintaa koskeva preventiivinen vaikutuksensa, ne tuskin voivat estää hallintokulttuurin uutta liukumista militarismin suuntaan, jos olosuhteet jälleen myötävaikuttavat tähän. On mielenkiintoista, että selvitykset eivät sisältäneet laisinkaan varsinaisesti hallintokulttuurin uudistamiseen ja kontrollointiin tähtääviä ehdotuksia.

4. EKSKURSSI SUOMEN VALTION RAUTA-TEIDEN HALLINTOKULTTUURIN LÄHTEILLÄ

4.1. Valtion rautateiden hallintokulttuurin kilpailevat näkökulmat

Rautateiden synty sattuu ajallisesti yhteen kapitalismin ja byrokratian läpimurron kanssa. Olihan rautatieliikenteen teknillinen kehitys osa sitä taloudellista ja teknokraattista läpimurtoa, joka mahdollisti kapitalistisen tuotannon edellytykset. Rautateillä oli kuitenkin alusta saakka myös strategista merkitystä. Rautateiden merkitys valtakuntien alueellisen kehittämisen kannalta nähtiin niin ikään jo varhaisessa vaiheessa. Kuvaavaa oli, että Suomen lisäksi myös esimerkiksi Englannissa ja Ruotsissa kanavien ja rautateiden rakentaminen nähtiin maan alueellisen kehityksen kannalta erilaisiin lopputuloksiin johtaviksi vaihtoehdoiksi. Rautateiden kehitys oli aluksi rautatiepolitiikkaa, jonka keskeisenä sisältönä oli rataverkoston reittivalintojen suunnittelu ja uusien rautateiden rakentaminen. Myös liikkuvan kaluston tekniikka kehittyi aluksi nopeasti. Jo tämän varhaisen rautatiepolitiikan piiristä on löydettävissä eräitä tulevien rautatielaitosten hallintokulttuurin lähteitä. Niistä merkittävimpiä on rautateiden strateginen merkitys valtakuntien armeijojen kannalta. Suomessa tämä taustatekijä vaikutti autonomian aikana erityisen vahvana, olihan Suomi Venäjän laajan keisarikunnan rajamaa. Myös tulevien laajojen rautatieorganisaatioiden hallintokulttuurin

teknokraattiset piirteet muotoutuivat alustavasti jo rautateiden rakentamisen kaudella.

Rataverkostojen valmistuttua vaiheeseen, jolloin liikenteen hoidon varmuudella ja sujuvuudella alkoi olla merkitystä, täydellistyivät ne näkökulmat, jotka sittemmin ovat muodostuneet rautatielaitoksille tyypillisiksi. Tässä vaiheessa myös ratkaistiin, millaisella organisaatiolla rautateitä hoidetaan. Valinta tapahtui yleensä konemaisen valtion byrokratian ja yksityisen yhtiömuodon välillä. Myös Suomessa käytiin tästä keskustelua 1800-luvun lopulla. Päätökseksi tuli, että päärataverkon tuli säilyä valtiollisena. Sen sijaan haararatoja saatettiin antaa myös yksityisten hoitoon. Ratkaisun takana oli aivan ilmeisesti myös strategisia syitä. (Suomen valtion rautatiet 1862—1912, osa I, 73—74.) Valtiollisen rautatielaitoksen hallintokulttuurin näkökulmavaihtoehdot olivat vähitellen kiteytyneet siten, että strategista lähtökohdista alkunsa saanut militaristinen vaikutus näkyi liikenteen organisoinnissa. Militaristinen kuriin ja sotilaallisen selkeään organisaatioon perustuva hallintokulttuuri tähtäsi liikenteen varmuuteen ja sujuvuuteen. Toisaalta rautateiden järjestelyissä pyrittiin myös varmistamaan sen toimivuus mahdollisen sodan syttyessä. Liikkeenhoidolliset näkökohdat, joiden takana olisi rautatieliikenteen hoidon optimaalinen taloudellinen tulos ja siihen liittyen hyvän asiakaspalvelun näkökohdat, olivat saaneet väistyä silloin, kun rautateiden hoito päätettiin pitää valtiollisena. Nämä näkökohdat vaikuttivat kuitenkin rautatielaitosten sisäisessä hallintokulttuurissa laitosten taloudesta ja liikenteen vastaavien yksiköiden ja henkilöiden toimesta.

Edellä esitetyn perusteella valtiollisen rautatielaitoksen hallintokulttuurin taustalta on löydettävissä lähinnä seuraavat kolme näkökulmaa:

— Byrokraattinen näkökulma, jonka sisältöön vaikuttavat toisaalta byrokraattiselle organisaatiolle ominaiset legaaliset ja formaaliset piirteet ja toisaalta edellä mainittuja piirteitä vahvistavat militaristiselta hallintokulttuurilta lainatut piirteet.

— Teknokraattinen näkökulma, jonka perustana on rautateiden rakentamiseen ja liikenteen hoitoon liittyvä teknillinen asiantuntemus. Tämä asiantuntemus eriytyy ratojen rakentamisen ja kunnossapidon asiantuntemuksesta liikkuvan kaluston ja junaturvallisuuden teknil-koihin.

— Liikkeenhoidollinen näkökulma, joka koros-

taa liikenteen taloudellisuuden ja asiakaspalvelun merkitystä.

Nämä kolme näkökulmaa näyttävät hakevan jatkuvasti keskinäistä tasapainoan rautatielaitosten sisäisessä hallintokulttuurissa. Vaikka hallintokulttuuri toteutuu laitosten sisäisenä, useimmissa maissa jättimäisen koon saavuttaneiden rautatielaitosten ratkaisut vaikuttavat laajalti yhteiskunnassa. Vastaavasti rautatielaitosten on otettava huomioon yhteiskunnan siihen kohdistamat toivomukset. Toisaalta sisäinen hallintokulttuuri saattaa eliminoida näiden ulkopuolisten vaikutteiden huomioon ottamista. Suomen rautateiden hallintohistoria sisältää runsaasti aineistoa, jossa tämä eliminointusilmio näkyy. Suomen rautateiden vaiheisiin sisältyy myös runsaasti kriisejä, joissa rautateiden strateginen merkitys on määrännyt toiminnan sisällön. Rautateidemme hallintohistorian monivaiheisuus puoltaa kyseisen ekskursiaineiston käsittelyä aikaperiodeihin jaettuna. Periodisoinnin pohjaksi otan hallintokoneiston autonomisuutta käsittelevässä tutkimuksessa käyttämäni periodisoinnin, jossa hallintokoneistomme kehitysvaiheet oli jaettu seuraavasti: (Temmes 1987, 222—223.)

- oikeusvaltion kausi 1917—1939,
- sotavaltion kausi 1939—1945,
- teollisuusvaltion kausi 1945—1966,
- hyvinvointivaltion kausi 1966—.

Suomen rautateiden hallintohistorian käännekohdat sattuvat varsin hyvin edellä esitettyyn periodointiin. Tosin aikaulottuvuus on syytä ulottaa koskemaan myös autonomian aikaa aina ensimmäisestä rautatien rakennuksesta Suomen itsenäistymiseen saakka. Tätä periodia, joka rautateiden hallinnon osalta alkaa vuodesta 1862 voidaan kutsua vaikka poliisivaltion ajaksi — tosin lähinnä K.J. Ståhbergin tarkoittamassa hengessä.

4.2. Poliisivaltion militaristinen rautatielaitos

Senaattori Lennart Gripenberg on laajassa rautateiden syntyvaiheiden rautatiepolitiikkaa koskevassa katsauksessaan kuvannut, miten keskeinen asema sotilashenkilöillä ja strategisilla näkökohdilla oli Suomen rautateiden syntyyn ja muotoutumiseen laitoksen historian alkuvaiheessa. Aloitteet ensimmäisten ratojen rakentamiseksi tulivat suoraan ohi senaatin kenraalikuvernööriltä. Suunnittelusta ja toi-

meenpanosta vastasivat tie- ja vesikulkulaitosten insinööriupseerit. Kyseinen organisaatio oli alistettu suoraan kenraalikuvernöörille ja edusti sotilasteknokratiaa maassamme. Helsinki—Hämeenlinna -radan suunnitelmat laatiivat insinööriupseerikunnan jäsenet insinööriluutnantit A. Appelberg ja Georg Strömberg. (Suomen valtion rautatiet 1862—1912, osa I, 8.) Senaatin varapuheenjohtaja Lars Gabriel von Haartman joutui hänkin tunnustamaan strategisten tekijöiden vuoksi rautateiden merkityksen, vaikka olikin intohimoinen kanavien kannattaja. Toisaalta J.V. Snellman kannatti rautateitä nimenomaan taloudellisista ja maan tasapuolisen kehittämisen syistä. (Suomen valtion rautatiet 1862—1912, osa I, 18.)

Ensimmäisten rautateiden rakentaminen hoidettiin korostetun militaristisen organisaation toimesta. Helsinki—Hämeenlinna -radan rakennustöitä valvoi tie- ja vesikulkulaitoksen yllähallituksen insinööripäällikkö eversti Sternvall ja erikseen asetettu rautatiejohtokunta, jonka puheenjohtaja oli senaattori, kenraali Nordenstam. (Suomen valtion rautatiet 1862—1912, osa I, 26.) Ensimmäiseksi rautateiden liikenteestä vastaavaksi rautatiepäälliköksi määrättiin rakennustöiden suunnitteluun ja johtoon osallistunut everstiluutnantiksi ylennetty Georg Strömberg. Hänet nimitettiin rautatiehallituksen ensimmäiseksi ylitirehtööriksi vuonna 1877 sen jälkeen, kun rautatiehallinto oli erotettu tie- ja vesikulkulaitoksesta. Hänen kautensa kesti aina vuoteen 1903 saakka eli yli neljäkymmentä vuotta. Hänen vaikutuksensa rautatiehallinnon organisaation ja toiminnan perustaan on ollut poikkeuksellisen suuri. Suomen valtion rautateiden historiategoksen mukaan hänelle oli ominaista oikeamielisyys sekä vastuunalaisuus ja velvollisuudentunto sekä se, että hän piti ankaraa, mutta humanista kuria rautatieläiskunnassa. (Suomen valtion rautatiet 1862—1912, osa I, 267.) Myös hänen seuraajansa oli sotilas, eversti Dratscheffski, joka tuli virkaansa Bobrikoffin venäläistämistoimien seurauksena.

Vuosisadan loppupuolella rautatiehallinnon toiminnan painopisteen siirtymässä rautateiden rakentamisesta rautateiden liikenteenhoitoon jo pioneerikaudella muodostuneen hallintokulttuurin piirteet tulivat selvemmin esille. Ensimmäisiä oireita olivat säätyjen rautatievaliokunnan huomiot vuodelta 1877 rautateiden talouden kehityksestä. Rautateiden liikenteen todettiin kasvaneen, mutta samalla tulojen pienentyneen. Syyksi epäiltiin ylen suuriksi

paisuneita hallinto- ja liikennemenoja, joiden paisumisen syyksi katsottiin koko silloinen rautateiden hallintojärjestelmä. Valiokunta esitti kokeneista liikemiehistä ja insinööreistä kootun komitean asettamista tutkimaan rautateiden hallintoa liikennehoidon ja tekniikan näkökulmasta. (Suomen valtion rautatiet 1862—1912, osa I, 96.) Hiukan aikaisemmin Helsinki—Pietarin -radan rakentamisen yhteydessä oli ollut esillä radan antaminen yksityiseen omistukseen. Vaikka säädyt kieltäytyivät pääratojen yksityistämisestä, nämä mielipiteen ilmaisu olivat merkkejä liikennehoidollisen näkökulman noususta kritisoimaan byrokraattista, lähinnä militaristisiin malleihin perustuvaa rautateiden hallintoa. (Suomen valtion rautatiet 1862—1912, osa I, 73—74.)

Georg Strömbergin ajan rautatiehallinnolle olivat ominaisia karismaattisen johtajan ympärille muodostunut hyvin keskittynyt ja kurinalainen organisaatio ja yksinvaltainen hallintokulttuuri. Vaikka rautatiehallituksessa oli neljän osaston päällikkönä ylitrehtöörin alaisia tirehtöörejä, ei heillä Strömbergin aikana ollut varsinaista itsenäistä ratkaisovaltaa. (Suomen valtion rautatiet 1862—1912, osa I, 195.) Ylitrehtööri muun muassa avasi myös kaikki kirjeet. Yritykset delegoida päätösvaltaa eivät johtaneet tulokseen myöskään autonomian ajan viimeisinä vuosina. Sen sijaan kehitys kohti kollegiaalista menettelyä alkoi merkittävästi Strömbergin kauden jälkeen. Laitoksen sisäiset ohjesäännöt, joista ensimmäinen oli annettu jo vuonna 1862 välittömästi ensimmäisen rautatien käyttöönoton yhteydessä, muistuttivat sotilaallisia ohjesääntöjä satoinen esmiesten valtaa ja sisäistä kuria koskevine pykälineen. Konduktöörin tehtävänä oli johtaa junaan ja hänen tuli huolehtia järjestyksestä junissa. Toiminnan keskeisenä tavoitteena oli niin sanottu yleinen etu, joka sisälsi myös strategiset seikat, ja liikenteen varmuus ja järjestys. (Suomen valtion rautatiet 1862—1912, osa I, 192.)

Jo Strömbergin kauden loppupuolella militaristisesti korostunut byrokraattinen näkökulma rupesi vähitellen saamaan rinnalleen insinöörien asiantuntemukseen perustuvan teknokraattisen näkökulman. Kiivaan rautatierakentamisen kauden vähittäinen hiljentyminen tuki tätä kehitystä. Ongelmaksi koettua päätösvalan keskittymistä pyrittiin lieventämään siirtämällä päätösvaltaa ylitrehtööriltä keskusviraston kollegioille ja edelleen alaiselle piirihallinnolle. Vaikka nämä desentralisoimis-

toimet jäivät tehottomiksi, niiden seurauksena rautatiehallituksen toimintatavaksi kehittyi vähitellen kollegiaalinen menettely yksinhallintojärjestelmän sijasta. Kun rautatiehallitukseen kohdistettiin kritiikkiä, jossa arvosteltiin päätöksenteon hitautta ja keskittyneisyyttä, ratkaisuksi keksittiin päätösvalan siirtäminen tätä tarkoitusta varten perustetuille piirikollegioille, piirihallituksille, joissa oli edustaja rautatiehallituksen kollegiossa edustetuille funktioille. (Suomen valtion rautatiet 1862—1912, osa I, 244 ja 249.) Yhtenäiseen liikenteestä vastaavaan liikennepiirijärjestelmään, joka olisi korostanut liikennehoidollista näkökulmaa, ei tuolloin päästy teknokraattisen kollegiaalisuuden vastustaessa tämän tyyppistä rautatiehallituksen mielestä liian räikeää yksinhallintojärjestelmää. (Suomen valtion rautatiet 1862—1912, osa I, 242.) Myös ylitrehtöörin valtuuksien palauttaminen kohtasi vastustusta siksi, että pelättiin kollegiosta riippumattoman ylitrehtöörin joutuvan liian riippuvaiseksi kulkulaitosministeristä, jonka pelättiin katsovan vain Venäjän etuja. (Suomen valtion rautatiet 1862—1912, osa I, 243.) Rautatiehallitus saattoikin vuonna 1895 vastustaa pankinjohtaja Bergbomin laatimaa uudistussuunnitelmaa, joka olisi lisännyt liikennehoidollista dynaamisuutta rautatiehallintoon, ja todeta kehityksen kulkenen rautatiehallinnossa yksinhallintojärjestelmästä kohti kollegiaalista järjestelmää, jolloin hallinto oli tullut vakaammaksi ja varmemmaksi. (Suomen valtion rautatiet 1862—1912, osa I, 243.)

Rautatiehallinnon nopea kehitys vuosisadan vaihteesta itsenäistymiseen saakka johtui paitsi strategisten seikkojen merkityksen kasvamisesta erityisesti maailmansodan sytyttyä myös maan suotuisasta taloudellisesta kehityksestä. Laitoksen sisällä kehitys ilmeni teknokraattisen näkökulman painottumisena ja erityisesti laitoksessa edustettujen insinööritieteiden dominanssina. Samalla kasvoi juristien merkitys laitoksen hallintotoiminnosta vastaavana ammattikuntana. Uusi hallintokulttuuri näkyi muun muassa osastojen lukumäärän lisääntymisenä neljästä yhdeksään ja aiemmin väljien johtavien virkojen kelpoisuusehtojen yksityiskohtaistumisena. (Valtion rautatiet 1912—1937, osa II, 630 ja 634.) Laitoksen teknokraattinen byrokraatisoituminen näkyi henkilöstön ja organisaatioyksiköiden lukumäärän kasvuna organisaation kaikilla tasoilla. Tosin rautatiehallitus ylpeili sillä, että kasvu oli kuitenkin hitaampaa kuin suoritekilomet-

rin kasvu. Niinpä laitoksen henkilöstön määrä oli 10 351 vuonna 1910 ja 15 802 vuonna 1920, johon määrään se vakiintuikin joiksikin vuosiksi. (Valtion rautatiet 1912—1937, osa II, 590.)

4.3. Oikeusvaltiokauden rautatiehallinto teknillisen spesialiteetin ja kollegiaalisuuden tyyssijana

Vuonna 1917 rautatiehallituksen pääjohtajaksi tuli Kustaa Wuolle, joka oli saanut insinööri-koulutuksen ja joka sittemmin siirtyi Polyteknillisen korkeakoulun professoriksi. Hänen ja häntä seuranneen niin ikään insinööri-taustan omaavan Jaimari Castrénin aikana rautatiehallituksen voidaan katsoa olleen hallintokulttuuriltaan selkeästi teknokraattisen insinöritieteisiin nojautuvan näkökulman vallassa. Tyypillistä oli myös se, että tämä erilaisten insinöritieteiden dominanssi toteutui kollegiaalisen päätöksenteon kautta. (Valtion rautatiet 1912—1937, osa I, 80—81.)

Epäkäytännölliseksi todettu piirihallitusjärjestelmä lopetettiin vuonna 1923. Samalla rautateiden rakentaminen siirrettiin tie- ja vesirakennuslaitokselta rautatiehallitukselle. (Valtion rautatiet 1912—1937, osa I, 13.) Vuonna 1922 annettun rautatiehallintolain mukaan rautatiehallitukseen kuului pääjohtajan ja ylläjohtajan lisäksi yhdeksän osastopäällikköä. Yleisistunnon lisäksi nämä saattoivat käsitellä asioita suppeammissa osastoistunnoissa. Tosin laissa oli otettu huomioon myös liikkeen-hoidollisia vaikutteita asettamalla rautatiehallituksen jäsenet sopimuspalkkaisiksi ja määräaikaaisiksi. Kollegiaalisuus laajeni myös korporatismiin suuntaan, kun rautatiehallituksen yhteydessä oli neuvottelukunta, joka edusti asiakkaita ja näiden etujärjestöjä. Tämä järjestely oli tullut käyttöön jo vuonna 1888, josta alkaen elinkeinoelämää edustavat etujärjestöt olivat eräissä asioissa osallistuneet rautatiehallituksen kollegion päätöksentekoon. (Valtion rautatiet 1912—1937, osa II, 581.)

Sotien välisenä aikana rautatiehallinnossa toteutuneet muutokset olivat vähäisiä. Laitos kehittyi edelleen virastomaiseen suuntaan. Vuoden 1922 rautatiehallintolain uudistukset muuttivat kuitenkin virkamiesten virka-ajan jo lähelle nykyisiä normeja, kun se oli ollut 3 tuntia vuonna 1873 ja vielä vuosisadan vaihteessa 4—5 tuntia rautatiehallituksessa ja sen alaisissa konttoreissa. Virkamiesten virka-aika poikkesi kuitenkin edelleen palveluskunnan

työajoista, jotka vuonna 1903 toteutetun järjestelyn jälkeen olivat enintään 14 tuntia ja raskavissa tehtävissä enintään 12 tuntia kerrallaan. (Valtion rautatiet 1912—1937, osa II, 624.) Virka-aikajärjestelyt tähtäsivät autonomian ajan elitistisen virkamiesaseman poistamiseen. (Ks. Nevanlinna, 107 ja Temmes, 1987 ss. 231—235.) 1930-luvulla yleisen virkamieslain-säädännön yhdenmukaisuus ulotettiin myös rautatiehallintoon, jolloin muun muassa johtajien määräaikaaisuus ja sopimuspalkkaus lakkasivat ja heistä tehtiin peruspalkkaisia virkamiehiä. Samalla rautatielaitoksen henkiöstö siirtyi yhä laajemmin virkamiehiksi. (Valtion rautatiet 1912—1937, osa II, 582.)

Oikeusvaltion kaudella liikkeen-hoidollinen näkökulma ilmeni vain eräinä yrityksinä keventää rautatiehallituksen organisaatiota ja vähentää sen kollegista päätöksentekoa. Konstruktivinen rataosasto lakkautettiin vuonna 1932. Sen sijaan kolmen erillisen hallinto- ja talousasioita hoitavan osaston yhdistäminen edes kahdeksi epäonnistui. (Valtion rautatiet 1912—1937, osa II, 582.) Kollegiaalisuuden lieventämiseksi ei myöskään toteutettu mitään laajoja uudistuksia, vaan kollegiaalisuutta yritettiin lieventää sisäisiä päätöksentekokäytäntöjä uudistamalla. Valtion rautateiden historia-teoksessa todetaan ylpeänä, että vuonna 1922 rautatiehallituksessa käsiteltiin kollegiaalisesti 20 % asioista, kun määrä vuonna 1933 oli pudonnut 8,3 %:iin ja vuonna 1935 6,3 %:iin. (Valtion rautatiet 1912—1937, osa II, 589.)

Toisaalla mainitussa historiateoksessa todetaan kuitenkin rautatiehallituksen aluksi olleen päällikkövirasto, jossa kenraalitrehtööri yksin päätti melkein kaikista asioista. Teoksen mukaan myöhemmissä muodostelmissa rautatiehallitus on muuttunut suuressa määrin kollegiaaliseksi vastaten sitä demokraattista kehitystä, mikä oloissamme varsinkin viimeisinä vuosikymmeninä on tapahtunut. (Valtion rautatiet, osa II, 585.) Viittaus osoittaa rautatiehallituksen ajattelutavan tässä asiassa vastaavan ajan oikeusvaltioajattelua. Tosin rautatiehallituksen suhtautuminen perustui väärinkäsitykseen, sillä virkamiesvaltaisen kollegiaalisuuden tuskin voidaan katsoa merkitsevän varsinaista demokratisoitumista. Pikemminkin kysymyksessä oli asiantuntijavaltaistuminen ja siihen esiasteena liittynyt Weberin määrittämä byrokraatisoitumisen yhteydessä ilmenevä passiivinen demokratisoiminen.¹⁰

Sotien syttyminen herätti rautatiet kollegiaalisuuden "Ruusun unesta". Sotien välillä

teknokraattinen näkökulma oli painanut laitoksen varhaisten kehityskerrosten militaristiset vaikutteet taka-alalle. Sotien syttyminen muutteli tilanteen täysin. Valtionrautatiet olivat nyt elimellinen osa valtakunnan sotaponnistuksia ja sillä-oli keskeinen strateginen merkitys. Militaristiset vaikutteet vahvistuivat myös siksi, että rautateiltä vaadittiin nyt rauhanajan oloja suurempaa suorituskykyä olemassa olevilla resursseilla. Rautatielaitoksen sota-ajan suoritteet ylittivätkin 28 %:lla vuoden 1938 tason. (Valtion rautatiet 1937—1962, 9.) Varsinkin jatkosodan suurten sotilaallisten operaatioiden yhteydessä rautatiekuljetusten kapasiteettiin kohdistuvat vaatimukset olivat lähes rajottomat. Toisaalta tekniikan ja junaturvallisuuden vaatimuksista oltiin kansallisen edun nimissä valmiita tinkimään. Sota-aikana sallittiin näin ollen ratojen ja kaluston ryöstökäyttö mahdollisimman suuren suoritetehtävien aikaansaamiseksi.

4.4. Rautatiet osana sotavaltion kriisihallintaa

Talvisodan aikaiset järjestelyt eivät vielä totaalisesti alistaneet rautateitä militaristisille intresseille. Yhteys puolustusvoimiin hoidettiin rautatiehallituksen sotilastoimiston ja sotilaallisesti tärkeille asemille asetettujen rautatieupseerien välityksellä. (Valtion rautatiet 1937—1962, 29.) Valtion rautateiden ja puolustusvoimien yhteistyön pelisäännöt vahvistettiin 10. 10. 1939 annetulla sotilaskuljetussäännöllä, jolla järjestettiin sotilaallisten kuljetusten etuoikeudet. Sen nojalla annettiin erikois-aikatauluihin siirryttiin 11. 10. 1939. (Valtion rautatiet 1937—1962, 29.) Järjestelyjen luonne ja toteutustapa osoittavat, että puolustusvoimat luottivat rautatiehallituksen kykyyn sopeutua kriisiolojen militaristisiin vaatimuksiin. Eräänä perusteluna tähän on varmaankin ollut käsitys rautatielaitoksen hallintokulttuurin sopivuudesta militaristisiin toimintatapoihin.

Jo talvisodan aikana ja erityisesti välirauhan ja jatkosodan aikana rautateiden ja puolustusvoimien yhteistyö tiivistyi ja alkoi muuttua militarismin dominanssiksi. Aluksi rautatiehallituksen sotilastoimisto ja päämajan kuljetustoimisto siirtyivät molemmat Pieksämäelle, jotta ne yhdessä voisivat olla paremmin yhteydessä päämaajaan. Välirauhan aikana asetettiin toimikunta suunnittelemaan uutta sotilaskuljetusorganisaatiota, koska talvisodan aikainen organisaatio ei vastannut sotilasjohdon

vaatimuksia. Työn tuloksena syntyi ohjesääntö rautatieliikenteestä sodan aikana ja sotauratiemuodostelmista. Valtioneuvosto vahvisti ohjesäännön 28. 2. 1941. Päämajan rautatieosaston sotilaskuljetuspäällikkö otti itselleen vastuun liikenteen ohjauksesta. Rautatieliikenteen ylin johto olikin jatkosodan aikana selvemmin puolustusvoimien käsissä kuin talvisodan aikana. Päämajan rautatieosastossa oli yleinen rautatietoimisto, kuljetustoimisto ja ratatoimisto. Se ei siis rajoittunut liikenteen koordinointiin. Henkilöstö oli otettu osastoon pääasiassa rautatiehallituksesta. (Valtion rautatiet 1937—1962, 31.)

Järjestelyjen taustana oli varmaankin myös valmistautuminen mahdolliseen hyökkäykseen, jolloin sotilaskuljetusten tarve kasvoi yli rautateiden normaalien resurssien. Jatkosodan aikainen kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeri Salovaara kävi jo sodan alussa päämajassa neuvottelemassa maata vaivaavasta kuljetuskriisistä, joka uhkasi siviiliväestön huoltoa ja maan ulkomaankauppaa. (Valtion rautatiet 1937—1962, 52.) Samoihin aikoihin vallatussa Itä-Karjalassa pääsi syntymään junien suuruuhka, joka tukki yli kuukaudeksi Matkaselän itäpuolisen junaliikenteen ja aiheutti satojen junien juuttumisen ruuhka-alueelle useiksi kuukausiksi. Ruuhka oli johtunut siitä, että sotatoimiyksiköiden huoltopäälliköt olivat päässeet koordinoimattomasti lähettämään materiaalia yksiköilleen. (Valtion rautatiet 1937—1962, 54—55.)

Ilmenneiden epäkohtien poistamiseksi päämaja määräsi päämajan huoltopäällikön eversti Harald Roosin hoitamaan valtakunnan kuljetusten koordinoimattomaa. Tässä tarkoituksessa Helsinkiin perustettiin päämajan huoltopäällikön esikunta, joka yhteistyössä siviiliviranomaisten kanssa koordinoi kuljetuksia. Samalla päämajan rautatieosasto menetti oikeuden puuttua siviilikuljetuksiin. (Valtion rautatiet 1937—1962, 53.) Kuitenkin kesäkuussa vuonna 1944 tilanne jälleen muuttui, kun rautatieosaston kuljetustoimisto palautettiin päämajaan.

Militaristinen tehokkuusajattelu ilmeni jatkosodan aikaisessa rautateiden toiminnassa kuljetusten koordinoimattomuuden keskittämisenä ja vaunujen ja vetokaluston käytön optimointina. Vaunujen purkamista ja kuormaamista pyrittiin nopeuttamaan sekä ristiinkuljetuksia vähentämään. Toisaalta kaluston ja ratojen huoltoon ja kunnossapitoon ei ollut rauhanaikaisia mahdollisuuksia. Samoin luonnollisesti kulje-

tusten pysyminen aikataulussa ja muutoinkin rautateiden palvelutaso kärsi kriisioloista. (Valtion rautatiet 1937—1962, 60.)

Rautateiden asema ja siihen kohdistetut toimenpiteet sotien aikana olivat kriisioloissa pääosin luonnolliset ja välttämättömyyden sanelemat. Kysymyshän oli kansallisesta intressistä. Myöskään kansalaisten perusoikeuksien tasolla liikkuvat oikeusturvakysymykset ja tasa-arvoisuus eivät rautateiden toiminnan vuoksi olleet merkittävästi kriisioloissa uhatuina. Myös laitoksen asema suhteessaan determinantteihinsa kehittyi kriisioloille ominaisella tavalla. Poliittinen johto näet salli puolustusvoimien ottaa vallan laitoksessa. Laitoksen strateginen merkitys riitti perusteluksi tähän. Muut determinantit, kuten korporaatiot ja kansalaiset, saivat väistyä.¹¹

Militaristinen hallintokulttuuri oli näin täysin valtuuksin voimassa rautatielaitoksessa sotien aikana. Olosuhteet muodostuivatkin lähes laboratoriomaisiksi, jos olemme kiinnostuneita militarismiin aiheuttamista muutoksista siviilihallinnossa kriisin yhteydessä. Ensiksikin militarismi työnsi taka-alalle ammattikunta-maisen ja kollegiaalisen teknokraattisen näkökulman. Toiseksi se korosti äärimmäistä, silloisten kansallisten etujen vaatimaa suoritehokkuutta liikenteenhoidossa. Kysymyksessä ei kuitenkaan ollut liikkeenhoidollinen näkökulma, joka olisi ollut kiinnostunut myös taloudellisesta tuloksesta ja uhratuista kustannuksista, vaan pyrkimyksestä lyhyellä aikavälillä maksimaaliseen tehokkuuteen pitkän aikavälin vaikutuksista ja kustannuksista välittämättä. Liikkeenhoidollinen näkökulma kuitenkin korostui militaristisessa rautatiepolitiikassa, koska se kiinnitti lähes yksinomaisesti huomiota liikenteen tehokkuuteen radanpidon ja muun tekniikan ja hallinnon sijasta. Organisaatio ja sen toimintatavat olivat hallintokulttuuriltaan konemaisen perusbyrokratian mukaiset. Militarismi oli kuitenkin riisunut normaalista byrokrattisuudesta tarpeettomaksi katsotun formaalisuuden ja korvannut sen yksinkertaisemmalla organisaatiolla ja ehdottomalla kurilla. Muun muassa suurelle byrokratialle ominainen intrigointi ja reviiirkamppailu jäivät militaristisessa hallintokulttuurissa taka-alalle. Toisaalta rautatielaitoksen sotia edeltäneestä hallintokulttuurista oli varmasti suhteellisen helposti löydettävissä vielä ne militaristiset kerrostumat, jotka olivat muodostuneet ennen 1920- ja 1930-lukujen teknokratistoitumisen vaihetta. Näin rautatielaitoksen mili-

taristisen perinteen kaari saadaan lähes katkeamattomana ulottumaan pitkälle sotien jälkeiseen Suomeen.

4.5. Rautatielaitos teollisuusvaltion ja hyvinvointivaltion uusien olojen puristuksessa

Sotia edeltänyt rautatielaitoksen kehitys aina autonomian ajalta sotiin saakka oli laitoksen aseman ja merkityksen kannalta ollut ekspansiivinen. Välittömästi sotien jälkeen rautatiet saavuttivat tässä mielessä kehityksensä lakipisteen. Se oli valtakunnan keskeisin kuljetusjärjestelmä, jonka tuli nyt selvitä sotien jälkeisen jälleenrakennuskauden ja sopeutumisvaiheen aiheuttamista lukuisista kuljetustarpeista. Sen henkilöstön lukumäärä oli huipussaan vuonna 1945; laitoksen palveluksessa oli 38 547 henkilöä. Vuonna 1950 määrä oli säilynyt lähes saman suuruisena. Vuonna 1960 henkilöstön määrä oli jo pudonnut 34 211:een. (Valtion rautatiet 1937—1962, 720.) Teollisuusvaltiokauden rautateiden ainoana ongelmana oli kuljetuskapasiteetin riittämättömyys.

Haasteisiin vastattiin sotien jälkeisessä valtiojohtoisessa säännöstelytaloudessa noudattaen edelleen militaristista toimintatapaa. Eversti Roos oli vuonna 1943 nimitetty rautatiehallituksen pääjohtajaksi. 17. 5. 1945 valtioneuvosto asetti kuljetusasiain keskusjohdon vielä voimassa olevan kriisilainsäädännön nojalla edelleen koordinoimaan eri kuljetusmuotoja. Se oli toiminnassa vuoteen 1948. Roos tuli tämän elimen puheenjohtajaksi. Keskusjohdosta määräsi kuljetusten kiireellisyyjärjestyksestä ja saattoi antaa kuljetuskieltoja. (Valtion rautatiet 1937—1962, 66—67.) Muun muassa sotakorvauskuljetusten ja eri vaiheissa suoritettujen evakuointioperaatioiden kannalta tämä oli välttämätöntä.

Pääjohtaja Roosin kausi jatkui aina vuoteen 1956. Rautatielaitoksen sisäisessä organisaatiossa ja hallintokulttuurissa ei hänen aikana tapahtunut juurikaan muodollisia muutoksia. (Valtion rautatiet 1937—1962, 700—705.) Toiminnan pohjana oli edelleen vuonna 1932 annettu asetus valtion rautateiden hallinnosta kollegiaalisine menettelytapoineen. Niin ikään osastojen lukumäärä oli edelleen kahdeksan. Tosin työjärjestyksellä oli kollegion yleisistunnon asioita siirretty osastokollegioille. Pääjohtaja Roos saattoi kuitenkin johtaa sotilaallisen taustansa mukaisella johta-

misotteella, koska hän saattoi perustaa valtuutensa kriisilainsäädäntöön ja tukeutua jos sodan aikana muodostuneeseen militaristiseen hallintokulttuuriin tottuneeseen lähiesikuntaansa, joka vastasi lähinnä laitoksen liikenteen hoidosta. Hänen sanotaan myös virkänimityspolitiikassaan suosineen entisiä upseereja. (Ks. Wavela, Sotilasajakauslehti, n:ot 6—7, 1980.)

Rautateiden jouduttua teollisuusvaltiokauden loppupuolella muiden kuljetusmuotojen taholta kilpailutilanteeseen, laitoksen oli pakko ryhtyä kiinnittämään huomiota uusissa oloissa vanhanaikaiseksi käyneen hallintokulttuurinsa uudistamiseen. Muutokset, jotka tähtäsivät hallinto-organisaation ja taloudenpidon uudistamiseen siten, että laitos sopeutuisi tilanteeseen, jossa sillä ei olisi monopoliasemaa, edellyttivät rautatiehallituksenkin mielestä virastokankeuden vähentämistä ja asiakaspalvelun parantamista. Muun muassa liikenteen hoidon sääntöjä muutettiin uutta kilpailutilannetta paremmin vastaaviksi. (Valtion rautatiet 1937—1962, 74.)

Jo Roosin aikana laitoksen kehittämistarpeita ja organisaatioasemaa selvitti kaksi toimikuntaa. Vuosina 1947—1949 Erik Törnqvistin puheenjohtolla toiminut toimikunta ehdotti valtion rautateiden muodostamista itsenäiseksi valtion liikeyritykseksi, jonka henkilöstö olisi yksityisoikeudellisessa työsopimussuhteessa valtioon. Esitys kaatui rautateiden henkilöstöjärjestöjen vastustukseen. Toimikunta ehdotti keskusviraston yksinkertaistamista siten, että siellä olisi vain neljä osastoa. (Valtion rautatiet 1937—1962, 712.) Myös Unto Varjosen johtaman toimikunnan ehdotukset, joiden mukaan muun muassa valtion rautateiden konepajat olisi muodostettu erillisiksi valtion liikeyrityksiksi, kaatui järjestöjen vastustukseen. (Valtion rautatiet 1937—1962, 712.)

Uuden, vuonna 1956 virkaansa tulleen pääjohtajan Erkki Aallon aikana näytti aluksi, että tämä insinööriastastaan huolimatta Insinöörivaltalseen kollegiaalisuuteen kriittisesti suhtautuva entinen voimalaitosrakentaja kykenisi uudistamaan laitoksen organisaation ja toiminnan. (Valtion rautatiet 1937—1962, 715—716.) Ratkaistavat ongelmat osoittautuivat kuitenkin olevan siinä määrin syvällä laitoksen hallintokulttuurissa, että uuden pääjohtajan suoraviivaiset menettelytavat saivat vastaanansa aluksi laitoksessa tasapainottelevat teknokraattiammattikunnat ja näiden rinnalle byrokraattisoinnisen myötä asemansa vahvista-

neen juristikunnan. Kollegiaalinen päätöksenteko osoittautui uudistukset estäväksi takalukoksi tilanteessa, jossa olisi kaivattu laitoksen johtavien virkamiesten asemaan kohdistuvia uudistustoimia. Ammattikuntien reviiirikampailut johtivat laitoksen sisäisiin konflikteihin, joita pääjohtaja ei enää kyennyt hallitsemaan. Pääjohtaja Aalto irtisanottiin virastaan vuonna 1964 lukuisten virkavirheiden vuoksi.

Seuraavien pääjohtajien, jotka ovat enimmäkseen omanneet yleishallintotaustan, tehtäväksi on jäänyt yrittää sopeuttaa laitosta hyvinvointiyhteiskunnan oloihin. Kasvava henkilö- ja kuorma-autoliikenne sekä lentoliikenne ovat puristaneet laitoksen sille aikaisemmin tuntemattomaan kilpailutilanteeseen, johon se ei ole kyennyt vastaamaan enää teknologisilla parannuksilla. Pääjohtaja Rekolan johdolla sopeutettiin laitoksen ylisuureksi paisunut henkilöstön lukumäärä 1960-luvun alussa paremmin vastaamaan kuljetusten kysynnän asettamia tarpeita. Viimeaikaisten pääjohtajien keskeisenä huolenaiheena on ollut laitoksen kasvava alijäämä, joka kertoo edelleen kiristyvästä kilpailutilanteesta ja tarpeesta kehittää laitoksen tuottavuutta. Virastomainen organisaatiomuoto ja sille ominainen hallintokulttuuri kaikkine edellä selostettuine kerrostumineen on ollut näiden uudistusten kannalta rasite. Niinpä edellä olevasta katsauksesta osin jo tutuiksi tulleet ajatukset uudistaa laitosta muodostamalla se liikkeenjohdollisesti itsenäisemmäksi, todelliseksi liikelaitokseksi, ovat entistä ajankohtaisempia. Jäämme näkemään, onnistutaanko valtion rautateiden organisaatiomuotoon ja hallintokulttuuriin liittyvät ongelmat ratkaisemaan vuonna 1987 annetun liikelaitoslain mahdollistamalla ”hevoskuurilla”¹²

5. SIVIILIHALLINNON HALLINTOKULTTUURIN JA MILITARISMIN VUOROVAIKUTUS

5.1. Militarismin hyödyt ja haitat

Kyky hallita kriisejä on yksi liberalistisen demokratian koetinkivistä. Kriisi vääristää valtion ulkoista ja sisäistä turvallisuutta koskevilla vaateillaan valtion normaalin poliittis-hallinnollisen järjestelmän, joka perustuu tässä järjestelmässä liberalistiseen tasapainotteluun. Jo Vagt korostaa militarismin historiateoksessaan liberalistisen demokratian huonoa valmistautumista kriisien hallintaan. (Ks. Vagt,

1938, 14—36.) Poliittinen hallinta joutuu turvautumaan sotilaisiin ja samalla irtisanoutumaan normaaleista yhteyksistään korporaatioihin, tiedotusvälineisiin ja kansalaisiin. Hallintokoneiston asema muuttuu vastaavasti. Hallintokoneiston jäädessä vain poliittisen ja sotilaallisen johdon hallintaan siihen kohdistuvat muut normaalit kontrollimekanismit ovat poissa käytöstä. Edellytykset hallintokoneiston autonomisuuteen kasvavat. Toisaalta hallintokoneiston autonomisenkin viraston oma hallintokulttuuri näyttää olevan suhteellisen voimaton militaristisia vaikutuksia vastaan kriisioloissa kuten edellä olevat vankeinhoitolaitoksen ja valtion rautateiden esimerkit osoittavat.

Militaristisen hallintokulttuurin hyödyt siviilihallinnolle liittyvät liberalistisen demokratian ainakin vielä vallalla olevaan tapaan ratkaista sitä uhkaavat kriisit turvautumalla miilitarismin laajentamiseen myös siviilihallinnon piiriin. Luonnollisesti virastojen jatkuva aktiivinen yhteys militarismia edustavaan armeijaan ja militaristisen hallintokulttuurin valmiuksien ylläpito parantavat hallintokoneiston kykyä nopeasti hoitaa kriisiin liittyviä tehtäviä militarististen mallien mukaisesti. Viime sotien aikaiset esimerkit osoittavat, että ne virastot, jotka omaavat militaristisen hallintokulttuurin ovat kriisivalmiuden kannalta hyvässä asemassa. Toisaalta kriisien mahdollinen muuttuminen perinteisestä sotatilasta esimerkiksi taloudelliseksi kriiseiksi saattaa muuttaa hyvän kriisivalmiuden kriteerejä.

Militaristisen hallintokulttuurin tehokkuuteen ja joustavuuteen liittyy runsaasti myytinomaisia piirteitä. Myytit johtuvat siitä, että miilitaristiset keinot toimia eivät yleensä riittävästi sovellu siviilihallinnon tarpeisiin.

Militaristinen hallintokulttuuri on juurtunut syväälle suomalaiseen hallintokoneistoon. Autonomian ajan hallintokoneisto oli tosin vain väljästi yhteydessä Venäjän erittäin miilitaristiseen hallintoon. Venäjällähän huomattava osa siviilihallinnon tehtävistä oli hoidettu militaristisesti. Kadettikoulut olivat keskeisiä hallinnosta vastaavien eliittivirkamiesten koulutuslaitoksia. (Ks. Armstrong 1973.) Samoin insinööritaitoihin perustuvan asiantuntemuksen koulutus ja huomattavalta osin harjoittaminenkin oli miilitaristisesti organisoitu. Nämä vaikutteet ulottuivat myös Suomen autonomiseen suuriruhtinaskuntaan. Kuten edellä totesin, tie- ja vesikulkulaitosten insinööriupseerikunta, joka vastasi julkisesta kulkuväylien

rakentamisesta koko autonomian ajan, oli miilitaristisesti organisoitu. Mainitusta laitoksesta irronnut rautatiehallinto sai runsaasti militaristisia vaikutteita hallintokulttuurinsa autonomian aikana. Vankeinhoitolaitos, poliisi ja posti- ja lennätinlaitos ovat esimerkkejä hallinnonhaaroista, jotka vuosisadan vaihteessa alkaneiden venäläistämistoimien yhteydessä saivat myös entistä runsaammin militaristisia vaikutteita, sillä venäläistämistoimien yksi intressit olivat Pietarin sotilaspiiriin miilitaristit. (Ks. Polvinen, 1985.)

Militarismiin liittyvät uhat jakautuvat toisaalta militarismin ennalta arvaamattomiin vaikutuksiin kriisiolojen yhteydessä ja toisaalta rauhanaikaisiin vaikutuksiin, jotka uhkaavat hallintokoneiston normaalia kehitystä. Kriisioloissa militarismi muodostuu uhaksi oikeusvaltion periaatteille ja näitä periaatteita ylläpitäville kontrollimekanismeille. Vankeinhoitolaitoksen tila viime sotien aikana on analysoinnin arvoinen esimerkki tästä. Militarismin liitoutuminen byrokraattiseen salaisuuteen nojautuvaan virkavaltaisuuteen lisää kansalaisten perusoikeuksia ja tasa-arvoisuutta vaarantavaa uhkaa. Turvasäilövankien käsittely viime sotien aikana on poikkeuksellisen räikeä esimerkki tämän uhan realisoitumisesta.

Militaristinen hallintokulttuuri ei suosi perusteellista ongelmien ja ratkaisujen analysointia eikä generoi spesialiteettia. Militaristisen organisaation tehokkuus perustuu paljolti vastuussa olevien nopeaan vaihdettavuuteen ja jokamiehen hallintoon, josta vastaavat ovat saaneet koulutuksensa sotilaallisissa oppilaitoksissa. Sekä vankeinhoitolaitoksen että valtionrautateiden koulutusjärjestelmät muistuttavat tässä suhteessa militaristisen karriäärjärjestelmän tueksi organisoituja koulutusjärjestelmiä. Militaristinen hallintokulttuuri ei myöskään suosi kustannustietoisuutta. Niinpä tuhlailevan kriisihallinnon uhka saattaa kulminoitua jopa Itä-Karjalan junaruuhkan kaltaiseksi yhteiskunnan voimavarojen haaskauksen monumentiksi.

Militarismin vaikutus rauhanajan oloissa luonnollisesti riippuu kyseisestä hallinnonhaarasta ja yhteiskuntaolojen tarkemmasta sisällöstä. Suomen rauhanajan olot ovat hallintokoneiston aseman ja tehtävien kannalta jatkuvasti vaihdelleet jonkinasteisen poliittisen tai taloudellisen kriisin suuntaan ehkä aivan viimeisiä vuosikymmeniä lukuun ottamatta, joten suomalaisella militarismilla on ollut kriisin uhan sille antama kasvualusta. Militarismin

vaikutusvalta perustuu sille suosiolliseen mielipideilmastoon yhteiskunnassa. Tällainen ilmapiiiri vallitsi Suomessa sotien välillä. Autonomian ajan meihin kohdistettu venäläinen militarismi oli Suomessa pakko hyväksyä eräänlaisena Suomen asemaan liittyvänä realiteettina. Von Haartmanin rautateiden rakentamista koskeva kannanotto on selkeä esimerkki tästä.

Militaristinen mielipideilmasto suosii karismaattista johtamista. (Ks. Weber 19789, 215—216 ja 241—245.) Karismaattinen johtamistapa onkin eräs militarismiin liittyvä oheispilrre. Toisaalta militarismin pitkäaikaisvaikutukset ovat haavoittuvia, koska ne liittyvät karismaattiseen johtamiseen. Niinpä esimerkiksi valtion rautateiden pioneerivaiheen militarismi henkilöityi ensimmäiseen ylitirehtööriin, upseeritaustan omaavaan Georg Strömbergiin, jonka siirtyminen syrjään loi edellytykset karismaattisen johtamistavan muuttumiselle insinöörien kollegiaaliseksi johtamiseksi. Strömbergin esimerkki osoittaa toisaalta, miten militaristinen, karismaattinen johtamistapa saattaa jarruttaa vuosikymmeniä kokonaisen hallinnonhaaran teknokraattista kehitystä. Myös spesialiteetin syventyminen saattaa estyä karismaattisen johtamistavan vuoksi. Nämä esimerkit sopivat yhteen Weberin tapaan nähdä karismaattinen johtaminen byrokraatiaan perustuvaa johtamistapaa kehittymättömämpänä. (Weber 1978, 1114—1117.)

Nykyaikaisen hallintokulttuurin kannalta on syytä korostaa kahta militaristisen hallintokulttuurin aiheuttamaa uhkaa. Ensiksikin militaristinen johtamistapa on nykyaikaisen managerismin vaihtoehtona auttamattomasti vanhentunut erityisesti korkeaa asiantuntemusta edellyttävissä organisaatioissa, joita useimmat hallintokoneiston virastot ovat. Toiseksi militarismi ei sisällä osallistuvan johtamisen ideaa, jolloin henkilöstön osallistumisesta saatava hyöty johtamisilmastolle sekä asiantuntemushyöty jäävät saamatta. Suojatun byokratian oloissa vanhanaikainen militaristinen johtamistapa voi säilyä helpommin kuin avoimen talouden yksiköissä. Erityisen kielteinen tällainen jälkeenjääneisyys on hallintokoneiston hyvinvointitehtävien palvelukyvyn kannalta.

5.2. Keinot ehkäistä ennalta militarismin dysfunktionaalisia vaikutteita

Militaristisen hallintokulttuurin ennalta ehkäisevä sääntely on osa hallintokoneiston nor-

maalia kontrollia. Molemmat edellä käsitellyt esimerkit osoittavat, miten vaikeaa on kontrolloida militarismin vaikutuksia siviilihallintoon. Vastuu siitä on poliittisella hallinnalla, ja se toteutuu poliittisen päätöksenteon, kontrollimekanismien ja byrokraattisen linjaohjauksen kautta. Näiden ohjauskeinojen luonteen muuttaminen kohti suunnitelmallisempaa ja tulosvastuullisempaa ohjaustapaa vähentää sinänsä riskiä militarismin kaltaisia vanhanaikaisia vaikutteita kohtaan. Hallintokulttuuriin vaikuttamiseksi ei ole helppoja, esimerkiksi normiohjaukseen perustuvia oikoteitä.

Suomen hallintokoneiston byrokraattisuuden perinteisyys ja vallitsevan hallintokulttuurin vanhanaikaisuus antavat kuitenkin edelleen aihetta suhtautua vakavasti militaristisiin vaikutteisiin siviilihallinnossa. Tämä koskee erityisesti niitä hallinnonhaaroja, joilla on historiallisista syistä militaristisia rasitteita. Tämän ohella hallinnon kehittämisessä tulisi poliittisella ja kehittämistyön johdon tasoilla ottaa huomioon, että eräiden hallinnonhaarojen turvaaminen militarismia vastaan on oikeusvaltion periaatteiden kannalta erityisen välttämätöntä. Näitä ovat esimerkiksi ekskurssiaineistona käsitelty vankeinhoitolaitos, poliisi ja tuomioistuinlaitos, jonka militarisoitumisesta on varoittavana esimerkkinä sotaväen rikoslain soveltaminen viime sotien aikana.

Pelkän virastojen omaehtoisen autonomisuuden varaan ei militaristisen hallintokulttuurin dysfunktioiden torjuntaa voida jättää. Läpi käymämme esimerkit osoittavat, että militarismi on liberalistisen demokratian mekanismien toiminnan estyessä erittäin ekspansiivinen eivätkä virastojen omat voimat riitä yleensä sitä torjumaan. Ulkoisen uhan ohella militarismin etenemistä edistää usein virkamiesten asenteiden konservatiivinen sympatia militaristisia menettelytapoja kohtaan. Sekä vankeinhoitolaitoksen että valtion rautateiden piirissä tämä ilmeni jo ennen sotia. Kun militarismin ennaltaehkäisy ei voi nojautua virastojen autonomisuuteen, jäljelle jäävät normaalit hallinnon ohjauksen ja uudistamisen keinot sekä virkamiesten virkamiesmoraaliin tukeutuminen.

Kirjoittajan käsityksen mukaan keskeisin keino varmistaa siviilihallinnon hallintokulttuurin säilyminen ja kehitys sekä kriisiaikana että normaaleissa oloissa on virkamiehistöön ja erityisesti virkamiesjohdon asenteisiin vaikuttaminen. Ulkoisten keinojen valikoima rakentuu pääasiassa kriisiajan hallintoa koskevan normiston ympärille. Sen laatimisen yhteydes-

sä on luonnollisesti tarvetta pitää silmällä liberaalisen demokratian ja oikeusvaltioperiaatteiden toteutumista hallintokoneistossa. Virkamiesasenteiden ja virkamiesmoraalin ennalta estävä kehittäminen torjumaan militarismien dysfunktioita vasta kuitenkin antaa takeet siitä, että periaatteiltaan oikeaa kriisilainsäädäntöä sovelletaan asianmukaisesti käytäntöön.

VIITTEET

- Nikkilä, 1986, 19—31. Nikkilä käsittelee organisaatiokulttuurin yleistä teoriaa. Hänen mukaansa jokaisella organisaatiolla on tietty "persoonallisuus", ja juuri tämä viittaa organisaatiokulttuurin käsitteeseen. Organisaatiokulttuurin tärkeitä alakäsitteitä ovat ennen muuta ideologia ja myytti. Organisaatioideologialla tarkoitetaan tietyn organisaation sisäisten arvojen, uskomusten ja normien muodostamaa enemmän tai vähemmän integroitunutta ajatuksellista kokonaisuutta, jonka pohjalta organisaatio ja sen jäsenet luovat käsityksensä organisaation tavoitteista ja tehtävistä sekä organisaatiota ympäröivästä todellisuudesta. Myytti on virheelinen uskomus vailla erityisesti osoitettua todellisuuspohjaa. Myytit ankkuroivat nykyisen menneeseen sekä tarjoavat selityksiä ja legitimiteettejä vallitseville sosiaalisille käytännöille. Nikkilän ajatukset organisaatiokulttuurin perustasta soveltuvat myös hallintokulttuurin käsitteeseen. Hallintokulttuuri on kuitenkin laajempi käsite, koska se sisältää myös hallintokoneiston sisäisen, virastojen välisen vuorovaikutuksen ja poikkihallinnolliset ideologiat ja myytit.
- Vagtin tapa erottaa varsinainen militarismi rationaalisesta sotilaallisesta toiminnasta irratiionaaliseksi, Itsetarkoitukseksi sotilaallisten toimintatapojen (military way) heijastusilmiöksi, on mielenkiintoinen, mutta ehkä korostetun liberaalisten määrittely. Vagtin mukaan militarismien vastakohta ei ole pasifismi vaan siviilismi, joka käsite lienee lähellä edellä käyttämääni siviilihallinnon käsitettä. Hallintokulttuurin taustojen kannalta on kuitenkin yhdenmukaista, ovatko militaristiset vaikutteet alunperin funktionaalisia vai dysfunktionaalisia. Toisaalta irratiionaalisen militarismien yhteydet massademokratian propagandaan, romantismiin ja konservatismiin ovat olennaisia myös militarismien ja hallintokulttuurin yhteyksiin vaikuttavien tekijöitä. (Vagt 1938, 11—36.)
- Artéus lainaa Ruotsin vapauden ajan militarismia koskettavan tutkimuksensa militarismien käsitteen niinkään liberaalista traditiota edustavalta Radwaylta. Määritelmän mukaan militarismi on "A doctrine or system that values war and accords primacy in state and society to the armed forces. It exalts a function — the application of violence — and an institutional structure — the military establishment. It implies both a policy orientation and a power relationship. Il Radwayn määritelmän etuja onkin sen ankkuroituminen militarismien yhteiskuntasuhteisiin. (Ks. Artéus 1982, 12—13.)
- Suomen vankeinhoidon historiaa, osa 4, Jussi Nuorteva: Vangit-vankilat-sota, Suomen vankeinhoitoaitos toisen maailmansodan aikana, Helsinki 1987.
- Valtion rautateiden hallintohistoria koostuu kolmesta teoksesta: Suomen Valtion rautatiet 1862—1912, I—II, Valtion rautatiet 1912—1937, I—II ja Valtion rautatiet 1937—1962. Teoksen yhteinen sivumäärä on noin 3 500.
- Ks. Weberin käsityksistä militaristisen tehokkuuden ja byrokraattisen kurin suhteesta, Weber 1978, 1393 ja armeijan vaikutuksesta byrokraatioiden kehitykseen, 980—982.
- Sotilaiden vahva asema autonomian ajan hallinnossa näkyi mm. ns. rankijärjestelmässä, joka asetti sekä sotilais- että siviilivirkamiehet arvojärjestykseen. Vuonna 1880 annetun arvojärjestyksen mukaan ylipäätän 2. luokkaan kuuluivat todellisen salaneuvoksen ohella vain kenraali ja amiraali, kenraaliluutnantti oli rinnastettu senaatin varapuheenjohtajaan ja ministerivaltiosihteerin, kenraalimajuri senaattoriin ja kuvernööriin ja eversti keskusvirastojen päätiirehtööröihin. (Ks. Suomen suuriruhtinaskunnan asetus-kokous, 1880, Nro 6.)
- Upseerit vaikuttivat myös virkamiesliikkeen käynnistäjänä. Virkamiesten järjestäytyminen alkoi 1800-luvun loppupuolella posti-, rautatie- ja vankeinhoidonhallinnoissa virastokohtaisina järjestöinä. Lisäksi oli koulutuspuhaisia järjestöjä. Virastokohtaisten järjestöjen käynnistäjinä olivat virastojen päällikkövirkamiehet, jotka monasti olivat palveluksesta eronneita, Haminan kadettikoulun suorittaneita upseereita. Järjestäytyminen oli keino kohottaa virkakunnan ammattitaitoa ja luoda ryhmähenkeä. Esikuvat tähän oli saatu kadettikunnan toverikunnasta, joka oli toverihenkeä ylläpitävä epävirallinen yhteisö. (Ks. tarkemmin, Wavela, Sotilasaikakauslehti n:o 6—7, 1980.)
- Militarismien pitkäaikaisvaikutukset vankeinhoidon toimintatapoihin ovat osittain peräisin jo autonomian ajalta. K.W. Rauhala on käsitellyt lännen filantrooppisten aatteiden ja oppien ja idän sotilaallisen järjestelmän välistä vastakkaisuutta vankeinhoidossamme 1620-luvulta alkaen. Militarismien vaikutukset ilmenevät mm. Viaporin Ilnoitusvankilassa, jossa militaristinen sotilasorganisaatio ja -kuri olivat toiminnan perustana. (Rauhala 1919, 151—152.)
- Nuorteva 1987, 218. Nuortevan mukaan vankeinhoidon virastossa katsottiin vallinneissa oloissa parhaaksi antaa selvitys vain siihen, mitä vankeinhoidosta vastanneiden virkailijoiden virkansa puolesta tulisi tietää, ei siihen, mitä he tosiasiallisesti tiesivät.
- Weber 1978, 985—987. Weber tarkoittaa passiivisella demokratioitumisella asemaltaan riippumattomamman byrokraatin synnyn vaikutusta kansalaisten hallintaan. Byrokraatiahän korvasi feodaaliruhtinain omistamat armeijat ja vain heistä riippuvaisen virkamiehistön. Erityisesti Weber korostaa tällöin militaristisen yksinvalian otteen heikkenemistä.
- Rautatieneuvottelukunta lakkautettiin 16. 6. 1939, Valtion rautatiet 1937—1962, 706.
- Liikelaitoksia koskeva yleislaki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Sen nojalla voidaan antaa virastokohtaisia lakeja, joilla uudistus pannaan toimeen liikelaitoksissa.

LÄHTEET

- Armstrong, Johan A.: *The European Administrative Elite*, Princeton INJ 1973.
- Artéus, Gunnar: *Krigsmakt och samhälle i frihetstidens Sverige*, Uddevalla 1982.
- Hirsch, Joachim.: *Turvavaltio*, Jyväskylä 1983.
- Lenin, V.I.: *Valtio ja vallankumous*, Moskova 1975.
- Miliband, Ralph: *Statsmakten i det kapitalistiska systemet*, Halmstad 1970.
- Nevanlinna, Ernst: *Virkamiesolomme*, Helsinki 1907.
- Nikkilä, Juhani: *Organisaatiokulttuurin omaksuminen ja hallinta, Valtion koulutuskeskuksen julkaisusarja B*, no 42, 1986, Helsinki 1986.

- Nuorteva, Jussi: Vangit - vankilat - sota, Suomen vankeinhoito-
laitos toisen maailmansodan aikana, *Suomen vankeinhoidon historiaa*, osa 4, Helsinki 1987.
- Polvinen, Tuomo: *Valtakunta ja rajamaa*, Juva 1984.
- Rauhala, K.W.: Filantrooppiset aatteet vankeinhoitolaitoksemme uudistuksessa Venäjän vallan ensi aikoina, *E.G. Palménin juhla-julkaisu*, 144—152, Porvoo 1919.
- Spencer, Herbert: *The Principles of Sociology*, Vols. I—II, London 1902.
- Suominen, Elina (toim.): Katsauksia vankeinhoidon kehitykseen, *Suomen vankeinhoidon historiaa*, osa 1, Helsinki 1981.
- Temmes, Markku: *Hallintokoneiston autonomisuus, Tutkimus teknobykratisoitumisen vaikutuksista Suomen hallintokoneiston aseman kehitykseen*, Tampere 1987.
- Vagt, Alfred: *A History of Militarism, Romance and Realities of a Profession*, London 1938.
- Valtion rautatiet 1912—1937*, osat I—II, Helsinki 1937.
- Valtion rautatiet 1937—1962*, Helsinki 1962.
- Wavola, Pentti: Upseerit virkamiesliikkeen käynnistäjinä, *Sotilasajakauslehti*, n:ot 6—7, 1980.
- Weber, Max: *Economy and Society*, osat I—II, 1978.