

DISKRIMINERANDE DRAG I UTNÄMNINGSPOLITIKEN*

Krister Ståhlberg

Mot slutet av 60-talet publicerade *Veli Merikoski* en forskningspamflett under rubriken »hallinnon politisoituminen» (1968). Enligt honom visade erfarenheterna från flere länder att en omfattande politisering av förvaltningen kan utveckla sig till en elakartad samhällssjukdom. Fråga är om en företeelse som, om den släpps lös, kan skaka själva grundvalarna för vårt demokratiska samhällsskick. »On parempi, että pyrimme estämään sairauden kehittymisen, kuin että koemme sen haitalliset seuraukset ja vasta sitten ryhdymme parannustoimiin», skrev Merikoski i sin inledning.

Om vi vägledda av läget i debatten ett decennium senare söker svar på frågan om politikema lyssnade till Merikoskis vaming, blir svaret nekande. Mot slutet av 70-talet framstod den livliga och inte så sällan populistiska diskussionen om politiska utnämningar som ett talande bevis för att dessa utnämningar bara blivit talrikare — åtminstone om vi tror på talessättet, ingen rök utan eld. T o m landets högsta utnämmande myndighet, president *Kekkonen*, såg sig redan i medlet av årtiondet föranlåten att i ett brev ta avstånd ifrån de politiska utnämningarna. Han opponerade sig särskilt emot att tiotal tjänster knippas ihop till tjänstepaket i vilket tjänstema redan på förhand tilldelats bestämda partier. Ifall detta fortsätter, menade presidenten, skulle han vördsamt be om att få ta del av handlingarna.

Mot bakgrunden av den starka ställning som vanligen tillskrivits president *Kekkonen* under just medlet av 70-talet, är det intressant att fastslå att många i den senare diskussionen menat att de partipolitiska utnämningarna bara ökat i antal. Ledande statliga tjänstemän, bland dem *Aarno Hannus* och *Kai Korte*, tog kraftigt avstånd ifrån en partipolitiserad förvaltning. »Maan perustuslakia ei lueta niin kuin se on kirjoitettu. Yleisinä virkanimitys- ja ylennysperusteina ovat usein muut tai muutkin perusteet kuin taito, kyky ja koeteltu kansalais-

* Föredrag hållet vid Finska Vetenskaps-societetens sammanträde i Åbo, 17.9.1984.

kunto. Jompaa kumpaa olisi muutettava, joko perustuslakia tai käytäntöä virkanimitysasioissa, ehkä käytännön lisäksi myös perustuslakia», skrev Hannus som motto för sitt kapitel om politiska tjänsteutnämningar i boken »Virkamiehen näkökulmasta» (1979). Och han fortsatte i inledningen till avsnittet om bundenhet och obundenhet, med mottot: »Puolueeseen kuuluva tai sitoutunut virkamies on sitoutunut puolueellisuuteen. Sitoutumaton ja puolueeton virkamies on sitoutunut puolueettomuuteen».

Det är knappast förvånande att så här skarpa formuleringar till förmån för en traditionell tjänstemannauppfattning inte fått stå oemotsagda. Den utförligaste kritiken av vad han menar vara en föråldrad tjänstemannauppfattning, står justitieministeriets avdelningschef *Antti Kivivuori* för. Enligt honom döljer kanslicheferna tjänstemännens maktutövning. De idealiserar en förgången tid när tjänstemannakåren var enhetligt borgerlig och de förfäras sig över varje förändring. Fortfarande gäller att en borgerlig åskådning dominerar inom förvaltningen. Uppfattningen att partipolitiskt bundna tjänstemän tar order av partierna och tjänstgör som springpojkar uppfattar Kivivuori som närmast kränkande. Det förhåller sig snarare så att tjänstemännen dominerar partierna — en uppfattning som jag är benägen att hålla med honom om (Kivivuori 1979).

Nu skall jag emellertid emotstå frestelsen att botanisera i debattens örtagård och istället i stöd av en framställning av *Knut Dahl Jacobsen* ge perspektiv åt vår diskussion om politiska utnämningar. Dahl Jacobsen skriver om lojalitet, neutralitet och facklig obundenhet inom förvaltningen (Dahl Jacobsen 1960). Härmed pekar han på tre mycket vanliga inslag i den komplicerade uppsättning regler genom vilka vi strävat till att underställa byråkratin de folkvalda.

Författaren menar att diskussioner av det slag som vi fört kring de partipolitiska utnämningarna vanligtvis förs under inverkan av tre slag av med varandra åtminstone i någon utsträckning oförenliga värderingar. Vi knyter gärna förvaltningens oavsätlighet — ett uttryck för traditionell förvaltning — till sådana värden som rättsstaten, konstitutionalismen eller rättssäkerheten. Uppbyggnaden av en hierarkisk förvaltning underställd en ledning inom vilken maktförskjutningar kan äga rum, förknippar vi åter till värden sådana som demokrati, flertalsstyre eller flertalets rätt att bestämma över politikens innehåll och över rekryteringen till tjänster. Den fackliga auktoriteten knyter vi an till värdering av tekniskt och socialt kunnande, till rationalism, tron på att problem kan lösas med kunskap.

Sådant vårt samhällsskick är, kan vi uppfatta förvaltningen som ställd inför alla dessa värderingar. Vi har alltså, på sätt och vis, institutionaliserat en oklar roll för förvaltningen. Uppfattningen avser inte enbart att olika

grupper skulle bära upp olika värderingar eller att de ändrar värderingar över tid, utan fastmer att rollkonflikterna även gäller för de enskilda tjänstemännen – de träffas av och omfattar antagligen själva dessa motstridande förväntningar.

Dahl Jacobsen granskar detta förhållande ur ett funktionalistiskt perspektiv och menar att den diffusa och åtminstone bitvis inkonsistenta tjänstemannarollen i själva verket har betydelsefulla systemupprätthållande konsekvenser. Att tjänstemännen i olika sammanhang kommer att betona olika värderingar i sin verksamhet och att de ständigt utsätts för motstridande förväntningar som håller värderingarna vid liv, resulterar i att de utgör en integrerande samhällskraft. Vi kunde kanske säga att de spelar en modererande roll, de motverkar pendligar mellan ytterligheter.

Om nu tjänstemännen ei normala fall utsätts för stridande förväntningar, behöver vi inte överraskas av att de allt emellanåt ger anledning till kritik, tvärtom, ett visst missnöje hör till sakens natur. Ändå kan jag inte komma ifrån att just i vårt land missnöjet börjat anta oroväckande proportioner. Vi behöver bara tänka på den kraftigt växande misstro mot våra myndigheter som uppmättes i opinionsmätningar åren 1977 och 1979 (HS 6.1.1980). För att i stöd av Dahl Jacobsens uppfattning förstå kraftiga förändringar i kritiskheten mot tjänstemännen, måste vi fundera vidare.

Eftersom hans resonemang är funktionalistiskt uppbyggt, kunde vi bygga ut det med ett enkelt jämviktsresonemang. När någon av de tre värdeuppsättningarna dominerar, dras praxis mot jämviktpunkten genom den kritik som uttalas i stöd av de båda andra värdeuppsättningarna. Vi skulle då gissa oss till att den finländska förvaltningen genomgått en kraftig partipolitisering som framkallat den kritiska böljan bland traditionellt orienterade tjänstemän, den politiska oppositionen och det offentliga ordet. Det är kanske i och för sig upplysande att kritiken av politiseringen, alltså lojaliteten, ofta förs fram i stöd av någon av de båda andra grundföreställningarna, neutraliteten eller sakkunnigheten.

*

Intressant nog förefaller det som om lagstiftaren endast hade beaktat två av värderingsuppsättningarna när reglerna för utnämningpolitiken slagits fast. I RF §86 stadgas som bekant att »de allmänna grunderna för befordran till till statstjänster äro skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd». Vad som egentligen avses med stadgandet kan vara rätt så kinkigt att sluta sig till. Det råder emellertid bland jurister en förhållandevis stor enighet om att *skicklighet* framför allt hänvisar till kunskapsmässiga meriter, dokumenterade genom studier och examina, forskning och publicistik. Även tidigare tjänsteerfarenhet kan naturligtvis inverka på skickligheten att sköta en

tjänst. Tjänsteerfarenheten knyts dock i främsta rummet till det andra inslaget i befodringsgrunderna, *förmågan*. Förmågan hänvisar till arbetsförmåga, men även till naturlig fallenhet, intelligens och kunnighet. Framgångsrik skötsel av tidigare tjänst brukar förknippas med det här kriteriet (t ex Rytkölä 1975).

Skickligheten och förmågan knyter alltså an till neutralitets- och sakkunnighetsvärderingarna, medan de direkt lojalitetsknutna värderingarna inte finns upptagna såsom uttryckliga befodringsgrunder. *Rytkölä* hävdar t ex i sin bok över tjänstemannarätten att det tredje inslaget i befodringsgrunderna, *den beprövade medborgerliga dygden*, inte kan mätas med enbart partipolitisk verksamhet eller medlemskap i politiskt parti, såvida inte detta engagemang direkt kan tolkas såsom varande hela samhället till fördel. Däremot kan, menar han, statliga och kommunala förtroendeuppdrag ha betydelse för att fastslå medborgerlig dygd.

Vi kunde naturligtvis fråga oss varför inte den politiska lojaliteten direkt uppställts som grund för rekryteringen av tjänstemän. Svaret är måhända att beaktandet av alla tre aspekter i rekryteringen skulle försvåra uppnåendet av lojalitetsmålet. Jag har i ett annat sammanhang utförligt försökt påvisa att föreställningen om en representativ byråkrati, alltså föreställningen att lojalitetsaspekten skall dominera i rekryteringen, på det hela taget är ohållbar. Vi har knappast skäl att särskilt kraftigt ta avstånd ifrån den traditionella föreställningen om byråkratin enligt vilken lojaliteten mot beslutsfattare av olika politisk färg bäst kan säkerställas inom en förvaltning rekryterad på grundval av kunskap och erfarenhet (Ståhlberg 1979). Hos oss, som på många andra håll, har dessutom kunskapsaspekten särskilt betonats i och med att den inskrivits i de allmänna behörighetsgrunder som formella krav på avklarad utbildning.

Med *partipolitisk* utnämning kan vi, såsom saken här har framlagts, förstå utnämningar i vilka lojalitetsaspekten varit utslagsgivande i valet mellan konkurrerande sökanden. En utförligare definition finner vi emellertid hos *Per Lindholm* (1976) som med en politisk utnämning förstår, »den situationen då utnämningen samtidigt innebär att en annan för tjänsten mera meriterad person blir förbigången». Och med detta jämför han det fall, »att man vid besättande av tjänst, som inte förutsätter ansökan, inte strävar till att få fram andra (ev. mera meriterade) kandidater, utan utnämner en viss person på grund av dennes politiska åskådning» (99). Detta tillägg till hans definition är betydelsefullt eftersom av statsförvaltningens högre tjänster ungefär hälften besätts genom anmälningsförfarande.

Enligt Lindholms uppfattning, han är jurist, är det en, »tämligen allmänt omfattad ståndpunkt att en politisk utnämning överskrider gränserna för den

fria prövningsrätt som RF §86 medger» (100). Ändå är situationen långtifrån entydig. Redan i sin definition talar Lindholm om att en mera meriterad person blir förbigången. Om nu den fria prövningsrätten medger att åtminstone i någon utsträckning pröva vad som är god utbildning och hur förtrogenhet med tjänstens område kan erhållas och om vidare förtroendeuppdrag — i praktiken politiska uppdrag — har betydelse i sammanhanget, blir det inte alls klart när det i en konkurrens funnits med en mera meriterad sökande. Vi kunde kanske gå så långt som till att påstå att lagarnas väktare på de här punkterna varit ovanligt välvilliga mot politikerna och accepterat utnämningar i vilka politiska meriter varit i praktiken helt avgörande (Konstari 1979, Majava 1979).

Trots att kriteriet inte är riktigt operationellt, har jag för mig att en grundläggande aspekt i de politiska utnämningarna är att medlemskap i ett bestämt politiskt parti uppställs som *a priori* krav för tjänsten. Någon annan person än en med rätt partibok övervägs i själva verket inte. Att påvisa förekomsten av ett sådant *a priori* och i lagstiftningen okänt kompetenskriterium är naturligtvis svårt. Inte desto mindre tror jag att i den omfattande pressdiskussion som förts om politiska utnämningar och om i vilka skepnader de uppträder, just det här *a priori* kriteriet varit vägledande. Det är skäl att här exemplifiera de politiska utnämningarnas uttrycksformer.

Den mildaste formen för politiska utnämningar är *att en formellt sett mera meriterad sökande förbigås till förmån för sökande med partimeriter*. Vad som i offentligheten förs fram som politiska utnämningar är kanske i de allra flesta fall av just detta slag. Det besvärliga är då naturligtvis att här tas ställning till hur partimeriter skall vägas mot andra meriter. Beslutsfattarna har ofta fått stöd av lagens väktare i t o m mycket uppseendeväckande tolkningar av kompetensen hos konkurrerande sökanden. Ändå är det väl så att partimeriter inte enligt vår lagstiftning kan vara alla andra meriter uppvägande.

En annan form för partipolitiska inslag i utnämningarna är *att tolka de formella kompetensbestämmelserna på ett diskutabelt sätt*. Det finns exempel på förvånande tolkningar, alltså tolkningar som avviker från tidigare praxis, och som visar sig möjliggöra utnämning av en politiskt lämplig person.

Lindholm pekade på en tredje form för politiska utnämningar i sin definition. Jag avser de situationer i vilka *inte alla tänkbara kandidater för en tjänst uppsöks*. Detta inslag är vanligt i utnämningar som sker p g a anmälan. Många anmälda kan visserligen förekomma, och gör det även, men beslutsfattarna kontaktar och uppmanar bara den att söka som uppfyller deras förhandskrav.

Uppenbara fall av politiska utnämningar har vi att göra med när *flere tjänster knyts samman i en paketöverenskommelse mellan partierna*. Att sådana paket förekommer har de flesta av våra ledande politiker under årens lopp

erkänt. För den som intresserar sig för hur besynnerliga politiska piruetter dylika paket kan ge anledning till, finns ett rikt och offentligt material att tillgå i anslutning till stiftandet av den sk Lex Hannus (Hannus 1979, Uusitalo 1983, Reg.prop. 1978/271, Riksdagens protokoll 3.1.1979, 4.1.1979, 12.1.1979, 16.1.1979).

I anslutning till Lex Hannus framkom även två andra former för politiska inslag i utnämningarna, nämligen *tillsättande av vakthundar* eller sk »överrockstjänster» samt *grundande av nya tjänster p g a partihänsyn*. Vi har här att göra med en helt logisk slutsats ur föreställningen som ligger bakom de politiska utnämningarna. Om vi antar att tjänstemännen utövar politisk makt och gör det lojalt mot bara sitt parti, är det naturligt att tävlande partier vill få in eget folk i myndigheterna. När lämpliga insynstjänster inte finns, blir det ett partiintresse att inrätta sådana tjänster.

En ytterligare form för politiska utnämningar påtalades i debatten omkring Lex Hannus, nämligen förfarandet *att ändra på kompetensbestämmelserna* för att bereda utnämningen av den politiskt lämpliga personen. Kompetensbestämmelser kan naturligtvis ändras i andra än politiska syften. Här avses bara sådana fall när kompetenskraven sänks eller görs allmänna på ett sådant sätt som möjliggör utnämning av en politisk lämplig sökande som inte kunnat erhålla tjänsten enligt de ursprungliga kompetenskraven.

En sista uttrycksform för politiska utnämningar kan vi finna i utnyttjandet av *tf förfarandet*. En mycket vanlig rekryteringsväg till höga statstjänster går över *tf* skötsel av tjänsten. Ofta är ett sådant förfaringsätt nödvändigt, och det behöver inte säga något om att politisk manipulering skulle förekomma. Men ofta har även påpekats att detta förfaringsätt gör det möjligt att utan större diskussion föra in den politiska påläggskalven på den eftersträlvade tjänsten. Trots att i princip samma kriterier borde gälla vid *tf* arrangemang som när tjänster besätts i normal ordning, har det visat sig att inte samma stränga kompetenskrav alltid brukas eller kan brukas. Tillfällig skötsel av tjänst för det goda med sig att *tf* innehavaren kan sägas ha kännedom om tjänstens område när tjänsten i sinom tid anslås ledig att söka. Tyvärr har detta *tf* förfarande granskats mycket lite i sömmarna av det offentliga ordet.

*

Uppräkningen av möjliga uttrycksformer för eller inslag i politiska utnämningar säger naturligtvis ingenting om hur vanliga de problematiska utnämningarna är. En genomgång av den offentliga diskussionen under senare delen av 70-talet ger dessutom det intrycket att de utnämningar som uppfattats som partipolitiska inte är väldigt många till antalet. Olika debattinlägg för nämligen påfallande ofta fram samma enskilda utnämningar för att exemplifiera företeelsen.

Ett försök till positionsbestämning har dock HS-journalisten *Astikainen* gjort (HS 17.8.1980). I en helsidesgenomgång av utnämningsspelet hävdade han att partiernas fingernärken syns i 10 % av de tjänsteutnämningar som gjordes av regeringarna Sorsa II och Koivisto II. Om vi räknar bort tjänster inom universiteten och högskolorna, rättsväsendet, kyrkan, utrikesförvaltningen och olikartade forskningsinstitut, uppgår den politiserade tjänsteadelen till ungefär 30 %. På en förfrågan om hur denna uppskattning gjorts, svarade skribenten att han med hjälp av några ministrars politiska sekreterare gått igenom utnämningarna enligt de förteckningar som ingår i »Valtioneuvoston viikko».

Astikainens tillvägagångssätt är likartat det jag använt inom det utnämningsspolitikprojekt som fortfarande pågår. I projektet har medtagits utnämningar som gjorts av regeringen och presidenten under åren 1975, 1976, 1978 och 1980. Ur den totala mängden utnämningar uteslöts ungefär samma tjänstegrupper som Astikainen uteslutit, dock så att även den regionala förvaltningen lämnades utanför. I stöd av föredragningspromemoriorna klassificerades 535 utnämningar. Materialet kompletterades genom att till ett par välplacerade föredragande tjänstemän inom varje förvaltningsgren tillsända respektive förvaltningsgrens föredragningshandlingar med ett bifogat frågeformulär om de mindre synliga inslagen i utnämningarna. Till alla delar kan inte den här bedömningsmetoden sägas ha givit tillfredställande resultat, men vi kan ändå dröja vid tjänstemannabedömarnas uppfattningar (en utförlig redovisning av projektet ingår i Ståhlberg 1984).

Det visade sig att tjänstemännen ansåg att utnämningen ingått i ett politiskt paket och/eller att tjänsten grundats av politiska skäl i 5 % av utnämningarna som skett på basen av ansökan och i hela 28 % av de utnämningar som skett på basen av anmälan. Däremot är det inte alls vanligt att kompetensbestämmelserna ändras eller att dispens beviljas. I vardera typerna av utnämningar rör sig den här andelen bara omkring en hundradedel. I knappt en tiondel av ansökan fallen och i en sjundedel av anmälan fallen gällde att båda eller någondera av bedömarna ansåg att tjänstens kompetensbestämmelser hade tolkats på ett diskutabelt sätt. Och när för anmälan tjänsternas vidkommande frågades om bara politiskt lämpliga sökanden hade övervägts för tjänsten, hävdade bedömarna att det förhöll sig så i en tredjedel av utnämningarna. Till de här uppgifterna skall då tillfogas att i omkring hälften av alla utnämningsfall tjänstetillsättningen hade, som vi uttryckte det i frågeformuläret, »grundats» genom tf arrangemang.

Om vi nu bortser ifrån tf arrangemangen som indikation på problem i utnämningarna och räknar med att de övriga uppräknade aspekterna inte går på varandra, kommer vi till att de problematiska utnämningarnas andel uppgår

till ungefär 40 % enligt tjänstemannabedomningarna. I själva verket får vi dock räkna med att flere av de uppräknade problemen kan gälla för en och samma utnämning. Samtidigt får vi räkna med att tf arrangemangen till en del inneburit att vägen beretts för utnämning av partimeriterade. Det är kanske därför inte helt fel att antyda att diskriminerande inslag av företrädesvis politiskt slag förekommer i ungefär 4 fall av 10 vid utnämningar till högre tjänster inom den centrala statsförvaltningen.

*

Det vore emellertid missvisande att enbart fästa sig vid problem som hänger samman med partipolitiska inslag i utnämningarna. En förvaltningsforskare antar gärna att byråkrater sköter om sitt eget hus. Det är därför skäl att fästa sig vid att omkring 80–90 % av de aktuella tjänstemännen rekryterats inom sina respektive förvaltningsområden. Inomrekryteringen är alltså hög.

Jag har därför konstruerat en allmän indikator för möjlig förekomst av problem i utnämningarna. Som grund för indikatorn har jag valt de två befordringsgrundema skicklighet och förmåga operationaliserade med tjänsterelevant utbildning och tjänsteerfarenhet. För de utnämningsfall i vilka flere sökande förekommer har utretts hurvida bland de förbigångna sökandena finns sådana med bättre utbildning och/eller bättre tjänsteerfarenhet än för den utnämnda. Det visar sig då att i endast en knapp tredjedel av utnämningarna den utbildnings- och erfarenhetsmässigt mest kvalificerade sökanden erhållit tjänsten.

I ungefär en tiondel av utnämningarna gäller att det bland de förbigångna finns företrädd både bättre utbildning och erfarenhet än vad den till tjänsten valda kan uppvisa. I de flesta fall gäller dock att de båda meriteringsgrundema inte förekommer hos en och samma förbigångna sökande. Men även sådana fall finns. Och för drygt 40 % utnämningarna gäller att bättre meritering enligt båda eller någondera av befordringsgrunderna förekommer hos någon eller några förbigångna.

Utanför den här granskningen faller en dryg fjärdedel av utnämningarna, alltså de fall i vilka bara en sökande förekommit eller vilka av något skäl varit oklara. I nästan alla fall gäller att bara en sökande förekommit. Ytligt sett kunde dessa fall uppfattas såsom oproblematiske, åtminstone om den sökande uppfyller de formella kraven för tjänsten. Men så oproblematiske behöver det tyvärr inte alls förhålla sig.

Ett av de besvärliga inslagen i utnämningarna på den nivå jag här berör, är att antalet personer som egentligen kan komma ifråga för tjänsten inte är väldigt stort. På den kraftiga interna rekryteringen gäller ett de potentiella sökandena närmast står att finna inom den aktuella myndigheten eller

inom den närstående myndigheter. Personerna inom denna krets, är, får vi anta, förhållandevis väl informerade om det informella spelet inom myndigheterna. Om därför den allmänna uppfattningen är att en tjänst kommer att besättas på politiska grunder eller på grunder som sammanhänger med myndighetens strävan att se efter de sina, kan vi vänta oss att det finns ett tryck till förmån för att bara »kronprinsen» söker tjänsten. Vi har anledning att förvänta oss att en kraftig skevhet förekommer bland skaran av sökande: Med finns »kronprinsen» och eventuella okunniga sökanden och/eller någon »bråks-take», alltså någon som känner till bakgrunden, men inte accepterar den.

En granskning av antalet sökanden till tjänsterna ger en fingervisning om att ett förhandsurval av sökanden sker. Om den person som skött tjänsten tf även erhåller tjänsten, är antalet sökanden till tjänsten betydligt färre än i de fall när tf innehavaren av tjänsten söker men inte utnämns till tjänsten. Vi får räkna med att den informella informationsförmedlingen har fungerat.

Men förhandsurvalet behöver inte bara ske på detta sätt. Det är knappast någon överdrift att påstå att det är en mycket utbredd uppfattning bland möjliga sökanden till höga tjänster att tjänsterna besätts på politiska grunder. Därför är det regel snarare än undantag, såsom en föredragande tjänsteman påpekade för mig, att en möjlig sökande som ringer upp för att informera sig om en lediganslagen tjänst inleder samtalet med frågan: »Har tjänsten lediganslagits bara formellt eller är den även de facto ledig?».

Det visar sig, tyvärr att indikatom på den möjliga förekomsten av problem i utnämningarna samvarierar med andra utnämningssinslag som pekar i samma riktning. Sådana inslag i utnämningarna som att någon minister tagit handlingarna till påseende, att någon annan än den utnämnda i ett tidigare skede av processen varit ställd i första rummet, att besvär förekommit eller att själva utnämningen avviker från föredragningen, uppvisar alla nästan genomgående högre andelar bland de möjliga problemutnämningarna än i fallen där den odiskutabelt mest meriterade har utnämnts. Det visar sig även att de i problematiska fall valda är genomsnittligt sett yngre och har kortare arbets-erfarenhet i nästan alla avseenden än de som valts i oproblematiske fall. Dessutom samvarierar indikatorerna på partipolitiska utnämningssinslag positivt med den här berörda indikatom på möjlig problemförekomst.

*

I den inledningsvis återopade artikeln av Knut Dahl Jacobsen ställer han sig skeptisk inför den tidvis uppflammande kritiken mot politiska tjänstemän-nämningar, alltså situationer i vilka den politiska lojaliteten hos tjänstemännen betonas mera än politisk neutralitet och facklig kunnighet. En viktig grund för en sådan hållning finner vi inte bara i den rollkonflikt författaren lyfter fram, utan jämväl i att de politiska inslagen i förvaltningen blivit star-

kare. Dess initierande och politikutformande betydelse har ökat, inte minst till följd av sådana företeelser som planering och ramlagar. Dessutom har den allmänna utbildningsnivån stigit hos kommande tjänstemän och följaktligen har vissa formella meriter kommit att väga allt mindre såsom grunder för prioritering mellan sökanden.

Inte desto mindre vill jag göra gällande att problemlagen i utnämningar till föredragande eller högre tjänster inom den centrala statsförvaltningen är så många att det knappast är någon överdriven oro som tagit sig uttryck i den livliga debatten under slutet av 70-talet och början av 80-talet. Jag har gissat mig till att bortemot fyra tjänster av tio bär spår av partipolitiska utnämningsslag. Men dessutom gäller att i en lika stor andel av utnämningarna möjligen utbildning och tjänsteerfarenhet bedömts på ett diskutabelt sätt. Eftersom vi i dessa fall ingalunda alltid står inför partipolitiska motiv för den diskutabla bedömningen, vill jag göra gällande att även byråkratins egenintresse borde uppmärksammas i sammanhanget. Det är knappast bara de politiska partierna som vill gynna sina egna.

Utgående från Dahl Jacobsens resonemang menade jag dock även att överslag i riktning mot någon av de grundroller som präglar tjänstemannakåren, resulterar i reaktioner hos försvararna av de övriga rollerna. Över tid förväntar vi oss därför en pendling kring något slag av gyllene snitt igenom de motstridande förväntningarna. I själva verket tyder många tecken på att de partipolitiska utnämningarna är på tillbakagång eller åtminstone inte blir flere.

Jag föreställer mig att såväl partiernas intresse för att bjuda ut politiska utnämningar som tjänstemännens intresse av att efterfråga dem minskar. Partierna påverkas inte bara av den stundvis häftiga offentliga debatten, även om den antagligen spelar en roll när partierna tävlar om samma ökande skara av rörliga väljare. Vi kunde nämligen även anta att nyttan av nya utnämningar blir mindre när partiet inom en myndighet redan har sina företrädare. Och rent allmänt sett är det partipolitiskt opportunt, särskilt för de stora partier som suttit länge i regeringen, att åter ta parti för traditionella befodringsgrunder. När de politiskt utnämnda tjänstemännen suttit flere år på sina tjänster, behöver de inte längre något partipolitiskt bonus för att avancera. Enligt traditionella kriterier är de mest meriterade.

Av just denna anledning kan vi räkna med att även de partipolitiskt utnämnda tjänstemännen tappar sitt intresse för att efterfråga partipolitiskt stöd. Dessa tjänstemän har dessutom i några fall givit uttryck för uppfattningen att priset för stark partiloyalitet är för högt i form av försämrade arbetsmiljö, en miljö i vilken tjänstemännen inte kan tala öppet med varandra och där energin förbrukas på att lägga krokben för varandra och på att upprätthålla en oberäknelig informell organisation.

Min bedömning är alltså att partierna i det politiska utnämningsspelet börjat hysa svalare känslor för spelet. Kanske det därför inte är orimligt att hoppas på att partiföreträdare kunde komma till något slag av överenskommelse om spelregler för utnämningarna. Åtminstone vore sådana spelregler välkomna med hänsyn till att landet gärna utmålas som en rättsstat.

REFERENSER

- Dahl Jacobsen, K.: »Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen», *Tidskrift for samfunnsforskning*, 1960 nr 1, ss. 231–48.
- Hannus, A.: *Virkamiehen näkökulmasta*, Porvoo, WSOY 1979.
- Kivivuori, A.: »Virkamiesten sidonnaisuudet ja virkamiesmoraali», *Politiikka*, 1979 nr 4, ss. 271–85.
- Konstari, T.: *Harkintavallan väärinkäyttö*, *Lakimiessarja A* nr 139, Vammala 1979.
- Lindholm, P.: »Politiska utnämningar – demokrati eller maktspel?», *Oikeus*, nr 3 1976.
- Merikoski, V.: *Hallinnon politisoituminen*, Porvoo, WSOY 1968.
- Majava, A.: »Henkilöstöhallinnon teoria ja käytäntö – eli miten Rovaniemen piiripäällikkö nimitettiin», *Työkkönen*, s. 6 1979.
- Rytkölä, O.: *Virkamiesoikeus*, Vammala, Suomen lakimiesliiton kustannus 1975.
- Ståhlberg, K.: »Om konsten att sparka sig själv i baken: En kritik av teorin om en representativ byråkrati», *Politiikka*, nr 4 1979, ss. 192–207.
- Ståhlberg, K.: »Parti och merit i utnämningsspolitiken: Ett försök till kartläggning av rekryteringspolitiken i finländsk central statsförvaltning», manus avsett att ingå i Karvonen & Lindström (red), *Det unika Finland, under utgivning* 1984.
- Uusitalo, E.: *Jälkipeliä*, Kirjayhtymä 1983.