

Ruhtinaan kesyttäminen eli tahto ministeriön johtamiseen

Seppo Tiihonen

ABSTRACT

Taming the Prince or Will to Leadership of a Ministry

The purpose of the article is to analyse theoretical backgrounds of a recent fundamental political reform in Finland's ministries: the establishment of offices of political state secretaries. The reform has divided opinions very strongly. Defenders of the reform, political actors, Members of Parliament, have criticised strongly the minister's weak position in a ministry. Before the reform they had only one junior level adviser. Opponents of the reform claimed that the new system would destroy the core principles of the Finnish ministries. The reform will bring politics into ministries and in administration, where it does not belong.

The article traces the theoretical grounds of the debate and the conflicting views of the concepts of politics and administration. The article traces the roots of the Wilsonian and Weberian separation between politics and administration back to the theoretical discussion of politics in antiquity, late Middle Ages and early modern times. Aristotelian discussion of politics is seen to have had long-standing effects on present day discussions of politics. Even though Machiavelli and his compatriots reformed the Aristotelian conception of politics into reason of state, he did not abandon all features of the republican tradition in defining politics. However, he and Hobbes established the modern discourse of strong state and executive power. The Aristotelian tradition of

politics influenced liberal discourse of politics strongly in the eighteenth and nineteenth centuries, but did not overthrow the Machiavellian and Hobbesian conception of politics.

Based on this theoretical discussion of different conceptions of politics - Hobbesian conception of reason of state and strong executive, liberal and democratic - the article defines three different models of political leadership in a ministry. Present Finnish discussion of political state secretaries is evaluated through these models. The major result of the discussion is that the defenders of the new system base their arguments on liberal and democratic discourse whereas the opponents defend strong executive and discourse of reason of state.

Motto: "Luottamus voidaan saavuttaa kahdella tavalla, ensiksi siten, että meissä katsotaan olevan viisautta ja siihen liittyneenä oikeudentuntoa. Me näet luotamme niihin, joilla oletamme olevan enemmän ymmärrystä kuin itsellämme ja joiden uskomme pystyvän näkemään tulevaisuuteenkin sekä tosipaikan tullen selvittämään tilanteen ja tekemään ratkaisunsa sen vaatimusten mukaisesti: tällaista ihmiset pitävät hyödyllisenä ja todellisen viisautena. ...

Näistä kahdesta hyveestä pystyy oikeamielisyys tehokkaammin herättämään luottamusta, koska sillä on melkoinen vaikutus ilman viisauden tukeakin, kun taas viisaus, johon ei liity oikeamielisyyttä, ei kykene lainkaan synnyttämään luottamusta." (Cicero 2002, 187).

Valtioneuvosto nimitti tammikuussa 2005 yhdeksän poliittista valtiosihteeriä. Päätös oli pitkään jatkuneen suunnittelun ja voimainmitteilyn puolinen lopputulos. Ensimmäisen keran ajatuksen poliittisista valtiosihteereistä oli esittänyt valtion keskushallintokomitea jo 1978. Esityksen toteutumisen lykkääntyminen lähes kolmenkymmenen vuoden taakse on poikkeuksellista Suomen hallinnossa, sillä yleensä uudistukset Suomessa etenevät nopeasti. Valtiosihteeriudistus on herättänyt paljon keskustelua ennen uudistuksen toteutumista ja myös sen jälkeen. Kyse on siis kiistanalaisesta asiasta. Julkisen keskustelun perusteella näyttää siltä, että poliitikot olivat kaappaamassa vallan ministeriöissä virkamiehiltä tai toisinpäin virkamiehet eivät näyttäneet luopuvan vallastaan, joka kuuluu ministerille. Mistä on kyse ja mikä tässä kiikas-taa?

Haen vastausta ensiksi pureutumalla kysymykseen mitä on poliittinen, sillä sen määrittely tarjoaa edellytykset ministeriön poliittisen johtamisen ymmärtämiselle. Tarkastelen politiikan määrittelyä ja poliittisen johtamisen käsitteellistä ja käytännöllistä kehitystä aatehistorian lähtökohdista käsin. Esitykseni painopisteenä on uuden ajan alun politiikkaa koskeva käsitteellinen muutos, joka synnytti nykyisinkin käytössä olevan valtioletuun perustuvan politiikkakäsityksen. Tämän jälkeen palaan Aristoteleen käsitykseen politiikasta ja sen vaikutuksesta 1700-luvun lopulla muotoutuneeseen valistusajattelun synnyttämään liberalistiseen politiikkakäsitykseen. Siitä siirryn liberalismia täydentäneeseen moderniin poliittiseen demokratiaan. Näiden suuren luokan käsitteellisten muutosten jälkeen esitän eräitä luonnehdintoja empiiriseen, lähinnä historialliseen aineistoon nojaavasta politiikkakonseptiosta.

Toisessa jaksossa etsin uudistuksen ajajien ja vastustajien argumentteja ja tulkitsen niitä poliittisen määrittelyn kannalta. Kytken ministeriön poliittisen johtamisen diskurssin 1990-luvulla toteutettuihin hallintouudistuksiin ja poliittisen johtamisen muutoksiin. Hallinnon ja politiikan uudistukset liitän esitykseeni, koska ministeriön poliittisessa johtamisessa yhdistetään hallinto ja politiikka toisiinsa. Lopuksi pohdin ministeriön johtamisen tulevaisuutta ja esitän ajatuksia ulospääsystä siitä vaikeasta tilanteesta, johon valtiosihteerien perustaminen ministeriön johtamiseen on tuonut. Ministeriltä vaaditaan ylikuunnollisia

kykyjä nykyisen kaksipäistä kotkaa muistuttavan ministeriön johtamisessa.

MITÄ ON POLITIIKKA JA POLIITTINEN?

Lähden liikkeelle 1800-luvun lopun ja 1900-luvun alun Suomessa ja Euroopassa vallinneesta tavasta kytkeä politiikka valtion ja valtioliseen toimintaan (ks. Palonen 2003, 481-486). Hyvän esimerkin tarjoaa K.R. Brotheruksen valtiotieteiden käsikirjassa 1922 esittämä luonnehdinta. Brotherus puhuu tieteellisestä politiikasta eli valtiotaidon opista. Brotheruksen mukaan ”sanon kaikista laajimmassa merkityksessä politiikalla tarkoitetaan kaikkia niitä tieteitä yhteisesti, jotka koskevat valtiota ja valtiollista elämää.” (Brotherus 1922, 449). Valtiotalo tarkoittaa taitoa nähdä mitkä päämäärät vastaavat valtion etua tilanteessa, jossa ristiriitaiset edut ja pyrkimykset kilpailevat keskenänsä valtion sisäpuolella sekä suhteissa toisiin valtioihin. Valtiotalo on kyky löytää oikeat keinot näiden päämäärien toteuttamiseksi. Brotheruksen mukaan valtiotalo eroaa puolueiden ja intressipiirien erityisistä eduista, joiden ajamisessa tarvitaan taktista kykyä. Puolueilla on tapana identifioida omat pyrkimyksensä valtion etujen kanssa. Puolueiden toiminnan määrittävät tavallisesti doktriinit eli ihanteet, jotka puolueiden mielestä on toteutettava. ”Valtiomiehen on riippumatta tällaisista doktriineista nähtävä, mihin suuntaan valtiota on johdettava.” (Brotherus 1922, 448-449).

Valtio ja valtioletu politiikan perustaksi uuden ajan alussa

Valtioletun käsitettä on 1500-luvulta lähtien käytetty valtiollisen politiikan perusteluna. Näin ovat menelleet keisarit, kuninkaat ja ruhtinaat, maitaan demokraattisesti hallinneet valtiojohtajat, mutta myös autoritaariset diktaattorit. Presidentti Paasikivi kritisoi sortokauden muistelmissaan valtioletun ”hivittävästä käsitteestä” (Paasikiven muistelmia sortovuosilta 1957, 80.). Se on kelvannut puolustamaan mitä tahansa. Hän sanoi, että siihen vedoten on tehty sanomattoman paljon pahaa ja vääryyttä, vahvemman puolelta heikommalta, pienille kansoille suurten puolelta ja valtion sisällä suurempien ja vahvempien ryhmien puolelta pienempiä ja heikompia kohtaan.

"Mutta kysymys on, mikä sisältö todellisessa elämässä "valtioetuun" pannaan." Ei ole olemassa objektiivista selvää valtioetua vaan valtion johtajat määrittelevät kulloinkin sen, mikä on valtionetu. Mutta valtiomiehetkin ajattelevat usein väärin, mitä heidän valtakuntansa valtioetu vaatii (Paasikiven muistelmia sortovuosilta 1957, 80). Poliittisen johtamisen tehtävä on toteuttaa tuota valtioetua.

Valtioedun käsitteen juuret ovat keskiajan ja uuden ajan taitteen käsitteellisessä murroksessa, jolloin antiikista periytynyt politiikan sanasto uudistui. Poliittikka oli nauttinut siihen saakka keskiajalla arvokkaan ihmistieteen asemaa, joka koski Italian tasavaltojen hallitsemista oikeudenmukaisesti ja järjen avulla eli perustui aristoteeliseen politica-oppiin, mutta 1500-luvulla se muuttui valtion hallitsemisen opiksi, valtion järjeksi (ragioni di stato, raison d'Etat, Staatsräson, reason on state) ja tiedoksi ihmisten hallitsemisesta. Uuden ajan politiikan murrosta erityisesti Italiassa tutkinut Maurizio Viroli korostaa sitä, että vanhan hallitsemiskäsite kohdistui tasavaltaan ja käsitteli hyvän hallinnan taitoa ja sen keskeisimmät kriteerit olivat oikeudenmukaisuus ja järki. Sen sijaan 1500-luvulla muotoutunut uusi, valtiojärkeä keskeisenä käsitteenään pitävä diskurssi, jonka tunnetuimpana edustajana pidetään Niccolo Machivellia teoksensa Ruhtinas ansiosta (Machivelli 1918 (1532)). Hän suhtautui hallitsemiseen realistisesti. Keskeiseen asemaan nostettiin tieto keinoista säilyttää valtio tai valtajärjestys ja laajentaa sitä. Klassinen Aristoteleelta peräisin ollut keskustelu politiikasta oli koskenut tasavaltaa, mutta uusi valtioetuun kiinnittyvä politiikka koski minkälaista valtiota tahansa ja yhä useammin se tosiasiassa tarkoitti ruhtinaskuntia, sillä useimmat 1500-luvun poliittiset järjestelmät olivat ruhtinaskuntia ja tyrannioita. Uusi valtioetuun kiinnittyvä politiikan retoriikka lähti siitä realistisesta havainnosta, että valtioedun turvaamiseksi joudutaan turvautumaan lakien lisäksi myös sotiin, petoksiin ja lahjontaan, vaikka tavoitteena oli toimia oikeudenmukaisesti (Viroli 1992, 2-3 ja Machiavellin asemasta uuden ajan käänteessä Viroli 1998, 1-10). Poliittikan kielen muutoksen syyt olivat moninaiset, mutta eniten sitä selittää kirkon auktoriteetin häviö, siitä seurannut yhteiskunnallisen diskurssin rohkeus irrottautua kirkon holhouksesta, pienten tasavaltojen ja kaupunkivaltioiden häviäminen muun muassa uuden aseteknologian

tuoman taistelun luonteen muutoksen johdosta.¹ Oikeuteen, järkeen ja rationaaliin argumentteihin perustuvilla keinoilla itseään puolustaneet kaupunkivaltiot hävisivät ruhtinaille, jotka turvautuivat aseisiin ja massa-armeijoihin sekä lahjoivat ja korruptoivat vihollisiaan sisältäpäin.

Valtioon keskittyvässä politiikan määrittelyssä, joka saavutti käsitteellisen huippunsa Hobbesin Leviathanissa (Hobbes 1999 (1651), ks. sen tulkinnasta Skinner 1996 ja Skinner 2002), politiikkaa tarkoittaa ihmisten synnynnäisestä pahuudesta aiheutuvan sodan kuriin saattamista. Valtion (Leviathan) avulla valtioetu ja hallitseminen ruumiillistuvat suvereenissa hallitsijassa. Hobbesin ajatusten elinvoima edelleen nykyään osoittaa, että politiikkaa ei kytketä jännöksettömästi rajoittamattomaan absoluuttiseen hallitsijaan vaan Hobbesin tavoin valtioon de facto ja siten myös sitä seuranneisiin moderneihin valtioihin. Valtio on yhä edelleen politiikan keskiössä. Tämä on rationaalista, sillä valtioliselle päätöksenteolle on luotu järjestäytyneet toimintamuodot. Valtio on ylivoimaisesti merkittävin talouden ja yhteiskunnan toiminnan säätelijä, voimavarojen uudelleenjakaja, ristiriitojen sovittelija sekä yhteiskunnan järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtija. Se vastaa oikeusjärjestyksestä.

Historialliset traditiot ovat yleensä pitkäikäisiä ja erityisesti tämä pitää paikkansa valtiolisessa toiminnassa, sillä se on säädelty valtiösäännöissä, joita muutetaan harvoin. Niinpä 1500-luvulla Machiavellin ajatukset ruhtinaasta loivat perustan modernille valtiolle ja Westfalenin rauhassa hyväksyty ajatus valtion suvereenisuudesta antoi sille kansainvälispoliittisen legitimitetin. Vasta valistusfilosofit (ennen mutta John Locke ja Montesquieu) ryhtyivät 1700-luvun lopulla kyseenalaistamaan tuota yhtenäistä valtiovaltaa. He halusivat jakaa valtiovalan liberalistisen ajattelun mukaisesti lainsäädäntövaltaan, toimeenpanovaltaan ja tuomiovaltaan ja ryhtyivät rajaamaan valtiovaltaa lainsäädännöllä eli palasivat tässä aristoteeliseen traditioon (Bobbio 1990, 11-24). Toimeenpanovalta edusti vanhan ruhtinasvallan ydintä.

Valtion keskeisyys politiikan teoriassa ilmenee oivallisesti Max Weberin teoksessa Politik als Beruf esittämissä modernin klassisessa luonnehdinnassa politiikasta valtana ja valtataisteluna. Poliittikan foorumina ja kohteena on valtio ja valtiokoneisto (Weber 1991 ja siitä esim. Viroli

1992, 282). Poliitikka on tällöin samaa kuin Machiavellin valtiotaito. Tavoitteena on saavuttaa sellainen asema valtiossa, että sitä kautta henkilö tai ryhmä voi toteuttaa oman ohjelmansa ja tahtonsa. Kyse on syvimmillään valtataistelusta.

Liberalismin ja demokratian kritiikki

Kritisoidessaan oman aikansa hallitsemismallia ja sen oikeutusta 1700-luvun valistusfilosofit palasivat Aristoteleen käsitykseen politiikasta, vaikka tekivätkin siitä alkuperäistä kapeamman tulkinnan. Aristoteles piti ihmistä luonnostaan poliittisena eläimenä, jolle osallistuminen kaupunkivaltion toimintaan ja päätöksentekoon on kaikkein korkein ja ihmisen luontoa parhaiten toteuttava toiminnan muoto. Poliittinen osallistuminen turvaa vapauden. Se on myös antiikin poliittisen käsitteen keskeinen ominaisuus, vaikka vapaus käsitetään tällöin toisin kuin liberalistisessä diskurssissa. Aristoteleelle vapaus tarkoitti tärkeiden asioiden pohtimista, niistä päättämistä, lakien säätämistä, virkamiesten tilien ja tekojen tarkistamista ja heidän kutsumistaan kansalaisten eteen sekä heidän syyttämistään ja tuomitsemistaan.² Vaikka liberalistien esittämä politiikan määrittely poikkeaa Aristoteleen poliiksen käsitteestä, molemmissa niissä lähdetään useiden erilaisten ryhmien, etujen ja perinteiden olemassaolosta. Oleellista on, että tuo yhteisö on sosiaalinen rakenne, ja että se on riittävän moniulotteinen ja eriytynyt, jotta politiikka on siellä mahdollista (Cricks 1992, 17-18 ja Wolfe 1977, 290).

Maurizio Viroli, joka myös on tutkinut uuden ajan alun politiikan käsitteen murrosta, kiinnittää huomiota antiikista keskiajalle ulottuneen tasavaltalaisen eli republikaanisen ajattelun vaikutukseen liberalistiseen politiikkakäsitykseen saakka. Tasavaltalaisuus tarkoittaa tällöin sitä idearakenneä, mistä käytetään nimitystä "republikanismi" tai "civic humanism" (Viroli 2002, Skinner 2002, 10-39, Machiavelli and Republicanism 1990, Richer 2004, Vorländer 2003 ja Peltonen 1995). Klassinen republikanismi lähti liikkeelle poliittisen vapauden teoriasta, jossa kansalaisten osallistumisen poliittiseen keskusteluun nähdään turvaavan vapauden. Oman edun tavoittelun johdosta ihmiset haluavat osallistua politiikkaan, sillä osallistumisen vaikutukset kohdistuvat niihin, jotka osallistuvat päätöksentekoon (Viroli 2002,

4, ja Richter 2004, 76-84).

Valistusajattelijoiden nimiin kiinnitettävistä liberalismin periaatteista voidaan antiikkiin ja keskiajan tasavaltaisuuteen liittää ensinnäkin ajatus suvereenin vallan rajoittamisesta perustuslain ja lainsäädännön avulla. Toiseksi antiikista on peräisin myös poliittisen individualismin perusajatus eli poliittisen järjestelmän tehtävä suojella yksilöä, hänen elämäänsä, vapauttaan ja omaisuuttaan. Myös valtiovallan jakoajatus on peräisin keskiajalta. Merkittävin ero modernin liberalismin ja klassisen republikanismin välillä koskee oppia luonnollisista oikeuksista, jota republikanismi ei tuntenut. Niiden vapauskäsitykset poikkeavat myös toisistaan. Republikanismin mukaan ihminen on täysin vapaa, kun hän on vapaa toisen mieli- ja määräysvallasta ja sorrosta, mutta liberalismin mukaan hän on vapaa, kun häntä ei rajoita mikään. Liberalistinen vapauskäsitys ei kiellä sortoa eikä alistamista (Viroli 2002, 5-6 ja 11-10 ja Bobbio 1988, 37-39).

Liberalistisen politiikkakäsityksen oleellisiin perusteisiin kuuluu käsitys rajoitetusta ja suppeasta valtiosta absolutistisen valtion vastakohtana. Ihmisillä on luonnostaan luovuttamattomia oikeuksia, oikeus elämään, vapauteen, turvallisuuteen ja onneen. Oppi ihmisen luovuttamattomista ja luonnollisista oikeuksista ilmenee hyvin vuoden 1789 ihmisoikeuksien julistuksen 2 pykälässä: "Koko valtiollisen järjestelmän tarkoituksena on ihmisen luonnollisten ja riistämättömien oikeuksien säilyttäminen. Nämä oikeudet ovat: vapaus, omistusoikeus, turvallisuus ja oikeus vastustaa sortoa." Yhdysvaltain itsenäisyysjulistuksessa 1776 asia ilmaistaan hieman toisin: "(k)aiikki ihmiset on luotu tasa-arvoisiksi, että heidän Luojaansa on heille antanut tiettyjä rikkomattomia Oikeuksia, että näihin oikeuksiin kuuluvat Elämä, Vapaus ja Onnellisuuden etsintä (Life, Liberty and the pursuit of Happiness). -- Että näiden oikeuksien turvaamiseksi Ihmiset perustavat Hallituksia, jotka saavat oikeutensa hallittujen myönnytyksellä."

Poliittikan edellytys liberalistien mielestä on vapaus. Poliittisen järjestelmän on turvattava sekä yksityisen ihmisen vapaus että poliittisen toiminnan vapaus. 1800-luvun alun ranskalaisen valtioajattelijan Benjamin Constantinin mukaan liberalistisessa politiikkakäsityksessä korostetaan ihmisten aktiivista osallistumista politiikkaan. Mikäli ihmiset keskittyvät vain omiin asioihinsa eivätkä pidä poliittista osallistumista arvokkaana

asiana, valtiokoneisto keskittyy ja asioita hoide-
taan autoritaarisesti ja ihmisten vapaudet vaarantuvat (Saastamoinen 1998, 85). Poliitiikan puolustuksesta 1970-luvulla merkittävän kirjan (Defence of Politics) kirjoittanut englantilainen Crick sanoo, että poliittisen järjestyksen luominen ei tarkoita mitään järjestystä tahansa vaan vapautteen perustuvaa järjestelmää. Poliitiikan edellytyksenä on, että 1) hyväksytään ristiriitaisten käsitysten olemassaolo, 2) hallitsemisen mahdollisuus ja 3) kilpailevien etujen taistelu. Poliitiikka on tällöin vapaiden ihmisten julkista toimintaa ja vapaus on ihmisten yksityisyyttä julkisen vallan puuttumista vastaan (Crick 1992, 18). Poliitiikka päätösten tekemisenä tarkoittaa tällöin sitä, että päätösvalta valtiossa kuuluu poliitikoille ja että poliitiikka ei toimi virkamiehen tavoin valtuutettuna, lainsäädännön toimeenpanijana. Poliitiikan tehtävä on päättää hallitusasioista ja toimia valtiollisena johtajana. Hän on saanut siihen valtakirjan ja hänen ainoa rajoitteensa on vaalikauden määräämä ajallinen ulottuvuus. Moderni poliitiikka ei johda politiikkaa kuin hallitsija absolutismin aikana valtion edustajana vaan määrääjäksi asetettuna yhteiskunnan edustajana.

Poliitiikka on aristoteelisessa lähtökohdassaan toimintaa tietyn valtajärjestelmän sisällä esiintyvien etujen yhteensovittamiseksi. Tavoitteena on luoda sellainen hyvä yhteiskunta, joka on vapaa, tavoittelee onnellisuutta ja pyrkii omavaraisuuteen/itseriittoisuuteen (autarkteia). Eri ryhmille annetaan oikeus osallistua vallankäyttöön suhteessa niiden merkitykseen ja koko yhteisön säilymiseen. Yleinen hyvä syntyy tällöin erilaisten etujen käytännöllisen sovittelun tuloksena. Se ei ole ulkoa tuotettu, abstrakti henkinen sideaine, joka nostetaan objektiiviseksi yleiseksi eduksi. Yhteisö toimii ja siinä olevat ihmiset ja heidän muodostamansa erilaiset ryhmät pysyvät koossa yhteisen hengissä säilymisen ja menestymisen intressinsä kautta ja nimenomaan siitä syystä, että ne harjoittavat politiikkaa. Järjestys säilyy, koska ihmiset tunnustavat jonkin ulkoa annetun yleisen edun tai edellä mainitun valtiotedun olemassa olon. "Vapaan valtion moraalinen yksimielisyys ei ole jotakin mysteeristä politiikkaa edeltävää tai sen yläpuolella olevaa: se on politiikan toimintaa sinänsä." (Crick 1992, 24 ja Wolfe 1977, 289-290).

Liberalismi käynnisti syvällisen politiikan ja hallitsemisen muutosprosessin kaikkialla Euroopassa. Liberaalit loivat Hobbesin kehittämille

absolutismin opeille liberalistisen tulkinnan, mutta se ei kuitenkaan rikkonut absolutistisen valtiokoneiston perusrakenteita (Ks. Wolfe 1977, 3-4 ja 14-20 sekä Mansfield 1989, 151-181). Valtio, jonka liberaalit ja heidän jälkeensä demokratian diskurssia ylläpitäneet demokraatit 1800-luvun lopulta alkaen (demokratian diskurssin kehityksestä Tarkiainen 1959, 24-26 ja Vorländer 2003) ottivat haltuunsa, ei ollut luonteeltaan demokraattinen vaan keskusjohtoinen. Vastuuketjut sen sisällä kulkivat tiukan hierarkkisesti ja valtio säilytti vanhan salaisuuden mentaliteettinsa. Liberaalien valtaama vanha valtiokoneisto synnytti kuitenkin ensimmäisessä vaiheessa markkina-talouden institutionaaliset rakenteet. 1800-luvun lopulla liberalismi laveni modernin demokraattisen parlamentarismen suuntaan, jonka keskeisenä periaatteena oli kansan valta, yleinen ja yhtäläinen äänioikeus miehille ja naisille, parlamentaristinen hallitus, valtiovallan kolmijako sekä oikeusvaltioperiaatteet ja tasa-arvo sen sisällöllisenä muotona. Liberalismin diskurssi laajeni demokratian diskurssiksi (ks. klassisen ja modernin demokratian kehityksestä Bobbio 1990, 25-35 ja Vorländer 2003, 48-75). Esimerkiksi Suomessa ryhdyttiin vaatimaan hallituksen poliittista vastuunalaisuutta, budjettivaltaa säädöille, oikeuden ja hallinnon erottamista sekä valtiopäiville aloiteoikeutta (liberalististen ajatusten tulosta Suomen poliittiseen keskusteluun 1800-luvun lopulla Turkkala, 1978, 22-43). Liberalistien korostamia klassisia vapausoikeuksia täydennettiin demokratian vapausoikeuksilla. Vapaudet ja demokratia kytkeytyivät toisiinsa niin, että nykyisin niiden katsotaan edellyttävän toisiaan. Vapaudet ilman demokratiaa eivät tuota tulosta eikä demokratia ilman vapauksia ole riittävää.

Demokratialla on maailmalla useita muotoja ja tulkintoja, joiden ääripäinä ovat klassinen, yksilön oikeuksiin rakentuva valtion valtaa ja tehtäviä rajoittava malli (suppea valtio) ja positiiviseen vapauskäsitteeseen rakentuva laaja valtio. Yksilöpohjaisessa mallissa yhteiskuntaa pidetään ihmisten tarpeista syntyneenä hyvänä, joka edistää ihmisten onnellisuutta, mutta valtion katsotaan tässä mallissa perustuvan oletukseen ihmisten pahuudesta. Sen tehtävänä on pahuuden hallitseminen ja rankaiseminen.³ Demokraattisessa mallissa valtion tehtävänä pidetään oikeudenmukaisuuden edistämistä, erojen tasoitamista ja tasa-arvoisten toimintaedellytysten tarjoamista ihmisille. Vain se turvaa ihmisten

tosiasiallisen vapauden (demokratian käsitteestä ja sen erilaisista moderneista versioista Bobbio 1987 ja Vorländer 2003, 77-125).

Poliittinen valtiokäytännössä

Valtioetuun perustuvan sekä liberalistisen että demokraattisen politiikkakäsityksen jälkeen kolmannen lähtökohdan ministeriön poliittisen johtamisen erittelylle tarjoaa empiirinen todellisuus, ennen muuta historia. Tässä voidaan erottaa kaksi tasoa. Ensiksi voidaan kiinnittää huomio valtion asemaan ja rooliin maan poliittisessa järjestelmässä ja toiseksi valtion sisäiseen rakenteeseen. Valtion asemaa yhteiskunnassa tarkastellen Suomi sijoittuu vahvan valtion maihin, sillä suomalaisessa valtioajattelussa - koskee se filosofiaa, valtio-oppia, kansantaloustiedettä, sosiaalipolitiikkaa tai poliittisia ideologioita ja aatteita - valtiota pidetään itseoikeutettuna yhteiskunnallisen järjestyksen ytimenä, politiikan johtajana ja asioiden hoitajana. Liberalismi ei ole Suomeen eikä muihinkaan Pohjoismaihin juurtunut. Kansalaisyhteiskunnan tuli aina 1800-luvun lopulle saakka anoa lupa hallitukselta järjestäytymiseen. Vaikka kansalaisyhteiskunta järjestäytyi 1800-luvun lopulla voimaperäisesti, valtion johtavaa asemaa ei horjutettu (Kansa liikkeessä 1987). Suomen taloudellisen takapajuisuuden johdosta talouden modernisaatio edellytti vahvaa valtiollista panostusta ja ohjausta pitkälle toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan saakka. Liberalismin häviö 1800-luvun lopulla kansallisuusaatteelle heijastuu 2000-luvulle vahvana valtiokeskeisenä talousmallina ja liberalistisen vapausaateen heikkona liekinä.

Weberin 1900-luvun alussa esittämä politiikan määrittely osoittaa omalla tavallaan, että valistusfilosofien ja liberalististen ajattelijoiden pyrkimys palauttaa aristoteelinen politiikan luonnehdinta kunniaan ja syöstä uuden ajan alun valtioetuun keskittyvä määrittely jalustaltaan, ei onnistunut käytännössä. Julkiset menot ovat kasvaneet 1900-luvulla erittäin voimakkaasti (Tanzi, Schuknecht 2000). Vaikka markkinatalouden instituutit luotiinkin 1800-luvulla ja liberaalit ovat arvostelleet valtion laajaa tehtäväkenttää, kansalaiset arvostavat tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta. Ne ovat arvoja, joita markkinat eivät kykene hoitamaan. 1900-luvulla kävi ilmi, että perinteinen valtioetua korostava ajattelumalli ja

totalitarismin erilaiset versiot - fasismi ja kommunismi aatteina sekä Hitlerin Saksa ja Leninin, Stalinin ja Brezhnevin Neuvostoliitto parhaina esimerkkeinä - ajoivat demokratian ja liberaalismin äärimmäisen ahtaaseen rakoon. Esimerkin Hobbesin valtiokeskeisen politiikkakäsityksen elinvoimasta tarjoaa 1900-luvun merkittävimpinä saksalaisena oikeusteoreetikona pidetyn Carl Schmittin luonnehdinta politiikasta valtiollisena toimintana, jonka ytimenä on ystävä/vihollinenjako. Poliittisen olemassaolon tärkein kriteeri on julkisen ystävän ja vihollisen erottelu ja päätöksen tekeminen siitä, kuka on vihollinen. Päätöksen siitä tekee valtio (Schmittistä Tuori 1997, 7-11). Näin politiikka ytimeltään tarkoittaa Schmittille valtiollista toimintaa. Schmittin määrittelyä poliittisesta ei voida irrottaa historiallisesta yhteydestään, jossa se oli syntynyt eli Weimarin liberaalista valtiosäännöstä, sillä Schmittin määrittely suuntautui liberalismia ja valistuksen rationalismia vastaan. Liberaalin demokratian ja siihen kuuluvan parlamentarismien ongelmana Schmitt piti parlamentin kyvyttömyyttä tehdä selkeitä ystävä/vihollinen valintoja ja turvata ihmiselämän häiriötön toteutuminen. Puolueita hän piti laskelmoivina taloudellisina valtaryhmittyminä, ei totuuteen pyrkivinä yksityisistä intresseistä vapaina toimijoina. Määrittely syntyi maailmansotien välisenä aikana, mutta Schmittin ajatuksilla on ollut elinvoimaa aina nykyajalle saakka.

Schmitt puolusti hallitsijaa/suvereenia demokratiana ja teki näin eron parlamentarismien ja demokratian välillä (Ks. tästä Koivusalo 1997, 27). Parlamentarismi edusti hänelle liberalismia, massademokratiaa ja demokratialta puuttuvia itsesuojelun välineitä. Demokratian Schmitt kytki suvereeniin, hallittujen ja hallitsijoiden klassiseen yhteyteen, sillä valtiosääntöä luovan vallan (pouvoir constituant) hän katsoi kuuluvan kansalle ja sitä edustavalle suvereenille. Schmitt ei uskonut sitä parlamentille, jonka hän sanoi edustavan yksilön vapautta, vastavoimaa valtiolle eli toimeenpanovallalle. Suvereenin valta on hänen mukaansa käytännössä eksekutiivin toimeenpanevaa valtaa. Ajattelunsa teoreettiset perustelut Schmitt haki ennen muuta Hobbesilta (Schmitt 1982). Schmittin käsitteistössä suvereeni tulkitsee kansan tahoja kaikkivaltiaasti kansaan liittyvän eksistentiaalisen yhteyden avulla (Tuori 1997, 20-21).

Toisella, valtion sisäisen rakenteen tasolla politiikkaa on tarkasteltava pureutumalla parlamen-

tin ja toimeenpanovallan välisiin suhteisiin ja toimeenpanovallan sisälle politiikan ja hallinnon väliseen rajapintaan. Suomi osoittautuu tässä suhteessa maaksi, jossa toimeenpanovallalla on historiallisesti poikkeuksellisen vahva asema suhteessa lainsäädäntövaltaan. Toimeenpanovallan sisäinen johtovalta on kuulunut presidentille aina vuoden 2000 perustuslakiin saakka. Vastuu yleisen edun, valtioedun ja jatkuvuuden edustamisesta on kuulunut presidentille ja virkamiehille. Pitkän ja vahvan historiallisen tradition mukaisesti ihmiset ovat luottaneet hallitsijaan ja vahvaan presidenttiin. Lisäksi kansalaiset luottavat enemmän virkamiehiin kuin ministereihin ja poliittikkoihin. Tätä voidaan selittää viittaamalla Schmittin ajatuksiin suvereenin ja kansan liitosta.

J.V. Snellman, suomalainen poliitikko ja filosofi, jonka syntymäpäivän 200-vuotisjuhlia vietettiin 2006 näyttävästi valtioneuvoston johdolla, edustaa vahvan valtion ja valtioetupolitiikan teoreettista ja käytännöllistä tulkintaa Suomessa. Snellman perusti käsityksensä valtiosta vuoden 1863 valtio-opin luennoissa ruhtinaan suvereni-teettiin, jota hän rydyttää valistusajattelun valtiovallan kolmijako-opin aineksilla. Snellman piti poliittista toimintaa tietämisen, tahtomisen ja vallan yhdistämisenä. Hän sanoi, että hallitusvallan edustajat eivät voi edustaa pelkästään tahtoa eli lainsäädäntövallan näkökulmaa, ilman tietoa, tutkimusta ja harkintaa. ”Eivätkä he (= hallituksen edustajat, ST:n huomautus) voi toimia isänmaallisesti, jos toiminta olisi pakotettua, epävapaata, lakiasäättävän vallan määräämää.”⁴ Snellmanin mukaan hallitustoiminnalle on luonteenomaista aloitteellisuus. Hallituksen on itsensä harkittava tilaisuus eikä otettava sitä vastaan passiivisesti annettuna. Siinä tarvitaan ajoittain silmänräpäyksellisen nopeita päätöksiä. Oleellista on kuitenkin, että valtiollisessa johtamisessa on yhdistettävä ”kansakunnan järjellinen tieto ja tahto, mutta koska kansakunta on absoluuttinen ratkaisija, sen tulee edustaa järkeä sellaisenaan.” (Snellman 2004, 361). Tässä luonnehdinnassa ilmenevät ne näkökannat, jotka sittemmin on suomalaisessa ajattelussa katsottu kuuluvan eksekutiivin tehtäviksi ja luonteenomaisiksi piirteiksi. Se tarkoittaa sellaista kansakunnan käytännön johtamista, joka perustuu tietoon, tutkimukseen ja harkintaan (ajattelun historiallisesta ja yleisestä kehityksestä Mulgan 2006, 30-36 ja 57-58).

Snellmanin käsitys hallituksesta ei rajoittunut

vain edellä mainittuun tahtomisen ja osaamisen erittelyyn vaan sisälsi myös aloitteellisuuden eli nykytermein johtamisen. Hallitus edusti samaan aikaan konservatiivisuutta eli traditioita ja myös tulevaisuutta, mutta ei vaihtuvia, päiväkohtaisia mielipiteitä. Siksi siitä itsestään lähtevillä uudistuksilla onkin helpommin korkeutta ja lujuu- tta (Snellman 2004, 366). Hän sanoi, että jos uudistukset lähtevät lakiasäättävästä kokouksesta, ne muuttuvat puolueen mielipiteeksi.

Snellmanilainen käsitys virkamiesten edustamasta tiedosta, osaamisesta, traditiosta, tulevaisuudesta ja yleisestä edusta ilmenee Suomen poliittisessa historiassa. 1800-luvun lopulle saakka senaatin eli maan hallituksen jäsenet nimitettiin virkamiesten piiristä. 1860-luvulta lähtien virkamiehet olivat hallitsevassa asemassa myös säätyvaltiopäivillä. 1890-luvulta alkaneella venäläistämiskaudella virkamiehistö edusti vahvaa laillisuuden puolustuksen linjaa, mikä ei sopinut keisarille Suomen suuriruhtinaana, joka erotti sellaiset virkamiehet, jotka katsoivat hallitsijan rikkovan perustuslakia ja jotka toivat oman kantansa julkisuuteen. Virkamiesten lojaalisuuden kohteena oli perustuslaki, ei lakeja rikkova hallitsija. Olojen muututtua muutaman vuoden päästä - Venäjän yleislakon ja Suomen suurlakon jälkeen 1905 - erotetut virkamiehet saivat takaisin virkansa ja kunniansa. Toinen kriittinen ajankohta Suomen historiassa osuu kansalaissodan jälkeiseen aikaan. Virkamiesten merkitys korostui tällöin, sillä poliittisesti maa oli rikkinäinen ja hallitseminen epävakaata. Näissä oloissa itsenäisen Suomen keskushallinnon rakennetta päätettiin kehittää itsenäisten keskusvirastojen pohjalta. Keskusvirastojärjestelmän katsottiin parhaiten turvattavan yhteiskunnan toimintojen jatkuvuuden, yleisen edun ja hallitsemisen pitkäjänteisyyden.⁵ Itsenäisen virkamiesaseman sanottiin turvaavan virkamiesten ”vastuun valtiota kohtaan”. Itsenäisen aseman ”riistäminen” siirtää valtion johtamisen ”poliittisessa ja taktillisessa suhteessa ehkä kylläkin etevälle ... ministerille, joka puolestaan usein tuntee olevansa omalle puolueelleen suuremmissa vastuissa kuin valtiota kohtaan kokonaisuudessaan.” (Hugo Blankettin vastalause virastokomitean mietinnössä no 7, KM 1924: 2, 49). Nopeasti vaihtuvat hallitukset, jotka olivat usein vähemmistöhallituksia, eivät taanneet yhteiskunnallista vakautta. Kolmas kriittinen ajankohta itsenäisen Suomen hallitsemisen historiassa ajoittuu toisen maa-

ilmansodan jälkeisiin vuosiin. Poliitiikan johto oli presidentti Paasikivellä, joka kykeni tiukasti hallitusmuodon virkanimitysperusteisiin vedoten estämään kommunistien tavoitteleman hallinnon valtausyrityksen ja hallinnon puhdistamisen ”fascistisista aineksista”, kuten ajankohdan ilmaus kuului (Selovuori 1993, 11-76 ja Tiihonen 1986, 21- 24).

Neljännän esimerkin ja perustan virkamiesten aseman ja merkityksen arvioinnille Suomen poliittisessa järjestelmässä tarjoaa Suomen hallitusten rakenteen ja eliniän analyysi. Aina 1980-luvun alkuun saakka Suomen hallitusten keski-ikä on ollut noin yksi vuosi. Sellaisissa poliittisissa epävakaisissa oloissa ministeriön ylimpien virkamiesten asema ja valta vahvistuivat. Kun hallituksen tehtävä on edustaa yhteiskunnan muuttuvia arvoja, virkamiesten rooli ja identiteetti kytkeytyi valtiosääntöön ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseen sekä kansakunnan yleisen edun ajamiseen. Jatkuvuuden edustaminen on pitänyt yllä edellä esitettyä klassista politiikkäkäsitystä vahvasta eksekutiivista ja virkamiesten roolista sen ytimenä.

Edellinen esitys politiikan käsitteen historiallisesta kehityksestä on korostanut sen valtiokeskeisen tulkinnan pitkää jatkuvuutta ja vahvaa asemaa uuden ajan valtiollisessa käytännössä Euroopassa. Vaikka liberalismi pyrki vahvistamaan yksilön asemaa, supistamaan valtion roolia ja luomaan edellytykset markkinatalouden toiminnalle ja liberalismia täydentäneet poliittisen demokratia on vahvistanut parlamentarismaa, kummatkaan uudet aallot eivät ole murtaneet valtioetuun perustuvan vahvan eksekutiivin valtaa. Erityisesti tämä ilmenee Suomen historiallisessa valtiokäytännössä sekä valtiota koskevassa teoreettisessa keskustelussa, jossa valtio on vahva toimija. Heijastuuko tämä edelleen poliittisten valtiosihteerien asettamisen vaikeuteen? Seuraavaksi käsittelen lyhyesti poliittisen valtiosihteerin vastustamisen ja kannattamisen argumentteja ja arvioin sen jälkeen argumenttien yhteyttä erilaisiin politiikkäkäsityksiin.

MIKSI POLIITTINEN VALTIOSIHTTEERI?

Valtion keskushallintokomitea edusti 1970-luvun lopulla vallinnutta ohjaukseen ja suunnitteluun perustunutta ajattelutapaa.⁶ Niinpä valtiosihteerit olivat osa isoa uudistuspakettia, jonka

tavoitteena oli ministeriöiden ohjaus- ja suunnitteluvallan vahvistaminen itsenäisesti toimivien keskusvirastojen suuntaan. Se oli tarpeellista, sillä hyvinvointivallan rakentaminen oli kuumimmassa vaiheessa ja palvelujen yhdenmukaisuuden turvaamiseksi hallituksen ohjausvaltaa oli kasvatettava. Uudistus kaatui jo ennen kuin se ehdittiin esitellä julkisuuteen, sillä komitean puheenjohtaja, virastovaltuutettu Seppo Salmi-nen ja komitean poliittisen ohjausryhmän johtaja, kansanedustaja Jacob Söderman kävivät esittelemässä komitean esityksiä presidentti Urho Kekkoselle, joka torjui ajatuksen poliittisista valtiosihteeristä tuoreeltaan. Syy oli valtapoliittinen. Presidentti ei halunnut luopua kansliapäälliköiden nimitysvallasta, sillä toteutuessaan ehdotus olisi heikentänyt presidentin valtaa. Valtiosihteerien nimitysvalta olisi siirtynyt hallitukselle. Presidentille olisi jäänyt konttoripäälliköiksi alentuneiden kansliapäälliköiden nimitysvalta. Asia jäi sillä erää siihen eikä siitä hiiskuttu mitään julkisuuteen. Vasta ministeriön johtamista koskevan kirjan kirjoittamisvaiheessa sain asiasta tiedon, kun komitean pääsihteerinä silloin toiminut valtioneuvoston kanslian nykyinen alivaltiosihteerä Heikki Aaltonen kertoi asiasta, mutta vasta Söderman paljasti presidentin motiivit, jotka presidentti oli Salmiselle ja Södermanille kertonut. Aaltonen ei niitä tainnut tietääkään. Suomessa elettiin tuolloin presidenttijohtoisen vallankäytön aikaa. Tutkijat ovat nimittäneet Suomen hallintoa puolipresidialiseksi. Presidentin sana kulissien takana riitti kaatamaan uudistuksen.

1980-luvun alussa asiaa ei otettu esille, vaikka presidentti vaihtui. Mauno Koivisto piti kiinni valtaoikeuksistaan eikä hän ollut muutenkaan erityisen innostunut puoluepoliittisesta vallankäytöstä. Hän luotti virkamiesten valmisteluun. Kun vuosikymmenen lopulla vaatimukset presidentin valtaoikeuksien supistamiseksi kasvoivat, ensimmäiseksi ryhdyttiin vahvistamaan pääministerin asemaa. Poliittisen valtiosihteerin nimittäminen pääministeri Harri Holkerille oli osa tuota uudistuslinjaa. Tavoitteena oli, että ministereille nimitettäisiin valtiosihteerit heti seuraavaksi, mutta kun Suomi ajautui 1991 syvään lamaan, ajatus poliittisista valtiosihteerin viroista kuoleutui itseltään.

1980-luvun lopulla Suomessa käynnistyi kaksi eri suuntaa kulkevaa uudistusaaltoa, jotka myös kytkeytyvät valtiosihteerihin. Toinen on hallinnollinen ja toinen poliittinen. Holkerin hallitus käynn-

nisti 1987 Suomessa aina 2000-luvun alkuun saakka jatkuneet hallintouudistukset, joita seuraavat hallitukset ovat jatkaneet. Uudistukset ovat muuttaneet oleellisella tavalla Suomen hallintoa. Esikuvia on haettu yritysorganisaatioiden markkinaehtoisista organisaatoratkaisuista. Virastoja on liikelaitostettu, yhtiötetty ja yksityistetty. Ammatti-johtamisen metodeja on otettu käyttöön ja korostettu johtajien roolia tulosten aikaansaamisessa. Eri maissa toteutettujen samanlaisten uudistusten on sanottu siirtäneen politiikan ja hallinnon välistä työnjakoa hallinnon suuntaan ja heikentäneen poliittisen päätöksenteon roolia. Toinen uudistusaalto koskee Suomen poliittista järjestelmää. Neuvostoliiton hajottua ja Suomen liittyttyä EU:n jäseneksi presidentin valtaoikeudet supistettiin minimiinsä ja siirryttiin eduskuntakeskeiseen parlamentarismiin. Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki kirjaa muutokset yhtenäiseksi lakikodifikaatioksi. Uusi perustuslaki on siirtänyt Suomen hobbesilaista vahvan ja itsenäisen valtiovallan poliittikkamallia liberalistis-demokraattisen parlamentarismien suuntaan. Uudistuksen keskeisimmät kulmakivet ovat presidentin valtaoikeuksien parlamentarisointi, liberalististen kansalaisten perusoikeuksien valtiosääntöinen määrittely ja eduskuntakeskeisen poliittisen järjestelmän luominen. Uudistus on poliittisen järjestelmän tasolla vahvistanut valtioneuvoston poliittista roolia ja valtioneuvoston sisällä lisännyt ministeriöiden itsenäisyyttä. Hallintouudistukset ovat puolestaan tukeneet poliittisia uudistuksia vahvistamalla ministeriöiden asemaa hallinnonalansa ohjausyksikköinä. Kun hallituksen työskentelytapaa ja päätöksentekoa on kehitetty kohti kollektiivista toimintamallia, vaatimukset ministerien johtamiskykyyn ja johtamiskapasiteettiin ovat kasvaneet. Heiltä edellytetään aivan uudenlaista johtajuutta.

POLITIIKAN JA HALLINNON UUDISTUSTEN MERKITYS POLIITTISEN JOHTAMISEN KANNALTA

Pohdin seuraavassa näiden kahden uudistuksen eli parlamentaristiseen hallitusmalliin siirtymisen ja julkisen sektorin uudistusten merkitystä ministerin poliittisen johtamisen kannalta. Kuka johtaa ministeriötä? Valtiosihteerien virkojen perustaminen on merkittävä institutionaalinen murros suomalaisessa hallitusjärjestelmässä.

Poliitikot ovat luonnollisesti ajaneet valtiosihteerien virkojen perustamista. He ovat perustelleet uudistusta muun muassa viittaamalla virkamiesten epälojalisuuteen, EU-jäsenyyden ministerille tuomiin uusiin tehtäviin ja vastuisiin, ministeriön johtamisessa tarvittavaan poliittiseen osaamiseen ja ministerin poliittisten johtamistehtävien vaativuuden kasvamiseen. Uudistuksen vastustajia löytyy poliitikkojen ja johtavien virkamiesten piiristä. Aluksi uudistusta vastusti presidentti Kekkonen, joka pelkäsi nimittämismänsä menettämistä. Presidentti tuki kannanotollaan samaan aikaan voimistunutta ylimmän virkamiesjohdon piirissä käynnistynyttä arvostelua politiikan hallintoon sekaantumista vastaan. Esimerkiksi kansliapäälliköt Arno Hannus ja Kai Korte sanoivat uudistuksen sotkevan ministeriöiden johtamisjärjestelmän, rikkovan hyvän suomalaisen nimityskäytännön tuomalla poliittisen osaamisen nimitysperusteeksi ja ilmentävän epälojalisuutta virkamiesten puolueettomuutta kohtaan. Luonnollisesti virkamiehet vastustavat valtansa menetystä. Osa koki, että poliittisen ohjauksen vahvistaminen ei edistä yleisen edun toteutumista, sillä poliittiset toimijat voivat ajaa enemmän oman äänestäjäkuntansa etuja. Suomessa on kehittynyt vahva ajatus hallinnon sisälle, että virkamiehistöllä on vastuu yleisen ja valtiollisen edun edustamisesta. Arno Hannuksen, sisäasiainministeriön pitkäaikaisen kansliapäällikön mukaan "virkamiehen on pyrittävä toimimaan kaikessa sen mukaan kuin yleisen edun vaatimukset edellyttävät, mahdollisimman oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti", "on tehtävä siten kuin on oikein ja kokonaisedun kannalta järkevää", on toimittava siten kuin "oikeudenmukaisuus ja kansan kokonaisedut edellyttävät" (Hannus 1979, 57 ja 91-92). Virkamiehet ovat Suomessa valtion palvelijoita, eivät brittiläisen mallin mukaisesti pelkästään hallituksen tahdon toteuttajia. Hannus ilmaisee tämän virkamiesten valtiota kantavan roolin seuraavasti: "Yhteiskunnallinen kehitys on ollut suurelta osalta juuri virkamiehistöstä lähtevää ja voimansa saavaa, poliittisten päätöksentekijöiden toteuttaessa sen, mitä virkamiehet ovat ideoineet, selvitelleet, ja valmisteleet ja ajaneet lävitse." (Hannus 1979, 33).

Hallitukset ovat perustelleet valtiosihteerejä johtamisen vahvistamisen argumenteille, eli samoilla argumenteilla, joita virkamiehet myös käyttävät. Poliittisen johtamisen vahvistaminen

ei ole kuitenkaan purrut. Voidaan kysyä, mitä vikaa poliittisen johtamisen vahvistamisessa on. Jos ministeriön virkamiesjohtamisen uudistaminen on hyväksyttävää, miksi ministeriön poliittisen johtamisen vahvistaminen ei ole? Ministeriö on päällikkövirasto, jossa ylin ja tärkein päätösvalta kuuluu ministerille. Erityisen oleellista ministeriön tehtävissään onnistumisen kannalta on se, että ministeriön poliittinen johto on korkeatasoista.

Poliittisen valtiosihteerin asettamista ministeriön ylimmäksi virkamieheksi on arvosteltu sillä, että politiikka tunkeutuu hallinnon alueelle. Kansliapäällikkö on ylin ammatillisilla perusteilla nimitetty virkamies, jonka sijalle asetetaan poliittisilla perusteilla nimitettävä henkilö. Tämän on sanottu tuovan politiikan virkamieshallinnon sisälle. Argumenttia on syytä eritellä tarkemmin.

Kun ensimmäinen esitys poliittisesta valtiosihteeristä tehtiin, kansliapäällikön valta oli nykyistä heikompi. Aina viime vuosikymmeniin saakka Suomen valtioneuvostossa kansliapäällikkö toimi lähinnä hallinnollisena koordinoijana. Sittemmin hänestä on kehittynyt ministeriön ylin virkamiesjohtaja, joka toimii hallinnollisessa suhteessa osastopäälliköiden esimiehenä (Tiihonen 1990, 101-106, 113-116, 202, 307-315). Ministeriöiden hierarkkiset organisaatorakenteet ovat kehittyneet nykyiseen monikerroksiseen muotoonsa hitaasti, voimakkaimmin lähinnä toisen maailmansodan jälkeen. Aiemmin tehtävät hoidettiin rootelipohjaisen järjestelmän mukaisesti, mikä tarkoittaa sitä, että kullakin esittelijällä oli oma vastuupiiri eli rooteli, jota hän hoiti ja joista hän vastasi alusta loppuun. Rotelipohjaisesta järjestelmästä irrottauduttiin, kun ministeriöihin perustettiin osastoja. Osastopäälliköt nousivat esittelijöiden esimiehiksi. Kansliapäälliköt ovat nousseet osastopäälliköiden esimiehiksi vasta myöhään. Johtajuus koski aluksi hallinnollisia asioita, mutta sittemmin muuttui yleiseksi. Perinteisessä mallissa osastopäälliköt eivät olleet kansliapäällikön johtovalan alaisuudessa. Keskushallintokomiteasta lähtöisin olleessa ministeriön hierarkkisen johtamisen mallissa ministeriön valtiosihteerin olisi korvannut kansliapäällikön, jolloin hän olisi tullut osastopäälliköiden esimieheksi. Valtiosihteerin poliittisena toimijana olisi sitä kautta tullut virkamiesjohtamisen sisälle. Tämä on ollut vastustajien keskeinen argumentti.

Eduskunnan 2004 päättämä malli oli toinen. Kansliapäällikkö säilytti asemansa, sillä minis-

terin avuksi asetettu valtiosihteerin on esikunta-asemassa. Malli on sekava, sillä valtiosihteerillä ei ole päätösvaltaa eikä esimiehisyyttä ministeriön virkamiehiin nähden. Käytäntö osoittaa, miten valtasuhteet ministeriöissä kehittyvät. Yksi mahdollinen kehitysmalli on, että kansliapäälliköt menettävät tosiasiallisen esimiehisyytensä osastopäälliköistä ja valtiosihteerit osallistuvat ministeriön johtamiseen. Tällöin valtiosihteerien rooli kehitty ministeriön yleiseksi koordinoijaksi ja kansliapäällikkö kehitty hallintojohtajaksi. Tätä kehityssuuntaa puoltaa se, että ministeriö odottaa virkamiehiltä heidän asiantuntemusalueitaan ja heidän asiaansa koskevia neuvoja, ts. neuvoja asiaa ajavilta ihmisiltä, ei hallinnollisilta koordinaattoreilta eli managerilta. Kansliapäälliköiden roolit ovat muuttuneet entistä enemmän tähän suuntaan. Ministeriön poliittinen johto haluaa esittää poliittiset linjanvetonsa suoraan osastopäälliköille ilman välikäsiä. Ministeriö ei tarvitse hierarkkisia rakenteita vaan toimintaa ja asiantuntemusta.

Kun tätä pitkään jatkunutta valmistelua arvioidaan maan poliittisen hallitsemisen kannalta, huomio kiinnittyy muutama seikkaan. Ensinnäkin, se ilmentää presidenttijohtoisen järjestelmän vahvuutta aina 1990-luvulle saakka. Toiseksi, olen tulkinut siirtymisen vahvasta presidentin johtamasta järjestelmästä eduskuntakeskeiseen järjestelmään avaavan ovet institutionaaliseen valtasuhteiden muutokseen, jonka lopullinen muoto selviää vasta pitkän aikavälin kuluessa. On selvää, että uuden perustuslain määrittämä eduskuntakeskeinen parlamentarismimalli kasvattaa ministerien valtaa suhteessa riippumattomaan toimeenpanovaltaan. Valtiosihteeriuudistuksen harvinaisen takkuileva toteuttaminen ilmentää vanhan mallin elinvoimaa ja muutoksen kivuliaisuutta. On kiinnostavaa, että myös valtiosihteeriuudistusta eduskunnassa käsiteltäessä eduskunnasta löytyi vahvaa epäilyä ministerien kasvavalle vallalle. Osa kansanedustajista luotti edelleen enemmän vanhaan valtioletuun perustuvaan poliittiseen malliin kuin parlamentarismiin ja vahvaan demokratiaan. Siitä huolimatta ja samaan aikaan eduskunnassa arvosteltiin sitä, että julkisen hallinnon uudistukset ovat siirtäneet hallinnon ja politiikan välistä rajapyykkiä hallinnon suuntaan.

Kolmanneksi uudistuskeskustelu ajoittuu 1990-luvun suuriin kansainvälisen talouden muutoksiin, johon kuuluu globalisoituminen, kan-

sallisten talousmallien erojen väheneminen ja kehitys kohti vapaata markkinataloutta. Suomessa puhutaan talouden murroksesta. Sen keskeinen ominaisuus on valtion roolin heikkeneminen markkinoiden säätelijänä. Yritysten vapaan liikkumisen johdosta hallitukset eivät kykene vaikuttamaan kansainvälisen kilpailun piirissä olevien yritysten strategisiin valintoihin samassa määrin kuin vanhan mallin oloissa (Tainio 2006, 65-71). Muutosta luonnehditaan uusliberalistiseksi, sillä sen tavoitteena on ollut vapauden antaminen markkinoille. Koska vuosituhannen taitteeseen ajoittuneen talouden mallin murroksen sisältö on luonteeltaan liberalistinen, valtiollista ja demokraattista ohjausta painottaneet uudistusajatukset eivät siihen ongelmitta sovi,

mutta sen sijaan valtion roolin supistaminen ja teknokraattisen otteen painotus ovat yhdenmukaisia sen kanssa. Kuinka edellä korostamani valtiosääntöuudistus ja sen hengessä valmistettu poliittisen johtamisen vahvistaminen sopivat tähän kokonaisuuteen? Käsitykseni mukaan erinomaisesti, sillä liberalistiset vapausuudistukset ilman demokratiaa ja demokratia ilman vapautta eivät toimi. Vaikka talousmallin muutoksella ja uudella perustuslailla ovat aivan erilaiset taustavoimat, uuden talousmallin ja vuoden 2000 perustuslain peruslogiikka eivät ole ristiriidassa keskenään. Perustuslaki rikkoo politiikan toimeenpanovaltakokeskeisiä piirteitä. Se avaa ovia parlamentarismiin kautta uuden poliittisen kulttuuriin muotoutumiselle, mutta uusi poliittinen kult-

Taulukko: Valtion henkilöstön määrä ministeriöissä 1971, 1980, 1987, 1990, 1995, 2000 ja 2005 (Tietoja valtion henkilöstöstä. Vuodet 1970 - 2005).

Yksikkö	1971	1980	1987	1990	1995	2000	2005
Valtioneuvoston kanslia	45	158	140	106	140	231	259
Ulkoasiainministeriö, kotimaa	368	556 (x)	763	820	951	976	1006
Oikeusministeriö	151	349	395	415	404	401	406
Sisäasiainministeriö	171	318	245	261	289	344	431
Puolustusministeriö	197	236	247	230	155	131	137
Valtiovarainministeriö	220	337	323	314	289	323	373
Opetusministeriö	123	207	309	298	288	323	335
Maa- ja metsätalousministeriö	74	110	125	266	327	466	518
Liikenneministeriö	127	101	129	142	166	172	184
Kauppa- ja teollisuusministeriö	168	243	278	287	312	343	320
Sosiaali- ja terveysministeriö	243	211	253	241	377	453	496
Työministeriö	253	259	281	321	411	354	338
Ympäristöministeriö			253	261	324	325	325
Yhteensä	2140	3085	3741	3962	4433	4842	5128
Valtion palveluksessa yhteensä	180 520	199 380	214 268	146 948	124 670	123 721	123 821
Ministeriöiden henkilöstön osuus kaikista (%)	1,2	1,5	1,7	2,7	3,6	3,9	4,1

(x) Luku on n. 46,5 % UM:n koko henkilöstöstä (1193). Tämä on samassa suhteessa kuin UM henkilöstö kotimaassa ja edustustot vuonna 1971)

tuuri ei synny toimeenpanovallan sisällä, sillä toimeenpanovalta kaikkien valtakeskusten tavoin puolustaa viimeiseen saakka omaa asemaansa muutostilanteessa.

MINISTERIÖ PARLAMENTARISMIN JA EKSEKUTIIVIN YHDISTÄJÄNÄ

Ministeri edustaa ministeriössä parlamentarista politiikkaa, mutta ministeriö kuuluu toimeenpanovallan piiriin ja edustaa yhden hallinnonalan ylintä kerrosta. Se on päällikkövirasto, jonka ylin päätösvalta kuuluu eduskunnalle poliittisessa vastuussa olevalle ministerille. Ministeriöt ovat vanhastaan olleet Suomessa pieniä, sillä keskuhallinnon pääpaino on ollut keskusvirastoissa. Keskusvirastojen lakkauttamisen jälkeen ministeriöiden koko on kasvanut merkittävästi ja niiden poliittinen painoarvo on vahvistunut. Vaikka hallintoa on pyritty supistamaan 1980-luvun lopulta lähtien, ministeriöt ovat kasvaneet kooltaan aivan viime vuosiin saakka sekä suhteellisesti että absoluuttisesti. Oheinen taulukko kuvaa ministeriöiden absoluuttisen ja suhteellisen koon kasvua ja sen ilmentämää poliittisen merkityksen vahvistumista. Ministeriöiden kasvun ohella myös muu keskuhallinto on kasvanut 1990-luvun alussa toteutetun suuren hallintoremontin jälkeen.⁷ Taulukko toimii yhtenä perustana ministeriöiden johtamisen erittelylle.

Koska ministeriöt ovat päällikkövirastoja, ne ovat selkeän hierarkkisia. Viime vuosikymmenten hallintouudistukset eivät ole tätä mallia murskanneet tai edes heikentäneet, vaikka uusi hallintadiskurssi korostaa alhaalta nousevaa vaikuttamista ja litteitä organisaatorakenteita (Tiihonen 2004). Ministeriöiden hierarkkisia rakenteita ovat ylläpitäneet ja vahvistaneet muun muassa liiketaloustieteen kirjallisuuden edustamat strategiset suunnittelun opit, joita on sovellettu ministeriöissä (Tiili 2003, 41-53.) Sen mukaan myös kansliapäällikön roolia ministeriön ylimpänä strategisena ja hallinnollisena virkamiesjohtajana on lisätty.

Seuraavassa esitän edellä esitetyn politiikkakäsitysten ja poliittisen johtamisen historiallisen kehityksen kannalta arvioiden kolme erilaista ministerin johtamisen mallia. Ne ovat hobbesilainen valtioetuen kiinnittyvä tulkinta, liberalistinen tulkinta ja demokratiateoriaan perustuva tulkinta. Näiden jälkeen esitän mallien ja kir-

joituksen alussa esitetyn politiikkaa koskevan käsitteuudostuksen perusteella oman tulkintani yhdestä mahdollisesta etenemistiestä.

Mallit

Vahvaan valtioetuen rakentuva politiikkakäsitteessä ministeriön johtaminen on toimeenpanovaltaan kuuluvaa toimintaa, jossa keskeistä on toiminnan johdonmukaisuus, yleisen järjestyksen säilyminen, luja hallitusvallan käyttäminen sekä tulevaisuuden ongelmien analyysi ja niiden pohjalta tehtävät ratkaisut eli toimiminen ajan vaatimusten mukaisesti. Valtioedun käsitteeseen nojaavan poliittisen järjestelmän keskeinen periaate on toimeenpanovallan tehokkuuden ja politiikan vaikuttavuuden turvaaminen. Toimeenpanovaltaa edustavalla virkamiehistöllä tulkitaan olevan poliittisista suhdanteista riippumattoman aseman ja hallintokoneiston käytössä olevan institutionaalisen muistin sekä siitä seuraavan tiedon, osaamisen ja asiantuntemuksen perusteella parhaat mahdollisuudet johdonmukaiseen toimintaan ja neuvojen antamiseen ministerille. Poliittinen valtiosihteeri ei tässä katsannossa lujita johdonmukaisen politiikan harjoittamisen edellytyksiä vaan tuo valtioneuvoston sisälle poliittisia jännitteitä, edustaa ministerin puoluepoliittisia näkökantoja, on taipuvainen ajattelemaan vain vaalikauden aikajänteellä ja jos hän sen ylittää, uudelleenalinnan näkökannat voivat sekoittaa pitkän aikavälin valtioedun näkökantoihin.

Koska valtiosihteerien pätevyysvaatimukset ovat kansliapäällikön ja osastopäällikön pätevyysvaatimuksia löysemmät, valtioetuen perustuvan mallin kannattajat pitävät valtiosihteerin edellytyksiä syvälliseen valtioetujen mukaiseen toimintaan heikompiina kuin pysyvien ammattivirkamiesten. Valtiosihteeri ei edusta sitä institutionaalista muistia, joka kuuluu pitkän virkauran tehneelle ministeriön johtavalle virkamiehelle, joka tuntee vakiintuneet ja käytännön testeissä parhaaksi osoittautuneet toimintamallit ja argumentit. Koska poliittinen järjestelmä on rakennettu niin, että ministeri edustaa ministeriötä julkisuudessa, voi virkamiehistö, joka ei toimi mediajulkisuuden kautta, edustaa sellaisia päätöksenteon julkilausumattomia argumentteja, joita ei ole tapana tuoda julkisuuteen. Absolutismin aikana kehittyneet hallinnon salaisuuksia suoje-

leva arcana imperii-periaate varmisti hallinnon keskeisyyden kaikessa poliittisessa päätöksenteossa ja piilotti todelliset intressit ja hallitsemisen periaatteet julkisten taakse (Ks. periaatteen modernista sovellutuksesta Wolfe 1977, 274-277 ja 178-213). Se turvasi aidon poliittisen keskustelun ja argumentoinnin kansallisen edun kysymyksistä, joita ei sopinut tuoda julkiseen keskusteluun. Ulko- ja puolustuspolitiikka ovat esimerkkejä tällaisista politiikan lohkoista.⁸

Vahvaan valtioetuuon perustuvaa mallia voidaan pitää Suomen valtioneuvoston johtamisen mallina. Vahvan presidentin ja valtiojohtoisen talous- ja yhteiskuntapolitiikan oloissa kylmän sodan aikana mallia ei kyseenalaistettu. Ulko- ja sisäpolitiikan välinen raja oli kuin veteen piirretty viiva. Tästä syystä puolueiden strategiset suunnitteluyksiköt olivat pieniä eikä Suomeen perustettu yksityisiä think takejä, jotka olisivat tuottaneet lisäarvoa ministeriöille ja niiden suunnittelukyvyille, sillä strateginen kapasiteetti oli keskitetty ministeriöihin. Tässä suhteessa tilanne on edelleen samanlainen.

Malliin perustuvassa argumentaatiossa katsotaan, että vahvan valtion Suomessa valtioedun näkökulmaa ministeriön johdossa ei pidä hävittää eikä sen pohjalta toimivaa virkamiehistöä alistaa puoluepoliittisen näkökulman alaisuuteen. Mallin puolustajat kysyvät mistä ministerit löytävät kovatasoisia asiantuntijoita, jotka ovat myös poliittisia strategeja, jos mallista irtaudutaan ja siirrytään johonkin toiseen mallin. Puoluetoimistoista ei löydy kapasiteettia. Yritysohjatijat eivät yksityisen ja julkisen sektorin palkkojen erojen johdosta ole kiinnostuneet ministerin avustajan tehtävistä eikä heillä ole kansakunnan edun ajamisen traditiota eikä osaamista. Se poikkeaa yritysjohtajan näkökulmasta.

Liberalistisessa moderniin politiikkakäsitykseen rakentuvassa katsannossa lähtökohtana on vapauden turvaaminen ihmisille. Sen keskeisenä edellytyksenä on osallistumisen muotojen avoimuus, valtion toiminnan rajoittaminen ja huolehtiminen erilaisten näkökantojen huomioon ottamisesta hallituksen päätöksenteossa. Liberalistinen malli perustuu ajatukselle aktiivisista kansalaisista, jotka osallistuvat yhteisten asioiden hoitamiseen. Liberalistinen malli voi tarkoittaa ministeriön johtamisessa sitä, että päätösten valmistelussa yhdistetään sekä toimeenpanovalan edustamat näkökannat että kansalaisten ja äänestäjien arvot. Poliittisen valtiosihteerin kes-

keinen viiteryhmä ovat kansalaiset ja heidän edustamansa yhteisöt. Erilaisten näkökantojen kytkentä päätöksentekoon on vapauden viimekätinen turva. Vaikka valtiovallan kolmijako-opin mukaisesti toimeenpanovallalla ja lainsäädäntövallalla on selkeästi erilaiset roolit ja niiden välinen työnjako ja valtasuhteet on määritelty valtiosäännössä ja sitä täsmentävässä alemmassa lainsäädännössä, valtion tehtäväkentän kasvamisen johdosta ministeriön johdossa olevan ministerin mahdollisuudet ministeriön harjoittaman politiikan muotoilussa ovat heikentyneet 1900-luvun alusta, jolloin nykyiset valtioinstituutiot luotiin. Parlamentin roolia painottava liberalistinen argumentaatio asettaa vapauden, demokratian ja toiminnan ihmisten puolesta päätöksenteon keskiöön. Poliittisen päätöksentekijän arvomaailmaa ja toiminnan perspektiiviä ei sido ministeriön virkamiesten tavoin ministeriötä ohjaavan lainsäädännön toimeenpano vaan yhteiskunta, ihmiselämä ja talous kaikessa moninaisuudessaan. Hän on riippumaton hallinnonalareviireistä.

Liberalistisessa politiikkamallissa suhtaudutaan epäillen valtion säätelyyn ja pelätään valtion puuttuvan kansalaisten yksityisiin vapausoikeuksiin. Virkamiehet tulkitsevat valtioetua hallinnon ja siihen kytkeytyvien omien henkilökohtaisten etujensa pohjalta pyrkien turvaamaan vaikutusvaltansa. Liberalistisen mallin kannattajat eivät usko, että valtioetuuon perustuva malli voisi kyseenalaistaa laajan ja vahvan valtion konseptin, sillä valtion etu ylittää aina yksilön edun.

Liberalistisessa ajattelussa tuetaan kaikkia järjestelyjä, jotka pyrkivät turvaamaan kansalaisyhteiskunnan näkökantojen ja viime kädessä vapauden huomioon ottamisen asioiden valmistelussa, päätöksenteossa ja toimeenpanossa. Hallinnon lainalaisuus, oikeusvaltio, virkamiesten nimittämisperusteet ja avoin virkajärjestelmä ovat hallinnon sisäisiä mekanismeja, jotka pyrkivät turvaamaan kansalaisten vapaudet. Samalla tavoin kaikki mekanismit, jotka varmistavat sen, että kansalaisten vaaleissa ilmaisema poliittinen tahto välittyy valtiolliseen toimintaan, ovat tarpeellisia. Valtiosihteerin on sellainen järjestely. Se mahdollistaa poliittisten muutosten toteuttamisen. Liberalistisen mallin toteutumisen edellytyksenä ministeriön johtamisessa on ministeriön sisäisten johto- ja ohjaussuhteiden järjestäminen niin, että politiikan muutokset välittyvät mahdollisimman vääristymättöminä ministeriöön. Valtio-

sihteeri on ministeriön ylin virkamies. Toisaalta liberalistinen malli tukee kaikkia järjestelyjä, jotka rikkovat ylhäältä johdettua hierarkkista järjestelmää. Sen sijaan ohjussuhteita käännetään alhaalta ylös nouseviksi. Tavoitteena on siirtyä hierarkkisesta hallitsemisesta alhaalta nousevaan verkostomaiseen hallintaan.

Demokratiateoriaan perustuvassa mallissa oleellisinta on kansalaisten osallistumisen turvaaminen kaikissa päätöksentekojärjestelyissä, kansalaisten edustamien arvojen välittäminen päätöksentekoon ja hallintoon sekä kansalaisten kiinnostuksen kohdistaminen yleiseen hyvään, omaan kansakuntaan ja kanssakansalaisiin (mallista ks. Vorländer 2003 ja Richter 2004). Tämä tarkoittaa asioiden tarkastelemista eettisten ja moraalisten periaatteiden kautta, ei vain valtioedun toteuttamisen lähtökohdista tai markkinoiden asettamisen rajoitteiden puitteissa. Ei riitä, että päätöksenteossa otetaan huomioon tulevaisuuden demografiset trendit ja ennakoidaan oikein teknologisen kehityksen pääpiirteet. On kyettävä lukemaan myös yhteiskunnan sosiaalisten syvärakenteiden muutoksia ja kansalaisten arvojen hidasta kehitysvirtaa. Mayo ja Nohria, jotka ovat julkaisseet kirjan 1900-luvun suurista johtajista, kiinnittävät huomiota siihen, että he ovat kyenneet tulkitsemaan oman aikansa syvimpiä virtauksia ja ovat toimineet suunnannäyttäjinä. Yritysjohtajien osalta se tarkoittaa demografiaa, teknologiaa ja ihmisten arvoja (Mayo & Nohria 2005, 45-60). Valtiollisessa johtamisessa tämä tarkoittaa sitä, että virkamiehet vastaavat teknologiasta ja demografiasta, mutta vastuu kansalaisten arvojen kytkeisestä päätöksentekoon ja suunnannäyttämisestä näiden pohjalta kuuluu poliitikoille. Tehtävä on vaativa, sillä kansalaisten arvojen ja teknologisten muutosten merkitsemien politiikkamuutosten yhdistäminen ei käy käden käänteessä. Poliittisten johtajien on saatava kansalaiset hyväksymään päätökset. Elleivät he onnistu siinä, kansalaiset saattavat kokea teknologian ja teknokraattien hallitsevan valtiolista päätöksentekoa.

Ministeriön johtamisessa demokratian painottaminen tarkoittaa sitä, että ministeriön asioita tarkastellaan myös moraalisten periaatteiden kautta ja että ministeriön toiminnassa varmistetaan oikeudenmukaisuuden toteutuminen ja sanojen ja tekojen yhdenmukaisuus. Demokratian periaatteet ovat monin osin yhdenmukaiset Virolin esille nostamien klassiseen republi-

kanismiin sisältyneiden periaatteiden, kuten patriotismi, yleinen vapaus ja hyvinvointi ja kansalaishyveiden eli oikeudenmukaisuus ja lainalaisuus kanssa, vaikka ne eivät olekaan identtiset. Virolin mukaan republikanismin oleellinen tavoite on kansalaisten poliittisista oikeuksista ja velvollisuuksista huolehtiminen ja huolenpito siitä, että tasavallan poliittiset instituutiot eivät kuulu millekään ryhmälle yksinomaisesti. "Kansalaiset ottavat osallistumisen tosissaan vain silloin, kun heillä on mahdollisuus vaikuttaa ja saada aikaan muutos ja kun ongelmat, joista keskustellaan vaikuttavat heidän etuihinsa suoraan." (Virolin 2002, 101).

Demokratian ja republikanismin periaatteiden kantavana ajatuksena on kansalaisen vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen ja edellytysten luominen ihmisyhteisön säilymiselle. Valtio, jonka keskeinen idea on määritelty kunkin maan valtiotäätönnössä, on poliittisen toiminnan keskeinen foorumi. Merkittävän roomalaisen valtiomiehen Ciceron teoksessa Velvollisuuksista yhdistyvät käsitykseni mukaan poliittisen päätöksenteon eri lajit kun hän sanoo, että ellei se hyve, joka ilmenee huolenpitona ihmisistä ja yhteisyyden tunteena, ja tarkoittaa tällä politiikkaa, "olisi tiedon seuralaisena, tieto tuntuisi yksinäiseltä ja hedelmättömältä." Samaa asiaa hän ilmaisee myös seuraavasti: "Näin siis jokainen velvollisuus, joka tähtää ihmisten välisen yhteisyyden säilyttämiseen, on asetettava sen velvollisuuden edelle, joka perustuu tietämykseen." ... "Kun on tehtävä valinta velvollisuuksien välillä, etusijalla on se velvollisuuden laji, joka perustuu ihmisten yhteenkuuluvuuteen. Tieto ja käytännöllinen viisaus näet tuottaa tulokseksi harkitun toiminnan; tästä seuraa, että on arvokkaampaa toimia harkiten kuin pelkästään ajatella viisaasti." (Cicero 2002, 170-171).

Seuraavat askeleet

Edellisen keskustelun ja edellä esitettyjen mallien perusteella on oleellista, että 1) ministeriön johtamisessa turvataan kaikissa tilanteissa kansalaisten perusoikeudet ja -vapaudet 2) ministeriön johtamisessa varmistetaan valtioedun toteutuminen, 3) ministeriön johtamisella luodaan edellytykset ihmisten välille elämälle ja sen jatkuvalle kehitykselle Suomen valtiosäännön hengen mukaisesti ja että 4) ministeriön johta-

minen on demokraattista. Ministeriön johtaminen on järjestettävä niin, että sen lähtökohtana on ministeriön vastuulle kuuluvan lainsäädännön toteuttaminen ja että ministeriön toiminnan kehittäminen perustuu kansalaisten ja ihmisten arvoihin, jotka välittyvät ministeriöön. Ministeriön johtamisen tulee ottaa huomioon hallinnon sisäisen tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatimukset eli tekninen rationaliteetti.

Yhden realistisen väylän ministeriön johtamiseen tarjoaa käytännön tulkinnan kautta uudistaminen, sillä voimassa oleva valtioneuvostolainsäädäntö ei ota tarkoin kantaa ministeriön johtamiseen. Käytännön tulkinnot ovat ohjanneet ministeriöiden johtamista aiemminkin. Kun kansliapäällikön johtamisrooli on saanut nykyisen muotonsa 1970-luvulla valtioneuvostossa käytöön otettujen keskitettyjen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmien kautta sekä niiden lakkauttamisen jälkeen keskitettyä johtamista tavoittelevien strategisten johtamisoppien pohjalta enimmäkseen ilman säädöspohjaisia muutoksia, myös valtiosihteerien rooli asettuu samalla tavoin osaksi muutoksen alla olevaa ministeriön johtamisen järjestelmää. Kyse on tulkinnoista ja kehittyvistä käytännöistä. Sen muotoja tulee pohtia yleisesti ja kehittää sille erilaisia vaihtoehtoja.

Edellä teoreettisen keskustelun yhteydessä kiinnitin huomiota siihen, että ministeriön johtamisessa yhdistyy parlamentarismi ja varsin itsenäinen toimeenpanovalta, jota kuvaa käsite valtioetu. Ministeri ja valtiosihteeri edustavat parlamentarismia ja kansalaisten vaaleissa ilmaismia arvoja. Kansliapäällikkö osastopäällikköiden kanssa edustavat valtion vastuulle kuuluvaa yleistä etua, joka on määritelty valtiosäännössä. Olen aiemmin määritellyt aristoteelisen valtiosäännön hengen tarkoittavan Suomessa demokraattista oikeusvaltiota sekä perus- ja ihmisoikeuksia ja toimivan perustana yleisen edun määrittelylle. Valtiosääntöön sisältyvät perus- ja ihmisoikeudet antavat sisällön valtiolliselle toiminnalle. Valtio ei ole Weberin luonnehtima rationaalinen alastoman vallankäytön ja järjestyksen ylläpidon kasvoton kone, väkivallan monopoli vaan valtiosäännön määrittämien arvojen ylin turvaaja (ks. keskustelua valtion perustarkoituksesta Wolfe 1977, 278-280). Poliittikan ylin sisältö on vapauden antaminen ihmisille ja turva, että he voivat elää elämäänsä. Valtiosäännön ihmis- ja perusoikeuskäsitys lähtee siitä, että valtion tehtävä ei ole turvata vain klassiset vapausoikeudet

vaan laajat taloudelliset ja sivistykselliset sekä sosiaaliset oikeudet. Yleisestä edusta huolehtiminen ei tarkoita passiivisuutta vaan huolenpitoa siitä, että vapauden edellytykset ovat olemassa (Tiihonen 2006, 155-157). Kun 1990-luvulla muotoutuneen uuden suomalaisen talouden mallin keskeisiin piirteisiin kuuluu markkinoiden suuret toimintavapaudet ja tehokkuus ja tuottavuus talouden hallitsevina periaatteina, uuden perustuslain määrittämät perus- ja ihmisoikeudet ja demokratia nousivat entistä vahvempaan asemaan valtiollisessa toiminnassa. Vastuu oikeudenmukaisuuden toteuttamisesta kuuluu selkeästi valtiolle, ei markkinoille, jotka ohjaavat talouden voimavaroja tuottavuuden ja tehokkuuden perustalta. Oikeudenmukaisuuden ja demokratian turvaaminen yhteiskunnassa ja ihmisten elämässä on valtion ja hallinnon keskeisin tehtävä.

Ennen valtiosihteerin nimittämistä ministeri junioritasoisen erityisavustajansa kanssa oli parlamentarismia ja parlamentin ilmentämän tahdon ainoa edustaja ministeriössä. Eksekutiivin edustamat näkökannat, jotka painottavat tutkimusta ja harkintaa (Snellman 2004, 360) ja lainsäädännössä ministeriölle määriteltäviä tehtäviä, alkavat ohjata ministerin tiedonmuodostusta heti siitä lähtien kun hän astuu virkaansa. Ministeri on virkamiesten ympäröimä ja käy valtioneuvoston kokouksissa vain pari kertaa viikossa. Ministeri muuttuu kollektiivisen valtioneuvoston jäsenestä ministeriönsä edustajaksi valtioneuvostossa muutamassa viikossa. Uusi valtiosihteerijärjestelmä laventaa ministerin tiedonmuodostuksen pohjaa, sillä valtiosihteeri tarkastelee ministeriötä parlamentaarisen politiikan käsitteen lähtökohdista ja avustaa ministeriä ottamaan kantaa esille tuleviin asioihin arvojen ja asioiden politiisoinnin eli vaihtoehtoisten ja valinnanvaraisten tulkintojen kautta. Valtiosihteerin viiteriä ei ole ministeriö vaan politiikan maailma.

Parlamentaarisen demokratian keskeisiin oluksiin kuuluu, että hallituksen poliittisen kokoonpanon vaihtuessa harjoitettava politiikka saa uusia linjauksia ja tulkintoja. Valtioneuvoston tehtävä ei ole hallinnoida vaan johtaa politiikkaa. Ministerin poliittisten avustajien ja heidän muodostamansa poliittisen esikunnan rooli nouseekin erityisen tärkeäksi poliittisten linjausten muuttuessa ja uusien toimintamallien suunnittelussa, ei vakiintuneen lainsäädännön jatkuvuuden toimeenpanossa. Useimmissa Euroopan maissa muutos on realiteetti, mistä syystä politiikan tut-

kimuksessa kiinnitetään huomio ministeriöiden johtamisjärjestelmien uudistuksiin, pääministerien ja ministerien avustajakuntien muutoksiin sekä virkamiesten rekrytointiin enemmän kuin Suomessa. Tällöin lähdetään siitä, että tuloksekkaan poliittisen linjanmuutoksen toteuttaminen on vaativa tehtävä ja että siihen tarvitaan alan parhaat asiantuntijat, ei vain hallinnon sisältä vaan koko yhteiskunnasta. Vaalit voittanut puolue kytkee omat asiantuntijansa muutoksen suunnitteluun. Se pyrkii sitouttamaan myös yhteiskunnan keskeiset toimijat muutokseen. Perusmalleja on kolme, poliittinen valtiosihteerimalli (Ruotsi, Norja, Saksa), kabinettimalli (EU, Ranska, Belgia, Espanja) tai spoils-järjestelmä (USA). Suomalainen malli muistuttaa lähinnä esikuntamallia, sillä valtiosihteerit eivät korvannut kansliapäällikköä ministeriön ylimpänä virkamiehenä. Ministeri määrittää valtioneuvostolainsäädännön määrittämissä puitteissa sen, kuinka laaja vaikutusvalta valtiosihteerillä voi olla mukana ministeriön muutosjohtamisessa.

Edellä totesin, että 1990-luvun hallintouudistukset eivät ole murtaneet ajatusta hierarkiasta. Ministeriöiden nykyiset rakenteet ovat tiukan hierarkkiset. Tämän kirjoituksen kannalta huomio kiinnittyy kolmeen seikkaan, eli 1) ministeriön ylimpään johtamisjärjestelmään ja johtoryhmytyöskentelyyn, 2) kansliapäälliköiden asemaan ja kansliapäälliköiden esikuntiin ja 3) ministeriön sisällölliseen osaamiseen eli osastojen rooliin ministerin toiminnassa. Esitän tässä yhteydessä näistä vain eräitä huomioita. Kaikissa ministeriöissä on ministeriöiden johtoryhmiä, mutta ministerien tosiasiallinen rooli ja osallistuminen niihin vaihtelevat (Tiihonen 1990, 325-329). Joissakin ministeriöissä ministeri johtaa niitä ja toisissa hän ei käytännössä osallistu niihin lainkaan. Ministeriöissä, joihin on asetettu valtiosihteerit, on ministeriöiden työjärjestyksissä säädetty, että jos ministeri ei osallistu johtoryhmän kokoukseen, hänen tilallaan on valtiosihteerit (Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja valtiovarainministeriö). Joissakin ministeriöissä kansliapäällikkö toimii tällöinkin ministerin sijaisena (Esimerkiksi sisäasiainministeriö). Joissakin ministeriöissä ministerin sijaisena toimii valtiosihteerit tai kumpi tahansa (Esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriö, ympäristöministeriö). Sosiaali- ja terveysministeriön työjärjestyksessä on säädetty, että ministeriön tärkeimmät linjauk-

set käsitellään ministeriön johtoryhmässä, jonne voi osallistua myös valtiosihteerit, ja joka toimii ryhmän puheenjohtajana, jos ministerit eivät ole läsnä kokouksessa. Valtiosihteerit voi osallistua myös ministeriön virkamiesjohtoryhmän kokouksiin. Tämä ryhmä käsittelee ministeriön toimintaa keskeisesti vaikuttavat yhteiskuntapoliittiset linjaukset (Sosiaali- ja terveysministeriön työjärjestys 826/2005, 29 ja 30 §). Koska johtoryhmillä ei ole päätösvaltaa, ne tarjoavat mahdollisuuden valtiosihteeereille osallistua ministeriön johtamiseen. Tulkintavalta valtiosihteerin roolista kuuluu joka tapauksessa ministeriön poliittiselle johdolle (ks. esimerkiksi Tarasti 2006: 3, 12-13).

1990-luvulla ministeriöiden ylimmän tason johtajajärjestelyt ja organisaatiomallit ovat muuttuneet monin tavoin. Edellä kuvatut johtoryhmät ovat vakiinnuttaneet asemansa kaikkiin ministeriöihin. Sen lisäksi ministeriöissä on vanhastaan ollut virkamiesjohdon sisäisiä johtoryhmiä, mutta ministereiden osallistuessa johtoryhmytyöskentelyyn ministeriön virkamiespohjaiset ryhmät ovat kadonneet. Joidenkin ministeriöiden työjärjestyksissä on säädetty, että ministeriöissä toimii kansliapäällikön johtamia virkamiesten johtoryhmiä (Työministeriön työjärjestys 577/2006, 34 §, sosiaali- ja terveysministeriön työjärjestys 826/2005, 29 § ja kauppa- ja teollisuusministeriön työjärjestys 89/2006, 3 §). Toinen kehityspiirre on ministeriöiden sisäisen johtamisen diskurssin korostuminen ja sisäistä hallintoa hoitavien yksiköiden ja virkamiesten määrän voimakas kasvaminen ja siihen liittyen sisäisten hallinto-tehtävien uudelleenorganisointi. Johtaminen on 1980-luvulta alkaen toteutettujen hallintouudistusohjelmien yleisimpiä termejä. Johtaminen ja virkamiesjohtajat ovat 2000-luvulla nousemassa siihen asemaan, joka juridiikalla ja juristeilla oli pitkälle 1900-luvun lopulle sakka. Muodollislainopillinen osaaminen katsottiin riittäväksi pätevyudeksi mihin tahansa ministeriöön. Nevanlinna kutsuu tätä hyppimisjärjestelmäksi (Nevanlinna 1907, 24-26). Nykyisin katsotaan yleisen johtamistaidon pätevöittävän kaikkien ministeriöiden johtamisvirkoihin.

Ministeriön sisäisten johtamistehtävien keskittäminen kansliapäälliköille tarkoittaa sitä, että useimmista ministeriöistä on 1990-luvulla lakautettu hallinto- ja talousasioita hoitaneet hallinto-osastot (tai yleiset osastot). Niiden tilalle on perustettu erilaisia ministeriön sisäistä johtamista palvelevia hallintoyksiköjä/henkilöstö-

ja hallintoyksikköjä, talousyksikköjä, viestintäyksikköjä, sisäisen tarkastuksen yksikköjä, johdon tukena toimivia esikuntia, kansainvälisten asioiden sihteeristöjä ja tietohallintoyksikköjä. Useimmat niistä toimivat suoraan kansliapäällikön alaisuudessa. Kansliapäällikön tehtävien ja aseman perusteet on määritelty valtioneuvostolainsäädännössä ja niiden pohjalta kansliapäälliköiden toiminnan painopiste on toiminnan ja organisaation sekä henkilöstöpolitiikan yleisessä kehittämisessä, hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman sekä talousarvioehdotuksen valmistelussa ja tulosohjauksessa (VNOS 45 §, 141/2004). Tämän seurauksena kansliapäällikön rooli ministeriön taloudesta, toiminnasta ja hallinnosta vastaavana johtajana on vahvistunut ja kansliapäällikön asema on lähestynyt ylimmän hallintojohtajan asemaa.⁹ Käytännössä kansliapäällikkö ei johda mitään sisällöllistä politiikkaosastoa. Kuitenkin työministeriössä politiikkaosasto kuuluu kansliapäällikön johtavaltaan.

Valtiosihteerin asettaminen ministerin avuksi ei muuta sisäisten hallintoasioiden käsittelyä, mutta heijastuu ministeriöiden johtamistilanteeseen, sillä valtiosihteerin avustaa ministeriä ministeriön poliittisessa johtamisessa, joka on ministerin oleellisin tehtävä. Ministeriön johtamisjärjestelmä on uudistuksen jälkeen sekava ja huonosti organisoitu. Se on kuin ministerin johtama kaksipäinen kotka, jonka nokat ovat valtiosihteerin ja erityisavustajan/erityisavustajien muodostama poliittinen kabinetti ja kansliapäällikkö esikuntineen. Kaksi kilpailevaa esikuntaa ei sovi mihinkään johtamismalliin, varsinkaan kun ministeriöiden oleellisin voimavara ovat asiantuntijat. Ministeri on ministeriön ylin johtaja, joka odottaa ylimmiltä virkamiehiltä neuvoja heidän asiantuntemusalueeltaan. Hän odottaa neuvoja asiaa ajavilta ihmisiltä, ei vain ministerin tahdottomilta palvelijoilta eikä myöskään neuvoja manage-reilta, jotka koordinoivat muiden tekemisiä ja jotka hoitavat mitä tahansa hallinnon lohkoa, ei asioiden sisällön takia vaan hänen uransa sen hetken sattuman takia. Kansliapäällikkö avustaa ministeriä ministeriön hallinnossa. Valtiosihteerin tukee ministeriä poliittista tulkintaa vaativissa asioissa. Vaikka moderni politiikkakäsitys ei määrittele politiikkaa valtion sisälle vaan pitää politiikkaa politiikointina, jossa kaikki asiat, jotka vain voidaan ymmärtää valinnanvaraisiksi ja siitä syystä potentiaalisesti kiistanalaisiksi ja muutettaviksi, se sopii myös valtion sisälle ministeriön

johtamisen tarkasteluun. Poliittinen aspekti voidaan löytää siten mitä erilaisimmista ilmiöistä (Palonen 1997, 189-190).

Ministeri tarvitsee vain yhden esikunnan. Nyt niitä on kaksi. Yhtenä luontevana uudistamisen suuntana voisi olla, että ministeriön johdon tueksi koottaisiin osaamista, joka koskee 1) ihmisten muuttuvia arvoja - arvorationaalista näkökulmaa koko ministeriön tehtäväkenttään, 2) tutkimuksellista tietoa ja tulevaisuuden ennakkointia hallitusohjelmassa määritellyillä painopistealoilla ja 3) ministeriön sisäistä johtamista. Kahden ensiksi mainitun osaamisen tulisi koskea erityisesti niitä asioita ja tehtäviä, jotka ovat voimakkaan muutoksen kohteena ja joiden kehitystä hallitus painottaa. Koska suunta on epäselvä. Koska ministeriöiden rakenteet ovat kehittyneet hierarkkiseen suuntaan niin, että sisäisen hallinnon ja johtamisen teknistä rationaliteettia ja valtioetua edustavat näkökannat on organisoitu hierarkkisesti ylös lähelle ministeriä, ministeriöiden johtamista uudistettaessa tulisi huolehtia tutkimustiedon kytkemisestä ministeriön johtamiseen. Tämä koskee ministeriön omia asiantuntijoita ja ministeriöihin jo koottua organisaation ydintoimintojen osaamista eli hiljaista vuorovaikutusta (tacit interaction) sekä ministeriön ulkopuolista osaamista. Hiljaisen vuorovaikutustiedon kytkentä on erityisen tärkeää, sillä se keskittyy strategisten ongelmien ratkaisuun. Sitä ei ole kodifioitu asiakirjoihin eikä ohjesääntöihin vaan se koostuu syvällisestä ja moniulotteisesta ongelmien ratkaisutaidosta, tiedon välitysjärjestelmästä sekä ryhmätyöstä ja verkottumisesta organisaation sisällä ja sen yhteistyökumppaneiden kesken.

Ministeriöt toimivat kokonaisuudessaan hallituksen esikuntina, mutta ministerin avuksi voitaisiin kehittää valtiosihteerin johtoon kuuluvia suppeita esikuntia, jotka palvelisivat myös virkamiesvalmistelua. Kokemuksia kabineteista on muun muassa Ranskasta, Espanjasta, Belgiasta ja Euroopan komissiosta. Niissä on ongelmia, mutta niistä voidaan saada myös erinomaisia esimerkkejä. Parhaimmillaan kabineteissa yhdistyy poliittinen ja ammatillinen huippuosaaminen, yhteiskunnan arvot ja tekninen rationaliteetti. Ministerin esikuntaa voitaisiin kehittää ammatillisen erityisosaamisen yksiköiksi, jotka eivät osallistu ministeriön standardoituihin suunnittelun prosesseihin.

Ministerin esikunnan perustaminen helpottaa Vanhasen hallituksen luoman mallin mahdoli-

sesti synnyttämän kaksipäisin kotkan ongelmaa, vaikka ei sitä ratkaise. Ministeriön poliittisen johtamisen edellytykset eivät parane siitä, että kansliapäällikkö esikuntineen edustaa asioiden hoidon virkamieslinjaa ja valtiosihteeri ministerin erityisavustajien kanssa ministeriön johtamisen poliittista linjaa. Esikuntien kokoaminen ei lähde pelkäästään ministerin poliittisen johtamisen vahvistamisesta vaan ja ennen muuta ministeriöiden nykyisen hierarkkisen ja rakenteen ongelmista sekä poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen ristiriidan ratkaisusta. Vanhasen hallitus ei tuonut kestäväää ratkaisua ministeriöiden johtamisen ongelmaa.

VIITTEET

¹ Tämän ilmeneminen Machiavellin irtautumisessa kohtalosta (*fortune*) ja siirtyminen valtiotaidon tai hyveellisyyden (*virtù*) suuntaan. Ks. näiden erosta Skinner 1981, 34–41 ja Nurmi 1984, 61–64.

² Ks. ranskalaisen 1800-luvun alun liberaalin Benjamin Constantinin tulkintaa Aristoteelisesta politiikasta Saastamoinen 1989, 72–73.

³ Bobbio 1990, 15–16.

⁴ Oman aikansa edustajana Snellman sanoi, että vaikka valtiosäännöt tulevat yhä demokraattisemmiksi, kaikki siihenastinen kokemus osoittaa, että se ei ole lisännyt järkeä (Snellman 2004, 361).

⁵ Hugo Blankett ilmaisi tämän seuraavasti: "Meillä nykyään käytössä oleva hallintojärjestelmä on varsinkin Venäjän vallan aikana osoittautunut yhteiskuntaa säilyttävän voimansa ja soveltuvuutensa oloihimme. Emme tiedä, mitä aikoja vielä on tulossa ja, sitä, mikä nyt ehkä ryhdytään hävittämään, ei rakenneta yhtä pian uudestaan. Maallamme ei missään tilanteessa ole syytä muovata vapaata ja itsenäistä virkamieskuntaa puoluepolitiikan tuulenpuuskien orjamaiseksi leikkipalloksi." (Virastokomitean mietintö no 4, KM 1922:12, 29).

⁶ Tämä jakso perustuu pääosin teokseen Tiuhonen 2006.

⁷ Ministeriöiden henkilöstön määrän voimakas kasvu 1990-luvun alussa selittyi keskusvirastojen lakkauttamisen ja liikelaitostamisen seurauksena. Vuonna 1971 oli keskusvirastojen ja muiden keskushallinnon (pl. ministeriöt) yksiköiden henkilöstön osuus valtion henkilöstöstä 45,2 %, vuonna 1988 luku oli 54,8 %, 1990 se oli 30,6 %, 1995 34,9 % ja 1996 36 %. Tämän jälkeen tilastointi on muuttunut, mistä syystä työmarkkinalaitos esittää ainoastaan tiedon keskushallinto-yksiköiden henkilöstöstä. Vuonna 2000 näiden osuus valtion henkilöstöstä oli 22,7 %, 2003 23,2 % ja 2005 23,8 %. Nämä sarjat viittaavat siihen, että 1990-luvun alun suuren hallintoremontin jälkeen keskushallinto alkoi jälleen selkeästi kasvaa ja että 2000-luvulla tämä trendi on jatkunut,

vaikkakin luokitteluperuste on erilainen (Tietoja valtion henkilöstöstä 1970–1996, 1997, taulu 1.2.9 ja Tietoja valtion henkilöstöstä. Vuodet 1970 - 2005, 2006, taulu 1.2.9.).

⁸ Presidentti Paasikiven päiväkirjojen ilmestymisen aiheuttama hämmennys 1980-luvulla on hyvä esimerkki julkisuuden ulottumattomissa olevan poliittisen argumentaation ja julkisen argumentaation erosta.

⁹ Ks. esim. sisäasiainministeriön työjärjestys 351/2005, 14 § (muutettu 150/2006), jonka mukaan kansliapäällikön esikunta kattaa muun muassa ministeriön hallintoyksikön, talousyksikön, sisäisen tarkastuksen yksikön, viestintäyksikön, kansainvälisten turvallisuusasiain ryhmän ja sisäisen turvallisuuden sihteeristön, Kauppa- ja teollisuusministeriön työjärjestys no 89/2006, 15 §, jossa säädetään kansliapäällikön alaisista virkamiehistä ja 4 §, jossa määntellään ministeriön johdon osoittamia tehtäviä hoitavasta esikunnasta. Myös oikeusministeriöön kuuluu osastoihin kuulumattomina yksikköinä hallintoyksikkö, talousyksikkö, kansainvälinen yksikkö, sisäisen tarkastuksen yksikkö, tietohallintoyksikkö ja viestintäyksikkö. Ministeriön johdon apuna strategisessa valmistelussa, ministeriön johtamisjärjestelmän kehittämisessä sekä ylimmän johdon kokousten valmistelussa ja sihteeritehtävissä toimii johdon tuki. (Oikeusministeriön työjärjestys 670/2006, 10 §.) Kansainvälinen yksikkö, sisäisen tarkastuksen yksikkö, tietohallintoyksikkö sekä viestintäyksikkö toimivat kansliapäällikön alaisina (30 §). Opetusministeriössä on kansliapäällikön alaisuudessa osastojen ulkopuolelle kuuluvat seuraavat toimintayksiköt: hallintoyksikkö, talousyksikkö, kansainvälisten asiain sihteeristö, tietopalveluyksikkö ja viestintäyksikkö. Kansliapäällikkö antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä asioiden käsittelystä yksikössä. (Opetusministeriön työjärjestys 380/2003, 14–19 §§). Liikenne- ja viestintäministeriössä on osastojen lisäksi ministeriön johtoa tukevia tukiyksiköitä. Niitä ovat sisäinen hallinto, ministeriön viestintä, valmiusyksikkö sekä yleisen osaston kansainvälinen yksikkö, talousyksikkö ja tutkimusyksikkö (Liikenne- ja viestintäministeriön työjärjestys, 263/2005, 8 §).

LÄHTEET

Bobbio, Norbert: *The future of democracy*. Translated by Roger Griffin; ed. and introduced by Richard Bellamy. Polity, Cambridge 1987.

Bobbio, Norbert: *Liberalism and Democracy*. Translated by Martin Ryle and Kate Soper. Verso, London 1990.

Brotherus, K.R.: *Valtiotaito. Valtiotieteiden käsikirja, Osa IV, Tietosanakirja-osakeyhtiö, Helsinki 1922.*

Cicero: *Vanhuudesta, ystävyyydestä velvollisuuksista*. Suomentanut Marja Itkonen-Kaila. Kolmas painos. WSOY, Vantaa 2002

Cricks, Bernard: *In Defence of Politics*. Fourth edition, Penguin books, London 1992.

Hannus, Amo: *Virkamiehen näkökulmasta*. WSOY,

- Porvoo 1979.
- Hobbes, Thomas: Leviathan eli kirkollisen ja valtiollisen yhteiskunnan aines, muoto ja valta. (1651). Suom. Tuomas Aho. Vastapaino, Tampere 1999.
- Kansa liikkeessä. Toimittaneet: Risto Alapuro ... [et al.]. Kirjayhtymä, Helsinki 1987.
- Koivusalo, Markku, Ojakangas, Mika: Carl Schmitt poliittisena ajattelijana. Esipuhe teoksessa Carl Schmitt: Poliittinen teologia. Tutkijaliitto, Helsinki 1997.
- Machiavelli, Niccolò?: Ruhtinas (1532). Suom. O. A. Kallio. Karisto, Hämeenlinna 1918.
- Machiavelli and republicanism. Edited by Gisela Bock, Quentin Skinner and Maurizio Viroli. Cambridge University Press, New York 1990.
- Mansfield, Harvey, C.: Taming the Prince The ambivalence of modern executive power. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London 1989.
- Mayo, Anthony J. & Nohria, Nikitin: Zeitgeist Leadership. Harvard Business Review, October 2005.
- Mulgan, Geoff: Good and Bad Power. The Ideals and Betrayals of Government. Allen Lane an imprint of Penguin Books, London 2006.
- Nevanlinna, E.: Virkamiesolomme. Millaiset ne ovat ja millaiset niiden pitäisi olla. Helsinki, Helsinki 1907.
- Nurmi, Hannu: Niccolò Machiavelli. Teoksessa Poliittikan teorian klassikoita. Toim. Jukka Kanerva. Gaudeamus, Helsinki 1984.
- Paasikiven muistelmia sortovuosilta, I. WSOY, Porvoo 1957.
- Palonen: Kari: Kootut retoriikat. Esimerkkejä politiikan luennasta. SoPhi no 11, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä 1997.
- Palonen: Poliitiikka. Teoksessa Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria. Toim. Matti Hyvärinen, Jussi Karunmäki, Kari Palonen, Tuija Pulkkinen & Henrik Stenius. Vastapaino, Tampere 2003.
- Peltonen, Markku: Classical humanism and republicanism in English political thought 1570-1640. Cambridge University Press, Cambridge 1995.
- Richter, Emanuel: Republikanische Politik. Demokratische Öffentlichkeit und politische Moralität. Rowolts enzyklopädie, Hamburg 2004.
- Saastamoinen, Kari: Eurooppalainen liberalismismi. Etiikka, talous, politiikka. Atena Kustannus Oy, Jyväskylä 1989.
- Schmitt, Carl: Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes: Sinn und Fehlschlag eines politischen Symbols. Hohenheim, Köln 1982.
- Selovuori, Jorma: Muuttuiko hallinto, vaihtuivatko virkamiehet? Virkamiehistö ja hallinto vuosina 1944-48. Teoksessa Virkaan, virassa viratta. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 7. Hallintohistoriakomitea, Helsinki 1993.
- Skinner, Quentin: Machiavelli. Oxford University Press, Oxford 1981
- Skinner, Quentin: Reason and rhetoric in the philosophy of Hobbes. Cambridge: Cambridge University Press, New York 1996.
- Skinner, Quentin: Visions of politics, Vol. III. Hobbes and Civil Society. Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- Snellman, J.V.: Valtio-opin luentosarjan käsikirjoitus, kevätlukukausi 1863, KT, osa 19, Opetusministeriö, Helsinki 2004.
- Tainio, Risto: Suomalaisen liiketoimintajärjestelmän rakenteellinen ja kulttuurinen muutos. Teoksessa Uusi jako. Toim. Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio. Gaudeamus, Helsinki 2006.
- Tanzi, Vito: Schuknecht, Ludger: Public spending in the 20th century: a global perspective. Cambridge university press, Cambridge 2000.
- Tarasti, Lauri: Opetusministeriön organisaatioselvitys. Opetusministeriön monisteita 2006.
- Tarkiainen, Tuttu: Demokratia antiikin Ateenan kansanvalta. WSOY, Porvoo 1959.
- Tietoja valtion henkilöstöstä 1970-1996, Valtion työmarkkinalaitoksen julkaisuja 25. Valtiovarainministeriö, Helsinki 1997.
- Tietoja valtion henkilöstöstä. Vuodet 1970 - 2005. Valtion työmarkkinalaitos, 5/2006, Valtiovarainministeriö, Helsinki 2006.
- Tiihonen, Seppo: J.K. Paasikivi hallituksen ja hallinnon johtajan. Hallinto 3/1986.
- Tiihonen Seppo: Hallitusvalta. Hallintohistoriakomitea, Helsinki 1990.
- Tiihonen Seppo: From Governing to Governance. A Process of Change. Tampere University Press, Tampere 2004.
- Tiihonen, Seppo: Ministeriön johtaminen. Poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto. Tampere University Press, Tampere 2006.
- Tiili, Minna: Ministerien strategisina johtajina. Tutkimushankkeen loppuraportti. Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos, Edita prima, Helsinki 2003.
- Tuori, Kaarlo: Carl Schmitt ja vastavallankumouksen teoria. Esipuhe teoksessa Carl Schmitt: Poliittinen teologia. Tutkijaliitto, Helsinki 1997.
- Turkka, Tapani: Parlamentaarisen hallitusjärjestelmän muotoutumisesta Suomessa. Tampereen yliopisto, politiikan tutkimuksen laitos, no 48, 1978.
- Weber, Max: Politik als Beruf. 9. Aufl. Duncker & Humboldt, Berlin 1991.
- Virastokomitean mietintö no 4, KM 1922:12.
- Virastokomitean mietinnössä no 7, KM 1924: 2.
- Viroli, Maurizio: From politics to reason of state. The acquisition and transformation of the language of politics 1250-1600. Cambridge University press, New York 1992.
- Viroli, Maurizio: Machiavelli. Oxford University Press, New York, 1998.
- Viroli, Maurizio: Republicanism. Translated from the Italian Anthony Shugar. Hilla and Wang, New York 2002.
- Wolfe, Alan: The Limits of Legitimacy. Political Contradictions of Contemporary Capitalism. The Free Press, New York, London 1977.
- Vorländer, Hans: Demokratie. Geschichte, Formen, Theorien. Verlag C.H. Beck, München 2003.