

# Professionaalinen dominanssi?

## Juristit ja valtiovalta Suomessa

ILPO KOSKINEN  
JURI MYKKÄNEN  
NIILO KAUPPI

### ABSTRACT Professional Dominance? Lawyers and Government in Finland

In this article we study the position of lawyers in the Finnish state bureaucracy. Earlier research has argued that lawyers have largely monopolized the highest civil service positions in the country in the course of the last two centuries. Relying on Abbott's (1988) theory of professions, however, we show how representatives of other professions have entered the civil service in the twentieth century. In general law has remained the best-positioned profession in the civil service, but the dominance of lawyers in politics waned already in the early years of this century. Likewise, in high civil service positions, various trends have diminished the importance of lawyers. Most notable among these trends is the rise of new expert groups and the growth of the welfare state after the Second World War. Finally, we argue that although lawyers are well-placed in the managerial positions, this feature should not be taken to imply actual dominance in the state bureaucracy. We identify a number of work-related elements acting against lawyer dominance in the workplace.

### Johdanto

Selvitämme tässä artikkelissa kysymystä juristien valta-asemasta valtion keskushallinnossa. Haluamme erityisesti tarkentaa juristien asemasta käytyä keskustelua ja ainakin osittain ratkaista, missä määrin voidaan sanoa juristien dominoivan valtiobyrokratian vallankäyttöä.

Keskitymme juristeihin lähinnä kahdesta syystä. Ensiksikin Suomessa valtionhallinnon

huipulla on jo 1830-luvulta lähtien ollut vahva juristipainotus, mikä on joidenkin tutkijoiden mielestä antanut aiheen puhua jopa juristimonopolista. Toinen syy liittyy tämän vuosisadan joihinkin keskeisiin yhteiskunnallisiin muutoksiin. Kun julkisen sektorin tehtävämäärä on aivan viime vuosiin saakka kasvanut, virkamiehille on samalla siirtynyt asteittain yhä enemmän yleisesti poliittisiksi luonnehdittavia tehtäviä. Tällä hetkellä yhä suurempi osa julkista päätöksentekoa tapahtuu hallinnon huipulla suuresti, vaikkakaan ei toki täysin, demokraattisen valvonnan ulkopuolella. Kun halutaan ymmärtää suomalaisen yhteiskunnan valankäyttöä, on tämän vuoksi olennaisen tärkeää tietää millainen ihmisryhmä käyttää julkista valtaa ja mihin tämän ryhmän valta perustuu.

Juristivallan tai juristimonopolin käsitteet sisältävät oletuksen koulutustaastaan ja profes-

---

1 Tekstistä vastaavat Ilpo Koskinen ja Juri Mykkänen. Niilo Kauppi ideoi tutkimusta ja keskusteli siitä pääkirjoittajien kanssa. Johtopäätökset ovat pääkirjoittajien. Aineiston keruussa apua antoivat Oivi Heinonen ja Seija Korhonen valtion työmarkkinalaitoksesta. Helka Hytti ja Jussi Vahtera auttoivat sairaspöytäkirjoja koskevan materiaalin paikantamisessa ja tulkitsemisessä. Kommenteista kiitämme Petri ja Voitto Helanderia, Juha Lavapuro, Markku Temmestä ja anonyymeja arvioitsijoita.

sionaaliseen identiteettiin perustuvasta valtasuhteesta. Eliot Freidson on puhunut akateemisesti koulutettujen ryhmien professionaalista dominanssista, jolla hän viittaa työkäytäntöjen organisoitumiseen hierarkkisesti yhden ammattiryhmän määrävän aseman pohjalta. Freidsonin mukaan esimerkiksi terveystalvet perustuvat ensisijaisesti lääkäreiden professionaaliseen auktoriteettiin, joka hallitsee terveystalveluiden työkäytäntöjä. Kärjistäen lääkäreillä on valta valvoa sairaanhoitajien työtä, mutta sairaanhoitajilta puuttuu vastaava suhde lääkäreihin (Freidson 1970a, 136).

Lääkäreille terveystalvet ovat pääsääntöisesti professionaalisen asiantuntemuksen primaaria aluetta, kuten oikeuslaitos juristeille. Terence Hallidayn (1987) mukaan primaarilla alueella yksi professio on dominoivassa suhteessa alueen muihin ammattiryhmiin. Sekundarisesti voidaan vastaavasti kutsua sellaista aluetta, jolla profession auktoriteetti on rajoitettu suhteessa alueen ensisijaiseen toimintaan. Esimerkiksi siltainsinööriä ei voida hänen primaarilla alueellaan legitiimisti neuvoa oikeustieteellisin argumentein. Oikeuskäsittelyssä juristi saattaa puolestaan kyseenalaistaa lääkärin diagnoosin, koska lääkäri edustaa professiotaan sekundaarisella alueella (Halliday 1987, 41-47).

Juristien asema on kuitenkin empiirisiin tietisiin perustuviin professioihin verrattuna mielenkiintoinen, koska he edustavat papiston ja esimerkiksi joidenkin opettajaryhmien ohella normatiivista professiota, jonka interventiot primaarisen alueen ulkopuolelle voidaan oikeuttaa helpommin kuin ns. tieteellisten professioiden vastaavat yritykset. Lääkärin on huomattavan vaikea antaa asiantuntijaneuvoja silanrakennuksessa, mutta juristiin voidaan turvautua vaikkapa kaavoitus- ja lupa-asioissa. Juristi saattaa antaa lausunnon jopa sillan ympäristövaikutuksista, vaikka luontevampaa olisi antaa tehtävä luonnontieteilijälle tai maisemaarkkitehdille.

Edellisen pohjalta voidaan professionaalisen dominanssin tarkastelu jakaa helposti kahtia, toisaalta profession primaariseen alueeseen, jolla dominanssi on suhteellisen haastamaton, ja toisaalta sekundaariseen, jolla dominanssin saavuttaminen on vaikeampaa ja jolla profession auktoriteetin haastaminen on helpompaa.

Hallintojuristit ovat näin tarkasteltuna varsin

kiinnostava ryhmä, koska he toimivat varsinaisen primaarisen alueen, oikeuslaitoksen, ulkopuolella mutta ovat siitä huolimatta saavuttaneet monin paikoin ainakin ulkoisesti dominoivan aseman. Hallintojuristien työkentässä erityisesti lainvalmistelu voidaan esimerkiksi virantäyttötilanteissa määritellä kuuluvaksi juristien primaarialueelle, mutta suuri osa hallintojuristien työtehtävistä koostuu kuitenkin johtamisesta ja suunnittelusta, siis sekundaarisen alueen tehtävistä, joissa lain tuntemuksesta on kieltämättä hyötyä. Tästä syystä olemme rajanneet tarkastelumme nimenomaan oikeuslaitoksen (ja yliopistolaitoksen) ulkopuolella työskenteleviin julkisen sektorin hallintojuristeihin, joihin myös aikaisemmassa kirjallisuudessa esiintyneet väitteet juristivallasta ovat kohdistuneet.

Olemme edelleen ottaneet tarkasteluun vain ministeriöiden hallintojuristit, koska hallintojuristit painottuvat ensinnäkin määrällisesti ministeriöihin. Toiseksi itsenäisyyden ajan hallintohistoriallinen kehitys on johtanut kohti ministeriöiden aseman vahvistumista (Savolainen 1996). Ministeriöiden aseman vahvistuminen on samalla lisännyt edustuksellisen politiikan merkitystä hallinnonalojen ohjauksessa.

Koska juristit ovat keskimäärin paremmin palkatuissa ja ylemissä hallintotehtävissä kuin esimerkiksi yhteiskuntatieteilijät, voidaan tietyn ehdoin ajatella, että juristit harjoittavat professionaalista dominanssia suhteessa muihin hallinnon ammattiryhmiin. Toisaalta juristien johtoasemaa on usein kritisoitu. Itse asiassa voidaan sanoa, että kaikki puhe juristivallasta tai juristimonopolista on merkki siitä, että hallintotehtävät eivät ole enää pitkään aikaan olleet juristien primaarista aluetta.

Sekundaarisella alueella hallintojuristien dominanssin voidaan katsoa perustuvan pikemminkin heidän asemaansa organisaation hierarkiassa ja työprosesseissa kuin varsinaiseen professionaaliseen tietoon, toisin sanoen juristien pääkompetenssi eli normatiivinen sääntely ei välttämättä näy heidän tekemässään hallinto- ja johtamistyössä. Tällaisessa asetelmassa muut ammattiryhmät, varsinkin yhteiskuntatieteilijät, voivat laajentaa interventionsa aluetta juristien kustannuksella.

Toisaalta juristien yleinen normatiivisuus ja yhteiskuntatieteiden taipumus nojata pikemmin-

kin empiristiseen tietoteoriaan (ja siten kapeaan erikoistumiseen) saattavat edesauttaa juristien säilymistä keskeisenä hallintovirkamiesten ryhmänä. Joka tapauksessa juristien asema hallinnossa ei ole horjumaton, minkä vuoksi on syytä tarkastella juristien vallasta esitettyjä väitteitä tarkemmin ja ulottaa tarkastelu määrällistä paikkajakaumaa ja muodollista organisaatiota syvemmälle.

### Juristivaltateesi

Aluksi täytyy kerrata mitä suomalaisesta juristivallasta on sanottu. Kutsumme aikaiseman kirjallisuuden havaintoa yksinkertaisuuden vuoksi juristivaltateesiksi. Yleisesti voidaan sanoa, että kaikissa valtionhallinnon ammattirakennetta koskevissa tai sitä jollakin tavalla sivuavissa empiirisissä tutkimuksissa juristien dominanssi valtionhallinnon viroissa on vakiintunut tulkinta. Juristien on katsottu olevan selvästi yliedustettuja suhteessa muihin professionaaliin ryhmiin. Myös kansainvälisessä vertailussa Suomen valtionhallinto on osoittautunut hyvin juristivaltaiseksi. Oikeastaan vain Saksassa valtio on vielä selvemmin juristien hallitsema (Uusitalo 1980; vrt. Rueschemeyer 1973, 75-78).

Suomessa kyse on verraten pitkän aikavälin ilmiöstä, jolla on ollut selvä jatkuvuus. Esimerkiksi autonomian aikana nykyisiä ministeriöitä edeltäneissä senaatin toimituskunnissa oli parhaimpina vuosina juristeja yli 90 prosenttia virkamiehistä. Vastaavia pitkän aikavälin tietoja ei ole saatavissa kaikista ministeriöiden viranhaltijoista, mutta vähintään toimistopäällikkötasoisten virkamiesten tarkastelu osoittaa juristien dominanssin jatkuneen myös itsenäisyyden aikana. Esimerkiksi ministeriöiden osastopäälliköistä edelleen noin puolet on juristeja (Ylikangas 1996, 896-897). Keskusvirastot ovat olleet vähemmän juristivaltaisia, mutta niissäkin juristit ovat muodostaneet lähes poikkeuksetta suurimman yksittäisen ammattiryhmän (Selovuori ym. 1995, 18-20; Tirronen 1993). Vaikka juristien asema on turvattu erityisillä kelpoisuusehdoilla, nämä säädökset eivät yksin selitä juristien yliedustusta (Temmes 1987a, 130-132). Tähän liittyen tavataan puhua hallinnon juridisesta tai legalistisesta perinteestä, joka tuottaa tärkeille virkapaikoille yhä uu-

sia juristisukupolvia ja joka ylläpitää hallinnon byrokraattisuutta ja vaikeuttaa uudistuksia (Ylikangas 1996, 897; Stenvall 1995, 243; Tiihonen ja Ylikangas 1992; P. Tiihonen 1991, 160-161; Tiihonen 1990, 333; Temmes 1987b).

Edellä viitatus kulttuuriselityksen ohella täytyy mainita Esa Konttisen sosiologinen selitys. Konttisen (1991) mukaan juristien ylivalta virkamieskunnassa johtuu luokkarakenteesta tahtuneesta murroksesta, joka seurasi Suomen liittämistä autonomisena suuriruhtinaskuntana Venäjään vuonna 1809. Suomen armeijan lakauttaminen vei maanomistus pohjaltaan heikolta ja upseerinammattiin kiinnittyneeltä aatelilta mahdollisuuden uusintaa säätyasemansa. Samaan aikaan perustettu uusi keskushallinto ratkaisi kuitenkin aatelin statuskriisin. Oma asemansa puolustanut aatelisto miehitti yliopiston ja suuntautui juridiikkaan, josta varsin nopeasti tuli vallitseva, säädöksiin turvattu virkatutkinto uudessa ja laajenevassa keskushallinnossa. Kontinen korostaa oikeustutkinnon statusluonnetta, mikä merkitsi aluksi vain aateliston muuttumista identiteetiltään upseerisäädystä hallintovirkamiessäädäksi. Kuitenkin jo 1800-luvun jälkipuoliskolla oikeustutkinto alkoi saada modernille, säätyläisyydestä irtaantuneelle professionalismille ominaisia piirteitä (Kontinen 1991, 226). Tälle vuosisadalle tultaessa mureneva säätyläisyys oli jättänyt perinnöksi juristien dominoiman hallinnon ja lainmukaisuuden vallitsevana hallintomenettelynä.

Kolmas ja tavallaan kulttuuriselitystä täydentävä ja tarkentava selitys juristien vahvalle asemalle ja juristien ammattikuntaa kohtaan tunnetulle kunnioitukselle liittyy Suomen valtiollisen heräämisen historiaan. Juristien vanhaa, keisariajan alussa luotua eliittiasemaa lujittivat edelleen venäläistämiskauden oikeustaistelut, jotka pohjautuivat erityiseen laillisuusstrategiaan. Aatelispohjainen juristien ammattikunta omaksui modernin profession piirteitä näissä koko suomalaista yhteiskuntaa koskettaneissa oikeustaisteluissa. Professionaalinen juridiikka muodostui noissa oloissa lakipositivistiselle pohjalle. Oikeusjärjestys pyrittiin irrottamaan kaikista yhteiskunnallisista määreistä ja intressinilmauksista ja nähtiin sen sijaan loogisena ja hierarkkisena käsitejärjestelmänä, jossa normi voitiin johtaa vain toisesta normista (Klami 1977, 151, 173). Kilpailun puuttuessa tämä joh-

ti käytännössä siihen, että lainkäyttöä ja hallintoa ohjaavaksi yleisperiaatteeksi nousi vuosikymmeniksi lainmukaisuuden vaatimus (Stenvall 1995, 84-86, 162; Temmes 1991, 111; ks. Nousiainen 1983). Samalla vahvistui käsitys, että juristin koulutus antoi parhaat valmiudet vaaditun normilogiikan harjoittamiseen.<sup>2</sup>

Vaikka juristin ammatti ei ole enää säätyläisyyden symboli eikä lainmukaisuus ja oikeus turva ainoita hyvän hallinnon tunnusmerkkejä, juristit ovat onnistuneet edunvalvonnassaan (ks. Pajuoja ja Ervasti 1994) ja säilyttäneet asemansa vahvana "virkamiesluokkana"<sup>3</sup>. Samalla valtion uusia tehtäviä seurannut hallinnon laajeneminen ja kelpoisuusehtojen väljentäminen erityisesti 1960-luvulta lähtien on tarjonnut runsaasti uramahdollisuuksia myös muille kuin juristeille. Toisaalta koulutuksen ja tutkintojen lisääntyminen on pystytty yleisesti sulauttamaan osaksi hallinnon laajentumista niin, ettei juristien ole tarvinnut oleellisesti tinkiä asemistaan huolimatta esimerkiksi kelpoisuusehtojen väljentämisestä (Ylikangas 1996, 927; Stenvall 1995, 211-213; Pajuoja ja Ervasti 1994, 174). Juristien määrä itse asiassa kasvoi ministeriöissä aina 1960-luvun puoliväliin saakka. Keskusvirastoissa juristipäälliköiden osuus jatkoi kasvuaan paljon pidempään (Ylikangas 1996, 897). Toisaalta yksityiskohtaisempi tarkastelu osoittaa, että joillakin keskeisillä alueilla on tapahtunut siirtymiä juristien tappioksi. Esimerkiksi valtiovarainministeriössä niin keskeisen budjettiosaston juristit ovat korvautuneet taloustieteilijöillä ja muilla yhteiskuntatieteilijöillä (Temmes 1989, 58). Yleiseksi tulkintamalliksi jää kuitenkin käsitys juristidominanssista.

Lähempi kirjallisuuden tarkastelu kuitenkin paljastaa sen, että juristivaltateesi perustuu lä-

hes yksinomaan juristien miehittämien johtavien virka-asemien laskemiseen. Tällä tavalla määritellyn dominanssin merkitystä ei ole kuitenkaan pohdittu. Näyttää siltä, että juristivaltateesi perustuu oletukseen, jonka mukaan hyvä sijoittuminen byrokratiassa takaa tosiasiallisen valta-aseman. Myös väitetyin juristivallan seurausten analyysi jää pitkälti tekemättä, ellei oteta huomioon ajatusta hallinnon ylenmääräisestä sääntöorientoituneisuudesta. Samoin jää auki kysymys valtionhallinnon rakenteen muutoksen vaikutuksista juristien asemaan. Mitä asiantuntemuksen monipuolistuminen (Stenvall 1995) on todella merkinnyt professionaalisen työnjaon kannalta? Kun kirjallisuus on lisäksi keskittynyt hallintoon, on juristien johtaman virkamiehien suhde edustukselliseen politiikkaan jäänyt yksittäisten huomautusten tasolle. Merkittävin näistä on Ylikankaan havainto kansanvallan nousevasta asemasta suhteessa perinteiseen virkamiesvaltaan 1920- ja 1930-luvuilla (Ylikangas 1996, 851).

Esitämme seuraavassa joitakin huomautuksia edellä kirjallisuuden pohjalta hahmoteltuun juristivaltateesiin. Haluamme osoittaa, että vaikka teesi on monilta osin perusteltu, siihen tulee tehdä joitakin tarkennuksia. Pohjimmiltaan huomautuksemme perustuvat siihen, että asetamme kysymyksen valtiovallan juristivaltaisuudesta aikaisempaa laajempaan kehukseen. Argumenttimme nojaa professionaalista valtaa käytyyn keskusteluun, jonka perusteella juristivaltaa voidaan pitää erikoistapauksena yleisemmästä professionaalisen dominanssin teesistä. Tähän keskusteluun liittyvä kirjallisuus auttaa tarkentamaan juristivaltateesiin liittyviä käsitteellisiä ja empiirisiä oletuksia.

### Juristivalta professionaalista näkökulmasta

Sosiologisessa keskustelussa professioista eli sellaisista ammateista, jotka perustuvat tieteellisen tietopohjan soveltamiseen ammattikäytännössä, on esiintynyt kahdenlaisia näkemyksiä näiden ammattien merkityksestä ja asemasta yhteiskunnasta. Ensimmäisessä funktionalistisessa teoriaperinteessä professioiden merkittävää asemaa on selitetty niiden harjoittaman palvelutoiminnan avulla. Gooden (1958) yksinkertaisen muotoilun tapaan on ajateltu, että lääk-

<sup>2</sup> Juridinen ajattelutapa on 1960-luvulta lähtien laajentunut käsittämään oikeusdogmatiikan ohella myös oikeuspolitiikaksi tai oikeusideologiaksi kutsutun oikeudellisen ajattelun alueen. Tämä on tarkoittanut ainakin oikeustieteellisen keskustelun siirtymistä pois oikeudellisten normien suljetusta järjestelmästä kohti oikeuden yhteiskunnallistumista (Klami 1977, 183-186; Kekkonen 1996, 203; Tuori 1990). Samalla juristien professionaalinen strategia on saattanut muuttua varsinkin ammattikunnan hierarkian yläpäässä.

<sup>3</sup> Suomen Lakimiesliiton selvityksen mukaan vuonna 1994 52 prosenttia juristeista työskenteli julkisella sektorilla (oikeuslaitos mukaanlukien).

rikunnan kaltaisen ammattiryhmän autonomia perustuu toisaalta spesialisoituneeseen tietoon ja toisaalta taas siihen, että yhteiskunnan kannalta on järkevää antaa lääkärikunnan itse määrätä standardinsa. Kun lääkärikunta määrää oman toimintansa standardit, on tuloksena parempi yleinen palvelustandardi kuin millaista pystyttäisiin pitämään yllä julkisvallan toimin. Profiessiot ovat tässä näkökulmassa "harmonian takuumiehiä" (Konttinen 1989). Gooden ja Parsonsin (1954) edustamaa funktionalistista perinnettä on kritisoitu siitä, että se olettaa yhteiskunnallisen järjestyksen pikemminkin kuin selittää sitä. Lisäksi perspektiiviä voi kritisoida siitä, että se hyväksyy professioiden normatiivisen retoriikan todellisuuden kuvauksena (ks. Roth 1974).

Toisessa kirjallisuutta hallinneessa näkökulmassa on ajateltu, että professiot ovat pikemminkin omia etujaan ajavia monopolisteja, jotka tähtäävät oman asemansa parantamiseen sulkeamalla tietyt, yleensä arvostetut työt oman ammattikuntansa jäsenten erikoisomaisuudeksi (ks. Konttinen 1989; selkeä muotoilu löytyy teoksesta Parkin 1979, 54-60). Tässä monopolistisessa lähestymistavassa on joskus ajateltu, että jotkin poikkeuksellisen voimakkaat ryhmät kykenevät saavuttamaan suorastaan hallitsevan aseman yhteiskuntarakenteeseen nähden (Freidson 1970b). Vaikka tällaisia teknokratiateesejä voidaankin kritisoida monista asioista (esim. Barnes 1985, 98-112), ne ovat kärjistettyinäkin monella tavalla mielekkäitä, koska ne kiinnittävät huomion tapoihin, joilla ammattikunnat pyrkivät takaamaan itselleen yksinoikeuden arvostettuihin ammatteihin ja tehtäviin ja näin samalla kohottamaan omaa arvostustaan ja palkkotasoaan.

Nykyistä professiotutkimusta hallitsevaa monopolistista näkökulmaa on huomattavasti hienosyistänyt Andrew Abbott (1988), jonka teoria professioiden työstä tarjoaa laajan näkökulman professioiden toimintaan ja niiden yhteiskunnallisiin ehtoihin. Abbott, jonka profesiokäsitys rakentuu Hughesin (1984) perinteestä kasvaneen työn sosiologian pohjalle, väittää, että keskeinen kamppailu työstä käydään lopulta työpaikalla. Taistelua työstä käydään luonnollisesti myös julkisuudessa ja valtionhallinnon sisällä. Mutta silti hyvinkin organisoitunut ja järjestötasolla mahtava ammattiryhmä kyke-

nee vain harvoin saavuttamaan täydellistä dominanssia työpaikalla, jossa sen valtaa rajoittavat ensiksi muiden ammattien edustajat ja toiseksi ympäröivän byrokratian asettamat ehdot (Abbott 1988, 59-85). Muut työpaikan ryhmät pyrkivät aktiivisesti "omimaan" työtä itselleen kaikilla tasoilla, joten todellinen professionaalinen dominanssi on aina saavutus, joka riippuu paitsi yhteiskunnassa kulloinkin vallitsevasta tilanteesta, myös työpaikan valtasuhteista.

Freidsonin (1970a,b) ajatus yhteiskunnan professionaalista dominanssista onkin Abbottin teorian mukaan erityistapaus yleisemmästä työstä koskevasta kamppailusta (Abbott 1988, 87). Kamppailu työstä ei kuitenkaan tapahdu tyhjiössä, vaan kentässä, jossa työ ja sen arvostus alati muuttuvat. Abbottin mukaan tärkeimmät sosiaaliset prosessit, jotka luovat uusia töitä ja nostavat esille uusia taitoja ovat yhteiskunnan teknologinen kehitys ja sen byrokraattinen rakenne (Abbott 1988, 144-150). Nämä muutokset ovat olleet Suomessa suuria: 1870-luvun runsaan 3 000 työntekijän valtios- ta, joka keskittyi lähinnä järjestyksen ylläpitoon, on tultu tilanteeseen, jossa valtion 125 000 työntekijää työskentelevät valtion "perinteisten" tehtävien lisäksi lukuisten hyvinvointi- ja taloudellisten tehtävien parissa.

Toinen tärkeä konteksti, joka muuttaa professioiden mahdollisuuksia saavuttaa valta-asema yhteiskunnassa, liittyy kulttuuriin tekijöihin. Näistä tärkeimpänä Abbott mainitsee toisaalta tiedon ja toisaalta yliopistolaitoksen muutokset (Abbott 1988, 195-208). Kun korkein koulutus tuottaa nykyisin useita vaihtoehtoja juristeille, on juristien aseman oikeutus väkisinikin muutunut epävarmemmaksi. Suomen tapauksessa voidaan viitata yliopistolaitoksen koon kasvuun ja sen tuottamien tutkintojen monipuolistumiseen. Kun vielä 1938-1939 korkeakouluista valmistui 1 438 opiskelijaa, valmistuu heitä nykyisin vuosittain toistakymmentätuhatta (ks. taulukko 3). Samalla tutkintojen kirjo on moninkertaistunut, ja kenellä tahansa työnantajalla, julkinen sektori mukaanlukien, on mahdollisuus valita työntekijänsä useiden alojen erikoistuntijoista. Pelkästään hallintotehtäviin hakeutuu nykyisin juristien lisäksi ainakin kauppatieteilijöitä, erilaisia yhteiskuntatieteilijöitä, insinöörejä ja jopa tietojenkäsittelijöitä. Korkein opetus tuottaa myös julkiselle sektorille yhä enem-

män eriytynyttä asiantuntemusta, mikä puolestaan muuttaa julkisen sektorin johtamisen edellytyksiä. Onkin ilmeistä, että juristien valta-aseman taustalla olevat yhteiskunnalliset ehdot ovat muuttuneet joiltakin osin niin perusteellisesti, että kysymystä juristivallasta on syytä tarkastella uudessa valossa.

Professioiden sosiologian viimeaikainen kehitys tarjoaa sopivan uuden näkökulman juristien vallan tarkasteluun. Etenkin Abbottin teoria sopii tähän tarkasteluun, sillä Abbott kytkee toisiinsa työnsosiologisen tutkimusperinteen ja liittää sen laajempaan yhteiskunnalliseen kehykseen. Abbottin avulla voimme tutkia professionaalista dominanssia monipuolisesti sekä työpaikoilla että suhteessa yleisempiin sosiaalisiin ja kulttuurisiin tekijöihin. Abbottin teoriaan täytyy kuitenkin tehdä yksi tarkennus. Kuten hän itse huomauttaa, teoria on perustaltaan anglosaksinen eikä sellaisenaan sovi maihin, joissa julkisvalta luo aktiivisesti uusia koulutusohjelmia ja ammatteja (Abbott 1988, 196-203). Toisaalta Konttinen on äskettäin huomauttanut, että Suomenkin professioiden järjestelmässä on ollut markkinaperusteisia piirteitä jo 1860-luvulta lähtien (Konttinen 1996). Ero Suomen ja anglosaksisten maiden välillä on lähinnä se, että Suomessa julkinen sektori muodostaa professioiden tärkeimmät työmarkkinat ja säätelee täysin niiden koulutusta. Nämä seikat riippuvat poliittisesta tahdosta. Tämän vuoksi laajennamme Abbottin analyysia yhden keskeisen ulottuvuuden, edustuksellisen politiikan, tarkastelulla. Suomen kaltaisessa mannermaisessa valtiokeskeisessä maassa on tärkeää ymmärtää korkeimman poliittisen johdon ja valtion byrokratian suhde. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että selvitämme artikkelissamme erikseen politiikan professionaalista koostumusta.

Abbottin teoria on tutkimuksellisesti erinomaisen haastava varsinkin aineistoille asetettävien vaatimustensa suhteen. Tyydymme tässä työssä identifioimaan teorian avulla ne keskeiset tekijät, jotka käsittääksemme muokkaavat juristien toiminnan ehtoja valtionhallinnossa. Vaikka emme hyödynnäAbbottin teoriasta niitä muuttujia, joilla hän käsitteellistää professionaalisten järjestöjen toimintaa (Abbott 1988, 59-85; Freidson 1986, luku 4), voimme karkeallakin analyysilla suhteuttaa ajatuksen

juristien dominanssista monipuoliseen ja kattavaan kontekstiin. Pyrimme ensisijaisesti nostamaan esille kysymyksiä juristien vallasta julkisella sektorilla ja näin tuomaan yhden uuden, teoreettisesti konsistentin näkökulman julkisen vallan käyttöön. Keskitymme rakenteelliseen tarkasteluun professionaalisen toiminnan sijasta, mikä vie osin huomion pois juristikunnan keskeisestä tehtävästä, yhteiskunnan normatiivisesta säätelystä. Emme tarkastele myöskään juristien suhdetta yhteiskunnan luokkarakenteeseen (ks. kuitenkin Ylikangas 1996, erit. 451-461; Konttinen 1991; Uusitalo 1980).

### Juristit ja politiikka

Viittasimme edellä julkisen hallinnon politisoitumiseen tällä vuosisadalla. Hallinnon politisoituminen perustuu rakenteellisessa mielessä siihen, että demokraattisesti valitut elimet eivät ole kasvaneet samaa tahtia muun julkisen sektorin kanssa. Kehityksen tuloksena keskeisten demokraattisessa valvonnassa olevien elinten – eduskunnan ja valtioneuvoston – toiminta perustuu paljolti virkamiestyöhön. Valtaa on tosiasiaa siirtynyt hallintoon, joka hoitaa nykyisin lukuisia sellaisia tehtäviä, jotka voidaan perinteisesti katsoa kuuluneen edustuksellisen politiikan harkintavaltaan.

Hallintokoneiston laajentumisen ja kasvavan merkityksen taustalla on nähtävissä myös valtion tehtävien lisääntyminen, teollinen ja tiedollinen vallankumous ym. yhteiskunnan kehityspiirteet. Poliittisesti vastuunalaisten ministeri- ja kansanedustajien osana on näissä oloissa pakostakin rajoittua päätösten periaatteellisen sisällön, politiikan yleisten linjojen ratkaisemiseen ja tyytyä yksityiskohtien muotoilussa jäämään riippuvaisiksi hallintoviranomaisten asiantuntemuksesta, ohjeista ja suunnittelusta (Noponen 1971, 56).

Tämän argumentin valossa juristivaltateesiä ei voi tutkia pelkän edustuksellisen politiikan kysymyksenä, vaan juristien asemaa valtiokokonaisuudessa täytyy arvioida erityisesti suhteessa keskushallinnon ylimpiin virkamiehiin. Toisaalta ei pidä myöskään yksioikoisesti sivuuttaa edustuksellisen politiikan mahdollisuuksia kontrolloida ja johtaa hallintoa. Tämän vuoksi käsittelemme erikseen juristien asemaa politiikassa.

Valtiosääntö määrittelee keskeisten suoma-

laisten poliittisten instituutioiden valtasuhteet suhteellisen yksiselitteisesti. Hallitusmuodon mukaan ylintä valtiovaltaa Suomessa käyttää kansalaisten valtuuttama eduskunta. Ylin toimeenpanovalta on puolestaan annettu presidentille. Päätöksenteon valmistelua ja yleistä hallintoa varten toimii pääministerin johtama valtioneuvosto. Kansanvaltaiseksi luotu edustuksellinen järjestelmä on kuitenkin systemaattisesti tuottanut kansanedustuslaitokseen ylimpien sosiaaliryhmien mukaan vinoutuneen kokoonpanon (Noponen 1988, 120-124). Poliittiseen järjestelmään sisältyvä parlamentarismi on lisäksi toteutunut tavalla, joka usein käytännössä siirtää todellisen päätöksenteon eduskunnasta valtioneuvostoon.

Kun ylin valtiovalta on näinkin yksiselitteisesti edustuksellisilla elimillä, on selvää, että emme voi tehdä julkisen vallan toiminnasta johtopäätöksiä vain hallinnon perusteella. Edustuksellinen politiikka on lopulta ylivertainen vastavoima virkamiehistöille. Niinpä väite, että valtiovalta olisi juristien professionaalisessa kontrollissa, edellyttäisi juristien ylivaltaa myös edustuksellisissa elimissä. Säädöstaustan vuoksi on syytä katsoa tarkemmin politiikan professionaalista koostumusta.

Suomen poliittisen johdon tarkastelu ei tue oletusta juristivaltaisesta politiikasta. On totta, että esimerkiksi presidentinvirassa on ollut suhteellisesti eniten juristeja (kymmenestä presidentistä viisi), mutta viimeinen juristipresidentti, Urho Kekkone, antoi tilaa yhteiskuntatieteilijä Mauno Koivistolle jo 1980-luvun alussa. Jos seuraavissa vaaleissa presidentiksi valitaan juristi, ehtii juristitonta aikaa poliittisen järjestelmän huipulla kuluu lähes kaksi vuosikymmentä. Viranhaltijoiden vähäisyys ei tietenkään salli pitkälle meneviä johtopäätöksiä heidän toimintansa professionaalisesta perustasta. Silti kirjallisuudessa esiintyy käsityksiä, joiden mukaan juristipresidentit ovat ajoittain olleet mukana edistämässä oman professionsaasia. Ehkä kärkevin esimerkki on vuoden 1937 kelpoisuusehtokysymys, jossa juristipresidentti ja juristipääministeri ajoivat Pajuojan ja Ervasin mukaan (1994, 24) läpi juristeja suosivan valtioneuvoston ohjesäännön muutoksen. Toisaalta, kuten Konttinen (1996, 15) on huomauttanut, juristipresidentit saattavat kertoa pikemminkin juristivirkamiesten nauttimasta yleis-

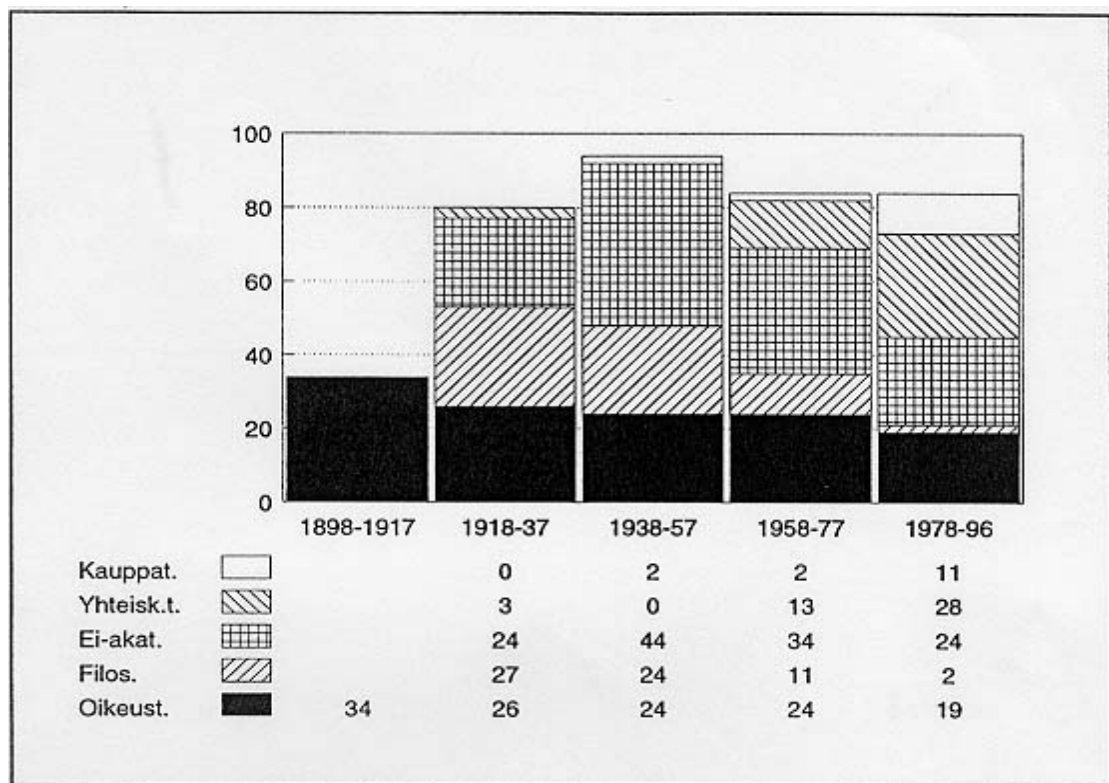
sestä arvostuksesta, jolla on siis vahva historiallinen perusta autonomian ajan tapahtumissa.

Eduskunnan kokoonpano antaa presidentinvirkaa paremmat edellytykset pitkän aikavälin tarkasteluun. Nykypäivän kannalta ratkaiseva vedenjakaja oli vuoden 1906 valtiopäivä uudistus, jossa ensimmäistä kertaa toteutettiin yleinen ja yhtäläinen äänioikeus. Uudistusta seuranneissa vaaleissa juristiedustajien osuus putosi 24:stä 13 prosenttiin. Selityksenä on pidetty säätyvaltiopäivien elitististä vinoumaa, joka suosi ylimpien luokkien jäseniä ja siten myös juristeja (Konttinen 1991, 224). Vuoden 1907 vaaleissa tuo vinouma osittain purkautui. Muutos on ollut pysyvä siten, että sotien jälkeisenä aikana juristkansanedustajien osuus on vaihdellut seitsemän ja kolmentoista prosentin välillä kaikista edustajista (Halila 1996, 93; Noponen 1988, 133). Toisaalta kansanedustajien koulutustaso on jatkuvasti noussut, mikä kertoo juristien aseman heikkenemisestä valtakunnanpolitiikassa suhteessa muihin korkeakoulutettujen ryhmiin. Etenkin yhteiskuntatieteilijät ovat nousseet nopeasti juristeja merkittävämmäksi ryhmäksi eduskunnassa.

Juristiministereiden osuus ei kuitenkaan vähentynyt yhtä nopeasti itsenäisyyden ensimmäisinä vuosikymmeninä. Tältä osin oletus juristivaltaisesta valtioneuvostosta pitää osittain paikkansa. Tutkimme oikeudellisen koulutuksen saaneiden ministereiden osuutta kaikista valtioneuvoston jäsenistä 20 vuoden jaksoissa vuosina 1918-1996. Vertailun vuoksi otimme mukaan autonomian ajalta senaatin talousosaston kokoonpanon vuosina 1898-1917. Talousosaston valinta on sikäli perusteltua, että maan hallinto oli nimenomaan talousosaston tehtävä, vaikka tärkeimmissä lainsäädäntökysymyksissä pidettiin yhteisistuntoja puhtaasti juristeista koostuvan oikeusosaston kanssa. Etenkin autonomian ajan lopussa paineet oikeusosaston muuttamiseksi erilliseksi korkeimmaksi oikeudeksi kasvoivat. Samalla politisoitunut senaatti sai yhä enemmän ministerihallinnon piirteitä, mikä vahvisti talousosaston jäsenten asemaa toimituskuntien johdossa (Tyynilä 1992, 382-386).

Senaattorien ja ministereiden koulutusjakauksen laskentaperusteena on käytetty talousosaston tai valtioneuvoston kokoonpanoa vuosittain (valtiokalenterit 1898-1996). Siten on luovutettu matrikkelinomaisesta tarkastelusta, jossa en-

**Kuvio 1. Ministereiden koulutustaustat 1918-1996, suhteellinen osuus <sup>1,2,3)</sup>**



- 1) "Filosofinen" koulutusala kattaa tässä kuviossa humanistit, luonnontieteilijät ja kasvatustieteilijät. Luvut muodostuvat ennen muuta humanisteista.
- 2) Vuosilta 1898-1917 kuvioon on laskettu ne talousosaston senaattorit, joilla oli juridinen koulutus.
- 3) Lähde: Valtionkalenterit 1898-1996.

siksi kootaan kaikkien senaattorina tai ministerinä toimineiden tiedot yhteen. Laskutavalla olemme halunneet satunnaistaa talousosaston ja valtioneuvoston kokoonpanossa tapahtuneet lyhytaikaisimmat muutokset ja korostaa talousosaston ja valtioneuvoston tyypillistä kokoonpanoa.<sup>4</sup>

Juristivaltateesin kannalta kuviosta 1 (yllä) voi tehdä sen mielenkiintoisen havainnon, että jos pidämme muita kuin akateemisesti koulutettuja yhtenä ryhmänä, juristit eivät ole noudattamallamme laskutavalla tarkasteltuna olleet ainakaan itsenäisyyden aikana milloinkaan suurin koulutusryhmä. Itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä valtioneuvostossa oli enemmän humanisteja kuin juristeja, ja välittömästi sodan jälkeen ei-akateemisten ministereiden määrä ylitti reilusti juristiministerien määrän. Viimeksi kuluneiden parin vuosikymmenen aikana mi-

nistereiksi on noussut enemmän yhteiskuntatieteilijöitä kuin juristeja.

<sup>4</sup> Laskutavan vuoksi tuloksemme eroavat osin huomattavasti aikaisemmasta tutkimuksesta. Matrikkelilaskutapaa noudattaneen Elsa Boismanin mukaan vuosina 1917-1939 ministreistä peräti 40 prosenttia oli oikeudellisen koulutuksen saaneita. Vastaava luku vuosina 1939-1966 on Boismanin tutkimuksessa 29 prosenttia (Boisman 1980, 28). Vielä suuremmaksi juritidinanssi saadaan ottamalla huomioon vain korkeimman asteen tutkinnot ja käyttämällä matrikkelimenetelmää. Näin laskien oikeustieteellisen tutkinnon osuus nousee lähes 50 prosenttiin vuosina 1917-1968 (Törnudd 1978, 426). Tällä matrikkelilaskutavalla on omat etunsa, mutta katsomme sen vääristävän kuvaa juristivallasta politiikan huippupaikoilla, sillä lyhytaikaiset hallitukset ja virkamieshallitukset korostuvat siinä liikaa. Valitsemamme menettely jättää huomiotta monet alle vuoden pituiset senaattori- tai ministerijaksot (ts. heikoimmat poliitikot).



Näille havainnoille voidaan löytää joitakin yleisiä selityksiä. Humanistien menestyksen taustalla vuosisadan alkupuolella oli paitsi perinne myös itsenäistyminen. Humanisteilla oli tärkeä asema luotaessa suomalaista kansakuntaa 1800-luvun jälkipuoliskolla. Myös venäläistämiskaudella humanisteilla oli näkyvä asema suomalaisessa vastarintaliikkeessä. Tuon ajan vaikuttajista moni oli aktiivisesti mukana vielä itsenäisen Suomen politiikassa. Itsenäisyyden alussa politiikan huipulle nousi runsaasti kulttuurielämän ja identiteettikysymysten erikoismiehiä, kuten historioitsijoita, filosofeja ja kielitieteilijöitä. Juristien suhteellisen heikon menestyksen rakenteellisena taustana voidaan pitää toisaalta suomenmielisen älymystön verraten alhaista säätyasemaa, mikä ei houkutelut ylempisäätyisiä juristeja heidän riveihinsä (Ylikangas 1996, 500). Demokraattisen politiikan oloissa yläluokkaiset juristit jäivät auttamaan vähemmistöön. Toisaalta taas sosialidemokraatit ja maalaisliittolaiset olivat byrokraatiakritiikissään avoimesti juristivastaisia (Ylikangas 1996, 508-509). Lisäksi täytyy muistaa, että humanistit olivat pitkään lähes ainoita juristien kilpailijoita. Toisen maailmansodan jälkeen kulttuurin ammattilaisten kysyntä politiikassa väheni, ja heidän kanssaan ministerinpaikoista tuli kilpailemaan uutena ryhmänä yhteiskuntatieteilijät.

Ei-akateemisten ministerien määrä selittyy puolestaan pääosin vasemmiston poliittisella menestyksellä. Vasemmistoministereistä monella on perinteisesti ollut pikemminkin työläis- kuin akateeminen tausta. Vasemmiston kannatuksen vaihtelut näkyvät kuviossa varsin selvästi. Erityisesti kannattaa huomata 1940-luvun jälkipuoli, jolloin kommunistien toiminta sallittiin ja sodan jälkeen muodostettu SKDL pääsi hallitusvastuuseen. Kahden vahvan vasemmistopuolueen aikana ministereiksi valittiin erityisen runsaasti ei-akateemisia poliitikkoja. Maalaisliiton (Keskustapuolue, Suomen Keskusta) ministereiden joukossa on puolestaan ollut aiemmin paljon agronomeja ja metsänhoitajia, nyttemmin myös yhteiskuntatieteilijöitä. Viimeisten parin vuosikymmenen aikana ministereiksi on kaikista puolueista valikoitunut paljon yhteiskuntatieteilijöitä, mikä on entisestään lisännyt eri koulutusalojen kamppailua ministerinpaikoista ja samalla heikentänyt juristien

asemaa. Ideologisen ilmaston muutos 1980-luvulla (kilpailun ja taloudellisen tehokkuuden korostaminen) näkyy todennäköisesti kuviossa kauppatieteilijöiden määrän lisääntymisenä viime vuosien hallitusratkaisuisissa.

Juristien dominanssia arvioitaessa on tietysti muistettava Hallitusmuodon 36. pykälä, jonka mukaan ainakin kahden ministerin on oltava koulutukseltaan juristeja. Viime aikoina ministereitä on ollut hallituksissa keskimäärin 18. Säädös merkitsee käytännössä sitä, että 18 ministerin järjestelmässä valtioneuvostossa on väkisininkin vähintään 11 prosentin juristiedustus. Jotta voisimme puhua dominanssista, luvun on oltava kuitenkin huomattavasti yli tuon 11 prosentin. Käytännössä yleispätevän rajan määrittäminen loogiselta pohjalta on mahdotonta. Toisaalta ottamalla ministereiden keskinäinen vuorovaikutus tarkastelun perustaksi, voidaan dominanssin raja asettaa melko korkealle. Hyödyllisen käsitteistön tarjoaa työelämän sukupuolikysymyksiä tutkinut Rosabeth Kanter (1977, 210-230). Kanter tutki olosuhteita, joissa dominoivan ryhmän valta perustui niiden kykyyn rajoittaa muiden ryhmien käyttäytymismalleja. Hänen mukaansa tällaisesta dominanssista voidaan puhua vain, jos yli 80 prosenttia yhteisön jäsenistä kuuluu yhteen ryhmään. Jos tähän ryhmään kuuluu 60-80 prosenttia yhteisön jäsenistä, voidaan puhua enemmistöstä. Mikäli ryhmään kuuluu alle 40 prosenttia yhteisön jäsenistä, ryhmän sisäiset valtasuhteet alkavat horjua erilaisten koalitioiden seurauksena, eikä hallintaa pääse Kanterin mukaan syntymään. Kun suurin ryhmä muodostaa alle 40 prosenttia yhteisöstä, ei sitä mielletä selvästi myöskään enemmistöksi.

Kanterin tarkastelua, joka keskittyy sukupuolten välisen kahden ryhmän tapaukseen, ei voida yleistää suoraan tilanteisiin, joissa yhteisön muodostaa useampi kuin kaksi ryhmää. Ryhmä, joka muodostaa vain 40 prosenttia yhteisöstä voi ymmärtääksemme muodostaa enemmistön, *mikäli* muut ryhmät ovat pieniä tähän ryhmään verrattuina. Tämän vuoksi arvioimme enemmistön rajan kulkevan noin 40 prosentin kohdalla. Siten esimerkiksi 40 prosentin juristiedustus valtioneuvostossa saattaa tarkoittaa enemmistöä Kanterin merkityksessä, jos mikään muu ryhmä ei yllä lähelle 40:tä prosenttia. Jos taas esimerkiksi 40 prosenttia ministe-

reistä on yhteiskuntatieteilijöitä, ei voida puhua juristidominanssista, vaikka 50 prosenttia ministereistä olisi juristeja.

Tämä kriteerin mukaan juristidominanssista voidaan puhua vain autonomian ajan senaatin osalta, kun talousosastoa ja oikeusosastoa tarkastellaan yhdessä. Itsenäisyyden aikana ei voida puhua valtioneuvoston juristidominanssista, tuskin edes enemmistöstä. Juristeja on valtioneuvostossa toki enemmän kuin heidän osuutensa korkeakoulutetuista antaisi olettaa, muista ammattiryhmistä puhumattakaan. Tärkeämpää kuitenkin on, että yhteiskuntatieteilijät ovat toisen maailmansodan jälkeen nousseet juristeja suuremmaksi ministeriryhmäksi. Yhteiskuntatieteilijöiden nousua on vahvistanut myös edustuksellisen politiikan avustajajärjestelmien laajentuminen 1960-luvulta alkaen. Ministereiden poliittisista avustajista suurin osa on ollut yhteiskuntatieteilijöitä (Westerlund 1990). Yhteiskuntatieteilijät ovat nousseet näkyvään asemaan lisäksi eduskuntaryhmien avustajina. Ministeriöhallinnosta erillään olevista edustuksellisen politiikan asiantuntijaorganisaatioista juristit dominoivat oikeastaan vain eduskunnan kanslian virkoja, joskaan täydelliseen juristivaltaan ei niissäkään päästä.

Vaikka haastavien ryhmien professionaalisuutta voidaan epäillä, on selvää, että politiikan huipulle nousseiden ihmisten koulutusohjassa on tapahtunut niin suuri muutos, että voidaan puhua juristien vahvan aseman murtumisesta politiikassa. Verrattuna vaikkapa Yhdysvaltojen politiikkaan (ks. Meinhold ja Hadley 1995; Mills 1956, 289) juristien valta on Suomessa suorastaan vähäistä. Tätä perushavaintoa olemme selittäneet kolmella tavalla. Historialliset syyt viittaavat kansakunnanrakentamiseen, johon ryhtyivät 1800-luvun lopussa ja 1900-luvun alussa erityisesti humanistit. Professionaalisessa katsannossa heitä voidaan pitää kulttuurin ja sivistyksen ammattilaisina. Kansakunnan vakiinnuttua politiikan kulttuuriset sisällöt eivät enää suosineet humanisteja. Toinen selitys liittyy puoluejärjestelmän luonteeseen. Suomessa vasemmiston riveissä on perinteisesti ollut selvästi vähemmän korkeakoulutettuja ja juristeja kuin oikeistossa (Törnudd 1978, 428, 430; Boisman 1980, 20-25; Noponen 1988, 130). Juristin ammatti kiinnittää harjoittajansa pääsääntöisesti ylem-

piin sosiaaliryhmiin, joissa vasemmiston kannatus on vähäistä. Niinpä maissa, joissa on vahva vasemmisto, juristien osuus politiikassa on yleensä vähäinen. Toisaalta esimerkiksi Yhdysvalloissa, missä ei ole koskaan ollut merkittävää vasemmistopuoluetta, juristien osuus huippupoliitikoista on yli 50 prosenttia (Rueschemeyer 1973, 71-72). Suomi sopii tähän malliin, etenkin kun juristien valta-aseman purkautuminen tapahtui ensimmäisissä sellaisissa vaaleissa (1907), joissa vasemmisto saattoi nousta merkittäväksi poliittiseksi voimaksi. Vahva vasemmisto on kuitenkin vain rakenteellinen reunaehto, joka määrittää juristeille jonkinlaisen katon politiikassa. Esimerkiksi 1940-luvun jälkipuolen hallitusratkaisuihin, joissa nostettiin runsaasti akateemisia tutkintoja suorittamattomia poliitikkoja ministeripaikoille, juristit onnistuivat säilyttämään yhdysvaltalaisittain vaatimattoman mutta suomalaisittain merkittävän asemansa. Näissä ratkaisuissa eniten menettivät humanistit joiden asema muuttui vahvasta marginaaliseksi. Kolmas tekijä liittyy yleiseen koulutustason nousuun. Uusien tutkintojen paineessa juristit ovat samalla joutuneet tinkimään asemastaan, joskin varsin vähän.

Sosiaaliset ja kulttuuriset tekijät ja juristivalta

Korkeimmat valtion virat on Suomessa perinteisesti määritelty siten, että niihin on vaadittu juristin tutkinto. Perinne on vanha, sillä jo vuonna 1749 edellytettiin ilmeisesti ensimmäisen kerran juridisia opintoja silloiseen noin sataan hallintovirkaan (Pajuoja ja Ervasti 1994, 11). Vuonna 1817 puolestaan edellytettiin todistus juridisista opinnoista kaikilta valtion korkeampien virkojen hakijoilta (Pajuoja ja Ervasti 1994, 12). Päätymässä olevan vuosisadan merkittävin uudistus tapahtui vuonna 1937, jolloin valtioneuvoston ohjesääntöä muutettiin siten, että keskeisten valmisteluvirkojen kelpoisuusehdoksi määriteltiin juridinen tutkinto (Pajuoja ja Ervasti 1994, 46). Viimeisin muutos on 1970-luvun alusta, jolloin kelpoisuusehtoja alettiin väljentää (Pajuoja ja Ervasti 1994, 173-174). Juristivallan taustalla näyttää olleen vuosisatainen ammattikunnan sisäinen solidaarisuus, *esprit du corps* (Pajuoja ja Ervasti viit-

### Taulukko 1. Joidenkin akateemisesti koulutettujen ryhmien palkat ja palkkojen moodiluokat (ministeriöt)<sup>1)</sup>

Tuloluokan yläraja mk/kk	Koulutusala			Yht.k.	Valt.
	Oik.	Hall.	Kaup.		
10 000	27 <sup>-4.27</sup>	13 <sup>2.34</sup>	45 <sup>6.0</sup>	26 <sup>2.24</sup>	36
15 000	179	18	<u>68</u>	<u>62</u>	121
20 000	174	<u>22</u>	50	<u>62</u>	<u>174</u> <sup>2.35</sup>
25 000	<u>185</u> <sup>3.49</sup>	14	30 <sup>-2.23</sup>	23 <sup>-2.28</sup>	98
yli 25 000	65 <sup>2.83</sup>	3	5 <sup>-2.47</sup>	3 <sup>-2.74</sup>	36
Moodiluokka <sup>2)</sup>	>25 500	15 500	20 500	15 500	17 000

1) Luvut ovat Valtion työmarkkinalaitoksen aineistosta laskettuja frekvenssejä. Luvut aliarvioivat todellisia lukuja luultavasti eniten asteikon yläpäässä, jonne keskittyy eniten kokous- ym. palkkioita (ks. Kortteinen 1984, 288-290). Pienellä on raportoitu reunajakauamista laskettu standardoitu residuaali, mikäli sen itseisarvo ylittää kahden. Residuaali paikantaa poikkeamat solun odotusarvosta ja osoittaa poikkeaman suunnan (ks. myös kuvio 2).  $\text{Khi}^2=132.14$ ,  $\text{df}=16$ ,  $p<.001$ ,  $L2=131.03$ ,  $\text{df}=16$ ,  $p<.001$ .

2) Moodiluokka, kun aineisto pilkotaan viidensadan markan tarkkuudella.

Lähde: Valtion työmarkkinalaitos 1996

taavat tällaiseen mahdollisuuteen käsitellessään vuosien 1937 ja 1970-luvun alun uudistuksia). Täytyy muistaa, että vaikka viimeisten 25 vuoden aikana valtioneuvoston virkojen pätevyysvaatimukseksi on yleensä määritelty "virkaan sopiva" korkeakoulututkinto, moniin virkoihin saattaa edelleen olla tosiasiallisena vaatimuksena juristin tutkinto. Virkaan saatetaan vaatia työkokemusta, johon puolestaan sisältyy palvelusta sellaisissa viroissa, jotka edellyttävät juristin tutkintoa.

Arvioitaessa nykytilannetta hankaluudeksi muodostuu julkisen sektorin koko. Erilaisia "johtajia" on pelkästään ministeriötasolla aivan liian monta, jotta heidät voitaisiin luokitella edes joten kuten ekonomisesti ilman suuria virheitä. Tästä syystä käytämme johtoaseman mittarina palkkausta. Oletamme, että erityisen korkeasti palkatut työntekijät

ovat johtajia. Tästä operationalisoinnista aiheutuvat muutamat virheet ovat tuskin merkittäviä.<sup>5</sup> Palkalla mitattuna juristit ovat selvästi julkisen sektorin parhaiten sijoittunut koulutusryhmä, vaikka etenkin valtiotieteilijät sijoittuvat myös suhteellisen hyvin (taulukko 1).

Palkkauksen tarkastelu koulutuksen mukaan kertoo siten, että kun lähestymme julkisvallan huippua, kasvaa juristien suhteellinen määrä selvästi. Palkkauksen perusteella tarkasteltuna juristivalta on yhä tosiasia, sillä vaikka erityisesti valtiotieteilijät näyttävät pärjäävän hyvin aivan korkeimmalla huipulla, he sijoittuvat hallinnon huipun välittömään läheisyyteen heikommin (ks. moodiluokka 500 markan tarkkuudella ja taulukon 1 residuaalien arvot).

Tilanne muuttuu kuitenkin, kun menemme vähän matkaa näiden kiistatonta juristien menestystä viestittävien lukujen taakse Abbottin "sosiaalsiin" ja "kulttuurisiin" muuttujiin (Abbott 1988, 143-211). Käsittelemme aluksi kulttuurisia tekijöitä, joista tärkein liittyy yhteiskunnan tietovaltaistumiseen.

<sup>5</sup> Käyttämämme mittari on karkea, mutta jokseenkin yksiselitteinen ja varmasti yksinkertainen. Yli 25 000 markkaa kuukaudessa ansaitsevat julkisen sektorin työntekijät ovat ilman muuta johtoasemassa. Lisäksi oman mittarimme tulokset antavat samansuuruisia tuloksia kuin esimerkiksi hallintohistoriakomitean tutkimukset (ks. Ylikangas 1996, 894-896).

**Taulukko 2. Yliopistoista ja korkeakouluista valmistuneiden määrä eräinä vuosina eräissä oppiaineissa**

	1938/39	1965/66	1992 <sup>1)</sup>
Teologinen	104	139	145
Oikeustieteellinen	229	268	509
Lääketieteet	125	347	1049 <sup>2)</sup>
Humanistinen ja kasvatustiet.	188	1 672 <sup>3)</sup>	1 247 (hum.) 1 936 (kasv.)
Matem.-luonnontiet.	77	894 <sup>3)</sup>	1 124
Yhteiskuntatiet.	6	264	1 057 (+psykol. 156)
Maat.-metsätiet.	22	125	311
Teknillinen	198	450	1 787
Kauppatiet.	182	634	1 098
<b>Yhteensä valmistuneita:</b>	<b>1 438</b>	<b>5 207</b>	<b>11 414</b>
Juristien prosenttiosuus:	16 %	5 %	4.5 %
Juristien prosenttiosuus yleishallintotutkinn. <sup>4)</sup>	54 %	22 %	18 % (ml. psykol.)

1) Vuosien 1938/39 ja 1965/66 tiedot Suomen virallinen tilasto, XXXVII:1, Korkeakoulut, Helsinki 1969. Vuoden 1992 tiedot SVT Tilastokeskus - Koulutus, 1993: 10. Helsinki 1993.

2) Erikoislääkäreiden koulutus siirrettiin 1988 kokonaan yliopistoihin, mikä kasvatti lääkäreiden valmistumismäärän 1980-luvun puolivälin 550-600 tutkinnon tasosta nykyiselle noin tuhannen tasolle 1990-luvulle tultaessa.

3) Sis. sekä ylempään että alemman tutkinnon suorittaneet.

4) Termi kattaa tässä oikeustieteiden lisäksi yhteiskunta- ja kauppatieteet.

**Kulttuuriset tekijät ja juristien dominanssi**

Ensimmäinen näkökulma liittyy muuttujiin, joita Abbott (1988, 177-211) kutsui "kulttuurisiksi". Nämä muuttajat liittyvät tiedon luonteeseen yhteiskunnassa. Yleisesti voidaan sanoa, että julkisen sektorin työ ministeriöt mukaan lukien on muuttunut "tietointensiiviseksi". Mitä tämä kehitys merkitsee julkisen sektorin johtamisen kokonaisuutta ajatellen? Tieteellisen tiedon räjähdysmäinen kasvu tällä vuosisadalla on siksi tuttu ja monipuolisesti analysoitu ilmiö, että emme puutu siihen tässä tarkemmin. Joitakin sen seurauksia on kuitenkin syytä nostaa esille. Professionaalisen kilpailun kiristyminen on todennäköisesti *poikkeuksellisen* selvästi näkyvissä julkisella sektorilla, koska julkisen sektorin työvoima on keskimäärin selvästi koulutumpaa kuin muu työvoima. Esimerkiksi Kevätsalon (1990, teoksessa Kasvio 1994, 72) kuntatutkimuksen mukaan kuntien 430 000

työntekijästä noin 22 prosenttia oli suorittanut vähintään alemman korkea-asteen tutkinnon. Kun otamme huomioon, että samaan aikaan vain noin kymmenellä prosentilla koko työvoimasta oli korkea-asteen tutkinto, voimme sanoa, että erilaiset "uudet professiot" (esimerkiksi juuri yhteiskunta- tai kauppatieteellisesti koulutetut hallintoihmiset) ovat pitkälti hakeutuneet töihin kuntiin. Myös valtiolla on selvästi keskimääräistä enemmän akateemisesti koulutettuja työntekijöitä. Valtion nykyisestä noin 125 000 työntekijästä noin 30 prosentilla on akateeminen koulutus, mikä ylittää myös selvästi akateemisesti koulutettujen ihmisten osuuden koko väestöstä. Abbottin teoriassa keskeinen professionaalista työstä käytävä kamppailu on siis todennäköisimmin keskittynyt juuri julkiselle sektorille.

Taulukkoon 2 on kerätty tietoja yliopistoista ja korkeakouluista valmistuneista kolmelta poikkileikkausvuodelta (vrt. Elovainio 1974, 248). Taulukko osoittaa varsin konkreettisesti,

että akateeminen koulutus on laajentunut etenkin kuluneen neljän vuosikymmenen aikana. Lisäksi se kertoo, että juristien suhteellisen osuuden lasku osuu yhteen yliopistolaitoksen (ja opistotason koulutuksen) kasvun kanssa. Koulutuksen kasvu on tietenkin liittynyt hyvinvointivaltion rakentamiseen ja aluepolitiikkaan, jotka nekin ovat kehittyneet Suomessa laajemmin vasta sotien jälkeen (ks. Alestalo 1991, 89-92 ja Kivinen ym. 1989, 58-90). Valtion ja kuntien toiminnan kasvaessa ja monipuolistuessa erilaisiin hyvinvointipalveluihin syntyi työmarkkinoita. Samalla laajentunut yliopistoverkosto alkoi tuottaa työmarkkinoille humanistien, agronomien ja juristien rinnalle erilaisia teknisen, kaupallisen ja yhteiskuntatieteellisen koulutuksen saaneita ihmisiä (ks. Elovainio 1974, erit. 254), jotka täyttivät nimenomaan erilaisia hyvinvointitehtäviä (Konttinen 1996, 29).

Julkisen sektorin kasvaessa on käynyt niin, etteivät juristit enää ole suurin tai edes tärkein akateemisesti koulutettu ammattiryhmä. Valtionhallinnossa (oikeuslaitos pois lukien) työskentelee työmarkkinalaitoksen tilastojen mukaan tällä hetkellä noin 4 500 juristia. Valtion 35 000 akateemisesta työntekijästä opettajat ovat ehdottomasti suurin ryhmä. Myös lääkärit ohittavat määrällisesti juristit. Tietysti täytyy muistaa, että nämä ryhmät työskentelevät lähes yksinomaan kunnissa ja siten valtion budjettitalouden ulkopuolella. Myös julkisen yleishallinnon työmarkkinoille on tullut kauppa- ja yhteiskuntatieteilijöitä, joista jälkimmäisiä on hallinnon keskijohdossa jokseenkin saman verran kuin juristeja (noin 4 400 vuonna 1995). Kun yhteiskunta-, valtio- ja hallintotieteilijöihin lisätään kauppatieteilijät (noin 2 300 vuonna 1995), huomataan, että vaikka juristit ovat edelleen valtion yleishallinnollisesti koulutettujen ihmisten suurin ryhmä, he eivät ole sitä enää absoluuttisesti.

Tällä kehityksellä on käsittääksemme kaksi tärkeää seurausta. Ensiksikin on selvää, että koska juristit ovat olleet julkisen sektorin keskeinen ammattiryhmä, työstä käytävät rajakamppailut ovat keskittyneet juristien aiemmin hallitsemille työkentille. Ministeriöiden henkilöstön rakenteesta päätellen muut ammattiryhmät ovat pystyneet "syömään" juristien työstä melkoisia palasia, vaikka juristeilla on tietysti

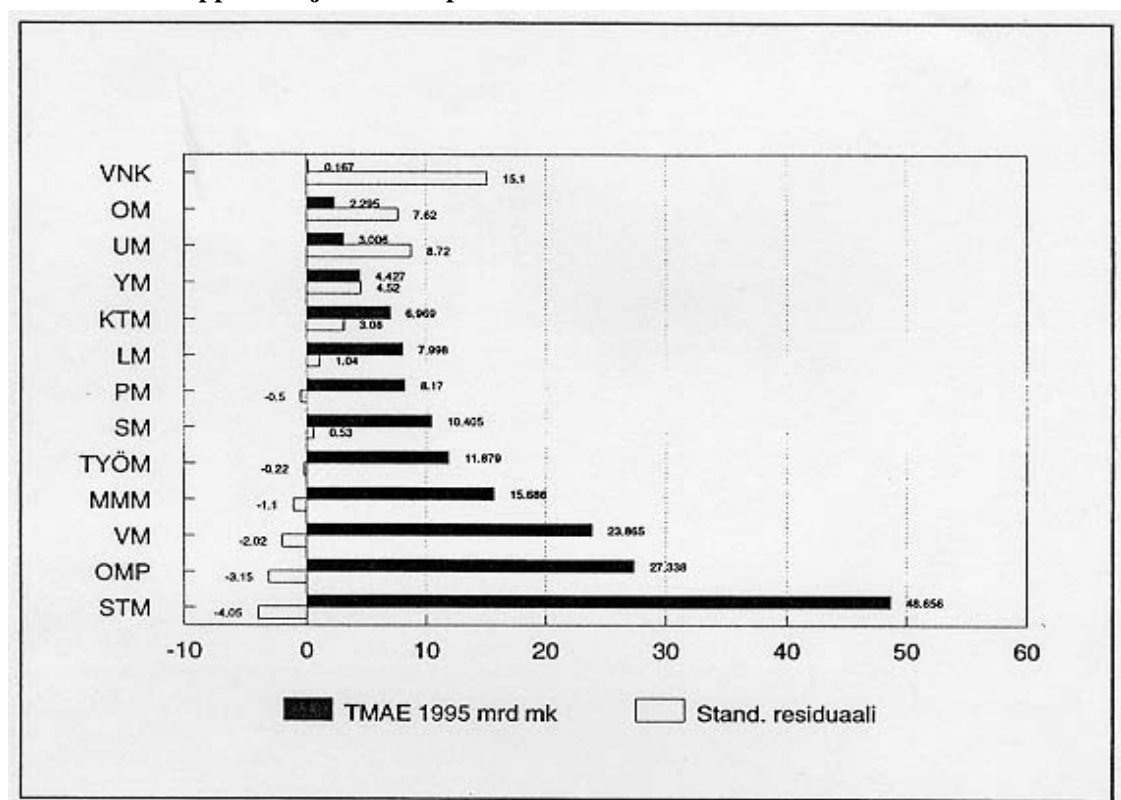
mannermaisen valtioperinteen varaan rakentuvassa valtiokokonaisuudessa selvä ja pysyvä kotikenttäetu, joka varmasti takaa heille vahvan aseman tulevaisuudessakin (ks. Rueschemeyer 1973, 68).<sup>5</sup> Toiseksi kehitys on muuttanut johtamisen (tai vaatimattomammin hallinnon) edellytyksiä. Julkisen sektorin uudet työt ovat lähes kauttaaltaan sellaisia, että ne vaativat korkeaa koulutusta ja perustuvat erityisasiantuntemukseen. Asiantuntijoiden johtaminen on tunnetusti hankalaa (ks. Kasvio 1994, 66); perinteinen säännöllillä johtaminen on käytännössä mahdotonta, vaikka symbolisesti se onkin täysin mahdollista ja vaikka "symbolisillakin" rakenteilla on varmasti jonkinlaista ohjaavaa vaikutusta. Silti erityisasiantuntemusta omaavien ryhmien neuvotteluasema on erittäin vahva verrattuna yleistutkinnon lukeneisiin juristeihin ja muihin johtajiin.

#### Byrokratisoituminen ja juristien asema valtionhallinnossa

Rakenteellisista tekijöistä tärkein liittyy taas julkisen sektorin kasvuun. Suomen julkinen sektori on kasvanut tällä vuosisadalla tasaista tahtia 1980-luvun lopulle saakka. Vuosisadan alun minimaalisesta valtiosta on siirrytty useiden laajentumisvaiheiden kautta nykyiseen laajaan valtioon, joka (osin kuntien välityksellä) huolehtii lukuisista sellaisista tehtävistä, joita ei aikaisemmin hoidettu lainkaan, jotka jäivät yksityisen aloitteellisuuden varaan tai jotka hoidettiin kotitalouksissa. Kun esimerkiksi vielä 1950-luvun lopulla julkisten menojen osuus Suomen bruttokansantuotteesta oli alle 30 prosenttia, ne olivat 1970-luvun puolivälissä jo 37 prosentin tasolla ja 1990 yli 41 prosenttia (Kosonen 1987, 198 ja Kosonen 1994, 49). Nykyiset työttömyysmenot ja valtion velkaantuminen ovat nostaneet julkisen talouden jo yli 50 prosenttiin bruttokansantuotteesta (Valtion työmarkkinalaitos 1996). Kun kansantalous on samalla kasvanut huomattavasti, tämä on mer-

<sup>5</sup> Nämä kamppailut ja niissä käytetyt keinot vaativat lisätutkimusta. Esimerkiksi Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan oppiaineissa yleisstrategiana on ehkä ollut tutkimusorientaatio ja tutkinnon abstraktiotason kohottaminen.

**Kuvio 2. Valtion talousarvioesityksen menot ja ministeriön huippuvirkojen määrä pääluokittain 1995 <sup>1,2)</sup>**



1) Residuaalit osoittavat, että suurilla hallinnonaloilla on vähemmän ministeriötason huippuvirkoja (>25.500 mk/kk,  $x=31.800$  mk/kk) kuin pienillä hallinnonaloilla. Standardoidun residuaalin poikkema nolasta osoittaa, onko ministeriossa enemmän huippuvirkoja kuin mitä hallinnonalan koko antaisi olettaa. Residuaalit on laskettu kaavasta  $r_{ij}=(n_{ij}-\hat{n}_{ij})/\hat{n}_{ij}$ , jossa  $n_{ij}$  kuvaa havaittuja arvoja ja  $\hat{n}_{ij}$  odotusarvoa (ks. Haberman 1973). Toisin kuin tavallinen residuaali,  $r_{ij}$ :n laskutapa minimoi (tässä) hallinnonalan suuruuden aiheuttaman vinouman residuaalin arvoon.

2) Lähde: Valtion talousarvioesitys 1995 (oikovedos), s. Y 31.

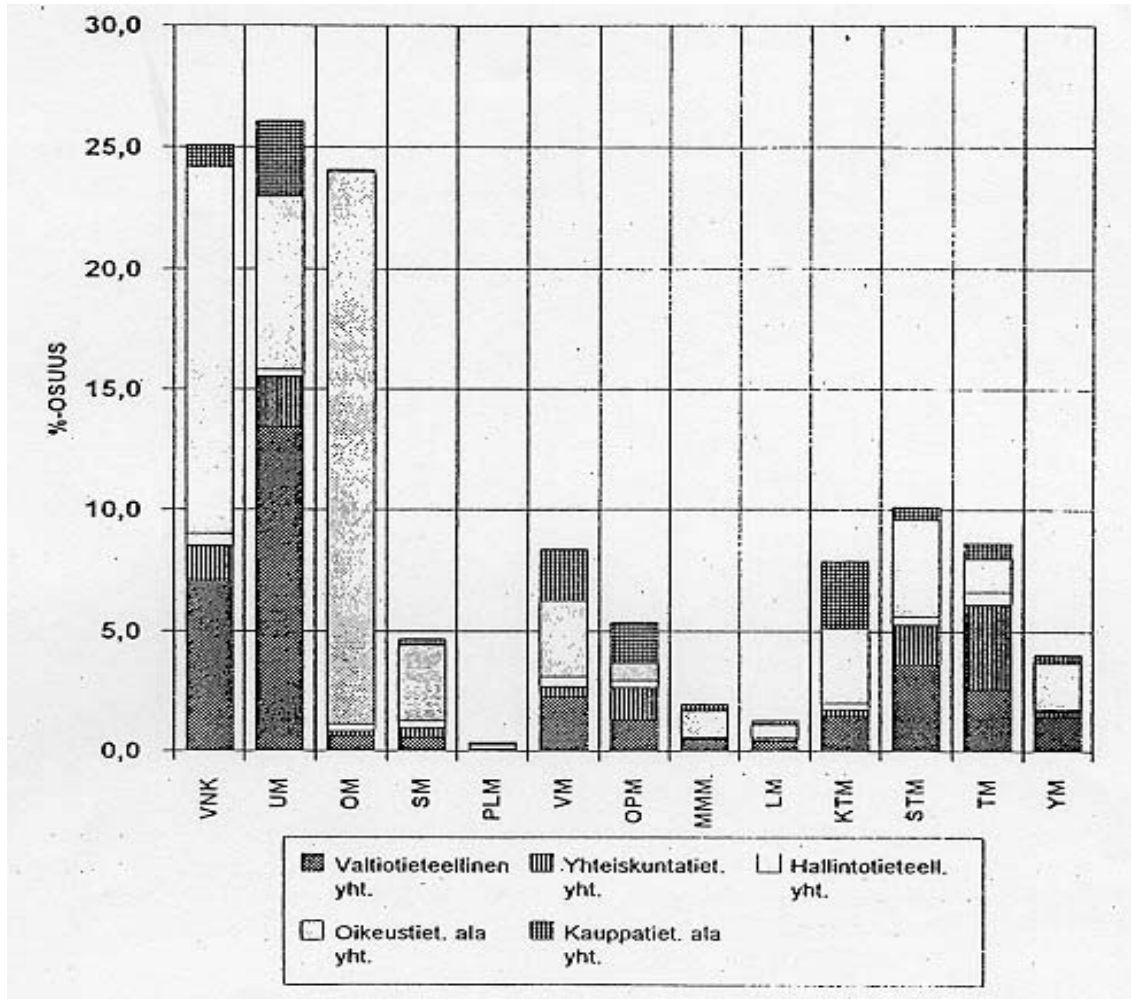
kinnyt valtion laitoksissa tai valtion ohjauksessa tehdyn työn lisääntymistä.

Julkisen sektorin kasvu on jo sinänsä muuttanut virkamiesjohdon toiminnan edellytyksiä, koska julkisen toiminnan määrän kasvaessa sen valvottavuus on samalla vaikeutunut. Jopa tuhansien ihmisten muodostaman hallinnonalan valvonta on jo sinänsä hankalaa, vaikka hallinnollista henkilöstöä lisäämällä voidaan toki säilyttää jonkinlainen toiminnan kontrolli. Silti hallinnon kasvu merkitsee väistämättä myös välitasojen lisääntymistä ja tätä kautta sekä vallan hajautumista että hallinnon monimutkaistumista. Lisäksi vuosisadan alkupuolen pieni, lähinnä poliisi- ja tuomio-istuinasi-

oihin, varainhoitoon ja armeijan ylläpitoon sekä veronkantoon keskittynyt valtiovalta oli tottuneempi byrokraattiseen kuriin kuin monet nykyisen valtion keskeiset työntekijäryhmät, joiden työorientaatio perustuu pikemminkin professionaaliseen kuin byrokraattiseen ajattelutapaan.

Muita vastaavanlaisia yleisiä argumentteja voitaneen esittää. Mutta mitä vaikutuksia tällä kasvulla on ollut nimenomaan juristien asemaan? Jos tarkastelemme kysymystä valtionhallinnon rakenteen kautta, voimme ensiksi panna merkille, että eri hallinnonalat ovat kasvaneet eri tahdissa. Kuvio 2 (yllä) osoittaa sen tutun seikan, että tämän päivän selvästi suurim-

**Kuvio 3. Yleishallintotutkintojen suorittaneiden osuudet (%) hallinnonalojen henkilöstöstä marraskuussa 1994**



Lähde: Valtion työmarkkinalaitos

mat ministeriöt ovat sosiaali- ja terveysministeriö sekä opetusministeriö.

Eritoten juristeihin liittyvä huomionarvoinen seikka on, että julkisen sektorin kasvu 1900-luvulla on keskittynyt sosiaali- ja terveyssektoriin ja opetukseen. Näistä alueista vastaavissa ministeriöissä on myös vähän huippuvirkoja suhteessa hallinnonalan kokoon (ks. valkoinen residuaalipylväs).

Näyttää itse asiassa siltä, että juristivalta paikantuu sinänsä tärkeisiin, mutta valtionaloudessa koko ajan merkitystään menettäneisiin ministeriöihin, valtioneuvoston kansliaan ja oikeusministeriöön. Lisäksi juristit ovat suurin yksittäi-

nen yleishallinnollisen koulutuksen saanut ryhmä sisäministeriössä, valtiovarainministeriössä, maa- ja metsätalousministeriössä, liikenneministeriössä, kauppa- ja teollisuusministeriössä, sosiaali- ja terveysministeriössä ja ympäristöministeriössä. Näissä ministeriöissä juristit ovat kuitenkin vain suurin ryhmä ja monesti hyvinkin niukasti. Näin on esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriössä, jonka hallinnonalalle sijoittuvat valtionalouden suurimmat menoerät (terveydenhuolto ja sosiaalitoimi). Näiden ministeriöiden johtamien hallinnonalojen dominoivia professioita (tai semiprofessioita) ovat lääkärit ja sosiaalityöntekijät (eli yhteiskuntatieteilijät), ei-

vät juristit. Tällä saattaa puolestaan olla suoria vaikutuksia johtamistyyliin.

Juristivalta-ajatuksen kannalta kuvion informaatio voidaan tiivistää seuraavasti. Ensiksi on huomattava, että kuvioon on laskettu vain sellaiset virkamiehet, joiden tutkinto soveltuu lähinnä yleishallintoon. Kun tämä varaus muistetaan, havaitaan, että oikeusministeriö täyttää Kanterin (ks. edellä) pohjalta muokatun dominanssin kriteerin. Yli 90 prosenttia oikeusministeriön akateemisesti koulutetuista työntekijöistä on juristeja. Yli 60 prosentin juristiedustus on lisäksi valtioneuvoston kansliassa ja sisäasiainministeriössä. Ympäristöministeriössä ja maa- ja metsätalousministeriössä on yli 40 prosentin juristiedustus. Lähes 40 prosentin tasolle päästään kauppa- ja teollisuusministeriössä ja sosiaali- ja terveysministeriössä. Lisäksi havaitaan, että valtiotieteilijöitä on runsaasti valtioneuvoston kansliassa (lähes 30 prosenttia), ympäristöministeriössä (noin 35 prosenttia), maa- ja metsätalousministeriössä (noin 25 prosenttia) sekä sosiaali- ja terveysministeriössä (noin 35 prosenttia). Kauppa- ja teollisuusministeriössä on toisaalta noin 35 prosenttia kauppatieteellisen tutkinnon suorittaneita virkamiehiä. Näin ajatellen juristien dominoimiksi ministeriöiksi jäävät vain oikeusministeriö ja sisäministeriö sekä mahdollisesti valtioneuvoston kanslia. Sisäministeriön tapauksessa tulee muistaa, että sen henkilöstöstä vain hyvin harvalla on akateeminen koulutus. On kuitenkin huomattava, ettei millään muulla ryhmällä ole edes dominanssia lähentelevää asemaa yhdessäkään ministeriössä, ja esimerkiksi vain ulkoasiainministeriössä on yli 40 prosenttia valtiotieteilijöitä. Kaikissa ministeriöissä on lisäksi aina yli 20 prosentin juristiedustus. Tämä merkitsee kiistämättä sitä, että ministeriötasolla juristien osuus on suuri, vaikka emme usko, että se on riittävän suuri varsinaisen juristidominanssin muodostumiseksi.

Oikeus- ja sisäministeriön sekä valtioneuvoston kanslian yhteenlaskettu budjetti on noin 13 miljardia markkaa, mikä muodostaa ministeriöiden yhteenlasketusta 171 miljardin markan budjetista<sup>7</sup> vain noin 7,5 prosenttia. Kuviossa

2 raportoitu standardisoitu residuaali (valkoinen pylväs) osoittaa, että pienissä ministeriöissä on hallinnonalan kokoon suhteutettuna eniten johtajia. Oma mielenkiintonsa on myös sillä, että juristivalta on vahvin juuri näissä pienissä ministeriöissä, mikä selittää osaltaan juristien sijoittumista valtion palkkahaitarin kärkeen.

Sama malli toistuu myös sellaisissa tutkimuksissa, joissa on pyritty selvittämään valtion tehtävien muutosta luokittelemalla valtion toiminnan painopisteet kunakin historiallisena ajanjaksona. Paula ja Seppo Tiihosen laskelmien mukaan vielä vuonna 1900 noin 34 prosenttia valtion menoista kului perinteisiin valtion tehtäviin, kuten yleiseen hallintoon, maanpuolustukseen sekä oikeuslaitoksen ja poliisin ylläpitämiseen (Tiihonen ja Tiihonen 1984, 137). Vuoden 1930 paikkeilla näiden tehtävien osuus valtion menoista oli pudonnut lähelle 20:tä prosenttia (mts., 167) ja 1980-luvulle tultaessa niiden osuus oli pudonnut jo noin 15 prosenttiin (mts., 193). Etenkin sosiaali- ja kulttuuritehtävät (opetus) ovat painottuneet viime vuosina, joskin 1990-luvun taloudellinen lama on nostanut esille valtion taloudenhoitoon liittyviä perinteisiä tehtäviä. Samansuuntaisiin tuloksiin on erilaisista teoreettisista lähtökohdista päätenyt Kortteinen (1984, 284-286). Tiihosen ja Kortteisen luokitukset perustuvat osaltaan määrälliseen tarkasteluun ja ovat siksi väkisin samansuuntaisia kuin puhtaasti budjettitalouden kokoon perustuvat analyysit. Käsittääksemme näihin "keskeisten" tehtävien luokituksiin liittyy myös muita laadullisempia näkökulmia, joten tarkastelu ei ole täysin päällekkäinen puhtaasti määrällisten luokitusten kanssa.

Kummallakin tavalla tarkasteltuna juristivalta on pysynyt lujana siellä, missä se on ollut lujaa jo toistasataa vuotta. Valtion rakenteen muuttuessa juristien asema on kuitenkin vastavasti muuttunut. Vanhojen ministeriöiden merkitys on vähentynyt sekä budjettitalouden koolta mitattuna että tarkasteltaessa tehtävien keskeisyyttä. Julkisen sektorin byrokraattisen rakenteen tarkastelu auttaa siten jo osaltaan huomaamaan, että juristivallan perusta on paljolti muuttunut.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Luku on saatu vähentämällä vuoden 1995 talousarvioesityksen loppusummasta (195 596 mmk) valtioneuvoston hoitokulut (24 457 mmk) sekä presidentin (25 mmk) ja eduskunnan (252 mmk) menot.

<sup>8</sup> Tilanpuutteen vuoksi erilaisia valtion sivu- ja valmisteluelimiä ei ole analysoitu. Niiden tarkastelu voisi antaa tarkemman kuvan juristien asemasta valtion byrokratiassa, mutta yleiskuva tuskin muuttuisi ratkai-



## Professionaalistumisen seurauksia työpaikkatasolla

Professionaalinen näkökulma auttaa ymmärtämään myös hallinnon sisäisiä neuvotteluja. Mahdollisesti tärkein Abbottin esille nostamista seikoista liittyy työn tasoon. Abbottin mukaan kysymys professionaalista dominanssista ratkeaa viime kädessä työpaikalla, jossa muodollisesti vahvinkin professio joutuu jatkuvasti kamppailemaan toisaalta oikeudesta joihinkin töihin ja kyvystä välttää muita ja toisaalta oikeudesta toteuttaa koulutustaustastaan nousevia oppeja työssään. Abbottin käsitys pohjaa Hughesin (1984, 313-314) huomioon erityisesti sairaanhoitajien työstä. Kun sairaanhoitajat pyrkivät professionalisoimaan ammattiaan ja kohottamaan heitä kohtaan tunnettua arvontoa, he kamppailivat päästäkseen eroon sairaalan likaisista ja arkisista töistä (kuten vanhusten pesusta ja ulosteiden käsittelystä) ja pyrkivät lisäämään vaativampaa koulutusta edellyttävien työtehtävien osuutta työssään (esimerkiksi lääkeannosten määrääminen). Hyvä nykysuomalainen esimerkki tällaisesta kamppailusta löytyy velkajärjestelylaista. Sen ympärille on kehittynyt byrokraatia, jossa psyykkisesti raskaan selvittelytyön tekee vaihtelevasti koulutettu velkaneuvojien joukko, kun taas oikeusistuimessa tehty hyvin palkattu työ, jossa ei enää tarvitse kuunnella ihmisten ongelmia, on jäänyt

sevasti. Vanha aineisto viittaa siihen, että juristien asema komiteoissa heikkeni selvästi 1960-luvulla, jolloin yhteiskuntatieteilijät tulivat uutena ryhmänä valtionhallintoon (Heiskanen ja Sinkkonen 1974, 15). 1980-luvulla tapahtui silti selvä valmistelukulttuurin muutos siirryttäessä komiteavalmistelusta pääsääntöisesti joustavampaan ja alemmalla tasolla tapahtuvaan työryhmävalmisteluun. Käytännössä muutos siirsi valmisteluvaltaa pois poliittisen ministeristön valvonnasta. Ministeristön, eduskuntaryhmien ja poliittisten puolueiden taustatyötä rahoitetaan kuitenkin valtion budjetista vuosittain noin sadalla miljoonalla markalla (erityisavustajat, ryhmäkanslioiden sihteerit sekä puolue- ja lehdistötki). Lisäksi hallinnon politisoituminen on johtanut tilanteeseen, jossa suurimmilla puolueilla on omista valmisteluelimissään virkamiesedustajia (Djupsund 1977). Voidaan väittää, että pitkällä aikavälillä valtion ydinbyrokratian asema on jopa suhteellisesti heikentynyt poliittiseen valmisteluun nähden. Nytemmin myös selvitysmiesten käyttö on vahvistanut varsinkin ministeristön asemaa.

juristeille. Likaisen työn (Hughes 1984, 343) tekevät muiden ammattien harjoittajat.

Käsittääksemme voimme puhua mielekkäästi juristivallasta vain, jos juristit pystyvät systemaattisesti valikoimaan itselleen vain arvostetuimmat työt ja jos he pystyvät soveltamaan näihin töihin koulutustaan. Palkkatietojen varassa juristit ovat onnistuneet tässä hyvin myös valtionhallinnon huipulla, jossa kilpailu on tietyt poikkeuksellisen kovaa. Toisaalta hallintojuristeja on vain runsaat kolme prosenttia valtion henkilöstöstä. Tästä seuraa, että kun esitetään kysymys juristimonopolista, täytyy esittää myös kysymys sen merkityksestä valtion *toiminnan* kannalta. Analysoimme lopuksi joidenkin yleisten työn sosiologisten näkökohtien valossa sitä, mitä merkitystä juristien vahvalla asemalla on erityisesti julkisen johtamisen kannalta. Väitämme, että vaikka juristeilla olisi vahva edustus valtionhallinnon huipulla, se ei välttämättä merkitse juristivaltaa.

Näimme edellä, että juristit johtavat edelleen joitakin keskeisiä ministeriöitä. Mutta mitä "johtaminen" merkitsee professionaalisen dominanssin kannalta? Yleisesti tiedetään, että muodollinen johtajuus ei merkitse tosiasiallista johtajuutta. Tämä yksinkertainen perusasia toistuu sellaisissa käsite-erotteluissa kuin formaali ja informaali organisaatio (esim. Barnard 1938, 81, 115), tosiasialliset ja piiloiset tavoitteet ja näkyvät ja latentit funktiot (Merton 1958, 73-138) sekä valtavassa vieraantumista ja vastarintaa käsittelevässä kirjallisuudessa (esim. Thompson 1989). Se että juristi on muodollisessa valta-asemassa ei siis millään muotoa tarkoita, että työ todella tehtäisiin hänen tahtonsa mukaisesti. Lisäksi on epäselvää, missä määrin johtajat - juristit mukaan lukien - käyttävät työssään koulutuksesta lähtevää ajattelutapaa. Yhdessä nämä kaksi seikkaa merkitsevät sitä, että emme voi johtaa juristien muodollisesta valta-asemasta mitään erityisen vahvoja johtopäätöksiä siitä, onko juristien asemassa lopultakaan kysymys muusta kuin symboliikasta, säännöksistä ja viiveestä, joka nostaa juristeja yhä edelleen huippuvirkoihin.

## Legitimiteetti

Arvioidaksemme virkamiesjohdon valtaa pitäisi ensiksi tarkastella kysymystä sen legitimi-

teetistä. Kunnollista tutkimusta sellaisista vastarinnan muodoista kuin työpaikoilta varastamisesta tai suoranaisestä sabotaasista (ks. Hodson 1991 ja Tucker 1993) julkisella sektorilla Suomessa ei käsittääksemme ole olemassa, joten joudumme turvautumaan yleisempään aineistoon. Kysymys on sikäli tärkeä, että järjestyksen legitimiisyys ennustaa tottelevaisuutta johdon määräyksiä kohtaan. Jos sijoitamme Suomen Weberin (1978, 324-392) oikeutetun hallinnan tyypittelyyn, on selvää, että Suomen julkinen sektori vastaa ainakin yleisesti ottaen lähinnä legaalista auktoriteettia.<sup>9</sup> Kuten esimerkiksi Klami ja Temmes (ks. edelliset jaksot) ovat esittäneet, suomalaista hallintoa voi luonnehtia jokseenkin sääntöorientoituneeksi. Aivan selvää on, ettei Suomi ole maa, jossa ihmiset esimerkiksi antavat itselleen ylennyksiä. Tässä mielessä Weberin kuvaus rationaalisesta byrokraatiasta pätee varmasti Suomen valtionhallintoon. Myös anekdoottievidenssi viittaa samaan suuntaan. Esimerkiksi BBC:n World Service kertoi hiljattain sveitsiläisestä kyselystä, jossa kansainväliset liikemiehet sijoittivat Suomen maailman vähiten korruptoituneiden maiden joukkoon Ruotsin, Tanskan ja Norjan jäl-

<sup>9</sup> Emme halua liioitella suomalaisen byrokraatian rationalistisia piirteitä ja legaalista oikeutusta. Käsittääksemme lähempi tutkimus paljastaisi valtionhallinnosta monia patrimonialisia tai matrimonialisia piirteitä. Tätä varausta voidaan valottaa todellisella esimerkillä. Erään laitoksen rivityöntekijän matkailua rahoitettiin kymmenillä tuhansilla markoilla, vaikka laitos kävi samaan aikaan sotaa esimerkiksi kopiokustannuksia vastaan. Matkailuun keksittiin erilaisia syitä, vaikka useimmat työntekijät tiesivät hyvin, että todelliset matkustelumotiivit liittyivät kyseisen työntekijän henkilökohtaiseen elämään. Selvää on, että työntekijän on myöhemmin vaikea perustella itselleen tai muille sitä, että hän ei tuntisi kiittolisuutta laitoksen perin avokattista johtoa kohtaan ja tuntisi olevansa velvoitettu suhtautumaan vähintäänkin myötämielisesti tilanteeseen, jossa häneltä perittäisiin tätä velkaa jossakin muodossa takaisin. Kyseinen lojaalisuus perustuu henkilökohtaisiin suhteisiin, ei muodolliseen auktoriteettiin. Esimerkki on dramaattinen, mutta ei ilmeisesti lainkaan harvinaisen, sillä valtionhallinnon sisäiseen folkloreeseen kuuluu Suomessa sellaisia termejä kuin ”hyvä veli-verkostot”, ”mentorit” ja ”harmaat eminenssit”. Kyse ei ole korruptiosta. Tutkimuksen puuttuessa näihin havaintoihin kannattaa suhtautua varovaisesti.

keen. Tämä viittaisi siihen, että Suomen julkinen sektori on varsin rauhallinen ja toimii lainmukaisesti. Samoin sinänsä esoteeriset käsitteet kuten ”byrokraatian henki”, jolla etenkin Temmes (1989, 234-236; 1991, 37) on kuvannut valtionhallinnon sääntöorientoituneisuutta, viittaavat siihen, että juristivallan perustaa, lainsäädäntöä, ei suomalaisessa virkamieskunnassa juuri kyseenalaisteta.

Konkreettisempaakin aineistoa on silti olemassa. Vaikka Suomi on ollut kansainvälisten lakkotilastojen kärkimaiden joukossa vuosikymmeniä (Kauppinen 1992, 219-223), eniten menetettyjä työpäiviä aiheuttaneet lakot ovat keskittyneet metalli- puunjalostus- ja konepajateollisuuteen. Julkinen sektori on sitä vastoin ollut työmarkkinoilla rauhallinen alue (Kohtanen ja Kauppinen 1988, 69-72). Toisaalta julkisella sektorilla on kautta koko järjestökentän esiintynyt joitakin harvoja mutta vakavia lakkoja, kuten rautatieläisten lakko 1957, sairaanhoitajalakko 1983, opettajalakko 1984 ja virkamieslakko 1987. Lakkouhkauksia ovat antaneet jopa lääkärit (esim. 1983). Vuonna 1984 julkisen sektorin akavalaiset liitot antoivat peräti 14 lakkouhkausta (Mattila 1992, 472). Viime vuodelta muistetaan katkeraksi pitkittynyt palomieslakko. Vastaavanlainen käsitys syntyy sellaisista perinteisistä työhyvinvoinnin mittareista kuin sairauspoissaolojen jakautumisesta. Ruumiillisen työn tekijät sairastavat kauttaaltaan enemmän kuin henkisen työn tekijät, ja virkasuhteiset kuukausipalkkaiset työntekijät ovat hieman vähemmän poissa työstä kuin työsopimussuhteiset ja tuntipalkkaiset työntekijät. Yksityisen sektorin toimihenkilöt sairastavat kuitenkin vähemmän kuin valtion työntekijät (Valtion työmarkkinalaitos 1996, 113; Helka Hytti, KELA). Toisaalta emme voi sanoa, mikä tarkkaan ottaen selittää poissaolojen eroja, mutta arvelemme poissaolojen jakauman noudattavan Raision kunnassa saatuja tutkimustuloksia, joiden mukaan sairauspoissaolojen määrä väheni jokseenkin konsistentisti työntekijän tulotason nousun kanssa (Vahtera ja Pentti 1995, 81-87, 101). Miten moni poissaolo selittyy vastarinnaksi, jää arvailujen varaan. Poissaolojen jakauma viittaa kuitenkin siihen, että ainakin alemmalla toimihenkilötasolla saattaa esiintyä taipumusta käyttää sairaspäiviä myös tarkoituksellisesti.

## Oletukset virkamiesjohdon vallasta

Edellisestä keskustelusta päätellen valtiovalan legitimitettiin on virkamiesten keskuudessa korkea, ja tyytymättömyys kanavoituu pitkälti vakiintuneiden neuvottelumekanismien kautta. Valtion virkamiesjohdolla on näin ajatellen veraten paljon valtaa alempaan hallintoon nähden. Tähän päätelmään täytyy kuitenkin esittää varauksia. Ensiksi hallinnonalojen kasvun vuoksi ministeriöiden kykyyn johtaa hallinnonalaansa pätee sama huomautus, jonka esitimme aiemmin politiikan ja hallinnon suhteesta. Toiseksi valtionhallinnon työntekijöiden koulutustason kasvaessa johtamisen edellytykset ovat muuttuneet. Kolmanneksi valtionhallinnon suhteellisen rakenteelliset uudistukset ovat siirtäneet valtaa pois ministeriöistä. Lopuksi jotkin johtamistyön piirteet ovat muuttaneet hallinnon ohjattavuutta. Käymme artikkelin lopuksi hiekan tarkemmin läpi näitä muutoksia ja osoitamme, että niiden vuoksi juristivaltateesiin sisältyvä oletus, että ylin virkamiesjohto voisi ohjata koko hallintoa on kyseenalainen.

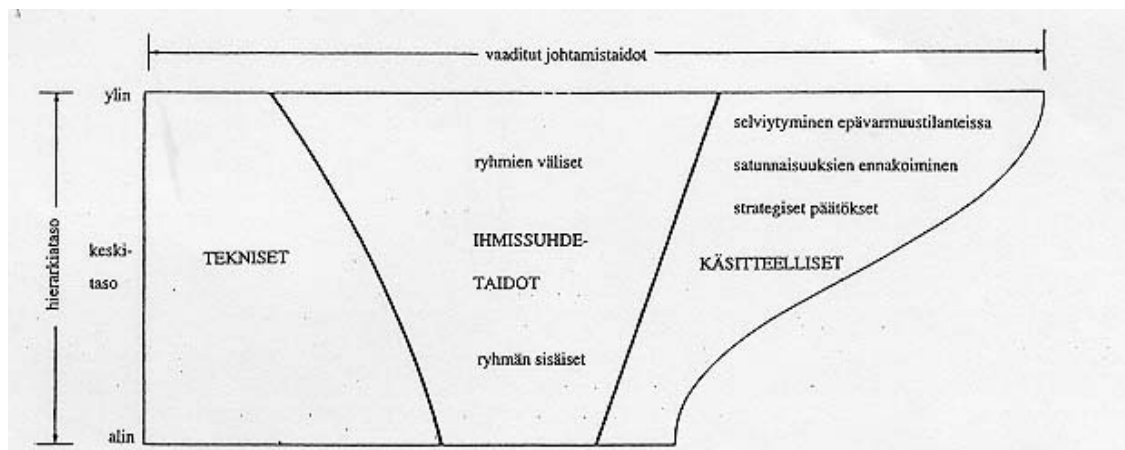
Ensiksi hallinnonalojen kasvu on merkinnyt, että ministeriöiden johto kohtaa yhä kompleksisempia johtamistehtäviä. Kun ministeriöiden toiminnan määrä on kasvanut, ministeriöiden johto on joutunut siirtämään päätösvaltaa alaiseen hallintoon. Toiseksi on huomattava, että julkisen sektorin työntekijätason koulutuksen lisääntymisen vuoksi julkisen sektorin ohjattavuus on muuttunut. Vanhastaan on ajateltu, että asiantuntijan päättelyä pystyy lopulta arvioimaan ja ymmärtämään vain toinen saman alan asiantuntija. Tämä seikka on yksi professionaalisen autonomian peruspilareista (esim. Goode 1958 ja Hughes 1984, 353). Käsitys pitää varmasti ainakin osittain paikkansa, joten erilaisilla valtion laitoksilla on informaatioetunsa vuoksi etulyöntiasema neuvotteluissa toimintaa muodollisesti ohjaavan ministeriön kanssa. Kun myös niinkin erilaiset kehikot kuin rationalistiset päämies-agenttimallit (esim. Stiglitz 1989 ja Calvert 1986) ja työprosessiteoria (Freedman 1977) argumentoivat näin ja kun lisäksi vielä myös organisaatiotutkimuksessa on totuttu ajattelemaan samalla tavalla (esim. Perrow 1967), huomaamme, että oikeastaan kaikki olemassaoleva tutkimus tukee ajatusta, että specialistien valvominen on erityisen hankalaa. Voimme pe-

rustellusti väittää, että hallinnon professionalisoituminen on vähentänyt virkamiesjohdon mahdollisuuksia ohjata toimintaa. Erityisen selvää tämä lienee konfliktitilanteissa, joissa johto kohtaa helposti paitsi tavanomaisen vastarinnan myös professionaalisen identiteetin pohjalta nousevan vastuksen.

Samaan suuntaan ovat vaikuttaneet vielä työmarkkinoiden muutokset. Valtion työmarkkinakäytäntö on selvästi formalisoitunut 1960-luvun loppuun ja 1970-luvun alkuun verrattuna (ks. Kasvio 1994, 73-74, 85-87), kun virkamiesjärjestöistä on tullut neuvottelukumppaneita ja valtion neuvotteluvalta on siirtynyt Valtion työmarkkinalaitokselle (ja Kunnalliselle työmarkkinalaitokselle). Keskeisiä työmarkkinaratkaisuja ei tehdä hajautetusti, vaan neuvotteluissa keskeisten liittojen ja työnantajaosapuolten välillä. Tuloksena on ollut vallan siirto pois valtionhallinnon virkamiesjohtajilta. Viime vuosina virkamiesjohto on tosin saanut uutta neuvotteluvaraa, mutta se on tapahtunut tulosjohtamisen nimissä.

Edelleen kolme tärkeää ohjausjärjestelmien uudistusta ja yksi rakenteellinen uudistus viittaavat myös siihen, että valta ei ole välttämättä siellä, missä muodollinen auktoriteetti sijaitsee. Ohjausjärjestelmistä valtiosuusuudistus, tulosohtaus ja budjettiuudistus ovat olennaisesti lisänneet alaisen hallinnon valtaa ja heikentäneet ministeriöiden keskeisiä valtaresursseja, säädöstämistä ja valtaa päättää budjetin yksityiskohdista (Ahonen ja Virta 1995; Lumijärvi ja Salo 1996). Vaikka esimerkiksi tulosjohtaminen on käsittääksemme toistaiseksi monin paikoin sosiaalisen kokeilun asteella, ainakin periaatteiltaan se perustuu vastavuoroisuuteen, ei sanelupolitiikkaan (Ikonen 1984). Mikäli jollakulla on valtaa ministeriöiden alaisiin laitoksiin nähden, tämä taho on todennäköisimmin kukkaronnyörien pitäjä eli valtiovarainministeriö. Emme tosin tiedä, onko valtiovarainministeriö enää se superministeriö, jonka armoilla muut ministeriöt ja alainen hallinto olisivat. Valtiovarainministeriön neuvotteluasema valtion tärkeimmissä finanssi- ja työmarkkinakysymyksissä on tietysti keskeinen, mutta se ei välttämättä tarkoita tosiasiallista dominanssia muihin ministeriöihin nähden varsinkin, kun valtiovarainministeriö näyttää pitävän kiinni itse luomastaan kehys- ja tulosohtauksen peri-

**Kuvio 4. Johtamistyön painopisteiden muuttuminen organisaatiotason mukaan**



Lähde: Kast ja Rosenzweig 1985, 415.

aatteesta. Juristivaltateesin kannalta kysymys on olennainen, sillä valtiovarainministeriön politiikkaa hallitsevat lähinnä taloustieteilijät ja (ehkä) poliitikot (joista vain Sauli Niinistö on viime vuosien aikana ollut juristi) (ks. Temmes 1989, 59; Pekkarinen ja Heinonen 1997). Juristit eivät näin ajatellen dominoi tulosjohtamiseen olennaisesti liittyvää budjettiprosessia, joten yksi juristivalta-ajatukseen liittyvä ennako-oletus purkautuu. Rakenteellisista uudistuksista taas keskusvirastojen lakkauttaminen on edelleen pirstonnut hallinnon johtamisen edellytyksiä (ks. Savolainen 1996; Temmes ja Kiviniemi 1997, 51-58).

Lopuksi on syytä todeta, että myös johtamistyön sisältö saattaa omalta osaltaan kvalifioida juristivaltateesiä. Johtamistutkimus on ollut pitkään yksimielinen siitä, että johtajien työ harvoin perustuu koulutuksen antamaan spesiaalitietoon. Tämä pätee yhtä hyvin insinööreihin, lääkäreihin kuin juristeihin. Johtaminen on yleistytä, jonka piirteet voi tiivistää vaikkapa seuraavanlaiseen kaavioon (kuvio 4 yllä). Mitä ylemmäs organisaatiossa mennään, sitä vähemmän työtehtävät edellyttävät spesiaalitietämystä ja sitä enemmän työyhteisön ominaispiirteet, ympäristö ja politiikka vaikuttavat työskentelyyn.

Käytännössä kuvioon tiivistyvä ajattelu merkitsee, että johtajat joutuvat organisaatioiden huipulla työskentelemään vähän strukturoitujen tehtävien parissa. Nämä tehtävät edellyttävät

sellaisia käsitteellisiä ja ihmissuhdetaitoja, joita ilmeisesti monikaan tutkinto ei kykene välittämään. Kuvion ilmaisema ajatus sopii yhteen johtamistyötä tarkastelevien, käsitteellisesti hajanaistenkin tutkimusten kanssa. Nämä tutkimukset ovat tyypillisesti korostaneet johtamisen tilannesidonnaista luonnetta ja johtajien monia, usein ristiriitaisiakin rooleja (esim. Stewart 1976; Mintzberg 1973; kritiikistä, ks. Hales 1986, 104). Juristijohtaja on tässä suhteessa kuten muutkin johtajat sillä erotuksella, että *mikäli* hän turvautuu työssään spesiaalitietämykseensä, hän tekee sen todennäköisemmin oman koulutuksensa mukaisesti. Monien johtamistehtävien edessä juristin - kuten kenen tahansa spesialistin - koulutukseen perustuva toiminta tulkittaisiin kuitenkin pikemmin jäykkyydeksi kuin järkevyyden osoitukseksi. Vaikka kyseessä on empiirinen ilmiö, jonka selvittäminen edellyttäisi erillistä tutkimusta, voidaan joitakin ennustuksia tehdä yleiseltä pohjalta. Juristien dominoimassa työpaikassa - siis työpaikassa, jossa on lähes pelkkiä juristeja - juridinen ajattelutapa näkyy päätöksenteossa selvemmin kuin koulutusrakenteeltaan heterogeenisessä työpaikassa tai työpaikassa, jossa juristit ovat avustavassa asemassa (ks. Abbott 1988, 69-79). Tällaisia hallinnollisen työn alueita ovat nykyisin ennen muuta oikeus- ja sisäministeriön sekä valtioneuvoston kanslian tehtävät. Lisäksi täytyy ottaa huomioon, että juridinen tutkinto on reagoinut yhteiskunnan

muutoksiin hyvin eri tavalla kuin esimerkiksi kauppatieteelliset tutkimukset, jotka ovat selvästi monipuolistuneet niin sisällöllisesti kuin rakenteellisestikin koko sodan jälkeisen ajan.

### Johtopäätökset ja keskustelu

Olemme tässä artikkelissa halunneet tarkentaa julkisen sektorin juristivallasta esitettyjä käsityksiä ja yrittäneet luoda mahdollisimman kattavan kontekstin, jossa juristivaltaa voisi arvioida moniulotteisesti. Vaikka valtion korkeimpia virkoja koskeva tarkastelu osoittaa selvää juristivaltaa, kysymys on paljon monisyisempi kuin voisi päätellä vain muodollisten johtoasemien perusteella. Ainoa luotettava johtopäätös tämän tiedon perusteella on, että juristeilla on johtoasemia poikkeuksellisen paljon. Olemme tehneet kuitenkin havaintoja, joiden valossa johtoasemista tehdyt päätelmät vaikuttavat osittain harhaanjohtavilta, ainakin mikäli ne ulotetaan toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan.

Ensiksi juristien määrä poliittisissa johtotehtävissä on vähentynyt asteittain. Erityisen selvästi "dominanssin" purkautumisesta voidaan puhua 1970-luvulta lähtien. Juristidominanssi poliittisissa johtotehtävissä on purkautunut siinä vahvasti laadullisessa mielessä, että juristit eivät ole enää edes *suurin* ryhmä, vaan yhteiskuntatieteilijät ovat ajaneet juristien ohi. Havainto pätee sekä kansanedustajiin ja ministereihin että heitä avustavaan henkilöstöön eduskunnan valiokuntaneuvoksia lukuunottamatta. Toisaalta aikaisempi tutkimus on jättänyt auki kysymyksen juristivaltaisen virkamiesjohdon poliittisesta kontrollista. Vaikka emme ole tässä pystyneet valottamaan kysymystä empiirisesti, voidaan virkamiesjohdon vallalle ainakin kansainvälisten tutkimusesimerkkien pohjalta löytää selviä rajoitteita.

Lähes aina suurimmat kysymykset ratkaistaan edustuksellisilla foorumeilla. Virkamiesjohdon professionaalisen vallan perusta näissä kysymyksissä on heidän kykynsä määritellä päätettävät asiat teknisiksi ja poliitikkojen näkökulmasta epäpoliittisiksi. Toisaalta politisoituvien asioiden ennakoiminen pelkästään niiden oletetun merkittävyyden perusteella ei ole helppoa. Periaatteessa pienetkin asiat voivat sopivissa oloissa nousta poliittisen kädenväännön kohteeksi (ks. Brint 1994, 129-149).

Toiseksi kulttuurisista seikoista voidaan mainita korkeimman opetuksen valtava laajentuminen ja monipuolistuminen sodan jälkeisenä aikana. Yliopistot ja korkeakoulut tuottavat nykyään mitä erilaisimpia spesialisteja kilpailemaan myös julkisen sektorin töistä. Oikeudellisen tutkimuksen kanssa on tullut kilpailemaan myös muita yleishallintotutkintoja - tärkeimpinä yhteiskuntatieteelliset sekä kauppatieteelliset tutkimukset (luemme hallinto-opin tässä yhteiskuntatieteeksi).

Kolmanneksi valtion rakenne on samaan aikaan muuttunut juristeille epäedullisella tavalla siten, että juristien on yhä vaikeampi määritellä työtehtäviään juristien primaarialueelle (Halliday 1987) kuuluviksi. Primaarialueen kynnyksen on matala enää muutamassa pienehkössä, vanhassa ministeriössä, jotka eivät ole enää valtiokokonaisuuden painopistealueiden keskiössä. Tähän liittyy myös julkishallinnon johdettavuuden yleinen vaikeutuminen, mikä on heikentänyt ainakin ministeriöiden virkamiesjohdon valtaa. Näistä tärkeimpiä ovat tulopoliittisen mekanismin synty ja leviäminen myös julkiselle sektorille asteittain 1960-luvun lopulta lähtien, mahdollisesti liikelaitosuudistus (joka ei tosin ole koskettanut niinkään juristivaltaisia ministeriöitä) ja keskusvirastojen lakkauttaminen sekä 1980-luvulta lähtenyt pyrkimys luoda julkiselle sektorille uudenlaisia, vähemmän keskitettyjä johtamisjärjestelmiä.

Lopuksi on ilmeistä, että julkisella sektorilakaan johtajat eivät pysty "ohjelmoimaan" työtä siinä vahvassa mielessä, että heidän tahtoaan aina toteutettaisiin kirjaimellisesti. Edelleen on selvää, että modernit suunnittelujärjestelmät, jotka ovat lähes aina sekoituksia ylhäältä alas ja päinvastoin vaikuttavia prosesseja, tosiasiasa merkitsevät sitä, että usein hallinnon alemmat tasot ja työpaikkataso pystyvät pitkälti sanelemaan hallinnon huipulle, mitä se haluaa tehdä.

Etenkin monimutkaista erityisasiantuntemusta vaativilla alueilla, joista julkinen sektori nykyisin pitkälti muodostuu, hallinnon alemmien tasojen ja työpaikkatason neuvotteluasema lielee kohtuullisen vahva ja valtasuhde monesti kenties jopa pääläellään siihen nähden, mitä se on puhtaasti muodollisesti ajateltuna.

Vielä on syytä huomata yksi kenties vastakainen näkökohta. Suomen liittyminen Euroo-

pan unionin jäseneksi saattaa useimpien tulkin-  
tojen mukaan jälleen lisätä juristien valtaa hal-  
linnossa ja politiikassa. Hallinnon sisäisten sel-  
vitysten mukaan EU-asioita hoitavat keskimää-  
räistä useammin juristit (Reunanen 1996, 106-  
112; Murto, Väänänen ja Ikonen 1996). Lisäk-  
si eurooppaoikeuden päämäärähakuisuus saat-  
taa siirtää suomalaisen oikeusjärjestyksen mu-  
kaista lainsäädäntövaltaa tuomioistuinlaitok-  
seen ja toisaalta komission tiivistähtinen ja pit-  
källe sektoroitunut lainvalmistelu takaa virka-  
miehille kotimaistakin valmistelua selvem-  
män informaatioedun kansanedustajiin nähden.  
Eduskunnan asema lainsäätäjänä on tosiasias-  
sa heikentynyt ja politiikkaa uhkaa uusi oikeu-  
dellistuminen (Jääskinen 1996, 222).

Näistä syistä huolimatta voidaan esittää seik-  
koja, jotka saattavat toimia juristeja ja juridis-  
ta lähestymistapaa vastaan tai ainakin edistää  
entisen tilanteen säilymistä. Ensiksikin täysjä-  
senyys toi poliittisen tahdonmuodostuksen  
osaksi EU-asioden valmistelua. Jäsenyyden  
myötä suomalaisista poliitikoista on muodostu-  
nut jonkinlainen vastapaino virkamiehille. Toi-  
seksi suuri osa EU-lainsäädäntöä liittyy pikem-  
minkin yksityiskohtaiseen norminantoon, jolla  
ei ole suurta poliittista merkitystä. Esimerkik-  
si kalanviljelyn sääntelyssä ei ole kyse sellai-  
sesta kansallisesti tärkeästä kysymyksestä, jon-  
ka harmonisointi herättäisi poliittiset voimat.  
Kolmanneksi EU:n tuottama normitulva saattaa  
ruokkia kyynisyyttä koko EU:n norminantoa  
kohtaan etenkin asioissa, joissa EU:n säädös-  
hankkeet joutuvat ristiriitaan suomalaisten oi-  
keudenmukaisuuskäsitysten kanssa (Suomessa  
joudutaan esimerkiksi luopumaan naisten lisä-  
eläkejärjestelmästä EU:n tasa-arvosäädösten  
vuoksi, vaikka Suomessa naisten varhaisempaa  
eläköitymistä on perusteltu juuri tasa-arvonä-  
kökohdilla). Yksityiskohtaiset johtopäätökset  
EU:n vaikutuksesta vallan jakautumiseen Suo-  
messa täytyy kuitenkin jättää myöhemmän tut-  
kimuksen varaan.

Ilman kvalifikaatioita juristivallan käsite val-  
tionhallinnon rakenteellisena kuvauksena on  
edellä mainituista syistä selvästi liian vahva.  
Voidaan toki puhua juristien hyvästä sijoittu-  
misesta valtion korkeimpiin virkoihin, mutta  
tämän ei pitäisi olettaa tarkoittavan tosiasiallis-  
ta professionaalista valtaa. Tämä varaus on syy-  
tä tehdä jo siitä syystä, että hallintojuristit toi-

mivat lähtökohtaisesti alueella, johon monilla  
muilla ammattiryhmillä on oikeutettu intressi.

Tässä esitetyt tarkastelut johtavat joihinkin  
teoreettisiin ja käsitteellisiin tarkistuksiin. En-  
siksi kysymystä juristien vahvasta asemasta ei  
voi tarkastella irrallaan valtion rakenteesta ta-  
pahtuneista muutoksista. Pelkkä Abbottiin no-  
jautunut, sinänsä kapea professionaalinen näkö-  
kulma riittää nostamaan esille useita sellaisia  
tekijöitä, joita aiemmassa tätä vuosisataa käsi-  
tellessä kirjallisuudessa on sivuttu epäsystema-  
attisesti. Erityisen tärkeää on suhteuttama kys-  
ymys juristien (tai ylipäänsä kenen tahansa)  
vallasta siihen organisaatioon, jota heidän aja-  
tellaan johtavan. Toiseksi olemme nostaneet  
esille joukon käsitteellisiä kysymyksiä. Mikäli  
halutaan käyttää sellaisia käsitteitä kuin “mo-  
nopolit” tai “valta” jonkinlaisen “dominanssin”  
mielessä kuvaamaan juristien asemaa, näille  
käsitteille tulisi antaa varsin vaativa merkitys,  
jotta juristeille ei erehdyttäisi antamaan valtaa,  
jota heillä ei välttämättä ole. Laajempi kysymys  
juristien yhteiskunnallisesta vallasta vaatisi tie-  
tysti sitä, että tutkisimme paitsi valtionhallin-  
non juristeja myös kunnallissektoria ja *erityi-  
sesti* teollisuutta ja liike-elämää ja kotimaisia  
huippujärjestöjä sekä mahdollisesti asianajaja-  
kunnan huippua. Julkinen sektori ei ole koko  
yhteiskunta ja juristien vaikutus ei rajaudu jul-  
kiseen sektoriin.

## LÄHTEET

- Ahonen, Pertti ja Sirpa Virta (1995): *Julkisen sektorin uudistukset ja niiden vaikutukset: Sisäasiainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalat*. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 7/1995. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Abbott, Andrew (1988): *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. University of Chicago Press, Chicago.
- Alestalo, Marja (1991): *Science and the Politico-Economic System: Social Change, Transformation of Political Structures, and the Values of Science*. Publications of the Academy of Finland 2/1991, Helsinki.
- Barnard, Chester I. (1938): *The Functions of the Executive*. MA, Harvard University Press, Cambridge.
- Barnes, Barry (1985): *About Science*. Basil Blackwell, Oxford.
- Brint, Steven (1994): *In an Age of Experts: The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life*. Princeton University Press, Princeton.

- Boisman, Elsa (1980): *Suomen valtioneuvoston jäsenten tausta vuosina 1917-1966*. Suomen historian julkaisuja 6. Jyväskylän yliopiston historian laitos, Jyväskylä.
- Calvert, Randall (1986): *The Models of Imperfect Information Politics*. Harwood Academic Publishers, Chur.
- Djupsund, Göran (1977): *Förvaltning, intressegrupper och politiska partier*. Meddelanden från statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi A:117. Åbo Akademi, Turku.
- Elovainio, Päivi (1974): Korkeakoululaitoksen rakennne ja yhteiskunnan muutos. *Sosiologia* 11:5-6, s. 244-261.
- Freedman, Andrew L. (1977): *Industry and Labour: Class Struggle at Work and Monopoly Capitalism*. MacMillan, London.
- Freidson, Eliot (1970a): *Professional Dominance: The Social Structure of Medical Care*. Aldine, New York.
- Freidson, Eliot (1970b): *Profession of Medicine*. Dodd, Mead & Co, New York.
- Freidson, Eliot (1986): *Professional Powers: A Study in the Institutionalization of Formal Knowledge*. University of Chicago Press, Chicago.
- Goode, William J. (1958): Community within a Community: The Professions. *American Sociological Review* 22, s. 194-200.
- Haberman, S. J. (1973): The Analysis of Residuals in Cross-Classified Tables. *Biometrics* 29, s. 205-220.
- Hales, Colin P. (1986): What Do Managers Do? A Critical Review of Evidence. *Journal of Management Studies* 23, s. 88-115.
- Halila, Heikki. (1996): Ennätysmäärä juristeja eduskunnassa. *Lakimies* 94, s. 92-96.
- Halliday, Terence C. (1987): *Beyond Monopoly: Lawyers, State Crisis, and Professional Empowerment*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Heiskanen, Ilkka ja Sirkka Sinkkonen (1974): *From Legalism to Information Technology and Politicization: The Development of Public Administration in Finland*. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia 31. Helsingin yliopisto, Helsinki.
- Hodson, Randy (1991): The Active Worker: Compliance and Autonomy at the Workplace. *Journal of Contemporary Ethnography* 20, s. 47-78.
- Hughes, Everett C. (1984): *The Sociological Eye*. New Transaction Books, Brunswick.
- Ikonen, Raimo (1984): *Tavoitejohtamisen prosessiteoreettinen analysointi ja prosessien operatiivisuus julkisessa hallinnossa*. Acta Universitatis Tamperensis A:182. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Jääskinen, Niilo (1996): Oikeus ja politiikka EU-Suomessa. *Oikeus* 25:4, s. 219-222.
- Kanter, Rosabeth Moss (1977): *Men and Women of the Corporation*. Basic Books, New York.
- Kast, Fremont E. and James E. Rosenzweig (1985): *Organization and Management: A Systems and Contingency Approach*. McGraw-Hill, New York.
- Kasvio, Antti (1994): *Uusi työn yhteiskunta: Suomalaisen työelämän muutokset ja kehittämismahdollisuudet*. Gaudeamus, Helsinki.
- Kauppinen, Timo (1992): *Suomen työmarkkinamallin muutos: Työpoliittinen tutkimus*. Helsinki, Työministeriö.
- Kekkonen, Jukka (1996): Oikeuspolitiikan suuret murrokset itsenäisen Suomen historiassa. *Oikeus* 25:4, s. 197-206.
- Kevätsalo, Kimmo (1990): *Kunnallishallinnon työelämän laadun ja palvelutuotannon tuloksellisuuden tutkimusohjelma*. Tampereen yliopiston työelämän tutkimuskeskuksen työraportteja 16.
- Kivinen, Osmo, Risto Rinne ja Sakari Ahola (1989): *Koulutuksen ja rajat ja rakenteet*. Hanki ja jää, Helsinki.
- Klami, Hannu-Tapani (1977): Oikeustaistelijat: Suomen oikeustiede Venäjän vallan aikana. Porvoo, WSOY.
- Kohtanen, Jukka ja Timo Kauppinen (1988): *Työtaistelut Suomessa vuosina 1971-1984*. Työelämän suhteiden neuvottelukunnan julkaisuja 3/1988. Työelämän suhteiden neuvottelukunta, Helsinki.
- Konttinen, Esa (1989): *Harmonian takuumiehiä vai etuoikeuksien monopolisteja? Professioiden sosiologian funktionalistisen ja uusweberiläisen valtasuutauksen tarkastelua*. Jyväskylän yliopiston sosiologian laitoksen julkaisuja 45. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.
- Konttinen, Esa (1991): *Perinteisesti moderniin: Professioiden yhteiskunnallinen synty Suomessa*. Vastapaino, Tampere.
- Konttinen, Esa (1996): Professioiden aikakausi? Teoksessa Pirttilä, Ilkka ym. (toim.), *Asiantuntijuuden anatomia*. Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun julkaisuja B:3. Joensuu, Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu.
- Kortteinen, Timo (1984): Valtio ja palkkatyö: Virkamiesten luokka-asema Suomessa ennen II maailmansotaa. *Sosiologia* 21:4, s. 281-297.
- Kosonen, Pekka (1987): *Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit*. Vastapaino, Tampere.
- Kosonen, Pekka (1994): *European Integration: A Welfare State Perspective*. University of Helsinki Sociology of Law Series 8. Yliopistopaino, Helsinki.
- Lumijärvi, Ismo ja Sari Salo (1996): *Valtionhallinnon tulosohejausjärjestelmä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta*. Vaasan yliopiston julkaisuja, Selvityksiä ja raportteja 7. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Mattila, Aarne (1992): *Työriitojen sovittelun historia*. Työpoliittinen tutkimus 27. Työministeriö, Helsinki.
- Meinhold, Stephen S. ja Charles D. Hadley (1995): Lawyers as Political Party Activists. *Social Science Quarterly* 76, s. 364-380.
- Merton, Robert K. (1958): *Social Theory and Social Structure*. Free Press, Glencoe.
- Mills, C. Wright (1956): *The Power Elite*. Oxford University Press, London.
- Mintzberg, Henry (1973): *The Nature of Managerial Work*. Harper & Row, New York.
- Murto, Eero, Pekka Väänänen ja Raimo Ikonen (1996): *Sisäpiirit EU-Suomessa: Unioni ja uudet eliitit*. Edita, Helsinki.
- Noponen, Martti (1971): *Politiikka tutkimuksen kohteena*. WSOY, Porvoo.

- Noponen, Martti (toim.) (1988): *Suomen kansanedustusjärjestelmä*. WSOY, Porvoo.
- Nousiainen, Jaakko (1983): Suomen poliittinen kulttuuri. *Politiikka* 25:1, s. 6-15.
- Parsons, Talcott (1954): *The Professions and Social Structure*. Teoksessa Talcott Parsons, *Essays in Sociological Theory*. The Free Press, New York.
- Pajuoja, Jussi ja Kaijus Ervasti (1994): *Suomen lakimiesliiton historia*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Parkin, Frank (1979): *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique*. Tavistock, London.
- Pekkarinen, Jukka ja Visa Heinonen (1997): Talouspolitiikka ja kansantaloustieteellinen asiantuntemus Suomessa. Teoksessa Juri Mykkänen ja Ilpo Koskinen (toim.): *Perusteltu valta: Kirjoituksia ammattioista ja julkisvallasta Suomessa*. Yliopistopaino, Helsinki.
- Perrow, Charles (1967): A Framework for the Comparative Analysis of Organizations. *American Sociological Review* 31, s. 194-208.
- Reunanen, Jyrki (1996): *Asiantuntijavalta: Asiantuntijavalmistelu ministeriöissä ja asiantuntijavallan idean kehittäminen vanhaeurooppalaisen filosofian perustalta*. Hallinnon kehittämiskeskus, Helsinki.
- Roth, Julius A. (1974): Professionalism: The Sociologist's Decoy. *Sociology of Work and Occupations* 1, s. 6-23.
- Rueschemeyer, Dietrich (1973): *Lawyers and Their Society: A Comparative Study of the Legal Profession in Germany and in the United States*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Savolainen, Raimo (1996): *Keskusvirastolinnakkeista virastoarmeijaksi: Senaatin ja valtioneuvoston alainen keskushallinto Suomessa 1809-1995*. Edita ja hallintohistoriakomitea, Helsinki.
- Selovuori, Jorma, Lotta Saastamoinen, Tuomas Parkkari ja Timo Moilanen (toim.) (1995): *Hallintohistorian tilastoja 1*. Painatuskeskus ja hallintohistoriakomitea, Helsinki.
- Stenvall, Jari (1995): *Herrasmiestaidosta asiantuntijavaltaan: Virkamiehistön asiantuntemuksen kehitys valtion keskushallinnossa*. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 19. Painatuskeskus ja hallintohistoriakomitea, Helsinki.
- Stewart, Rosemary (1976): *Contrasts in Management*. Maidenhead, McGraw-Hill.
- Stiglitz, Joseph (1989): Principal and Agent. Teoksessa John Eatwell, Murray Millgate ja Peter Newman (toim.): *Allocation, Information and Markets*. Macmillan, London.
- Temmes, Markku (1987a): *Hallintokoneiston autonomisuus: Tutkimus teknobyrokratisoitumisen vaikutuksista Suomen hallintokoneiston aseman kehitykseen*. Acta Universitatis Tamperensis A:218. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Temmes, Markku (1987b): Juristimonopoli - tarua vai totta suomalaisessa hallinnossa. *Hallinto* 29:4, s. 10-14.
- Temmes, Markku (1989): *Virastojen kehityskaaret: Valtion virastojen kehitys*. Painatuskeskus ja Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Helsinki.
- Temmes, Markku (1991): *Julkinen johtaminen*. Painatuskeskus ja Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Helsinki.
- Temmes, Markku ja Markku Kiviniemi (1997): *Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995*. Valtiovarainministeriö ja Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos, Helsinki.
- Thompson, Paul (1989): *The Nature of Work*. MacMillan, London.
- Tiihonen, Paula (1991): Yksinvallan vaarat. *Hallinnon tutkimus* 10:2, s. 156-162.
- Tiihonen, Seppo (1990): *Talouden ylivalta*. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 2. Painatuskeskus ja hallintohistoriakomitea, Helsinki.
- Tiihonen, Seppo ja Paula Tiihonen (1984): *Suomen hallintohistoria*. Painatuskeskus, Helsinki.
- Tiihonen, Seppo ja Heikki Ylikangas (1992): *Virka, valta, kulttuuri: Suomalaisen hallintokulttuurin kehitys*. Painatuskeskus ja Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Helsinki.
- Tirronen, Pekka (1993): Juristien ylivalta: Ministeriöiden ylimpien virkamiesten koulutustausta. Teoksessa *Virkaan, virassa, viratta: Tutkielmia virkamiehistä ja ministereistä*. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 7. Helsinki, Painatuskeskus ja hallintohistoriakomitea.
- Tucker, James (1993): Everyday Forms of Employee Resistance. *Sociological Forum* 8, s. 25-45.
- Tuori, Kaarlo (1990): *Oikeus, valta ja demokratia*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Tyynilä, Markku (1991): *Senaatti: Tutkimus hallituskonselji-senaatista 1809-1918*. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 5. Painatuskeskus ja hallintohistoriakomitea, Helsinki.
- Törnudd, Klaus (1978): Ministeristöjen rakenne. Teoksessa *Valtioneuvoston historia 1917-1966*, III osa. Painatuskeskus, Helsinki.
- Uusitalo, Hannu (1980): *Valtion korkeimpien hallintovirkamiesten ja talouselämän johtajiston sosiaalinen tausta 1970-luvulla*. Turun kauppakorkeakoulun julkaisu A8. Turun kauppakorkeakoulu, Turku.
- Vahtera, Jussi ja Jaana Pentti (1995): Voimavarat, terveys ja työelämän murros. *Työ ja ihminen* 7/1995. Työterveyslaitos, Helsinki.
- Valtion työmarkkinalaitos (1996): *Tietoja valtion henkilöstöstä 1970-1995*. Valtion työmarkkinalaitos, Helsinki.
- Weber, Max (1978): *The Theory of Social and Economic Organization*. Käänt. Talcott Parsons. The Free Press, New York.
- Westerlund, Lars (1990): *De politiska sekreterarna i Finland: Regeringens informella samordningsmekanism*. Åbo Akademis Förlag, Turku.
- Ylikangas, Heikki (1996): Autonomisen Suomen virkamieseliitti ja Suomen tasavallan virkamieseliitti. Erilliset kirjoitukset teoksessa *Suomen keskushallinnon historia 1809-1996*, s. 421-515 ja 804-931. Edita ja hallintohistoriakomitea, Helsinki.