

VIRKAMIESETIIKASTA

Kaarlo Multimäki

»Virkamies on kansan palvelija». Näin sanoo professori Ernst Nevanlinna arvioidessaan maamme »virkamiesoloja» tämä vuosisadan alussa. Koulutus-päällikkö Paavo Tarvainen on äskettäin esitellyt Nevanlinnan ajatuksia Hallinto-lehden numerossa 8/1982. Niiden mukaan on olennaista, »että ankaran velvollisuudentunnon, kurin, järjestyksen, tunnollisuuden, epäitsekkyden henki saataisiin virkamiesmaailmaamme yleiseksi . . .» Tähän tapaan Nevanlinna luonnehti virkamiesetiikan vaatimuksia.

Kysymys virkamiesten etiikasta on luonnollisesti vanhempi kuin meidän vuosisatamme. Eettiset ongelmat ovat aina sidoksissa kuhunkin historiallisen kehityksen vaiheeseen. Tässä kirjoituksessa on tarkoituksena pysytellä aivan viimeaikaisissa virkamiesetiikan ongelmissa käyttäen viitekehyksenä valtionhallintoa, lähinnä työvoimahallintoa, jonka kirjoittaja parhaiten tuntee.

Mitä on etiikka, mitä on moraali? Professori Urpo Harva on praktisen etiikan ongelmia käsittelevässä teoksessaan »Hyvä ja paha» sanonut seuraavasti: »Moraali on elämää, se on ratkaisujen tekoa elävässä elämässä, kun taas etiikka on moraalin tutkimista, ajattelemista». Etiikka on se filosofian ala, joka pohtii hyvän ja pahan, oikean ja väärän ongelmaa. Myös virkamiehen työssä vastaan tulevat eettiset ongelmat palautuvat kysymykseen siitä, onko virkatoimi ollut menettelytavoiltaan ja lopputuloksiltaan oikea.

Tiedossani ei ole nykyistä virkamiesetiikkaa koskevia tieteellisiä tutkimuksia. Yleensäkin virkamiesten työn eettiset ongelmat näyttävät jääneen toistaiseksi vähälle huomiolle, vaikka virkamiesetiikka on mm. professori Juha Vartolan mukaan eräs hallinnon kehittymisen avainkysymyksistä. Ajatellaanko niin, että julkinen valta on lakien, asetusten ja toimintaohjeiden avulla ikäänkuin valmiiksi ratkaissut oikean ja väärän ongelmat virkamiesten puolesta? Kun virkamies on osana weberiläisen perinteen mukaisessa, rationaalisesti toimivassa byrokratiakoneistossa, niin hän osuu varmimmin oikeaan toimieensa aina mahdollisimman tarkasti säännösten mukaisesti. Asian voisi ilmaista

myös sanomalla, että virkamiehen korkein eettinen hyve on tämän ajattelun mukaan ohjeiden tarkka noudattaminen.

Säädösten noudattaminen on tietenkin virkamiehen toimille keskeinen normin lähde. Mutta onko se ainoa ja riittävä, se onkin jo toinen kysymys. Ehkä nykyinen hallintokäytäntö implisiittisesti olettaa formaalin, ts. säännösten noudattamiseen pohjaavan etiikan riittävän varsin pitkälle, koska erityistä virkamiesten eettistä säännöstöä ei ole olemassa. Merkille pantavaa tässä suhteessa onkin, että eettisiä säännöstöjä on lähinnä niillä ammattikunnilla, jotka työskentelevät tai voivat työskennellä hallintobyrokratian ulkopuolella, kuten lääkärit, psykologit, lakimiehet jne. Esimerkiksi psykologien ammattieettiset säännöt kiinnittävät huomiota sellaisiin seikkoihin kuin tasapuolisuuteen, asiakkaan persoonallisen itsenäisyyden kunnioittamiseen, vaihtelovelvollisuuteen, käytössä olevien menetelmien ja oman persoonallisuuden rajoitusten tuntemiseen jne. Kun näiden, ns. professionaalisten ammattikuntien edustajat toimivat hallintokoneistossa, saattaa ongelmaksi tulla tietyissä tilanteissa ammattieettisten säännösten ja byrokratian edellyttämän menettelyn ristiriita. Tästä on lukuisia käytännön esimerkkejä mm. vaihtelovelvollisuuden osalta.

Jo edellä mainittu ristiriita tuo esille sen, että byrokratian säädökset eivät nykyisin voi olla virkamiehelle ainoa eettisen normin lähde. Itse asiassa tämän päivän virkamies on varsin komplisoidussa tilanteessa hakiessaan po. normin lähteitä, minkä voi ilmaista myös käyttämällä lojaliteettiongelman käsitettä. Mille virkamies on lojaali hallinto- tai palvelutoimissaan? Mitä vasten hän peilaa virkatoimiensa oikeellisuutta? Tähän väliin sopii huomautus, että nykyisin moni hallinto- ja virkatoimi on verhottu pehmeämmän palvelu-käsitteen suojaan. Tavallaan on eettinen kysymys tämäkin, milloin on oikein käyttää palvelu-käsitettä, johon kuuluu lähteminen asiakkaan, kansalaisen tarpeista.

Edellä jo viitattiin eräitten ammattikuntien eettisiin säännöksiin normin lähteinä. Tietenkin jo ennen niitä tulee ihminen itse, hänen kunniantuntonsa, oikeustajunsa, rehellisyytensä, omatuntonsa ja mitä muita vanhakantaisia käsitteitä tässä yhteydessä haluammekaan käyttää. Immanuel Kantista lähtevän käsityksen mukaan etiikan peruspilari on ihmisen tahto hyvään ja oikeaan, ihmiseen syvästi ankkuroitunut kategorinen imperatiivi. Missä määrin tähän esim. virkamieskasvatuksella ja koulutuksella voidaan vaikuttaa, on oma kysymyksensä. Joka tapauksessa eettiset ongelmat palautuvat subjektiivisiin, elämäksellisiin kokemuksiin oikeasta ja väärästä, hyvästä ja pahasta. Tässä suhteessa virkamies ei voine paljoa poiketa muista ihmisistä. Tältä osin voi korkeintaan asettaa kysymyksen, mitä virkamiehen toimintaympäristö vaikuttaa tämän kokemukseen laatuun ja herkkyyteen. Tapahtuuko

tietyissä ja millaisissa oloissa adaptaatioita, turtumista, joka johtaa esim. korruptioalttiuden lisääntymiseen jne?

Ilmeisesti virkamiehen moraalitaju, hänen eettinen mielenlaatunsa, jos tällaista käsitettä voi käyttää, vaikuttaa myös siihen, miten hän toimiaan sääteleviä ohjeita käyttää ja tulkitsee. Lähes kaikki säädökset ja ohjeet ovat tulkinnaisia; itse asiassa ne eivät lainkaan toimi ilman sovellusta ja tulkintaa. Tämä ajattelutapa vie pohjan weberiläisen byrokratian formaalilta virkamiesetiikalta. Sädökset jättävät tietyn liikkumavaran. Miten sitä käytetään, on aiheuttanut runsaasti keskustelua esim. työttömyyskorvauksia koskevien säädösten kohdalla. Epäilemättä näiden säädösten sovellus virkamieskäytännön tuottaa koko joukon eettisiä ongelmia.

Mihin muuhun sitten virkamies voi tukeutua oman moraalitajunsa lisäksi tehdessään virkatoimiinsa kuuluvia ratkaisuja? Edellä on jo mainittu joidenkin ammattikuntien omat eettiset säännöt. Eettisen normin lähteenä voi olla myös jokin muu viiteryhmä, esimerkiksi poliittinen puolue tai muu ideologinen ryhmittymä, johon virkamies kuuluu. Virkamiesten poliittinen sidonnaisuus on epäilemättä merkittävä tekijä, jolla on vaikutusta koko hallintokäyttöön. On tunnettu tosiasia, että poliittinen tahto ja sen mukaiset päätökset ja säädökset eivät synny yksinomaan parlamentaarisen demokratian tietä, vaan vuorovaikutuksessa asiantuntija- ja virkavaltaa käyttävän hallintokoneiston kanssa. Itse asiassa moni johtavassa asemassa oleva virkamies noudattaa ja toteuttaa säädöstä, jonka syntyyn hän on ratkaisevasti vaikuttanut. Lojaliteettikiirisit, jotka pohjimmiltaan ovat eettisiä ja jotka usein saavat palstatilaa julkisessa sanassa, syntyvät johtavien virkamiesten joutuessa toteuttamaan kilpailevan poliittisen ryhmittymän läpiajamia säädöksiä ja toimintaohjeita. Ministeriön siirtyessä poliittiselta puolueelta toiselle aiheutuu yleensä lojaliteettiongelmiin ristiaallokko, jonka tasaantuminen vie aikansa.

Virkamiesten poliittinen sidonnaisuus on merkittävä tekijä, mutta kuinka merkittävä, siitä on vaikea saada selkeää kuvaa. Tässä on epäilemättä hallinnon tutkimukselle työskarkaa pitkälle eteenpäin. Yleensäkin hallinnon etiikka tarjoaisi monia tutkimuskohteita, joita voisi parhaiten lähestyä monitieteisin tutkimusottein. Jatkamatta pitemmälle tässä suunnassa palataan virkamiehen eettisen normin lähteille. Tähän asti on käsitelty vain niitä normeja, jotka tulevat ylhäältäpäin, demokraattisen päätöksenteon alkulähteiltä pitkin byrokratian portaikkoja virkamiehen kammioon. Kansalaiset byrokrania vielä nykyisinkin monasti näkee alamaisina, hallintoalamaisina, joiden perushyveisiin kuuluu ennen muuta tottelevaisuus ja kuuliaisuus. Tosin tässä lienee eroja hallinnon eri sektorien kesken niiden toimialan ja erityisluonteen mukaisesti.

Kun julkinen hallinto on enenevässä määrin tullut erilaisia yhteiskunnallisia palveluksia tuottavaksi koneistoksi, on myös kansalaisten suhde hallin-

toon tullut paljolta asiakassuhteeksi, ja tämä on perusluonteeltaan aivan toista kuin alamaisuhde. Alamais-ajattelu näkee kansalaisen hallintotoimen objektina, asiakas-ajattelu taas yksilöllisiä tarpeita ilmaisevana subjektina. Näiden suhtautumistapojen taustalla ovat siis toisilleen käänteiset ihmiskäsitykset; alamaisajattelu myötäilee behavioristista perinnettä, jonka mukaan ihminen on rationaalisti toimiva olento, joka on ohjattavissa ulkoisin palkinnoin ja rangaistuksin; asiakas-ajattelu näkee ihmisen, omaehtoiseen toimintaan kykenevänä olentona, jonka käyttäytymiseen myös emotiot, asenteet jne. vaikuttavat.

Kun siirtyminen asiakassuhteiseen hallintoon on verrattain nuorta ja monin tavoin puolivalmista, niin tämä selittäneekin hallinnon nykyistä hämmennystilaa, jossa jäänteisiä ja uusia käsityksiä sekä toimintatapoja saatetaan esiintyä rinta rinnan saman hallinto-organisaation piirissä. Tämän kokevat myös kansalaiset. Siirtyminen tai ainakin pyrkiminen ihmisläheisempään hallintokäytäntöön tuo myös virkamiehen eettiset ongelmat esille aivan uudella tavalla ja voimalla. Edessä on kysymys lojaalisuudesta asiakaskuntaa ja sen osaryhmiä kohtaan.

Otan jälleen esimerkin työvoimahallinnosta. »Uuden» virkamiesetiikan alueelle johdattaa kysymys siitä, näkeekö työvoimahallinnon virkamies asiakkaansa itseisarvoisena, ainutkertaisena olentona vai välinearvoisena tuotannon tekijänä, jonka työhönsijoittamisessa on ennen muuta optimoitava tiettyjä tuotannollisia tavoitteita. Ehkä vielä monisäikeisempiin eettisiin pohdintoihin joudutaan asettamalla kysymys: onko työvoimavirkailijan lähdeittävä siitä, että työnteko on ihmisten oikeus vai siitä, että se on velvollisuus. Eräät seikat, etenkin työttömyyskorvauksen ehdollisuus, viittaavat velvollisuus-ajatteluun.

Tässä ei ole tarkoituksenmukaista tunkeutua syvemmälle tällä tavoin avautuviin eettisiin ongelmiin. Niiden tietoiseksi tekeminen on niiden ratkaisemisen lähtökohta. Tämä tietoisuus johtaa pohtimaan sitä peruskysymystä, millä tavoin hallinto voi edistää kansalaisten parasta. Humaaneihin, yleisinhimillisiin tavoitteisiin pyrkivä hallinto on kansalaisten kannalta katsottuna joustavaa ja »pehmeää». »Kovan» hallintokäytäntö juontaa alkunsa byrokraattisesta, tiukasti ohjeissa pitäytyvästä rationaalisesta hallintoideaalista, jossa kansalaiset nähdään hallinnon alamais-objektina. Tietyt kansalaisryhmät, nimenomaan vähimmin koulutetut kokevat hallinnon erityisen vaikeaselkoisena, hankalana ja tässä mielessä kovana, kuten Esa Konttisen tuore tutkimus »Asiointipulmat hallinnossa» osoittaa. Yleensä vähempiosaiset, kuten työttömät, sosiaalihuollon varaiset jne. ovat vaarassa joutua »kovan kohtelun vyöhykkeeseen». Olen eräissä toisessa yhteydessä yrittänyt analysoida kovan ja pehmeän hallintokäytännön lähtökohtia ja menettelytapoja, joilla on selvät liittymät virkamiesten etiikan peruskysymyksiin.

Kaikki edellä esittämäni osoittaa, että tällä hetkellä on vaikea selkeästi lähestyä virkamiehen etiikkaa, koska puuttuu metodinen perusrunko. Mutta sitä mukaa kuin asian tutkimiseen syvennytään, se myös jäsentyy. Eräs seikka on kuitenkin varma: Olemme jo hyvän aikaa sitten ohittaneet vaiheen, jossa vanhakantaisen weberiläisen byrokratian eettiset normit olisivat riittävät. Pelkkä säädösten ja ohjeiden tunnontarkka noudattaminen ei enää riitä. Jos hallinnossa on hämmennystä näissä kysymyksissä, niin se johtuu osaltaan siitä, että kaikki eivät vielä ole havainneet, mitä kello on lyönyt.

Lopuksi voisi lainata edellä mainittua tuoretta tutkimusta, jossa sanotaan mm.: »... olisi tietoisesti pyrittävä kehittämään byrokraattisen rationaalisuuden rajat ylittävää virkamiesetiikkaa. Tällaisen »antibyrokraattisen» virkamiesetiikan johtotähtenä tulisi olla virkamiehen oikeus ja velvollisuus itsenäisiin kannanottoihin, hän olisi autonominen persoonallisuus myös virassaan. . .». Olen samaa mieltä tutkimuksen tekijän kanssa. Kriittinen ja keskeinen kohta tässä lausunnossa on virkamiehen »autonominen persoonallisuus» ja kysymys siitä, minkä varaan se rakentuu. Olen edellä koettanut hapuillen lähestyä niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat uuden virkamiespersoonallisuuden muotoutumiseen.

LÄHTEET

Albrow, Martin: Bureaucracy, London 1970.

Autio, Kaarlo: Työvoimahallinnon etiikka ja työvoimahallinnon virkamiehen etiikka, Työkkönen 3/1981.

Harva, Urpo: Hyvä ja paha, praktisen etiikan ongelmia, Keuruu 1980.

Konttinen, Esa: Joustamattomuuspulmat asiakaspalvelussa, Hallinto 4/1982.

Konttinen, Esa: Asiantuntijapulmat hallinnossa, Joensuun korkeakoulu, Valtiovarainministeriön järjestelyosasto 1982.

Multimäki, Kaarlo: Työvoimapaalvelujen eettisiä ongelmia, Työkkönen 4/1980 ja Työvoimahallinnon toimintapolitiikan vaihtoehdot, Työkkönen 4/1982.

Multimäki, Kaarlo: Ihminen, alamainen, Terveystieteiden tutkimuskeskuksen 10-vuotisjulkaisu 1982.

Tarvainen, Paavo: Ernst Nevanlinna Suomen virkamiesolojen arvostelijana, Hallinto 8/1982.

Työläjäjärvi, Pirkko: Hallinto ja kansalainen, Hallinto 2/1981.

Vartola, Juha: Hallinto ja yhteiskunta, Hallinto 5/1982.

Vartola, Juha: Moderni byrokratia ja sen ohjauksen uudet ongelmat, Hallinnon tutkimus-vuosikirja, osa 1-1982.