

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)

Kauko Sipponen

Mitä hallinnolla tarkoitetaan

1. *Vallanjako-ajatteluun perustuva käsitys.* K. J. Ståhlberg kirjoittaa hallinto-oikeuden oppikirjassaan seuraavaa: »Lainsäädännöllä valtio luo lakia, s.o. oikeussääntöjä, jotka määräedellytyksiin liittävät velvollisuuksia ja oikeuksia ja siten vetävät samalla kertaa rajoittavia ja turvaavia rajoja inhimilliselle toimintavapaudelle. . . . Lainkäyttöä on taas se, kun valtio soveltamalla oikeussäännön erityiseen tosita-paukseen vahvistaa, mikä siinä tapauksessa on oikeana, s.o. voimassa olevan lain mukaisena pidettävä ja sellaisena noudatettava . . . Hallinnolla . . . tarkoitetaan sitä, kun valtio voimassa olevan lain, oikeusjärjestyksen rajoissa toimii tehtävänsä ja tarkoitustensa toteuttamiseksi . . . Se käsittää kaiken sen valtiotoiminnan, joka ei ole lainsäädäntöä eikä lainkäyttöä».¹

Ståhlberg samaistaa täten hallinnon käsitteen hallitusmuodossa tarkoitettuun toimeenpanovaltaan ja ymmärtää sen vallanjako-opin mukaisena kategoriana. Hallinto on hänen mukaansa oikeastaan ylijäämäkategoria, koska sitä ei toiminnallisesti tarkoin määritellä; *Ståhlbergin* käyttämää määritelmää nimitetäänkin hallinnon negatiiviseksi määritelmäksi. Sen yhteys aikansa oikeudelliseen ajatteluun on paikallistettavissa seuraamalla *Ståhlbergin* kirjassaan käyttämiä viitteitä.²

¹ K. J. Ståhlberg, Suomen hallinto-oikeus. Toinen painos. Helsinki 1928 s. 1–3.

² Hallinnon negatiivisen määritelmän kannalla ovat esimerkiksi *Rafael Erich*, Suomen valtio-oikeus II. Porvoo 1925 s. 279; *Karl Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror, Helsingfors 1925 s. 1; *H. Blomberg*, Den nordiska förvaltningsrätten, København 1887 s. 1; *Fritz Fleiner*, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. 6/7 Auflage. Tübingen 1922 s. 5; *Walter Jellinek*, Verwaltungsrecht. Berlin 1928 s. 5; *Otto Meyer*, Deutsches Verwaltungsrecht. 3. Auflage. München & Leipzig 1924 s. 7 ja 13; *H. Berthélemy*, Traité élémentaire de droit administratif. 10 éd. Paris 1923 s. 1.

Ståhlbergin käyttämässä kirjallisuudessa esiintyy usein valtion toimintojen kytkeminen valtion tavoitteisiin, ks. esim. *Th. Rabenius*, Handbok i Sveriges gällande förvaltningsrätt. 2. uppl. Upsala 1875 s. 1–3; Hallintoon laajassa mielessä eli valtion tarkoitusten toteuttamiseksi sitä varten perustettujen toimielinten toimintaan kuuluvat lainsäädäntö, lainkäyttö ja hallinto. Tästä kokonaisuudesta voidaan negatiivisen määritelmän avulla erottaa hallinto rajoitetussa ja varsinaisessa mielessä.

Itsenäisen Suomen lakimieskunta on yliopistovuosinaan tutustunut *Ståhlbergin* käyttämiin käsitteisiin ja omaksunut ne. Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa sekä monissa muissakin korkeakouluissa ja tiedekunnissa käytetyssä *V. Merikosken* kirjoittamassa julkisoikeuden oppikirjassa seurataan edelleen *Ståhlbergin* käyttämää käsitteistöä melko yksityiskohtaisesti. *Merikoski* mm. huomauttaa, että kun myös lainkäyttö voitaneen määritellä valtion toiminnaksi tehtäviensä ja tarkoitustensa toteuttamiseksi, hallinnon negatiivinen määritelmä on tarkin ja täsmällisin.³ Hänen oma määritelmänsä hallinnosta on melko eriytymätön: »Hallinto toimintaa osoittaessaan yleensä tarkoittaa hoitamista tai huolehtimista.»⁴

Forsthoff katsoo, että hallinto on kylläkin kuvattavissa mutta ei määriteltävissä.⁵ *Vilkkonen*⁶ kirjoittaa kuvatessaan tilannetta hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa, että tutkijoiden keskuudessa hallinnon negatiivinen määritelmä on yleisin, mutta lukuisista ansiokkaistakin yrityksistä⁷ huolimatta hallinnon määritelmä odottaa yhä tekijäänsä. Yleispätevä hallinnon käsitelmääritys ei *Vilkkosen* mukaan näytä mahdolliselta, tärkeintä on tuntea mahdollisimman tarkoin tuon sanan käyttösäännöt. Mielestäni on aihetta olettaa, että kun oikeustieteessä ei monista vakavista yrityksistä huolimatta ole päästy hallinnon käsitteen itsenäiseen, positiivisluontoiseen määrittelyyn, siihen tuskin oikeustieteen tähän mennessä käyttämän käsitteistön ja metodiikan puitteissa päästäänkään.

Hallinnon negatiivisen määritelmän piiriin kuuluva laaja ja moninainen hallintotoiminta ei hallinto-oikeuden kannalta ole kaikilta osin yhtä

³ Ks. *V. Merikoski*, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I (SLY B 80). Viides painos. Porvoo 1974 s. 79.

⁴ *Merikoski*, m.t. s. 3.

⁵ Ks. *Ernst Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I. 10. Auflage: München 1973 s. 1.

⁶ Ks. *Eero Vilkkonen*, Hallintotoimen mitättömyydestä (SLY A 89). Vammala 1970 s. 20–24.

Viimeaikaisesta pohjoismaisesta kirjallisuudesta ks. esim. *Poul Andersen*, Dansk forvaltningsret. Femte udgave. København 1965 s. 2; *Arvid Frihagen*, Laerebok i forvaltningsrett I. Oslo 1968 s. 15; *Håkan Strömberg*, Allmän förvaltningsrätt. Sjätte upplagan. Lund 1972 s. 11 ja 13.

⁷ Tällaisesta yrityksestä ks. esim. *Hans J. Wolff*, Verwaltungsrecht I. 3. Auflage. München & Berlin 1959 s. 11: »Öffentliche Verwaltung im materiellen Sinne ist also die mannigfaltige, zweckbestimmte, nur teilplanende, selbstbeteiligt durchführende und gestaltende Wahrnehmung der Angelegenheiten von Gemeinwesen und ihrer Mitglieder also solcher durch die dafür bestellten Organe des Gemeinwesens». Mielestäni vallanjako-oppiin liittyvä saman käsitteen käyttäminen aineellisessa ja muodollisessa merkityksessä, johon esim. *Strömberg*, m.t. s. 14 ss. on hallinnon käsitteen osalta taipuvainen, ei johda riittävään selvyyteen eikä se ole aina mahdollistakaan, vrt. yrityksiin erottaa toisistaan asetus aineellisessa ja muodollisessa mielessä.

mielenkiintoista. *Ståhlberg*, jonka käsitteistöä edelleen tässäkin seurataan, jakaa julkisten yhteisöjen toiminnassa toteutettavat hallintotoimet seuraavalla tavalla:⁸

1. Tosiasialliset hallintotoimet, joilla ei sellaisenaan ole mitään oikeudellista merkitystä (ulkoinen toiminta hallintotarkoitusten toteuttamiseksi kuten kanavan kaivaminen, teiden ja rakennusten tekeminen, ehdotusten laatiminen, toimituskirjojen valmistaminen jne.).
2. Yksitysoikeudelliset hallintotoimet.
3. Julkisoikeudelliset hallintotoimet.

Tosiasiallisista hallintotoimista *Ståhlberg* kirjoittaa: »Itsenäistä oikeudellista merkitystä vailla olevina eivät tällaiset toimet vaadi hallinto-oikeuden esityksessä erikoista huomiota».⁹ Tätä ajattelutapaa on seurattu myös muissa maamme hallinto-oikeuden yleisesityksissä.¹⁰ Lukumääräisesti suurin ja asiallisesti hyvin merkittävä osa julkisten viranomaisten toimintaa on täten jäänyt hallinto-oikeuden yleisesityksissä esittelemättä ja käsittelemättä. Sitä ei luonnollisestikaan ole käsitelty myöskään lainsäädäntöä tai lainkäyttöä koskevissa julkaisuissa.

Hallinnon käsitteen ylimalkaisuudesta ei liene aiheutunut mainittavia vaikeuksia hallinnon oikeudelliselle tutkimukselle. Sen sijaan on ilmeistä, että tosiasiallisten hallintotoimien jättäminen pois tutkimus- ja opetuskohteiden joukosta on johtanut perin kapea-alaiseen hallintokäsitykseen. Mainitsen vain yhden esimerkin. Valtio on suuri työnantaja, mutta sen henkilöstöpolitiikka on ollut miltei näihin päiviin saakka kehittymätöntä. Voisiko tämä johtua siitä, että henkilöstökysymyksiä eri ministeriöissä hoitaneet lakimiehet eivät ole omanneet sellaista käsitteistöä ja ajattelutapaa, että he olisivat voineet arvata ja oivaltaa valtion tarvitsevan erityistä henkilöstöpolitiikkaa?

2. *Hallinto byrokratiana ja päätöksentekona.* Hallintokoneiston toimintaa ja koneistossa olevien ihmisten käyttäytymistä alettiin tutkia jo viime vuosisadalla.¹¹ Seuraavassa selostetaan joitakin ajatustapoja, jotka ovat omiaan avartamaan käsitystä hallinnosta.

Max Weber on yrittänyt osoittaa, miten tärkeä poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimintakyvyllä on julkisen hallintokoneiston sisäinen rakenne. Hän on kehittänyt niin sanotun byrokratian ideaalityypin eli

⁸ Ks. *Ståhlberg*, m.t. s. 315.

⁹ *Ståhlberg*, m.t. s. 316.

¹⁰ Ks. esim. *V. Merikoski*, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II (SLY B 112). Porvoo 1962 s. 20, 63 ja 161.

¹¹ Esim. *Lorenz von Steinin* ajattelusta ja hallinto-opista ks. *Forsthoff* m.t. s. 43–48.

tietyn ajatusmallin, todellisuuden vertailukohteen.¹² Tällä on ollut suuri merkitys organisaatiososiologialle ja yleensä organisaatioteorialle.

Max Weber lähtee siitä, että legaalisen vallankäytön puhtain muoto on byrokraattinen hallinto. Hänen byrokraattiselle organisaatiolle antamansa tunnusmerkit ovat helposti tunnistettavissa myös suomalaisessa virkakoneistossa. Niitä ovat, vain esimerkkejä mainitakseni, seuraavat: Organisaation valvonta on järjestetty hierarkkisesti, organisaatiossa erikoistutaan työtehtävien mukaan, yleneminen tapahtuu lähinnä virkaiän perusteella j.n.e.¹³

Virkamiehistöllä on hänen mukaansa seuraavia ominaisuuksia:¹⁴

1. virkamies seuraa ja tottelee henkilökohtaisista velvoituksista vapaana ainoastaan virkavelvollisuuksiaan,
2. virkamiehet ovat järjestyneet virkahierarkiaan,
3. virkamiehellä on vahvistetut kelpoisuusvaatimukset,
4. virkamies on tehtävässään sopimuksen perusteella, periaatteessa vapaaehtoisesti,
5. virkamiehellä on kokein osoitettu ja todistuksin vahvistettu ammatillinen pätevyys,
6. virkamies saa palkkionsa rahasuorituksena ja tavallisesti myös eläkkeen,
7. virkamiehen tehtävä on päätehtävä ja koko työaika omistetaan sille,
8. virkamiehen tehtävä on elämänura,
9. virkamies on erillään tuotannon tai hallinnon välineiden omistuksesta, sekä
10. virkamies on tiukan virkakurin ja valvonnan alainen.

Weber halusi erottaa mahdollisimman selkeästi ja abstraktisella tasolla byrokratian, joka on nykyaikaisessa yhteiskunnassa yleinen ja juuri nykyajalle luonteenomainen yhteiskunnallisen organisoitumisen muoto, muista organisaatiotyypeistä kuten feodaalisesta ja patrimonialisesta. Me olemme jo tottuneet byrokratiaan ja pidämme sitä tavallaan luonnollisena organisoitumismuotona.

¹² Byrokratia eli virkavaltaisuus on tietenkin eri asia kuin Weberin tarkoittama byrokratia eli tietyllä tavalla toteutettu eri aikakausina ja eri yhteiskunnissa havaittava yhteiskunnallisen organisoitumisen muoto.

¹³ Weberin ajatuskuluista yleensä ks. esim. *H. M. Blegen & B. Nylehn*, Organisationssteori. 1969 s. 66–75; *Michael J. Hill*, The Sociology of Public Administration. London 1972 s. 3–5; *Niklas Luhmann*, Politische Planung. Opladen 1971 s. 90–112; *Kauko Sipponen*, Johdatus julkiseen hallintoon. Julkishallinnon laitoksen julkaisuja 1/1973 B s. 140–148; *Osmo A. Wiio*, Yritysdemokratia ja muuttuva hallinto. Helsinki 1970 s. 13–15.

¹⁴ *Max Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft I–II. 4. Auflage. Tübingen 1956 s. 126–128.

Tieto byrokratian ominaisuuksista auttaa ymmärtämään sen asemaa yhteiskunnassa sekä arvioimaan monien uudistuspyrkimysten merkitystä. Niinpä virkamiehellä on ollut muihin kansalaisiin verraten yleensä erityinen yhteiskunnallinen arvoasema. Hänen sosiaalisen arvoasemansa ovat taanneet arvojärjestystä koskevat säännöt sekä rikoslain määräykset virkamiehen loukkaamattomuudesta, kiellosta halventaa valtion auktoriteettia jne. Yhteiskunnallisen ajattelun muuttuessa virkamiehenkin erityisaseman perusteet murentuvat, mistä aiheutuu virkamiehistössä epävarmuutta ja pyrkimystä kompensoida menetyksiä tai estää niihin johtavaa kehitystä.

Byrokraattisessa hallintokoneistossa virkamies nimitetään tavallisesti elinajaksi. Käytännössä edellytetään, että määräajaksikin nimitetyn virkamiehen toimikausi uudistetaan. Lisäksi on olemassa oikeudellisia takeita mielivaltaista virasta erottamista tai virasta siirtämistä vastaan. Tässäkin suhteessa virkamiehen aikaisempi asema on uhattu, koska monissa yhteyksissä on vaadittu ainakin johtavien virkamiesten nimittämistä määräajaksi.¹⁵

Weber oli sitä mieltä, että byrokraattinen hallinto on kaikkien kokemusten mukaan toimintojen ennalta arvattavuuden, yleisen käytökelpoisuuden ja puhtaasti teknillisen suorituskyvyn kannalta tarkastellen rationaalisin ja tehokkain hallinnon muoto.¹⁶ Edellä on kuitenkin jo viitattu siihen, että byrokratia saattaa olla esteenä hallintokoneiston kansanvaltaistamispyrkimyksille. Viime aikoina on myös alettu havaita, että se ei ehkä ole tehokkainkaan hallinnon muoto, koska monet byrokratian ominaisuuksista – tiukka muodollinen toimivaltahierarkia, informaation kulku ensi sijassa vain johdolta alaisille, toiminnan sitominen tarkoin kirjallisiin sääntöihin ja määräyksiin jne. – saattavat tehdä hallintojärjestelmän hitaaksi ja joustamattomaksi. Byrokraattisen hallintokoneiston käyttökelpoisuus joudutaan arvioimaan uudelleen.

Jos byrokratian ideaalimalli antaa selville olemassa olevien hallintojärjestelmien rakenteeseen ja ihmissuhteisiin, niin *Herbert A. Simonin* aloittama suuntaus johtaa suoraan tärkeisiin toimintaprosesseihin. *Simon* ehdottaa, että hallinnollista käyttäytymistä olisi järjestelmällisesti tutkittava päätöksenteon analyysin pohjalta.¹⁷ Päätöksentekotunkee läpi koko hallintokoneiston aivan samalla tavalla kuin tekemi-

¹⁵ Ks. esim. *Komiteanmietintö 1971: B 112* (Oikeuslaitostoimikunnan mietintö) s. 87–90.

¹⁶ *Weber*, m.t. s. 128.

¹⁷ Ks. *Herbert A. Simon*, *Administrative behavior*. Second edition. New York 1957. Fourteenth printing 1968 s. XXII ja passim.

nen ja toiminta, itse asiassa nämä kaikki prosessit ovat toisiinsa sidoksissa. *Simon* vastustaa sitä käsitystä, että päätöksenteko olisi jotain hallintokoneiston ulkopuolista toimintaa, että vain poliitikot tekisivät päätöksiä ja jättäisivät virkamiehet toiminnallaan niitä toteuttamaan. — On mielenkiintoista havaita, että kun päätöksenteko on 1960-luvun loppupuolelta lähtien tunkeutunut suomalaiseenkin käsinteistön julkisessa hallinnossa, monet puhuvat »pätöksentekijöistä» tarkoittaen niillä poliitikkoja; juuri tätä vastaan *Simon* esitti kritiikkiä.

Hallinto on jatkuvaa päättämistä, itse asiassa hierarkkisesti järjestetty päätöksentekojärjestelmä.¹⁸ *Simonin* käsityksen mukaan poliitikojen tulisi mahdollisuuksien mukaan suorittaa ainakin tärkeimmät arvostusta koskevat päätökset, mutta hän huomasi tämän pyrkimyksen vaikeuden korostaessaan, miten vaikeaa on erottaa toisistaan tosiasioita ja arvostuksia.

3. *Hallinnon toiminnalliset prosessit hallintosysteemeissä.* Termejä »systeemi» tai »järjestelmä» käytetään yleiskielessä. Niille on kuitenkin vähitellen vakiintumassa erityinen merkitys eräänä tapana nähdä ja ymmärtää monimutkaisia järjestelmiä kuten esimerkiksi yhteiskuntaa, organisaatioita, oikeudellista toimintaa tai hallintokoneistoa. Systeemi-ajattelun kuvauksia ja selityksiä on jo runsaasti, onhan tätä ajattelutapaa sovellettu monilla tieteenaloilla. Se alkaa olla siksi yleisesti tunnettu, etten käy sitä yksityiskohtaisesti selvittämään, vaan rajoitun vain joihinkin pääpiirteisiin.

Systeemi on joukko esineitä tai asioita, jotka muodostavat yksi- tai moniaineisen kokonaisuuden: rahajärjestelmä, hermojärjestelmä, hallintojärjestelmä tai tuomioistuinjärjestelmä.¹⁹ Systeemi koostuu esineiden tai asioiden sekä niiden ominaisuuksien välisistä suhteista taikka — toisin sanoen — alkioista eli elementeistä sekä niiden välisistä relaatioista. Systeemin elementtejä sitovat toisiinsa toiminta ja/tai rakenne. Avoimella systeemillä on systeemiympäristö eli jotain systeemin ulkopuolisia esineitä tai asioita joihin se vaikuttaa tai jotka siihen vaikuttavat. Suljetun systeemin kokonaisuuteen ei vaikuta mikään ulkopuolinen

¹⁸ Ks. *Simon* m.t. s. 8 s.

¹⁹ Ks. esim. *Richard A. Johnson & Fremont E. Kast & James E. Rosenzweig*, *The Theory and Management of Systems*. Second edition. New York 1967 s. 3 s.

Sovellutuksista ks. esim. *Leo Ahlstedt & Iiro Jahnukainen & Juha Vartola*, *Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa*. Tapiola 1974, 1 luku; *R. G. S. Brown*, *The Administrative Process in Britain*. London 1971; *Karl W. Deutsch*, *Politik och styrelse*. Lund 1972. Systeemianalyysistä ks. esim. *Helmuth Krauch* (Hrsgb.), *Systemanalyse in Regierung und Verwaltung*. Freiburg im Breisgau 1972.

tekijä eikä se vaikuta ulospäin. Yhteiskuntaelämässä toimii oikeastaan vain avoimia systeemejä.

Allardt & Littunen kuvaavat systeemiä seuraavasti.²⁰ Kyseessä on tietyssä ympäristössä toimiva järjestelmä, jonka eri osien välillä vallitsee tiettyjä säännönmukaisia suhteita. Ympäristön vaikutus järjestelmään ilmenee vaikutteina, joita sanotaan syötteiksi tai panoksiksi (input). Näiden ansiosta järjestelmä vaikuttaa ympäristöön tuotteiden tai tuotoksen (output) kautta. Syötteiden ja tuotteiden välillä vallitsee kytkentöjä, jotka määräävät systeemin toiminnan ja tilan. Tärkeä kytkennän muoto on negatiivinen takaisinkytkentä eli palaute tai palauma (feedback), jonka avulla jokin muutosta aiheuttava syöte pysyy valvottuna, koska tuote vaikuttaa takaisin syötteeseen. Jos syötöt ja tuotot ovat samoja tietyn ajanjakson kuluessa, järjestelmä on tasapainossa.

Laakso määrittelee systeemin seuraavasti:²¹ »Systeemi on tarkastelukulmasta riippuva jonkin toiminnallisen kokonaisuuden yksinkertaistettu käsitteellinen kuvaus.»

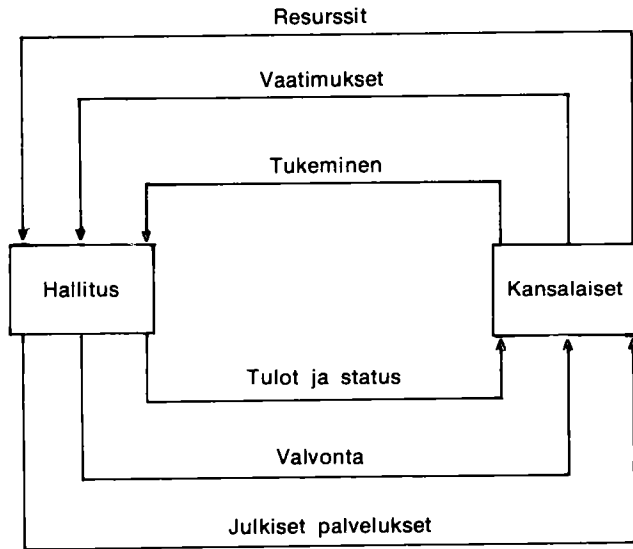
Systeemijatteluksessa on tärkeä tehtävä »mustan laatikon» (black box) käsitteellä. Se on systeemin elementti, alkio, jonka sisäinen toiminta jätetään tarkastelematta. Tätä käsitettä käyttämällä on mahdollista yhdistää kokonaissysteemi osasysteemeistä tarvitsematta olla tarkoin perillä kunkin osasysteemin toiminnasta.

Systeemi saadaan käsitteellisesti selvitetyksi, kun päästään perille sen laajuudesta ja osasysteemeistä. Systeemin laajuus on vaikea ongelma. Ensi alkuun näyttää olevan suunnaton määrä toisiinsa jossain suhteessa olevia tekijöitä, joista jotkut ovat merkityksellisiä, jotkut toiset taas eivät sitä ole. Esimerkiksi liikennesysteemin analyysiin kuuluvia tekijöitä ovat väestön kasvu, eri liikennemuotojen onnettomuustiheys, liikenteen tukkeutuminen pääliikenneväylillä, rautateiden taloudelliset vaikeudet ja rappeutuva kalusto, uuden teknologian tuotteiden kuten ylisuurien matkustajakoneiden tulo markkinoille, eri energialähteiden kustannukset ja monet muut seikat. Systeemiä hahmoteltaessa joudutaan merkityksettömät tai toisarvoiset tekijät sivuuttamaan, vain keskeiset suhteet ja ongelmat ovat käsittelyn arvoisia. Se, mihin systeemiin toiminta ei asiallisesti välittömästi vaikuta, voidaan jättää systeemin ulkopuolelle systeemiympäristöön. Tällaiseen valikointiin hallinto-oikeuden tutkija on tottunut.

²⁰ *Erik Allardt & Yrjö Littunen*, *Sosiologia*. 4. uudistettu laitos. Porvoo 1972. s. 75.

²¹ *Seppo Laakso*, *Systeemimalli oikeudellisen ratkaisun- ja tulkintatoiminnan kuvaajana*. Lakimies 1973 s. 664.

Eräänä esimerkkinä systeemistä esitän *Mitchell & Mitchellin* kaavion poliittisesta systeemistä.²²



Niin sanottu yleinen systeemitheoria pyrkii kehittämään järjestelmällistä ja teoreettista viitekehystä empiirisen maailman yleisten suhteiden kuvaamiseksi.²³ Pyrkimyksenä on kehitellä malleja, jotka sopivat erilaisiin systeemeihin: biologisiin, yhteiskunnallisiin jne. Organisaatioita koskevien mallien esikuvia on haettu esimerkeiksi organismeista kuten ihmisruumiista, jolloin aivot vastaavat ylintä johtoa, hermosto tiedotusväyliä jne.; koneista, joissa työntekijät ovat tuotannon tekijöitä koneen rattaina; sekä myös systeemistä. Systeemiajattelun tavoitteena on helpottaa monimutkaisten toiminnallisten järjestelmien ymmärtämistä sekä johtamista ja päätöksentekoa systeemeissä.

Organisaation sisällä on monia toiminnallisia osasysteemejä, joista perille pääsemiseen systeemiajattelu on vaikuttanut myönteisesti. Organisaatiotutkimus lähtee nykyään siitä, että organisaatiossa ovat ainakin seuraavat organisaation johtamiseen vaikuttavat toiminnalliset järjestelmät:^{23a}

²² Ks. *Joyce Mitchell & William C. Mitchell, Political Analysis & Public Policy. Chicago 1969 s. 14.*

²³ Ks. *Johnson & Kast & Rosenzweig, m.t. s. 6 ss.; Wiio, m.t. s. 26 ss.*

^{23a} Ks. esim. *Dick Ramström, Administrativa processer. 2. upplaga. Stockholm 1966.*

- tavoitejärjestelmä,
- ohjausjärjestelmä,
- päätöksentekojärjestelmä,
- informaatiojärjestelmä,
- kommunikaatiojärjestelmä, sekä
- valvontajärjestelmä.

Organisaation toiminta-ajatus on organisaation perustehtävä, yleisluontoinen organisaation pyrkimyksiä tarkoittava käsite. Valtion toiminta-ajatukseseen kuuluu ensi sijassa kansalaisten tarpeiden tyydyttäminen.

Päämäärien asettaminen on toiminta-ajatuksen muuntamista operationaaliseen muotoon. Päämäärät ovat kriteerejä eri toimintavaihtoehtojen välisessä vertailussa. Valtion päämääriä voivat olla tietyn taloudellisen kasvuvauhdin ylläpitäminen, vakavaraisuuden ja maksukykyisyyden säilyttäminen tai kansalaisten jatkuvan ja turvatuksen toimeentulon takaaminen.

Tavoite on vuorostaan väline päämäärään pääsemiseksi. Jos edelleen pysytään tarpeiden tyydyttämisen kategoriassa, niin tavoitteita voivat olla esimerkiksi sosiaalivastuut, asuntolainat, progressiivinen verotus ja monet muut keinot.

Kullakin tavoitekäsitteiden ryhmällä on tietty aikaväli, ja niistä huolehtiminen on jaettu hallintokoneiston eri tasoille.²⁴

Organisaation johdon tehtävänä on toiminnan ohjaaminen henkilöstöä ja voimavaroja koskevien päätösten avulla sillä tavalla, että organisaation toiminnalliset päämäärät saavutetaan. Ohjaus on siis kaikkinaista organisaation virallisten vaikutuskanavien kautta tapahtuvaa toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan toimintaprosessiin välittömästi tai välillisesti yksilön, ryhmän tai yksikön kautta, jotta asetetut tavoitteet saavutetaan.²⁵ Ohjausimpulssi on se heräte, jonka ohjaava yksikkö lähettää ohjattavalle toivotun käyttäytymisen aikaansaamiseksi. Ohjausjärjestelmä koostuu ohjaavista ja ohjattavista yksiköistä ja niiden päätöksenteosta sekä yksiköiden välisistä ohjausimpulsseista.

²⁴ Tavoitekäsitteisiin on erikoistunut *Eero Pitkänen*, Tuotostavoitteiden operationaalisuus julkisessa hallinnossa. Helsinki 1969, toinen luku. Hänen esittämänsä käsitteistöä seurataan maassamme yleisesti, ks. esim. *Ahlstedt & Jahnukainen & Vartola*, m.t. s. 31–35, jossa tavoitekäsitteiden hierarkiaa kehitetään edelleen. Vrt. myös *R. Göttner & P. Fischer*, Was soll – was kann Profnostik? Leipzig & Jena & Berlin 1973 s. 63 ss.

²⁵ *Ahlstedt & Jahnukainen & Vartola*, m.t. s. 15–17 puhuvat myös epävirallisesta ohjausrakenteesta. Kun tämä voi sulkea sisäänsä mitä erilaisimmat vaikutuskeinot, on mielestäni käsitteen käyttökelpoisuuden takia erotettava toisistaan ohjaaminen ja vaikuttaminen. Ohjauksesta ks. *Lennart Lundquist*, Förvaltningen i det politiska systemet. Tredje tryckningen. Lund 1973 s. 24: »Med styrning avses beslutsfattarens medvetna försök att påverka tillämpningen av sina beslut.»

Edellä luetellut toiminnalliset järjestelmät ovat ohjauksen kannalta ymmärrettävissä kokonaisuohjaukseksi. Tällaisia ovat siis

- tavoitejärjestelmä eli se menettely, jossa päämäärät ja tavoitteet asetetaan,
- päätöksentekojärjestelmä eli päätöksen valmistelu-, ratkaisu-, toteuttamis- ja arviointivaiheet,
- informaatio- ja kommunikaatiojärjestelmät, joiden tehtävänä on tietojen kerääminen, tuottaminen, rekisteröiminen, käsittely ja välittäminen organisaation sisällä sekä organisaation ja ympäristön välillä, sekä
- valvontajärjestelmä.

Valtion virkakoneistossa on vanhastaan toteutettu niin sanottua hierarkkista ohjausjärjestelmää. Se perustuu esimies – käskynalainen suhteeseen. Esimies on odottanut käskyjen ja tietojen kulkevan lähinnä ainoastaan esimieheltä alaiselle. Ne ohjausvälineet, joita tavallisimmin käytetään, ovat tämän hierarkkisen perinteen mukaisia:²⁶

- eri asteiset säännöt ja normit kuten lait, asetukset, ohjesäännöt jne.,
- tulo- ja menoarvio,
- nimityspolitiikka, sekä
- suora ohjaus, missä käsky annetaan henkilökohtaisesti ja tavallisesti suullisesti.

Organisaation toimintaa koskevat päätökset, ratkaisut, tehdään päätöksentekoprosessissa. Sitä ei voida tarkastella irrallisena informaatiosta, mitä päätösten tekeminen rationaalisella tavalla välttämättömästi edellyttää, eikä myöskään kommunikaatiosta, jonka tulisi välittää informaatiota mahdollisimman häiriytymättömästi päätöksentekijän käytettäväksi.²⁷

Hallintokoneisto ei siis toimi irrallisena, vaan se kuuluu elimellisesti laajempiin systeemeihin kuten valtiokoneistoon ja yhteiskuntaan. Koko valtion virkakoneiston tehtävänä on yhteiskuntapoliittisten päämäärien ja tavoitteiden toteuttaminen. »Se on näin ollen yhteiskunta- ja puoluepolitiikan väline, jonka ylin johto ja valvonta kuuluu edustuselimissä toimiville poliittisten puolueiden edustajille».²⁸

²⁶ Tästä on esitys esim. teoksessa B. Molin & L. Månsson & L. Strömberg, Offentlig förvaltning. Stockholm 1970.

²⁷ Päätöksenteosta ks. esim. O'Shaughnessy, Inquiry and Decision. London 1972; L. A. Welsch & R. M. Cyert, Management Decision Making. Hammondsworth 1970.

²⁸ Sipponen, m.t. s. 47.

Blegen & Nylehn esittävät systeemiajattelun perusteella mielestäni varsin käyttökelpoisen mallin organisaation ymmärtämiseksi.²⁹ Tässä mallissa, jossa toimintaprosessit ovat vain yksi osa, ovat seuraavat osat:

– Prosessit, jotka ovat teknologisia, hallinnollisia ja sosiaalisia. Näitä prosesseja ovat juuri edellä mainitut tavoitteenasettamisprosessi, päätöksentekoprosessi ja kommunikaatioprosessi.

– Suhteellisen pysyvä rakenne, jossa prosessit tapahtuvat ja jonka ne myös muodostavat. Pysyvin rakenne-elementti on muodollinen organisaatio; jatkuvasti uusiutuvista toiminnoista ja teknologiasta syntyy toiminnallinen rakenne.

– Funktiot, Prosessit auttavat toteuttamaan organisaatiossa hyväksytyjä arvoja toteuttamalla organisaation funktioita, joita ovat energian muuntaminen, yhteyksien aikaansaaminen, ylläpitäminen, sopeutuminen ja koordinointi.

Systeemiajattelun seuraaminen pitemmälle johtaisi lakimiehelle oudoille ja mielenkiintoisille urille, eikä siihen ole tässä mahdollisuutta. Vertailun vuoksi sijoitan kuitenkin rinnakkain kahden suunnilleen samoihin aikoihin ja samassa maassa julkaistun hallintoa käsittelevän kirjan sisällysluettelot. Toinen kirjoista (*Strömberg*) on hallinto-oikeudellinen, toinen (*Lundquist*)³⁰ systeemiteoreettinen.

Strömberg

1. Johdanto
2. Hallinto-oikeudelliset subjektit
3. Valtion hallinto-organisaatio
4. Hallinnon henkilökunta
5. Hallintopäätösten sisältö ja oikeusvaikutukset
6. Hallintomenettely
7. Täytäntöönpanokeinot
8. Oikeusvarmuuden ja tehokkuuden takeet hallinnossa
9. Valitusmenettely
10. Erityiset muutoksenhakukeinot sekä armahdus ja erivapaus

Lundquist

1. Hallinnon asema poliittisessa järjestelmässä
2. Päätöksentekijäin ja hallinnon suhde: Ohjaus ja painostus
3. Sisäinen hallinto: Organisaatio
4. Sisäinen hallinto: Prosessit
5. Sisäinen hallinto: Henkilökunta
6. Päätöksentekijäin ja hallinnon suhde: Valvonta
7. Hallinnon suhteet vaatimusten esittäjiin ja yhteiskunnan jäseniin

²⁹ Ks. *Blegen & Nylehn*, m.t. kolmas luku.

³⁰ Teoksien nimet ovat alaviitteissä 6 ja 25.

11. Toimivallan jako tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välillä
 12. Tuomioistuinten harjoittama hallinnon valvonta
- Liite. Valtion ja kuntien vahingonkorvausvastuu

Systeemiajattelu on perusteiltaan suhteellisen yksinkertaista, ja vaikka sen vähänkään pitemmälle menevät sovellutukset vaativat erityistä peruskoulutusta, se on kuitenkin yleisesti käytettävissä rakenteiden ja toimintojen kuvaamistehtäviin. Sen avulla voitaisiin esimerkiksi nykyistä selkeämmin havaita, että hallintovirkamiehen ja tuomarin toiminnassa ei ole kysymys yksilön tai ryhmän suhteellisen vapaasta toiminnasta tavoitteidensa toteuttamiseksi, vaan työskentelystä muodollisessa ja ainakin tavoitteellisesti kansanvaltaisessa organisaatiossa. Systeemiajattelu jos mikään johtaakin juuri tavoitteiden tarkasteluun. Kansanvaltaisen järjestelmämme nykyisessä kehitysvaiheessa on tämä mielestäni merkittävä ansio.

Systeemiajattelu antaisi oikeudellistenkin toimintojen tarkastelulle uuden käsitteistön, uuden viitekehyksen, joka olisi suunnilleen sama kuin organisaatiotutkimuksessa nykyään käytetty. Kun moni entisistä lähestymistavoista oikeustieteessä ei tunnu kaikin puolin tyydyttävältä, tällainen viitekehys auttaisi uusien lähestymistapojen löytämistä. Esimerkiksi käsitys valtion hallinnosta osana yhteiskunnan hallintoa ja osana yhteiskuntasysteemiä osoittaisi niitä yhteyksiä yhteiskuntaan, joita viime vuosina oikeudellisessa ajattelussa on haettu.

Käsitys organisaatiosta systeeminä ja toimintaprosesseina sitoo yhteen hallinnollisen toiminnan ja oikeudellisen ratkaisun perustana olevat empiiriset tosiasiat sekä toiminnoissa ja ratkaisuissa tapahtuvan arvottamisen. Olemisen ja pitämisen erillisyys tahi yhteisyys on koko vuosisadan vaivannut lakimiehiä. Systeemeihin ja prosesseihin sisältyvät Sein ja Sollen, jotka eivät *Kelsenin* mukaan koskaan tapaa toisiaan. Kaikkein hedelmällisintä edellä selostettu ajattelutapa ehkä olisikin vapauttaessaan hallinnossa toimivan oikeudellisen ajattelun yksinvallasta ja antaessaan hänelle entistä paremman mahdollisuuden ja käsitteistön havaita, nimetä ja ymmärtää hallintotoiminnan kokonaisuutta ja sen osia. Päätöksenteko hallinnossa – samoin kuin tuomioistuimissakin – esiintyisi vain osana päätöksentekoprosessia, jota kokonaisuudessaan käsiteltäisiin samojen sääntöjen mukaisesti, se ei olisi toimintaa sui

generis kuten usein lakimiehen ajattelussa. Jo tällä hetkellä on havaittavissa, että hallinnon tarkastelu systeeminä ja toiminnallisina prosesseina voisi johtaa uudentyypisiin käsityksiin monista ilmiöistä, jotka ovat vanhastaan olleet oikeudelliselle ajattelulle ongelmallisia: tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, lainkäytön ja hallinnon erosta tai välillisestä valtionhallinnosta. Ehkäpä siitä olisi ollut apua myös *Palmströmille*, jonka yli runoilija *Morgenstiernen* mukaan ajoi kadunkulmassa kuorma-auto.³¹ *Palmström* tutki tämän jälkeen kotonaan lakikirjaa ja havaitsi, että autoilija ei olisi saanut lain mukaan ajaa niin kuin oli ajanut. Tästä *Palmström* teki johtopäätöksen:

Und er kommt zu dem Ergebnis:

»Nur ein Traum was das Erlebnis,

Weil», so schliesst er messerscharf,

»nicht sein kann, was nicht sein darf».

4. *Tuotoshallinto ja ohjaava hallinto*. Edellä selostetut ajatuskulut antavat pohjaa hallinnon käsitteen määrittelylle, jota ilman organisatatio-opissa on vaikea tulla toimeen.

Hallintoviranomaiset pyrkivät edistämään valtion tavoitteita suorittamalla oikeusjärjestyksen puitteissa mitä erilaisimpia tehtäviä – tekemällä päätöksiä, suorittamalla palveluksia, tuottamalla erilaisia tavaroita ja hyödykkeitä. Kaikki tämä on niin sanottua *suorittavaa* eli *tuotoshallintoa*: veturin kuljettaminen, oppitunnin pitäminen, kadun päällystäminen, veron vahvistaminen, toimiluvan antaminen.

Joidenkin virkamiesten ja viranomaisten erityisenä tehtävänä on vaikuttaa suunnitelmallisesti valtion hallintokoneistoon sillä tavalla, että hallintokoneiston toiminnalle tavoitteiden toteuttamiseksi saadaan hyvät edellytykset. Kysymyksessä on niin sanottu *ohjaava hallinto*, mitä toteutetaan tekemällä suunnitelmia, valmistelemalla tulo- ja menoarvio, vahvistamalla ohje- ja johtosääntöjä, nimittämällä henkilökuntaa, valvomalla sen työskentelyä, antamalla henkilökohtaisesti opastusta ja määräyksiä jne. Hallintoon kuuluvat sekä tuotoshallinto että ohjaava hallinto.

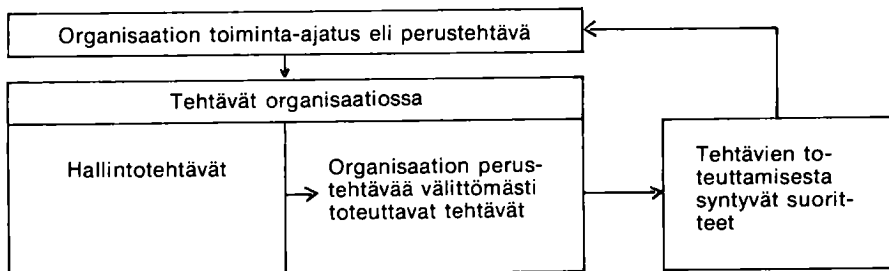
Antti Talkkari on hakuteosten ja tieteellisen kirjallisuuden avulla pyrkinyt selvittämään, mitä hallinnolla yleisesti sekä erityisesti oikeudelliselta ja yrityshallinnon kannalta tarkoitetaan.³² Hän näkee organisatation tehtävät kaksijakoisina juuri edellä esitetyn tavoin:

³¹ Ks. *Christian Morgenstiern*, *Alle Galgenlieder*. Wiesbaden 1947 s. 165 »Die unmögliche Tatsache».

³² Ks. *Antti Talkkari*, Hallinto-käsitteen analysointia. Valtionhallinnon R-muistio 8/1972 s. 20 ss.

1. organisaation perustehtävää välittömästi toteuttavat tehtävät, sekä
2. hallintotehtävät.

Hän esittää seuraavan kaavion:



Hallintotehtävät voidaan siis käsittää niiden ohjaustoimenpiteiden muodostamaksi kokonaisuudeksi, jotka ovat tarpeen perustehtävää toteuttavien suoritteiden aikaansaamiseksi. Tämä kaksinaisuus heijastuu myös organisaation sisäisessä työnjaossa.

Vallanjako-opin mukainen hallinto sisältää edellä selostetun mukaisesti kahdenlaisia elementtejä: tuotoshallintoa, jonka kohteena ovat yhteiskunnan tarpeet ja niiden tyydyttäminen, sekä ohjaavaa hallintoa, jonka kohteena on tuotoshallinto ja sen suorittaminen tarkoituksenmukaisella tavalla.

Edellä esitetty käsitys tuotoshallinnosta ja ohjaavasta hallinnosta, jota on kehitelty nimenomaan yrityshallinnossa, on näköjään varsin nopeasti omaksuttu myös julkisen hallinnon puolella. En ainakaan tällä erää näe estettä sen käyttämiselle julkishallinnossakin. Kuitenkin on otettava huomioon valtionhallinnon hierarkkisuus, minkä takia se toiminta, mikä organisaatioympäristöstä näyttää ohjaavalta hallinnolta, voi yksikön sisällä jakaantua ohjaavaan hallintoon ja tuotoshallintoon. Lähinnä käsitteellistä sekaannusta aiheuttaa ohjaava hallinto ohjaavassa hallintoyksikössä itsessään (administration i förvaltning). Tästä tapauksesta ilmenee, että suomenkielinen hallinnollinen sanasto ei ole vielä riittävästi eriytynyt.

Ohjaava hallinto on lähellä hallinnollista johtamista (management). *Kalevi Piha* kirjoittaa, että hallintotehtävien suorittaminen kuuluu tietyille ryhmän jäsenille, nimittäin organisaation eri tasoilla ja eri kais-toilla toimiville johtajille.³³ Ohjaavaan hallintoon sisältyvät ne toiminnot,

³³ Ks. *Kalevi Piha*, Hallinto. Yhteiskuntatieteiden käsikirja I. Keuruu 1963 s. 129–131. Vrt. myös *Matti Halmekoski*, Näkökohtia yhteiskuntapolitiikan suunnitteluorganisaation rakenteesta (Valtakunnansuunnittelutoimiston julkaisusarja B 15). Helsinki 1973 s. 14.

jotka kuuluvat johtamiseen (management) kuten suunnittelu, organisointi, henkilöstöpolitiikka, koordinointi ja valvonta.

Useimmat valtion hallintokoneistossa toimivista virkamiehistä ovat saaneet ammatillisen peruskoulutuksen tuotoshallinnon tehtäviin, mutta monet heistä joutuvat virka-asemassaan suorittamaan myös ohjaavaan hallintoon kuuluvia tehtäviä.³⁴ Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi sairaalan hallinnollisesta johtamisesta vastaava lääkäri taikka tiedekunnan hallinnollisesta johdosta vastaava professori. Näillä aloilla koulutus ammattiin eli tuotoshallintoon alkaa yhä useammin johtaa asianomaisen aikanaan myös ohjaavan hallinnon tehtäviin julkisessa organisaatiossa. Tällainen henkilö viihtyy usein heikosti ohjaavassa hallinnossa, hän toivoo pääsevänsä takaisin »varsinaiseen» tehtäväänsä, tuotoshallintoon. Hallinnon kokonaiskäsitteen jakaminen tuotoshallintoon ja ohjaavaan hallintoon ehkä voisi selkiyttää hallinnossa toimivien ja erilaisen peruskoulutuksen saaneiden virkamiesten asemaa. Heidän olisi helpompi havaita, että valtion hallintokoneistossa työskentelevien jokapäiväinen kanssakäyminen asiakkaiden kanssa yhtä hyvin kuin tällaisen toiminnan johtaminenkin ovat hallintoa, ja että kumpaankin toimintaan olisi soveltuvien osin sovitettava hallinnollista päätöksentekoa varten kehitettyjä yleisiä hallintoperiaatteita.

³⁴ Asiasta kirjoittaa esim. *Amitai Etzioni*, *Modern Organisations*. Englewood Cliffs 1964 s. 75 ss.