

VIRKOJEN PERUSTAMISMENETTELY VIRKAMIESLAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISESSA

Antti Talkkari

1. JOHDANTO

Hallitus antoi marraskuun 30 p:nä 1984 eduskunnalle esityksen valtion virkamieslainsäädännön kokonaisuudistuksesta.¹ Samassa yhteydessä hallitus antoi eduskunnalle myös esityksen valtion ja kunnallisen virkaehtosopimusjärjestelmän muuttamisesta.² Virkamieslainsäädännön uudistuksen perustana on vuonna 1979 mietintönsä jättäneen julkishenkilöstön oikeusasemakomitean työ.³ Komitean mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta valmistelua on jatkettu valtiovarainministeriön ja keskusjärjestöjen yhteisessä työryhmässä. Työryhmä on pyrkinyt sovitteluun eriäviä käsityksiä ja tehnyt useita sellaisia ehdotuksia, jotka nyt ovat mukana hallituksen esityksessä. Monet kiistakysymyksistä liittyivät virkamiehen irtisanomista, sen perusteita ja irtisanomisoikeutta koskeviin kysymyksiin. Valtioneuvosto pyysi vielä ehdotuksesta hallituksen esitykseksi lausunnot korkeimmalta oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Lausuntojen pohjalta tehtiin päätös luopua mm. siihen asti kaavailusta hallitusmuodossa säädettyjen virkaylennysperusteiden muuttamisesta. Toteutuessaan esitys merkitsisi laajinta ja huomattavinta uudistusta, mitä virkamiesoikeuden alalla Suomessa on tehty. Uudistus koskisi noin 130.000 valtion palveluksessa olevaa henkilöä.

Esitykseen sisältyvät ehdotukset laiksi Suomen hallitusmuodon muuttamisesta, valtion virkamieslaiksi, valtion virkamieslain voimaanpanolaiksi sekä laeiksi mm. valtion eläkelain muuttamisesta ja työriitojen sovittelusta annetun lain muuttamisesta. Keskeisin uusista säädöksistä olisi valtion virkamieslaki, joka korvaisi nykyiset noin 20 erillistä ja eriasteista säädöstä.

Virkamieslaki muuttaisi oleellisesti virkojen ja toimien perustamismenettelyä ja supistaisi samalla nykyiset noin kymmenen erilaista virkasuhdetta kahteen eli vakinaiseen ja tilapäiseen virkasuhteeseen. Laki poistaisi myös ne

erilaiset nimittämiskirjat, joiden mukaan nykyisin pitkälti määräytyy virkamiehen oikeudellinen asema. Laki muuttaisi myös virkasuhteen päättämismuotoja. Virkasuhde olisi irtisanottavissa sekä viranomaisen että virkamiehen puolelta. Viranomainen voisi irtisanoa virkamiehen laissa säädettyjen erityisten perusteiden nojalla. Virkamies voisi tehdä irtisanomisesta oikaisuvaatimuksen virkamieslautakuntaan, joka olisi uusi virastoihin perustettava viranomaisten ja virkamiesjärjestöjen edustajista koostuva elin.

Uuden virkamieslainsäädännön sisältämiä uudistuksia ovat edelleen ehdolepanomenettelyn poistaminen useimpien virkojen osalta, virkavelvollisuuksia ja virkavastuuta koskevien säännösten kokoaminen sekä mahdollisuus asettaa virkamies määräytyin edellytyksin valtioneuvoston käytettäväksi.

2. UUDISTUKSESSA EHDOTETTU VIRKOJEN PERUSTAMISMENETTELY

Virkamieslainsäädännön uudistamisen yleisenä tavoitteena pidetään valtionhallinnon tehokkuuden ja suorituskykyisyyden lisäämistä. Keskeinen keino kohti tätä tavoitetta on pyrkimys luoda virastoille ja laitoksille niiden toimissa valtiota työnantajana edustavina viranomaisina lainsäädännölliset edellytykset nykyistä aktiivisempaan ja samalla suunnitelmallisempaan henkilöstöhallintoon. Suunnitelmallisuuden toteuttaminen edellyttää mahdollisuutta entistä joustavammin säädellä virastojen ja laitosten henkilöstön määrää ja rakennetta. Nykyiset virkojen ja toimien perustamista koskevat säännökset eivät esityksen mukaan vastaa hallinnon joustavuudelle ja tehokkuudelle asetettavia vaatimuksia. Virkojen perustamisen hitaus ja monimutkaisuus nähdään syynä siihen, että valtionhallinnossa on ryhdytty käyttämään useita palvelussuhdelajeja samoin kuin siihen, että virkasuhteen ja työsuhteen käyttö on muodostunut epäyhtenäiseksi ja sekavaksi. Toisaalta, kun kaikilla valtion palveluksessa olevilla palvelussuhteen lajista riippumatta on lähes samanlaiset eläke- ja muut sosiaaliset edut, nähdään tarpeettomaksi säilyttää nykyinen runsas palvelussuhdevalikoima ja virkojen hankala perustamismenettely. Toisaalta virkojen perustamismenettely nähdään tarpeelliseksi uudistaa myös siltä perustalta, että virkasuhde on koko ajan lähentynyt työsuhdetta.

Virkojen perustamista, siirtämistä, lakkauttamista ja muuttamista koskevat säädökset sisältyvät virkamieslakiehdotuksen toisen luvun pykälisiin 5–8. Ensimmäisessä luvussa on määritelty lain soveltamisala ja lakiehdotuksessa käytettyjen käsitteiden, virkasuhde ja virkamies, yleiset tunnusmerkit. Valtion peruspalvelussuhteina tulevat pysymään toisaalta virkasuhde ja toisaalta työ-sopimussuhde. Virkasuhteen lajit supistuvat perimmiltään kahteen, vakinai-

seen ja tilapäiseen virkasuhteeseen. Nykyiset pysyvät ja ylimääräiset toimet tullaan muuttamaan viroiksi. Näin ollen ylimääräiset toimenhaltijat siirtyvät vakinaisiin virkoihin kuten myös eräät muut henkilöstöryhmät. Vakinaisesta virkasuhteesta pyritään tekemään vällitseva ja tilapäisiä virkamiehiä pyritään ottamaan vain todella tilapäisiin tehtäviin. Laki määrittelee virkamiehiä myös ne, jotka on otettu virkaan koeajaksi tai viran väliaikaiseksi hoitajaksi tai viransijaiseksi. Laissa annetaan (6 §) myös mahdollisuus siihen, että virka voidaan perustaa osa-aikaisena tai muutoin työmäärältään rajoitettuna.

Lakiehdotuksen 6 §:n mukaan virat perustetaan asetuksella, kuten nykyisinkin vakinaiset virat ja toimet. Perustamisasetuksessa määritellään viran nimi, palkkausluokka tai muu peruste, jonka mukaan viran palkkaus määräytyy. Virat voidaan perustaa joko perus- tai soipmuspalkkaisina. Ehdotuksen mukaan virat myös lakkautetaan asetuksella, kuten nykyisin on asianlaita vakinaisten virkojen ja toimien kohdalla. Vapautuvat määrärahat voitaisiin käyttää uusien virkojen perustamiseen.

Virkoja voidaan lakiehdotuksen 5 §:n mukaan perustaa tulo- ja menoarviossa palkkauksiin osoitettujen määrärahojen puitteissa. Virkoja voitaisiin perustaa vastaisuudessa eduskunnan osoitettua tähän tarkoitukseen virastokohtaisesti määrärahan. Perustettavia uusia virkoja ei enää eriteltäisi viran nimen ja palkkausluokan osalta tulo- ja menoarviossa, kuten nykyisin tapahtuu. Tämä uudistus edellyttää esitykseen sisältyvää ehdotusta hallitusmuodon 65 §:n muuttamisesta. Ehdotetussa muodossa HM 65 § merkitsee myös sitä, että uusien virkojen nimeä ja laatua eli ns. virkatyyppiä ei tarvitse enää erikseen lailla vahvistaa. Virkamieslakiehdotuksen 5 §:n pääsäännöstä poiketen eduskunta tekisi virkakohtaisen päätöksen vain korkeimmista valtion viroista vuotuisesta tulo- ja menoarviosta päättäessään. Tulo- ja menoarviossa olisi näin edelleen eriteltävä 5 §:n 2 momentissa mainitut ja niitä virka-asemaltaan vastaavat ja ylempät virat.

Lakiehdotuksen 7 ja 8 §:iin on sisällytetty keskeisiltä osin nykyisen järjestelyvaltuuslain säännökset. 7 §:n mukaan viran nimi voidaan muuttaa asetuksella. Samoin annetaan mahdollisuus muuttaa asetuksella opetus- ja tutkimustehtäviä varten yliopistoon, korkeakouluun tai muuhun oppilaitokseen perustetun viran opetusala ja tehtäväpiiri. Pykälä 8 koskee viran siirtämistä. Sen mukaan virka voidaan siirtää muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu, jollei hallitusmuodon 70 §:stä muuta johdu. HM 70 §:n mukaan tulo- ja menoarvioon otettua määrärahaa ei saa siirtää eduskunnan erikseen hyväksymästä menoarvion osasta toiseen. Lakiehdotuksen mukaan viran siirtäminen voi tapahtua vain viran olleessa avoimena tai asianomaisen virkamiehen suostumuksella. Toimivalta viran siirtämisestä tulisi kuulumaan asianomaiselle ministeriölle eikä valtioneuvostolle kuten nykyisen järjestelyvaltuuslain mu-

kaan. Asetuksella voitaisiin lisäksi säätää, että esim. virasto voi siirtää omassa piirissään määrättyjä virkoja.

Lakiehdotuksen 2 luvun varsinaisten pykälien lisäksi esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin sisältyy mielenkiintoinen kannanotto, joka koskee henkilöstön kuulemista virkojen perustamista ja lakkauttamista koskevissa kysymyksissä. Perusteluissa lausutaan seuraavasti:⁴

»Virastojen ja laitosten tulee niiden valmistellessa tulo- ja menoarvioesitykseen tai lisämenoarvioesitykseen liittyviä ehdotuksia virkojen perustamisesta tai lakkauttamisesta taikka valmistellessaan esityksiä virkamiesjärjestelyistä (viran perustaminen lakkauttettavan viran tilalle, viran nimen muuttaminen, opetus- tai tutkimustehtäviä valtion korkeakouluun tai muuhun oppilaitokseen perustetun viran opetusalan tai tehtäväpiiriin muuttaminen, viran siirtäminen viraston muuhun yksikköön) varata asianomaisille virkamiesyhdistyksille tilaisuus näkökantojensa esittämiseen. Tarkoitus on, että virkajärjestelyjen osalta menettely olisi sama kuin tässä yhteydessä kumottavan järjestelyvaltuusasetuksen toimeenpanosta ja soveltamisesta valtiovarainministeriön antamien ohjeiden perusteella virastoissa ja laitoksissa vakiintunut menettely. Virkamiesyhdistyksen kanta ilmoitetaan viraston asiasta tekemässä esityksessä. Virkamiesyhdistyksen virastossa esittämä kanta tulee asianomaisen ministeriön saattaa myös valtiovarainministeriön tietoon tälle tekemässään esityksessä. Valtiovarainministeriö antaisi edellä mainitusta menettelystä ohjeet.»

3. NYKYISEN VIRKOJEN JA TOIMIEN PERUSTAMISENENETTELYN MUOTOUTUMINEN JA PALVELUSSUHDELAJIEN KEHITYS⁵

Nykyisen käytännön mukaan virkoja ja pysyviä toimia – perus- ja sopimuspalkkaisia – voidaan valtion virastoihin ja laitoksiin perustaa sillä edellytyksellä, että viran tyyppi on lailla vahvistettu, ts. virastoon tai laitokseen perustettavien virkojen nimet ja laatu (virkatyyppi) on lueteltava laissa. Varsinainen virkojen perustaminen tapahtuu asetuksella sen jälkeen, kun virkatyyppi on lailla vahvistettu ja eduskunta on osoittanut virkojen ja toimien perustamiseen tarvittavat varat virkakohtaisesti tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä. Tämä perustamismenettely muotoutui 1920-luvun kehityksessä ja noudattelee hyvin tiukasti Ståhlbergin tuolloista tulkintaa HM 65 §:stä. Hallitusmuodon 65 §:ssä annettiin eduskunnalle valta lailla määrätä virastojen ja laitosten menosääntöjen perusteista ja entisten perusteiden muuttamisesta ja kumoamisesta. Samoin siinä määrättiin, että uusia virkoja ja virastoja voidaan perustaa ainoastaan vuotuisen tulo- ja menoarvion rajoissa. Se, miten näitä määräyksiä oli tulkittava perustettaessa uusia vakinaisia virkoja, ei ollut läheskään itsestään selvää. Konkreettisesti ongelma tuli esille eduskunnan käsitellessä hallituksen esitystä vuoden 1921 tulo- ja menoarvioksi. Vastauksessaan hallituksen esitykseen eduskunta lausui »katsovansa, että uusia virko-

ja, joita varten määrärahoja tulo- ja menoarvion eri momenteilla on myönnetty, voidaan saattaa sääntöpalkkaisiksi ainoastaan erityisellä lainsäädännöllä». ⁶ Tätä eduskunnan lausumaa ei läheskään yksimielisesti hyväksytty. Myös tulevaa käytäntöä viitotettiin samassa vuoden 1921 tulo- ja menoarvion käsitellessä. Eduskunta myönsi varat hallituksen esittämää metsähallinnon uudelleenorganisointia varten, mutta samalla edellytti hallitukselta tarkempaa esitystä HM 65 §:n tarkoittamasta lainsäädännöstä, jotta uudistus voitaisiin panna toimeen. Hallitus antoi esityksen, joka sisälsi yksityiskohtaisen lakiehdotuksen metsähallinnon viroista ja palvelusmiehistä. ⁷ Eduskunta hyväksyi lain sellaisenaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta antamaan mietintöön liittyi kuitenkin Ernst Estlanderin laatima vastalause. Hänen käsityksensä mukaan tällainen käytäntö johtaisi ristiriitaisuuksiin HM 28 §:n kanssa, joka antaa presidentille oikeuden asetuksella määrätä mm. hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta. ⁸

Keskustelua käytiin myös siitä, tarkoittaako HM 65 § kertakaikkiaan annettavia yleisiä määräyksiä vai metsähallinnon esimerkin mukaan kussakin tapauksessa erikseen annettavaa lakia. Keskusteluun toi oman lisänsä vuoden 1923 yleinen palkkauslaki. Esimerkiksi Filip Grönvallin käsityksen mukaan syy menosäännön perusteita tarkoittavaksi lainsäädännöksi katosi palkkauslain säätämisen myötä. Esityksen menosäännön perusteita tarkoittava laki tarvittaisiin vain siinä tapauksessa, että tarkoituksena on hyväksyä viran palkkaus muilta kuin palkkauslain vahvistamilta perusteilta tai tarkoitus on perustaa sopimuspalkkainen virka. ⁹ Samalle kannalle asettui myös prof. Erich lausunnossaan, jonka hän antoi eräistä sisäasiainministeriön organisatorisista järjestelyistä. Presidentti Ståhlbergin asiasta antama tulkinta oli erilainen. ¹⁰ Hänen käsityksensä mukaan voidaan pitää selvänä sitä, etteivät palkkauksen suuruus, virkojen lukumäärä ja nimitys kuulu menosäännön perusteisiin. Niistä voidaan, jos ei poiketa yleisen palkkauslain puitteista ja tarvittavat varat on menoarviossa myönnetty, säätää asetuksella. Menosäännön perusteisiin kuuluu ennen muuta »kysymys, minkälaisia virkoja menosäännössä on oleva». Ståhlberg kirjoittaa: »Vaikka meillä nyt onkin yleinen palkkauslaki, ei ole olemassa mitään yleistä normaalisääntöä vaan kunkin eri viraston tai virkakunnan menosääntö; ja sentähden tarvitaan mielestäni menosäännön perusteita koskeva laki, jos perustetaan uusi virasto, joka ei ole entisenlainen, taikka uusi virka virastoon tai virkakuntaan, jossa asiallisesti vastaavaa ei ennestään ole». Ståhlberg sisällyttää käsitteeseen menosäännön perusteet selvästi eduskunnan organisaationormien antamisvaltaan kuuluvia aineksia. Periaatteessa eduskunta voi päättäessään budjetista kontrolloida myös virkojen lukumäärää ja palkkauksen suuruutta. Jo alunperin omaksutun käytännön mukaan

jokainen virka eritellään tulo- ja menoarviossa nimen ja palkkauksen osalta.

Perustamismenettelyn vakiintuminen ja 1920-luvun virkamieslainsäädäntö täsmensivät monella tavalla vakinaisten virkojen ja toimien olemusta palvelusuhteena. Valtiolla oli kuitenkin palveluksessaan myös muun tyyppistä henkilöstöä, vaikkakin vakinaisesta virkamiehistöstä pyrittiin tekemään vallitseva. Muuta henkilöstöä kutsuttiin esim. budjettiasiakirjoissa ylimääräisiksi tai tilapäisiksi virkamiehiksi. Perusteita ylimääräisen ja tilapäisen virkamiehen määrittelylle ja erottamiselle muista ei-vakinaisista virkamiehistä ei kuitenkaan ollut olemassa siinä mielessä, kuin vakinaiset virkamiehet voitiin 1920-luvun lainsäädännön jälkeen erottaa ei-vakinaisista. Ei-vakinaisia toimia ei varta vasten perustettu, vaan virasto tai laitos palkkasi »tarpeellisen määrän» ylimääräisiä ja muita ei-vakinaisia virkamiehiä tähän tarkoitukseen tulo- ja menoarviossa myönnettyjen varojen puitteissa. Vuonna 1943 ylimääräisistä toimista annetun asetuksen tarkoituksena oli ennen muuta parantaa ei-vakinaisten virkamiesten ja niistä pisyvimmän ryhmän eli ns. ylimääräisten virkamiesten asemaa. Ylimääräisten toimien perustamista ja lakkauttamista ei tuolloin kuitenkaan vielä sidottu määrämuotoihin. Tämä tapahtui vasta vuonna 1949 annetulla asetuksella ylimääräisistä toimenhaltijoista ja tilapäisistä toimihenkilöistä.¹¹ Ylimääräisten toimien perustaminen keskitettiin valtiovarainministeriölle. Perustettavat ylimääräiset toimet on yksilöity budjetissä samalla tavalla kuin vakinaiset virat.

Rytkölän vuonna 1949 esittämän käsityksen mukaan ylimääräisten virkamiesten erottaminen selvästi omaksi ryhmäkseen vakinaisten virkamiesten rinnalle johti kolmannen virkamiesryhmän, tilapäisten virkamiesten muotoutumiseen.¹² Vuoden 1949 asetuksen mukaan virastot ja laitokset voivat ottaa tilapäisiä toimihenkilöitä sitä varten käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa. Tilapäisiä toimia ei näin ollen varta vasten perusteta. Vaikka alunperin näyttääkin ilmeisenä tarkoituksena olleen varata tilapäisen toimihenkilön käsite ja asema nimenomaan tilapäisluontoisia tehtäviä hoitavalle henkilöstölle, on tästä ryhmästä muodostunut pysyvä ja luonteeltaan pysyviä tehtäviä hoitava osa valtion virkamieskunnasta.

Valtion palveluksessa on henkilöstöä myös yksityisoikeudellisessa työsopimussuhteessa. Perinteisesti palveluksessa on ollut tuntipalkkaisia työntekijöitä. Nyttemmin yhä yleisemmin työsopimussuhteista henkilöstöä on myös kuu-kausipalkkaisena. Virasto tai laitos on voinut palkata työsopimussuhteista henkilöstöä niiden määrärahojen puitteissa, jotka sillä tähän tarkoitukseen on tulo- ja menoarviossa myönnetty.

1980-luvun taitteessa valtion henkilöstön lukumäärä oli noin 200.000. Virkasuhteisten osuus tuosta määrästä oli n. 125.000 ja työsopimussuhteisten osuus vastaavasti n. 75.000. Virkasuhteisesta henkilöstöstä enää n. 50 % oli

perus- tai sopimuspalkkaisia.¹³ Virastot ja laitokset ovat itsenäisyyden aikaisessa kehityksessä yhä enenevässä määrin luopuneet vakinaisten virkojen ja toimien käytöstä henkilöstönsä muodostamisessa. Vastaavasti ei-vakinaisten virkamiesten lisääntyvä käyttö on näkynyt ylimääristen virkamiesten suhteellisen osuuden jatkuvana kasvuna. Tämän on aiheuttanut toisaalta pyrkimys pois vakinaisten virkojen käytöstä ja toisaalta pyrkimys tilapäisten ylimääräistämiseen tehtävien osoittautuessa pysyväisluonteisiksi. Ensiksi mainitussa pyrkimyksessä on epäilemättä kysymys resurssoinnin joustavuuden korostamisesta, kun taas jälkimmäinen on enemmänkin oikeusasemapainotteinen. Virkasuhteisen henkilöstön palvelussuhdelajijakautumassa havaittavaa kehityssuuntaa yleisellä tasolla vahvistaa kuukausipalkkaisen työsopimussuhteisen henkilöstön osuuden merkittävä kasvu koko valtionhallinnon henkilöstöstä 1960-luvulta lähtien.

Tarvetta resurssoinnin joustavuuteen voidaan perustellusti pitää tekijänä, joka on johtanut uusien palvelussuhdelajien syntyamiseen. Tietyn henkilöstöryhmän — vakituisista virkamiehistä lähtien — oikeudellisen aseman sekä tietyn perustamismenettelyn vakiinnuttaminen palvelussuhdelajin tunnusmerkiksi ja edellytykseksi ao. henkilöstöryhmän käytölle virastojen henkilöstön muodostamisessa on jatkuvasti johtanut tilanteeseen, ettei virastojen henkilöstötarvetta ole voitu muuttuvissa olosuhteissa tyydyttää näiden vakiinnutettujen prosessien kautta. Näin on syntynyt ylimääräinen, tilapäinen, satunnainen jne. henkilöstö on laajentunut ja sen oikeudellisen aseman puutteellisuus on vaatinut jälleen uuden vakiinnuttamisen. Näin tässä resurssoinnin joustavuuden ja oikeusaseman vuorottelussa on jouduttu tilanteeseen, jossa valtionhallinnolla on käytössään verrattain runsas valikoima erilaisia palvelussuhdelajeja. Resurssoinnin joustavuus on ehkä painottunut oikeusasemanäkökulmaa voimakkaammin viime aikaisessa kehityksessä. Tämä on ollut mahdollista, koska erot eri palvelussuhdelajien välillä taas ovat eritoten taloudellisten ja sosiaalisten etujen perusteita ajatelleen kaventuneet.

4. ARVIOITA VIRKAMIESLAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISESTA JA SEN RATIONAALISUUDESTA

4.1. Näkökulma uudistuksen arvioinnissa

Virkamieslainsäädännön uudistusta ja sen lähtökohtia voidaan arvioida monesta eri näkökulmasta. Tutkijoiden mielenkiinto yleensä virkamiesoikeuteen ja julkisen sektorin henkilöstöä koskeviin kysymyksiin on ollut verrattain vähäistä. Julkinen keskustelu myös muulla tavoin erityisesti vireillä

olevaa uudistusta koskevana on käynyt hämmästyttävän laimeana. Sanomalehdistö on kuitannut asian hyvin vähällä. Virkamiehiä edustavat järjestötkin ovat lehdistään olleet vähäsanaia. Virkamieslehdessä on kuluvana vuonna lähinnä esitelty hallituksen esityksen pääpiirteittäistä sisältöä.¹⁴ Keskustelua po. lehden palstoilla kuten myös muissa järjestölehdissä viriteltiin jonkin veran julkishenkilöstön oikeusasemakomitean mietinnön julkistamisen jälkeen. Käydyin keskustelun painopiste on luonnollisesti ollut henkilöstön irtisanomista koskevassa problematiikassa. Henkilöstöä edustavat järjestöt ovat nähneet uudistuksen uhkana virkamiehen aseman vakavuudelle.¹⁵

Hallintotieteilijän näkökulmasta esityksessä on erityisen mielenkiintoinen ehdotus virkojen ja toimien perustamismenettelyn uudistamisesta, mikä on keskustelussa jäänyt vieläkin vähäisemmälle huomiolle. Uudistus on näitä osin hyvin syvälleikävä, jos asiaa tarkastellaan järjestelmän perusrakenteiden näkökulmasta. Tällöin nousevat esille kysymykset hallinnon ja sen virkamiehistön aseman ja toiminnan legitimaatioperustasta kuten myös niihin kytkeytyvänä kysymys rationaalisuudesta monessa mielessä. Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean mietinnön julkistamisen jälkeen myös tämän tyyppistä keskustelua ja problematisointia oli vähäisessä määrin esillä. — Esim. Olli Mäenpää pohti komitean uudistusehdotusta hallinnon lainalaisuusperiaatteen kannalta Oikeus-lehdessä 1976.¹⁶ Mäenpää näki virkojen ja toimien perustamismenettelyn tärkeimpänä ja yksityiskohtaisimpana tapana määrittellä virkamiehistön rakennetta — virkamiesten määrää, laatua, jakautumista palkkausluokkiin ja virastoihin jne. Hänen käsityksensä mukaan »toimivallanjaosta virkojen ja toimien perustamis- ja muuttamismenettelyssä riippuu siten hyvin olennaisesti, järjestyvätkö virkamiehistön rakenteen ohjausvaltuudet hallinnon lainalaisuusperiaatteen pohjalta vai kuuluvatko nämä valtuudet ohjattavalle itselleen». Mäenpää näki, että oikeusasemakomitean ehdottama järjestelmä, joka sisältyy nyttemmin myös hallituksen esitykseen, siirtäisi eduskunnalle kuuluvan vallan lähes kokonaan hallintokoneistolle ja siinä erityisesti ylimmille viranomaisille ja virkamiehille. Hän näki tässä mielessä virkatyyppilaista ja virkojen budjetissa tapahtuvasta yksilöinnistä luopumisen arveluttavina ehdotuksina ja keinoina siihen, että virkakoneisto voisi itse päättää »toimintansa pääpiirteistä».

Seuraavassa virkamieslainsäädännön uudistuksen lähtökohtana olevaa kysymystä virkojen ja toimien perustamismenettelyn uudistamisesta tarkastellaan ja arvioidaan muutoksena hallitusmuodon mukaiseen järjestelmään. Kysymyksenasettelua haetaan byrokratian perusrakenteen ja byrokraattisen ideologian muodostamista lähtökohdista. Koska tarkasteltava uudistus kohdistuu auktoritatiivisen päätöksentekijän asemassa olevan eduskunnan ja hallintokoneiston keskinäisiin suhteisiin, kiinnitetään arvioissa huomio legiti-

maation ongelmaan ensisijaisesti byrokratian muodolliseen rationaalisuuteen liittyvänä kysymyksenä. Ts. ongelmaa tarkastellaan legitimitietin mielessä poliittis-hallinnollisen järjestelmän perustaan kuuluvana objektiivisena ominaisuutena eikä korosteta dilemman¹⁷ toista puolta eli legitimitiettiä subjektii-visena, kansalaisten asenteiden, uskomusten ja käsitysten ilmauksena.

4.2. Uudistuksen tuoma muutos hallitusmuodon mukaiseen järjestelmään

Hallitusmuoto pyrkii takaamaan eduskunnalle aseman poliittis-hallinnollisen järjestelmän autoritatiivisena päätöksentekijänä, jolla on valta määrätä virastojen ja laitosten menosääntöjen perusteista ja sitä kautta mahdollisuus tehdä päätöksiä virkakoneiston rakentamisen perusteista. Pyrkimys merkitsi huomattavaa muutosta niihin autonomian ajan institutionaalsiin suhteisiin, joissa hallinnosta päättäminen selvästi kuului hallitsijalle. Tosin hallitusmuodossa korostuu myös valtion päämiehen vahva asema virkakoneiston järjestelyä koskevan toimivallan kohdalla. Hallitusmuoto onkin usein haluttu nähdä yhdistelmänä autonomian ajan »vallanjakomallista» ja tuolloisen tilanteen voimakkaasti esillenostamasta »parlamentarismin mallista».¹⁸

Eduskunnan aseman tarkastelussa voidaan korostaa myös byrokraattiseen ideologiaan sisältyviä tekijöitä. Suomen poliittisen järjestelmän normatiivisesta rakenteesta ja rakenteen pysyvyydestä heijastuu voimakas legalismi. Eduskunnan aseman korostuminen voidaan tulkita pyrkimyksenä saavuttaa legitimiys poliittis-hallinnollisen järjestelmän toiminnassa yhteiskunnassa legaalisen hallinnan idean toteuttamisen kautta. Yhteiskunta legitimoivana järjestelmänä oli tuolloin kokenut voimakkaan muutoksen ja korosti uudenlaisen edustuslaitostyyppisen instituution asemaa auktoritatiivisena päätöksentekijänä poliittisessä järjestelmässä. Legaalisen hallinnan ideaan kuuluu keskeisinä tekijöinä eduskunnan mahdollisuus byrokratian toiminnan ja käyttäytymisen normiperustan luomiseen hyvin yksityiskohtaisellakin tasolla kuten myös mahdollisuus yksityiskohtaisesti kontrolloida toimintaa toteuttavaa organisaatiota rakenteena ja funktioina.¹⁹ Virkojen ja toimien perustamismenettely on nähtävä osana byrokratian rationaalisuutta, jota täytyy tarkastella hallintajärjestelmän ideaan kytkeytyvänä rationaalisuutena saavuttaa legitimiys. Byrokratian tehokkuus on näin ollen hallinnan idean toteutumisen tehokkuutta. Legaliteetin periaate on tärkeä ja ratkaiseva tarkasteltaessa auktoritatiivisen päätöksentekijän ja sen ehdoilla toimivan hallintokoneiston välistä suhdetta. Oman ongelmansa muodostaa sitten dilemman toinen puoli eli kysymys auktoritatiivisen päätöksentekijän ja hallinnan kohteen, kansan ja koko sisio-kulttuurisen järjestelmän keskinäisistä suhteista. Kuinka legiti-

maation perustaksi riittää legalistisuus ja kuinka muodollisen ratkaisun eduskuntatyypinen instituutio tarjoaa legitimaation aikaansaamisessa?

Ehdotettua uudistusta perustellaan näkyvästi tavoitteella hallinnon tehokkuudesta ja suorituskykyisyyden lisäämisestä. Ajattelu rakentuu idealle siitä, että tehokkuus ja suorituskykyisyys lisääntyvät, kun hallinto voi toimia joustavammin ja yksinkertaisemmin. Tavoitetta palvelee virastojen mahdollisuus aktiiviseen ja suunnitelmalliseen henkilöstöhallintoon, mikä taas edellyttää keinona mahdollisuutta entistä joustavammin säädellä virastojen ja laitosten henkilöstön määrää ja rakennetta. Tämä tavoite—keino -ajattelu esityksen taustalla merkitsee ehdotusta muuttaa poliittisen päätöksentekojärjestelmän institutionaalisia suhteita säätelevää normatiivista rakennetta. Joustavuutta ja yksinkertaistamista palvelee esityksessä virkakoneiston määrän ja rakenteen säätelyä koskevan päätösvallan siirtäminen alaspäin. Normatiivisen rakenteen muutoksena delegointi merkitsee ensisijaisesti eduskunnan päätösvallan vähentymistä toisaalta organisaationormien antamisen osalta — virkatyyppin lailla vahvistamista ei enää tarvita — ja toisaalta budjettivaltaan liittyvänä kysymyksenä — virkojen yksilöintiä budjetissa ei enää suoriteta. Ehdotus merkitsee myös päätösvallan keskittymistä hallitukselle, koska palvelussuhdelajeja vähennetään ja vakinaiset virat perustetaan asetuksella. Rungas palvelussuhdelajivalikoima on käytännössä antanut virastoille ja laitoksille ehdotettua »joustavimmat» mahdollisuudet säädellä henkilöstönsä määrää ja rakennetta.

4.3. Uudistuksen perustana oleva rationaalisuus

Uudistus edustaa hyvin tyypillistä teoreettista ja käytännöllistä ajattelutapaa tehostaa organisaatioiden toimintaa purkamalla tarpeettomaksi katsottavaa normi- ja resurssiohjausta ja kontrollia.²⁰ Poliittisen kontrollin keskittämisen hierarkian huipulle ylimmille valtioelimille ja erityisesti eduskunnalle on myös tulkittu lisäävän byrokraattiselle hallinnolle ominaisia ongelmia. Debyrokraatisoimisen keinoja ollaan oltu hakemassa yksinkertaistettavasta ja selkiytettävästä lainsäädännöstä ja muusta normiannosta.²¹ Delegointiin ja desentralisointiin tähtäävät toimet voidaan yleisellä tasolla nähdä hyvinkin teoreettisesti perusteltuina.

Po. uudistusta saattaa puoltaa ja edesauttaa myös se käytännön muutos, joka on koskenut henkilöstön rakennetta palvelusuhdelajeina ja niiden käytönä. Eduskunnan mahdollisuudet ohjaukseen ovat vähentyneet siirryttäessä pois vakinaisten virkojen ja toimien käytöstä toiminnan resurssoinnissa. Eduskunnan valta on myös monilta osin verrattain muodollista laatua. Eduskunta ei ole kovinkaan aktiivisesti ja oma-aloitteisesti käyttänyt sille muodollisesti

kuuluvaa valtaa säädellä virkakoneiston rakenteellista perustaa sen yksityiskohdissa esim. virkatyyppeinä. Eduskunnan budjettivaltaa myös supistavat monet tekijät, vaikkakin säädökset jättävät lopullisen ratkaisuvallan eduskunnalle.²² Poliittiseen järjestelmään on syntynyt myös merkittävä institutionaalinen käytäntö erityisesti valtuuslakimenettelyn myötä. Menettelyä on sotien jälkeen käytetty myös »normaaleissa kriisitilanteissa» ja siitä on muodostunut »poliittinen tapa».²³ Valtuuslait ovat selvästi hyödyntäneet valtioneuvostoa ja laajentaneet sen tehtäväpiiriä eduskunnan kustannuksella. Sama piirre nähdään sisältyvän muuhunkin kuin keskeisesti taloudelliseen uudentyypiseen lainsäädäntöön. 1960- ja 1970-luvuilla syntynyt kehittämis- ja puitelainsäädäntö edustaa kaiken kaikkiaan uutta ulottuvuutta lainsäädännössä. Lakien sisältö konkretisoituu ns. sektorisuunnittelujärjestelmän puitteissa. Tällä menettelyllä on nähty siirrettävän yhteiskuntapolitiikan tavoitteenasettelu virkakoneistolle ja sen johdolle.²⁴

Tapahtunut kehitys, kuten todettiin, saattaa olla helpottamassa nyt tarkasteltavana olevan uudistuksen toteutumista. Erityisesti näin voi tapahtua, jos kysymys virkojen perustamisesta ymmärretään vain kysymyksenä resursseista ja keinotasoisena asiana. Päätöksenteko siitä, miten tehdään ja millä resursseilla toimitaan saattaa olla hyvinkin tarkoituksenmukaista ja rationaalista siirtää hallintokoneistolle ja ehkä myös siellä alaspäin virastoille ja laitoksille eikä vain hallintokoneiston poliittiselle johdolle. Eduskunnan budjettivaltaa ajatellen riittävään ohjaukseen saatetaan päästä virastokohtaisia resurssiraameja asettamalla. Päätösvallan siirtämisen tarve koettiin hyvin voimakkaana ja keskeisenä edellytyksenä niissä hankkeissa, joilla henkilöstön määrällistä ja rakenteellista suunnittelua pyrittiin 1970-luvulla kehittämään.²⁵ Ilman päätöksenteon joustavuuden ja yksinkertaisuuden lisäämistä ei henkilöstön määrän ja rakenteen suunnitelmalliseen säätelyyn nähty olevan mahdollisuuksia.

Taustalla oleva ajattelu on tavoite—keino -ajattelua, jossa rationaalisuutta arvioidaan keinojen rationaalisuutena suhteessa tavoitteisiin. Rationaalisuus koskee toimintoja ja niiden sisältöjä suhteessa tavoitteisiin, tarvittavien resursien määrää ja laatua, menettelytapojen tarkoituksenmukaisuutta jne.²⁶ Rationaalisuuden arviointi koskee keskeisesti suhdetta, mitä tehdään, millä resursseilla ja miten, jotta jotain saavutettaisiin. Rationaalisuuden arvioinnin kriteerit ovat toimintojen sisältöön, toteutustapaan ja taloudellisuuteen liittyviä. Tässä mielessä rationaalisuudesta huolehtiminen ja sitä tarkoittava päätöksenteko nähdään tarkoituksenmukaiseksi sisällyttää yhä enemmän toimintaa toteuttavan organisaation ja niiden alayksikköjen vastuuseen.

Toimintaa toteuttavien organisaatioiden tasolla tapahtuvassa rationaalisuuden arvioinnissa ainakin toiminnan resurssointia koskevien kysymyksien

kohdalla on korostuneesti kaksi arvioijatahoa – yksikön johto ja työntekijät sekä heidän järjestönsä. Järjestöt ovat viime aikoina useinkin kiinnittäneet huomiota vajavaisiin mahdollisuuksiinsa päästä vaikuttamaan henkilöstöresurssien määrään ja rakenteeseen. Tätä taustaa vasten on hyvinkin ymmärrettävissä se edellä siteerattu hallituksen esityksen perusteluihin sisältyvä näkökohta, jossa korostetaan henkilöstön mahdollisuuksia ottaa kantaa ja vaikuttaa virastojen ja laitosten henkilöstöjärjestelyihin.²⁷

4.4. Uudistuksen perustana olevan rationaalisuuskäsitteen riittävyys

Jos virkojen ja toimien perustamista koskevaa uudistusta tarkastellaan nojaten sen tyyppiseen rationaalisuuskäsitteeseen, mistä edellä on ollut puhetta, tuntuu uudistukselle löytyvän perusteita. Perusteita saattaisi olla pidemmällekin menevälle päätösvallan siirtämiselle eli luopumiselle päätösvallan keskittämisestä hallitukselle. Päätösvallan keskittämisestä saattaa olla seurauksena samantyyppinen kehitys, mikä nytkin on leimannut palvelussuhdelajivalikoiman muotoutumista ja tätä kautta tapahtuvaa päätösvallan siirtymistä alas-päin. Näin arvioituna uudistus muistuttaa 1970-luvun taitteessa toteutettua virkaehtosopimuslainsäädäntöä, jolla eduskunnalle auktoritatiivisena päätöksentekijänä taattuun valtaan lainsäädäntöteitse määrätä henkilöstön palkoista ja palvelussuhteen ehdoista oleellisella tavalla puututtiin. Ongelman ydin tuolloinkin kytkeytyi eduskunnan valtaoikeuksiin ja niitä koskeviin muutoksiin. Ratkaisua haettiin eduskunnan palkkavaltuuskunnan muodostamisesta, jota kautta eduskunnalla säilyi viimekätinen mahdollisuus hyväksyä kollektiivisiin sopimuksiin perustuvat ratkaisut virkamiesten palkoista ja palvelussuhteen ehdoista.²⁸ Eräissä yhteyksissä virkaehtolainsäädäntöä on luonnehdittu ensimmäiseksi todelliseksi muutokseksi byrokraattisen järjestelmän perusrakenteisiin.²⁹

Näkinsin, että nyt ehdotettu virkojen ja toimien perustamisen menettelyn uudistaminen on vieläkin merkittävämpi, jos asiaa tarkastellaan byrokratian perusrakenteista käsin. Ymmärtääkseni uudistusta ei ole arvioitava pelkästään sellaisen rationaalisuuskäsitteen avulla, jolla uudistusta on perusteltu. Rationaalisuuskäsite jättää toiminnan tavoitteen, jonka suhteen rationaalisuutta arvioidaan, problematisoimatta. Rationaalisuus kytketään annetun tavoitteen saavuttamiseen. Legitimiteetin kannalta toiminnan tavoite ja »laatu» ovat kuitenkin ensisijaisia. Tämä näkökohta tulee tarkastelussa ottaa huomioon, vaikka arvioinnissa legitimiteettiä tarkastellaan korostuneesti objektiivisena järjestelmän perustaan kuuluvana ominaisuutena eikä niinkään subjektiivisena kysymyksenä kansalaisten asenteiden, uskomusten jne. ilmauksena tai mah-

dollisuuksina niiden esittämiseen. Eduskunnan asema hallitusmuodon mukaisessa järjestelmässä on keskeinen ei vain resurssoinnin vaan erityisesti yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden ja niiden »laadun» – sisällöllisen arvottamisen kannalta. Ståhlbergin käsityksessä virkatyypistä ja sen lailla vahvistamisesta ydin on ajatuksessa »minkä tyyppisiä virkoja menosäännössä on oleva». Tuossa tilanteessa, jolloin tehtävärakenteessa korostuivat perinteiset valtiotehtävät ja niiden vähittäinen lisäsvaltainen muuttaminen, virkatyyppiä koskeva päätöksenteko ja toiminnan toteuttamista ohjaavien yksityiskohtaisten normien säätäminen saattoivat taata eduskunnalle mahdollisuuden myös toiminnan sisällölliseen arvottamiseen ja ohjaamiseen.

Byrokratiaa ei kuitenkaan ole syytä nähdä samassa asemassa ja samanlaisena luonteeltaan, kuin se oli hallitusmuotoa säädettäessä. Sen tehtävät ovat voimakkaasti laajentuneet, monipuolistuneet ja painottuneet selvästi uusille tehtäväalueille – taloudellisiin tehtäviin ja hyvinvointitehtäviin. Julkiselta vallalta on edellytetty yhä aktiivisempaa panosta yhteiskunnan ohjauksessa toimintahäiriöiden poistajana ja hyvinvoinnin lisääjänä.³⁰ Kysymyksenasettelu, joka tätä kautta on noussut keskeisenä esille, on ongelma siitä, kykeneekö hallinto adekvaatisti ohjaamaan yhteiskuntakehitystä ts. toimimaan rationaalisesti ja luomaan siten perustaa omalle legitimiydelleen.³¹ Parantaakseen toimintansa rationaalisuutta byrokratia on luonut laajan ja monimutkaisen suunnittelujärjestelmän. Suunnittelujärjestelmän rakenteen perusta korostaa byrokratian omaa eli virkamieskunnan asiantuntemusta sekä pitkän aikavälin tavoitteenasettelussa että tehokkaiden keinojen etsinnässä tavoitteiden määrittelyjen yhteiskunnallisten tilojen saavuttamisessa.³² Näin ollen näyttää siltä, että myös suunnittelujärjestelmän rakenteessa on rationaalisuutta pyritty tarkastelemaan omalla tavallaan irrotettuna legitimaation ongelmasta. Rationaalisuus on siinäkin lopulta ymmärretty korostuneesti laskelmallisena ja kvantifioitavissa olevana valinnan ongelmana ottamatta huomioon yhteiskuntapolitiikan »laadullista» aspektia ja siten sisällöllistä arvottamisen ongelmaa. Tällöin on ymmärrettävää, että kehitykseen on kytkeytynyt voimakas politisoitumistendensi ja monimutkaisten korporatiivisten mekanismien syntyminen hallintoon. Nämä kehityspiirteet ovat merkinneet uusien legitimaatiota takaavien järjestelmien etsimistä. Oleellisena suunnittelujärjestelmän kannalta on tässä mielessä pidettävä komitealaitoksen kehitykseen kytkeytyviä piirteitä.³³ Uusien korporatiivisten mekanismien kautta tapahtuva legitimointi painottaa yhteiskuntapoliittisissa ratkaisuissaan taloudellisiin kriteereihin nojaavaa rationaalisuutta. Ehkä tämä samalla heijastaa koko sosio-kulttuurisen järjestelmän rakentumista legitimoivana systeeminä ei niinkään enää yhteiskuntapolitiikan »laadullisia» tekijöitä ideologisesti korostavan puoluejärjestelmän muodossa vaan korostuneemmin markkinaperusteisen

tuotannon ja työmarkkinoiden eri osapuolten lähtökohdista. Talouspolitiikka ja ehkä vielä uudella tavalla ideologisesti esim. suhteessaan julkiseen valtaan painottunut talouspolitiikka saa kaiken kaikkiaan voimakkaan korostuksen nykypäivän yhteiskuntapolitiikassa.

Kehitys on näin ollen johtanut siihen, että yhteiskuntapoliittiset kiistakysymykset ja arvottamisen ongelmat käsitellään ja ratkaistaan yhä enemmän hallinnon sisällä. Tarkasteltu uudistus toteutuessaan merkitsee lähtökohtaa myös toiminnan resurssoinnin siirtämiselle yhä enemmän hallintokoneiston ratkaistavaksi.

5. RATKAISUYRITYKSIÄ JA -EHDOTUKSIA

Jos tilannetta arvioidaan poliittis-hallinnollisen järjestelmän perusrakenteiden ja institutionaalisten suhteiden muodostamista lähtökohdista ja hyväksytään tarkasteltavaan uudistukseen sisältyvä perusteltu suunta siirtää resurssointikysymyksiä koskeva yksityiskohtainen päätöksenteko pois eduskunnalta, olisi eduskunnan asemaa auktoritatiivisena päätöksentekijänä muulla tavoin vahvistettava. Tavoitteena olisi tilanne, jossa eduskunta entistä systemaattisemmin ja määrätietoisemmin voisi asettaa toiminnan sisältöön, linjaan ja puitteisiin liittyviä ehtoja, joiden rajoissa toimeenpano-organisaatio voisi omine päätöksentekomekanismeineen valita rationaalisia keinoja eli esim. po. uudistusta ajatellen tehdä päätöksiä virkakoneiston rakenteesta ja määrästä yksityiskohtaisesti.

Eduskunnan asettamat ehdot olisivat yhtäältä taloudelliseen rationaalisuuteen liittyviä menokehyksiä ja toisaalta yhteiskuntapolitiikan tavoitteenasettelun arvottamiseen – »laadulliseen rationaalisuuteen» – liittyviä ratkaisuja. Viime vuosikymmenten kehitykseen on toki sisältynyt yrityksiä ratkaista kysymys institutionaalisen rakenteen puitteissa tähän suuntaan. Uudentyyppistä kehittämis- ja puitelainsäädäntöä on pidettävä eräänä ratkaisuyrityksenä. Menettely on kuitenkin verrattain staattinen ja vakiinnuttava sekä omiaan siirtämään todellisen tavoitteenasettelun ja arvottamisen hallintokoneiston sisällä tapahtuvaksi. Lienee myös epärealistista ajatella, että hahmoteltu tavoitetilä saavutettaisiin vahvistamalla eduskunnan mahdollisuuksia olla mukana varsinaisessa suunnittelussa siinä mielessä, miten esim. byrokratian oma suunnittelujärjestelmä sitä toteuttaa. Tällaisiakin keskusteluja käytiin 1970-luvulla. Eduskunnalle olisi pikemminkin annettava mahdollisuuksia byrokratian tuottaman suunnitteluaineiston käsittelyyn ja tätä kautta ohjaviin kannanottoihin. Tässä mielessä kehittymässä ollut selontekomenettely saattaisi antaa uusia perusteita pohtia eduskunnan mahdollisuuksia ns. KTS-

raamien käsittelyyn oman valiokuntaorganisaationsa avulla ja siten pääsyä hallintoa ohjaaviin kannanottoihin. Viime vuosina eduskunta on saanut keskipitkän aikavälin suunnitelmat tietoonsa talouspoliittisen selonteon kautta ja budjetin liiteasiakirjana. Samalla tavalla voitaisiin pohtia eri yhteiskuntapolitiikan lohkoja myös laadullisessa mielessä koskevien hallituksen selontekojen systematisoimista ja saattamista eduskunnassa valmisteltuun käsittelyyn, joka johtaisi todellisiin ohjaaviin kannanottoihin.³⁴

VIITTEET

- 1 HE 238/1984 vp.
- 2 HE 239/1984 vp.
- 3 Km 1979:26, Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean I osamietintö.
- 4 Ks. HE 238/1984 vp. s. 12.
- 5 Ks. luvun 3 problematiikasta tarkemmin Talkkari, A., Palvelussuhdelajit – virkojen ja toimien perustaminen. Tutkielma virkojen ja toimien perustamisen menettelyn muotoutumisesta ja sen merkityksestä palvelussuhdelajien kehitykselle (Julkaisematon). Tampere 1980 sekä Talkkari, A., Valtion henkilöstön palvelussuhdelajien käytöstä ja kehityksestä. Hallinto 10/80.
- 6 Ks. Edusk. vast./HE 29/1920 vp. A II.
- 7 Ks. HE 8/1921 vp. A I.
- 8 Ks. Prvm 5/HE 8/1921 vp A I ja siinä oleva vastalause II s. 3–6.
- 9 Ks. »Promemoria kysymyksestä voidaanko, senjälkeen kun on annettu Laki valtion viroista ja toimista suoritettavan palkkauksen perusteista, menosääntöjä vahvistaa antamatta erityistä lakia niiden perusteista.» Grönvallin 6.2.24 päivätty lausunto on otettu liitteenä VvM 23/HE 1/1933 vp. A I.
- 10 Myös Erichin ja Ståhlbergin lausunnot ovat liitteinä VvM 23/HE 1/1933 vp A I.
- 11 Km 1949:41 Valtion ylimääräisiä toimenhaltijoita ja tilapäiseen tehtävään otettuja henkilöitä koskevien määräysten muuttamista suunnittelevan komitean mietintö.
- 12 Rytkölä, O., Valtion eri virkamiesryhmien oikeusasemasta, Virkamieslehti 1949.
- 13 Ks. esim. TMAE 1983 s. Y 33.
- 14 Ks. Metsäpelto, T., Virkamieslainsäädäntö uudistuu, Virkamieslehti 1/85 sekä Valtio, T., Virkaehtosopimuslainsäädännön muutokset, Virkamieslehti 1/85.
- 15 Ks. esim. Bruun, N. & Grönholm, L., Ovanko virkamieslainsäädäntöön esitettävät suuret muutokset kannatettavia, Virkamieslehti 5/79, Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean ja VTY tyytyväisiä mietintöön, Virkamieslehti 9/79, Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean mietintö ei ole toteuttamiskelpoinen (Virkamiesliiton lausunto), Virkamieslehti 1/80, Koskinen P., Mietintö panee miettimään, Oikeus 1979, Koskull, A. & Palmgren, S., Jääkö virkamies vaille oikeusturvaa, Akava 4/79 sekä Metsäpelto, T., Virkamieslainsäädännön uudistamisesta, vastinetta Niklas Bruunille ja Leo Grönholmille, Virkamieslehti 8/79.
- 16 Mäenpää, O., Virkakoneisto ja hallinnon lainalaisuus, Oikeus 1979.
- 17 Ks. tarkemmin subjektivismi—objektivismi -dilemmasta Vuorela, T., Legitimiteetin dilemmat. Julkaisematon julkishallinnon pro gradu -tutkielma Tampereen yliopistossa 1982.

- 18 Ks. esim. Heiskanen, I., Valtioneuvoston asema Suomen poliittisessa järjestelmässä. Valtioneuvoston historia 1917–1966, III luku 1, Hki 1975, s. 13–18.
- 19 Ks. Vartola, J., Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tampereen yliopisto. Tre 1979, erityisesti luku IV.
- 20 Vrt. esim. Ahonen, P., Hyvinvoinnista yksityistämiseen? Hallinnon tutkimus. Vuosikirja 1/85.
- 21 Vrt. esim. Vuorela, T., Debyrokraatisointi hallinnon kehittämisperspektiivinä. Hallinnon tutkimus. Vuosikirja 1/85.
- 22 Eduskunta ei voi perimmiltään tehdä esim. hallituksen ehdottamiin määrärahoihin sellaisia korotuksia, joilla määrärahojen käyttötarkoitus oleellisesti muuttuisi ja jotka siten laajentaisivat eduskunnan aloiteoikeutta. Jos taas eduskunta raha-asia-aloitteiden kautta hyväksyy määrärahoja tärkeiksi katsomiinsa tarkoituksiin, tulevat ne kuitenkin budjettiin ehdollisina, ts. tasavallan presidentin on ne budjettivuoden aikana vahvistettava ennen käyttöä.
- 23 Ks. Heiskanen 1975 s. 96.
- 24 Ks. esim. Lappalainen, A., Erimieliset painostusryhmät vaikeuttavat kouluratkaisuja. Helsingin Sanomat. Alakerta 23.3.1985.
- 25 Ks. esim. Henkilöstöhallinnon suunnittelusta valtionhallinnossa, Valtionhenkilöstöhallinnon suunnittelun tavoitetilan kuvaus, Valtiovarainministeriön työryhmäraportti 1975:VM 8, Hki 1975.
- 26 Ks. esim. sisällöllisesti rationaalisuudesta ja menettelytavallisesta rationaalisuudesta Simon, H., From substantive to procedural rationality ja Simon, H., On how to decide what to do, teoksessa Simon H., Models of bounded rationality. Volume 2 Behavioral economics and business organisation. London 19u2.
- 27 Varsin jyrkän kannan esitti tiedotteessaan Virkamiesliitto. »Uudella lailla on taattava virkamiesjärjestöille todelliset vaikutusmahdollisuudet virkoja perustettaessa, lakkautettaessa ja siirrettäessä. Ellei näin menetellä, on eduskunnan vaikutusvalta säilytettävä ennallaan virkoja perustettaessa ja lakkautettaessa eli hallitusmuodon 65 § on säilytettävä ennallaan. VL tiedottaa 15, 17.12.1984.
- 28 Ks. Myllymäki, A., Etujärjestöt, tulopoliittikka ja ylimmät valtioelimet. Tre 1979 s. 79–85.
- 29 Ks. esim. Vartola 1979 s. 154.
- 30 Ks. Nikkilä, J., Kriittisen teorian byrokraatiakonseptio. Tampereen yliopisto. Tre 1983. Nikkilä erottelee hypoteesinomaisesti byrokraatian kehitykseen yhteydessä olleita kulttuurisia ja symbolisia tietojärjestelmiä, s. 259. Ks. myös valtion tehtäväkentän muutoksesta esim. Talkkari, A., Valtionhallinnon henkilöstön määrällinen ja rakenteellinen muutos itsenäisyyden aikana Suomessa. Julkishallinnon julkaisusarja 3/1979 A, Tre sekä Nikkilä, J., Valtion budjettimenojen kehitys tehtävittäin 1920–1976. Julkishallinnon julkaisusarja 1/1979. Tre.
- 31 Ks. Vartola 1979 s. 43–53.
- 32 Vrt. esim. Nikkilä, J. & Sinkkonen, S., Suomen terveydenhuollon hallinnon viimeaikaisista muutospiirteistä. Hallinnon tutkimus. Vuosikirja 1/1985.
- 33 Ks. esim. Tuori, K., Valtionhallinnon sivuelinorganisaatioista. Nide 1. Vammala 1983.
- 34 Vrt. esim. Catanese, A.J., Planners and Local Politics. Beverly Hills 1974 ja Catanese, A.J., The Politics of Planning and Development. Beverly Hills 1984. Catanese problematisoi monipuolisesti tosin huomattavassa määrin toisista näkökulmista suunnittelun ja politiikan keskinäisiä yhteyksiä.