

JUHLAJULKAISU

AARNE NUORVALA

1912 · 18/4 · 1982

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1982, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-049-2
ISSN 0356-7222

Esko Riepula

Byrokratia yhteiskunnassa: isäntä vai renki

Artikkelin otsikko jo ilmaisee alistumisen ajatukseen, että byrokratia kuuluu elimellisenä osana nyky-yhteiskuntaan. Kysymys on vain siitä, mikä on sen asema ja rooli yhteiskunnassamme; toimiiko se siinä isäntänä vai renkinä.

Epäselvyys siitä, mitä byrokratialla varsinaisesti tarkoitamme, heijastuu sanan erilaisista käyttöyhteyksistäkin sekä sen eri määritelmistä. Tapaammehan tuon käsitteen paitsi yhteisen kansan käyttämänä »herrojen» haukkumisena, myös tunnelatauksista täysin puhdistetussa tieteellisessä yhteydessä kuvaamassa yleisesti yhteiskunnallisten organisaatioiden rakennetta ja toimintaa.

Yleiskielessä byrokratia yhdistettäneen tavallisimmin *virka-valtai-seen, tehottomaan ja jäykkään hallintoon*, jossa erilaisista säännöistä ja muodoista kiinni pitäminen kulkee toimenpiteiden tavoitteiden ja tarkoituksenmukaisuuden edellä. Tämän ohella — hieman eksaktimpina kuvauksina — byrokratia-käsitettä käytetään ainakin seuraavissa yhteyksissä:

- kuvaaman yleensä virkamieshallintoa;
- kuvaamaan yleensä virkamies- ja toimihenkilökuntaa;
- julkisen hallinnon yleiskuvauksena;
- organisaatioiden yleiskuvauksena;
- kuvaamaan rationaalisen sosiaalisen organisaation muotoa.

Juuri viimeksi mainittuun liittyy ehkä voimakkaimmin saksalaisen oikeus- ja yhteiskuntatieteilijän *Max Weberin* nimi. Teoksessaan »Wirtschaft und Gesellschaft» (Talous ja yhteiskunta) hän käytti byrokratian käsitettä keskeisenä sosiaalisen organisaation muotoja ja niiden kehitystä kuvaavana tekijänä. Eri aikakausien ja kulttuurien tunnusomaiset piirteet Weber kokosi yhteen byrokraattista organisaatiomuotoa ja hallintotapaa kuvaavaksi rakennelmaksi. Näistä piirteistä hän eteni saksalaisella tarkkuudella ja johdonmukaisuudella abstraktioon, jota hän kutsui byrokratian ideaalityypiksi, ja jota luon-

nollisesti jokaisen rationaalisen organisaation tuli tavoitella, vaikka sitä ei sellaisenaan olisi vielä missään esiintynytäkään.

Toisin kuin yhteisen kansan tällä käsitteellä suorittamassa »herrojen» herjaamisessa, byrokratia merkitsee Weberillä keskeistä yhteiskunnallista kehitystekijää. Sillä kaikista yhteiskuntamuodoista byrokraattinen organisaatio oli osoittautunut historiallisessa tarkastelussa toimivimmaksi, tehokkaimmaksi ja rationaaleimmaksi.

Entä mihin Weber arvionsa perusti ja mikä teki byrokraattisesta hallintotavasta muita tehokkaamman ja rationaalisemman?

Hän perusti arvionsa ennen muuta yhteiskunnan taloudellisen toiminnan rationaali-teetteihin: jotta yhteiskunnan taloudellinen toiminta voisi olla rationaaliala, tulee yhteiskunnan kokonaisrakenteen täyttää tietyt ehdot. Rationaalisia taloudellisen toiminnan muotoja Weber erotti kaksi: budjettitalouden (julkistalous) ja voiton tavoittelun (yksityistalous). Molemmat näistä edellyttivät yhteiskunnalta tiettyä laskettavuutta ja ennustettavuutta; lyhyesti sanoen legitiimiä järjestystä.

Historiallisessa katsannossa legitiimi järjestys saattoi Weberin mukaan perustua: (1) johtajan persoonallisiin ominaisuuksiin eli karkisinaan (heimoyhteiskunnat), (2) perinteeseen nojaavaan tapaan (feodaalisyhteiskunnat) tai (3) sääntöihin ja lakeihin (nyky-yhteiskunnat).

Juuri yleisesti sovellettavien ja velvoittavien sääntöjen ja lakien soveltaminen edellyttää sellaista hallinnollista järjestelmää, jossa käskyvalta on erotettu henkilöstä omaksi toimivaltapiirikseen, viraksi. Näin siitä syystä, että tämä vallankäyttö tulee olla puolueettomien, yleispätevien normien ja periaatteiden säätelemää. Toisin kuin karkisinaan ja perinteeseen perustuvassa käskyvallan käytössä, tällaisessa järjestelmässä ei ole kenenkään yksittäisen henkilön vaan yhteisön käskyvallan alaisia. *Juuri tällaista käskyvallan käytön muotoa Weber kutsui byrokratiaksi.*

Weberin tarkastelu oli kokonaisyhteiskunnallinen, makrotasolta tapahtuva. Mitään byrokraattisen hallintotavan puolesta puhujaa emme hänestä tämän vuoksi saa. Muita selvemmin hän vain osoitti byrokraattisen hallintomuodon vaikutukset yhteiskunnallisessa kehitysprosessissa ja sen aseman nyky-yhteiskunnassa. Tänä päivänä voimme vain todeta lähes jokaisen kehittyneen yhteiskunnan täyttävän Weberin rationaaliselle sosiaaliselle organisaatiolle asettamat tunnuspiirteet ja osoittavan jo olemassa olollaan hänen byrokratiateorian keskeisyyden. *Byrokratiaa sanan weberiläisessä mielessä emme voi hävittää luopumatta rationaalista yhteiskunnallisesta*

järjestyksestä ja tehokkuudesta. — Weberiläisessä katsannossa byrokratia on rengin asemassa yhteiskunnassa; ehkäpä kuitenkin jonkinlaisen isäntärengin sen vuoksi, että se työpanoksensa lisäksi toimii myös keskeisenä yhteiskunnan kehitystekijänä.

Etsiessämme vastausta otsikkokysymykseen emme voi kuitenkaan tyytyä vain weberiläisen byrokratiakäsityksen tarkasteluun. Jokainenhan sen toki tietää, että byrokratiaa on yhteiskunnassa muussakin kuin äsken sanotussa mielessä. Tätä varten meidän on laskeuduttava kokonaisyhteiskunnan tasolta yksittäisiin organisaatioihin ja tarkasteltava aluksi, mikä on hallinto- ja organisaatioteorioiden antama vastaus kysymykseen.

Samoihin aikoihin, jolloin Max Weber kehitteli byrokratiateoriaansa, kehitteli yhdysvaltalainen itseoppinut insinööri *Frederick Winslow Taylor* omaa teoriaansa tieteellisen liikkeenjohdon periaatteista. Taylor oli kokemuksesta havainnut, että tuotantoelämässä esiintyi paljon tehottomuutta, josta osa johtui työntekijöiden heikosta motivaatiosta työntekoa kohtaan, osa taas työnantajien ja yritysjohton kyvyttömyydestä organisoida työn tekeminen tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Tämä tehottomuus oli Taylorin mukaan poistettavissa tutkimalla »tieteellisesti» — kuten hän asian ilmaisi — sekä työtä että työnjohtoa (management).

Taylorin voimakkaasti korostama »tieteellisyys», jolla hän tarkoitti työn eri puolten systemaattista havainnointia ja mittaamista, johti hänet näkemykseen, että myös työn johto voitiin erottaa itsenäiseksi eri vaiheiksi, joihin kuhunkin voitiin erikoistua parhaan mahdollisen tehokkuuden saavuttamiseksi. Työn johto muodostui näin useista eri henkilöistä, joista jokainen kontrolloi työn tekijöitä omalta sektoriltaan. Tällaista työn johtoa Taylor kutsui *funktionaaliseksi johtamiseksi*.

Korostaessaan yksipuolisesti tehokkuutta tämä sittemmin monenlaista arvoväritystä mukaansa saanut *taylorismiksi* kutsuttu oppisuunta joutui alusta alkaen varsinkin työntekijöiden keskuudessa huonoon huutoon, koska sen mukaiset menetelmät johtivat usein työn rasittavuuden lisääntymiseen ja yksitoikkoisiin ositettuihin työtehtäviin. Taylor joutuikin oppiensa herättämän vastustuksen ja lakkoliikkeiden vuoksi jopa Yhdysvaltain edustajainhuoneen kuultavaksi. Kuulustelun perusteella armeijan määrärahojen käyttöä koskeneeseen lakiin tehtiinkin sitten muutos, joka kielsi aikatutkimukset ja suorituspalkkausjärjestelmän käyttämisen armeijan varoilla tehtävissä töissä — siis taylorismin keskeiset opinkappaleet.

Tämä lieneekin konkreettisin taylorismin sovellutus hallintoon. Välillisemmin oppi on kuitenkin vaikuttanut hallintoon tuomalla tutkimuksen ja seurannan piiriin hallinnon rakenteet ja työprosessit sekä kiinnittämällä huomiota rationalisointiin ja erikoistumiseen perustuvaan funktionaaliseen johtamiseen hallinnossakin. Nimenomaan huomion kiinnittäminen tehokkuuteen sekä työnteon ja työnjohdon rationaaliin ja rakenteellisesti oikeaan järjestämiseen on katsottava Taylorin vaikutukseksi byrokratian haittailmiöiden ennaltaehkäisyssä.

Hallinnon kaikillekin teorioille on kuitenkin yleisenä ja yhteisenä piirteenä, että ne tarkastelevat byrokratia-ilmiötä hallinnon sisältä päin. On näin ollen vain luonnollista, että jokaisen hallintoteorian tehtävänäkin on korostaa byrokratian asemaa yhteiskunnan renkinä. Vasta näistä lähtökohdista irtautumalla ja näkökulmaa täydentämällä niin, että mukaan tulee myös se kansalaiskokemus, johon byrokratiaan suuntautuva arvostelu perustuu, on mahdollista luoda edes jonkinlainen kokonaiskuva tästä ilmiöstä.

Näyttää kuitenkin siltä, ettei meidän enempää kuin muidenkaan maiden hallinto- ja yhteiskuntatutkimus ole tavoittanut tällaista myös kansalaiskeskeisen näkökulman sisältävää kokonaisnäkemyistä byrokratiasta. Asiassa liikutaan ja siitä puhutaan kahdella tasolla ja taholla; byrokraatit ja hallinnontutkijat omallaan, hallinnon kohteena oleva yhteinen kansa omallaan. Ja johtuen juuri Weberin kuvaamasta byrokratian rakennepiirteestä, eli viran ja henkilön erottamisesta toisistaan, meistä moni on päivittäin tuon raja-aidan kummallakin puolella. Teemme byrokratiassa virkaamme kuuluvia ratkaisuja päivällä ja manaamme vaikkapa verotuksen byrokratiaa illalla postin tuotua jälleen yhden lisäselvityspyynnön verotukseemme.

Tällainen kehityssuunta on kuitenkin vaarallinen monessakin suhteessa. Paitsi että ilmiöt jäävät irrallisiksi ja kokonaisuuksien ymmärtäminen estyy, muodostaa se vaaran hallinnon kansanvaltaiselle perustalle sielläkin, missä se on vielä ainakin muodollisesti olemassa. Kansanvaltaisuuden tilalle astuu jonkinlainen »edustuksellinen byrokratia», mistä meilläkin on merkkejä näkyvissä. Tätä kautta myös yhteys hallinnon perimmäisiin tehtäviin ja tavoitteisiin etääntyy tai katkeaa aikaa myöten kokonaan. Hallinnon kohde ja perusta (kansalaisyhteiskunta) menettää mahdollisuutensa vaikuttaa hallinnon kehitykseen tarpeitaan vastaavalla tavalla. Samalla hallinto menettää edellytyksensä aitoon kehitykseen kadotettuaan yhteytensä yhteiskunnan todellisiin tarpeisiin.

Säälimättömmän kuvauksen tämän kaltaisen kehityksen seurauksista saamme George Orwell'in kirjasta »Vuonna 1984«. Ei liene sattuma, että kirja on löydetty juuri nyt uudelleen — tuskin pelkän vuosilukunsa takia. Yhteiskunta- ja aatekritiikin kannaltahan meidän on sanottu elävän jo Orwellin aikaa.

Mainitussa 1940-luvulla kirjoittamassaan mielikuvitusromaanissa George Orwell luo kuvan totalitaarisesta maailmasta ja yhteiskunnasta, jossa vallankäyttö yksityisen ihmisen yli on viety suorastaan mielipuolisiin mittoihinsa, jossa kaikille arvoituksellinen ISO VELI valvoo jopa ihmisten yksityisiä ajatuksia, jossa kieli ja kulttuuri on alistettu kokonaisuudessaan vallankäytön palvelukseen jopa niin tarkasti että vallankäytön kannalta tarpeettomat sanatkin on siitä haihdutettu ja kaikesta historiasta tehty epähistoriaa kirjoittamalla se tekniikan suomin mahdollisuuksin yhä uudelleen ja uudelleen vallankäytön kulloinkin vaatimalla tavalla. Tämän uuskielen — joksi Orwell sitä kutsui — tehtävänä oli tehdä ihmisille mahdolliseksi menneisyyden tunteminen, jotta he olisivat valmiita siihen poliittiseen manipulaatioon, jota keskusjohtoinen hallinto heihin alati suuntasi. Ja millainen hallinto: totuuden ministeriön tehtävänä oli huolehtia tiedotuksesta (propagandasta); rauhan ministeriön sodasta (jota käytiin jatkuvasti); rakkauden ministeriön laista ja järjestyksestä (kidutuksista) ja yltäkylläisyyden ministeriön taloudellisista asioista (usein riittämättömistä päivittäisistä ruoka-annoksista).

Vaikka kirjan nimen mainitsemana vuonna emme voisikaan osoittaa yhtään näin pitkälle hallinnossaan »kehittyntä» yhteiskuntaa, paljastavuudessaan Orwellin sanoma on kuitenkin useimpia teollisuusyhteiskuntia puhutteleva. Orwellilaisen maailman ja yhteiskunnan monet tunnuspiirteet ovat näet jo aivan riittävän selvästi silmiemme edessä. Vai vaikuttaako tutulta:

»... Yhtä ilmeistä oli niin ikään ollut, minkälaiset miehet hallitsivat tätä maailmaa. Uusi aristokratia oli syntynyt pääasiallisesti byrokraateista, tiedemiehistä, teknikoista, ammattiliittojen järjestömiehistä, julkisista toimihenkilöistä, yhteiskuntaolojen tutkijoista, opettajista, sanomalehtimiehistä ja ammatipoliitikoista. Nämä miehet, jotka olivat lähtöisin palkallaan elävästä keskiluokasta ja työtätekevän luokan ylimmistä kerrostumista, loi ja saattoi yhteen monopoliteollisuuden ja keskitetyn hallinnon hedelmätön maailma. Edeltäjiinsä verrattuina he olivat vähemmän ahneita ja vähemmän yllellisyyden haluisia, mutta sitä enemmän vallanhimoisia ja ennen kaikkea tietoisempia siitä mitä tekivät, ja he olivat päättäväisempiä kukistaessaan

vastarinnan. Viimeksi mainittu ero olikin tärkein. Nykyoloihin verrattuna olivat kaikki aikaisemmat hirmuhallitsijat arkoja ja heikkoja. Hallitsevat ryhmät olivat sentään aina jossakin määrin vapaamielisten aatteiden elähdyttämiä ja valmiita hellittämään ohjaksia joka taholla. He kiinnittivät huomiota ainoastaan avoimeen tekoon eivätkä tunteneet mielenkiintoa siihen, mitä heidän alamaisensa ajattelivat. Jopa keskiajan katolinen kirkkokin oli nykyaikaisessa mielessä suvaitsevainen. Osaksi oli syynä se, että menneisyydessä ei ainoallakaan hallituksella ollut voimaa pitää alamaisiaan alituisen silmälläpidon alaisena. Kirjapainotaidon keksiminen teki kuitenkin julkisen mielipiteen käsittelyn helpommaksi, elokuva ja radio veivät kehitystä eteenpäin. Television kehittyminen ja se teknillinen edistysaskel, joka teki mahdolliseksi lähettää ja vastaanottaa samanaikaisesti samalla laitteella, merkitsi yksityiselämän päättymistä. Jokaista kansalaista, tai ainakin jokaista kansalaista jota kannatti pitää silmällä, saattoi poliisi nyt valvoa kaksikymmentäneljä tuntia vuorokaudessa, ja hän oli julkisen propagandan ulottuvissa koko ajan kaikkien muiden tiedotuskanavien ollessa suljettuna. Nyt oli ensi kerran mahdollista pakottaa kaikki alamaiset ei ainoastaan täydellisesti tottelemaan valtion tahtoa, vaan myös omaksumaan täysin samanlaiset mielipiteet». (s. 227—228).

Orwellin kirjan merkitys ei ole kuitenkaan sen yksittäisissä lainauksissa tai »ennustuksissa» vaan niissä johtopäätöksissä, jotka hän on kirjaansa sisällyttänyt analysoituaan ihmistä sosiaalisena olentona ja aikansa yhteiskuntakehityksen (totalitaarisia) tendenssejä. Mutta mihin Orwellin näin synkältä — jopa mielettömältä — näyttävä lopputulos voisi perustua?

Ihmisen omalta osalta tämä näyttäisi perustuvan hänen turvallisuuden tarpeestaan esille nousevaan haluun tarrautua voimakkaisiin pelastusopillisiin ideologioihin yhteiskunnallisten olojen järjestämisessä. Silloin jokainen tätä yhteistä ideologiaa vastaan koettu hyökkäys koetaan myös yhteistä ja yksityistä turvallisuutta vaarantavana. Tähän perustuen ihmiset on helppo saada yhteisen hyvän vartijoiksi; aikaa myöten ilmiantajiksi, puhdistajiksi, jopa äärimmäisiksi julmuureiksi syyllisyyden tunteita heissä lainkaan herättämättä. Äärimmilleen vietyä — kuten Orwell on tehnyt — tämä johtaa paradoksiin: yksilön turvakseen kehittämä järjestelmä tuottaa pelkkää turvottomuutta lasten ilmiantaessa vanhempiaan ja ajatuspoliisin pitäessä silmällä jokaista, jolla on kiinnostavuutta valtion kannalta katsottuna.

Yhteiskunnallisen ohjauksen välineinä orwellilaisessa yhteiskunnassa käytettiin ensiksikin *kansalaisten tietoisuuden piirin tahallista*

kaventamista uuskielen ja ns. kaksoisajattelun keinoin. Koska kielen »kehittäminen» tapahtui poistamalla siitä sanoja ja antamalla jäljelle jääneille kaksoismerkityksiä, ihmisten tietoisuuden piirikin vastaavasti supistui. Toisaalta *yhteiskunnallisia »totuuksia» muutettiin alituisesti*, mikä piti väestön valppaana, koska vanhan totuuden esittäminen saattoi olla hyvinkin kohtalokasta. Totuus ja valhe olivat menettäneet merkityksensä ja se mitä totuutena kulloinkin esitettiin oli vain lorun panemista lorun tilalle. Kolmantena ohjauskeinona oli *yhteiskunnan hierarkkinen kerrostuneisuus*, missä ylimpänä oleva ISO VELI oli näkymätön, persoonaton, sokeaa uskollisuutta vaativa auktoriteetti; sekä neljäntenä (harvainvaltainen) *kollektivismi omistuksen muotona*. Sillä — kuten Orwell toteaa — »oli jo kauan sitten todettu, että harvainvallan ainoa varma pohja oli kollektivismi. Rikkaus ja etuoikeudet ovat helpoimmin puolustettavissa, jos ne omistetaan yhdessä». Seurauksena tästä oli, että taloudellinen tasa-arvoisuus tuli pysyvästi olemattomaksi.

Orwellilaisessa yhteiskunnassa hierarkkinen yhteiskuntakoneisto (byrokratia) oli nostettu isännän paikalle, korotettu itsetarkoitukselliseksi valta-aparaatiksi. Tällaiselle byrokratialle oli tärkeintä valta itsensä vuoksi. Ja kun valta ei ole välikappale vaan päämäärä, se tuottaa tuloksena vain tuskaa ja nöyryytystä.

Mutta mistä johtuu, että tässä omassakin yhteiskunnassamme joka sentään on vielä kaukana kuvatun kaltaisesta, byrokratialla on alati keskeisemmäksi käynyt sija kansalaisten arkikokemuksessa ja tietoisuudessa? Eli mikä meillä synnyttää tämän byrokratiaksi sanotun ilmiön, jota kysyttäessä kukaan ei ole ollut koskaan tekemässä, mutta jonka olemassaolon useimmat kokevat omassa elämässään ahdistavana.

Kuten edellä totesin, Max Weberin byrokratiaksi kutsumassa hallintomuodossa tärkeitä tunnusmerkkejä olivat muun ohella (1) toiminnan perustuminen lakeihin ja muihin pysyväissäädöksiin sekä (2) viranomaiskoneiston hierarkisuus. Arvelen, että haitallisiksi yhteiskunnassamme kokemamme asiat liittyvät lähinnä näihin byrokratian piirteisiin — mikäli virkamiesten henkilökohtainen kyvyttömyys ja kansalaisten pysyvä tarve herrojensa haukkumiseen jätetään tarkastelun ulkopuolelle.

Kun Weber kehitteli byrokratia-teoriaansa tämän vuosisadan alkukymmeninä, hän tuskin saattoi aavistaa, miten pitkälle kehitys tulisi menemään edellä mainituissa suhteissa vain miespolvi hänen jälkeensä. Luulen näet, että ärtymys ja yleinen byrokratian vastainen

mieliala meidän yhteiskunnassamme ei johdu niinkään itse virkamieskunnasta kuin oikeussääntöjen alati kasvavasta määrästä ja yhä eriytyneemmäksi ja hierarkisemmaksi käyvästä hallinnosta. Eikä tämä koske suinkaan pelkästään julkista vaan yhtä hyvin yksityistäkin sektoria. Näyttääkin siltä kuin olisimme jonkinlaisessa weberiläisen ja orwelliläisen yhteiskunnan taitekohdassa. Kun aidon weberiläisesti pyrimme oikeussäännöin ja viranomaishierarkioin lisäämään järjestystä ja ennakoitavuutta yhteiskunnassamme, saammekin tulokseksi entistä vaikeammin hallittavissa olevan, turvattomamman ja manipulaatiolle alttiimman orwelliläisen maailman. En ole ainoa, joka tässä tilanteessa epäilee nykyisten toimintatapojemme kestävyyttä. *Oikeussääntöjen ja hierarkioiden määrää kasvattamalla emme loputtomiin voi ratkaista yhteiskuntamme hallintoa.* Näiden rinnalle tarvittaisiin aivan uudenlaisia, toistaiseksi meille vielä tuntemattomia, ohjausmenetelmiä.

On oireellista, että juuri lakimieskunnasta ovat nousseet esiin ensimmäiset kriittiset äänenpainot alati kasvavaa oikeussääntöjen tulvaa vastaan. Tästä vain pari tuoretta esimerkkiä:

»Käsitykseni mukaan lainsäädännön absoluuttisen määrän ja suhteellisen kattavuuden jatkuva lisääntyminen on ilmausta lainvalmistelijoiden ja lainsäätäjien kykenemättömyydestä tai haluttomuudesta suorittaa lainsäädännön yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevaa syvää analyysia.»

kirjoittaa *Harri-Tapani Klami* äskettäin ilmestyneessä teoksessaan (Laki ja korkea oikeus s. 48—49). Kysyessään, onko nykyinen lainsäädännön ja oikeudellisen tarkkailujärjestelmän kehitys todella hyödyllistä ja välttämätöntä, hän päätyy molemmissa suhteissa kielteiseen vastaukseen. Klami ei usko paljontaan siihen, että herätys tässä asiassa voisi tulla tutkijoiden taholta tai teorian tietä, vaan lähinnä siihen, että »lainkuuliaiset kansalaiset kyllästyvät sellaiseen hyvää tarkoittavaan holhoukseen ja vapauksiensa rajoittamiseen, jolle ei kyetä osoittamaan mitään muuta järkevää syytä kuin juuri tuo hyvä tarkoitus».

Mutta vielä oireellisempänä pidän sitä, että kokenut hallintotuomari käsitellessään hallinnon oikeussuojajärjestelmää kirjoittaa:

»Saattaisi olla mahdollista yleisemminkin yksinkertaistaa lainsäädäntöä kiinnittämällä kuitenkin samalla huomiota tarkkuuteen ja täsmällisyyteen. Olisikohan pinnalle puhkeamassa

myös kysymys, eikö voitaisi luottaa enemmän ihmisten omaan harkintakykyyn ja sitomatta aivan kaikkea, antaa heille enemmän vapautta». (KHO:n presidentti *Aarne Nuorvala*, HS 15.6.1981.)

Tuntuu todellakin siltä, että meiltä puuttuu niin tutkimusta kuin tietämystäkin hallittavissa olevan lainsäädännön rajoista. Tuntuu myös siltä, että usko lainsäätäjän kaikkivoipaisuuteen ja -viisauteen on ajallemme erityisen ominainen: mikään ei ole järjestyksessä ellei siitä ole vähintään asetuksen tasoisesti säädetty. Seikka, jota *Antti Chydenius* jo rohkeni epäillä pari vuosisataa sitten. Inhimillinen lainsäätäjä on tietojensa suhteen rajallinen. Siitä huolimatta, että hänellä on valtaa, hän ei Chydeniuksen mukaan pysty luomaan perusteltua lainsäädäntöä. Koska kaiken kattava tietäminen on lainsäätäjälle mahdotonta, lainsäätäjän on syytä tyytyä minimaaliseen sääteilyyn, oli Chydeniuksen johtopäätös.

Oikeussääntöjen määrälliseen lisääntymiseen suuntautuvalla kritiikillä on myös vaaransa kasvaa yleiseksi yhteiskunnan toimintojen säätelemättömyyttä korostavaksi asenteeksi. Henkilökohtaisesti en tätä hyväksy, enkä usko sitä muidenkaan tässä siteeraamieni tarkoittaneen. Aivan selvää näet on, että tällainen kehitys veisi meidät takaisin vahvojen yhteiskuntaan, jossa yksin aineelliset resurssit ratkaisisivat yksilön aseman ja oikeudet. Näen tässä kritiikissä lähinnä neuvottomuutta heijastavan kysymyksen siitä, että meidän tulisi päästä yhteiskuntamme kansanvaltaista ohjausta koskevissa tiedoissamme pidemmälle kuin minkä pelkkä piiloutuminen alati kasvavien, mutta tosiasialla yhä vähemmän vaikuttavien, uusien oikeussääntöjen taakse tarjoaa.

Oikeussääntöjen lisääntymisen rinnalla — suurelta osin niiden tuottamana — meillä on tapahtunut niin julkisen kuin yksityisenkin hallinnon hierarkisoitumisen lisääntyminen. Myös tämä on nähdäkseen lisääntynyt ihmisten tunnetta ja ärtymystä kaikkeakin hallintoa kohtaan ja aiheuttanut byrokratian arvostelua.

Suomessa nimenomaan *Yrjö Ahmavaara* on eri yhteyksissä korostanut yhteiskunnallisten hierarkioiden purkamisen tarpeellisuutta suuremman yksilönvapauden ja yhteiskunnallisen luovuuden ehtona. Vallan siirto alaspäin kirvoittaa aina uusia luomisvoimia, on hän eri yhteyksissä korostanut. Tämä yhteiskuntakybernetikkaan syvällisesti perehtynyt tutkija näkee kuitenkin sen ehtona olevan yhteiskunnan käytettävissä olevien tuotantovoimien sääteilykyvyn kasvun. Vain tä-

tä kautta tulee hänen mukaansa mahdolliseksi vähentää myös välttämätöntä yhteiskunnallista hierarkisuutta.

Tuntuu kuitenkin siltä, että elävä elämä on kulkenut jokseenkin toiseen suuntaan kuin mihin kyberneettinen yhteiskuntateoria sille näyttäisi mahdollisuuksia tarjoavan. Aikanamme eletyn historiallisessa katsannossa ennen näkemättömän taloudellisen kasvun myötä olemme pikemminkin lisänneet kuin vähentäneet yhteiskunnallista vallankeskitystä ja hierarkisuutta. Erittäin keskitetyn taloudellisen päätösvalan ohella niin yksityinen kuin julkinen sektori ovat käyttäneet suuren osan uusista taloudellisista voimavaroistaan organisaatioidensa ja hierarkioidensa pystyttämiseen. Yhteiskunnallisen palvelukyvyn kasvun ohella nämä ovat useissa tapauksissa merkinneet kansalaisten kannalta entistä monimutkaisemman ja vaikeammin hallittavissa olevan yhteiskunnan syntyä.

Viime aikoina on byrokratia-ongelmaan herätty myös poliittisen johdon piirissä. Eduskunnalle on annettu hallituksen esitys hallintomenettelylaiksi, jolla pyritään kansalaisten oikeusturvan ja palveluperiaatteen lisäämiseen julkisessa hallinnossa. Valtionhallinnossamme ovat käynnissä byrokratia -talkoot, joilla pyritään lisäämään virkamiesten aktiivisuutta hallintotoiminnan kehittämistä kohtaan. Ja vast'ikään jätti mietintönsä virkakielikomitea, joka kiinnitti huomiota selkeään ja ymmärrettävään kielenkäytön merkitykseen hallinnossa ja tuomioistuimissa kansalaisten ja kansanvaltaisuuden kannalta katsottuna. Niin ikään on valtiovarainministeriön rahoittamana valmistunut äskettäin pienehkö tutkimus asiakkaiden arvioinneista byrokratian palveluista. Jne.

Useille näistä toimenpiteistä on kuitenkin tunnusomaista, että ongelmia pyritään poistamaan uutta lainsäädäntöä ja uusia pysyväismääräyksiä antamalla sekä uusia organisaatioita perustamalla. Oravanpyörä siis jatkuu... — Näyttää näin ollen siltä, että mitä enemmän ponnistelemme byrokratian saamiseksi rengin asemaan organisaatioissamme sitä voimakkaammin se käyttää isännän ääntä koko yhteiskunnassa. Tämän noidankehän murtamiseen tarvitsisimme paljon enemmän tietoa mahdollisuuksistamme kuin mitä hallussamme tätä nykyä on.

Kun tätä uusien ohjauskeinojen etsintää ryhdytään vakavasti suorittamaan — mikä nähdäkseni on jo lähitulevaisuudessa välttämätöntä —, siinä tarvitaan »kykyä nähdä ja korvaa kuulla kehityksen vaatimukset, taitoa ottaa huomioon ennakoitavissa olevan tulevaisuuden vaatimukset, vaikka nykypäivinä onkin vaikeata tietää edes sitä,

Esko Rieppula

mitä eilen tapahtui» (Nuorvala, HS 15.6.1981). Siinä tarvitaan myös enemmän luottamusta yksittäisten ihmisten omaan arviointi- ja harkintakykyyn. Ja tuskinpa se voi tapahtua kiinnittämättä huomiota oikeussääntöjen entistä tarkoituksenmukaisempaan ja harkitumpaan käyttöön sekä päätöshierarkioiden purkuun.