

JUHLAJULKAISU

URHO KALEVA
KEKKONEN

1900 · 3/9 · 1975

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1975, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-9068-43-0 (1/2 nahk.)

ISBN 951-9068-44-9 (sid.)

ISBN 978-951-855-874-6 (PDF)

Seppo Salminen

Valtionhallinto ja virkamiehet

Virastoasiainvaltuutettu Urho Kekkonen lausui virastoasiain neuvottelukunnan ensimmäisessä kokouksessa toukokuun 26 päivänä 1944 muun muassa seuraavaa:

»Kun tarkastelemme hallinnollisten olojemme kehitystä maan itsenäisyysvuosina, niin voimme havaita, että erityisesti kolmena ajankohdana valtiovallan taholta on tunnettu kiinnostusta hallinto-olojemme järkipäistämistä kohtaan. Vuodet kohta itsenäistymisen jälkeen muodostavat ensimmäisen ajankohdan, jolle voidaan sanoa olevan ominaista harrastus hallinnollisten uudistusten aikaansaamiseen. Syy siihen on varsin luonnollinen. Itsenäiselle valtakunnalle oli avautunut uusia toiminta-aloja ja sillä oli nyt vapaus suunnitella sisäiset olonsa vieraista näkökohdista piittaamatta. Toinen ajankohta, jolloin harrastus virasto-olosten rationalisoimiseen oli esillä, on ollut vuosina 1928–30, jolloin ilmestyi eräs ns. yhden miehen komiteamietintö asiasta ja jolloin virastolautakunta teki 38 erillistä ehdotusta yksinkertaisemman hallinnollisen järjestelyn aikaansaamiseksi. En ole voinut selvittää mistä harrastus vuonna 1928 sai alkunsa, oletan, että se on ollut lähtöisin poliittisista vaikutteista. Harrastus oli lyhytaikainen ja pulavuodet lopettivat sen, sillä rationalisoinnista seuraa aina henkilökunnan väheneminen. Kolmas ajankohta on se, jota parhaillaan elämme. Sen on aiheuttanut pyrkimys säästäväisyyteen julkisessa taloudessa.»

Uusi aika, uudet vaatimukset

Sotiemme jälkeisen kauden eri ajanjaksojen vertaaminen toisiinsa toiminnan yleisten pyrkimysten ja painopistesuuntien osalta on varsin vaikeaa ja pakosta jossain määrin subjektiivista. Vaikka perehtyminen

vanhempiin hallinnon asiakirjoihin, erilaisiin muistioihin, esittelylistoihin ja pöytäkirjamerkintöihin osoittaakin jossain määrin vääräksi nykyisin yleisesti tarjotun kuvan, jonka mukaan hallinto oli ennen yksinomaan muotoihin pitäytynyttä ja passiivista ja nykyisin taas kauttaaltaan joustavaa, suunnittelevaa ja tavoitteellista, on hallinnon yleisessä roolissa tapahtunut huomattava muutos kuitenkin kiistaton tosiasia. Julkinen hallinto on sekä laajentunut tehtäviltään että muuttunut työtavoiltaan. On sanottu, että olemme tulossa yhteiskuntaan, joka on muutoksen ja jatkuvan kehityksen yhteiskunta. Tällainen yhteiskunta tarvitsee aktiivisen, jatkuvaan muutokseen sopeutuvan ja muutosta hallitsemaan kykenevän hallintokoneiston. Sen tunnuskuva ei sovi enää univormupukuinen yövartija tai järjestyksenvalvoja, vaan pikemminkin moni-roolinen, mutta samalla tasapainoinen rakentaja, jossa on piirteitä arkkitehdistä, rakennustyömiehestä, opettajasta, opiskelijasta, sosiaalityöntekijästä, markkinointimiehestä ja monesta muusta ammatista.

Hallintotoiminnan laadullinen muutos ei tapahdu kivuitta. Kaikkien maiden hallintokoneistot on luotu lähinnä lakien noudattamista valvoiksi organisaatioiksi. Näin ollen perinteen säilyttäminen on niille usein henkisesti läheisempää kuin yhteiskunnallisen kehityksen ohjaaminen ja yhteiskunnan sopeuttaminen muuttuviin olosuhteisiin.

Paavo Koli lausui kymmenen vuotta sitten: »Suomalaisen yhteiskunnan kehityskriisiä on usein kuvattu siten, että meillä vallitsee voimakas jännitys perinteen ja uudistuksen välillä. Perinnäisten tapojen ja arvostusten kautta mennyt aika ohjaa erittäin voimakkaasti suomalaisen yhteiskunnan elämän kulkua. Niinpä on terävästi huomautettu, että tuskin minkään kansan elämänviisauteen on hitaus, ajan yltäkylläisyys ja ylenpalttius, vitkaus, syöpynyt niin syvälle kuin Suomen kansan elämänviisauteen. Millä hartaudella, melkein pä siveellisellä närkästyksellä suomalaiset sananlaskut terottavatkaan kiirehtimisen vahingollisuutta ja vitkastelemisen, hitauden siunauksia.»

Hallinnon laadullisen uudistuksen jarruksi on usein mainittu juristit ja heidän uudistuksia vieroksuva ajattelutapansa. Tätä ei sovi kieltää. Perinteellinen oikeustieteellinen koulutus antaa huomattavasti paremmat valmiudet muutoksen estämiseen kuin edistämiseen — ja toistaiseksi kaikki valtion palveluksessa olevat lakimiehet ovat saaneet lähinnä perinteellisen juristin kasvatuksen. Ensimmäiset uudentyyppisen koulutuksen saaneet lakimiehet ovat työmarkkinoilla vasta 1980-luvun alkupuolella. Vuonna 1973 valtion palveluksessa oli pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa n. 18 000 akateemisen tutkinnon suorittanutta. Näistä 2 200 on ylemmän oikeustieteellisen tutkinnon suorittaneita ja

alempi oikeustieteellinen tutkinto oli lisäksi koulutuspohjana 800:lla. Toisin sanoen: joka kuudes valtion palveluksessa työskentelevä akateeminen henkilö on saanut säilyttäväksi luonnehdittavan mielenlaadun pohjakoulutuksensa kautta.

Tietysti on väärää yleistämistä tarkastella valtion kolmeatuhatta lakimiestä ajattelultaan ja toiminnaltaan homogeenisena joukkona. Vaihteluväli on varmasti huomattava. Kukaan ei kuitenkaan väittäne tarpeettomaksi oikeustieteellisen koulutuksen uudistamisesta käytyä keskustelua, joka paljolti lähti liikkeelle tasavallan presidentin viisi vuotta sitten antamasta haastattelulausumasta. Lähtökohtana oli tuolloin kysymys kansanvallasta ja sen toteutumisesta lainkäytössä. Tämä avasi heti keskustelun oikeuslaitoksen uudistamisesta ja oikeustieteellisten opintojen kehittamisestä.

Arvioni mukaan olemme nyt päässeet vaiheeseen, jossa on otollista jatkaa keskustelua tarkastelemalla yleisesti hallinnon uudistamista ja erityisesti selvittää, missä määrin ja miltä osin hallinnon laadullinen uudistaminen ei ole pelkästään oikeudellisen normiston kehittämistä, vaan missä määrin työn painopistesuuntien tulisi olla toisaalla. Tämä on sitäkin tärkeämpää, kun lainsäädännönkään tehtävänä ei enää ole vain olla ohjenuorana yhteiskunnassa esiintyvien ristiriitojen ratkaisemiseen, vaan olennaisesti entistä runsaammin keinona yhteiskuntapolitiistien tavoitteiden saavuttamiseksi. Myöskään ei hallinto-oikeuden alaan kuuluvaa normistoa voida enää yleensä laatia niin yksityiskohtaiseksi kuin aikaisemmin. Tarkasteluni näkökulma on siten ensi sijassa hallinnon kehittäjän ja tehostajan näkökulma. Ne kannanotot, jotka kirjoitukseeni sisältyvät, ovat muotoutuneet vuosien työkokemuksen myötä ja perustuvat jokapäiväiseen arkikokemukseen eikä tieteellisen metodin mukaan koottuun tutkimusaineistoon. Tarkastelun kohde on hallinnon tärkein voimavara: sen palveluksessa työtään tekevä ihminen. Samalla kirjoitustani sävyttää ajankohtaisten ilmiöiden aiheuttama huolestuneisuus: valtion tehtävät näyttävät lisääntyvän, hallinnolta vaaditaan enemmän — miten vastata näihin haasteisiin, jos mahdollisuudet toimia järkevästi eivät kasva samassa suhteessa?

Valtion henkilöstöpolitiikka

»Virkaura on meillä monen toiveiden päämäärä, siinä kun on vuotuinen toimeentulo taattu, työ turvattu ja asema arvossapidetty» todetaan v. 1918 painetussa »Miksi aijot» -kirjasessa. Julkinen sektori,

jonka palveluksessa on yli 400 000 palkansaajaa, on maamme suurin työnantaja ja tässä ryhmässä taas valtion osuus on keskeinen. Kaiken kaikkiaan oli valtion virastojen ja laitosten palveluksessa vuoden 1973 lopussa noin 190 000 henkilöä. Mutta oliko samana ajankohtana kaikkien näiden vuotuinen toimeentulo taattu, työ turvattu ja asema arvossa pidetty, on jo toinen kysymys eli kysymys valtion harjoittaman henkilöstöpolitiikan laadusta.

Valtion henkilöstöhallinto on perinteisesti ollut kapea-alaista ja keskittynyt lähinnä palvelussuhteen ehtoihin ja muihin säännöstettyihin henkilöstöasioihin. Henkilöstöhallinnon suunnittelu on ollut virkojen ja toimien sekä palkkauskustannusten suunnittelua. Vuotuiset järjestöjen kanssa käytävät palkkaneuvottelut ja tulo- ja menoarvion laadintaprosessi ovat ne kaksi tekijää, jotka ovat antaneet valtion henkilöstöhallinnolle sen merkittävän sisällön. Erilaista kehittämistyötä on käynnistetty paljon, mutta edistyminen on ollut verkkaista. Periaatteita, joita valtion henkilöstöasiain hoidossa tulisi pitää silmällä, ei ole saatu luoduiksi, vaikka valtion työmarkkinalaitoksessa valmistui asiasta ensimmäinen mietintö jo vuonna 1971, josta ministeriöiden kansliapäälliköt ja keskusvirastojen pääjohtajat antoivat lausuntonsa seuraavana vuotena. Myöskään 3. 2. 1972 asetetun julkishenkilöstön oikeusasemakomitean, jonka tehtävänä on »selvittää valtion sekä kansa- ja peruskoululaitoksen palveluksessa olevien henkilöiden oikeudellista asemaa sekä tehdä ehdotuksensa sitä koskevan laisäädännön tarkistamisesta ja yksinkertaistamisesta kiinnittäen tällöin erityistä huomiota myös neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän tarkoituksenmukaisuuteen», työ ei ole vielä valmistunut. Henkilöstöhallinnon suunnittelun yleismalli on rakentumisensa alkuasteella, mutta tekninen tietojen tallettamisen järjestelmä, jonka tulisi puolestaan perustua edellä mainittuihin, on pitemmällä.

Valtion harjoittaman heikkolaatuisen henkilöstöpolitiikan jäljet alkavat olla kohtalokkaalla tavalla näkyvissä. Tarkastellessaan virastopäällikköpäivillä marraskuussa 1974 valtion työvoimatilannetta valtion työmarkkinalaitoksen johtaja oli sitä mieltä, että valtiotyönantaja ei kykene eikä sen tulekaan lähteä kaupan ja teollisuuden kanssa työvoimasta käytävään palkkapoliittiseen huutokauppaan. Tämä lausuma on jossain määrin ristiriidassa budjetin yleisperusteluihin v. 1970 sisältyvän valtion henkilökuntapolitiikan tavoitteita koskevan lausuman kanssa: »Valtion henkilökuntapolitiikan tavoitteena on saada palvelukseen sekä siinä pysymään ja viihtymään valtion tehtävien edellyttämä määrä tarpeellisen pätevyyden omaavaa, tehokkaasti toimivaa henkilökuntaa, jonka taloudelliset, sosiaaliset ja oikeudelliset edut ovat saman-

laiset kuin työmarkkinoilla yleensä vastaavanlaisissa tehtävissä ja asemissa olevilla.»

Vaikka palkkaukselliset aseet puuttuvatkin, on valtiolla työmarkkinajohtajan mukaan muita kilpailuvaltteja. Näitä ovat henkilöstölle tarjottavat poikkeukselliset osallistumismahdollisuudet, vapaa ja demokraattinen työpaikkailmasto sekä henkinen ja sosiaalinen turvallisuus. Virastodemokratian voimaansaattaminen, henkilöstöpolitiikan, työsuojelun, työpaikkaviihtyvyyden ja henkilöstöpalvelujen kehittäminen ovat työmarkkinajohtajan lääkkeiden joukossa — kaikki kannatettavia ja hyviä asioita, joilla on tietysti myös kustannuksia aiheuttava vaikutuksensa. Ainakin pääjohtajakunnan silmissä virastodemokratia tässä vaiheessa, kun sen todellisista vaikutuksista ei juuri ole tietoa, sijoitetaan helposti ryhmään ilmiöitä, jotka vain vievät työaikaa varsinaisista tehtävistä antamatta mitään tilalle.

Täsmällisten vertailujen tekeminen valtion virkamiespalkkausten ja yksityisen sektorin vastaavien toimien palkkausten välillä on vaikeaa. Silti on ilmeistä, että palkkaliukuma yksityisellä sektorilla on niin runsasta, että se voi »ostaa» valtiolta työvoimaa. Tämä näkyy valtion henkilöstön vaihtuvuuslukujen nousuna.

Pääjohtajakunnan keväällä 1975 pidetyssä kokouksessa esitettiin syvää huolestumista valtion henkilöstön lisääntyvästä vaihtuvuudesta ja katsottiin, että useiden vuosien ajan on jatkunut systemaattinen valtion henkilöstön laadun huonontuminen. Lähtijät ovat yleensä aktiivisinta tai aloitteellisinta väkeä. Tilalle joudutaan ottamaan vähemmän kvalifioitunutta henkilöstöä. Hallintohierarkian huipulla vaihdunta on lähinnä hallinnon sisäistä, eivätkä yksittäiset siirtymiset valtion ulkopuolelle juuri kokonaisuutta horjuta, mutta vakavampi on tilanne potentiaalisen johtajatasen piirissä sekä suoritustason ammateissa, kun erittäin kokeneet toimistoapulaiset, konekirjoittajat ja muu sisäisen hallinnon henkilökunta jättävät valtion työpaikat ja siirtyvät muualle paremmin palkattuihin ja mielekkäämmiin jäsennettyihin työtehtäviin. Tällöin toiminnallinen kriisi valtionhallinnossa on valmis. Suurelta osin kysymys on palkkauksellinen, mutta on syytä uskoa, että suunnittelemalla suoritustason työkokonaisuuksia osittain uudestaan, määrittelemällä näin luoduille ammateille pätevyysvaatimukset ja järjestämällä vastaava koulutus, voitaisiin työn arvostusta, työsuorituksen laatua, työn mielekkyyttä ja henkilöstön pysyvyyttä yhtä aikaa parantaa. Työn mielekkyyden lisääminen on tavoite, jota presidentti Kekkonenkin on äskettäin eräässä puheessaan korostanut.

Valtion henkilöstöpolitiikan kehittymättömyyteen vaikuttanee osal-

taan se, että virkamiesoikeutta koskevasta normistosta huolehtiminen on jakautunut varsin monen ministeriön kesken. Eräänlainen perussäädös, laki valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan, samoin kuin sen täytäntöönpano- ja soveltamissäännökset kuuluvat oikeusministeriön toimialaan. Sen sijaan esimerkiksi asetus valtion ylimääräisistä toimenhaltijoista ja tilapäisistä toimihenkilöistä on esitelty valtiovarainministeriöstä, jolle kuuluu mm. virkaehtosopimusta ja palkkausta koskeva lainsäädäntö. Nimikirja-asetus taas on valtioneuvoston kanslian toimialaa. Eräitä säädöksiä on esitelty myös sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä opetusministeriöstä. Vastuu valtion henkilökuntapolitiikan yleisestä järjestelystä kuuluu kuitenkin valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtiovarainministeriölle. Jo useassa hallituksessa on valtiovarainministeriössä ollut kaksi ministeriä, joista toinen on ollut vastuussa paitsi henkilöstöasioista myös hallinnon kehittämisestä ja yleisestä organisoinnista.

Valtion henkilöstön koulutus

Aikaisemmin on valtion hallinnon sanottu olevan lakimiesten luvattu maa, mutta 1960-luvun loppupuolelta lähtien jatkunut kelpoisuusehtojen avartaminen ja juristeille heikosti soveltuvien työtehtävien voimakas kasvu on tuonut valtion hallinnon käyttöön entistä monipuolisemman peruskoulutuksen saanutta henkilökuntaa. Oma merkityksensä on ollut myös valtiotyönantajan harjoittamalla henkilöstökoulutuksella, jonka järjestelmälle on usein tunnusomaista se, että samassa koulutustilaisuudessa kohtaavat toisensa hyvin erilaisen pohjakoulutuksen saaneet henkilöt. Yhdessä työkokemusten kanssa tämä epäilemättä avartaa tietyn ammattikoulutuksen tai tietyn tehtävän mukanaan tuomaa yksipuolista näkökulmaa.

Valtion henkilökunnan koulutusta on viime vuosina pyritty tehostamaan. Pyrkimys ei sinänsä ole uusi. Edellä lainatussa virastoasiainvaltuutetun kertomuksessa esim. todetaan: »Heti kun virastoasiainvaltuutettu ja hänen apulaisensa oli asetettu, aloitettiin työt. Syys-lokakuussa 1943 pidettiin Helsingissä 3-viikkoiset konttorirationalisointikurssit yhdeksän eri viraston edustajille.» Tästä alusta on henkilöstökoulutus vähitellen laajentunut. Uudemmissa koulutuksen tehostamispyrkimyksissä on entisiin verrattuna kenties se ero, että nyt koulutuksellisia keinoja ja koulutuksen edellytyksiä tarkastellaan huomattavasti laajemmassa

perspektiivissä. Koulutuksen kehittämisessä on lähdetty siitä, että maassamme ei tarvita valtion virkamiehistön tuottamiseen erikoistuvia hallintokouluja, vaan yleinen koulutusjärjestelmä antaa riittävän hyvänlaatuisesti sen pohjan, jota hallinto ylimpiä tehtäviä myöten tarvitsee. Korkeakoulujen tutkinnonuudistuksen toteutuessa valtioneuvoston 19. 12. 1974 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti tulevat samalla myös valtion hallinnon tarpeet paremmin huomioon otetuiksi. Edellyttäähän mainittu periaatepäätös, että »tutkintojen tavoitteet, rakenne ja sisältö suunnitellaan pitäen lähtökohtana yleisiä, yhteiskunnallisia ja koulutuksellisia tavoitteita.» Henkilöstönsä lisäkoulutuksesta valtion sen sijaan tulee huolehtia. Tällä varsin tärkeällä alueella on vielä paljon tehtävää eikä työ ole hallinnonkehittämistehtävien joukossa helppoa.

Henkilöstökoulutus, joka tapahtuu toimivan työyhteisön piirissä ja pyrkii vaikuttamaan siihen, miten yhteisön jäsenet suorittavat työtään, edellyttää tuekseen ensinnäkin selvää näkemystä siitä, mitkä seikat edistävät työyhteisössä tapahtuvaa oppimista, ja tämän jälkeen käytännöllistä kykyä, halua ja mahdollisuutta järjestää olosuhteet näiden edellytysten mukaisiksi.

Useimmat näistä edellytyksistä eivät niinkään paljon liity siihen, miten hyvin suunniteltuja ja toteutettuja ovat erityiset koulutustilaisuuDET, kurssit, seminaarit, neuvottelupäivät jne. (valtio käyttää vuosittain n. 400 000 työpäivää tällaiseen toimintaan) vaan siihen, kuinka koulutus on kytketty osaksi muuta henkilöstöhallintoa ja osaksi hallintoyksikön varsinaista toimintaa. Tällä kohdalla puutteet ovat suuria ja helposti ajaututaan noidankehään: koulutukselta aivan oikein odotetaan näyttöä aikaisemmista saavutuksista, mutta jos henkilöstöasiat yleisesti eivät ole hyvin hoidettuja ja toiminnan suunnittelu on puutteellista, on lähes mahdotonta saada aikaan koulutusta, joka korjaisi kaiken hetkessä. On epärealistista odottaa, että koulutusmies tai -nainen virastoon tultuaan onnistuisi hetkessä siinä, missä koko virasto ei ole onnistunut koko historiansa aikana, ts. toiminnan muuttamisessa tavoitteelliseksi, tulokselliseksi ja myös yksilötasolla jokaista motivoivaksi. Koulutusmotivaatiota ja koulutusta olisi omiaan parantamaan valtion henkilöstöhallinnon yleinen kohentaminen, jonka tarpeellisuudesta edellä on ollut puhetta. Tähän ryhmään kuuluu myös se seikka, johon presidentti Kekkonen viittasi vuoden 1974 ns. byrokratiapuheessaan: lisäkoulutus olisi voitava ottaa painokkaasti huomioon hallitusmuodossa mainittuja virkaylennysperusteita tulkittaessa.

Koulutuksen tehostaminen ei tietenkään ole tärkein syy, joka vaatii

henkilöstöasioiden parempilaatuista hoitamista. Todella vakavat syyt ovat enemmänkin muualla, kuten edellä on todettu. Tällaisia ovat esim. valtionhallinnon työvoimavaltaisuus ja tehtävien hoitamisen poikkeuksellisen suuri riippuvuus henkilöstön suoritusedellytyksistä, työmarkkinajärjestöjen kanssa tehtävien sopimusten alueen jatkuva laajeneminen ja kilpailu yhä niukemmaksi ja kalliimmaksi käyvistä työvoimasta.

Linjajohto ja asiantuntijat

Edellä jo mainitussa laajaa keskustelua herättäneessä byrokratian vastaisessa puheessaan kesällä 1974 presidentti Kekkonen kiinnitti huomiota siihen, että tehtäviltään laajentunut hallintokoneisto tarvitsee entistä enemmän nimenomaan organisaation johtamisen asiantunte-
musta ja kykyä itsesääteilyyn.

Korkean tason suomalainen yritysjohtaja on väittänyt, että johtamisesta on kirjoitettu enemmän kuin luettu. Julkishallinnon organisaatioiden johtamisesta ja virkamiesjohtajan tehtävistä on alettu tosimit-
lessä kirjoitellakin vasta viime aikoina. Keskustelua on vauhdittanut mm. hallinnon omien kehittämissyksiköiden halu tuomita byrokratia vanhentuneeksi johtamisen ja työnjärjestelyn muodoksi ja edellyttää tavoitteista ohjautuvaa osallistuvaa ja demokraattista johtamisen tyyliä. On varsin ymmärrettävää, että perinteellisen, usein juridisen pohjakou-
lutuksen saaneen hallintovirkamiehen on vaikea ottaa osaa keskuste-
luun, jossa vyörytetään esille uusia yritysjohtotaidon ja -tieteen iskusa-
noja.

Ilmeisesti virkamiesjohtajan työrooli käsitteenä on jatkuvasti epä-
selvä eikä keskusteluun usein summittaisesti yritysjohtollisesta kirjalli-
suudesta lainattu aines ole ollut omiaan sitä selkeyttämään. Perinteis-
esti johtava virkamies on ollut lähinnä tavallista pätevämpi ja koke-
neempi tietyn julkishallinnon osa-alueen asiantuntija, esim. erityisen
taitava verotuksen, lainsäädäntötekniikan tai koulutoimen eksperti.
Uudempaa perua on näkemys, jonka mukaan virkamiesjohtajan täytyy
yrityssektorilla työskentelevän kollegansa tavoin omaksua kokonais-
vastuu työyksikkönsä tuloksista. Oman työskentelyn tunnontarkka hoi-
taminen ei riitä, on huolehdittava myös muiden työn organisoinnista ja
otettava siitä vastuuta. Erityisesti juristeja on tavattu syyttää heikosta
johtamistaidosta ja nähty syypääksi perinteellinen lakimieskoulutus,
joka tosin jossain määrin on opettanut päätöksentekotaitoa, mutta
jättänyt esimiesroolin inhimilliset vastuut ja velvollisuudet tyystin käsit-

telemättä. Uudistuva lakimieskoulutus toivottavasti vie pohjan ainakin osaksi näiltä moitteilta.

Kun johtava virkamieskunta on todennut itseensä kohdistuvien vaatimusten lisääntyvän ja samalla seurannut yleistä kehitystä, se on tullut kiinnostuneemmaksi erilaisten spesialistien hankkimisesta avukseen. Näin ovat erilaiset esikuntafunktiot alkaneet kehittyä ja kukoistaa linjajohdon kylkiäisinä. Ensin on taloon tullut kenties suunnitteluasiakirjoja tuottava suunnittelija, tämän jälkeen henkilöstöhallinnon kehittäjä, koulutussihteeri, tiedotussihteeri, hallinnonrationalisoija, atk-järjestelmien asiantuntija jne. Nämä esikunta-asiantuntijat ovat tavallisesti nuoria, hyvän teoreettisen koulutuksen saaneita, tehtävästään kiinnostuneita — ja vailla asianomaisen viraston piirissä hankittua työkokemusta, sangen usein jopa täysin vailla työkokemusta. Ristiriidan aihe on valmis. Linja ja esikunta eivät ymmärrä toisiaan. Asetelmaan voi vielä liittyä valtataisteluaakin. Esikuntäihmiset katsovat, että heidän pätevyytään ei vapaaehtoisesti osata käyttää hyväksi ja yrittävät luoda erilaisia sanktioituja pakkomenettelykäytäntöjä asemansa pönkittämiseksi. Linjajohto on tyytymätöntä suunnittelijoitten työn epärealistisuuteen ja teoreettisuuteen.

Jos edellä kuvattu tilanne on tosi, voidaan vahvasti karrikoiden sanoa, että on päästy tilanteeseen, jossa hallinnon kokonaisjärjestelmä on hajonnut kolmeen tasoon, joista mikään ei ymmärrä toistaan. On ryhmä esikuntatyyppejä suunnittelijoita, jotka ajattelevat. On ryhmä poliittisia luottamushenkilöitä tai poliittisin perustein valittuja virkamiehiä, jotka päättävät. On ryhmä virastojen ja laitosten linjajohdon, jonka tehtävänä on panna toimeen.

Mitä tilanteen parantamiseksi voitaisiin tehdä? Poliittisten päätöksentekijäin ja ylimmän linjavastuisen virkamiesjohdon eroa on omiaan pienentämään se, että valtioneuvosto on viime aikoina — kuten presidentti Kekkonenkin on todennut — käyttänyt runsaasti aikaa virkanimitysten harkintaan siinä tarkoituksessa, että erilaiset yhteiskunnalliset käsitykset tulisivat virkamieskunnassa paremmin edustetuiksi. Tosin siitä, että poliitikot tulevat virkamiehiksi ja virkamiehet politisoituvat, aiheutuu samalla uutta hämmennystä, kunnes uudet hyvän käyttäytymisen pelisäännöt on saatu luoduiksi ja vakiinnutetuiksi.

Esikuntahenkilöstön ja linjajohdon välisiä näkemyseroja poistaa parhaiten monipuolinen eri työrooleissa hankittu työkokemus. Suunnittelijoitten olisi päästävä kokemaan elämää linjajohtajan näkökulmasta ja johtajalle tekisi hyvää välillä paneutua suunnittelijan ajatustyöhön. Valitettavasti käytännön henkilöstöpolitiikka rajoittavine vakanssi-

palkkaus- ym. tekijöineen estää tehokkaasti tämän tyyppistä liikkuvuutta.

Keskushallinnon virkamiesten puolestaan tulisi tuntea omakohtaisen työskentelyn kautta olosuhteita piiri- ja paikallishallinnossa samoin kuin molempia osapuolia hyödyttäisi »kentän» edustajien työskentely keskushallinnon päätöksentekopaikoilla.

Erityisesti hallintovirkamiehiä laajassa mitassa kasvattavien yliopistojen ja korkeakoulujen taas tulisi rakentaa uudentyyppisiä koulutusuria, jotka paremmin vastaisivat hallinnon muuttuvia tehtäviä. Yliopistomiestä ja hallintomiestä on toistaiseksi tarkasteltu liian erillisinä ammattikuvina. Projektityyppisellä työskentelyllä nämä näkökulmat yritetään nykyisin nivoa yhteen. Tämä on ajanmittaan kuitenkin epäkäytännöllistä, koska hallintohenkilöstön tulisi pystyä hoitamaan asiansa itse. Virkamiehen tulisi kyetä itsenäisesti suorittamaan päivittäisiin ongelmiinsa liittyvää tutkimusta, ts. hänen pitäisi olla samalla kertaa sekä virkamies että tutkija. Tämä edellyttää, että yliopistojen opetusohjelmia suunnitellaan yhteistyössä hallinnon kanssa ja opetusaineistona korkeakouluissa käytetään sellaista materiaalia, joka on käytännön hallintotoiminnalle läheistä, mahdollisesti sen omassa piirissä syntynytä. Virkamiesharjoittelu, tutkimusyhteistyö, yhteiset viralliset tai epäviralliset suunnittelu- ja koordinoitiryhmät sekä koulutus- ja tiedotustilaisuudet ovat eräitä keinoja lähentää tiedettä ja käytännön hallintoa toisiinsa. Samoin olisi rohkaistava henkilöstön siirtymistä yliopistotyöstä hallinnon työtehtäviin ja päinvastoin.

Tiedotustoiminta ja hallinnon julkisuus

Hallinnon tuottamista palveluksista ei ole paljonkaan hyötyä, elleivät kansalaiset saa niistä riittävästi tietoja. Liioittelematta voi sanoa, että valtionhallinnon tiedotustoiminta on yksi nopeimmin kehittyneistä palvelumuodoista ja lisäksi on tunnustettava, että julkinen sana on kantanut vastuuta kansalaisten tiedontarpeesta monilla sellaisilla aloilla, joilla vastuu kuuluu selvästi hallinnolle. Samaan aikaan on kuitenkin myös valtionhallinnossa käsiteltävien asioiden määrä kasvanut. Kansalaisilla on oikeus odottaa, että he saavat riittävästi ja oikeaan aikaan tietoja kaikista palveluksista, eduista ja velvollisuuksista. Tämä on viime kädessä jokaisen asiaa valmistelleen ja siitä päättäneen virkamiehen ongelma.

Tiedotuspalvelusten oikeudellinen perusta on laki yleisten asiakirjojen julkisuudesta. Tämä laki on luonteeltaan passiivinen ja salliva eikä

se oikeastaan velvoita virkamiestä mihinkään aktiiviseen toimintaan. Vanhentunutta lakia uudistetaan parhaillaan. Laki ja siitä annettava asetus ei kuitenkaan voi määrätä kaikista mahdollisista yksittäistapauksista ja tämän vuoksi tarvitaan vielä kaikilla hallinnonaloilla seikkaperäisiä suosituksia ja ohjeita, jotta valtion tiedotustoimintaa käsitelleen komitean ja toimikunnan esittämät periaatteet voidaan toteuttaa.

Hallinnon julkisuusperiaate ei käytännössä kuitenkaan toteudu vain päätösten ja määräysten turvin. Kun tavoitteena on avoin ja palvelualtis hallinto, on selvää, että ne ovat vain eräs välttämätön mutta ei sellaisenaan riittävä edellytys. Vaikeat asiat väistetään usein toteamalla: kysymys on pohjimmiltaan asenteista. Tiedotustoiminnassa tämä kyllä pitää paikkansa, sillä palveluhenkeä ei luoda pelkillä määräyksillä. On ollut ilahduttavaa todeta, että valtionhallinnon ylin johto ymmärtää nyt entistä paremmin vastuunsa hallinnon julkisuudesta.

Tätä ilmentää mm. suhtautuminen tiedotuksen uusiin keinoihin, esim. virastotoimitukseen. Virastotoimitusjärjestelmä tarkoittaa sitä, että joukkoviestimien edustajille järjestetään mahdollisuus saada käyttöönsä aineistoa viranomaisten lähettämistä ja viranomaiselle saapuvista asiakirjoista seuraamalla säännöllisesti asiakirjavirtaa. Käytännössä virastotoimitus on toimittajille järjestetty tilaisuus käydä läpi virastojen posti niiden kirjaamossa. Tätä kirjoitettaessa virastotoimitusjärjestelmä on käytössä viidessä ministeriössä. Sekä Yleisradion että STT:n toimittajat seuraavat postia sosiaali- ja terveysministeriössä, liikenneministeriössä, maa- ja metsätalousministeriössä, opetusministeriössä sekä sisäasiainministeriössä. Kokeiluja on suoritettu usealla taholla viranomaisten postin uutisarvon mittaamiseksi. Esim. valtiovarainministeriön pääkirjaamon kautta kulki tarkkailuviikon aikana 249 asiakirjaa, joista vain 17 eli 7 % katsottiin uutisarvoiseksi. Jatkuva luottamuksellinen yhteistyö joukkoviestimien kanssa on tietenkin omiaan tekemään uutisarvon punninnan luotettavammaksi.

Hallinnon julkisuuden keskeinen kysymys on valmistelusalaisuus, suunnitelma-asteella olevien asioiden julkistaminen. Usein on hankalaa sovittaa yhteen asioiden perusteellista valmistelua ja kansalaisten oikeutettua vaatimusta esittää mielipiteensä jo silloin, kun heitä koskevia päätöksiä suunnitellaan. Työrauhan virkamies toki tarvitsee, mutta samalla on määrätietoisen asennekoulutuksen avulla päästävä siihen, että hän kuuntelee ja myös ottaa työssään huomioon kansalaisten etujen valvojien, julkisen sanan ja poliittisen päätöksentekijän kritiikin. Lehtimiesten, poliitikkojen ja virkamiesten yhteistyötä olisi syytä kaikin tavoin edistää.

Virkamiehen vastuu

Virkamiesvastuu ilmenee oikeutemme mukaan erilaisina oikeudellisinä seuraamuksina. Näitä seuraamuksia ovat rikosoikeudellinen rangaistus, kurinpitorangeistus ja vahingonkorvausvelvollisuus. Kyseiset seuraamukset voivat tulla kysymykseen, mikäli virkamies syyllistyy virkatoimissaan lainvastaiseen tekoon. Tämä perustuu hallitusmuodon 92 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla lakia noudatettava. Hallitusmuodon 93 §:n 1 momentti määrittelee, missä tapauksissa virkamiesvastuu tulee kysymykseen. Momentin mukaan virkamies vastaa toimenpiteistä, johon hän on ryhtynyt taikka jota hän on kollegisen viraston jäsenenä kannattanut. Myös esittelijä on siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, vastuunalainen, jollei hän ole pöytäkirjaan lausunut eroavaa mielipidettä.

Mainittu virkamiesten vastuunalaisuuden periaate ilmenee myös virastojen ja laitosten hallintoasetuksista, sillä niiden päätösvallan käyttöä koskevat säännökset on laadittu siten, että vastuunalainen virkamies voidaan niiden perusteella osoittaa. Tyypillisessä viraston organisaatiota koskevassa asetuksessa on nimittäin yksityiskohtaisesti selvitetty, ketkä käyttävät päätösvaltaa virastossa tai laitoksessa. Tällä on merkitystä, kun on kysymys laiminlyönnistä, tekemättä jättämisestä. Hallintoasetukseen sisältyvät yleensä myös säännökset päätösvallan käyttämisessä noudatettavista muodoista. Niissä on myös säännös, jonka mukaan asian esittelijän mielipiteen erotessa viraston tai laitoksen kollegion päätöksestä, on hänellä oikeus saada mielipiteensä merkityksi viraston tai laitoksen istunnossa pöytäkirjaan ja muussa esitelyssä ratkaistavaa asiaa käsiteltäessä päätöksen perusteella laadittavan asiakirjan taltiokappaleeseen.

Virkamies on siis oikeudellisesti vastuussa tekemistään päätöksistä. Tämä vastuu koskee myös päätöksiä, joiden osalta päätösvalta on hänelle siirretty. Tämä vastuu on periaatteessa samanlainen kuin virkamiehen suorittamien muidenkin virkatoimien osalta. Sen sijaan vaikeammin ratkaistava kysymys on delegoinnin suorittaneen vastuun delegoidusta hallintoratkaisusta esimerkiksi sillä perusteella, että delegointi on tapahtunut harkitsemattomasti. *Uotila* päättyy tässä kysymyksessä siihen, ettei voitane ajatella, että siirron suorittanut voisi joutua oikeudelliseen vastuuseen päätösvallan siirrosta (Päätösvallan siirtäminen Suomen valtion hallinnossa, 1963). *Uotilan* mukaan kuitenkin vastuukysymykseen liittyy kysymys siitä, voiko delegoimisen yhtey-

dessä syntyvän valvontavelvollisuuden laiminlyönti mahdollisesti aiheuttaa oikeudellisen vastuun. *Uotilan* mukaan näin tapahtuu, jos on ollut olemassa erityinen valvontavelvollisuus. *Uotilan* mukaan päätösvalan siirtäminen ei sinänsä aiheuta erityistä valvontavelvollisuutta, vaan tällaisen valvontavelvollisuuden täytyy perustua kutakin viranomaista koskeviin nimenomaisiin säännöksiin.

Uotila toteaa, että oikeudellisen vastuun ohella voidaan puhua virkamiehen »hallinnollisesta vastuusta», joka tarkoittaa lähinnä vastuuta esimiehelle. Tällainen vastuu ilmenee mm. esimiehen epävirallisesti antamina moitteina, esimiehen luottamuksen menettämisenä, ylenemismahdollisuuksien vähenemisenä jne. *Uotila* toteaa tämänkaltaisen vastuun tosiasialliseksi ilmiöksi, jonka tutkiminen ei kuulu oikeustieteen alaan. *Uotilan* kuvaaman kaltaista hallinnollista vastuuta, joka ilmenee kaikissa organisaatioissa toiminnallisena vastuuna siitä, että asetetut tavoitteet saavutetaan, ei voida kuitenkaan sivuuttaa. Virkamiesvastuu toteutuu yleensä vain virheellisen ratkaisun tapahtuessa. Se ei reagoi erityisesti toteutettuun toiminnan tulokseen. Pelkkä oikeudellinen vastuu ei riitä toteamaan, onko toiminta ollut tarkoituksenmukaista vai ei. Tarvitaan myös muunlaista vastuun toteamista.

Vastuu johtamistehtävistä perustuu asetettuihin tavoitteisiin ja tilin-tekovelvollisuuteen niiden saavuttamisesta eli tuloksista. Tavoitteet ovat luonteeltaan hierarkkisia siten, että ylemmän johdon tavoitteista voidaan johtaa tavoitteet seuraaville organisaatiotasolle. Mitä alhaisemmasta organisaatiotasosta on kysymys, sitä konkreettisemmiksi tavoitteet on laadittava.

Markku Temmes on mielestäni oikein todennut, että erotuksena oikeudellisesta vastuusta toiminnallinen vastuu noudattaa periaatetta, jonka mukaan vastuu viime kädessä kohdistuu organisaation ylimpään johtoon (Liiketaloustieteen piirissä kehitetyn organisaatioteorian soveltuvuudesta valtion hallintoon. Moniste 1973). Kun ylemmän johtamistason esimies määrittelee tavoitteet alaisilleen, hän ei siirrä vastuuta omista tavoitteistaan. Hänen on lisäksi suunniteltava alaisensa kanssa näiden tavoitteet siten, että niiden toteutuessa myös organisaation tavoitteet toteutuvat. Toiminnallisen vastuun perusperiaatteena voidaan siis pitää sitä, ettei esimies voi vapautua vastuusta häneltä odotettuihin tuloksiin esimerkiksi delegoimalla tehtäviä ja päätösvaltaa alaisilleen.

Toiminnallinen vastuu voidaan jakaa vastuuksi toiminnan tehokkuudesta, taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Näiden osa-alueiden summana voidaan aina kuitenkin osoittaa kokonaisvastuu, johon osal-

listuvat kaikki organisaatiotasot oman vastuualueensa osalta. Ylin johto, jonka vastuualueena on koko organisaatio, vastaa tällöin myös kaikista vastuualueista.

Virkamiehellä on siis katsottava olevan vastuu työnsä hyvänlaatuudesta tekemisestä samalla tavoin kuin ministeri on puolestaan parlamentaarisesti vastuussa. Parlamentaarinen vastuu on juuri toiminnallista vastuuta. Kuitenkin tiedämme, että yksittäisen ministerin kelvollisuutta ei tässä mielessä juuri saateta eduskunnassa äänestyksellä mitattavaksi.

Virkamiehenkään toiminnallista vastuuta ei meillä hevin ryhdytä mittaamaan. Virkamiehen toiminnallisen vastuun selvittäminen on kuitenkin muuan keskeinen tehtävä. Se lisää myös virkamiesten työn mielekkyyttä. Se, että toiminnallinen vastuu on jäänyt heikosti kommunikoiduksi, on ymmärrettävää useasta syystä. Julkishallinnon läheiset yhteydet perinteelliseen oikeustieteeseen eivät ole rohkaisseet sellaisten toimintatapojen jäsentämistä, joiden ideologinen alkuperä on pikemminkin yritystoiminnassa. Esimerkiksi johtajan vastuu toimintayksikkönsä tuloksista on eräs tällainen. Pysyvät virkanimitykset ja noudatettu henkilöstöhallinnollinen käytäntö ovat myös saattaneet estää vastuullisen asenteen syntymistä. Niin kauan kuin viranhaltija ei suoraanaisesti riko säännöksiä, hänen asemansa on verraten turvattu, olivatpa työn tulokset kuinka vähäiä tahansa. Jotain sentään olisi tehtävissä. Määräaikaisten virkojen piiriä esimerkiksi voitaisiin laajentaa nykyisestään. Määräaikaisia voisivat olla ainakin keskushallinnon ylimmät linjavastuiset vakanssit, muiden virastojen ja laitosten päälliköiden virat, suunnittelu- ja kehittämisyksiköiden päälliköiden virat, erinäiset suunnittelu-, tutkimus- ja opetusvirat sekä erityistä luottamusta edellyttävät korkeat virat, joissa kaikissa toiminnallinen vastuu on suuri. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että sopimuspalkkaisten virkojen määräajaksi täyttämistä on selvittänyt ministerivaliokunta, jolle ministeriöiden kansliapäälliköt jo vuoden 1973 syksyllä antoivat lausunnon valiokunnan sihteerin laatimasta mietintöluonnoksesta. Valiokunnan työ on tätä kirjoitettaessa vieläkin kesken.

Puoluepolitiikka ja virkamiehet

Suomen poliittis-hallinnollisen järjestelmän virallisesti vahvistettujen toimintaperiaatteiden mukaan poliittisilla luottamushenkilöillä on lähinnä normatiivisten päätösten tekijän asema ja virkamiehistöllä taas

lähinnä asioiden valmistelijan ja päätösten toimeenpanijan tehtävä. Kauan on tiedetty, että näin moitteettomasti työnjako ei käytännössä toteudu. Jo julkisen hallinnon tavoiterakenteesta johtuu, että puoluepolitiikka on valtionhallinnon johtamisympäristössä käynyt yhteiskuntapolitiikan aktivoitumisen myötä yhä huomattavammaksi ja että on syntynyt tosiasiallisia kytkentöjä puolue- ja hallintotoiminnan välille. Tätä osoittavat puolueiden mielenkiinto esim. virkanimityksiin, ns. parlamentaariset komiteat ja neuvottelukunnat sekä yleensä puoluepoliittisen asiantuntemuksen esilläolo hallinnollisessa valmistelussa ja päätöksenteossa. Tämä trendi on muokkaamassa ainakin johtavien virkamiesten asemaa luottamusmiestyypisen yhteiskunnan palvelijan suuntaan. Väitetään myös, että asiantuntemuksen merkityksen korostuessa virkamiesten valta entisestäänkin lisääntyy.

Varsinkin nuoret kokopäivätoimiset politiikan tekoon omistautuneet poliitikot saattavat tuntea epäluuloa kasvottomien ja nimettömien byrokraattien joukkoa kohtaan ja erityisesti epäillä virkamieskunnan usein heitä iäkkäämpiä johtohahmoja yhteistyöhalun puutteesta. Totta tietysti onkin, ettei kansliapäällikkökunta sen enempää kuin pääjohtajakuntakaan helposti syty intomielisesti ajamaan uudistuksia uudistuksien vuoksi, vaan edustaa pidättyvämpää suhtautumistapaa huomattavan hallinnollisen kokemuksensa mukaisesti. Harvoin poliittiset päätöksentekijät meillä silti voivat esittää konkreettisia esimerkkejä siitä, että johtava virkamieskunta olisi toiminut epälojaalisti kansanvaltaisesti valittuja päätöksentekoelemiä kohtaan. Lahjomattomaksi ja lojaaliksi tunnetun virkamiehistömme puolustukseksi voidaan vielä todeta, että poliittinen tahto monipuoluehallitustemme toimintaohjelmiksi käännettyä saa usein niin epäselviä muotoja, että virkamiehen on toiminnassaan erittäin hankala ohjautua niiden hämäkästi ilmaistujen tavoitteiden suuntaisesti. Parempi informaatio virkamiesjohdon suuntaan olisi toivottava.

Pyrkimykset lisätä poliittis-hallinnollisen järjestelmämme poliittisuutta ovat epäilemättä oikeaan osuneita, silloin kun tämä lisäys tapahtuu nimenomaan hallinnon ylärakenteissa. Poliittisuuden lisääntyminen voi tapahtua monta eri tietä. Puutun tässä vain virkanimityksiin, jotka aina ovat olleet mielenkiinnon kohteena, eikä vain virkamieskunnan keskuudessa. Se tapahtuu mielestäni erittäin tyhjentävästi seuraavien lainausten avulla, joissa esitettiin mielipiteisiin täysin yhdyin. Presidentti Kekkonen lausui huhtikuussa 1975 erälle hallituksen jäsenille osoittamassaan kirjeessä sanomalehtien mukaan mm. seuraavaa: »Myönnän avoimesti, että saattaa olla hyvin vaikeaa valita virkaan

henkilö, joka kyvyn, taidon ja koetellun kansalaiskunnan puolesta on virkaan pätevin. Erityisesti 1920- ja 1930-luvulla vasemmistolaisuus oli koetellun kansalaiskunnan kannalta katsottuna yleensä syrjäyttämisperuste. Tämän nojalla ymmärrän, että kun uusiin oloihin on päästy, on ollut perusteltua oikeutusta ajatukselle, että vasemmistolaisten on saatava normaalia suurempi osuus täytettävänä olevista paikoista.

Mutta se ei voi olla oikein, että virkoja täytettäessä käytetään pakettisysteemiä, so. kymmenkuntakin avoinna olevaa tai aikanaan avoimeksi joutuvaa virkaa sidotaan yhteen siten, että ne sovitaan täytettäväksi jonkinlaisen kvoottijaon pohjalla. Minulle on kerrottu, että tällainen yksi ja sama paketti saattaa käsittää paikkoja nuoremasta hallitussihteeristä pääjohtajaan saakka.

Olen ollut ja olen sitä mieltä, että on joukko korkeita virkamiespaikkoja, joiden täyttämisessä on oikein ja kohtuullista ottaa huomioon yhteiskunnalliset näkökohdat aina puoluesidonnaisuutta myöten. Sellaisia ovat esim. maaherran ja tiettyjen pääjohtajien virat. Tarkempi tutkiminen voi tuoda esille muitakin virkamiesryhmiä.

Tasavallan presidenttinä olen noudattanut miltei poikkeuksetta sitä menettelyä, että olen nimittänyt avoinna olevaan virkaan valtioneuvoston enemmistön ehdokkaan. Mutta jos nyt saan tietää, että ehdotus on osa pakettisysteemin sisäisistä neuvotteluista ja kompromisseista, niin pyydän kunnioittavasti saada luvan lähemmin tutustua asiakirjoihin.»

Toinen lainaukseni on taas monia kokeneen hallintovirkamiehen sanomasta. Pohjoismaiden hallinnollisen liiton XVII yleiskokouksessa kansliapäällikkö *Esko Rekola* esitti R-muistion n:o 6/73 julkaistussa puheenvuorossaan mm. seuraavaa: »Sellainen virkamies, joka on itse pitäytynyt poliittisen toiminnan ulkopuolelle, on valmis näkemään hyödylliseksi, että virkamieskunnan keskuudessa on virkamiehiä, joilla on yhteiskunnallisista asioista erilaisia perusnäkemyksiä. Hän pystyy arvostamaan niitä kontakteja, joita siten koostuva virkamieskunta ylläpitää eri yhteiskuntapiireihin. Välttämätön edellytys kuitenkin on, että poliittisestikin asennoitunut virkamies lojaalisti toteuttaa sitä toimintaohjelmaa, jonka ministeriön päällikkönä oleva ministeri on hyväksynyt. Jos virkamies olisi taipuvainen ottamaan vastaan omalta puoleltaan sellaisia toimintaohjeita, jotka ovat ristiriidassa vastuullisen ministerin määrittelemän ohjelman kanssa, tämä menettely loukkaisi parlamentarismia ja demokratian periaatteita.»

Selväksi häiriötekijäksi puoluepolitiikka on sen sijaan arvioitava hallinnon alemmilla tasoilla. Kaunainen pikkupolitiikointi tekee hallinnon ilmapiirin vaikeaksi, työympäristön epämiellyttäväksi ja ylempien

päätöksentekijöiden tahdonilmaisut raukeavat tyhjiin, jos alemman tason täytäntöönpanijat katsovat olevansa oikeutettuja käymään uuden puoluepoliittisen taiston ennen kuin jollakin tapaa toteuttavat päätökset. Monipuolinen ja rikas hallinnon tavoitteita ja niiden puoluepoliittisia taustoja koskeva keskustelu on tietysti hallinnon sisällä sallittua eikä vain sallittua vaan jopa suotavaa. Tällainen keskustelu ei saisi kuitenkaan rohkaista välitasojen pikkupolitikointia, vaan lujittaa näkemystä hallinnon velvollisuudesta toteuttaa lojaalisti poliittisten luottamuselinten asianmukaisessa päätöksentekojärjestyksessä tuottamat tahdonilmaisut.

Virkamiesten kuuliaisuusvelvollisuus

Edellä kosketeltuun kysymykseen puoluepolitiikka ja virkamiehet liittyy läheisesti kysymys virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuudesta. Käsittelem tää seuraavassa pitäen silmällä vain valtioneuvoston virkamiehiä.

Virkamiesten kuuliaisuusvelvollisuutta on näihin päiviin asti tarkasteltu lähes yksinomaisesti juridisena kysymyksenä. Hallinnon muuttunut asema, hallinnon puuttuminen mitä moninaisimpiin yhteiskunnallisiin prosesseihin sekä hallintokoneiston ulkopuolisten tahojen lisääntyvä mielenkiinto hallintotoimintaa kohtaan ovat laajentaneet ongelman ulottuvuuksia. Samansuuntaisia vaikutuksia on ollut myös yksittäistapauksellisten päätösten osuuden supistumisella hallintokäytännössä. Nykyisin voitaneenkin sanoa, että kuuliaisuusvelvollisuuteen liittyvät ongelmat ovat valtaosaltaan sellaisia, joita ei ole edes mahdollista ratkaista yksiselitteisen juridisen sääntelyn avulla.

Oikeudelliselta kannalta virkamiesten kuuliaisuusvelvollisuus näyttää varsin selvältä. Yksittäisen virkamiehen on virkatehtävissään noudatettava niitä valtio-organisaatiossa hänen yläpuolelleen sijoittuvien elinten määräyksiä, jotka on annettu asianmukaisissa muodoissa. Valtio-organisaatiomme rakentuu selvän hierarkkisen periaatteen varaan. Virkamiehen asema asteellisen toimivallan portaikossa on yleensä yksiselitteisesti määritettävissä. Samoin viranomaisten sitovat päätöksentekomuodot — sekä yleiset että yksittäistapaukselliset — on oikeusnormein säännelty. Edelleen nykyisin lienee riidatonta, että juridisesti virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuus koskee ainoastaan virkatehtäviä ja että niiden ulkopuolella virkamiehellä on esim. samat poliittiset perusoikeudet kuin muillakin kansalaisilla. Tässä suhteessa on — *Merikos-*

ken onnistunutta terminologiaa käyttääkseni — erotettava virkamiehen virkamiesominaisuus yhtäältä ja hänen kansalaisominaisuutensa toisaalta ja ulotettava ainakin juridisessa katsannossa kuuliaisuusvelvollisuus vain edelliseen ominaisuuteen. Erityisesti vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa on tosin esitetty näkemyksiä, joiden mukaan virkamiehet olisivat valtioon ns. erityisessä vallanalaisuussuhteessa ja näin ollen esim. HM II luvun perusoikeudet eivät koskisi heitä täydessä laajuudessaan. Opilla erityisestä vallanalaisuussuhteesta ei ole kuitenkaan pohjaa positiivisessa oikeudessamme eikä siitä näin ollen saa tukea virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuuden juridisten rajojen ulottamiseen edellä esitettyä laajemmalle. Oikeuskirjallisuudessa on myös todettu, ettei virkavalalla ole juridista merkitystä yli sen, mitä positiivisoikeudelliset säännökset määräävät virkamiesten velvollisuuksista. Virkavalastakaan ei siten saada perustetta virkamiesten oikeudellisen kuuliaisuusvelvollisuuden esitettyä laveammalle tulkinnalle. Myöskään valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan ja toimessaan 29. 6. 1926 annetun lain (Virkamieslaki) 6 §:stä ei voida saada perustetta tällaiselle tulkinnalle. Mainitun lainkohdan mukaan voidaan valtakirjalla muuhun kuin tuomarinvirkaan asetettu viran haltija panna viralta, kun hän toiminnallaan tai käyttäytymisellään virassa tai sen ulkopuolella tahi virkatehtäviensä laiminlyönnillä on osoittanut, ettei hän ansaitse sitä luottamusta tai kunnioitusta, jota hänen asemansa valtion viran haltijana edellyttää. Vastaavansisältöinen sopimusehto sisältyy sopimuspalkkaisten virkamiesten kanssa tehtyyn sopimukseen sopimuksen peruuttamisen perusteena. Säännöksestä ja sopimusehdosta ei kuitenkaan ilmene, minkälaista käyttäytymisen, toiminnan tai laiminlyönnin tulee olla. Tietääkseni säännöstä on eräitä poikkeuksia lukuunottamatta sovellettu vain juopumustapauksiin.

Ongelma virkamiesten kuuliaisuusvelvollisuudesta tyhjentyisi esitettyyn juridiseen tarkasteluun, mikäli virkamiesten yläpuolisten valtio-organien säädännäiset tai yksittäistapaukselliset määräykset osoittaisivat yksiselitteisesti virkamiesten toiminnan sisällön. Näin ei kuitenkaan ole asianlaita: virkamiesten toiminta ei ole oikeudellisesti sitovien määräyksien mekaanista soveltamista käytännössä esiintyviin yksittäistapauksiin. Jo vanhastaan on puhuttu ns. vapaaharkintaisesta hallinto-toiminnasta, jossa punninta oikeudellisesti samanarvoisten vaihtoeh-toisten ratkaisujen välillä perustuu tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin. Kehitystendenssinä näyttää olevan vapaaharkintaisen hallintotoimin-nan merkityksen jatkuva painottuminen. Yksittäistapauksellisessakin

päätöksenteossa noudatettavat oikeudellisesti sitovat määräykset ovat väljentyneet. Lisäksi, kuten edellä jo todettiin, muitten kuin yksittäistapauskellisten ratkaisujen osuus hallintotoiminnassa on jatkuvasti lisääntymässä ja tämän tyyppisiin ratkaisuihin liittyy yleensä jo »luonnostaan» määrättyä harkintavaltaa. Olennaiseksi kysymykseksi virkamiesten kuuliaisuusvelvollisuuden tarkastelussa näyttääkin kohoavan se, miten virkamiesten asioita valmistellessaan tai itse päätöksiä tehdessään tulisi täyttää oikeudellisesti sitovien määräysten jättämä tyhjiö, minkälaisiin ja kenen esittämiin kriteereihin hänen olisi nojaututtava.

Mainittua kysymystä käsiteltäessä on yleensä ollut esillä virkamiesten suhde toisaalta virallisiin valtioelimiin kuuluviin ns. poliittisiin päätöksentekijöihin — lähinnä valtioneuvostoon ja yksittäisiin ministereihin — ja toisaalta virallisen valtio-organisaation ulkopuolisista tahoista poliittisiin puolueisiin. Tällainen näkökulma on kuitenkin tämän päivän yhteiskunnallista todellisuutta ajateltaessa liian suppea ja eräitä hallinnon olennaisia vuorovaikutussuhteita sivuuttava. Hallintokoneiston ja ei-valtiollisen poliittisen järjestelmän välisiä yhteyksiä tarkasteltaessa on puolueiden ohella kiinnitettävä vähintään yhtä paljon huomiota ns. etujärjestöihin ja ennen kaikkea taloudellisiin etujärjestöihin. Eräs poliittisen järjestelmämme olennaisimpia viimeaikaisia kehitystendenssejä on näet etujärjestöjen kohoaminen puolueiden rinnalle ja osittain niiden sijaankin valtiokoneiston ja sen ulkopuolisen yhteiskunnan suhteita välittävinä kanavina. Etujärjestöjen vaikutus valtiokoneistoon kanavoituu ensisijaisesti juuri hallintokoneiston kautta.

Valtioneuvoston ja virkamiesten välisiin suhteisiin on tuonut uusia ongelmia mm. se, että valtioneuvosto käyttää kantansa ilmaisemiseksi yhä enemmän muitakin kuin juridisesti sitovia muotoja. Valtioneuvosto ilmaisee politiikkansa yleiset suuntaviivat hallitusohjelmassa, minkä lisäksi se saattaa tiettyjen merkittävien yhteiskunnallisten uudistus-suunnitelmien osalta päättää erityisohjelmista, kuten talouspoliittisista ohjelmista. Yksittäiset ministerit saattavat puolestaan esittää kantojaan hallintokoneistossa valmisteltavista kysymyksistä esim. poliittisissa puheissaan.

Hallintokoneisto on suhteessaan valtioneuvostoon luonnehdittavissa sen valmistelu- ja täytäntöönpanoelimeksi. Mikäli valtioneuvosto ei politiikkansa toteuttamisessa voisi turvautua sille lojaaliin valmistelu- ja täytäntöönpanokoneistoon, eräältä valtiosäännössä vahvistetulta poliittisen järjestelmämme perusajatukselta putoaisi reaalinen pohja. Tämän vuoksi on katsottava, että virkamiesten tulisi hänelle annetuissa valmistelutehtävissä pitää ohjenuoranaan hänen yläpuolelleen viral-

lisessä valtio-organisaatiossa sijoittuvien poliittisten päätöksentekijöiden muissakin kuin oikeudellisesti sitovissa muodoissa ilmaisemaa kantaa. Selvää on, että tämä lähinnä virkamiesetiikan piiriin kuuluvaksi luonnehdittavissa oleva velvoite ei ulotu voimassa olevan oikeuden vastaisten kannanottojen noudattamiseen. Edellä sanottu merkitsee mm. sitä, että virkamiesten tulisi olla perillä esim. hallitusohjelmaan sisältyvistä kohdista ja pyrkiä ottamaan ne huomioon virkatyössään. Kunkin ministerin tulisikin sopivalla tavalla informoida virkamiesjohtoon hallitusohjelman yksityiskohdista.

Virkamiehelle asetettava eettinen velvoite valtioneuvoston ja ao. ministerin oikeudellisesti sitomattomissakin muodoissa ilmaisemien mielipiteiden huomioon ottamiseen on nähdäkseni ulotettavissa ainoastaan virkatehtäviin. Kansalaisominaisuudessaan ja esim. jonkin puolueen aktiivijäsenenä virkamiehellä on mahdollisuus hallituksen politiikan arvosteluun. Tämän oikeuden käyttäminen ei suinkaan ole ongelmallista ja edellyttää virkamieheltä luonnollisesti suurta harkintaa. Kansalais- ja virkamiesominaisuuden erillään pitäminen ei myöskään ole helppoa, sillä varsinkaan tiedotusvälineet ja kansalaiset eivät sitä useinkaan ottane varteen, vaikka virkamies korostaisikin selvästi lausumansa antamista yksityisenä kansalaisena eikä virkamiehenä.

Myös sellaista tilannetta, jossa virkamies esiintyy asiantuntijana eduskunnan valiokunnassa, tulee nähdäkseni arvioida toisaalta virkamiehen virkamiesominaisuuden ja toisaalta hänen kansalaisominaisuutensa kannalta. Virkamiehenä hänen tulee lojaalisti selostaa valiokunnalle niitä perusteita ja tavoitteita, joiden pohjalta hallitus on omaksumansa kantaan päätenyt. Mutta toisaalta yksityisenä kansalaisena, jolla on valiokunnan käsiteltävänä olevasta asiasta tavallista paremmat tiedot, hänellä tulee olla oikeus lausua asiasta myös oma, mahdollisesti hallituksen kannan vastainenkin mielipiteensä. Valiokunnalla, jonka tulisi luonnollisesti saada tietoonsa kaikki asiaan vaikuttavat näkökohdat, tulee vastaavasti olla oikeus virkamiehen henkilökohtaisen mielipiteen selville saamiseen. Tärkeätä kuitenkin on, että virkamiehen kulloisestakin esiintymisestä ilmenee selvästi, missä ominaisuudessa – virkamies- vai ko kansalaisominaisuudessa – hän asiaa selvittää.

Hallituksen eduskunnalle antamat esitykset ovat monissa tapauksissa tulos paitsi poliittisista myös hallinnon sisäisistä, esimerkiksi eri ministeriöiden välisistä kompromisseista. Suomessa ei ainakaan toistaiseksi ole noudatettu sitä esimerkiksi Ruotsissa omaksuttua käytäntöä, jonka mukaan hallituksen esityksissä selostetaan asian valmisteluprosessi ja sen kuluessa esitetyt eri mielipiteet. Eduskunnan mahdol-

lisuudet näiden omaankin ratkaisuunsa mahdollisesti vaikuttavien eri näkökohtien selville saamiseen supistuvatkin nykyisin paljolti juuri valiokuntien asiantuntijoiden kuulemismenettelyyn. Mikäli virkamiesten tulisi valiokunnissa pitäytyä ainoastaan hallituksen lopullista kantaa tukevien seikkojen selvittämiseen, tämä rajoittaisi olennaisesti eduskunnan mahdollisuuksia ottaa päätöksissään huomioon kaikki asiaan vaikuttavat näkökohdat.

Todettakoon vielä, että valtioneuvoston kanslia on 1960-luvun alkupuolella tähdentänyt antamissaan yleiskirjeissä viranomaisten velvollisuutta informoida ao. ministeriä, mikäli eduskunnan valiokunta pyytää siltä ministerin ohittaen virkatoimissa kertyneitä asiakirjoja tai tietoja (Valtioneuvoston kanslian yleiskirje 28/10/64). Yleiskirjeen määräyksiä ei kuitenkaan käytännössä kyetty noudattamaan ja ne katsottiinkin varsin nopeasti merkityksensä menettäneiksi.

Yleiskirje nojattiin juridisesti valtiopäiväjärjestyksen 53 §:ään. Mainitussa pykälässä säädetään, että jos eduskunnan valiokunta katsoo tarvitsevansa saada joltakulta viranomaiselta tai sellaisesta yleisestä laitoksesta, joka ei ole eduskunnan hallinnon alainen, nähdäkseen virkatoimissa kertyneitä asiakirjoja taikka saada suullisia tai kirjallisia tietoja viranomaiselta tai sellaisesta laitoksesta, ryhtyköön pääministeri tai asianomainen ministeri valiokunnan pyynnöstä sellaiseen toimeen, että vaaditut asiakirjat tai tiedot viipymättä annetaan valiokunnalle. On kuitenkin kyseenalaista, onko säännöksellä tahdottu rajoittaa eduskunnan valiokuntien käytettävissä olevat kanavat hallituksen esityksiä käsitellessään tarvitsemiensa tietojen saamiseksi valtionhallinnosta kulkemaan yksinomaan pääministerin tai ao. erityisministerin välityksellä. Oikeampaa olisi ehkä katsoa, että säännöksessä säännellään vain ministereiden velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin valiokunnan kääntyessä tietojen saamiseksi nimenomaan hänen puoleensa. Ja säännöksen alkuperäisestä ratiosta riippumatta lienee sen säätämisen jälkeisen käytännön katsottava joka tapauksessa vahvistaneen jälkimmäisen tulkintavaihtoehdon. Tämä vaihtoehto on myös tämän päivän oloissa eduskunnan tietojen saantitarpeen jatkuvasti lisääntyessä katsottava nähdäkseeni ainoaksi tarkoituksenmukaiseksi.

Lisäaspekteja virkamiehen ja poliittisten päätöksentekijöiden väliin suhteisiin on tuonut muassaan ministereiden poliittisten sihteerien instituutio. Poliittiset sihteerit eivät kuulu siihen hallintokoneiston hierarkiaan, jonka mukaisesti sen sisäiset esimies-alaisuussuhteet muodollisoikeudellisesti määräytyvät. Näin ollen on riidatonta, että virkamiehillä ei ole mitään juridisia velvoitteita poliittisen sihteerin

näkökantojen noudattamiseen. Mutta lienee myös katsottava, ettei virkamiehelle tulisi tällaista velvollisuutta asettaa edes virkamieseettisessä katsannossa. Poliittista järjestelmäämme yleisesti ja hallintokoneiston toimintaa erityisesti olisi omiaan sekoittamaan, mikäli siihen lisättäisiin uusia, valtiosäännössä tuntemattomia ja virkamiehen toimintaa velvoittavia instansseja. Käsitykseni on, että sen poliittisen tahdon ilmaisijana, jota virkamiehen tulisi virkatehtävissään virkamieseettisesti noudattaa, tulisi olla valtiosäännössä määritelty virallinen valtio-organismi. Poliittisen sihteerin rooli tulisi nähdäkseni rajata toisaalta ministerin ministeriön ulkoisten poliittisten yhteyksien hoitajaksi ja toisaalta ministerin henkilökohtaiseksi ja lähimmäksi hänen poliittista merkitystä omaavien ratkaisujensa valmistelijaksi. Sen sijaan poliittisten sihteerien ei mielestäni tulisi puuttua ministeriön sisäisiin asioihin, yksittäisten virkamiesten valmistelutehtäviin taikka ministeriön henkilöstöpolitiikkaan.

Virkamiehen suhde ei-valtiolliseen poliittiseen järjestelmään kuuluiin organisaatioihin on jo ongelmallisempi kysymys. Selvää tosin on, että kansalaisominaisuudessaan virkamiehellä on samanlainen oikeus kuin muillakin kansalaisilla osallistua esimerkiksi puolueiden tai etujärjestöjen toimintaan. Samoin on periaatteessa selvää, että virkamiehellä on oikeus osallistua lähinnä informaation antajana puolueiden tai etujärjestöjen kantojen valmisteluun asioissa, jotka liittyvät hänen virkatehtäviinsä. Toinen asia on, että virkamiesten jatkuvasti kasvava merkitys esimerkiksi puolueiden politiikan tosiasiallisessa määrittelemisessä ei ehkä puoluelaitoksen itsenäisyyden ja puolueiden rivijäsenen vaikutusmahdollisuuksien kannalta ole kaikissa suhteissa myönteinen ilmiö.

Yksittäisten virkamiesten ja poliittisen järjestelmämme ei-valtiollisten organisaatioiden tiivistyneet yhteydet ovat vaikuttaneet myös hallinnon julkisuuteen liittyviin ongelmiin. Erityisesti on ollut esillä kysymys siitä, koskevatko hallinnon julkisuutta sääntelevät säännökset ja erityisesti asiakirjojen julkisuuslainsäädäntö myös virkamiesten ja puolueiden välisiä suhteita vai onko puolueilla laajempi oikeus esim. hallinnossa valmisteltaviin asioihin perehtymiseen kuin muilla hallinnon ulkopuolisilla juridisilla tahi luonnollisilla henkilöillä. Eräässä yhteydessä on jopa esitetty, että koska puolueet suorittavat tosiasiallisesti merkittävää poliittisten ratkaisujen valmistelutyötä, ne tulisi hallinnon julkisuuskysymyksessä rinnastaa viranomaisiin. Puuttumatta lähemmin tämän kannan positiivisoikeudelliseen analysointiin (tässä suhteessa voimme odottaa oikeuslaitoksemme kantaa ns. Zavidovo-ju-

tussa) on de lege ferenda -katsannossa todettava, ettei tällainen järjestely ole poliittisen järjestelmämme kehityksen kannalta toivottava.

Voimassa olevaan asiakirjojen julkisuuslainsäädäntöömme kytkeytyy muitakin vaikeita toisaalta eduskunnan ja toisaalta ei-valtiollisten poliittisten järjestöjen asemaan liittyviä ongelmia. Mainitsen tässä pari esimerkkiä. Asiakirjojen julkisuuslain 6 §:ssä säädetään, että asiakirjoista, jotka eivät vielä ole julkisia (esim. viranomaisten omassa keskuudessa syntyneet ehdotukset, luonnokset, mietinnöt, lausunnot, muistiot tai muut selvitykset), ei saa antaa tietoja ilman viranomaisen lupaa. Koskeeko tämä säännös myös eduskunnan valiokuntaa ja yksittäistä kansanedustajaa? Voiko ministeriön virkamies ollessaan valiokunnassa asiantuntijana kuultavana antaa esim. ministeriön sisäisestä muistiosta tietoja ainoastaan ministerin luvalla? Asiakirjojen julkisuuslain 23 §:ssä taas säädetään, että salassa pidettävän asiakirjan saa näyttää ja siitä antaa jäljennöksen tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle, milloin niillä on viran tai julkisen toimen puolesta oikeus saada siitä tieto. Onko eduskunta katsottava säännöksessä tarkoitetuksi viranomaiseksi? Voiko yksityinen kansanedustaja nojautua säännökseen? Samantapaisia kysymyksiä voidaan esittää myös hallinnon sivuelimissä – komiteoissa, neuvottelukunnissa yms. orgaaneissa – mukana olevien puolueiden tai etujärjestöjen edustajien osalta: onko heillä oikeus ilman viranomaisen nimenomaisesti antamaa lupaa tutustua julkisiksi vielä tulemattomiin asiakirjoihin taikka onko heillä oikeus perehtyä salassa pidettäviin asiakirjoihin? Näihin tärkeisiin kysymyksiin en tässä yhteydessä edes pyri vastaamaan. Voi olla, että niihin on voimassa olevan oikeuden kannalta annettavissa riidattomat vastaukset. Ne ovat kuitenkin nähdäkseni joka tapauksessa sellaisia ongelmia, joita olisi vakavasti pohdittava pikaista kokonaisuudistusta kaipaavaa julkisuuslainsäädäntöämme kriittisesti tarkasteltaessa.

Kaiken kaikkiaan kysymys virkamiesten kuuliaisuusvelvollisuudesta ja suhteesta niin puolueisiin kuin etujärjestöihinkin on monimutkainen kysymys, jota on vaikea tyhjentävästi käsitellä. Kuitenkin on syytä painottaa niitä esim. *Merikosken* monessakin yhteydessä esittämiä periaatteita, jotka hänen mukaansa tulisi asettaa vapaan harkintavallan käytön rajoiksi. Esim. ns. objektiviteettiperiaate on saanut uutta ajankohtaisuutta hallintokoneiston ja ei-valtiollisen poliittisen järjestelmän yhteyksien tiivistyttyä. Virkamiesten puolueettomuuteen ja jääviyteen liittyvät ongelmat eivät enää rajaudu oikeudenkäymiskaaren 13 luvun tarkoittamiin tapauksiin. Ei liene liioiteltua sanoa, että merkittävimmät virkamiesten objektiivisuutta mahdollisesti rajoittavat vuorovaikutus-

suhteet sijoittuvat tänään hallintokoneiston sekä puolueiden, etujärjestöjen ja muiden kansalaisjärjestöjen välisten kytkentöjen alueelle. Esimerkiksi valtionavustuksia käsiteltäessä joudutaan käytännössä usein suorittamaan sellaista harkintaa, jonka tasapuolisuus saattaa vaarantua virkamiesten henkilökohtaisten sidonnaisuuksien vuoksi.

On kyseenalaista, voidaanko objektiviteetti- ja jääviyskysymyksiäkään oikeusnormein täysin kattavasti säännellä. Nykyisten säännösten puutteellisuus lienee kuitenkin ilmeistä. Niidenkin kysymysten kohdalla, joiden saattaminen oikeudellisen sääntelyn piiriin on mahdotonta, on pyrittävä tosiasiasa noudatettavia pelisääntöjä selventävään julkiseen keskusteluun.