

ARTIKKELIT

VIRKAMIESTEN SIDONNAISUUDET JA VIRKAMIESMORAALI

Antti Kivivuori*

Keskusteluasetelma	
Käytettyjä puheenvuoroja	271
Näkemyksiä virkamiesmoraalista	271
Käsityksiä virkamiesten poliittisen sitoutumisen merkityksestä	272
Väittämiä virkamiesten sidonnaisuuksien vaikutuksista virkamiesmoraaliin	274
Puheenvuorojen luonnehdintaa ja selityksiä	276
Toinen näkökulma	
Hallinnon tehtävät	280
Hallinnon organisaatio	281
Hallinnon henkilöstö	282
Hallinnon toimintaperiaatteet	283
Virkamiesmoraali	283
Virkamiesmoraalin puuttuminen	284
Lopuksi	285

KESKUSTELUASETELMA

Käytettyjä puheenvuoroja

Hallinnosta ja virkatöiminnasta on kuluvana vuonna virinnyt useita keskusteluryöppyjä. Komitea on esittänyt virkamiesten oikeusasemaan muutoksia ja puoluejohtaja toivonut keskustelua byrokraatian epäkohdista. Eräät korkeat virkamiehet taas ovat puheenvuoroillaan johdatelleet miettimään virkamiesmoraalin heikentymisen syitä. Näitä puheenvuoroja tarkastelen seuraavassa.

Virkamiesmoraalin kysymyksiä on laajimmin pohdiskellut sisäasiainministeriön kansliapäällikkö *Arno Hannus* teoksessaan

* OTT, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston osastopäällikkö, Eteläesplanadi 10 A, 00130 Helsinki 13.

»Virkamiehen näkökulmasta» (1979). Haastattelulausunnoissakin (Helsingin Sanomat 29. 7. 1979) Hannus on esittänyt näkemyksiään. Oikeusministeriön kansliapäällikkö *Kai Korte* on puhunut yleisradiossa (25. 2. 1979), virastopäällikköpäivillä (Hallinto-lehti 6/1979) ja Sanomalehtien liiton kevätkokouksessa (Aamulehti 8. 5. 1979) sekä vastannut haastattelijoiden kysymyksiin (Aamulehti 6. 5. 1979 ja Uusi Suomi 9. 7. 1979). Syntymäpäivähaastattelussa on teemaa lyhyesti sivunnut myös valtioneuvoston kanslian kansliapäällikkö (ministeri) *Esko Rekola* (Aamulehti 9. 6. 1979).

Hannus ja Korte ovat määritelleet virkamiesmoraalin sisältöä ja selittäneet keskeisimpänä väittämänään, että virkamiesten poliittiset sidonnaisuudet ovat vakavasti heikentäneet virkamiesmoraalia. Tämän väittämän perusteiden arvioimiseksi on tarpeen selvittää, mitä väittämän esittäjät ajattelevat

- virkamiesmoraalin sisällöstä,
- virkamiesten poliittisen sitoutumisen merkityksestä yleensä sekä
- virkamiesten poliittisen sitoutumisen merkityksestä erityisesti virkamiesmoraalin kannalta.

Näkemyksiä virkamiesmoraalista

Hannus on kirjoittanut teokseensa yhden luvun (s. 56—65) virkamiesmoraalista. Hän on kirjannut virkamiesten moraalisaantoina kaikkiaan yksitoista periaatetta ja arvioinut kunkin säännön noudattami-

sen tilaa nykyisessä julkishallinnossa. Tiivistettyinä Hannuksen ajatukset voitaneen selostaa seuraavasti:

1) Ahkeruudessa ja tunnollisuudessa sekä säännösten ja määräysten noudattamisessa ei ole erityistä moitteen (eikä kiitoksenkaan) sijaa.

2) Esimiehen käskyjen noudattamisesta on liu'uttu alaisten kanssa neuvottelemiseen, mikä ei ole kuuliaisuusvelvoituksen ja käskynalaisuuden periaatteen mukaista.

3) Virkamiesten uudistusaloitteisuudessa on toivomisen varaa.

4) Omavastuudessa ja itsenäisen työn taitamisessa on toivomisen varaa.

5) Oikeudenmukaisuuden, tasapuolisuuden ja yleisen edun tavoitetta eivät kaikki noudata.

6) Lojalisuus esimiesten ratkaisuja kohtaan on heikentynyt.

7) Muilta kuin esimiehiltä (lähinnä puolueilta ja henkilökuntajärjestöiltä) tulevia toimintamääräyksiä ei aina asianmukaisesti torjuta.

8) Lahjontaan ei juuri syylistytä eikä suhdetoiminnan anneta vaikuttaa ratkaisuihin.

9) Solidaarisuus on toisinaan johtanut siihen, että esimies on ottanut alaisensa näkemykset liiallisesti huomioon.

10) Osallistuttaessa järjestötoimintaan on virka-aseman asettamat vaatimukset saatettu unohtaa.

11) Sopimattomaan käyttäytymiseen viran ulkopuolella on asennoiduttu liian höllästi.

Hannuksen käsityksen mukaan virkamiesten poliittisilla ja ammatillisilla järjestösidonnaisuuksilla on ollut haitallinen vaikutus kohdista 5—7 ilmenevien moraalisääntöjen noudattamiselle. Etenkin virkamiesten puoluesidonnaisuus on johtanut siihen, että virkamiehet eivät seuraa oikeudenmukaisuuden, tasapuolisuuden ja

yleisen edun tavoitetta (kohta 5) eivätkä noudata lojaalisuuden vaatimuksia (kohta 6). Moraalisäännön (kohta 7) vastaisesti otetaan puolue- ja ammattijärjestöiltä vastaan toimintaohjeita ja -määräyksiä.

Korte on moraalitarkasteluissaan nojautunut Hannuksen teokseen. Hän on kuitenkin Hannuksesta poiketen pitäytynyt lähes yksinomaisesti virkamiesten puoluesidonnaisuudesta johtuvien moraalirikkomusten esittelyyn. Puoluesidonnaisuudet ovat syy moraalin heikentymiseen ja siihen, että virkamiehet eivät menettele oikeudenmukaisesti, tasapuolisesti ja yleisen edun mukaisesti eivätkä ole lojaaleja ja solidaarisia.

Käsityksiä virkamiesten poliittisen sitoutumisen merkityksestä

Sen luonnehtimiseen, mitä virkamiehen poliittinen sitoutuminen merkitsee, Hannus on käyttänyt teoksensa yhden luvun (s. 50—55). Hän tiivistää ajatuksensa ytimen luvun motoksi:

»Puolueeseen kuuluva tai sitoutunut virkamies on sitoutunut puolueellisuuteen. Sitoutumaton ja puolueeton virkamies on sitoutunut puolueettomuuteen.»

Hannus jakaa virkamiehet kahteen ryhmään, virkamiehiin, jotka kuuluvat johonkin poliittiseen puolueeseen, ja virkamiehiin, jotka eivät kuulu mihinkään puolueeseen. Jälkimmäiset ovat Hannuksen määrittelyn mukaan sitoutumattomia virkamiehiä. Sitoutumattomiin virkamiehiin Hannus lukee kahdenlaista väkeä: ne, jotka ovat »kertakaikkiaan ehdottoman» puolueettomia, ja ne, jotka sitoutumattomuudestaan huolimatta asennoituvat jonkin aatesuunnan mukaisesti (Hannuksen kategoriat: »ajattelevat oikeistolaisesti ja äänestävät Kansallista Kokoomusta»/»asennoituvat keskustalaisesti»/»sympatiat vasemmistoon päin»).

Minkälaisia ihmisiä nämä Hannuksen virkamiestyypit sitten ovat? Puolueeseen kuuluva virkamies on henkilö,

- joka on sitoutunut puolueellisuuteen
- jonka lojaalisuus kohdistuu puolueeseen
- joka on tiettyyn mittaan saakka luopunut ajatustensa ja mielipiteittensä vapaudesta ja oman järkensä käyttämisestä
- joka ottaa vastaan käyttäytymisohjeita tai -määräyksiä muilta kuin esimiehiltään
- joka tekee puolueelleen palveluksia ja ajaa sen etuja.

Haluaisiko Hannus luonnehtia noilla määreillään *Keijo Liinamaan, Juhani Perttusen, Grels Teirin, Pekka Tarjanteen, Jaakko Nummisen, Kari Puron, Matti Tuovisen, Teemu Hiltusen, Reino Urosen, Pekka Alasen* virkatoiminnan? Olivatko *Urho Kekkonen, J. K. Paasikivi ja K. J. Ståhlberg* virkamiesaikanaan puoluetointaan osallistuessaan »tiettyyn mittaan saakka luopuneet oman järkensä käyttämisestä»?

Hannuksen luonnehdinta virkamiehen puoluejäsenyyden merkityksestä on väärä. Puolueen jäseneksi liittyvä henkilö ei sitoudu määrätynlaiseen virkatoimintaan vaan toimimaan kansalaisjärjestössä sen sääntöjen mukaan. Puolue ei voi velvoittaa jäseniään ratkaisemaan virka-asioita puolueen toivomalla tavalla. Käsitykseni mukaan — havaintoni ovat virkatyöstä kahdeksan vuoden ajalta — puoluetointot eivät myöskään käytännössä määräile puoluejäsenyyden omaavien keskushallinnon virkamiesten virkatoimien sisältöä.

Vaikuttamissuhde on pikemminkin päinvastainen. Puolueet kysyvät keskeisissä virkatehtävissä olevien jäsentensä käsityksiä. Ennemmin kuin puolueiden vaikutusta virkamiehiin saattaisi olla aiheellis-

ta kysyä, vaikuttavatko joidenkin virkamiesten kannanotot joskus liiallisesti ja vajaan arvioituina puolueiden ratkaisuihin. Ja paljon ennen kuin puolueiden vaikutusta virkamiehiin on aiheellista kysyä erinäisten muiden tahojen vaikutusta virkamiesten menettelyvalintoihin. Tätäpä kysynkin jäljempänä.

Sitoutumattomiin virkamiehiin ja siten puoluesidonnaisia virkamiehiä parempiin virkamiehiin Hannus lukee nekin virkamiehet, jotka tosin eivät ole minkään puolueen jäseniä mutta joiden yhteiskunnalliset näkemykset samaistuvat tiettyyn poliittiseen aatesuuntaan (kuten oikeistoon tai keskustaan tahi vasemmistoon). Vaikka tällaiset virkamiehet »eivät ehkä ole ehdottoman puolueettomia», Hannus arvostaa heitä enemmän kuin puoluesidonnaisia virkamiehiä, koska heidän »ei tarvitse ottaa vastaan käyttäytymisohjeita tai -määräyksiä muilta kuin esimiehiltä». Hannuksen arviointi perustuu tältäkin osalta väärään käsitykseen puolueeseen kuuluvan henkilön alistumisesta puolueen ohjailuun virkatoimessaan.

Parhaan virkamiesryhmän muodostavat Hannuksen mielestä »kertakaikkiaan ehdottoman puolueettomat» virkamiehet. Tällaisen kertakaikkiaan ehdottoman puolueettoman virkamiehen näkemykset eivät samaistu mihinkään aatesuuntaan vaan hänellä saattaa olla esimerkiksi hyvin tiukka näkemys kurista ja järjestyksestä mutta »hyvinkin edistykselliset mielipiteet» asunto-, maa- ja ympäristöpolitiikasta. Esimerkissään Hannus arvattavasti näkee oman kuvansa (ks. s. 64 in fine sekä toisaalta s. 56 ja toisaalta s. 14).

Lukija saa sen vaikutelman, että tuollaisella ehdottoman puolueettomalla henkilöllä on Hannuksen määritelmän mukaan oltava vähintään kahden eri aatesuunnan näkemyksiä. Pitääkö näkemysyhdistelmän rakentua oikeisto/vasemmisto

-rajan poikki (kuten Hannus lienee esimerkiksi tarkoitannut)? Vai lukeeko Hannus ehdottoman puolueettomiin sellaisenkin puolueisiin kuulumattoman henkilön, joka ilmoittaa (kuten Korte yleisradiossa 25. 2. 1979 ja Aamulehdessä 6. 5. 1979), ettei ole »koskaan peittänyt porvarillisuuttaan»?

Miten Hannuksen luonnehtima esimerkkihenkilö toimii virkatyössään? Asuntopoliitikassa hän suosittaa ja (lakien rajoissa) tekee edistysellisiä ratkaisuja, järjestysasioissa taas tiukan linjan ratkaisuja. Ovatko tämän virkamiehen asuntopoliittiset suositukset ja ratkaisut sekä edistysellisiä että ehdottoman puolueettomia? Ovatko hänen suosituksensa ja ratkaisunsa järjestysasioissa samalla tiukan linjan oikeistolaisia ja ehdottoman puolueettomia?

Urho Kekkonen lausui Lakimies-lehdessä 3. 9. 1970: »En kuitenkaan usko, että sillä tiedollisella ja yhteiskunnallisella tasolla, jota lainvalmisteluun kykenevä henkilö edustaa, on yhtäkään »puolueettonta» henkilöä. Jokainen näissä tehtävissä liikkuva henkilö, myös ns. asiantuntija on omaksunut tietyn arvojärjestelmän ja sitoutunut tiettyihin yhteiskunnallisiin intresseihin, joiden suhteen hän ei ole puolueeton ja jotka vaikuttavat hänen lausuntoihinsa ja kannanottoihinsa. Puoluepoliittisesti saattaa asiantuntija sanoa olevansa puolueeton. Mutta hän ei ole puolueeton suhteessaan yhteiskuntajärjestelmään eikä erilaisiin yhteiskuntapoliittisiin päämääriin.»

Väittämiä virkamiesten sidonnaisuuksien vaikutuksista virkamiesmoraaliin

On luonnollista, että henkilö, joka määrittelee virkamiesmoraalin säännöt Hannuksen ja Kortteen tavoin ja näkee poliit-

tisen sitoutumisen merkityksen kuten Hannus ja Korte, pitää poliittista sitoutumista virkamiesmoraalin heikentäjänä. Millä konkreettisella tavalla Hannus ja Korte katsovat moraalिसääntöjä rikotun?

Varsin ytimekäs on Hannuksen luonnehdinta siitä, miksi moraalिसääntöä, jonka mukaan virkatoiminnan tavoitteena tulee olla oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus sekä yleinen etu, on rikottu. Virkamiehet liittyvät puolueisiin »omaa etuaan tavoitellen» — vaikka »joukossa on myös todellisia aatteen ihmisiä» — ja kun he sitten ovat liittyneet omaa etuaan tavoitellen puolueisiin, tapahtuu Hannuksen mukaan tavoitteiden muuntuminen: tavoitteeksi nousee »puolue-etu», yleistäkin etua tärkeämmäksi (s. 60—61). Samat asiat hiukan toisin sanoen sanoo Korte.

Perimmältään Hannuksen ja Kortteen väittämät eivät sisällä muuta kuin sen, että he selittävät oman yhteiskunnallisen katsantotapansa olevan oikeudenmukaisemman, tasapuolisemman ja yleisen edun paremmin tavoittavan kuin jonkin poliittisen puolueen jäsenyyden omaavan virkamiehen. Tästä voidaan tietysti käydä yhteiskunnallista keskustelua analysoimalla Hannuksen ja Kortteen ratkaisuja ja valintoja käytännön virkatyössä sekä vertaamalla niitä jonkin poliittisen puolueen jäsenyyden omaavan virkamiehen ratkaisuihin ja valintoihin. Tällaista vertailua saatan toki puoltaa mutta en hyväksyä Hannuksen ja Kortteen keinoja käydä yhteiskuntakeskustelua.

Toinen moraalिसääntö, jota poliittisesti sitoutuneet virkamiehet Hannuksen ja Kortteen mielestä rikkovat, on lojaalisuuden sääntö (samoin ajattelee Rekola). He tuomitsevat epälojaalina sellaisen menettelyn, että virkamies »kiertoteitse tai juonitellen» pyrkii vaikuttamaan asioiden ratkaisemiseen oman tai puolueensa kannan mukaisesti. Tätä lojaalisuusarviota

on soveliasta tarkastella Kortteen käyttämän esimerkin pohjalta.

»Virkamies esittää valtioneuvoston päättäväksi kuuluvassa asiassa omalle ministerilleen ratkaisuehdotuksen, jota hän pitää parhaana. Kun ministeri kuitenkin päättää esittää asian toisin, poliittinen virkamies esittelijän asemassa herkästi kääntyy hallituksessa ehkä olevan puoluetoverinsa puoleen, jonka suusta asianomainen ministeri sitten saa valtioneuvostossa kuulla esittelijänsä kannan nyt toisen ministerin kannaksi muuttuneena. Tällaista menettelyä olisi vielä 1960-luvulla pidetty niin törkeänä lojaliteettivaatimuksen rikkomisena, että se olisi johtanut erittäin voimakkaisiin reaktioihin. Tänä päivänä ministerit näyttävät alistuneen siihen, että poliittinen virkamies jatkaa taisteluaan omaa ministeriään vastaan kiertotietä käyttäen hallituksessa ja kenties vielä eduskunnassakin.» (Hallinto 6/1979 s. 17).

On epäselvää, miten Korte on ajatellut esimerkkitalanteessa tapahtumien etenevän. Valtioneuvoston päätösvaltaan kuuluvassa asiassahan esittelijä neuvoteltuaan ministerin kanssa laatii omista nimissään jaettavan esityslistan, joka sisältää hänen oman ratkaisuehdotuksensa. Esityslista jaetaan valtioneuvoston jäsenille ennen valtioneuvoston istuntoa ja esittelijä itse lukee istunnossa esittelylistan mukaisen ratkaisuehdotuksensa, minkä jälkeen ministeri ilmoittaa valtioneuvostolle joko yhtyvänsä esitykseen taikka tekee oman ratkaisuehdotuksensa, jos hän ei yhdy esittelijän kantaan.

Esimerkissä virkamiehen kerrotaan olevan »esittelijän asemassa», mutta hän ei esimerkin mukaan esitä lainkaan kantaansa valtioneuvostolle. Ilmeisesti Korte on — kuten Hannus (s. 62) — edellyttänyt, että valtioneuvoston esittelijän tulee omasta kannastaan poiketen esittää valtioneuvostolle ministerinsä puoltamaa ratkaisua, mikäli asia voidaan (laillisesti) ratkaista ministerinkin kannan mukaisesti.

Tähän asiallisesti tärkeään ja virkamiesmoraalinkin kannalta merkitykselliseen kysymykseen en lähemmin puutu. Tutkijat ovat olleet eri mieltä asiasta. *Jaakko Uotila* (Hallinto 4/1976 s. 20) on ollut — vedoten muun ohella nuorten esittelijöiden arvostelukyvyttömyyteen — esittelijän alistumisvelvollisuuden kannalla, kun taas *Tore Modeen* (Kanava 1978 s. 558—559) on esittelijän itsenäisyyden kannalla. *Kauko Sipponen*, Johdatus julkiseen hallintoon, 1973, s. 99: »Erityinen piirre ministeriössä suoritettavassa esittelyssä on se, että myös virkaasteikossa alhaalla oleva esittelijä esittelee suoraan ministerille omaksumansa kannan mukaisesti eikä ole tässä työssään velvollinen noudattamaan virkamiesesimiehensä määräyksiä.» Samoin *Uolevi Hakavuori* julkaisussa Valtioneuvoston esittelijän asema ja tehtävät, 1974, s. 67.

Oma käsitykseni on seuraava. Mikäli esittelytapahtuman muotosäännökset pysyvät nykyisinä ja esittelijän edellytetään (kuten esittelijän oppaassa ohjataan) ilmoittavan esittelyssä »oman kannanottonsa», ei virkavelvollisuutena saata olla se, että esittelijä alistuu jonkin tuntemattomaksi jäävän taustahahmon (ministerin tai ylemmän virkamiehen) mielipiteeseen. Galileo Galilei tulee mieleen kun kuvittelee tilanteen: oikeistolainen ministeri kehottaa vasemmistolaisista esittelijävirkamiestä esittämään valtioneuvostolle *omana esityksenään* oikeistolaisen ratkaisuvaihtoehdon ja ilmoittaa siten valtioneuvoston istunnossa »yhtyvänsä esitykseen».

Esimerkin mukaan virkamies tiedottaa puoluetoveriministerille »kantansa». Ilmeisesti siis edellytetään virkamiehen ilmoittaneen ministerille sekä asiaa koskevia tosiseikkoja että oman käsityksensä asiasta. Esimerkin mukaan kysymyksessä oli »valtioneuvoston päätettävä asia». Virkamies siis ilmoitti »kantansa» ministerille, joka valtioneuvoston jäsenenä osallistuu päätöksen tekemiseen.

Tämän tapausanalyysin jälkeen on mahdollista arvioida Kortteen ja Hannuksen lojaalisuusvaatimuksen merkitystä. Jos esittelijän tulee vaieta omasta käsitykses-

tään virallisessa esittelyssä ja siitä ilmoittaminen epävirallista »kiertotietä» on laajalajuussäännön mukaan kiellettyä, onko kysymys enää muusta kuin alastomasta vilpistä, valtioneuvoston jäsenten pettämisestä tarkoituksellisen vajaalla tiedonjaolalla?

Käytännössä on varsin tavallista, että ministeri antaa poliittiselle sihteerilleen yleistehtäväksi selvittää muista ministeriöistä saapuvien valtioneuvoston esittelylistojen tuomien asioiden perusteet ja mahdolliset ongelmakohdat. Usein poliittinen sihteeri saa parhaiten sekä asian tuntevan että ministerin kannalta keskeisiin kohtiin pitäytyvän kuvan kysymällä esittelylistan lähettäneen ministeriön joltakin virkamieheltä, jonka yhteiskunnallinen näkemys on sama kuin hänen itsensä. Virkamiehen mietittävänä on tällöin sama peruskysymys kuin jos hänet olisi kutsuttu eduskunnan valiokuntaan asiantuntijaksi: onko hänellä, jos hänen omaa käsitystään kysytään, lupa kertoa se a) eduskunnan valiokunnalle b) valtioneuvoston jäsenenä asiaa arvioivalle ministerille?

Varsin yksiselitteisesti on katsottu, että virkamiehellä on oikeus ilmoittaa eduskunnan valiokunnalle henkilökohtainen käsityksensä, jos sitä kysytään (*Seppo Salminen*, Valtionhallinto ja virkamiehet, Juhlajulkaisu U. K. Kekkonen, 1975 s. 120—121). Vaikenemisvelvoituksen on katsottu »rajoittavan olennaisesti eduskunnan mahdollisuuksia ottaa päätöksissään huomioon kaikki asiaan vaikuttavat näkökohdat». Olisiko valtioneuvoston jäseneltä voitava salata asiaan vaikuttavia näkökohtia?

Seppo Salminen, Valtionhallinto ja virkamiehet, Juhlajulkaisu U. K. Kekkonen, 1975, s. 122: »Samoin on periaatteessa selvää, että virkamiehellä on oikeus osallistua lähinnä informaation antajana puolueiden tai etu-

järjestöjen kantojen valmisteluun asioissa, jotka liittyvät hänen virkatehtäviinsä.»

Virkamiehen oikeutta esittää julkisesti oma arvosteleva kannanottonsa on äskettäin tutkinut korkein hallinto-oikeus (taltio 1096/7. 3. 1979): »Ilmaistessaan käsityksensä, joka sisälsi kaupungin viranomaisten kannanottojen asiallista arvostelua kaupungin-arkkitehdin ei voitu katsoa menetelleen hänelle kuuluvien virkavelvollisuuksien vastaisesti eikä muutoinkaan menetelleen sillä tavoin sopimattomasti tai kaupungin edun vastaisesti, että kaupunginhallituksella olisi ollut mainitsemillaan perusteilla valta antaa hänelle huomautus.» Modeen lausuu (Virkamiesoikeus pääpiirteittäin, 1976, s. 64—65) seuraavasti: »Virkamiestä ei ole kielletty esittämästä mielipidettään yleisistä asioista — jopa sellaisista, joita käsittelee se viranomaisena, missä hän työskentelee — kunhan hän ei paljasta salassa pidettäviä seikkoja.» Samansuuntaisesti *Olavi Rytkölä*, Virkamiesoikeus, 1975, s. 59 sekä *Paavo Aitio*, Hallinto 4/1976 s. 16. Ruotsin oloista *Stig Jägerskiöld*, Svensk tjänstemannarätt 2: 1, 1959, s. 93: »Tjänstemän äro oförhindrade att aktivt kritisera regeringens handlande.»

Puheenvuorojen luonnehdintaa ja selityksiä

Kansliapäälliköiden puheenvuorot käsittelevät hyvin merkityksellisiä yhteiskunnallisia kysymyksiä. Jotta niistä muodostuisi vielä tarkempi ja oikeasuhtainen kuva, jatkan niiden tarkastelua eräillä yleisillä havainnoilla ja selittävillä teki-joilla.

Hannuksen ja Kortteen esityksille on tunnusomaista leimaava kielenkäyttö. Oikeus liittyä jäseneksi poliittiseen puolueeseen (ja ammattiyhdistykseen) kuuluu virkamiehenkin perusoikeuksiin. Tätä perusoikeuttaan käyttäneestä virkamiehestä Hannus ja Korte piirtävät mahdollisimman luhun kuvan:

— »noudattaa ensisijaisesti puolueen ohjelmaa eikä hallituksen, virastonsa tai esimiestensä antamia ohjeita» (Korte)

- »puolueelleen uskollisena tekee sille palveluksia ja ajaa sen etuja» (Hannus s. 54)
- puolue-etua tavoiteltaessa ei kaihdetä tinkimästä oikeudenmukaisuuden vaatimuksista» (Hannus s. 61)
- tavoitteena myös »poliittinen palkinto» (Korte) ja »oma etu» (Hannus s. 60)
- jotkut »pantu poliittiseksi vahtikoiraksi» ja kuuluvat »poliittiseen virkamiesräsäsiin» (Korte)

Kullakin poliittisella puolueella on ohjelmin ja päätöksin ilmaistu tavoitteisto. Tämä tavoitteisto ilmaisee puolueeseen liittyneiden käsityksiä oikeudenmukaisesta yhteiskunnasta. On halpaa, vilpillistä asianajoa selittää tuollaiseen oikeudenmukaisuuteen pyrkivä tahto »puolue-edun» tavoittelemiseksi. Samalla asianajotyylillä kävisi päinsä selittää, että joulupataa vartioiva pelastusarmeijalaismummo siinä kylmässä seistessään ajaa »järjestötua».

Yhtä estottomasti kuin Hannus ja Korte piirtävät luihun kuvaa muista he kertovat oman työnsä jaloista päämääristä. Lukijalle ilmoitetaan, että puolueettomat virkamiehet puoluesidonnaisia »varmasti paremmin voivat taata», että hallinto sujuu tasapuolisesti, oikeudenmukaisesti ja kokonaisedun vaatimusten mukaisesti (Hannus s. 45, ks. myös s. 50 ja 53; samoin Korte yleisradiossa 25.2.1979). Kuten jo edellä olen todennut, tuon puheen sisällöksi jää vain yksinkertainen arvostusväittäjä: 'minun ratkaisuni ovat oikeudenmukaisempia kuin muiden ratkaisut'. Kansalaisten olisi kyllä hyvä saada tietoja Hannuksen ja Kortteen virkatoiminnan ratkaisuista samoin kuin poliittisen puolueen jäsenyyden omaavien virkamiesten virkatoiminnasta, jotta he voisivat rakentaa omien arvostustensa pohjalta päätelmän, kenen menettely on oikeudenmukaista.

Tällaisen asetelman luomisessa näyttää kuitenkin tulevan hankaluuksia vastaan. Hannus nimittäin ei salli minkäläistä arviointia tahansa. Hän ei hyväksy — para-

doksaalista, kun ajatellaan, miten Hannus itse leimaa puoluejäsenyyden omaavia virkamiehiä — puolueettomaksi julistautuneen virkamiehen leimaamista poliittisin termein. Vaikka virkamies ja hänen puolisonsakin vakuuttaisivat virkamiehen olevan sitoutumaton ja ehdottoman puolueeton, niin ei vain uskota, valittaa Hannus (s. 51). Tuntuu kauhealta. Mutta mietitään hiukan asiaa.

Hannus on kuvaillut virkamieskunnan vaikutusvallan ja merkityksen hallinnossa erittäin keskeiseksi ja tärkeäksi (s. 25—27 ja 84—86, samoin Korte Aamulehdessä 8.5.1979). Hannus jos kuka on hyvä esimerkki virkamiehestä, jonka käsityksillä ja ratkaisuilla on ollut suuri vaikutus asioiden kulkuun (erityisesti kunnallisen itsehallinnon toimintaan ja kehitykseen). Hänen henkilökohtaisilla yhteiskunnallisilla näkemyksillään on ollut ja on huomattava merkitys. Siksi on täysin oikeutettua ja hyväksyttävää, että ihmiset pyrkivät näkemään ja luonnehtimaan Hannuksen ajatustavan ja näkemysten linjan.

Tällaista arviointia lienevät harjoittaneet myös ne, jotka ovat harkinneet hänen nimittämistään virkaan (keskustapuolueen taholla on kerrottu Hannuksen tulleen nimitetyksi sisäasiainministeriön virkaan »keskustapuolueen äänillä», mainitsee Helsingin Sanomat 29.7.1979) taikka tehtävään (Maa-lauskuntien Liiton lakimiehen valintaperusteista vuonna 1928 ks. *Eino S. Repo*, Urho Kekkonen 3.9.1960, s. 36; Hannus nimitettiin liiton osastopäälliköksi 1954).

Mikäli Hannuksen yhteiskunnallinen katsontatapa todella muodostuu poikkeuksellisesta yhdistelmästä (jollakin yhteiskuntapolitiikan lohkolta 'edistyksellisistä', jollakin toisella 'taantumuksellisista' mielipiteistä), saattaa sivullisen arviointi helpposti mennä harhaan: Hannuksen ajattelusta annetaan joltakin osalta erheellinen kuva. Hannuksella on täysi oikeus kiistää

erheet ja oikaista kuvaa. Mutta hänellä ei ole oikeutta vaatia, että hänen menettelyjään ei arvostella ja luonnehdita yhteiskunnallisista käsitteistä.

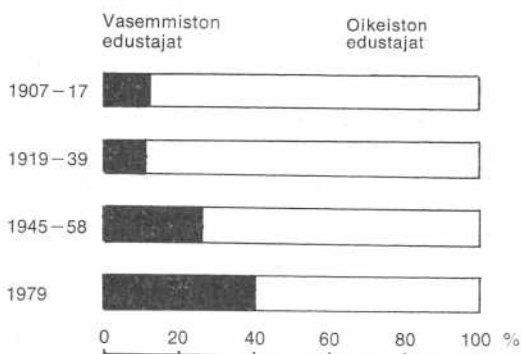
Poliittisin käsittein tapahtuvan arvostelun kieltäminen on oireellista. Poliittista vallankäyttöä on aina pyritty naamioimaan. Eräs tapa on selittää vallankäyttö kaikkien hyvää tarkoittavaksi, puolueettomaksi, sitoutumattomaksi. Naamioinnilla halutaan torjua poliittisen vallankäytön avoin arviointi ja arvostelu. Kysymys on yhteiskunnallisesta epärehellisyydestä, jota Suomen vesiltä löytyy vastenmielisinä paakkuina.

Hannus ja Korte katsovat virkamiesroolin heikentymisen aiheutuneen tietystä yhteiskunnallisesta muutoksesta, »virkamieskunnan politisoitumisesta». Hannuksen väitteen mukaan »aikaisemmin pidettiin luonnollisena, jopa monesti suorastaan edellytettiin, että virkamies on puolueeton» (s. 51; samoin Rekola, Aamulehti 9. 6. 1979). On aiheellista hiukan tutkia asiaa.

Viimeisillä säätyvaltiopäivillä noin 45 % edustajista oli julkisen toimen haltijoita (Martti Noponen, Kansanedustajien sosiaalinen tausta Suomessa, 1964, s. 33—35). Työväenluokkaa ei säätyvaltiopäivillä erityisemmin löytynyt. Eduskunnassa on julkisen toimen haltijoiden osuus ollut seuraava:

1907—17	29.5 %
1919—39	25.2 %
1945—58	22.2 %
1979	30.0 %

Nämä lukemat eivät viittaa julkisen toimen haltijoiden täydelliseen puolueettomuuteen, kun heitä on ankarassa poliitikanteossa niin paljon siilaantunut eduskuntaan saakka. Paljon puhuva on tieto näiden kansanedustajien jakaantumisesta oikeistoon ja vasemmistoon:



Tunnettu oikeusoppinut Allan Serlachius vaati Lakimies-lehdessä 1910 (s. 41), että »valtiolliset puolueemme lakkaavat taistelimesta keskenään oikeuslaitoksen miehittämisoikeudesta». Lars Björne toteaa väitöskirjassaan (1977 s. 408) Turun hovioikeuden jäsenistä vuosina 1918—39 seuraavaa: »Jo silmäys painettuihin lähteisiin osoittaa, että kymmenkunta Turun HO:n jäsentä toimi aktiivisesti joko kokoumuksen, rkp:n tai edistyspuolueen hyväksi». Ruotsin oloista mainitsee Stig Jägerskiöld: »Vår parlamentariska och kommunalpolitiska tradition är rik på gestalter, vilka jämväl varit verkssamma såsom statens eller kommunernas tjänstemän av olika grader.» (Jägerskiöld, Svensk tjänstemannarätt 2: 1, 1959, s. 93).

»Olin Valtiokonttorin pääjohtajana, 'ylitirehtöörinä', niinkuin virkaa silloin kutsuttiin, 11 vuotta vv. 1903—1914. Osallistuin koko ajan tehokkaasti poliittiseen elämään, olin mm. kansanedustajana uuden eduskunnan alusta 1907 vuoteen 1913 asti.» Näin toteaa J. K. Paasikivi muistelmissaan sortovuosilta (osa I, 1957, s. 135).

Lainvalmistelija K. J. Ståhlberg oikeusministeriöstä osallistui 1930-luvun alussa edistyspuolueen ehdokkaana kansanedustajain vaaleihin, muutamaa vuotta aikaisemmin kuin hallitussihteeri Urho Kekkonen maatalousministeriöstä esiintyi maalaisliiton edustajaehdokkaana. Vielä voi mainita, että korkeimman hallinto-oikeuden presidentiksi kesällä 1918 nimitetty Ståhlberg oli saman vuoden lopulla perustamassa poliittista puoluetta (edistyspuoluetta) sekä että Kansallis-Osake-Pankin pääjohtaja Paasikivi oli vuoden 1917 keväällä valikoimassa puolueensa jäsenyyden omaavia

lakimiehiä senaatin oikeusosastoon (ylimpään tuomioistuimeen). Ks. *Yrjö Blomstedt*, K. J. Ståhlberg, 1969, s. 369 ja 372 sekä Paa-sikiven muistelmat sortovuosilta, osa I, 1957, s. 148.

Näyttää siis siltä, että Hannuksen ja Kortteen käsitys menneistä olosuhteista ei ole oikea. He ihannoivat ja kaiholla muistavat aikaa, jolloin virkamieskunta oli homogeenisen porvarillinen ja puoluejäseninä pelkästään porvarillisissa puolueissa. Virkamiesten poliittisen jakautuman muutos on ärtymyksen aihe.

Hannus ja Korte tähdentävät virkamiesten kuuliaisuusvelvoitusta ja käskynalaisuussuhdetta esimieheen. Tämä korostus liittyy kiinteästi hallinnon erääseen järjestämismuotoon, byrokraattiseen organisaatiomalliin. Kuten jäljempänä tarkemmin selvitän, byrokraattisessa hallintomallissa edellytetään virkamiesten tavoitteenasettelujen saapuvan ylhäältäpäin selviä käskyvaltakantavia pitkin.

Ministeriöiden organisaatio on muodostettu byrokraattisen hallintomuodon mukaisesti pyramidirakenteeksi. On luonnollista, että pyramidin huipulla halutaan korostaa koko pyramidin sisäisen elämän järjestämistä huipulta tulevan tahdon mukaisesti. Minkälaista yhteiskunnallista tahdonsuuntaa nuo kaksitoista pyramidihuippua ministeriöissä edustavat? Johtavien virkamiesten asema suhteessa hallitsevaan ryhmittymään on »avainkysymys» (toteaa *Juha Vartola*, Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta, 1979, s. 132 ja 154).

Ministeriöissä (valtioneuvoston kanslia mukaan luettuna) on korkeimpina virkamiehinä noin 70 kansliapäällikköä ja osastopäällikköä. Heistä noin 80 % omaa porvarillisen yhteiskunnanäkemyksen ja noin 20 % lukeutuu vasemmistoon. Oikeusministeriön kymmenestä korkeimmasta virkamiehestä yksi lukeutuu vasemmistoon,

joten vastaava jakautuma on vielä toispuolisempi (90 % — 10 %).

Modeen kirjoittaa (Finsk Tidskrift 1973 s. 378): »Ett parti som förfogar över en stor tjänstemannakår kan därvid göra sitt politiska inflytande gällande också om det ej är i regeringsställning.»

Vielä yksi täydennys kansliapäällikköiden puheenvuorojen tarkasteluun. Se syntyy osoittamalla, mistä kansliapäälliköt eivät ole huolestuneita tai ainakaan niin huolestuneita kuin joku muu saattaisi olla.

Hannus ei ole kovin huolestunut lahjonnan tai epäasiallisen suhdetoiminnan tosiasiallisesta vaikutuksesta virkamiesten toimintaan, sillä »virkamiehet Suomessa ovat varsin lahjomattomia.» Silti Hannus pitää ohjeiden tiukentamista tai ainakin selventämistä suotavana, jottei »puolueettomuus vaikkapa tahtomattakin joutuisi vaaraan». Sanallakaan Hannus ei kuvaile, ketkä noita joululahjoja, lounaita ja illallisia virkamiehille tarjoavat. Samoin hän vaikenee virkamiesten osallistumisesta liiketoimintaan ja yhteyksistä erilaisiin talouselämän järjestöihin.

Kortteen arviointi lahjonnasta ja suhdetoiminnasta kulkee täysin samaa rataa. Yritysmaailma ei esiinny tarkastelussa lainkaan lahjonnan ja suhdetoiminnan harjoittajana vaan sitä moititaan vain huonon esimerkin antamisesta virkamiehille lahjojen vastaanottamisessa. Ja näin asettuukin loppuveto sulavasti paikalleen: »Huonosta esimerkistä ei voi syyttää yksinomaan yritysmaailmaa vaan myös politiikkoja.»

Viime vuodet ovat osoittaneet talouselämän piirissä esiintyvän melkoisesti vakavanasteista rikollisuutta. Havaitut rikokset ovat tuoneet näkyville virkamiesten yhteydet liikeyrityksiin. On ollut aiheellista käydä tutkimaan virkamiesten ja liikeyritysten yhteydenpidon muotoja ja laajuutta sekä pohtia laillisuuden ja soveliaai-

suuden rajoja. Suomalaisissa olosuhteissa on ollut helppo ennakoida, että tämänkaltaisesta aihepiiristä — kiusallisesta ja vaarallisestakin — pyritään hakeutumaan eroon siirtämällä huomio toisaalle. Kun suomalaiset oikeusperinteet eivät salli noin vain selittää lahjottavuutta ja sen myötä ilmitulevaa suhdetoimintakorruptiota vaarattomaksi asiaksi, on ollut taroituksenmukaista löytää huolenaiheeksi jokin toinen ilmiö ja kuvailla se hyvin vakavaksi, 'vielä huolestuttavammaksi ilmiöksi'.

Tätä pyrkimystä kansliapäälliköiden puheenvuorot ovat edistäneet. Niissä on haluttu laimentaa huolestumista lahjottavuudesta ja korruptoivista suhteista sekä voimakkaasti käännetty huomiota muualle. Vakavaksi virkamiesmoraalin turmioksi selitetään virkamiesten toiminta poliittisessa tahi ammatillisessa järjestössä. Yhteyksiä liikeyrityksiin vähätellään eikä toimintaa talouselämän järjestöjen piirissä — jopa toimihenkilöinä — edes mainita.

Kuvaavasti Ilta-Sanomien 7. 11. 1978: »Kaikenlaiset lahjontajutut jäivät poliittisten virkanimitysten ja virkamiesten politiikoinnin jälkeen toiseksi, kun Kriittisellä korkeakoululla puhuttiin eilen illalla virkamiestemme moraalista.» Hannus ja Korte olivat alustajia mainitussa tilaisuudessa. Ja Etelä-Suomen Sanomien mukaan (21. 5. 1979) poliittisista virkamiehistä johtuva »tilanne on vielä huolestuttavampi kuin joidenkin pikkulahjojen ja pikkumatkojen kohdalla.» Lehden pääkirjoitus käsitteli Kortteen esitelmää virastopäällikköpäivillä.

TOINEN NÄKÖKULMA

Virkamiesten sidonnaisuuksien merkitystä ja virkamiesmoraalia voidaan asianmukaisesti tarkastella asettamalla lähtökohdaksi hallinnon tehtävät. On pohdittava, millä tavalla — hyödyksi vai haitaksi — erilaatuiset virkamiesten sidonnaisuudet vaikuttavat hallinnon tehtävien hoitamiseen.

Hallinnon tehtävien hoitamisen tapa ja laatu riippuvat hallinnon ulkopuolella vaikuttavien tekijöiden ohella hallintotoiminnan organisaatioista, hallinnon henkilökunnasta sekä hallinnon toimintaperiaatteista. Siksi tarkastelen seuraavassa

- hallinnon tehtävien luonnetta (ministeriöissä) sekä
- hallinnon organisaatioita,
- hallinnon henkilöstöä ja
- hallinnon toimintaperiaatteita.

Hallinnon tehtävät

Hallinnon tehtävät ovat yhteiskunnan kehityksen myötä muuttuneet. Vanhastaankin hallinnon tehtäviin on kuulunut uutta suunnitteleva kehittämistyö, niin lainsäädännön kuin hallinnonkin uudistaminen. Hallitusmuodon 18 §:n mukaan »esitys ehdotukset laatii valtioneuvosto». Hallinto ei siis ole ollut yksinomaan lain soveltaja ja käyttäjä vaan sen kehittäjäkin. Sitä mukaa kuin yhteiskunnallisten olosuhteiden muuttuminen on kiihtynyt ja tietoinen sääntelypyrkimys voimistunut, on uutta luovan suunnittelun ja kehittämisen merkitys kasvanut. Ministeriöissä on kehittämistoiminnan merkitystä lisännyt se, että joukkoluontoisia tai aluesidonnaisia asiaryhmiä on siirretty päätettäväksi keskusvirastoissa ja lääninhallinnossa.

Kun lainsäädäntöä ja hallintoa kehitetään, uusia ratkaisuja ei löydetä laintulkinnalla taikka oikeusharkinnalla vaan yhteiskunnallisella arvioinnilla. Ja tällaisessa arvioinnissa virkamiesten yhteiskunnalliset näkemykset vaikuttavat suuresti.

Yhteiskunnan olosuhteiden muutoksen kiihtyminen on johtanut myös siihen, että lainsäädäntöä ei enää voida rakentaa tapauskohtaisesti ja osoittamalla kaikkia

yksittäistilanteita (naurisvarkaus, kirkonvarkaus jne.) varten omat normistonsa. Lainsäädännön käsitteellisyydestä on jouduttu nostamaan. Toiselta puolen käsitteellisemmän lakikielen edellytykset ovat parantuneet yleisen peruskoulutuksen ja sivistystason nousun mukana.

Käsitteellisen nousun myötä ovat tulleet käyttöön sanat ja käsitteet, joilla on avara merkityssisältö, monia mahdollisia merkityksiä. Lain soveltaja saa tällä tavoin eteensä useita tulkintavaihtoehtoja. Hallintoon perinteisesti liittyvä harkinnanvaraisuus on näin yhä avartunut (ks. *Johan P. Olsen, Politisk organisering, 1979, s. 29—31*).

Hallinnon organisaatio

Hallinnon organisaatio on järjestettävä tehtävien luonnetta vastaavalla tavalla. Minkälainen hallintojärjestelmä soveltuisi hoitamaan nykyisen ministeriöhallinnon tehtävät?

Perinteistä hallintojärjestelmää, jota on kutsuttu byrokraattiseksi hallintomalliksi, voidaan luonnehtia muun muassa seuraavain tunnuspiirtein:

- yksi johtava henkilö tahi toimielin määrittää vallankeskityksen mukaisesti kunkin viranomaisen tavoitteet ja säännöt,
- virkahierarkia ja käskysuhteet on tiukasti määrätty,
- pyrkii yhtenäiseen menettelykäytäntöön, vakiomalleihin, standardeihin, jatkuvuuteen, muodolliseen yhdenvertaiskohteluun ja puolueettomuuteen,
- henkilökunta on riippuvuussuhteessa ylläpitäjäänsä.

Byrokraattinen hallintomuoto soveltuu sellaisten hallintoviranomaisten organisaatioperusteeksi, joiden on käsiteltävä

suuria määriä suhteellisen samanpiirteisinä esiintyviä yksittäistapauksia. Sen sijaan se ei ole paras mahdollinen tuottamaan päätöksiä ja ratkaisuja alueilla, joissa tilanteet ovat vaihtelevia, monitahoisesti vaikuttavia ja tapauskohtaista harkintaa edellyttäviä (ks. *Kauko Sipponen, Johdatus julkiseen hallintoon, 1973, s. 211—216*).

Tällaisessa nykyiselle ministeriöhallinnolle ominaisessa tehtäväkentässä on tosiasioiden vastaista väittää, että ministeriön kaikkivaltiaana ja kaikensanelevana johtajana on ministeri ja että hän määrittää ministeriönsä virkamiesten tavoitteet ja toiminnan. Suomen oloissa — jo lyhyiden hallitusjaksojenkin vuoksi, joihin usein liittyy ministerinpaikan siirtyminen puolueelta toiselle — ministeri on enemmän valitseva kuin luova persoona. (Samansuuntaisesti *Sipponen mt. s. 195 ja 203, Jaakko Uotila, Hallinto 4/1976 s. 20* sekä *Seppo Salminen, Juhlajulkaisu U. K. Kekkonen, 1975, s. 115*.) Näin ollen virkamieskunnan ratkaisevalle osuudelle jää, minkäläatuinen valinnanvara ministerillä on käytettävänä. Ja siltäkin osalta kuin ministerissä on juurta ja voimaa käynnistää ja vauhdittaa hankkeita, etenemistä on jarruttamassa byrokratian kankean kitkallinen rakenne. (Vrt. *Olsen, Politisk organisering, 1979, s. 46—51*).

Jollei hallinnon organisaation kehittämistä huolehdita, saa hallinnon poliittinen johto tyytyä esittämään rituaalinomaisia toivomuksia hallintokoneistolle, joka niistä järkähtämättä kyntää omaa sarkansa (ks. *Johan P. Olsen, De nordiske lands offentlige forvaltning i 1980- og 1990-årene, Nordisk Administrativt Tidsskrift 1979 s. 271*).

Suomen ministeriöhallinto edustaa byrokraattista hallintorakennetta, jossa virkapyramidien ylimmät kartiot on rakennettu yhteiskunnalliselta kannalta vinoon

kuin Concorden nokka. Ne lojaalisuuden ja kuuliaisuuden vaatimukset, joita virkamieshuipulta on viime aikoina esitetty, ovat itse asiassa virkamiespolitiikan suuntapuheenvuoroja. Ne haluavat turvata vanhastaan vallinneen suunnan (lojaalisuusperiaatteen merkityksestä byrokratian toiminnassa ks. Vartola mt. s. 108 ja Olsen mt. s. 26). Eivät suinkaan hallinnon johtamisesta eduskunnalle vastuussa olevan valtioneuvoston ratkaisujen perusteita.

Byrokraattisen hallintomallin sijasta tulisi hallinnon organisaatio muodostaa sellaiseksi, että merkittäviä hankkeita ja tehtäviä varten voidaan vaikeuksista koota päätoimisista virkamiehistä valmisteluelimä, joissa ovat edustettuina mahdollisimman monipuolinen asiantuntemus ja erilaatuiset yhteiskunnalliset katsantotavat. Joka tapauksessa organisaatiolla olisi varmistettava hallinnonsisäisesti asian ja ratkaisuvaihtoehtojen monipuolinen analyysi päätöksenteon perustaksi. Pelkästään tällaisella organisaatoratkaisulla ei kuitenkaan hyvää tulosta saavuteta. Myös hallinnon henkilökunnalle on asetettava tietyt rakenteelliset vaatimukset, samoin kuin hallinnon menettelysäännöille.

Hallinnon henkilöstö

Nykyisessä ministeriöhallinnossa virkakunnan kokoonpanolla ja yhteiskunnallisilla käsityksillä on hyvin suuri merkitys. Jokaisen esittelijävirkamiehen yhteiskunnallinen katsantotapa vaikuttaa väkisin asiain kulkuun. Kansanvaltaisen hallinnon kannalta on huono virasto sellainen, jossa kaikkien virkamiesten yhteiskunnallinen näkemys on sama. Sellaisessa virastossa ei kyetä ottamaan eri väestöryhmien näkemyksiä ja arvoja täysimääräisesti huomioon. Paitsi hyviä virkamiehiä tarvitaan hyviä virkamieskuntia, hyviä virastoja.

Syntymäpäivähaastattelussa Lakimieslehdessä 3. 9. 1970 *Urho Kekkonen* lausui: »Kansanvallan toteuttaminen lainvalmistelun osalta edellyttää, että lakeja valmistelevat virkamiehet ja muut henkilöt edustavat mahdollisimman erilaisia katsomuksia, laajojen kansalaispiirien yhteiskunnallista kokemusta.» Lakien valmistelutehtäviä kuuluu kaikille ministeriöille ja likimain niiden kaikille esittelijävirkamiehille. Näin ollen lausumalla on ulottuvuutensa koko ministeriöhallinnon virkakunnan kokoonpanoperusteiden harkintaan.

Ministeriöiden virkamiesten tulisi edustaa erilaisia yhteiskunnallisia näkemyksiä. Yleisenä tavoitteena tulisi pitää — hallinnon organisaatioon ja toimintaperiaatteisiin kohdistettavien vaatimusten lisäksi — sitä, että kussakin ministeriössä sen toiminnan kullakin päälohkolla on keskeisiä yhteiskunnallisia näkemyksiä edustavia virkamiehiä (ei välttämättä puolueisiin liittyneitä). Tämä vähimmäisvaatimus voidaan toteuttaa pitämällä kiinni pätevyyden vaatimuksesta. Aniharvoin voi sattu, että ministeriön henkilökunnaksi kiinnostuvat vain yhden ja saman näkemyksen omaavat henkilöt tai että kaikki pätevimät hakijat kaikkiin hallintolohkon virkoihin edustavat yhtä aatesuuntaa.

Hallituksessa on 1970-luvulla ollut puolue, jolla ei aiemmin ole ollut juuri lainkaan virkamiehiä jäsenistössään. Puolueen ministereillä on ollut ilmeisen hankalaa osallistua täysimääräisesti keskusteluun esimerkiksi käsiteltäessä muiden ministeriöiden lakiehdotuksia ministerivaliokunnissa. Olen voinut havaita, miten tietyn hankkeen sisältöön perehtynyt virkamies on saattanut ministereiden kuulemana asiantuntijana ratkaisevasti voimistaa puolueensa ministereiden osallistumista ja vaikutusta. Erityisen selvästi on näin käynyt silloin, kun ministerivaliokunnalle toimitettu aineisto on vaiennut yleisesti taikka asianomaisen puolueen kannalta merkittävistä seikoista.

Esko Rekola kiinnittää syntymäpäivähaastattelussaan huomiota sen seikan merkitykseen, että »nyt on jo kaikilla puolueilla kokeneita virkamiehiä, joita osalla ei aikaisemmin ollut» (Aamulehti 9. 6. 1979).

Hallinnon toimintaperiaatteet

Vaikka hallinnossa ministeriötasolla käytettäisiin joustavaa järjestysmuotoa (eikä byrokraattista rakennetta) ja vaikka hallinnon henkilökunta edustaisi jotensakin laajasti yhteiskunnan eri näkemyksiä (ja väestöryhmiä), ei silti päädytä hyvään kansanvaltaiseen hallintoon, jos hallinnon toimintaperiaatteet on huonosti valittu. Vallankäytön piirissä yleensäkin käy helposti, että valtaa käytetään väärällä tavalla. Yhtä lailla ministeri kuin johtava virkamieskin saattaa esimerkiksi menetellä siten, että olennaisia ratkaisuvaihtoehtoja estetään tulemasta esille ja päätöksestä vastaavan virkaelimen tietoon.

Näin ei tulisi menetellä. Olisi pyrittävä joustavan organisaation sekä erilaatuisen virkamieskunnan turvin avoimeen työskentelyyn. Avoimen työskentelytavan tunnuspiirteenä olisi pidettävä sitä, että virkamies on velvollinen valmistelemaan johdon odottaman ratkaisun mutta myös oikeutettu sen rinnalla esittämään mielestään oikeudenmukaisemman ratkaisun. Lähtökohtana voisi olla virkamiehen henkilökohtainen vastuu oikeudenmukaisimman ratkaisun hakemisesta. Sääntönä olisi oltava, että nuo ratkaisuvaihtoehdot vietään ratkaisuvallan omaavan virkaelimen tietoon. Valtioneuvoston käsiteltävässä asiassa ei pitäisi salata ja kätkeä muita vaihtoehtoja.

Kell' onni on, hän onnen kätkeköön. Todellisen vallan omaajat yrittävät väkivoinalla kätkeä valtaansa, jos tuki kansan muodostamassa yhteisössä olisi epävarma. Näin on Suomenkin hallinnossa. Vaikenevista, salaamista ja tietoista vilppiäkin

löytää runsaasti taloudellisen vallan edusryhmän piirissä, oikeistolaisessa virkamenettelyssä. Epäoikeudenmukaisuutta säilyttävät ratkaisut yritetään naamioida. Tässä tarkoituksessa on monen monta kertaa houkuteltu joko moraaliltaan taikka oivallukseltaan vähin eväin matkaavia vasemmistolaisia oikeistolaisesti määritellyn ratkaisun taakse.

»Mä sanoisin, että yhteiskunta on kehittynyt siihen, että meillä ei käy mikään, jos ei mukaan saara järkevää suomalaista työmiestä», lausuu Suomen työnantajain yleisen ryhmän johtomies *Lauri Saurama* (Uusi Suomi 16. 9. 1979). Hallinnossa Sauraman ilmaisemaa ajatusta toteutetaan hakemalla oikeistolaista näkemystä vastaavien ratkaisujen taakse »järkeviä» vasemmistolaisia.

Jos hallinto ei nojaa joustavaan organisaatioon, monipuoliseen henkilökuntaan ja avoimeen menettelytapaan, syntyy erilaituisia korvikejärjestelyjä. Vaaditaan komiteaa, perustetaan neuvostoja, liitetään edusmiehiä kollegioiden johtoon jne. Mikään tällainen järjestely ei ole onnistunut. Eikä tule onnistumaankaan, sillä ne perustuvat satunnaistyöskentelyyn asioissa, jotka edellyttävät perusteellista päätoimista työtä ehkä vuosikausien ajan. Tietysti noille korvikejärjestelyille on ollut muitakin syitä (esimerkiksi talouselämän järjestöjä suosiva, yhteiskunnallisesti väärä pariteettiasetelma), mutta hallinnon lamaan-tuminen ja epäkohdat organisaatioissa, henkilökunnassa ja toimintatavoissa ovat olennaisin syy.

Hallinnon toimintaperiaatteista johdutaan moraalinkin kysymyksiin.

Virkamiesmoraali

Lausumat siitä, mikä on hyvän virkamiesmoraalin mukaista menettelyä, saattavat kertoa lausuman esittäjän omista

toimintaperiaatteista. Mutta tällaisilla lausumilla on toinenkin ulottuvuus: niitä esittämällä pyritään vaikuttamaan muiden virkamiesten käyttäytymiseen. Moraalilausumat saattavat nimittäin ohjata oikeudellisesti — rangaistuksella, kurinpitoseuraamuksella, korvausvastuulla — sanktioidun käyttäytymisen tulkinnanvaraista rajanvetoa ja — ennen kaikkea — sanktioimattoman käyttäytymisen periaatteita. Viimeksi mainittu moraalilausumien ulottuvuus on tärkeä, kun lausumilla tahdotaan ohjata ministeriöhallinnon virkamiesten harkinnanvaraista käyttäytymistä. Ministeriöhallinnossa ei nimittäin oikeudellisella, legalistisella arvioinnilla ole käytännössä kovinkaan paljon tilaa (*Sepo Salminen*, Valtionhallinto ja virkamiehet, s. 114).

Yritän seuraavassa luonnehtia, minkälaista moraalialia pidän arvossa. Sen jälkeen kerron, minkälaista moraalialia en pidä arvossa.

Kun arvioidaan virkamiehen moraalialia, on tutkittava järkähtämättä virkamiehen *käyttäytymisen sisältöä*: mitä hän tekee tai jättää tekemättä. On tutkittava, mitä seuraa siitä, että virkamies noin tekee tai ei tee. Keiden asemaa virkamiehen menettely parantaa ja keiden asemaa se huonontaa? Yhteiskunnallinen kokonaisvaikutus on ratkaiseva. Jäljempänä ilmenee, miksi tekemisen rinnalla on tarpeellista korostaa tekemättä jättämisen yhtäläistä arviointia.

Haluan pitää arvossa sellaista virkamiesmoraalialia, joka rakentuu ihmisarvon, yhdenvertaisuuden ja sosiaalisen yhteisvastuun korostamiselle. Virkatoiminnassa on haettava aina ratkaisuja, jotka parhaimmin turvaavat sosiaalisen vastuun ja yhdenvertaisuuden lähtökohdista käsin ihmisarvoisen elämisen perustavimmat edellytykset.

Virkatoiminnan sisältöön kohdistuvan moraalisäännön ohella haluan pitää yllä *menettelyvaatimusta*: virkatoiminnassa on aina nähtävä ratkaisun merkitys eri väestöryhmille ja tämä myös avoimesti ilmaistava.

Kolmantena — kaikkiin virkamiesmoraalin lukuisiin sääntöihin puuttumatta — tähdennän työn sisällön ja työn menetelmien rinnalla *työn määrää* ja tuloksia. Virkamiehen tulee tehdä lujasti työtä, hän on kansan palveluksessa.

Virkamiesmoraalin puuttuminen

Kun asetan virkamiesmoraalin tärkeimmät vaatimukset kertomallani tavalla, näen myös virkamiesmoraalin nykyiset epäkohdat niiden mukaisesti. Virkamiesmoraalin syvimmat epäkohdat ovat — minun moraalini katsannossa — virkatyön sisältöä, menettelytapaa ja määrää koskevien vaatimusten rikkomisia. Erityisesti ne esiintyvät seuraavina menettelytapoina.

1) *Passiivisuus* ja *tehottomuus* sellaisten virkatoimintojen hoitamisessa, joiden perustarkoitus on suojata kansalaisten perusarvoja ja turvallisuutta. Tällaisia valvontatoimintoja on viety 1960- ja 1970-luvulla runsaastikin etäämmäs kansanvaltaisen vastuun ja ohjauksen ulottuvilta. Laimean toiminnan tavoittamattomissa pysyy moni kansalaisten arvoja loukkaava, lainvastainenkin menettely. Tavoitejohdetulta tuntuvan tehottomia virastoja on monta; yhden ihmisen sormet eivät niiden lukemiseen riitä.

2) *Toiminnan suuntaaminen* siten, että kansalaisten arvojen laajamittaisinta vahingoittamista merkitseviä menettelyjä haetaan ja ehkäistään vähällä voimalla ja pääosa kapasiteetista ohjataan muualle.

3) *Aktiivinen* mutta sitoutumattomuuden naamioon *peitelty toiminta* suurten

väestöryhmien olosuhteiden korjaamista vastaan ja talouselämän liike-etujen tahi vauraimpien väestönosien epäoikeudenmukaisten etujen hyväksi.

Näitä moraalien pahimpia vääristymiä yhdistää ja selittää *sidonnaisuus vääristyneeseen katsomukseen: talouselämää ei nähdä ihmisten hyvinvoinnin välineenä vaan ihmisiä pidetään talouselämän menestymisen välineinä.*

Jos viraston henkilökunta kiinnitetään talouselämän piiristä tulevilla ja talouselämän piiriin palaavilla henkilöillä, ei virasto herkästi poikkea talouselämän etunäkökohdista. Jos viraston virkamiehillä on välittömiä siteitä talouselämän järjestöihin taikka suuryrityksiin, nämä saattavat toimia virastossaan edunvalvojan tavoin. Jos hallinnon johtavat virkamiehet näkevät vain kadun aurinkoisen puolen, vaikka kaikkien on asioitava ja hyvin monen eletäväkin sen varjoisella puolella, ei hallinto

kykene uskottavasti tavoittamaan oikeudenmukaisuutta.

Lopuksi

Suomi on yhteiskunnallisen pysähdyksen ja taantumisen tilassa. Ihmisten tärkeimpiä asioita — työn sisältö, tuotannon sisältö, asumisen tekijät, ympäristön laatu, viestinnän sisältö, koulutuksen sisältö — määrittää ja muotoaa raskaan yksinomaisesti talouselämän etu. Yhteiskunnan julkiset rakenteet ovat halunneet lähteä murheellisen ja aitoja ihmisarvoja murentavan kehityksen tielle. Sidonnaisuus tähän kehityssuuntaan on virkamiesmoraalin sortumista. Suunnan muuttaminen on hyvin vaikeata. Sen saattaa — niin arvelen — muuttaa vain vastaiseen puhaltava myrsky, joka huojuttaa ja kaataakin. Heiveröinen poliittinen tahdonmuodostus tarvitsee uusia puitteita ja uusia rakentajia-kin.