

PIIRTEITÄ VIRKAMIESMORAALIN TUTKIMISEN ONGELMISTA

Klaus af Ursin

Monissa yhteyksissä tuodaan tätä nykyä julki tarve virkamiesmoraalin tutkimisesta. Vuosikirjan edellisessä numerossa (Hallinnon tutkimus 2/1982, 289–301) Pertti Ahonen ja Kaarlo Multimäki käyttivät puheenvuoron asiasta. Kysymys ei ole pelkästään akateeminen tai juhlapuhetasoa, vaan mainittu tutkimustarve ilmaistaan myös kadunmiehen suulla yhä useammin korruptio-oikeudenkäynneistä tihkuvien tietojen myötä. Yksittäisten virkamiesten korruptio sinänsä on tietenkin vain ongelma-alueen »jäävuoren huippu», kuten Ahonen totesi. Tämän huipun näkyviin tuleminen kuitenkin osaltaan aktualisoi koko ilmiön ulottuvuuksien ja syiden tutkimistarpeen. Multimäki viittasi puheenvuorossaan tiettyihin ongelmiin, joihin virkamiesmoraalin tutkimisessa ja pohtimisessa joudutaan. Hän totesi mm. että on vaikea selkeästi lähestyä virkamiehen etiikkaa, koska puuttuu metodinen perusrunko. Pyrin seuraavassa tuomaan esiin eräitä virkamiesmoraalin tutkimisessa vastaan tulevia ongelma-alueita. Tarkoitukseni on alustavasti osoittaa ja lyhyesti luonnehtia ongelmia, joiden syvällisemmän pohdiskelun katson voivan osaltaan edesauttaa tuollaisen metodisen perusrungon hahmottamista.

PERUSKÄSITTEET

Moraalin tutkimuksen peruskäsitteet ovat varsin työläitä lähestyä. Filosofisille kysymyksille tyypilliseen tapaan yksiselitteisiä ja yleisesti hyväksytyjä määritelmiä on vaikea löytää. Tämä ei kuitenkaan riitä syyksi siihen, että yhteiskuntatieteilijä ei tähän keskusteluun perehdy ryhtyessään tutkimaan esimerkiksi virkamiesmoraalia. Juuri puutteellinen käsiteanalyysi on monissa tapauksissa nähdäkseni johtanut virkamiesmoraalikeskustelussakin siihen, että aina ei oikein tiedetä puhutaanko moraalista vai jostakin muusta.

Virkamiesmoraali ja yleensä ammattimoraali ovat tietyllä tavoin helpommin lähestyttävissä kuin moraali sinänsä. Kysymykset niissä ovat sellaisia, joiden kanssa eivät kaikki ihmiset joudu yleensä tekemisiin (Harva 1979, 34). Virkamiesmoraali perustuu yleiseen moraaliiin, mutta poikkeaa siitä ainakin painotus- ja aste-eroin. Ajatus erityisen virkamiesmoraalin identiteetistä perustuu oletukseen, että juuri virkamiesasemassa olevat ihmiset joutuvat kohtaamaan sellaisia moraalisia kysymyksiä, joiden eteen eivät muut ihmiset ainkaan niin useasti tai kouriin tuntuvasti joudu. Moraalin jaottelu vastaavalla tavalla etenee tietenkin niin pitkälle kuin kulloinkin tutkimusongelma antaa aihetta. Virkamiesmoraalista tulee hallintovirkamiesmoraalia, kun tarkoituksena on korostaa hallintotyön erityisiä moraalisia ulottuvuuksia. Edelleen voidaan perustellussa yhteydessä puhua esittelijän, suunnittelijan jne. moraalista. Mikä mielenkiintoista, riittävästi tällä tavoin ammattimoraalia pirstottaessa on jälleen vastassa yksilö ja »yleinen moraalii».

NORMATIIVISUUS – DESKRIPTIIVISYYS

Kysymys moraaliiin tutkimisen normatiivisuudesta vs. deskriptiivisyydestä on suunnilleen yhtä vanha kuin sosiologia tieteenä. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että normatiivisessa moraaliiin tutkimuksessa yritetään etsiä ja antaa moraalisen käyttäytymisen ohjeita, kun taas deskriptiivinen lähestymistapa pyrkii vain kuvailemaan moraaliiin. Teoreettinen kysymys siitä, onko jompikumpi tai kummatkin sinänsä mahdollisia »puhtaana» suuntaa huomion molempien elementtien ja tarkastelutapojen tärkeyteen moraaliiin tutkimisessa. Jaottelu myös edesauttaa kahden eri painotusalueen määrittämistä virkamiesmoraaliiin tutkimuksen suuntaamisessa.

Virkamiesmoraaliiin normatiivisesti painottuva tutkimus voitaisiin kiteyttää kysymyksen muotoon esimerkiksi seuraavasti: Mitä moraaliiin normeja on noudatettava ja kuinka, jotta tekisimme (tietyillä kriteereillä määritellyssä mielessä) oikein virkamiehenä? Tällä tavoin muotoiltuna ongelma lähestyy hallintotieteen piirissä klassisen hallintoteorian »hyvän hallinnon» periaatteiden muodostamiseen pyrkivää tutkimustraditiota. Tällaista periaatteita kehittävä normatiiviseksi katsottavaa (ks. Mouzelis 1975, 92) tutkimusta lienee muidenkin hallintoa tutkivien tieteiden puitteissa kuten oikeustieteessä. Samalla nousee esiin tärkeä kysymys: jos oletetaan että moraaliiin tutkimus aina on ainakin tietyssä määrin normatiivista, onko normatiivinen tutkimus myös aina enemmän tai vähemmän moraaliiin tutkimusta? (Yhteiskuntatieteen normatiivisuudesta ks. Israel 1971) Onko virkamiesmoraaliiin tutkimuksella sitten-

kään omaa identiteettiä ja pitäisikö moraalin käsitteen käytöstä pidättäytyä tarkoitettunlaisten tutkimusongelmien ratkaisemisessa?

Deskriptiivisesti painottuva virkamiesmoraalin tutkimus taas kiinnittää huomion moraalinnormistojen sisältöön ja dynamiikkaan sekä virkamiesten moraaliseen käyttäytymiseen. Moraali nähdään sosiaalisena ilmiönä (sosiologinen etiikka) ja sitä käsitellään tutkimuksellisesti sen mukaisesti. Kuitenkin jo moraalin käsitteellisen erikoislaadun määrittäminen (mitä moraali on?) ja moraalisten ilmiöiden tunnistaminen edellyttävät tietynlaista moraalista kantaa (von Wright 1975, 256) ja siten normatiivinen aines on välttämättä mukana analyysissa.

VIRKAMIESMORAALIN PARTIKULAARISUUS JA SEN RYHMÄLUONNE

Sen lisäksi, että virkamiesmoraalia tutkittaessa lähestytään ihmistä sinänsä moraalisenä oliona, kiinnitetään häneen huomio erityisesti tietystä tilanteesta ja roolissa. Virkamiehen roolin lisäksi henkilöllä on muitakin rooleja: äiti, isä, naapuri, sukulainen, ystävä, ihailija jne. Näihin muihin rooleihin liittyy omat moraalikysymyksensä. Oltakoon roolin käsitteestä tässä yhteydessä mitä mieltä tahansa, tutkimuksellisesti tämä asetelma aiheuttaa ongelmia. Eri roolien päällekkäisyys vaikeuttaa juuri virkamiehen rooliin liittyvien moraalilmiöiden tunnistettavuutta. Tai ajateltakoon tilannetta, jossa tutkijana osoitamme virkamiehen toimineen virkamiesmoraalin vastaisesti. Osoitammeko tai väitämmekö samalla hänen olleen ihmisenä moraaliton tai »paha»?

Tietynlaista ajatuksellista selkiyttämistä vaatii myös kollektiivisen moraalin tai ryhmämoraalin käsite ja virkamiesmoraalin ryhmäluonne. Moraalia filosofisesti tutkittaessa on arviointiperustana »kenen tahansa ihmisen» situaatio. Sen sijaan virkamiesmoraalia arvioitaessa on huomioitava »kenen tahansa virkamiehen» situaatio, joka sisältää paljon kouriintuntuvampia ja sosiaalisempia konnotaatioita. Tämän vuoksi virkamiesmoraalia tutkittaessa asetelmaa »sotkevat» erilaiset ryhmädynamiikkaan, normien yksityiskohtaisuuteen ja muihin vastaavanlaisiin tekijöihin liittyvät kysymykset ja nimenomaisesti *moraaliset* ilmiöt ovat vaikeasti tunnistettavissa ja analysoitavissa. Tähän liittyy ongelma siitä, voiko ryhmällä olla moraalitajunta ja voiko ryhmä toimia moraalisesti. Tämän kysymyksen ratkaisusta taas riippuu, voidaanko ja missä määrin virkamiesmoraalin tutkimisessa käyttää yksilömoraalia koskevia teorioita.

MORAALIPOIKKEAMIEN SATUNNAISUUS/SYSTEMAATTISUUS

Ammattimoraalin ja virkamiesten moraalin tutkimisen yhteydessä tulee esiin kysymys erosta moraalinormipoikkeamien, kuten korruption, satunnaisuuden ja systemaattisuuden välillä. Satunnainen poikkeaminen moraalinormeista tulee helposti esiin moraalinvartijoiden toimesta. Systemaattista moraalinormipoikkeamaa on sen sijaan vaikeampi havaita. Tällaisessa tilassa väärintekemisestä on tullut normi ja määritellystä yleisesti hyväksytyistä toiminnoista esimerkiksi organisaation tavoitteiden saavuttamiseksi pikemminkin poikkeus kuin sääntö. (ks. Caiden & Caiden 1977, 306)

On väitetty, että ammattimoraalilla ja virkamiesmoraalilla on taipumus sulattaa itseensä tietyt ensin moraalipoikkeamiksi katsotut toimintatavat (Rohr 1982, 47–48). Tällainen sulattaminen voi tietenkin tapahtua monin eri vaikuttimin. Kollegojen keskinäinen solidaarisuus voi johtaa siihen, mutta myös pyyteetön halu moraalिन ja toimintatapojen kehittämiseen. Tässä on nähtävissä eräs avain virkamiesmoraalin kehitymis- ja muuttumisdynamiikkaan. Tarkalla erittelyllä on ehkä päästävässä käsiksi moraalipoikkeamiin ja niihin suhtautumiseen sekä siihen, onko positiivinen tai hyväksyvä suhtautuminen kulloinkin katsottava systemaattiseksi korruptioksi vai »puhtain» vaikuttimin tapahtuvaksi virkamiesmoraalin kehittämiseksi. Näiden arvioiden tekemiseksi tarvitaan taas normatiivista argumentaatiota siitä, mikä kussakin yhteydessä on »oikein».

VIRKAMIESMORAALI – AMMATTIMORAALI

Edellä mainittuun peruskäsitteiden ongelmaan liittyy osaltaan eron tekeminen virkamiesmoraalin ja ammattimoraalin käsitteen välillä. Tässä voidaan todeta, että edellinen liittyy olennaisesti henkilön *asemaan*, kun taas ammattimoraalilla viitataan henkilön tai henkilöryhmän *työtehtäviin* ja työn sisältöön. Virkamiesmoraalin sisältö palautuu suurelta osin valtion ja hallinnon olemukseen ja tehtäviin. Sen tutkimus on siten taipuvainen painottumaan normatiivisesti ja deduktiivisesti. Virkamiesmoraalin empiirinen tutkimus vaatii tuekseen virkamiesasemassa olevien henkilöiden ammatillista (ja/tai työn sisällöllistä) ryhmittelyä. Tämän aikaansaamiseksi on problematisoitava ainakin hallinnollisen työn käsite ja sisältö, kysymys hallinnosta ammattina sekä kysymys specialisteista ja generalisteista. (Ks. esim Cooper 1982)

Virkamiesasemassa työskentelevien henkilöiden koulutus pohja ja ammatillinen status on hallinnon tehtävien lisääntyessä laajentunut huomattavasti.

Enää ei sana »virkamies» implikoi sanaa »juristi» samassa määrin kuin ennen. Koulutukselliset ja ammattien sisäisiin osakulttuureihin liittyvät erot virkamiehenä toimivilla tuntuvat myös virkamiesmoraalin alueella. Juristin koulutuksen saanut virkamies on jo hallinto- ja virkamiesoikeudellisten opintojen yhteydessä perehtynyt virkamiesmoraalia koskettaviin kysymyksiin, kun taas esimerkiksi lääkärin koulutuksen ja työn moraalinen sisältö on aivan eri asioita painottava.

Virkamiesmoraalin ja ammattimoraalin väliset suhteet, raja-alueet ja ristiriidat ovat hallinnon tutkimuksen kannalta mielenkiintoisia. Käsitteparia korostavasta näkökulmasta hahmottuu esimerkiksi kuva julkisen hallinnon fragmentoitumiskehityksestä ja tunkeutumisesta yhä uusiin yhteiskunnallisiin suhteisiin virkamiesmoraalin ja ammattimoraalin ristiriitoja esiintuovina tendensseinä. Näiden tendenssien myötä tietyissä asemissa olevien virkamiesten asema on muodostunut hyvin itsenäiseksi ja kontrolloimattomaksi. Tällainen sanokaamme liikkeenjohtajamainen asema hämärtää henkilön käsitystä omasta virallisesta asemastaan ja siten liikkeenjohdollinen moraalitai ohjenuoraksi hänen toiminnassaan. Vastaavasti voidaan ajatella ainaki sosiaalihuollon alalla samojen tendenssien lähentävän virkamiehiä kansalaisiin määrin, että työntekijöiden asema julkisen vallan palvelijana hämarty ja virkamiehet alkavat toimia »kansalaismoraalin» mukaisesti yleisesti hyväsyttyä virkamiesmoraalia vastaan. Edellä todettiin, että tällaiset moraalipokeamat ovat tietenkin tulkittavissa positiivisiksi tai negatiivisiksi vain kuloisenkin tulkintajärjestelmän puitteissa. Tärkeämpää on kuitenkin se, mi moraaliiin liittyvällä käsitteistöllä, teorialla ja havainnolla saadaan selvi hallinnosta ja toisaalta virkamiehistä intentionaalisina »hyvään» pyrkivi ihmisinä.

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti: Hallinnon moraalista: »Paheiden mikrofysiikasta» hyvän ja pahan tuopuolen. Hallinnon tutkimus 2/1982, 2. 289–296.
- Caiden, Gerald E. & Caiden Naomi, J.: Administrative Corruption. Public Administration Review Vol. 37, No. 3. May–June 1977, s. 301–309.
- Cooper, Philip J.: Defining PA Professionalism. The Bureaucrat, Spring 1982, 2. 49–Harva, Urpo: Etiikka. WSOY, Porvoo 1958.
- Harva, Urpo: Moraalin ongelmia. Otava, Keuruu 1979.
- Israel, Joachim: Onko ei-normatiivinen yhteiskuntatiede mahdollista? Sosiologia 3/1977, s. 150–161.
- Mouzelis, Nicos P.: Organisation and Bureaucracy. An Analysis of Modern Theories. Routledge & Kegan Paul, London 1975.

Multimäki, Kaarlo: Virkamiesetiikasta. *Hallinnon tutkimus* 2/1982, s. 297–301.

Rohr, John A.: The Problem of Professional Ethics. *The Bureaucrat*, Summer 1982, s. 47–50.

von Wright, G.H.: *Logikka, filosofia ja kieli*. Otava, Keuruu 1975.