

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 142

Olli Mäenpää

KESKUSVIRASTON ASEMA VALTIONHALLINNOSSA

Julkisoikeudellinen tutkimus
valtionhallinnon organisaatiosta

Summary

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA**

A-sarja N:o 142

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 142

OLLIMÄENPÄÄ

KESKUSVIRASTON ASEMA VALTIONHALLINNOSSA

Julkisoikeudellinen tutkimus
valtionhallinnon organisaatiosta.

The Position of Central Administrative
Boards in State Administrative Machinery

SUMMARY

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

KESKUSVIRASTON ASEMA VALTIONHALLINNOSSA

Julkisoikeudellinen tutkimus
valtionhallinnon organisaatiosta

KIRJOITTANUT

OLLIMÄENPÄÄ

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa III lauantaina marraskuun 24 päivänä 1979 kello 10

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Helsinki 1979, Helsingin Liikekirjapaino Oy

ISBN 951-855-010-7 nid.

ISBN 951-855-011-5 sid.

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-609-4

ALKUSANAT

On arveltu byrokratia-sanalan alun perin tulleen espanjankielisestä adjektiivista burrus, joka kuvasi virkamiehen työpöydän peittänyttä paksua tummaa kangasta. Kun nykyään pyrkii byrokratian, virkakoneiston rakenteen oikeudelliseen tutkimukseen, tuntuu joskus kuin tällainen synkältä näyttävä peite nousisi eteen: tutkimusaineistoa on yllin kyllin, mutta sen olennaisimpien piirteiden selvittäminen ja jäsentäminen uhkaa kilpistyä juuri tuohon runsauteen ja ehkä aineiston tähänastiseen tutkimattomuuteenkin. Kaikkea selvitystä ei ole myöskään saatavissa tutkimuksen käyttöön.

Teoreettisten aseiden teroittaminen ja tukipisteen etsiminen hallituskoneiston tutkimuksen kehittymisen selvittämisestä saattavat tarjota käytännöllisimpiä keinoja tällaisten esteiden voittamiseen. Mainitut, lähinnä tutkimuksen kohteen erityispiirteistä johtuvat ongelmat voivat kuitenkin tuntua normaalia suuremmilta jossain määrin toisista saman alan tutkijoista sivussa puurtavasta. Väitöskirjan laatiminenhan on jo muistakin syistä varsin omaehtoista kammiossa työskentelyä. Lisäksi tutkija, joka ei ole päivittäisessä kosketuksessa yliopistoyhteisöön, jää vielä vaille sen tarjoamia työn sujumiselle tärkeitä virikkeitä, kritiikkiä ja keskusteluja — ainakin ne ovat hänelle vaikeammin tavoitettavissa.

Minulle tärkeänä yhteytenä akateemiseen yhteisöön on tutkimuksen alusta pitäen ollut professori Toivo Holopainen, jonka auliisiin neuvoihin ja avaramieliseen ohjaukseen olen voinut luottaa. Hän on kantanut huolta myös tutkimusedellytyksistä. Tällä myötämielisellä suhtautumisella on ollut olennainen merkitys tutkimuksen toteutumiselle.

Ensimmäiseen käsikirjoitusluonnokseen on professori Jaakko Uotila asian-tuntemuksensa perusteella esittänyt runsaasti erittäin varteenotettavaa yleistä ja yksityiskohtaista kritiikkiä. Niin ikään esitarkastusvaiheessa on ollut hyötyä professori Tore Modeenin kommentista ja etenkin hänen laajasta ranskalaisen oikeustieteen tuntemuksestaan. Apulaisprofessori Raimo Blom on varhaisemmassa vaiheessa tutustunut tutkimuksen alkuosaan ja esittänyt useita hyödyllisiä huomautuksia. Tässä yhteydessä haluan mainita myös

professori Kaarle Makkosen ja professori Heikki Jokelan ohjaamat seminaarit, jotka jo opintojeni alkuvaiheessa virittivät kiinnostuksen oikeusteoreettisiin ongelmiin ja avasivat näin tällekin tutkimukselle arvokkaita näkökulmia. Esitän kaikille mainituille lämpimät kiitokseni.

Tutkijankammion yksitoikkoisuutta ovat ryydittäneet erityisesti yhteydet oikeustieteen lisensiaatteihin Kaarlo Tuoriin ja Niklas Bruuniin sekä oikeustieteen kandidaatti Anders von Koskulliin. Heidän kanssaan käydyt keskustelut ja muukin yhteydenpito hölkkäseurasta neuvoihin ja monenlaiseen yhteistyöhön ovat tasoittaneet taivalta.

Tämän tutkimuksen käytännön toteuttaminen on suurimmaksi osaksi ollut mahdollista Helsingin yliopiston minulle vuosiksi 1976—1978 myöntämän tasavallan presidentti Urho Kekkosen apurahan turvin. Työn valmistumista ovat edistäneet myös Emil Aaltosen, Niilo Helanderin ja E.J. Sariolan säätiöiden myöntämät apurahat. Esitän kunnioittavat kiitokseni näille yhteisöille samoin kuin Suomalaiselle Lakimiesyhdistykselle siitä, että se on hyväksynyt teoksen julkaisusarjaansa.

Helsingissä lokakuussa 1979

Olli Mäenpää

SISÄLLYSLUETTELO

Alkusanat	V
Sisällysluettelo	VII
Kirjallisuusluettelo	XI
Lyhennyksiä	XXIX

A. JOHDANTO

1. Tutkimuksen problematiikka	I
2. Terminologisia täsmennyksiä	3
3. Tutkimuksen rajaus	6
4. Keskushallintoelinten asema eräissä muissa maissa	8
4.1. Ruotsi	9
4.2. Tanska	11
4.3. Norja	12
4.4. Englanti	14
4.5. Ranska	16
4.6. Neuvostoliitto	17

B. VALTION HALLINTOKONEISTO JA SEN OIKEUSTIETEELLINEN TUTKIMUS

1. Hallintokoneiston organisaatio oikeustieteellisen tutkimuksen kohteena ..	20
1.1. Hallinto-oikeustieteen tutkimuskohteen määräytymisen perusteista ..	20
1.1.1. Objektin ja tutkimuskohteen dialektiikka	20
1.1.2. Looginen ja historiallinen hallinto-oikeustieteessä	23
1.1.3. Tutkimuskohteen loogis-gnoseologinen määräytyneisyys	25
1.2. Hallinto-oikeustieteen tutkimuskohteen määräytyminen	27
1.2.1. Hallintokoneiston organisatorisen muodon kehittyminen	27
1.2.2. Tutkimuskohteen rajoittamisesta	34
1.2.3. Tutkimuskohteen rajoittaminen eri valtioissa	41
a. Saksalainen hallinto-oikeustiede	41
b. Skandinaavinen hallinto-oikeustiede	46
c. Suomalainen hallinto-oikeustiede	49
2. Valtion hallintokoneiston organisaatio	61
2.1. Valtiosta	61
2.1.1. Valtiokoneisto	62
2.1.2. Hallintokoneisto valtiossa	67
2.2. Hallintoelimen määräytyminen valtiossa	69
2.2.1. Teoria valtion elimistä	69
2.2.2. Valtion hallintoelimen määräytymisen perusteita	77

2.3. Hallintokoneiston organisatoriset suhteet ja niiden oikeudellisuus	80
2.3.1. Oikeussuhteen yleisestä käsitteestä	81
2.3.2. Erityisesti organisatoristen oikeussuhteiden käsitteestä	84
2.3.3. Hallinto-organisatoristen oikeussuhteiden erityisluonne	91
3. Keskusviraston aseman tutkimustavasta	94
3.1. Metodin kehityspiirteitä hallinto-oikeustieteessä	94
3.2. Keskusviraston aseman tutkimustavasta	103
C. SUOMEN HALLINTOKONEISTON ORGANISAATION KESKUS- VIRASTON ASEMAA MÄÄRITTÄVÄT PIIRTEET	
I JOHDANTO	116
1. Hallintokoneiston ja erityisesti keskusvirasto-organisaation kehittyminen	116
1.1. Ruotsi-Suomi	116
1.2. Venäjän vallan aika	120
1.3. Keskusviraston aseman muotoutuminen	126
2. Hallintokoneiston organisaation keskeiset määreet	133
3. Hallintotoiminnan ja hallintokoneiston muuttuminen	134
3.1. Muutoksen tutkimisesta	134
3.2. Valtion tehtävien muuttuminen	136
3.3. Muutoksen konkretisoituminen hallintokoneistossa	141
3.3.1. Valtiollisen sääntelyn muotojen muutos	141
3.3.2. Hallinnollisen sääntelyorganisaation paisuminen	146
3.3.3. Organisaation keskitetyn ohjauksen kehittyminen	169
3.4. Hallinto-organisaation muuttumisen edellytykset	171
II TOIMIVALLANJAKO	178
1. Keskusviraston toimivallan yleisiä piirteitä	178
1.1. Keskusviraston toimivallan eri puolet ja organisatorisen aseman määräytyminen	179
1.2. Keskusviraston toimivallan oikeudellinen perusta	182
1.2.1. Toimivallan määrittelyn merkitys	183
1.2.2. Toimivallan määrittelyn muoto	184
2. Keskusviraston ulospäin suuntautuva toimivalta	192
2.1. Hallinnollinen toimivalta	193
2.1.1. Hallinnon asema valtiokoneistossa	193
2.1.2. Keskusvirastojen hallinnollisen toimivallan laajeneminen	198
2.1.3. Keskusviraston toimivallan luonteen muutos	202
2.2. Keskusvirastot ja normin asettaminen	211
2.2.1. Yleistä	211
2.2.2. Norminannon kehitymisestä	216
2.2.3. Norminannon lajit	219
a. Lainsäädäntövallan delegointi keskusvirastolle	219
b. Lainsäädäntövallan subdelegointi	223
c. Lainsäädännön toimeenpano, täytäntöönpano ja soveltaminen	225
d. Hallinnollinen johto ja valvonta	234
2.3. Keskusvirastot ja hallintolainkäyttö	234
3. Hallintokoneiston sisäinen toimivallanjako	239
3.1. Keskusvirasto valtion elimenä	239

3.2. Keskusvirastojen välinen toimivallanjako	246
3.2.1. Keskusvirastojen väliset asialliset toimivaltarajat	247
3.2.2. Rinnakkaisten toimivaltojen määrittelytapa	248
3.2.3. Virka-apu	249
3.2.4. Muu keskusvirastojen välinen yhteistoiminta	252
3.2.5. Asiallisten toimivaltariitojen selvittäminen	254
3.3. Keskusviraston asteellinen toimivalta	256
3.3.1. Hallinnonalan ministeriön ja keskusviraston välinen toimivaltaraja	259
a. Keskusviraston itsenäisyys ministeriöstä	267
b. Ministeriön itsenäisyys keskusvirastosta	277
c. Toimivaltaraja ja ns. hallintokoneiston sisäiset asiat	279
3.3.2. Keskusviraston ja sen alaisen hallinnon toimivaltaraja	280
a. Keskusviraston piirihallinto	280
b. Keskusviraston alaiset valtakunnalliset, erityistehtävää suorittavat elimet	286
c. Keskusviraston paikallishallinto ja paikalliset elimet	287
d. Muu keskusviraston alaiseksi määritelty toiminta	290
III HALLINTO-ORGANISATORISET SUHTEET	291
1. Toimivallan ja organisatoristen suhteiden yhteys	291
2. Organisatoristen suhteiden puitteet ja perusmuodot	292
2.1. Organisatoristen suhteiden oikeudellinen perusta	292
2.2. Organisatoristen suhteiden luonteen muutos	301
2.3. Alaisuus organisatoristen suhteiden perustana	306
2.3.1. Yleistä alaisuuden merkityksestä	306
2.3.2. Alaisuuden eri muodot	311
a. Käskynalaisuus	311
b. Valvonnanalaisuus	313
i. Ylemmän elimen alaiseensa kohdistama valvonta	314
ii. Esimiehen alaiseensa kohdistama valvonta	322
c. Alaisuus ja funktionaalinen alaisuus	322
3. Hallintotoiminnan sisältöön vaikuttavat organisatoriset suhteet	325
3.1. Määräysten ja ohjeiden käsitteestä	325
3.2. Määräysten ja ohjeiden sallittavuus	328
3.3. Esitettyjen tulkintojen arviointia	334
3.4. Määräysten ja ohjeiden sisällölliset kriteerit	337
4. Hallintotoiminnan puitteisiin vaikuttavat organisatoriset suhteet	341
4.1. Hallintotoiminnan taloudelliset resurssit	343
4.1.1. Budjettiesityksen laadinta	344
4.1.2. Tulo- ja menoarvion soveltaminen	349
4.2. Hallintotoiminnan suunnittelu	355
4.2.1. Valtiontalouden suunnittelu	355
4.2.2. Sektorisuunnittelu	359
4.2.3. Resurssien määrittelyn ja suunnittelun erityiset oikeudelliset edellytykset	361
a. Valtiontalouden KTS:n ja budjettiesityksen laatimiseen liittyvät organisatoriset suhteet	361
b. Varainkäytön ohjaukseen liittyvät organisatoriset suhteet	363
4.2.4. Resurssien määrittelyn ja suunnittelun kehittyminen	372

4.3. Hallintotoiminnan henkilöresurssit	376
4.3.1. Nimitysmenettely	377
4.3.2. Henkilöstön määrä ja rakenne	381
4.4. Hallinnon organisointi	384
5. Organisatoristen suhteiden pysyvyys ja pätevyys	390
5.1. Määräysten pysyvyys	390
5.2. Määräysten pätevyys	396
 D. SUMMARY	 405
 LIITTEET	 411
Viitatus KHO:n ja KKO:n ratkaisut	411
Asiahakemisto	412

KIRJALLISUUSLUETTELO

- Aarnio Aulis*: On Legal Reasoning. Turku 1977. (Aarnio 1977)
- Suomalaisesta oikeusteoriasta 1900-luvulla. Suomalaista oikeusteoriaa osa 1. Yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja 2. (Toim. Juha Pöyhönen) Helsinki 1977. s. 1—39. (Aarnio 1977 a)
 - Teoreettisen tutkimuksen merkityksestä oikeustieteelle. LM 1976 s. 547—581. (Aarnio LM 1976)
 - Mitä lainoppi on? Helsinki 1978. (Aarnio 1978)
- Aattonen, Toivo*: Lain ja asetuksen raja oppikoululainsäädännössä. Kasvatusopillinen aikakauskirja 1952 s. 169—174.
- Afanasyev, V. G.*: The Scientific Management of Society. Moscow 1971.
- Ahla, Eino, J.*: Hallinnon järjestysmuoto. Suomi: Maa. Kansa. Valtakunta. II. Helsinki 1924 s. 193—222.
- Ahlbäck, K. G. R.*: Virka-avusta. LM 1960 s. 869—876. (Ahlbäck LM 1960)
- Ahlstedt, Leo & Jahnukainen, Iiro & Vartola, Juha*: Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. Tapiola 1974.
- Ahtee, Aaro*: Apteekkiliikkeen harjoittamisen oikeudellinen luonne. LM 1947 s. 90—108. (Ahtee LM 1947)
- Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Vammala 1950. (Ahtee 1950)
 - Om den sakliga skillnaden mellan egentlig förvaltningsverksamhet och förvaltningsrättslig lagskipning. NAT 1952 s. 176—188. (Ahtee NAT 1952)
 - Johto ja valvonta hallinto-oikeudessa. LM 1953 s. 298—312. (Ahtee LM 1953)
- Alanen, Aatos*: Yleinen oikeustiede ja kansainvälinen yksityisoikeus. 2. uusittu painos. Porvoo 1965.
- Albrow, Martin*: Bureaucracy. London 1970.
- Allgemeine Theorie*, ks. *Marxistisch-leninistische...*
- Andersen, Poul*: Dansk forvaltningsret. Almindelige emner. Fjerde udgave. København 1963. (Andersen 1963)
- Andersson, Edward*: Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten. Helsingfors 1964. (Andersson 1964)
- Något om fri prövning i förvaltningen. JFT 1964 s. 23—45. (Andersson JFT 1964)
 - Om allmänna handlingars offentlighet I. JFT 1964 s. 467—520. (Andersson JFT 1964 a).
- Antalfy, György*: Basic Problems of State and Society. Budapest 1974.
- Antoniolli, Walter*: Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien 1954.
- Apparat upravlenija sotsialističeskogo gosudarstva. Tšast' I*. Moskva. 1976. (Apparat)
- Aržanov, M. A.*: Gosudarstvo i pravo v ih sootnošenii. Moskva 1960.
- Asumalahti, Esko & Paqvalin, Rolf*: Valtionhallinnon suunnittelun ja seuranta-järjestelmän kehittämisenäkymiä. Hallinto 1977/5 s. 2—6.

- Atamantšuk, G.V.*: Gosudarstvennoe upravlenie: problemy metodologii pravovogo issledovanija. Moskva 1975.
- Aura, M.*: Tarkoituksenmukaisuusharkinta ja sen käyttämiseen valtuuttavat oikeussäännökset. LM 1950 s. 6—22. (Aura LM 1950)
- Aura, Teuvo*: Statens forretningsdrift. NAT 1952 s. 405—412. (Aura NAT 1952)
- Bachof, Otto*: Verwaltungsakt und innerdienstliche Weisung. Festschrift Wilhelm Laforet. Band 3. München 1952. s. 285—324.
- Backman, Eero*: Mietteitä analyttisen oikeusteorian johdosta. Oikeustiede. Jurisprudentia II. 1972:1. Vammala 1972. s. 315—357. (Backman 1972)
- Rikoslaki ja yhteiskunta I. Vammala 1976.
- Baecque, Francis de*: L'administration centrale de la France. Paris 1973.
- Barfuss, Walter*: Die Weisung. Wien 1967.
- Barker, Ernest*: The Development of Public Services in Western Europe 1660—1930. Second impression. London 1945.
- Belych, A.K.*: Organisation, Politik und Leitung. Berlin 1969.
- Bénoit, Francis-Paul*: Le droit administratif Français. Toulouse 1968.
- Berends, E.N.*: Lektii po administrativnomu pravu Velikago Knjažestva Finljandskago. I—II. S.-Petersburg 1903. (Berends I, II)
- Berrefjord, Ole*: Fra embetsmanstat til embetsmanstat? Teoksessa: Hernes, Gudmund (red.): Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon. Bergen 1972.
- Björkstén, S.R.*: Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt. Helsingfors 1929.
- Blank, Hans-Joachim*: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft. Teoksessa: Kress & Senghaas: Politikwissenschaft. Frankfurt/M 1969. s. 368—405.
- Blankett, Hugo*: Strävanden och åtgärder i Finland till administrationens förenklande. NAT 1922 s. 164—171. (Blankett NAT 1922)
- Blom, Raimo*: Valtio, oikeus ja yhteiskunta. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. N:o A 49/1976.
- Blomberg, H.*: Den nordiska förvaltningsrätten. Kjøbenhavn 1887—1889.
- Blomstedt, Yrjö*: Lakimiehet ja poliittinen valta itsenäisessä Suomessa. LM 1967 s. 913—939. (Blomstedt LM 1967)
- K.J. Ståhlberg. Valtiomieselämäkerta. Keuruu 1969.
- Bollhagen, Peter*: Marxilaisen historiatieteen perusta, kohde ja tehtävät. Tampere 1973.
- Broomé, Bo & Eklundh, Claes*: Ny regeringsform — ny riksdagsordning. Malmö 1973.
- Brusiin, Otto*: Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Vammala 1938.
- Burckhardt, Walter*: Methode und System des Rechts. Zürich 1936. (Burckhardt 1936)
- Die Organisation der Rechtsgemeinschaft. Zweite neu durchgesehene und ergänzte Auflage. Zürich 1944. (Burckhardt 1944)
- Burlatskij, F.M.*: Lenin, Gosudarstvo, Politika. Moskva 1970.
- Byström, Leif*: Det borgerliga samhällets tidigare historia i Sverige. Häftet för kritiska studier 2—3/1976 s. 21—43.
- Böckenförde, Ernst*: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. (West-) Berlin 1964.
- Bönninger, Karl*: Rechtsnorm und Verwaltungsweisung. Festschrift für Erwin Jacobi. Berlin 1957.
- Carlson, B.C.*: Suhde- ja olemuskäsitteistä lainopissa. LM 1957 s. 22— 32. (Carlson LM 1957)
- Caselius, Ilmari & Heikonen, A.R. & Huttunen, Allan*: Osakeyhtiö. Edellinen osa. Porvoo 1968.
- Castberg, Frede*: Innledning til forvaltningsretten. 3. utgave. Oslo 1955. (Castberg 1955)

- Cross, J.A.*: British Public Administration. London 1970.
- Debes, Jan*: Organisasjon. Kristiansand 1961.
- Delcros, Bertrand*: L'unité de la personnalité juridique de l'Etat. Paris 1976.
- Dennewitz, Bodo*: Die Systeme des Verwaltungsrechts. Hamburg 1948.
- Departementalkommitterades betänkande III*. Historisk öfversikt af den svenska centralförvaltningen. Stockholm 1913. (Departementalkommitterade)
- Djupsund, Göran*: Förvaltning, intressegrupper och partier. Meddelanden från statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Statsvetenskapliga institutionen Ser. A:117. Respo 2/1977.
- Duverger, Maurice*: Eléments de droit public. Paris 1970.
- Eckhoff, Torstein*: Rettskildelære. Oslo 1971. (Eckhoff 1971)
- Edén, Nils*: Om centralregeringens organisation under den äldre Vasatiden (1523—1594). Uppsala 1899. (Edén 1899)
- Den svenska centralregeringens utveckling till kollegial organisation i början af sjuttonde århundradet (1602—1634). Uppsala 1902. (Edén 1902)
- Ekström, F.W.*: Privaträttens allmänna läror. Helsingfors 1921—1925.
- Ellilä, Tauno*: Täytäntöönpanokeinoista hallinnon alalla. Porvoo 1952. (Ellilä 1952)
- Erich, Rafael*: Suomen valtio-oikeus I. II. Porvoo 1925. (Erich I, II)
- Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland (Suomi). Tübingen 1912. (Erich 1912)
 - Kompetenzföreläggning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt. Helsingfors 1924. Eripainos JFT:stä. (Erich JFT 1924)
- Eroškin, N.P.*: Očerki istorii gosudarstvennyh utšreždenii dorevoljutsionnoi Rossii. Moskva 1960.
- Estlander, Ernst*: Bidrag till tolkningen af regeringsformens stadganden om budgeten. Festschrift för Friherre R.A. Wrede. Helsingfors 1921. s. 235—248.
- Fleiner, Fritz*: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. Achte, neubearbeitete Auflage. Tübingen 1928. (Fleiner 1928)
- Fleiner, Thomas*: Die Delegation als Problem des Verfassungs- und Verwaltungsrechts. Freiburg 1972.
- Forsthoff, Ernst*: Rechtsfragen der leistenden Verwaltung. Stuttgart 1959. (Forsthoff 1959)
- Lehrbuch des Verwaltungsrechts. I Band. Allgemeiner Teil. 10. p. Nördlingen 1973.
- Frihagen, Arvid*: Lærebok i forvaltningsrett. Del I. Oslo 1970. (Frihagen I)
- Forvaltningsrett. Del III. Bergen 1971. (Frihagen 3)
- von Gerber, Carl Friedrich*: Grundzüge des Deutschen Staatsrechts. III. Aufl. Eipainop., ei painoa.
- Giacometti, Z.*: Allgemeine Lehren des rechtstaatlichen Verwaltungsrechts. 1. Band. Zürich 1960.
- Gierke, Otto*: Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung. Reprografischer Nachdruck der Ausgabe Berlin 1887. Rheinheim 1963.
- Gulijew, W.E.*: Der imperialistische Staat in der Gegenwart. Berlin 1976.
- Haataja, Kyösti*: Vuokran käsite. Porvoo 1921.
- Asutuslainsäädäntö. Maaoikeus II. Porvoo 1940. (Haataja 1940)
- Hakkila, Esko*: Suomen tasavallan perustuslait. Porvoo 1939.
- Halfina, R.O.*: Obščee tušenie o pravo-otnošenii. Moskva 1974.
- Hallberg, Pekka*: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Vammala 1978.
- Hallinnon kartoitustutkimus*. Tutkimusraportti. VVM järjestelyosasto. Helsinki 1977.

- Hannus, Arno:* Lääkintötoimen keskushallinnon uudelleen järjestäminen. Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti 1964/4 s. 5—14.
- Uusi kunnallislaki. Toinen, korjattu painos. Porvoo 1977. (Hannus 1977)
- Hart, H.L.A.:* The Concept of Law. Oxford 1970.
- Hatscheck, Julius:* Institutionen des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts. Leipzig, Erlangen 1919.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich:* Grundlinien der Philosophie des Rechts. Frankfurt/M 1972.
- Heiskanen, Ilkka:* Theoretical Approaches and Scientific Strategies in Administrative and Organizational Research. A Methodological study. Helsinki 1967.
- Valtioneuvoston asema Suomen poliittisessa järjestelmässä. Valtioneuvoston historia 1917—1966. III. Helsinki 1975. s. 3—118. (Heiskanen 1975)
- Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Deta 31. Helsinki 1977. (Heiskanen 1977)
- Heiskanen, Ilkka & Sinkkonen, Sirkka:* From Legalism to Information Technology and Politicization: The Development of Public Administration in Finland. HY yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia N 31/1974.
- Herlitz, Nils:* Föreläsningar i förvaltningsrätt I. Inledning till förvaltningsrättens studium. Stockholm 1937. (Herlitz I)
- Föreläsningar i förvaltningsrätt II. Den offentliga förvaltningens organisation. Andra utvidgade upplagan. Stockholm 1948. (Herlitz II)
- Nordisk offentlig rätt III. Regeringsmakt och förvaltningsorganisation. Stockholm 1963. (Herlitz NOR III)
- Grunddragen av det svenska statsskickets historia. Sjätte upplagan. Stockholm 1967.
- Hermanson, Robert:* Om juridisk konstruktion i statsrätten I—III. JFT 1878—1879 s. 1—32 ja s. 457—516. (Hermanson JFT 1878—1879)
- Om lagstiftningen, des begrepp och förhållande till öfriga statliga funktioner. Helsingfors 1881. (Hermanson 1881)
- Reservation. Kommitébetänkande 1887:9. (Hermanson 1887)
- Anteckningar enligt professor R. Hermanson föreläsningar öfver Finlands Statsförfattningsrätt I—IV. Helsingfors 1889—1893. (Hermanson Statsförfattningsrätt)
- Anteckningar enligt professor R.F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt. Helsingfors 1898. (Hermanson Förvaltningsrätt)
- Anteckningar enligt professor R.F. Hermansons föreläsningar öfver Finlands finansförvaltningsrätt. I. Andra upplagan. Helsingfors 1917. (Hermanson 1917)
- Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. 2 p. Porvoo 1928. (Hermanson 1918)
- Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. Toimittanut Kaarlo Kaira. Kolmas uudistettu painos. Helsinki 1952. (Hermanson-Kaira)
- Hernberg, Alarik:* Yleissiviilioikeus Suomen lain mukaan. Kerava 1927.
- Hessler, Henrik:* Om staten som rättssubjekt. FT 1952 s. 303—326.
- Hidén, Mikael:* Eduskunnan oikeusasiamies. Vammala 1970. (Hidén 1970)
- Perusoikeudet Hallitusmuodon II luvussa. Jurisprudentia I 1971. s. 3—109. Vammala 1971.
- Säädosvalvonta Suomessa I. Eduskuntalait. Vammala 1974. (Hidén 1974)
- Sananvapautta ja järjestyksenpitoa. Juhlajulkaisu Paavo Kastari 1907 — 13/11 — 1977. Vammala 1978. s. 67—82. (Hidén 1978)
- Hidén, Mikael & Saraviita, Ilkka.* Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Vammala 1977.

- Hildebrand, Emil*: Svenska statsförfattningens historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar. Stockholm 1896.
- Hirsch, Joachim*: Elemente einer materialistischen Staatstheorie. Teoksessa: Probleme einer materialistischen Staatstheorie. Frankfurt/M 1973. s. 199—266. (Hirsch 1973)
- Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals. Frankfurt/M 1974.
- Hobbes, Thomas*: Leviathan. Aylesbury 1976.
- Holck, Carl Georg*: Den danske statsforvaltningsret. Kjøbenhavn 1870.
- Holloway, John & Picciotto, Sol*: Capital, Crisis, and the State. Capital & Class 1977/2 s. 76—102.
- Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils*: Vår nya författning. Stockholm 1974.
- Holopainen, Toivo*: Omistusoikeus arvokäsittenä Suomen oikeuskirjallisuudessa. LM 1965 s. 334 ss. (Holopainen LM 1965 a)
- "Oikeuden jakamisesta". LM 1965 s. 894—918. (Holopainen 1965)
- Oikeuden ykseydestä. LM 1966 s. 676—699. (Holopainen LM 1966)
- Kunnan asema valtiossa. Vammala 1969.
- Lausunto 30.12.1975 (mon.). (Holopainen 1975)
- Hallinnon tutkimukseen liittyvistä oikeustieteellisistä erityisongelmista.. Hallinnon tutkimusseminaari. Suomen Akatemian julkaisuja 4/1978 s. 59—64. (Holopainen 1978)
- Honkasalo, Brynolf*: Blankorangaistussäännöksestä. LM 1943 s. 269—288. (Honkasalo LM 1943)
- Hoppu, Esko*: Valtion oikeudesta luopua saatavistaan. Vammala 1968.
- Hyvönen, J.T.*: Mietintö virasto- ja virkamiesoloista. Komiteamietintö 1928:15. (Hyvönen 1928)
- Valtioneuvoston ja ministeriöiden päättämismääräysten rajoista. JFT 1930 s. 340—354. (Hyvönen JFT 1930)
- Hänninen, Sakari*: Suomi pienenä valtiomonopolistisena maana. Valtiomonopolistisen kapitalismin kriisi. SOTK:n tutkimusaineistoa 8. Tampere 1975. s. 39—118. (Hänninen 1975)
- Ignatius, K.E.F.*: Statistisk handbok för Finland. Andra upplagan. Helsingfors 1890.
- Ikkala, A.K.*: Yksityisen valitusoikeus hallintoprosessissa. LM 1955 s. 153—212. (Ikkala LM 1955)
- Lainsäädännöllisestä valtuutuksesta erityisesti eläkettä koskevissa asioissa. LM 1956 s. 743—757. (Ikkala LM 1956)
- Isaksson, Guy-Erik*: Plan och utfall i KTS-planeringen. Hallinto 1978/8 s. 11—19. (Isaksson Hallinto 1978)
- Jagmetti, Riccardo L.*: Vollziehungsverordnungen und gesetzvertretende Verordnungen. Zürich ei painoa.
- Jansson, Jan-Magnus*: Grundlagutskottets funktioner vid riksgdagarna 1939—1952. Helsingfors 1954.
- Jatkola, Vesa*: Poliittisen ohjausjärjestelmän suorittama keskusviraston ohjaus. Hallinto 7/1973 s. 11—17.
- Jellinek, Georg*: Allgemeine Staatslehre. Zweite, durchgesehene und vermehrte Auflage. Berlin 1905. (Jellinek 1905)
- Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie. Ausgewählte Schriften und Reden von Georg Jellinek. Zweiter Band. Berlin 1911. s. 89—139. (Jellinek 1911)
- System der subjektiven öffentlichen Rechte. Zweite, durchgesehene und

- vermehrte Auflage. Tübingen 1919. (Jellinek 1919)
- Jellinek, Walter*: Verwaltungsrecht. Berlin 1928.
- Jesch, Dietrich*: Gesetz und Verwaltung. 2., unveränderte Auflage. Tübingen 1968.
- Jussila, Osmo*: Suomen perustuslait venäläisten ja suomalaisten tulkintojen mukaan 1808—1863. Helsinki 1969.
- Jutikkala, Eino*: Suomen postilaitoksen historia 1638—1938. I Ruotsin vallan aika. Helsinki 1938. (Jutikkala 1938)
- Pohjoismaisen yhteiskunnan historiallisia juuria. Porvoo 1965. (Jutikkala 1965)
 - Sääty-yhteiskunta. Suomen talous- ja sosiaalishistorian kehityslinjoja. Porvoo 1968. s. 68—82. (Jutikkala 1968)
 - Luentoja Suomen valtiojärjestyksen historiasta. Hämeenlinna 1972. (Jutikkala 1972)
- Jyränki, Antero*: Sotavoiman ylin päällikkyys. Vammala 1967. (Jyränki 1967)
- Yleisradio ja sananvapaus. Helsinki, ei painoa. (Jyränki Yleisradio)
 - Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos. Helsinki 1973. (Jyränki 1973)
 - Presidentti. Vammala 1978. (Jyränki 1978)
- Jägerskiöld, Stig*: Staten, kronan och myndigheterna. FT 1954 s. 299—342. (Jägerskiöld 1954)
- Om allmän förvaltningsrätt. Anteckningar om metodik och rättsåskådning. Uppsala 1958. (Jägerskiöld 1958)
 - Offentlig rätt. Uppsala 1973.
- Kaira, Kaarlo*: Valtio-oikeuden suhde valtio-oppiin ja politiikkaan. Festskrift för Professorn, jur. utr. dr. Otto Hjalmar Granfelt. Helsingfors 1934. s. 340—353. (Kaira 1934)
- Ministeriön päätöksistä ja niiden julkaisemisesta. LM 1944 s. 49—65. (Kaira LM 1944)
- Karsch, Friederun Ch.*: Demokratie und Gewaltenteilung. Köln 1973.
- Kask, L.I.*: Funktsii i struktura gosudarstva. Leningrad 1969.
- Kastari, Paavo*: Eräitä keskushallinnon organisaation erikoispiirteitä Pohjoismaissa. LM 1946 s. 608—626. (Kastari LM 1946)
- Ministeriöiden ja valtioneuvoston toiminnan rationalisoinnista. LM 1947 s. 1—31. (Kastari LM 1947)
 - Ministerivaliokuntia koskevia näkökohtia. Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja 1947 s. 92—108. (Kastari VYV 1947)
 - Eriävä mielipide. KM 1953:37 s. 84—87. (Kastari 1953)
 - Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa. Vammala 1955. (Kastari 1955)
 - Näkökohtia eräistä ns. sidotussa maksuliikkeessä syntyviin clearing-luottoihin liittyvistä oikeuskysymyksistä. LM 1959 s. 647—677. (Kastari LM 1959)
 - Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet. Porvoo 1969. (Kastari 1969)
 - Suomen valtiosääntö. Helsinki 1977. (Kastari 1977)
- Kasvio, Antti*: Valtio ja työvoiman uusintaminen. Tampereen yliopiston sosiologian ja sosiaalipsykologian laitoksen tutkimuksia 16. 1976. Tampere 1976.
- Katsaus valtioneuvoston kehitykseen vuosina 1960—1965 sekä perusbudjetti vuosiksi 1966—1969*. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1965. (Perusbudjetti).
- Keinänen, Eino*: KTS- ja TMA-menettelyjen kehittämisestä. Hallinto 1978/3 s. 13—16. (Keinänen Hallinto 1978)
- Kekkonen, Urho*: Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Helsinki 1936.
- Vallankäyttö ja vastuu. Eduskunta, valtioneuvosto, tasavallan presidentti. Juhla-julkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900— 3/9 — 1975. Vammala 1975. s. 1—12.

- (Kekkonen 1975)
- Kelsen, Hans*: Hauptprobleme der Staatsrechtslehre. Unveränderter Neudruck der Zweiten um eine Vorrede vermehrte Auflage. Aalen 1960. (Kelsen 1960)
- Puhdas oikeusoppi. Porvoo 1968. (Kelsen 1968)
- Kerimov, D.A.*: Philosophische Probleme des Rechts. Berlin 1977.
- Obštšaja teorija gosudarstva i prava. Moskva 1977. (Kerimov 1977 a)
- Keiškjan, S.F.*: Pravootnošenija v sotsialističeskom obštšestve. Moskva 1958.
- Kilo, Paavo*: Valtionhallinnon suunnitteluelimet. Valtakunnansuunnittelutoimiston julkaisusarja B:5. Helsinki 1963.
- Kitschelt, Herbert*: "Rechtsstaatlichkeit" — zur Theorie des Wandels rechtlicher Programmierungsformen im Staat der bürgerlichen Gesellschaft. Demokratie und Recht 1977 s. 287—314.
- Kivimäki, T.M. & Ylöstalo, Matti*: Suomen siviilioikeuden oppikirja. Yleinen osa. Toimen uudistettu laitos. Porvoo 1964.
- Klami, Hannu Tapani*: Oikeushistoriallisesta ja oikeusvertailevasta tutkimusintressistä. LM 1976 s. 582—592. (Klami LM 1976)
- Oikeustaistelijat. Porvoo 1977. (Klami 1977)
- Oikeudellisen sääntelyn yleinen teoria. Turku 1977. (Klami 1977 a)
- Klinthe, Paul Johan*: Om territorialkorporationer. Helsingfors 1926.
- Knaut, Martin*: Geschichte der Verwaltungsorganisation. Stuttgart 1961.
- Koljonen, Niilo*: Demokratia hallinnossa. Tampereen yliopisto. Julkishallinnon laitoksen julkaisusarja 1973 A.
- Komiteanmietinnöt*: ks. valmisteluaineisto.
- Konstari, Timo*: Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa. Vammala 1977.
- Kopnin, Pavel*: Dialektiikka, Logiikka, Tiede. Moskova 1975.
- Korhonen, Keijo*: Suomen asiain komitea. Suomen korkeimman hallinnon järjestelyt ja toteuttaminen vuosina 1811—1826. Turku 1963.
- Korpela, Juhani*: KTS ja PTS valtionhallinnossa. Hallinto 1973/3 s. 15—18. (Korpela 1973)
- Valtiontalouden näkymät ja finanssipoliitikan tavoitteet v. 1979. Hallinto 1978/3 s. 10—12. (Korpela Hallinto 1978)
- Koskimies, M.E.*: Hallintokoneistomme. Helsinki 1950.
- Koskinen, Pirkko K.*: Työturvallisuudesta. Vammala 1977.
- Kozlov, Ju. M.*: Sovetskoe administrativnoe pravo. Moskva 1973.
- Krusius-Ahrenberg, Lolo*: Planerna på en ombildning av Finlands senat och 1860-talets inlägg i frågan. Historiallinen Arkisto XLIX s. 142—240.
- Krüger, Herbert*: Rechtsverordnung und Verwaltungsanweisung. Festschrift für Rudolf Smend. Göttingen 1952. s. 211—241.
- Kulla, Heikki*: Valtio-oikeudellisen positivismin synty ja vallanjako. Oikeus 2/1975 s. 22—28. (Kulla 1975)
- Hallinto-oikeuden tutkimisesta autonomian ajan lopulla. Oikeus 1978 s. 139—148. (Kulla Oikeus 1978)
- Kuusi, Osmo*: Yhteiskuntapoliittisten tavoiteohjelmien yhteensovittamismenetelmä. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja. 1977:2.
- Kühnl, Reinhard*: Liberalismista fasismiin. Jyväskylä 1973.
- Laband, Paul*: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Vierte neubearbeitete Auflage in vier Bänden. I, II. Tübingen 1901, 1902. (Laband I, II)
- Lager, Irma*: Eräistä toimivaltasäännöksistä. LM 1974 s. 108—131. (Lager LM 1974)
- Lapte, V.V.*: Pravovie položenie gosudarstvennogo kapitalističeskogo predprijatija

- kak juriditšeskogo litsa. Teoksessa: Gosudarstvenno-monopolititšeskij kapitalizm i buržuaznoe pravo. Moskva 1969 s. 11—41.
- Laubadère, André de:* Traité de Droit Administratif. Septième édition. Paris 1976.
- Traité élémentaire de droit administratif. Premier volume. Deuxième édition. Paris 1971. (Laubadère 1971)
- Lazarev, B.M.:* Kompetentsija organov upravljenija. Moskva 1972.
- Leemans, Arne F.:* Overview. Teoksessa: A.F. Leemans (ed.): The Management of Change in Government. The Hague 1976. s. 1—62.
- Lengheimer, Karl:* Die Gehorsamspflicht der Verwaltungsorgane. Wien 1975.
- Loimaranta, Yrjö:* Den centrala förvaltningens nyorganisation i Finland. NAT 1923 s. 89—104.
- Luhmann, Niklas:* Theorie der Verwaltungswissenschaft. Köln 1966. (Luhmann 1966)
- Lumijärvi, Ismo:* Valtionhallinnon henkilöstöhallinnon hoidon kehityspiirteet ja nykytila. Valtion työmarkkinalaitoksen julkaisuja. Helsinki 1978.
- Lundquist, Lennart:* Förvaltningen i det politiska systemet. Lund 1974. (Lundquist 1974)
- Lunev, A.E.:* Teoretitšeskie problemy gosudarstvennogo upravljenija. Moskva 1974.
- Löpple, Dieter:* Staat und allgemeine Produktionsbedingungen. West-Berlin 1973.
- Makkonen, Kaarle:* Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely. LM 1964 s. 778—784. (Makkonen LM 1964)
- Zur Problematik der juridischen Entscheidung. Turku 1965. (Makkonen 1965)
- Kunnallinen säädösvalta. Vammala 1968. (Makkonen 1968)
- Ns. yleisteoreettiset aineet oikeustieteen kandidaatin tutkinnossa. LM 1977 s. 307—315. (Makkonen LM 1977)
- Mannermaa, Kauko:* Kansantalouden ennuste- ja suunnittelujärjestelmä ”Kessu”. Hallinto 1975 s. 4—10. (Mannermaa 1975)
- Mannermaa, Kauko & Tuomainen, Eero:* Suomen kansantalouden keskipitkän ajan suunnittelumallien rakenne ja käyttö. Kokonaistaloudellisia ongelmia II. Tilastokeskus. Tutkimuksia N:o 34, s. 13—20. Helsinki 1975.
- Manninen, Juha:* Dialektinen metodi ja sen ”järkevä ydin”. Sosiologia 1975 s. 23—31 ja s. 72—90. (Manninen Sos 1975)
- Manov, G.N.:* Gosudarstvo i polititšeskaja organizatsija obštšestva. Moskva 1974.
- Marjanen, Reijo:* Taloudelliset informaatiojärjestelmät valtionhallinnossa. Valtionhallinnon R-muistio 1968/1 s. 1—7. (Marjanen 1968)
- Marjanen, Reijo & Halavaara, Paavo:* Laskentatoimi julkisessa hallinnossa. Tapiola 1970.
- Martikainen, Tuomo:* Julkisen sektorin kasvu Suomessa. HY yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja C, Deta 13, 1975. (Martikainen 1975)
- Martikainen, Tuomo & Yrjönen, Risto:* Näkökohtia julkisten palvelusten tuotannosta ja organisaatiosta Suomessa. HY yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja A 46/1977.
- Marx, Karl:* Pääoma I,3. Moskova 1974, 1976. (Marx I, III)
- Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie. Berlin 1974. (Marx Grundrisse)
- Marx, Karl & Engels, Friedrich:* Valitut teokset kolmessa osassa. Moskova, ei painoa. (MEVT)
- Werke. Berlin. (MEW)
- Marxistisch-leninistische allgemeine Theorie des Staates und des Rechts.* Berlin 1974. (Allgemeine Theorie I, II)
- Matuzov, N.I.:* Obštšie pravootnošenija i ih spetsifika. Pravovedenie 1977 s. 23—33.
- Mayer, Otto:* Deutsches Verwaltungsrecht. I—II, Zweite Auflage. München 1914.

(Mayer I, II)

- Mechelin, L.*: Om statsförbund och statsunioner. Helsingfors 1873. (Mechelin 1873)
- *Das Staatsrecht des Grossfürstenthums Finland*. Freiburg 1889. Handbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart. 4. Band, 2. Halbband. s. 244—350. (Mechelin 1889)
- Mechelinska senatens förslag till Regeringsform*. Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut. Nr. 3. Åbo 1975. (Mechelinska senaten)
- Meinander, Nils*: Eduskunnan finanssivalta. Suomen kansanedustuslaitoksen historia XI. Helsinki 1977. s. 129—213.
- Meinander, Nils & Melin, Ingvar S.*: Statens konkurrensbegränsande roll i Finland. Helsingfors 1958.
- Melin, Ingvar S.*: Möjligheterna att kontrollera den statliga affärsverksamheten i aktiebolagsform. *Politiikka* 3—4/1959 s. 126—139. (Melin *Politiikka* 1959)
- Merikoski, Veli*: Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938. (Merikoski 1938)
- Hallinnon mukauttaminen sota-ajan oloihin. *LM* 1941 s. 721—735. (Merikoski *LM* 1941)
- Befrämjande av forskningen i förvaltningslära. *NAT* 1943 s. 193—204. (Merikoski *NAT* 1943)
- Valtion ylimääräisten virkamiesten oikeusasema. *LM* 1944 s. 250—267. (Merikoski *LM* 1944)
- Hallinto-organisatorisia peruskysymyksiä. *LM* 1946 s. 596—607. (Merikoski *LM* 1946)
- Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä. Vammala 1953.
- Korkeakoulujen ja ylioppilasyhdistysten oikeusasema. Vammala 1954. (Merikoski 1954)
- Harkintavalta nimitysasioissa. Toivo Mikael Kivimäki 1886—5.6.—1956. Juhla-julkaisu. Vammala 1956. s. 229—250. (Merikoski 1956)
- Asiantuntijalausunto yleisradiokomitealle. *KM* 1960:5 s. 91—94. (Merikoski 1960)
- Suomen hallinto. Oma maa XII. Porvoo 1962. s. 247—258. (Merikoski 1962)
- Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. 2. p. Porvoo 1964. (Merikoski II)
- Yliopistohallinnon ydinkysymyksiä. Porvoo 1966. (Merikoski 1966)
- Yleisradion toimihenkilöiden vastuusta. *DL* 1967 s. 221—232. (Merikoski *DL* 1967)
- Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen uusittu painos. Vammala 1968. (Merikoski 1968)
- Vapaa harkinta hallinnossa. 2. p. Vammala 1968. (Merikoski 1968 a)
- Hallinnon politisoituminen. Porvoo 1968. (Merikoski 1968 b)
- Lausuntoja. Vammala 1974. (Merikoski 1974)
- Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. I. 5. p. Porvoo 1974. (Merikoski I)
- Merkl, Adolf*: Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien und Berlin 1927.
- Meyer, Poul*: Die Verwaltungsorganisation. Göttingen 1962. (Meyer 1962)
- Offentlig forvaltning. København 1970. (Meyer 1970)
- Systemic Aspects of Public Administration. Odense 1973. (Meyer 1973)
- Miliband, Ralph*: Statsmakten i det kapitalistiska samhället. Halmstad 1970.
- Modeen, Tore*: Det kommunala förtroendeuppdraget. Borgå 1962. (Modeen 1962)
- Det specialreglerade kommunala förtroendeuppdraget. Åbo 1963. (Modeen 1963)
- Om de självständiga offentlighetsrättsliga anstalterna i Finlands förvaltningsorgani-

- sation. Åbo 1965.
- Formerna för offentlig affärsverksamhet i Finland. Skriftserie utgiven av handels-högskolan vid Åbo Akademi B 20. Åbo 1965. (Modeen 1965)
 - Le Régime des Activités commerciales et industrielles des pouvoirs public en Fin-lande. Studia iuridica Helsingiensia 5. Helsinki 1966. (Modeen 1966)
 - Om de osjälvständiga offentligrättsliga anstalterna — Begreppsutredning. JFT 1966 s. 78—113. (Modeen JFT 1966)
 - Virkamiesoikeus pääpiirteittäin. Porvoo 1976. (Modeen 1976)
 - Virkamiehen itsenäisyys. Kanava 1978 s. 558—559. (Modeen Kanava 1978)
- Mogunova, M.A.*: Skandinavskie gosudarstva: Tsentralnye organy vlasti. Moskva 1975.
- Montgomery, Robert*: Handbok i Finlands Allmänna Privaträtt. I. Helsingfors 1889.
- Morgenstjerne, Bredo*: Den norske forvaltnings- og næringsret. Et grundris. Kristiania 1912.
- Muškin, A.E.*: Gosudarstvo i pravo — istoričeskije raznovidnosti organov i norm upravlenija obščestvom. Leningrad 1969.
- Mäenpää, Olli*: Ministeriön keskusvirastoon kohdistama johto ja valvonta. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja C:8. Helsinki 1976. (Mäenpää 1976)
- Eduskunnan HM 28 ja 65.1 §:ään perustuva organisaatiovalta. Jurisprudentia, Oikeustiede VIII. Vammala 1977, s. 41—82. (Mäenpää 1977)
 - Staten och rätten. Rafærd 7/1978 s. 58—68. (Mäenpää 1978)
- Narski, Igor*: Materialistinen dialektiikka konkreettisen tutkimuksen menetelmänä. Moskova 1974.
- Nedavnij, A.L.*: Organy gosudarstvennogo upravlenija v SSSR. Moskva 1967.
- Nedbailo, P.J.*: Einführung in die marxistische Rechts- und Staatstheorie. Köln 1973.
- Nevanlinna, E.*: Suomen valtion tulo- ja menoarvio. Helsinki 1921.
- Nieminen, Matti*: Den senare analytiska rättsteorin och den förvaltningsrättsliga forskningen i Finland. JFT 1976 s. 266—279. (Nieminen JFT 1976)
- Niemivuo, Matti*: Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Vammala 1976.
- Niitamo, O.E.*: Sosiaali-indikaattoreiden rooli syvenemässä ja laajenemassa. Sosiologia 1978 s. 112—117. (Niitamo Sos 1978)
- Nousiainen, Jaakko*: Valtioneuvoston järjestysmuoto ja sisäinen toiminta. Valtioneuvoston historia 1917—1966. III. Helsinki 1975. s. 217—390.
- Piirteitä Suomen keskushallinnon rakenteellisesta eriytymisestä. Poliitiikan tutkimuksen näkökulmia. Turun yliopiston julkaisuja C:20, s. 7—20. Turku 1978.
- (Nuorvala, Aarne)*: Oikeusvaltioajattelu ja kansalaisten oikeusturva kehittämistyön lähtökohtana. Teoksessa: Kansalaisen oikeusturva hallinnossa. KHO:n julkaisusarja III: 1978, s. 9—16. (Nuorvala)
- von Oertzen, Peter*: Die Bedeutung C.F. von Gerbers für die deutsche Staatsrechtslehre. Festgabe für Rudolf Smend. Tübingen 1962. s. 183—208.
- Ojala, Pekka*: Tehtävien ja toimivallan siirrot sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon-alalla. Hallinto 10/1978 s. 13—17. (Ojala Hallinto 1978)
- Sosiaali- ja terveydenhuollon valtioneuvosto- ja suunnittelujärjestelmän kehittä-
sestä. Sosiaalinen aikakauskirja 2/1978 s. 23—28.
- Ordin, K.*: Pokorenie Finlandii. Tom II. S.-Peterburg 1889. (Ordin II)
- Osnovin, V.S.*: Sovetskije gosudarstvenno-pravovye otnošeniija. Moskva 1965.
- Paalanen, Erkki*: Valtion kassa- ja tilinpitäjärjestelmä. Vammala 1967.
- Paasikiven muistelmia sortovuosilta*. Porvoo 1957. (Paasikivi II)
- Palme, W.A.*: Förvaltningslagskipning och egentligt förvaltningsförfarande i Finland och Sverige. JFT 1962 s. 204—223. (Palme JFT 1962)

- Palmén, Johan Philip*: Juridisk handbok för medborgerlig bildning. Helsingfors 1859.
- Palmgren, Gunnar & Olsson, Curt*: Kauppaoikeutta liikemiehille. Helsinki 1969.
- Palo, Matti*: Valtion metsäteollisuus- ja metsätalousyritysten koordinointi. Helsinki 1971.
- Pašukanis, Eugen*: Allgemeine Rechtslehre und Marxismus. Frankfurt/M 1969.
- Peschka, Vilmos*: Grundprobleme der Modernen Rechtsphilosophie. Budapest 1974.
- Petrov, V.S.*: Tip i formy gosudarstva. Leningrad 1967.
- Petrov, G.I.*: Sovetskoe administrativnoe pravo. Tšast' obštšaja. Leningrad 1970. (Petrov 1970)
- Pitkänen, Eero*: Ohjelma-perusteinen suunnittelu julkishallinnossa. Helsinki 1975.
- Polak, Karl*: Die Staatsfrage im "Achtzehnten Brumaire". Festschrift für Erwin Jacobi. Berlin 1957. s. 51—102.
- Zur Dialektik in der Staatslehre. 3., erweiterte Auflage. Berlin 1963. (Polak 1963)
- Poulantzas, Nicos*: Politisk makt och sociala klasser. Falköping 1970.
- Puhakka, Y.W.*: Laki ja asetus Suomen oikeudessa. Helsinki 1925.
- Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtiossa. Helsinki 1923. (Puhakka 1923)
- Purhonen, Eino*: Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. Vammala 1955. (Purhonen 1955)
- Valtion kassakriisitilanteissa tapahtuneista laittomuuksista. LM 1960 s. 243—260. (Purhonen LM 1960)
- Eduskunnan budjettivalta. Vammala 1961. (Purhonen 1961)
- Puumalainen, Asko*: Valtion teollinen yritystoiminta tuotantorakenteen täydentäjänä. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja C, Deta 23. Helsinki 1976.
- Pölönen, Kalevi*: Valtionyhtiöiden ohjaus ja valvonta Suomessa. Valtio-opin pro gradu -tutkielma. Tampere 1975.
- Rabenius, Th.*: Om förvaltningsrättens begrepp, betydelse och handhafvande. Tidskrift för lagstiftning, lagskipning och förvaltning 1874 s. 353—392.
- Handbok i Sveriges gällande förvaltningsrätt I. Upsala 1875. (Rabenius I)
- Rasch, Ernst*: Die Staatliche Verwaltungsorganisation. Kassel 1967.
- Rauhala, K.W.*: Suomen keskushallinnon järjestämisestä 1808—1817. I. Ylimmät virkakunnat 1808—1812. Helsinki 1912. (Rauhala 1920)
- Keisarillinen Suomen senaatti 1809—1909. I—II. Helsinki 1915. (Rauhala I, II)
- Reimavuo, Seppo*: Valtiontalouden keskipitkän tähtäyksen suunnittelu osana yhteiskunnallista päätöksentekoa. Yleisen valtio-opin pro gradu -tutkimus. HY 1973.
- Rekola, Aarne*: Asiantuntijalausunto yleisradiokomitealle. KM 1960: 5 s. 84—90.
- Renvall, Pentti & Roos, John F.*: Keskitetyn hallintolaitoksen kehitys. Suomen kulttuuri-historia II. Jyväskylä 1934.
- Reuterskiöld, C.A.*: Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt. I Statsregementet. Uppsala 1914. (Reuterskiöld I)
- Den svenska förvaltningsrättens system. Uppsala 1927. (Reuterskiöld System)
- Den svenska statsstyrelsens organisation. Uppsala 1927. (Reuterskiöld Organisation)
- Rhein, Th.*: Ströftåg på den allmänna statsrättens område I. JFT 1867 s. 83—119.
- Riepula, Esko*: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Vammala 1973.
- Keskusvirastojärjestelmän arviointia. Demokraattisten asiantuntijoiden ja tutkijoiden Kesäneuvokki 74. Osa II. Valtionhallinnon demokratisoiminen, s. 271 s.

- (Riepula 1974)
- Rihti, Ahti & Kandolin, Salme & Vuorinen, Jarmo*: Ehdotus hallintomenettelylaiksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1979. (Rihti ym.)
- Risken, Arno*: Grenzen amtlicher und dienstlicher Weisungen im öffentlichen Dienst. (West-)Berlin 1969.
- Rivero, Jean*: Droit Administratif. 2^e Edition. Paris 1961.
- Rosas, Allan*: Statsförvaltningens organisation. Meddelanden från statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Serie B:62. Åbo 1978.
- Ross, Alf*: Om begreberne "stat" og "statsorgan" i statsforfatningsretten. TfR 1958 s. 106—123. (Ross TfR 1958)
- Dansk statsforfatningsret I—II. København 1966.
- Rozin, E.L.*: Marks i sozdanie dialektiko-materialistitšeskoj teorii gosudarstva i prava. SGP 1968/2 s. 13—22.
- Ruck, Erwin*: Schweizerisches Verwaltungsrecht. Erster Band. Allgemeiner Teil. Zweite Auflage. Zürich 1939.
- Rupp, Hans Heinrich*: Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre. Tübingen 1965.
- Rühl, Helmut*: Zur Konstruktion der Rechtsbeziehungen zwischen staatlichen Behörden. Breslau 1926.
- Rytkölä, Olavi*: Julkisoikeudellinen sopimus. Vammala 1950. (Rytkölä 1950)
- Hallintovirkamiehen virkavastuusta. LM 1960 s. 595—615. (Rytkölä LM 1960)
- Verosalaisuuden turvaamisesta. Kaarlo Kaira & U.J. Castren. Juhlajulkaisu. Vammala 1961. s. 216—226. (Rytkölä 1961)
- Om förvaltningens lagbundenhet. NAT 1965 s. 17—24. (Rytkölä NAT 1965)
- Hallinto tieteellisen tutkimuksen kohteena. Välipuhe n:o 1/1966 s. 18—19. (Rytkölä 1966)
- Puolustushallinto. Vammala 1967. (Rytkölä 1967)
- Hallinnon yhteiskunnallistuminen ja korkeakoulut. LM 1967 s. 996—1009. (Rytkölä LM 1967)
- Virkaehtolainsäädäntö. Vammala 1972. (Rytkölä 1972)
- Virkamiesoikeus. 3. p. Vammala 1975. (Rytkölä 1975)
- Räty, Heikki & Takanen, Ilpo*: Selvitys yhteiskuntapoliittisesta suunnittelusta ja sen organisoinnista valtion keskushallinnossa. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 1972.
- Sabalin, V.A.*: Metodologitšeskie voprosy pravovedenija. Saratov 1972.
- Salminen, Seppo*: Valtionhallinnon kehityssuuntauksia. Suomen lakimiesliiton XXII lakimiespäivien pöytäkirja. Vammala 1971. s. 50—56. (Salminen 1971)
- Valtionhallinto ja virkamiehet. Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen. Vammala 1975. s. 101—124. (Salminen 1975)
- Virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuus. Kanava 1978 s. 556—559. (Salminen Kanava 1978)
- Salminen, Ari & Tynkkynen, Kimmo*: Ministeriöiden johtamiseen ja organisaatioon liittyvistä ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista. TY. Hallintotieteiden laitos. Julkishallinnon julkaisusarja n:o 2/1976 B. (Salminen & Tynkkynen I)
- Ministeriötason varainhoitoprosesseihin ja yhteistoimintamuotoihin liittyvistä ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden laitos. Julkishallinnon julkaisusarja 2/1977 B. (Salminen & Tynkkynen II)
- Sarkko, Kaarlo*: Työoikeus. Yleinen osa. Vammala 1972. (Sarkko 1972)
- Saviaho, Asko*: Julkisen talouden budjettijärjestelmät. Helsinki 1967. (Saviaho 1967)

- Saviaho, Asko & Sailas, Raimo & Ylinen, Tauno:* Julkisen talouden suunnittelu ja budjetointi. Helsinki 1976.
- Schnapp, Friedrich E.:* Amtsrecht und Beamtenrecht. Eine Untersuchung über normative Strukturen des staatlichen Innenbereichs. (West-)Berlin 1977.
- Schwarzenbach, Hans Rudolf:* Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts. Bern 1965.
- Seppälä, Antti:* Valtion liiketoiminta. Monistettu muistio valtiosääntökomitealle 31.12.1971. (Seppälä 1971)
- Valtionyhtiöiden asema valtiokoneistossa. Monistettu muistio valtiosääntökomitealle 15.5.1973. (Seppälä 1973)
- Sinisalo, Kari:* HM 92.1 § ja hallinnon lainalaisuus. LM 1968 s. 19—31. (Sinisalo LM 1968)
- Poliisin toimivallan määräytyminen. Vammala 1971. (Sinisalo 1971)
 - Poliisi. Helsinki 1973. (Sinisalo 1973)
 - Uhkasakko työsuojelun valvonnassa. Jyväskylä 1977. (Sinisalo 1977)
- Sipilä, Arvo:* Suomen työoikeuden käsite ja järjestelmä. Helsinki 1938. (Sipilä 1938)
- Suomen työoikeuden pääasiat. Porvoo 1968. (Sipilä 1968)
- Sipponen, Kauko:* Lainsäädäntövallan delegoiminen. Vammala 1965.
- Yhden ainoan oikean tai tarkoituksenmukaisen ratkaisun periaatteesta. LM 1965 s. 197—230. (Sipponen LM 1965)
 - Päätöksenteko kansanvallassa. Helsinki 1967. (Sipponen 1967)
 - Johdatus julkiseen hallintoon. Tampereen yliopisto. Julkishallinnon laitoksen julkaisusarja 1/1973. (Sipponen 1973)
 - Mitä hallinnolla tarkoitetaan. Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen. Vammala 1975. s. 125—139. (Sipponen 1975)
 - Partiernas och intresseorganisationernas deltagande i förvaltningen. NAT 1976 s. 196—211. (Sipponen NAT 1976)
 - Luentoja julkishallinnosta. Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapoliittisen laitoksen tutkimuksia N:o 18/1978. (Sipponen 1978)
 - Tasavallan presidentin kanslia. Juhlajulkaisu Paavo Kastari. Helsinki 1978. s. 237—245. (Sipponen 1978 a)
- Sjöholm, B.E.:* Om gränserna för de administrativa myndigheternas fria prövningsrätt. JFT 1951 s. 81—106. (Sjöholm JFT 1951)
- Stelter, Klaus:* Das Wesen der Rechtsverhältnisse der Staatsfunktionäre in der Deutschen Demokratischen Republik. Festschrift für Erwin Jacobi. Berlin 1957.
- Ståhlberg, K.J.:* Irtolaisuus Suomen lain mukaan. Helsinki 1893. (Ståhlberg 1893)
- Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 1 p. Helsinki 1913. (Ståhlberg 1913)
 - Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 2 p. Helsinki 1928.
 - Sisäasiain hallinto. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1931. (Ståhlberg 1931)
 - Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Lisäyksiä ja muutoksia toiseen painokseen. Helsinki 1936. (Ståhlberg 1936)
- Ståhlberg, Krister:* Utvecklingsdrag inom den offentliga förvaltningen under åren 1960—75. HY yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja C, DETA 21. Helsinki 1976. (Ståhlberg 1976)
- Den offentliga förvaltningens utveckling. Hallinto 10/1976 s. 15—28. (Ståhlberg Hallinto 1976)
 - Politik och planering. Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut. NR 20. Åbo 1978. (Ståhlberg 1978)
- Strömberg, Håkan:* Allmän förvaltningsrätt. Lund 1972.
- Stutška, Petr I.:* Die revolutionäre Rolle von Recht und Staat. Frankfurt/M 1969.

- Sundberg, Halvar G.F.*: Allmän förvaltningsrätt. Stockholm. 1955.
- Sundström, C.-E.*: Behörighet för kronans organ att vara part i rättegång. SvJT 1960 s. 161—178. (Sundström SvJT 1960)
- Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys*. Toinen painos. Porvoo 1970.
- Suviranta, Antti*: Hallintosäädöksen ja -päättöksen rajankäyntiä. Kaarlo Kaira & U.J. Castren. Juhlajulkaisu. Vammala 1961. s. 263—272. (Suviranta 1961)
- Szabó, Imre*: Les fondements de la théorie du droit. Budapest 1973.
- Szamel, Lajos*: Legal problems of socialist public administrative management. Budapest 1973.
- Talkkari, Antti*: Virkamieskunnan kasvu Suomessa. Tampereen yliopiston julkishallinnon laitoksen julkaisusarja 2/1971.
- Tammio, E.H.I.*: Milloin hallinnollisen viranomaisen ratkaisu on saavuttanut sen lopullisen luonteen, ettei sama viranomainen enää voi sitä peruuttaa. JFT 1944 s. 113—119. (Tammio JFT 1944)
- Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa. Vammala 1948.
- Demokratian rajat ja rakenteet*. Juva 1977. (Tandem)
- Tarjanne, Tapio*: Asianosaisseuraanto Suomen siviiliprosessissa. Helsinki 1929. (Tarjanne 1929)
- Tuomarien erottamattomuudesta. LM 1931 s. 333—356. (Tarjanne LM 1931)
- Keskusviraston käsite Suomen hallinto-oikeudessa. LM 1933 s. 21—52. (Tarjanne LM 1933)
- Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionhallinnossa. Helsinki 1934. (Tarjanne 1934)
- Eräitä uusia hallintotoiminnan muotoja. LM 1937 s. 507—519. (Tarjanne LM 1937)
- Kirjoituksia ja lausuntoja. Vammala 1943. (Tarjanne 1943)
- Temmes, Markku*: Liiketaloustieteen piirissä kehitetyn organisaatioteorian soveltuvuudesta valtionhallintoon. Liiketaloustieteen (hallinto) lisensiaattityö. Kauppakorkeakoulu 1973. (Temmes 1973)
- Keskusvirastojen tehtävistä, asemasta ja toiminnan suuntautumisesta valtionhallinnon kokonaisorganisaatiossa. Liiketaloustiede (hallinto) lisensiaattityön II osa. Kauppakorkeakoulu. Helsinki 1974. (Temmes 1974)
- Järjestelyosasto ja hallinnon kehittäminen. Hallinto 1974/1 s. 4—8. (Temmes Hallinto 1974)
- Keskusvirastot. Hallinto 1975/1 s. 6—19. (Temmes 1975)
- Tenenbaum, V.O.*: Vvedenie v obščuju teoriju gosudarstva. Saratov 1976.
- Therborn, Göran*: What Does the Ruling Class Do When It Rules? London 1978.
- Tirkkonen, Tauno*: Suomen siviiliprosessioikeus I. Toinen, uudistettu painos. Porvoo 1974. (Tirkkonen I)
- Toivola, Osmo*: Ovatto kaikki huoltoasiat salassa pidettäviä. Huoltaja 1955 s. 193—197.
- Tumanov, V.A.*: Contemporary Bourgeois Legal Thought. Moscow 1974.
- Tuori, Kaarlo*: Hallintokoneiston ja hallinto-oikeuden kehityksestä. Oikeus 1975/2 s. 29—43. (Tuori Oikeus 1975)
- Oikeus ja demokraattinen suunnittelu. Yhtiskuntasuunnittelu 1975/1 s. 27—37. (Tuori Yht 1975)
- Hallinto-oikeustieteen tutkimuskohteesta. Oikeus 1976/1 s. 3—16. (Tuori Oikeus 1976)
- Kaarlo Tuorin työryhmä*: Raportti korporatistmin historiasta ja nykypäivästä Suomessa. Demokraattisten asiantuntijoiden ja tutkijoiden kesäneuvokki 74. Osa II.

- Valtionhallinnon demokratisoiminen. s. 345—389. Ei painop., painoa.
- Török, Lajos*: The Socialist System of State Control. Budapest 1974.
- Uledow, A.K.*: Die Struktur des gesellschaftlichen Bewusstseins. 2., unv. Auflage. Berlin 1973.
- Uotila, Jaakko*: Valtionhallinnon organisaation näköaloja. Poliitiikka 1960 s. 1—15. (Uotila Poliitiikka 1960)
- Päättövallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Vammala 1963.
 - Organisationernas deltagande i förvaltningen. NAT 1964 s. 357—381. (Uotila NAT 1964)
 - Arvostelu teoksesta Vesanen, Tauno: Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. Vammala 1965. LM 1965. s. 1042—1051. (Uotila LM 1965)
- Uusitalo, Paavo*: Suunnittelun tavoitteet ja keinot. Helsinki 1974.
- Wade, H.W.R.*: Administrative Law. Third edition. Oxford 1974.
- Wagner, Heinz*: Recht als Widerspiegelung und Handlungsinstrument. Köln 1976.
- Valtion virastot ja laitokset*. Valtionhallinnon organisaatio, tehtävät ja toiminta. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Helsinki 1976.
- Vartola, Juha*: Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista. TY. Hallintotieteiden laitos. Julkishallinnon julkaisusarja N:o 1/1977. (Vartola II)
- Ministeriöiden rakenteesta. Ministeriötutkimuksen osaraportti IV. Tampereen yliopisto Hallintotieteiden laitos. Julkishallinnon julkaisusarja N:o 3/1977. (Vartola IV)
 - Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Vammala 1979.
- Weber, Max*: Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen 1947.
- Weil, Prosper*: Le Droit Administratif. Paris 1964.
- Vesanen, Tauno*: Valtiontalouden kassakriisistä ja valtion maksujen lykkäyksistä. LM 1959 s. 509—523. (Vesanen LM 1959)
- Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. Vammala 1965. (Vesanen 1965)
 - Budjetin perustelujen ja erityismenoarvion laatiminen ja budjettirakenteen muuttaminen. LM 1967 s. 475—504. (Vesanen LM 1967 a)
 - Budjetin käsitteestä ja oikeudellisesta luonteesta. LM 1967 s. 848—868. (Vesanen LM 1967 b)
 - Valtiontalouden hoidosta. Porvoo 1970. (Vesanen 1970)
- Westerberg, Ole*: Om rättskraft i förvaltningsrätten. Stockholm 1951.
- Wikström, Kauko*: Oikeuskäytännön tulkinnasta. Vammala 1979.
- Vilkkonen, Eero*: Hallintotoimen mitättömyydestä. Vammala 1970. (Vilkkonen 1970)
- Hallintolainkäytön alasta. Vammala 1973. (Vilkkonen 1973)
 - Hallintolainkäytöstä autonomian ajalla. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja C:3. Helsinki 1973. (Vilkkonen 1973 a)
 - Hallintolainkäyttö I. Vammala 1976. (Vilkkonen I)
 - Arvostelu teoksesta: Konstari Timo: Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa. LM 1978 s. 176—190. (Vilkkonen LM 1978)
- Willgren, Karl*: Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925. (Willgren 1925)
- Suomen talousoikeus. Tampere 1930. (Willgren 1930)
 - Finlands finansrätt. Andra omarbetade upplagan. Tammerfors 1932. (Willgren 1932)
 - Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt. Tammerfors 1934. (Willgren 1934)

- Blick på förvaltningsrättsvetenskapens huvudriktningar. JFT 1939 s. 421—428. (Willgren JFT 1939)
- Vinde, Pierre & Petri, Gunnar*: Hur Sverige styres. Falköping 1975.
- Virastoihin ja laitoksiin kohdistuvat ohjausmuodot ja niiden kehittäminen*. VVM:n järjestelyosasto 1974. (mon.)
- Virastojen ulkoiset yhteydet*. Valtiovarainministeriö. Järjestelyosasto 1975. (mon.)
- Virkkunen, Paavo*: Virasto- ja laitospohjainen suunnittelu. Helsinki 1973.
- Voipio, Jaakko*: Valittamisesta yliopistojen ja korkeakoulujen hallinnossa. Helsinki 1977.
- Volkov, N.A.*: Vyšie i tsentralnye organy gosudarstvennogo upravlenija SSSR i sojuznyh respublik v sovremennom periode. Kazan 1971.
- Wrede, R.A.*: Grunddragen av Finlands rätts- och samhällsordning. Handbok för medborgare. Förra delen Helsingfors 1920. Senare delen Helsingfors 1932. (Wrede I, II)
- Wolff, Hans J.*: Verwaltungsrecht II. (Organisations- und Dienstrecht) Nördlingen 1970. (Wolff II)
- Wolff, Hans J. & Bachof, Otto*: Verwaltungsrecht. München 1974.
- Yaney, George L.*: The Systematization of Russian Government. Urbana 1973.
- Ylinen, Tauno*: Valtiontalouden suunnitelman laatiminen vuosiksi 1974—78. Valtionhallinnon R-muistio 1972/4 s. 35—42. (Ylinen 1972)
- Zeleny, Jindrich*: Die Wissenschaftslogik und 'Das Kapital'. Frankfurt 1973.
- Loogisen ja historiallisen dialektin suhde. Sosiologia 1976 s. 23—38. (Zeleny 1976)
- Zitting, Simo*: Omistajanvaihdoksesta silmälläpitäen erityisesti lainhuudatuksen vaikutuksia. Vammala 1951.
- Omistajan oikeuksista ja velvollisuuksista. LM 1952 s. 387—401 ja s. 501—531. (Zitting LM 1952)
- Zitting, Simo & Rautiala, Martti*: Esineoikeuden oppikirja. Yleinen osa. 2. tarkistettu ja täydennetty painos. Vammala 1966.

VALMISTELU- JA VIRALLISAINEISTO

Komiteanmietinnöt

- | | |
|------------|---|
| KM 1887:9 | Förslag till Regeringsform för Storfurstendömet Finland och till ständsprivilegier. |
| KM 1917:9 | Perustuslakikomitean mietintö N:o 5. Ehdotus laiksi Suomen valtiotalouden oikeusperusteita. |
| KM 1917:11 | Perustuslakikomitean mietintö N:o 7. Ehdotus Suomen Hallitusmuodoksi. |
| KM 1918:5 | Lennätinlaitoskomitea. |

KM 1921:17	Virastokomitean mietintö I. Suomen hallinnon järjestysmuodosta.
KM 1922:12	Virastokomitean mietintö N:o 4. Kaupan ja teollisuuden keskushallinnon uudestaan järjestäminen.
KM 1928:15	Mietintö virasto- ja virkamiesoloista. (Ks. Hyvönen, J.T.)
KM 1953:37	Valtioneuvoston rationalisoimiskomitean mietintö.
KM 1958:5	Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö I. Periaatemietintö.
KM 1958:83	ASO:n organisaatiokomitean mietintö. (mon.)
KM 1959:7	Metsähallintokomitean mietintö.
KM 1959:47	Talousohjelmakomitean osamietintö 1. (mon.)
KM 1959:52	Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean III osamietintö.
KM 1960:5	Yleisradiolainsäädäntökomitean mietintö.
KM 1960:9	Talousohjelmakomitean osamietintö 2.
KM 1961:49	Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean VIII osamietintö.
KM 1962:9	Finanssisuunnitelmakomitean mietintö.
KM 1962:44	Kauppa- ja teollisuusministeriön valtionyhtiötoimikunnan mietintö.
KM 1963:7	Opetushallintokomitean mietintö.
KM 1964 A 16	Talousohjevaliokunnan mietintö lähivuosien kasvupolitiikasta.
KM 1965 B 6	Aravan uudistamiskomitean mietintö
KM 1965 B 53	Sosiaalihuollon keskushallinnon järjestysmuototoimikunnan mietintö.
KM 1966 B 67	Rautatiehallintotoimikunnan mietintö.
KM 1967 A 4	Lääninhallinnon järjestysmuotokomitean periaatemietintö.
KM 1968 A 3	Yhteiskuntasuunnittelun organisaatiokomitean mietintö.
KM 1970 B 54	Ilmailuhallituskomitean mietintö.
KM 1970 B 74	Vesihallintotoimikunnan mietintö.
KM 1971 B 50	Poliisin keskushallinnon organisaatiotoimikunnan mietintö.
KM 1971 B 87	Työsuojeluorganisaatiotoimikunnan mietintö.
KM 1971 B 119	Budjettikäsittelyn keskittämistoimikunnan mietintö I.
KM 1973:30	Oikeustieteellisten opintojen uudistamiskomitean mietintö.
KM 1973:114	Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö.
KM 1974:98	Väliportaanhallintokomitean mietintö.
KM 1975:88	Toisen valtiosääntökomitean mietintö 1975.
KM 1976:22	STM-toimikunnan mietintö.
KM 1977:16	Valtion henkilöstöpolitiikkatoimikunnan mietintö.
KM 1977:57	Maatilahallituksen alaisten laitosten hallintotoimikunnan II mietintö.
KM 1978:10	Määräenemmistötoimikunnan mietintö.
KM 1978:13	Teollisuuden rahoitusorganisaatiokomitean (Terako 78) välimietintö.
KM 1978:22	Valtion keskushallintokomitean II osamietintö.
KM 1978:46	Asuntohallintotoimikunnan mietintö.
KM 1979:26	Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean I osamietintö.

Muut:

Kokonaistaloudellinen suunnittelu ja sen kehittäminen Suomessa. Talousneuvoston asettaman taloudellisen suunnittelun työryhmän mietintö. Helsinki 1968. (Talousneuvosto 1968)

Valtiovarainministeriön 6.4. 1970 asettaman työryhmän mietintö valtion virastojen ja laitosten sisäisen tarkastuksen kehittämisestä. (mon.) Helsinki 1971. (Työryhmämuistio VVM 1971)

Henkilöstöhallinnon suunnittelu. HESSU-työryhmän ehdotus henkilöstöhallinnon suunnittelun kehittämisen toimintalinjoiksi ja organisoinniseksi valtiovarainministeriössä. Valtiovarainministeriön työryhmäraportti n:o 1976: VM 7. (VVM 1976:VM7)

Tulo- ja menoarvion soveltamista koskevien yleismääräysten kehittämistyöryhmän muistio. Työryhmämuistio 1976: VM 22.

Työsuojelunormien antamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmäosasto 26.8.1976 (mon.)

Ohjetyöryhmän muistio (luonnos) Työryhmämuistio 1978:STM 6.

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1977. Helsinki 1979.

Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggede former for den offentlige forvaltning. Kragerø 1958. (Forvaltningskomiteen)

Instilling om den sentrale politiadministrasjon. Otta 1970. (Innstilling 1970)

LYHENNYKSIÄ

A	=	asetus
AsiakJulL	=	laki yleisten asiakirjojen julkisuudesta 9.2. 1951/83
AsiakJulA	=	asetus sisältävä eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjojen julkisuudesta 22.12.1951/650
AsKok	=	asetuskokoelma
AsKokA	=	asetus Suomen asetuskokoelmasta 30.12.1932/373
BudjL	=	laki valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista 24.4.1931/136
BudjA	=	asetus valtion tulo- ja menoarviosta sekä kirjanpidosta 24.11.1972/775
DL	=	Defensor Legis, Suomen Asianajajaliiton äänenkannattaja
EnnPerL	=	ennakkoperintälaki 28.11.1959/418
EnnPerA	=	ennakkoperintäasetus 23.12.1959/482
EOA	=	eduskunnan oikeusasiamies; Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan
EOA:n JS	=	eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö 10.1.1920/2
EVL	=	laki elinkeinotulon verottamisesta 24.6.1968/360
FT	=	Förvaltningsrättslig tidsskrift
HE	=	hallituksen esitys
HM	=	Suomen Hallitusmuoto 17.7.1919/94
HMTL	=	laki Suomen Hallitusmuodon täytäntöönpanemisesta 17.7.1919/94
HS	=	Helsingin Sanomat
HTiedL	=	laki tiedoksiannosta hallintoasioissa 15.4.1966/232
HValL	=	laki muutoksenhausta hallintoasioissa 24.3.1950/154
JFT	=	Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland
Karanek	=	kaavoitus- ja rakennusasiain neuvottelukunta
Kela	=	Kansaneläkelaitos
KHO	=	korkein hallinto-oikeus; Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirja
KHOL	=	laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22.7.1918/74
KieliL	=	kielilaki 1.6.1922/148

KKO	= korkein oikeus; Selostuksia ja tiedonantoja korkeimman oikeuden ratkaisuksista
KKOL	= laki Korkeimmasta Oikeudesta 22.7.1918/74
KKunA	= asetus kunnallishallituksesta kaupungissa 8.12.1873/40
KM	= komiteanmietintö
KTS	= keskipitkän aikavälin suunnitelma
KunL	= kunnallislaki 10.12.1976/953
L	= laki
LHA	= asetus lääninhallituksesta 29.4.1955/188
LM	= Lakimies, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauslehti
LO	= lääninoikeus
LVVL	= liikevaihtoverolaki 5.12.1963/532
MinisteriöL	= laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta 30.3.1922/78
MinVastuuL	= laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuutta 25.11.1922/274
MKunA	= asetus maalaiskuntien kunnallishallinnosta 15.6.1898/21
MYEL	= maatalousyrittäjien eläkelaki 14.7.1969/467
NAT	= Nordisk Administrativt Tidsskrift
OKa	= oikeuskansleri; Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista
OKa:n OS	= valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö 12.12.1957/416
PLLTalousL	= laki posti- ja lennätinlaitoksen talouden hoidon yleisistä perusteista 24.11.1950/565
PolL	= poliisilaki 18.2.1966/84
PolA	= poliisiasetus 14.2.1969/119
prv	= perustuslakivaliokunta
ps	= päätös
PSP	= Postipankki
PuolVL	= laki puolustusvoimista 31.5.1974/402
PuolVA	= asetus puolustusvoimista 23.4.1975/274
RakL	= rakennuslaki 16.8.1958/370
RadYhtL	= laki valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle 29.6.1951/381
SosHalL	= laki sosiaalihuollon hallinnosta 20.1.1950/34
SP	= Suomen Pankki
SvJT	= Svensk juristtidning
TfR	= Tidsskrift for Rettsvitenskap

TiliS	= Tilisääntö 30.11.1972/776
TJ	= työjärjestys
TMAE	= tulo- ja menoarvioesitys
TOL	= tulo- ja omaisuusverolaki 19.11.1943/888
TsValvL	= laki työsuojelun valvonnasta 16.2.1973/131
TTLL	= laki työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta 24.2.1978/159
TTurvL	= työturvallisuuslaki 28.6.1958/229
TulliL	= tullilaki 14.7.1978/573
VA	= valtionarkisto
ValtkA	= asetus valtiokonttorista 17.2.1978/130
ValtuusRikosL	= laki eräitä valtuuslakeja vastaan tehtyjen rikosten rankaisemisesta 28.6.1958/242
VirkamL	= laki valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimissaan 29.6.1926/202
VirkamA	= asetus valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimissaan annetun lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta 29.6.1926/203
VNOS	= valtioneuvoston ohjesääntö 17.12.1943/995
VNp	= valtioneuvoston päätös
VNRatKL	= laki asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen nimisteriössä 30.3.1922/79
VRTalousL	= laki valtionrautateiden talouden hoidon yleisistä perusteista 19.5.1950/242
VRTJ	= valtionrautateiden työjärjestys 28.5.1969
VTLL	= laki valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista 13.5.1931/168
VVehtoSopA	= valtion virkaehtosopimusasetus 2.7.1971/577
VVMTJ	= valtiovarainministeriön työjärjestys 13.10.1976
VYV	= Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja
YlimääräisA	= asetus valtion ylimääräisistä toimenhaltijoista ja tilapäisistä toimihenkilöistä 8.12.1949/755
YVK	= Yhdistys- ja Vakuuskirja (1789)

Säädösten nimien lyhentämisessä on lisäksi käytetty Suomen Laki -teokseen sisältyviä lyhennyksiä. Tekstissä on selvitetty valtion elimistä käytetyt lyhennykset.

A. JOHDANTO

1. TUTKIMUKSEN PROBLEMATIIKKA

Hallintokoneiston organisaatiota on suomalaisessa oikeustieteessä tutkittu varsin niukasti. Tämä johtuu jossain määrin käytännön asettamista syistä, mutta pääosiltaan tutkimuskohteen rajaamisesta siten, että hallintokoneiston *organisaation* tutkimisen ei varsinaisesti ole katsottu kuuluvan oikeustieteen tehtäviin. Tällä rajauksella on tietyt tieteenteoreettiset ja historialliselta taustaltaan myös poliittis-ideologiset perusteensa. Erityisen merkittävältä näyttää julkisoikeudelliseen positivismiin lähinnä saksalaisessa oikeustieteessä sisältynyt tutkimuskohteen rajausta, joka on omaksuttu hyvin pitkälle myös Suomessa. Kysymys on myös hallintokoneistoa tutkivan oikeustieteen haaran suhteellisesta nuoruudesta ja sen tietystä kehittymättömyydestä tältä osin.

Mainittua rajausta valaisee ehkä keskitetyimmin perinteisesti tehty oikeudellis-laadullinen ero hallintokoneiston sisäisen piirin ja sen ulospäin suuntautuvan toiminnan välillä. Sen sijaan, että olisi kiinnitetty erityinen huomio eräiden reaalisesti toisistaan poikkeavien sfäärien oikeudellisiin eroihin, erityispiirteisiin jne., perinteisessä doktriinissa on juuri tuosta erosta kategorisesti johdettu melko tiukkoja rajoja mm. oikeudelliselle sääntelylle ja oikeustieteelliselle tutkimukselle. Olennaisin, tässä tutkimuksessa selvästi esiin tuleva erottelu, liittyy näiden piirien oikeudellisuuteen ja niiden oikeustieteellisen tutkimuksen mahdollisuuteen. Hallintokoneiston sisäisen piirin ja siten mm. sen organisaation ei doktriinissa ole katsottu periaatteessa tarvitsevan tai edes voivan määrittäytyä oikeudellisesti; se ei myöskään kuulu oikeustieteen varsinaiseen kohteeseen. Tiukimmin tämä erottelu on tosin viety läpi saksalaisen oikeustieteen piirissä, mutta vaikutteet siitä ovat selvästi osoitettavissa myös Suomessa.

Ensimmäinen keskeinen ongelma tässä tutkimuksessa liittyykin sen kohteen määrittämiseen sekä tämän määrittämisen objektiivisten ja tieteen sisäiseen logiikkaan sisältyvien ehtojen osoittamiseen. Onko hallinto-organisaation oikeustieteellinen tutkimus mahdollista ja miten tällaista tutkimusta voidaan harjoittaa? Tältä osin ongelma liittyy yleisesti valtion ja oikeuden keskinäissuhteen erityispiirteisiin hallintokoneistossa.

Toinen, edellisiin liittyvä ongelma on tutkimuksen kohteena olevan hallinto-organisaation oikeudellinen määräytyneisyys: mikä hallintokoneiston organisaatiossa on spesifisti oikeudellista, mitkä ovat ne oikeudelliset järjestelyt, määreet ja luonteenpiirteet, joihin nimenomaan oikeustieteellinen tutkimus voi kohdistua? Tärkeimmiksi tällaisiksi oikeudellisiksi kiintopisteiksi osoittautuvat hallintoelimen organisatorisen aseman tutkimuksessa toisaalta *toimivalta* (eri puolinen) toisaalta elinten väliset *hallinto-organisatoriset suhteet*. Niiden oikeudelliseen määräytyneisyyteen, sisältöön ja eri puoliin liittyy runsaasti etenkin valtion ja oikeuden suhdetta koskevaa problematiikkaa. Toimivallan ja organisatoristen suhteiden tutkimisen avulla on mahdollista jäsentää hallintokoneiston organisaatio suhteellisen selkeäksi. — Näitä kahta ongelmaa — keskusviraston aseman tutkimisen ja määräytymisen oikeudellisia edellytyksiä — selvitetään tutkimuksen luvussa B.

Kolmas, tutkimuksen kannalta tiettyssä mielessä myös esiongelma liittyy kahteen edelliseen. Vielä hallintokoneiston organisaation ja sen oikeudellisten määreiden selvittäminen ei tuo esiin konkreettisen hallintoelimen (elintyyppin) asemaa hallintokoneistossa. On otettava huomioon myös organisatoriselta asemaltaan määritellyn elimen *toiminta*, sillä — kuten pyrin osoittamaan — organisaatiolla ja sen toiminnalla on suhteellisen kiinteä yhteys. Kummallakin on vaikutusta toisiinsa. Hallintokoneistonkin organisaatio on muovautunut välittömästi tai välillisesti sen toiminnan edellyttämällä tavalla. Hallintokoneiston toiminnan vaikutus organisaatioon tulee esiin etenkin kahdessa piirteessä: hallintoelimistön ja erityisesti keskusvirasto-organisaation laajenemisena sekä sittemmin tämän organisaation organisatoristen suhteiden tehostumisena. Toisaalta kuitenkin myös organisaatiolla on vaikutusta hallintokoneiston toimintaan, mm. sen luonteeseen. Kolmantena ongelmana olevaa Suomen valtionhallinnon organisaation ja sen toiminnan yhteyttä pyrin konkreettisesti selvittämään luvussa C.I.

Nämä kolme esiongelmaa luovat pohjaa pääongelmalle, keskusviraston aseman määrittelylle. Ne ovat luonteeltaan perustutkimusta siinäkin mielessä, että keskusviraston oikeudellisen aseman erityispiirteitä ei ilman niitä ilmeisesti olisi mahdollista selvittää. Tutkimuksen varsinaisena tavoitteena, pääongelmana, on selvittää keskusviraston asema Suomen valtionhallinnossa. Erityistä huomiota kiinnitetään tämän aseman eriasteisiin oikeudellisiin määreisiin sekä voimassaolevan oikeuden ja muodostuneen oikeuskäytännön sisältöön ja niiden välisiin suhteisiin. Keskusviraston asemaa eritellään sen kahden päämääreen, hallintokoneiston toimivallanjaon ja hallinto-organisatoristen oikeussuhteiden kautta.

2. TERMINOLOGISIA TÄSMENNYKSIÄ

Valtion varsinaiseen hallintokoneistoon voidaan käsitteen vakiintuneessa mielessä katsoa kuuluvan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja sen alainen hallintokoneisto kokonaisuudessaan. Sen ulkopuolelle jäävät siten mm. asemaltaan tosiasiallisesti suhteellisen itsenäinen Suomen Pankki ja eräät lähinnä eduskunnan valvontavaltaan kuuluvat valtion elimet, kuten Kansaneläkelaitos. Myöskään hallintokoneistoon tässä merkityksessä eivät kuulu yksityisoikeudelliseen muotoon organisoidut elimet, kuten valtionyhtiöt, eivät itsehallinnolliset elimet, kuten kunnallishallinto ja kirkollishallinto eivätkä myöskään yleensä ns. välillisen valtionhallinnon elimet. Keskusvirastojen aseman erittelyssä voidaan pysyä pääasiassa varsinaisen hallintokoneiston piirissä. Hallintokoneisto tässä merkityksessä voidaan yleensä käytännössä samastaa *valtion hallintokoneistoon* tai *valtionhallinnon* käsitteisiin, vaikka jälkimmäiset ovatkin alaltaan jonkin verran laajempia: niihin kuuluvat mm. edellä mainitut Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos.

Hallintokoneiston osa voi organisaatioltaan olla *keskitetty*, jolloin sen elinten väliset toimivaltarajat ovat hyvin joustavat ja käskyvaltasuhteet laajat. Keskitetystä organisaatiosta tässä mielessä voidaan puhua erityisesti sotilas- ja poliisihallinnossa.

Keskusvirastot. Hallintoelinten ryhmittelyssä ja määrittelyssä on yleensä sovellettu kahta, toisistaan melko tiukasti erillään pidettyä lähtökohtaa — oikeudellista ja toiminnallista¹. *Oikeudellisesti*² mm. virastot muodostavat periaatteessa melko yhtenäisen ryhmän, jonka sisäiset erot eivät ole erityisen merkittäviä. Oikeudellisiin kriteereihin — lähinnä elimen tehtävänmäärittelyyn lainsäädännössä — on perustunut myös kolmijako hallinnollisiin, liikeluonteisiin ja tieteellisiin keskusvirastoihin³. Muiden virastojen ryhmittely näihin tyyppeihin on jo kuitenkin aiheuttanut jonkin verran enemmän eroavuuksia esitetyissä määrittelyissä.

*Toiminnallisten*⁴ kriteerien avulla suoritettussa virastojen ryhmittelyssä on lähtökohtana niiden toiminnan erilaisten piirteiden deskriptio. Virastojen toimintaa tarkastellaan eräiden yksittäisten osoittimien kannalta: tällaisia osoittimia ovat mm. viraston tehtävät valtionhallinnon ohjausjärjestelmässä, sen osuus valtion tehtävien hoitamisessa ja osuus valtion menotaloudessa,

¹ Keskusviraston määrittelyistä ks. yleisesti *Mäenpää 1976* s. 1—12.

² Tärkeimmistä oikeudellisista keskusvirastomääritelmistä ks. *Tarjanne LM 1933*, passim, *Ståhlberg* s. 71—77, *Uotila* s. 165—167.

³ *KM 1958:5* s. 38. Vrt. *Tarjanne LM 1933* s. 44—49.

⁴ Toiminnallisista keskusvirastomääritelmistä ks. *Temmes 1975, Hallinnon kartoitustutkimus* s. 121—142, *KM 1978:22 Nide 2* s. 51—57.

viraston yhteiskuntapoliittinen merkitys, sen toiminnasta syntyvät suoritteet, toiminnan välitön kohde, raha- ja henkilöresurssit sekä ulkoiset kontaktit.

Niin havainnollisia kuin tällaiset puhtaasti oikeudelliset tai toiminnalliset osoittimet parhaimmillaankin voivat olla, niiden yksipuolista soveltamista voidaan kritisoida hallintokoneiston organisaation ja toiminnan tutkimuksen kannalta. Varsinkin toiminnalliset kriteerit tyytyvät usein kuvailemaan irrallisia ja yksittäisiä virastojen toiminnan ulkoisia piirteitä. Niiden valinnalle ei ole useinkaan muuta yhteistä viitekehystä kuin tietojen saatavuus ja tietty havainnollisuus. Toisaalta oikeudelliset kriteerit ovat yleensä melko puutteellisia ja niukkoja, eikä myöskään ole osoitettavissa yhtenäistä lainsäädäntökäytäntöä sen paremmin keskusvirastojen määrittelyssä kuin niiden aseman täsmentämisessä⁵.

Käytännössä keskusvirastojen ryhmittelyt eivät poikkea suuresti toisistaan. Keskusviraston aseman selvittämisen kannalta esitetyissä ryhmittelyissä olevat erot eivät toisaalta ole ratkaisevia. Valtion keskushallinnon elinten ryhmien (keskusvirastot, virastot, laitokset, keskuksat jne.) aseman erot eivät ole johdettavissa siitä, mihin ryhmään kukin elin kuuluu, vaan periaatteessa näiden elinten asema määräytyy samanlaisten hallintokoneiston organisaatiota koskevien säännösten ja periaatteiden mukaan. Tämän vuosi myös keskusviraston käsite voi tässä tutkimuksessakin jäädä jonkin verran epätäsmälliseksi. Se, mitä todetaan keskusvirastoista, soveltuu yleensä periaatteessa myös esim. keskuksiin tai laitoksiin.

Olen kuitenkin pitänyt lähinnä silmällä kahdenkymmenen hallintoelimen ryhmää, joka muodostuu nähdäkseni selvimmän keskusvirastoiksi luettavista hallintoelimistä⁶. Nämä elimet ovat asuntohallitus (AsH)⁷, rakennushallitus (RakH), tullihallitus (TH), verohallitus (VeroH), kouluhallitus (KH), ammattikasvatushallitus (AKH), maatilahallitus (MaatH), metsähallitus (MetsäH), vesihallitus (VesiH), maanmittaushallitus (MMH), rautatiehallitus (RH), posti- ja lennätinhallitus (PLH), ilmailuhallitus (IH), tie- ja vesirakennushallitus (TVH), elinkeinohallitus (EH), merenkulkuhallitus (MKH), patentti- ja

⁵ Tosin nimenomaan termiä keskusvirasto käytetään mm. seuraavissa lainkohdissa: HM 87 ja 89.1 §, VirkamL 1.3 §, L alueellisen kehityksen edistämisestä (1975/451) 3 §, VNRatL 2 §, L kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista (1973/35) 32 §.

⁶ Tämän ryhmittelyn perusteista ks. *Mäenpää 1976* s. 8–12.

⁷ Käyttämäni lyhennykset poikkeavat eräiden keskusvirastojen kohdalta valtionhallinnon standardista *VHS 1002*, jonka perusteella mm. maatilahallituksen lyhenne olisi MTH ja metsähallituksen MH. Standardia tuntemattomalle uskoisin käyttämäni lyhenteiden olevani ainakin tältä osin selvemmät.

Jäljempänä on myös hallintoelimet kirjoitettu yleensä pienellä alkukirjaimella, mikä eräiltä osin poikkeaa suomen kielen lautakunnan 22.5.1978 antamasta suosituksesta, mutta on sen sijaan lainsäädännön mukaista.

rekisterihallitus (PRH), sosiaalihallitus (SosH), lääkintöhallitus (LKH) sekä työsuojeluhallitus (TSH)⁸.

Nämä keskusvirastot sijoittuvat eri hallinnonaloille seuraavan luettelon mukaan.

Sisäasiainministeriö (A 1973/72)

— asuntohallitus (L 1966/251; A 1976/449)

Valtiovarainministeriö (A 1979/214)

— rakennushallitus (A 1971/125)

— tullihallitus (L 1974/213; A 1974/266)

— verohallitus (L 1969/739; A 1974/273)

Opetusministeriö (A 1974/171)

— kouluhallitus (L 1968/534; A 1969/293)

— ammattikasvatushallitus (L 1965/392; A 1971/172)

Maa- ja metsätalousministeriö (A 1971/158)

— maatilahallitus (L 1971/89; A 1971/139)

— metsähallitus (L 1966/465; A 1967/421)

— vesihallitus (L 1970/18; A 1970/396)

— maanmittaushallitus (L 1972/34; A 1972/145)

Liikenneministeriö (A 1972/147)

— rautatiehallitus (A 1969/183)

— posti- ja lennätinhallitus (A 1971/142)

— ilmailuhallitus (L 1972/40; A 1972/113)

— tie- ja vesirakennushallitus (L 1975/252; A 1975/721)

Kauppa- ja teollisuusministeriö (A 1975/143)

— elinkeinohallitus (L 1973/421; A 1973/440)

— merenkulkuhallitus (A 1925/299)

— patenti- ja rekisterihallitus (L 1965/749; A 1973/547)

Sosiaali- ja terveysministeriö (A 1974/115)

— sosiaalihallitus (L 1968/24; A 1978/271)

— lääkintöhallitus (A 1970/130)

— työsuojeluhallitus (L 1972/574; A 1973/372)

⁸ Ryhmän ulkopuolelle jäävät siis mm. valtiokonttori (ValtK) ja valtiontalouden tarkastusvirasto, joita saatetaan myös pitää keskusvirastoina, niin kuin esim. *KM* 1978:22 s. 426.

Kokonaiskuvan eräistä keskusvirastojen piirteistä saa seuraavasta taulukosta:⁹

	1.	2.	3.	4.	5.	6.
AsH	223	16432	12,7	84,9	3584	—
VeroH	156	10053	327	20,3	2642	3
TH	2150		115,6	21,4	1083	4
RakH	354		293	17,2	713	4
KH	270		2543	49,6	2594	1
AKH	241	80000	1142,6	21,8	291	2
MMH	595		118,5	5,4	460	9
MaatH	308		390	72,1	5296	—
MetsäH	240		346	17,2	364	9
VesiH	457	7775	157	8,0	449	8
RH	29070		1955,6	32,8	393	useita
TVH	23100		678	21,4	139	4
PLH	45227		1673,6	33,1	265	2
IH	1470	96000	102	1,6	59	3
EH	150		12	0,4	2342	6
MKH	1700		197	3,0	1880	5
PRH	235		11,2	0,4	15	4
SosH	220	3451	1669	54,1	605	useita
LKH	217		2589	94,8	8744	9
TSH	358		22,8	0,7	320	2

1. Henkilöstö 1.11.1975.
2. Hallinnonalan koko henkilöstö
3. Kokonaismenot vuonna 1976 (miljoonissa)
4. Osuus tehtäväalueen menoista % v. 1975 tilinpäätöksen mukaan.
5. Kollegiossa päätettyjen asioiden lukumäärä v. 1975.
6. Keskusviraston yhteydessä toimivat sivuelimet.

3. TUTKIMUKSEN RAJAUS

Tutkimuksen aiheena on keskusviraston asema valtionhallinnossa. Asemaa tarkastellaan *valtionhallinnon* organisaation kannalta. Voidaan todeta, että keskusvirastojen aseman määrittymisen kannalta on nykyään käytännössä tärkein merkitys valtioneuvoston, ministeriöiden ja keskusvirastojen muodostamalla valtion keskushallinnon osalla ja ennen muuta sen sisäisellä organisaatiolla. Tässä osassa keskushallintoa ovat myös viime vuosina tapahtuneet merkittävimmät rakenteelliset muutokset ja tästä syystä siihen kiinnitetäänkin päähuomio. Toisaalta esimerkiksi tasavallan presidentin merkitys hallintokoneiston toiminnan ohjaamisessa ei ole käytännössä

⁹ Sarakkeet 1—3, tiedot kerätty teoksesta *Valtion virastot ja laitokset*. Sarake 4: KM 1978:28. Nide 2. s. 193. Sarake 5: mt. s. 28. Sarake 6: mt. s. 209—211.

muodostunut sellaiseksi, kuin se HM:n mukaan voisi muodostua mm. laajan nimitysvallan ja ylimmän toimeenpanovallan hallinnan perusteella. Tasavallan presidentin ja keskusvirastojen välisiä yhteyksiä selvitetäänkin vain kussakin yhteydessä erikseen.

Keskusviraston organisatorista asemaa ei sen sijaan tutkita nimenomaisesti suhteessa muihin valtiokoneiston elementteihin tai poliittisen järjestelmän eivaltiolisiin osiin. Kuitenkin keskusviraston asemaa määrittävät myös nämä yhteydet hallintokoneiston ulkopuolelle. Erityisen merkittävä on eduskunnan ja hallintokoneiston välinen suhde, jota tosin selvitetään eräissä yhteyksissä erikseen (keskusviraston norminantokompetenssi, keskusviraston resursseja määrittävät organisatoriset suhteet). Eduskunnan ja keskusviraston välisiä spesifejä yhteyksiä ei kuitenkaan ole selvitelty yksityiskohtaisesti.

Tutkimus painottuu valtionhallinnon *organisaatioon*. Pääongelmana ovat hallintokoneiston sisäiset rakenteelliset kysymykset. Sen sijaan keskusviraston ja kansalaisten suhteita ei ole problematisoitu nimenomaisesti. Tämä osaongelma on kuitenkin tutkimuksessa välttämättä mukana, sillä se määrittää keskusvirastojen asemaa useissa yhteyksissä. Kuten edellä todettiin, organisatorisia kysymyksiä ei ole myöskään mielekästä tutkia irrallaan organisaation toiminnasta.

Vaikka tutkimus koskeekin nimenomaisesti keskusvirastoja, siinä selvitetään myös yleisemmin valtionhallinnon toimivallanjakoa ja organisatorisia suhteita. Tämän vuoksi tutkimuksen tulokset ovat useassa tapauksessa ilmeisesti sovellettavissa myös muiden keskushallinnon elinten asemaan.

Tutkimus on alaotsikkonsa mukaan julkisoikeudellinen ja koskee Suomen valtionhallintoa. Nämä ovat keskeisiä painotuksia. Ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista — tuskin edes mahdollista — tutkia keskusviraston asemaa vain oikeudellisesti määräytyneenä. Tämän vuoksi on käytetty hyödyksi myös muuta yhteiskuntatieteellistä tutkimusta, joka useilla aloilla hallintokoneiston organisaation tutkimuksessa on oikeustieteellistä tutkimusta edistyneempää.

Kunkin valtion hallintokoneisto on kehittynyt sille ominaisten vaiheiden kautta. Vaikka tuossa kehityksessä onkin osoitettavissa selviä yleisiä lainmukaisuuksia, yksityiskohdissaan voidaan sanoa eri hallintokoneistojen poikkeavan toisistaan varsin selvästi. Tämän vuoksi ulkomaisen tutkimuksen välitön hyödyksi käyttäminen on ollut rajallista. Jopa ruotsalainen, Ruotsin hallintokoneistoa koskeva oikeustieteellinen tutkimus poikkeaa useissa kohdin suomalaisesta, vaikka hallintokoneistojen historialliset juuret ovat samat. Esimerkiksi keskusvirastojen asema on vuoden 1809 jälkeen kummassakin maassa kehittynyt jonkin verran eri suuntiin ja niitä koskevat doktriinit ovat myös poikenneet toisistaan erilaisen yhteiskunnallisen kehityksen, historiallisten ja poliittisten syiden jne. vuoksi. Sama koskee vielä suuremmassa määrin

saksankielistä, ranskalaista ja englantilaista tutkimusta, jota on totuttu käyttämään avuksi myös Suomessa.

Ulkomaisen tutkimuksen huomioon ottaminen on kuitenkin eräissä yhteyksissä ollut välttämätöntä oikeusvertailevan katsauksen ohella. Erityisen tärkeää tutkimusaiheen kannalta on ollut saksalaiseen julkisoikeudelliseen positivismiin liittyvän doktriinin selvittäminen ja sen yhteyksien osoittaminen suomalaisen oikeustieteelliseen tutkimukseen. Ranskalaisella hallinto-oikeustieteellä on meillä tältä osin ollut vain vähäinen merkitys. Toisaalta Ruotsin hallintojärjestelmä on ainakin ulkoiselta muodoltaan pitkälti rinnastettavissa meikäläiseen. Ruotsalainen hallinto-oikeustieteellinen tutkimus on — varsinkin aikaisemmin — käyttänyt etenkin hallinto-organisaation tutkimuksessa hyväkseen myös suomalaista tutkimusta¹. Tämän vuoksi ruotsalainen hallinto-organisaatiota koskeva tutkimus on pyritty pääpiirteissään ottamaan huomioon myös varsinaisessa keskusviraston aseman selvittämisessä. Kolmas alue, jolla ulkomaisen tutkimuksen huomioon ottaminen on ollut hyödyllistä, on hallinto-oikeustieteen yleistä teoriaa koskevat kysymykset.

4. KESKUSHALLINTOELINTEN ASEMA ERÄISSÄ MUISSA MAISSA

Keskushallintojen organisaatiotyypit on tapana luokitella ministeriö- ja (keskus)virastojärjestelmiin. Edellisille pidetään ominaisena ensinnäkin hallinnon painottumista ministeriöihin ja toiseksi siihen liittyvää hallintokoneiston organisatorista keskitystä, erityisesti hallintoelinten välisten asteellisten toimivaltarajojen joustavuutta. Keskusvirastojärjestelmässä taas erilaisten ja erillisten, suhteellisen itsenäisten virastojen merkitys on suuri. Tämä ryhmittely on kuitenkin puutteellinen. Se ei kuvaa riittävästi eri valtioiden hallintojärjestelmien todellisia eroja eikä niiden kehittymiseen liittyviä uusia piirteitä, jotka ovat lähentäneet niitä toisiinsa. Toisaalta pelkkä organisatoristen muotojen erittely ei vielä riittävästi paljasta kunkin valtion hallinto-organisaation reaalista luonnetta, jota määrittävät ennen muuta toimivaltarajojen ja organisatoristen suhteiden kokonaisuus. Ministeriöjärjestelmä ei välttämättä sulje pois hallinnon eri tasojen järjestämistä suhteellisen itsenäisiksi eikä hallinnon painottuminen keskusvirastoihin toisaalta sinänsä edellytä organisatoristen johto- ja valvontasuhteiden rajallisuutta. Tietyssä likimääräisessä mielessä tosin tällainen vastaavuus

¹ Ks. esim. Herlitzin esitys alaisuudesta hallintokoneistossa, *Herlitz II* s. 149—199. Se rakentuu merkittävästi juuri Hermansonin esittämille konstruktioille.

voidaan todeta, jos verrataan esimerkiksi Ruotsin keskusvirastojen varsin itsenäistä asemaa Ranskan ministeriöiden yksikköjen epäitsenäisyyteen.

Etenkin ministeriöjärjestelmän merkitys yksinomaisena hallintokoneiston organisoinnin tapana on useimmissa maissa käynyt hyvin suhteelliseksi. Uusia ministeriöjärjestelmän ulkopuolella olevia itsenäisiä elimiä on perustettu runsaasti ja eräitä ministeriöitä on myös muutettu tällaisiksi erillisiksi elimiksi ja samalla lisätty niiden itsenäistä toimivaltaa.

Näin on tapahtunut myös perinteisesti selkeästi ministeriöjärjestelmän valtioiksi luonnehdituissa Ranskassa ja Englannissa. Keskusvirastojärjestelmän maat ovat sen sijaan säilyttäneet melko selvästi hallinto-organisaation tyypilliset peruspiirteet. Näin on etenkin Ruotsissa, jossa keskusvirastojen ja niihin rinnastettavien, asemaltaan itsenäisten hallintoelinten määrä on lisääntynyt ja samalla niiden itsenäisyyden takeita on myös perustuslaissa eräiltä osin korostettu. Sen sijaan ministeriöhallinto on Ruotsissa sekä muodollisesti että tosiasiallisesti jäänyt varsin suppeaksi.

Suomen valtionhallinto, joka vakiintuneessa jaottelussa sijoitetaan eräänlaiseksi ministeriö- ja keskusvirastojärjestelmien välimuodoksi, on edelleen säilyttänyt tämän ryhmittelyn perustana olevat piirteet. Vaikka keskusvirastohallinto on voimakkaasti laajentunut, myös ministeriöiden asema ja tehtävät ovat kehittyneet samansuuntaisesti. Kuitenkin hallintokoneiston toiminnan painopiste on edelleen ministeriöiden alaisissa hallintoelimissä.

Pitäen silmällä mm. edellä esitettyjä vertailun edellytyksiä koskevia varauksia voidaan kuitenkin pyrkiä havainnollistamaan keskushallinnon organisaation kehittymisen keskeisiä erikoispiirteitä eräissä muissa valtioissa. Seuraavassa selvittelen muiden Pohjoismaiden sekä Ranskan, Englannin ja Neuvostoliiton keskushallinnon organisaatiota ja pyrin osoittamaan eräitä niiden tyypillisiä piirteitä tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisilta osin.

4.1. Ruotsi

Ruotsi on tyypillisin keskusvirastojärjestelmän valtio. Valtaosa hallinnosta hoidetaan hallituksen alaisissa noin 170 keskushallintoelimestä, joista 70—80 luetaan keskusvirastoiksi (centrala verk)¹. Sen sijaan ministeriöt ovat pieniä, alle sadan virkamiehen virastoja, eikä niillä ole itsenäistä toimivaltaa hallinnonalansa ohjaamiseen. Niiden tehtävänä on "bereda och expediera" hallituksen päätöksiä (RF 7 luku). Ruotsissa ei muodollisesti olekaan ministeriöhallintoa.² Ministeriöt ovat kooltaan pieniä — yhteensä niissä on noin 1800

¹ Ks. *Vinde & Petri* s. 86.

² Ks. *Strömberg* s. 39, *Broomé & Eklundh* s. 147. Tosin ministeriöt (departement) voivat joissain tapauksissa, mm. alempien virkamiesten nimittämisessä, vaikuttaa suoraan hallinnonalansa virastojen toimintaan.

virkamiestä. Hallintovirastot ovat asemaltaan koko valtioneuvoston alaisia.

Ruotsin hallintokoneiston asteelliset toimivaltarajat ovat varsin jäykät ja ne on määritelty oikeudellis-muodollisesti varsin tarkoin, joskin hallituksella on myös valta muotoilla hallintokoneiston organisaatiota eduskunnan määrärahopäätösten rajoissa. Alempi elin ei voi yleensä ilman siihen oikeuttavaa (tai velvoittavaa) erityistä säännöstä alistaa päätösvaltaansa ylemmälle, eikä ylempi voi puuttua päätösvallan käyttämiseen virastossa yksittäistapauksessa³ esimerkiksi muuttamalla päätöstä omasta aloitteestaan tai antamalla yksittäistä päätöstä koskevan käskyn. Vain muutoksenhakuviranomaisena, tutkiessaan normaalisti keskusviraston päätöksistä tehdyn valituksen, hallitus voi jälkikäteen puuttua yksittäiseen päätökseen. Hallintoelinten itsenäisyyttä on historiallisten perinteiden ohella perusteltu ennen muuta sillä, että virkamiehet ovat virkatoimistaan henkilökohtaisesti vastuussa, mutta toisaalta hallituksen (tai ministerin) parlamentaarinen vastuu ei ulotu alempien virastojen yksittäisiin päätöksiin.⁴

Myös hallintoelinten väliset organisatoriset suhteet ovat melko suppeat ja tarkoin määritellyt. Organisatoristen suhteiden rajoja koskeva varsin yksityiskohtainen säännös sisältyy Ruotsin uuteen, vuonna 1975 voimaan tulleeseen hallitusmuotoon (RF). Sen mukaan mm. keskusvirastot ovat hallituksen alaisia (under regeringens lyder... de centrala ämbetsverken, RF 11:6). Alaisuuteen liittyvien organisatoristen ohjaussuhteiden alaa rajoitetaan ja määritetään myös yksityiskohtaisesti hallitusmuodossa (RF 11:7):

Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Tämän hallitusmuodon keskeisen säännöksen on tarkoitettu koskevan lähinnä sellaisia tapauksia, joissa välittömällä oikeusturvaintresseillä on merkitystä hallintokoneiston ulkopuolisille. Välittömien, yksittäistapauksellisten määräysten kielto koskee ensinnäkin hallintoelimen julkisen vallan käyttöä (myndighetsutövning). Tämän toiminnan merkityssisältö on suhteellisen täsmällinen, sillä Ruotsin hallintolain 3 §:n mukaan julkisen vallan käyttämiseen kuuluu päättäminen edusta, oikeudesta, velvollisuudesta, kurinpitorangeistuksesta tai niihin verrattavasta asiasta.⁵ Suomessa suhteellisen vakiintuneen terminologian mukaan voidaan siis puhua kiellosta antaa yksittäistapauksellisia määräyksiä sellaisten päätösten tekemisestä, jotka koskevat kansalaisten (ja kuntien) oikeuksia ja velvollisuuksia. Kuten on

³ Vinde & Petri s. 109—112.

⁴ Ks. Strömberg s. 37.

⁵ Jägerskiöld 1973 s. 37, Broomé & Eklundh s. 148.

huomautettu ruotsalaisessa kirjallisuudessa, selostettu hallitusmuodon säännös ei kuitenkaan kiellä antamasta yksittäistapausta koskevia määräyksiä esimerkiksi ns. tosiasiallisesta toiminnasta — teiden rakentaminen, rautatie liikenteen hoitaminen, poliisin operatiivinen toiminta jne.⁶ Se ei myöskään estä yksittäistapauksellisia määräyksiä hallintoelinten varsinaisen ulospäin suuntautuvan hallintotoiminnan edellytyksistä. Se ei siis rajoita esimerkiksi ohjelmabudjetin ja suunnittelun toteuttamista tai tehostamista tai budjetin soveltamisen yksityiskohtaistakin ohjaamista.

Myös lain soveltamista koskevien yksittäistapauksellisten määräysten antaminen on kielletty. Tämän on katsottu koskevan sekä eduskuntalain että vain hallituksen antamien määräysten soveltamista.⁷ Näissäkin suhteissa mm. keskusvirastojen edellytetään olevan itsenäisiä. On lisäksi huomattava, että yksittäistapauksellisten määräysten antamiskielto koskee myös Ruotsin eduskuntaa, jonka toimivaltaa hallintokoneiston toiminnan ohjaamiseen siis on tältä osin nimenomaisesti rajattu.

4.2. Tanska

Tanskan hallintokoneisto on organisaatioltaan eräänlainen ministeriö- ja keskusvirastojärjestelmän välimuoto. Pääpaino on kuitenkin ministeriöjärjestelmälle ominaisiksi katsotuissa organisaation piirteissä. Vaikka Tanskassa onkin runsaasti myös (keskus)virastoiksi muodollisesti luonnehdittavia hallintoelimiä (direktorat, styrelse), erillistenkin hallintoelinten väliset asteelliset toimivaltarajat ovat suhteellisen joustavat, toimivaltaa ei ole määritelty yksityiskohtaisesti ja erityisesti ministeriöiden ja muiden hallintoelinten väliset suhteet ovat varsin kiinteät.⁸ Eräiden keskusvirastojen tehtävien erikoislaatu ja erityisasiantuntemuksen tarve ovat kuitenkin johtaneet niiden itsenäisyyden korostumiseen.⁹

Toisin kuin Ruotsissa kullakin ministeriöllä on laaja päätösvalta ja toimivalta hallinnonalansa muiden elinten toiminnan ohjaamiseen. Ministeriö voi periaatteessa muuttaa tai kumota viraston päätöksen oma-aloitteisesti tai valituksen johdosta. Jos viraston päätösvalta kuitenkin perustuu suoraan lakiin, tämä edellyttää laissa olevaa nimenomaista valtuutusta.¹⁰

Ministeriöistä erillisiä virastoja, joista osaa voidaan kutsua keskusvirastoiksi, on Tanskassa kolmentyyppisiä.¹¹

⁶ *Broomé & Eklundh* s. 148.

⁷ Ks. *Strömberg* s. 36.

⁸ Ks. *Meyer 1970* s. 134—143.

⁹ Ks. *Ross* s. 519.

¹⁰ mt. s. 215.

¹¹ *Meyer 1970* s. 49—78, *Ross* s. 519, *Herlitz NOR III* s. 88 s.

1) Ministeriön osaston tyyppinen päällikkövirasto (departement), joka kuitenkin tekee päätöksensä yleensä ministerin nimissä. Tällaisia ovat esimerkiksi Sekretariatet for civilt beredskab ja Danmarks Statistik. Niillä on suora esittelyoikeus ao. hallinnonalan ministerille, joka voi myös pidättää niiltä päätösvaltaa. Eräissä nimenomaan määritellyissä asioissa näillä hallintoyksiköillä on myös jossain määrin itsenäistä toimivaltaa ja itsenäinen päätöksenteko-oikeus. Ne voivat "optræde dels som departementer, dels som direktorater".¹²

2) Generaldirektorater, jotka voivat olla muodollisesti joko ministeriön osastoja tai keskusvirastoja. Ne voivat tehdä päätöksensä joko ministerin nimissä tai omissa nimissään päällikkövirastona. Niillä on myös itsenäistä päätösvaltaa, mutta raja niiden ja ministeriön välillä ei ole jäykkä. Ministeri voi antaa niille määräyksiä kaikentyyppisissä asioissa (myös periaatteessa itsenäiseen päätösvaltaan kuuluvissa) ja eräissä asioissa myös pidättää päätösvalan tai delegoida sitä. Tällaisia ovat organisatoriselta asemaltaan mm. Tanskan rautatiet sekä postihallitus.

3) Direktorater, joilla on periaatteessa itsenäinen päätösvalta. Niiden päätöksiin voidaan hakea muutosta ministeriöltä. Näitä virastoja on kolmentyyppisiä: (a) faglige direktorater (esim. sundhedsstyrelse); (b) generelt kompetente direktorater (esim. arbejdsdirektorater) sekä (c) blandede direktorater. Erityisesti sosiaalialalla on ollut pyrkimyksenä toisaalta siirtää päätösvaltaa kunnille, toisaalta yhdistää useita erillisiä direktoraatteja yhteen ja delegoida niille päätösvaltaa ministeriöiltä. Tästä on osoituksena mm. vuonna 1970 perustettu socialstyrelse. Myöhemmin on perustettu mm. sikringsstyrelse ja arbejdsmarkedsstyrelse.

Vaikka asteelliset toimivaltarajat ovatkin suhteellisen joustavat, organisatoristen suhteiden ala ei kuitenkaan ole täysin rajoittamaton. Ministeriö voi tosin ilman siihen oikeuttavaa erityissäännöstä, pelkän alaisuuden perusteella antaa hallinnonalansa keskusvirastoille yleisiä määräyksiä (tjenestebefalinger).¹³ Yksittäistapaustakin koskevat määräykset ovat mahdollisia etenkin 1) ja 2) -ryhmän keskusvirastoille. Sen sijaan virastolle määritelty vapaan harkinnan oikeus poistaa tällaisten määräysten sitovuuden. Samaan suuntaan vaikuttaa tosiasiallisesti viraston erityisasiantuntemus tietyllä hallinnonalalla.¹⁴

4.3. Norja

Asteelliset toimivaltarajat Norjan hallintokoneistossa ovat melko joustavat kuten Tanskassakin. Ylempi elin voi mm. kumota tai muuttaa alemman elimen

¹² Meyer 1970 s. 51.

¹³ Ross s. 215 ja s. 505, Andersen 1963 s. 44 ja s. 51 s.

¹⁴ Andersen s. 47—53.

päätöksen etenkin, ellei se koske yksityisen oikeutta välittömästi.¹⁵ Ministeriön osastona toimivien elinten päätösvaltaa voidaan pidättää ministerille. Varsinkin hallituksella on myös itsenäistä valtaa organisoida hallintokoneistoa. Lisäksi hallinnon organisaatiota voidaan luonnehtia ministeriöpainotteiseksi, vaikka Norjassa onkin runsaasti myös ministeriöistä enemmän tai vähemmän erillisiä hallintoelimiä. Ministeriöhallinnon määrällistä merkitystä lieventää kuitenkin sen suppeus: 14 ministeriössä on yhteensä vain noin 2000 virkamiestä.¹⁶ Hallinnon kehittämisessä on myös ollut tendenssinä ministeriöistä erillisten hallintoelinten muodostaminen.¹⁷ Ministeriöiden toimivalta on kuitenkin edelleen varsin laaja.

Varsinaisten ministeriöiden ohella Norjassa on pääasiassa kolmentyyppisiä keskushallintoelimiä, joista osa tosin organisatorisesti kuuluu ministeriöön. Nämä hallintoelimet (direktorat, fagstyre) voidaan ryhmitellä suurin piirtein samalla tavalla kuin Tanskan vastaavanlaiset elimet.¹⁸

1) Itse asiassa ministeriön osaston muodostavat virastot, joiden päällikkö on samalla ministeriön osastopäällikkö. Näiden virastojen päätösvalta on periaatteessa itsenäisempi kuin normaalin ministeriön osaston, mutta niiden päätökset ovat tästä huolimatta ministeriön päätöksiä. (Näiden hallintoyksiköiden asema on suurin piirtein rinnastettavissa Suomen ns. ministeriön itsenäisiin osastoihin, esimerkiksi oikeusministeriön vankeinhoito-osastoon).

2) Ministeriön osastona toimivat, virastoiksi kutsutut hallintoelimet, jotka voivat kuitenkin tehdä osan päätöksistään omissa nimissään ja vastaavasti ministeriön osastoa itsenäisemmin.

3) Keskusvirastot, jotka tekevät kaikki päätöksensä omissa nimissään ja omalla vastuullaan. Organisatorisesti nämä elimet voivat joko kuulua ministeriöön tai olla siitä erillisiä.

Eri keskusvirastotyyppejä koskevat organisatoriset suhteet vaihtelevat laajuudeltaan ja intensiteetiltään. Yleensä katsotaan, ettei hallitus tai ministeriö voi antaa sitovaa, yksittäistapausta koskevaa ohjetta tai määräystä, jos on kysymys virastolle nimenomaan määritellystä (vapaasta) harkintavallasta. Yleisen johtamisen kohteena voivat kyllä olla mm. lain soveltaminen, keskusvirastojen organisaatio ja asioiden käsittely niissä.¹⁹ Jos ministeriö kuitenkin on delegoinut päätösvaltaa keskusvirastolle, se voi myös yksittäistapauksessa määrätä päätösvalan käyttämisestä.²⁰ Määräyksien muotona ovat yleensä

¹⁵ *Frihagen* 3 s. 18.8.

¹⁶ *Frihagen* 1 s. 68.

¹⁷ mt. s. 52.

¹⁸ *Forvaltningskomiteen* s. 31—36.

¹⁹ *Frihagen* 1 s. 112 s.

²⁰ *Innstilling* 1970 s. 60.

erilaiset kiertokirjeet ja yleismääräykset (instrukser). Myös ministeriön virastolle antamalla, muodollisesti sitomattomilla lausunnoilla (uttalelser) on käytännössä merkitystä johtamisen kannalta. Oikeusministeriön lakiosaston (Lovavdelning) lausunnoilla laintulkinnasta saattaa käytännössä olla keskusvirastoja sitova merkitys.²¹

4.4. Englanti

Ministeriöjärjestelmä Englannin hallinnossa on syntynyt 1800-luvun puolessavälissä, jolloin muodostettiin useimmat nykyisten ministeriöiden edeltäjät. Aikaisemmin hallinto oli hoidettu pääasiassa hallinto-organisatoriselta asemaltaan suhteellisen itsenäisissä kollegisesti toimivissa elimissä (board), joissa oli myös hallintokoneiston ulkopuolisten edustusta. Nykyään pääosa hallinnosta tapahtuu ministerin johtamissa ministeriöissä (government departments) tai niitä vastaavissa hallituselimissä, joista jokin ministeri on välittömästi vastuussa (esimerkiksi The Board of Inland Revenue, The Board of Customs and Excise, The Ordnance Survey).²²

Ministeriöt ovat yhtenäisiä ja keskitetysti johdettuja hallintoelimiä, vaikka niidenkin sisällä saattaa olla eroja eri alayksiköiden aseman erillisyydessä riippuen siitä, miten omavastuiseesti niiden on määritelty käyttävän toimivaltaansa. Tämä tulee esiin mm. ministeriöiden eri tehtävien organisointimuodoissa. Esimerkiksi Ministry of Transport on jaettu kolmeen hallinnolliseen osaan, joista tieyksikköä (The Highways organisation) johtaa erityinen director-general.²³

Ministeriöjärjestelmän keskittyneisyyttä on Englannissa perinteisesti lieventänyt alueellinen desentralisaatio. Sen ohella on varsinkin toisen maailmansodan jälkeen lisääntynyt voimakkaasti myös funktionaalinen desentralisaatio erillisiin ja asemaltaan normaalia itsenäisempiin, ministeriöorganisaation ulkopuolisiin hallintoelimiin. Näiden hallintoelinten yhteisnimeksi Englannin hallinto-oikeudellisessa doktriinissa on vakiintunut public corporation. Tällaisten julkisten laitosten organisatoriset muodot ja aseman itsenäisyys vaihtelevat erittäin paljon. Yhden ryhmittelyn mukaan julkiset laitokset voidaan jakaa säänteleviin (esim. The Air Transport Licensing Board), taloudellista toimintaa tukeviin ja edistäviin (esim. The Industrial Re-

²¹ Ks. *Frihagen* 1 s. 38, s. 65 ja s. 107—112 sekä *Forvaltningskomiteen* s. 331—338.

²² Ks. *Cross* s. 38. *Cross* ibid. toteaa, että "the ministerial department is the modal point of the British administrative system".

²³ mt. s. 77 s. *Cross* s. 79—86 selostaa hallintoa selvittänyttä mietintöä Fulton Report 1968, jossa mm. painotettiin vastuun määrittämisen täsmentämistä ja vastaavasti hallintotoiminnan itsenäisyyden merkitystä (accountable management).

organisation Corporation) sekä liikeluonteisiin (esim. valtiollistettuja teollisuudenaloja hoitavat laitokset).²⁴

Juridisesti julkiset laitokset ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä ja siten mm. verovelvollisia valtiolle. Niiden henkilökunta ei kuulu varsinaiseen valtion virkamiehistöön eikä niillä ole julkisoikeudellista vahingonkorvausvelvollisuutta.²⁵

Varsinkin valtion taloudellisen säännöstelyn ja välittömän taloudellisen toiminnan sekä sosiaalisten tehtävien lisääntymisen on katsottu edellyttävän ministerinvastuusta ja parlamentaaristen elinten kontrollista vapaampien yksiköiden muodostamista. Niinpä aikaisemmin lähes kolme sataa vuotta ministeriönä toiminut Post Office on vuodesta 1969 lähtien toiminut asemaltaan julkisena laitoksena, jotta sille on pystytty toisaalta takaamaan suurempi taloudellinen itsenäisyys ja jotta se voisi toimia itsenäisemmin keskitetystä virkamieshallinnosta.²⁶

Laitosten organisatorinen asema vaihtelee faktisesti ministeriön osastoon rinnastettavista ja siis kiinteästi ministeriön ohjauksessa olevista elimistä (esim. The Forestry Commission, The British Council) erittäin itsenäisesti toimiviin (esim. The British Broadcasting Company). Varsinkin valtiollistettuja teollisuudenaloja johtavat laitokset ovat yleensä itsenäisempiä kuin lähinnä perinteisen julkisen hallinnon piirissä toimivat laitokset.²⁷

Vaikka julkisten laitosten organisatorinen asema vaihteleeekin tällä tavalla, voidaan todeta tietty vakiintunut ohjauksen normaalitaso.²⁸ Siihen kuuluu ensinnäkin ao. ministeriön oikeus nimittää ja erottaa laitoksen johtava henkilökunta. Toiseksi ministeriö voi antaa julkiselle laitokselle yleisiä ohjeita (directions of general character) asioista, joilla on yleistä merkitystä. Sen sijaan yksittäistapauksissa ja vähämerkityksisissä asioissa tai juoksevien liikeluonteisten päätösten teossa laitokset ovat itsenäisiä ministeriön ohjauksesta. Kolmanneksi ministeriöllä on varsin laajat valtuudet ohjata laitoksen taloudellisia resursseja ja varainkäyttöä myös yksittäistapauksessa esimerkiksi lainanotossa tai taloudellisten suunnitelmien laadinnassa. Erityisesti finanssi-ministeriön (The Treasury) asema on keskeinen myös julkisten laitosten talouden ohjaamisessa, vaikka tätä vallankeskitystä yhteen ministeriöön onkin pyritty rajoittamaan mm. hajauttamalla finanssiministeriön organisaatiota.²⁹ Neljänneksi Englannin hallintojärjestelmälle on kuitenkin tyypillistä, että

²⁴ Ks. *Cross* s. 97—98.

²⁵ Ks. *Wade* s. 43 s.

²⁶ mt. s. 36 s.; samoin jo aikaisemmin The British Airports Authority.

²⁷ mt. s. 40—42, *Cross* s. 98—102.

²⁸ *Wade* s. 38—40, *Cross* s. 103 ss.

²⁹ Ks. *Cross* s. 62 ss.

ministeriön muodollisia ohjausvaltuuksia tärkeämpiä ovat yleensä epäviralliset yhteydet laitosten ja ministeriön välillä. Epävirallinen ohjaus saattaa ulottua hyvinkin yksityiskohtaisesti laitoksen toimintaan joiltakin osin.³⁰

4.5. Ranska

Ministeriöjärjestelmään luettavista valtioista Ranskan hallintokoneistossa on ehkä eniten merkitystä ministeriöistä erillisellä hallintoelimistöllä. Tosin Ranskassakin pääosa hallinnosta hoidetaan edelleen ministeriöissä ja niihin rinnastettavissa keskushallintoelimissä (l'administration centrale). Ministeriöiden ohkeen on kuitenkin vähitellen muodostunut organisatorisesti monimuotoinen erillisten hallintoelinten (les personnes administratives spécialisées) ryhmä. Siihen kuuluvat *Benoit'n*³¹ mukaan julkiset laitokset, korporatiiviset hallintoelimet, taloudelliset yhteisöt ja kansalliset yritykset (les entreprises nationales). Näistä tärkein on julkisten laitosten (l'établissement public) muodostama, tosin melko heterogeeninen elinryhmä. Tällainen erillisten (hallinto)elinten muodostaminen on osoitus asiallisesta desentralisaatiosta (decentralisation par service), joka täydentää perinteistä asiallista desentralisaatiota.³²

Julkiset laitokset voidaan edelleen ryhmitellä hallinnollisiin, teollisiin tai kaupallisiin sekä tieteellisiin tai teknisiin.³³ Näiden julkisten laitosten asemassa on huomattavia eroja ja erityisesti niiden organisatorisen itsenäisyyden laajuus vaihtelee huomattavasti. Laitosten ryhmä on hyvin heterogeeninen. Siihen kuuluu paikallisia yksiköjä, kuten esimerkiksi sairaaloita, lyseoita, tiedekuntia ja lisäksi myös keskushallinnon elimiä. Laitoksia ovat mm. tiedotus-alalla toimiva, itsenäinen³⁴ l'Agence France-Press (AFP), tutkimus-alalla le Centre National de la Recherche Scientifique ja taloudellisella alalla l'Office National de la Navigation.

Julkisten laitosten ja varsinaisten keskushallintoelinten välille voidaan katsoa sijoittuvan myös erityisen elinten ryhmän (administration 'assimilée' à une administration centrale).³⁵ Ministeriöiden ja varsinaisten julkisten laitosten

³⁰ Ks. tästä mt. s. 104 ss.

³¹ *Benoit* s. 201—274.

³² Ks. keskitetyn hallintokoneiston muodostumisesta Ranskassa *Rivero* s. 20 ss.; desentralisaatiosta ks. *Laubadère* s. 100 ss.

³³ *Laubadère* s. 206—217, *Benoit* s. 201—232.

³⁴ *Laubadère* 1971 s. 348 s.

³⁵ Ks. tästä ryhmittelystä *Baecque* s. 358 ss. Toisenlainen ryhmittely on de Laubadérélla, joka lähtee service public -käsitteestä ja ryhmittelee siihen kuuluvat hallintoelimet oikeushenkilöllisyyttä vailla oleviin (la régie) ja pääasiassa itsenäisiin oikeushenkilöihin (l'établissement public) ks. *Laubadère* s. 206.

väliin asemaltaan sijoittuu eräissä suhteissa mm. aikaisemmin ministeriönä toiminut l'Office National des Forêts, jonka asema organisoitiin tällaiseksi vuonna 1964.³⁶

Pääero muiden hallintoelinten kuin ministeriöiden organisatorisen aseman määrittelyssä liittyy kuitenkin eroon ns. keskushallintoelinten ja julkisten laitosten välillä. *Baecque'in* mukaan pääero on siinä, että edelliset ovat suoraan yhteydessä ministeriöön, joka ohjaa niitä välittömästi, sillä ko. elimet ovat "directement rattachée au ministre qui exerce vis-à-vis d'elle le pouvoir hiérarchique".³⁷ Sen sijaan julkisilla laitoksilla on omat johtoelimensä, oma budjettivalta ja ministeriö voi vain rajoitetusti ohjata niitä. Ministeriön harjoittama ohjaus on "seulement une tutelle".³⁸

Vaikka jälkimmäisen, tutelle-tyypin ohjaus onkin periaatteessa rajallista ja verrattavissa valtion kuntiin kohdistamaan ohjaukseen, sen puitteissa voidaan eräissä tapauksissa puuttua myös suoraan julkisten laitosten toimintaan mm. ohjesäännöin ja yleiskirjein.³⁹ Tällaiseen ohjaukseen ministeriöllä ei kuitenkaan ole yleistä valtuutta, vaan ohjauksen muodot edellytetään nimenomaan määrittelyiksi lainsäädännössä.⁴⁰

Ranskassakaan ei siis perinteinen keskitetty ministeriöjärjestelmä ole säilyttänyt asemaansa pääasiallisena hallinto-organisaation muotona. Uusien, ministeriöstä erillisten ja niistä enemmän tai vähemmän itsenäisten hallintoelinten muodostamisen perussyyt ovat myös suurin piirtein samat kuin esimerkiksi Englannissa: on haluttu muodostaa itsenäisempiä hallintoyksiköitä kuin ministeriön osastot tai toimistot.⁴¹

4.6. Neuvostoliitto

Neuvostoliiton, kuten muidenkin sosialististen valtioiden hallintokoneiston yhtenä keskeisenä rakenne- ja toimintaperiaatteena on demokraattinen sentralismi. Se merkitsee yleisesti, että hallintoelimet muodostavat yhtenäisen järjestelmän, joka toimii kommunistisen puolueen johdolla sosialistisen laillisuuden pohjalla.⁴² Erillisiä, korostetun itsenäisiä elimiä ei hallintokoneistossa toisaalta ole. Erityisesti puolueen johtava asema merkitsee, että se määrittelee hallintotoiminnan perussuunnan ja valtion elinten päätehtävät,

³⁶ Ks. *Baecque* s. 63—64 ja s. 344—348, joka luonnehtii tämän hallintoelimen aseman lähinnä julkiseksi laitokseksi.

³⁷ *Baecque* s. 333.

³⁸ *ibid.*

³⁹ Ks. tästä *Duverger* s. 288—289.

⁴⁰ Ks. *Baecque* s. 372 ss.

⁴¹ Ks. *Laubadère* 1971 s. 372 ss.

⁴² Ks. tästä periaatteesta yleisesti *Petrov* 1970 s. 18—19, *Kozlov* s. 32—36 ja sen samanlaisesta merkityksestä muissa sosialistisissa valtioissa *Apparat* s. 117—123..

mutta ei puutu yksityiskohtaisesti hallintotoimintaan.⁴³ Sosialististen valtioiden hallintojärjestelmän rakenne ja toiminta poikkeavat toisaalta useassa kohdin sisällöltään ja luonteeltaan kapitalististen valtioiden hallinnon organisaatiosta, vaikka organisatoriset muodot muistuttavatkin toisiaan.

Neuvostoliiton keskushallintoelimet voidaan jaotella neljään ryhmään.⁴⁴ Ylin valtiovallan elin hallintokoneistossa on hallitus — Neuvostoliiton ministerineuvosto (sovet ministrov SSSR). Se muodostuu lähinnä ministeriöiden, valtionkomiteoiden ja eräiden muiden keskushallintoelinten päälliköistä ja sillä on yleinen toimivalta hallintoelimistön toiminnan ohjaamiseen. Se voi mm. kumota alaistensa elinten säädöksiä.⁴⁵ Toisena ryhmänä ovat kansanvalvonnan elimet. Kolmannen ryhmän muodostavat ministeriöt (joihin luonteeltaan ja asemaltaan luetaan myös eräät komiteat)⁴⁶ ja neljäntenä erityisviranomaiset, joihin kuuluu komiteoita, neuvostoja, päähallintoja (glavnie upravljenija) ja hallintoja (upravljenija). Keskushallinnon pääosan muodostavat ministeriöt, valtionkomiteat ja erityisviranomaiset.

Ministeriöt ovat oman hallinnonalansa johtajia. Pääosa ministeriöistä toimii talouden alalla⁴⁷ ja ne hoitavat yleensä tärkeimpiä ja keskeisimpiä valtion toiminnan aloja. Ministeriön päällikkö kuuluu hallitukseen ja hän on henkilökohtaisesti vastuussa ministeriön toiminnasta,⁴⁸ vaikka ministeriössä valmistellaan asioita myös kollegisesti. Ministeriöt ohjaavat oman hallinnonalansa toimintaa välittömästi erilaisin johtamismenetelmin. Eräät ministeriöt — esimerkiksi finanssiministeriö — voivat tosin ohjata myös muiden hallinnonhaarojen toimintaa toimialallaan.⁴⁹

Valtionkomiteoiden toiminnalle on ominaista ensinnäkin, että niillä on normaalista hierarkkisesta alaisuussuhteesta riippumaton ohjausvalta⁵⁰ ja toiseksi, että niiden tehtäviin kuuluu lähinnä suunnittelu ja koordinointi. Ne ovat eräässä mielessä linjahallinnosta erillisiä ja virastojen välisiä (mežvedomostnyi) elimiä.⁵¹ Niillä ei yleensä olekaan organisatorisesti alaisenaan viranomaisia. Sen sijaan valtionkomiteoilla on varsin laajat ohjausvaltuudet koko valtionhallintoon. Ne voivat antaa toimialaansa liittyvissä asioissa sitovia määräyksiä kaikille ministeriöille ja virastoille ja niillä on myös oikeus saada toimialaansa koskevia tietoja kaikilta elimiltä.⁵² Valtion-

⁴³ Ks. *Nedavnij* s. 21 s.

⁴⁴ Ks. tästä ryhmittelystä *Volkov* s. 15—22.

⁴⁵ NL:n perustuslain 134 §.

⁴⁶ Ks. *Volkov* s. 17.

⁴⁷ *Nedavnij* s. 38.

⁴⁸ *Petrov* 1970 s. 121 s.

⁴⁹ *Nedavnij* s. 36.

⁵⁰ Ks. mt. s. 42, *Kozlov* s. 110—112.

⁵¹ Ks. tästä *Volkov* s. 16 ja ministeriöiden ja komiteoiden eroista tältä osin *Nedavnij* s. 42.

⁵² Ks. *Volkov* s. 81 ja 94 s.

komiteoita ovat mm. valtion suunnittelukomitea (Gosplan), tieteen ja tekniikan valtionkomitea sekä rakennusasioiden valtionkomitea. Valtionkomiteoihin asemaltaan luetaan myös Keskustilastohallinto.

Erityisviranomaisiin kuuluu erilaisia hallinnollis-poliittisia, taloudellisia ja kulttuurin alalla toimivia virastoja ja järjestöjä. Niiden päällikkö ei yleensä ole hallituksen äänivaltainen jäsen. Periaatteessa ne muistuttavat asemaltaan ministeriötä;⁵³ ne eivät muodollisestikaan ole ministeriön vaan suoraan hallituksen alaisia toimialallaan, joka ei kuulu ministeriölle tai valtionkomitealle. Pääero niiden ja ministeriöiden välillä on niiden tehtävien suppealaisuus ja usein suhteellisen vähäinen merkitys. Erityisviranomaisten tehtäviin kuuluu koordinoita, ohjata ja valvoa hallituksen nimissä alaisiaan laitoksia ja järjestöjä. Tällaisia erityisviranomaisia ovat mm. atomienergian käytön komitea, lehdistökomitea, ulkomaisten kulttuurisuhteiden komitea, geodesian ja kartografian päähallinto, ulkomaisten turismin hallinto, uskontoasioiden neuvosto.⁵⁴ Ministerineuvostolla on valta muodostaa tällaisia elimiä yhteyteensä.

Hallintokoneiston organisatorisia suhteita määrittää demokraattisen sentralismin periaate ja siihen liittyvä hallinnon sentralisaatio, jota yhteiskunnalliseen omistukseen perustuvan järjestelmän suunnitelmallinen ja yhtenäinen toiminta edellyttää.⁵⁵ Mainittu periaate ei kuitenkaan merkitse täydellistä keskittämistä. Varsinkin talouden alalla johtaminen kohdistuu vain tärkeimpiin kysymyksiin ja operatiivinen toiminta jää kunkin yksikön omalle vastuulle.⁵⁶ Johtamisen muodot vaihtelevat myös. Erityisesti alaisuuden (podtšinennost') käsite on demokraattisessa sentralismissa laaja ja monivivahteinen. Siinä voidaan erottaa neljä erilaista puolta.⁵⁷ Normaali *organisatorinen alaisuus edellyttää*, että alempi elin noudattaa ylemmän antamia määräyksiä. Tällainen alaisuus on esimerkiksi ministerineuvoston ja ministeriön välillä. *Koordinoiva alaisuus* on kyseessä mm. valtionkomitean ja ministeriön tai erityisviranomaisen välillä. *Valvonnan alaisuus* liittyy erityisesti kansanvalvontaelimien ja hallintoelimien suhteisiin. Ns. *kaksinkertainen alaisuus* on yksi demokraattisen sentralismin ilmentymä elinten organisatorisen aseman määräytymisessä. Toisaalta hallintoelimet ovat niitä ylemmän elimen alaisia, toisaalta (horisontaalisesti) niiden on toimittava myös vastaavan edustajien neuvoston päätösten mukaisesti.⁵⁸

⁵³ Ks. mt. s. 140 s.

⁵⁴ mt. s. 142.

⁵⁵ Ks. Petrov 1970. s. 18 s.

⁵⁶ Ks. Apparät s. 161 ss, Kozlov s. 34—35.

⁵⁷ Ks. tästä erityisesti Kozlov s. 33—34.

⁵⁸ Ks. kaksinkertaisesta alaisuudesta (dvojnoe podtšinenija) Nedavnijš. 18, Petrov 1970s. 19—21. Tästä alaisuuden lajista on eräitä poikkeuksia mm. sotilashallinnossa.

B. VALTION HALLINTOKONEISTO JA SEN OIKEUSTIETEELLINEN TUTKIMUS

1. HALLINTOKONEISTON ORGANISAATIO OIKEUSTIETEELLISEN TUTKIMUKSEN KOHTEENA

1.1. Hallinto-oikeustieteen tutkimuskohteen määräytymisen perusteista

Vaikka valtion olennaisiin piirteisiin kuuluu, että sillä on koneisto, jolla se — tarvittaessa voimakeinoin — toteuttaa päämääränsä, tämän koneiston oikeudellinen tutkimus on syntynyt itse asiassa varsin myöhään: varsinaisesti vasta 1800-luvun puolivälin jälkeen ja Suomessa itsenäisenä disiplina 1880- ja 1890-luvulla. Kysymys ei ole satunnaisesta oikeustieteen haarautumasta eikä ainakaan viime kädessä hallintokäytännön edellyttämästä systemaattisen tutkimuksen tarpeesta, vaikka varsinkin jälkimmäisellä tekijällä saattaa olla välitöntä merkitystä. Hallinto-oikeustieteen synnyn ongelmaa on valaisevaa tarkastella ennen muuta tieteen tutkimuskohteen ja tutkimusobjektin dialektisen vuorovaikutuksen kannalta. Tämän tarkastelun kytkeminen hallinto-oikeustieteen konkreettiseen kehittymiseen ja kehittymisen ehtoihin edellyttää loogisen ja historiallisen keskinäissuhteen selvittämistä hallinto-koneiston tutkimuksessa. Loogisen aspektin selvittäminen voidaan edelleen kytkeä tutkimuksen gnoseologisiin ehtoihin, historiallinen taas konkreettisiin, tietyn yhteiskuntamuodostuman sisäisiin eroihin valtiomuodoltaan ja hallitus-tavaltaan eri lailla kehittyneiden valtioiden hallintokoneiston kehityksessä.

Tarkastelen seuraavassa näitä hallinto-oikeustieteen kehittymistä määrittäviä tekijöitä hallinto-oikeustieteen kannalta yleensä, ts. sitomatta tarkastelua suoraan tietyn valtion olosuhteisiin. Tämä jakso pyrkii kuitenkin luomaan teoreettista pohjaa suomalaisen hallinto-oikeustieteen kehittymisen vastaavalle selvittämiselle.

1.1.1. Objektin ja tutkimuskohteen dialektiikka

Tieteen tutkimuskohde ja tutkittava objekti eivät ole identtiset. Tutkimuskohteen voidaan sanoa sijaitsevan — *P.J. Nedbailon* esittämän luonnehdinnan mukaan — tutkittavan objektin ja tutkivan subjektin välissä. Tutkimuskohteen tällainen määrittely luonnehtii etenkin tieteellistä tiedostamisprosessia ja sen

struktuuria sekä objektin tutkimiseen ryhtymistä jo saavutettujen tietojen antaman alustavan aineiston perusteella.¹ Tutkimuskohteena on sitä paitsi yleensä rajallinen aspekti itse objektista.

Kun tutkimuskohde määritellään näin, tulee ensinnäkin esiin materialistiselle tarkastelulle luonteenomainen piirre: tiedostava subjekti ei ole pelkästään objektin passiivinen rekisteröijä vaan sen tulkitsija siinä mielessä, että tutkija heijastaa objektia luovasti.² Tällä on merkitystä mm., kun tarkastellaan erilaisia tiedostamisessa ilmeneviä loogisia (ja muita) ristiriitoja, epätarkkuuksia jne. sekä tiedon historiallista kehittymistä. Toisaalta taas objektin ja tutkimuskohteen käsitteellinen erottaminen antaa välttämättömän (joskaan ei riittävän) pohjan myös hallinto-oikeustieteen kehityksen ja erityisesti sen synnyn tutkimiselle ja mahdollistaa tämän kehityksen puhtaan idealistisen tulkinnan torjumisen.

Yleisesti määritellen tutkimuskohteena voivat olla kaikki tutkittavana olevaan objektiin liittyvät ilmiöt, prosessit ja suhteet, jotka ovat tietyltä puolelta tiedostettuja, mutta edellyttävät tutkimuksen jatkamista ja syventämistä. Tutkimuskohteen muodostavat ne objektin lainalaisuudet, joita tiede tutkii³. Toisaalta objektin kehittymiseen lainalaisuudet ja ristiriidat myös määrittävät tietyissä rajoissa tutkimuskohteen muodostumista ja kehittymistä. Vasta objektin tietynasteinen kehittyneisyys ja eriytyneisyys ylipäänsä tekee mahdolliseksi sen tieteellisen tiedostamisen. Tämän objektin ja tutkimuskohteen välisen suhteen yleisluonteisen määrittelyn perusteella voidaan tarkastella myös erityisen hallinto-oikeustieteen syntymistä. Tosin huomiota on kiinnitettävä myös oikeustieteen erityisluonteeseen, mm. sen käytännöllisyyteen, mikä mahdollistaa tutkimuskohteen kehittyneisyyden heijastumisen myös objektiin. Olennaista kuitenkin on, että tutkimuskohde nähdään objektiivisesti määritettynä, vaikka tutkijan ja tutkimuskohteen välisessä suhteessa mm. subjektiivisilla tekijöillä saattaa olla tiedostusta muovaava vaikutus,⁴ ja toisaalta tutkijan luova toiminta myös mahdollistaa tieteen sisäisen kehittymisen.

Tässä yhteydessä on tärkeää huomata että hallintokoneistoa on tutkittu varsin laajastikin ennen hallinto-oikeustieteen syntyä. Objektin kehitys-

¹ Nedbailo s. 29. Ks. myös Tenenbaum s. 47. Vrt. Jesch s. 50—54. Ymmärrän myös Brusiinin s. 37 ja 195 erottelun tieteellisen järjestelmän ja mielekkään kokonaisuuden, järjestyksen, välillä tietyssä mielessä rinnasteisena tälle jaottelulle. Brusiinille esim. oikeusjärjestys viittaa vakiintuneisiin valtasuhteisiin ja oikeusjärjestelmä taas sitä koskevaan teoreettiseen ajatteluun. Brusiinin ajatuksen on omaksunut myös Aarnio 1978 s. 75—76 ja s. 87 s.

² Ks. esim. Kopnin s. 105, Wagner s. 59—98.

³ Ks. Sabalin s. 42—45. Vrt. Bollhagen s. 79—82.

⁴ Ks. yleisesti Sabalin s. 49—51. Oikeustieteen käytännöllisyydestä/teoreettisuudesta meillä viime aikoina käydystä keskustelusta ks. mm. Aarnio LM 1976 ja Makkonen LM 1977.

asteesta johtuen esim. erilaiset poliisi- ja kameraalioikeustieteen tutkijat eivät kuitenkaan voineet tarkastella yhtenäisesti ja puhtaasti oikeudelliselta kannalta kohdettaan. Feodaalivaltion, lähinä absolutismia edeltäneen ajan hallintokoneisto oli suhteellisen sekasortoinen yhdistelmä päällekkäisiä toimivaltoja, feodaalisia, maanomistukseen liittyviä privilegioita ja hallinto-organisaation täsmentymättömyyttä, jossa vallitsivat erityiset poliisivaltiolle ominaiset käsky- ja alistussuhteet.⁵

Hallintokoneiston keskittyminen ja sen toiminnan puitteiden oikeudellinen määrittely vasta loivat edellytykset hallinto-oikeustieteen synnylle. Tämän kehityksen tuloksena hallintokoneisto sai ne lainalaisuudet ja erityispiirteet, jotka tulivat erityisesti niitä tutkivan tieteenalan tutkimuskohteeksi. Tämä kehitys ei ollut yhteiskunnallisesta muutoksesta irrallinen prosessi, vaan hallintokoneiston tällaiseen eriytymiseen johtivat objektiivisesti määriteltävät tekijät, jotka siten määrittävät myös hallinto-oikeustieteen tutkimuskohdetta. Hallinto-oikeustieteen synnyn välttämättömänä edellytyksenä olikin sen tutkimuskohteen, julkishallinto-oikeuden syntyminen.⁶

Tätä tutkimuskohdetta määrittävistä tekijöistä tärkeimpiä olivat porvarillisen vallankumouksen seurauksena syntyneet toimeenpanovaltaan kuuluvien elimien ja niiden toiminnan ja toimivallan oikeudellinen määrittely, erityisen hallinnollisen oikeussuojajärjestelmän luominen ja pyrkimys yleensä hallinnon lainalaisuuteen. Itsenäisen hallinto-oikeustieteen eriytyminen merkitsi toisaalta myös sen tutkimuskohteen tietoista supistamista siten, että ei-oikeudellinen aines pyrittiin rajaamaan tutkimuksen ulkopuolelle. Tällä oli selviä vaikutteita myös metodin muodostumiseen muodollis-juridiseksi. Toisaalta hallinto-oikeustieteellä itsellään oli erityisesti muodostumisensa alkuaikoina varsin tärkeä merkitys objektin tiettyjen laadullisten määreiden muodostumiselle. Määrittelemällä hallintokoneiston — siis objektin — oikeudelliselle luonteelle teoriassa tietyt, melko ahtaat rajat, hallinto-oikeustiede (yleensä valtio-oikeustieteen kanssa) samalla epäsuorasti vaikutti myös oman tutkimuskohteensa eriytymiseen ja rajautumiseen. Pelkästään rakennetta subjekti — tutkimuskohde — objekti tarkastelemalla tämä tiettyihin objektiivisiin historiallisiin tekijöihin kiinnittynyt kehitys saattaa vaikuttaa satunnaiselta, yksittäisten tutkijoiden aktiivisuudesta johtuneelta tapahtumain kululta ja hallinto-oikeustiede siis idealistisesti tarkasteltuna kohteensa vapaasti määrittävältä.

Tällaisesta hallintokoneiston keskeisten laadullisten piirteiden ja hallinto-oikeustieteen kehittymisen historiallisten edellytysten huomiotta jättämisestä tarjoaa esimerkin *Merkin* luonnehdinta hallinnon, hallinto-oikeuden ja

⁵ *Ks. Forsthoff* s. 18—19 ja s. 41—44, *Hatscheck* s. 1—6, *Dennewitz* s. 16—29.

⁶ *Szamel* s. 10, *Blom* 1976 s. 44—46. Vrt. *Merkel* s. 88—89.

hallinto-oikeustieteen yhteydestä. Merkl näkee vallitsevan hallinto-opin päävirheen siinä, että sen mukaan ”*vain hallinto* on hallinto-opin olemuskäsite, *hallinto-oikeus* yksittäinen sisältökäsite muiden joukossa”. Merklin mukaan hallinnon ja hallinto-oikeuden suhde on sen sijaan olemukseltaan välttämätön (wesensnotwendig); ”se perustuu välttämättä hallinnon olemukseen valtion funktiona. Toisin sanoen: Missään valtiossa ei tarvitse olla meidän hallinnoksi kutsumaamme funktiota, mutta jos sellainen on, se on aina yhdessä hallinto-oikeuden kanssa.”⁷ Merkl sivuuttaa sekä hallintokoneiston historian ja sitä heijastavan teorian keskinäissuhteen (loogisen ja historiallisen suhde) että valtioiden eri funktioiden loogisen yhteyden tarkastelun. Niiden analyysi on kuitenkin välttämätön edellytys hallinto-oikeustieteen paikan määräytyneisyyden osoittamiseksi; sen osoittamiseksi, että hallinto-oikeus ei suinkaan ole välttämätön valtionhallinnon toimimiselle. Loogisen ja historiallisen suhteen erittely auttaa tässä suhteessa näkemään myös hallinto-oikeustieteen paikan ehdollisuuden.

1.1.2. Looginen ja historiallinen hallinto-oikeustieteessä

Kun tutkimuskohteen ja objektin keskinäissuhteen erittely tuo esiin mm. tutkimuskohteen objektiiviseen määräytyneisyyteen ja tutkijan luovaan asemaan yleisesti liittyviä piirteitä, loogisen ja historiallisen tarkastelu voi tuoda ennen muuta esiin, miten loogisessa muodossa heijastuu sekä objektin että sen tiedostamisen historia. Ensinnäkin tieteen on teorian tasolla uusinnettava historiallinen, mutta on lisäksi huomattava, että objektia koskeva teoria tarjoaa ”avaimen sen historian tutkimiseen ja historian tutkiminen rikastuttaa teoriaa, korjaa, täydentää ja kehittää sitä”.⁸ Objektin historian ja sen loogisen heijastuksen välinen suhde on siis molemminpuolinen, mutta objektin teorian (siis kehittyneen objektin selville saatujen lainalaisuuksien ja piirteiden kokonaisuus) avainasema estää tästä molemminpuolisuudesta muodostumasta pelkkää kehää.

Objektin historian ja sen loogisen heijastuksen välisen suhteen selvittämisen merkitys on siten mm. siinä, että sen avulla on mahdollista voittaa yleensä yhteiskuntatieteissä ja myös oikeustieteessä ajoittain (esim. analyttiseen suuntaukseen oikeustieteessä liittyviä) esiintyviä pyrkimyksiä objektin historian ignorointiin tai toisessa muodossa historiallisen ja teoreettisen tarkastelun jyrkkään erottamiseen.⁹

Objektin historian tutkimus onkin erottamattomassa yhteydessä sen

⁷ Merkl s. 159 ja yleisesti mt. s. 157–173.

⁸ Kopnin s. 168 ja yleisesti Zeleny s. 57–66.

⁹ Ks. tästä esim. Zittingin analyysi omistusoikeudesta, *Zitting*, passim.

teoreettiseen tutkimukseen. Kumpikin on toisensa edellytys. Kysymys ei siten ole esimerkiksi siitä, että tutkimusintressistä riippuisi, kumpaa tutkimustapaa — historiallista vai loogista — käytetään,¹⁰ vaan siitä, että historiallinen "intressi" edellyttää teoreettista tutkimusta ja teoreettinen "intressi" historiallista tutkimusta. Näin on myös kullakin oikeustieteen erityisalalla. Tämä ei nähdäkseni ole ristiriidassa itsenäisen oikeushistorian tieteenhaaran esiintymisen kanssa, niin kuin esim. *Backman* tuntuu päättelevän.¹¹ Siitä, että oikeushistorialla disiplinaarinen on oikeustieteeseen verrattuna selviä erityispiirteitä historiallisen konkreettisuutensa, kronologisen järjestyksen seuraamisen ja eräiden muiden metodisten syiden johdosta, ei vielä nähdäkseni seuraa oikeushistoriallisen tutkimuksen erottaminen kunkin oikeustieteen erityisalan omien ongelmien tutkimisesta. Ne ovat päinvastoin kiinteässä yhteydessä toisiinsa.

Historiallisen ja loogisen kategorioiden keskinäissuhteeseen liittyvä toinen, gnoseologinen, aspekti koskee esineen tiedostamisen historian ts. sitä koskevien oppien ja aikaisempien tieteellisten teorioiden historian suhdetta esineen teorian loogiseen rakentamismenetelmään.¹² Tämä teorian looginen rakentamisjärjestys heijastaa tietyissä rajoissa tutkittavan objektin kehityshistoriaa. Tällainen raja on mm. itse objektin kehittyneisyyden aste. Rajaa havainnollistaa juuri hallinto-oikeustieteen synnyn mahdollisuus vasta hallintokoneiston oikeudellisen määrittymisen voimistuttua. Toisaalta rajan muodostaa myös itse tieteen kehittyneisyys: erilaiset kameraali- ja poliisiopin haarat olivat jo koonneet tarvittavan hallinnollisia ilmiöitä koskevan aineiston tieteen laadullisen kehityksen mahdollistamiseksi.¹³ Lisäksi tieteen loogisen kehityksen ja objektin kehityshistorian suhdetta ehdollistavat myös mm. käytännön asettamat vaatimukset sekä yhteiskunnalliset ja luokkien välisen taisteluun liittyvät motiivit. Tätä havainnollistaa erityisesti Saksan hallinto-oikeustieteen tutkimuskohteen määrittelyn liittyminen porvariston ja aateliston väliseen valtakamppailuun — hallinto-oikeustieteen jäljempänä tarkemmin eriteltävä tutkimuskohteen rajoitus heijasti muodollisen ja aineellisen lain erottelun muodossa toteutettua institutionaalista vallanjakoa valtiokoneiston puitteissa.¹⁴ Hallintokoneiston kehitys ja erityisesti sen merkityksen

¹⁰ Ks. *Klami LM* 1976 s. 583—584.

¹¹ *Backman* s. 23—24.

¹² *Narski* s. 25—29, *Kopnin* s. 169. Ks. myös *Backman* s. 33—35 ja *Aarnio* 1977 a s. 1—3.

¹³ Voidaankin tässä mielessä puhua objektin ja sen tiedostamisen "esihistoriallisesta" ja "historiallisesta" vaiheesta, ks. *Zeleny* 1976 s. 27—28 ja *Narski* s. 26—27.

¹⁴ *Karsch* s. 74 luonnehtii asiaa seuraavasti: "Gewaltenteilung in Deutschland wurde nicht auf den Barrikaden erfochten, sondern in der Lehre vom materiellen und formellen Gesetzbegriff von den Kathedern verkündet und damit in ihre spezifisch deutsche Form gebracht." Opin oikeudellisen ja poliittis-historiallisesta taustasta ks. *Schnapp* s. 66—80 ja yleisesti *Tumanov* s. 16—36.

painottuminen oli tämän teoreettisen kehittelyn taustana.

Edellä luonnehdittu historiallisen ja loogisen keskinäissuhteen gnoseologinen aspekti valaisee myös useiden keskeisten hallinto-oikeustieteen teorian instituutioiden ja kategorioiden kehittymistä. Niinpä sellaisten hallinto-oikeudellisten oppirakennelmien kuin subjektiivinen julkinen oikeus, vapaa harkinta, hallinto-oikeuden oikeuslähteet, hallintotoimi, itsehallinto, erityinen vallanalaisuussuhde jne.¹⁵ liittyminen hallintokoneiston eri piirteiden kehitykseen on pitkälti ymmärrettävissä juuri objektin teoriassa heijastuneen kehityshistorian ja tieteen historian suhteen perusteella. Lisäksi on kuitenkin otettava huomioon, että teoria voi heijastaa kohdetta puutteellisesti, jäädä sen kehityksestä jälkeen tai tulla perustelluksi uusilla käytännön vaatimuksilla. Ei liene epäilystä siitä, että hallinto-oikeustiede on varsin puutteellisesti heijastanut esimerkiksi hallintokoneiston rakennetta koskevia oikeudellisia kysymyksiä. Esimerkiksi oikeusturvan eräiden muodollisten muotojen kehittämisen suhteen se on toisaalta meillä saattanut olla kohteensa kehitystä edellä.

1.1.3. Tutkimuskohteen loogis-gnoseologinen määräytyneisyys

Julkista hallintoa tutkivat kaksi tärkeintä tieteenharaa, hallinto-oikeustiede ja hallinto-oppi, muodostavat yhdessä hallintotieteen.¹⁶ Hallinto-oikeustiede tutkii ensisijaisesti julkisen hallinnon oikeudellisia muotoa ja oikeussuhteita, hallinto-oppi taas julkishallinnon toimintaa laajemmin ja muilta kuin nimenomaan oikeudelliselta kannalta.¹⁷ Tämän työnjaon loogisia ja gnoseologisia perusteita sen paremmin kuin historiallisia ehtojakaan ei yleensä ole problematisoitu. Kysymys on pikemminkin ollut pelkästään suhteellisen vapaasta näkökulman valitsemisesta esim. kiinnostuksen tai käytännön vaatimusten perusteella. Itse jaottelua ei ole pidetty ongelmallisina, vaikka sen perusteet ovat useimmiten jääneet ilmaisematta. Nämä perusteet tulisi kuitenkin voida eksplikoida.

Tähän voidaan pyrkiä erittelemällä valtion olemuksen eri puolia tutkivia tieteenhaaroja. Yleinen valtioteoria tutkii ennen kaikkea valtion olemuksen poliittista puolta, hallintoteoria taas sen toimintaa hallintojärjestelmänä, organisaationa. Eräässä mielessä valtioteoria paljastaa valtion "anatomian",

¹⁵ Ks. esim. hallintotoimien kehittymistä *Halfina* s. 13—17 ja *Vilkkonen* 1970 s. 11—12 ja itsehallinnon kehittämisestä *Holopainen* s. 114—274.

¹⁶ Tosin tämä terminologia ei ole vakiintunut — hallintotiede voidaan ymmärtää laajemmin tai suppeammin. Ks. esim. *Merikoski DL* 1944 s. 77 s. ja *Kozlov* s. 86.

¹⁷ Vrt. *Meyer* 1973 s. 11: "Public Administration depends on legal studies to make out the formal structure of any administrative organization, and it is the task of the lawyer to characterize the nature of subordination in a given administrative situation."

hallintotiede sen "fysiologian".¹⁸ Valtion poliittinen funktio — vastakkaisten luokkaintressien hallitseminen edellyttää toisen luokan toiseen kohdistamaa pakkoa — ja valtion funktio hallintojärjestelmänä — vain valtio, jolla on yhtenäinen hallintojärjestelmä voi toimia pakon välineenä — vastaavat valtion olemuksen vastakkaisia puolia.¹⁹ Tätä valtion olemuksen vastakkaisten puolten keskinäissuhteen loogista perustaa heijastaa tutkimuksen gnoseologinen edellytys. Vastakkaisia puolia ei ole mahdollista käsittää ja muodostaa niistä teoriaa irrallaan toisistaan, sillä toisen käsittäminen on aina vastakohdan toisen puolen heijastusta.²⁰ Ei siten nähdäkseni ole perusteltua määritellä jonkinlaista yleistä, hallintoa ja johtamista yleensä kaikissa organisaatioissa, yhteiskunnissa ja myös esivaltiollisissa yhteiskunnissa tutkivaa tiedettä, jonka erityishaaran muodostaisivat valtiollisen hallinnon ja johtamisen tutkiminen erilaisista aspekteista.²¹ Valtion olemuksen eri puolien tieteellinen tiedostaminen sen sijaan kylläkin on mahdollinen erilaisilla tieteellisillä lähestymistavoilla, joilla kuitenkin voi olla ja yleensä on yhteisiä käsitteitä ja metodisia periaatteita. Niinpä esimerkiksi valtioelimen käsite, abstraktista konkreettiseen nousemisen metodi tai systemaattis-rakenteellinen lähestymistapa ovat sekä valtioteorialle että hallintoteorialle yhteisiä, mutta niiden tehtävät ja soveltaminen ovat erilaisia tieteenhaaran tutkimuskohteen erilaisuudesta johtuen.

Hallintoteorian ja hallintotieteen suhde on tiettyssä mielessä analoginen edellä esitetylle valtioteorian ja hallintoteorian suhteelle. Hallintoteoria valtion olemuksen yhden puolen, sen hallinnollis-organisatorisen funktion, teoriana muodostaa samalla taustan hallintotieteen yleiselle teorialle. Siten tätä kautta myös hallinto-oikeustiede ja hallinto-oppi ovat yhteydessä yleiseen valtioteoriaan. Hallintotiede edellä selostetussa mielessä tutkii valtion hallinnollisen tai organisatorisen toiminnan ilmentymiä niiden oikeudellisessa ja ei-oikeudellisessa muodossa. Hallintoteorian ja hallintotieteen suhdetta luonnehtivat siten mm. sellaiset dialektisen logiikan kategoriat kuin yleinen ja erityinen sekä sisältö ja muoto. Erityisesti hallinto-oikeustiede tutkii hallintotoimintaan liittyviä oikeudellisia ilmentymiä. Sen ja hallinto-opin suhteen luonne riippuu valtiotyypistä. Kapitalistisen valtiotyypin muodostumiseen liittyi yleensä

¹⁸ Ks. *Tenenbaum* s. 32—33 ja *Antalffy* s. 38—41.

¹⁹ Ks. *Atamantšuk* s. 21—26.

²⁰ *Tenenbaum* s. 32 s.

²¹ *Muškin* s. 69—77 ehdottaa tällaista ryhmittelyä. Muškinin kanta perustuu siihen, että hän pitää hallintoa ja johtoa kaikille yhteiskunnille ominaisena erityisfunktiona eikä erota sen kehittämisessä laadullisia eroja. Tällainen ajatus sisältyy implisiittisesti myös valtion tarkasteluun yhtenä, muista laadullisesti erottumattomana ohjausorganisaationa tai organisaatiojärjestelmänä esim. taloudellisen ja sosiaalisen järjestelmän ohella. Tällaisesta lähestymistavasta ks. esim. *KM* 1978:22 s. 5—7.

valtiovallan organisointi edustuksellisen järjestelmän pohjalle ja hallinnon ainakin periaatteessa tapahtuvaksi tarkoitettu oikeudellinen sitominen.²² Myös hallinto-oikeustiede saattoi siten eriytyä hallintokoneistoa tutkivan tieteen haaraksi. Hallinto-oppia se ei kuitenkaan tehnyt tarpeettomaksi, vaan niiden välisessä suhteessa on vain tapahtunut tiettyjä määrällisiä ja laadullisia vaihteluja.²³

Tässä mielessä hallintojärjestelmän ja hallintotoiminnan tutkimisessa siis sekä hallinto-oppi että hallinto-oikeustiede ovat välttämättömät. Ne selvittävät hallintotoiminnan edellyttämiä oikeudellisia ja ei-oikeudellisia ilmentymiä. Siten niiden yhteys gnoseologisesti on rinnastettavissa valtioteorian ja hallintoteorian väliseen suhteeseen. Ei-oikeudelliset hallintotoiminnan ilmenemismuodot on mahdollista ymmärtää vain hallintokoneiston oikeudellisen määrittelyn taustaa vasten ja oikeudellinen vain ei-oikeudellisen välttämättömänä heijastumana.²⁴ Toisaalta etenkin hallinto-oikeustieteen kannalta mainitulla oikeudellisen ja ei-oikeudellisen keskinäissuhteella on tärkeä merkitys, kuten voidaan havaita hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen ja hallinto-oikeustieteen metodin tarkastelun yhteydessä.²⁵

1.2. Hallinto-oikeustieteen kohteen määräytyminen

1.2.1. Hallintokoneiston organisatorisen muodon kehittyminen

Hallintokoneistoa tutkittaessa on kiinnitettävä huomiota myös tutkimuskohteen määräytyneisyyteen. Vaikka hallinto-organisaation toiminnassa luonnollisesti ihmisten käyttäytymisellä on tärkeä merkitys, hallintotoimintaa ei voida selittää vain toimivien henkilöiden tahdosta käsin. On kiinnitettävä huomiota myös hallintotoimintaa ja sen organisaatiota määrittäviin objektiivisiin suhteisiin, jotka yhteiskunnan taloudellinen rakenne muodostaa. Etenkin hallitsemisen ja hallinnon organisatoriset muodot osaltaan liittyvät tuotannossa tapahtuneisiin ja tapahtuviin muutoksiin.

Valtiokoneiston yleiset muodolliset määreet eivät kuitenkaan suoraan johdu sen paremmin abstraktisten analogioiden pohjalta teorian tasolla kuin suoraan taloudellisista suhteista tai tuotannon johdon analogioista, vaan välittyvät

²² Hallinto-oikeustieteen synnyn aikoihin sillä oli erityisen tärkeä merkitys vahvistamassa osaltaan porvariston omaisuuden ja koskemattomuuden suojaa. Kun hallinnon lainalaisuus alkoi disintegroitua, sen merkitys väheni ja hallinto-opin lisääntyi, ks. *Szamel* s. 9—31, *MerkI* s. 163—167.

²³ Ks. esim. *Petrov* s. 21, *Allgemeine Theorie I* s. 165.

²⁴ Vrt. *MerkI* s. 90 ja *Luhmann 1966* s. 22, joka kiistää muiden yhteiskuntatieteiden tulosten hyväksikäytön hallinnon normatiivisessa tutkimuksessa.

²⁵ Ks. jäljempänä luvut 2.3. ja 3.

erilaisten tekijöiden kuten poliittisten päätösten, historiallisten perinteiden, teoreettisten katsomusten jne. kautta.²⁶ Vasta näiden analysointi mahdollistaa valtio- ja hallintokoneiston rakenteen spesifien piirteiden käsittämisen.

Edellä esitetty huomioon ottaen vaikuttaa ilmeisen yksipuoliselta mm. *Joachim Hirsch*²⁷ näkemys valtiokoneiston rakenteen määräytyneisyydestä. Se lähtee siitä, että kapitalistiset tuotantosuhdet uusinnetaan jatkuvasti tuotantoprosessissa. Tästä syystä on välttämätöntä välittömien valtasuhteiden eliminoiminen tuosta prosessista ja yhteiskunnallisen valtapotentiaalin keskittyminen uusintamisprosessin yläpuolelle itsenäistyneeseen instanssiin. ”Tästä porvarillisen valtion eriytymisestä (*Besonderung*) ovat välittömästi johdettavissa porvarillisen valtiokoneiston ja ’poliittisen järjestelmän’ perustavat organisaatio- ja rakenne-elementit,”²⁸ joiksi Hirsch lukee lähinnä *Weberin* ideaalityypissään esittämät organisatoriset piirteet.²⁹

Objektiivisten lainalaisuuksien huomioonottaminen valtiokoneiston tutkimisessa ei oikeuta näin mekaanista johtopäätöstä. Valtiokoneistossa tapahtuneet muutokset tulee kytkeä myös luokkien voimasuhteissa tapahtuvan muutokseen (esim. parlamentin ja hallintokoneiston aseman kehittyminen siirryttäessä feodalismista kapitalismiin) ja perinteiden ja uskomusten vaikutukseen (esim. monarkin asema). Tutkimuksen pohjan muodostaa kuitenkin taloudellisessa rakenteessa tapahtuvan kehityksen huomioon ottaminen. Vain näin käyvät ymmärrettäviksi valtion koneistoon kuuluvien keskeisten elementtien ja toimintaperiaatteiden muodostuminen.³⁰

Valtiokoneiston kehityksen historian selvittäminen on tärkeää myös siksi, että tietyn valtiotyypin koneiston rakenteen peruseriaatteen ovat suhteellisen pysyviä. Etenkin päämuodoissaan nykyisenlaisen keskitetyn valtiokoneiston syntyminen Keski-Euroopassa ja erityisesti Ranskassa valaisee tätä: ”Keskitetty valtiovalta kaikkiallisine, järjestelmällisen ja hierarkkisen työnjaon pohjalta luotuine elimineen... on peräisin absoluuttisen monarkian ajoilta, jolloin se oli syntyvän porvarillisen yhteiskunnan tehokkaana aseena taistelussa feodalismia vastaan. Mutta sen kehitystä ehkäisi kaikenlainen keskiaikainen roju... 1700-luvun Ranskan vallankumouksen jättäjäisluuta lakaisi pois kaikki nämä menneiden aikojen jäänteet ja puhdisti siten yhteiskunnallisen maaperän viimeisistä siteistä, jotka haittasivat nykyaikaisen valtiorakennuksen rakentamista.”³¹

²⁶ Ks. yleisesti *Petrov* s. 57—64.

²⁷ Ks. yleisesti *Hirsch* ja *Hirsch* 1973.

²⁸ *Hirsch* s. 226—227.

²⁹ *ibid.*

³⁰ *Marx MEVT I* s. 356—441.

³¹ *Marx MEVT I* s. 194—195. Ks. myös *Allgemeine Theorie II* s. 159.

Feodaaliselle valtiolle oli ominaista organisaation hajanaisuus ja alkuvaiheissa myös keskitetyn hallintokoneiston puuttuminen tai eriytyneisyys. Poliittinen valta oli omistusoikeuden attribuutti ja tämä heijastui myös poliittisessa organisaatiossa. Olemassa olevaa valtiokoneistoa, erityisesti hallintoelimitystä, leimasivat voimakas hierarkia ja suorat käskyvaltasuhteet, tuotantosuhteita vastaavasti. Koko yhteiskunnan ja valtion läpikäyvä hierarkia oli "feodaalisuuden ideaalimuoto".³² Absolutismin myötä syntyvä keskitetty valtiovalta taas edellytti monarkian suorassa alaisuudessa olevaa kattavaa ja monihaaraista byrokraattista koneistoa ja valtiokoneiston irtautumista taloudesta: Absolutismin synty liittyi kapitalististen tuotantosuhteiden voimistumiseen ja porvariston merkityksen kasvamiseen. Kehitys vaihteli tästä syystä eri maissa. Ranska ja Englanti olivat edelläkävijöitä, kun taas Saksassa kehitys oli hitaampaa eikä tapahtunut vallankumouksen muodoissa.

Valtiokoneistoa määrittävien uusien laadullisten yleispiirteiden, kuten valtiokoneiston yhtenäisyyden ja keskittyneisyyden sekä poliittis-organisatorisen irtautumisen välittömästi taloudellisesta, lisäksi myös sen peruselementtien välisten suhteiden pääperiaatteet muodostuivat. Näitä olivat valtiovalan kolmijako-oppi, parlamentarismien periaate, tuomioistuimien riippumattomuus, hallinnon lainalaisuus jne. Eri maissa nämä periaatteet tosin saivat toisistaan poikkeavia ilmaisuja, mikä tulee esiin myös oikeustieteellisessä teoriassa. Esimerkiksi Preussissa aineellisen ja muodollisen lain erottelu liittyi tällaiseen valtiokoneiston elementtien, lähinnä hallintokoneiston ja parlamentin väliseen toimivallan määrittelyyn.

Edellä yleisesti valtiokoneiston historiallisesta kehityksestä todettu soveltuu myös hallintokoneiston kehityksen kuvaamiseen. Sen rakenteessa tapahtuneella kehityksellä on keskeinen merkitys pyrittäessä selvittämään koko valtiokoneiston kehitystä. Tämä johtuu sekä terminologisista syistä että myös hallintokoneiston merkittävästä ominaispainosta valtiokoneiston elementtinä. Lisäksi hallinnon perusrakenteessa tapahtuvat muutokset ovat pysyvämpiä kuin esimerkiksi valtiovalan elimissä.³³ Sen vuoksi esimerkiksi hallitustavan muutokset tietyn hallitusmuodon sisällä tulevat siinä esiin varsin rajoitetusti. Myös valtiotyypin muuttuminen feodalistisesta kapitalistiseen ilmenee hallintokoneistossa selvästi nähtävinä, mutta suhteellisen hitaasti toteutuvina muutoksina.

Porvarillisen valtion hallintokoneiston perusmäärät muotoutuivat jo feodaalivaltion kypsimmässä vaiheessa, absoluuttisessa monarkiassa. Absolu-

³² Forsthoff s. 19 viittaa tähän voimakkaaseen herruuden korostumiseen feodaalivaltiossa ja toteaa herruuden taloudellisesta perustasta: "Die Herrschermacht war 'Hausmacht', hatte ihre Grundlage im Domänialbesitz, im eigenen Grund und Boden." Ks. myös Barker s. 6—12.

³³ Otto Mayerin todetaankin sanoneen: "Verfassung vergeht, Verwaltung besteht".

tismin hallintokoneistoon kuuluikin jo olennaisesti byrokratian periaate sikäli, että hallitsija nimitti suurimmaksi osaksi porvaristoon kuuluvat virkamiehet, jotka olivat vain hänelle vastuussa. Hallintotoimintaa koskivat yksittäiset tai yleiset määräykset ja ohjeet. Sen sijaan hallintokoneiston organisaatio ja virkamiesten toimivalta oli vielä säännelty varsin yksityiskohtaisesti monin eri tasoisin kameraalisin säädöksin.³⁴ Byrokratia ilmensi ensimmäisenä valtion yhtenäisyyttä, vaikka paikallishallinto vielä olikin feodaalisesti hajautunut.³⁵

Absoluuttisen monarkian byrokraattinen hallintokoneisto oli kuitenkin alun perin melko desentralisoitu. Sen elimet toimivat kollegiaalisina ja niiden toimivalta määräytyi ensi sijassa alueellisesti, provinsiaali-periaatteen mukaan. Hallintokoneisto koostui käytännössä erilaisista virastoista ja kamareista. 1700-luvun lopulla ja 1800-luvun alussa kuitenkin varsinkin Ranskassa ja Preussissa muodostui byrokratian uusi organisatorinen periaate — ministeriöjärjestelmä. Vuonna 1791 Ranskassa muodostettiin ensimmäisenä uuden organisaatiotekniikan mukaiset viisi, sittemmin klassiseksi muodostunutta ministeriötyyppiä: ulkoministeriö, sisäministeriö, oikeusministeriö, finanssiministeriö ja puolustusministeriö.³⁶ Preussissa vastaavanlainen ministeriöorganisaation muodostaminen tapahtui Steinin ja Hardenbergin suunnitelmien mukaan 1808—1810. Englannissa taas ministeriöorganisaation muodostuminen oli vasta pitkäaikaisen kehityksen tulosta 1800-luvulla.³⁷

Ministeriöorganisaation perusajatuksena oli organisaation tehokkaan keskityksen saavuttaminen. Ranskassa tähän syntyi pyrkimys vallankumouksen seurauksena, lujan hallitusvallan toiminnan varmistamiseksi. Toisaalta klassisen ministeriöorganisaation sisällöllinen suppeus ja rakenteellinen yksinkertaisuus vastasivat vielä melko rajallisia valtion ulkoisia ja sisäisiä funktioita: järjestyksen ja turvallisuuden takaaminen, oikeusjärjestyksen ylläpitäminen ja valtiokoneiston rahoittaminen.³⁸ Ministeriöorganisaation muodostaminen merkitsi aikaisemman virastotason sulauttamista lähes täysin ministeriöihin ja lisäksi toimivallan alueellisen jakautumisperusteen korvaamista reaalisysteemillä, ts. tehtäväaloittaisella organisaatioajalla. Ministeriöi-

³⁴ Ks. *Knaut* s. 10 ja s. 16, *Forsthoff* s. 25—26. *Forsthoff* s. 25 toteaa, että porvarillisessa maailmassa vallitsevan rationalisoinnin henki käytetään hyödyksi valtiollisiin päämääriin byrokratiassa.

³⁵ "Die eigentliche Verwandlungen der politischen Stände in bürgerlichen ging vor sich in der absoluten Monarchie. Die Bürokratie machte die Idee der Einheit gegen die verschiedenen Staaten im Staat geltend", *Marx MEW* 1 s. 283. Ks. tästä byrokratian roolista myös *Weber* s. 670.

³⁶ Ks. yleisesti *Jellinek* 1911 s. 97—102, *Blank* s. 373., *Wolff* s. 136 s., *Björkstén* s. 38—39. Venäjän osalta ks. *Eroškin* s. 162—180. (Oikeastaan puolustusministeriön hallinnonalalla oli alun perin kaksi ministeriötä — armeija- ja laivastoministeriö.)

³⁷ Ks. *Knaut* s. 19—32, *Jellinek* 1911 s. 102—103, *Barker* s. 22—38.

³⁸ Ks. *Jellinek* 1911 s. 99—100 ja *Hirsch* s. 239—240.

den sisäisten käskyvaltasuhteiden tehokkuuteen kiinnitettiin lisäksi erityisesti huomiota.

Yhtenäisen hallinto-oikeustieteen alustavat edellytykset syntyvät siten vasta keskitetyn hallintokoneiston muodostumisen myötä. Feodaaliajan poliisivaltion hajanaisuudessa ja partikulaarisessa oikeusjärjestyksessä ovat objektiiviset syyt tämän tieteenhaaran kehittymättömyydelle, vaikka jo tuolloin hallintoelimiä ja hallintotoimintaa oli olemassa. Solidin hallintokoneiston kehittyminen absolutismissa porvariston voimistuessa edellytti myös hallinto-oikeustiedettä, joka sekä esittäisi systemaattisesti sen toiminnan että myös justifyoisi sen olemassaoloa. Tämä hallinto-oikeustieteen asema liittyi myös yleensä porvariston ideologisiin tarpeisiin ja erityisesti valtioteoriassa muodostettuun oikeusvaltiokonseptioon.

Oikeusvaltioperiaate oli mm. suunnattu feodalismin oikeudellista mieltävaltaa ja absolutismin poliisihallintoa vastaan: sen tehtävänä oli etenkin Saksassa perustella vaatimusta valtion ja sen elinten toiminnan sitomisesta porvarilliseen laillisuuteen.³⁹ Vastaavasti hallinto-oikeustiede saattoi kehittyä vain taistelemalla poliisivaltion perinnettä vastaan, kuten Otto Mayer toteaa.⁴⁰ Hallinto-oikeustieteellä oli tässä siten keskeinen käytännöllinen tehtävä. Kuten Forsthoff toteaa, tällä tehtävällä oli jo tuolloin myös objektiiviset edellytykset:

”Poliisivaltion hallinto ei ollut systemaattiselle oikeustieteelle mahdollinen kohde. Rajoitettuun monarkkiseen vallantäyteyteen perustuva valtion funktioiden toimeenpano valtion päämäärien toteuttamiseksi ei muodostanut tarkkaan ottaen minkäänlaista oikeusilmiötä (Rechtsgang). ...Ratkaisevat edellytykset erityisen hallinto-oikeustieteen eriytymiselle (Entfaltung) loi vasta porvarillisen oikeusvaltion syntyminen.”⁴¹

Tällä oikeusvaltion käsitteellä oli keskeinen merkitys hallintokoneiston oikeudellisen määrittelyn ja oikeustieteellisen tarkastelun kannalta. Ranskassa ei hallinto-oikeustieteellä tosin ollut näin keskeistä merkitystä, mutta sielläkin yhtenäisen hallintokoneiston syntyminen, sen oikeudellisen määrittelyn ja erityisesti oikeusturvakoneiston luominen oli tieteen kehittymiselle välttämätön edellytys.⁴²

Erilaiset perinteisen hallintokoneiston rakennetypologiat kuvaavat varsin adekvaatisti syntyneitä tyypillisiä rakenteen muodollisia piirteitä ja määreitä. Toisaalta nämä muotomääreet ovat keskeisiä hallintokoneiston asemassa ja

³⁹ Ks. *Allgemeine Theorie II* s. 286.

⁴⁰ *Mayer I* s. 117.

⁴¹ *Forsthoff* s. 41 ja s. 43. Vrt. *Wolff* s. 59—60.

⁴² Ks. *Jägerskiöld* 1958 s. 16—17 ja *Willgren JFT* 1939 s. 422 s.

muodollisessa organisaatiossa tapahtuvien laadullisten muutosten osoittimia. Myös valtion asemassa yleisesti — esimerkiksi suhteessa talouteen — ja erityisesti poliittisen järjestelmän osana tapahtuvat muutokset heijastuvat näiden määreiden muutoksina. Sen vuoksi niiden tarkastelu tässä yhteydessä sekä palvelee porvarillisen valtion hallintokoneiston historiallisen muodostumisen ymmärtämistä että tarjoaa lähtökohdan hallintokoneiston muutoksen tutkimiselle.

Tämän hallintokoneiston organisatorisia peruspiirteitä kuvaa ehkä perusteellisimmin ja täsmällisimmin *Max Weberin* klassinen byrokratian ideaalimalli. Se esittää ”modernin virkamiehistön toimintatavan” sen ideaalimuodossa.⁴³ Keskeiset piirteet siinä ovat seuraavat:

1. Toimivallan kiinteä määrittely lailla tai hallinnollisella säädöksellä.
2. Tehtävien kiinteä jakaminen virkavelvollisuuksina: tätä vastaava käskyvallan ja pakkokeinojen jakaminen.
3. Virkamiehille asetetut erityiset kvalifikaatiovaatimukset.
4. Virkahierarkia ja selvästi määritellyt alaisuussuhteet.
5. Menettelyn kirjallisuus.
6. Julkisen viran erottaminen yksityisestä toiminnasta: hallinnon aineellisten resurssien erottaminen virkamiehen omasta taloudesta.
7. Erityiskoulutuksen edellyttäminen.
8. Viran päätoimisuus ja elämänaikaisuus, kiinteä palkka- ja karriäärijärjestelmä.
9. Tarkasti säännelty menettelytavat.

Myös *Hirsch* esittää eräänlaisen ideaalimallin yleisistä porvarillisen valtion organisaatio- ja rakenne-elementeistä. Tämä malli koskee koko valtiokoneistoa ja sen perustavia määreitä.⁴⁴

- tuotantovälineiden omistamisen ja valtiovallan käytön muodollinen erottaminen;
- poliittisen koneiston rahoittaminen veroilla eikä suoraan lisätuotteella;
- organisatorisesti itsenäistyneen ja erityisten sääntöjen ja menettelytapojen mukaan toimivan byrokratian muodostuminen;
- ammattivirkamiehistön syntyminen ja siten muodollinen luokka-aseman ja hallinnollisen aseman erottuminen;
- yksityisen ja julkisen oikeuden eroaminen;
- poliittisen edustusjärjestelmän muodostuminen välittäväksi elementiksi valtion valta-apparaatin ja porvarillisen yhteiskunnan välille.

⁴³ *Weber* s. 650—652; vrt. byrokratia ”legaalien herruuden” muotona virkahierarkiassa mt. s. 126—128.

⁴⁴ *Hirsch* s. 227.

Muodostunut hallintokoneiston perusrakenne keskeisine muotomääreineen säilyy varsin pitkään porvarillisessa valtiossa myös kilpailukapitalismin kaudella. Kapitalististen rakenteiden voimistuttua ja porvariston saavutettua johtavan luokan aseman oikeusvaltioajatus menetti kuitenkin alkuperäisen ideologisen merkityksensä. Oikeus alistettiin nyt valtion tarkoitukselle. Hallinto-oikeustieteessä tulee vallitsevaksi positivismi, joka pyrkii systematisoimaan ja täydellistämään hallintokoneiston toimintaa, mutta ei ole erityisen kiinnostunut sen kehityksestä ja sitä määrittävistä lainalaisuuksista.⁴⁵

Positivismilla on edelleen voimakas asema hallinto-oikeustieteessä, jos kohta mm. erilaiset analyttiset virtaukset ovat myös saaneet kannatusta. Olennaisempaa toisen maailmansodan jälkeen tapahtuneessa kehityksessä on kuitenkin ei-oikeudellisten hallintoa tutkivien uusien tieteenalojen ja metodien syntyminen. Niissä heijastuu toisaalta pyrkimys entistä tehokkaampaan hallintokoneiston toiminnan kehittämiseen, toisaalta hallintokoneiston toiminnan entistä laajempi ei-oikeudellistuminen — lailla määrittelemättömien, hallintokoneiston sisällä vaikuttavien suhteiden merkityksen lisääntyminen.⁴⁶

Vähitellen myös hallintokoneiston organisaatio on muuttunut. Se on laajentunut ja sen tehtävät ovat lisääntyneet nopeasti. Samalla sen toiminta monimutkaistuu. Valtion puuttuminen yhä uusiin yhteiskunnan aloihin ja suoraan uusintamisprosessiin, suunnittelutehtävät, tuotannon valvonta ja tukeminen, sosiaalisten tehtävien lisääntyminen jne. edellyttävät jo sinänsä organisaation paisumista ja organisatoristen muotojen lisäämistä. Hallintokoneistossa lisääntyvät rajallista erityistehtävää hoitavat yksittäiset elimet tai ministeriöiden osat, joiden toimivalta on hyvin rajallinen. Samalla tämän suppean alan intressiryhmien vaikutus tai suoranainen osanotto erillisen elimen päätöksentekoon yleistyy.⁴⁷ Toisaalta esiintyy hallintokoneiston laajenemiselle ja hajautumiselle vastakkainen tendenssi: hallintokoneiston keskitetyn johdon ja valvonnan tehostaminen hallinnollisiin menetelmin ja osaksi myös käyttämällä hyväksi tieteellisteknisen kumouksen saavutuksia ja suuryritysten hallinnossa kehitettyjä, ei-oikeudellisia management-menetelmiä. Vaikka tämä hallintokoneiston toiminnan ”täydellistäminen” ei tapahdukaan kitkatta, sillä on myös merkitystä sen struktuurin tosiasiallisen uudelleenmuovautumisen kannalta.

Valtion ja talouden välisten yhteyksien rakenteellisen järjestämisen tarve

⁴⁵ Ks. *Polak* s. 80—83.

⁴⁶ Ks. *Tuori* 1975 s. 37—38. Säännöstasolla eroa perinteisen hallinto-oikeustieteen terminologian ja uusien oppien välillä voidaan havainnollistaa esim. vertaamalla HM 44.2 §:ssä määriteltyä ministeriön tehtäväalaa valtion keskushallintokomitean ehdottamaan vastaavaan säännökseen, *KM* 1975:120 s. 90.

⁴⁷ Ks. *Hirsch* s. 240—242.

edellyttää toisaalta tämän täydellistämisen kanssa osittain ristiriitaisia organisaatiomalleja, jotka eivät mahdu puhtaan hierarkkiseen organisaatioon. Yhtenä ratkaisuna on sen rakenteen täydentäminen esikuntaelimillä ja sivuelimien kytkeminen hallinnolliseen päätöksentekoon, 'funktionaalisten', useita hallinnonaloja keskitetysti koordinoivien ohjausmenetelmien käyttöön-otto jne. Toisaalta erilliset organisatoriset yksiköt varsinaisen keskus-hallinnon ulkopuolella lisääntyvät, mikä saattaa heijastaa myös pyrkimystä erilaisten taloudellisten intressien vaikutuksen huomioonottamiseen. Klassinen ministeriöorganisaatio on tästä huolimatta säilyttänyt ulkoisen muotonsa, mutta muuttunut sisäiseltä rakenteeltaan olennaisesti ja saanut täydennykseen siitä poikkeavia organisaatiomuotoja.

1.2.2. Tutkimuskohteen rajoittamisesta

Etenkin hallinto-oikeustieteen tutkimuskohteen määräytymistä hallinto-koneiston rakenteen tutkimuksessa voidaan nähdäkseni eritellä ja pyrkiä selittämään kiintoisimmin kahdella tasolla. Toinen näistä on hallintokoneiston eriytymisessä ja kehityksessä havaittavat erityispiirteet ja lainalaisuudet, toinen taas liittyy itse hallinto-oikeustieteen kehitykseen, siinä vaikuttaviin tieteellisiin koulukuntiin ja metodeihin. Nämä tasot ovat luonnollisesti kiinteässä molemminpuolisessa yhteydessä toisiinsa, mutta kumpikin on tästä huolimatta omine erityispiirteineen erillisen tarkastelun arvoinen. Hallinto-oikeustiede kehittyy kohteensa kehityksen mukana, mutta tämä yhteys ei ole suoraviivainen: oikeustieteen disiplinaariset sisäiset tekijät (ns. tieteellinen auditorio,⁴⁸ metodiset perinteet, yhteiskunnalliset ja luokkamotiivit, käytännön vaatimukset jne.) vaikuttavat itsenäisyyttä lisäävästi. Kuten *Igor Narski* on todennut: "Kohteen tiedostamisen historia ja sen oma historia enempiä kuin kehittyneen objektin teorian looginen rakentamisjärjestys ja objektia tutkivan tieteen synty-historia eivät käy tarkasti yhteen."⁴⁹ Toisaalta tiede vaikuttaa myös kohteeseensa, mikä varsinkin käytäntöön periaatteessa tiiviisti kytkeytyvän oikeustieteen osalta on selvästi nähtävissä.

Monien valtion hallintoon liittyvien ongelmien joukossa tärkeimpiä ovat organisatoris-oikeudelliset kysymykset. Tämä johtuu jo siitä, että valtion-hallinto toisaalta toteuttaa lakeja, toisaalta toimii periaatteessa niiden pohjalta.⁵⁰ Spesifisti oikeudelliset kysymykset eivät jää merkityksettömiksi sen vuoksi, että hallintokoneiston toiminnassa käytännössä entistä enemmän irtaudutaan lain tasoisesta sääntelystä. Tämä päinvastoin korostaa oikeudelli-

⁴⁸ Ks. tästä esim. *Aarnio* 1977 s. 315—321.

⁴⁹ *Narski* s. 26.

⁵⁰ Ks. *Lunev* s. 6.

sen näkökulman merkitystä. Toisaalta hallintokoneiston organisaatiota ja rakennetta koskeva oikeustieteellinen tutkimus on yleensä ollut vähäistä. Lähinnä oikeustieteelliseen positivismiin liittyvän kysymyksenasettelun vaikutuksesta tutkimuksen kohteena ovat ensisijaisesti olleet hallintokoneiston ja hallintoalamaisten väliset suhteet sekä valtiovallan elinten keskinäiset suhteet. Sen sijaan hallintokoneiston sisäiset suhteet ja hallintoelinten keskinäinen asema ovat jääneet hallinto-oikeustieteen kohteeksi ja joka tapauksessa oikeudellisen tutkimuksen ulkopuolelle.

Pinnallisesti tarkasteltuna hallinto-oikeustieteen kehitys saattaa vaikuttaa paradoksaaliselta. Sen syntyminen oli läheisessä yhteydessä nykyaikaisen hallintokoneiston keskittymiseen ja kiinteytymiseen ja sen oikeudelliseen määrittelyyn, vaikka tämä yhteys ei tosin ollutkaan suoraviivainen.⁵¹ Kun keskitetty hallintokoneisto oli muodostunut, hallinto-oikeustiede kuitenkin jätti tutkimuskohteensa ulkopuolelle itse hallintokoneiston ja erityisesti sen sisällä tapahtuvan toiminnan ja erilaiset siinä muodostuvat suhteet, jotka vielä ei-keskitetyssä, puoli-feodaalisessa poliisivaltiossa olivat kuuluneet — tosin kehittymättömien — kameraalioikeustieteen ja poliisitieteen tutkimuksen piiriin.⁵² Itse hallintokoneiston sijasta keskityttiin sen sijaan hallinto-oikeustieteessä tutkimaan sen ja kansalaisten tai sen ja erityisesti valtiovallan elinten välisiä suhteita.

Välittömät ideologis-poliittiset perusteet tälle ovat löydettävissä hallinnonsisäisten suhteiden pitämisestä oikeussuhteiden kategorian ulkopuolella. Toisaalta hallinto-oikeudellisten selvitysten tarve koettiin erityisesti hallintokoneiston ja yksilöiden sekä porvarillisen yhteiskunnan välisen suhteen määrittelyssä, oikeusturvan, hallintomenettelyn eräiden puolien, hallintopäätösten oikeudellisen luonteen ja virheettömyyden jne. selvittämisessä. Hallintokoneiston sisällä ei myöskään syntynyt sellaisia ristiriitoja tai pysyviä konfliktin aiheita, jotka olisivat edellyttäneet oikeudellista normeerausta tai oikeustieteellisten selvitysten laatimista eri elinten keskinäissuhteista. Hallintokoneisto oli solidisti porvarillinen.⁵³

On kuitenkin otettava huomioon myös itse hallintokoneiston luonne. Sen sisällä eivät vielä heijastu luokkataistelun vaiheet porvariston noustua johtavaksi luokaksi. Sen sijaan ne heijastuvat pikemminkin hallintokoneiston suhteessa muihin valtiokoneiston elementteihin ja yhteiskuntaan. Hallintokoneisto ”kaikkihallineen” toimii ristiriidattomasti, sen eri osien väliset suhteet olivat selvät ja riittävän joustavat. Myöhemmin erityisesti

⁵¹ Vrt. *Forsthoff* s. 41, jossa hallintokoneiston nykytyypin syntymisen ja hallinto-oikeustieteen kehityksen näytetty suhteellisen sattumanvaraiselta. Vrt. myös *Blank* s. 378—381.

⁵² Ks. esim. *Forsthoff* s. 41—43. Vrt. kuitenkin *Hatscheck* s. 74—139.

⁵³ Ks. *Allgemeine Theorie II* s. 201 s.

hallinnon laajeneminen ja sen avoimempi politisoituminen on lisännyt hallintokoneiston sisäisten kysymysten käytännöllistä merkitystä.

Hallintokoneiston kehittymiseen liittyvät keskeisimmin sitä tutkivan oikeustieteen haaran kohteen määrittäminen ja muuttuminen. Erityisen hallinto-oikeustieteen syntyminenhan liittyy myös juuri keskitetyn hallintokoneiston muodostamiseen. Yhtenäisen hallintokoneiston muodostuminen oli kiinteässä yhteydessä porvariston taisteluun aatelien ja papistoa vastaan absoluuttisessa monarkiassa. Byrokratia oli nousevan porvariston ensimmäinen ase taistelussa aatelien vastaan, vaikkakaan sen toiminta ei täydellisesti vastannut porvariston intressejä. (Itse asiassa aateliston ja porvariston voimatasapainon tilassa monarkia etenkin Saksassa pyrki lisäämään henkilökohtaista valtaansa muodostamalla myös vain sille vastuullisen ja vain siltä ohjeensa ottavan virkamieskunnan.)⁵⁴

Porvariston saavutettua hallitsevan aseman byrokratiasta tuli porvariston intressien todellinen edustaja. Tämä heijastui myös hallintokoneiston luonteessa ja varsinkin sen eriytyneisyydessä: virkamiehien oikeudellinen asema järjestettiin privilegoidusti (esim. erityinen julkisoikeudellinen virkasuhde, hallintokoneiston sisäinen kurinpitomenettely, erityisedut kuten laaja virassapysymisoikeus jne.), virkatoiminta pysyy julkisuuden ulkopuolella, virkatoiminta on muodollista ja siihen liittyy erityinen virastomenettely ja -tyyli. Kaikki tämä merkitsee objektiivisesti ja yleisenä piirteenä byrokratian itsenäistymistä, virkabyrokratian syntyä täydellistää valtion eroamisen yhteiskunnasta.

Sen sijaan kansanedustuselimen valta rajoittui yksilön vapautta ja omaisuutta koskevien säännösten, oikeussääntöjen antamiseen. Hallintokoneiston toimintapiiri oli tästä erillinen, eikä parlamentti voinut suoraan puuttua siihen, Valtion ja yhteiskunnan eroa vastasi hallintokoneiston vapaus oikeudellisesta sääntelystä ja valtion ja kansalaisyhteiskunnan kuuluminen oikeudellisen sääntelyn piiriin.⁵⁵ Tämä oikeudellinen piiri rajoitti tosin samalla hallintokoneiston toimintaa ja toimi samalla sen eräänlaisena negatiivisena sääntelynä.

Kun hallinto-oikeustiede lähinnä selvitti kansalaisten ja hallintokoneiston suhteita, on selvää, että oikeusturvan järjestely ja erityisesti sen määrittely, miten pitkälle, missä muodoissa ja millä edellytyksillä hallintokoneisto saattoi puuttua oikeuden määrittämään alueeseen, oli keskeinen selvityksen kohde.⁵⁶

⁵⁴ Ks. *Stelter* s. 428 s. Tätä vastasi erityinen "Organverhältnis" monarkin ja toimeenpanokoneiston välillä.

⁵⁵ Ks. *Jesch* s. 79—80 ja s. 89—90.

⁵⁶ Suomessa tosin tämän kysymyksen selvittely on ehkä painottunut enemmän valtiosääntö-oikeuden intressiin, erityisesti lainsäätämisyjärjestystä koskeviin ongelmiin.

Oikeusturvan toteuttamisen kannalta oli tässä suhteessa vain vähän merkitystä toiminnalla ennen päätöksen tekemistä. Perinteisesti ei olekaan katsottu esim. muutoksenhakua mahdolliseksi hallinnon sisäisistä toimista ja päätöksistä tai normeista tai päätösten perusteluista. Myös tätä kautta byrokratian sisäiseen organisaatioon liittyvä toiminta jää hallinto-oikeustieteen kohteen ulkopuolelle.⁵⁷

Julkisoikeudellisen positivismin sisältämä raja ei kuitenkaan syntynyt välittömästi hallintokoneiston muutoksen seurauksena, vaan sitä edelsi — varsinkin Saksassa — varsin vahva ei-oikeudellinen valtiokoneiston tutkimuksen perinne. Tämän perinteen pohjalta kehittyi eri vaiheiden kautta hallinto-oikeustieteessä pitkään hallitsevassa asemassa ollut positivismi. On kuitenkin mielenkiintoista todeta, että sen metodisista tai tieteenteoreettisista lähtökohdista ei loogisesti ole johdettavissa sellaista tutkimuskohteen rajausta, joka edellä esitetyllä tavalla on ollut pääasiallisesti vallitsevana.⁵⁸

Varsinkin verrattuna varhaisempiin keskiajan epäyhtenäisen valtiokoneiston organisaatiota koskeviin staattisiin ja mekanistisiin teorioihin oli ns. organismiteoria merkinnyt selvää edistystä erilaisine muunnoksineen.

Valtiokoneiston organisaation kannalta siinä oli keskeistä rakenteen rinnastaminen ja palauttaminen tavallaan objektiiviseen ja yhtenäiseen kehykseen — luonnontieteellisen organismin analogiaan, vaikka tämä organismi tai koneisto, josta rakenteen mahdollinen periaate johdettiin, onkin joko fiktiivinen tai vahvasti abstrahoitu. Elollinen organismi muodostaa päämäärältään ja rakenteeltaan yhtenäisen kokonaisuuden. Tästä perusominaisuudesta johtuvat myös organismin elinten asema ja keskinäissuhteet: ne eivät ole staattisessa ja mekaanisessa vaan elimellisessä suhteessa toisiinsa. Näin organismianalogia luonnollisesti liittyy kohteensa — keskittyvän ja yhtenäistävän hallintokoneiston muodostumiseen.

Organismianalogian keskeiset piirteet toi esiin mm. *Hegel* soveltaen analogiaa terävänäköisesti ”modernin valtion” organisaation peruspiirteiden analyysiin. Valtio on Hegelin mukaan mm. ”das Nervensystem für sich, in sich organisiert...”⁵⁹ Organismianalogiasta Hegel johtaa suoraan tärkeitä ja keskeisiä johtopäätöksiä valtion rakenteesta ja sen määreistä. Niinpä hän ilmaisee porvarillisen valtion olennaisen piirteen, sen perusmääreen — yhtenäisyyden — organismianalogia perustelunaan: ”Poliittisen valtion perusmääre on substantiaalinen yhtenäisyys sen momenttien *ideaalisuutena*...”⁶⁰ ”Tämä momenttien ideaalisuus on kuin elämä orgaanisessa

⁵⁷ Ks. Suomen osalta *Merikoski* 1968 s. 267 ja *Merikoski II* s. 164; *Andersson* 1964 s. 72—84.

⁵⁸ Ks. myös *Kulla* 1975 s. 25.

⁵⁹ *Hegel* s. 224.

⁶⁰ mt. s. 247.

kokonaisuudessa...”⁶¹ Yhtenäisyys perustuu kokonaisuuden ideaan. Myös valtiokoneiston eri elementit (Gewalte und Geschäfte) ovat olemassa sikäli kuin ”kokonaisuuden idea” määrää. Tämä organismianalogian ja siihen liittyvän yhtenäisyyden idean avulla Hegel johtaa myös muita todellisia porvarillisen valtion olennaisia muotomääreitä idealistisen dialektiikan avulla: mm. valtion toiminnan ja yksityisen sfäärin eroamisen porvarillisessa valtiossa erotuksena feodaalivaltiosta, jossa ”poliittinen hallitusmuoto /on/ yksityisomaisuuden hallitusmuoto”⁶² Modernissa valtiossa ”valtion toimet ja vallat eivät voi... olla yksityisomaisuutta”,⁶³ siinä valtion organit ovat nimenomaan sen omia jäseniä. Organismina valtio on tietyllä tavalla strukturoitu, jäsentynyt kokonaisuus, mikä tulee konkreettisesti ja välittömästi esiin erityisesti valtiokoneiston rakenteessa. ”Valtio on organismi, ts. idean kehittyminen eroikseen. Nämä eri puolet ovat siten eri vallat ja niiden toimet ja toiminnot...”⁶⁴

Julkisoikeustieteessä valtiokoneiston kokonaisuuden, yhtenäisyyden ja eimekaanisen rakenteen painottamisella oli hedelmällinen vaikutus valtiokoneiston oikeudellisen tutkimuksen etenemisessä 1800-luvun puolivälin jälkeen. Organismiteorian perinteet ulottuvat kyllä *Platonista Rousseauhun* ja Hegeliin⁶⁵, mutta varsinaisesti oikeustieteessä sitä käytti 1800-luvun puolivälissä ensimmäisenä konkreettiseen valtiokoneiston tutkimukseen julkisoikeudellisen positivismin perustajiin luettava Carl Friedrich von Gerber — tosin tavalla, joka varsin huonosti soveltui sittemmin positivismissa korostettuun puhtaasti oikeudelliseen metodiin. von Gerber asetti käsityksen valtiosta organismina vastakkain aikaisemman valtio-oikeustieteen kanssa, joka oli tarkastellut valtiota historiallisena yhteisönä myös filosofian ja politiikan näkökulmasta ja kuvasi oikeudellisesti vain siinä syntyneitä yksilöiden erilaisia oikeuksia lähinnä siviilioikeudellisin analogioin. Sen sijaan von Gerberin mukaan todellisena organismina tarkasteltu valtio on yhtenäinen, omintakeinen valta, jota on mahdollista tutkia myös puhtaasti oikeudellisesti.⁶⁶ Oikeudellinen ja organistinen lähestymistapa suhtautuvat toisiinsa kuin saman tutkimuskohteen

⁶¹ *ibid.*

⁶² *MEW* I s. 233.

⁶³ *Hegel* s. 247.

⁶⁴ *mt.* s. 227.

⁶⁵ Ks. esim. *Rousseau* s. 83: ”Comme la nature a donné des termes à la stature d’un homme bien conformé, passés lesquels elle ne fait plus que des géants ou de nains, il y a de même, eu égard à la meilleure constitution d’un Etat...”, s. 97—102 jne. Vrt. *Hobbes* s. 274, 217—222, vaikka Hobbes painottaakin valtion mekanismia.

⁶⁶ *von Gerber* s. 217—220. Perustuslaillinen valtio-oppi sen sijaan ei pitänyt valtion oikeudellista käsitettä tarpeellisenä, ks. *von Oertzen* s. 193.

tarkastelu kahdesta eri näkökulmasta. Valtio on siten sekä todella olemassa oleva elollinen organismi että oikeuden määrittelemä ilmiö.⁶⁷

Valtiolla organismina on luonnollisesti omat elimensä. Nämä ovat von Gerberin mukaan monarkki ja säädyt, joista muut elimet johtavat valtuutensa. Kaikki nämä elimet ovat kuitenkin valtion eivätkä valtiovallan elimiä. Ne kuuluvat valtioon kuin jäsenet kehoon.⁶⁸ Valtion elinten orgaanista yhteyttä ei siis von Gerberillä vielä korvaa kompetenssien jakautuminen.

Tämä von Gerberin oikeustieteellinen organismiteoria painotti siis myös valtion ei-oikeudellista eksistenssiä ja liitti samalla tämän näkökulman erityisesti valtiokoneiston organisaation tutkimiseen. Se määritteli organisaation rakenteen peruspiirteet ei-oikeudellisesti.

Eräänlaisena yksityisoikeudellisena laajennuksena myös Otto Gierke pyrki ns. reaalisen yhdyspersoonallisuuden (realer Gesamtperson) teorian avulla ulottamaan organismianalogian varsinaisesti tutkimiensä yksityisoikeudellisten oikeussubjektien ohella myös valtioon. Tämäkin teoria perustui eroon oikeudellisesti määritellyn valtion ja tosiasiallisen, "elollisen valtaolion" välillä. Oikeus kohtaa tämän tosiasiallisen, valtion oikeussubjektisuuden pohjan muodostavan organismin ulkoapäin.⁶⁹ Tässä mielessä valtio on siis todellinen — tosin suvereeni — yhdyspersoonaa eikä persona ficta, keinotekoinen oikeussubjekti, jota orgaanit edustavat. Tosin valtio-organismien elimet eivät muodostu pelkästään luonnollisen organismin mukaisesti, vaan ne ilmentävät samalla myös tämän erikoislaatuisten elimistön oikeudellista puolta.⁷⁰ Näillä täsmennyksillä Gierken organismiteoria on asiallisesti rinnastettavissa von Gerberin peruslähtökohtaan. Molemmilla oikeudellisesti määriteltä valtiota olennoi organismiksi käsitetty elimistö, valtiokoneisto, jonka rakenne näin muodostaa objektiivisesti määräytyneen, toimivan ja tietystä määrin oikeudellisesti säännellyn kokonaisuuden.

Organismiteoria ei kuitenkaan kestänyt metodisesti kehittyneemmän, kypsän valtio-oikeudellisen positivismin painetta. Valtio-oikeudellisen positi-

⁶⁷ Organistinen lähtökohta on "eine bildliche Schilderung und Beschreibung des natürlichen Thatbestandes, den die juristische Betrachtung voraussetzt, der natürliche Grundlage, auf welcher sich der Aufbau der rechtlich bedeutsamen staatlichen Willensverhältnisse erhebt", von Gerber s. 221. Ks. myös mt. s. 1. Von Gerber ei siten suinkaan pidä käsitystä valtiosta organismina oikeustieteelle hedelmättömänä, kuten von Oertzen s. 196 otaksuu, vaan ainoastaan erottaa kaksi eri tarkastelutapaa.

⁶⁸ von Gerber s. 232 ja s. 76—77. Vrt. Palmén s. 23—24. von Gerber varoittaa samalla kuitenkin viemästä organismin analogiaa liian pitkälle. Vrt. Kastari 1969 s. 98, joka katsoo Gierken organismianalogian luojaksi.

⁶⁹ Gierke s. 21—23.

⁷⁰ mt. s. 615—620, ks. myös mt. s. 830.

vismin ja etenkin *Labandin* ja *G. Jellinekin* kritiikki kohdistui murskaavana tällaiseen "luonnontieteelliseen" ja "naiivin antropomorfiseen" teoriaan, koska on "turha vaiva tehdä oikeuskäsitteestä todella (fyysisessä mielessä) olemassa oleva olento".⁷¹ Valtio- ja hallintokoneiston tutkimuksesta haluttiin eliminoida "metaoikeudellinen" näkemys siihen olennaisesti liittyvästä ei-oikeudellisesta aspektista. Kritiikki ei suuntautunut ensisijaisesti organismianalogian tosiasialliseen fiktiivisyyteen, vaan sen implikoimaan ajatukseen ei-oikeudellisesta tai paremminkin oikeudesta erillisestä valtiosta, jota oikeus voi ulkonaisesti määrätä. *G. Jellinek* toteaaakin, ettei oikeudellinen teoria valtiosta "saa olla sen paremmin psykologinen kuin luonnontieteellinen, ei empiirinen eikä realistinen; sen pitää olla ennen kaikkea pelkästään oikeudellinen".⁷² Valtio-oikeudellisen positivismin käsitys valtiokoneiston rakenteesta perustuikin puhtaasti oikeudelliseen lähtökohtaan: valtiokoneistoa tutkittiin oikeudellisten konstruktoiden kannalta ja myös niiden kautta. Pisimmälle tällaisen valtion ja sen elimistön rakenteen tarkastelun vei, kuten tunnettua, *Hans Kelsen* häivyttämällä valtion oikeudelliseksi apukäsitteeksi. Valtio on *Kelsenin* mukaan "suhteellisen sentralisoitu, keskitetty oikeusjärjestys".⁷³ Näin määriteltynä ongelma valtiokoneiston rakenteesta ja sen perustasta siirtyy puhtaasti oikeustieteellisen tutkimuksen ulkopuolelle. Tällaisella määrittelyllä on myös mielenkiintoisia seurauksia valtion ja sen orgaanien välisen suhteen määrittelyyn.

Organismianalogian synty liittyi feodaalivaltion staattisen ja hajanaisen poliittisen rakenteen, sen hierarkkisten ja korporatiivisten elementtien⁷⁴ korvautumiseen keskittyneellä, yhtenäisellä porvarillisella valtiokoneistolla. Analogian avulla oli mahdollista esittää valtiokoneisto kokonaisuutena. Lisäksi se pystyi vielä ottamaan huomioon — etenkin von *Gerberin* esittämässä muodossa — myös aikaisemmassa valtio-oikeudellisessa teoriassa painotetut valtion ei-oikeudelliset, historialliset ja poliittiset aspektit, tosin erillään oikeudellisista, ja sen pohjana oli myös tästä johtuen käsitys objektiivisista, rakennetta määrittävistä ei-mekaanisista lainalaisuuksista. Varsinainen valtio-oikeudellinen positivismi kiinnitti tosin myös erityistä huomiota valtiokoneiston yhtenäisyyden aspektiin, mutta sen pohjana ei ollut samanlaista käsitystä valtiokoneiston organisaation ei-oikeudellisesta määräytyneisyydestä.

⁷¹ *Jellinek* 1919 s. 35—41.

⁷² *Jellinek* 1919 s. 34—35.

⁷³ *Kelsen* 1968 s. 303.

⁷⁴ *Ks. von Oertzen* s. 205—207.

1.2.3. Tutkimuskohteen rajoittaminen eri valtioissa

Hallinto-oikeustieteen tutkimuskohteen rajoittamisen lähinnä hallintokoneiston ja kansalaisten suhteen tutkimiseen on edellä todettu liittyneen toisaalta tutkittavan objektin — itse hallintokoneiston tai yleisemmin valtiokoneiston — kehittymiseen, toisaalta sitä tutkivan tieteen kehittymiseen. Implisiittisesti on tullut esiin näihin liittyvä enemmän tai vähemmän luonnollinen syy. Käytännössä hallintokoneiston sisäinen piiri on useissa suhteissa reaalisestikin erilainen kuin sen ja kansalaisten välisten suhteiden kokonaisuus. Tämä piirre ei kuitenkaan pysty selittämään tutkimuskohteen mainittua rajausta. Olisi päinvastoin johdonmukaista olettaa, että eron painottaminen tältä kannalta johtaisi *sekä* hallintokoneiston sisäisen *että* sen ulkoisen piirin spesifien ominaisuuksien erittelyyn.

Olennaisempaa onkin mielestäni todeta, että etenkin saksalaiseen oikeustieteeseen ja sen positivistiseen vaiheeseen jossain määrin luonteenomaisesti liittyvä tutkimuskohteen rajausta johtuu sekä hallinto-organisaation aseman historiallisista kehityspiirteistä että käsitteellisistä konstruktioista. Näistä konstruktioista ehkä tärkein liittyi hallintokoneiston organisaation määrittelyyn ei-oikeudelliseksi kokonaisuudeksi. Kuten jäljempänä pyrin osoittamaan, tällä saksalaisen oikeustieteen määrittelyllä on kunkin valtion spesifien kehityspiirteiden ohella ollut tärkeä merkitys hallinto-oikeustieteen rajoittumiselle.

a. Saksalainen hallinto-oikeustiede

Hallinto-oikeustieteen alalla käänteentekevä, vuonna 1852 ilmestynyt von Gerberin tutkimus ”Über öffentliche Rechte” perusteli myös valtion oikeushenkilöllisyyden. Jo pelkästään tällä määritelmällä oli vaikutusta valtio-oikeushenkilön ja muiden oikeussubjektien — lähinnä kansalaisten välisten suhteiden — määrittymiselle tutkimuksen ensisijaisiksi kohteiksi. Kiintoisa on myös yhteys, joka positivismiin synnyllä oli Rechtstaat -ideaan. Oikeusvaltio-ajatukseen kuului poliittisen ideologian tasossa samantyyppinen vaatimus kuin positivismiin hallinto-oikeudessa liittyvä tutkimuskohteen rajausta: vaatimus monarkin ja lainsäädäntöelimen yhteistyöstä valtio-kansalainen -suhteeseen puuttuttaessa, hallintokoneiston määräysvallan säilyessä edelleen lainsäädäntöelimen sääntelyn ulkopuolella.⁷⁵ Positivismiin syntyyn tämä yhteys ei kuitenkaan ollut täysin suoraviivainen.

Edellä selostetun kaltaisen tutkimuskohteen rajoittamisen perustelivat teoreettisesti uuden julkisoikeustieteen etevimmät edustajat Paul Laband ja Otto Mayer — Laband ensinnä vuonna 1871 ilmestyneessä Preussissa

⁷⁵ Ks. Forsthoff s. 26 ja s. 431—433.

esiintyneen valtioelinten toimivaltakonfliktin johdosta kirjoittamassaan kirjassa⁷⁶ ja Mayer myöhemmin ilmestyneessä Saksan hallinto-oikeuden yhtenäisessä esityksessä. Mayer toteaa, hallinto-oikeuden kohteena voivan olla vain oikeussubjektien väliset oikeussuhteet. Erityisesti hallinto-oikeus merkitsee ”hallintoa hoitavan valtion ja sitä siinä suhteessa vastassa olevien alamaisten välisten suhteiden oikeudellista järjestämistä”.⁷⁷

Labandilla rajoitus pohjautuu lähinnä muodollisen ja aineellisen lain käsitteelliseen eroon ja eräänlaiseen luonnolliseen oikeudellisen logikkaan: ”menettelyohjeet, joita joku antaa itselleen eivät voi koskaan olla oikeussääntöjä... Tämä pitää paikkansa myös valtiosta.”⁷⁸ Mayerilla perusteena on lisäksi myös erityinen ’laitos’-käsite. Molempien teoreettisten katsomusten yhteisenä perustana on erottelu valtiokoneiston ”sisäpuolen” ja tähän liittyvien toimintojen (Innenfunktionen) sekä ”ulkopuolen” ja siihen liittyvien toimintojen (Aussenfunktionen) välillä. Tästä erottelusta tehdään varsin pitkälle meneviä johtopäätöksiä ko. toimintojen oikeudellisesta luonteesta.⁷⁹

Laband esimerkiksi selvittää ensimmäisenä erityisen vallanalaisuussuhteen käsitettä virkamiesten ja sotilaiden osalta⁷⁹ ja tällä perustalla Mayer jatkaa yleisen (valtio-hallintoalamainen) ja erityisen (esim. valtio-virkamies) vallanalaisuussuhteen käsitteellistä analyysia.⁸⁰ Erityinen vallanalaisuussuhde — erityisesti laitoksen sisäinen valta — voi toteutua ja toteutuu ei-oikeudellisin keinoin.⁸¹

Vaikka sekä Laband että Mayer siis tarkastelivat erilaisia hallintokoneiston puolia, molempien yhtenä lähtökohtana oli oikeudellisen ulkoisen suhteen ja oikeudesta vapaan sisäisen suhteen dikotomia.

Sisäisten ja ulkoisten funktioiden oikeudellisen laadun vastakkainasettelu saattaa vaikuttaa paradoksaaliselta, mikäli ei tunneta näiden konstruktioiden kytkeytymistä Saksan yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Jaottelu syntyi itse asiassa monarkkisen, absolutismin ajalta toimivaltansa johtavan toimeenpanokoneiston ja porvaristoa edustavan parlamentin taistelun yhtenä poliittisena tuloksena,⁸² eräänlaisena kompromissina, jossa myös tieteellinen teoria oli

⁷⁶ *Paul Laband: Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes.* Berlin 1871. Labandin metodikäsitteistä ks. erityisesti *Laband I* s. VI—IX.

⁷⁷ *Mayer I* s. 13—14. Sen sijaan hallinto-organisaatiota koskeva oikeus on Mayerin mukaan poliittista ja kuuluu siten valtio-oikeuteen, ks. *Rasch* s. 14—15.

⁷⁸ *Laband II* s. 181.

⁷⁹ *Laband I* s. 401—406.

⁸⁰ *Mayer I* s. 104—106.

⁸¹ *Mayer II* s. 284.

⁸² Ks. *Jesch* s. 15—23 ja s. 89—90 sekä *Tuori* 1975 s. 32—33.

poikkeuksellisen merkittävässä asemassa. Kompromissi merkitsi, että kapitalistisen tuotantotavan muodolliset edellytykset turvattiin ja porvaristo (porvarillinen yhteiskunta) sai oman eksekutiivin puuttumiselta suojatun vapauspiirin. Eksekutiivi taas oli suojattu parlamentin puuttumiselta: vain parlamentin säätämällä lailla voitiin kajota kansalaisten vapauteen ja oikeuteen; sen sijaan hallintokoneiston sisäpuolella ja erityisessä vallan-alaisuussuhteessa ei oikeudella tässä mielessä ollut merkitystä (ns. *rechtsfreie Innenraum*). Tuomioistuineläytöksen osalta tällaista perustelua ei edes esitetty.

Labandin ja Mayerin esittämiä periaatteita täsmennettiin saksalaisessa julkisoikeustieteessä 1900-luvun alkuvuosikymmeninä. Erityisesti hallintokoneiston sisällä muodostuvia suhteita analysoivat tältä pohjalta *Georg Jellinek* ja *Fritz Fleiner*. Molemmat katsoivat, että oikeus edellyttää suhdetta (*Beziehung*) kahden itsenäisen oikeussubjektin välillä.⁸³ (Jo tässä tulee esiin hallinto-oikeudelliselle positivismin ominainen siviilioikeudellisten analogioiden käyttö sekä metodissa että itse käsitteissä.) Jellinek katsoikin, että oikeuden ja epäoikeuden kategoriat ovat käyttökeltvottomia, ellei valtiota tarkastella tällaisena oikeussubjektina suhteessa joko toisiin valtioihin tai omiin alaisiinsa. Valtion suhde omiin orgaaneihinsa ei siten voi olla oikeussuhde, vaan sellaisessa suhteessa valtio esiintyy erityisenä "zur Erfüllung seiner Zwecke handelnde Macht", yhtenäisenä "persoonana", jonka suhde omiin elimiinsä heijastaa yhtenäistä valtion tahtoa.⁸⁴ Fleiner katsoo, että vain valtio ja kansalainen voivat olla hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen osapuolia ja soveltaa niinikään siviilioikeudellista analogiaa.⁸⁵ Hallinnon sisäiset määräykset kuuluvat hallintokoneiston *res interna*'an ja hallinto-oikeuden tehtävänä on säännellä vain valtion ja alamaisten välistä suhdetta.⁸⁶

Selostetun, edelleenkin merkittävän doktriinin kritiikki on yleensä puuttunut vain sen yksityiskohtiin, se on ollut tavallaan immanenttia. Mm. *Bachof* arvostele vain eräitä perinteisen kannan perusteluja, joissa käytetään analogiaa inhimilliseen toimintaan (valtio oikeushenkilönä). Pääsääntöisesti hänkin katsoo hallinnon sisäisten määräysten olevan ei-oikeudellisia luonteeltaan, koska ne eivät koske hallinnon ulkopuolisia.⁸⁷ Eräitä poikkeuksia tosin tästä säännöstä esiintyy niin hyvin laitosvallan ja virkasuhteen osalta kuin ylemmän hallintoelimen suhteessa alempaan. *Krüger* puolestaan ehdottaa pelkän sisäinen/ulkoinen -jaottelun tilalle välittömiä, arvottavia erottelu-

⁸³ Jellinek 1919 s. 10 ja s. 193, Fleiner 1928 s. 64.

⁸⁴ Jellinek 1919 s. 193—194 ja s. 228. Tähän valtion rinnastamiseen luonnolliseen henkilöön *Bachof* s. 198 s. kohdistaa arvostelunsa. Vrt. *Buckhardt* 1944 s. 124—125.

⁸⁵ Fleiner 1928 s. 149, ks. erit alav. 1.

⁸⁶ mt. s. 45 ja 63.

⁸⁷ *Bachof* s. 307—308.

kriteereitä, mutta tämäkin arvostelu jättää silti faktisesti jäljelle eron oikeudellisten ja ei-oikeudellisten piirien välille.⁸⁸ (Sen sijaan *Merkel* ja *Kelsen* kritisoivat teoriaa omista lähtökohdistaan varsin voimakkaasti.)⁸⁹

Selostetun doktriinin elinvoimaisuus heijastuu myös *Forsthoffin* ja *Wolffin* 1970-luvun puolivälin standardioppikirjoissa. *Forsthoffin* esitys perustuu edelleen hallintokoneiston sisäisten ja ulkoisten suhteiden laadulliseen erotteluun. Jälkimmäiset ovat oikeudellisia (*Rechtsverordnungen*), edelliset taas hallinnollisia (*Verwaltungsverordnungen*). Tätä kantaa *Forsthoff* on kuitenkin valmis laajentamaan materiaalis-oikeudellisilla perusteilla siten, että kaikki pelkkiä hallinnon teknisiä päämääriä eli hallintoarvoja edustavat säännökset olisivat ei-oikeudellisia, oikeusarvoja koskevat säännökset taas oikeudellisia luonteeltaan.⁹⁰ Uusi jaottelu ei kuitenkaan koske perinteisen kannan teoreettisia perusteita, vaan pikemminkin laajentaa ei-oikeudellisen alaa. — Myös *Wolff* erottaa intersubjektiveen ulkoisen oikeuspiirin ja intrapersoonallisen, organisatorisen oikeuspiirin, mutta ei erota näiden piirien oikeudellista luonnetta yhtä jyrkästi kuin *Forsthoff*.⁹¹

On kiintoisaa havaita, että erottelu on esiintynyt koko saksalaisen kielialueen oikeustieteessä — myös Sveitsissä ja Itävallassa.

Niinpä Sveitsin hallinto-oikeustieteeseen ovat erityisesti vaikuttaneet *Walter Burckhardtin* oikeusteoreettiset tutkimukset. Niissä lähtökohtana on oikeuden jakaminen organisatoriseen ja materiaaliseen. Organisatoriset säännökset määrittelevät toimivan yksilön tai elimen laadun ja muodon, ts. sen pysyvän tilan (*Bestand*), materiaaliset säännökset taas sen toiminnan sisällön, sen päämäärän (*Zweck*).⁹² *Burckhardt* — toisin kuin perinteinen saksalainen doktriini — katsoo kuitenkin sekä organisaation osien välisten suhteiden määrittelyn että kansalaisia koskevan yleissitovien oikeuslauseiden muodostamisen kuuluvan oikeudellisen sääntelyn alaan.⁹³ Tämä jääkin ainoaksi eroksi perinteisen *Labandin* ja *Mayerin* kehittelemän teorian suhteen, sillä *Burckhardtin* jaottelustaan tekemät johtopäätökset ovat täysin ko. doktriinin mukaisia:⁹⁴ kyse on pohjimmiltaan materiaalisen ja muodollisen oikeuden

⁸⁸ Ks. *Krüger* s. 228.

⁸⁹ Ks. *Merkel* s. 121 ja *Kelsen* 1960 s. 540—561.

⁹⁰ *Forsthoff* s. 140—141 ja yleisesti s. 123—144.

⁹¹ *Wolff-Bachof* s. 117—119. Sisäisiä suhteita koskevat määräykset ovat kyllä hallintokoneiston sisäisiä oikeuslähteitä, mutta eivät luonteeltaan materiaalista lakia. Ks. myös *Wolff II* s. 10—12.

⁹² *Burckhardt* 1944 s. 32—34, *Burckhardt* 1936 s. 136.

⁹³ *Burckhardt* 1944 s. 137 (vrt. kuitenkin mt.s. 140—142) ja yleisesti *Burckhardt* 1936 s. 132—170. Uotila on väitöskirjassaan soveltanut jaottelua organisaatio- ja käyttäytymisnormeihin, *Uotila* s. 2—4 ja erityisesti alav. 3.

⁹⁴ *Burckhardt* 1936 s. 136—137, *Burckhardt* 1944 s. 141—142. *Burckhardt* vertaa hallinto-

erosta, lainsäädäntöelin määrittelee vain käyttäytymissäännöt ei sen sijaan organisaatiota koskevia, oikeus jakaantuu toisaalta ”julkiseen” ja toisaalta pelkästään virkamiehiä sitovaan oikeuteen jne.

Burckhardtin jaottelun soveltaa miltei suoraan hallinto-oikeuden yleisiin oppeihin *Giacometti* erottamalla organisatorisen ja materiaalisen l. varsinaisen hallinto-oikeuden.⁹⁵ Organisatoriseen osaan kuuluu elinten organisaatiota, toimivaltaa ja menettelyä koskevien säännösten tutkiminen. Vaikka *Giacometti* hylkääkin perinteisen oikeusasetus/hallintoasetus -eron sillä perusteella, että oikeusvaltiossa ei ole lainkaan vallanalaisuussuhteita vaan pelkästään oikeussuhteita, hän hyväksyy tiettyssä määrin hallintokoneiston sisäisten ja ulkoisten suhteiden erottelun. Ei-oikeudellisiin hallintoasetuksiin kuuluvat nimittäin hallinnonsisäisiä suhteita sääntelevät, organisatorisia määräyksiä tai virkamääräyksiä virkamiehille sisältävät normit.⁹⁶

Kuten edellä todettiin, doktriini on kuitenkin saanut osakseen myös sen perusteita koskevaa kritiikkiä. Varsinkin *Hans Kelsen* arvostelelee yleisesti perinteistä, perustuslaillisessa monarkiassa kehitettyä ideologista doktriinia, jonka pyrkimyksenä on taata hallitukselle ja sen alaiselle hallintokoneistolle ”tietty — ikään kuin asian luonnosta johdettu vapaus; ei vapautta oikeudesta, sehän olisi sentään mahdotonta, mutta vapaus laista, kansanedustuksen luomista tai sen olennaisella myötävaikutuksella luoduista yleisnormeista.”⁹⁷ Hän korostaa lisäksi aineellisen (yksittäisnormin sisällön määräävän) ja muodollisen (hallinto-orgaanin ja menettelyn määräävän) oikeuden eron suhteellisuutta: ”Vain niiden orgaanisesta yhteydestä koostuu omaa luomistaan ja soveltamistaan sääntelevä oikeus.”⁹⁸ Sen sijaan Kelsenkin suhtautuu melko varauksellisesti hallintokoneiston sisäisten normien ja suhteiden oikeudelliseen määrittelyyn; itse asiassa ne hänen oikeusteoreettisissa katsomuksissaan jäävät marginaalisiksi ongelmiksi. Erityisesti ylimmän hallintoelimen (lähinnä hallituksen) antamat hallintoasetukset ja -käskyt määritellään lainsäädäntöön kuuluviksi oikeusjärjestyksen hierarkkisen

koneistoa koneeseen painottaakseen tätä eroa, *Burckhardt* 1936 s. 140: ”Wie eine Maschine zu bauen und in Gang zu halten ist eine ganz andere Frage, als welche Arbeit sie zu leisten hat.”

⁹⁵ *Giacometti* s. 81—85. Samoin *Schwartzenbach* s. 10—11.

⁹⁶ *Giacometti* s. 155 alav. 59. Tosin *Giacometti* kritisoi saksalaista Innenverhältnis/Aussenverhältnis -vastakkainasettelua, mutta hallintokoneiston sisäiset suhteet tarkoittavat tässä vain erityisiä vallanalaisuussuhteita suppeassa mielessä, ts. erilaisia laitosvaltaan kuuluvia suhteita, ks. erit. mt. s. 271, samoin s. 321—322. Sen sijaan erityisesti hallintokoneiston sisäiset, hallintoelimen välillä esiintyvät suhteet ovat edelleen niin oikeussuhde- kuin oikeusasetuskäsitteenkin ulkopuolella. Samoin *Ruck* s. 26 ja 62—66 (erityisperusteluna ”die notwendige geschlossenheit der Verwaltung” s. 26).

⁹⁷ *Kelsen* 1968 s. 299.

⁹⁸ mt. s. 248, vrt. *Burckhardt* 1936 s. 133.

rakenteen loogisena ilmauksena.⁹⁹ Sen sijaan valtion sisäiset organisatoriset normit eivät sisällä oikeussääntöjä (Rechtssätze), vaan virkavelvollisuuden, joka todellistaa muuten olemassa olevia oikeudellisia velvollisuuksia.¹⁰⁰ Kelsen ei nähtävästi pidä myöskään mahdollisina oikeussuhteita hallintokoneiston sisällä, mutta myöntää sen sijaan valtiovallan elinten ja hallintokoneiston välisten oikeussuhteiden mahdollisuuden.¹⁰¹

Useiden keskeisten Kelsenin ajatusten merkittävin edeltäjä ja kehittäjä hallinto-oikeuden alalla on epäilemättä itävaltalainen Adolf Merkl. Hän arvostelee perinteistä oikeuslähteiden jakoa asetusten osalta hallinto- ja oikeusasetuksiin. Merkl näkee erottelun takana tiedostamattoman ajatuksen metaoikeudellisesta valtiosta. Ero perustuu oikeuslauseiden (Rechtssätze) määrittelyyn sillä perusteella, *ketä* ne velvoittavat. Jos tarkastelun perusteeksi sen sijaan otetaan se, *miten* oikeuslauseet velvoittavat, myös hallintonormit yleensä voidaan lukea oikeusnormeiksi.¹⁰² Kaikki hallinnon toimenpiteet ovat tietyllä tasolla oikeudellisia, koska ne kuuluvat osana oikeusfunktioiden hierarkkiseen järjestykseen.¹⁰³ Merkl edellyttää selvästi myös hallintoelinten alaisuus- ja ylemmyyssuhteen voivan muodostaa molemminpuolisen oikeussuhteen.¹⁰⁴ Näin Merklin mukaan valtiokoneisto ja erityisesti koko hallintokoneisto voidaan määritellä ja määritellään käytännössä oikeudellisesti. Merklin mukaan valtiota oikeuden ylä- ja ulkopuolella ei ole, mitä Kelsen erityisesti painottaa teorian tasolla.

Uusimmassa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa edellä selostettu raja on sen sijaan joutunut voimakkaan kritiikin kohteeksi.¹⁰⁵

b. Skandinaavinen hallinto-oikeustiede

Myös muissa Pohjoismaissa 1870- ja 1880-luku oli itsenäisen hallinto-oikeustieteen perustan laskemisen aikaa. Ruotsissa alkoi ilmestyä kolmiosainen

⁹⁹ Kelsen 1968 s. 280.

¹⁰⁰ Kelsen 1960 s. 540. Mainittu virkavelvollisuus perustuu oikeussäännöllä määriteltyyn kurinpitösanktion mahdollisuuteen. Tällä konstruktiolla vältetään Labandin ja Jellinekin opille perustuva oikeussääntö/ei-oikeussääntö -erottelu, ks. Kelsen mt. s. 537—566.

¹⁰¹ Ks. oikeussuhteen määritelmästä Kelsen 1968 s. 177—181 ja Kelsen 1960 s. 705—706 ja erityisesti julkisoikeudellisten suhteiden tyypeistä Kelsen 1968 s. 177.

¹⁰² Merkl s. 122; tosin hallintoasetus tässä mielessä on vain "eine Rechtsquelle von beschränkter, relativer Rechtswirksamkeit", koska sillä on vain kurinpitösanktio. Vrt. edellä alav. 100.

¹⁰³ Merkl s. 173. Hallintotoiminnan oikeudellisuuden aste voi vaihdella puhtaasti oikeutta toimeenpanevasta (rechtssetzende Vollziehung) puhtaasti toimeenpanevaan (reine Vollziehung). Ks. myös mt. s. 184.

¹⁰⁴ mt. s. 310. Tämä kanta on vallitseva nykyään Itävallan hallinto-oikeustieteessä, ks. Lengheimer s. 4—5.

¹⁰⁵ Ks. erityisesti Schnapp s. 222—236 ja Risken s. 68—71 sekä Rupp passim.

Rabeniuksen tutkimus Ruotsin hallinto-oikeudesta vuonna 1866 ja Tanskassa *Holckin* hallinto-oikeuden perusesitys ilmestyi vuonna 1870. Vuosina 1887—1889 ilmestyi *Blombergin* Ruotsin, Norjan ja Tanskan hallinto-oikeutta käsittelevä tutkimus ja vertailu.¹⁰⁶ Kaikissa mainituissa teoksissa on myös havaittavissa selviä pyrkimyksiä irtautua kameraali- ja poliisioikeuden ilmeisimmistä puutteista systemaattisempaan ja metodisesti kiinteämpään esitykseen. Samalla ryhdyttiin muotoilemaan erityisiä hallinto-oikeudellisia käsitteitä ja oppirakennelmia. On lisäksi tärkeää huomata, että hallinto-organisaation katsottiin alusta pitäen kuuluvan hallinto-oikeustieteen kohteeseen. *Blombergin* määritelmän mukaan hallinto-oikeustieteeseen kuuluvat oikeusnormit, joiden mukaan hallintoelimet toimittavat hallinto-toimintaa, eli siis hallinnon organisaatiota koskevat normit sekä säännökset hallintotoiminnasta.¹⁰⁷ Saksalaisessa doktriinissa alun pitäen välttämättä edellytettyä eroa organisaatiota ja ulospäin suuntautuvaa hallintotoimintaa koskevien normien välillä ei siis tehdä hallinto-oikeustieteen tutkimus-kohteen määrittelyssä.¹⁰⁸

Itse hallinto-oikeustieteen eriytymisen ja sen tehtävien määrittelyn kannalta on mielenkiintoinen *Rabeniuksen* vuonna 1874 ilmestynyt artikkeli 'Om förvaltningsrättens begrepp, betydelse och handhafvande'.¹⁰⁹ Siinä pyritään tämän tieteenhaaran metodin ja tutkimuskohteen itsenäiseen määrittelyyn varsinkin suhteessa talousoikeuteen. *Rabenius* viittaa useisiin ranskalaisten ”modernin hallinto-oikeustieteen perustajien” teoksiin ja erityisesti *Laferriere*’iin, joka määritteli hallinto-oikeustieteen selvitettäväksi sekä kansalaisten suhteet yleisiin laitoksiin, että kyseisten laitosten väliset suhteet.¹¹⁰ Hallinto-oikeuden pääasiallinen merkitys on siinä, että se sisältää kansalaisten ja valtion elinten välisen suhteen oikeudellisen organisoinnin,¹¹¹ mutta hallinto-oikeuteen kuuluvat myös varsinaisten hallintoelinten kokoonpanoa ja organisaatiota

¹⁰⁶ *Rabenius I* (teoksen 1. painoksessa *Rabenius* ilmoittaa käyttäneensä esikuvana erityisesti itävaltalaisista hallinto-oikeutta käsittelevää *Stubenrandin* teosta), *Holck*, *Blomberg*. Ks. yleisesti myös *Herlitz I* s. 61—63.

¹⁰⁷ *Blomberg* s. 2, ts. *Blomberg* lukee myös organisaatiota koskevat normit oikeusnormeiksi.

¹⁰⁸ Ks. myös *Holck* s. 2, *Morgenstierne* s. 6—7. *Rabenius I* s. 8—9 katsoo varsinaiseen hallinto-oikeuteen kuuluvaksi hallintoelinten toimintaa koskevat oikeussäännökset. Niiden ymmärtäminen edellyttää kuitenkin ensin hallinto-organisaation tutkimista.

¹⁰⁹ *Rabeniuksen* artikkelia on mielenkiintoista verrata *Hermansonin* vuosina 1878—1879 ilmestyneeseen artikkeliin (*JFT 1878—1879*) jossa tehtävänasettelu on osittain sama — erityisen julkisoikeustieteellisen metodin perustelu ja määrittely — mutta joka etenkin *Labandin* valtio-oikeusteoksen (ilmestyi vuosina 1876—1878) vaikutteiden perusteella muodostuu perusteellisemmaksi.

¹¹⁰ *Rabenius* ma. s. 364.

¹¹¹ ma. s. 371—372.

koskevat säännökset.¹¹² Perustuslaillisen yhteiskuntajärjestyksen mukana seuraava hallinnon sitominen lakiin luo edellytykset myös hallinto-oikeuden synnylle.¹¹³

Varsinainen hallinto-organisaation erittely ja tutkimus skandinaavisessa hallinto-oikeustieteessä rajoittuu metodia ja kohdetta koskevista määrittelyistä huolimatta hallintoelinten luettelointiin ja niiden sisäisen organisaation kuvaamiseen. Esimerkiksi hallintoelinten välisten suhteiden erittelyä ei aluksi sanottavasti esiinny,¹¹⁴ vaikka periaatteessa hallinto-oikeudellisen tutkimuksen katsottiinkin voivan ulottua myös tälle alueelle. Teoriassa esitettyjä määritelmiä vastaava tutkimuskäytäntö vakiintui vasta myöhemmin. Esimerkiksi *Reuterskiöld* määrittelee vuonna 1927 ilmestyneessä tutkimuksessaan hallinto-oikeuden (myös ko. tieteenalan) jakautuvan materiaalliseen ja muodolliseen osaan. Näistä organisaatiota ja hallintomenettelyä tutkiva muodollinen hallinto-oikeus sisältää myös erityisen hallinto-orgaaneja tutkivan haaran (organrätt), johon kuuluvat määräykset hallintoelimestä, niiden tehtävistä, keskinäisistä suhteista ja suhteesta yksityisiin kansalaisiin.¹¹⁵ Hallinnon organisaatiosta *Reuterskiöld* kuitenkin katsoo tutkittavissa olevan varsinaisesti vain viranomaisten sisäisen rakenteen.¹¹⁶ Tämä kanta konkretisoituu samana vuonna ilmestyneessä *Reuterskiöldin* erikoistutkimuksessa Ruotsin valtionhallinnon organisaatiosta. Siinä selvitetään vain yksittäisten hallinto-elintyyppien sisäistä rakennetta ja hallintoprosessia niissä, mutta ei näiden elinten muodostamaa hallinto-organisaatiota kokonaisuudessaan.¹¹⁷ (Tätä tutkimustapaansa, joka perustuu samantyyppisten hallintoelinten ryhmittelyyn ja näistä muodostettujen tyyppiryhmien vertailuun, *Reuterskiöld* kutsuu analyttiseksi vertailumetodiksi.)¹¹⁸

Yleensä Ruotsin, Norjan ja Tanskan hallinto-oikeustieteessä nykyään hallinnon organisaatiota periaatteessa pidetään hallinto-oikeustieteen kohteena

¹¹² ma. s. 368 s.

¹¹³ ma. s. 354.

¹¹⁴ Tässä käytännöllisessä mielessä pitää siis paikkansa Stig *Jägerskiöldin* erittelemätön huomautus, että saksalainen ja ranskalainen vaikutus kehitti hallinto-oikeudellisen tutkimuksen "från ett studium av organisationens fakticitet till undersökningar om relationer mellan stat och medborgare", *Jägerskiöld 1958* s. 12—13. Teorian tasolla oli kuitenkin selviä eroja saksalaisen ja ranskalaisen vaikutuksen välillä. Ks. esim. *Blomberg* s. 45—48 alaisuussuhteen osalta.

¹¹⁵ *Reuterskiöld System* s. 20—21.

¹¹⁶ mt. s. 30—31. Tosin *Reuterskiöld* lukee oikeussuhteiksi myös hallintokoneiston sisäiset, hallintoelinten väliset suhteet (*Reuterskiöld I* s. 224), mutta ei tee tästä pitemmälle meneviä johtopäätöksiä.

¹¹⁷ *Reuterskiöld Organisation* passim. Samoin *Reuterskiöld I* s. 77—124. Tämän tyyppiset asiat ovatkin *Reuterskiöldin* mukaan "regementssaker", ks. *Reuterskiöld I* s. 188.

¹¹⁸ *Reuterskiöld System* s. 30—31. Hän pitää myös tätä menetelmää ainoana tieteellisenä tapana tutkia hallintoelimiä.

seen kuuluvana, vaikka tämän julkishallinnon "egne rettsområde'n"¹¹⁹ alalla esiintyvien suhteiden oikeudellisesta laadusta on vastakkaisia mielipiteitä. Vaikka esimerkiksi *Herlitz* ja *Sundberg* ovat eri mieltä siitä, voiko hallintokoneiston sisällä muodostua hallintoelinten välisiä oikeussuhteita, kumpikin katsoo hallinnon organisaation muodostavan tärkeän hallinto-oikeustieteen kohteen.¹²⁰ Tosin tämä kohteen määrittely on melko ongelmallista, jos katsotaan oikeudellisen luonteen puuttuvan hallintokoneiston sisäosalta.

Kysymyksen parissa ovat joutuneet askartelemaan mm. *Herlitz*, *Castberg* ja *Poul Andersen*. *Herlitzin* perustelu on käytännöllisin, (mutta samalla varsinaiset ongelmat kiertävä): koska julkista hallintoa ei voi ymmärtää ilman siitä huolehtivan koneiston käsittämistä, on luonnollista, että hallinto-oikeustiede tutkii myös sitä.¹²¹ *Castberg* katsoo tieteen puhtaasti konstruktivistien ja systemaattisten syiden puoltavan hallintokoneiston sisäisten suhteiden tutkimusta, vaikka niiden sisältö "spiller en meget liten roll i den teoretiske behandling av forvaltningsrettens almindelige del".¹²² Niiden sulkeminen tutkimuksen ulkopuolelle johtaisi käytännössä mahdottomiin johtopäätöksiin; lisäksi sisäiset määräykset joka tapauksessa sitovat hallinto-orgaaneja ja niillä on siis käytännöllistä merkitystä esimerkiksi rikosoikeudellisesti.¹²³ *Andersen* taas suoriutuu ongelmasta määrittelemällä koko hallinto-organisaation tutkimisen kuuluvaksi valtiosääntöoikeuden alaan.¹²⁴

Yhteistä näille hallinto-oikeustieteen kohteen määrittelyille on siis käytännöllisten näkökohtien painottaminen. Joka tapauksessa muissa Pohjoismaissa hallinto-organisaation rakennetta ja hallintoelinten välisiä suhteita koskeva tutkimus on ollut varsin vähäistä samoin kuin Suomessakin, vaikka teoriassa näin suuntautuvaan tutkimukseen suhtaudutaan myönteisemmin.

c. Suomalainen hallinto-oikeustiede

Yleistä. Ensimmäiset kattavat esitykset Suomen hallinto-organisaatiosta ja sen toiminnasta laadittiin 1800-luvun puolessavälissä. Helsingin yliopistossa oli oma poliisi- ja kameraalioikeuden professuuri, jonka opetusalaan kuului

¹¹⁹ *Frihagen I* s. 15, *Castberg 1955* s. 11–12.

¹²⁰ *Herlitz II* s. 17 ja s. 24 s. kiistää oikeussuhteiden mahdollisuuden, koska valtion organisaatio on henkilöoikeudellisesti yhtenäinen, ts. sen puitteisiin mahtuu vain yksi subjekti. *Sundberg 1955* s. 56 s. katsoo sisäiset oikeussuhteet (myös subordinaatiosuhteet) mahdollisiksi.

¹²¹ *Herlitz II* s. 15, vrt. *Merikoski I* s. 109, jossa perustelu on faktisesti samansisältöinen.

¹²² *Castberg 1955* s. 14.

¹²³ mt. s. 11–12. *Castberg* esittää tässä eräitä muitakin perusteita.

¹²⁴ *Andersen 1963* s. 82 ss. sisältää vain yleiskatsauksen hallintoelimiin.

muun ohessa myös hallinto-oikeus.¹²⁵ Viran haltijoina toimivat mm. *J.J. Nordström* ja *Johan Philip Palmén*, jotka luennoissaan ja eräissä painetuissa teoksissaan tarkastelivat myös hallintokoneistoa. Esitystapa oli tuohon aikaan vallitsevassa asemassa olevalle kameraalioikeudelle tyypillisen kuvaileva.¹²⁶ Tutkimus kohdistui kuhunkin hallinnonhaaraan erikseen. Tämän seurauksen yhtenäinen hallinto-oikeudellinen käsitteistö ja hallinnon organisaatioperiaatteiden selvittely puuttuivat miltei täysin.

Oikeustieteeseen yleensä ja siis myös julkisoikeuteen katsottiin sisältyvän myös oikeusfilosofia ja oikeushistoria. Palmén muotoileekin oikeustieteen tehtävät seuraavasti:¹²⁷ "Rättsvetenskapens uppgift reducerar sig ...derhän, att lämna fullständigt svar på tre frågor: 1:o Hvad är i en stat rätt? 2:o Huru har detta blifvit rätt? 3:o Bör detsamma vara rätt eller såsom sådant anses?" — Varsinaisen hallinto-organisaation rakenteen tarkastelun sijasta Palmén esittelee teoksensa "Politilagfarenhet"-nimisessä luvussa, "Statsrätt"-luvusta erillisenä, hallintoon kuuluvaa toimintaa lähinnä hallintoalamaisen ja valtion elimen suhteen kannalta.¹²⁸

Kameraali- ja poliisioikeudellisen tutkimuksen vallitsevuus liittyy paitsi valtiolliseen tilanteeseen myös yhteiskunnalliseen stagnaatioon. Merkantilismi on edelleen vallitsevana talouspolitiikassa ja valtion tarkasti sääntelemän talouden kehitys on hidasta. Myös valtiokoneistossa tapahtuu vain vähän muutoksia ja mm. lainsäädäntötoiminta on pysähdyksissä. Sen sijaan virkamiehistö on perinteisesti vahvassa asemassa ja sillä on varsin laajat, merkantilistiseen politiikkaan liittyvät valtuudet. Tästä huolimatta ei vielä kuitenkaan synny erityisiä ongelmia valtion tai erityisesti hallintokoneiston toimintapiiriin määrittelyssä. Suomessa eivät vielä ole kypsyneet olosuhteet yhtenäisen hallinto-oikeustieteen syntymiselle. Myös Saksan julkisoikeustieteen kehittymättömyydellä on tässä suhteessa tärkeä merkitys, koska pääasialliset virikkeet on perinteisesti saatu sieltä.

Taloudellisen kehityksen 1860-luvulla alkanut voimistuminen heijastuu mm. höyrysahojen sallimisena, elinkeinovapauden säätämisenä, ammattikuntapakon poistamisena ja muina muodollis-juridisessa muodossa tapahtuneina

¹²⁵ Tämä politia- ja kameraalilainopin sekä valtio-oikeuden professuuri jaettiin sittemmin v. 1907 kahtia valtiosääntö- ja kansainvälisen oikeuden sekä hallinto-oikeuden oppituleihin, ks. *Blomstedt* s. 87 ja s. 259.

¹²⁶ Oikeustieteellisiin tutkintoihin kuului jonkin aikaa 1800-luvulla myös erityinen kameraali-tutkinto, ks. *KM* 1973:30 s. 58 s.

¹²⁷ *Palmén* s. 19.

¹²⁸ mt. s. 64—69. Ks. erit. s. 65 s.: "Politien utgör nu inbegreppet af alla olikartade anstalter och inrättningar, hvarmedelst staten årsyftar att undanröja och afhjelpa de för människokrafternas tillättna utveckling hinderliga förhållanden, hvilka individen antingen alldeles icke, eller åtminstone ej fullständigt och ändamålsenligt kan öfvervinna."

uudistuksina. Valtiopäivät aloittivat toimintansa. Myös hallinto-organisaatio laajeni: perustettiin uusia virkoja ja virastoja — mm. 1863 metsähallitus, 1869 koulutoimen yllähallitus, 1865 yleisten rakennusten yllähallitus jne. Kaikella tällä on vaikutusta julkisoikeuden tilaan. Ensisijaisesti valtion toiminnan laajentuminen ja sen muotojen lisääntyminen toisaalta ja toisaalta taloudellisen toiminnan vapautuminen toisaalta heijastuvat pyrkimyksenä rajata valtion puuttumista kansalaisyhteiskunnan toimintaan oikeudellisin keinoin. Niinpä jo vuosina 1867—1868 ilmestyneessä kirjoituksessaan JFT:ssä *Th. Rhein* edellytti tällaista vapauspiirin määrittelyä:¹²⁹ ”Man begär att statsmakten må erkänna tillvaron af vissa sferer, inom hvilka den öfverhufvud icke har någon kompetens, hvarken såsom lagstiftande eller verkställande.” Rhein ei kuitenkaan esitä konkreettista tällaista valtion vallan rajoitusperiaatetta.

Valtiollisen liberalismiin keskeisiin ongelmiin kuuluvat pohdiskelut eivät vielä tässä vaiheessa nousekaan kovin voimakkaasti esiin julkishallintoa tutkivassa tieteessä, jolta vielä puuttuu yhtenäinen rakenne ja tieteellinen käsitteistö. Yhtenäisen hallinto-oikeustieteen syntymisestä myös Suomessa voidaan itse asiassa puhua vasta 1800-luvun lopulla, jolloin ilmestyvät mm. *Hermansonin* urauurtavat hallinto- ja valtiosääntöoikeuden luennot.¹³⁰ Ratkaisevat vaikutteet ja esimerkki itsenäisen hallinto-oikeustieteen muodostumiselle saatiin saksalaisen positivismiin pohjalta, mutta edellytykset sen omaksumiselle olivat suureksi osaksi hallintokoneiston kehityksessä ja valtion tehtävien lisääntymisessä, jotka edellyttivät kameraalioikeustiedettä kehittyneempää tutkimusta. Ideologiselta kannalta esim. tieteen tutkimuskohteen rajaaminen ei ilmeisesti kuitenkaan ollut yhtä tarpeen kuin esimerkiksi Saksassa. Virkakoneiston vahva asema perustui suomalaisessa ”virkamies-valtiossa”¹³¹ pitkään perinteeseen. Työväenluokka oli toisaalta vasta syntymässä, joskin tilanne tältä osin muuttui varsin nopeasti.

Sen sijaan toisessa mielessä positivismilla oli alusta pitäen myös suurta ideologista merkitystä. Painottaessaan nimittäin erityisesti voimassaolevan oikeuden tärkeyttä se antoi mahdollisuuden Suomen ja Venäjän välisten oikeudellisten suhteiden suomenmieliselle tarkastelulle ns. sortovuosina.¹³² Itse

¹²⁹ *Rhein* s. 87.

¹³⁰ (*Willgren* 1925 s. 9—10 lukee itsenäisen hallinto-oikeus -disipliinin synnyn J.J. Nordströmin luentojen ilmestymisestä vuonna 1846.) Valtiosääntöoikeuden luennot ilmestyivät neljässä osassa vuosina 1889—1893, hallinto-oikeuden luennot vuonna 1898. Aikaisemmin olivat jo ilmestyneet tässä suhteessa merkittävimmät Hermanssonin väitöskirja (*Hermansson* 1881) ja eriyvä mielipide komiteamietintöön *KM* 1887:9 (*Hermansson* 1887).

¹³¹ Ks. hallintokoneiston historiasta luku C.I.1.

¹³² Ks. *Klami* 1977 s. 79—81. Vrt. kuitenkin esim. *Erich* 1912 s. III, jossa painotetaan myös tosiasiallisten olojen selvittämistä.

hallinto-oikeustieteen kannalta positivismi on merkinnyt selvää edistysaskelta aikaisempiin tutkimussuuntiin verrattuna.

Positivismin läpimurto suomalaisessa julkisoikeustieteessä tapahtui *Hermansonin* jo vuosina 1878—1879 JFT:ssä ilmestyneessä, suurelta osin Labandin vuosina 1876—1878 ilmestyneen "Das Staatsrecht des Deutschen Reiches" -teoksen perusteella laaditussa kolmiosaisessa kirjoituksessa juridisesta konstruktiosta valtio-oikeudessa. Hermanson sekä tutustuttaa suomalaiset lukijansa tuoreeltaan valtio-oikeudellisen positivismin merkityksellisen perustajan tärkeään tutkimukseen ja positivismin perustaviin lähtökohtiin että myös kehittää positivistista metodologiaa erityisesti käyttämällä hyödyksi siviilioikeudellista käsiteläinoppia. Metodin peruslähtökohtana on tiukan juridinen tarkastelutapa, johon ei kuulu valtion luonteen tai olemuksen selvittely: "För den juridiska betraktelsen af vikt är blott den rättsliga yttringen af denna statens viljemakt, nämligen att den *herrska*r, hvilket betyder att staten för fullföljandet af sina uppgifter yttrar en alla dess medlemmor förbindande vilja."¹³³ Tutkimus sinänsä etenee useassa vaiheessa lakien sisällön rekisteröinnistä niiden todellisen sisällön selvittämiseen mm. tulkinnalla ja tästä oikeuslauseiden muotoilemiseen.¹³⁴ Oikeuslauseiden muotoileminen ei kuitenkaan vielä riitä tieteelliselle tutkimukselle: "Ett annat material, icke rättsatserna i och för sig, är det som den vetenskapliga behandlingen af rätten ordnar till ett helt, ett material, som visserligen måste tagas ur rättsatserna, men som dock icke är identiskt med dessa, utan som vetenskapen måste sjelf skaffa sig från den, nämligen *rättsbegreppen*."¹³⁵

Hermanson tutustui vielä saksalaisen valtio-oikeustieteen voimakkaaseen muutokseen opintomatkoiillaan Saksaan vuosina 1878—1881 ja sovelsi edellä selostettua metodologiaa myös valtiosääntöoikeuden ja hallinto-oikeuden luennoissaan. Niissä tulevat vielä selvemmin ilmi saksalaisen positivismin lähtökohdat. Hermansonin aikalaisista, jotka myös sovelsivat näitä lähtökohtia tutkimuksissaan voidaan mainita *Leo Mechelin*, *R.A. Wrede* ja *K. J. Ståhlberg*.¹³⁶

Positivismin vaikutus hallinto-oikeustieteessä tulee siten esiin ensinnäkin erityisen "juristisen metodin" soveltamisessa. Sen seurauksena myös

¹³³ *Hermansson JFT 1878—1879* s. 14. Ks. myös *Hermanson 1881* s. 14—22.

¹³⁴ *Hermanson JFT 1878—1879* s. 488.

¹³⁵ ma. s. 489. Samoin *Hermanson 1881* s. 14 ss. Ståhlberg omaksui nämä ajatukset valmistellessaan väitöskirjaansa Saksassa vuosina 1892—1893. Hän kirjoittaa yksityiskirjeessään pääasiallisena metodina nykyään olevan "olevain oikeusmääräysten selittäminen, saattaminen oikeuskäsitteitä niistä selville ja niistä lähtevien johtopäätösten tekeminen", *Blomstedt* s. 53. Ks. myös *Wrede I* s. 27 s.

¹³⁶ Ks. kuit. *Kulla Oikeus 3/78*, jossa tuodaan esiin eräitä eroja tältä osin.

hallinto-oikeustieteestä muodostuu järjestelmältään yhtenäinen toisin kuin kameraali- ja poliisioikeuden tarkastelu aikaisemmin oli edellyttänyt. Toisaalta muodostetaan tarvittavat hallinto-oikeudelliset konstruktiot ja käsitteet, kuten esimerkiksi valtion oikeushenkilöllisyys, julkinen viranomainen, hallinnon lainalaisuus jne.¹³⁷ Vasta tämä kehitys mahdollistaa itsenäisen hallinto-oikeustieteen eriytymisen valtio-oikeudesta.

Pohjimmiltaan tämän hallinto-oikeustieteen itsenäistymisen syyt ovat hallintokoneiston kehittymisessä. Nähdäkseni kuitenkin juuri teoria-historiallisilla syillä ja vaikutteilla on myös Suomessa ollut tärkeä merkitys. Useimmiten tässä yhteydessä viitataan varsin tarkasti dokumentoihin yhteyksiin saksalaiseen oikeustieteeseen. Toisaalta ilman näitä vaikutteita kehitys olisi saattanut olla varsin toisenlainen. Tätä havainnollistaa mm. se, että toistaiseksi laajin suomalaisen hallinto-oikeustieteen yleisesitys, vuonna 1903 ilmestynyt lähes 600-sivuinen tutkimus soveltaa vielä melko puhtaasti kameraalioikeudellisia, kuvailevia ja referoivia metodeja. Lisäksi tarkastelutapa ei ole tiukan juridinen Labandin ja Hermansonin edellyttämällä tavalla, vaan siihen lomittuvat myös historialliset, taloustieteelliset ym. ainekset. Kysymys on suomalaisesta metodisesta keskustelusta syrjässä olleen Pietarin yliopiston professorin *E.N. Berendtsin* Suomen Suuriruhtinas-kunnan hallinto-oikeuden luennoista. Berendtsin kaksiosaisesta teoksesta puuttuvat tyystin vaikutteet valtio-oikeudellisesta positivismista, jonka asemat suomalaisessa julkisoikeustieteessä olivat jo tuolloin vakiintuneet.

Toiseksi positivismin vaikutus tulee esiin valtion, valtiovallan ja siitä johdetun hallinnon määrittelyssä. Puhtaasti juridinen määrittely syrjäyttää yhteiskuntatieteelliset, poliittiset ja muut oikeustieteen ulkopuoliset spekulatiot valtion ja oikeuden alkuperästä, hallinnon suhteesta valtiovaltaan jne.¹³⁸

Kolmanneksi positivismiin liittyy myös Suomessa olennaisesti huomion kiinnittäminen hallintokoneiston ja hallintoalamaisten välisiin oikeussuhteisiin toisaalta ja toisaalta ylimpien valtiovallan elinten keskinäisiin suhteisiin. Hallinto-oikeussuhteiden määrittäminen lähinnä hallintokoneiston ja kansalaisyhteiskunnan väliseksi suhteeksi johtui myös eräistä historiallisista virkamiesvaltion perinteisiin liittyvistä syistä.

Neljänneksi voidaan todeta suomalaisen hallinto-oikeustieteen aluksi kuitenkin kiinnittäneen huomiota myös hallinto-organisaation sisäisiin suhteisiin. Niinpä Hermansson sanoutuu väitöskirjassaan nimenomaan irti

¹³⁷ Ks. *Hermanson 1881* s. 20, *Hermanson Förvaltningsrätt* s. 5 ja s. 15 (valtion oikeushenkilöllisyys); *Mechelin 1873* s. 10–11, *Hermanson Förvaltningsrätt* s. 12 ja s. 18 (oikeusjärjestyksen mukaisuus).

¹³⁸ Ks. esim. *Hermanson Statsförfattningsrätt* s. 18, *Wrede II* s. 10–11, *Mechelin 1873* s. 3–4.

Labandin kannasta, jonka mukaan vain konkreettia tapausta koskevat määräykset (Verfügungen, förordnanden) olisivat luonteeltaan oikeuslauseita (rättsärenden). Myös yleismääräykset (general-förordnanden) ovat tällaisia luonteeltaan.¹³⁹ Sen sijaan ne eivät välttämättä ole oikeussääntöjä (rättssats), jotka edellyttävät toisaalta *abstraktisia* tahdonilmaisuja, toisaalta *velvoittavan* tahdon ilmausta. Oikeuslauseina ne voivat kyllä olla oikeussäännön sisältönä.¹⁴⁰ Mikäli näihin hallinnonsisäisiin määräyksiin, johtosääntöihin tms. kuitenkin liittyy sanktio laiminlyönnille, ne voivat olla oikeussääntöjä.¹⁴¹ Hermansonin kanta hallinnonsisäisiin (oikeus)sääntöihin on siten varsin eritelty. Myöhemmin hallinto-organisaation sisäisten säännösten tutkiminen on sen sijaan jäänyt hallinto-oikeustieteen ulkopuolelle.

Positivismiin liittyi viidenneksi myös voimakas oikeusvaltiollisuuden korostus ja sen johdannaisena erityisesti hallinnon lakisidonnaisuuden merkityksen tähdentäminen.¹⁴²

Konkreettisia tutkimusongelmia. On ilmeistä, että sellaisten hallinto-oikeustieteen keskeisten ja useimmin käytettyjen termien kuin oikeussäännös, hallinto-oikeudellinen oikeussuhde ja hallintotoimi määrittelyllä on kiinteä yhteys itse hallinto-oikeuden tutkimuskohteen määräytymiseen. Hallinto-oikeustiede ei voisi operoida ilman näitä käsitteitä; toisaalta ne heijastavat tietystä määrin tämän erikoistieteen tutkimuskohteen tietoista tai tiedostamatonta rajausta. Tutkimuskohteen eri puolia määrittävät termit ja määritelmät eivät ole syntyneet apriorisesti, ilman ensisijaista tutkimuskohteen kehitystä ja eriytymistä, vaikka tämä ei luonnollisesti välittömästi tule esiin.

Voitaisiin siten ajatella, että oikea lähestymistapa hallinto-oikeustieteen kohteen määrittymistä eriteltäessä olisi hallinto-oikeustieteen tehtävistä esitettyjen määritelmien tarkastelu. Tämä ei kuitenkaan Suomen osalta ole mahdollista, koska itse hallinto-oikeustiedettä, sen merkitystä ja kehitystä koskevat erittelyt ja kannanotot ovat hyvin niukkoja. Tämän vuoksi seuraavassa onkin valittu toisenlainen lähtökohta: on tarkasteltu hallinto-oikeudellista käsitteenmäärittelyä ja yritetty sen avulla konstruoida useimmiten melko implisiittisiä käsityksiä hallinto-oikeustieteen tehtävästä hallinto-koneiston rakenteen teoreettisessa esittämisessä. Tämän lisäksi tarkastelen myös eräitä julkilausuttuja määritelmiä hallintokoneiston oikeustieteellisestä tutkimisesta. Nämä määritelmät perustuvat varsin johdonmukaisesti niihin kantoihin, jotka jo sisältyvät hallinto-oikeudellisten käsitteiden määrittelyyn.

¹³⁹ Hermanson 1881 s. 196.

¹⁴⁰ Ks. mt. s. 197—198 sekä Laband II s. 212, 216 ss.

¹⁴¹ Ks. myös Hermanson Statsförfattningsrätt s. 17 ja s. 410 sekä Hermanson Förvaltningsrätt s. 18—26.

¹⁴² Tämä korostus liittyi erityisesti ns. laillisuusasetteluun, ks. myös Klami 1977 s. 106—166.

Oikeussäännön määrittely hallinto-oikeuden alalla on ollut ongelmallista etenkin hallinnon organisaatiota koskevien normien ja suhteiden luonnetta eriteltäessä. Tämä tulee esiin organisaationormien, ns. hallintokoneiston sisäisten toimien sekä erilaisten hallintomääräysten ja -käskyjen luokittelussa ja määrittelyssä.

Jo Hermanson oli kritisoinut Labandin opin tiettyä yksipuolisuutta eräiden hallinnon sisäisten määräysten luonteen määrittelyn osalta.¹⁴³ *Ståhlbergin* mukaan hallinto-oikeustieteen kohteena olevaan hallinto-oikeuteen kuuluvat ”oikeussäännöt, jotka järjestävät hallintotoiminnan, toisin sanoen viranomaisten toiminnan lain rajoissa julkisen yhdyskunnan tehtävään ja tarkoitusten toteuttamiseksi.”¹⁴⁴ *Ståhlbergin* määritelmän mukaisesti oikeussääntöihin ei ole helppo mahduttaa organisaationormeja, sillä varsinaiseen hallinto-oikeuteen kuuluvat oikeussäännöt ”järjestävät oikeudelliset suhteet hallintoa toimittavan valtion tai muun julkisen yhdyskunnan ja sen alaisten välillä, ja toiselta puolen ne sisältävät täytäntöönpanokäskyn hallintoa toimittavalle viranomaiselle”.¹⁴⁵

Myös *Erich* tekee samansuuntaisen eron erottamalla toisistaan oikeussäännökset ja yleistä laatua olevat hallintomääräykset, jotka molemmat ovat annettavissa asetuksen muodossa. Näiden ero on tosin epäselvä: ”Ylimalkaisesti ilmaistaan erotus tavallisesti niin, että yleiset hallintomääräykset tuottavat vaikutuksiaan vain hallinnon omassa piirissä eivätkä kosketele ulkopuolella olevien oikeusyksilöiden oikeuksia tai velvollisuuksia.”¹⁴⁶ Sen sijaan *Merikoski* katsoo jo myös muiden kuin tuomioistuimina toimivien viranomaisten järjestysmuotoa ts. ulkoista organisaatiota koskevien oikeussääntöjen kuuluvan hallinto-oikeuteen.

Vuonna 1963 ilmestyneessä väitöskirjassaan *Uotila* arvostelee perinteistä — meillä lähinnä Labandin ja yleensä julkisoikeudellisen positivismin vaikutukseen perustuvaa — kantaa, joka pyrkii sulkemaan organisaationormit oikeusnormien ulkopuolelle. *Uotila* määrittelee organisaationormit julkisen vallan elinten a) asettamista ja kokoonpanoa, b) toimivaltaa ja c) asioiden käsittelyssä noudatettavaa menettelyä koskeviksi.¹⁴⁷ Organisaationormien oikeusnormiluonteen perusteluksi *Uotila* esittää lisäksi neljä seikkaa: 1) johdonmukainen kielteinen kanta niiden oikeusnormiluonteeseen tietäisi miltei koko valtiosääntöoikeuden luonteen kieltämistä oikeusjärjestyksen osana; 2) organisaationormeja tulkitaan oikeustieteessä aivan samoin kuin käyttäytymisnormeja; 3)

¹⁴³ Ks. edellä alav. 141 edellä ja *Hermanson Statsförfattningsrätt* s. 27—28 ja s. 196—197.

¹⁴⁴ *Ståhlberg* s. 6. Ks. myös *Rytkölä 1950* s. 1, *Ahtee 1950* s. 8.

¹⁴⁵ *Ståhlberg* s. 5—6.

¹⁴⁶ *Erich II* s. 286.

¹⁴⁷ *Uotila* s. 4.

organisaationormien sovellutuserimielisyydet joutuvat tuomioistuinten ratkaistaviksi sekä 4) myös organisaationormien rikkomisesta seuraa oikeusseuraamus.¹⁴⁸

Eräin poikkeuksin oikeussääntökäsitteen on siis julkisoikeudessa katsottu tarkoittavan lähinnä hallintokoneiston ja hallintoalamaisten (kansalaisten) suhdetta säänteleviä normeja, ja valtiosääntöoikeudessa myös valtioelimien välisiä suhteita. Uotilan kanta on sittemmin periaatteessa kuitenkin yleisesti omaksuttu organisaationormien määrittelyn osalta.¹⁴⁹ Sen sijaan hallintokoneiston organisaation sisäisiä suhteita koskeva oikeustieteellinen määrittely on ollut haparoivaa ja osittain epäjohdonmukaista.

Julkisoikeudellisen oikeussuhteen määrittely on myös keskeisessä asemassa. Valtion oikeushenkilöllisyyden konstruoiminen merkitsi paitsi sen alkuperää ja olemusta koskevien kysymysten ”esioikeudellistamista”¹⁵⁰ myös tuon oikeushenkilön sisäisten suhteiden ei-oikeudellistamista mm. siviilioikeudesta omaksutuun analogioin.¹⁵¹ Vain hallintokoneiston ja ulkopuolisen väliset suhteet, joita järjestävät hallintotoimet, katsotaan tämän mukaan oikeussuhteiksi; itse hallintokoneiston sisäiset suhteet sen sijaan ovat ei-oikeudellisia alaisuus- ja käskynalaisuussuhteita tms.

Eräitä poikkeuksia tosin oli vielä 1920- ja 1930-luvulla hallinto-oikeussuhteiden määrittelyssä. Niinpä *Willgren* jaottelee hallinto-oikeudelliset suhteet muodollisiin, jotka ”konstituera samfundets formella förvaltningsorganisation, varvid skapas ett system av över- och underordnade myndigheter” ja aineellisiin, jotka muodostuvat hallinto-organien ja yksilöiden välillä.¹⁵² *Ståhlberg* taas pitää käskynalaisuus- ja alaisuussuhdetta *erityisenä* oikeussuhteena, johon hallintokäskyt tavallisesti perustuvat,¹⁵³ mutta ei analysoi tämän oikeussuhteen erityisluonnetta yksityiskohtaisemmin. Yleensä hallinto-oikeussuhteelle on pidetty tunnusomaisena, että se syntyy viranomaisorganisaation ja sen ulkopuolisen välillä.

Merikoski on käsitellyt kysymystä hallintokoneiston sisäisten suhteiden oikeudellisesta luonteesta laajimmin. Hän jakaa hallinto-oikeudelliset oikeussuhteet toisaalta ulkoisiin, toisaalta sisäisiin eli hallintosubjektien välisiin suhteisiin. Tällainen sisäinen oikeussuhde muodostuu esimerkiksi

¹⁴⁸ mt. s. 6.

¹⁴⁹ *Makkonen 1968* s. 3—5 katsoo myös, että kunnallishallinnon sisäiset johto- ja ohjesäännöt ovat ”mitä selvimpiä oikeusnormeja, säännöksiä, joita reagoiva viranomainen soveltaa”. Samoin *Makkonen 1965* s. 46—47. Vrt. *Hiden 1974* s. 12 ss.

¹⁵⁰ Ks. *Kaira 1934* s. 348, *Hermanson JFT 1878—1879* s. 512, *Hermanson Förvaltningsrätt* s. 5.

¹⁵¹ Erityisesti valtion eri toimielinten, organien asemasta tämän analogian valossa ks. *Tarjanne 1943* s. 191—193.

¹⁵² *Willgren 1925* s. 17—18.

¹⁵³ *Ståhlberg* s. 339. Vrt. *Björkstén* s. 188 s.

läänihallituksen ja kunnan välille. Valtion viranomaisten kesken tällaisia oikeussuhteita ei kuitenkaan voi syntyä, ”koska valtio sellaisenaan muodostaa vain yhden hallintosubjektin, jonka eri osat, so. eri toimielimet eivät voi olla oikeudellisissa suhteissa keskenään”.¹⁵⁴ Sen sijaan tämän hallintosubjektin toimielimien väliset suhteet ovat erilaisia (ei-oikeudellisia) alaisuus- ja käskynalaisuussuhteita.¹⁵⁵ Valtion ja sen toimielimissä toimivien virkamiesten välille kylläkin muodostuu (ulkoinen) oikeussuhde, joka mm. takaa toimeksiantojen toteutumisen.¹⁵⁶

Hallintotoimen käsite liittyy läheisesti oikeussäännön ja oikeussuhteen käsitteeseen hallinto-oikeustieteessä. Hallintotoimi voidaan tässä yleisesti luonnehtia hallintokoneiston vaikuttamistavaksi yhteiskunnallisiin suhteisiin. Voidaankin havaita, että hallintotoimien luokittelun ja sisällön määrittelyn problematiikka on kiinteästi yhteydessä oikeussuhteen määrittelyssä esiin tuleviin ongelmiin.

Etenkin Willgren on meillä nimenomaan katsonut hallintotoimiksi myös hallinnonsisäiset virkamääräykset ja -käskyt, jotka hän luokittelee yksipuoliksi hallintotoimiksi. Hallintotoimille yleensä Willgren pitää olennaisimpana sitä, että ne aina saavat aikaan muutoksen oikeussuhteessa tai ainakin määräävät sen sisällön.¹⁵⁷ Onkin tämän vuoksi Willgrenin edellä selostetun oikeussuhde-määritelmän nojalla johdonmukaista katsoa oikeustoimiksi myös hallinnonsisäiset toimet, joilla muodollisiin oikeussuhteisiin vaikutetaan.

Vain hallintokoneiston sisällä tapahtuva toiminta on oikeustieteellisessä kirjallisuudessamme muuten haluttu pitää hallinto—oikeustoimi -käsitteen ulkopuolella samalla tavalla kuin oikeussääntö- ja oikeussuhde-käsitteiden on katsottu yleensä koskevan lähinnä hallintokoneiston ja sen ulkopuolisen välistä suhdetta.

Niinpä Merikoski erottaa toisistaan hallintomenettelyn ja virkamenettelyn sen perusteella, onko kysymys julkisen yhdyskunnan ja hallintoalamaisen välisestä suhteesta vai hallintokoneiston sisäisistä varsinaisista virka-asioista, jotka eivät millään tavoin tai ainakaan välittömästi kosketa kenenkään ulkopuolisen oikeuksia.¹⁵⁸ Vastaavasti voidaan erottaa varsinaiset hallintotoimet ja sisäiset viranomaistoimet.¹⁵⁹ Nämä hallinnon sisäiset viranomaistoimet

¹⁵⁴ Merikoski II s. 22—23 ja s. 16.

¹⁵⁵ mt. s. 23. Merikoski ei selvästikään ole tässä ottanut huomioon muita kuin viranomais-hierarkiaan kuuluvia suhteita, esim. erilaisia yhteistoiminta- ja koordinaatiosuhteita.

¹⁵⁶ ibid. Merikosken erottelu muistuttaa Forsthoffin jakoa Grundverhältnis/Betriebverhältnis, Forsthoff s. 203—205.

¹⁵⁷ Willgren s. 84—85, ks. myös mt. s. 91—93. Samoin Erich II s. 283 alav. 2 ja samansuuntaisesti Ståhlberg s. 318—321.

¹⁵⁸ Merikoski II s. 75, Merikoski 1968 s. 45.

¹⁵⁹ Merikoski 1968 s. 267 ja Merikoski II s. 164. Tätä erottelua Merikoski ei tosin tee eksplisiittisesti itse, mutta se tulee selvästi esiin hänen esityksessään tässä kohden.

voidaan edelleen jakaa mm. hallintosäädöksiin ja -määräyksiin.¹⁶⁰ Varsinaiselle hallintotoimelle on nimenomaan ominaista, että se perustaa, muuttaa tai kumoaa hallinto-oikeudellisia oikeussuhteita, joita — kuten edellä esitettiin — ei Merikosken kannan mukaan voi syntyä valtion hallintokoneiston sisällä.

Myös Uotila ja *Vilkkonen* pitävät hallintotoimina vain hallintokoneistosta ulospäin suuntautuvia toimia, mikä vastaa heidän määrittelemäänsä hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen ulottuvuutta. Niinpä Uotila katsoo, etteivät ”abstraktiset viranomaistoimet” (lähinnä hallintokoneistoa koskevat toimet) ole hallintotoimia. Uotilan esittämä perustelu on varsin pragmaattinen ja esityksen tarkoituksenmukaisuuteen perustuva: ”hallintoviranomaisten abstraktiset viranomaistoimet muodostavat oman probleimiryhmänsä, jossa keskeisenä ongelmana näyttää olevan toisaalta toimivallan jako eduskunnan ja toimeenpanovallan välillä sekä toisaalta kysymys ylempien ja alempien hallintoviranomaisten välillä vallitsevan alustuksen eli käskyvaltasuhteen sisällöstä. Konkreettisten hallintotoimien kohdalla ovat muunlaiset kysymykset etualalla. Kun erot ovat näin suuret, on mielestäni ilmeistä, ettei ole syytä pitää abstraktisia viranomaistoimia hallintotoimina.”¹⁶¹ Uotila sulkee siis tällä määritelmällä sisäiset toimet hallintotoimien ulkopuolelle, eikä kiinnitä huomiota siihen, että ”abstraktisten viranomaistojen” erottaminen konkreettisista toimista pohjautuu mm. juuri näiden toimiryhmien sisällöllisiin ja oikeudellisiin eroihin.

Niinikään *Vilkkonen* katsoo hallintotoimen käsitteen ulkopuolelle jäävän viranomaiskoneiston sisäisten toimien. *Vilkkonen* perustelee tätä käsitteen rajausta ennen kaikkea viittaamalla tarkoituksenmukaisuussyihin: koska sisäisiin toimiin ei liity niin selviä oikeusturvanäkökohtia kuin ulkoisiin, ne on syytä pitää hallintotoimen käsitteen ulkopuolella. Kytkeäkseen tämän kannan ”jossain määrin” voimassa olevaan oikeuteen hän viittaa HValL 3.2 §:n säännökseen, jonka mukaan virkakäskystä ei saa valittaa.¹⁶² Toisaalta hän viittaa siihen, että hallintotoimi on puhtaasti oikeustieteen kehittämä käsite, sillä voimassa oleva hallinto-oikeus ei sisällä sen legaalista definitiota. HValL:n käyttämä termi ”päätös” ei ole yhtenevä hallintotoimen käsitteen kanssa, vaikka niiden välillä onkin ”vähintäinkin struktuurialinen isomorfia”. Erityisen huomionarvoinen on tähän liittyvä *Vilkkosen* lisäperustelu: ”sen sijaan ei ole kyse käsitteiden sisällön yhtenevyydestä; muistissa on pidettävä kummankin sanan käyttötarve.”¹⁶³ Näin hallintotoimen selostettu rajausta saa *Vilkkosella*

¹⁶⁰ *Merikoski* 1968 s. 81 ja s. 251—252. Samantyyppinen jaottelu on myös *Ståhlberg* s. 318—321 ja s. 337—340.

¹⁶¹ *Uotila* s. 74. Edelleen Uotila toteaa, että sisäisten viranomaistojen sisällyttäminen hallintotoimen käsitteeseen voisi aiheuttaa sekaannusta.

¹⁶² *Vilkkonen* 1970 s. 58—59.

¹⁶³ mt. s. 74—75, ks. myös mt. s. 13—18 oikeustieteen käsitteenmuodostuksesta yleensä.

ensi sijassa tarkoituksenmukaisuusperustelun ja kytkennän kielen analyysiin, mutta myös osittaisen ankkuroinnin voimassaolevaan oikeuteen HVaL:n kautta.

Tämäntyyppinen, lähinnä analyttiseen suuntaukseen liittyvä määrittely osoittautuu kuitenkin teoreettisilta tuloksiltaan jossain määrin monimerkityksiseksi. Juuri hallintotoimen määrittely havainnollistaa tätä. Niinpä *Makkosen* kanta määritelmien merkityksestä on suurin piirtein sama kuin *Vilkkosella*: ”Emme voi tutkimuksen avulla selvittää, mikä on sanottujen ilmaisuuden /mm. hallintotoimi — OM/ oikea sisältö, voimme vain lainsäädännön rajoissa ja asiayhteydestä riippuen esiintuoda enemmän tai vähemmän vakuuttavia argumentteja puolesta ja vastaan. Enintään saatamme päästä sopimukseen siitä, miten asianomainen käsite tietyssä asiayhteydessä on tarkoituksenmukaisinta määritellä.”¹⁶⁴ *Makkonen* päätyy tällä perusteella kuitenkin asiallisesti vastakkaiseen tulokseen kuin *Vilkkonen*: hän katsoo, että hallintokoneiston sisäiset toimet, ohje- ja johtosääntöjen hyväksyminen, on luettava hallintotoimiin kuuluvaksi.¹⁶⁵

Koska hallintokoneiston sisäinen toiminta ja rakenne muodostavat oikeudellisen sfäärin, jossa ei yleensä muodostu oikeussuhteita eikä esiinny oikeussääntöjä tai hallinto-oikeudellisia oikeustoimia, sen ei yleensä ole katsottu periaatteessa kuuluvan oikeudellisen tutkimuksen piiriin. Hallinto-oikeudelliseen tutkimukseen kuuluu ensisijaisesti hallinnon suhde sen ulkopuolisiin. Tämän periaatteen johdonmukainen soveltaminen on kuitenkin tuottanut tiettyjä vaikeuksia. Ne tulevat selvästi esiin *Merikosken* esittämässä määritelmässä: ”Oikeustieteisiin kuuluvan hallinto-oikeuden mielenkiinto kohdistuu *ensisijaisesti* eri oikeussubjektien välisiin oikeussuhteisiin... *Tämän ohessa* on myös hallintokoneiston järjestysmuotoa koskevat säännökset luettava hallinto-oikeuteen — yhtä hyvällä syyllä kuin ylimpien valtioelinten keskinäisiä suhteita koskevia säännöksiä pidetään valtio-oikeuden alaan kuuluvina oikeussäännöksinä — ja niihin kohdistuva oikeudellinen tutkimus luettava hallinto-oikeustieteeseen kuuluvaksi.”¹⁶⁶ Hallintokoneiston sisäisten suhteiden ja hallintokoneiston rakenteen tutkimus jää tämänkin määritelmän perusteella varsin epämääräiseen asemaan, ellei järjestysmuodon käsitettä haluta laajentaa näin laajamerkityksiseksi. (Järjestysmuodon käsitteellä on yleensä tarkoitettu vain hallintoelinten organisaatiota koskevia perusnormeja, ei sen sijaan elimen asemaa hallinto-organisaatiossa eikä esimerkiksi alaisuus-, johto- ja valvontasuhteita.¹⁶⁷) Tosin jo tässäkin *Merikosken* määritelmässä on

¹⁶⁴ *Makkonen* 1968 s. 10.

¹⁶⁵ mt. s. 4—6. (Kyse on vuoden 1948 KunL:n tarkoittamista johto- ja ohjesäännöistä.)

¹⁶⁶ *Merikoski I* s. 109. Näin jo *Merikoski LM* 1946 s. 596. Ks. myös *Holopainen* 1978 s. 59.

¹⁶⁷ Ks. *Mäenpää* 1977 s. 43—44.

huomionarvoista, että ensisijaisesti vain oikeussuhteet luetaan oikeudellisen tutkimuksen kohteeksi ja vain oikeussuhteiden ulkopuolella järjestysmuotoa koskevat säännökset kuuluvat hallinto-oikeustieteen kohteeseen.

Merikosken kannan muotoilu perustuu suoranaisesti hänen vuosina 1943 ja 1946 ilmestyneisiin kahteen artikkeliinsa *Befrämjande av forskningen i förvaltningslära* ja *Hallinto-organisatorisia peruskysymyksiä*.¹⁶⁸ Nämä artikkelit pohjautuvat selvästi hallinnon organisaatiossa ja organisoinnissa sodan aikana ja välittömästi sen jälkeen tapahtuneisiin voimakkaisiin muutoksiin. Kehitystä vastaamaan eivät enää riittä tiukan normisidonnaiset hallinto- ja valtiosääntöoikeustiede, joiden tehtävänä on — edelleen — ”att finna och framlägga de till den positiva eller gällande rätten hörande stadganden, som reglera statens liv och lända till efterträttelse i den offentliga förvaltningen”.¹⁶⁹ Niiden lisäksi tieteellinen tutkimus voi kuitenkin myös ”under anläggande av olika synpunkter och olika metoder samt för olika ändamål” tutkia julkisten yhdyskuntien rakennetta ja funktioita. Tällaisia oikeustieteiden piirin ulkopuolelle jääviä tieteenalaja ovat mm. erilaiset opit: hallinto-oppi, valtio-oppi, finanssioppi jne. Hallinto-opin kohteeseen kuuluvat lähinnä tarkoituksenmukaisuuskysymykset ja hallintokoneiston organisaation kehittämistä koskevat ongelmat.¹⁷⁰

Hallinto-oikeustieteellistä analyysiä ei siis pyritä laajentamaan kohteen asettamia vaatimuksia vastaavasti, koska sen kohde on per definitionem rajattu oikeudellisiin ilmiöihin, vaan hallintokoneiston tieteelliselle tutkimukselle asettamiin uusiin vaatimuksiin vastataan muiden ei-normatiivisten tieteenalojen merkityksen painottamisella. Hallintokoneiston sisäisten suhteiden problematiikka liittyy välillisesti tähän hallinto-oikeustieteen normatiivisen luonteen painottamiseen: ei-oikeudelliset kysymykset (joita ovat myös hallintokoneiston sisäiseen rakenteeseen liittyvät,) eivät kuulu hallinto-oikeustieteen tutkittaviksi.

Tämän liittymän tuo varsin selvästi esiin myös *Rytkölä*, joka jakaa hallinnon tutkimustavat kolmenlaisiin:¹⁷¹ hallinto-oikeustieteen (Normwissenschaft) kohteena ovat ”oikeussuhteet koko julkisen hallinnon alalla”, hallinto-opin (Seinwissenschaft) tehtävänä taas on ”systemaattisesti selvittää hallinnon rakennetta ja johtavia periaatteita sekä hallintotoiminnan eri ilmenemismuotoja”. Näillä tieteillä, joiden ulkopuolelle jää vielä hallintopolitiikka, on yhteisenä ongelmana mm. organisaatiomuotoja ja menettelytapoja koskevat

¹⁶⁸ Edellinen ilmestyi alun perin NAT:ssä ja sittemmin suomennettuna DL:ssä, ks. *Merikoski NAT 1943*; Jälkimmäinen ilmestyi LM:ssä *Merikoski LM 1946*.

¹⁶⁹ *Merikoski NAT 1943* s. 193.

¹⁷⁰ *Merikoski LM 1946* s. 596.

¹⁷¹ *Rytkölä 1966* s. 18—19.

kysymykset. Hallinnon rakenne ja johtavat periaatteet eivät ei-normatiivisina ilmiöinä voi olla hallinto-oikeustieteen kohteena. Niin ikään Uotila¹⁷² katsoo, ettei hallintokoneiston sisäisellä toiminnalla, viranomaistoiminnalla, "ole hallinto-oikeuden kannalta samaa mielenkiintoa kuin 'ulkoisilla' toimilla".

Hallinto-oikeustieteen ulkopuolelle on siis osin teoriassa ja lähes poikkeuksetta käytännössä jäänyt aivan keskeinen hallinnon osa-alue — hallintokoneiston rakenne ja sisäiset suhteet. Ainoa nimenomaan hallinto-oikeudellinen tutkimus hallinnon sisäisistä organisaatioperiaatteista on *Ahteen* vuonna 1953 ilmestynyt artikkeli "Johto ja valvonta hallinto-oikeudessa". Sen jälkeen ei hallinto-organisaation oikeudellinen tutkimus ole merkittävästi voimistunut. Tosin on ilmestynyt yksittäisiä hallinnonaloja, kuten esimerkiksi puolustushallintoa, tai yksittäisiä elintyyppejä, kuten erilaisia laitoksia,¹⁷³ koskevia tutkimuksia, mutta yhtenäinen hallinto-oikeudellinen tutkimus hallintokoneiston organisaatiosta on puuttunut. Näin jäänyttä tyhjiötä ovat täyttäneet erilaiset ei-normatiiviset tutkimustraditiot.

2. VALTION HALLINTOKONEISTON ORGANISAATIO

2.1. Valtiosta

Korkealla abstraktiotasolla olevat käsitteet, kuten valtio, ovat antaneet aiheen monenlaisiin teoreettisiin käsityksiin. Osittain tämä johtuu näkökulman valinnasta ja joidenkin piirteiden erityisestä korostamisesta. Niinpä valtiota voidaan tarkastella laajasti poliittisen järjestelmän käsitteen kautta tai suppeammin institutionaalisesti, yhtenä poliittisen järjestelmän spesifinä osana, valtiokoneistona. Erityisesti oikeustieteessä valtiota on esimerkiksi kansainvälisen oikeuden kannalta tarkasteltu erityisenä suvereenina julkisena valtana tai valtion sisällä voimassa olevan oikeuden kannalta oikeushenkilönä. On muitakin valtion piirteitä ja niitä vastaavia tarkastelukulmia.¹ Ilmeisesti jo tämä eri tarkastelukulmien ja käsitteiden käyttötapojen moninaisuus osoittaa tarpeen eritellä valtion ominaispiirteitä ja tunnusmerkkejä sekä pyrkiä valtion käsitteen määrittelyyn. Kielenkäytön eri yhteyksien ja vivahteiden analyysi tai erilaiset tutkimusintressit voivat epäilemättä olla tässä hyödyksi. Esimerkiksi

¹⁷² Uotila s. 76.

¹⁷³ Ks. *Rytkölä 1967* ja *Modeen* sekä *Modeen JFT 1966*.

¹ Ks. näistä näkökulmista *Holopainen* s. 7—15, *Kastari 1969* s. 46—62, *Burlatskij* s. 121—122. *Holopainen* toteaa, että "valtio on nykyisin tavalla tai toisella ihmisen jokahetkinen seuralainen", mt. s. 7. *Holopainen* pitää valtion käsitteen merkitystä myös riippuvaisena pelkästään sanan käyttöyhteydestä.

pelkkä valtion ja sen eri puolien hajauttaminen sanan eri käyttötapojen selvittelyyn johtaa kuitenkin siihen, että valtion käsitteen puutteellisen tutkimisen seurauksiin joudutaan törmäämään yksittäisiä valtion piirteitä eriteltäessä. Tämän tutkimuksen tarkoitus ei kuitenkaan ole valtion määritelmän johtaminen, vaan nojautun valtioteoreettisissa tutkimuksissa yleistettyihin, kaikille tietäntyyppisille valtioille ominaisiin yleispiirteisiin ja tunnusmerkkeihin.²

Nyt tutkittavana on valtio sen yhden — ja varsin keskeisen — tunnuspiirteen, julkisen vallan ja erityisesti sen organisaation osalta. Tarkastelukulma on lisäksi ensi sijassa muodollis-organisatorinen. Selvittelyn ulkopuolelle jäävät mm. sellaiset piirteet, jotka erottavat valtion esivaltiollisista ja muista yhteiskunnallisista organisaatiomuodoista, kuten suvereniteetti, hallinnollis-alueellinen organisaatio ja väestön jakautuminen, verot ja julkisoikeudelliset maksut jne.³ Sen sijaan oikeuden merkitys painottuu toisena valtion tunnusmerkkinä. On kuitenkin huomautettava, että vielä valtion tunnusmerkkien selvittäminen ei ole riittävä pohja valtion määrittelylle, vaan se edellyttää tämän ilmiön olemuksen selvittämistä tutkimalla myös sen yhteyksiä yhteiskunnan luokkarakenteeseen ja talouteen. Valtion kunkin tunnusomaisen piirteen erillinenkin tutkimus on silti mahdollista tältä yhteiseltä pohjalta ja samalla erityispiirteiden tutkimus tuo aineksia syvällisempään valtion yleiseen käsitteen määrittelyyn.⁴

2.1.1. Valtiokoneisto

Julkinen valta erityisenä valtiolle ominaisena ja sitä luonnehtivana piirteenä materialisoituu spesifissä rakenteellisessa kokonaisuudessa, valtiokoneistossa. Valtiokoneistolla on laadullisesti muista muodollisista organisaatioista poikkeavat piirteensä sen vuoksi, että se muodostaa nimenomaan valtion elimistön. Tämä ei estä valtiokoneiston erittelyä yleisesti, yleisen organisaatio-teorian kannalta, mutta pelkästään tällainen tarkastelu antaa vain osittaisen kuvan valtiokoneistosta.⁵ Valtiokoneistonkin jäsentyneisyyttä voidaan kuitenkin havainnollistaa yleisellä rakenteen käsitteellä (ks. jäljempänä luku 3.).

² Ks. tältä kannalta *Holopainen* s. 7—30, *Tandem* s. 50—69, *Jellinek 1905* passim, *Gulijew* s. 45—97.

³ Ks. *Backman* s. 178—180, *Allgemeine Theorie I* s. 147—154, *Manov* s. 7—45.

⁴ Vrt. *Manov* s. 46—47. On siis kyllä mahdollista tarkastella valtiota sen yhden ominaispiirteen, esim. oikeuden kannalta. Tämä ei kuitenkaan välttämättä merkitse valtion olemuksen jäämistä merkityksettömäksi.

⁵ Erityisesti valtion- ja yrityshallinnon eroista Suomessa ks. *Koljonen* s. 249—256, *Temmes 1973* passim, *Sipponen 1978* s. 15—19.

Valtiokoneisto rakenteellisenä kokonaisuutena on dynaaminen, jatkuvasti toimiva ja muuttuva organisaatio, valtion elimistö, joka realisoi julkisen vallan. Se koostuu funktioiltaan ja rakenteeltaan toisistaan poikkeavista elementeistä, joiden väliset suhteet on järjestetty eri tavoilla.

Valtiokoneiston rakenteen problematiikka on kuitenkin kokonaisuuden ja sen osien yhteyttä monimutkaisempi. Toisaalta myöskään valtioelinten summa tai niiden järjestelmä ei vielä sellaisenaan muodosta valtiota,⁶ sillä myös esivaltiollisissa yhteisöissä oli yhteiskunnallinen valta ja elimiä tai yksittäisiä toimihenkilöitä, jotka sääntelivät yhteiskunnallista elämää. Valtio-koneiston rakenteen tarkastelussa on välttämätöntä ottaa huomioon myös valtiolle ominaiset erityispiirteet, joihin edellä viitattiin. Niinpä vasta ja vain valtiokoneiston julkisen vallan organisaationa valtio on erityinen kokonaisuus, jota määrittävät mm. suvereniteetti ja oikeus. Valtio on yhteiskunnasta eriytynyt, kansalaisten yläpuolelle asettunut ja tässä mielessä vieraantunut julkinen valta, jossa hallitseminen on erityisenä tehtävänä. Nimenomaan tässä erityisessä virkamiesten, armeijan, tuomioistuinten jne. toiminnassa tulee esiin valtion erityispiirre julkisena valtana verrattuna esivaltiolliseen yhteisöön, jossa hallintotehtävät eivät olleet eriytyneet muista yhteiskunnallisista tehtävistä, tai verrattuna ei-valtiolliseen toimintaan. Olennaista on kuitenkin, että tämä ero ei ole vain määrällinen vaan laadullinen.

Valtiokoneiston muodostaa siis tietyllä tavalla järjestynyt elimistö, jota ilman valtio ei voi toimia. Se ei kuitenkaan ole sinänsä valtio, vaan yksi sen tunnusmerkeistä. Se on osa yhteiskunnan *poliittista organisaatiota*, johon kuuluvat valtion elinten lisäksi erilaiset poliittiset ja yhteiskunnalliset organisaatiomuodot — puolueet, työmarkkinajärjestöt jne.⁷ Suomalaisessa julkisoikeustieteessä on korostettu valtiokoneiston kokonaisuuden aspektia tekijänä, joka varsinkin oikeudellisesti erottaa sen muista yhteiskunnan (poliittisen) organisaation osista. *Holopainen* ilmaisee asian seuraavasti: ”Selvimmin havaittavan ja siis tarkoituksenmukaisuuden kannalta parhaiten tutkimuksen lähtökohdaksi soveltuvan kokonaisuuden muodostaa Suomessa se suljettu piiri, joka syntyy orgaanien (orgaanienhenkilöiden) asettamisjärjestyksen, eli siis oikeusjärjestyksessä konkretisoitujen orgaanikompetenssien miehit-

⁶ Ks. esim. *Atamanšuk* s. 153—154, *Lazarev* s. 55—56.

⁷ Yhteiskunnan poliittisen organisaation eri osien painottuneisuus voi vaihdella huomattavastikin. Kirkon asema ei-valtiollisen organisaation muotona feodaalisessa yhteiskunnassa ja osittain vieläkin on esimerkki tästä. Ks. Suomen erityisoloista *Jutikkala* 1965 s. 24—55, *Sipponen NAT* 1976 s. 196—199.

Poliittisen organisaation käsitteestä ks. *Manov* s. 210—214, *Allgemeine Theorie I* s. 218—222 ja s. 178. Vrt. *Miliband* s. 65. Laajassa mielessä yhteiskunnan poliittisen organisaation käsitteeseen voitaneen lukea kaikki poliittiset järjestöt.

tämisen perusteella. ... Tällöin organisaatioon ei sen huippuja lukuunottamatta sisälly yhtään orgaania, joka olisi yksinomaan organisaation ulkopuolelle kuuluvien henkilöiden määräämä.”⁸

Toinen perinteisesti etenkin hallintokoneistoa määrittävä tunnuspiirre on ollut, että sen henkilöstö on valittu erityisten henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella.⁹ Suomessa tämä on konkretisoitunut lähinnä HM 86 §:n määrittämien virkaylennysperusteiden soveltamisessa nimitettäessä hallintokoneiston päätöksentekijöitä.¹⁰ Keskusvirastojen jäsenten nimittämisestä on lisäksi erityissäännökset HM 89 §:ssä.

Nämä perinteisesti juuri hallintokoneistoon liittyvät periaatteet ovat kuitenkin saaneet vähitellen väistyä erilaisten, etenkin hallintokoneiston suljetut rajat ylittävien organisaatiososiologisten sidosryhmäoppien ja funktionaalisen edustuksen teorioihin perutuvan ulkoisen edustuksen tieltä.¹¹

Tosin jo aikaisemmin eräissä virastoissa on varsinaisen virkamiehistön ulkopuolisilla edustajilla ollut eräissä lähinnä erityisasiantuntemusta vaativissa kysymyksissä päätösvaltaa. Pisimmät perinteet tässä lienee lääkintöhallituksella, joka alun perin syntyikin lääkärien kollegiosta (collegium medicum). Itsenäisyyden alkuvuosina oli sosiaaliministeriössä kaksi sosiaalivaltuutettua ”tietojen, neuvojen” ja lausuntojen antamista varten käsiteltäessä periaatteellisesti tärkeitä kysymyksiä. Valtuutetut määrättiin työnantajain, toinen työntekijäin luottamusta nauttivista, työoloihin hyvin perehtyneistä henkilöistä.¹² Tämän suuntainen oli myös rautatieneuvottelukunnan tehtävä: sen oli valmisteltava RH:ssä päätettävät, liikennöivää yleisöä läheisesti koskevat tai muuten tärkeät asiat. Elin koostui mm. keskuskauppa-

⁸ Holopainen s. 22. Ks. myös Merikoski I s. 106, jossa esitetty kaavio Suomen kansanvaltaisesta valtiojärjestelmästä perusteluineen implikoi asettamisjärjestyksen olevan valtiokoneiston keskeinen kriteeri. Tosin Holopainen joutuu toteamaan, että kokonaisuus-kriteeri on ”varsin suhteellinen käsite”, mt. s. 24, tarkasteltuaan sen kannalta eräitä ongelmallisia elimiä, mm. Suomen Pankkia ja Kansaneläkelaitosta.

⁹ Ks. Herlitz II s. 28—31 ja yleisesti s. 296—330.

¹⁰ Vrt. Merikoski 1968 b s. 71—79.

¹¹ Tärkeä merkitys tässä on hallintodemokratian käsitteen käytöllä. Esimerkiksi valtiosääntökomitea (KM 1974:27 s. 54—55) määritteli vielä hallintodemokratian tarkoittavan ”julkisen hallinto-organisaation ulkopuolella olevien kansalaisten vaikuttamista ja osallistumista hallintokoneistosta yhteiskuntaan suuntautuvaan päätöksentekoon, tuotantoon ja suoritteisiin” (kursiv. OM). Valtion keskushallintokomitea (KM 1975:120 s. 59) sen sijaan laajentaa käsitteen tarkoittamaan myös sitä, että keskusvirastojen johto-organisaatiossa ”on mukana myöskin tahoja, joita keskusviraston päätökset ensisijaisesti koskevat sekä myös viraston henkilökunnan edustajat” (harv. OM). Kansalaisten (yksilöiden) osanoton sijaan tulee siis — ainakin käytetyssä terminologiassa — ”tahojen” osallistuminen. Ks. tästä erosta myös Modeen 1962 s. 25. Keskushallintokomitea ei kuitenkaan eksplisiittisesti ehdota intressiedustuksen toteuttamista, ks. erit. KM 1978:22 s. 446—448. Ks. myös Herlitz NOR III s. 154—156.

¹² Ks. VNp 30.12.1922 ja Willgren 1930 s. 467.

kamarin, STK:n ja MTK:n ehdottamista edustajista.¹³ Perinteisesti myös maatilahallituksen (maataloushallituksen) alaisilla tutkimus- ja tarkastuslaitoksilla on ollut päättävässä elimessään ulkopuolista edustusta.¹⁴ Varsinkin kriisiaikoina intressiedustusta on pyritty järjestämään myös keskushallinnon elimiin.¹⁵ Normaalioloissa ei keskusvirastojen päätöksenteossa ole kuitenkaan ollut muuta kuin spesifiin tieteelliseen kvalifikaatiotasoon perustuvaa ulkopuolista edustusta. Sen sijaan muissa hallintoelimissä se on ollut suhteellisen yleistä.¹⁶

Ulkopuolinen edustus eräissä virastoissa 1960—1974

edustus	1960		1965		1970		1974	
	n	%	n	%	n	%	n	%
ministeriöstä	29	52,7	45	48,4	48	47,5	53	46,5
asiantuntijat	17	30,9	23	24,7	25	24,8	25	21,9
etujärjestöt	9	16,4	25	26,9	28	27,7	36	31,6
virastoja		6		8		9		10

Ensimmäinen merkittävä poikkeus keskusvirastojen osalta oli elinkeinohallituksen lisätyn istunnon kokoonpanon järjestäminen siten, että siihen tulivat virkamiesten lisäksi myös tasavallan presidentin valtioneuvoston esityksestä nimittämät palkansaajapiiriin, teollisuuden, kaupan ja maataloustuottajien edustajat, EHA 24.2 § (1974/264).¹⁷ Lisätyn istunnon toimivaltaan kuuluvat lähinnä hintavalvontaan liittyvät asiat. Sen varsinainen päätösvalta ei kuitenkaan ole kovin laaja. Sen sijaan merkittävämpi poikkeus elinten asettamisjärjestykseen ja erityiskvalifikaatioon perustuvista periaatteista oli työsuojeluhallituksen istunnon kokoonpanon laajentaminen käsiteltäessä kysymyksiä, jotka ovat periaatteellisesti merkittäviä tai laajakantoisia työsuojelun kehittämisen kannalta tai jotka koskevat työsuojelulainsäädännön täytäntöönpanoon ja soveltamiseen liittyviä periaatteellisia kysymyksiä, TSHL 6.2 § (1975/735). Näissä kysymyksissä istuntoon ottavat päätösvaltaisina osaa ”yksi työnantajain ja työntekijäin edustavimman keskusjärjestön esityksestä nimitetty jäsen”, (TSHL 6.2 §).

¹³ Ks. VNp 13.4.1923, *Ståhlberg* 1931 s. 829 ja *Erich II* s. 122 alav. 1.

¹⁴ Ks. myös *KM* 1977:57, jossa ehdotetaan näiden laitoksien johtokuntiin edelleen nimitettäväksi ”erikseen nimetyt tahot”, s. 2.

¹⁵ Ks. *Tuorin työryhmä* s. 350—358 ja s. 360—368.

¹⁶ *Ståhlberg* 1976 s. 74. Tosin virastokäsitteen määritelmä on tässä melko epäselvä. Ks. myös *Modeen* s. 157—162. Vrt. myös *Virastojen ulkoiset yhteydet* s. 22—24 ja *Hallinnon kartoitustutkimus* s. 82—86.

¹⁷ Sille kuuluvat lähinnä aikaisemmin hintaneuvostolle kuuluneet asiat. Ks. myös MMHA 30.3 §, TVHA 15 §, LKHA 26.5 §.

Jo ennen varsinaisiin hallintoelimiin introdusoitua intressiedustusta, se oli toteutettu varsin laajasti valtionhallinnon sivuelinorganisaatioissa, jonka merkitys päätöksenteon valmistelussa on usein huomattava. On myös mahdollista nähdä virkamieskunnan politisoitumisessa tähän viittaavia piirteitä.¹⁸ Mielenkiintoinen tähän liittyvä piirre on myös hallintokoneiston muuten suhteellisen jäykät asialliset toimivalta-rajat ylittävä muiden hallinnonhaarojen elimien edustus toisissa hallintoelimissä. Esim. RH:n istuntoon ottaa puhevaltaisena osaa käsiteltäessä VR:n puolustusvalmiutta sotilastoimiston päällikkö, joka on puolustuslaitoksen upseerin viran haltija (VRA 20 §, VRTJ 16 §). Useissa hallintoelimissä on myös lähinnä pääesikunnan alaiset yhteys-upseerit (ks. esim. LiikMTJ 15 § PLH:n osalta).

Myös eräät muut perinteisemmät organisatoriset muodot ovat tehneet entistä suhteellisemmaksi ja epäselvemmäksi rajan yhteiskunnan poliittisen organisaation muiden osien ja hallintokoneiston välillä. Esimerkiksi "hallinnon yhteiskunnallistumisen" tai "välillisen valtionhallinnon" termein ilmaistut kehitystendenssit ovat tästä osoitus. Ongelmallisia rajatapauksia tässä suhteessa ovat myös organisaatioltaan ja toimintamuodoiltaan yksityisoikeudellisesti säännellyt valtion yhtiöt sekä esimerkiksi Kansaneläkelaitos ja Suomen Pankki, jotka ovat asemaltaan muista valtiokoneiston elimistä poikkeavia. Rajanvedossa kysymys on näiden osalta lähinnä hallintotoiminnan erilaisten muotojen erittelystä ja siitä, että valtion toiminta tulee esiin erilaisissa organisatorisissa muodoissa, mutta ei sen sijaan niinkään rajanvedosta valtion ja poliittisen järjestelmän välillä.

Valtiokoneiston määrittely pelkästään valtiosääntö- ja hallinto-oikeudellisiin kriteerein ei ilmeisesti kuitenkaan ilman ristiriitaisuuksia ole mahdollista, vaikka oikeus onkin yksi tärkeimmistä valtiokoneistoa määrittävistä tekijöistä. Valtiokoneistolla tässä tutkimuksessa tarkoitankin yleisemmin julkisen vallan elinten muodostamaa kokonaisuutta (kunnallishallintoa lukuunottamatta). Kysymystä valtiokoneiston määrittelystä lähestytään valtion yleisen määritelmän ja erityisesti valtiota muista esi- ja ei-valtiollisista organisaatiomuodoista erottavien ominaispiirteiden kautta. Organisaationa valtiokoneiston differentia specifica on juuri tuon koneiston tai organisaation valtiollisuus. Sen liittyminen julkisen vallan realisoimiseen tuo tähän välineellisen aspektin. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa valtiokoneistoa ja hallintokoneistoa tulisi kuitenkin selvittää ensisijaisesti oikeuden määrittäminä ja suhteessa oikeuteen. Tämän suhteen erityispiirteitä on selvitetty varsin vähän, vaikka sinänsä valtion ja oikeuden suhdetta onkin yleisesti pohdittu.¹⁹

¹⁸ Ks. Merikoski 1968 b passim, Sipponen NAT 1976 s. 200—202. Djupsund s. 37—54 osoittaa tälle rinnakkaisen tendenssin virkamiesten merkityksen lisääntymiseen politiikan määrittämisessä.

¹⁹ Ks. tässä esitetyistä kannoista lähemmin Mäenpää 1978 passim.

2.1.2. Hallintokoneisto valtiossa

Edellä yleisesti luonnehditun valtiokoneiston elimet voidaan ryhmitellä usealla eri tavalla perusteesta riippuen. Mikäli pidetään pelkästään silmällä HM 2 §:ssä ilmaistua valtiosääntöoikeudellista jakoa lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaan, saadaan näitä valtion eri toimintamuotoja suurin piirtein vastaava kolmijako, vaikka yleisesti myönnetäänkin jaottelun suhteellisuus ja siinä tosiasiaassa tapahtuneet sisällölliset muutokset. Toinen jaotteluperuste liittyy elinten asettamisjärjestykseen. Näin voidaan muodollisesti erottaa yhtäältä kansan, jolle valtiovalta HM 2.1 §:n mukaan kuuluu, tehtäviinsä asettamat eduskunta ja (tosin valitsijamiehistön välityksellä) tasavallan presidentti ylimpinä eliminä, ja toisaalta näiden valitsevat tai nimittämät elimet ja viime mainittujen asettamat elimet.²⁰

Voidaan myös ottaa huomioon muodollisten, valtiosääntöoikeudellisten ja hallitusmuodon sanamuotoon perustuvien kriteerien lisäksi funktionaaliset, elinten tosiasiallista asemaa ja merkitystä vastaavat ryhmittelyperusteet. Valtionkoneistoon kuuluvat elementit voidaan ryhmitellä toisaalta varsinaisiin valtioelimiin eli valtiovallan ja valtionhallinnon elimiin ja toisaalta muihin valtiokoneiston elimiin, kuten tuomioistuimiin ja suoran pakotuksen elimiin — armeijaan ja poliisiin.²¹

Valtiovallan elimiin kuuluvat tässä ryhmittelyssä eduskunta, tasavallan presidentti ja valtioneuvosto, kaksi ensimmäistä jo muodollisen asemansa perusteella, valtioneuvosto taas myös tosiasiallisen valta-asemansa tärkeyden perusteella. Myös oikeudellisesti valtioneuvoston asema on HM 2.3 §:ssä tuotu esiin siten, että ylin toimeenpanovalta on määritelty uskotuksi tasavallan presidentille ja ”sen ohessa on valtion yleistä hallitusta varten oleva valtioneuvosto”. Valtioneuvosto johtaakin valtion hallinnon toimintaa ja tasavallan presidentin asema ylimmän toimeenpanovallan haltijana rajoittuu lähinnä vain asetuksen-antovallan ja nimitysoikeuden käyttämiseen.

Muista valtiokoneiston elimistä tuomioistuimet muodostavat organisaatioltaan, toimintatavoiltaan ja -muodoiltaan suhteellisen selvästi erottuvan organisaation osan. Sen sijaan armeija ja poliisi luetaan yleensä suomalaisessa julkisoikeustieteessä hallintokoneistoon kuuluviksi.²² Tätä jaottelua voidaan perustella etenkin organisatoris-oikeudellisilla syillä — poliisi ja armeija ovat molemmat linjahallinnon haaransa osasia (tosin puolustusvoimat liittyvät suhteellisen löyhästi puolustushallintoon).

²⁰ Ks. tästä ryhmittelystä *Merikoski I* s. 105—106, *Holopainen* s. 22—23, *Tarjanne 1934* s. 12 s., *Kekkonen* s. 50.

²¹ Ks. tästä ryhmittelystä *Manov* s. 9—11, *Allgemeine Theorie I* s. 180—182.

²² Ks. esim. *Rytkölä 1967* s. 1—6, *Sinisalo 1973* s. 43—64.

Valtiovallan ja valtionhallinnon elinten välisen suhteen ongelmia luonnehtivat mm. hallituksen ja hallinnon sekä poliittisen ja ei-poliittisen käsitteiden erottelu sekä parlamentin ja toimeenpanokoneiston suhteen määrittely. Näistä ensiksi mainitut erottelut ovat myös valtiovallan ja valtionhallinnon elinten määrittelyn kannalta keskeisiä, mutta samalla ongelmallisimpia. Perinteisesti ne on nähty toisensa kattavina: hallitustoiminta on poliittista, hallintotoiminta puolestaan toimeenpanoa. Hallitus on tämän teorian mukaan neljäs valtion funktioista hallinnon, oikeudenkäytön ja lainsäädännön ohella.²³ Hallitus-toiminta on julkisen hallinnon ylintä johtoa (tai ohjaavaa hallintoa²⁴), johon liittyy poliittinen vastuu, mutta *hallitus* erityisenä valtion funktiona edustaa tämän lisäksi yhtenäisen julkisen hallinnon koneiston kokoavaa ja ylläpitävää tehtävää.²⁵ Myös teoriassa hallitus/hallinto -erottelun synnyllä oli kaksi toisiaan täydentävää ideologista tehtävää: toisaalta perustella hallinto-toiminnan ei-poliittista neutraalia luonnetta, toisaalta erityisen hallitus-funktion määrittely edustamaan koko hallintotoiminnan yhtenäisyyttä.

Varsinaisesti poliittisen ja epäpoliittisen hallinnon välinen erottelu liittyy ministerin muodolliseen vastuuseen hallinnonhaarastaan, mikä syntyi perustuslaillisessa monarkiassa.²⁶ Parlamentaarin, poliittinen vastuu syntyi vasta monien vaiheiden jälkeen lähinnä Englannin esimerkin mukaan. Sen käyttöönottoa pyrittiin pitkään jarruttamaan oikeudellisella ministerinvastuulla. Toisaalta poliittisen ministerinvastuun piiri rajoittui käytännössä lähinnä hallitustoimintaan ja hierarkkisesti alempi hallinto jäi sen ulkopuolelle. Erottelua hallituksen ja epäpoliittisen hallinnon välillä on sittemmin perusteltu myös muun muassa eri elinten hoidossa olevien tehtävien laadulla ja niiden toimivallan laajuudella.²⁷ Tällaiset kriteerit eivät kuitenkaan voi riittävän tarkasti yksinään määritellä eri elinten luonnetta, vaikka sinänsä tämä laadullinen jaottelu vastaa melko adekvaatisti sitä hallintokoneistossa laajasti ymmärrettyä tapahtuvaa kehitystä, että sen toiminnan johtaminen keskittyy entistä enemmän melko suppealle hallintokoneiston huipulle.

Hallitus/hallinto -erottelun vaikeus valtiovallan ja valtionhallinnon elinten *määrittelyn* kannalta liittyy konkreetisti siihen, että hallitus-funktiota toteuttavista elimistä hallitus valtiovallan elimenä toimii samalla myös hallintokoneiston huippuna. Yksittäinen ministeri toimii (yleensä)²⁸ sekä hallinnonhaaransa huippuna että jäsenenä hallituk-

²³ Ks. Mayer I s. 1—3, Ståhlberg s. 3, Merikoski I s. 78.

²⁴ Ks. Sipponen 1978 s. 10—12.

²⁵ Ks. Szamel s. 84.

²⁶ Ks. Blank s. 381, Björkstén s. 38 s., Puhakka 1923 s. 1—50.

²⁷ Niinpä keskusvirastojen perustamista on yleensä perusteltu niiden hoidettavaksi tulevien tehtävien teknisyydellä, suppeudella jne.

²⁸ Ks. KM 1975:120 s. 33—36.

sessä. Terminologisesti Suomen osalta hankaluutta vielä aiheuttavat VNOS 12 ja 13 §. Jälkimmäisen mukaan valtioneuvostolle kuuluvista asioista (ts. hallitusasioista) voidaan käsitellä ministeriössä (ts. hallintoelimestä) ne asiat, joita ei nimenomaan ole mainittu VNOS 12 §:ssä. Lisäksi ministeriöt päättävät niille lakiin tai asetukseen sisältyvillä nimenomaisilla säännöksillä uskotuista asioista. Valtioneuvoston jäsenenä ministeri siis toimii valtiovallan elimessä, ministeriön päällikkönä taas hallintofunktion toteuttajana valtionhallinnon elimessä²⁹. Tämä kaksijakoisuus korostuu verrattaessa niiden ministerien asemaa, joilla ei ole ministeriötä tai hallinnonhaaraa johdettavanaan, niiden ministerien asemaan, joilla on johdettavanaan nimenomaan hallintokoneiston ohjaamiseen erikoistunut ministeriö, kuten esim. valtiovarainministeriö.

2.2. Hallintoelimen määräytyminen valtiossa

2.2.1. Teoria valtion elimistä

Myös suomalaisessa julkisoikeustieteessä on perinteisesti pyritty määrittelemään valtion orgaani ja sen suhde valtioon; erityistä huomiota on kiinnitetty hallintoelinten määräytymiseen. Kysymyksellä onkin runsaasti sekä teoreettista että käytännöllistä merkitystä.¹ Valtion elimen aseman määrittelyyn liittyvistä käytännön ongelmista voidaan tässä mainita seuraavat:

- voiko valtion viranomainen olla toisen vastaavanlaisen elimen vastapuolena oikeudenkäynnissä?²
- voidaanko pakkotäytäntöönpano kohdistaa valtion viranomaiseen?³
- etenkin hallintoelinten toiminnan eri muotojen määrittely: erityisesti ero valtion julkisen valtansa perusteella suorittamien hallintotoimien ja mm. yksityisoikeudellisten toimien välillä, jotka valtio suorittaa samassa asemassa kuin yksityiset kansalaiset;⁴
- minkälainen asema viranomaisina on elimillä, jotka eivät käytä lainkaan julkista valtaa, (esim. erilaiset tutkimuslaitokset)?

²⁹ Merikoski I s. 94 ei kiinnitä huomiota tähän eroon, vaikka hän erottaakin VN:n varsinaiseksi valtioelimeksi erotuksena ministeriöistä. Hän määrittelee valtioneuvoston työmuodoksi VN:n yleisistunnon, ministerin päätöksen ja ministerin virkamiehen päätöksen. Vrt. Szamel s. 85—91.

¹ Tosin, kuten Vilkkonen 1970 s. 35—42 huomauttaa, pelkät organisatoris-muodolliset kriteerit ovat usein käytännössä käyttökelpoisia. Aina ne eivät kuitenkaan ole riittäviä.

² Ks. erit. Tarjanne 1943 s. 191—193 sekä Jellinek 1905 s. 546 ja Merikoski II s. 16 s.

³ Ks. Ståhlberg s. 355 s. ja s. 367, Sinisalo 1977 s. 85.

⁴ Ks. Merikoski II s. 20 s.

- hallintoelimistön laajenemisen ja eriytymisen mukanaan tuomat oikeudelliset ongelmat: ns. välillinen valtionhallinto, erityiset ”itsenäiset” hallintoelintyytit;⁵
- nimittämisjärjestyksen merkityksen muuttuminen suhteelliseksi valtion elinten määrittelyssä;
- hallintoelinten osien (esim. ministeriön osastojen) aseman vaihtelevuuden ongelmat;
- hallintoelinten välisten yhteyksien ja suhteiden oikeudellisen luonteen erityispiirteet; ovatko oikeussuhteet hallintokoneistossa mahdollisia?

Näihin ongelmiin liittyy myös keskeisten hallintokoneistoa määrittävien muotomääreiden rappeutuminen. Ross⁶ mainitsee viisi tällaista perinteistä elimen valtiolliseksi määräytymiseen liittyvää reaalista määrettä:

1. Yksilöt muodostavat (julkisen vallan) viranomaisen tietyn viran haltijoina, eivät yksilöinä;
2. Viranomaisen käsitteeseen kuuluu ”käskyvalta” muihin nähden;
3. Viranomaistoiminta ei tapahdu viranhaltijan omassa intressissä, vaan sen subjektina ovat velvollisuuden sitomat virat, joiden tehtävänä on yhteiskunnan etujen huomioon ottaminen;
4. Viranomainen ei voi luovuttaa tätä ominaisuuttaan toiselle. Korkeintaan kysymykseen voi tulla delegaatio toistaiseksi;
5. Viranomainen on osa viranomaisten järjestelmällisessä kokonaisuudessa.

Hallintokoneiston kehitys on kuitenkin pyrkinyt tai pyrkii vapautumaan miltei kaikista tällaisista perinteisistä muotomääreistä. Viran ja sen haltijan jyrkkää erottamista relativisoivat varsin selvästi mm. virkamiesten asemaa koskeissa suunnitelmissa esitetyt periaatteet.⁷ Hallintoelinten perinteisen käsky- tai pakkovallan merkitys on vähentynyt huomattavasti ja sen tilalle on tullut valtiollisen sääntelyn toteuttaminen, jossa suoranainen pakon käyttö ei yleensä tule kysymykseen. Sen sijaan käytetään erilaisten resurssien jakamiseen liittyviä menetelmiä, hallinnollista sääntelyä jne. Keskusvirastoissa yleistynyt intressiedutus on johtanut asiallisesti siihen, että viranomaistoiminta myös omassa intressissä on mahdollista, vaikka muodollinen virkavastuu luonnollisesti estääkin tämän uuden käytännön selvästi lainvastaiset muodot. Viran-

⁵ Ks. *Modeen* passim, SP:sta ks. *Kastari* 1955 s. 166 ja s. 188—192.

⁶ Ross *TJR* 1958 s. 113, vrt. *Wolff II* s. 9. Kriitikistä Rossin kantaan ks. *Meyer* 1970 s. 21.

⁷ Ks. *KM* 1978:22 s. 301 ss. ja *KM* 1979:26, jossa ehdotetaan mm. sekä viran että virkamielen aseman pysyvyyden heikentämistä useissa tapauksissa.

omaisvaltuuksien luovuttaminen hallinnon ulkopuolisille on lisääntynyt (hallinnon yhteiskunnallistuminen ja hallinnon privatisoituminen). Viranomaishierarkian järjestelmällisyys ei toteudu esim. perustettaessa uusia, asemaltaan hyvin itsenäisiä hallintoelimiä (esim. työturvallisuuslaitos); lisäksi on muodostettu enenevästi uudenlaisia elintyyppejä, kuten rahastoja tai yhtöitä aloille, joissa perinteellisesti on toiminut hallintoelimiä.

Nähdäkseni kysymys hallintoelimen asemasta valtiossa ei ratkea pelkästään tarkastelemalla yksittäisissä oikeudellisissa ongelmissa esiin nousevia erityispiirteitä eikä toisaalta myöskään sen perusteella, miten hallintoelimestö valtionhallinnossa kehittyy joidenkin sen spesifien muotomääreiden osalta. Voidaan kuitenkin todeta, ettei oikeustieteessä ole pystytty kovin lopullisesti tai perusteellisesti ratkaisemaan myöskään yksittäisiä ongelmia. Tämän osoittaa mm. lukuisten sui generis -konstruktioiden määrä, reaalisten oikeudellisten ilmiöiden pitäminen teoreettisesti luonnottomina, kehäpäätelmien yleisyys jne.⁸ Onkin ilmeistä, että hallintoelimestön kehitys on varsin monessa yhteydessä ehättänyt tutkimuksen edelle.

Perinteisesti julkisoikeustieteellisessä teoriassa on kyllä keskusteltu varsin laajasti ja vilkkaasti siitä, miten valtion orgaani ja eri orgaanien suhde valtioon tulisi määritellä. Etenkin julkisoikeudellisessa positivismissa ongelman selvittäminen saa samalla toisaalta myös valtion yhtenäisyyttä korostavan merkityksen. Aikaisemmin eri hallintoelinten erillisyyttä ja itsenäisyyttä korostettiin hallintokoneiston hajanaista rakennetta vastaavasti.⁹ Valtio-koneiston ja erityisesti hallintokoneiston kiinteytymisen ja yhdentymisen myötä korostui hallintoelinten valtiollisuuden aspekti. Vastaavasti keskeiseksi ongelmaksi tuli elinten välisten suhteiden laadun ohella myös elinten valtiollisuuden määräytymisen perusteiden selvittäminen. Vasta myöhemmin, erityisesti Kelsenin ja Merklin teoreettisen erittelyn vaikutuksesta on ryhdytty korostamaan valtion elinten määräytymisessä oikeuden merkitystä.

Valtion ja sen elimen, orgaanin, välisen suhteen ja siten myös valtioelimen määrittelyyn tähtäävät teoriat voidaan jakaa kolmeen ryhmään:¹⁰ *elinten valtiollisuutta korostava teoria* painottaa elimen asemaa valtiossa. Tätä asemaa määrittää oikeus, mutta se ei ole valtioelimen *differentia specifica*.

⁸ Ks. esim. *Modeen* s. 216—219; *Ståhlberg* s. 367 pitää ulosoton ulottamista valtioon ”luonnottomana asiantilana”; *Hoppu* s. 50—51 huomauttaa kehäpäätelmästä määriteltessään valtion viranomaisiksi ne elimet, joilla on ratkaisuvallta valtion varainkäytössä; *Ahtee LM* 1953 s. 305 pitää hallinto-oikeudellista alaisuutta ilmiönä sui generis.

⁹ Ks. *Herlitz I* s. 122—150, *Strömberg* s. 24 ss., *Modeen* s. 17—33.

¹⁰ Perinteinen ryhmittely romanistiseen, orgaaniseen ja Jellinekin teoriaan, *Forsthoff* s. 447—448, ei vastaa enää teorian kehittymistä. Ks. myös *Kelsen* 1960 s. 162—175 ja s. 521—525.

Oikeudellista määräytyneisyyttä korostava teoria identifioi elimen ja oikeudellisesti määritellyn toimivallan. *Semanttinen teoria* pyrkii palauttamaan valtioelimen määräytymisen kielenkäytön ongelmaksi.

Näistä ensimmäinen, lähinnä *Georg Jellinekin* esittämä, on osoittautunut varsin elinvoimaiseksi; myös suomalaisessa julkisoikeustieteessä on Jellinekin esittämä teoria valtion elimen aseman oikeudellisesta määrittelystä selvästi ollut vaikuttavin. Tarkastelen seuraavassa tämän vuoksi teorian perusasettamuksia hieman yksityiskohtaisemmin. Tämän tarkastelun pohjalta ovat nähdäkseni ymmärrettävissä suureksi osaksi myös suomalaisen julkisoikeustieteen valtioelinteorian peruspiirteet. (Tosin myös *Kelsenin* ja *Alf Rossin* kriittisesti ko. teoriaan suhtautuvilla näkemyksillä on meillä ollut vaikutusta varsinkin uudemmassa hallinto-oikeustieteellisessä tutkimuksessa.)

Jellinek katsoo, että varovaisesti käytettynä (ei-oikeudellinen) organismi-analogia voi olla hyödyllinen valtion elinten määrittelyssä.¹¹ Eräässä mielessä tällaista analogiaa merkitsekin nähdäkseni Jellinekin tarkastelema valtion eri funktioiden jakautuminen: valtio toimii lukuisten erilaisten orgaanien kautta, joiden kesken funktiot on jaettu suunnitelmallisesti. Jellinekin mukaan elimen kompetenssi (, jonka ulkopuolella toimien se ei oikeudellisesti enää tuo ilmi valtion tahtoa) muodostuu juuri sen toimitettavien funktioiden kokonaisuudesta. Valtioelinten itsenäisyyden, oikeushenkilöllisyyden vaikutelma on syntynyt käytännössä siitä, että kukin elin tuo valtion esiin oman kompetenssinsa puitteissa ja toisen elimen tahto ja toiminta on siten tästä aspektista siihen nähden vieras.¹² Valtion ja sen elinten välillä ei kuitenkaan todellisuudessa ole tällaista dualismia, sillä valtioelimillä ei ole itsenäistä oikeushenkilöllisyyttä. Niillä ei ole oikeuksia ja velvollisuuksia, vaan vain objektiivisen oikeuden määrittämä kompetenssi. Elimet ovat Jellinekin mukaan fyysisiä yksilöitä, jotka "innerhalb der ihnen zukommende Kompetenz den Staat selbst darstellen".¹³ Näin kompetenssi, ts. oikeudellisesti määritelty tehtäväpiiri (funktioiden kokonaisuus), muodostaa teoreettisen perusteen tietyn elimen lukemiselle nimenomaan valtion elimeksi ja samalla määrittää sen aseman. Valtiokoneiston elimet määrittävät näin yleensä viime kädessä oikeuden kautta, mutta ne eivät palaudu puhtaasti tähän oikeudelliseen määrittelyyn. Sitä paitsi primitiivinen organisaatio voi olla olemassa ilmanakin oikeudellista määrittelyä, kehittyneessä valtiossa tällaista oikeudellista määrittelyä sen sijaan yleensä edellytetään.¹⁴

¹¹ *Jellinek 1919* s. 40—41.

¹² mt. s. 227. Funktio on tässä siis lähinnä synonyymi valtion tehtävälle, eikä niinkään viittaa valtion toiminnan suuntautumiseen.

¹³ mt. s. 224, *Jellinek 1905* s. 546.

¹⁴ *Jellinek 1905* s. 529.

Jellinekin mukaan valtio voi jakaa yhtenäisen henkilöllisyytensä erilaisilla alaisuus-, ylemmyys- ja rinnasteisuussuhteilla, mutta abstraktia valtiontahtoa ei sinänsä voi jakaa. Elinten kompetenssit eivät ole niiden subjektiivisia oikeuksia vaan objektiivista oikeutta. Näin ollen valtiota sellaisenaan ei voi arvioida oikeudellisesti — myöskään valtion elinten välillä ei voi syntyä oikeussuhteita, koska kaikki oikeus edellyttää henkilöiden välistä suhdetta.¹⁵ Orgaanin ja valtion yhtenäisyydestä seuraa toisaalta välttämättömyys erottaa jyrkästi itse orgaani ja orgaaninkantajat, ihmiset, jotka muodostavat fyysisesti orgaanin. Valtio ja tällainen "Organträger" ovat eri henkilöitä, mistä johtuen niiden välillä voi olla myös oikeussuhteita, sillä orgaaninkantajalla on myös oikeuksia ja velvollisuuksia.¹⁶

Olennaista Jellinekin valtioelinteoriassa on siis näiden elinten muodostaman yhtenäisen kokonaisuuden kytkeminen oikeudelliseen kompetenssin määrittelyyn eräänlaisena abstraktisti määriteltynä instituutiona ja toisaalta jyrkän eron tekeminen abstraktin orgaanin ja sen reaalisen kantajan välillä. Valtiota ei olisi olemassa ilman elimiä, jotka vuorostaan tuovat valtion esiin määrätyn toimivaltansa puitteissa.¹⁷

Hans Kelsenin esittämä kritiikki Jellinekin valtioelinteoriaan suuntautuu erityisesti sen sisältämän valtion ja elimen suhteen määrittelyyn. Kelsen arvostelee ensinnäkin fiktioksi mainitsemaansa näkemystä orgaanin ja sen kantajan erottamisesta: abstrakti elin ei sinänsä toimi vaan aina yksilö ja yleensä ne käytännössä samastetaankin. Näin ollen orgaani instituutiona on identtinen kantajansa kanssa. Toisaalta Kelsen katsoo orgaaneille teoriassa kuuluvan itsenäisen oikeushenkilöllisyyden.¹⁸ Tämä perustuu lähinnä erotteluun kurinpitösäännöksen ja valtion velvollisuuden määrittelevän oikeussäännön välillä. Edellinen on oikeussääntö ahtaammassa mielessä, jälkimmäinen taas tavanomaisessa mielessä. Molemmat oikeussääntötyypit määrittävät orgaanin toiminnan ja tämä johtaa sen oikeushenkilöllisyyteen, sillä "beruht die Stellung der Organe auf Rechtssätzen, dann gibt es Rechtspflichten und möglicherweise auch subjektive Rechte der Staatsorgane; dann sind Staatsorgane Personen".¹⁹ Mainituista oikeussääntötyypeistä kuitenkin lähinnä vain ensinmainittu, siis kurinpitösäännöksiä sisältävä,

¹⁵ Jellinek 1919 s. 227—230 ja s. 193—194.

¹⁶ mt. s. 231—233 ja s. 240, Jellinek 1905 s. 546—548.

¹⁷ Jellinek 1905 s. 546.

¹⁸ Kelsen 1960 s. 521—530, Kelsen 1968 s. 163—171 ja s. 186—187.

¹⁹ Ks. Kelsen 1960 s. 522. Näiden kahden oikeussääntötyypin suhde on seuraava: valtion velvollisuuden määrittävä oikeussääntö määrää valtiolle oikeudellisen velvollisuuden tiettyyn toimintaan (esim. rikoksen rankaisemiseen), kurinpitösäännös taas muodostaa tietyille orgaanille (ihmiselle) velvollisuuden tämän toiminnan aktuaaliseen suorittamiseen.

muodostaa orgaanista nimenomaisen oikeuksien ja velvollisuuksien subjektin.

Oikeudellisesti katsottuna ei Kelsenin mukaan tällaisesta elimen oikeushenkilöllisyydestä vielä kuitenkaan seuraa orgaanin ja valtion välisen oikeussuhteen mahdollisuus, sillä oikeussuhde yleisesti määriteltynä on *oikeusjärjestyksen suhde* subjektiiin. Orgaanin osaltakin on siten kyse vain sen suhteesta oikeusjärjestykseen — ei sen sijaan erityisestä valtion ja elimen välisestä orgaanisuhteesta tai edustuksesta.²⁰ Näin elimen oikeushenkilöllisyyden tunnustaminen ei voi Kelsenin teoriassa johtaa sen ja valtion erillisyyteen ja erityisen niiden välisen suhteen muodostumiseen, koska molemmat palautetaan viime kädessä oikeusjärjestykseen tai ainakin määritellään siitä lähtien. Näin samalla valtioelimen määrittely laajenee käsittämään myös yksityishenkilöiden piirin, kun yksityinen henkilö suorittaa oikeusfunktion toteuttavaa toimintaa, esim. äänestää tai maksaa velkansa.²¹

Alf Ross pyrkii vuorostaan osoittamaan mm. Jellinekin ja Kelsenin teorioiden virheellisyyksiä palauttamalla kysymyksen valtiosta ja valtioelimestä kielenkäyttöyhteyden analyysiin. Sen sijaan, että olemuspohdinnoille ominaisesti kysyttäisiin, ”Mikä on valtion elin?”, on kysyttävä: ”Minkälaisissa olosuhteissa tietty toimi luetaan valtion toimeksi”. Ross pyrkii selvittämään, a) milloin toimi luetaan valtion eikä sen varsinaisen suorittajan toimeksi sekä b) mikä merkitys on annettava ”valtiolle” subjektina, jonka toimeksi se luetaan.²²

Rossin ratkaisu on jakaa nämä valtion toimet oikeustoimiin ja tosiasialisiin toimiin. Edelliset luetaan valtion toimiksi, kun ne ovat ilmaus kvalifioidusta vallasta, jota kutsutaan ”julkiseksi viranomaiseksi” erotukseksi ”yksityisautonomisesta” toimivallasta; jälkimmäiset taas luetaan valtion toimiksi siltä osin kuin ne ilmentävät erioikeutta fyysisen voiman käyttöön. Muut tosiasialliset toimet palautuvat ei-valtiollisiin oikeustoimiin.²³ Ross kritisoi siten Jellinekin käsitystä valtioelimen muodostumisesta vasta oikeudellisen määrittelyn perusteella: valtion orgaani on Rossin mukaan välittömästi identtinen sen toimivallan kanssa. Orgaanius ei ole muuta kuin ”et udtryk for visse et individ tilkommende særegne retlige kompetencer og beføjelser”.²⁴ Toisaalta Ross pitää kestävämmänä myös Kelsenin laajaa orgaanimäärittelmää: yksityisautonomian puitteissa tehdyt toimet on selvästi erotettava valtion, julkisen viranomaisen toimista.²⁵

²⁰ Kelsen 1960 s. 706—707. Orgaanin kannalta materiaallinen suhde valtion ja orgaanin välillä on irrelevantti. Merkitystä on vain muodollisella suhteella oikeusjärjestykseen. Samoin Ross *TJR* 1958 s. 112: ”offentlig myndighed er simpelthen en funktion af retsordenen...”.

²¹ Kelsen 1968 s. 158—171.

²² Ross *TJR* 1958 s. 107—109.

²³ ma s. 109—115.

²⁴ ma s. 120.

²⁵ ma s. 121 s.

Suomalaisessa julkisoikeustieteessä voidaan myös erottaa elinten valtiollisuutta painottavat, niiden oikeudellista määräytyneisyyttä korostavat sekä semanttiset valtioelinteoriat. Osittain voidaan selvästikin nähdä ulkomaisten teorioiden välitöntä vaikutusta, osittain taas on osoitettavissa pyrkimystä maamme erityisolojen huomioon ottamiseen.

Suomessa valtion hallintoelinten asemaa on ensimmäisenä selvittänyt *R.F. Hermanson*. Hänen esityksessään painottuu hallintoelimen aseman ja oikeuden erillisuus tavalla, joka adekvaatisti vastaa Suomen Suuriruhtinaskunnan hallintoelinten asemaa. Hermanson johtaa valtion elinten välttämättömyyden valtiossa tarpeellisten funktioiden määrästä, Valtion elimet ovat "till staten hörande lemmar, genom hvilka statens funktioner utföras och på hvilka alla dessa olikartade funktioner äro planmässigt fördelade".²⁶ Julkinen viranomainen (offentlig myndighet) sen sijaan on vastakohtana (lähinnä monarkille kuuluvalla) yleiselle oikeudelle valtiovaltan käyttämiseen rajoitettu oikeus — asiallisesti toimivalta — käyttää tiettyjä valtiovaltaan kuuluvia valtuuksia (befogenheter).²⁷ Hallintoviranomaiset ovat erityisesti toimeenpanovaltuuksien käyttämiseen erikoistuneita elimiä, joilla on tähän toimivalta (behörighet).²⁸ Näitä elimiä ei oikeus sinänsä välttämättä määrittele — hallinto-oikeus säänteleeikin Hermansonin mukaan vain hallintoviranomaisten toimintaa.²⁹ Sen sijaan hallintoelinten muodostaminen kuuluu eräin rajoituksin monarkille.³⁰ Hermansonin erittelyn tulosta voidaan tältä osin siis pitää eräässä mielessä Jellinekin teorian edeltäjänä.

Varsinaisesti Jellinekin teorian omaksuvat Suomessa vasta *Tapio Tarjanne* ja *Urho Kekkonen* tutkimuksissaan 1930-luvun puolessa välissä. Kekkonen selvittää valtion toimielimen käsitettä väitöskirjansa tiiviin, lähinnä saksalaista tutkimusta referoivan jakson yhteydessä.³¹ Kekkonen katsoo mm. Jellinekiin viitaten, ettei toimielimellä ole itsenäistä oikeushenkilöllisyyttä. Sillä on vain kompetenssi, jonka rajoissa se valvoo valtion etuja ja täyttää sen tehtäviä. Oikeusjärjestys oikeuttaa mm. valtion toiminnan perusteena olevat yleiset säännökset luodessaan toimielimen "vaikuttavalla tavalla esittämään juridisen henkilön tahdon".³² Tarjanteen mukaan taas viranomainen on oikeusjärjestyksessä objektivoitu, "määrättyjä tehtäviä varten olemassaoleva toimielin sellaisenaan, katsomatta siihen, kuka yksityinen henkilö tai kutka

²⁶ *Hermanson Förvaltningsrätt* s. 5.

²⁷ mt. s. 6 ja s. 28. Ks. myös *Hermanson Statsförvaltningsrätt* s. 13 ja *Willgren 1925* s. 137.

²⁸ *Hermanson Förvaltningsrätt* s. 5 s.

²⁹ mt. s. 17.

³⁰ *Hermanson Statsförvaltningsrätt* s. 89, s. 414—416 ja s. 421., *Hermanson 1887* s. 65.

³¹ *Kekkonen* s. 20—33.

³² mt. s. 27.

yksityiset henkilöt viranomaisen ulkomaailmassa ilmenevän toiminnan aikaansaavat”.³³

Jellinekin näkökanta tulee esiin myös *Uotilan* organisaatiomääritelmissä: ”orgaanit ovat oikeusjärjestyksen luomia abstraktioita, jotka on erotettava niistä henkilöistä, orgaanihenkilöistä... jotka kulloinkin muodostavat orgaanin”.³⁴ *Uotila* samoin kuin Jellinek, erottaa myös toisistaan toimivallan ja elimen, sillä hän katsoo organisaationormien *liittävän* toimivallan tiettyihin orgaaneihin.³⁵ Elinten oikeudellista määräytyneisyyttä siis painotetaan, mutta elintä ei määritellä tällä perusteella.

Holopainen on ehkä määrätietoisimmin pyrkinyt liittämään valtion elimen määrittelyn voimassaolevan oikeusjärjestyksen säännöksiin erittelyyn.³⁶ *Holopainen* kritisoi *Hermansonin* käsitystä valtion ja oikeuden suhteesta: siitä, että valtiovalta ei *Hermansonin* esineellistävässä teoriassa perustu oikeusjärjestykseen, vaan on olemassa sen ulkopuolisena substanssina.³⁷ Sen sijaan puhdas oikeusoppi on *Holopaisen* mukaan tehnyt tarpeettomaksi valtion oikeudellisen vallan lähteenä. Erityisesti HM 2 §:n perusteella voidaan *Holopaisen* mukaan myös Suomessa edellyttää oikeudellisen kompetenssin perustuvan oikeusjärjestykseen, eikä sen ulkopuolisiin tekijöihin.³⁸ Tässä suhteessa *Holopaisen* kanta nähdäkseni siis poikkeaa mm. *Jellinekin* teoriasta ja lähenee *Kelsenin* esittämää tulkintaa. Toisaalta *Holopainen* tekee erottelun, joka hyvin läheisesti muistuttaa mm. *Jellinekin* painottamaa abstraktin ja konkreetin orgaanin(kantajan) eroa. Julkista valtaa käyttävillä julkisilla viranomaisilla on toisaalta julkista valtaa ja toisaalta orgaanikompetenssi, ”oikeus määrätä /valtion tai kunnan/ omasta oikeuspiiristä”.³⁹ Näistä julkinen valta merkitsee toimivaltaa puuttua toisen ihmisen oikeuspiiriin ja orgaanikompetenssi toimivaltaa toimia toisen oikeussubjektin nimissä.⁴⁰ Näistä on vielä pidettävä erillään yksityisautonominen toimivalta, joka *Jellinekin*

³³ *Tarjanne* 1934 s. 1—2.

³⁴ *Uotila* s. 11. *Uotila* katsoo kuitenkin mahdolliseksi päätösvalan siirtämisen myös orgaanihenkilölle, mt. s. 197—198, mikä *Jellinekin* erottelun kannalta ei kuitenkaan loogisesti ole mahdollista. Myöskään *Uotilan* oma erottelu ei nähdäkseni tue tätä mahdollisuutta. Hän ei pidä toisistaan erillään toisaalta orgaanihenkilö-käsitettä, toisaalta sitä, että monijäsenisen orgaanin (esim. ministeriö) sisäinen päätösvalan käyttö on määritelty eri virkojen kesken.

³⁵ *Uotila* s. 11. Ks. myös *Erich I* s. 141—142 ja s. 147—148 sekä *Erich JFT* 1924 s. 1—8.

³⁶ *Holopainen LM* 1965 s. 907—913 korostaa yleensä kunkin oikeusjärjestyksen sisäisen systematiikan merkitystä.

³⁷ *Holopainen* s. 257—258.

³⁸ mt. s. 96—97.

³⁹ mt. s. 66.

⁴⁰ mt. s. 16.

esittämässä mielessä tarkoittaa juuri lähinnä orgaanin kantajan omaa kompetenssia.⁴¹

2.2.2. Valtion hallintoelimen määräytymisen perusteita

Valtioelimen määrittely sen valtiollisuutta, oikeudellista määräytyneisyyttä tai semanttista taustaa tarkastelemalla ei ole johtanut tyydyttäviin tuloksiin. Tätä osoittavat mm. edellä mainitut yksittäiset valtioelimen asemaan liittyvät ongelmat, jotka tulevat esiin toistuvasti. Ongelmaa onkin tarkasteltava laajemmissa yhteyksissä. On otettava huomioon, että valtion elimet kuuluvat reaaliseseen yhteiskunnalliseen ilmiöön, valtioon: "valtiota ei ole ilman orgaaneja: organisaatio on valtion olemassaolon eikä vain sen toiminnan välttämätön edellytys".⁴² Valtio tai sen elimet eivät voi palautua toisenlaiseen, sinänsä myös reaaliin ilmiöön, oikeusjärjestykseen.

Toisaalta elinten valtiollisuuteen on yleisesti yhdistetty valtion yhtenäisyyden korostaminen siten, että valtionelinten katsotaan aina välittömästi tuovan esiin niiden edustaman valtion tahdon. Tämä liittyy loogisesti valtion oikeushenkilöllisyyden pitämiseen mahdollisena; siitä itse asiassa johdetaan jo per definitionem valtion koneiston yhtenäisyys em. mielessä. (Tähän liittyy myös edellä tarkasteltu hallinto-oikeustieteen tutkimuskohteen rajautuminen.) Tällaista tarkastelutapaa voidaan kuitenkin pitää esineellistävänä. Siitä, että valtio voidaan nähdä myös oikeushenkilönä ei vielä seuraa valtion ja sen koneiston monoliittisuus. Vaikka valtioelimet tuovatkin toiminnassaan esiin valtion tahdon, tämä voi tapahtua hyvin monissa eri muodoissa, eikä lainkaan niin mekaanisesti kuin esim. siviilioikeudellisiin rinnastuksiin perustuva valtion toimielinteoria edellyttää.

Valtioelimet muodostavat valtion organisaation, sen koneiston. Valtio-koneiston osat on määritelty ja sen eri osien välillä on myös tietyllä tavalla määriteltyjä suhteita. Tämä määrittelytapa vaihtelee ensinnäkin historiallisesti eri valtiotyypeissä. Esimerkiksi Suomessa (ja Ruotsissa) hallintokoneiston oikeudellisesta määrittelystä ei oikeastaan voida puhua vielä yhtenäisen hallintokoneiston syntymisen aikoihin 1600-luvulla. Vielä Venäjänkin vallan aikaan hallintokoneiston muotoaminen ja määrittäminen oli varsin laajalti

⁴¹ mt. s. 21—22. Holopaisen esittämässä muodossa elimen suhde valtioon voidaan ymmärtää myös eräänlaisena rinnastuksena yksityisoikeudelliseen valtuutukseen. Myös valtuutuksessa voidaan erottaa toisen nimissä toimivan ulospäin suuntautuva kelpoisuus (Holopainen: julkinen valta) ja toisaalta päämiehen ja valtuutetun perussuhdetta määrittelevä toimivalta (Holopainen: organikompetenssi). Holopainen ei kuitenkaan edellytä elinten itsenäistä oikeushenkilöllisyyttä. Vrt. Kivimäki-Ylöstalo s. 303—305, Palmgren-Olsson s. 85, ks. myös OikTL II luku.

⁴² Holopainen s. 21.

hallitsijan prerogatiivina.⁴³ Vasta hallitusmuodon säätämisen jälkeen voidaan katsoa Suomen hallintokoneiston oikeudellisen määrittymisen tulleen nimenomaisesti edellytetyksi. Toisaalta valtioelinten oikeudellinen määräytyneisyys vaihtelee myös laadullisesti ja määrällisesti. Osa hallintoelimestä on määritelty hyvin seikkaperäisesti laintasoisilla säännöksillä, osa valtioelimestä on vain suhteellisen suppeiden hallinnollisten säädösten varassa. On kuitenkin painotettava, että oikeudellinen määräytyneisyys on periaatteessa valtioelinten tärkeä muotomäärä.

Erityisesti pidettäessä oikeudellisesti määriteltyä toimivaltaa valtioelimen määrittelyn kriteerinä on lisäksi otettava huomioon, että toimivalta on perinteisesti suomalaisessa julkisoikeustieteessä määritelty tarkoittamaan ”oikeusjärjestyksen tunnustamaa kykyä — sallittavuutta, velvollisuutta tai molempia — ryhtyä tai olla ryhtymättä tietyllä toimialalla oikeudellisesti vaikuttaviin toimenpiteisiin”.⁴⁴ Tämän määritelmän perusteella useat, lähinnä hallintokoneistoon kuuluvat elinryhmät — tutkimuslaitokset, palvelulaitokset jne. — jäisivät valtioelimen kategorian ulkopuolelle,⁴⁵ koska niillä ei voida katsoa olevan tällaista toimivaltaa. Niiden toiminta ei suoranaisesti saa eikä sen tarkoituksena ole saada aikaan oikeusvaikutuksia. Samoin esimerkiksi ns. liikeluonteisten keskusvirastojen valtioelinasema olisi vain osittain perusteltavissa, mikäli toimivalta tässä mielessä muodostaisi valtioelimen kriteerin. Sen sijaan esimerkiksi useat ei-valtiolliset elimet, joille on annettu julkisluonteista toimivaltaa, olisivat tiukasti tulkittuna tämän määritelmän mukaan valtion elimiä. Tämä ei kuitenkaan ole vakiintuneen käytännön mukaista. Sen vuoksi onkin perusteltua erottaa toisistaan elimen julkinen valta ja sen orgaanikompetenssi Holopaisen tavoin. Julkinen valta edellyttää orgaanikompetenssia, mutta ei päinvastoin.

Kuten edellä on todettu, myöskään elinten asettamisjärjestys (orgaanikompetenssin miehittäminen) ei sinänsä havainnollisuudestaan huolimatta, ainakaan enää, ole riittävä kriteeri valtion elimen määrittelemiselle. Vaikka se traditionaalisessa mielessä on edelleenkin epäilemättä hyvin keskeinen hallintokoneiston muotomäärä, voidaan myös loogisesti asettaa kyseenalaiseksi sen soveltaminen valtion elinten määrittämiseen. Siinä määriteltävä (elimen valtiollisuus) sisältyy jo määrittävään (julkisen viran miehittäminen): jotta julkiseen virkaan voidaan nimittää, on oltava selvillä viran julkisuus. Samantyyppinen huomautus voidaan tehdä myös Rossin valtioelinmääri-

⁴³ Ks. *Herlitz* s. 102—112, *Willgren* 1924 s. 86—117. Sääntely muodostui tosin varsin varhain suhteellisen yhtenäiseksi, mutta pysyi edelleen hallitsijan taloudellisen lainsäädäntövallan puitteissa, ks. *Hakkila* s. 115—119.

⁴⁴ *Sipponen* s. 134. Samoin *Makkonen LM* 1964 s. 782, *Uotila* s. 7—8.

⁴⁵ Näin katsookin johdonmukaisesti *Erich II* s. 119. Vrt. *Forsthoff* s. 449.

telmään. Kielenkäytön yhteyksien selvittäminen johtaa Rosin käyttämään tarkemmin määrittelemättömiä termejä ”julkinen viranomainen”, ”kvalifioitu valta” jne., joita Ross ei enää pyri eksplikoimaan.

Pyrkimättä tyhjentävään valtioelimen määrittelyyn, voidaan lähtökohtana pitää edellä selostettua yleistä valtiokoneiston määritelmää ja valtiokoneiston organisaation luonnehdintaa.⁴⁶ Valtioelimet ovat yksittäisiä valtiokoneiston osia. Oikeus voi määrittää niitä ja niiden suhdetta valtioon, mutta tämä ei yleisesti ole aina välttämätöntä, jotta elin olisi valtion. Porvarillisen oikeusvaltion muotomääreisiin kuuluu kuitenkin valtiokoneiston oikeudellinen sääntely toisaalta sekä viran ja sen haltijan ja viranomaisen ja valtion orgaanitahdon kantajien erottaminen toisaalta. Tämän vuoksi valtioelinten oikeudellinen tarkastelu on mahdollinen ja välttämätöntäkin, mikäli sitä ei absolutisoida ainoaksi näkökulmaksi. Oikeudelliselta kannalta tarkastelussa on lähtökohtana pidettävä valtiokoneiston rakenteen ja toiminnan oikeudellista sääntelyä, jolla valtion ja elimen suhde voidaan järjestää hyvin eri tavoin.⁴⁷

Oikeudellisen sääntelyn käsite on tässä kuitenkin varsin erityislaatuudessa käyttöyhteydessä. Tämä käy erityisen selvästi ilmi seuraavassa, eriteltäessä tämän oikeudellisen sääntelyn tuloksia, valtiollis-oikeudellisia suhteita. Mutta myös oikeudellisen määrittelyn osalta on huomattava, että oikeus määrittellessään elimen sääntelee kolmenlaisia suhteita: (1) elimen ja sen toiminnan ulkoisen kohteen välisiä suhteita (julkinen valta, traditionaalinen toimivallan käsite), (2) valtion ja sen orgaanin välisiä suhteita (lähinnä orgaanikompetenssi) sekä myös (3) elimen ja muiden elinten välisiä suhteita.⁴⁸ Toimivallan määrittely spesifioi elimen oikeudet ja velvollisuudet valtiokoneistossa. Näin kompetenssi määrittelee elinten välisen työnjaon ja elimen aseman valtiokoneistossa. Tässä mielessä voidaan yleisellä tasolla identifioida elin ja toimivalta. Hallintoelin määräytyy pääasiassa sen toimivallan (edellä tarkoitettussa laajassa mielessä) kautta.

Toimivalta on siten tosiasiasa laajempi käsite, kuin edellä selostettu vakiintunut traditionaalinen julkisoikeudellinen määritelmä, jossa kompetenssi identifioidaan vain hallintoelimen ja sen toiminnan kohteen välistä suhdetta määrittelevään oikeuteen. Kompetenssiin kuuluu tämän ulkoisen puolen lisäksi myös sisäinen, kuten edellä todettiin. Tämä sisäinen puoli liittyy erityisesti

⁴⁶ Vrt. *Erich I* s. 141, jossa Erich erottaa sosiologisen ja juridisen valtioelinkäsitteen.

⁴⁷ *Holopainen* s. 23 tosin katsoo orgaanin muodostamisen ensimmäisen vaiheen, orgaanikompetenssin luomisen, ottamisen valtioelimen määrittelyn kiinnekehäksi johtavan siihen, että myös yksityiset ihmiset tulisivat kuulumaan valtion organisaatioon. Puhtaasti oikeudellisessa tarkastelussa tämä saattaa olla mahdollista, mutta valtioelimen aseman laajemman tarkastelun yhteydessä se tuskin aiheuttaa ongelmia.

⁴⁸ Ks. *Lazarev* s. 17–21.

valtion ja elimen väliseen suhteeseen, mutta myös elinten välisiin suhteisiin. Toimivaltansa puitteissa toimivat elimet tuovat esiin valtion ja tässä mielessä siis edustavat sitä, mutta ne eivät kuitenkaan sulaudu valtioon. Elimillä on toimivalta valtion vallan toteuttamiseen. Toisaalta elimet, jotka eivät varsinaisesti tuo esiin valtiovaltaa ja joilta yleensä puuttuu myös kompetenssi perinteisessä mielessä, ovat myös valtion elimiä osina valtiokoneiston työnjakoisesti toimivaa organisaatiota. Tässä mielessä myös näillä elimillä on toimivalta, joka käytännössä on määritelty niiden tehtävät luettelemalla, mutta ei traditionaalista toimivaltaa.

2.3. Hallintokoneiston organisatoriset suhteet ja niiden oikeudellisuus

Kysymys oikeussuhteiden mahdollisuudesta hallintokoneistossa liittyy kiinteästi valtion ja oikeuden suhteeseen ja hallintoelimen aseman määräytymiseen valtiossa. Näihin yleistoreettisiin kysymyksiin liittyviin ongelmiin on viitattu edellä. Hallintokoneiston organisatoristen suhteiden oikeudellisuuden mahdollisuuteen liittyy kuitenkin eräitä muitakin ongelmia. Ensinnäkin voidaan viitata valtion ja oikeuden välttämättömään yhteyteen, joka on kiinteämpi kuin muiden ylärakenteen ilmiöiden välillä. Oikeus ei voi olla olemassa ilman valtiota, joka luo oikeuden ja varmistaa sen toteutumisen, ja toisaalta valtion toiminta edellyttää myös varsin laajasti oikeudellista muotoa sekä valtion tahdon ilmaisemiseksi että myös valtion julkisen vallan ja oikeuden toteuttamiseksi tarvittavien elimien muodostamista ja toimintaa varten.¹ Erityispiirteenä on siten se, että oikeus suureksi osaksi sääntelee myös oman muodostumisensa, varmistamisensa ja toteuttamisensa edellyttämää valtion muodollista organisaatiota. Yksinomaan valtiolla on legitiimi oikeus oikeuden luomiseen ja soveltamiseen, vaikka tahtonsa ilmaisemiseksi valtio voi tosin käyttää muutakin kuin oikeudellista muotoa. Oikeus kuitenkin määrittelee myös tämän valtion muun toiminnan muodolliset puitteet, vaikka sen varsinainen sisältö saattaakin jäädä oikeudellisen sääntelyn ulkopuolelle. Valtion rakenteessa oikeuden ja valtion yhteys on siten erityisen kiinteä.²

Oikeus sääntelee, kuten edellä todettiin, laadullisesti varsin erilaisia ilmiöitä ja suhteita — toisaalta ei-valtiollisia, materiaalisia ilmiöitä ja suhteita, toisaalta valtiollisia tai ei-valtiollisia ylärakenteellisia ilmiöitä ja suhteita. Varsinkin mm. valtiokoneiston oikeudellisen sääntelyn teorettinen käsittäminen on kuitenkin aiheuttanut oikeusteoriassa vaikeuksia muun muassa valtion ja oikeuden keskinäissuhteen yksipuolisesti painottuneen analyysin vuoksi.³ Lisäksi

¹ Ks. *Aržanov* s. 17, *Nedbailo* s. 15—18, *Backman* s. 16—17.

² Vrt. *Holopainen* s. 93—95, *Szabo* s. 119, *Jellinek* 1905 s. 359.

³ Tämä on erityisesti nähtävissä toisaalta oikeusvaltioteoriassa, toisaalta ns. etatistisissa teorioissa, ks. *Aržanov* s. 11, *Mäenpää* 1978 passim.

hallintokoneiston rakenteelliset suhteet ovat jo niiden erityispiirteiden vuoksi jääneet oikeussuhteiden kategorian ulkopuolelle.⁴

2.3.1. Oikeussuhteen yleisestä käsitteestä

Oikeussuhteen todetaan sen yleisessä teoriassa yleensä syntyvän oikeuden realisoituessa, sen vaikuttaessa yhteiskunnallisiin suhteisiin. Oikeussuhde on ”oikeudellisesti säännelty elämänsuhde”,⁵ muoto, jossa abstrakti normi saa reaalisen hahmon vaikuttaessaan todelliseen, konkreettiseen yhteiskuntasuhteeseen.⁶ ”Levnadsförhållanden är rättsliga motsvarigheter utgöra av rättsförhållanden, vilka sålunda äro blott av den objektiva rätts ordnade förhållanden mellan personer.”⁷ Oikeussuhteet syntyvät siis oikeudellisen sääntelyn tuloksena.

Oikeussuhteita on yleensä vain konkreettisten ihmisten välillä, joilla on oikeuksia ja velvollisuuksia. Erityisesti ihmisten ja esineiden välille ei tällaisia tahtopohjaisia suhteita luonnollisesti voi syntyä.⁸ Lisäksi on painotettava, ettei oikeussuhde ole identtinen oikeusnormin sääntelemän yhteiskuntasuhteen kanssa. Tosiasialliset yhteiskuntasuhteet ovat paljon monimuotoisempia ja täydellisempiä kuin oikeussuhteet, jotka vain heijastavat niitä määrätyiltä osin. Oikeussuhteiden sisältönä on varsinaisesti vain oikeussuhteen subjektien käyttäytymisen ”tyypillinen” puoli,⁹ jolla on selvästi määrätty oikeudellinen merkitys. Tämä puoli — hyvin konkreettisesti ilmaistuna — erottaa oikeussuhteen ”myös esim. tuttavallisesta keskustelusta ja ulkonaisia tai sisäisiä seikkoja (aikomuksia, mielipiteitä) koskevista toteamuksista (indikatii-visista lausunnoista).”¹⁰

⁴ Ks. *Antalfy* s. 75—80. *Herlitz II* s. 23—25 katsoo, että valtionsisäiset oikeussuhteet ”äro någonting helt annat än det som gemenligen går under detta namn”, vaikka tiettyä analogiaa myös Herlitzin mukaan voidaan havaita. Oikeussuhteenimitys on kuitenkin Herlitzin mukaan virheellinen.

⁵ *Alanen* s. 49, *Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys* s. 55—58.

⁶ Ks. *Halfina* s. 6, *Ketšekjan* s. 5, *Allgemeine Theorie I* s. 393—395.

⁷ *Willgren* 1925 s. 14.

⁸ *Zitting* s. 3—6 kritisoi tällaisen esineellistävän ajattelun erästä korollaaria, omistusoikeussuhteen staattista tarkastelua. Samanlaista esineellisyyttä ei yleensä ole syntynyt julkis-oikeudessa, jossa perinteisesti on edellytetty oikeussubjektiutta oikeussuhteen osapuolilta, ks. *Jellinek* 1919 s. 10, *Fleiner* 1928 s. 152 ss.

⁹ *Peschka* s. 210 s. kiinnittää erityistä huomiota tähän oikeussuhteen tyypillisyyteen — siihen, että ns. oikeustosiasiat ovat abstraktioita yksittäisistä mahdollisista yhteiskunnallisista tilanteista ja suhteista.

¹⁰ *Kivimäki-Ylöstalo* s. 208.

Kuten useat muutkin oikeudelliset käsitteet, myös oikeussuhteen käsite on muodostettu alun perin yksityisoikeustieteessä. Oikeussuhteita katsottiin syntyvän periaatteessa tasa-arvoisten subjektien — myyjän ja ostajan, työnantajan ja työntekijän, velallisen ja velkojan jne. — välille. Tasa-arvoisten välisenä suhteena oikeussuhde itse asiassa onkin yleensä välttämätön ilmenemismuoto kapitalistisille yhteiskuntasuhteille. Kapitalistisessa valtiotyypissä yhteiskuntasuhteet, suhteet ihmisten välillä, eivät esiinny eivätkä voikaan esiintyä sellaisinaan, suhteina, joiden pohjana ovat näkyvästi määrätyt tuotantosuhteet, kuten feodalismissa. Alistussuhteet oikeussuhteina näyttävät perustuvan vain oikeuteen.¹¹ Ideologisesti nämä siviilioikeussuhteet vielä korostavat yksilöiden tasa-arvoisuutta. Olennaista on edelleen, että nämä oikeussuhteet esiintyvät etupäässä yksityisoikeustieteen alalla — tosin myös valtion oikeushenkilönä ja sen kansalaisten välisessä suhteessa. Mutta julkis-oikeudellisissakin suhteissa on korostetusti esillä siviilioikeudellinen analogia siinä mielessä, että kysymys on aina oikeussubjektien suhteesta. (Tosin valtion ja kansalaisten suhde on katsottu epätasa-arvoiseksi, valtion ja sen alamaisen väliseksi suhteeksi.)

Suomessa on ehkä kaikkein selvimmin määritelty oikeussuhteen *Montgomery* vuonna 1889 ilmestyneessä yleisen yksityisoikeuden oppikirjassaan. *Montgomery* toteaa historiallisesti voitavan katsoa oikeusnormien syntyneen ”yleispätevien sääntöjen luomiseksi tietyille suhteille, joihin yhteiskuntaelämä saattaa ihmiset”. Oikeussuhde on vastaavasti oikeudellisesti järjestetty suhde ihmisten tai esineiden välillä.¹² Olennaista tässä määritelmässä on nähdäkseni, että oikeusnormi ja oikeussuhde toisaalta sekä yhteiskunnallinen suhde toisaalta pidetään geneettisesti erillään ja ei-oikeudellisilla yhteiskuntasuhteilla on *Montgomeryn* mukaan ensisijainen asema verrattuna oikeudellisiin ilmiöihin. Myös loogisesti *Montgomery* erottaa oikeussuhteet ja muut yhteiskunnalliset suhteet. Hän nimittääin ryhmittelee oikeussuhteet kahden luonteisiin: (1) abstrakti suhde, johon objektiivinen oikeus kiinnittää tyypillisiä normeja ja (2) oikeusnormien sovellutus in concreto.¹³

Siviilioikeuden yleisissä opeissa oikeussuhteen käsite menettää tämän jälkeen meillä nopeasti merkitystään.¹⁴ Esimerkiksi *Kivimäki-Ylöstalon* standardioppikirja ei enää lainkaan käsittele käsitettä yhtenäisesti, vaan ainoastaan tapaa tulla oikeussuhteen osapuoleksi, oikeustointa.¹⁵

¹¹ *Polak* 1963 s. 268—273, *Blom* s. 197 ss. Ks. *Marx III* s. 779—783, *Pašukanis* s. 12, *Böckenförde* s. 70 s.

¹² *Montgomery* s. 3—6 ja s. 251—253. Ks. myös mt. s. 122, jossa *Montgomery* kirjoittaa ihmisten välisen suhteen saamasta oikeudellisesta leimasta.

¹³ mt. s. 538—539.

¹⁴ Ks. esim. *Ekströmin* s. 161 niukkaa määritelmää; *Hernberg* s. 147 s.

¹⁵ *Kivimäki-Ylöstalo* s. 207—384. Ks. myös *Alanen* s. 42.

Alun perin oikeustieteessä keskeisessä asemassa olleella oikeussuhteen käsitteellä ei enää nykyään ole yhtä merkittävää asemaa kuin aikaisemmin. Tämä liittyy osaksi yleisen lain ja lakiasäättävän elimen merkityksen vähenemiseen ylipäänsä sekä muunlaisen kuin oikeudellisen valtiollisen sääntelyn ja ohjailun lisääntymiseen. Tämä on jossain määrin muuttanut myös perinteisten laillisuuden ja kansalaisten oikeudellisesti suojatun vapauspiirin periaatteiden merkitystä.¹⁶ Taloudellisiin yhteiskuntasuhteisiin puuttumisen keinona lain syrjäyttää mm. suureksi osaksi hallintotoimi ja hallintoelinten ns. tosiasiallinen toiminta.¹⁷ Myös lainkäytön välitön ohjaava merkitys vähenee hallintokoneiston toiminnan laajentuessa.¹⁸ Yhtenä seurauksena ilmeisesti on useilla oikeuden aloilla havaittava oikeustieteen mielenkiinnon väheneminen nimenomaan oikeusnormin ja sen realisoitumistavan välisen yhteyden selvittämiseen.¹⁹ Eräillä aloilla, joilla oikeuden ja laillisuuden ideologinen merkitys on keskeinen, oikeussuhteen käsitteellä on tosin muodollisesti keskeinen asema, mutta itse oikeussuhde katsotaan täysin sisällyksettömäksi, kuten yleensä työoikeudessa;²⁰ tai oikeussuhteen ja yhteiskuntasuhteen välinen yhteys konstruoidaan merkityksettömäksi, kuten esineoikeudessa.²¹

Julkisoikeudessa oikeussuhteen käsitettä ei ole pyritty itsenäisesti muotoilemaan. Päinvastoin, esimerkiksi hallinto-oikeustieteen teoriassa on miltei poikkeuksetta pitäydytty siviilioikeudelliseen oikeussuhdekäsitteen soveltamiseen. Tässä on menty jopa niin pitkälle, että kyseisestä määrittelystä on tehty johtopäätöksiä itse hallinto-oikeuden keskeisten ongelmien

¹⁶ Esimerkkinä näiden periaatteiden tosiasiallisesta voimakkaasta vaikutuksesta voidaan mainita voimassa olleita vuokraoikeussuhteita muuttavan maanvuokralain säätämismenettely 1908—1909. Ks. erit. *Paasikivi II* s. 52—56 ja *Jyräki* 1973 s. 107—119. Kiinnostava on etenkin Wreden tiukka pitäytyminen siviilioikeuden perinteisiin periaatteisiin verrattuna Paasikiven joustavampaan ”yhteiskunnalliset edut” huomioon ottavaan kantaan.

¹⁷ *Mogunova* s. 94—95, *Halfina* s. 13—19.

¹⁸ Vrt. kuitenkin *Klami* 1977 a s. 21 s.

¹⁹ Esim. *Klami* ei katso kirjassaan ”Oikeudellisen sääntelyn yleinen teoria” hedelmälliseksi sääntelyn oikeudellisuuden kriteerien määrittelyä, ks. *Klami* 1977 a s. 27 ss. ja s. 60 ss.

²⁰ *Sarkko* 1972 s. 22 selostaa vallitsevaa käsitystä ns. työoikeudellisesta perussuhteesta, työsuhteesta: ”työsuhteen käsitteellä pyritään kuvaamaan määrätty tunnusmerkit täyttävää työnantajan ja työntekijän välistä oikeussuhdetta kiinnittämättä mitään huomiota ko. oikeussuhteen aineelliseen sisältöön”. Tämän työoikeudellisen perussuhteen käsitteen kehittäjä Arvo Sipilä on luonnehtinut koko työoikeuden kasvavan työsuhteesta (*Sipilä* 1968 s. 4), joka muodostaa työoikeuden ydinkäsitteen, sen ”sentrumin” (*Sipilä* 1938 s. 204). Sipiläkään ei tarkastele oikeudellista työsuhdetta määrittäviä todellisia yhteiskuntasuhteita, sen taloudellisyhteiskunnallista sisällystä, ”koska se tälle tutkielmalle vieraassa mielessä edellyttäisi työn tutkimista erityisesti psykologisena, taloudellisena ja sosiaalisena ilmiönä”, mt. s. 88. Työsuhdetta määrittävät tunnusmerkit ovat niin ikään vain juridisia luonteeltaan, mt. s. 98—204.

²¹ Vrt. *Tumanov* s. 208 s.

ratkaisemiseen. Eräs mielenkiintoinen tällainen käsitteellinen johto on epäilemättä hallintokoneiston sisäisten oikeussuhteiden mahdollisuuden poissulkeminen sillä perusteella, että valtio on yhtenäinen oikeushenkilö ja oikeussuhteet ovat mahdollisia vain oikeussubjektien välillä.²²

2.3.2. Erityisesti organisatoristen oikeussuhteiden käsitteestä

Edellä esitetty yleinen oikeussuhteen muodostumisen tarkastelu korosti, että oikeussuhde syntyy yleensä oikeuden säännellessä yhteiskunnallista suhdetta. Tätä voidaan pitää käytännöllisenä lähtökohtana myös hallintokoneiston rakenteellisten suhteiden luonteen erittelyssä. Hypoteesina voidaan pitää, että sikäli kuin oikeus sääntelee tällaisia suhteita, kysymyksessä ovat oikeussuhteet. Tässä alustavassa mielessä selvitän seuraavassa hallintokoneiston organisatoristen suhteiden erityispiirteitä.²³

Oikeussuhteeseen liittyvän problematiikan selventämiseksi on tarpeen, joskaan ei riittävää tarkastella oikeussuhdetta oikeuden realisoitumana. Ennen muuta oikeussuhteen problematiikalla on yhteys oikeuden käsitteen määrittelyyn. Selvästi havaittavana piirteenä oikeuden käsitteestä käydyssä keskustelussa on viime aikoina ollut pyrkimys nähdä oikeus laajempaan yhteiskunnallisena kategoriana tai järjestelmänä kuin vain valtion muodostamien ja sanktioimien normien kokonaisuutena.²⁴ Tällaista "normatiivista" määrittelyä on toisaalta arvosteltu yksipuoliseksi ja on painotettu oikeusnormien ja oikeussuhteen dialektista yhteyttä "mahdollisen" ja "todellisen" vastakkaisuutena. Valtion tahto tulee tämän mukaan esiin sekä oikeusnormeissa että oikeussuhteissa ja tämä on ensi sijassa otettava huomioon myös oikeuden käsitteen määrittelyssä, jossa ei ole tarpeen korostaa erityisesti yhtä oikeuden ilmenemismuotoa.²⁵

Toisaalta oikeussuhteen ja oikeuden käsitteen yhteys on haluttu tuoda esiin vielä painotetummin sekä geneettisenä että loogisena yhteytenä. Niinpä

²² Ks. esim. *Merikoski II* s. 22 s. Mielenkiintoinen, joskin loogisesti melko väkinäinen on Rühlin pyrkimys perustella valtion hallintoelinten välisten oikeussuhteiden mahdollisuus valtion oikeushenkilöllisyysopin perustalta erityisen teoreettisen valtion monihenkilöllisyyden (mehrfache Persönlichkeit) avulla, ks. *Rühl* s. 50—57 ja s. 120 s. Rühlin teoria edellyttää, että oikeussubjektilla voi olla oikeuksia itseään vastaan, se voi yhdistää itseensä kaksi eri oikeushenkilöllisyyttä ja olla kahden eri oikeuspiirin subjekti.

²³ *Tuori Oikeus* 1967 s. 7—9 on kritisoinut eräitä keskeisiä tällaisten organisatoristen suhteiden oikeudellisen luonteen kiistäviä perusteluja.

²⁴ Ks. *V.A. Tumanov* esipuheessa teokseen *Sabo, I: Osnovy teorii pravo*. Moskva 1974, s. 6. Oikeuden määrittelee valtion vahvistamien ja sanktioimien yleissitovien normien järjestelmäksi mm. *Allgemeine Theorie I* s. 256.

²⁵ Ks. *Sabalin* s. 81—89. Vrt. *Uledov* s. 94.

unkarilainen oikeusteoreetikko *Imre Szabo* toteaa pelkistäen, että ”oikeuden käsite ei ole muuta kuin kiinteä ja staattinen ilmaus dynaamisesta, yleisestä ja abstraktisesta oikeussuhteesta”.²⁶ Szabo korostaa että oikeussuhteet ovat erilaisten välitysten kautta syntyvä yhteiskunnallisten suhteiden muoto,²⁷ mihin viittaavat myös *Marx* ja *Engels* useassa yhteydessä. ”Saksalaisessa ideologiassa” tämä historiallisen ja loogisen yhteys osoitetaan varsin selvästi.²⁸ ”Oikeushistoriasta havaitaan, että varhaisimpina ja kehittymättöminä (roheste) aikoina nämä yksittäiset, tosiasialliset suhteet karkeimmassa muodossaan muodostivat ilman muuta oikeuden. Kansalaisyhteiskunnan kehittymisen myötä, siis henkilökohtaisten intressien kehittyessä luokka-intresseiksi muuttuivat myös oikeussuhteet ja saivat sivistyneen ilmauksen. Niitä ei enää käsitetty yksittäisinä vaan *yleisinä*.”

Oikeuden ja oikeussuhteen käsitteen määrittelyssä (ei-oikeudellisten) yhteiskunnallisten suhteiden merkityksen korostaminen²⁹ on tärkeää yleensä oikeushistorian ja oikeustieteen tutkimusmetodin kannalta. Erityistä huomiota siinä tulisi kiinnittää niiden yhteyden dialektiseen erittelyyn. Oikeussuhteilla on — kuten edellä todettiin — juurensa yhteiskunnan elämän materiaalisissa ehdoissa, jotka eivät kuitenkaan välittömästi muodosta oikeussuhteen sisältöä. Jos oikeussuhteen muodon ja sisällön yhteys olisi näin suoraviivainen, seurauksena olisi oikeussuhteen ylärakenneluonteen kiistäminen tai ainakin sen tyhjentyminen pelkäksi ulkoiseksi muodoksi ilman omaa objektiivista sisältöä.³⁰ Oikeussuhteella on kuitenkin spesifi sisältö: materiaalistien suhteiden heijastus tietyssä konkreettisessa muodossa: ”oikeussuhde... on tahtojen suhde, jossa taloudellinen suhde kuvastuu”.³¹

Tähän liittyvät kysymykset tulevat esiin kiintoisasti toisaalta oikeuden dualistisessa luonteessa sekä toisaalta oikeuden erilaisissa riippuvuusrelaatioissa, joita erityisesti *Szabo* on eritellyt.

Oikeuden dualistisuus sisältää sen, että oikeus (oikeussuhde) on paitsi

²⁶ *Szabo* s. 31—32.

²⁷ mt. s. 21, 28, ja 138—139.

²⁸ *MEW* I s. 325. Ks. myös *Marx III* s. 782. Vrt. *Hart* s. 89—91.

²⁹ Sekä *Pašukanis* että *Stutška* tarkastelivat 1920-luvulla yhteiskunnallisten suhteiden merkitystä oikeussuhteen ja oikeuden käsitteen kannalta. *Pašukanis* määritteli oikeuden oikeussuhteiden järjestelmäksi, *Pašukanis* s. 60—86. Tällä hän tahtoi suunnata kritiikkinsä ensi sijaisesti dogmaattiseen oikeustieteeseen, joka pitää oikeutena voimassa olevien oikeusnormien järjestelmää. *Pašukanis* katsoi kuitenkin oikeussuhteiden kasvavan välittömästi tuotantosuhteista. Oikeusnormit taas kuulusivat pikemminkin kirjallisen luomistyön piiriin.

Stutška taas määritteli oikeussuhteen yleensä oikeudelliseksi muuttuneeksi yhteiskuntasuhteeksi, *Stutška* s. 75 ss, ja s. 167 s. Kumpikaan ei sen sijaan tarkastele oikeussuhdetta oikeuden yhteiskunnalliseen suhteeseen vaikuttamisen tuloksena.

³⁰ Ks. erit. *Uledov* s. 93—100. Ks. myös *Mäenpää* 1978 s. 65—67.

³¹ *Marx I* s. 89. Vrt. *Poulantzas* s. 92 ss.

laadultaan ja tärkeydeltään erilaisten yhteiskunnallisten suhteiden tiettyjen välitysten kautta syntyvä *muoto* myös näiden suhteiden *yhtenäinen* muoto.³² Siten esimerkiksi omitusoikeussuhdetta määräävät paitsi tuotantosuhteet myös sekundaarisesti koko oikeusjärjestys (ja tämän lisäksi myös traditio, erilaiset ideologiset katsomukset jne.).³³ Oikeussuhteet heijastuvat näin ollen oikeusnormien muodostaman prisman kautta. Jos oikeussuhteita tarkastellaan vain konkreetteina, tuloksina oikeusnormin vaikuttamisesta yhteiskuntasuhteeseen, tämä aspekti jää huomiotta. Yksittäisten oikeussuhteiden kehitys yleisiin, abstrakteihin oikeussuhteisiin jää vaille selvitystä. Yhteenvedon omaisesti voidaan todeta, että oikeusnormi luo oikeussuhteen vastaavan yhteiskuntasuhteen muotona. Muodon ja sisällön syvälinen yhteys onkin siinä, että normin on vastattava oikein objektiivisia vaatimuksia, jotka yhteiskuntasuhteet asettavat kuvastuessaan tässä oikeussuhteen sisällössä.³⁴

Edellä sanotusta seuraa oikeustieteen metodille ja myös oikeusteorialle yleensä kaksi tärkeää reuna-achtoa. Spesifisti juridinen tai normatiivinen tarkastelutapa ottaa huomioon vain oikeuden ja oikeussuhteiden yhtenäisyyden vaatimuksen ja jättää huomiotta oikeudessa ilmauksensa saavat muut yhteiskunnalliset suhteet. Tästä jyrkimpänä esimerkkinä voidaan mainita Kelsenin olemisen ja pitämisen erotteluun perustuvat oikeusteoreettiset katsomukset.³⁵ Toisaalta oikeuden dualismin toisen puolen, yhtenäisyyden, ignorointi voi johtaa oikeussuhteen oikeudellisen luonteen aliarvioimiseen, eräänlaiseen sosiologismiin.

Tähän oikeuden dualismiin liittyy myös oikeuden ja erityisesti oikeussuhteiden horisontaalinen ja vertikaalinen *riippuvuussuhde*. Oikeus on Szabon mukaan hierarkkisesti järjestettyjen suhteiden muoto. Nämä suhteet ovat (1) materiaaliset suhteet, (2) oikeuden ulkopuoliset ideologiset suhteet (etenkin poliittiset suhteet) ja (3) oikeuden sisäiset ideologiset suhteet. Oikeussuhteet näiden suhteiden heijastuman muotona jakautuvat nekin kolmeen tasoon, joita lähinnä voitaisiin kutsua perinteisellä terminologialla siviilioikeudellisiksi, julkisoikeudellisiksi (valtion ja kansalaisen välillä) ja prosessuaalisiksi tai

³² Oikeuden dualismista ks. Szabo s. 77 s. ja myös Aržanov s. 25 s. Erityisesti Engels korostaa tätä: "Nykyaikaisessa valtiossa oikeuden ei tule ainoastaan vastata yleistä taloudellista tilaa, olla sen ilmauksena, vaan sen tulee olla myös tuon taloudellisen tilan sisäisesti yhtenäinen ilmaus, joka sisäisine ristiriitoinen ei lyö itseään korvalle.", MEVT 3 s. 449.

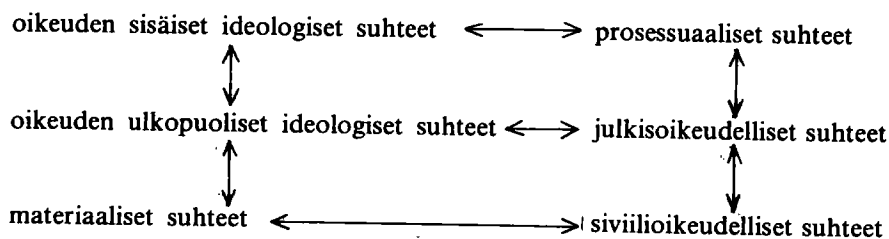
³³ Vrt. Aarnio 1978 s. 74 ss. ja Holopainen LM 1965 a s. 307 s ja s. 331—334.

³⁴ Ks. oikeuden dualistisuudesta erityisesti oikeussuhteen kannalta Halfina s. 37 ja s. 55, Allgemeine Theorie I s. 394, Peschka s. 212 ja Ketšekjan s. 6—8 ja s. 21—23.

³⁵ Kelsen 1960 s. 705—706 johtaa myös oikeussuhteiden hierarkkisen järjestyksen oikeusnormien hierarkkisuudesta. Oikeussuhde on Kelsenin mukaan suhde, jonka oikeus perustaa itsestään, ks. Kelsen 1968 s. 177—181.

muodollis-oikeudellisiksi suhteiksi.³⁶ Oikeussuhteiden vertikaalisuus viittaa molemminpuoliseen riippuvuussuhteeseen oikeussuhteiden ja muiden, lähinnä materiaalisten yhteiskuntasuhteiden välillä. Tämä on seurausta siitä, että materiaaliset yhteiskuntasuhteet suoraan tai viime kädessä määräävät myös niihin suuntautuvan oikeuden vaikutuksen, joka on puolestaan eri tavoin välittynyt ilmaus materiaalisista yhteiskuntasuhteista. Ylemmänasteisten oikeussuhteiden sisältönä on ylärakenteellisten suhteiden heijastus. Siten yhteiskunnan poliittisten suhteiden ja julkisoikeudellisten suhteiden välillä on Szabon mukaan sisällön ja muodon dikotomia. Poliittiset suhteet määräävät julkisoikeudellisten suhteiden sisällön; niiden välisessä suhteessa poliittiset suhteet ovat determinoivassa asemassa.³⁷ Samoin prosessioikeudellisten ja niitä vastaavien aineellisen *oikeuden* tasolla olevien suhteiden välillä on sisällön ja muodon suhde.

Oikeuden ja oikeussuhteiden riippuvuussuhteita voidaan havainnollistaa pelkistään seuraavasti:³⁸



Erityisesti tässä oikeuden sisäisten ideologisten suhteiden ja Szabon prosessuaalisiksi kutsumien suhteiden yhteydessä tulee esiin valtion ja oikeuden yhteyden problemaattisuus oikeuden säännellessä valtiota ja valtion luodessa oikeuden ja varmistaessa sen toteutumisen.

Onkin kyse lähinnä (oikeus)säännösten toteuttamismekanismin muodon (oikeudellisesta) sääntelystä. Oikeussäännöt sääntelevät omaa toteuttamisorganisaatiotaan. Näiden normien osalta voidaan siis puhua samassa mielessä kaksinkertaisesta muodosta, kuin Szabon prosessuaalisia suhteita koskevassa luonnehdinnassa ko. normeja vastaavien suhteiden osalta. Organisatorisia

³⁶ Ks. Szabo s. 19—69. Tosin Szabon teoksen ranskannoksen terminologia poikkeaa tekstissä esitetystä melko tuntuvasti. Oikeussuhteet ryhmitellään siinä kolmeen ryhmään: rapports de droit propriété, rapports de droit civils, rapports de droit procéduraux. Terminologia tässä muodossa liittyy kuitenkin lähemmin valtio-opilliseen kuin oikeustieteelliseen keskusteluun.

³⁷ Szabo s. 47.

³⁸ mt. s. 81.

suhteita (ja myös hallintoelinten toimivaltaa) säätelevien normien ja varsinaisen materiaalsen (välittömästi ulospäin suuntautuvan) normin välillä oleva ero voidaan rinnastaa välityksiin, jotka ovat tarpeen valtion toiminnan funktioiden ja vastaavan hallintokoneiston rakenteen välillä. Muodollisella normitasolla ja suhteellisen staattisesti tätä yhteyttä kuvaa varsin adekvaatisti *H.L.A. Hartin* oikeuden elementtien erittely.

Hart pyrkii mm. osoittamaan riittämättömäksi pelkkään materiaalsen oikeuteen rajoittuvan tarkastelun. Hartin mukaan tällaisten materiaalsien sääntöjen (primary rules) varassa voi elää vain "a small community closely knit by ties of kinship, common sentiment, and belief, and placed in a stable environment".³⁹ Tällaisen esioikeudellisen (ja esivaltioillisen — OM) yhteiskunnan toiminnan puutteena ovat kuitenkin normijärjestelmän alkeellisuudesta johtuen ennen muuta epävarmuus (mm. sääntöjen keskinäisestä järjestyksestä, pätevydestä jne.), staattisuus ja tehottomuus. Näiden puutteiden korjaamiseksi tarvitaan sääntöjä, jotka määrittelevät mm. materiaalsen oikeuden sääntöjen pysyvyyden, uusien sääntöjen muodostamistavat ja sen, milloin materiaalisia sääntöjä on rikottu.⁴⁰ Näiden "secondary rules" -ryhmään kuuluvien sääntöjen muodostaminen vasta merkitsee astumista "from the pre-legal into the legal world".⁴¹ Vaikka Hart ei välittömästi tarkastelekaan kuin legislaatiivin ja tuomioistuinten asemaa näiden kahdentasoisten normien kannalta, on ymmärtääkseni loogisesti mahdollista ulottaa Hartin teoria myös spesifisti hallinto-oikeudellisiin ongelmiin.

Hartin teoreettinen erittely osoittaa ennen muuta organisatoristen ja materiaalsien oikeusnormien välttämättömän yhteyden valtiossa. Sen pohjana on myös oikeussäännösten hierarkkisuuden periaate. Lisäksi Hart pystyy nähdäkseen varsin vakuuttavasti osoittamaan myös organisatoristen normien ja suhteiden apriorisen ei-oikeudellisuuden omalta kannaltaan kyseenalaiseksi.

On kuitenkin otettava huomioon, että erityisesti organisatoristen suhteiden säännöstämistason valintaan vaikuttavat meillä eräät voimassaolevaan oikeuteen perustuvat periaatteet, jotka ehdollistavat säännöstämistason määräytymistä. Näiden peruseriaatteiden selvittämisen kautta myös hallintokoneiston sisäistä organisaatiota määrittävien normien analyysi on kytkettävissä edellä kritisoituun aineellisen oikeussäännön määrittelyn käyttämistapaan.

Oikeussuhteiden yleisen määritelmän kannalta oikeussuhteiden hallintokoneiston organisaatiossa voidaan siis pelkistää sanoa syntyvän oikeuden

³⁹ Hart s. 89.

⁴⁰ mt. s. 89—96.

⁴¹ mt. s. 91.

vaikuttaessa rakenteelliseen yhteiskunnalliseen suhteeseen valtionhallinnon sisällä. Kuten edellä pyrin osoittamaan, vaikutus ei kuitenkaan ole suoraviivainen, vaan siihen liittyy mm. kyseisen oikeussuhdetyyppin erikoisluonteisuudesta johtuen erityisiä oikeudellisia ongelmia. Tämä oikeussuhteen syntymistapa valtion organisaatiossa antaa lisäksi aiheen kahteen täsmennykseen. On ensinnäkin tärkeää havaita, että tämä oikeussuhteen yleisen määritelmän perusteella muodostettu kuvaus heijastaa vain loogista mutta ei välttämättä historiallista yhteyttä tällaisen oikeussuhteen ja sen sisällön välillä. Reaalinen rakenteellinen oikeussuhde on saattanut syntyä suoraan oikeussäännöksen nojalla. Näinhän on laita varsinkin valtiokoneiston eri elementtien keskinäissuhteiden järjestelyssä, josta säännökset sisältyvät yleensä valtiosääntönormeihin. Niinpä on runsaasti yleisiä, suhteellisen stabiileja suhteita, jotka muodostuvat hallinto- tai valtiosääntöoikeudellisten normien vaikutuksesta. Niiden kohteena ovat perustavat valtion rakennetta, hallintoa, kansalaisten statusta jne. koskevat ilmiöt.

Näistä valtiokoneiston organisaation sisäiset rakenteelliset suhteet voidaan jakaa kahteen ryhmään: valtiokoneiston elementtien välisiin ja näiden elementtien sisäisiin suhteisiin. Edellisiä ovat esimerkiksi valtiovallan ja valtionhallinnon elinten tai tuomioistuinlaitoksen ja valtionhallinnon väliset suhteet, jälkimmäisiä taas muun muassa hallintokoneiston sisäiset, hallintoelinten väliset suhteet.⁴² Näille suhteille on ominaista, että ne voivat esiintyä myös poliittisina suhteina. Ei-oikeudelliset rakenteelliset suhteet voivat nekin tosin saada erilaisia julkisia tai puolittain julkisia virallisia muotoja erityisesti hallintokoneistossa, mutta myös esimerkiksi valtiovallan elimissä tai tuomioistuinlaitoksessa niiden omien päätösten tai toimien perusteella. Kysymys ei tällöin kuitenkaan ole *oikeussuhteesta* käsitteen varsinaisessa merkityksessä.

Eräät tällaiset suhteet ovatkin ajateltavissa vain oikeuden määrittäminä, kuten esimerkiksi tietyt prosessuaaliset ja tuomioistuinorganisaatiota koskevat suhteet. Suurin osa näistä organisatorisista suhteista voi kuitenkin periaatteessa esiintyä joko muodollis-oikeudellisessa muodossa tai ei-oikeudellisena, lähinnä poliittisena suhteena.

Toiseksi on huomattava, että yhteiskunnallinen suhde on viime kädessä ihmisten (organin kantajien) väliseksi katsottava suhde valtion eri elinten, valtion elimen ja kansalaisten tai valtioelimen ja ei-valtiollisen poliittisen

⁴² Rajanveto näiden valtiokoneistojen elementtien välillä ei voi olla jäykkä. Erityisesti valtiovallan ja valtionhallinnon elinten erottaminen toisistaan on lähinä valtiosääntöoikeudellinen, sillä myös hallintoelimet ovat, vieläpä keskeisiä, vallan elimiä. Ks. jaotteluun liittyvistä ongelmista esim. *Antalffy* s. 168 s. ja *Belych* s. 154—156. — Erityisesti hallintoelinten ja valtiovallan elimistä hallituksen välisen eron tekeminen on varsin ongelmallista. Ks. tästä erityisesti *Viikkonen 1970* s. 21 alav. 47 ja *Szamel* s. 83—91.

järjestelmän välillä.⁴³ Ensisijaisesti tämän tutkimuksen aiheen kannalta ovat kuitenkin kiinnostavia valtion eri elinten väliset suhteet eli siis valtiokoneiston sekä sen eri elementtien struktuurin muodostavat suhteet. Niillä on selviä välittömästi henkilöiden välisistä suhteista poikkeavia piirteitä.

Organisatorinen oikeussuhde voi siten syntyä joko oikeusnormin vaikuttaessa tosiasialliseen jo olemassaolevaan (poliittiseen) suhteeseen, tai siten, että oikeusnormi välittömästi luo rakenteellisen suhteen. Kummassakin tapauksessa voi esiintyä samalla myös poliittinen suhde, joko niin, että se saa erityisen oikeudellisen suhteen muodon tai niin että tosiasiallisesti myös poliittinen suhde muodostetaan oikeussuhteen avulla. Tämä johtuu jo siitä, että valtiokoneiston rakennetta koskevat suhteet ovat luonteeltaan *myös* poliittisia niiden ulkoisesta muodosta riippumatta. Lisäksi oikeudellisesti luotu suhde voi joskus jäädä vaikutuksettomaksi. Esimerkiksi tasavallan presidentin ja valtioneuvoston suhde perustuu varsin pitkälle juuri ei-oikeudelliseen suhteeseen; toisaalta tasavallan presidentin ja hallintokoneiston välinen, HM 32 §:n edellyttämä valvontasuhte tai keskusviraston suoran esittelyn valtioneuvostossa mahdollistava VNOS 31.2 § ovat käytännössä jääneet lähes desuetudoiksi.⁴⁴

Valtiokoneiston organisatoriset suhteet välittävät olennaisimpia valtion organisatorista rakennetta koskevia suhteita ja määrittävät siten valtion olemusta ilmentävää muotoa oikeudellisesti⁴⁵ ja ovat siis sisällöllisesti erityislaatuista. Tavallisesti ainakin valtiokoneiston sisäiset poliittiset johtosuhteet realisoidaankin oikeudellisessa muodossa, mutta tämä ei kuitenkaan samalla tavalla ole välttämätöntä kuin toimivallan sääntelyssä. Tästä poliittisten ja oikeudellisten suhteiden kiinteästä yhteydestä johtuu myös, että poliittisen hallitustavan vaihtelut tietyn hallitusmuodon puitteissa voivat vaikuttaa myös keskeisimpien rakenteellisen oikeussuhteiden luonteeseen.⁴⁶ Lisäksi myös muut ylärakenteen ilmiöt, kuten politiikka vaikuttavat näiden muodollisten oikeussuhteiden sisältöön. Erityisen merkittävää on perinteiden ja mm. oikeusideologian vaikutus. Tämä vaikutus tulee näkyviin varsin selvästi mm. valtiokoneiston rakenteen perustekijöiden määräytymisessä esim. Suomessa keskusvirastojärjestelmässä, eduskunnan asemassa ja tasavallan presidentin valtaoikeuksien laajuudessa, tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudessa jne.

⁴³ Willgren 1930 s. 46 näyttää kytkevän valtionsisäiset oikeussuhteet erityisesti virkasuhteeseen.

⁴⁴ Ks. Sipponen 1973 s. 59 ja Nousiainen s. 311. Vrt. kuitenkin Sipponen 1978 a s. 241 s.

⁴⁵ Vrt. Bönniger s. 337—340 ja s. 347—352 ja s. 347—352. Valtion mekanismista erityisesti valtion muodon ja sen olemuksen kannalta ks. Antalffy s. 147—149 ja Szabo s. 33—38.

⁴⁶ Ks. Szabo s. 66—67.

2.3.3. Hallinto-organisatoristen oikeussuhteiden erityinen luonne

On ajateltavissa kaksi toisiaan täydentävää lähtökohtaa hallinto-organisatiossa syntyvien (oikeus)suhteiden luonteen erittelylle. Voidaan korostaa erityisesti rakenteellisten oikeussuhteiden laadullisia erityispiirteitä — niiden tärkeyttä ja ensisijaisuutta perustavien valtiollis-poliittisten suhteiden muotona, niiden suhteellista stabilisuutta, niiden abstraktisuutta jne. — jolloin tästä oikeussuhteen erityislajista samalla on mahdollista muodostaa koko oikeussuhdeproblematiikan ydin. Muut ja erityisesti siviilioikeudelliset suhteet ovat silloin tavallaan käsitteellisiä johdannaisia tästä perustavasta oikeussuhteiden ryhmästä tai joka tapauksessa sen määäämiä.⁴⁷

Toinen mahdollinen lähtökohta on tarkastella tätä oikeussuhteiden ryhmää oikeussuhteen yleisen teorian kannalta yhtenä — tosin korostuneen erikoislaatuksena — oikeussuhteiden lajina, kaksinkertaisesti materiaalien yhteiskunnallisten suhteiden muotona.⁴⁸ Tällöin valtiollis-oikeudellisten suhteiden analyysi kiinnitetään nimenomaan myös siviilioikeudellisten suhteiden ja perinteisessä mielessä yleensä oikeussuhteiden problematiikkaan. Nämä lähtökohdat eivät suinkaan ole toistensa vastakohtia, vaan ne on mahdollista yhdistää varsin pitkälle, vaikka onkin nähdäkseni perustellumpaa painottaa näiden organisatoristen suhteiden merkitystä (vain) yhtenä oikeussuhteiden erityislajina.

Valtiokoneiston rakenteen muodollinen oikeussuhde voidaankin nähdä kaksinkertaisesti välittyneenä materiaallisen yhteiskuntasuhteen muotona.⁴⁹ Tämä viittaa siihen, että nämä oikeussuhteet ovat käytännössä yleensä yhteydessä tiettyyn, niihin nähden primaariseen oikeussuhteeseen. Esimerkiksi ministeriön ja sen alaisen keskusviraston tai eduskunnan ja keskusviraston välinen rakenteellinen suhde on toiminnassa aina yhteydessä välillisesti tai välittömästi konkreettisiin hallintoasioihin tai -toimenpiteisiin, jotka usein myös liittyvät oikeussuhteeseen. Toisaalta rakenteellisilla oikeussuhteilla on siten varsin etäinen yhteys varsinaisiin materiaallisiin yhteiskuntasuhteisiin. Kuitenkin on olemassa tiettyjä välillisiä yhteyksiä poliittisten suhteiden kautta. Sen sijaan rakenteellisen oikeussuhteen ja siihen nähden primaarisen tai perusoikeussuhteen tai -toimen välillä on yleensä kiinteä muodon ja sisällön yhteys. Ei siten liene periaatteellista estettä tarkastella näitä oikeussuhteita myös perinteisen oikeussuhdekäsityksen perustalla.

Hallinto-organisatoriset oikeussuhteet poikkeavat kuitenkin luonteeltaan monin tavoin muista oikeussuhteista. Tämä johtuu jo niiden erikoislaatuudesta

⁴⁷ Ks. tästä näkökulmasta erityisesti *Matuzov* passim. Samoin yleisesti *Osnovin* s. 5—7.

⁴⁸ Ks. erit. *Szabo* s. 56—74. Vrt. myös *Risken* s. 72 s.

⁴⁹ *Szabo* s. 56.

asemasta oikeudellisessa sääntelyssä. Nämä erityiset piirteet ovat usein olleet myös perusteena hallinto-organisatoristen oikeussuhteiden mahdollisuuden kiistämiseksi. Näistä erikoispiirteistä huolimatta voidaan nähdäkseni kuitenkin puhua hallinto-organisatoristen oikeussuhteiden käsitteestä yhtenä, edellä suhteellisen väljästi määritellyn oikeussuhdekäsitteen alalajina. Niiden erityispiirteistä voidaan mainita seuraavat:

1. Näiden oikeussuhteiden *osapuolet eivät (yleensä) ole itsenäisiä oikeussubjekteja*. Valtion hallintokoneistoon kuuluvat viranomaisethan eivät normaalisti muodosta itsenäisiä oikeussubjekteja.⁵⁰ Vain erityisesti itsenäisiksi oikeushenkilöiksi muodostetut elimet (esim. eräät laitokset, Kela, SP) ovat tästä poikkeuksia. Valtion hallintoelimet ovat kuitenkin poikkeuksetta toisistaan selvästi erotettavissa, kutakin niistä koskee erityinen säännöstö jne. Perinteisesti hallinto-organisatoriset oikeussuhteet on kyllä katsottu mahdollisiksi valtion ja tällaisten itsenäisten oikeushenkilöiden ja esim. kuntien välillä.

2. Hallinto-organisatorisen oikeussuhteen osapuolien mahdolliset oikeudet ja velvollisuudet perustuvat niiden nimenomaisesti oikeudellisesti säänneltyyn *toimivaltaan* — erityisesti sen asteelliseen puoleen⁵¹ tai *erityissäännöksen* organisatorisesta suhteesta sisältävän normin erityisiin määräyksiin. Organisatoristen suhteiden sisältö on siten myös ennalta suhteellisen pitkälle määritelty, joskin sen yksityiskohtia voidaan muuttaa myös mm. yksittäisillä määräyksillä. Osapuolten disponointivalta ei ole kuitenkaan kovin laaja ja erityisesti ei yleensä tule kysymykseen näiden oikeuksien ja velvollisuuksien siirtäminen toiselle elimelle.⁵² Tosin suhteen sisältöön vaikuttaminen on näin määriteltyjen yleisten puitteiden sisällä suhteellisen helppo sen subjektille.

3. Hallinto-organisatoriset oikeussuhteet ovat *korostetun yksipuolisia* ja useimmiten hierarkkisia, ylemmän ja alemman elimen välisiä. Esimerkiksi velvoiteoikeudellinen periaate ”do ut des” ei karakterisoi niitä kuin poikkeustapauksissa.⁵³ Toisen osapuolien oikeutta johtamiseen (ja valvomiseen) vastaa yleensä toisen velvollisuus noudattaa mm. annettuja määräyksiä ja ohjeita. Toisaalta erityisesti keskusvirastoilla on yksipuolisen organisatorisen suhteen osapuolina myös tietynlainen velvollisuutta rajoittava ”oikeus”,

⁵⁰ Ks. *Willgren* 1925 s. 55 s. ja *Merikoski* II s. 16. *Rupp* s. 81—87 painottaa orgaanin oikeussubjektuuden ongelman suhteellisuutta ja sidonnaisuutta lainsäädäntöön. Samoin *Schnapp* s. 139—145.

⁵¹ Toimivalta määrittää myös suhteita, joita elimellä on toisiin elimiin. Tämä ei merkitse, että organisatoriset suhteet perustuisivat suoraan elimen toimivallan määrittelyyn, mutta etenkin asteellisen toimivallan määrittämisellä on tässä keskeinen merkitys.

⁵² Ks. *Willgren* 1925 s. 20 s.

⁵³ Varsinaisen hallintokoneiston elinten välisten sopimusten periaatteellisista ongelmista ks. *Delcros* s. 83—113. Vrt. *Rupp* s. 15.

nimittäin niiden suhteellisen itsenäisen asema, jonka yksityiskohtaista sisältöä tarkastellaan jäljempänä. (On ehkä syytä korostaa, ettei tässä oikeuksilla ja velvollisuuksilla tarkoiteta subjektiivisia oikeuksia tai velvollisuuksia siinä mielessä kuin niitä yleensä on käytetty, sillä hallintoelimillä ei sellaisia ole.)⁵⁴

4. Organisatoriset oikeussuhteet eivät ole *oikeudellisesti suojattuja* samalla tavalla kuin muut oikeussuhteet. Niiden rikkomista ei käsitellä yleisissä tuomioistuimissa, vaan lähinnä toimivaltariitoina. Tällaiset riidat voidaan periaatteessa saatta oikeussuhteen osapuolien ylempänä olevan viranomaisen ratkaistavaksi tai eräissä tapauksissa myös KHO:een.⁵⁵

5. Myös organisatoristen oikeussuhteiden *oikeudellinen sitovuus* niiden subjektiin nähden järjestyy erityisellä tavalla. Ensinnäkin sen osapuolet eivät ole vastuussa suhteeseen liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien noudattamisesta toisilleen vaan valtiolle. Toisin kuin muissa oikeussuhteissa, organisatoristen suhteiden osapuolet eivät myöskään ole välittömästi itse vastuussa; esim. keskusvirastoa sinänsä ei voida saattaa vastuuseen ministeriön sitovan yleisääräyksen noudattamatta jättämisestä, vaan vastuu kohdistuu orgaanin kantajiin, virkamiehiin, virkavastuuna.⁵⁶ (Tästä huolimatta on syytä pitää käsitteellisesti erillään virkamiesoikeudelliset suhteet hallintoelinten välisistä.)

6. Organisatoristen suhteiden *pysyvyys* on periaatteessa suhteellisen heikko. Ne voivat keskushallinnossa tosin tulla lainvoimaisiksi,⁵⁷ mutta oikeusvoima ei ainakaan välittömästi tule kysymykseen organisatoristen suhteiden osalta.⁵⁸ Ne ovat siten helposti muotoiltavissa ja periaatteessa yleismääräyksen antaja voi sallia myös siitä poikkeuksen samassa järjestyksessä kuin yleismääräys on annettu.⁵⁹

7. Organisatoriset oikeussuhteet ovat sisällöltään edellä esitettyssä erityisessä mielessä *prosesuaalisia*, ts. ne eivät liity välittömästi hallintokoneiston ulospäin suuntautuvaan toimintaan vaan tämän toiminnan organisatorisiin edellytyksiin, siis hallintokoneiston sisäiseen toimintaan. Ne voivat syntyä joko oikeusnormin vaikuttaessa tosiasialliseen hallinnolliseen suhteeseen⁶⁰ tai

⁵⁴ Ks. Forsthoff s. 452 s., Jellinek 1905 s. 546—551.

⁵⁵ Tarjanne 1943 s. 192, Merikoski II s. 14—17.

⁵⁶ Niinpä Uotila s. 161—164 tarkastelee esim. ministeriön ulkoista päätösvallan siirtoa muille elimille, mutta vastuuta virheellisestä päätösvallan siirrosta vain virkamiesten osalta, s. 235 ss. Ks. myös Willgren 1930 s. 46.

⁵⁷ Ståhlberg s. 331 s., Merikoski II s. 60—62, Andersson 1964 s. 72 s.

⁵⁸ Ks. Ståhlberg s. 332—336, Merikoski II s. 8 ja s. 64, Merikoski 1974 s. 172—177. Ks. myös Tammio JFT 1944 passim. Vrt. Suviranta 1961 s. 269, Merikoski 1974 s. 177—180 ja Uotila s. 202—204, joissa oikeusvoima eräissä tapauksissa katsotaan mahdolliseksi.

⁵⁹ Merikoski II s. 8.

⁶⁰ Ks. näistä Herlitz NOR III s. 420 ss.

suoraan normin perusteella, (ts. myös ei-oikeudelliset organisatoriset suhteet ovat mahdollisia; tällaisia ovat esim. useat lausuntomenettelyyn liittyvät tosiasialliset vaikutussuhteet hallintokoneistossa.)

8. Valtion hallinto-organisatoristen oikeussuhteiden *osapuolina* voivat olla vain valtion hallintoelimet. Tosin tällaisiksi oikeussuhteiksi luetaan usein myös valtion ja itsehallintoyhdykskuntien — erityisesti kuntien — väliset suhteet, sekä eräissä tapauksissa myös valtion ja virkamiehen välinen suhde. Oikeussuhteen osapuolten piiri on siis varsin rajattu. On kuitenkin myös mahdollista, että organisatorisen oikeussuhteen osapuolina ovat myös em. elinten osat, esim. ministeriön osasto eräissä ministeriöissä. Varsinkin ns. itsenäisten osastojen (esim. Vaho, rajavartio-osasto) osalta tämä on mahdollista.

3. KESKUSVIRASTON ASEMAN TUTKIMUSTAVASTA

3.1. Metodin kehityspiirteitä hallinto-oikeustieteessä

Hallinto-oikeustieteen tutkimustavassa¹ on meillä tapahtunut suhteellisen selvästi toisistaan erottuvia metodisia muutoksia. Selvitän niitä seuraavassa lähinnä hallintokoneiston rakenteen ja hallintoelinten aseman organisatorisen tutkimuksen kannalta pyrkien kuitenkin ottamaan huomioon, että metodiset kysymykset ja muutokset metodissa ovat olleet melko pitkälle yhteisiä koko tälle tieteenalalle. Toisaalta seuraavassa jää vähemmälle huomiolle muu kuin oikeustieteellinen hallintokoneiston tutkimus vaikka juuri muissa yhteiskuntatieteissä hallintokoneiston rakenteen tutkiminen on (mm. tutkimuskohteen laajemman määrittelyn vuoksi) edennyt selvästi voimakkaammin kuin oikeustieteessä. Suomen hallintokoneiston tutkimuksen osalta voi tässä yhteydessä viitata mm. *Ilkka Heiskasen*, *Krister Ståhlbergin* ja *Juha Vartolan* tutkimuksiin.²

Julkisoikeustieteessä on meillä alusta pitäen ollut lähes hallitsevassa asemassa lähinnä käsitteellis-konstruktiiiviseksi luonnehdittava metodinen suuntaus, jonka yhteys vastaavantyyppiseen suuntaukseen yksityisoikeudessa on suhteellisen helposti osoitettavissa. Hyvin tiivistetysti tämän suuntauksen metodi voidaan luonnehtia kolmitasoiseksi: 1) oikeussääntöjen erittelyn ja systematisoinnin perusteella 2) muodostetaan oikeudellisia käsitteitä, 3) joiden perusteella voidaan ratkaista yksittäistapauksessa esiin tulevia oikeudellisia

¹ Metodologisen tutkimuksen merkityksestä hallintotieteen kehittämisessä ks. *Heiskanen 1967* s. 9—11.

² Ks. esim. *Heiskanen 1975* ja *Heiskanen 1977*, *Ståhlberg 1976* ja *Vartola II* sekä *Vartola IV*.

ongelmia. *Hermansonin* mukaan oikeustieteen päätehtävä onkin ”att genom ett riktigt fastställande af de juridiska begrepp, hvilka ingå i rättssatserna och äro genom dessa med hvarandra förbundna, samt genom en derpå grundad analys af de förra vinna andra satser, som innehålla svaret på frågan hvad i detta fall skall anses för rätt”.³ Tämä käsitteellis-konstruktiiivisen metodin rakennetta kuvaava kolmitasoisuus antaa kuitenkin suhteellisen pinnallisen kuvan koko tutkimustavasta, johon liittyy myös pelkkiä oikeussääntöjen systematisointia ja erittelyä syvemmälle ulottuvia tavoitteita. Etenkin saksalaisessa oikeustieteessä tutkimus pyrki myös selvittämään kohteena olevien ilmiöiden sisäisiä lainalaisuuksia ja niiden oikeudellista olemusta, samalla kun se muodosteli tarvittavia oikeudellisia systematisointeja, kategorioita ja määritelmiä.

Myös suomalaisessa oikeustieteessä käsitteellis-konstruktiiivinen, metodin puhtautta tähdentävä tutkimusmenetelmä on perinteisesti ollut suhteellisen läheisessä yhteydessä tämäntyyppisiin ontologisiin ongelmiin, vaikka niiden keskinäinen painotus onkin jossain määrin vaihdellut. Niinpä esim. *Hermanson* kiinnitti suurta huomiota tutkimiansa oikeudellisten ilmiöiden konkreettiseen historiaan, olemukseen jne. Väitöskirjatutkimuksessaan lainsäädännöstä⁴ *Hermanson* analysoi syvällisesti valtion ja oikeuden, oikeuden ja pakon sekä oikeuden ja moraalin suhdetta ja pyrkii sitomaan nämä tarkastelut myös Suomen konkreettisiin oloihin johtaessaan lain ja oikeussäännön käsitettä. Tämäntyyppisten ongelmanasettelujen ei toisaalta kuitenkaan katsottu olevan ristiriidassa sellaisten metodin puhtautta vaativien kantojen kanssa, jotka edellyttivät nimenomaan *oikeustieteellistä*, muista yhteiskuntatieteistä itsenäistä tutkimusta. Tällaisia väljässä mielessä olemuksellisia kysymyksiä pyrittiin sen sijaan tarkastelemaan puhtaasti oikeudellisina, vaikka painotukset tosin vaihtelivatkin.

Varsin korostetusti metodin puhtauden vaatimus tulee esiin *K.J. Ståhlbergin* irtolaisuutta käsittelevässä väitöskirjassa: ”Tutkittavana on tässä... irtolaisuus Suomen lain mukaan. Käsittelyn alaiseksi ei siis tule irtolaisuus sosiaalisena ilmiönä, yhteiskunnallisiin oloihin ja yksilön taipumuksiin perustuvine syinensä, sekä laajalle ulottuvine vaikutuksineen...”⁵ Itse tutkimusmetodi *Ståhlbergilla* on edellä selostetulla tavalla rakenteeltaan kolmiosainen. Samantyyppinen metodinen lähtökohta on myös *Kekkosen* kunnallista vaalioikeutta koskevassa väitöskirjassa. *Kekkonen* pohtii kuitenkin varsin runsaasti edellä

³ *Hermanson* 1881 s. 10. *Hermanson* viittaa nimenomaan yksityisoikeuden metodiin, ks. *ibid.* alav. 8 ja *Hermanson JFT* 1878–1879 s. 488–498.

⁴ *Hermanson* 1881 passim.

⁵ *Ståhlberg* 1893 s. 51.

tarkoitetussa mielessä olemuksellisia kysymyksiä: Hän pyrkii vastaamaan kysymyksiin, mitä vaalioikeus on, mitä subjektiivinen (julkinen) oikeus on, mikä on ero valtion ja oikeusjärjestyksen välillä, mikä on kansa, mitä itsehallinto on, miten valtiontahto muodostuu jne.⁶ — Siten käsitteellis-konstruktivistisista lähtökohdista ei julkisoikeustieteessä voi pitää mitenkään yhtenäisenä ilmiönä, vaikka tutkimusmenetelmä on suhteellisen samantapainen. Sillä, miten ja minkälaisia kysymyksiä asetetaan, on kuitenkin selvä vaikutus myös metodin soveltamiseen.

Käsitteellis-konstrukttiivinen metodi on etenkin hallinto-oikeustieteessä ollut vahvassa asemassa meillä aina 1960-luvulle asti. Tutkimusmetodi on kuitenkin omaksuttu ja sitä on sovellettu implisiittisesti: hallinto-oikeustieteen metodisia lähtökohdista ei sitten Hermansonin ole tämän metodisen suuntauksen piirissä arvioitu käytännöllisesti katsoen lainkaan.

Ehkä selvimmin tämän metodisen lähtökohdan perusasettamukset tulevat kuitenkin esiin etupäässä 1950- ja 1960-luvulla käydyssä keskustelussa yksityisten korkeakoulujen oikeudellisesta statuksesta. Kysymys asetettiin siten, että oli määriteltävä, ovatko ko. korkeakoulut olemukseltaan julkis- vai yksityisoikeudellisia, ovatko ne ensisijaisesti laitoksia vai säätiöitä. Erityisesti *Merikoski* korosti, että tämän "olemuksen" määrittelyn tuloksesta on suoraan johdettavissa tärkeitä oikeuskäytännöllisiä vaikutuksia.⁷ Näin keskustelulla⁸ pyrittiin selvittämään yksityisten korkeakoulujen oikeudellisen aseman olemus em. mielessä ja katsottiin tämän määrittelyn suoraan antavan vastauksen erilaisiin yksittäisiin oikeudellisiin ongelmiin.

Eräässä mielessä tämän metodisen suuntauksen puitteissa suoritetuksi tutkimukseksi voidaan lukea myös *Tore Modeenin* tutkimus itsenäisistä julkisoikeudellisista laitoksista. Modeenin tutkimus perustuu paitsi metodisesti myös sisällöllisesti varsin pitkälle saksalaiseen julkisoikeudelliseen traditioon. Hän tarkastelee tutkimuksensa aluksi saksalaisia ja osittain myös ranskalaisia laitospäätöksen määrittelyjä — siis näiden maiden hallintokoneiston rakenteen erittelyn perusteella abstrahoituja erään elintyyppien yleistäyksiä. Tämän perusteella Modeen muodostaa julkisoikeudellisen oikeushenkilön ja itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen määritelmät,⁹ jotka siis itse asiassa muodostavat eräänlaisen saksalaisen ja ranskalaisen laitoserittelyn metateorian. Tämän jälkeen, tutkimuksensa erityisessä osassa Modeen tarkastelee

⁶ *Kekkonen* passim.

⁷ *Merikoski* 1954 s. 52, *Merikoski* 1966 s. 84—89.

⁸ Keskusteluun osallistuivat mm. Y.J. Hakulinen, T.M. Kivimäki, L-E. Taxell, Tauno Ellilä ja Olavi Rytölä.

⁹ *Modeen* s. 44—73. Vrt. Holopaisen arvio, *Holopainen* s. 263—265. Ks. myös *Voipio* 1977 s. 14 alav. 6. Samantyyppinen kuin Modeenin on myös Klinthen lähtökohta tämän vuonna 1936 julkaistussa väitöskirjassa, ks. erit. *Klinthe* s. 7—13.

Suomen hallinnossa esiintyviä, "integroidun valtioelimistön" ulkopuolella olevia itsenäisiä oikeushenkilöitä, jotka jollakin tavalla muistuttavat edellä selostettua laitosmäärittelyä. Tämän apriorisen laitosmäärittelyn kriteerien avulla suoritettua perusjoukon karsimisen perusteella hän ensin erottaa laitokset, joilla on oikeushenkilöllisyys, sitten julkisoikeudelliset laitokset, joilla on oikeushenkilöllisyys, ja vihdoin itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset.¹⁰ Modeenin metodin perusteluna on Suomen hallintokoneiston puuttuva systematisointi.¹¹

"Orsaken till att jag ansett det vara ändamålsenligt att utgå ifrån ett dylikt teoretiskt anstaltsbegrepp i stället för att bygga begrepps-bildningen blott på konstaterade företeelser i den finländska förvaltningsorganisationen är den, att denna organisation på grund av sin disparata karaktär i sig själv erbjuder så ringa stöd för en systematisering."

Modeenin tutkimusta voidaan kuitenkin vain varauksin pitää käsitteelliskonstruktiiivisen metodin adekvaattina edustajan, sillä siinä peruskäsitteet on muodostettu tutkimuskohteena olevan hallintokoneiston ulkopuolisin perustein ja vasta tämänlaatuisen käsite-muodostuksen perusteella edetään itse konkreettiseen tutkimuskohteeseen ja sen eri ilmiöiden jaotteluun ja jäsentelyyn sekä oikeudellisten päätelmien tekemiseen muodostetuista käsitteistä.¹² Tosin voidaan todeta, että hallinto-oikeustieteessä etenkin saksalaisen käsitteistön merkitys yleisemminkin on ollut huomattava.

Käsitteelliskonstruktiiivinen metodi joutui sen perusteisiin ulottuvan kritiikin kohteeksi varsinkin analyttisen suuntauksen ensimmäisessä vaiheessa,¹³ jonka alku yksityisoikeudessa voidaan ajoittaa jo 1950-luvulle ja sieltä vaikutteita saaneena julkisoikeudessa 1960-luvun puoleen väliin. Tässä vaiheessa kritisoitiin erityisesti käsitteellisen metodin esineellistävää tutkimustapaa ja siihen sisältyviä olemuspohdintoja. Analyttinen suuntaus pyrki ensimmäisessä vaiheessaan käytetyn käsitteistön täsmentämiseen erittelemällä ongelmallisia oikeudellisia ilmiöitä riittävän yksityiskohtaisesti ja kiinnittämällä huomiota myös käsitteiden käyttöyhteyksiin sekä oikeudellisten ilmiöiden dynamiikkaan.

Tämän tutkimuksen kannalta analyttisen suuntauksen ensimmäinen vaihe on erityisen kiinnostava ensinnäkin siksi, että hallinto-oikeustieteellinen tutkimus on metodisesti nykyään pääasiallisesti saanut vaikutteensa siitä. Metodi-

¹⁰ Modeen s. 110—156.

¹¹ mt. s. 14.

¹² Vrt. jossain määrin analogisesti kehityksestä kunnan aseman tutkimisessa Holopainen s. 262 s.

¹³ Vaiheen määrittelee näin Aarnio 1977 a s. 19—24. Vrt. Wikström s. 29—50. Käsitteelliskonstruktiiivista metodia arvosteli jo Haataja 1920-luvulla, ks. esim. Haataja s. 20—21.

sesti eksplikoiduimmat ja merkittävimmät hallinto-oikeustieteelliset tutkimukset viime vuosikymmeninä ovat syntyneet ainakin osaksi tämän suuntauksen piirissä.¹⁴ Toiseksi on ilmeistä, että juuri erilaisten oikeudellisesti määriteltyjen asemien erittelyssä analyttinen suuntaus on toistaiseksi saavuttanut merkittävimpiä tuloksia. Tässä yhteydessä voidaan mainita vain *Zittingin* tutkimus omistajan ja *Aarnion* tutkimus perillisen oikeusasemasta, *Holopaisen* tutkimus kunnan asemasta valtiossa ja eräässä mielessä myös *Makkosen* kriittinen arvio oikeudellisen toimivallan käsitteestä. Kaikille näille tutkimuksille on yhteistä kriittinen suhtautuminen esineellistävään ajatteluun, joka näkee oikeudellisessa asemassa substantiaalisen käsitteen, josta voidaan johtaa erilaisia oikeudellisia päätelmiä. Analyttisen suuntauksen yleisenä metodisena ohjeena, jota on yleisesti sovellettu muun muassa edellä mainituissa tutkimuksissa, voidaan pitää *Zittingin* esittämää (omistajan oikeusaseman) analyysitapaa:

”Tarkastelun kohteeksi on otettava omistajan reaalin oikeusasema ja siinä on huomioitava kaikki puolet, velvollisuuksia unohtamatta. Tällainen oikeusasema on sitten analysoitava alkutekijöihinsä, jolloin saadaan selville sen eri momenttien oikeudellinen luonne ja niiden keskeinen suhde. Analyttisen tutkimuksen avulla voidaan valmistella edellytyksiä harkita, mitä omistusoikeuden käsitteeseen on tarkoituksenmukaista sisällyttää. Sen vuoksi on ilmeistä, ettei omistusoikeuden käsitelmääritelmä voi olla tutkimuksen lähtökohtana.”¹⁵

Tietenkin tämän metodisen lähestymistavan soveltaminen erilaisiin oikeudellisiin ongelmiin on aiheuttanut modifikaatioita, mutta pääpiirteissään mm. edellä mainitut oikeusasema-analyysit ovat saaneet olennaisia virikkeitä siitä.¹⁶ Pelkistään voidaan ehkä sanoa, että oikeudellisen aseman (tai yleisemmin: käsitteen) substanssin selville saamisen sijaan analysoitiin sen funktioita ja oikeudellisen aseman olemuksen tutkimisen paikan otti siihen liittyvän suhdejärjestelmän erittely.¹⁷ Näiden eri puolten ja suhteiden katsottiin yhdessä muodostavan tutkimuksen tuloksen.

¹⁴ Nähdäkseni ei siten pidä paikkaansa Niemisen käsitys, jonka mukaan ns. ”zittingiläinen” analyttinen suuntaus ei ole kotiutunut hallinto-oikeustieteeseen. Ks. *Nieminen JFT 1976 s. 274 s.* Ko. suuntauksen vaikutus on kyllä nähtävissä mm. Sipposen ja Holopaisen väitöskirjoissa ja esim. *Makkosen* toimivaltaa käsittelevässä artikkelissa, *Makkonen LM 1964*.

¹⁵ *Zitting LM 1952 s. 390*. On syytä huomauttaa ettei analyysi tämän mukaan ole itsetarkoitus, vaan käsitteenmuodostuksen edellytys. Analyysi kuitenkin korostuu *Zittingin* esityksessä.

¹⁶ Esim. *Aarnio 1967 s. 21–28* kiinnittää huomiota myös kielen käyttöyhteyksiin samoin kuin *Makkonen LM 1964 s. 783 s.* *Holopainen* pohtii myös mm. valtion käsitettä ja korostaa voimassaolevan oikeuden merkitystä.

¹⁷ Tässä mielessä analyttisella suuntauksella on siis samantyyppiset päämäärät kuin ns. puhtaalla oikeustieteellä, kuten *Carlson LM 1957 s. 30* huomauttaa.

Myös julkisoikeustieteessä tämä merkitsi perinteisen tutkimustavan kritiikkiä. Nimenomaan julkisoikeustieteessä olemuksellisten käsitteiden, kuten valtion, valtion vallan, valtion ja oikeuden suhteen, valtioelimen aseman jne. tutkimuksella on ollut suhteellisen pitkät perinteet. Nyt nämä keskeiset kysymykset joko sivuutettiin tai pyrittiin hajottamaan analyysillä osasiin, joita tarkasteltiin erillisinä tai eri puolten summana, pyrkimättä synteysiin. Tämä tulee havainnollisesti esiin Makkosen kritisoidessa delegointikonstruktioksi kutsumaansa käsitystä, jonka mukaan kuntien valta perustuu valtion niille delegoimaan valtaan. Itse asiassa Makkosen mukaan tällainen esineellistävä ajattelutapa ei ole hedelmällinen: ”kysymys on vain ja ainoastaan tietyistä lakiperusteisesta oikeusasemasta, sosiaalisesta relaatiosta, jossa kullakin organilla tosiasiallisesti on oma toimivaltansa”.¹⁸ Kysymystä siitä, mistä kunnan valta on peräisin, ei siten ole lainkaan tarpeen esittää. Myöskään valtion valta ei tämän mukaan voi tulla ongelmalliseksi. Kysymys on vain siitä, että ”oikeusjärjestys edellyttää eri yhteiskuntaorgaaneille tietyn kompetenssin olevan vain ilmauksen määrätystä yhteiskunnallisesta tilasta, jossa ei, reaalisesti ottaen, ole mitään sijaa vallan substanssille”.¹⁹ Samantyyppisen kannan omaksuu myös Holopainen monografiassaan kunnan asemasta valtiossa lähtiessään siitä, että kunnan tai valtion julkista valtaa ei ”oleteta oikeusjärjestyksen edellyttämäksi tai sen ulkopuoliseksi substanssiksi vaan oikeusjärjestyksen perustuvaksi kompetenssiksi, joka on oikeusjärjestyksellä muutettavissa”.²⁰

Edellä luonnostellut metodin kehityksen yleispiirteet käsitteellis-juridisesta analyttiseen suuntaukseen ovat tulleet selvästi esiin myös julkisoikeuden kehityksessä. Edellä on viitattu etenkin Makkosen ja Holopaisen tutkimuksiin. Samansuuntaisia metodisia valintoja on osoitettavissa myös mm. *Sipponen* ja *Vilkkosen* tutkimuksissa.²¹ Voidaankin ehkä puhua erityisestä julkisoikeudellisesta analyttisestä suuntauksesta, vaikka ero käsitteellis-juridiseen suuntaukseen ei tällä tieteenalalla olekaan yhtä selvä kuin yksityisoikeudessa.

¹⁸ Makkonen LM 1964 s. 781.

¹⁹ ma. s. 782.

²⁰ Holopainen s. 298. Tosin Holopainen myös kritisoi olemuskriittisen tutkimuksen ylikorostusta ja pyrkii osoittamaan myös ns. olemuskysymykset oikeustieteen legitiimeiksi ongelmiksi, ks. Holopainen LM 1965 a s. 328 ss. ja Holopainen LM 1966 s. 684—686 ja s. 695 ss.

²¹ Ks. esim. Sipponen s. 48—53, Vilkkonen 1970 s. 35—38, 128—130 ja 316—320. Vilkkonen mt. s. 313 huomauttaa mm., että ”Nykyisessä muodossaan /pätämättömyyden/ käsite on pätämättömyysopillisesti joskaan ei ehkä täysin kelvoton niin ainakin useissa tapauksissa harhaan johtava. Nimenomaan se on omiaan harhauttamaan tutkijaa, joka suggeroidaan tuijottamaan tähän merkilliseen oikeusilmiöön ja pitämään sitä kokonaisuutena, joskin hankalasti ’tavoiteltavana’, ’poikkeuksellisen’ jne. Käsitteen vankka asema oikeuskirjallisuudessa on estänyt tutkijoita näkemästä moninaisuutta kokonaisuuden sijasta.”

— Toisaalta voidaan kuitenkin todeta, että analyttisen suuntauksen vaikutusta aivan viime vuosien hallinto-oikeudellisiin tutkimuksiin ei ole kovinkaan välittömästi osoitettavissa. Sen sijaan tutkimuksen näkökulman laajentaminen puhtaasti oikeudellisesta analyysistä on nähty yleisesti tarpeelliseksi.²²

Analyttisen suuntauksen rationaalisenä ytimenä on nähdäkseni sen nimenomaisesti asettama kysymys oikeustieteellisen tutkimuksen metodista ja pyrkimys osoittaa ratkaisu keskeisiin oikeustieteen ongelmiin painottamalla analyysin metodin merkitystä. Tähän liittyy oikeustieteellisen tutkimuksen metodisten valmiuksien yleinen kehittämis- ja täsmentämistavoite. Kuten edellä todettiin, se sulkee samalla erilaiset ontologiset ongelmat tutkimuksen ulkopuolelle nimenomaisesti, mutta toisaalta myös pyrkimällä osoittamaan riittävän kehittyneen metodisen erittelyn pystyvän samalla paljastamaan ne näennäisongelmiksi, "käsitteelliseksi muumioitumiseksi".²³ Onkin ilmeisesti niin, että juuri metodin kehittämisen ja soveltamisen alalla analyttinen suuntaus on saanut merkittävimmät voittonsa siksi, että erittelyjen hienojakoisuus ja terävyys ovat mahdollistaneet oikeudellisten ilmiöiden monivivahteisten, dynaamisten ja monimutkaisten piirteiden paremman esittämisen kuin konstruktivinen ja muodollis-deduktiivinen käsitelainoppi.²⁴

Jos edellä esitetty luonnehdinta analyttisestä suuntauksesta erityisesti erilaisten oikeudellisten asemien tutkimisessa pitää paikkansa, voidaan sanoa, että suuntauksen heikkous piilee juuri sen vahvassa puolessa, tai oikeammin sen ylikorostumisessa. Pyrkimällä selventämään aikaisemmin erittelemättömiä yleiskäsitteitä (omistajan tai perillisen oikeusasema, itsehallinto, toimivalta jne.) ja toteamalla niiden "takana" olevan olemuksen selvittämisyritykset turhiksi analyttinen suuntaus tavallaan absolutisoi tämän metodin, käsitteiden hajottamisen niiden alkutekijöihin. Niinpä esimerkiksi Zittingin analyysissä itse omistusoikeussuhteen sisältö, "kardinaalikysymys", osoittautuu näennäisongelmaksi ja vastauksen korvaa omistajan oikeusaseman eri yksittäisten puolien ja suhteiden selvittely.²⁵ Saman suuntainen on myös Sipponen lausuma.²⁶ "Voidaanpa ajatella, että ilmiön toiminta ja suhteet ovat juuri sen olemus, so. että vastattaessa niitä koskeviin kysymyksiin ilmiön olemus, mikäli siitä halutaan puhua, tulee täydelleen selvitetynksi." Myös

²² Ks. esim. Niemivuo s. 1—23, Konstari s. 4—10.

²³ Makkonen LM 1964 s. 778.

²⁴ Kysymys ei nähdäkseni siten ole ainakaan välittömästi siitä, että analyysin vinosuuntaus on siinä, että se sulkee pois oikeudellisesti vieraana aineksena ilmiön synnylle ja selitykselle tärkeimmän, mitä Backman 1972 s. 324 painottaa. Voidaan kuitenkin kysyä, onko juuri tämä analyysin tehtävä.

²⁵ Ks. esim. Zitting s. 20—24.

²⁶ Sipponen s. 50. Ks. myös Makkonen LM 1964 s. 783: "... kun eliminoimme esineellisen valtakäsitteen, jää jäljelle relaatioita".

Holopainen huomauttaa: ”Tarkasteltaessa kunnan asemaa tietyn oikeusjärjestyksen mukaan, lähtökohdaksi ei... voida ottaa valtion, kunnan ja itsehallinnon käsitteitä. Tarkastelun on sen sijaan tapahduttava reaaliolosuhteissa yksityinen — kunta — valtio, jossa kunta ja valtio samaistetaan rakennemuotoonsa, organisaatioon ja varallisuusspiiriin.”²⁷

Silti näissä erittelyissä perinteisesti hyväksytyjen käsitteiden staattisuutta ja möhkälemäisyyttä on pystytty erittelemään ja samalla tuomaan esiin erilaisten oikeudellisten relaatioiden ja myös käsitteiden käyttöyhteyksien vaikutuksia niiden määräytymiseen. On kuitenkin ilmeistä, että käsitteiden oikeudelliseen esineellisyteen suuntautunut kritiikki on jäänyt kahdessakin mielessä puolitiehen. Se on ensinnäkin keskittynyt niiden *oikeudelliseen* esineellisyteen, ts. lähinnä käsitteiden johtamis- ja käyttämistapaan, mutta ei ole pystynyt riittävästi perustelemaan käsitteiden substantiaalista esineellisuutta, niiden olemuksellisuutta, koskevaa kritiikkiään. Analyttiselle suuntaukselle eräältä kannalta tyypillinen katsomus, jonka mukaan ”omistusoikeuden kuten muunkin subjektiivisen oikeuden olemus on vain suhteena oleminen”,²⁸ on jäänyt lähinnä ohjelmalliseksi lausumaksi, jossa painotetaan näiden suhteiden tutkimista tutkimuskohteen määrittelyssä. Nähdäkseni se, että oikeudelliset käsitteet pystytään hajottamaan eri momentteihin ja osoittamaan näiden dynaamisuus ja käyttöyhteydet ei vielä immanentistikaan osoita käsitystä käsitteiden olemuksellisuudesta perustelluksi tai perusteettomaksi. Analyttinen suuntaus ei itse asiassa pyri eksplisiittisesti ratkaisemaan kysymystä käsitteiden olemuksesta tai niiden historiasta.²⁹

Tämä ei tarkoita, että tämäntyyppiset kysymykset eivät olisi esioikeudellisina esillä analyttisen suuntauksen merkittävimmässä tutkimuksissa. Ne rajataan kuitenkin pois varsinaisesta tutkimuskohteesta. Tämä tulee havainnollisesti esiin Zittingin omistajanvaihdoista tarkastelevassa väitöskirjassa. Sen keskeisenä ajatuksena on faktisten, ei-

²⁷ Holopainen s. 280. Esim. Holopaisen s. 7—30 suorittama valtiokäsitteen analyysi on metodisesti mielenkiintoinen. Holopainen kritisoi mm. omintakeisen ja pysyvän vallan pitämistä valtion ainesosana, sillä ei-konkreettisena ja irrationalisena se kelpaa vain valtion tuntomeriksi, s. 15—16. Holopainen erottaakin toisistaan valtion ainesosina sen sisältöosan (ihmiset ja alue) sekä rakenneosat (organisaatio ja varallisuusspiiri), s. 16—17. Holopainen painottaa erityisesti näiden ainesosien välisten suhteiden selvittämistä.

— Varsinkin hallinto-oikeustieteen kannalta tämä erottelu onkin ilmeisesti hedelmällisempi siinä mielessä, että se painottaa valtion rakenneosien tutkimuksen merkitystä. Toisaalta on kuitenkin huomautettava, että vain valtakäsitteen avulla nämä eri ainesosat on yhdistettävissä kokonaisuudeksi.

²⁸ Carlson LM 1957 s. 26 s. Samoin Sipponen s. 52. (Carlsonia ei tosin voida pitää erityisen selväpiirteisenä analytiikkona.)

²⁹ Tämän osoittaminen ei vielä kuitenkaan riitä suunnan kritiikiksi. Vrt. edellä alav. 24. Vrt. myös Holopainen LM 1965 a s. 323—324 erit alav. 52 ja s. 326 ss.

oikeudellisten yhteiskuntasuhteiden ottaminen tutkimuksen alkuvaiheessa eräänlaiseksi havainnollistavaksi apupremissiksi, joka lopullisen tutkimustuloksen saavuttamiseksi voidaan eliminoida ilman, että sillä olisi mainittavaa vaikutusta. Tällaisena omistusoikeuden ja sen vaihdoksen käsitteen havainnollistamisen apupremissinä Zittingillä toimii tosiasiallinen hallinta (detentio) täysin oikeudellisesta aineksesta puhtaana yhteiskuntasuhteena, tosiasiallisena valtasuhteena. "Tässä merkityksessä kiinteistön hallinta on ulkoisesti eli aistimin havaittavaa (jatkuva) kiinteistön käyttöä."³⁰ Mutta "kun hallintaa käsitellään esineoikeuden peruskäsitteenä omistusoikeuden rinnalla, niin silloin siihen sisällytetään oikeudellinen elementti".³¹ Tämä oikeudellinen hallinta on Zittingillä omistusoikeussuhdetta ja tosiasiallista hallintasuhdetta yhdistävä käsite, jonka avulla "vaikea kysymys omistusoikeuden ja hallinnan suhteesta on mielestämme ratkaistavissa entistä yksinkertaisemmin".³² Käsitteiden oikeudelliseen esineellisyyteen pitäytyvän analyysin kannalta on johdonmukaista, että Zitting ei aseta tässä yhteydessä kysymystä omistusoikeussuhdetta ja faktista valtasuhdetta yhdistävän käsitteen syntymisestä tai sen suhteesta faktiseen suhteeseen muuuten kuin käsitteen tasolla: Zittingille ei ole ongelmallista se, miten hallintaan "sisällytetään" oikeudellinen elementti. Tämän rajauksen kautta myös käsitteiden olemuksellisen esineellisyyden kritiikki jää perustelematta.³³

Samantyyppinen on myös Holopaisen rajausta: "Kun valtio-käsite ei ole olennainen, eikä välttämätönkään voimassa olevaa oikeutta tutkitessa, ei edes valtio-oikeuden alalla, voidaan päätellä, ettei valtio-ongelma oikeudellisenakaan ongelmana pohjimmiltaan kuulu voimassa olevan oikeuden tulkinnan, lainopin piiriin... Oikeustieteen systematiikassa valtio-ongelma kuuluu tämän vuoksi erityisesti oikeusfilosofian alaan."³⁴

Toiseksi voidaan todeta myös käsitteiden oikeudellisen *esineellisyyden* — erityisesti staattisuuden — kritiikin jäävän puolitiehen mm. siinä mielessä, ettei analyysissa yleensä nimenomaan kiinnitetä huomiota käsitteiden kehittymisen dynamiikkaan ja sen historiallisiin ehtoihin. Voidaan myös todeta, että oman lähtökohtansa puitteissa analyttinen metodi pysyy ns. mikrotasollakin vain oikeudellisen muodon analyysissa. Kritisoimansa olemuksellisen esineellisyyden sijaan analyysi tuo vain käsitteiden dynaamisuuden, niiden käyttö-

³⁰ Zitting s. 159

³¹ mt. s. 148.

³² mt. s. 165.

³³ Rajausta ei kuitenkaan ole täydellinen Zittingin tuotannossa. Hän kiinnittää oppikirjassaan huomiota mm. faktisen hallinnan asemaan ja sen saamaan oikeudellisen suojan perusteisiin, ks. Zitting-Rautiala s. 61—65.

³⁴ Holopainen s. 11.

yhteyksien, erilaisiin funktioihin ja suhteisiin hajonneen esineellisuuden kajoamatta varsinaisesti näihin käsitteisiin. Tämä on nähdäkseni olennaista, sillä ilman ko. käsitteiden taustalla olemista myöskään analyysillä ei olisi mieltä. Tästä ei päästä sillä, että esimerkiksi omistusoikeus tai valtio julistetaan "apukäsitteiksi". Ne ovat joka tapauksessa analyysin edellytys, mutta tämän analyyttinen suuntaus haluaa jättää huomiotta keskittyessään pääasiassa muotoon.

Onkin ilmeistä, ettei analyyttisen oikeustieteen perusasettamuksista tältä osin loogisesti ole johdettavissa erilaisiin oikeudellisiin asemiin liittyvien ns. olemuskäsitteiden hyödyttömyys. Kysymys on sen sijaan metodisesta valinnasta, jossa puhtaasti oikeudellisella tasolla pitäytyvä ja nimenomaan analyyttinen erittely on katsottu tärkeimmäksi ja välttämättömimmäksi. On toisaalta ymmärrettävää, että yhteiskunnallinen muutos on edellyttänyt nimenomaan oikeudellisen käsiteapparatuurin ja tutkimustavan voimakasta kehittämistä.³⁵ Tieteen sisäinen logiikka on johtanut nimenomaan oikeudellisten ilmiöiden analyyttiseen erittelyyn ja siinä analyyttisen suuntauksen tieteellinen panos on merkittävin. Tosin analyysin korostamiseen liittyy myös eräitä selviä ideologisia painotuksia.³⁶

3.2. Keskusviraston aseman tutkimustavasta

Tämän tutkimuksen lähtökohtana, ongelmana,³⁷ on keskusviraston asema hallintokoneistossa. Ongelma liittyy hyvin kiinteästi hallintokoneiston rakenteeseen ja oikeudelliseen määrittelyisyyteen ja vielä yleisemmällä tasolla valtion elinten asemaan valtiossa. Näiden ongelmien tutkimisessa on myös oikeustieteellä itsenäinen tehtävä. Hallintokoneiston rakennetta, oikeudellista määrittelyisyyttä ja valtioelinten asemaa koskevat teoreettiset abstraktiot luovat taustaa konkreettiselle keskusviraston aseman selvittämiselle.

Keskusviraston (tai yleensä hallintoelimen) asemaa valtionhallinnossa on tutkittu suhteellisen vähän oikeustieteessä. Tosin eräitä yleisiä oikeustieteellisiä tutkimuksia on ilmestynyt tältä alalta. Mainitsen näistä tärkeimpinä *Ahteen* ja *Modeenin* tutkimukset.³⁸ Lisäksi ongelmaa on käsitelty epäyhtenäisesti kaikissa hallintokoneistoa koskevissa oikeustieteellisissä yleis-

³⁵ Tähän kiinnittää huomiota mm. *Zitting LM* 1952 s. 531.

³⁶ Ks. näistä *Backman* 1972 s. 323—327.

³⁷ Ongelma on kiinteästi yhteydessä sekä tieteen että sen tutkimuskohteen kehitystasoon, ks. *Kopnin* s. 209—212 ja *Zeleny* s. 51—57. Sen asettamisella voi olla vaikutusta tutkimuksen tuloksiin, mutta tapa kysyä tai metodikaan ei suoraan voi määrätä, mitä tuloksia saavutetaan. Oikea ongelman asettaminen on joka tapauksessa tietysti tärkeää.

³⁸ Ks. *Ahtee LM* 1953 ja *Modeen*.

esityksissä, mutta ongelmaa keskusviraston (tai yleisemmin hallintoelimen) organisatorisesta asemasta ei ole yleensä asetettu nimenomaiseksi tutkittavaksi. Keskusvirastojen ja hallintoelinten asemaa ja tehtäviä hallintokoneistossa on kuitenkin tarkasteltu lukuisissa muiden yhteiskuntatieteiden alaan lähemmin kuuluvissa selvityksissä ja tutkimuksissa.³⁹ Näihin palataan yksityiskohtaisemmin jäljempänä.

Keskusviraston aseman selvittämiseen ei toisaalta ole aikaisemmin ollut yhtä suurta käytännön tarvetta. Lisäksi useat esiongelmien ovat osaltaan pidättäneet oikeustieteellistä tutkimusta tunkeutumasta tälle entistä tärkeämmäksi muodostuneelle alueelle:

Etsinnäkin varsinkin aikaisempaan, suhteellisen voimakkaasti saksalaiseen oppitraditioon tukeutuvassa suomalaisessa oikeustieteessä hallintoelimen organisatorisen aseman selvittäminen on per definitionem ollut dispipliinin ulkopuolelle sijoittuva ongelma. Kyse ei nimittäin ole ollut riidattomasti *oikeudellisesta* ongelmakokonaisuudesta, sillä varsinkin valtion ja hallintokoneiston sisäisten ilmiöiden on katsottu kuuluneen ei-oikeudellisiin kategorioihin samoin kuin muiden kuin hallintokoneiston ulkopuolelle suuntautuvien toimien suorittamiseen tarvittavan toimivallan. Hallintokoneiston rakenne on muodostanut eräänlaisen "rechtsfreie Innenraum" -tyyppisen⁴⁰ kokonaisuuden. Tähän liittyy toisaalta, ettei myöskään oikeudellinen sääntely tällä alueella ole ollut kovin yleistä. Kyse on ollut varsin marginaalisesta, valtion ja oikeuden keskinäissuhteeseen⁴¹ liittyvästä erityiskysymyksestä, jota yleensä on pidetty jo a priori ei-oikeudellisena.

Toiseksi osittain edellä mainituista, osittain eräistä muista syistä, ongelman asettelu on normaalia enemmän perustunut *tulkinnallisiin* lähtökohtiin. Kiinnokehtina keskusvirastojen aseman määrittelyssä on standardinomaisesti tuotu esiin toisaalta niiden "itsenäinen" asema, toisaalta se, että ne ovat hallinnonalan ministeriön "alaisia" elimiä. Itsenäisyyden ja alaisuuden käsitteitä ei ole juurikaan analysoitu, mutta silti niiden perusteella on katsottu tulkinnallisesti voitavan johtaa suhteellisen yksityiskohtaisiakin päätelmiä elinten asemasta.⁴² Tulkintalinja on lisäksi vaihdellut melko selvästi.⁴³

Kolmanneksi tutkimustulosten totuudellisuutta verifioivan käytännön merkityksen ongelmallisuus korostuu tutkittaessa toimivan hallintokoneiston

³⁹ Ks. erit. *Temmes* 1974, *Temmes* 1975 sekä *KM* 1978:22. Nide 2.

⁴⁰ Ks. *Mäenpää* 1977 s. 48—50.

⁴¹ Ks. *Mäenpää* 1978 s. 64—67.

⁴² Ks. erit. *Ahte* *LM* 1953 passim. Eri asia on, että Ahteen kanta on muodostunut käytännössäkin varsin tarkoin noudatetuksi.

⁴³ Ks. *Mäenpää* 1976 s. 24—34. Oikeustieteen merkityksestä tässä suhteessa ks. *Eckhoff* 1971 s. 227—241.

rakennetta. Esimerkiksi ns. oikeuskäytäntö ja erityisesti tuomioistuin-käytäntö on suhteellisen vähäistä. Tämä johtuu osittain jo HValL:n säännöksestä, joka rajaa pois muutoksenhakumahdollisuuden suurimmasta osasta hallintokoneiston organisaatiota muovaavista päätöksistä sulkemalla ns. virkakäskyn sisältävät päätökset muutoksenhakumahdollisuuden ulkopuolelle (HValL 3.2 §).⁴⁴ Lisäksi tämä johtuu siitä, että oikeusturvaongelmat eivät yleensä myöskään *välittömästi* konkretisoidu kysymyksissä, jotka koskevat hallintokoneiston rakennetta. Käytännön ongelmallisuutta lisää vielä, että hallintokoneiston ns. sisäisestä toiminnasta on vaikea saada tietoja. Osaksi tämä johtuu julkisuuden nimenomaan poissulkevista säännöksistä, osaksi taas noudatetusta käytännöstä.⁴⁵ Suuri osa hallintokoneiston sisäisestä toiminnasta jää myös dokumentoimatta; ns. hallintokäytännön selvittäminen on usein varsin pulmallista. Lainvalmistelun merkitys ei myöskään ole kovin suuri, kun organisaatiota määrittävä lainsäädäntö on niukkaa. Muuten asioiden sisäisestä valmistelusta on vaikea saada tietoja.

Neljänneksi, tutkimuskohteena keskusviraston (hallintoelimen) asema ja tehtävät hallintokoneistossa ovat lisäksi historiallisesti vaihdelleet. Voidaan ehkä sanoa, että keskusviraston organisatorinen asema on vasta 1960-luvun puolivälistä alkaen muodostunut siinä mielessä ongelmalliseksi, että se on alkanut kiinnostaa erityisesti myös oikeustiedettä. Hallintokoneiston toiminta on ollut suhteellisen ristiriidatonta ja organisaatiorakenteen periaatteita ei ole yleensä asetettu kyseenalaiseksi.⁴⁶ Vain hallintokoneiston horisontaalisesta ja vertikaalisesta *tehtävänjaosta* (osittain myös alueellisesta) on perinteisesti keskusteltu.⁴⁷ Osasyynä ovat olleet myös hallintokoneiston melko homogeeninen rekrytointipohja, sen (sääntely)tehtävien rajallisuus ja vähäiset ongelmat yleensä hallintoelinten välisissä suhteissa. Vasta 1960-luvun puolivälin jälkeen ovat hallintoelinten organisatoriseen asemaan liittyvät ongelmat ja ristiriidat kehittyneet siinä määrin, että ne ovat saavuttaneet riittävän kypsyyden

⁴⁴ Tältä kannalta ongelma näyttää jäävän esim. Aarnion tarkoittaman lainopillisen ennustettavuuden ulkopuolelle, *Aarnio* 1977 s. 246–262. Käytäntö on kuitenkin muodostunut hieman toisenlaiseksi ja jonkin verran myös asiallisesti virkakäskyjä koskevia ennakkopäätöksiä on olemassa, vaikka ilmeisesti ei voidakaan puhua Vilkkosen tarkoittamista edustavista tapauksista, ks. *Vilkkonen* 1970 s. 185 ss. Kuten *Suviranta* 1961 s. 263 huomauttaa, HM 92.2 §:n perusteella myös hallinnonsisäisten normien lainmukaisuus voi tulla tutkittavaksi.

⁴⁵ Ks. *Konstari* s. 169–190 ja s. 276–298.

⁴⁶ Itsenäisyyden alkuvuosina käyty keskustelu mm. keskusvirastojen sulauttamisesta ministeriöihin käynnistyi lähinnä valtion menoja koskevana, vaikka siinä kyllä esitettiin myös yleisempiä huomioita hallintokoneiston rakenteen järjestelytavasta.

⁴⁷ Tämän keskustelun eräänlaisena kiteytymänä voidaan pitää edelleen voimassa olevaa VNp:tä valtionhallinnon organisaation kehittämistä 28.1.1960. Myös valtion keskushallintokomitean (*KM* 1975:120 ja *KM* 1978:22) työssä organisatoristen suhteiden selvittäminen hallintokoneiston rakennetta arvioitaessa jäi melko vähälle. Ks. myös *Nousiainen* 1978 passim.

oikeustieteen tutkimuskohteena.⁴⁸ Tämä on luonut objektiivista pohjaa oikeustieteen kiinnostumiselle ongelmasta.

Keskusviraston aseman selvittäminen edellyttää melko runsaasti konkreettista tutkimusaineistoa hallintokoneistosta, sen kehittymisestä ja toiminnasta. Tällaista empiiristä, osin puhtaasti kuvailevaa aineistoa onkin nykyään olemassa suhteellisen runsaasti.

Selvityksenomaisista viime aikaisista julkaisuista voidaan mainita esimerkiksi *Valtion virastot ja laitokset* -julkaisu (1976) ja valtion keskushallintokomitean II osamietintöön sisältyvä melko laaja yhdistelmä tähän mennessä esitetyistä hallintokoneistoa koskevista tutkimustuloksista. Tällaista aineistoa sisältyy myös eräisiin em. komitealle laadittuihin selvityksiin ja eräisiin VVM:ssä laadittuihin selvityksiin.⁴⁹ Toisaalta myös esimerkiksi *Merikosken* esitys⁵⁰ valtion omasta hallintokoneistosta ja sen tehtävistä perustuu juuri samantyyppiselle konkreettisten ilmiöiden kuvailulle, vaikka esitystä kyllä edeltäkin lyhyt, abstrakti katsaus hallinto-organisatorisiin peruskysymyksiin ja Suomen hallintoelimistöön yleensä. Nämä eri tason tarkastelut on kuitenkin selvästi erotettu toisistaan eikä niiden välillä ole suoranaista yhteyttä.

Samantyyppistä aineistoa sisältyy myös, tosin pitemmälle analysoituna, mm. eräisiin *Temmeksen* tutkimuksiin ja *Vartolan* johdolla suoritettuihin hallintokoneiston käytännön toimintaa koskeviin (suureksi osaksi kyselyyn perustuviin) selvityksiin.⁵¹

Tämä empiirinen aineisto selvittää suurin piirtein etenkin hallintokoneiston ja keskushallinnon toiminnan määrällisiä piirteitä: hallintoelimistön laajenemista, eriytymistä, eri elinten merkityksen painottuneisuutta, työnjaon muutoksia jne. Se ei kuitenkaan vielä koske suoranaisesti hallintokoneiston oikeudellisesti määriteltyä organisaation rakennetta. Tältä osin perusaineistona sen sijaan on pidettävä organisaatiota koskevaa, tosin puutteellista ja ylimalkaista lainsäädäntöä. Sillä on keskeinen merkitys, kun pyritään selvittämään keskusviraston oikeudellisesti määritelty asema. Organisaatiota koskeva säännöstö on toisaalta myös laajempi kuin pelkästään elimen aseman välittömästi määrittävien säännöstöjen kokonaisuus. Sitä on tarkasteltava koko hallintokoneiston toiminnan kannalta ja huomioon on otettava myös

⁴⁸ Esim. valtion keskushallintokomitea toteaa tarvittavan selvitystä mm. ministeriön, sen alaisten keskusvirastojen ja muiden virastojen ja laitosten sekä väliportaanhallinnon välisestä ohjaussuhteesta, *KM* 1978:22 s. 465.

⁴⁹ Ks. *KM* 1978:22 erit. s. 17—144. Ks. myös *Virastoihin ja laitoksiin kohdistuvat ohjausmuodot ja niiden kehittäminen, Virastojen ulkoiset yhteydet, Hallinnon kartoitustutkimus*. Ks. myös *Koskimies*.

⁵⁰ *Merikoski I* s. 125—182.

⁵¹ Ks. *Temmes 1973 ja Temmes 1974* sekä *Salminen & Tynkkynen I ja III*.

muu kuin lain ja asetuksen tasoinen säädösaineisto. Keskusviraston asemaa määrittääkin myös varsin laaja materiaallinen, keskusviraston toimintaa ja tehtäviä koskeva lainsäädäntö. Sen reproduointi sellaisenaan ei kuitenkaan kuulu tutkimuksen tehtäviin, vaan aineisto on pyrittävä muokkaamaan ja esittämään sen olennaiset ja määräävät piirteet.

Konkreettista perusaineistoa keskusviraston aseman määrittelyssä on tutkimuskohteen sisäisen logiikan johdosta myös keskusviraston asemaa tulkitsevien kannanottojen kokonaisuus, sillä keskusviraston organisatorinen asema on itse asiassa muotoutunut varsin pitkälle juuri hallintokäytännön omaksuman tulkinnan pohjalta.⁵² Hallintokäytännön riittävä selvittäminen onkin tämän ohella tärkeä perusaineiston hankkimisen osa. Hallintokäytäntö on tässä syytä ymmärtää varsin laajasti hallintolainkäytöstä sisäisiin viranomais selvityksiin ja virkamiesten asemasta ja toiminnasta hallintovallan käyttämistapoihin.

Riittävä konkreettinen perusaineisto muodostaa tutkimuksen pohjan. Sen teoreettinen käsittäminen ei kuitenkaan voi tapahtua mekaanisesti ja suoraviivaisesti, vaan edellyttää useita vaiheita, joissa alunperin diffuusi, monitasoinen ja heterogeeninen tietoinen voidaan jäsentää mielekkäästi.⁵³ Erityisesti on tarpeen huomauttaa, että tämän tutkimuksen perusaineistossa puhtaasti subjektiivisilla tekijöillä on vaikutusta juuri tutkimuskohteen tulkinnallisen määrittämisen vuoksi. Tämän johdosta konkreettisen aineiston kokoamisessa ja arvioinnissa myös tässä suhteessa kriittisellä suhtautumisella on ollut merkitystä.

Aineiston teoreettisessa käsittämisessä analyysillä on keskeinen asema. Kuten edellä todettiin, analyytisen suuntauksen olennaisena ansiona voidaankin pitää juuri tämän tutkimustavan puolen kehittämistä. Myös keskusviraston aseman tutkimuksessa oikeudellisten ilmiöiden ja muotojen analyysi on tärkeä joskaan ei vielä riittävä. Sillä on kuitenkin tärkeä merkitys pyrittäessä abstrahoimaan aineistosta sen olennaisimpia ja tärkeimpiä piirteitä.

Keskeisintä keskusviraston aseman tutkimisessa on nähdäkseni näiden hallintoelinten toimivallan ja niiden välisten organisatoristen suhteiden olennaisten piirteiden selvittäminen. Tämä voi tapahtua useassa tasossa. Etenkin säännöstasolla on kielenkäytön analyysillä mahdollista osoittaa elinten "itsenäisyyden" ja "alaisuuden" sekä niiden "toimivallan" käsitteiden erilaiset käyttöyhteydet ja näihin termeihin liittyviä eroja. Lisäksi oikeudellisen tulkinnan analyysi on erityisen tarpeellinen keskusvirastojen aseman

⁵² Tässä mielessä tutkijan käsitys kohteesta ja itse tutkimuskohde nivoutuvat toisiinsa, ks. tarkemmin *Aarnio 1978* s. 43—51. Tämä on kuitenkin vain yksi tutkimuskohteeseen vaikuttava piirre, eikä suinkaan määräävin.

⁵³ Ks. *Kerimov* s. 46—50.

tutkimisessa. Nähdäkseni — tätä pyrin tarkemmin osoittamaan jäljempänä — oikeustieteessä esitetyillä tulkinnoilla on keskusviraston aseman määräytymisessä ollut normaalia selvempi oikeutta luova merkitys. Keskusvirastoja koskevan säännösten analyysi on tietysti myös tarpeellinen.

Edellä luonnostellut analyysin (tässä tutkimuksessa painottuvat) eri alat voivat luoda pohjaa keskusviraston oikeudellisen aseman kokonaisselvitykselle, ts. ne voivat olla osana sitä. Analyysiin turvautumalla voimme tutkimukseen ryhdyttäessä pyrkiä luomaan *systemaattisen* kuvan tutkittavana olevaa ongelmaa koskevasta aineistosta. Kysymys on, kuten Aarnio⁵⁴ toteaa, myös siitä, että "The basis of all acquisition of knowledge is, ... the organization of empirical reality. This can also be called realization of systemic connections." Aarnion tarkoittama systematisointi kuitenkin vain muodostaa käsitteellisen konstruktion, joka kuvaa *sisällöllisesti samaa* tutkimuskohteena olevaa sääntöjen kokonaisuutta.⁵⁵ Sen avulla voidaan siten jäsentää tutkimuskohdetta siten, että se tulee havainnolliseksi. Systematisointi tässä merkityksessä reprodusoi tutkimuskohteen siihen liittyvine kaikkine olennaisine ja epäolennaisine piirteineen. Aarnion mukaan systeemi voi jopa tulla tutkimuskohteena olevan sääntöjen järjestelmän tilalle: olemassaolevien säännösten järjestelmä voidaan korvata (replace) toisella samansisältöisellä järjestelmällä.⁵⁶ (Tällaiseenkin systematisointiin liittyy kuitenkin luonnollisesti jo synteettisiä piirteitä, sillä erityisesti systeemi yhteyksien realisointi Aarnion tarkoittamassa mielessä edellyttää synteisiä.)⁵⁷

Vaikka emme pitäisikään systematisointia aivan näin laajasti tutkimuskohteen konkretiaan pitäytyvänä, vaan katsomme, että siinä elimellisesti yhtyvien analyttisten ja synteettisten puolien avulla voidaan tuoda luovasti esiin myös *olennaisia* ja *välttämättömiä* piirteitä siitä, on kuitenkin todettava, että analyysin merkitys on ennen kaikkea tutkimuskohteen kaikkien erilaisten piirteiden, puolien ja suhteiden selville saamisessa. Keskusviraston aseman analyysin avulla voidaan siten tuoda esiin keskusviraston asemaan liittyvät moninaiset seikat ja puolet ja systematisoimalla myös järjestää ne havainnollisesti. Tämäkin jo luonnollisesti lisää merkittävästi tietoaamme keskusviraston asemasta.

Tämäntyyppisen tutkimusvaiheen perusteella saattaisi toisaalta olla mahdollista kritisoida pyrkimystä keskusviraston aseman määrittelyyn. Itse asiassa pelkästään keskusviraston aseman analyysi osoittaisi nähdäkseni suhteellisen selvästi määrittelyn tarpeettomuuden. Olennaista keskusviraston

⁵⁴ Aarnio 1977 s. 276. Aarnio viittaa tässä yhteydessä mm. Zittingin analyysihin.

⁵⁵ mt. s. 270.

⁵⁶ ib.

⁵⁷ Ks. Kopnin s. 212—219, Manninen Sos 1975 s. 80—86 ja s. 29—31.

asemalle osoittautuisi olevan sen riippuvuus tämän asemakäsitteen käyttöyhteydestä, sillä keskusviraston asema on erilainen, jos sitä tarkastellaan sen suhteessa kansalaisiin kuin pelkästään suhteessa muihin hallintokoneiston elimiin; se määräytyy toisin suhteessa lainkäyttöelimiin kuin sitä hierarkkisesti ylempiin hallintoelimiin ja eroja on myös eri hallinnonhaaroilla keskusviraston asemassa. Analyysi osoittaa keskusviraston aseman siten tosiaankin pelkiksi (oikeudellisiksi) suhteiksi.

Tällainen oikeudellisen analyysin tulos osoittaa ongelman monitahoisuuden ja siihen liittyvät erilaiset piirteet. Se on sinänsä täysin legitiimi ja paikkansa pitävä tutkimustulos edellyttäen, että analyysi on huolella ja täsmällisesti suoritettu. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa on kuitenkin mahdollista edetä näitä analyysin tuloksia syvemmälle ongelmaan sekä niin sanotusti puhtaalla oikeudellisella tasolla että laajemminkin. Keskusviraston aseman olennaisten puolien löytäminen, sitä määrittävien monien suhteiden ja oikeudellisten piirteiden olennaisten ja välttämättömien, eräissä mielessä myös pelkistettyjen tai yksipuolisten⁵⁸ lainalaisuuksien selville saaminen määritysten ja suhteiden moninaisuudesta edellyttää sekä analyysin hyväksikäyttämistä että muita teoreettisen ajattelun muotoja kuin analyysia, joka riittävän täydellisesti suoritettuna pystyy paljastamaan konkreettisiin ilmiöihin kuuluvat ominaisuudet, mutta ei sinänsä tämän enempää. Näkökulman laajentaminen on siis tarpeen.

Tällaista näkökulman laajentamista edellyttävät useat tutkimuskohteen piirteet. Kuten jäljempänä (luku C.I.1.) pyrin tarkemmin osoittamaan, keskusviraston aseman muodostuminen on ensinnäkin varsin suuressa määrin historiallisen kehityksen tulosta ja historiallisilla perinteillä on edelleen merkitystä sen aseman määrittämisessä. Toiseksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että keskusviraston asema määrittyy nimenomaan yhtenä hallintokoneiston elimenä. Siten siihen vaikuttavat yleisesti hallintokoneiston asema koko valtiokoneistossa ja tätä kautta valtion muotoon, tehtäviin jne. liittyvät tekijät. Koska kyse on toisaalta myös nimenomaan *valtion* elimistä, valtion käsitteen merkitys korostuu. Myöskään hallitustavan merkitys ei ole sivuutettavissa, vaikka sen vaikutus hallintoelimen asemaan on välillinen ja yhteydessä siihen lähinnä hallintotavan kautta. Kolmanneksi keskusviraston asema on yhteydessä yleisiin hallintokoneiston käytännössä toimiviin tai nimenomaisesti muotoiltuihin organisaatioperiaatteisiin ja niiden perustaan. Huomioon on otettava myös näiden

⁵⁸ Marx *Grundrisse* s. 21 käyttää sanontaa "immer dünnere Abstrakta". Ks. myös *Kopnin* s. 140–143. Yksipuolisuus sisältyy nimenomaan siihen, että abstraktio edellyttää vain em. olennaisten ja sisäisesti välttämättömien piirteiden esittämistä. Konkreettiin ilmiöön sisältyvä piirteiden moninaisuus ei suoranaisesti rikastuta tätä abstraktiota.

organisaatioperiaatteiden sisäisesti ja historiallisesti ristiriitainen kehitys. Neljänneksi keskusviraston asema on selvästi yhteydessä myös sen asemaan valtiollisen sääntelyn järjestelmässä. Tämän vuoksi erityisesti hallinnollisen sääntelyn laajentuminen ja sen merkityksen lisääntyminen vaikuttavat keskusvirasto-organisaatioon. Tähän liittyy myös oikeudellisen ja hallinnollisen sääntelyn keskinäissuhteen muuttumistendenssi. Viidenneksi valtion ja oikeuden suhde hallintokoneiston organisaation määräytymisessä edellyttää valtion ja oikeuden käsitteiden selvittämistä toistensa yhteydessä.

Mm. näillä tekijöillä on merkitystä keskusviraston aseman määrittymisessä, mutta niiden selvittämisessä ei *oikeudellinen analyysi* sinänsä voi tuoda erityisen hedelmällisiä tuloksia, vaikka näiden piirteiden tutkiminen on myös oikeustieteessä tarpeen ja niiden merkitys oikeudelliselle tulkinnalle on suuri. Oikeudellisten käsitteiden, myös keskusviraston aseman määrittelyn kannalta on nimittäin pelkän oikeudellisen analyysin rajat voitava ylittää. Tähän liittyy *Haatajan* jo vuonna 1921 väitöskirjassaan esittämä seikka:

”...oikeudellisia käsitteitä ei ole katsottava vain filosofisiksi, oikeussäännöistä johdetuiksi käsitteiksi, vaan ovat ne, oikean hengen ja sisällyksen saamiseksi niihin, tarpeen mukaan sijoitettavat siihen yhteiskunnallisen ja taloudellisen elämän piiriin, jossa ne esiintyvät, ja siinä ympäristössä tarkastettavat. Tämä menettely on oikeudellisten käsitteiden oikean sisällyksen löytämiselle sitä välttämättömämpi, kun otamme huomioon, että oikeusjärjestys, kuten edellä jo on lausuttu, muodostaa vain oikeudellisen elämän muodon kun taas taloudellisen ja yhteiskunnallisen elämän ilmiöt muodostavat järjestettävän aineksen.”⁵⁹

Osittain on kysymys myös siitä, että analyysi on vain yksi ilmiöiden teoreettisen käsittämisen tapa tai vaihe. Myös esimerkiksi dialektisella deduktiolla on tärkeä merkitys keskusviraston aseman kehittymisen ja siitä johtuvan historiallisen ehdollistuneisuuden osoittamisessa. Keskusviraston nykyisen aseman muodostumisen ristiriitaisuuksien ja siihen vaikuttaneen historiallisen kehityksen merkityksen selvittäminen onkin tutkimuksen tärkeä osa. Voidaan sanoa, että oikeushistoriallinen tutkimus on tässä mielessä keskusviraston aseman tutkimisen ”sisällä”.⁶⁰ Dialektista deduktiota onkin vastaavasti luonnehdittu ”objektin uuden olotilan sisällykkekkääksi johtamiseksi sen entiselle olotilalle ominaisten ristiriitojen kehitystendenssien tutkimisen tietä.”⁶¹

⁵⁹ *Haataja* s. 20.

⁶⁰ *Aarnio* 1978 s. 172—173.

⁶¹ *Narski* s. 38. Tässä ei siis ole kysymys muodollis-loogisesta deduktiosta, vaikka silläkin voi olla merkitystä tutkimuksessa, ks. siitä *Aarnio* 1978 s. 238 ss.

Toisaalta analyysi ja synteesi ovat luonnollisesti toistensa yhteydessä tutkimuksen eri vaiheissa ja edellyttävät toisiaan.⁶² Ne eivät voi rajoittua vain puhtaasti oikeudellisiin ilmiöihin jo oikeudellisen käsitteen ongelmallisuuden vuoksi tutkimuskohteessa. Sen sijaan on tarpeen laajentaa tutkimusta myös hallintokoneiston asemaan valtiossa, keskusvirastojen tehtävien ja toimivallan luonteeseen jne. ja ottaa huomioon tässä tapahtunut kehitys. Tämän tyyppiset eri tutkimusmetodin puolet kertautuvat myös yksittäisten, keskusviraston asemaan liittyvien ongelmien selvittämisessä.

Keskusviraston oikeudellisen aseman välttämättömien ja olennaisten määreiden ja lainalaisuuksien selvittäminen on siis monitasoista tutkimusta edellyttävä tehtävä. On toisaalta selvää, että tässä voidaan nojautua jo saavutettuihin tutkimustuloksiin ja teoreettisiin yleistyksiin, vertaileviin selvityksiin, muiden tieteenalojen tutkimuksiin jne.

Erityisen hyödylliseltä vaikuttaa systeemiteoreettisen tarkastelun hyväksikäyttö keskusviraston hallinto-organisatorisen aseman havainnollistamisessa. Keskusvirastoa voidaan nimittäin tarkastella erään systeemin, "hallintojärjestelmän" osana (tai oikeammin elementtinä). Tämä systeemi on siinä mielessä reaalinen, ettei sen esittäminen edellytä varsinaisesti a priori käsitystä⁶³ hallintokoneiston rakenteesta, joskin jokin määrä pelkistämiskykyä on epäilemättä tarpeen. Hallintokoneiston muotomääreisiin kuuluu nimittäin porvarillisessa valtiossa olennaisesti, että se on järjestetty hierarkkisesti suhteellisen tarkoin määritellyissä suhteissa toisiinsa olevista, määrättyä toimivaltaa käyttävistä hallintoelimestä. Tällainen hallintojärjestelmän muodostaminen systemaattisesti on siten tietoinen periaate, jota sovelletaan hallintokoneistoa organisoitaessa.⁶⁴ Kuten mm. *Ahlstedt, Jahnukainen* ja *Vartola* toteavat,⁶⁵ on kuitenkin syytä pitää toisistaan erillään järjestelmän käsittämisen eri tasot, joita ovat mm. teorian, mallien ja järjestelmääjattelun tasot. — Seuraavassa pyrin tarkastelemaan eräitä Suomen hallintokoneiston käsittämiseen liittyviä systeemiteoreettisia piirteitä ja käsitteitä.

Suomen hallintokoneisto muodostaa selväpiirteisen organisaation. Hallintokoneistolle sinänsä on ominaista muikin kuin sen organisaatioluonne — se käyttää julkista valtaa, toimii osana valtiokoneistoa ja suorittaa osan valtiollisesta sääntelystä jne. Sen organisaatiota tarkasteltaessa korostuu kuitenkin juuri sen koneiston merkitys. Hallinto-organisaatio muodostaa tietynlaisen järjestelmän — organisaatio on tämän järjestelmän ulkoinen *muoto*, jossa järjestelmä toimii.⁶⁶ Hallinto-organisaatiolle on Suomessa lisäksi erityisesti ominaista, että sen ulkoinen muoto on oikeudellisesti määrätynyt ja että tämän määräytyneisyyden aste vaihtelee eri osissa organisaatiota. Organisaatio ja

⁶² Ks. *Kerimov* s. 66—68, *Zeleny* s. 172—181.

⁶³ Vrt. *Aarnio* 1977 s. 276—278, jossa systematisoinnin apriorista luonnetta korostetaan.

⁶⁴ Ks. *Weber* s. 126—128 ja s. 660—665, *Albrow* s. 87—89.

⁶⁵ *Ahlstedt & Jahnukainen & Vartola* s. 27.

⁶⁶ Ks. *Lunev* s. 68.

järjestelmä ovat kiinteässä, toisiaan edellyttävässä yhteydessä. Hallintojärjestelmä on myös systeemiteoreettisen tarkastelun keskeinen kohde.

Järjestelmä muodostuu elementeistä (alkioista) ja niiden välisistä suhteista,⁶⁷ jos halutaan määritellä järjestelmä hyvin yleisellä tasolla systeemiteoriassa. Yleensä — kuten nytkin — on kuitenkin kysymys konkreetista järjestelmästä. Sillä on aina spesifi *rakenne*, joka riippuu juuri järjestelmän muodostavien elementtien, systeemin toiminnan ja sen osien keskinäissuhteen luonteesta.⁶⁸ Voidaan siten sanoa, että rakenne on eräässä mielessä järjestelmän sisäinen ilmaus: se ei voi olla irrallinen järjestelmästä, jonka sisältöä se järjestää ja toisaalta sen luonne ja muutokset riippuvat välittömästi järjestelmän olemuksesta ja kehittämisestä.⁶⁹ Tässä mielessä rakenne ilmaisee mm. sen järjestelmään kuuluvan ominaisuuden, että ”se kokonaisuutena on enemmän kuin pelkästään sen osia /oikeastaan elementtejä⁷⁰ — OM/ ja niiden välisiä vuorovaikutussuhteita sellaisinaan/ erittelemällä voitaisiin päätellä”.⁷¹ Rakenteen käsitteen tarkastelu tässä mielessä mahdollistaa välttää nähdäkseen myös systeemiteoreettiseen tutkimukseen jossain määrin liittyvän vaaran liialliseen abstraktisuuteen, liian yleisiin erittelyihin ja määrittelyihin. Hallintokoneistoa voidaan tarkastella systeeminä mutta tämä tarkastelutapa ei merkitse pelkästään hallintoelimistön osien ja näiden välisten suhteiden esittämistä vain esim. abstraktina kaaviona. Hallintokoneisto ei ole pelkkä ”koneisto” — se on osa valtiota ja se käyttää toiminnassaan myös julkista, valtion valtaa.

Hallintojärjestelmän rakenne on välitetysti yhteydessä valtion tehtäviin. Esimerkiksi valtion tehtävien lisääntyminen, intensivoituminen ja toteuttamisen tietty tehostuminen on vaikuttanut myös hallintojärjestelmän rakenteeseen. Tämä on tullut esiin sekä työnjaossa hallintoelinten välillä että myös niiden välisten suhteiden muuttumisessa. Niin ikään hallintokoneiston toiminnan luonne on muuttunut. Toisaalta on ilmeistä, että hallintojärjestelmän rakenteen muutos vaikuttaa jossain määrin myös valtion tehtäviin tai ainakin niiden realisoitumiseen.⁷² Järjestelmän rakenne on kuitenkin suhteellisen itsenäinen suhteessa näihin sitä määrittäviin tekijöihin. Järjestelmän muuttuessa myös rakenne muuttuu, mutta samalla se pyrkii myös säilymään ainakin joltain osin. Kun järjestelmän rakenne muuttuu toiminnan jarruksi, sitä pyritään myös tietoisesti muuttamaan.⁷³

Hallintokoneiston ja järjestelmäajattelun yhteyttä voidaan edellä esitetyn

⁶⁷ Näin järjestelmän määrittelee mm. *Sipponen* 1975 s. 130. Vrt. *Heiskanen* 1967 s. s. 123 ja *Meyer* 1973 s. 51.

⁶⁸ Ks. *Sabalin* s. 151, *Lunev* s. 68. Ks. myös *Vartiola* 1979 s. 61—71 ja 77 s.

⁶⁹ Ks. *Kerimov* s. 228. Vrt. myös *Afanasyev* s. 11.

⁷⁰ Kuten *Kerimov* ib. huomauttaa, elementti on rakenteen välttämätön attribuutti. Sen sijaan osalla ei ole tällaista välttämätöntä yhteenkuuluvuutta järjestelmään.

⁷¹ *Ahlstedt & Jahnukainen & Vartiola* s. 13. Ks. myös *Holopainen* s. 20—21.

⁷² Vrt. *Kask* s. 47—58, *Weber* s. 668—670.

⁷³ Tällainen tausta on myös valtion keskushallintokomitean työllä. Sen asettaminen liittyy tarpeeseen muuttaa hallintokoneiston perinteisen byrokraattista rakennetta hallintokoneiston muuttuneita tehtäviä ja rakenteellisia paineita vastaavasti.

perusteella havainnollistaa seuraavasti:

hallintokoneisto

Suomen hallintokoneisto

hallintokoneiston järjestelmä
l. hallintojärjestelmä
(= hallintoelimet ja
organisatoriset suhteet)

rakenne
(toimivallan luonne,
organisatoristen suhteiden luonne,
hallintokoneiston toiminnan
luonne)

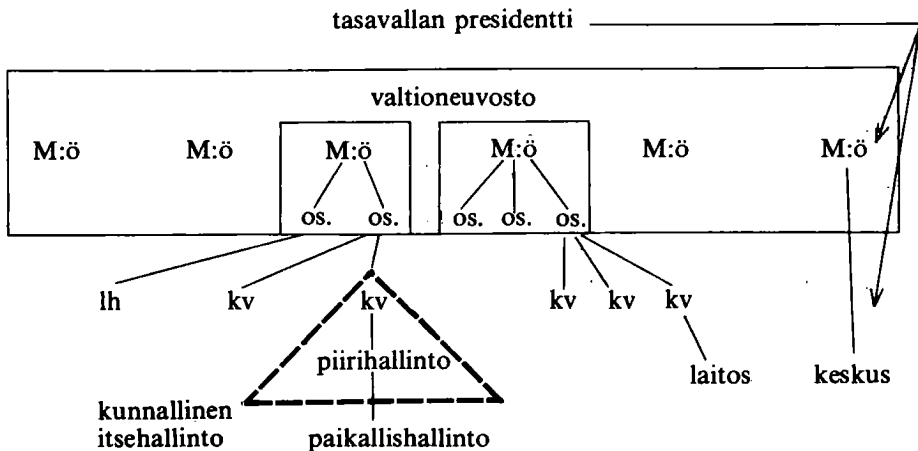
systeemi

organisaatio

järjestelmä l. systeemi
(=elementit ja niiden
väliset suhteet)

rakenne (sisäinen)
(elementtien luonne,
keskinäisten suhteiden luonne,
systeemin toiminnan luonne)

Suomen hallintojärjestelmän rakenteen voidaan sanoa muodostuvan nimenoman hallintoelimistä ja niiden välisistä suhteista sen luonteisina kuin ne hallintokoneiston toiminnassa tulevat esiin. Hallintoelimet tämän järjestelmän elementteinä määrittyvät lähinnä niiden toimivallan kautta, elinten väliset suhteet taas hallintokoneiston sisäisten, osittain oikeudellisesti määriteltyjen, osittain tulkintaan perustuvien organisatoristen suhteiden pohjalta. Hallintokoneiston toiminnan luonne vaikuttaa myös tähän rakenteeseen. Systeemi-mallina Suomen hallintojärjestelmää voidaan kuvata pääpiirteissään seuraavasti juuri keskusvirastojen aseman havainnollistamiseksi.



Suomen hallintojärjestelmän *peruselementit* ovat ministeriöt ja keskusvirastot. Lisäksi hallintojärjestelmään kuuluu myös tasavallan presidentti (ylin toimeenpanovalta), valtioneuvosto (presidentin ohella valtion yleistä hallitusta varten) sekä lukuisasti muuntyyppisiä ministeriöiden tai keskusvirastojen alaisia hallintoelimiä, kuten lääninhallitukset, erilaiset keskuksat, laitokset, rahastot jne., joita ei selvyiden vuoksi ole erityisesti otettu huomioon edellä esitettyssä mallissa. Lisäksi on huomattava, että hallintojärjestelmän elementin käsite tässä mallissa on suhteellinen: Ministeriön ja sen osastojen välisen suhteen kiinteys ja oaston toimivallan itsenäisyyden laatu vaihtelevat; samoin keskusviraston ja esim. sen alaisen piirihallinnon välinen suhde on käytännössä ilmeisesti muodostunut jonkin verran säädannaisen oikeuden edellyttämästä poikkeavaksi; vaikka tasavallan presidentillä on ylin toimeenpanovalta, sen merkitys varsinaisessa hallintojärjestelmässä ei ole yhtä merkittävä kuin sen ohella valtioneuvoston jne. Hallintojärjestelmä ei myöskään muodostu täysin hierarkkiseksi. On elimiä, joiden asema on erityisellä tavalla järjestetty (esim. Kela, SP, eräät rahastot jne.)

Hallintojärjestelmän elementtien väliset *suhteet* ovat varsin monimuotoiset, kuten jäljempänä tarkemmin esitetään. Niitä ei ole yhtenäisesti määritelty. Elementtien välisten suhteiden realisoitumiseen vaikuttavat lisäksi lähinnä elementtien sisäisiksi luonnehdittavat suhteet, kuten virkamiesoikeudelliset käskyvalta-, vastuu- ym. suhteet — puhutaankin myös virkakoneistosta. Elementtien ja suhteiden luonne, joka lähinnä liittyy hallintokoneiston rakenteeseen, vaihtelee hallintokoneiston eri osissa. Tiedyt yhteiset rakennetta määrittävät periaatteet on kuitenkin mahdollista selvittää.

Tällaisen järjestelmän, tässä tapauksessa Suomen hallintojärjestelmän, piirteiden tunteminen systeemitoreettiselta kannalta auttaa luomaan yleiskuvan tutkittavasta kohteesta ja sen pääpiirteistä. Systeemitoreettinen näkökulma ei kuitenkaan sinänsä pysty saamaan esiin mm. hallintokoneiston rakennetta ja toimintaa Suomessa määrittäviä oikeudellisia ominaisuuksia. Jossain määrin tämä pitää paikkansa myös yleensä hallinto-opillisesta hallintokoneiston rakenteen tutkimuksesta. Sen vuoksi myös oikeustieteellinen hallintokoneiston tutkimus on välttämätöntä. Systeemitoreettisen tutkimuksen tulokset ja käsitteistö voivat olla apuna etenkin tutkimusaineiston analyysissä ja etsittäessä siitä ongelmien olennaisimpia piirteitä.⁷⁴

Oikeustieteen ja erityisesti tutkittavana olevan ongelman erityisluonteesta johtuen painottuu lisäksi erityisesti jo saavutettujen teoreettisten, abstraktien yleistysten, keskusviraston asemasta muodostettujen juridisten käsitteiden merkitys. Ne muodostavat osittain myös tutkimuksen aineiston ja näiden kriittisessä arvioinnissa juuri analyysillä on tärkeä merkitys. Koska ne kuitenkin on muodostettu suureksi osaksi käsitejuridiikalle ominaisin tavoin ja heijastavat keskusviraston asemaa melko staattisessa, rakenteellisesti eriytmättömässä ja tehtäviltään suppeassa hallintokoneistossa, niitä ei voi sellaisinaan pitää tutkimuksen lähtökohtana.

⁷⁴ Ks. systeemitoreettisesta tutkimustavasta *Ahlstedt & Jahnukainen & Vartiola* s. 147—149 sekä *Sabalin* s. 156 ss. Sen suhteesta oikeustieteelliseen tutkimukseen ks. *Debes* s. 56—58.

Kuten edellä on todettu, käytettävissä olevan aineiston tutkiminen, sen teoreettinen käsittely ja muokkaus mahdollistaa keskusviraston aseman olennaisten piirteiden selville saamisen. Tässä on keskeinen merkitys abstrahoitujen piirteiden konkretisoinnilla. Abstraktion tasolla voidaan todeta olennaisinta keskusviraston asemassa olevan sen määräytyminen toisaalta *toimivallan* ja toisaalta *organisatoristen suhteiden* perustalla dialektisena kokonaisuutena, jolle oikeudellinen tulkinta ja muodostunut hallintokäytäntö on luonut puitteet ja jonka luonteenomaisena piirteenä on keskusviraston suhteellisen, joskin vähenevän itsenäisen asema hallintokoneiston organisatiossa. Tämän abstraktiotason eri piirteitä on selvitelty edellä.

Vaikka tämä olennainen puoli keskusviraston asemassa sisältää välttämättömmimmät sitä luonnehtivat lainalaisuudet, se on kuitenkin vielä yleisellä, pelkistetyllä tasolla. Keskusviraston aseman kaikkien määritysten ja suhteiden kokonaisuuden tavoittamiseksi tätä olennaiset puolet sisältävää teoreettista tutkimustulosta on rikastettava ottamalla huomioon myös ne tutkimusaineiston epäolennaiset, ei-spesifit, ristiriitaiset ja tilapäiset piirteet, jotka keskusviraston aseman olennaisten puolten selvittämisessä jäävät syrjään. Tämä edellyttää aseman olennaisimpien ilmenemismuotojen tutkimusta; toimivallan eri muotojen ja puolien erittelyä, organisatoristen suhteiden lajeja, muotoja, sitovuutta, oikeudellista pätevyyttä jne. koskevien ongelmien erittelyä, keskusviraston aseman yhteiskunnallisen merkityksen tutkimista ja niiden vastakkaisten tendenssien kehityksen selvittämistä ristiriitaisten kehitystendenssien yhtenäisyytenä.

Tällä tavoin on mahdollista tuoda esiin keskusviraston aseman olennaiset piirteet kaikkien sen asemaan liittyvien moninaisten piirteiden ja puolien yhtenäisyytenä, monien määreiden rikkaana kokonaisuutena. Tässäkään tutkimusvaiheessa ei voi pitäytyä vain jossain tietyissä metodin puolessa. Myös nyt tarvitaan analyysia ja synteisiä, dialektista deduktiota, induktiota jne.⁷⁵ Tutkimus ei siis voi pysähtyä pelkkään käsitteen muodostamiseen tai ongelman olennaisimpien piirteiden osoittamiseen. Toisaalta nämä eri vaiheet seuraavat toisiaan koko tutkimuksen läpi ja niillä on vaikutusta myös toisiinsa.

⁷⁵ Kerimov 1977 a s. 97—100 korostaa synteisin merkitystä yleisen konkretisoinnissa, abstraktin muuttumisessa konkreettiseksi.

C. SUOMEN HALLINTOKONEISTON ORGANISAATION KESKUSVIRASTON ASEMAA MÄÄRITTÄVÄT PIIRTEET

I JOHDANTO

1. HALLINTOKONEISTON JA ERITYISESTI KESKUSVIRASTO- ORGANISAATION KEHITTYMINEN

1.1. Ruotsi-Suomi

Vielä 1500-luvulla yhtenäistä hallintokoneistoa ei ollut muodostunut Ruotsi-Suomessa. Muutamia yksittäisiä virkamiehiä tosin oli esimerkiksi kanslerin tai kirjurin tehtävissä, mutta nämä olivat useimmiten tehtäviin tarvittavan koulutuksen saaneita ulkomaalaisia. Hallinto hoidettiin paikallisesti lähinnä käräjillä. Kiinteä julkisoikeudellinen virka ei ollut vielä eriytynyt. Kuninkaa-seen isännänvaltasuhteessa olevat hovin jäsenet hoitivat tiettyä tehtäväpiiriä tai kutakin tehtävää varten annettiin erillinen toimeksianto jollekin aatelin jäsenelle.¹ Hallintovaltaa pirstoivat lisäksi läänitettyt kreivi- ja vapaaherrakunnat, joilla oli oma hallinto- ja tuomiovalta itsenäisen verotusoikeuden lisäksi. Valta oli siten vielä 1500-luvulla suhteellisen selvästi desentralisoitu ja varsinkin muodostetuissa kreivi- ja vapaaherrakunnissa poliittinen valta oli välittömästäkin maanomistuksen attribuutti. Valtion johtava luokka, aateli, sai tulonsa suoraan lisätuotteena maaläänityksiltään eikä sillä ollut kiinnostusta virkauraan, jonka palkkauskkin oli epävarma ja johon sillä ei ollut myöskään tarvittavaa koulutusta.²

Objektiivisten edellytysten puuttuessa 1500-luvun yritykset hallintokoneiston keskittämiseksi ja vakinaistamiseksi eivät johtaneet pysyvään tulokseen. *Kustaa Vaasa* pyrki tosin 1530- ja 1540-luvun taitteessa keskushallinnon reformiin. Tässä hänellä oli keskeisenä neuvonantajana saksalais-syntyinen kansleri *Konrad von Pyhy*, joka pyrki sellaisenaan soveltamaan Ruotsin oloihin saksalaisen ja ranskalaisen hallinto-organisaation periaatteita — mm. eri hallinnonhaarojen eriyttämistä ja erityisten kiinteiden hallitusten perustamista. Seurauksena valtiollisiin ja yhteiskunnallisiin oloihin soveltu-

¹ Ks. *Willgren* 1934 s. 29, *Tammio* s. 15, *Hildebrand* s. 127 s. ja s. 280 s.

² Ks. *Edén* 1899 s. 39 ja s. 182. Vrt. *Departementalkommitté* s. 1—5, *Herlitz* s. 79.

mattomasta kokeilusta oli kuitenkin, että jopa aikaisemmin olleita keskuks-hallinnon virkoja lakkautettiin.³ Vasta 1600-luvun alussa, erityisesti *A. Oxenstiernan* suunnitelmien ja *Kustaa II Adolfin* toimien perusteella perustettiin kiinteitä virkoja ja virastoja.

Kustaa II Adolfin toteuttama hallinnon organisointi edellytti virka-aatelin syntymistä. Päämääränä oli myös partikulaarisen hallinnon ja tuomiovallan keskittäminen yhtenäiseksi valtionhallinnoksi, mikä edellytti sen takaamista, että maa-aatelin osuus lisätuotteesta ei vähene, vaikka se ryhtyy päätoimisesti hoitamaan julkista virkaa. Lisäksi hallinto- ja tuomiovaltaa sisältävistä läänityksistä oli luovuttava, ja samalla tuli mahdolliseksi kuulua aateliin omistamatta maata.⁴ Suhteellisen vähälukuinen aateli pyrki näihin muutoksiin, kun virasta saatava korvaus taattiin läänityksinä tai ne vähitellen syrjäyttävinä veronkanto-oikeuden perinnöllisinä lahjoituksina, donaatioina, joihin ei liittynyt hallinto- tai tuomiovaltaa. Sen sijaan varsinainen *virkapalkka* oli satunnainen ja merkitykseltään toissijainen. Näiden etujen säilymisen kannalta 1600-luvulla suoritettut reduktiot eivät olleet kovin merkittäviä. Sen sijaan on huomattava, että niiden yhteydessä peruutettiin kreivi- ja vapaaherrakuntia.⁵

Kiinteän virkakoneiston syntyminen ei tietysti tapahtunut käden käänteessä. Jo hallitsijanvakuutuksessaan vuonna 1611 Kustaa II Adolf ilmoitti pyrkivänsä pysyvään valtionvirkojen järjestelmään, mitä aateli oli itse ehdottanut. Varsinkin aatelin erioikeuksissa vuonna 1612 suurin piirtein toteutui sen vaatimus korkeimpien virkojen ja vastaavasti niiden hoitamisesta tulevan korvauksen takaamisesta sille.⁶ Vuoden 1634 hallitusmuoto vihdoinkin määritteli hallinto-organisaation järjestysmuodon, virkojen toimivallan ja vastuusuhteet. Tämä luonnollisesti rajoitti muodollisesti kuninkaan henkilökohtaista vallankäyttöä. Tosin esimerkiksi 1634 HM 6 §, jossa yleisesti määritellään kollegioiden toimivalta, samalla sisältää pääsääntöön varauksen, ”dock Konungens rätt och höghet oförkränkt och i ingen måtto förminskad”.

Jo 1600-luvun alkuvuosina perustettiin kollegioita — mm. kanslia- ja kamarikollegio — sekä muita virastoja, esimerkiksi vuonna 1628 maanmittaushallitus. Vuoden 1634 hallitusmuoto vihdoinkin määritteli kollegioiden tehtävät ja toimivallan. Hallitusmuodossa mainittiin viisi johtavaa kollegiota: hovioikeus, sotakollegio, amiraliteetti, kansliakollegio ja kamari-

³ *Edén* 1899 s. 90—93, *Renvall & Roos* s. 139—141. Tämän kehityksen poliittisesta ja taloudellisesti taustasta ks. *Byström* s. 24—26.

⁴ Tosin virkamiehistö ei ollut taloudelliselta asemaltaan homogeenistä. Siihen kuului sekä virka-aatelia että porvariston edustajia, mutta myös perinteistä aristokratiaa, jonka valta perustui maanomistukseen. Maanomistus säilytti joka tapauksessa tärkeän merkityksen rekrytoinnin edellytyksenä, ks. *Byström* s. 36 s.

⁵ *Jutikkala* 1968 s. 70—73, *Hildebrand* s. 323—324, *Willgren* 1934 s. 88.

⁶ *Herlitz* s. 102—105, *Edén* 1902 s. 81—89.

kollegio. Varsin keskitettyä hallintoa johtivat kuningas ja ”kuninkaan neuvonantajana” toimiva neuvosto, jonka jäseninä olivat mm. kollegioiden johtajat. Neuvoston ja kollegioiden yhteydet olivatkin varsin kiinteät: ”kollegiot ikäänkuin haaraantuivat valtioneuvostosta”.⁷

Kunkin kollegion tehtäviin kuului sen oman hallinnonhaaran itsenäinen hoitaminen ja neuvoston päätösten toimeenpano. 1634 HM 6 §:n mukaan ”alle ärenden, som regeringen angår eller deraf hänger, skola efter hvart och ett ärendes egenskap och natur lända och drivas ordinarie genom desse efterskrefne fem collegia eller broderskap”. Suomessa ei sen sijaan ollut omia keskushallintoviranomaisia, mutta kollegioissa saattoi erityisesti Suomea koskevien asioiden hoitaminen olla uskottu tietyille virkamiehelle.

Kollegiojärjestelmän syntyminen Ruotsissa 1600-luvun alussa merkitsi hallintokoneiston kiinteytymistä ja keskittymistä. Vuoden 1634 hallitusmuodossa mainittiin viisi hallintoa johtavaa kollegiota ja korostetaan erityisesti, että toimivalta kuuluu kollegioille viranomaisina eikä niiden yksittäisille jäsenille.⁸ Kollegioita perustettiin tosin myös hallitusmuodossa mainittujen lisäksi: esimerkiksi vuorikollegio irtosi kamarikollegiosta vuonna 1637 ja 1600-luvun puolivälissä toimi myös erityinen kauppakollegio.⁹ Nämäkin toimivat oman hallinnonalansa johtavina keskushallintoviranomaisina, vaikka niitä ei 1634 HM:ssa ollut edellytettykään.

Alunperin kollegioiden päälliköt olivat myös kuninkaan kollegisesti toimivan neuvoston jäseniä ja esittelivät siinä asioita, mutta 1680- ja 1690-luvulta lähtien vain harvat neuvoston jäsenet olivat enää samanaikaisesti jonkin kollegion jäseniä. Tämän tosiasiallisen — 1634 HM:sta riippumatta tapahtuneen — kehityksen vahvistivat vuoden 1713 kansliajärjestys, jossa kansliasta muodostettiin eräänlainen esittelevä ja hallintoa johtava väliaste neuvoston ja kollegioiden välille¹⁰ sekä vuoden 1720 HM, jossa muodollisestikin poistettiin yhteys neuvoston jäsenyyden ja kollegion jäsenyyden väliltä.

Vaikka kollegioiden perustaminen olikin merkinnyt hallinnon kiinteytymistä, rajat yksityisen ja julkisen piirin välillä eivät niiden toiminnassa vielä 1600-luvulla kuitenkaan olleet selkeät. Niinpä esimerkiksi tullihallinto ja postitoimi olivat useaan otteeseen vuokralla,¹¹ collegium medicum (sittemmin lääkintöhallitus) muodostui alun perin lääkärien neuvostosta, vuorikollegion ohella toimi puolittain viraston asemassa yksityinen rautakonttori ja yksityisten

⁷ *Ståhlberg* s. 18.

⁸ Tosin jo 1500-luvulla oli pyritty hallintokoneiston kiinteyttämiseen, kuten edellä on selostettu. Ks. *Edén* 1902 s. 123 ja s. 307, *Herlitz* s. 102—105.

⁹ *Departementalkommitté* s. 39, s. 55 s., s. 96.

¹⁰ mt. s. 107—117, *Willgren* 1934 s. 101, *Herlitz* s. 110—112.

¹¹ *Rauhala* 1910 s. 75, *Jutikkala* 1938 s. 46—48.

hoidossa olivat niin ikään pääavustuslaitoksen direktio ja yleinen palovakuutusdirektio.¹² Virkoja saatettiin myös edelleen läänittää.

Säätyjen vallan aika 1700-luvulla on erityisesti kollegioiden ja valtiopäivien välisten yhteyksien kehittämisen kannalta mielenkiintoinen. Kollegiot olivat nimittäin 1720 HM 37 §:n mukaan vastuuvollisia toimistaan suoraan säädyille. Säädyt tarkastivat virastojen pöytäkirjat ja antoivat suoraan määräyksiä hallinnon hoidosta.¹³ Tämä säätyjen ja virkakoneiston välinen kiinteä yhteys selittyy kuitenkin suureksi osaksi molempien samanlaisella kokoonpanolla: kaikki kolme korkeinta säätyä koostuivat suurimmaksi osaksi virkamiehistä.¹⁴ Samanaikaisesti neuvoston asema hallintoa johtavana virkaelimenä voimistui ja kuninkaan valta heikkeni.

Valtiopäivien keskeistä asemaa heikensi vuoden 1772 HM, jossa kuningas sai laajat valtaoikeudet. Kollegiot olivat 1772 HM 32 §:n mukaan tilivelvolliset vain kuninkaalle sekä velvolliset ”hänelle yksin vastaamaan virkojen oikeasta hoidosta”. Vaikka tuossa HM:ssa ei määriteltykään neuvoston ja kollegioiden suhdetta, esiintyi mm. nimityksissä tendenssejä kollegioiden kytkemiseksi lähemmin neuvostoon. Toisaalta kollegioiden asema ja tehtävät oli melko yksityiskohtaisesti määritelty 1772 HM:n säännöksissä. Niinpä 14 §:ssä kollegioista todettiin yleisesti: ”Töiden ahkeraa hoitamista, toimittamista ja jouduttamista varten on eri Kollegiumeja asetettu, jotka, niinkuin käsivarret ruumiissa, ulottuvat kaikkeen siihen, mitä Valtakunnassa on tehtävä ja toimitettava.” Vuonna 1789 annettu Yhdistys- ja Vakuuskirja (YVK) vapautti kuninkaan kuitenkin 1772 HM:n organisaatiosäännösten rajoituksista melko pitkälle. YVK 1 § erityisesti oikeutti kuninkaan muotoilemaan uudestaan voimassaolevaa kollegiojärjestelmää. Vuodet 1789—1809 olivatkin vilkasta hallinnollisten organisaatiomuotojen kokeilun aikaa.¹⁵ Kehityksen suunta oli kuitenkin se, että kollegioiden (ja muiden niihin rinnastettavien keskushallintoviranomaisten) asema muuttui yhä enemmän toimeenpanotehtävien hoitamiseksi. Neuvostonkin asema heikkeni ja se lakkautettiin sittemmin YVK:n nojalla. Sen sijaan kuningas teki päätöksensä erilaisissa konseljeissa, joiden keskeisistä, kuninkaan kutsumista virkamiehistä tuli eräänlaisia hallinnonhaaransa johtajia.

¹² *Rauhala* 1910 s. 56, s. 75 ja s. 76 alav. 1.

¹³ Tämäkään ei vielä riittänyt, vaan valtiopäivät alkoivat puuttua myös hallinnon yksityiskohtiin. Lisäksi suoraan säätyjen alaisena toimi hallintoelimiä, esim. manufaktuurijohtokunta, tai kokonainen hallinnonhaara, finanssihallinto. Valtiopäivien salainen valiokunta saattoi antaa virastoille tehtäviä tai yksittäistä asiaa koskevan määräyksen. Ks. *Departementalkommittérade* s. 156—160, *Hildebrand* s. 442—459, *Rauhala* 1910 s. 92.

¹⁴ *Departementalkommittérade* s. 160.

¹⁵ Ks. *Herlitz* s. 202—204.

1.2. Venäjän vallan aika

Venäjän vallan aikana 1772 HM ja 1789 YVK säilyivät voimassa. Voidaankin sanoa, että poliittisista syistä johtuen perustuslakien ja yleisemmin valtiosäännön kehitys ei tuolloin tapahtunut niitä muodollisesti muuttamalla, vaan oli luonteeltaan ”aatteellinen ja hallinnollinen tulkintaprosessi”.¹⁶ Hallinto-organisaation järjestelyn osalta sen sijaan miltei päivastainen luonnehdinta puolustaa paikkaansa. Tämä tulee erityisen selvästi esiin keskushallinto-organien muodostamisen monivaiheisessa ja suhteellisen seikkaperäisessä suunnittelussa,¹⁷ joka huipentui 18.8.1809 annettuun hallituskonseljin ohjesääntöön.

Keskushallintosuunnitelmien laadinnassa oli keskeinen asema *Yrjö Maunu Sprengtportenilla*. Hän laati jo marraskuussa 1808 Venäjän keisarille muistion organisoinnissa noudatettavista periaatteista sekä ehdotuksen väliaikaisen hallituksen ohjesäännöksi. Olennaista suunnitelmissa oli mm. hallinnon keskittäminen yhteen elimeen ja tämän elimen jakaminen neljään departementtiin tai toimistoon.¹⁸ Tarkoituksena ei siten ollut tehdä tästä hallituksesta hallintotoimintaa johtavaa virastoa, jonka alaisina erilaiset keskusvirastot pääasiassa olisivat hoitaneet varsinaisen hallinnon. Tämä tulee myöhemmin esiin vielä selvemmin hallituskonseljin ohjesäännössä, jonka laatimisessa Sprengtporten ei enää ollut mukana, mutta jossa säilyi ajatus hallinnon keskityksestä. Tämä ohjesääntö perustui viime kädessä suurimmaksi osaksi *Matthias Caloniuksen* valmisteluun.¹⁹

Hallituskonseljin johtosäännön (6/18.8.1809 HKM armollinen Ohjesääntö Hänen asettamalleen Hallituskonseljille Suomen Suuriruhtinaanmaassa) johdannossa sen asemaa ja tehtäviä luonnehdittiin seuraavasti:²⁰ ”Valtion

¹⁶ Jussila s. 11–12. Jussila toteaa myös 1772 HM:n ja 1789 YVK:n merkityksestä Suomelle: ”Näin suomalaiset saivat ’valtiosäännön’, mutta sitä ei tehty valtiopäivillä eikä keisari vahvistanut sitä Pietarissa; se muovautui suomalaisten mielissä ja rakentui ylimalkaisen hallitsijan vakuutuksen väljästä tulkinnasta epämääräisten vanhojen hallituslakien pohjalle.” s. 112.

¹⁷ Ks. valmistelusta *Rauhala 1910* s. 112–126.

¹⁸ Ranskankielinen muistio ja ohjesääntöluonnos: *Ordin II Liitteet* s. 17–22: ”d’etablir une Régence provisoire à l’instar de celle de Stockholm substituée au Sénat après son abolition, pour juger en dernier ressort et en rendre compte direct à S.M.I. de tout ce qui peut par Elle être soumis à Sa compétence”. Ks. myös luonnoksen 2 §.

¹⁹ Ks. *Matthias Calonii Svenska Arbeten*. Supplementband. Helsingfors 1870 s. 1–22.

²⁰ Ks. *Rauhala I* s. 32 ja yleisesti *Rauhala 1910* passim. Alkuperäisen ranskankielisen tekstin mukaan ”les administrations provinciales eussent un point central, un tribunal suprême”, *Ordin II Liitteet* s. 153. Ks. myös Julistus 3.10.1809, jonka mukaan Hallituskonselji oli perustettu ”Suomenmaan ylihallitukseksi, joka yhdistäisi virkamiesten toiminnan voimia maakunnissa ja niitä johdattaisi, pysyttäisi periaatteiden yhtäpitävääisyyttä sekä voimistuttaisi lakeja, vilkastuttaisi elinkeinoja ja kartuttaisi valistusta”.

menestys vaatii, että maakuntain hallinnot saisivat keskuspaikan, korkeimman viraston, joka voisi johtaa niitä, säilyttää yhtenäisyyttä periaatteissa, antaa voimaa ja pontta laeille, valvoa oikeudenkäyttöä ja elähtävästi vaikuttaa yleisen valistuksen levittämiseksi ja elinkeinojen edistämiseksi.”

Hallituskonseljin ohjesäännön 41 §:ssä sen toimivaltaan määrättiin kuuluviksi kaikki aikaisemmin kollegioille ja hallintoviranomaisille kuuluneet tehtävät.²¹ Tällä tavalla hallituskonseljin talousosastoon siis muodollisesti sulautettiin Ruotsin vallan aikaiset keskusvirastot, tai täsmällisemmin niiden Suomessa hoitamat tehtävät. (Tosin kollegioiden hoitamat tuomioistuinasiat siirtyivät oikeusosastolle ja talousosastonkin toimivalta oli eräiltä osin kollegioiden toimivaltaa laajempi.) Esikuvana hallinnon järjestelylle oli epäilemättä Venäjän hallinto-organisaatio, jossa keskeinen elin oli Hallitseva Senaatti. Siihen kuuluivat mm. kaikki kollegioiden presidentit. *Aleksanteri I* pyrki erityisesti suhteellisen keskitettyyn hallintojärjestelmään ja perusti mm. kahdeksan uutta ministeriötä. Vuosina 1810—1811 Venäjän hallintolaitos järjestettiin uudestaan mm. siten, että eri keskushallitukset muodostivat ministeriöiden sisällä departementteja.²² Tietysti myös taloudelliset syyt ja virkamiehistön vähälukuisuus vaikuttivat osaltaan uudentyyppisen organisaatioperiaatteen soveltamiseen Suomessakin. Erityisiä hallinnonaloja hoitavia virastoja ei ohjesäännössä selvästikään edellytetty, mutta YVK I §:n perusteella hallitsijalla oli oikeus ”korkean tahtonsa mukaan määrätä kaikista Valtakunnan viroista” ja tämän mukaisesti myös tietyin rajoituksin organisoida hallintoa.

Huomionarvoista on siis ennen muuta, että maakuntien hallinnon ja hallituskonseljin välille ei suunniteltu Ruotsin vallan aikaisten kollegioiden tyyppisiä elimiä, vaikka 1772 HM:ssa tällaisia edellytettiin.²³ Keskushallinnon suunnittelussa pyrittiin siis ainakin aluksi soveltamaan uudenlaisia organisaatioperiaatteita, joita mm. Venäjän keskushallinnossa oli omaksuttu.²⁴

²¹ ”tout ce qui faisoit, dans les institutions antérieures, l’objet des différens collèges et bureaux administratifs”, *Ordin II* Liitteet s. 157. Caloniuksen alkuperäisessä ehdotuksessa (ks. edellä alav. 19) tosin vain muutamien kollegioiden tehtävät oli ehdotettu kuuluvaksi Hallituskonseljin toimivaltaan. Ks. myös *Berendts II* s. 80—83.

²² Ks. Venäjän tulloisesta hallinto-organisaatiosta yleisesti *Yaney*, passim sekä *Korhonen* s. 50—51, *Rauhala 1910* s. 125 alav.1. Vrt. kuitenkin *Rauhala I* s. 222.

²³ *Rauhala 1910* s. 204: ”Ajatuksena näyttää olleen hallituskonseljia järjestettäessä, että konselji hoitaisi ennen Ruotsin keskusvirastoille kuuluneita asioita tarvitsematta yleensä sellaisia erikoisaloja hoitavia virastoja auttajikseen...”.

Tässä ei ole mahdollista tarkastella varsinkin Venäjän vallan loppuaikoina käytyä vilkasta keskustelua siitä, merkitsikö ohjesääntö perustuslaista poikkeamista: ks. siitä *Rauhala 1910* s. 96—97, s. 220—222 ja s. 228, *KM 1887:9* s. 52—67, *Hermanson 1887* s. 44 ss., *Jutikkala 1972* s. 71, *Erich 1912* s. 42.

²⁴ Ks. *Yaney* s. 193—220 ja s. 286 ss.

Käytännössä keskushallinnon kehitystä määrittävänä kehityssuuntana oli kuitenkin koko autonomian ajan organisaation differentoituminen ja toimivallan siirtyminen alaspäin keskushallinnossa. Tämä tuli näkyviin erityisesti kahdessa piirteessä: toisaalta erityisten (keskus)virastojen perustamisessa, toisaalta toimituskuntien vahvistamisessa. Kehityksen tärkeimpänä syynä oli pyrkimys hallintotehtävien tarkoituksenmukaiseen jakamiseen, mihin jo tehtävien voimakas lisääntyminen pakotti. Etenkin Ruotsin vallan aikaisilla perinteillä on selvää vaikutusta siihen, että kehitys kanavoitui juuri keskusvirastomuotoisiin hallintoyksiköihin.

Hallinnon keskityksestä konseljiin poikettiinkin mm. käytännön syistä jo varsin pian: aivan autonomian alussa perustettiin nimittäin intendentinvirasto ja collegium medicum (1811), postihallitus, tullihallitus ja maanmittauskonttori (1812), koskenperkausjohtokunta (1816) ja yleinen revisio-oikeus (1824). Nämä saivat kukin hoidettavakseen hallinnon erityishaaran, josta Hallituskonselji/Senaatti oli aikaisemmin lähinnä huolehtinut. Sittenkin perustettiin vielä mm. maanmittauksen ylihallitus ja vuorihallitus (1848), luotsi- ja majakkatoimen ylihallitus (1850), rautatiehallitus (1862), metsähallitus (1863), koulutoimen ylihallitus (1869), teollisuushallitus (1884) ja maanviljelyshallitus (1892).

Myös toimituskuntien asema hallinnonalallaan alkoi korostua 1800-luvun jälkimmäisellä puoliskolla. Tähän suuntaan vaikutti tietysti niiden tehtävien lisääntyminen, mutta myös nimenomaisin oikeudellisin järjestelyin pyrittiin vahvistamaan toimituskuntien asemaa. Tämä tapahtui useassa vaiheessa.²⁵ Ehkä merkittävin oli vuoden 1869 asetus "muutoksista siihen, mitä on säädetty asiain käsittelystä senaatissa" (10.5.1869). Siinä kukin toimituskunta sai oikeuden vaatia asiain valmistelussa tarvittavat selitykset, tiedot ja lausunnot viranomaisilta. Ne saivat myös oikeuden nimittää eräitä virkamiehiä hallinnonalansa virastoihin. Toimituskuntien tuli myös valvoa asetusten toimeenpanoa ja sellaisten yleisten toimenpiteiden suoritusta, joista oli annettu määräys.²⁶ Toimituskuntien asema korostui vielä erityisesti 20.8.1887 annetussa asetuksessa toimituskuntien vallan laajentamisesta.²⁷ Siinä lisättiin toimituskuntien oma-aloitteista oikeutta vaatia tietoja ja selvityksiä viranomaisilta. Kukin toimituskunta sai oikeuden muistuttaa asianomaista virkakuntaa velvollisuuksien täyttämisestä. Suurin piirtein tällaisena pysyi toimituskuntien asema hallinnonalallaan aina vuoteen 1917, jolloin ne saivat aikaisemmin enumeratiivisesti

²⁵ Tärkeimmät muutokset tapahtuivat vuosina 1841, 1863, 1887, 1892 ja 1896. *Björkstén* s. 104—105 luonnehtii kehityksen tulosta termillä "administrativ ministerstyrelse ex analogia", mikä Senaatin vahva asema huomioon ottaen ei kuitenkaan liene aivan täsmällistä.

²⁶ Ks. *Rauhala II* s. 133—142.

²⁷ Ks. mt. s. 439—448.

määritellyn päätösvallan sijasta yleisen päätösvallan (A 8.11.1917)²⁸ — joskin vain lyhyeksi ajaksi.

Samanaikaisesti lisättiin myös hallintovirastojen tehtäväpiiriä. Tältä osin oli merkittävä varsinkin 20.8.1887 annettu armollinen asetus laajennetusta vallasta maan hallintoviranomaisille. Se siirsi virastojen käsiteltäväksi suuren määrän spesiaalikysymyksiä, jotka aikaisemmin olivat kuuluneet Senaatille. Hallintokoneiston päätösvallan asiallista keskittyneisyyttä kuvaa, että ennen asetuksen voimaantuloa vain Senaatti oli voinut ratkaista mm. kysymykset postin kuljetuksen järjestämisestä rautateillä ja höyrylaivoilla sekä postitoimistojen välillä, valaistusaineiden ja muiden tarveaineiden hankkimisesta luotsi- ja majakkalaitokselle, teollisuushallituksen tarpeettomien tarvekalujen myynnistä jne.²⁹

Keskusvirastojen perustamiseen ja niiden asemaan kiinnitettiin jo 1800-luvulla huomiota useaankin otteeseen. Useat korkeat virkamiehet tekivät ehdotuksia uusien keskusvirastojen perustamisesta.³⁰ Vasta 1860-luvulla kuitenkin alettiin kiinnittää huomiota Senaatin ja sen alaisten virastojen välisten suhteiden selvittämiseen yleensä ja samalla koko keskusvirastojärjestelmän arviointiin.

Selvin osoitus tästä oli erityisen hallintolaitoskomitean asettaminen 1860-luvun alussa. Komitea sai tehtäväkseen selvittää mm. mitä mahdollisuuksia olisi perustaa erityisiä hallinnollisia väliasteita ”för en noggrann pröfning af ekonomiska rättsfrågor”, sekä missä määrin Senaatin talousosaston tai sen toimituskuntien tehtäviä olisi siirrettävä näille kollegioille.³¹ Komitea ehdottikin eräitä virastoja lakkautettavaksi ja perustettavaksi kamarikollegion sekä finanssi- ja kauppakollegion, joihin niiden tehtävät keskitettäisiin.³² Senaatissa komitean ehdotukset herättivät vilkasta keskustelua — lähinnä

²⁸ Ks. *Nousiainen* s. 217—218. Senaatin kolleginen käsittely jäi kuitenkin ensisijaiseksi. Kuten Nousiainen toteaa, uudistus ei siten merkinnyt ministerihallitukseen siirtymistä, kun myös toimivallan rajat (Senaatissa) ”tehtiin jotenkin jäykiksi”. Hallitusmuodossa ei sittemmin omaksuttu tätä 8.11.1917 annetun asetuksen määrittelemää järjestystä, vaan HM 40 § määrittelee selvästi valtioneuvoston toimivallan ensisijaiseksi.

²⁹ Vuoden 1887 asetus hallintovirastojen laajennetusta toimivallasta ei kuitenkaan Hermansonin mukaan merkinnyt siinä mainittujen asioiden pidättämistä kokonaan Senaatin hoidettavista, vaan niissäkin ”har senaten samma myndighet öfver ämbetsvärken som i andra administrativa ärenden, hvilka varit åt de underordnade myndigheterna uppdragna”, *Hermanson Förvaltningsrätt* s. 92.

³⁰ Ks. *Rauhala I* s. 15 ja *Rauhala 1910* s. 126, s. 311 s.

³¹ Kommiten för ombildning af en del af Storfurstendömet Finlands styrelseverk 1865. Asiakirjat VA 540 28:1. Itse komiteanmietintö ei sisälly näihin asiakirjoihin.

³² *Rauhala II* s. 120—121, *Krusius-Ahrenberg* s. 179.

uudistuksen aiheuttamista taloudellisista rasituksista. Mm. *Snellman* esitti keskusvirastojen tehtävien siirtämistä läänin- ja paikallishallintoon.

Edellä esitetty näyttäisi viittaavan siihen, että hallintokoneiston kehitys 1800-luvulla kulki päivästäiseen suuntaan kuin keskushallinnon organisaatiota suunniteltaessa vuosisadan alussa edellytettiin. Hallintoelimityö oli eriytynyt, maakuntien hallinnon ja Senaatin väliin oli muodostunut merkittävä virasto-organisaatio ja toimituskuntien omat tehtävät olivat korostuneet. Määrällisesti kuvattuna kehitys tapahtuikin tietystä mielessä ristiriidassa alkuperäisten suunnitelmien kanssa. Itse asiassa hallintokoneiston organisaation luonne muodostui kuitenkin alusta alkaen varsin keskittyneeksi — asteelliset toimivaltarajat eivät olleet erityisen jäykät ja hierarkkisilla johto- ja jopa käskyvaltasuhteilla oli laajat sovellutukset. Suomen hallintokoneiston toimintaa määrittikin 1800-luvulla varsin pitkälle näkemys sen keskitetystä luonteesta ja alempien hallintoelinten epäitsenäisyydestä. Tämä oli myös sopusoinnussa itsevaltiuden vallankeskityspäperiaatteiden kanssa.

Keskusvirastojen asema muodostuikin sellaiseksi, että ne olivat alun perin varsin kiinteässä yhteydessä Senaattiin. Tämä perustui muodollisesti jo 1772 HM 14 §:ään, joka määritteli kollegioiden — joiden tilalle hallituskonselji siis itse asiassa oli tullut — tehtäväksi ”hallita ja käskää vallanalaisiansa, muistuttaa niitä, jotka heidän huolenpitonsa ja käskynsä alaiset ovat, velvollisuuksiensa täyttämistä”³³ sekä valvoa niiden toimintaa.

Etenkin tämän säännöksen perusteella erillistenkin virkakuntien ja muiden julkisten viranomaisten asema suhteessa Senaattiin tulkittiin yleisesti varsin epäitsenäiseksi. Jo sillä perusteella, että Senaatille kuului maan yleinen hallinto, katsottiin kaikki julkiset viranomaiset sen alaisiksi, ellei muuta nimenomaisesti ollut säädetty.³⁴ Senaatilla katsottiin olevan oikeus antaa sekä ohjeita ja ohjesääntöjä että muita määräyksiä virastojen hallintotoiminnasta. *Hermanson* katsoi alaisuuden velvoittaneen viranomaisen noudattamaan jopa ”en simpel befallning af behörig öfverordnad myndighet”.³⁵ Kukin toimituskunta saattoi myös pidättää ratkaistavakseen alemmalle viranomaiselle kuuluvan asian.³⁶ Toimivaltarajat olivat siis asteellisesti hyvin joustavat.

Tällainen Hallituskonseljin (vuodesta 1816 Senaatti) kiinteä yhteys keskusvirastojen päätöksentekoon käy ilmi myös siinä, että Senaatilla oli

³³ Suomennos: ks *Hakkila* s. 1047—1059.

³⁴ Ks. *Hermanson Förvaltningsrätt* s. 81—85, *Mechelin* 1889 s. 267 ja 276, *Erich* 1912 s. 48 s., *Ståhlberg* 1913 s. 60, *Berends II* s. 114.

³⁵ *Hermanson Förvaltningsrätt* s. 37. Ylemmän viranomaisen määräyksetsaattoivat *Hermansonin* mukaan olla joko yksittäistapausta koskevia tai yleisiä, mt. s. 408 s. Vrt. virkamiesten osalta mt. s. 59—61. Ks. myös *Ståhlberg* 1913 s. 45.

³⁶ Pidätysoikeudesta ks. *Hermanson Förvaltningsrätt* s. 417.

oikeus muuttaa tai korjata alaistensa virastojen tekemiä päätöksiä sekä yksittäistapauksessakin ratkaista keskusviraston lainsovellutuksen sisältö.³⁷ Suurin osa keskusvirastojen päätöksistä oli myös alistettava Senaatille. Lisäksi autonomian alkuvuosina myös useiden keskusvirastojen päälliköt olivat samalla Hallituskonseljnin/Senaatin jäseninä. Tultaessa 1830-luvulle nämä yhteydet kuitenkin käytännön syistä vähitellen katkesivat.

Organisaation keskittyneisyyteen liittyvä ajatus tulee esiin vielä vuoden 1892 Senaatin ohjesäännössä, johon pyrittiin kodifioimaan aikaisemmat muutokset ja lisäykset Senaatin ohjesääntöihin. Ohjesäännössä määriteltiin erilaiset virastot ”*kuuluviksi*” hallinnonalansa toimituskuntaan. Tätä formulointia käytettiin määriteltäessä kunkin viraston asemaa hallintokoneistossa. Sen sijaan muissa yhteyksissä ohjesäännössä puhuttiin myös Senaatin *alaisista* virastoista.

On ilmeistä, että käsitys keskusvirastojen itsenäisestä asemasta muodostui vasta 1900-luvun alussa. Käsityksen muuttuminen perustui ennen muuta oikeustieteelliseen tulkintaan, sillä hallintokoneiston organisaatiota koskeva säädöstö ei itse asiassa tarjonnut kovin hyvää pohjaa itsenäisyyden perustelulle. Varsinkin hallintoelinten välisissä suhteissa oli sekä teoriassa että käytännössä korostus organisaation keskittyneisyydellä ja toimeenpanoelinten voimakkaan alisteisella asemalla. Käytännössä tosin se, että virastoille oli siirretty entistä enemmän tehtäviä, lisäsi niiden itsenäisen toiminnan *mahdollisuutta*.

Suomalaisessa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa alettiinkin vasta ns. oikeustaistelun aikaan tutkia ja korostaa virkamiehen ja hallintoelimen itsenäistä asemaa. Samalla jätettiin suureksi osaksi huomiotta Venäjän keskitetyn, ministeriöihin painottuneen hallinnon esimerkki ja tietoiset pyrkimykset sen soveltamiseen myös Suomessa.³⁸ Tulkinnassa oli varsinkin ns. sortovuosien seurauksena erityinen korostus virkamiehen itsenäisyydessä, mutta myös keskushallinnon elinten itsenäisyyden painottaminen nähtiin eräänä keinona virkakoneiston venäläistämisyhtymien jarruttamisessa.³⁹ Kuten *Haataja*⁴⁰ toteaa ”oli venäläistämiskauden alkuaikoina se käsitys yleinen, että Venäjän viranomaiset tahtoivat asettaa omia miehiään korkeimpiin johtaviin asemiin ja että sen sijaan alempana olevat asemat, kuten esimer-

³⁷ Ks. *Hermanson Förvaltningsrätt* s. 80—85, *Hermanson 1887* s. 83, *Berendts II* s. 113—114, *Rauhala I* s. 318, *Erich 1912* s. 49 alav. 1, *Mechelin 1889* s. 267—270.

³⁸ Tästä huomauttaa *Korhonen* s. 49 alav. 1.

³⁹ Erityisesti K. J. Ståhlberg painotti kunkin viranomaisen itsenäisen toimivallan merkitystä, ks. *Ståhlberg 1913* s. 113—115.

Ståhlberg kiinnitti myös sekä käytännössä (ks. *Blomstedt* s. 146—153) että teoriassa huomiota virkamiesten toiminnan itsenäisyyden merkitykseen (ks. *Ståhlberg 1913* s. 173—179).

⁴⁰ *Haataja 1940* s. 109.

kiksi keskusvirastojen päällikköjen toimet, voitiin jatkuvasti pysyttää oman maan miesten käsissä ja siis keskusvirastojen toimesta harjoittaa jatkuvasti menestyksellistä toimintaa sisäisten olojemme kehittämiseksi, ilman että venäläistämistoimenpiteet näihin virastoihin pääsevät oleellisesti vaikuttamaan.” Tämän vuoksi keskusvirastojärjestelmää pyrittiin Haatajan mukaan suosimaan.

Oikeustaistelussa olikin erityisen keskeinen merkitys *virkamiehen* aseman itsenäisyyden tähdentämisessä. Tässä kysymyksessä eksplisiittisesti muotoiltu tulkintalinja heijastui kuitenkin myös hallintoelinten, erityisesti keskusvirastojen aseman itsenäisyyden korostumiseen. Tasavallan alkuvuosina keskusvirastojen aseman korostumisella oli myös selviä sisäpoliittisia yhtymäkohtia. Nämä molemmat aspektit tuo selvästi esiin mm. virastokomitean jäsenenä toiminut teollisuusneuvos Hugo *Blankett* artikkelissaan vuonna 1922:

”Överstyrelsesystemets största fördel framför ministersystemet ligger däri, att förvaltningens kontinuitet även vid tätta ministerskiftet och starka politiska omsvängningar relativt väl skyddas. Hos oss i Finland var förefintligheten av detta system av avgörande betydelse för bevarandet av landets statsskick och värnandet av våra politiska rättigheter under ryska regimens tid. Även nu synes det som nödig hänsyn till systemets historiska traditioner borde iakttagas. Det är icke alltid yttre fienderna som äro de farligaste för en stat.”⁴¹

1.3. Keskusviraston aseman muotoutuminen

Voidaan sanoa, ettei keskusviraston asemaa itsenäisessä tasavallassakaan pyritty eksplisiittisesti määrittelemään. Lainsäädännössä hallintokoneiston organisaation luonne jätettiin avoimeksi. Juuri tämän vuoksi myös tulkintalinjan säilymiselle ja siirtymiselle tasavallan hallintokoneistoon oli edellytyksiä. Keskusvirastonkin aseman määräytymisessä erityisen tärkeä merkitys on *K.J. Ståhlbergin* muotoilemalla tulkintalinjalla. Hän määritteli hallinto-oikeuden oppikirjansa vuonna 1913 ilmestyneessä ensimmäisessä painoksessa hallinto-organisaation perusluonteen täysin samalla tavalla kuin kirjan vuonna 1928 ilmestyneessä toisessa painoksessa.⁴²

”Luonteenomaista Suomen hallinnon järjestämiselle on, että täällä, samaten kuin Ruotsissakin, hallintoviranomaisilla on enemmän kuin tavallisesti muissa maissa, kullakin määrätty itsenäinen toimivaltansa. Se on yleensä alemmillakin

⁴¹ *Blankett NAT 1922 s. 168. Ks. myös Haataja 1940 s. 109 sekä Blomstedt s. 89—158 ja Riepula 1974 s. 272—274.*

⁴² *Ståhlberg 1913 s. 113—114 ja Ståhlberg s. 110.*

viranomaisilla itsenäinen ei ainoastaan rinnastettuja, vaan myöskin ylempiä viranomaisia kohtaan. Ylempi viranomainen ei yleensä voi, niinkuin suuressa määrin muissa maissa, itse ryhtyä alaisensa viranomaisen tehtäviin eikä käyttää sen toimivaltaa.”

Tätä määrittelyä voidaan pitää laadullisesti uudenaikaisena, sillä kuten edellä on pyritty osoittamaan, Suomen hallintokoneisto oli vielä 1800-luvun lopulla organisaatioltaan keskitetty, mikä tuli esiin sekä hallinto-organisaatiota koskevissa säädöksissä että vastaavissa oikeustieteellisissä tulkinnoissa. Ståhlbergin esittämä (lähinnä ministeriön ja keskusviraston välistä toimivalta-rajaa tarkoittava) kanta oli tässä mielessä olennaisesti perinteisistä määrittelyistä poikkeava ja tällä kannalla on — hallintokäytännön ohella — ollut keskeinen merkitys asteellisten toimivaltarajojen luonteen määräytymisessä myöhemmin. Sen sijaan kylläkään vielä itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä Ståhlbergin hallintoelinten itsenäisyyttä painottavaa kantaa ei omaksuttu poikkeuksetta.⁴³ Etenkin 1940-luvulta lähtien se on kuitenkin saanut entistä enemmän ja eksplisiittisempää kannatusta ja muodostunut vähitellen vallitsevaksi.

Tulkinnan ja käytännön tärkeä merkitys keskusviraston aseman muotoutumisessa johtuu myös hallinto-organisaatiota koskevan lainsäädännön avoimuudesta ja puutteellisuudesta. Voidaan ensinnäkin todeta, että perustuslaeissa säännellään varsin niukasti hallintoelinten organisatorista asemaa tai yleensä valtionhallinnon tärkeimpiä organisaatioperiaatteita. Tosin hallitusmuodossa on määritelty yleisluontoisesti ylimpien hallintoelinten tehtävät ja organisaatio, mutta koko keskushallinnon rakenne on jäänyt suhteellisen tulkinnanvaraiseksi. Sekä määrällisesti että laadullisesti varsinaisen hallintokoneiston pääosan muodostavan ministeriöiden ja keskusvirastojen kokonaisuuden organisaatioperiaatteet on muodollisesti jätetty avoimiksi. Hallitusmuodossa on kyllä myös muutamia säännöksiä mm. keskusvirastoihin ja muihin virastoihin tai laitoksiin liittyvistä yksittäisistä seikoista. Sen sijaan näitä elimiä, niiden organisaatiota tai asemaa hallintokoneistossa ei määritellä, vaikka niiden olemassaoloa periaatteessa edellytetäänkin.

Valtionhallinnon yleistä organisaatiota määrittävistä perussäännöksistä ovat seuraavat tärkeimmät:

Tasavallan presidentti

HM 2.3 § Ylin toimeenpanovalta on uskottu tasavallan presidentille. Sen ohessa on valtion yleistä hallitusta varten oleva valtioneuvosto, johon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä ministereitä.

⁴³ Vrt. esim. *Erich II* s. 5 ja *Willgren* 1925 s. 139 s., jotka molemmat korostavat myös hallintoelinten välisiä välittömiä käskynalaisuussuhteita.

- HM 32 § Presidentti valvoo valtion hallintoa ja voi sitä varten virastojen ja yleisten laitosten päälliköiltä tai hallituksilta vaatia tietoja sekä toimeenpanna tarkastuksia.

Valtioneuvosto ja ministeriöt:

- HM 38.1 § Valtioneuvostossa on niin monta ministeriötä, kuin eri hallinnonhaaroja varten on tarpeen. Jokaisen ministeriön päällikkönä on ministeri.
- HM 40.1 § Valtioneuvostolle kuuluvat asiat käsitellään yleisessä istunnossa, mikäli ei jonkinlaatuisia asioita ole asetuksella uskottu ministeriön päällikkönä olevan ministerin päätettäväksi.
- HM 41.1 § Valtioneuvoston tulee saattaa täytäntöön presidentin päätökset ja ratkaista sekä ne asiat jotka laissa on säädetty valtioneuvoston päätettäväksi, että myöskin muut hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole tässä hallitusmuodossa taikka muussa laissa tai asetuksessa pidätetty presidentille eikä myöskään ole uskottu ministeriön päällikkönä olevalle ministerille taikka alemmalle viranomaiselle.
- HM 44.2 § Kunkin ministeriön on pidettävä silmällä hallintoa omalla toimialallaan sekä ryhdyttävä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöön panemiseksi.

Virastot:

- HM 52 § Virastoista, jotka valtionhallinnon haaroja varten ovat olemassa taikka perustetaan, on voimassa erityisiä säännöksiä.

Lisäksi HM 50 ja 51 §:ään sisältyy eräitä säännöksiä keskiasteen ja paikallistason hallinnosta. Hallitusmuodon X lukuun ”Julkiset virat” sisältyy myös säännöksiä viroista ja mm. niiden täyttämismenettelystä.

Hallitusmuodossa määritellään yleisesti vain ylimmän toimeenpanovallan ja hallituksen hoitaminen sekä ministeriöiden tehtävät toimialallaan. Muuhun keskushallintoon vain viitataan. Lisäksi HM määrittelee eräitä hallintoelinten toiminnan suhteellisen rajallisia puolia; hallintokoneiston organisaatiiovallan perussäännöksen HM 28 §:n mukaan tasavallan presidentillä on oikeus asetuksella antaa mm. ”tarkempia määräyksiä... hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta”; sekä oikeuskanslerilla että oikeusasiamiehellä on oikeus olla saapuvilla mm. virastojen istunnoissa (HM 46.3 ja HM 49.2 §); HM 62 § edellyttää lailla säädettäväksi valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista suoritettavat maksut sekä maksut valtion yleisten laitosten kuten postin ja rautateiden käyttämisestä; lailla säädetään myös mm. virastojen ja yleisten laitosten menosääntöjen perusteista (HM

65.1). Keskusvirastot on hallitusmuodosa nimenomaan mainittu vain HM 87 ja 89 §:ssä, virkamiesten nimitysmenettelyä säänneltäessä. Ainoat nimenomaiset hallintoelintä koskevat säännökset HM:ssa ovat revisionilaitosta koskeva HM 71 § ja Suomen Pankkia koskeva HM 73 §. Muulla tavalla ei hallitusmuodossa säännellä keskushallinnon elimiä tai sen (ulkoista) organisaatiota. Tosin tässä suhteessa on välillisesti merkitystä esim. HM 92 §:n säännöksillä virkatoiminnan laillisista menettelyedellytyksistä.

Edellä selostettujen perustuslain tasoisten säännösten lisäksi on olemassa vain yksi laintasoinen säännös, jossa on pyritty eräänlaiseen viranomaishierarkian rakenteen määrittelyyn. Se sisältyy HValL 2 §:ään. Siinä hallinto-organisaatio jäsennetään kolmeen asteeseen:

- 1) valtioneuvosto ja sen ministeriöt,
- 2) ylemmät hallintoviranomaiset (keskusvirastot, lääninhallitukset, tuomiokapitulit sekä muut "välittömästi valtioneuvoston alaiset viranomaiset"),
- 3) alemmat hallintoviranomaiset (ylempien hallintoviranomaisten alaiset viranomaiset).

HValL 2 §:n terminologiaa on kuitenkin tarkasteltava vain HValL:n ja hallinto-oikeudellisen lainkäytön kannalta, eikä siitä voi tehdä laajempia johtopäätöksiä hallinnon rakenteen osalta. Kysymys onkin ensisijaisesti hallinto-oikeudellisesta valitusastejärjestelmästä,⁴⁴ joka poikkeaa hallinnollisesta virka-asteikosta.

Välittömiä syitä siihen, että hallintokoneiston organisaatiota ja hallintoelinten asemaa ei perustuslaeissa ole tarkemmin säännelty, on etsittävä tutkimalla hallintokoneiston rakennetta hallitusmuotoa valmisteltaessa ja itse hallitusmuodon valmistelua. Pyrkimyksenä valmistelussa oli ensisijaisesti itsenäisen valtion perustuslain laatiminen — ja siis lähinnä ylimpien valtioelinten määrittely. Perustuslakikomitea määrittelikin päätehtävikseen vuonna 1917 tasavaltalaisen hallitusmuodon valmistelun, Suomen "epätäydellisen järjestysmuodon" kehittämisen ja vanhojen perustuslakien puutteiden poistamisen.⁴⁵ Komitea ei sen sijaan katsonut tarpeelliseksi hallintokoneiston organisaation määrittelyä sen paremmin kuin uudelleenjärjestelyäkään hallitusmuodossa. Sen valmistelutyössä voidaan todeta pyrkimyksenä olleen toisaalta välttää sitovaa kannanottoa hallintokoneiston organisaation ja erityisesti keskusvirastojen aseman järjestämiseen. Toisaalta pyrittiin jättämään hallinto-organisaation rakenne pääosiltaan aikaisempien säännösten varaan.

⁴⁴ Merikoski 1968 s. 212 ja s. 276 s. Vrt. kuitenkin Merikoski I s. 122—123, jossa HValL:n ryhmittelyä tarkastellaan otsikolla "Virka-asteikko". Vrt. myös Modeen JFT 1966 s. 111.

⁴⁵ KM 1917:11 s. 26—27.

Tätä perustuslakikomitea perusteli mietinnössään seuraavilla syillä:⁴⁶
 (1) ”Niin sanotun ministerihallituksen voimaan saattamisen Suomessa ei komitean mielestä pitäisi tulla kysymykseen, koska sellainen asiain käsittelyjärjestys ei olisi tšekäläisten olojen mukainen.”

(2) Keskusvirastojärjestelmä tarjoaa huomattavia etuja ”sen johdosta, että siten saavutetaan verrattain riippumaton asiain harkinta erityisessä virka-asteessa”.

(3) Keskusvirastojärjestelmä on toiminut tyydyttävästi.

Lisäksi komitean työn kannalta oli vielä varsin huomionarvoisena käytännön syynä, että

(4) ei ole ollut ollut mahdollista ”käydä lähemmin tutkimaan tätä mutkallista ja vaikeasti ratkaistavaa kysymystä”.

Johtopäätöksenä näistä neljästä syystä oli, että ”komitea ei... katsonut olevan puoltaminen hallinnon uudestimuodostamista tältä kohden”. Lisäksi katsottiin erityisesti hallinnollisten keskusvirastojen järjestysmuodon ja (lähinnä asiallisen) toimivallan säateleminen perustuslakiin soveltumattomaksi.⁴⁷

Mitkä sitten olivat ”tšekäläisten olojen” mukaiset hallintokoneiston organisaation peruseriaatteet, joihin mm. ”ministerihallitus” ei olisi soveltunut? Onko tätä komitean mukaan ”mutkallista” ongelmaa mahdollista enää pyrkiä selvittämään? Kysymykset ovat nähdäkseni oikeutettuja ja tarpeellisia ainakin siinä mielessä, että voidaan arvioida hallinnon yleisten muodollisten organisaatioperiaatteiden pysyneen HM:n säätämisen jälkeen suhteellisen muuttumattomina. Toiseksi — vaikka HM sääntelee keskus-hallinnon organisaatiota eräin poikkeuksin vain epäsuorasti, on nähdäkseni kuitenkin mahdollista ja tämän tutkimuksen kannalta myös välttämätöntä selvittää, millainen oli hallinto-organisaation rakenne, joka katsottiin hallitusmuodon voimaan tullessa mahdolliseksi pysyttää (ainakin toistaiseksi). Ennen itsenäisyyttä muodostuneiden organisaatioperiaatteiden selvittäminen voi tietyissä rajoissa olla apuna myös nykyisen hallintokoneiston rakenteen selvittämisessä.

On ensinnäkin kiinnostavaa todeta, että asettuessaan vastustamaan ”ministerihallitusta” perustuslakikomitea hylkäsi samalla sekä ministeriöiden hoitaman että muuten asteellisilta toimivaltarajoiltaan keskitetyn hallinnon, jossa hallintoelimet toimisivat epäitsenäisesti. Tämä käy epäsuorasti ilmi hallitusmuotoehdotusta laatineen komitean seitsemännestä mietinnöstä. Komitea perusteli valtioneuvoston toimivallan yleistä määrittelyä ja sen järjestämistä kollegiseksi (ks. HM 41.1 §) sillä, että ministeriöistä hoidetun tai

⁴⁶ mt. s. 34.

⁴⁷ mt. s. 36.

muuten keskitetyn hallinnon voimaansaattaminen poikkeaisi perinteisestä toimivallan järjestelystä.⁴⁸ ”Ranskalaisen järjestelmän mukaiselle ministerihallitukselle on ominaista, että keskushallintovirastoja puuttuu sekä että ministerit varsinaisten hallitusasiain ohella yksinään päätösvaltaisina hoitavat kukin hallinnonhaarassaan keskushallintoakin asioita valmistelevan ministeriön avustamina. Englannissa taas ovat keskusvirastojen päälliköt siinä ominaisuudessaan samalla hallituksen jäseniä. Meillä samoin kuin Ruotsissakin keskusvirastot sitä vastoin ovat hallituksesta erillään olevia viranomaisia itsenäisin toimivalloin.”

Voidaan todeta, että ministerihallitus ministeriöiden hoitaman hallinnon merkityksessä on jossain määrin toteutunut komitean kielteisestä kannasta huolimatta. Sen sijaan hallintoelinten asteellisten toimivaltarajojen jäykkyyttä korostavassa mielessä ministerihallitusta on edelleen pidetty täkäläisiin oloihin sopimattomana.

Toisaalta on otettava huomioon, että perustuslakikomitean hallinto-koneiston rakenteen uudistamiseen omaksuman kannan nimenomaan keskusvirastojen aseman osalta kiteytti sen ehdottama, nykyisen hallitusmuodon 52 §:n sisältämä säännös, joka vain viittaa virastoja koskeviin erityisiin säännöksiin.⁴⁹ Tässä säännöksessä ei suoranaisesti viitatakaan hallinnon organisaatioon. Sen voidaan silti katsoa sisältävän epäsuorasti ja valmistelutyössä esitetyt kannat huomioon ottaen myös hallinto-organisaation rakenteen osalta pääperiaatteen, jonka mukaan aikaisemmin muodostetut organisaatioprinsiipit pyrittiin — myös elinten itsenäisyyden osalta — jättämään ennalleen. Jos niitä olisi haluttu muuttaa, se olisi epäilemättä tuotu muodollisesti esiin myös hallitusmuodossa.

Itsenäisen valtion hallintokoneiston organisaatio perustui siten mm. seuraaville periaatteille, joita HM:ssa ei pyritty määrittelemään:

- ylimpänä hallintoviranomaisena oli kollegisesti toimiva Senaatti, jonka talousosasto oli jakautunut toimituskuntiin;

⁴⁸ mt. s. 33—34.

⁴⁹ Mechelinin senaatin valmistamassa hallitusmuotoehdotuksessa vuodelta 1907 oli säännös, joka osittain muistuttaa nykyistä HM 52 §:ää: ”Vid de centrala ämbetsverk, som för statsförvaltningens olika grenar finnas eller varda inrättade, skall ansvarighet för vidtagen åtgärd åligga enhvar i beslutet deltagande ämbetsman, som ej till protokollet anmält en från beslutet afvikande mening”. Tämä ehdotuksen 42 § on siinä mielessä mielenkiintoinen, että se sijaitsi hallintoa koskevassa luvussa nykyisen HM:n 50 ja 51 §:ää vastaavien säännösten jälkeen. Tästä ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä HM 52 §:n nykyistä sisältöä sikäli rajoittavaa päätelmää, että kyseessä olisi vain virkamiehen vastuuseen (sis lähinnä HM 93.1 §:ään) viittava säännös. — Ks. po. ehdotuksesta *Mechelinska Senaten* s. 16. Sen sijaan perustuslakikomitean ensimmäisessä ehdotuksessa hallitusmuodoksi HM 52 § oli jo nykyisessä muodossaan.

- toimituskunnilla oli toissijainen, mutta suhteellisen itsenäinen asema Senaatissa; ne toimivat melko passiivisina hallinnonhaaransa toiminnan ohjaamisessa;
- oli suhteellisen lukuisasti erillisiä hallintoviranomaisia, joiden tehtäväpiiri oli jatkuvasti kasvanut;
- tulkintaan perustuva erillisten hallintoelinten aseman itsenäisyys oli käytännössä vahvistumassa; samoin virkamiesten itsenäistä asemaa korostettiin;
- hallintoelinten välisiä organisatorisia suhteita ei pyritty sääntelemään;
- hallintotoiminnan muodoissa vallitsivat voimakkaat legalistiset perinteet;
- lisäksi hallintokoneiston muita muotomääreitä voidaan hyvin luonnehtia *Weberin* ideaalimallin mukaisiksi.⁵⁰

Jättämällä organisaatioperiaatteiden nimenomaisen sääntelemisen hallitusmuoto ei kuitenkaan voinut muodollisesti vahvistaa aikaisempia, lähinnä tulkintoihin perustuvia kantoja sitoviksi. Jos sen sijaan hallinto-organisaation rakenne olisi haluttu pysyvästi määritellä tietynlaiseksi, siitä olisi epäilemättä myös tarvittu niin ikään nimenomainen tätä tarkoittava säännös.

HM 52 § viittaa siis nimenomaan vain siihen, että virastoista olevat eri tasoiset säännökset pysyvät toistaiseksi voimassa — elleivät ne ole hallitusmuodon vastaisia — ja siihen, että virastoja koskevat säännökset on tarkoitus jättää hallitusmuodon ulkopuolelle (edellä mainituin poikkeuksin). Lisäksi lainkohdasta on johdettavissa vaatimus virastojen säännöstämisestä jonkin tasoisella säädöksellä.⁵¹ Se, minkä tasoinen säännös on tarpeen ratkeaa yleensä HM 28 ja 65.1 §:n sisältämien pääsääntöjen perusteella.⁵² Myös HMTL 6 §:n sisältö viittaa siihen, että kysymys hallintokoneiston organisaatiosta haluttiin jättää melko avoimeksi säädettäessä hallitusmuotoa. Siinä edellytetään nimenomaan valtioneuvoston päätettävistä asioista säädettäväksi myöhemmin.

Hallitusmuoto ei siten kirjaimellisesti asetakaan esteitä esimerkiksi keskusvirasto-organisaation tosiasiallisen merkityksen huomattavaan vähentämiseen tehtäväjakoa muuttamalla (kuten tapahtui 1920-luvulla virastokomitean ehdotusten pohjalta) — jopa faktiseen keskitettyyn (ministeriö)hallintoon siirtymiseen — ja toisaalta hallitusmuoto ei estä myöskään keskusvirasto-organisaation ratkaisuvallan merkittävää lisäämistä hallinnon piirissä, niin kuin viime aikoina on tapahtunut.

⁵⁰ Ks myös *Tuori Oikeus* 1976 s. 9—10 ja *Vartola* s. 150—160.

⁵¹ Ks. *Merikoski I* s. 230 ja *Lager LM* 1974 s. 19. Vrt. *Ryikölä NAT* 1965 s. 18.

⁵² Ks. tarkemmin *Mäenpää* 1977 passim. Vrt. *Tarjanne LM* 1933 s. 40—41.

2. HALLINTOKONEISTON ORGANISAATION KESKEISET MÄÄREET

Perustuslaeista ei siis ole välittömästi saatavissa ratkaisua siihen, minkälainen hallinto-organisaation rakenne muodollisesti ja toiminnaltaan on tai millainen sen tulee olla. Erityisesti tämä koskee keskusvirasto-, virasto- ja laitostasoa. Virastotason organisatorisen aseman selvittämiseksi on sen vuoksi ennen muuta tarkasteltava perustuslakeja alemmantasoisia säädöksiä. Lähtökohtana tässä voidaan pitää valtioneuvoston ja ministeriöiden asemaa ja tehtäviä koskevia säädöksiä, koska niiden tehtävistä ja niiden keskeisistä suhteista on olemassa suhteellisen yksityiskohtainen säädöstö. Myös eräistä muista, keskushallintoa yleisesti koskevista säädöksistä voidaan epäsuorasti saada selvitystä mm. keskusvirastojen asemasta. Koska keskusviraston asemaa ei määritellä lainsäädännössä, on hallinto-organisaatiota koskevan analyysin laajentamiseksi välttämätöntä tarkastella myös sen eri haaroja ja niillä sovellettavaa materiaalista lainsäädäntöä. Tämän perusteella voidaan myös syventää keskusviraston organisatorisen aseman määrittelyä.

Tässä tutkimuksessa tarkastelen keskusvirastoja niiden organisatorista asemaa määrittävien kolmen tärkeimmän tekijän kannalta. Nämä tekijät ovat

- (1) toimivallanjako hallintoelinten välillä,
- (2) hallintoelinten väliset organisatoriset suhteet ja
- (3) hallintokoneistossa vallitsevat tosiasialliset (ei-oikeudelliset) suhteet.

Tältä osin tarkastelu on siis hallintokoneiston sisäinen siinä mielessä, että sen ulkopuolelle jäävät mm. hallintokoneiston ja muun poliittisen järjestelmän yhteydet ja osittain myös hallintokoneiston spesifisti järjestetyt suhteet muihin valtiokoneiston osiin. Näihin kysymyksiin joudutaan kuitenkin useassa yhteydessä viittaamaan.

On myös syytä huomauttaa, että mainitut kolme dimensiota eivät hallintokoneistossa yleensä esiinny toisistaan irrallaan tarkastelun kohteina. Tosin elinten toimivalta ja niiden organisatorista asemaa koskeva sääntely ovat useimmiten toisistaan erillään, mikä saattaa pinnallisen tarkastelun perusteella johtaa toisen niistä korostamiseen. (Näin tapahtuu, kun joko painotetaan toisaalta hallintokoneiston sisäisten toimivaltarajojen jäykkyyttä tai toisaalta hallinto-organisaatiota tarkastellaan vain esim. ohjausjärjestelmänä.) Hallintokoneistomme voimakkaan legalistisen perinteen vaikutusta on selvästi havaittavissa siinä, että varsinkin toimivalta mutta myös organisatoriset suhteet määrittyvät yleensä oikeudellisesti (tosin varsin eri tasoilla säännöksillä). Tämän vuoksi ei ole kuitenkaan syytä jättää huomiotta myöskään tosiasiallisia poliittisia tai hallintokäyttöön perustuvia suhteita hallintokoneistossa. Kuten aikaisemmin on todettu, ne voivat myös saada oikeudellisen muodon, mutta tämä ei ole välttämätöntä käytännössä.

Mainittujen kolmen hallintokoneiston organisaatiota määrittävän puolen kiintä yhteys merkitsee ennen kaikkea, että ne määräävät ja rajoittavat toisiaan. Niinpä toimivallan jaosta voidaan johtaa tietyt rajat organisatoristen suhteiden oikeudelliselle sääntelylle ja näiden suhteiden intensiteetille. Toisaalta hallintoelinten välisten organisatoristen suhteiden muovaaminen muuttaa myös elinten toimivallan ulottuvuutta. Tämä voi tapahtua joko oikeudellisesti tai tosiasiallisin menettelytavoin. Esimerkiksi hallinto-organisaation ohjauksen keskittyminen, jota jäljempänä tarkastellaan tarkemmin, on suureksi osaksi tapahtunut juuri tosiasiallisin järjestelyin. Mutta hallintokäytännön merkitys on suuri myös siinä, millaiseksi eri hallinnonhaaroilla muodostuu eri elinten asema. Tätäkin tarkastellaan mm. eräiden esimerkkien valossa.

Hallintoelinten toimivallan ja hallinto-organisatoristen suhteiden välinen välttämätön yhteys perustuu periaatteessa siihen, että hallintoelinten välisen työnjaon määrittelevä toimivaltajako edellyttää toimiakseen koordinaatiota, sillä "vaikka viranomaisilla ... onkin itsenäistä toimivaltaa, tarvitaan julkisessa toiminnassa myöskin yhtenäisyyttä."¹ Toisaalta koordinaatiolla on reaalista merkitystä vain, kun sen piirissä olevat elimet toimivat oman toimivaltansa puitteissa.

Tämän yhteyden realisoituminen ei ole sattumanvaraista tai ennalta määritellyistä hallinto-organisatorisista periaatteista riippuva, vaikka käytännöllä, perinteillä, hallinnon tietoisella kehittämisellä, tulkinnalla jne. on tietysti merkitystä. Yhteys perustuu toisaalta hallintokoneiston tehtävien määräytymiseen ja muuttumiseen sekä toisaalta näiden tehtävien yleiselle suorittamiselle ja hallintokoneiston toimintatavalle asettuviin vaatimuksiin. Toimivallanjako (etenkin asiallinen mutta myös asteellinen ja alueellinen) on yhteydessä varsinkin tehtävien määräytymiseen ja muuttumiseen. Hallinto-organisatoristen suhteiden järjestymistä taas määräävät etenkin hallinnon suorituskyky ja toimintatapa. Hallintokoneiston organisaation määräytymiselle on siis objektiiviset edellytykset, joille asettuvista yhteiskunnallisista vaatimuksista organisaation konkreetti rakenne on riippuvainen.

3. HALLINTOTOIMINNAN JA HALLINTOKONEISTON MUUTTUMINEN

3.1. Muutoksen tutkimisesta

Hallintokoneiston organisaation tutkimisessa on välttämätöntä perehtyä myös valtionhallinnon muodollisen organisaation erilaisten piirteiden

¹ *Ståhlberg* s. 111. Toimivallan ja organisatoristen suhteiden yhteyden eräistä yksittäisistä piirteistä ks. myös *Meyer* 1973 s. 73, 76 ja s. 101, *Lazarev* s. 12—13 ja *Lunev* s. 122 ss.

sisällöllisiin ehtoihin ja määreisiin sekä niiden kehittymiseen. Kuten *Georg Jellinek* on todennut, "vain sellaisilla jaotteluilla on arvoa, jotka tunkeutuvat valtion toiminnan sisäpuolelle eivätkä jää sen ulkopinnalle".¹ Tämä ei merkitse oikeustieteellisen tutkimuksen aliarvioimista tai sen rajaamista vain oikeudellisten muotojen selvittämiseen. Ilman mainittua sisällöllistä lähtökohtaa oikeustieteellinen tutkimus, joka pyrkii selvittämään hallintokoneiston nykyistä organisaatiota, pystyy vain kuvailemaan ja luettelemaan erilaisia hallintokoneiston organisaation ja toiminnan uusia puolia ja mahdollisesti jäsentämään ne erityyppisin, ei-oikeudellisin systeemitoreettisin käsittein irrallaan niihin liittyvistä oikeudellisista piirteistä.

Hallintokoneiston toiminnassa ja organisaatiossa tapahtuneet muutokset sisältävät kuitenkin haasteen myös (hallinto-)oikeustieteelliselle tutkimukselle, sillä kehityksen seurauksena keskeiset hallinto-oikeudelliset instituutiot ja käsitteelliset rakennelmat (esim. hallinnon alan määräytyminen, vapaa ja sidottu harkinta, valtion organin määräytyminen, hallintoelinten väliset suhteet) ovat osaltaan selvästi muuttuneet, ovat muuttumisensa prosessissa tai joutuvat muuttumaan. Toisaalta nimenomaan oikeustieteellinen tutkimus voi tältä osin pohjautua varsin pitkälle myös hallintokoneiston oikeustieteellisen tutkimuksen perinteeseen. Legalismilla, oikeudellisilla järjestelyillä ja oikeustieteellä² on Suomessa ollut erityistä merkitystä tässä suhteessa.

Minkälaisia sitten ovat mainitut hallintokoneiston organisaatiota määrittävät sisäiset tekijät ja miten hallintokoneiston muuttumiseen ovat vaikuttaneet sen ulkoiset tekijät? Miten niiden vaikutus tulee konkreetisti esiin hallintokoneiston oikeudellisissa piirteissä? Pyrin vastaamaan kysymyksiin kolmessa vaiheessa. Selvitän ensin hallintokoneiston muutoksen yhteiskunnallisia ehtoja, niitä syitä, jotka ovat johtaneet erilaisiin muutoksiin hallintoelimistössä. Nämä muutokset tulevat välittömimmin esiin hallintoelimistön ja myös hallinnollisen sääntelyn laajenemisessa. Välitetymin ja monimutkaisemmalla tavalla muutos heijastuu kuitenkin myös hallintoelinten välisiin suhteisiin, hallinto-organisaation rakenteen toiseen perustekijään itse hallintoelinten ohella. Pyrin problematisoimaan spesifejä hallinnonsisäisiä mekanismeja, jotka ovat välittäneet nämä muutokset konkreetiksi organisatorisiksi muodoiksi ja käytännöiksi — erityisesti hallinto-organisatoristen suhteiden kehittyessä. Kolmanneksi erittelen hallintokoneiston organisaation muutoksen konkreettista ilmenemistä hallintokoneiston oikeudellisesti määritellyssä rakenteessa — erityisesti toimivallan jakautumista ja hallinto-

¹ *Jellinek* 1905 s. 591.

² Ks. yleisesti *Heiskanen-Sinkkonen* s. 13—18, *Blomstedt LM* 1967 passim. Vrt. *Salminen* 1975 s. 101—102.

organisatorisia suhteita. Tämä muodostaa laajimman osan tutkimuksen tästä jaksosta.

3.2. Valtion tehtävien muuttuminen

Viimeaikaisessa julkishallintoa koskevassa tieteellisessä keskustelussa on lähes yksimielisesti lähdetty siitä, että Suomen julkisen hallinnon muutoksen syitä on etsittävä hallintokoneiston ympäristöstä.³ Ympäristön asettamat vaatimukset suodattuvat erilaisten välitysten kautta hallintokoneistoon vaikuttaen sen tehtäviin ja rakenteeseen. (On tosin huomautettu siitä, ettei tämä vaikutus ole yksisuuntainen:⁴ hallinnon muutos muovaa myös sen ympäristöä.) Hallinnon ympäristön vaikutuksen välittymistavasta on myös esitetty varsin pitkälle yhdensuuntaisia tulkintoja. Yhteiskunnan, (ympäristön, markkina-perusteisen sektorin)⁵ kehittymiseen liittyvät kansainväliset ja erilaiset kansalliset, elinkeinorakenteeseen, väestönkehitykseen ym. liittyvät muutokset heijastuvat poliittisesti⁶ hallinnon muuttumisena. Näillä tekijöillä on lisäksi toiseenkin suuntaan vaikuttavia yhteyksiä keskenään. Kuten *Vartola*⁷ toteaa, hallinnon muutos realisoituu kahden erityyppisen muutosprosessin tuloksena: ”Toinen näistä on tietoista kehittämistä, toisiaan seuraavien tietöiden ja ohjattujen uudistusten prosessi, toinen yhteiskunnallisen muutoksen suoraan, ilman poliittisen tason ohjausta hallintokoneistoon välittyvää”. Käytännössä ero ei tietytikään ole näin selvärajainen.

Hallintokoneiston organisaation, sen toimivallan ja organisatoristen suhteiden laadullisen muutoksen (ja muuttamisen) ponttimena on yleisesti luonnehdittuna uusintamisprosessin asettamia uusia vaatimuksia vastaava valtion tehtävien lisääntyminen ja niiden luonteen muuttuminen, valtiollisen sääntelyn laajentuminen sekä siihen liittyvä pyrkimys hallintokoneiston toiminnan yhtenäistämiseen, sen ennakkoinnin parantamiseen ja keskitetyn johtamisen tehostamiseen.

Hallintokoneiston organisaatiolla ja valtion tehtävien muuttumisella on eräitä yhteyksiä. Hallintokoneiston organisaatio on hallintotoimintaa varten, joka on osa valtion toimintaa. Sille on ominaista pyrkimys tiettyihin

³ *Sipponen 1975 s. 134, Ståhlberg 1976 s. 130—143 ja Ståhlberg Hallinto 1976 s. 18—24, Heiskanen 1977 s. 30—31, Vartola II s. 10 ss.*

⁴ *Vartola II s. 6—9.*

⁵ Ks. esim. *Vartola II s. 18, Ståhlberg 1976 s. 130 ss. ja Heiskanen 1977 s. 30—31.*

⁶ Ks. erit. *Ståhlberg Hallinto 1976 s. 20—24, Heiskanen 1977 s. 44—57. Vrt. Berrefjord passim.*

⁷ *Vartola II s. 7. Ståhlberg 1976 s. 124—125 sen sijaan painottaa, että ”förvaltningen förändras genom att beslut fattas”.*

päämääriin, tiettyjen tehtävien toteuttaminen. Hallintokoneiston organisaation muotoutumisessa ja kehittämisessä on varsin tärkeä merkitys juuri valtion toiminnan sisällöllä ja niillä tehtävillä, joita se pyrkii toteuttamaan. Valtion tehtävät, sen funktiot,⁸ määrittävätkin välillisesti myös valtio- ja hallintokoneiston organisaatiota siinä mielessä, että yhteiskunnallisen organisaation muodot syntyvät aina tiettyä tehtävää toteuttamaan. Tehtävien ja organisaation yhteys ei kuitenkaan ole suora.

Valtion funktioissa toteutuu sen toiminnan pääsuunta. Näissä funktioissa myös ilmenee valtion välittömästi poliittinen tehtävä, mutta funktioita ei voi johtaa pelkästään siitä. Valtion hallintoelinten ryhmittelyn kannalta on erityisesti painotettava, että valtio suorittaa myös koko yhteiskunnan kannalta periaatteessa hyödyllisiä, ns. yhteisiä tehtäviä, kuten työvoiman uusintamisedellytysten luominen, vesiensuojelu, tutkimus jne.

Varsinkin hallintokoneiston tehtäviin kuuluu myös mm. taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuuriin liittyviä toimintoja, jotka vastaavat luonteeltaan kokonaisyhteiskunnallisia vaatimuksia, vaikka niiden toteuttamistapa voikin vaihdella. Pääasiassa niiden toteuttamisesta huolehtivat valtion elimet voidaan eräin varauksin tehtäviensä luonteen perusteella erottaa muista hallintokoneiston elimistä. On kuitenkin painotettava jaottelun suhteellisuutta. Yhteiset tehtävät ja toimintamuodot toisaalta ja valtion olemusta luonteenomaisesti toteuttavat tehtävät ja toiminnat toisaalta eivät ole toisensa poissulkevia kategorioita, vaan muodostavat valtiossa elimellisen yhteyden.⁹

Kokonaisyhteiskunnallisia tehtäviä suorittavien elinten toiminnan laatu on usein teknistä toimeenpanoa tai ns. tosiasiallista toimintaa, josta yleensä puuttuu varsinainen hallintovallan tai hallintopakon käyttö ja joka sellaisenaan ei saa aikaan oikeusseuraamuksia.¹⁰ Tällaisilla elimillä saattaa kuitenkin olla laajakin toimivalta, niillä voi olla oikeus käyttää hallintopakkoa ja hallinnollista tuomiovaltaa (esim. sosiaaliala) ja niillä saattaa olla oikeus normien antamiseen.

Sekä saksalaisessa että ranskalaisessa hallinto-oikeustieteessä on jo melko varhain pyritty painottamaan nimenomaan valtion kokonais-

⁸ Valtion funktioista tai tehtävistä ks. yleisesti *Jellinek 1905* s. 248—258 (Jellinek tosin käyttää termiä 'Zweck'), *Allgemeine Theorie I* s. 161—164, *Manov* s. 141—209, *Hirsch 1973* s. 233—255 ja *Meyer 1962* s. 241—267. Ks. myös *Willgren 1930* s. 18 s. ja *Merikoski I* s. 16 s. *Erich I* s. 153 identifioi "valtiolliset perustehtävät" niiden toteuttamisen muotoihin.

⁹ Kysymys ei teoreettisesti palaudu määrälliseen eroon näiden tehtävien välillä, vaan koskee erästä valtiolle ja etenkin sen elimistölle yhteiskunnallisena organisaationa ominaista laadullista piirrettä. Ei siis ole mahdollista pitää yhteisiä tehtäviä valtion määrittelyn lähtökohtana, kuten *Muškin* s. 41—43 edellyttää.

¹⁰ Ks. tosiasiallisesta hallintotoiminnasta *Merikoski II* s. 20 ja 63.

yhteiskunnallisten tehtävien luonteenomaisuutta hallintotoiminnassa. Saksassa ja sittemmin Saksan Liittotasavallassa tämä liittyy etenkin *Forsthoffin* esittämään ns. suorittavan hallinnon käsitteeseen (die Verwaltung als Leistungsträger). Valtion luonne on *Forsthoffin* mukaan muuttunut järjestystä ylläpitävästä (Ordnungsgarant) valtiosta, jonka toiminnan muotona on ensisijaisesti puuttuminen yksityiskohtaisesti yhteiskunnallisiin suhteisiin (Eingriffsverwaltung), huoltovaltioksi (Daseinsvorsorge), joka ensisijaisesti toimii mm. oikeudellisesti vain osittain sidotulla suorittavan hallinnon alalla. Tällä alalla myös perusoikeuksien merkitys tulkitaan normaalia vähäisemmäksi, mutta hallinnollisen sääntelyn yhtenäisyyttä korostetaan.¹¹

Ranskalaisessa hallinto-oikeustieteessä perinteisesti samansuuntainen merkitys on ollut käsitteellä "service public", josta on pyritty tekemään kaiken hallintotoiminnan yhteistä nimittäjää ja hallinto-oikeustieteen peruskäsitettä. Tosin käsitteestä ei ole pyritty tekemään yhtä pitkälle meneviä oikeudellisia johtopäätöksiä kuin suorittavan hallinnon käsitteestä. Tämä etenkin *Jezen* ja *Dugué'n* perustelema käsitys on lisäksi joutunut voimakkaan kritiikin kohteeksi 1960-luvulla.¹²

Ryhtymättä syvällisempään valtion funktioiden johtamiseen, joka on "paitsi monimutkainen, myös hyvin laajaa monisäikeistä analyysiä edellyttävä",¹³ tehtävä, jaan valtion tehtävät ensin sisäisiin ja ulkoiisiin.

Jälkimmäiset liittyvät lähinnä valtion alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen ja kansainvälisten kauppa- ym. yhteyksien hoitamiseen. Sisäiset funktiot voidaan edelleen jakaa pääpiirteissään taloudellisiin, sosiaalisiin,¹⁴ ideologisiin ja yleisiin, oikeus- ja valtiojärjestyksen ylläpitämiseen ja toimintaan taloudellisen järjestelmän suojeluun jne. suuntautuviin tehtäviin.

¹¹ Ks. *Forsthoff* s. 368—429 ja *Rasch* s. 8—12. *Forsthoff* introdusoi tämän käsitteistön jo vuonna 1938 ilmestyneessä artikkelissaan "Die Verwaltung als Leistungsträger", ks. siitä *Forsthoff* 1959 s. 22—34. *Läpple* s. 90—92 osoittaa tämän valtion tehtävien luonnehdinnan yhteyden kansallissosialistisen puolueen ja Natsi-Saksan valtion päämääriin.

¹² Ks. tästä käsitteestä esim. *Weil* s. 14—19, *Laubadère* 1976 s. 41—51 ja s. 603—675. Kritiikistä ks. *Rivero* s. 29—33.

¹³ *Vartiola IV* s. 14. Valtion funktioista käydystä keskustelusta ks. yleisesti mm. *Hirsch* s. 49—73, *Holloway & Picciotto* s. 85—97, *Therborn* s. 63—73, *Blom* s. 243—263.

¹⁴ Valtion funktioiden jaottelusta on keskusteltu varsin runsaasti. Etenkin erityisen sosiaalisen tehtävän olemassaolo on haluttu kiistää: se on haluttu palauttaa valtion taloudelliseen tehtävään. *Kasvio* s. 73—84 on viitannut erityisen sosiaalisen tehtävän perusteluksi sekä sosiaalisen tehtävän objektiiviseen perustaan työvoiman uusintamisprosessin ristiriitojen kehittämisessä että lähinnä sen ilmenemismuotojen spesifisyyteen: ensinnäkin työvoiman uusintaminen muodostaa suhteellisen itsenäisen kokonaisuuden "taloudellisessa kokonaisprosessissa", toiseksi sen toteuttamiseksi on muodostunut erityinen "sosiaalinen apparaatti" valtiokoneistossa ja kolmanneksi sosiaalisen tehtävän toteuttaminen saattaa joissakin suhteissa olla myös ristiriidassa taloudellisen tehtävän toteuttamisen kanssa.

Vartolan¹⁵ esittämässä jaottelussa on samantyyppinen ryhmittely. Hän jakaa valtion tehtävät neljään ryhmään mm. BudjA:n ja TiliS:n esittämän tililuokituksen pohjalta:

- 1) *perinteiset valtion tehtävät* (yleinen järjestys ja turvallisuus sekä maanpuolustus ja yleiset hallintotehtävät),
- 2) *sosiaali- ja kulttuuritehtävät* (opetus ja kulttuuri, sosiaaliturva, terveydenhuolto, asunto- ja yhdyskuntapolitiikka) — tai ”hyvinvointivaltiottehtävät”,
- 3) *liikenne*,
- 4) *taloudelliset tehtävät* (maa- ja metsätalous, muut taloudelliset tehtävät ja eräät muut tehtävät).

Vartolan jaottelun perusteella on mahdollista mm. suhteellisen luotettavasti tarkastella näiden tehtäväryhmittelyjen keskinäisen järjestyksen kehittymistä. Niinpä Vartola esittääkin seuraavan, valtion tehtävien toteuttamiseen käytettyjen valtion menojen kehitystä kuvavan asetelman:¹⁶

Vuosi Tehtävä	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1975
1)	25,6	25,0	57,3	6,7	8,2	12,4	14,0 %
2)	15,2	21,5	4,3	19,4	22,1	36,0	43,0 %
3)	32,9	33,1	9,2	18,9	18,6	23,2	12,9 %
4)	8,4	16,6	6,4	19,7	20,3	16,8	22,7 %
muut	18	4	23	35	31	12	7 %

Hallinto-organisaation kehittymisen kannalta on kuitenkin esitettävä tiettyjä varauksia valtion tehtävien muuttumisen merkityksestä. Hallintokoneiston tehtävien muutos on kyllä määrällisesti dokumentoitavissa, mutta määrällisesti tehtävänmuutokset, joita yleensä meillä on arvioitu osoittimina esim. valtion menojen kehitys, virkamiehien kasvu¹⁷ jne., eivät monestakaan syystä anna luotettavaa kuvaa hallinto-organisaatiolle asettuvista vaatimuksista. Osaltaan syynä on, että tehtävien määrällisen muuttumisen ei välttämättä tarvitse johtaa organisatorisiin muutoksiin keskushallinnossa.

Jos esim. keskusvirasto-organisaation kehittymistä tarkastellaan pelkäämättä valtion menojen muutoksen kannalta, voidaan johtua outoihin tuloksiin. Esimerkiksi vuosina 1922—1928 valtion menot kasvoivat selvästi vaikka hallintokoneistoa juuri tuolloin oli keskitetty sulauttamalla useita keskusvirastoja hallinnonalan minis-

¹⁵ Vartola IV s. 17. Samantyyppinen on myös Sipposen 1973 s. 48—49 jaottelu hallinnon funktioista. Vrt. kuitenkin Sipponen 1978 s. 102—104.

¹⁶ Vartola IV s. 25.

¹⁷ Ks. erit. Martikainen 1975 ja Talkkari.

teriöön.¹⁸ Menojen avulla tapahtuvaa tarkastelua rajoittaa keskusvirastojen osalta sekin, että osa niistä (esim. TH) toimii lähinnä tulojen tuottajana valtiolle. Menojen tai sellaisten määrällisten suureiden kuin virkamiehistön tai henkilöstön määrän kasvu, hallintokoneiston rakenteen monimutkaistuminen jne. eivät sinänsä vielä myöskään ole välttämättä osoituksia valtion tehtävien olennaisesta lisääntymisestä tai tehtävien laadullisesta muutoksesta. Hallintoelimen merkittävyys ei välttämättä ole yhteydessä sen kokoon, vaan siihen, miten tärkeitä tehtäviä kuuluu sen asialliseen toimivaltaan, mikä sen asema on valtiollisessa sääntelyssä ja mikä on sen hallinnollisen toimivallan intensiteetti.

Toinen varaus liittyy siihen, että valtion tehtävien muuttuminen ei välttämättä johda huomattaviin muutoksiin varsinaisessa hallintokoneistossa. Pelkkä lainsäädäntö saattaa olla riittävä jonkin asian järjestämiseen, tehtävä voidaan antaa myös tuomioistuimille (suuri osa siviililainsäädännön toimeenpanosta; erikoistuomioistuimet), kunnille ja kuntainliitoille (niiden osuus julkisista menoista on selvästi kasvanut samalla, kun niiden tehtävämäärä on lisääntynyt)¹⁹ tai suoraan ei-valtiollisille elimille (hallintotehtävien ja oikeudenhoidon ei-valtiollistuminen, suhteellinen byrokratisoituminen²⁰ jne.). Myös jo olemassaoleva hallintokoneisto voi eräin modifikaatioin suoriutua lisääntyvistä tehtävistä. Esim. kriisihallinto vuosina 1939—1952 ei sääntelyn intensiteetin ja laajuuden erittäin voimakkaasta kasvusta huolimatta johtanut kovin suuriin muutoksiin keskushallinnon organisaatiossa.

Hallinnon muutos heijastuu toisaalta myös hallintotoiminnan muodoissa: hallintomenettelyn muutoksena, hallintotoimien lajien painotuksen muuttumisenä jne. Lisäksi on huomattava, ettei elimien lisääntyminen sekään suoraan osoita tehtävien lisääntymistä — myös esim. hallintokoneiston sisäisillä tehtävänsiirroilla on merkitystä. Valtion funktioiden muutos onkin varsin monimutkainen prosessi, josta pelkästään sen organisatorisia ilmenemismuotoja tutkimalla ei ole mahdollista päätellä pitävästi.

Kolmanneksi on välttämätöntä korostaa esitetyn luonnehdinnan yleistä luonnetta. Tehtävien toteuttaminen ja erityisesti toteuttamisen yhteys hallintokoneiston toimintaan ei suinkaan ole ongelmatonta. Valtion funktioita toteuttaa lähinnä valtiokoneisto, mutta sillä voi olla myös muita tehtäviä kuin

¹⁸ Vrt. *Martikainen & Yrjönen* s. 5, jossa tämän aikakauden menojen kasvua perustellaan mm. uusien keskusvirastojen perustamisella.

¹⁹ *Martikainen & Yrjönen* s. 147—151 luonnehtivat tähän liittyvää erästä kehityspiirrettä kuntien autonomisen päätöksenteon hajoamiseksi.

Vrt. *Niemivuo* s. 50—51.

²⁰ Termiä käyttää *Vartiola II* s. 11—13 viittaamaan valtionhallinnolle ominaisen byrokraattisen organisaatiomuodon ja hallintotavan suhteelliseen yleistymiseen yhteiskunnassa.

valtion toiminnan pääsuuntiin liittyviä. Lisäksi valtion tehtävät muuttuvat yhteiskunnan objektiivisten vaatimusten mukaisesti. Esimerkiksi kapitalistisen tuotannon ehtojen muodostumisen aikaan valtion tehtävät olivat yleensä huomattavasti rajoitetummat kuin nykyään; ne keskittyivät lähinnä oikeusjärjestyksen ylläpitämiseen ja tuotannon yleisten oikeudellisten ehtojen varmistamiseen. Tässä lainsäädäntö ja lainkäyttö olivat keskeisessä asemassa, hallintokoneisto oli suhteellisen pieni ja lainsäädännölle alistettu. Lisäksi valtion puuttuminen talouteen oli liberaalisen valtion periaatteiden mukaisesti vähäistä ja sosiaaliset tehtävät siten rajallisia. Sen sijaan kehittyneissä kapitalistisissa valtioissa on arvonlisäysprosessin ristiriitojen voimistuessa erityisesti lisääntynyt valtion taloudellisen funktion merkitys ja yleisemmin voidaan todeta valtion nykyään ohjaavan yhteiskunnallisen kokonaispääoman uusintamisprosessin kaikkia vaiheita. Tämä ohjaus, *valtiollinen sääntely*, on tullut arvonlisäysprosessin välttämättömäksi osaksi.

3.3. Muutoksen konkretisoituminen hallintokoneistossa

3.3.1. Valtiollisen sääntelyn muotojen muutos

Valtion tehtävien, erityisesti ns. yhteisten tehtävien toteuttamisen päätapa on valtiollinen sääntely. Siihen sisältyvä valtion välillinen tai välitön ohjaava puuttuminen yhteiskunnallisiin suhteisiin tapahtuu nykyään pääasiassa seuravien toimintamuotojen²¹ kautta:

- lakien säätäminen
- lainsäädännön soveltaminen (lainkäyttö, hallinto)
- tulo- ja menoarvion toteuttaminen
- valtiollinen suunnittelu
- valtion yksityisluonteinen toiminta

Sääntelymuotojen intensiteetti ja laajuus ovat kuitenkin varsin erilaiset. Periaatteessa laajin sekä alaltaan että intensiteetiltään on lainsäädäntö ja suppein on yksittäistapauksiin keskittyvä lainkäyttö. Toisaalta esimerkiksi tulo- ja menoarvio sitoo välittömästi vain valtionhallintoa, mutta sen välillinen ohjaava vaikutus ulottuu yhteiskunnallisiin suhteisiin hallinnon ulkopuolella

²¹ Suomalaisessa oikeustieteessä on melko yleisesti identifioitu valtion funktio sen toiminnan muotoihin — näin mm. *Hermanson* 1881 s. 16 ss. ja *Erich I* s. 153.

esimerkiksi siihen liittyvän verotuksen, tulonsiirtojen ym. kautta.²² Myös valtiollinen suunnittelu on ennen muuta valtiokoneiston sisäistä, valtioelimille oikeuksia ja velvoitteita asettavaa toimintaa, joka tosin voi saada myös lain-säädännön muodon (esim. korkeakoulujen kehittämissäädäntö)²³. Valtion yksityisluontoinen toiminta taas on niin ikään vaikutukseltaan välillistä, mutta sen merkitys esimerkiksi tuotantorakenteen täydentäjänä ja yleisten materiaalistien tuotannonehtojen tuottamisessa on olennainen. Hallinto-toiminta laajassa mielessä on puolestaan menetelmiltään vaihtelevin: se ulottuu hallintoelinten ns. traditionaalisesta, välittömästi oikeussuhteita muuttavasta, kumoavasta tai muotoavasta toiminnasta ja repressiivisestä hallintopakosta aina ns. tosiasialliseen, välittömästi ei-oikeudelliseen toimintaan asti.

Liberaalin oikeusvaltion käyttämät sääntelymuodot olivat periaatteessa verrattain suppeita alaltaan joskin niiden intensiteetti saattoi olla suuri. Sääntelyllä pyrittiin kuitenkin lähinnä oikeussuhteiden suojaamiseen, reaktiiviseen ohjaamiseen. Sääntelyn muotona oli yleinen laki, jonka toteuttamisesta huolehdittiin ensisijaisesti lainkäytöllä ja myös hallintotoiminnalla.

Valtion toiminta olikin melko passiivista aina toiseen maailmansotaan asti ehkä ensimmäisen maailmansodan ja kansalaissodan aikaa lukuun ottamatta. Tämä heijastuu myös hallinto-oikeudellisiin määrittelyihin. Esimerkiksi *Willgren* määrittelee vielä vuonna 1930 ilmestyneessä tutkimuksessaan valtion tehtävät varsin rajallisiksi:²⁴

”Periaatteellisesti valtio suhtautuu talouselämään siten, että se säännönmukaisesti puuttuu siihen ainoastaan luodakseen ne yleiset ehdot, joiden täytyy olla olemassa, jotta yksilöt voivat itsenäisesti toimia menestyksellä ja jotta mahdollisimman useat taloudellisesti toimivat kansakunnan jäsenet pääsisivät aineellisen kulttuurin saavutuksiin osallisiksi.”

²² Suomessa tulo- ja menoarvio -päätöksen sijoittaminen valtiovalan kolmijako-opin puitteisiin on ollut varsin vaikeaa. *Purhonen 1961* itse asiassa kiertää ongelman toteamalla, että ”budjetti ja sen päättäminen kuuluvat toimeenpanovalan alaan, ja juuri sitä tarkoitamme sanoessamme, että budjetti on hallintotoimi”, s. 203. Vesasen ratkaisu taas on, että budjetista päättäminen on ”eduskunnan päättämä hallintotoimi sui generis”; sen oikeudellista luonnetta ei ole mahdollista ratkaista valtiovalan kolmijako-opin ulkopuolella, *Vesanen 1970* s. 83 ja s. 85. Nähdäkseni tulo- ja menoarvion luonnetta ei ole mahdollista eikä tarpeellista puristaa hallintotoimen käsitteen pakkopaitaan. Sen itsenäinen merkitys valtiollisessa sääntelyssä jo puoltaa sen pitämistä omana erityisenä sääntelymuotonaan. Ongelma ei siten pohjimmiltaan palaudu myöskään nimityksien kysymykseksi. Vrt. *Vilkkonen 1970* s. 19–20.

²³ Suunnitelmien oikeudellisesta merkityksestä valtiollisessa sääntelyssä ks. erityisesti *Tuori Yhti 1975* s. 29–31. Suunnitelmista hallintokoneistossa ks. jäljempänä luku III.4.2.

²⁴ *Willgren 1930* s. 19. Myös *Vartiola IV* s. 27 toteaa empiirisen aineiston pohjalta, että ”maassamme valtio aina toiseen maailmansotaan saakka oli toimintapiiriltään liberaalin valtio-idean mukainen. ...Nk. hyvinvointivaltioidean mukainen kuva alkaa näkyä vasta 1960-luvun lopulla, jolloin... laajamittaiset uudistukset... alkoivat vakiintua”.

Samantyyppinen on *Ståhlbergin* luonnehdinta valtion tehtävistä:²⁵

”Kansan ja kansalaisten taloudellinen menestys riippuu nykyajan yhteiskunnassa etupäässä yksityisten omasta toimesta eikä julkisesta hallinnosta. Mutta valtiokin puolestaan toimii taloudellisen menestyksen edistämiseksi. Valtio tukee yksityisten toimintaa ja poistaa sitä ehkäiseviä esteitä siten, että se lainsäädäntönsä kautta, yksityisoikeuden säännöksillä, luo edellytyksiä tarkoituksenmukaiselle toiminnalle sekä lainkäyttönsä kautta selvittää sillä alalla sattuvia oikeusriitoja. Ja toiseksi valtio taloudellisen menestyksen hyväksi antaa myöskin hallinto-oikeudellisia säännöksiä ja harjoittaa hallintotoimintaa.” *Ståhlberg* mainitsee lisäksi valtion eräillä aloilla ottavan itse myös osaa taloudelliseen toimintaan.

Valtiollisen sääntelyn lisääntyminen on merkinnyt valtion laajenevaa ja voimistuvaa erilaisten yhteiskunnallisten suhteiden ohjausta, erityisesti pääoman ja työvoiman uusintamisprosessissa. Tämä on johtanut myös valtiollisen sääntelyn muotojen ja organisaation sisäisen rakenteen muuttumiseen. Muodollisen yleisen lain ja samalla oikeusvaltion olennaisesti kuuluvan oikeusmuodon suhteellinen merkitys on vähenemässä.²⁶ Lainkäytön merkitys oikeudellisen sääntelyn toteuttamisessa keskittyy lähinnä eräiden siviilioikeudellisten suhteiden suojaamiseen, repressiiviseen yksilöiden käyttäytymisen sääntelyyn sekä valtion ja kansalaisten välisten oikeussuhteiden reaktiiviseen ja auktoritatiiviseen ohjaukseen. Valtiollisen lainkäytön sisällä tapahtuu eriytymistä useihin asialliselta toimivallaltaan suppeisiin erikoistuomioistuimiin ja toisaalta korkeimpien oikeuksien prejudisoiva asema vahvistuu. Lisäksi osa lainkäyttöä toisaalla yksityistyy erilaisten välitystuomioistuinten, elinkeinonhaarojen omien valituselinten jne. yleistymisen myötä.

Sääntelyn painopiste onkin siirtynyt tulo- ja menoarvion toteuttamisen, valtiollisen suunnittelun, hallintotoiminnan ja valtion yksityisluontoisen toiminnan kautta tapahtuvaan yhteiskunnallisten suhteiden ohjaukseen. Tosin muodollisen lainsäädännön merkitys on edelleen varsin tärkeä, mutta sen sisältöä kovertavat mm. lakien yleisyys ja kehysluonteisuus, lainsäädäntövallan delegoinnin lisääntyminen ja toisaalta myös suhteellisen itsenäisten hallinnollisten normien yleistymisen. Tämän ohella painottuu vastaavasti hallintokoneiston toiminta sen eri muodoissa. Myös tulo- ja menoarvion toteuttamisen kautta toteutuvan ohjauksen merkitys lisääntyy, budjetista tulee yhä selvemmin sekä talouspoliittisen sääntelyn että hallintokoneiston toiminnan johtamisen väline. Sen perinteinen tilinpidollis-oikeudellinen tehtävä tosin säilyy, mutta jää taka-alalle. Valtion yksityisluontoinen toiminta

²⁵ *Ståhlberg 1931* s. 683—684.

²⁶ Ks. *Tuori Oikeus 1975* s. 36—38, *Tuori Oikeus 1976* s. 15—16 ja *Kitschelt* s. 303—313.

laajenee paitsi organisatorisesti niin, että esimerkiksi valtion yksityis-oikeudellisten organien määrä lisääntyy, myös niin että etenkin erilaiset sopimusmenettelyt korvaavat lainsäädäntö- ja hallintotoimintaa.

Voidaan kysyä, miksi tendenssi on ollut tämänsuuntainen? Eikö yhteiskunnan sääntelylle asettamiin lisääntyviin vaatimuksiin voida vastata myös lainsäädäntöä ja sen toteuttamista valvovaa lainkäyttöä tehostamalla? Miksi kehitys on johtanut mm. hallinnollisen sääntelyn laajenemiseen, vaikka lainsäädäntövallan ala on periaatteessa rajoittamaton? Eräitä osavastauksia voidaan hahmotella mm. lainsäädäntömenettelyyn liittyvistä teknisistä vaikeuksista, määräenemmistövaatimuksista²⁷ jne. Tarvittavan yksimielisyyden saavuttaminen on poliittisesti epävakaisessa eduskunnassa yleensä vaikeampaa kuin hallintokoneistossa. Hallintokoneisto myös mukautuu herkemmin uusiin vaatimuksiin ja toisaalta siinä ristiriitaisten intressien sovittaminen on helpompaa ja julkisuudelta suojatumpaa.

Seuraavassa tarkastelen eräitä hallintotoiminnassa tapahtuneita muutoksia, jotka ilmenevät ennen muuta hallintomenettelyn ja hallintomenetelmien muuttumisessa. Tällä kehityksellä on ollut selvää vaikutusta myös keskusvirasto-organisaation toimintaan.

Hallintoelinten toimivaltaa käytetään valtiollisessa sääntelyssä erilaisilla menetelmillä ja hallintotoiminnan ulkoiset muodot riippuvat tietyssä määrin käytetyistä menetelmistä. Hallintomenetelmät ovat välittömiä keinoja, joilla hallintoelimet vaikuttavat hallintotoiminnan kohteena oleviin yhteiskunnallisiin suhteisiin. Hallintotoiminnan muodot taas ovat hallintotoiminnan ulkoisia, perinteisesti lähinnä oikeudellisesti määriteltyjä muotoja, joissa hallintotoimintaa harjoitetaan ja hallintomenetelmät toteutuvat.²⁸ Meillä hallintotoiminnassa voidaan käyttää välittömän uusintamisprosessin kulkua ja tuloksia sääteleviä tai kompensoivia menetelmiä (tai niitä repressiivisesti vakiinnuttavia), mutta normaalisti ei suoranaisesti omistusoikeuteen puuttuvia menetelmiä. Tältä osin myös hallintopakon käyttö on rajoitettua, vaikka eriasteinen pakko voikin olla välttämätöntä sääntelyn realisoimiseksi.

Hallintotoiminnan muodot esiintyvät neutraaleina ja toisaalta ne ovat suhteellisen vakaat, vaikka hallintokoneiston toiminnan painopiste on muuttunut. Ennen muuta tämä koskee keskeistä hallintotoiminnan ulkoista muotoa, hallintotoimintaa. Hallintotoimen käsite muodostettiin porvarillisen

²⁷ On kuvaavaa, että esim. määräenemmistöjen lieventämistä pohtinut toimikunta (*KM 1978:10*) esitti tämän tapahtuvan nimenomaan *valtuuslainsäädännön* helpottamiseksi.

²⁸ Ks. tästä jaottelusta myös *Lunev* s. 138 ja s. 164. Suomalaisessa hallinto-oikeustieteellisessä tutkimuksessa on pitäyditty lähinnä hallintotoiminnan muotojen ja erityisesti hallintotoimen tarkastelussa. Hallintotieteellisissä erittelyissä taas ovat painottuneet hallintomenetelmien eri piirteet.

valtion syntyessä ja se on edelleen käytössä sekä kapitalistisissa että sosialistisissa valtioissa.²⁹ Hallintoa ei näillä perusteilla voi kuitenkaan määritellä neutraaliksi ja tyhjäksi abstraktioksi, sillä vaikka hallintotoiminnan muodot voivatkin olla samanlaisia, tarkempi hallintomenettelyn luonteen, menetelmien ja sisällön tarkastelu saattaa tuoda esiin olennaisia eroja.³⁰ Varsinkin hallintomenetelmien sisällön, suuntautuneisuuden, keskinäisen järjestyksen ym. seikkojen tarkastelulla on tässä merkitystä.

Hallintoelinten ja erityisesti keskusvirastojen toiminnassa voidaan erottaa seuraavia hallintomenetelmiä:

1. hallinnolliset menetelmät, joilla pyritään välittömästi oikeussuhteiden luomiseen, muuttamiseen tai kumoamiseen,
2. rahoitukseen ja taloudelliseen tukeen perustuvat menetelmät,
3. suoranainen osallistuminen taloudelliseen toimintaan,
4. pakotukseen perustuvat menetelmät,
5. suunnitteluun ja tutkimukseen keskittyvät menetelmät.

Eri menetelmät eivät välttämättä esiinny toisistaan erillään. Etenkin ryhmät 4. ja 5. ovat keskusvirastojen toiminnassa yleensä yhteydessä muihin menetelmiin.

Hallintotoiminnan sisällä on etenkin hallintomenetelmissä tapahtunut selviä painopisteen muutoksia, jotka ovat yhteydessä valtiollisen säätelyn lisääntymiseen ja sen rajoituksiin. Etenkin rahoitukseen ja taloudelliseen tukeen sekä suunnitteluun ja tutkimukseen liittyvät menetelmät ovat voimistuneet. Hallinnollisissa menetelmissä ovat erityisesti tapauskohtaisten konkreettisten puuttumisten tilalle (joita vastaavat varsinaiset hallintotoimet ulkoisina muotoina) tulleet yleisluontoisempi ohjaava toiminta, erilaiset hallinnolliset massatoimet ja hallinnollinen normin asettaminen. Suoranainen osallistuminen taloudelliseen toimintaan ei varsinaisesti hallintokoneistossa ole sen sijaan lisääntynyt siinä määrin kuin sen ulkopuolisessa yksityisoikeudellisessa valtiollisessa organisaatiossa. Hallintopakon osalta on huomattavissa selvä tendenssi sen muodollisten edellytysten ja käyttämisen oikeudelliseen määrittelyyn.

Myös hallintotoiminnan muodoissa on tapahtunut selvää eriytymistä.

²⁹ Ks. hallintotoimen historiasta *Vilkkonen* 1970 s. 11—12. Hallintotoimen käsitteestä sosialistisissa valtioissa ks. *Apparat* s. 301—312 ja *Kozlov* s. 200—208.

³⁰ Ks. *Szamel* s. 45—46. Szamel toteaa: "it is a decisive factor of public administration that it is attached to the state, i.e. to class-rule... The purpose of public administration cannot be properly expounded unless the overall purpose of administration is linked with the role played by the state — and within this, public administration organization — in class struggle".

Lähtökohtana tarkastelulle voidaan kuitenkin edelleen pitää perinteistä kolmijakoa:³¹

1. hallintotoimet,
2. hallintoelinten suorittamat tosiasialliset toimet,
3. hallintoelinten suorittamat yksityisoikeudelliset oikeustoimet.

Melko yleisesti on nyttemmin pyritty hallintotoimen suppeaan määritelmään, jolloin sen ulkopuolelle jäävät etenkin hallintoelimien norminanto ja ns. julkisoikeudelliset sopimukset.³² Tämä on käsitteiden täsmennyksen kannalta perusteltua, vaikka sinänsä on kyllä esitettävissä perusteluja myös laajemman hallintotoimi-käsitteen käyttämiseen. Kuitenkin tulisi ottaa huomioon myös hallintoelinten norminanto ja julkisoikeudelliset sopimukset hallintotoiminnan muotoina sekä erillisenä ryhmänä myös hallintokoneiston sisäinen virkatoiminta, jonka merkitys jatkuvasti lisääntyy.

Perinteisistä keskusvirastoista erottuu tällä perusteella kaksi ryhmää: yleisten materiaaalisten tuotannonehtojen turvaamiseen liittyvät ja varsinaiset hallinnolliset keskusvirastot. Vastaavasti edellisen ryhmän toiminnassa on hallintomenetelmänä ollut lähinnä suoranainen osallistuminen taloudelliseen toimintaan ja sen ulkoisena muotona hallinto-oikeudellisesti määriteltynä ns. tosiasiallinen hallintotoiminta. Tähän ryhmään kuuluvat lähinnä RH, PLH, TVH ja osittain myös MKH sekä MetsäH. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat hallinnollisia menetelmiä ja erityisesti hallintotoimia käyttävät ns. hallinnolliset keskusvirastot — mm. PRH, VesiH, EH, TSH.

Varsinkin uusien, työvoiman uusintamiseen liittyvien keskusvirastojen (KH, AKH, SosH, AsH sekä LKH) toiminnassa on keskeisellä sijalla myös rahoitukseen (lähinnä valtionapuihin) liittyvien menetelmien käyttö. Varsinkin RakH ja suureksi osaksi myös VeroH toimivat hallintokoneiston sisäisen virkatoiminnan alalla joskin verohallituksen toiminnassa myös norminanto on merkittävässä asemassa.

3.3.2. Hallinnollisen sääntelyorganisaation paisuminen

Yleistä. Suomen valtionhallinnolle on tyypillistä hallintoelimistön järjestyminen lukuisiksi toisistaan suhteellisen erillisiksi organisaatiotyypeiksi,

³¹ Tämän jaottelun esittävät mm. *Ståhlberg* s. 315—321, *Merikoski II* s. 20—21, *Uotila* s. 72.

³² Ks. esim. *Uotila* s. 73, *Vilkkonen 1970* s. 19—20.

tasoina ja näiden alalajeiksi. Organisaatioyksiköiden tyypeistä ovat keskuhallinnon virastotasolla yleisimmät seuraavat:

ministeriö
(ministeriön ns. itsenäinen osasto)
keskusvirasto
virasto
laitos, instituutti
keskus
rahasto

Näiden organisaatioyksiköiden toimintaan liittyvät olennaisesti mm. erilaiset sivuelimet. Lisäksi keskushallinnossa on hallintoelimiä, joita ei ainakaan muodollisin kriteerein käy lukeminen näihin ryhmiin, kuten esimerkiksi Suomen Akatemia tai organisatoriselta asemaltaan erityislaatuinen ”itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö”, työterveyslaitos.

Yksiselitteistä oikeudellista tai virallista määritelmää näistä organisaatioyksiköistä ei ole muista kuin ministeriöistä, jotka on lueteltu MinisteriöL 1 §:ssä. Lisäksi puuttuu yleensä myös organisaatiotyyppjä sinänsä sääntelevä lainsäädäntö. Kutakin elintä tai korkeintaan eräitä elinryhmiä sääntelee lainsäädäntö erikseen, mutta esimerkiksi keskusvirastojen asemaa tai niiden organisaatiota koskevaa yhtenäistä lainsäädäntöä ei ole olemassa. Toisaalta voidaan todeta, että yhtenäisen elintyyppin toiminnan ja tehtävien laadun yksikäsitteisesti määrittelevä oikeudellinen säädös olisi nykyisin tuskin mahdollinenkaan. Esimerkiksi keskusvirastojen toiminta, tehtävät ja merkitys ovat varsin heterogeenisia huolimatta tämän elintyyppin erilaisista tärkeistä yhdistävistä tekijöistä. Eräitä yleisiä säännöksiä hallintokoneiston organisaatiosta ja sen kehittämissuunnasta on tosin olemassa, mutta nekaan eivät ole yhtenäisiä.

Hallintoelimistön laajenemista onkin oikeudellista tarkastelua havainnollisempaa selvittää kiinnittämällä huomio eräisiin hallintokoneiston organisaation laajenemista kuvaaviin määrällisiin tietoihin. Ensinnäkin voidaan todeta hallintokoneiston kehityksessä pääpainon olleen virasto- ja laitostasolla.³³

³³ Lähteet: *Asetuskokoelma, Koskimies, Valtion virastot ja laitokset*. Vrt. *Vartola IV* s. 94, jossa keskusvirastojen osalta on ilmeisesti terminologisista syistä jonkin verran erilaiset tiedot. Ks. myös *Nousiainen 1978* s. 17—19. (Todettakoon, että 1880-luvun lopussa keskusvirastoja, ts. hallituksia ja ylläpitäjiä oli 13, *Ignatius passim*.) Vrt. *Berrefjord* s. 143—147.

Ministeriöiden, keskusvirastojen ja muiden virastojen, laitosten ja keskusten lukumäärän kehitys 1917–1976:

	1917	1930	1940	1950	1960	1970	1976
ministeriöt	12	11	12	11	11	12	12
keskusvirastot	16	12	11	12	13	18	20
muut minis- teriön alaiset virastot ym.	16	17	21	22	23	36	41
keskusviraston alaiset virastot	3	4	5	7	7	8	10
yhteensä	44	44	49	52	54	74	83

Ministeriöiden lukumäärä on pysynyt käytännöllisesti katsoen samana koko itsenäisyyden ajan (kansanhuoltoministeriö oli toiminnassa 1918–1921 ja 1939–1949; kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö jaettiin vuonna 1970 liikenneministeriöön ja työvoimaministeriöön). Sen sijaan muun keskus-hallinnon laajentuminen on selvästi näkyvissä.

Hallintokoneiston laajeneminen ja haaroittuminen ei tule kuitenkaan esiin pelkästään elinten määrän voimakkaassa lisääntymisessä. Myös elinten sisäinen rakenne on eriytynyt voimakkaasti kaikilla hallinnon tasoilla, etenkin 1960-luvulta alkaen. Tästä saa kuvan seuraavasta taulukosta:³⁴

Ministeriöiden ja keskusvirastojen sisäisen organisaation kehitys 1950–1975:

	1950	1960	1970	1975
Ministeriöt				
— osastot	39	41	54	60
— toimistot	57	60	104	120
— yhteensä	96	101	158	180
Keskusvirastot				
— osastot	60	60	80	99
— toimistot	21	65	172	221
— yhteensä	81	125	252	320
Ministeriöt + keskusvirastot	177	226	410	500

³⁴ Vartola IV s. 92 ja s. 94. Vrt. Ståhlberg 1976 s. 46. (Tässä taulukossa on keskusvirastojen sarakkeessa PLH:n ja RH:n sijasta laskettu lisenssiviraston ja valtiokonttorin vastaavat luvut, mutta tämä ei sanottavasti vaikuta lopputulokseen.)

Huomiota herättää etenkin alempien organisaatioyksiköiden määrän suuri lisäys: ministeriöissä toimistojen määrä on 25 vuodessa yli kaksinkertaistunut, keskusvirastoissa yli kymmenkertaistunut. Kaiken kaikkiaan hallintokoneiston elinten osayksiköt ovat tarkasteltavana ajanjaksona näissä elimissä lähes kolminkertaistuneet.

Hallintokoneiston sisäisen eriytymisen syyt ovat varsin pitkälle samat kuin sen ulkoisen laajenemisen. Eriytyminen tapahtuu kuitenkin käytännössä vielä selvemmin hallintokoneiston omien päätösten ja suunnitelmien perusteella kuin uusien elimien perustaminen. Toisaalta voidaan myös olettaa näiden sisäisten organisaatiomuutosten herkemmin reagoivan valtiollisen sääntelyn lisääntyvään tarpeeseen kuin uusien elinten perustamisen. Eräissä tapauksissa etenkin ministeriön osaston perustaminen on ollut vaihtoehtona uuden viraston perustamiselle (esim. ympäristönsuojeluosaston perustaminen SisM:öön).

Lisäksi voidaan havaita eroja varsinaisen valtionhallinnon erilaisten organisaatiomuotojen kehityksessä. Organisaation laajeneminen on tapahtunut sekä keskusvirastotasolla että sitä pienemmissä hallintoyksiköissä. Määrällisesti laajeneminen on ollut nopeinta juuri jälkimmäisessä ryhmässä. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista kuitenkaan tarkemmin eritellä tuon hallintoelinryhmän ominaispiirteitä. Niiden toiminta on "tosiasiallisempaa", henkilöstö on useimmiten työ-sopimussuhteessa valtioon, toiminnan oikeudellinen sääntely on vähäisempää, ulkopuolinen intressiedustus päätöksenteossa on yleisempää.

Sama kehitys, joka heijastuu organisaation sisäisen rakenteen eriytymisenä, tulee esiin myös virkamiesten lukumäärän avulla mitatulla hallintokoneiston paisumisella. Valtion palveluksessa olevan henkilöstön lukumäärä on lisääntynyt selvästi, kuten seuraava taulukko osoittaa.³⁵

Virkamiesten määrän kehitys 1860–1978:

1860	4700
1890	11100
1914	27000
1923	45000
1939	56500
1947	84300
1959	82500
1969	100900
1978	111370

³⁵ Ks. Lumijärvi s. 60 ja KM 1979:26 s. 11.

Valtion henkilöstöön kuuluvien työsuhteisten lukumäärän kehityksestä ei ole saatavissa tietoja yhtä pitkältä ajalta. Todettakoon kuitenkin, että työsuhteisten määrä oli vuonna 1969 n. 50000 ja vuonna 1977 n. 69000.³⁶ Henkilöstön sisäisessä jakautumassa juuri työsuhteisten määrä on lisääntynyt voimakkaimmin.

Suuntaa-antavan kuvan virkamieskunnan kasvun painottumisesta saa seuraavista Vartolan esittämistä tiedoista:³⁷

Virkamieskunnan jakautuminen eri hallinnon tasoille vv. 1950–1975:

	1950	1960	1971	1975
ministeriöt	22 %	16 %	13,7 %	12,9 %
hallinnolliset keskusvirastot	26	36	26,4	30,4
muut keskus- virastot (ts. vi- rastot ja laitokset)	52	48	59,9	56,7

Keskusvirasto-organisaatio. Keskusvirastojen osalta merkittävin laajenemisvaihe ajoittuu vuosiin 1963–1975, jolloin perustettiin kahdeksan uutta keskusvirastoa. Keskusvirasto-organisaation laajentumisvaiheeksi voidaan määritellä myös autonomian ajan alku, jolloin vuosina 1811–1816 perustettiin neljä keskusvirastoa (LKH, RakH, TH, postihallitus) — lähinnä jatkamaan Ruotsin vallan aikaisten elinten toimintaa. Myös 1860-luvulla perustettiin uusia keskusvirastoja (RH, MetsäH, KH). Sen sijaan 1910-luvun lopulla ja seuraavan vuosikymmenen alussa keskusvirastojen määrää pyrittiin tietoisesti vähentämään. Vuonna 1919 siirrettiin painoasiain ylihallitus oikeusministeriöön ja virastokomitean ehdotusten mukaisesti kolme keskusvirastoa yhdistettiin hallinnonalansa ministeriöön (vankeinhoitohallitus 1922, SosH 1922, kauppa- ja teollisuushallitus 1925). Lisäksi kalastushallitus sulautettiin maataloushallitukseen vuonna 1923 ja lennätinhallitus postihallitukseen vuonna 1927. Myöhemmin, vuonna 1938 liitettiin vielä asutushallitus ja LKH:n eläinlääkintäosasto maatalousministeriöön. Muut virastot ja laitokset ovat sen sijaan lisääntyneet koko ajan — vuosina 1960–1976 niiden määrä on kaksinkertaistunut.

³⁶ Ks. *Valtion virastot ja laitokset* s. 8 ja *Valtiontilintarkastajien kertomus vuodelta 1977* s. 280.

³⁷ *Vartola IV* s. 114. Ks. myös *Tandem* s. 457. Vartolan käyttämä terminologia tosin poikkeaa tässä tutkimuksessa käytetystä ja mm. PLL:n ja VR:n henkilökunnasta on otettu huomioon vain varsinainen hallintovirkamiehistö.

Toisena, alisteisena tendenssinä on tosin viimeisten parinkymmenen vuoden aikana ollut myös pyrkimys asteellisen toimivallan keskittämiseen joillakin hallinnonaloilla. Tästä voidaan mainita esimerkkeinä maataloushallituksen ja asutushallituksen yhdistäminen vuonna 1970,³⁸ kaavoitusosaston siirtäminen RakH:sta SisM:n osastoon vuonna 1967, SisM:n ympäristönsuojeluosaston perustaminen vuonna 1973 ja metsäntutkimuslaitoksen luonnonsuojelutoimiston siirtäminen MMM:n luonnonvarainhoitotoimistoksi vuonna 1973. Lisäksi 1970-luvulla on suunniteltu myös AsH:n lopettamista³⁹ sekä LKH:n ja SosH:n yhdistämistä. Valtion keskushallintokomitea on lisäksi esittänyt keskusvirastojen perustamisesta luovuttavaksi toistaiseksi.⁴⁰

Virkamieskunnan ja toimihenkilöstön kasvun kehitystä eräissä keskusvirastoissa kuvaa seuraava taulukko:⁴¹

Virkamieskunnan kasvu eräissä keskusvirastoissa 1952–1976:

	1952	1960	1968	1976
Ash	—	—	70	235
TH	1300	1520	2300	2448
RakH	100	140	160	299
MMH	710	1010	1350	2087
MetsäH	45	40	75	244
RH	22620	21580	21535	23340
PLH	11810	13435	16445	46300
MKH	900	915	1030	1700
PRH	95	105	180	223
SosH	—	—	110	200

Keskusvirasto-organisaation laajenemista voidaan ehkä havainnollisimmin jäsentää sen mukaan, miten keskusvirastojen toiminnan kohde on jäsentynyt. Kun lähtökohtana on valtion tehtävien ja erityisesti valtiollisen sääntelyn tarkastelu, luontevimman jäsenänsuorusteen tarjoavat yhteiskunnalliseen tuotantoprosessiin ja pääoman kiertokulkuun liittyvät yhteiskunnalliset suhteet, joita valtiollisella sääntelyllä pyritään ohjaamaan ja joiden muuttuminen on edellyttänyt hallintokoneiston organisaation laajenemista ja valtiollisen

³⁸ Maanviljelyshallitus perustettiin 1892 (v. 1917 maataloushallitus). Vuonna 1971 asutushallitus yhdistettiin maataloushallitukseen ja näin muodostettiin maatilahallitus.

³⁹ Ks. KM 1978:46 s. 98–106.

⁴⁰ KM 1975:120 s. 62.

⁴¹ Vuosien 1952–1968 osalta *Talkkari* s. V–VII, vuoden 1976 osalta KM 1978:28. Nide 2 s. 213. (Talkkarin esittämissä tiedoissa ei ole johdonmukaisesti tarkasteltu joko vain virastotasoa tai myös laitostasoa.)

sääntelyn lisääntymistä. Samalla on kuitenkin huomautettava, että keskusvirastot ja virastot ohjaavat yleensä myös sellaisia yhteiskunnallisia suhteita, jotka eivät välittömästi liity tähän kiertokulkuprosessiin, eikä keskusvirasto-organisaation laajenemisen jäsentäminen myöskään käy pelkästään tällä perusteella.

Valtion ohjaava puuttuminen uusintaprosessiin voi periaatteessa tapahtua sen kaikissa vaiheissa. Se, miten laajaa ja voimakasta tai minkä suuntaista puuttuminen on, riippuu sekä arvonlisäysprosessin sisäisestä kehityksestä — edellyttääkö se valtion ohjausta — että lähinnä poliittisista, yhteiskunnallisiin voimasuhteisiin liittyvistä tekijöistä. Valtio voi säännellä rahoituksen saamista ja sen turvaamista, työvoiman uusintamisen ehtoja ja tuotantovälineiden saantia ja käyttöä, tuotannon yleisiä ehtoja ja siitä aiheutuvia suojelu- ja korjaustehtäviä, tavarapääoman realisointia, kulutusta ja vaihdantaa jne. Hallintoelimet eroavatkin toisistaan periaatteessa suhteellisen tarkasti määritellyin ja joustamattomin toimivaltarajoin sen mukaan, mikä erityinen sääntelykohde niillä on. (Tosin nämä rajat ovat nyttemmin muuttumassa joustavammiksi sääntelyn tehostuessa.)

Vastaavasti voidaan erottaa hallintoelimet, jotka sääntelevät ensisijaisesti työvoiman uusintamisen ehtoja ja siten toteuttavat lähinnä valtion sosiaalista tehtävää ja toisaalta elimet, jotka muilta osin sääntelevät tuotantoprosessia ja toteuttavat lähinnä taloudellista tehtävää. Uusintamisprosessiin liittyvät välillisemmin valtion yleiset ja ideologiset tehtävät.

Valtion tehtävien ja hallinnollisen sääntelyn intensiteetin kehitys heijastuvat myös keskusvirasto-organisaatiossa: lähes kaikki ennen 1930-lukua toimintansa aloittaneet (keskus)virastot liittyivät juuri tuotannon yleisten ehtojen turvaamiseen (infrastruktuuriin). Tällaiset yleiset tuotannonehdot ovat yhteiskunnallisen tuotannon edellytyksiä samanaikaisesti useilla yksittäisillä tuotantoprosessin aloilla. Yleiset materiaaliset tuotannonehdot kuten maantiet, rautatiet, kanavat ja muut liikenneväylät ja niihin rinnastettavat posti, lennätin ja energiantuotanto eivät liity johonkin erityiseen tuotantoprosessiin, niinkuin yleensä esimerkiksi raaka-aineiden tuottaminen.⁴²

Suomessa yleisten materiaalistien tuotannonehtojen järjestäminen on lähes poikkeuksetta ollut valtion tehtävänä ja suurimmaksi osaksi myös organisoituna perinteiseen virastomuotoon. Niiden tuottamiseen liittyvät seuraavat keskusvirastot: TVH (perustettu 1799), PLH (1812 ja 1919),⁴³

⁴² Ks. yleisten materiaalistien tuotannonehtojen käsitteestä erityisesti *Läpple* s. 97—162 sekä *Hirsch* s. 63—73 ja *Kasvio* s. 18—21.

⁴³ Lennätintuotanto oli Suomen itsenäistymiseen asti osa Venäjän lennätinlaitosta ja Suomi muodosti yhden lennätinpiirin. Posti- ja lennätinlaitos muodostettiin vuonna 1927. (Erillinen lennätinlaitos oli perustettu vuonna 1919.) Ks. myös *KM 1918:5* s. 17—20.

RH (1862), MKH (1917) ja IH (1972). Sen sijaan uudemmat, lähinnä energiantuotantoon liittyvät tehtävät on nykyään organisoitu osakeyhtiömuotoon (Neste Oy, Imatran Voima Oy) ja tällä alalla myös ei-valtiollisella toiminnalla on suuri merkitys).

Toinen ala, jolla valtio on Suomessa myös keskusvirastojen kautta jo perinteisesti puuttunut kokonaistaloudelliseen prosessiin on työvoiman uusintaminen. Tämän ja yleisemmin valtion sosiaalisen tehtävän muodostuminen liittyy siihen *Willgrenin* mainitsemaan seikkaan, että aineellisia tuotantovälineitä omistamattomien työntekijöiden asemalle on

”kuvaavaa, että saadakseen toimeentulonsa ovat pakoitettut tarjoamaan työvoimansa työnantajien käytettäväksi. Ilman työtilaisuutta he eivät voi tulla toimeen. Yrittäjän tahtoessa saada nämä työvoimat niin halvalla kuin mahdollista syntyy luonnollinen ristiriita näiden molempien yhteiskuntaluokkien välillä, missä riidassa se puoli voittaa, jolla on taloudellinen ylivoima. Sosiaalioikeuden tehtävä on tästä syntyvien useinkin vaikeiden olosuhteiden säännösteleminen.”⁴⁴

Hallinto-organisaatiossa työvoiman säilyttämiseen ja uusintamiseen liittyvinä eliminä ovat Suomessa jo verrattain varhain toimineet terveydenhuollon alalla lääkintöhallitus (1811) ja ammattitaitoisen työvoiman turvaamisen alalla kouluhallitus (1869), sekä lyhyen aikaa toiminut sosiaalihallitus (1917—1922). Työn voimaperäistämisen ja työvoiman laatuvaatimusten kohoamisen sekä työvoiman liikkuvuuden lisääntymisen aiheuttamat lisääntyneet vaatimukset heijastuvat kuitenkin myös organisatorisissa muodoissa, joissa valtion sosiaalinen funktio toteutuu. Erityisen selvästi tämä on nähtävissä kehityksessä vuodesta 1966 alkaen: uusina eliminä on organisoitu keskusvirastoina ammattikasvatushallitus (1966), asuntohallitus (1966), sosiaalihallitus (1968) ja työsuojeluhallitus (1973). Lisäksi on muodostettu uusi ministeriö, työvoimaministeriö (1970).

Suurin osa keskusvirastoista kuuluu näihin suhteellisen laajasti määriteltymiin kahteen ryhmään. Toisaalta varsinaiseen hallintokoneistoon ei kuulu muita valtion sosiaalisen tehtävän toteuttamiseen liittyviä virastotason elimiä (ehkä tapahtumavirastoa ja työterveyslaitosta lukuunottamatta). Sen sijaan yleisten tuotannonehtojen turvaamisen alalla tutkimuksen merkitys on korostunut voimakkaasti. Valtiollisista tutkimuslaitoksista voidaankin tässä mainita mm. maatalouden tutkimuskeskus (1898), metsäntutkimuslaitos (1917), valtion teknillinen tutkimuskeskus (1942), Suomen Akatemia (1970) ja teknillinen tarkastuslaitos (1975).

⁴⁴ *Willgren* 1930 s. 24.

Kokonaistaloudellisen prosessin sääntelyn laajenemista osoittaa myös, että uusia vaiheita siinä tulee sääntelyn piiriin. Tämän ilmauksena on mm. itse tuotantoprosessiin liittyviä suojele- ja korjaustoimenpiteitä johtavan vesihallituksen perustaminen vuonna 1970 ja tavarapääoman realisointiin, vaihdantaan ja kulutukseen liittyvien ongelmien tuleminen organisatorisestikin hallinnollisen sääntelyn piiriin erityisen elinkeinohallituksen perustamisen muodossa vuonna 1973. Osittain tähän alaan liittyy myös tullihallituksen (1812) laajeneva toiminta tavaroiden laadunvalvonnassa. Metsähallitus (1863) tuottaa osittain erityisiä tuotannonehtoja siltä osin kuin se valtion metsien hoitajana toimittaa puunjalostusteollisuudelle raaka-aineita. Osittain se sääntelee yleisesti tuotantovälineistä puuraaka-aineen saamista ja tarjontaa. Myös rahapääoman turvaamiseen liittyvien elinten — lähinnä erityisluotto-laitosten — määrä on voimakkaasti lisääntynyt. Ne on yleensä organisoitu rahaston tai osakeyhtiön muotoon (Kehitysaluerahasto, investointirahasto, teollistamisrahasto, Pohjoismainen investointipankki jne). Tällä alalla sääntelyn perusmuotona on kuitenkin pääasiassa lainsäädäntö.⁴⁵

Kaikki hallinto-organisaation elimet eivät liity suoranaisesti talouteen. Suuri osa niistä toimii varsinaisen valtiokoneiston apueliminä. Keskusvirastoista tällaisia ovat ensisijaisesti rakennushallitus (1811), mutta osittain varsinaista verotusta toimittavia elimiä ohjaavana ja hallintokoneiston rahoittamisen turvaajana myös verohallitus (1970) ja lisääntyväti myös tullihallitus. (Tosin VeroH:n toiminnan voidaan katsoa liittyvän myös työvoiman uusintamiseen ja rahapääoman turvaamiseen.) Tällä alalla toimii lisäksi lukuisia muita hallintoelimiä: valtiontalouden tarkastusvirasto (1824), valtiokonttori (1876), valtion polttoainekeskus (1940), valtion hankintakeskus (1941), valtion ravitsemuskeskus (1948), valtion tietokonekeskus (1964), valtion painatuskeskus (1967), taloudellinen suunnittelukeskus (1970) ja valtion koulutuskeskus (1971).

Keskusvirastoista maanmittaushallitus (1848) ja patentti- ja rekisterihallitus (1941) liittyvät toiminnallisesti valtion yleiseen funktioon: niiden päätehtävänä on oikeussuhteiden, ensisijaisesti omistussuhteiden rekisteröinti ja osittain myös vahvistaminen. Valtion ideologisen funktion kannalta merkitystä on luonnollisesti myös KH:lla, AKH:lla sekä eräillä muilla virastoilla, kuten elokuvatarkastamolla (1919). Lisäksi valtion ulkoiseen funktioon liittyy mm. tullihallituksen ja pääesikunnan (1918) toiminta.

Valtion edellä viitattujen funktioiden kannalta keskusvirastot voidaankin suurin piirtein ryhmitellä niiden toiminnan kohteen perusteella seuraavasti.

⁴⁵ Ks. KM 1978:13 passim.

1. *Taloudellinen tehtävä*
erityisesti yleisten materiaalien tuotantonehtojen varmistaminen: TVH, RH, PLH, MKH, IH;
MetsäH, MaatH;
VesiH;
EH (TH);
2. *Sosiaalinen tehtävä*
välittömästi työvoiman uusintamista ohjaavat LKH, TSH ja SosH;
(KH, AKH);
AsH;
3. *Ideologinen tehtävä*
KH ja AKH;
4. *Yleinen tehtävä*
MMH, PRH;
VeroH, TH;
RakH;

Muut sääntelyn organisatoriset muodot. Edellä on pääpiirteissään tarkasteltu lähinnä keskusvirasto-organisaation kehittymistä. Varsinaisen valtionhallinnon sekä yksityisen ja ns. välillisen valtionhallinnon väliin jää kuitenkin suhteellisen vaikeasti määriteltävä alue, jolla on runsaasti erityyppisiä organisaatiomuotoja.⁴⁶ Niillä on erilaisia yhteyksiä ja kiinnekohtia valtion hallintokoneistoon, vaikka niiden toiminta onkin erillään siitä ja eräät ovat muodollisesti myös erillään koko valtiokoneistosta.

Keskusviraston organisatorisen aseman määräytymisen kannalta tämän alueen organisatoristen erityispiirteiden selvittäminen on hyödyllistä ensinnä-

⁴⁶ *Merikoski I* s. 231 katsoo, ettei rajankäynnillä välillisen ja välittömän valtionhallinnon välillä ole yhtä suurta merkitystä kuin välillisen ja yksityisluontoisen toiminnan välillä. Kuitenkin juuri edellinen, laajeneva hallintotoiminnan alue vaatisi seikkaperäistä tutkimusta. Ks. myös *Modeen JFT* 1966 passim.

Välillisestä valtionhallinnosta yleisesti ks. *Erich II* s. 280—283 (hallinnon yhteiskunnallistuttaminen), *Tarjanne LM* 1937 s. 507—509, *Rekola* s. 88 s. (hallinnon sosialisoituminen), *Modeen* s. 75—76 (decentralisation, offentlig förvaltning genom enskilda), *Rytölä LM* 1967 (hallinnon yhteiskunnallistuminen).

Heiskanen 1977 s. 85—86 esittää mielenkiintoisen ryhmittelyn elinten toiminnan ”julkistuneisuuden asteen” kriteerillä. Tarkastelun kohteena ovat julkisen peruspalvelu- ja hyvinvointisektorin organisatoriset muodot. Myös tämän hallintotoiminnan alueen tarkastelu osoittaa, että varsinaisen hallintokoneiston ja välillisen valtionhallinnon väliin jää varsin suuri määrä vaikeasti ryhmiteltäviä hallintotoiminnan muotoja (ks. myös mt. s. 108 ss.).

kin siksi, että varsinaisesti virastomaisesta organisaatiosta poikkeavilla elintyypeillä on tiettyä vaikutusta myös keskusvirasto-organisaation kehittymiseen. Toiseksi erilaisten elintyyppien muodostuminen heijastaa myös hallinnollisen sääntelyn organisatoristen muotojen kehittymistä yleensä ja luo siten taustaa perinteisimmän hallintoelintyyppin — keskusviraston — aseman määräytymiselle. Seuraavan selvityksen perusteella onkin tarkoitus havainnollistaa pääpiirteissään keskusviraston organisatorisen aseman pääpiirteitä tällaisen vertailun pohjalta. Kolmanneksi voidaan todeta tällä valtion toiminnan alueella yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen organisatorisen sääntelyn kiintoisasti lomittuvan toisiaan modifioiden. Kiintoisaa on myös havaita eri elintyyppien organisatorisen aseman heterogeenisyys. Joiltain osin ne ovat asemaltaan täysin verrattavissa ”normaaleihin” hallintoelimiin ja esimerkiksi keskusvirastoihin, joiltain osin taas niiden organisatorinen asema on järjestetty erityislaatuisesti.

Valtiollinen sääntely ei välttämättä saakaan julkishallinnollisia organisaatiomuotoja. Ennen muuta poliittisten tekijöiden vaikutuksesta riippuu, missä organisatorisessa muodossa yhteiskunnallisten suhteiden sääntely tapahtuu tai saako se erityisiä organisatorisia muotoja lainkaan. Perinteinen oikeudellinen sääntely, johon liittyvät varsinaisesti oikeussuhteen ja oikeusmuodon käsitteet, ei yleensä edellyttänyt toteutuakseen kuin tuomioistuimia ja harvoja hallintoelimiä. Yksi valtiollisen sääntelyn uusi piirre onkin oikeudellisen sääntelyn alan supistuminen ja hallinnollisen sääntelyn lisääntyminen. Hallinto-organisaation kasvu on tässä kehityksessä näyttänyt välttämättömältä, vaikka sääntelyn lisääntyminen ja tehostuminen ei ilman muuta edellytäkään uusia organisatorisia muotoja. Toisaalta sääntelyn organisatorinen muoto voi olla myös lähes puhtaasti yksityisoikeudellinen — kuten on laita työeläkelakien toimeenpanossa — tai valtion liiketoimintaan liittyvä, niinkuin mm. teollisuuspolitiikassa ja usein yleisten materiaalistien tuotannonehtojen luomisessa on laita.⁴⁷

Keskusvirastonkin toiminnassa voivat yhtyä julkis- ja yksityisoikeudellinen hallinto myös muodollisesti. Niinpä MetsäH:n organisaatio on jakautunut valtion metsäin osastoryhmään ja yksityismetsien osastoryhmään. Valtion maiden piirihallintoa varten on varsinainen MetsäH:n piirihallinto (MetsäHA 36 §). Yksityismetsien piirihallinnosta taas huolehtivat metsälautakunnat, jotka on organisoitu lailla metsälautakunnista (1967/411). Lain mukaan lautakunnat (keskus-, piiri- ja kunnanmetsälautakunnat) ovat puolittain itsenäisiä yksityisoikeudellisia elimiä, puolittain julkisoikeudellisia.⁴⁸ Ne toimivat pääasiassa

⁴⁷ Toisaalta esim. valtion teollisuudelle myöntämä rahoitustuki kanavoituu hyvin useiden elinten kautta, ks. tästä *KM* 1978:13 s. 4—51.

⁴⁸ *Willgren* 1930 s. 22—23 käyttää termiä ”talousoikeudellinen itsehallinto”.

budjettivaroin MetsäH:n valvonnassa ja MetsäH myös määrää osan (alle puolet) lautakuntien jäsenistä. Muiden jäsenten valinnasta päättävät periaatteessa metsänomistajat. Lautakunnilla on lisäksi mm. oikeuskelpoisuus.

Yleisesti voidaan todeta, että eroa yksityisoikeudellisen toiminnan ja valtion hallintokoneistoon kuuluvan julkisoikeudellisen toiminnan välillä on varsin vaikea tehdä yksiselitteisesti. Kysymys ei ole substanssijuridinen, vaan sillä on tärkeä käytännöllinen ja teoreettinen merkitys hallintokoneiston tutkimuksessa. Rajan liudentuminen on tosiasia, mutta suhtautuminen kehitykseen ei voi olla ambivalentti, sillä sen suunnasta riippuu esimerkiksi oikeusturvan järjestely, toiminnan julkisuus, toimihenkilöiden oikeudellinen vastuu, eduskunnan ja yleensä demokraattinen valvonta jne. Muun muassa juuri näissä suhteissa esiintyykin poikkeuksia seuraavassa yleisesti tarkasteltavissa varsinaisen hallintokoneiston ulkopuolelle jäävissä elinryhmissä. Ongelma liittyy myös eri organisaatiomuotojen syntymiseen ja valintaan. Tämä konkretisoituu varsinkin laajasti ymmärretyn valtion taloudellisen toiminnan eri organisatoristen muotojen eroissa ja painopisteen vaihtelussa niiden välillä. Sillä on myös selvä yhteys keskusvirasto-organisaation toimintaan.

Normaalista, "virastomaisesta" organisaatiomuodosta poikkeavat valtionhallinnon (laajassa mielessä) elimet voidaan luokitella seuraaviin kuuteen ryhmään:⁴⁹

1. valtion virastomainen liiketoiminta
— VR, PLL, MetsäH, VTKK, VHK ym.
2. valtion teollisuuslaitokset
— valtion margariinitehdas, valtion pukutehdas, Lapuan patruunatehdas, Puolustuslaitoksen Vammaskosken tehdas ym.
3. valtioenemmistöiset osakeyhtiöt
a) julkisoikeudelliset (Alko Oy, Yleisradio Oy)
b) muut (esim. Enso-Gutzeit, Imatran voima jne.)
4. eräät tulo- ja menoarvion ulkopuoliset rahastot
— tuontikaupparahasto, viljavarastorahasto ym.
5. tulo- ja menoarvion ulkopuoliset valtion laitokset
— PSP, Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos
6. julkisoikeudelliset järjestöt ja säätiöt
— elokuvasäätiö, Liikenneturva

⁴⁹ Ks. *KM 1962:44* s. 5—12. Samoin *Seppälä 1971* s. 5. Vrt. *Temmes 1973* s. 108. *Modeen 1966* jaottelee HM 63 §:n tarkoittamat liikeyritykset ("enterprises commerciales et industrielles") jonkin verran suppeasti neljään ryhmään: a) valtion teollisuuslaitokset, b) valtioenemmistöiset osakeyhtiöt, c) erityiset julkisoikeudelliset yritykset ja d) valtionhallinnon integroitujen elinten johtamat kaupalliset yritykset. Vrt. *Modeen 1965* s. 11.

1. Valtion taloudellisen toiminnan organisaatiomuodoista vanhin on virastomainen liiketoiminta.⁵⁰ Sille on ominaista mm. elinten kuuluminen varsinaiseen valtionhallintoon, niiden organisaation (suppea) määrittely laissa tai ainakin asetuksessa sekä toiminnan sitominen tulo- ja menoarvioon ja muillakin traditionaalisilla tavoilla eduskunnan hallintokoneistoon kohdistamiin valvontamekanismeihin. Virastomaista liiketoimintaa on tosin pyritty irrottamaan sekä eduskunnan että muun hallintokoneiston ohjauksesta mm. esittämällä niiden muuttamista osakeyhtiömuotoon.⁵¹ Tosin nykyäänkin niillä on vapaammat mahdollisuudet esimerkiksi palkata henkilökuntaa yksityisoikeudelliseen työsuhteeseen kuin muilla keskusvirastoilla (VRTalousL 7.2 §, PLLA 6.2 §). Yleisesti itsenäistävään suuntaan vaikuttaa myös erityinen toimintaa koskeva periaate, jonka mukaan mm. PLL:n ja VR:n ”taloutta on hoidettava terveiden liikeperiaatteiden mukaan laitoksen kannattavuutta ja maan yleistä etua silmälläpitäen” (VRTalousL 1 §, PLLTalousL 1 §)⁵² ja MetsäH:n tulee muiden tehtävien lisäksi mm. ”hoitaa, suojella ja käyttää hallinnassaan olevaa valtion metsä- ja maaomaisuutta päämääränä kohoava puun tuotto ja liiketaloudellisesti edullinen tulos pitää samanaikaisesti silmällä yleistä etua”, (MetsäHL 3.1 § 2 kohta).

2. Ensimmäistä toteutunutta askelta pyrkimyksessä irtautua perinteisestä virastomuotoisesta liiketoiminnasta merkitsi eräänlaisen julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välimaillole olevan elintyyppin, *valtion teollisuuslaitoksen*, muodostaminen vuonna 1931. Laki valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista hyväksyttiin 13.5.1931 (1931/168, VTLL) ja se tuli voimaan seuraavan vuoden alussa. Lain esikuvana oli lähinnä osakeyhtiölaki ja sillä pyrittiin saamaan aikaan myös HM 63 §:n mukainen laki valtion tuloa tuottavan omaisuuden ja liikeyritysten hoitamisen ja käyttämisen yleisistä perusteista.⁵³ (Faktisesti se ei sääntelyalansa rajallisuuden vuoksi kuitenkaan tätä tehtävää täytä.) Periaatteessa valtion omistukseen lain voimaan tuloon mennessä tulleet tai valtion perustamat liikeyritykset, jotka siihen asti olivat

⁵⁰ ”Liiketoiminnan” määrittelystä ks. *Vesanen 1970* s. 248—258.

⁵¹ MetsäH:n osalta ks. *Palo* s. 6—7 ja s. 41—45, *Uotila Poliittikka 1960* s. 9—10. Ks. myös *KM 1959:7* s. 35 ja RH:n osalta *KM 1966 B 67* s. 183 ss. Ks. myös *Erich II* s. 248 ja yleisesti *Läpple* s. 117—121.

⁵² Ks. *Aura NAT 1952* s. 408 s. Vrt. *Meinander & Melin* s. 11. Juuri tekstissä siteeratun MetsäHL:n säännöksen perusteella olen luokitellut MetsäH:n virastomaisen liiketoiminnan piiriin, vaikka sillä on muunkin tyyppisiä tehtäviä. Sama luokittelu on myös esim. *KM 1962:44* s. 5.

Itsenäistävään suuntaan budjettioikeudellisesti vaikuttavat myös PLH:n ja RH:n hoidossa (ministeriön ”yleisten ohjeiden” mukaan) olevat uudistamisrahoitukset.

En näe perustelluksi luokitella valtionrautateitä ja posti- ja lennätinlaitosta valtion liikelaitoksiksi, joita tulisi hoitaa *liiketaloudellisen* kannattavuuden vaatimusten mukaan. Tällainen luokittelu esitetään valtion keskushallintokomitean mietinnössä perusteluna näiden keskusvirastojen aseman itsenäisyydelle, ks. *KM 1978:22* s. 434 s., s. 448 ja s. 453. Näitä keskusvirastoja koskevassa lainsäädännössä ei selvästikään edellytetä näin kvalifioitua kannattavuutta, eikä myöskään HM 62 ja 63 §:n säännöksistä voida johtaa tällaista vaatimusta. Ks. myös *Modeen JFT 1966* s. 106—108.

⁵³ Lain säätämisen taustasta ks. *Puumalainen* s. 37—56 ja *Hakkila* s. 263—264.

toimineet valtion (liike)laitoksina, olisivat tulleet lain piiriin. Ennen lain voimaantuloa eduskunta päätyi kuitenkin toiselle kannalle valtion taloudellisen toiminnan organisaatiomuodon osalta hyväksymällä lain valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa eräät valtion teollisuuslaitokset perustettaville osakeyhtiöille (31.12.1931/387). Tämä ”pako yksityisoikeuteen”⁵⁴ ratkaisi valtion yritystoiminnan organisaatiomuodon pääosiltaan pysyvästi.⁵⁵ Valtion omistamat yritykset muodostettiin tämän lain pohjalta valtioneuromistoisiksi osakeyhtiöiksi. Valtion teollisuuslaitokset ovat sen sijaan jääneet organisaatiomuotona toissijaiseen asemaan. Tällä hetkellä näitä teollisuuslaitoksia on vain muutama ja eräistä on muodostettu osakeyhtiöitä (esim. Televa Oy).

Valtion teollisuuslaitokset ovat ainoa valtionhallintoon kuuluva elintyyppi, josta on olemassa yhtenäinen, sen aseman ja toiminnan yleiset puitteet määrittelevä laki.⁵⁶ Vaikka ne asemansa tosiasiallisen itsenäisyyden vuoksi muistuttavat valtioneuromistoisia osakeyhtiöitä, ne eivät kuitenkaan ole itsenäisiä oikeushenkilöitä vaan valtion erityinen elinmuoto. Ne hoitavat toimintansa piiriin kuuluvia varoja valtion toimieliminä,⁵⁷ eivätkä siis omista niitä itsenäisinä oikeushenkilöinä valtionyhtiöiden tai eräiden rahastojen tapaan.

Valtion teollisuuslaitosten yhteydet varsinaiseen valtionhallintoon riippuvat kuitenkin muodollisesti siitä, hoitaako niiden hallintoa asianomainen ministeriö, keskusvirasto vai erityinen johtokunta, VTLL 3 §. Ministeriön tai keskusviraston⁵⁸ hoitaessa suoraan elimen hallintoa, sen asema on kiinteämmiin yhteydessä varsinaiseen hallintokoneistoon kuin johtokunnan hoitaessa hallintoa. Tosin johtokunnankin tulee ”lain sekä valtioneuvoston ja asianomaisen ministeriön määräysten mukaan hoitaa laitosta”, mutta samalla se myös kantaa ja vastaa laitoksen puolesta ja päättää toimihenkilöiden ottamisesta, erottamisesta ja palkasta, ”mikäli mainittuja tehtäviä ei ole pidätetty asianomaiselle ministeriölle”, VTLL 6.1 §. Ministeriöllä on siis valta määrätä teollisuuslaitoksen hoitamisesta ja myös hoitaa eräitä keskeisiä sen aseman organisatoriseen itsenäisyyteen liittyviä tehtäviä, mikäli ne on pidätetty sille. Tällaisesta pidättämisestä ministeriö ei voine kuitenkaan päättää itse, sillä

⁵⁴ Termiä käyttävät *Kastari LM 1959* s. 653 alav. 11 ja *Vesanen 1965* s. 347 alav. 334.

⁵⁵ Tämän jälkeen ”poliittiset rintamalinjat oli miehitetty vuoden 1931 lain käsittelyn yhteydessä. Kysymys ei ... enää koskettanut organisaatiomuotoa, sillä se hyväksyttiin nyt jo rutiinijärjestelynä julkisen sektorin teollisuutta perustettaessa”, *Puumalainen* s. 55.

⁵⁶ Ks. teollisuuslaitoksista myös *KM 1958:5* s. 41–45. Sen sijaan *työvirasto* ei ole mikään erityinen organisaatiomuoto valtionhallinnossa, niinkuin esim. *Temmes 1973* s. 108 edellyttää. Työvirastot ovat hallintoelimiä, joita mm. ohjaa valtioneuvoston vuosittain hyväksymä työohjelma (TyöllisyysA 1971/948, 1 ja 2 §). Se, että elin on työvirasto merkitsee siis, että se kuuluu tietyn, rajallista asiaryhmää koskevan organisatorisen suhteen piiriin.

⁵⁷ Ks. *Vesanen 1970* s. 241, *Merikoski 1938* s. 73. Modeen tosin katsoo myös niiden oikeushenkilöisyyden mahdolliseksi, *Modeen 1965* s. 8. Teollisuuslaitokset, joilla on johtokunta ”företar tydliga tecken på rättspersonlighet”, *Modeen* s. 108. Ne muodostavat erityisen valtion yritysten kategorian, *Modeen* mt. s. 120. Modeenin perusteluissa ei kuitenkaan nähdäkseni oteta riittävästi huomioon teollisuuslaitosten muodollisesti varsin tiiviiksi organisoitua yhteyttä hallintokoneistoon.

⁵⁸ PLLA 1 §:n mukaan PLL:n konepajoista on voimassa, mitä VTLL:ssa on säädetty.

valtioneuvosto määrää VTLL 3 §:n mukaan, miten teollisuuslaitoksen hallinto on järjestettävä. Lisäksi valtiovarainministeriöllä on yleinen valta määrätä eräistä teollisuuslaitosten taloudenhoitoon ja tilinpitoon liittyvistä kysymyksistä, VTLL 10 ja 11 §.

Budjettioikeudellisesti teollisuuslaitokset ovat sikäli itsenäisiä, että tulo- ja menoarviossa ei niiden kohdalla yleensä ole momenttijakoa.

3. Loputkin teollisuuslaitos -tyyppiin liittyvistä virastomaisista piirteistä jäivät, kun vallitsevaksi oranisaatiomuodoksi tuli itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, osakeyhtiö. Osakeyhtiömuoto merkitsee valtion hallintokoneiston kannalta ennen muuta elimen itsenäisyyttä hierarkkisesta julkisoikeudellisesta säännelystä organisaatiosta. Osakeyhtiömuoto takaa myös taloudellisen itsenäisyyden yhtiön hallintoelimille ja muutenkin eduskunnan valvontavalta niihin on suppea.⁵⁹ Eräät valtionyhtiöt⁶⁰ on tosin organisoitu puolittain julkisoikeudelliseksi (Yleisradio Oy, Alko Oy), mutta niitäkin koskee yksityisoikeudellinen osakeyhtiölaki.⁶¹ Osakeyhtiöitä eivät periaatteessa koske esimerkiksi hallitusmuodon valtionalousnormit.

Valtionyhtiöiden asemaa ja suhdetta hallintokoneistoon säännellään tosin hyvin suppeasti. Valtionyhtiöitä ei ole yleensä määritelty ministeriön alaiseksi, mikä organisaatiomuodon oikeudellisen laadun huomioon ottaen olisikin epä johdonmukaista ja itse asiassa vailla todellista sisältöä, koska valtionyhtiöt yksityisoikeudellisinä oikeushenkilöinä eivät ilman erityissäännöksiä ole hallintokoneistoa koskevien säännösten sitomia.⁶² Sen sijaan VNOS 23.1 §:n 13 kohdan sisältämästä säännöksestä voidaan johtaa periaate, jonka mukaan ministeriö a) käsittelee asiat, jotka koskevat sen toimialalla olevia

⁵⁹ Ks. *KM* 1962:44 s. 8 ja s. 39—41. Tosin valtionyhtiöt perustetaan lailla, jos niille luovutetaan kiinteää omaisuutta ja muuten budjettipäätöksellä. Koska yhtiöt toimivat eduskunnan budjettivallan ulkopuolella, eduskunnalla on vaikutusmahdollisuuksia vain, kun yhtiö ei itse pysty hoitamaan rahoitustaan: omaa pääomaa korotettaessa, lainoja myönnettäessä tai taattaessa tai suoranaisesti avustettaessa yhtiötä taloudellisesti. Myös kansanedustajien aloitevalta ja kysely-oikeus tullevat kysymykseen. Sen sijaan valtiontilintarkastajien tiedonsaantioikeus on rajoitettu. Ks. eduskunnan ja valtionyhtiöiden suhteista *Seppälä* 1973 s. 126—133, *Pölönen* s. 36—40, *Melin Politiikka* 1959 passim. Ks. uudistuspyrkimyksistä *KM* 1975:47.

⁶⁰ Valtionyhtiöiden legaalimääritelmä on laissa valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta (1947/968): osakeyhtiö, jonka osakkeista valtio omistaa enemmän kuin puolet ja osakeyhtiö, jonka osakkeista em. osakeyhtiöt tai ne ja valtio omistavat yhteensä enemmän kuin puolet. Esim. PSP:n tai Kansaneläkelaitoksen omistamat osakeyhtiöt eivät kuulu tämän määritelmän piiriin.

⁶¹ Vrt. kuitenkin *Hoppu* s. 55.

⁶² Jonkin verran liian kategorinen on kuitenkin Modeenin lausuma, jonka mukaan valtionyhtiöitä koskevat vain yksityisoikeudelliset säännökset, erityisesti OYL ja KirjanpitoL, ellei yhtiöstä ole olemassa erityisiä säännöksiä, *Modeen* 1966 s. 16. Tällaisia puhtaasti yksityisoikeudellisia valtionyhtiöitä ei liene olemassa, sillä esim. kansanedustajien aloite- ja kyselyoikeus ulottuu myös valtionyhtiöihin, joskin rajallisena, ilman erityissäännöksiä.

On nähdäkseni terminologisesti melko epätasällista viitata valtionyhtiöihin jonkin ministeriön alaisena, kuten esim. L valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta (1947/968) 3.1 §.

valtionyhtiöitä sekä b) valvoo niiden hoitoa.⁶³ Yhtiöiden ylimmän päätösvallan osalta valtionhallinnon yhteys välittyy lisäksi yhtiökokouksessa olevan, valtioneuvoston nimittämän edustajan kautta. Tällä vaikutuskanavalla ei ole kuitenkaan välttämättä ollut suurta merkitystä, vaikka osake-enemmistön omistaja voisi periaatteessa sanella yhtiökokouksen päätökset. Myöskään valtion yhtiöiden neuvottelukunnalla, joka on »lähinnä kauppa- ja teollisuusministeriön alainen» (VNP valtion yhtiöiden neuvottelukunnasta 1978/911) ei ole käytännössä ollut kovin merkittävää ohjaavaa vaikutusta.⁶⁴

Valtionyhtiöiden ohjausta on kuitenkin pyritty jossain määrin tehostamaan. Organisatorisena osoituksena tästä on mm. valtionyhtiöiden toimiston perustaminen KTM:n teollisuusosastolle vuonna 1973. (A 1973/546). Sitten toimisto on jaettu yleiseen toimistoon ja suunnittelutoimistoon (A 1979/249). Nämä toimistot käsittelevät mm. valtionyhtiöiden rahoitusjärjestelyjä, yhteistoimintaa, suunnittelua sekä liiketaloudellista tulosta ja kansantaloudellisia vaikutuksia (KTMA 20 ja 21 §). Toimistoilla ei ole kuitenkaan muodollisia ohjaamisvaltuuksia. Valtionyhtiöiden toimiston valmistelun tulosta on tosin KTM:n antama pysyväisluontoinen ohje asioista, joista valtionyhtiöiden on informoitava ministeriötä vähintään kuukausi ennen ratkaisevaa käsitteilyä.⁶⁵ Ministeriön ja yleensä toimeenpanokoneiston taholta tuleva vaikuttaminen valtionyhtiöiden toimintaan on kuitenkin merkittävimmiltä osiltaan yleensä epävirallista.

Kaksi valtioenemmistöistä osakeyhtiötä — Alko Oy ja Yleisradio Oy — ovat kuitenkin asemaltaan poikkeuksellisia. Vaikka ne ovatkin organisaatiomuodoltaan yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, niiden toiminnalla on varsin vahva julkisoikeudellinen leima. Sen vuoksi niiden erityispiirteitä on tässä syytä lyhyesti käsitellä erikseen.

Etenkin Yleisradio Oy:n julkisoikeudellinen asema on korostunut ja eduskunnan vaikutusmahdollisuus yhtiön toimintaan on melko laaja verrattuna muihin valtionyhtiöihin. Rad YhtL 4 §:n muutoksella vuonna 1948 yhtiön hallintoneuvoston valinta tuli eduskunnan asiaksi (1948/774).⁶⁶ Toisaalta yleisradiotoiminta perustuu toimilupaan, jonka noudattamista valvoo liikenneministeriö. Yhtiö on siis toisaalta tätä kautta sidottu myös hallintokoneiston taholta tulevaan vaikuttamiseen. Muodollisesti tämän vahvistaa myös VNOS 22.1 §:n 7 kohta, jonka mukaan LiikM käsittelee mm. radio- ja televisiotoimintaa koskevat asiat

Eduskunnan välillinen vaikutusmahdollisuus Yleisradio Oy:öön korostuu sikäli, että yhtiökokouksen sijasta hallintoneuvostolla on sen vaalin siirryttyä eduskunnan toimitettavaksi nykyisin käytännössä

⁶³ Finnair Oy ja Yleisradio Oy ovat LiikM:n toimialalla ja Alko Oy STM:n toimialalla, mutta kaikki muut valtionyhtiöt kuuluvat KTM:n toimialalle.

⁶⁴ Ks. *Pölonen* s. 41—47. Tosin neuvottelukunnan ohjaavia tehtäviä on korostettu sitä koskevassa uudessa VNp:ssä.

⁶⁵ mt. s. 43.

⁶⁶ Lainmuutoksen taustasta ks. *Jyränki Yleisradio* s. 93—101.

laajin toimivalta yhtiössä. Tosin valtioneuvoston oikeus määrätä vastaanottoluvasta suoritettavan maksun suuruus voi faktisesti lisätä sen mahdollisuutta vaikuttaa yhtiön toiminnan yleisiin puitteisiin. Eduskunnalla ei suoranaisesti sen sijaan ole mahdollisuutta vaikuttaa yhtiön talouteen jo yhtiön osakeyhtiömuodon vuoksi. Lisäksi yhtiön menot katetaan lähinnä erityiseen budjetin ulkopuoliseen valtion radio-rahastoon siirretyillä vastaanottolupamaksuilla.

Kuten edellä todettiin, normaalisti hallintokoneiston yhteys yhtiön ylimpään päätöksentekoon välittyy yhtiökokouksen kautta. Pelkästään siitä, että valtionyhtiö toimii ministeriön toimialalla ja että ministeriö käsittelee sitä koskevat asiat ja valvoo yhtiön hoitoa, ei vielä johdu valtuutta yksittäistapaukselliseen tai edes yleiseen sitovaan puuttumiseen yhtiön toimintaan. Myöskään toimiluvan noudattamisen valvomisvaltuudesta ei sinänsä voitane johtaa ministeriölle oikeutta muuhun kuin yhtiön toiminnan tarkkailuun ja mahdollisuuteen tarpeen vaatiessa saattaa valvojan käsitys yhtiön tietoon.⁶⁷

Myös Alko Oy:n toiminnan puitteet on varsin tarkasti lainsäädännöllä (erityisesti AlkoholiL) järjestetty ja sen johtoelementtien kokoonpano määritelty suhteellisen yksityiskohtaisesti. STM:n tai VVM:n edustajan vaatimuksesta on myös eräiden asioiden käsittelyä siirrettävä seuraavaan kokoukseen (AlkoholiL 14.2 §). Päätöksen tekeminen eräissä asioissa on lisäksi alistettava valtioneuvoston hyväksyttäväksi (11.2 §) ja ennen päätöksen tekemistä alkoholijuomien hinnoista on neuvoteltava STM:n ja VVM:n edustajien kanssa (11.3 §). Myös organisatorisesti Alko Oy on siten tavallista valtionyhtiötä tiukemmin yhteydessä varsinaiseen valtionhallintoon.⁶⁸

Varsin monessa yhteydessä näiden yhtiöiden tietynlaista julkisoikeudellista luonnetta on erityisesti korostettu varsinkin käsiteltäessä eräitä yksittäisiä Yleisradion toimintaan liittyviä piirteitä, kuten vastaanottolupamaksujen oikeudellista luonnetta, yhtiön toimihenkilöiden asemaa ja muutoksenhakumahdollisuuksia. Niinpä Yleisradion on katsottu olevan HM 62 §:n tarkoittama postiin, rautateihin jne. rinnastettava valtion yleinen laitos, jonka käyttämisestä suoritettavien maksujen yleiset perusteet on vahvistettava lailla. Sen toimihenkilöiden on katsottu toimivan virkavastuun alaisina.⁶⁹ On myös kiinnitetty huomio-

⁶⁷ Ks. mt. s. 66—68 ja siinä mainittu kirjallisuus.

⁶⁸ Tosin esim. normaali valtioneuvostotarkastus ei ulotu näihin valtionyhtiöihin, ks. *Jyränki Yleisradio* s. 91 alav. 86 ja AlkoholiL 15 §.

⁶⁹ Yleisradiosta yleisenä laitoksena ks. *Merikoski 1960* s. 91—94, *Vesänen 1965* s. 64 alav. 7, *Rekola* s. 84—88.

Vesänen on myöhemmin arvostellut tätä kantaa, koska Yleisradio osakeyhtiönä saa ottaa lainaa, mikä ei ole sallittua HM 62 §:n tarkoittamille laitoksille ilman lakia, *Vesänen 1970* s. 242 alav. 11. *Jyränki Yleisradio* s. 89, katsoo, että on olemassa "ainakin näennäinen ristiriita" osakeyhtiömuodon ja sen välillä, että yhtiötä pidetään valtion yleisenä laitoksena, mutta ei ota välittömästi kantaa itse ongelmaan. *Rekola* s. 88 pitää koko yleisradiotoimintaa valtion yleisenä laitoksena, jota yksityisoikeudellinen subjekti hoitaa: "Julkisoikeudelliset laitosoikeudet ja -valta liittyvät tällöin omistajan oikeuspersoonallisuuteen, joka siitä huolimatta kyllä säilyttää yksityis-

ta mm. AlkoholiL 106 §:n sisältämään mahdollisuuteen käyttää hallinnollista muutoksenhakumenettelyä Alko Oy:n eräiden päätösten osalta.⁷⁰ Vaikka tässä ei ole mahdollista yksityiskohtaisesti eritellä esitettyjä näkökohtia, näyttää siltä, että näistä yhtiöiden toiminnan yksittäisistä piirteistä, jotka perustuvat erityissäännöksiin, on tehty liian pitkälle vieviä yleistyksiä yhtiöiden organisaatiomuodon luonteesta.

4. Valtion teollisuuslaitosten ja valtionyhtiöiden perustamisen ohella myös tulo- ja menoarvion ulkopuolisella rahastolla on ollut ja on edelleen tiettyä merkitystä myös hallinnollisena organisaatiomuotona rahastojen puhtaasti fiskaalisen tehtävän ohella. Teollisuuslaitosten osalta tähän muotoon siirryttiin ensimmäisen kerran vuonna 1946, kun perustettiin Valtion Metallitehdas (L 1946/245). "Tämä merkitsi valtion tehtaiden osalta melkoista askelta kohti finanssiautonomiaa, mikä ilmeni siinä, että yhtymälle kuuluva pysyväisluonteinen omaisuus ja eräät muut varat muodostivat valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevan rahaston".⁷¹ Nykyisistä tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevista rahastoista on valtion hallinto-organisaation tutkimuksen kannalta kiintoisin viljavarastorahasto, koska se käytännössä vastaa valtion viljavaraston toiminnan rahoittamisesta, L valtion viljavarastosta (1961/595) 11.1 §. Näin hallintokoneistoon periaatteessa eräiden muiden tunnusmerkkiensä puolesta kuuluva elin on taloudenhoitonsa osalta erityisasemassa, irrallaan eduskunnan budjettivallan piiristä.

Viljavarastolain 1 §:n mukaan valtion viljavarasto on MMM:n alaisena toimiva valtion laitos, mutta toisaalta sen on toiminnassaan noudatettava yleisiä liikeperiaatteita (9 §). Näin sen toiminnassa lomittuvat valtion liikelaitoksen, hallintokoneistoon kuuluvan hallintoelimen ja budjetin ulkopuolisen rahaston piirteet.⁷² Saman tyyppinen asema on myös KTM:n alaisilla vientitakuulaitoksella ja valtiöntakauslaitoksella. Edellisen hoidossa on vientitakuurahasto, VientitakuuL (1962/479) 4 ja 5 §, jälkimmäisen hoidossa on valtiöntakausrahasto, L eräiden elinkeinoalojen valtiöntakauksista (1963/375) 9.1 §. Näiden laitosten yhteys eduskunnan budjettivaltaan on kuitenkin hieman kiinteämpi, koska mahdollisesti syntyvä tappio korvataan tulo- ja menoarvion kautta. Sen sijaan nämä laitokset eivät ole yhtä tiiviisti

oikeudellisen luonteensa, mutta muodostuu samalla osaksi hallintokoneistoa." Tällainen substanssijuridinen päättely ei nähdäkseni ole tarpeellista. Riittää, kun todetaan, että näiden valtionyhtiöiden toimintaa säännellään normaalia enemmän julkisoikeudellisin, niiden organisatorista asemaa modifioivin säännöksiin.

Virkavastuun ulottuvuudesta ks. Merikoski DL 1967 s. 230.

⁷⁰ Ks. Modeen s. 109, Tarjanne LM 1937 s. 512 s.

⁷¹ KM 1962:44 s. 7. Valtion Metallitehtaiden omaisuus luovutettiin perustettavalle Valmet Oy:lle vuonna 1950 (L 1950/537).

⁷² Vesanen 1970 s. 63—68 korostaa viljavarastorahaston sijoitustoimintaluonnetta, vrt. mt. s. 76. Modeen s. 131 ja s. 155 taas painottaa laitoksen hallintofunktiota ja sen epäitsenäistä asemaa. Viljavarastolla onkin eräitä varsin pitkälle meneviä hallinnollisia valtuuksia viljakaupan sääntelyssä. Ks. tästä esim. L kylvösiementuotannon edistämisestä (1973/13), jonka toimeenpano kuuluu viljavaraston tehtäviin.

osana hallintokoneiston hierarkiassa kuin valtion viljavarasto,⁷³ jonka toiminnan sisällön valtioneuvosto voi määrätä varsin yksityiskohtaisestikin (ViljavarastoL 4—7 §).

Muita budjetin ulkopuolisia rahastoja ovat mm. valtiokonttorin hoitama valtion investointirahasto (L 1975/74), maatilahallituksen hoitama maatilatalouden kehittämisrahasto (L 1966/657), KTM:n hoitama varmuusvarastorahasto (L 1958/531) sekä KTM:n alaisena ja sen hoitamana toimiva tuontikaupparahasto (L 1958/530). Nämä rahastot eivät kuitenkaan muodosta erityisiä hallintoelimiä, vaan ne ovat hallintoelimen hoidossa sen muiden tehtävien ohella.⁷⁴ (Saman-tyyppisiä ovat VR:n ja PLL:n uudistamisrahastot.)

Osakeyhtiömuotoon on lisäksi organisoitu eräitä valtion rahastoja, kuten Kehitysaluerahasto Oy (L 1971/65). Säätiömuodossa toimii Suomen itsenäisyyden juhluvuoden 1967 rahasto (ks. VNp 1967/596).

5. Tulo- ja menoarvion ulkopuolella toimii eräitä merkittäviä valtion (hallinto)elimiä, kuten Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos ja Postipankki. Niitä koskevat yleensä omat erityissäädöksensä. Ne on kuitenkin tässä yhteydessä sivuutettava pelkällä maininnalla.

6. Oman erityisen elintyyppin muodostavat eräät muodollisesti yksityisoikeudelliset säätiöt (mm. elokuvasäätiö, vientikoulutussäätiö) ja järjestöt, jotka käytännössä toimivat suhteellisen kiinteästi hallintotoiminnan yhteydessä. Valtio rahoittaa näiden ”puolijulkisoikeudellisten” subjektien toiminnasta valtaosan.⁷⁵ (Aikaisemmin tällainen oli myös työterveyslaitos, jota ylläpiti työterveyslaitos. Työterveyslaitos kuitenkin valtiollistettiin vuonna 1978 (L 1978/159) ja siitä muodostettiin itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö.) Lisäksi on pyritty organisoimaan myös lähinnä valtion rahoittamia julkisoikeudellisia yhdistyksiä, kuten esimerkiksi Liikenneturva (A 1973/787) ja Kriminaalihuoltoyhdistys (A 1975/135).

⁷³ Vrt. *Valtion virastot ja laitokset* s. 306, jossa nämä elimet on hieman ongelmallisesti luokiteltu ryhmään ”Välillinen valtionhallinto ja muut julkisen hallinnon tehtäviin liittyvät elimet”. Ko. elimet ovat nähdäkseen kiistatta julkiseen hallintoon kuuluvia elimiä, vaikka niiden organisaatiomuoto onkin jonkin verran poikkeuksellinen.

⁷⁴ Tosin tuontikaupparahastolla on valtioneuvoston määräämä hallintotoimikunta, ks. L 1965/321.

Valtion osakerahasto (L 1940/229) ja valtion lainausrahasto (L 1940/189) ovat käytännössä luonteeltaan kirjanpitoileijä.

⁷⁵ Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tarkastella yksityiskohtaisemmin tämäntyyppisten laitosten oikeudellista määrittelyä, ts. erityisesti konstruktia ”yksityisoikeudellinen säätiö julkisoikeudellisen laitoksen kantajana”, josta varsinkin 1950- ja 1960-luvulla keskusteltiin yksityisten korkeakoulujen osalta. Konstruktio katsottiin käytännössä mahdolliseksi. Ks. esitetyistä mielipiteistä yhteenvetona *Merikoski 1966* s. 65—90 ja *Merikoski 1954* s. 47—51.

Vilkkonen 1973 s. 96—98 suhtautuu kysymykseen varsin realistisesti painottaen mm. organisatoristen järjestelyjen merkitystä. Vilkkonen katsoo lisäksi, ettei (enää) voida sinänsä antaa ratkaisevaa merkitystä oikeudelliselle muodolle, jossa toimintaa harjoitetaan.

Organisaatiotyyppien vaikutus elimen asemaan. Edellä selostettujen elintyyppien organisatorista asemaa voidaan kokoavasti selvittää niiden organisatoristen suhteiden perusteella, joita niillä on toisaalta eduskuntaan ja toisaalta varsinaiseen hallintokoneistoon. Tätä voidaan havainnollistaa seuraavien määreiden avulla.⁷⁶

Muodollis-organisatorinen suhde

1. eduskuntaan

- a. kiinteä — suhde on järjestetty niin kuin yleensä eduskunnan ja hallintokoneiston välillä erityisesti keskusvirasto- ja virastotasolla;
- b. irrallinen — suhde välittyy erityisjärjestelyin; erityisesti eduskunnan budjettivaltaa on rajoitettu tai se on suljettu pois;

2. hallintokoneistoon

- a. kiinteä — organisatorinen asema on hallintokoneiston keskusvirasto- ja virastotason elimen asemaan rinnasteinen;
- b. irrallinen — funktionaaliset ja hierarkkiset johto- ja valvontasuhteet välittyvät poikkeuksellisin erityisjärjestelyin tai ne on suljettu pois.

Näiden muuttujien perusteella voidaan esittää summittaisesti neljä hallintoelinten (laajassa mielessä) organisatoristen tyyppien ryhmää. Vertailukohteena voidaan pitää keskusvirastojen ym. virastojen ja keskusten organisatorisen aseman pääpiirteitä.

A. Lähimpänä tavallisten hallintoelinten normaalia organisatorista asemaa kiinteydessään on valtion virastomainen taloudellinen toiminta (erityisesti VR, PLL, MetsäH), joka muodostaakin yhden keskusvirastotyyppin. Tähän ryhmään kuuluvat myös sellaiset teollisuuslaitokset, joiden hallintoa hoitavat asianomainen ministeriö tai keskusvirasto (hallintokoneistoon integroidut teollisuuslaitokset). Ne kuuluvat hallintokoneiston normaaliin hierarkiaan. Sen sijaan valtion teollisuuslaitokset, joilla on oma johtokunta ovat tältä osin itsenäisempiä hallinnollisesti. Ne eivät kuitenkaan ole yhtä irrallisia eduskunnan budjettivallasta kuin esimerkiksi valtionyhtiöt.

B. Asemaltaan hallintokoneistosta irrallisten, mutta periaatteessa kiinteässä yhteydessä eduskunnan vaikutukseen olevien (hallinto)elinten ryhmä on edellistä huomattavasti hajanaisempi. Yleisradion ja Kansaneläkelaitoksen

⁷⁶ Varsin tärkeitä muuttujia olisivat myös esim. suhde tuomioistuinorganisaatioon (lainkäytön merkitys, muutoksenhakumahdollisuus jne.) sekä suhde ns. sidosryhmiin. Niitä ei tässä yhteydessä ole kuitenkaan voitu ottaa huomioon.

yhteydet ministeriöön, joka käsittelee niitä koskevia asioita, ovat varsin irralliset. Sen sijaan eduskunta vaikuttaa niiden toimintaan huomattavasti selvemmin etenkin valitsemalla yleisradion hallintoneuvoston ja asettamalla kansaneläkelaitoksen valtuutetut. Kansaneläkelaitoksen toimintaan eduskunta vaikuttaa keskeisesti myös lainsäädännöllä.

Eduskunta valitsee myös Suomen Pankin pankkivaltuusmiehet, mutta vaikka niiden toimivaltuudet ovat muodollisesti varsin laajat, SP on kuitenkin käytännössä toiminut eduskunnasta suhteellisen itsenäisesti. Toimeenpanovallan muodolliset yhteydet SP:iin välittyvät lähinnä tasavallan presidentin kautta. Sen sijaan Suomen Pankki ei hallintokoneiston hierarkiassa sijoitu muiden elinten alaiseksi.⁷⁷

C. Valtionyhtiöt yksityisoikeudellisina oikeushenkilöinä ovat kauimpana sekä eduskunnan että hallintokoneiston vaikutuksesta. Tiettyjä, lähinnä faktisia ja epävirallisia yhteyksiä niillä kuitenkin on molempiin, kuten edellä on todettu. Tässä voidaan mainita ministeriön (KTM, STM ja LiikM) oikeus käsitellä niitä koskevia asioita ja eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa niiden taloudellisen toiminnan ehtoihin.

Vaikka Postipankki on muodollisesti VVM:n alainen (VNOS 19.2 §; PostipankkiL (1969/511) 3 § määrittelee Postipankin kuitenkin VVM:n valvonnan alaiseksi), se on rahalaitoksena asemaltaan kuitenkin varsin itsenäinen. Tosin pankin toimivaltaa ohjaavaan ja valvovaan hallintoneuvostoon kuuluu myös VVM:n edustaja ja VVM:llä on myös ohjeidenantovalta tietyissä kysymyksissä (esim. PostipankkiL 22.3). Pankin "erillishallinnollista" asemaa⁷⁸ ei kuitenkaan voi tässä suhteessa verrata esimerkiksi VVM:n alaisiin keskusvirastoihin — tulli-, vero- ja rakennushallitukseen. Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet supistuvat lähinnä lainsäädäntöön.

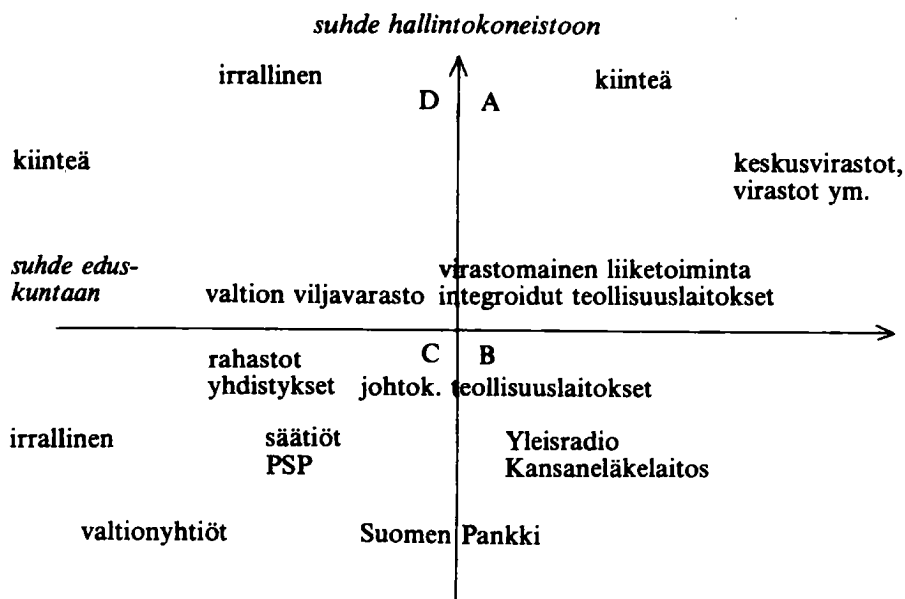
Julkisoikeudelliset rahastot kuuluvat valtion hallintokoneistoon lähinnä sitä kautta, että niitä hoitaa hallintokoneistoon kuuluva elin tavalla, joka on rinnastettavissa muiden valtion laitosten toimintaan. Ne ovat kuitenkin taloudellisesti varsin itsenäisiä eduskunnasta juuri rahaston muodostaessa niiden toiminnan rahoituslähteen. Säätiöt taas ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä niin kuin yhdistyksetkin ja niiden organisatorinen asema riippuu varsin pitkälle niitä välillisesti koskevasta erityislainsäädännöstä.

D. Eduskunnan vaikutuksesta irrallisia, mutta hallintokoneistoon kiinteästi yhteydessä olevia hallintoelimiä ei juuri ole, koska yhteys hallintokoneistoon merkitsee yleensä myös parlamentaarista ohjausta ja valvontaa. Tähän ryhmään kuuluvia piirteitä on kuitenkin esim. valtion viljavaraston asemassa.

Esitettyjä luonnehdintoja voidaan havainnollistaa seuraavan kuvion avulla, jossa vaaka-akseli kuvaa organisatorisen suhteen kiinteyttä eduskuntaan ja pystysuora akseli sen kiinteyttä varsinaiseen hallintokoneistoon. Kuvion summittaisuutta on syytä korostaa.

⁷⁷ SP:sta on ehdotettu muodostettavaksi myös ministeriötyyppinen elin, ks. Työväen taloudellisen tutkimuslaitoksen lausunto valtiosääntökomitean mietinnöstä, KM 1975:88 s. 299—300.

⁷⁸ Merikoski I s. 231.



Organisatorisen aseman muuttumisen päätendenssejä. Edellä esitetyn perusteella voidaan esittää eräitä yleisiä huomioita valtion hallinto-organisaation tehtävien muuttumisen aiheuttamista kehityspiirteistä hallintoelimistön muodon ja elinten aseman muuttumisessa erityisesti keskusvirastojen kannalta.

Ensinnäkin valtion klassinen puuttuminen uusintamiseen tapahtuu Suomessa ennen muuta tuotannon yleisten edellytysten varmistamisen julkishallinnollisessa muodossa. Tässä voidaan erottaa ehkä kaksi hieman selvempää yhtenäistä kautta, jotka heijastuvat organisatorisesti juuri keskusvirastojen perustamisessa:

a) Venäjän vallan ensimmäiset vuodet, jolloin perustettiin postijohtokunta (1816), päätullijohtokunta (1812) ja organisoitiin uudelleen vuosina 1808—1809 hajaantunut koskenperkausjohtokunta (1816). Myös Collegium Medicum perustettiin vuonna 1811.

b) 1860-luvulla perustettiin metsähallitus (1863), rautatiejohtokunta (1862) ja koulutoimen ylihallitus (1869). Vuonna 1884 perustettiin lisäksi erityinen teollisuushallitus yhdistämällä vuonna 1836 perustettu manufaktuurijohtokunta ja vuonna 1858 perustettu vuorihallitus. On myös pantava merkille, että 1800-luvulla ja aikaisemmin perustetut infrastruktuuria hoitavat keskusvirastot perustettiin nimenomaan hallintokoneiston osiksi. Tosin etenkin rautatietoiminnan alalla oli myös yksityisiä yrittäjiä, mutta valtio vastasi pääasiassa rautatieverkon rakentamisesta. Virasto-organisaatiota on sittem-

min pyritty myös purkamaan ja muuttamaan ns. liikeluontoisia keskusvirastoja yksityisoikeudelliseen muotoon. Sen sijaan uudet yleisten materiaalien tuotantoehtojen turvaamiseen ja tuottamiseen liittyvät toiminnot on 1900-luvulla yleensä pyritty alun perin järjestämään osakeyhtiömuotoon.⁷⁹

Liikeluonteisten keskusvirastojen organisaation oikeudellista sidonnaisuutta on tietyssä määrin kevennetty mm. eriyttämällä varsinainen hallintovirasto ja sen johtama "laitos" (TVL, PLL), jonka toimintaa luonnehditaan lähinnä tosiasialliseksi. Poikkeuksen edellä sanotusta muodostaa yleisten tuotantoehtojen osalta ilmailuhallituksen perustaminen vuonna 1972, mutta tällä alalla varsinaisen valtion liiketoiminnan hoitaa valtionyhtiö.⁸⁰

Toiseksi valtion perinteisesti hoitava toinen tehtäväpiiri on koulutus ja terveydenhuolto. Sen sijaan useimmat muut työvoiman uusintamiseen ja yleisemmin sosiaaliin tehtäviin liittyvät alat ovat vasta 1960- ja 1970-luvulla tulleet organisoiduiksi mm. keskusviraston sääntelyn piiriin.

Kaikkien tällä alalla toimivien uusien keskusvirastojen (AKH, AsH, SosH, TSH) perustaminen oli yhteiskunnallisen reformipolitiikan organisatorisena päämääränä ja sen kannalta osittain myös jo tulos sinänsä. Itse hallintotoiminnan sisältöön nämä muutokset organisaatiossa eivät välttämättä ole vaikuttaneet, sillä ko. hallinnonalan materiaalin lainsäädäntö on kehittynyt jo huomattavasti ennen uusien elinten perustamista ja näillä aloilla on myös ministeriöiden toiminnalla ollut tärkeä merkitys.

Kolmanneksi keskusvirasto-organisaation piiriin on kahtena viime vuosikymmenenä tullut uusintamisprosessin kannalta uusia aloja, kuten suojelu- ja korjaustoiminta sekä tavarapääoman realisointiin, vaihtoon ja jakoon liittyviä aloja, mm. vesihallituksen ja elinkeinohallituksen perustamisen myötä. Tämä on merkinnyt myös organisatorista laajenemista valtion sääntelyssä.

Neljänneksi varsinaisen hallinto-organisaation muodossa voidaan havaita siirtymistä pois kollegisen virasto-organisaation laajentamisesta — mm. osakeyhtiömuotoon, budjetin ulkopuolisiin rahastoihin, itsenäisiin laitoksiin, ns. välillisen valtionhallinnon laajenemiseen ja muihin hallintoelimestön tietynasteista privatisoitumista merkitseviin organisaatiomuotoihin etenkin taloushallinnon alalla. Toisaalta voidaan havaita myös tälle osittain vastakkainen, suhteellisen byrokratisoitumisen tendenssi.⁸¹ Se ilmenee mm. julkisen hallinnon piirissä toimivien suhteellisen määrän kasvussa, julkisen hallintokoneiston sääntelytehtävien laajentumisena jne. Tämä tulee esiin myös uusien hallintoelinten perustamisessa, varsinkin valtion sosiaalisella tehtäväalueella, jossa juuri työvoiman uusintamisen valtiollistumisen tendenssi on voimakas.

⁷⁹ Ks. yleisesti *Laptev* s. 19—26 ja s. 26—41. Vrt. myös *Caselius-Heikonen-Huttunen* s. 23—26.

⁸⁰ Ks. *KM 1970 B 54*.

⁸¹ Ks. *Vartola II* s. 11—12.

Viidenneksi pelkkä olemassaolevien keskusvirastojen tarkastelu ei kuitenkaan anna täysin adekvaattia kuvaa keskusvirasto-organisaation kehittymisestä. Tässä yhteydessä voidaan viitata etenkin 1920-luvun alussa tapahtuneisiin keskusvirastojen lakkauttamisiin ja eräiden akuuttien hallinnollisten tarpeiden toisaalta aiheuttamaan keskusviraston tai muun hallintoyksikön perustamiseen.⁸²

Toisaalta nykyään on pyrkimyksenä siirtää varsinaisista keskusvirastoista hallinnollista toimivaltaa ja tehtäviä alaspäin lähinnä väliasteen hallintoon ja samalla muodostaa keskusvirastoista väliastetta ohjaavia ja valvovia viranomaisia.⁸³

Kuudenneksi voidaan todeta muiden virastojen, keskusten ja laitosten muodostaman keskushallinnon osan laajentuneen myös voimakkaasti. Ministeriöiden alaisten muiden virastojen ja laitosten suurimman ryhmän muodostavat nykyään tutkimuslaitokset (valtionarkisto 1809, tilastokeskus 1865, museovirasto 1884, valtion teknillinen tutkimuskeskus 1944, Neuvostoliittoinstituutti 1947, oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 1963, rauhan- ja konfliktitutkimuslaitos 1970, Suomen akatemia 1970, kotimaisten kielten tutkimuskeskus 1976 ym.) sekä rekisteröinti- ja tarkastuselimet (väestörekisterikeskus 1969, autorekisterikeskus 1966). Tällaisten teknisluonteisia tai tutkimuksellisia tehtäviä hoitavien elinten toiminta keskusviraston muodossa olisi ilmeisesti suhteellisen jäykkää.

Seitsemänneksi organisaation paisuminen ei sinänsä välttämättä merkitse valtiollisen sääntelyn lisääntymistä ja tehostumista. Kuitenkin voidaan arvioida tällaisen organisatorisen kehityksen luoneen myös sääntelyn lisääntymiselle suotuisat edellytykset samalla kun hallintoelinten toimivalta on kasvanut ja tehtäväpiiri laajentunut. Toisaalta valtiollisen sääntelyn lisääntyminen ei myöskään välttämättä merkitse sille asetettujen päämäärien toteuttamista.

3.3.3 Organisaation keskitetyn ohjauksen kehittyminen

Sääntelyn lisääntyminen on heijastunut ensisijaisesti ja välittömimmin hallintoelimistön laajentumisessa. Tämä ei kuitenkaan ole johtanut pelkästään hallintokoneiston toiminnalliseen eriytymiseen, joka yleensä ilmenee organisaation hajaantumisenä. Sääntelyn lisääntymiseen ja tehostumiseen sisältyy myös välttämättömyys keskittää ja yhdenmukaistaa sen sisällöstä määäämi-

⁸² Toisaalta esim. pyrkimys erityisen poliisihallituksen perustamiseen ei ole tuottanut tulosta. Ks. *KM 1971 B 50* passim. Hallituksen poliisihallituksen perustamista tarkoittava esitys (HE 163/1971 vp) raukesi.

⁸³ Ks. *KM 1978:22 s. 437—446*.

nen. Tämä heijastuu hallintokoneiston rakenteen sisäisten organisatoristen johtosuhteiden muodollisessa tiivistämisessä ja uusien organisatoristen suhteiden muodostamisessa. Myös virkakoneiston organisaation muodollinenkin uudelleenorganisointi on eräiltä osin tullut ajankohtaiseksi, mistä on osoituksena mm. valtion keskushallintokomitean toiminta.

Perinteiseen hallintokoneiston organisaatioon kuuluvia organisatorisia suhteita saatettiin vielä luonnehtia hierarkkiseksi, oikeudelliseksi, vähäiseksi, ei-intensiiviksi ja yleiseksi. Sen sijaan uusille organisatorisilla suhteilla on yleensä luonteenomaista mm. poikkihallinnollisuus (funktionaalisuus) hierarkkisuuden ohella. Koko hallintokoneiston ohjaustehtävät ovat tietyissä, lähinnä hallintotoiminnan puitteita koskevissa kysymyksissä keskittyneet yhteen hallintoelimeen — useimmiten valtiovarainministeriöön. Organisatoristen suhteiden oikeudellinen perusta on suhteellistunut ja tosiasiallisten johtamissuhteiden merkitys on lisääntynyt. Samalla ohjausorganisaatio paisuu ja organisatoristen suhteiden intensiivisyys lisääntyy. Periaatteessa vain organisatoristen suhteiden yleisyys on säilynyt ennallaan, mikä onkin luonnollista, kun otetaan huomioon uusien organisatoristen suhteiden säätelemä ala.

Suhteellisen selviä asteellisia ja asiallisia toimivaltarajoja ylittävät erilaiset projekti- ja työryhmäorganisaatiot yleistyvät niin ikään, muodollisen virkavastuun merkitys vähenee jne. Hallintotoiminnassakin pyritään perinteisen oikeudellisen sääntelyn sijasta soveltamaan entistä enemmän mm. liiketaloustieteellisiä analogioita. Hallinto-oikeussuhteiden perustamisen, muuttamisen tai kumoamisen sijasta hallintoelimet saavat aikaan tuotoksia toimiessaan tavoitteellisesti. Näiden tuotosten mittaamiseen ja operationaalistamiseen pyritään siinä, missä aikaisemmin pääpaino oli hallintotoiminnan ulkoisella, formaalilla puolella.⁸⁴

Uudet organisatoriset suhteet liittyvät periaatteessa seuraaviin kokonaisuuksiin:

- 1) Valtion elinten toiminnassaan tarvitsemien (lähinnä taloudellisten ja henkilöllisten) resurssien määrittämiseen, käyttöön ja valvontaan;
- 2) Hallintokoneiston talouden ja toiminnan suunnittelun kehittämiseen ja institutionalisoimiseen;
- 3) Hallintokoneiston organisaation tietoiseen ja aktiiviseen kehittämiseen nimenomaan hallinto-organisatorisin tavoittein.

Edellisiin liittyvät 4) hallintokoneiston perinteisten organisatoristen suhteiden laadulliset muutokset (kuten niiden sisällön ja merkityksen

⁸⁴ Ks. Sipponen 1978 s. 15—19, Temmes 1973 passim, Therborn s. 54 s.

muuttuminen, määrälliseen kasvuun liittyvät tekijät), uudet organisatoristen suhteiden alat sekä organisatoristen suhteiden kehityksen ristiriitaisuudet.

Muutoksen toteutumiseen liittyykin selvää ristiriitaisuutta. Kohdissa 1) ja 2) mainitut kehityspiirteet liittyvät ja pyritään nykyään liittämään entistä kiinteämmin yhteen, vaikka ne alun perin ovatkin kehittyneet toisistaan melko erillään. Ero niiden sekä kohdissa 3) ja 4) mainittujen muutosten välillä on lähinnä siinä, että edelliset ovat olennaisesti vaikuttaneet hallintokoneiston oikeudellis-byrokraattista rakennetta muuttavasti *ilman*, että tämä olisi ollut *välttämättä* niiden päätavoitteena.⁸⁵ KTS:n ja valtion taloudellisten resurssien suunnittelun uudistaminen on ensisijaisesti tähdännyt valtiollisen sääntelyn — siis valtion ulospäin suuntautuvan toiminnan — yleisten puitteiden luomiseen valtion käytettävissä olevin keinoin. Sivutuotteenaan ne ovat kuitenkin muovanneet myös hallintoelinten asemaa ja päätöksenteon itsenäisyyttä. (Tämä ei tarkoita, ettei näiden prosessien kehittämisessä olisi oltu selvillä myös hallintokoneiston jäykän rakenteen aiheuttamista haitoista.) Varsinkin ryhmässä 3) mainitut toiminnat ovat tapahtuneet sen sijaan enemmänkin tietoisien hallinto-organisatorisen kehittämistyön, ”hallinnon hallinnon” tuloksena. Nykyisin hallintoelimen organisatorisen aseman määrittymiselle luovat tosiasiaa jo varsin pitkälle perustan KTS- ja TMA-prosessiin liittyvät käytännöt, mutta myös alaisuuteen perustuvien organisatoristen suhteiden sisältöä on pyritty muovaamaan uudenaikaiseksi.⁸⁶

Vasta 1) ja 2) -ryhmässä mainittujen organisaatiosuhdejärjestelmien luominen on olennaisesti muuttanut hallintokoneiston organisaatiota muutenkin kuin sisäisin tehtäväsiirroin. Tietoista hallintokoneiston ja -toiminnan kehittämistä on tosin ollut pitkään, mutta se on saanut laadullisesti uusia piirteitä hallinto-organisaatiossa vasta viime aikoina.

3.4. Hallinto-organisaation muuttumisen edellytykset

Edellä todettiin hallintokoneiston ympäristön muutoksen johtaneen enemmän tai vähemmän välitetysti hallintokoneiston organisaation muuttumiseen. Tässä ei ole mahdollista selvittää niitä taloudessa, erityisesti

⁸⁵ Tosin nämä hallintokoneiston uudet ohjausmekanismit ovat jo siinä määrin saaneet myös itsenäisyyttä, että niiden organisatoristakin eriyttämistä on ehdotettu erityiseen ”yleishallinto-ministeriöön” tai ”suunnitteluministeriöön”. Ks. *Arno Hannuksen* eriyvä mielipide *KM* 1975:120 s. 100 ss. *Heiskanen* 1977, s. 407—408 ja *KM* 1978:22 s. 387—397. Vrt. kuitenkin *Sipponen* 1967 s. 211—213.

⁸⁶ Ks. esim. ehdotus pidätysjärjestelmän käyttöönotosta *KM* 1975:120 s. 54—57, ehdotus erityisestä keskusvirastolaista *KM* 1978:22 s. 432 ss.

yhteiskunnallisessa uusintamisprosessissa, tapahtuneita muutoksia, jotka ovat valtiollisen sääntelyn muutoksen ehtoja, eikä tämä ole tutkimuksen varsinaisena ongelmanakaan. Tältä osin on kysymys siitä, miten toteutuu yhteys taloudessa tapahtuneiden muutosten ja julkishallinnon muutosten välillä.

Tämän yhteyden puitteita luonnehtii seuraava *Ilkka Heiskasen*⁸⁷ esittämä yleinen näkökohta:

”markkinaperusteinen sektori /talous-OM/ luodessaan yhteiskunnan resurssi-perustaa ’sivutuotteenaan’ muuttaa yhteiskunnan perusrakennetta, sen sektori- ja luokkajakoa. Tämä taas vaikuttaa enemmän tai vähemmän välittömästi sekä kollektiivisen että julkisen sektorin toimintaan. Sektori- ja luokkajaon muutokset muuttavat kollektiivisen sektorin /puolueet, järjestöt ym./ mobilisaatioperustaa ja sen kautta edelleen sekä julkisen poliittis-hallinnollisen ohjausjärjestelmän että myös markkinaperusteisen ohjausjärjestelmän toimintaa.”

Tämän tutkimuksen kannalta on kuitenkin keskeinen ongelma, millä edellytyksillä ja missä muodoissa tuo yhteys toteutuu ja on toteutunut Suomen hallintokoneistossa. Sillä vaikka hallinto-organisaation muuttumisen ulkoiset tekijät — ’yhteiskunta’, ’ympäristö’ jne. — ovatkin perustavana organisaation muuttumista ja muuttamista määrittävänä tekijänä, hallintokoneiston sisäisillä tekijöillä on myös oma erityinen ja suhteellisen itsenäinen vaikutuksensa, jota ei käy palauttaminen valtiollisen sääntelyn muutoksiin. Vaikka hallintokoneiston organisaation muutos onkin sinänsä ristiriitaisen yhteiskunnallisen kehityksen kertautumista uusissa hallintokoneiston sisäisissä rakenteissa ja prosesseissa, tämän kertautumisen spesifit hallinnonsisäiset piirteet on myös otettava huomioon, vaikka niitä ei pitäisi ylikorostaa.

Tehtävien, toimivallan ja organisaation yhteyteen vaikuttavatkin myös ”irrationaaliset” tekijät, historialliset perinteet, maantieteelliset tekijät jne. Näiden tekijöiden merkitys kasvaa, mitä yksityiskohtaisemmin valtiokoneiston piirteitä eritellään.⁸⁸

Valtiokoneiston organisaatio on määräytynyt mm. kunkin valtion historiallisen erityiskehityksen mukaisesti. Siinä tapahtuvat muutokset ovat sikäli tiettyssä määrin omalakisia, että yhteiskunnan taloudellisen rakenteen vaikutus tulee esiin välitetysti ja organisaation yleisissä periaatteissa. Ennemminkin hallitsijoiden ja hallitusten tai yksittäisten hallintoeksperttien (esim. Steinin ja Hardenbergin reformit Preussin hallinnossa) ja päivänkohtaiset poliittiset ja taloudelliset tarpeet

⁸⁷ *Heiskanen* 1977 s. 30—31.

⁸⁸ Tässä mielessä vaikuttaa liian yleiseltä Kaskin huomautus, jonka mukaan ”kaikki muutokset valtion rakenteessa aiheutuvat viime kädessä funktioissa tapahtuvista muutoksista”, *Kask* s. 58.

vaikuttavat välittömästi ratkaisevammilta valtiokoneiston organisaation muovautumisessa.⁸⁹ Toisaalta tietyt organisaation perusrakenteet näyttävät muodollisesti säilyneen erilaisissa valtiollisissa oloissa esimerkiksi Kreikan kaupunkivaltioista näihin päiviin asti (lainsäädäntöelin, jonkinlainen hallintoelimistö jne.).

Subjektiiiviset organisaatioteoriat pyrkivätkin palauttamaan valtiokoneiston organisaation muutokset poliittiseen tahtoon ja ideologisiin käsityksiin. Valtiokoneiston rakenne on niiden mukaan joko oikeudellisesti tai ei-oikeudellisesti suhteellisen vapaasti järjestettävissä ideaalisten toimintamuotojen saavuttamiseksi. Tämä teoria esiintyy ennen muuta implisiittisenä lähtökohtana erälle hallintokoneistoa käsittävälle tutkimukselle ja käy ilmi lähinnä siten, että organisaation muodostumisen ja kehittymisen ehtoja ei katsota ongelmallisiksi. Siihen liittyy myös ylihistoriallisuus ja eräänä uutena piirteenä myös valtion ja yleensä muodollisen organisaation samastaminen. Yhtenäisesti muotoiltuna teoriana tätä katsomusta ei ole kuitenkaan esitetty, eikä se yleensä myöskään esiinny puhtaana. Subjektiiiviseen lähtökohtaan on useimmiten liitetty yksi tai useampia lisä kiteerejä.⁹⁰

Hallintokoneiston organisaation muutosta välittäviä sisäisiä tekijöitä tai jännitteitä voidaan *van Dijk*ä seuraten erottaa neljänlaisia:

- 1) organisaatorakenteen sekä -prosessien ja organisaatioympäristön välinen jännite;
- 2) hallintorakenteen muutoksesta aiheutuvat jännitteet;
- 3) yksilöiden tai osaorganisaatioiden ja koko organisaation välinen jännite;
- 4) organisaation osien välinen jännite.⁹¹

Suomessa näistä merkittävimpiä ovat ilmeisesti olleet hallinto-organisaation rakenteen ja ympäristön välinen jännite, jonka osaratkaisupyrkimyksinä ovat olleet suhteellisen suppeat osittaismuutokset hallintokoneiston organisaatiossa (lähinnä asiallisen toimivallan organisatoriset uudelleen järjestelyt) sekä hallintokoneiston yksittäisten osien — perinteisesti varsin itsenäisten keskushallintoelinten — ja koko hallinto-organisaation välinen jännite, jota on pyritty laukaisemaan esimerkiksi delegoinnilla tai ohjausta tehostamalla ja keskittämällä.

Organisaatioympäristön organisaatorakenteelle asettamien vaatimusten

⁸⁹ Vaikka esim. *Knautin* s. 19—32 peruslähtökohta onkin, että Stein ja Hardenberg uudistivat Preussin hallinto-organisaation, hän esittää myös eräitä poliittisiin voimasuhteisiin liittyviä perusteita tälle muutokselle. Vrt. *Barker* s. 22—28.

⁹⁰ *Ståhlberg Hallinto 1976* s. 18—24 selostaa eräitä tällaisia perusteluja.

⁹¹ *Leemans* s. 14—16 selostaa näitä van Dijkin teoksessaan *Organisatie in verandering*, Rotterdam 1972, esittelemiä tekijöitä.

ratkaisemismuotona on usein ollut keskusviraston perustaminen. Keskusvirasto-organisaation laajenemisen välittömät syyt ovat kuitenkin varsin monitasoisia, päällekkäisiä ja osittain myös ristiriitaisia. Keskusviraston perustamiseen tai lakkauttamiseen johtaneina syinä ovat yleensä *hallinnollis-tekniset* perustelut. Keskusviraston perustamisella on haluttu rationalisoida hallintoa siirtämällä lähinnä ministeriöltä sen toimivaltaan teknisluonteiset, ns. suorittavaan tai toimeenpanevaan hallintoon luonteensa puolesta kuuluvat tehtävät ja päätösvalta. Samalla on pyritty poistamaan epäkohtia, joita aiheuttavat hallinnon hajanaisuus, asioiden käsittelyn monimutkaisuus, toimivalta- ja vastuusuhteiden epäselvyys, hallinnonalan voimakas kasvu jne.⁹² Näiden tehtävien katsotaan sopivan laadultaan paremmin keskusvirastoille. Niiden osalta katsotaan poliittisten näkökantojen voivan jäädä syrjään asiantuntemuksen tieltä.⁹³ Vastaavasti etenkin virastokomitea perusteli 1920-luvun alussa keskusvirasto-organisaation purkamista ensisijaisesti hallinto-tekniisillä syillä ja vedoten julkisten menojen säästävyyteen (, mitä eduskunta oli edellyttänyt vastauksessaan vuoden 1920 TMAE:een).

Hallinnollis-teknisten syiden taustalla olevat syyt ovat kuitenkin harvemmin puhtaasti teknisiä. Yhtenä taustasyynä ovat olleet *hallintokoneiston omat intressit* — tarkemmin ilmaistuna virkamiesten pyrkimys toteuttaa omia intressejään uuden hallintoelimen kautta ja siinä toimien.⁹⁴

Osittain hallintokoneiston omia intressejä sivuavat myös puhtaasti *poliittiset tekijät*. Ehkäärkevimmin ne tulivat esiin henkilöpoliittisina asutushallituksen

⁹² Näin esimerkiksi VesiH:n osalta (*HE 185/1969 vp* ja *KM 1970 B 74 s. 20*), EH:n osalta (*HE 210/1972 vp*), TSH:n osalta (*HE 225/1972 vp* ja *KM 1971 B 87 s. 71*), SosH:n osalta (*HE 55/1967 vp* ja *KM 1965 B 53 s. 9*), IH:n osalta (*HE 157/1971 vp* ja *KM 1970 B 54 s. 7*), AsH:n osalta (*KM 1965 B 6 s. 92*) sekä perustettavaksi suunnitellun poliisihallituksen osalta (*HE 163/1971 vp* ja *KM 1971 B 50 s. 31*). Ks. myös *Hannus s. 7* ja yleisesti *Nousiainen 1978 s. 17—20* sekä *Herlitz NOR III s. 100—106*. Vrt. *Debes s. 309—314*.

AKH:n perustamista perusteltiin erittäin teknisesti: ”kun opetushallinnon toisella pääalalla toimii tyydyttävästi toimiva keskusvirasto, kouluhallitus, olisi sellaista ratkaisua pidettävä epätydyttävänä, että opetushallinnon toinen pääala, ammattikoulutus, hoidettaisiin välittömästi ministeriöstä käsin”, *KM 1963:7 s. 83*.

⁹³ Vrt. esim. teollisuusheuvös Blankettin eriyvä mielipide virastokomitean mietintöön: keskusvirastojen verrattain suuren itsenäisyyden säilyttäminen ”torjuu ainakin hallitusasioiden asiallisesta käsittelystä suuressa määrässä poliittisen elämän vaihtelevat vaikutukset”, *KM 1922:12 s. 28—30*. Saman komitean puheenjohtaja, kansliapäällikkö Loimaranta toisaalta painotti ministeriöihin sulauttamisen etuja, ks. *Loimaranta NAT 1923 s. 96—99*.

⁹⁴ *Riepu 1974 s. 274 s.* selostaa tutkimusta, jonka mukaan keskimäärin viidennessä (AsH:n osalta 40 %, IH:n osalta 37 % ja VesiH:n osalta 31 %) viimeisten 15 vuoden aikana keskusvirastojen perustamista suunnitteleiden komiteoiden jäsenistä on sittemmin nimitetty ko. keskusvirastojen johtaviksi virkamiehiä.

Ilmiö liittyy myös hallintokoneiston suhteellisen itsenäiseen asemaan hallintokoneistossa. *Hirsch s. 219—221* on kuvannut sitä termillä ”eigenleben”.

perustamisessa vuonna 1958 itsenäistämällä MtM:n asutusasiainosasto (ASO),⁹⁵ vaikka varsinainen asutustoiminta oli jo tyrehtymässä. Viime aikoina poliittiset tekijät hallintoelinten perustamisen yhteydessä ovat kuitenkin liittyneet ensi sijaisesti keskeisten hallituspuolueiden pyrkimykseen saada aikaan kannattajakuntaansa tyydyttäviä reformeja tai hallintokoneiston poliittisen kiinnostavuuden lisääntymiseen. Esimerkiksi vesihallituksen perustamiseen liittyi varsin selvästi tällaisia puoluepoliittisia pyrkimyksiä: perustaminen oli eräänlainen poliittinen kompromissi päähallituspuolueiden välillä.⁹⁶ Työsuojeluhallinnon tehostaminen oli taas pitkään ollut työn-tekijöiden järjestöjen vaatimuksena. Poliittisiin tekijöihin liittyy vielä, että heterogeeninen hallinto saattaa luoda paremmat edellytykset erilaisten risti-riitaisten yhteiskunnallisten intressien vaikutukselle kuin organisatorisesti hyvin selkeä hallintokoneisto.

Hallintoelinten perustamiseen voivat vaikuttaa myös ns. *fiktiiviseen hallintoon* liittyvät tekijät: uusi elin perustetaan, kun ei ole mahdollista löytää varsinaista vaikuttavaa sisällöllistä ratkaisua yhteiskunnallisiin ja poliittisiin ongelmiin.⁹⁷ Uusi elin ei sinänsä voi ratkaista näitä ongelmia, mutta sen perustaminen antaa vaikutelman, että ongelmaan on todella käyty käsiksi. Käytännössä eräiden keskusvirastojen perustamista voidaan arvioida myös tästä näkökulmasta, vaikka niiden tehtäväkenttä on sinänsä tärkeä.

Hallintokoneisto ei kuitenkaan kehity täysin mielivaltaisesti virkamiehistön ja poliittisten intressien määräämällä tavalla, vaikka mm. nämä tekijät usein pinnallisen tarkastelun perusteella näyttävät määräävän hallintokoneiston rakenteen kehitystä. Nämä intressit heijastavat ja välittävät yleisemmin taloudellisten yhteiskuntasuhteiden kehittymistä, yhteiskunnallisia lainalaisuuksia. Esimerkiksi VesiH:n perustaminen liittyi läheisesti eräisiin poliittisiin kiistoihin, mutta sen nykyään hoitamien, lähinnä tuotantoprosessin vesille aiheuttamien vahinkojen korjaamiseen ja torjuntaan liittyvien tehtävien tarpeellisuus oli näiden erimielisyyksien taustalla ja mahdollisti niiden esiintulemisen. Viime kädessä keskusviraston perustamisen syynä olivat veden

⁹⁵ Osaston päällikkönä oli tuolloin ylijohtaja Veikko Vennamo. Asutushallituksen perustamista suunnittelemaan asetettiin komitea, joka ennätysajassa — yhdeksässä vuorokaudessa — valmisti ehdotuksen osaston tehtävien siirtämisestä asuntohallitukselle. Eduskuntakäsittelyssä keskusviraston perustamista kannatettiin mm. ylijohtajan harjoittaman mielivallan lopettamis-perusteella. Ks. *KM* 1958:83. Komitean puheenjohtaja liitti mietintöön laajan eriävän mielipiteensä.

Vrt. *Merikoski* 1968 s. 62, joka katsoo, ettei hallitus saa käyttää virkakoneiston uudelleenmuodosteluun sisältyvää valtaa esimerkiksi epämieluisasta virkamiehestä pääsemiseksi, vaan tähän on käytettävä kurinpitomenettelyä.

⁹⁶ Etenkin *Heiskanen* 1977 s. 64—73 painottaa tällaisten poliittisten tekijöiden merkitystä.

⁹⁷ Ks. tästä termistä ja sen sisällöstä *Tandem* s. 504—505. Kysymys voi olla myös ”muddling thru” -käytännön nimellä tunnetusta ilmiöstä.

saantiin ja vesiensuojeluun liittyvät olennaiset yhteiskunnalliset ongelmat. Hajanainen hallinto, jonka toimivalta oli puutteellisesti määritelty, ei pystynyt hallitsemaan tätä yhteiskunnallista ongelmaa. Keskusviraston perustamisen syynä oli siten pyrkimys säännellä veden saantiin, suojeluun, kulutukseen jne. liittyviä yhteiskunnallisia suhteita. Tällaiset *yhteiskunnallisten suhteiden valtiolliselle sääntelylle* asettamat välttämättömät vaatimukset ovat myös johtaneet keskusvirasto-organisaation laajenemisen.

Etenkin keskusvirastojen hallinnollisen toimivallan ja norminantokompetenssin kautta kanavoituu entistä tärkeämpi osa valtiollisesta sääntelystä. Silti on ilmeistä, että nimenomaan keskusvirastoelimistön *laajeneminen* ei kuitenkaan ole ollut sääntelyn toteutumisen ehdottomasti välttämätön muoto Suomessa. Keskusvirasto- ja yleensä virasto- ja laitostason laajeneminen onkin välittömästi ymmärrettävä ns. käytännöllisistä ja edellä mainituista hallinnonsisäisistä syistä: uusien ongelmien ratkaisemiseen ja uusien tehtävien toteuttamiseen on Suomen hallintokoneiston organisaation ja perinteiden kannalta luontevasti soveltunut uuden hallintoelimen perustaminen. Tähän luontevuuteen ovat oman leimansa antaneet sekä kuvitteellisen hallinnon tarjoamat mahdollisuudet että valtion hyvä taloudellinen tila 1960-luvulla ja 1970-luvun alussa, mikä mahdollisti reformipolitiikan realisoitumisen myös hallintoelimistössä.

Sääntelyn rajallisuuden toteaminen on 1970-luvulla liittynyt valtion taloudessa esiintyviin ongelmiin ja tämä on heijastunut myös hallintokoneiston toiminnan uudelleen arviointiin. Valtiollisen sääntelyn hallintokoneiston kautta realisoituvaa osaa on pyritty tehostamaan edellyttämällä siltä suunnitelmallisuutta ja yhtenäisten tavoitteiden mukaisuutta. Tähän on kytketty myös pyrkimys hallintotoiminnan johtamisen mahdollisuuksien lisäämiseen.⁹⁸

Kun aikaisemmin tehtävien lisääntyminen heijastui oikeudellisesti määriteltynä asiallisen toimivallan hajaantumisenä hallintokoneistossa, nyt näiden tehtävien tärkeyden uudelleenarviointi ja laadullisesti erilaisten tehtävien lisääntyminen heijastuvat pikemminkin hallintokoneiston toiminnan tehostamisena ja keskittämisenä, organisatoristen suhteiden ei-oikeudellisenä tai puolioikeudellisenä intensivointina. Vanha ja uusi esiintyvät kuitenkin rinnan ja tästä johtuu useissa yhteyksissä ongelmia ja ristiriitoja, ei vähiten keskusviraston (tai yleensä hallintoelinten) perinteellisen itsenäisyyden jou- tuessa ristiriitaan uusien ohjausmuotojen tehostamisen kanssa.

Valtiollisen sääntelyn rajoitusten ilmeneminen myös hallintokoneiston

⁹⁸ Vrt. *KM* 1978:22 s. 346—348 näiden ns. yleishallintotehtävien keskittymisen ja yhdenmukaistamisen taustasta.

organisaation riittämättömyytenä on eräissä yhteyksissä saanut pelkästään organisaation tehottomuutta painottavan tulkinnan: jos hallintokoneiston organisaatiota ja toimintaa voidaan selvittää ja rationalisoida riittävästi ja sopivalla tavalla, sen toiminnassa esiintyvät tehottomuus ja hallintoelinten väliset ristiriidat voidaan voittaa. Tämänsuuntainen on *Ahlstedtin, Jahnukaisen* ja *Vartolan* toteamus: ”Puhuttaessa formaalisen rakenteen ja toimenkuvien aiheuttamista konflikteista ollaan jo tekemisissä sellaisten ilmiöiden kanssa, jotka juuri ohjausjärjestelmiä kehittämällä ovat paitsi säädeltävissä (lievennettävissä) myös usein ratkaistavissa (poistettavissa).”⁹⁹ Tällainen organisaatio-optimistinen näkemys on tuottanut mm. suuren määrän varsinkin hallintotoiminnan tehokkuuden ja tuloksellisuuden mittaamiseen ja ohjaamiseen soveltuvia selvityksiä ja menetelmiä.¹⁰⁰ Niiden painopiste on pitkään ollut määrällisissä tavoitteissa, mitä useita hallinnonaloja koskeneet valtiontalouden säästöpäätökset vielä ovat korostaneet. Suuntaus on kuitenkin viime aikoina ollut entistä voimakkaammin hallintotoiminnan sisällön välilliseen tai välittömään määrittämiseen ja ohjaamiseen. Nämäkään hallintokoneiston organisaation toiminnan parantamiseen tähtäävät uudistukset eivät kuitenkaan ole pystyneet voittamaan hallintokoneiston ympäristön ristiriitojen uusiutumista siinä, vaikka ne epäilemättä ovat voineet voimakkaastikin muuttaa hallintoelinten välisten organisatoristen suhteiden luonnetta.

Edellä on yleisesti luonnehdittu hallintokoneiston organisatorisen muutoksen taustan eräitä piirteitä ja niitä muutospaineita, jotka kohdistuvat oikeudellis-byrokraattisen hallintoelimistön rakenteeseen. Sen muuttuminen on kiinteässä yhteydessä ”hallintokoneiston merkityksen kasvuun”, joka historiallisesti ensin tulee ilmi elimistön laajenemisena ja toimivallan sekä tehtävien uudelleenjärjestelyissä ja sittemmin pyrkimyksenä hallintotoiminnan johtamisen tehostamiseen. Loogisesti kuitenkin sekä laajentuminen että keskittyminen ovat hallintokoneistossa saman ilmiön eri puolia: hallintoelimistö ei muodosta vain abstraktia, organisaatioteorioiden jäsentämää rakennetta, vaan sen luonnetta määräävät ennen muuta sen tehtävät. Tehtävien toteuttamisen kannalta organisatoristen suhteiden tehostaminen on tässä mielessä vain kvalifioitu muoto asiallisen toimivallan laajenemisesta. Hallintokoneiston organisatoristen traditioiden kannalta on Suomessa ollut johdonmukaista, että tehtävien muutos on tullut esiin ensin asiallisen toimivallan muuttumisessa ja vasta myöhemmin asteellista toimivaltaa modifioivissa organisatorisissa suhteissa.

⁹⁹ *Ahlstedt & Jahnukainen & Vartola* s. 68 s. Vrt. *Räty & Takanen* s. 23—25 ja *Hirsch* s. 231—235.

¹⁰⁰ Ks. *Niiramo Sos* 1978 ja siinä mainittu kirjallisuus.

II TOIMIVALLANJAKO

1. KESKUSVIRASTON TOIMIVALLAN YLEISIÄ PIIRTEITÄ

Valtion hallintoelinten toimivallan merkitystä ei ole varsinaisesti tutkittu suomalaisessa oikeustieteessä. Ongelmaa on tosin usein tarkasteltu muiden kysymysten yhteydessä. Tässä voidaan mainita esimerkiksi kunnan asemaa ja poliisin toimivaltuuksia sekä pätemättömyyttä, päätösvallan siirrettävyyttä ja johto- ja valvontasuhteita koskevat tutkimukset.¹ Myöskään kotimaisissa julkisoikeuden standardioppikirjoissa tätä hallintokoneiston toiminnan kannalta erittäin keskeistä kysymystä ei ole yksityiskohtaisemmin käsitelty sen koko laajuudessa.² Toisaalta voidaan kuitenkin havaita toimivaltakysymysten muodostuvan entistä tärkeämmiksi hallintokoneiston toiminnassa ja hallinto-käytännössä. Tämä tulee esiin myös hallintokoneiston rakenteen ja erityisesti sen sisäisten suhteiden muuttuessa voimakkaasti niin kuin viime aikoina on tapahtunut Suomessa. Seuraukset voivat tulla esiin koko valtiokoneistossa (esim. hallintokoneiston toimivallan lisääntyminen muiden valtiokoneiston elementtien rinnalla ja osittain niiden kustannuksella), hallintokoneiston sisällä (hallintokoneiston rakenteen ongelmat, virkamiesten asema) ja suhteessa kansalaisiin ja ei-valtiolliseen toimintaan (esim. hallinnollisen sääntelyn voimistuminen, kansalaisten oikeusturvan takaaminen, toimivallan luovuttaminen ei-valtiollisille elimille).

Toimivallanjaon tutkiminen edellyttää toimivallan käsitteen määrittelyä. Toisaalta tällainen määrittely ei riittävän täsmällisesti ole mahdollista ilman toimivallan erilaisten puolien ja muotojen tarkastelua. Sen vuoksi erittelen jäljempänä yleisen toimivallan luonnehdinnan pohjalta keskusvirastojen toimivallan eri piirteitä ja lajeja pyrkien tällä tavalla sekä valaisemaan toimivallanjakoon liittyviä kysymyksiä että samalla täsmentämään hallintoelimen toimivallan käsitteen sisältöä ja muotoa. Tältä pohjalta on uskoakseni myös mahdollista edetä selvittämään toimivallan määreiden tarkempaa merkitystä keskusviraston asemalle.

Lähtökohdaksi toimivallan erittelylle voidaan ottaa yleinen luonnehdinta, jonka mukaan hallintoelimen toimivalta on sen toimintaan liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien kokonaisuus. Korostan tämän luonnehdinnan laajuutta ja sen alustavaa merkitystä. Toimivaltaa tässä mielessä määrittävät lähes kaikki hallintoelimen toimintaa sääntelevät normit, eikä siitä ole siis suljettu pois esimerkiksi hallintoelinten toimintaa, jolla ei ole suoraa vaikutusta

¹ Ks. erit. *Holopainen* s. 73—84, *Sinisalo* 1971 passim, *Vilkkonen* 1970 s. 192—238, *Uotila* s. 7—9, *Ahtee LM* 1953 s. 300—304. Ks. myös yleisesti *Makkonen LM* 1964 passim.

² Ks. esim. *Ståhlberg* s. 109—119 ja *Merikoski II* s. 1—15.

hallintokoneiston ulkopuolelle. Toimivaltaan kuuluvat siten yhtä hyvin keskusviraston hallintovaltuuksia (traditionaalinen toimivalta) kuin sen organisatorista asemaakin koskevat toimivallan puolet (asiallinen, asteellinen, alueellinen toimivalta), sillä pelkkä hallinto-organisatorisen aseman määrittelyn analysointi voi paljastaa vain osan keskusviraston asemaan vaikuttavista tekijöistä. Keskusviraston asema määräytyy sen toiminnassa — se ei ole pelkkä staattinen käsite. Kysymystä hallintoelimen toimivallasta onkin lähestyttävä mahdollisimman laajasti, jotta sen yhteys hallintokoneiston toimintaan tulisi selvästi esiin.

1.1. Keskusviraston toimivallan eri puolet ja organisatorisen aseman määräytyminen

Tarkempi erittely pystyy osoittamaan ongelmalliseksi yleisen luonnehdinnan, jonka mukaan keskusvirastot ovat hallintoelimiä ja niiden toiminta kuuluu hallinnon alaan. Luonnehdinta perustuikin tilanteeseen itsenäisyyden alun Suomessa, jolloin *Ståhlbergin* tavoin saatettiin todeta, että ”asiallista valtiotoiminnan jakoa on tullut vastaamaan myöskin muodollinen valtiotoiminnan jako, kukin valtiotoiminnan haara, lainsäädäntö, lainkäyttö ja hallinto on tullut ainakin pääasiallisesti erityisten valtiovallan käyttäjien toimitettavaksi”.³ Kehitys on kuitenkin viime aikoina johtanut tämän organisatorisen vastaavuuden heikkenemiseen. Keskusvirastojen toimivalta sekä lainkäytössä että lainsäädäntöön ainakin muodoltaan rinnastettavien yleisten normien asettamisessa on tosiasiallisesti lisääntynyt. Tämä on heijastunut myös keskusvirastojen asemaan valtiokoneistossa ja valtionhallinnossa.

Yleisesti käytössä olevan hallinnon ns. negatiivisen määritelmän mukaan kuitenkin hallinnoksi luetaan edelleen se mikä ei ole lainsäädäntöä eikä lainkäyttöä. Tämä johtaa siihen, että keskusvirastoille hallintoeliminä kuuluu hallintotoiminnan lisäksi muitakin tehtäviä, jotka eivät kuulu hallinnon alaan eivätkä ole ymmärrettävissä pelkästään hallinnon määritelmän kannalta. Tietyssä mielessä ja varsinkin aikaisemmin tällainen käsitys onkin ollut riittävä ja hedelmällinen keskusviraston toiminnan eri pürteiden erittelyssä: keskusviraston toiminnassa on ollut suhteellisen helppo erottaa toisistaan hallinto, lainkäyttö ja normin asettaminen ja toisaalta keskusvirastot ovat kuitenkin olleet pääasiassa *hallintoa* toteuttavia elimiä ja siitä poikkeava toiminta on ollut suhteellisen vähäistä ja selvästi erottuvaa.

Keskusvirastojen ja yleensä hallintoelinten tehtävien ja toimintamuotojen muuttuminen on kuitenkin tehnyt tämän eron varsin suhteelliseksi. Nykyään

³ *Ståhlberg* s. 4—5.

keskusvirastojen toiminnassa lomittuvat toisiinsa entistä tasavertaisempina erilaiset valtiollisen sääntelyn muodot: puhdas hallintotoiminta perinteisessä mielessä tietyn säännöksen toimeenpanona ja soveltamisena yksittäistapaukseen — hallintotoimen suorittamisena on — jäämässä taka-alalle ja osittain sitä ollaan siirtämässä keskusvirastoista niiden piirihallintoon.⁴ Näyttää siltä, ettei negatiivinen hallinnon määritelmä ole enää riittävä perusta keskushallintoelinten toiminnan eri puolien määrittelemiselle.

Miten keskusviraston toiminta sitten tulisi määritellä? Nähdäkseni tämän ongelman ratkaisu edellyttää myös hallinto-organisaation ja hallintotoiminnan spesifin aseman määrittelyä valtion toiminnassa sen lisäksi että eritellään keskusviraston toiminnan eri piirteitä. Vasta tältä pohjalta on mahdollista täsmentää, minkä luonteista on keskusvirastojen toiminta sen eri muodoissa ja mitkä sen rajat ovat. On siis edettävä sekä valtion toiminnan yleisten piirteiden erittelystä että yksittäisten hallintoelinten toiminnan tutkimisesta, eikä ilman valtion kokonaistoiminnan problematisointia niinkuin hallinto-oikeustieteessä on varsin usein menetelty. Nähdäkseni tämä on mahdollista, jos pyritään selvittämään, *mitä hallinto on* eikä sitä, mitä se *ei ole*.

On kiistatonta, että hallinto on valtion toimintaa: se on täsmällisemmin ilmaistuna yksi muoto, jolla valtio toteuttaa tehtäviään. Valtion hallinto on laajassa mielessä toimeenpanoa, mikä on muodollisestikin ilmaistu valtiovallan kolmijako-oppiin periaatteessa perustuvassa HM 2 §:ssä: siinä ei puhuta hallinnosta vaan nimenomaan toimeenpanovallasta. Valtion hallinnolle onkin periaatteessa ominaista sen toissijaisuus ja rajallisuus. Toimeenpanona se edellyttää aina jotain toimeenpantavaa, joka samalla määrää hallinnon puitteet. Tämä toimeenpantava on lainsäädäntö. Nähdäkseni tämä päättely ei perustu vain kielellisen ilmaisun kirjaimelliseen tulkintaan, vaan on nimenomaisemminkin perustana hallintotoiminnan aseman määrittelylle mm. hallitusmuodossa ja hallinto-oikeustieteellisessä perinteessä.

Tämän määritelmän perinteet ovat pitkät. Ne tulevat varsin selvästi esiin mm. autonomian ajan hallinto-oikeudellisissa tutkimuksissa, joissa positiivinen hallinnon määritelmä oli vallitseva. Esim. *Hermanson* määrittelee asian näin: "med värkställande makten i staten förstås makten att inom gränserna af den gällande rättsordningen vidtaga de åtgärder, som statens uppgifter kräfva".⁵ Samansuuntaisesti määrittelee hallinnon myös *K.J. Ståhlberg*: "hallinnolla ... tarkoitetaan sitä, kun valtio voimassa olevan lain, oikeusjärjestyksen rajoissa toimii tehtävänsä toteuttamiseksi".⁶ *Willgren*, joka muuten määrittelee

⁴ Ks. tällaisista suunnitelmista *KM* 1978:22 s. 437—446.

⁵ *Hermanson Förvaltningsrätt* s. 11.

⁶ *Ståhlberg* s. 3. Samoin jo *Ståhlberg* 1913 s. 3. Vrt. *Erich I* s. 152, jossa *Erich* katsoo, että "nykyaikana myönnetään yleisesti, että hallinto ulottuu paljon laajemmalle kuin vain oikeussäännösten täytäntöönpanoon". *Erich II* s. 152 kritisoikin nimenomaan hallinnon positiivista määritelmää. Ks. myös *Ahtee NAT* 1952 s. 179 ja s. 187.

hallinnon yleisesti negatiivisesti täsmentää sitä myös positiivisesti. Hallintotoimintaa suorittavat valtioelimet "äga inom rättsordningens gränser vidtaga alla de åtgärder, som kunna anses påkallade i det helas intresse". Muodollisesti hallintoa on se, mitä "förvaltningsmyndigheterna hava att göra, då de inom lagens gränser och på grund av dess bemyndigande sträva att förverkliga statsändamålet".⁷ Ja vaikka esim. *Merikoski* pitää negatiivista hallinnon määritelmää parhaimpana ja täsmällisimpänä, hänkin kiinnittää huomiota hallinnon toimeenpanoluonteeseen ja toissijaisuuteen erityisesti suhteessa lainsäädäntöön: "lainsäädäntöteitse valtiovalta luo oikeusjärjestyksen, ne yleiset abstraktiset oikeussäännöt, jotka määräävät ja järjestävät sekä yksityisten väliset suhteet että yksityisten suhteet valtioon ja muihin julkisyhteisöihin, kun taas hallinto on valtion elinten toimintaa noin säädetyn oikeusjärjestyksen puitteissa".⁸

Tällä tavalla määriteltynä hallinto ei luonnollisesti suuresti eroa lainkäytöstä, mutta sen sijaan sen ja lainsäädännön ero tulee selvästi esiin. Tämä ei välttämättä johdu määritelmän epätasällisyydestä vaan vaikutusta on ennen muuta sillä, että lainkäyttö ja hallinto tosiasiasa ovat luonteeltaan monessa suhteessa toisiinsa rinnastettavia mm. päätöksenteon luonteen kannalta.⁹ Lainkäytön ja hallinnon välisen rajan¹⁰ vetämiseen ei sitä paitsi negatiivinenkaan hallinnon määritelmä juuri tarjoa kiinnekohtia. Lainkäytön ja hallintotoiminnan ero on silti tärkeä ja erotteluperusteena on lähinnä lainkäyttöön sisältyvä nimenomainen oikeusturvan takaamistarkoitus yksittäistapauksessa.

Keskusvirastojen toimintamuodot ovat kuitenkin, kuten edellä todettiin, muuttuneet laadullisesti. Niiden puhtaat toimeenpanotehtävät (hallinto ahtaamassa mielessä) ovat suhteellisesti vähentyneet; sen sijaan on lisääntynyt mm. erilaisten hallinnollisten normien antaminen ja delegoidun

⁷ Willgren 1925 s. 1.

⁸ *Merikoski I* s. 79. Vrt. *Sipponen* s. 428 alav. 220.

⁹ Ks. *Makkonen* 1965 s. 140 ss. ja *Aarnio* 1977 passim, joka tarkastelee yleisesti oikeudellista päättelyä tekemättä erityistä eroa esim. tuomarin ja hallintovirkamiehen toiminnan välillä.

¹⁰ Yhdeksi keskeiseksi erottelukriteeriksi hallinnon ja lainkäytön välille onkin ehdotettu juuri näiden kahden toiminnan organisatorisen aseman eroa. Tämän perusteluun pyrkii esim. itävaltalainen *Merkel* s. 36—37: "Als einziges Unterscheidungsmerkmal zwischen Gerichtsbarkeit und Verwaltung, das eine scharfe Grenzziehung zwischen den beiden Bereichen der Vollziehung ermöglicht, bleibt somit ein organisatorisches: Es ist die Rechtsstellung der Organe, ihr Verhältnis zu anderen Organen desselben Organkomplexes." Vrt. *Kelsen* 1968 s. 281 ja *Giacometti* s. 51 s. Tämä määrittely on perustaltaan kuitenkin kiinteästi yhteydessä nimenomaan Itävallan perustuslakiin.

Merikoski 1968 a s. 18 ja s. 30—31 pitää yhtenä täydentävänä kriteerinä elimen asemaa. *Palmen* mukaan erokriteereinä on kuitenkin toimintaa koskevan sääntelyn yksityiskohtaisuus, *Palme JFT* 1962 s. 220.

lainsäädännön käyttäminen; keskusvirastolainkäyttö on myös ilmeisesti yleistynyt. Miten näiden, asiallisesti edellä luonnostellusta hallinnon määritelmästä poikkeavien toimintojen luonne on ymmärrettävä? Miten keskusviraston organisatorinen asema hallintoelimenä on tämän kehityksen seurauksena modifioitunut?

Keskusviraston aseman kannalta onkin tärkeä merkitys sillä, toimiiko se lainkäyttäjänä, ns. tavallisena hallintoviranomaisena vai norminantajana. Keskusviraston aseman selvittäminen edellyttää siis näiden, keskusviraston ulospäin suuntautuvan toiminnan erilaisiin muotoihin kiinnittyvien erojen riittävän tarkkaa määrittelyä. Kuitenkin myös hallintokoneiston sisäinen organisointi ja sisäiset toimivaltarajat vaikuttavat osaltaan keskusviraston aseman määräytymiseen. Niitä on selvitettävä erillään toimivallan ulkoisesta puolesta. Edellä mainitut keskusviraston asemaa määrittävät sisäiset ja ulkoiset tekijät riippuvat välittömästi siitä, miten keskusviraston toimivalta on oikeudellisesti määritelty, joten sitä on ensin tutkittava.

1.2. Keskusviraston toimivallan oikeudellinen perusta

Keskusviraston toimivallan *yleinen* määrittely sisältyy yleensä keskusvirastoa koskevaan lakiin. Sen mukaan keskusvirastolle kuuluu tiettyjen laissa tarkemmin määriteltyjen tehtävien hoitaminen ja suorittaminen. Tämän lisäksi keskusviraston toimivaltaan määrätään yleensä kuuluvaksi myös ne muut tehtävät, ”jotka sille erikseen säädetään tai määrätään”. (Ks. esim. VeroHL 2 §, MaatHL 2 §, VesiHL 1.4 §)

Tosin säännökset tämän yleisen toimivallan määrittelyn osalta ovat osittain kirjavia. Esim. AsHL sisältää vain enumeratiivisen tehtäväluettelon, mutta ko. lain nojalla annetun asetuksen perusteella AsH:lle kuuluvat myös ”ne muut tehtävät, jotka sille asuntohallituksesta annetun lain tai muiden säännösten ja määräysten mukaan kuuluvat”, AsHA 1 §. VeroH:n tehtäviin kuuluvat myös VVM:n sille tehtäväksi antamat toimet, VeroHA 1 §, ja MMM voi määrätä vesihallinnon suoritettavaksi myös kalataloutta koskevia tehtäviä, VesiHL 1.3 §. Toisaalta PRH:n käsiteltäväksi voidaan (vain) asetuksella määrätä myös muita kuin PRHL:ssa mainittuja teollisuus-oikeudellisia tai niihin verrattavia asioita, PRHL 1 §. Varsin yleinen on muodollisesti MMH:n toimivalta, kun sille säädetään mm. kuuluvaksi sellaisten tehtävien toimittaminen, jotka yksilöityjen tehtävien lisäksi muuten kuuluvat maanmittauksen alaan, MMHL 1 §.

Tämän lisäksi *erityinen* toimivallan määrittely sisältyy lähinnä erityisiin, materiaaliseen lainsäädäntöön kuuluviin, usein yksityiskohtaisiin säännöksiin.

Toimivallan oikeudelliseen perustaan sisältyy kaksi pääongelmaa:

- a) mikä merkitys on sillä, että jonkin tehtävän tai toimen suorittaminen on säädetty tai määrätty keskusvirastolle ja
- b) missä muodossa (erityisesti minkälaisella säännöksellä) keskusviraston toimivalta on määriteltävä.

1.2.1. Toimivallan määrittelyn merkitys

Toimivallan jakaminen on rinnastettavissa elinten työnjakoon. Tehtävien määrittely voidaan tulkita joko niin, että se on muut elimet poissulkeva tai niin, että se on vain ohjeellinen. Suomalaisessa hallinto-oikeustieteessä ja perinteisessä, varsin vakiintuneessa hallintokäytännössä samoin kuin oikeuskäytännössä termille toimivalta on yleensä pyritty antamaan merkitys *yksinomainen toimivalta*: hallintoelinten toimivallan jako on määritelty jäykäksi ja elinten asema itsenäiseksi. Tämän yleisen luonnehdinnan lisäksi on kuitenkin välttämätöntä perehtyä myös keskusvirastoja koskeviin erityissäännöksiin.

Sillä, että hallintoelimen tehtävä on muodollis-juridisesti määritelty, on tietenkin merkitystä sen toimivallan käyttämisen kannalta. Voitaisiin ehkä hyvin muodollisesti ajatella, että elimen toimivalta on itsenäinen, ts. muu hallintoelin ei voi vaikuttaa siihen, koska toimivalta on määritelty laissa tai asetuksessa tai alemmanasteisessa säädöksessä. Näin jyrkkä johtopäätös toimivallan säädännäisyyden merkityksestä ei kuitenkaan ole käytännössä mahdollinen, ainakaan ilman nimenomaista säännöstä. Tosin voidaan todeta, että "toimeenpano-organit ovat Suomessa sellaisia tehtäviä suorittaessaan, jotka niille laissa tai muussa säädöksessä on nimenomaan osoitettu, *säädöksen edellyttämällä tavalla* riippumattomia ylemmän organin yleisistä tai yksityistapausta koskevista määräyksistä".¹¹ Toimivallan määrittelevät säännökset eivät kuitenkaan yleensä määrittele toimivallan käyttämisen luonnetta — sen itsenäisyyttä tai epäitsenäisyyttä.

Myöskään eriasteisten normien hierarkkisesta järjestyksestä ei voi suoranaisesti päätellä toimivallan laatua.¹² Esimerkiksi päätösvallan delegoiminen on katsottu käytännössä välttämättömäksi ja mahdolliseksi, vaikka periaatteessa voidaankin todeta *Uotilan* tavoin, että "näyttäisi olevan oikeusjärjestyksen rakenteen vastaista, että alempi organisi voisi poiketa

¹¹ *Holopainen* s. 23—24. Yleensä toimivallan luonne riippuu kuitenkin muista säännöksistä. Vrt. OK 10:26:n osalta *Lager LM* 1974 s. 120 s.

¹² Erityisesti voidaan todeta, ettei alemmanasteinen toimivaltanormi voi määritellä toimivaltaa laajemmaksi kuin se on ylemmässä normissa määritelty. Laillisen toimivallan käyttämisen rajoista tämä periaate ei kuitenkaan sano mitään.

ylemmän organin vahvistamasta normista".¹³ Tosin päätösvallan siirtämisen sallittavuus ei suoranaisesti koske keskusviraston toimivallan itsenäisyyttä, ts. sen käyttämisen luonnetta. Päätösvallan siirtämisen mahdollisuus osoittaa kuitenkin osaltaan, ettei toimivaltaa voida pelkän toimivaltanormin perusteella tulkita vain itsenäiseksi.

Toisaalta voidaan huomauttaa että hallinnon virastotasoa ei koske samanlainen yleinen säännös kuin ministeriöitä koskeva VNRatKL 3.1 §, jonka mukaan "ministeriössä *lopullisesti ratkaistavia* ovat hallitus- ja hallintoasiat, jotka lailla tai asetuksella uskotaan sen ratkaistavaksi". Tästä säännöksestä ei kuitenkaan ole mahdollista päätellä *e contrario*, että vastaavan nimenomaisen säännöksen puuttuessa keskusvirastoista, niiden päätösvalta niille ratkaistavaksi uskotuissa asioissa ei ole lopullinen. Sen sijaan myös tästä säännöksestä näkyy, että toimivallan määrittelyn säädännäisen perustan merkitys on suhteellisen epäselvä. Onhan VNRatKL 3.1 §:n estämättä katsottu mahdolliseksi ainakin asetukseen perustuvan päätösvallan pidättäminen valtioneuvoston yleisistunnolle VNOS:n eli siis asetuksen nojalla.¹⁴

On vielä otettava huomioon, että hallintoelinten toimivaltaa ei useinkaan määritellä yksiselitteisesti, vaan puhutaan yleisesti (tosin epäjohtonmukaisesti) elinten tehtävistä, niille kuuluvista asioista jne. Lisäksi voidaan eräissä tapauksissa useista erillisistä säännöksistä päätellä tietyn spesifin toimivaltanormin olemassaolo. Sen sijaan täysin sääntelemätön, esim. tavanomais-oikeudellinen toimivalta ei liene mahdollinen.¹⁵

Johtopäätöksenä onkin, että elimen toimivallan määrittelevällä yleisellä normilla ei sinänsä loogisesti ole välitöntä merkitystä toimivallan itsenäisyyden määräytymisessä. Siitä ei sinänsä ole mahdollista päätellä toimivallan luonnetta, sen itsenäisyyttä tai epäitsenäisyyttä, toimivallan delegointimahdollisuutta tai toisen elimen oikeutta puuttua toimivallan käyttämiseen. Itse asiassa tehtävien ja toimivallan jakautumista tarkastelemalla voi tehdä johtopäätöksiä vain hallinto-organisaation tehtävien ja toiminnan painottuneisuudesta.

1.2.2. Toimivallan määrittelyn muoto

Hallitusmuodon valmistelussa pyrittiin laajentamaan eduskunnan mahdollisuutta määrätä hallintoelinten toimivallasta. Lisäksi tasavallan presidentille

¹³ Uotila s. 81—83. Vrt. Ståhlberg s. 110—111.

¹⁴ Ks. Björkstén s. 120—121 ja Uotila s. 120—121. Tosin ministeriöt eivät ole samalla tavalla valtioneuvostosta erillisiä viranomaisia kuin keskusvirastot ministeriöistä ja lisäksi HM edellyttää valtioneuvostolle yleistä toimivaltaa suhteessa ministeriöihin.

¹⁵ Sinisalo 1971 s. 43 on sen sijaan ilmeisesti valmis hyväksymään myös tavanomaisen toimivallan ainakin joissain tapauksissa.

määriteltiin suhteellisen laaja valta määrätä hallintovirastojen toiminnasta ja järjestelymuodosta lakia täsmentävin asetuksin (HM 28 §). Yleensä onkin katsottu, että muodollinen laki ja asetus ovat päämuodot, joilla hallintoelinten toimivallan perustamisen ja määrittämisen tulee tapahtua.¹⁶ Käytäntö on painottunut kuitenkin varsin huomattavasti asetuksentasoisiin toimivalta-säännöksiin.¹⁷ Muodostunut käytäntö on hallitusmuodon säännökset huomioon ottaen periaatteessa altis kritiikille, vaikka se onkin suhteellisen vakiintunut.

Lain ja asetuksen muodossa tapahtuvan säännöstimisen ohella mm. keskusvirastosäädöksissä edellytetään useimmiten keskusvirastojen toimi-valtaan kuuluvaksi myös niille erikseen määrätty tehtävät. Minkälaista toimivaltaa, minkälaisia tehtäviä näin voidaan määrätä keskusvirastolle asetusta alemmilla määräyksillä? Onko tämä määräysvalta rajoittamaton?

Yleisesti ei nähdäkseni ole estettä sille, että keskusvirastolle määrätään tehtäviä myös hallinnonsisäisillä määräyksillä. Tosin tällaista valtuutta ei ole johdettavissa hallitusmuodon organisaatiovaltaa koskevista perussäännöksis-tä, mutta sen voidaan katsoa perustuvan hallintotoiminnan luonteeseen: ylempien elinten on huolehdittava siitä, että hallinnolle asettuvat tehtävät täytetään. Erityisesti valtioneuvoston osalta tämän voidaan katsoa johtuvan mm. sen asemasta valtion yleisenä hallituksena (HM 2.3 §)¹⁸ ja ministeriöiden osalta HM 44.2 §:n sisältämästä säännöksestä, joka velvoittaa ministeriön ryhtymään toimenpiteisiin toimialallaan lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöön panemiseksi. Tähän liittyy se, että laissa tai asetuksessa saatetaan sen täytäntöönpanoa koskevien tarkempien määräysten antamisvaltuus uskoa valtioneuvostolle tai ministeriölle. Ainakin mikäli näissä perussäännöksissä on keskusvirastolle määritelty toimivaltaa, valtioneuvosto tai ministeriö voivat määrätä siihen olennaisesti liittyvien hallintotehtävien suorittamisen keskus-viraston toimeksi. Tämän määräysvallan rajat ovat kuitenkin varsin ahtaat.

Pelkällä määräyksellä ei voidakaan luoda hallintoelimelle toimivaltaa kuin

¹⁶ Merikoski I s. 230 katsoo tämän johtuvan hallinnon lainalaisuuden periaatteesta. Vrt. Holopainen s. 97, joka yleisesti edellyttää oikeudellisen kompetenssin perustamista oikeus-järjestykseen eikä sen ulkopuolisiin tekijöihin.

¹⁷ Kastari 1955 s. 220—222 esimerkiksi sallii varsin laajan "puhtaan asetuksenantovallan nojalla" tapahtuvan toimivallan määrittämisen — jopa valuutan ja ulkomaankaupan säännöste-lyssä.

Todettakoon, että varsinainen keskusvirastolaki puuttuu RH:sta, PLH:sta ja LKH:sta. RakH:n ja MKH:n osalta laki sääntelee yleisesti vain virkatyypit.

¹⁸ Ks. Uotila s. 117—118. HM 41.1 ja VNRatKL 2.3 §:n säännöstä siitä, että VN:n ratkaisuvallta ulottuu kaikkiin asioihin, joita ei ole lailla tai asetuksella uskottu muille hallintoelimille, ei voida ymmärtää niin, että tarkoitettaisiin vain muodollista lakia tai asetusta, vaikka ehdoton pääpaino onkin niillä tapahtuvalla säännöstimisellä.

aivan teknisluonteisissa toimeenpanotehtävissä.¹⁹ Ainakaan traditionaalinen, hallintokoneistosta ulospäin suuntautuva ja kansalaisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin välittömästi puuttuva toimivalta ei voi perustua pelkkään hallinnonsisäiseen määräykseen, eikä hallintoelin siten voi myöskään perustaa tällaista toimintaansa pelkästään tuollaiseen määräykseen.²⁰ Etenkin tältä osin on kysymys HM 28.1 §:ssä tarkoitettusta ”hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta”, josta (vain) tarkempia määräyksiä edellytetään annettavan asetuksella.²¹

Tässä mielessä ei siten olekaan mahdollinen *Anderssonin*²² jonkin verran keinotekoisesti konstruoima esimerkki tilanteesta, jossa ”den beslutande myndigheten fattat ett beslut, som skall av den underordnade myndigheten omedelbart verkställas i stöd av en tjänsteorder, given av den beslutande myndigheten”. Tällainen järjestely ei ole myöskään hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukainen.

Käytännössä määräyksen toimivallasta voivat keskusvirastolle antaa tasavallan presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö. Erityissäännöksen perusteella tasavallan presidentti esimerkiksi määrää, minkä ”keskusviranomaisen” toimenä on luonnonsuojelualueen silmälläpito, LuonnonsuojeluL (1923/71) 7 §.

Valtioneuvosto voi määrätä mm. säteilysuojauslain (1957/174) mukaisen valvonnan sekä tutkimusten ja tarkastusten suorittamisen myös muun viranomaisen kuin laissa mainitun tehtäväksi (6.3 §). Valtioneuvosto voi myös määrätä muun viranomaisen avustamaan SisM:tä asunnonvälitysliikkeistä annetun asetuksen noudattamisen valvonnassa, 12.1 § (1976/208). Varsin laaja määräysvalta valtioneuvostolle sisältyy tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettyyn lakiin eräitä valtuuslakeja vastaan tehtyjen rikosten rankaisemisesta (1958/305). Sen 11 §:n mukaan valtioneuvosto voi eräiden valtuuslakien ja niiden nojalla annettujen määräysten valvontaa tai määräysten rikkomisten selville saamiseksi määrätä viranomaisen, jolla on oikeus suorittaa tarkastuksia, koti- ja muita etsintöjä sekä ottaa haltuun tietynlaista omaisuutta. Perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyn lain taloudellisen kehityksen turvaamisesta (1977/1066) 10 §:n mukaan valtioneuvosto voi mm. määrätä, minkä viranomaisen on huolehdittava lain ja sen nojalla annettujen ja voimassa olevien määräysten täytäntöönpanosta. (Eräiltä osin tällainen määräys sisältyy ko. lain nojalla

¹⁹ Ks. myös *Herlitz II* s. 166.

²⁰ Ks. myös *Holopainen* 1975 s. 11.

²¹ Ks. myös *KHO* 5.6.1975 t. 2340.

²² *Andersson* 1964 s. 79. Tosin Andersson myöntää esimerkin konstruoiduksi. *Hallberg* s. 354 toteaa, ettei tällaisesta hypoteettisesta ratkaisutilanteesta ole oikeuskäytännössä osoitettavissa esimerkkiä.

annettuun VNp:een (1977/1096). Siinä toimivaltaiseksi viranomaiseksi on määrätty KTM, jolle verohallituksen tulee antaa virka-apua, 4 §.)

Ministeriön määräysvallasta voidaan mainita STM:n oikeus määrätä lastensuojelulaitoksia valvova viranomainen, LastensuojeluL (1936/52) 35 §. VVM voi määrätä VeroH:n käsittelemään hakemuksia vapautuksen saamiseksi suhdannetalletuksen suorittamisesta, L liike-toiminnan perusteella suoritettavista suhdannetalletuksista (1977/53) 17.2 §. VVM voi myös oikeuttaa veronkantoviranomaisen myöntämään lykkäystä ennakon suorittamiseen ministeriön määräämissä rajoissa, EnnakkoperintäL 49 § (1976/149). SisM voi oikeuttaa TH:n määräämään omaisuuden ottamisesta valtion haltuun tullirikosasioissa, A sakkorangaistuksen täytäntöönpanosta (1969/321) 25.1 §. Eräillä ministeriöiden päätöksillä on mm. määrätty TVH:n ja MaatH:n toimivaltaan eräitä tehtäviä, ks. KulkMp (1963/218) 1:12 ja MMMp (1974/78) 8 §.

Teknisiä toimivaltamääräyksiä sisältävät mm. VVM:n määräykset siitä, millä paikkakunnilla tullilaitoksen on huolehdittava passien tarkastuksesta. Itse tarkastusvalta ja ministeriön määräysvalta perustuvat asetukseen eräistä tullilaitoksen tehtävistä (1949/831).

Eräissä tapauksissa keskusvirasto voi itse jossain määrin disponoida toimivallastaan. Niinpä MaatilaL (1977/188) 55.1 §:n mukaan lain tarkoittamia lainoja myöntävät pankit. 55.3 §:n mukaan MaatH voi kuitenkin määrätä lainan myöntämisen edellytykset saatettavaksi ratkaistavakseen.

Määräysvallan perusrajoitus liittyy sen tarkoitukseen: lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöönpanemiseen. Määräysvalta on siis aina toissijainen tällaiseen täytäntöönpanettavaan säädökseen verrattuna. Sillä ei voida laajentaa keskusviraston toimivaltaa siitä, minkä ao. säädös yleisesti määrittelee. Lisäksi on katsottava, että määrätyn toimen tulee jollain tavalla asiallisesti liittyä määräyksen kohteen asialliseen toimivaltaan. Niinpä valtioneuvosto ei voi määrätä esim. merenkulkuhallitusta avustamaan SisM:tä asunnonvälitysliikkeiden valvonnassa, eikä STM voi määrätä kuin sosiaali-alalla toimivan viranomaisen (esim. SosH:n, lääninhallituksen) lastensuojelulaitoksen valvojaksi. Muutenkaan määräyksellä ei voitane merkittävästi laajentaa (tai supistaa) keskusviraston normaalia toimivaltaa. Tässä mielessä edellä selostetun ValtuusRikosL 11 §:n tarkoittama määräysvalta on ilmeinen suppeasti tulkittava poikkeus, koska sen perusteella voidaan antaa hyvin laajat valtuudet.²³ Laajempi toimivallan muodostamista tarkoittava määräysvalta edellyttää aina nimenomaista perustetta laissa tai asetuksessa. Erityisesti tämä

²³ Itse asiassa on lähellä ajatus, että laissa määritelty toimivalta ei ole sopusoinnussa hallitusmuodossa määriteltyjen organisaatiovallan peruseräkkeiden kanssa.

koskee tapauksia, joissa valtioneuvosto tai ministeriö saattaa olla oikeutettu siirtämään toimivaltaansa mm. keskusvirastolle ja keskusvirasto vuorostaan piiri- tai paikallishallinnolle.²⁴ Tällaisia säännöksiä sisältyy etenkin ns. delegointipaketteihin.

Laajin yhtenäinen toimivallan siirto alaspäin asteellisesti hallintokoneistossa toteutettiin vuoden 1977 alusta sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.²⁵ Toimivaltaa siirrettiin pysyvästi muuttamalla 23 lakia siten, että STM:ltä siirrettiin päätösvaltaa SosH:lle, LKH:lle sekä lääninhallituksille. Lisäksi näiltä keskusviranomaisilta siirrettiin vuorostaan päätösvaltaa piirihallintoon. Keskusvirastojen toimivaltaan tuli valtionosuuksien ja -avustuksien myöntämiseen ja eräisiin nimitysasioihin liittyvien päätösten tekeminen. Lääninhallitusten toimivaltaan tuli taas eräitä käyttökustannuksiin myönnettäviä valtionapuja sekä toimintasuunnitelmien hyväksymistä koskevia päätöksiä. Yhteensä uudistuksen on arvioitu käsittäneen n. 50000 päätöksen siirtymisen pois STM:stä.²⁶

Määrällisestä laajuudestaan huolimatta ko. delegointipaketti lienee merkinnyt sisällöllisesti lähinnä teknistä muutosta siirtämällä rutiiniluontoinen päätöksenteko alemmas hallintokoneistossa, mutta pysyttämällä merkittävimmät päätökset edelleen keskitettyinä. *Heiskanen* toteaaakin, että ”todellisen päätöksenteon delegoinnin asemesta se tulee ilmeisesti vain korostamaan valtakunnallisten suunnitelmien (sektori- ja resurssisuunnitelmien) tärkeyttä ja sitomaan paikallis- ja aluehallinnon yksiköt keskushallinnon ohjaukseen”.²⁷

Jo ennenkin edellä viitattua kokonaisratkaisua toimivaltaa on siirretty mm. keskusvirastoihin eräillä yksittäisillä aloilla. Nämä siirrot eivät kuitenkaan ole olleet lainsäädännöllisesti pysyviä, vaan ne ovat perustuneet laissa olevaan

²⁴ Ks. yleisesti *Uotila* s. 163 s.

²⁵ Siirto perustui komiteanmietintöön 1976:22. Ks. myös *HE 64/1976 vp.*

²⁶ Ks. *Ojala Hallinto 1978* s. 13 s.

Päätösvalan siirtämistä alaspäin on suunniteltu myös useilla muilla hallinnonaloilla. Suunnitelmien laadinta perustuu välittömästi valtioneuvoston vuonna 1974 tekemään hajasijoitusta koskevaan periaatepäätökseen, jossa edellytettiin asetettavaksi ministeriöihin toimikunnat selvittämään päätösvalan siirtämismahdollisuuksia. Toimivallan siirto lääninhallituksille onkin ollut päävaihtoehto virastojen hajasijoittamiselle. Tosin tällaista toimivallan siirtoa edellytettiin jo VNp:ssä 17.5.1951 ja VNp:ssä valtionhallinnon organisaation kehittämisestä. (1960/VVM:n kiertokirje 24).

Mm. OpM:n työryhmän suunnitelman (6.5.1976) mukaan toimivalta olisi mahdollista edelleen siirtää AKH:sta ja KH:sta piirihallintoon mm. eräissä henkilöstöhallintoon ja koulutuksen suunnitteluun liittyvissä asioissa. Asuntohallintokomitea ehdotti vuonna 1978 asuntohallituksen toimivallan olennaista siirtämistä piirihallintoon ja kunnille. Se esitti yhtenä vaihtoehtona jopa AsH:n lakkauttamista. Ks. *KM 1978:46* s. 98—106.

²⁷ *Heiskanen 1977* s. 161 av. 2.

valtuutukseen siirtää asetuksella toimivaltaa ministeriöstä keskusvirastoon tai piirihallintoon ja keskusvirastosta piiri- tai paikallishallintoon. Yleensä tällöin on säädetty, että päätösvalta tietyssä oloissa *voidaan asetuksella siirtää* alemmaksi virkakoneistossa. Tällaiseen delegointivaltuutukseen sisältyy usein myös ministeriölle määritelty nimenomainen oikeus antaa *yleisiä ohjeita* delegoidun päätösvalan käyttämisestä. Tällainen säädöstämistapa onkin ilmeisesti joustavampi kuin lainsäädäntöön välittömästi perustuva toimivallan määrittely tietyille (alemmalle) elimelle. Toisaalta se lisää hallintokoneiston omaa harkintavaltaa asteellisen toimivallan määrittelyssä.

Tällaisia delegointivaltuuksia esiintyy etenkin opetus- ja sosiaalishallinnossa. *Yleisvaltuus* tällaiseen siirtämiseen koskee kolmea keskusvirastoa. KHL 4.2 §:n mukaan KH:lle ja SosHL 2.3 §:n mukaan SosH:lle kuuluvia asioita voidaan asetuksella siirtää lääninhallituksille. (KHL 4.2 §:n perusteella on annettu erityinen tehtävänsiirtoasetus (1970/82) ja mm. SosHL 2.3 §:n perusteella A lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastosta (1971/119). Samanlainen siirtomahdollisuus koskee myös LKH:ta (ks. L terveyden- ja sairaanhoidon piirihallinnosta (1970/839) 2.2 §). KHL 7 §:n mukaan taas kouluhallitukselle voidaan asetuksella siirtää OpM:n lakiin, asetukseen tai määräykseen perustuvaa toimivaltaa kouluhallinnon alalla lukuun ottamatta ministeriöiden toimialaa koskevien säännösten mukaan ministeriön ratkaistavaksi kuuluvia asioita.

Erityissäännökseen perustuvista delegointimahdollisuuksista voidaan mainita kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (1977/603) 5 §:ään perustuva järjestely. Sen mukaan valtioneuvosto voi siirtää toimivaltaansa lunastusluvan myöntämisessä lääninhallitukselle "tai muulle hallintoviranomaiselle niissä tapauksissa, joissa lunastusluvan antamista ei vastusteta tai kysymys on yleisen ja yksityisen edun kannalta vähemmän tärkeästä lunastuksesta". Varsin vapaa delegointivalta sisältyy luopumiseläkelain (1974/16) 15.3 §:ään. Sen mukaan nimittäin MaatH "voi päättämässään rajoissa siirtää" toimivaltaansa maatalouspiirien maataloustoimistoille. Kysymyksessä ei tosin ole muodollisesti lopullisen päätösvalan siirtämismahdollisuudesta, vaan lausunnon antamisesta eläkelaitokselle luopumiseläkkeen saamisen edellytyksistä. (Kun lausunto ei sido eläkelaitosta, asetuksessa puhutaan virheellisesti "ratkaisuvallan" siirtämisestä, vrt myös *KHO 1977 II 88* tältä osin.)

Erityissäännökseen perustuu myös mahdollisuus siirtää kunnille asuntoalueiden hankkimiseksi myönnettävästä korkotuesta annetun lain (1972/65, 15 §) nojalla AsH:lle tai lääkärin toimen harjoittamisesta annetun lain (1978/562, 30 §) nojalla LKH:lle kuuluvia asioita asetuksella lääninhallitukselle.

Etenkin sosiaalishallinnossa toimivallan siirto on määritelty asteellisen toimivallanjaon kannalta tavallaan *käänteisesti*. Niinpä SosH:lle on

määritelty yleinen toimivalta sosiaalihuollon, huoltolaitosten ja sosiaaliavustusten hallinnon alalla. Asetuksella voidaan kuitenkin määrätä näitä asioita ministeriönkin (tai LKH:n) toimivaltaan, SosHL 2.2 §. Tällä perusteella on annettu erityinen A STM:n tehtävistä eräissä sosiaalihuollon alaan kuuluvissa asioissa (1968/320). Samanlainen sääntämismenettely on myös TSH:n ja STM:n, Veroh:n ja VVM:n sekä AKH:n ja OpM:n välisessä asteellisen toimivallan määrittelyssä. (VerohL 5 § ja A VVM:n käsiteltävistä verohallinnon alaan kuuluvista asioista 1970/29; TSHL 2.2 § ja A STM:n tehtävistä eräissä työsuojeluhallinnon alaan kuuluvissa asioissa sekä AKHL 1.3 §.)

Eräillä sosiaali- ja terveystieteiden aloilla on lisäksi mm. valtionosuus ja -avustuspäätösten osalta toimivallan siirtäminen asetuksella SosH:een tai lääninhallitukseen tehty mahdolliseksi. Näissä tapauksissa on noudatettava STM:n antamia yleisiä ohjeita. Tällaisia delegointivaltuuksia sisältyy mm. seuraaviin lakeihin: 1974/1108, 37 a §; 1975/587, 16.3 §; 1975/588, 24.4 §; 1975/589, 5 a §; 1975/590, 11.4 § ja 1977/122, 28.4 §. LKH:een on delegointi tehty mahdolliseksi vastaavasti lailla 1975/602, 11.3 § sekä lailla 1976/693, 37 §.

Hallinnollisen toimivallan delegointitapauksissa on huomionarvoista mm. asteellisen toimivallan itsenäisyyden ja säädännällisen perustan kannalta, että delegointi tai delegointimahdollisuus on säädetty laissa. Eräissä tapauksissa on näin tehty mahdolliseksi asetuksellakin siirtää lakiin perustuvaa toimivaltaa alemmalle elimelle. Sen sijaan vain poikkeustapauksessa delegointi on jätetty riippuvaksi delegoivan elimen omasta harkinnasta. Tämä onkin sopusoinnussa sen edellä esitetyn periaatteen kanssa, ettei hallintoelin yleensä voi itse määrätä, mitä sen toimivaltaan kuuluu, ellei asiaa ole nimenomaan järjestetty lainsäädännössä. Käytäntö viittaa myös siihen, ettei lainsäädännössäkään ole haluttu yleensä antaa tällaista harkintavaltaa hallintoelimille niiden oman toimivallan osalta. Toisaalta on katsottava, että delegoiva hallintoelin ei yleensä voi puuttua delegoidun toimivallan käyttämiseen enempää kuin se normaalistikaan voisi puuttua ao. elimen toimintaan. Se, että eräissä delegointiin valtuuttavissa säännöksissä edellytetään delegoitua toimivaltaa käytettävän ylemmän elimen antamien yleisten ohjeiden mukaan, ei ole ristiriidassa tämän kanssa. Tosin delegoinnin luonteesta on katsottu johtuvan, että elin, jonka toimivaltaa delegoidaan voi pidättää itselleen sekä yleisesti että yksittäistapauksessa päätösvallan asioissa, jotka on delegoitu alemmalle elimelle. Edellytyksenä edellisessä tapauksessa on, että delegointi peruutetaan samassa muodossa kuin se oli tehtykin ja jälkimmäisessä tapauksessa, että yksittäistapausta koskevaa pidätysmahdollisuutta on delegoitaessa nimenomaan edellytetty.²⁸ Tällainen edellytys on mm. RakL 137 a §:n (1973/588)

²⁸ Ks. Uotila s. 202—204.

nojalla annetuissa SisMp:issä toimivallan siirtämisestä lääninhallituksille eräissä kaavoitus- ja rakennusasioissa (1974/240 ja 1976/197). Niiden mukaan: ”Sen estämättä, mitä edellä on toimivallan siirtämisestä määrätty, sisäasiainministeriö voi harkintansa mukaan ottaa ratkaistavakseen lääninhallituksen toimivaltaan tällä päätöksellä siirretyn asian”.

Hallintoelimen toimivaltaa voidaan periaatteessa lisätä tai supistaa vain asianmukaisella — lähinnä lakiin tai sen perusteella annettuun asetukseen sisältyvällä — säännöksellä. Ilman tällaista perustetta ei siis hallintoelin voi siirtää tai perustaa toiselle elimelle toimivaltaa omalla päätöksellään. Tämä kanta on omaksuttu myös oikeuskäytännössä, kuten seuraavat KHO:n päätökset nähdäkseni osoittavat.

KHO 1952 II 289: SisM:llä ei ollut oikeutta, kun lakiin perustuvaa valtuutusta siihen ei ollut, siirtää SisMp:llä muodostetun kolttalappalaisien rahaston jakamista asettamansa toimikunnan tehtäväksi eikä järjestää toimikunnan päätöksestä valitusoikeus.

KHO 1970 I 3: Valtioneuvoston päätöksellä ei voitu siirtää lain mukaan kunnalliselle eläkelaitokselle kuuluvaa päätösvaltaa LKH:lle. (Samoin *KHO 1970 II 1*).

KHO 28.9.1977 t. 3779: Vesistötoimikunta oli vuonna 1957 myöntänyt vesivoimalaitoksen omistajalle luvan nostaa padotuskorkeutta muun ohella lupaehdoin, että omistajan oli kalakannan säilyttämiseksi ja lisäämiseksi suoritettava MtH:n määräämä rahamäärä. MMM, joka sittemmin oli tullut MtH:n sijaan ao. viranomaiseksi, oli vuonna 1977 antanut omistajalle määräyksen ko. maksusta. Vesistötoimikunnan lupamääräyksellä ei ollut katsottava siirretyn MtH:lle oikeutta määrätä maksun suuruudesta omistajaa sitovasti, eikä ministeriö näin ollen ollut ratkaissut eikä voinutkaan ratkaista sitovasti maksukysymystä. Ministeriöllä oli, samoin kuin omistajallakin, oikeus saattaa asia vesioikeuden ratkaistavaksi. Ministeriön määräys ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua.

Erityisesti myöskään hallintoelinten välisellä sopimuksella ei toimivaltaa yleensä voida määritellä.²⁹

²⁹ Ks. myös *Willgren 1925 s. 316* ja *Erich JFT 1924 s. 70—73*.

Tosin oikeuskäytännössä on katsottu työehtosopimuksella voitavan rajoittaa keskusviraston toimivaltaa eräissä tapauksissa. *KHO 1.6.1978 t. 2663:* Kun eräiden valtakunnallisten työmarkkinajärjestöjen solmimat sopimukset työsuojelusta työpaikoilla olivat sellaisia työsuojelun valvonnasta annetun lain 8.2 §:ssä tarkoitettuja työehtosopimuksia, joita oli noudatettava sitovana järjestettäessä työnantajan ja työntekijäin yhteistoimintaa työsuojelun valvonnassa, TSH:lla ei ollut toimivaltaa ratkaista teollisuuslaitoksen työsuojelutoiminnassa käytettävää työpaikan käsitettä. TSH:n päätös purettiin ja työsuojelutoimiston päätös kumottiin. (Ko. tapauksessa sopimusvallan siis kuitenkin katsottiin perustuvan lakiin. Ilman nimenomaista valtuutusta lainsäädännössä tällainen toimivallan rajoittaminen tai laajentaminen yksityisoikeudellisin sopimuksin ei ole mahdollinen.)

KHO 1954 II 629: Kysymys siitä, mille viranomaiselle kuului valta sitovasti ratkaista, oliko valtio rikkonut LKH:n ja Oulun kaupungin tekemää sopimusta, määräytyi lain mukaan eivätkä sopimuspuolet sen vuoksi voineet, kun laissa tai asetuksessa ei ollut ennettu siihen valtuutusta, sopimuksellaan uskoa sanottua toimivaltaa LKH:lle ja järjestää sen päätöksestä valitusoikeutta.

Tässä mielessä varsin poikkeuksellinen järjestely sisältyy matkailun edistämiskeskuksessa annettuun lakiin (1973/186). Sen 5 §:n mukaan MEK voi mm. "tehdä sopimuksia muiden viranomaisten, yhteisöjen ja yksityisten henkilöiden kanssa edistämiskeskuksen toimialaan liittyvien määriteltujen tehtävien suorittamisesta sekä yhteistyösopimuksia yhteisten matkailun edistämishankkeiden toteuttamisesta". Kun tällainen sopimusvalta perustuu lakiin ja sopimukset voidaan tehdä vain tulo- ja menoarvion puitteissa ja kun kysymys on lähinnä ns. tosiasiallisesta toiminnasta, tällainen sopimusmahdollisuus toimivallasta on sallittu.

Samantyyppinen järjestely sisältyy lakiin kehitysvammaisten erityishuollosta: 16.3 §:n mukaan yksityiset erityishuollon toimintayksiköt voivat järjestää erityishuoltoa "sitien kuin siitä toimintayksikön ylläpitäjän ja sosiaalihuolluksen kesken sovitaan". Säännös liittyy kuitenkin lähemmin varsinaisen ja välillisen valtionhallinnon suhteisiin, joita tässä ei voida tarkemmin eritellä.

Erityisesti hallintolainkäytössä on sääntönä, ettei valitusoikeudella voida sinänsä perustaa viranomaiselle oikeutta tutkia valitus ja antaa siihen päätös:

KHO 11.1.1954 t. 5236: Kun valitusosoitus oli annettu virheellisesti kouluhallitukselle, joka oli ratkaissut asian, kouluhallituksen päätös kumottiin ja poistettiin sekä asia siirrettiin välittömästi lääninhallitukselle.

Toisaalta virheellinen tai puutteellinen valitusosoitus ei kuitenkaan saa johtaa muutoksenhakijan oikeuden menetykseen. Ks. esim. *KHO 15.1.1973 t. 130:* Kansalaisopiston rehtorin vaalia koskevassa asiassa kouluhallituksen päätöksestä tehty valitus katsottiin nimitys-asiana valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvaksi. Kun valitus oli tehty valitusosoituksen mukaisesti, asia siirrettiin valtioneuvoston ratkaistavaksi.

2. KESKUSVIRASTON ULOSPÄIN SUUNTAUTUVA TOIMIVALTA

Etenkin hallintoelinten toimivallan traditionaalinen, oikeusvaltioteoriaan kiinteästi kytkeytyvä tarkastelutapa kiinnittää huomionsa ensisijaisesti hallintokoneiston ja ei-valtiollisen sfäärin — siinä erityisesti yksittäisten

kansalaisten — väliseen suhteeseen. Hallintoelinten toimivalta on tämän tarkastelutavan mukaan määriteltävissä pelkästään tarkoittamaan ”valtaa liittää oikeustoiseikkoihin tiettyjä oikeusseuraamuksia” tai kääntäen: ”Kun sanomme, että jollakin on toimivalta, merkitsee se ainoastaan sitä, että asianomaisilla toimenpiteillä on oikeudellisia vaikutuksia”.¹ Toimivallan voidaan siten katsoa merkitsevän hallintoalamaisen velvollisuutta alistua oikeusasemansa muutoksiin.²

Tämän traditionaaliseen toimivaltaproblematiikkaan perustuvan tarkastelun lähtökohdat voidaan kuitenkin luonnehtia keskusviraston aseman selvittämisen kannalta rajoittuneiksi siinä mielessä, että niissä ei kiinnitetä sanottavasti huomiota muihin hallintoelinten toimivaltaa (myös ulospäin) määrittäviin seikkoihin, kuten valtiokoneiston ja erityisesti hallintokoneiston organisaatioon ja toimivallanjakoon sen sisällä. Sen sijaan ilmeisen virheellisiin tuloksiin johdutaan, mikäli nimenomaisesti kielletään muiden kuin perinteisen toimivaltakäsityksen sisältämien aspektien vaikutus hallintoelinten toimivallan määräytymiseen. Nähdäkseni *Sinisalon* kanta, jonka mukaan ”organilla ei ole asiallista, asteellista ja alueellista toimivaltaa, vaan sillä joko on tai ei ole toimivaltaa suorittaa tietty toimenpide”³, johtaa liiallisen yleisyytensä vuoksi suoranaisesti virheellisiin tuloksiin, mikäli sillä tarkoitetaan yleensä hallintoelinten toimivaltaa.⁴ Se, onko hallintoelimellä toimivaltaa suorittaa tietty toimenpide ja miten laaja tai itsenäinen tuo toimivalta on, riippuu nimittäin hyvin olennaisesti ja tavalla, jota jäljempänä pyritään erittelemään, myös valtiokoneiston ja erityisesti hallintokoneiston sisäisestä toimivallanjaosta. Tämä on pidettävä mielessä, vaikka seuraavassa keskitytäänkin juuri keskusviraston toimivallan ulkoiseen puoleen.

2.1. Hallinnollinen toimivalta

2.1.1. Hallinnon asema valtiokoneistossa

Hallinnollisen toimivallan määräytymisen ehdot liittyvät oikeusvaltion ideaan. Sen kannalta on keskeinen kysymys toimivallan sisällöllisestä

¹ Makkonen LM 1964 s. 782.

² Sinisalo 1971 s. 43 ja s. 156.

³ mt. s. 58 alav. 13.

⁴ Sinisalon osalta tämä kanta johtuu nähdäkseni myös siitä, että kirjoittaja tarkastelee asiaa vain poliisihallinnon kannalta. Siinä toimivaltarajat ovat järjestyneet varsin keskitetysti eikä asteellisilla toimivaltarajoilla siten ole samaa merkitystä kuin muilla hallinnonaloilla sotilas-hallintoa ehkä lukuunottamatta. Tähän *Sinisalo* mt. s. 36 viittaa myös itse.

ulottuvuudesta: miten syvällisesti ja millä tavoin hallinto-organismi voi puuttua kansalaisen suojattuun oikeusasemaan, erityisesti vapauteen ja omaisuuteen, ja milloin tällainen puuttuminen ylipäänsä on mahdollinen. Tähän kysymykseen vastasi osittain hallinnon muodollisen lainalaisuuden periaate. Sen mukaan tällainen puuttuminen on periaatteessa mahdollista, mikäli muodollinen laki oikeuttaa siihen tai tällainen oikeus on ainakin johdettavissa laista.

Toimivallan määrittelyyn liittyi kuitenkin myös muodollista puolta sisällöllisesti täydentävä materiaalin puoli. Pyrkimyksenä oli myös asettaa rajat hallintokoneiston puuttumisvallan ulottuvuudelle. Hallintoelinten toimivallan tuli siten paitsi perustua lakiin myös pysyä lailla rajatuissa puitteissa, jotka teoriassa määriteltiin varsin ahtaiksi. Vain lain sallima ja siinä määrätty hallinnollinen puuttuminen vapauteen ja omaisuuteen oli mahdollinen.⁵ Siten näin muotoiltu hallinnon lainalaisuusperiaate mm. ”rajoittamalla valtion hallintoviranomaisten pakon käytön vain oikeusjärjestyksen nimenomaan edellyttämiin tapauksiin luo yksilölle oikeudellisesti suojatun vapauspiirin”,⁶ mitä pelkkä hallinnon muodollinen lainalaisuusperiaate ei vielä välttämättä takaa.

Oikeusvaltioidea ja siihen perustuva toimivallan määrittely on muodostettu Keski-Euroopassa, mutta se oli myös Suomessa merkittävin toimivaltaa koskeva käsitys vielä 1920- ja 1930-luvulla. Vasta Merikoski 1950-luvulla viitoitti tietä sen modifioimiseen perustellessaan vapaan harkinnan teoriaansa.

Toimivaltaproblematiikan tällaisen muotoilun teoreettisia juuria voidaan etsiä Keski-Euroopasta ja etenkin Saksasta, jonka oikeustieteellä oli keskeinen vaikutus Suomen hallinto-oikeustieteen kehittämiseen. Niinpä hallinnon muodollisen lainalaisuuden teoria perustuu varsin selvästi yhteiskunnalliseen tilaan siellä. *Antoniolli*⁷ kuvaa tämän tulkinnan taustaa seuraavasti: ”Die Forderung (hallinnon lainalaisuuden) richtet sich gegen die Allmacht der vollziehenden Gewalt. Als im Laufe des 19. Jahrhunderts die demokratische Bewegung dem Volk das

⁵ Vastaavat Otto Mayerin luomat termit ovat ”Vorrang des Gesetzes” (=laissa määrätty puuttuminen) ja ”Vorbehalt des Gesetzes” (=laissa sallittu puuttuminen), *Mayer I* s. 65–75. Ks. myös *Jesch* s. 29–35, *Giacometti* s. 242–257 ja *Antoniolli* s. 103 ss. Vapauden ja omaisuuden käsitteistä ks. *Jesch* s. 117–141. Englannissa hallinnon lainalaisuuden sijasta painotetaan ensisijaisesti tuomioistuinkontrollin merkitystä, ks. *Wade* s. 46–106.

Myös Merikoski on konkreettisissa tapauksissa painottanut hallinnon lainalaisuutta laajassa merkityksessä. Ks. erityisesti *Merikoski 1974* s. 14–15. Ks. yleisesti myös *Rieppula* s. 196–198.

⁶ *Ahtee 1950* s. 90. (Tässä on tosin muodollisen lainalaisuuden periaate laajentunut koko oikeusjärjestystä koskevaksi.)

⁷ *Antoniolli* s. 103. Tätä ennen tilanne oli se, että ”pouvoir administratif /ist/ der Machtbereich des Landesherrn, der frei ist von der Mitwirkung der Volksvertretung und unbeschränkt durch die Gesetzesauslegung durch die Gerichte”, *Laband II* s. 162. Ks. myös *Kühnl* s. 41–43.

Recht der Mitwirkung an der Gesetzgebung errungen hatte, war der Herrscher, die Regierung, die Verwaltung jene Macht, die noch jenseits des Einflusses des Volkes stand. Ein Machtbereich, den man sich noch unterwerfen wollte." Mutta tämän vaikutusmahdollisuuden ja määräämisvallan saaminen ei tietysti ollut itsetarkoitusta, mitä pelkkä hallinnon muodollinen lainalaisuus implikoi. Päämääränä oli rajoittaa absolutismin hallintokoneiston poliisivaltioon liittyviä mahdollisuuksia puuttua yksityiskohtaisesti ja tarkasti säännellen kaikkiin kansalaisyhteiskunnan toimiin.⁸

Suomessa yhteiskunnallinen tilanne ei tietysti 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa ollut täysin edelliseen rinnastettava. Esim. hallintokoneiston ja lainsäädäntöelimen väliset erot eivät mm. niiden samantyyppisestä kokoonpanosta johtuen olleet kovin merkittävät. Kuitenkin myös Suomessa korostettiin hallinnon toissijaisuutta, sen alistaisuutta lainsäädännölle, mikä tulee esiin varsinkin hallinnon positiivisessa määrittelyssä. Hallitusmuodon laadinnassa yhtenä päämääränä oli mm. juuri hallintokoneiston parlamentaarisen valvonnan ja ohjauksen tehostaminen.⁹ Tämän kanssa ei ole ristiriidassa, että toisaalta korostettiin voimakkaan *hallitusvallan* tärkeyttä.¹⁰ Hallinnon lainalaisuutta nimenomaan tähdentävä säännös otettiin HM 92 §:ään.

Toimivallan ulottuvuuden kannalta on mielenkiintoista seurata hallinnon lainalaisuuden vähittäistä supistumista. Tämä lähinnä hallinto-oikeustieteen perustelema ja siinä yhtenäisimmin osoitettava kehitys ei ole mitenkään suoraviivainen. Edelleen esiintyy myös hallintoelinten perinteisen toimivalta-rajituksen merkitystä painottavia kantoja. Toisaalta periaatteen rajoittuminen ensin sisällöllisestä muodolliseen ja edelleen koko periaatteen kovertumiseen on tapahtunut melko hitaasti. Se on kuitenkin seurannut hallintotehtävien ja hallintomenetelmien sekä hallintokoneiston aseman muuttumista.

Tässä kehityksessä voidaan karkeasti erottaa seuraavat vaiheet: aluksi hallinnon lainalaisuusperiaate laajassa merkityksessä sisältää doktriinin, jonka mukaan hallintotoiminnan on oltava paitsi muodollisesti myös sisällöllisesti sidottu lakiin.¹¹ Seuraavana vaiheena on muodollisen lainalaisuusperiaatteen

⁸ Merklin s. 162 mukaan absolutismissa oli maksimimäärä hallintoa ja minimimäärä hallinto-oikeutta, liberalismissa taas maksimimäärä hallinto-oikeutta ja minimimäärä hallintoa. — Poliisihallinnosta absolutismin hallinnon merkityksessä ks. Sinisalo 1971 s. 1—4 ja Dennewitz s. 16—18.

⁹ Tämä käy ilmi mm. HM:n johdantolauseesta, jossa viitataan toisaalta valtiovallan tarpeellisen lujituksen takaamiseen ja toisaalta kansaneduskunnan oikeuksien laajentamisen tarpeeseen. Ks. myös KM 1917:11 s. 26 s.

¹⁰ Ks. KM 1917:11 s. 28.

¹¹ Ks. Dennewitz s. 74—94. Tämä ajatus sisältyy jo periaatteessa Rousseau'n filosofiaan, Rousseau s. 66—71. Ks. myös Hobbes s. 261—274.

korostaminen: hallintotoiminnan on perustuttava lakiin.¹² Vähitellen vaatimus lakiin perustumisesta korvautuu hallintotoiminnan perustumisella yleensä oikeuteen tai oikeusjärjestykseen; myös lakia alemmantasoisten säädösten sitovuus hallintotoiminnassa katsotaan yksinään riittäväksi.¹³ Hallinnon lainalaisuuden muodolliseen tulkintaan liittyy olennaisesti myös hallinnon oman, vapaan, harkinnan merkityksen korostaminen — oikeusjärjestyksen, oikeussäännösten ja yleisten hallintoperiaatteiden puitteissa.¹⁴ Vihdoin hallinnon laajentuminen uusille aloille, hallinnollisen sääntelyn lisääntyminen, uusien hallinto-organisaation ja hallintotoiminnan muotojen syntyminen johtavat vaatimukseen hallinnon lainalaisuusperiaatteen hylkäämisestä keskeisillä uudenmuotoisilla hallinnonaloilla. Ns. suorittavan hallinnon ja erityisesti sosiaalihallinnon kasvu saattaa johtaa tähän.¹⁵

Hallinnon lainalaisuusperiaatteen sisäinen rakennemuutos voidaan eräissä mielessä dokumentoida myös suomalaisessa hallinto-oikeustieteessä. Erityisen selvästi tämä tulee esiin *Merikosken* vuonna 1941 pitämässä virkaanastujais-esitelmässä, joka suppeasta otsikostaan — ”Hallinnon mukauttaminen sota-ajan oloihin”¹⁶ — huolimatta koskettaa keskitetysti eräitä hallintoelinten toimivaltaproblematiikan olennaisimpia kysymyksiä. Merikosken ongelmana on, miten pitkälle hallinnon (perinteinen) toimivalta voi ulottua ja millä edellytyksillä. Lähtökohta on korostetun relativistinen ja lainsäädäntöelimen valtaa muodollisesti painottava: ”Yksilön oikeuspiirin laajuutta eivät ... määrää mitkään luontaisoikeudelliset säännöt, vaan alituisesti muuttuva valtion positiivinen oikeus.”¹⁷ Merikoski tarkastelee toimivaltakysymystä sekä periaatteelliselta kannalta että käytännöllisestä, toteavasta näkökulmasta. Valtion toiminnan tehostuminen merkitsee etääntymistä oikeusvaltion periaatteesta hallintovaltion suuntaan (724). Hallinto- ja oikeusvaltion välillä olevat vaihtoehdot riippuvat ennen muuta käytännöllisistä näkökohdista ja oikeusvaltioidean perinteinen periaatteellinen puoli on vain hypoteettisena taustana.

¹² Tähän vaikutti myös hallinto-oikeustieteen itsenäistyminen ja hallinto-oikeudellisen positivismi muodollis-oikeudellista aspektia korostava metodi. Ks. myös *Walter Jellinek* s. 84—86.

¹³ Oikeuslähteiden keskinäiseen järjestykseen liittyvästä oikeusvaltioidean relativoinnista ks. *Giacometti* s. 232—239.

¹⁴ Merikosken tutkimus vapaasta harkinnasta hallinnossa on adekvaatti esimerkki valtion-hallinnon suhteesta sitä rajoittaviin erilaisiin oikeus- ja hallintoperiaatteisiin. Toisaalta on todettu, että kaikkien mainittujen rajoittavien periaatteiden huomioon ottaminen rajoittaa valtion-hallinnon liikkuma-alan päätöksenteossa käytännössä varsin lähelle sidottua harkintaa, ks. *Sipponen LM 1965* s. 207.

¹⁵ Ks. erit. *Jesch* s. 175—205 ja *Forsthoff* s. 368—429.

¹⁶ *Merikoski LM 1941*. Artikkelin sisältö ei koske vain sota-ajan hallintoa.

¹⁷ Yleensä Merikosken suhtautuminen valtiollisen sääntelyn ulottuvuuteen on kuitenkin liberalistinen, yksilön suojatun vapauspiirin merkitystä korostava.

Merikosken päättely etenee seuraavasti:

I. Ahdas perinteinen oikeusvaltioidea merkitsisi, että ”jokaisen hallinto-viranomaisen toimenpiteen pitää nojautua säännöllisessä lainsäätämisyjärjes-tyksessä, kansanedustuslaitoksen myötävaikutuksella syntyneen lain nimen-omaiseen säännökseen” (s. 724—725).

II. Tällainen oikeusvaltio kuitenkin ennen pitkää ”kuolisi omaan kankeuteensa”. Sen vuoksi lainsäädännöllisen sitovuuden perustaa on laajennettava: riittää kun hallintoviranomaisten toiminta on *yleissäännösten sitomaa*, ”olkootpa nämä säännökset sitten kansanedustuslaitoksen myötä-vaikutuksella syntyneitä tai hallintoelinten itsensä vahvistamia” (725).

III. Käytännössä tällainenkaan hallinto ei voisi toimia, sillä kaikkien esiintyvien tapausten varalta on mahdoton säätää riittäviä yleissäännöksiä. Osa hallintotoiminnasta on sen vuoksi pakostakin jätettävä vapaan harkinnan varaan. Sitä kuitenkin rajoittaa oikeusvarmuuden periaate, jonka mukaan yksilöltä ei voida vaatia enempää kuin voimassaoleva oikeus edellyttää ja toisaalta kaikkien laissa määriteltyjen etujen nauttiminen on taattava (725—726).

Tällä päättelyllä hallinto vapautetaan — käytännön pakosta — sekä lainalaisuuden periaatteen tiukasta muodollisesta puolesta (sitomalla valtion hallinto yleissäännöksiin) että sen sisällöllisestä puolesta (korostamalla abstraktia oikeusvarmuusperiaatetta).

Aivan näin laajaksi ei oikeustieteellisessä kirjallisuudessamme ole kuitenkaan hallintoelinten toimivallan ulottuvuutta määritelty, eikä Meri-koskikaan ainakaan myöhemmissä kirjoituksissaan tee edellä selostetussa artikkelissa kehittämisistään päätelmistä kaikkein pisimmälle meneviä johtopäätöksiä.

Kysymys konkretisoituu suomalaisessa oikeusjärjestelmässä lähinnä toimi-vallan säädännäisen perustan määrittelyssä: mitä toimivaltasäännöksessä on määriteltävä ja minkälaiset säännökset ovat riittäviä, sekä miten oikeusturva on järjestettävä. Sen sijaan kysymystä hallintoelinten toimivallan sisällöstä ei yleensä ole pidetty ongelmallisena. Toimivallan sisällöllinen ulottuvuus kansalaisiin tuleekin meillä ongelmana esiin ja ratkaistavaksi lähinnä lainsäätämisyjärjestystä koskevien ongelmien yhteydessä. Tämä ei kuitenkaan ole siinä mielessä käsitteellinen välttämättömyys, että kansalaisten perus-oikeuksiin ulottuvat järjestelyt tapahtuisivat vain eduskuntalaeilla.¹⁸

Joka tapauksessa perusoikeudet rajoittavat merkittävästi viranomaisten toimivallan ulottuvuutta. Viranomaiset ovat kaikessa toiminnassaan perus-

¹⁸ *Hiden 1971* s. 19 tarkastelee kysymystä eksplisiittisesti tällaisen käsitteellisen välttämättö-myyden kannalta, mutta ei toisaalta kiellä perusoikeuksien merkitystä myöskään viranomaisten toiminnassa, ks. myös s. 19—25 ja s. 61—64 sekä erityisesti laitosvallasta s. 44—48.

oikeussäännösten sitomia ja tämän lisäksi myös velvollisia suojaamaan kansalaisten perusoikeuksia ja niiden käyttämistä. Tältä osin traditionaalinen toimivaltaproblematiikka liittyy periaatteessa myös hallintoelimien toimivallan muihin aspekteihin.¹⁹ Toisaalta voidaan todeta, että hallintoelinten toimivallan ulottuvuus ja erityisesti suhde perusoikeuksiin on suomalaisessa oikeustieteessä niukasti tutkittu aihe. Monografioista voidaan mainita vain *Ahteen* tutkimus hallinto-oikeudellisesta vapaudenriistosta ja *Sinisalon* tutkimus poliisin toimivallan määräytymisestä.²⁰

Nämä hallinnollisen toimivallan teoreettista ja konkreettista perustaa koskevat aspektit ovat olennaisia määrittäessään keskusviraston hallintoorganisatorista asemaa. Perinteisen laaja lainalaisuusperiaate rajaa keskusviraston hallinnonsisäisen ohjauksen hyvin tehokkaasti. Vastaavasti lainalaisuuden kovertuminen luo periaatteessa mahdollisuuksia hallinnonsisäisesti määrittyvän aseman epäitsenäistymiselle.

2.1.2. Keskusvirastojen hallinnollisen toimivallan laajeneminen

1960-luvun puolenvälin jälkeen hallintokoneistossa on aloittanut toimintansa kahdeksan uutta keskusvirastoa. Perustaminen on yleensä tapahtunut siten, että ministeriön osasto tai osa ministeriön tehtäviä on siirretty uudelle hallintoelimelle ja samalla näitä asioita hoitavat virkamiehet ovat siirtyneet vastaaviin virkoihin keskusvirastoihin. Eräissä tapauksissa myös jo toimivista keskusvirastoista on siirretty osia perustettavaan keskusvirastoon. Esimerkiksi TVH:sta siirrettiin vesistöosasto vuonna 1970 VesiH:een ja lentokenttäosasto IH:een vuonna 1972. Sen sijaan muilta hallintoelimiltä kuin ministeriöiltä tai jo toimivilta keskusvirastoilta ei tehtäviä ole yleensä siirretty uusille keskusvirastoille. Toisaalta ei ole myöskään osoitettavissa erityistä johdonmukaisuutta niiden tehtävien määräytymisessä, jotka on siirretty perustettavaan keskusvirastoon: joukossa on varsin rajallisia tehtäväryhmiä (ilmailuhallinto) ja hyvin laajoja tehtäväkenttiä (sosiaalihuolto).

Uusista keskusvirastoista on SosH (1968) ja AKH (1966) perustettu pääasiassa siirtämällä ministeriön osasto tai virkamiehiä uuteen elimeen. Sosiaalihuolto perustettiin siirtämällä lähinnä sosiaalihuoltoa,

¹⁹ Hallintoelinten toimivallan ulottuvuus on lainkäytössä tullut harkittavaksi varsinkin niiden norminantokompetenssin ulottuvuuden ollessa ongelmana. Sen sijaan normaalin hallintotoimen suorittamisen yhteydessä kysymys ei yleensä konkretisoidu, ellei samalla ole kysymys esim. hallintopakon käyttämisestä.

²⁰ Ks. *Ahtee* 1950 ja *Sinisalo* 1971. Vrt. *Forsthoff* 1959 s. 22, joka katsoo perusoikeuksien merkityksen useilla suorittavan hallinnon aloilla siirtyneen jo historiaan.

huoltolaitoksia ja sosiaaliavustuksia koskevat asiat ministeriöltä keskusvirastolle. AKH taas perustettiin KTM:n ammattikasvatusosastosta. VeroH:n perustamisen yhteydessä vuonna 1970, sille ei varsinaisesti siirretty ministeriön yksikköä vaan eräitä erillisiä elimiä ja ministeriön tehtäviä. Tehtävänjaosta ministeriön ja keskusviraston välillä annettiin samalla erityinen asetus (1970/29). Samoin meneteltiin TSH:n perustamisen yhteydessä (A 1973/373). Vesihallitus perustettiin vuonna 1970 siirtämällä sekä tehtäviä että virkoja liikenne-ministeriöstä, maataloushallituksesta metsähallituksesta ja TVH:sta. Lähes yhtä usean hallintoelimen viroista ja tehtävistä muodostettiin vuonna 1973 elinkeinohallitus. Sille siirrettiin STM:n ylimääräisen hintaosaston tehtävät (osasto lakkautettiin samalla) sekä tehtäviä ja virkamiehiä KTM:stä. Lisäksi EH:een siirrettiin PRH:n elinkeinovapausosasto sekä elinkeinovapausneuvosto. Ilmailuhallitus taas muodostettiin vuonna 1972 LiikM:n ilmailuosastosta ja TVH:n lentokenttäosastosta, jotka lakkautettiin. Lisäksi IH:n hoidettavaksi tuli lentoasemien hallinto.

Asuntohallituksen perustaminen vuonna 1966 ja maatilahallituksen muodostaminen vuonna 1971 eivät merkinneet ministeriön tehtävien siirtämistä uudelle keskusvirastolle. Asuntohallitus muodostettiin jatkaamaan vuonna 1949 perustetun asuntorakennusvaltuuskunnan (Arava) toimintaa. Maatilahallitus puolestaan jatkaa jo vuonna 1892 perustetun maanviljelyshallituksen (vuodesta 1917 maataloushallitus) toimintaa. Viimeisin nimenmuutos liittyi siihen, että maataloushallitukseen liitettiin lakkautettava asutushallitus, kun valtion asutustoimenpiteet menettivät entisen laajuutensa 1960-luvulla.

Ministeriöiltä on tosin siirretty keskusvirastoille tehtäviä muussakin yhteydessä kuin keskusvirastoa perustettaessa. Lisäksi päätösvaltaa on siirretty viime vuosina ministeriöistä ja keskusvirastoista myös väliasteen hallintoon, lääninhallituksiin. (ks. edellä jakso I. 1.2.2).

Keskushallintokoneisto ei kuitenkaan ole tehtäviltään ja toimivallaltaan muuttumaton kokonaisuus, jonka sisällä vain siirretään määrältään samana pysyviä tehtäviä. Suomessa voidaan päinvastoin todeta selvästi hallintoelimille tulleen aivan uudenlaisia tehtäviä.

Keskusvirastojen osalta selvänä tendenssinä on niiden tehtävien lisääntyminen sekä niin, että niille siirretään aikaisemmin muille elimille kuuluneita tehtäviä, että myös niin, että ne saavat hoitaakseen aivan uusia hallintotehtäviä. Tämä keskusvirastojen hallinnollisen toimivallan lisääntymisen muoto tulee esiin etenkin 1970-luvulla. Eräissä tapauksissa muuttuneet tehtävät ovat muuttaneet olennaisesti myös itse keskusviraston toimintamuotoja ja/tai toiminnan pääsisältöä.

Hyvin selvästi toimivallan lisääntymisen vaikutukset heijastuvat tulli-hallituksen toiminnassa. Kun siihen vuoden 1970 alusta sulautettiin valmiste-

verokonttori ja kun samalla valmisteverolainsäädännön merkitys on lisääntynyt voimakkaasti, tullihallituksen luonne lähinnä valtion fiskaalisia ja osittain kauppapoliittisia intressejä hoitavana elimenä on muuttunut olennaisesti. Tällä hetkellä tullihallituksen päätehtävänä — nimestään huolimatta — onkin juuri valmisteverolainsäädännön edellyttämä valmisteverotuksen johtaminen ja valvominen, mikäli asiaa tarkastellaan viraston keräämien tulojen määrän kannalta. Sen valtiolle keräämistä n. yhdeksästä miljardista markasta koostuu vuoden 1979 tulo- ja menoarvioesityksen mukaan yli 8 miljardia juuri valmisteverosta ja vain n. 1 miljardi tuonnin ja viennin perusteella kannettavista veroista ja maksuista.

Valmisteverotuksen ohjaamisella tullihallitus voi säännellä eräiden elintarvikkeiden (tupakka, makeiset, olut, virvoitusjuomat, eräät margariinit, sokeri) valmistusta ja tuontia lainsäädännön asettamissa rajoissa. Tullihallitus määrää valmisteverot valmisteverolainsäädännössä säädettyjen perusteiden mukaisesti. Se määrää myös kotimaisten raaka-aineiden ja maailmanmarkkinahintojen erotuksena valtion varoista suoritettavat hinnanerot, ValmisteverotusL (1974/558) 3 §. Uusina tehtävinä tullihallitukselle kuuluvat myös eräiden varmuusvarastomaksujen (1972) ja öljysuojamaksujen (1974) määrääminen sekä eräät uudet tuontimaksut. Lisäksi tullihallituksen toiminta on voimistunut myös tullivalvonnan alueella mm. kuluttajansuojelussa ja tullirikosten valvonnassa.²¹

Tullihallituksen suhteellisen passiivinen toimivalta tullin kantamisessa ja tuonti- ja vientirajoitusten käsittelyssä on siten muuttunut 1970-luvulla varsin selvästi tuontia ja tuotantoa ohjaavaan ja valvovaan suuntaan. "Tämän muutosprosessin myötä tullilaitoksesta on muodostunut paitsi kauppapoliittisia päätöksiä täytäntöönpaneva myös talouspolitiikan tavoitteita toteuttava ja talouspoliittiseen päätöksentekoon sekä talouselämän kehittämiseen myötävaikuttava viranomaislainen." (HE n:o 10/1978 vp tullilaki, tulliverolaki sekä laiksi tullihallinnosta annetun lain 5 §:n muuttamisesta, s. 5). Tämän suuntainen muutos on kirjattu lähinnä uuteen tullilakiin (1978/573) ja tulliverolakiin (1978/575).

Myös useiden muiden keskusvirastojen toimivalta on laajentunut uusilla tehtävillä. Asuntohallituksen uusia tehtäviä ovat mm. asuntoalueiden korkotukiluottojen myöntäminen (1972), asumistukiasioiden käsittely (1975) ja mustalaisväestön asunto-olojen parantaminen (1976).²² Kouluhallituksen keskeiseksi uudeksi tehtäväksi on muodostunut koulujärjestelmän uudistamisen ohjaaminen valmistamalla toteuttamishohjelmia ja johtamalla uudistusten toimeenpanoa mm. koulujärjestelmän perusteista annetun lain (1968/467) perusteella. Ammattikasvatushallituksen tehtävät ammatillisen koulutuksen

²¹ Ks. L nestemäisten polttoaineiden varmuusvarastointimaksusta (1972/868), L öljysuojarahastosta (1974/379), L maataloustuotteiden tuontimaksuista (1973/258). TH:n yksikkönä toimivan tullilaboratorion (A 1978/571) toimintaa on tehostettu. Myös tullirikosten selvittämisessä ja osittain myös rangaistusten täytäntöönpanossa TH:n valtuudet ovat lisääntyneet, ks. TulliL (1978/573) 51—62 §.

²² L kunnille asuntoalueiden hankkimiseksi myönnettävästä korkotuesta (1972/65), Asumistukilaki (1975/408), L mustalaisväestön asunto-olojen parantamisesta (1975/713). Ks. myös L asuntojen perusparantamisesta (1979/34).

ohjaamisen ja valvonnan alueella ovat lisääntyneet uusien ammatillisen opetuksen alojen tullessa sen alaisuuteen: mm. maatalousopetus, kotitalous- ja kotiteollisuusopetus, sairaanhoito-opetus ja eräät muut alat vuonna 1971 sekä metsäopetus vuonna 1973. Sekä KH:n että AKH:n tehtävät, toimivalta ja yhteistyö ovat lisääntyneet keskiasteen koulutuksen kehittämisestä annetun lain (1978/474) toteuttamisen suunnittelun ja toimeenpanon tultua niiden tehtäväksi. Lääkintöhallituksen tehtäviä terveydenhoidon ohjauksessa ja valvonnassa lisäsi tuntuvasti KansanterveysL (1972/66) ja suppeammalla alalla tupakkalaki (1976/693). Työterveyshuoltolaki (1978/743) lisäsi jonkin verran sekä LKH:n että TSH:n valvontavaltaa.

Maatilahallituksen sääntelytehtävien lisääntyminen 1970-luvulla on hyvin selvästi heijastanut väestö- ja elinkeinorakenteen muutosta ja pyrkimystä sen ohjaamiseen. Jos asutustoiminnan ja mm. asutushallinnon muodostamisen tarkoituksena oli viljellyn pinta-alan lisääminen ja viljelijäväestön määrän pitäminen suurin piirtein ennallaan, niin maatilahallituksen toiminta-aikana on pyritty päinvastaiseen rakennemuutokseen. Maatilahallituksen toimivallan suuntautumisen muuttumisessa tämä tulee esiin havainnollisesti, vaikka myös maatilahallituksella ja sen edeltäjillä on yleensä ollut laaja mahdollisuus maatalouden ohjaamiseen.

Maatilahallituksen sääntelyn sisältöä muuttaneessa rakennepoliittisessa lainsäädännössä ovat keskeisimpiä ns. pellonvarauskorvausta (paketointia) koskeva L pellon käytön rajoittamisesta (1969/216), luopumiseläketä, sukupolvenvaihdoseläketä ja luopumiskorvausta koskevat lait (1974), peltojen kesannoimista ja järjestelyjä sekä tuotantosuunnan muutosta koskevat säädökset (1977).²³ Keskeiset uudet hallinnollisen sääntelyn perustat ovat tältä osin MaatilaL (1977/188) ja L maataloustuotannon ohjaamisesta (1977/446). Maatilalaki koskee lähinnä maan hankkimista ja sen käytön suunnittelua ja maatilajärjestelyjä ”maatalouden rakenteen kehittämiseksi ja maatilatalouden toimintaedellytysten parantamiseksi” mm. suurentamalla tilakokoa ja tilusten sijoitusta parantamalla (1 §). Maataloustuotannon ohjauslaki taas koskee ns. tuotannonmuutossopimuksia, joita viljelijät voivat tehdä maataloustuotannon tasapainottamiseksi. Molempien lakien täytäntöönpanossa MaatH:lla on keskeinen ohjaava asema. MaatH:n sääntelyvaltuuksia on lisännyt myös laki oikeudesta hankkia maa- ja metsätalousmaata (1978/391), joka täydentää maatilalakia.

Valtion varainkäytön kannalta maatilahallituksen laajin tehtäväpiiri liittyy maataloustuen jako- ja valvontatehtävien hoitamiseen omalta osaltaan, olihan jo maatalouden hintatuen suuruus vuoden 1979 tulo- ja menoarvioesityksen mukaan n. 2,7 miljardia markkaa. Tältä osin maatilahallituksen itsenäinen toimivalta on kuitenkin melko rajallinen, koska maataloustuen määrä ja jakoperusteet määritellään yleisesti lähinnä maataloustuloneuvotteluissa (ks. L maataloustuen jako- ja valvontatehtävien hoitamisesta 1971/88).

Myös sosiaalihallituksen tehtäväkenttä on laajentunut merkittävästi 1970-luvulla. Uusina tehtävinä sen hoidettaviksi ovat tulleet mm. lasten päivähoito

²³ Luopumiseläkelaki (1974/16), MYEL 6 a — 6 g § (1974/219), L luopumiskorvauksista (1974/19). Peltojen kesannoimisjärjestelmä otettiin käyttöön ottamalla vuoden 1977 tulo- ja menoarvioon 10 miljoonan markan arviomääräraha tähän tarkoitukseen.

ohjaaminen (1973), maatalous- ja pienyrittäjien vuosiloma-asiat (1974, 1975) kasvataneuvolatoiminta (1972) sekä kehitysvammaisten erityishuolto (1978).²⁴ Myös useiden muiden keskusvirastojen tehtäväkenttä on laajentunut niiden sääntelyvaltuuksien lisääntyessä. Esimerkiksi merenkulkuhallituksen uusina tehtävinä ovat mm. eräät veneturvallisuuteen ja aluksista aiheutuvien öljyvahinkojen torjumiseen liittyvät asiat (1972).²⁵ Eräiltä muilta osin MKH:n perinteinen, lähinnä merenkulun edellytysten turvaamiseen liittyvä (tosi-asiallinen) toiminta on laajentunut merenkulun sääntelyn suuntaan. Vesihallituksen tehtäviä ovat taas lisänneet vesiensuojelun rahoituslain-säädäntö (1974) ja öljyvahinkojen torjumisesta aiheutuvat tehtävät (1974).²⁶ Uuden osakeyhtiölain voimaantulon myötä lisääntyvät myös PRH:n tehtävät ja sille siirtyy toimivaltaa KTM:stä, esim. KaupparekisteriL (1979/129).

Suurin piirtein ennalleen ovat lainsäädännössä määriteltyjen tehtävien kannalta jääneet toimivallaltaan elinkeino- ja verohallitus uusista keskusvirastoista ja vanhoista MMH, MetsäH, TVH, RH ja PLH. Uusien keskusvirastojen osalta tämä selittyy niiden uutuuden vuoksi. MMH on jo perinteisesti luonteeltaan rajallisen tehtäväalueen keskusvirasto. Liike-luonteiset keskusvirastot taas perustavat toimintansa varsin suureksi osaksi muuhun kuin lainsäädännössä määriteltyihin toimivaltasäännöksiin. Niiden toiminta on suureksi osaksi ns. tosiasiallista, ts. oikeudellisesti suurimmaksi osaksi sääntelemätöntä toimintaa. Niiden toimialan sisällä sen sijaan voi tapahtua olennaisiakin muutoksia, mikä PLH:n osalta perustuu mm. tiedonvälitysmuotojen tekniseen kehittymiseen ja TVH:n osalta liikenne-muotojen muutokseen.²⁷ MetsäH:n pyrkimys voimistaa sen liiketalou-dellisia toimintaperiaatteita saattaa johtaa keskusviraston toiminnan itse-näistymiseen myös hallintokoneistossa.

Keskusvirastojen toimivallan lisääntyminen ei kuitenkaan ole poikkeukseton kehityssuunta. Eräiden keskusvirastojen tehtäväalue on supistunut viimeisten kymmenen vuoden aikana. Näin on lähinnä tapahtunut uusien keskusvirastojen perustamisen yhteydessä. Niinpä PRH:sta siirrettiin elinkeino-vapausasioiden käsittely vuonna 1973 EH:een, TVH:sta vesistöosaston käsittelemät asiat vuonna 1970 VesiH:een ja lentokenttäosaston käsittelemät asiat vuonna 1972 IH:een. Rakennushallituksen tehtävistä siirrettiin kaavoitusasiat ja rakennustarkastuksen valvonta SisM:öön vuonna 1967. Tosi-asiallisesti myös TSH:n toimivaltaa mm. piirihallintonsa ohjaamisessa on kavennettu oikeuskanslerin vuonna 1977 antaman päätöksen johdosta eräiden

²⁴ L lasten päivähoidosta (1973/36), L maatalousyrittäjän vuosiloman ja sijaisavun järjestämi-sestä (1976/281), L pienyrittäjän vuosilomarahasta (1976/393), KasvataneuvolaL (1971/568), L kehitysvammaisten erityishuollosta (1977/519).

²⁵ VeneliikenneL (1969/151), L aluksista aiheutuvien öljyvahinkojen torjumisesta (1972/668).

²⁶ L maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta (1974/378) ja esim. L teollisuudelle vesiensuojeluinvestointeihin myönnettävistä valtiontakauksista (1973/609).

²⁷ Tosin TVH:n toimintaa säätelevät osittain myös sisällöllisesti mm. L yleisistä teistä (1954/243) ja A kanavalaitoksesta (1963/157).

STM:n määräysten perusteella. Lisäksi keskusvirastoista on alueellisia rutiini-tehtäviä siirretty lääninhallituksiin lähinnä STM:n hallinnonalalla.

Mainituista poikkeuksista huolimatta voidaan sanoa keskusvirastojen toimivallan etenkin yhteiskuntasuhteiden hallinnollisen sääntelyn alueella lisääntyneen selvästi sekä tehtävien siirron että uusien tehtävien myötä. Painopiste tässä toimivallan lisääntymisessä ja laajentumisessa on ollut 1970-luvulla.

Yleisesti hallintoelimistön ja erityisesti keskusvirastojen tehtävien kehittymistä erittelemällä voidaan ensinnäkin todeta, että omistussuhteiden sääntelyn laajuudessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Lähinnä omistussuhteiden virallista perustamista ja rekisteröintiä erällä aloilla hoitavien MMH:n ja PRH:n tehtävät ovat pysyneet ennallaan. MaatH:n sääntely on suuntautunut kokonaan uudestaan ja sääntelyn valtuudet ovat voimistuneet. Sen sijaan vaihtosuhteiden sääntely on lisääntynyt. Alalle on perustettu uusi keskusvirasto, elinkeinohallitus, jonka päätehtävänä on juuri vaihdannan ohjaus. Tullihallituksen toiminta on myös lisääntynyt tällä alueella viime aikoina (mm. tullilaboratorion toiminnan voimistuessa). Kuitenkin työvoiman uusintamisen alueella sääntelyn lisääntyminen on selvintä. Alalle on muodostettu neljä uutta keskusvirastoa ja kaikkien näiden elinten toimivalta on laajentunut selvästi. Lisäksi hallinnollisen sääntelyn alaa on laajennettu myös uusiin suuntiin mitä ilmentää mm. VesiH:n perustaminen.

Tuotannon edellytyksiä luovien keskusvirastojen säädännäinen toimivalta ei sen sijaan ole sanottavasti lisääntynyt. Ilmailuhallituksen perustaminenkaan ei merkinnyt itse sääntelyn laajenemista, vaan vain tehtävien siirtoa. Vain MKH:n osalta voidaan puhua tietystä toimivallan painopisteen muuttumisesta koko merenkulun ohjauksen suuntaan. Rakennushallituksen tehtävät eivät ole merkittävästi lisääntyneet, vaikka sille vähitellen pyritäänkin keskittämään valtion kiinteistöjen hallintoa. Sen sijaan verohallituksen perustaminen merkitsi hallintotoiminnan, erityisesti verotustoiminnan, ohjauksen tehostumista.

2.1.3. Keskusviraston toimivallan luonteen muutos

Toiminnan lainsäädännöllisen (ensisijaisesti muodollisessa mielessä) sidonnaisuuden kannalta voidaan keskusvirastot jakaa pääpiirteittäin kolmeen ryhmään:

1. keskusviraston toimeenpanotoimintaa säätelee yksi tai muutama säädös suhteellisen yksityiskohtaisesti
 - AsH (AsumistukiL, AsuntotuotantoL), RakH (A valtion talonrakennus- ja kiinteistöhallinnosta), MMH (JakoL, KaavJakoL),

IH (IlmailuL), TSH (TTurvL, TValvL), PRH (PatL, MallioikeusL, TavaramerkkiL) sekä MetsäH (YksityismetsäL, YhteismetsäL);

2. keskusviraston toimeenpanoa säätelevät lukuisat säädökset ja toimiala on suhteellisen heterogeeninen
— LKH, EH, SosH, TH, VeroH, KH, AKH, MaatH, VesiH;
3. keskusviraston käytännön toiminta on suureksi osaksi lainsäädännöllisesti sitomatonta ja ns. tosiasiallista toimintaa
— TVH, PLH, MKH, RH, MetsäH (osittain).

Varsinkin 3. ryhmän asema tulee esiin myös viraston omissa käsityksissä: mm. MetsäH, RH ja PLH katsovat toimintansa perustuvan vain "jonkin verran" lainsäädäntöön, mutta MetsäH ja PLH taas "erittäin paljon" omaan päätöksentekoon.²⁸ Sen sijaan 1. ja 2. ryhmän keskusvirastojen välisenä erona on tämän pinnallisen tarkastelun perusteella vain niitä sääntelevän lainsäädännön määrä, joka ei vielä sinänsä kerro sanottavasti elimen toimivallan käytön itsenäisyydestä. Onkin tarpeen analysoida keskusvirastojen tehtäviä ja toimivaltaa määrittelevän lainsäädännön laadullisia piirteitä yksityiskohtaisemmin.

Lainsäädännössä keskusviraston toimivallan käyttämistä voidaan säännellä eriasteisesti aina sen toiminnan yksityiskohtaisesta määrittelystä laajan harkintavallan sallimiseen. Vakiintuneen terminologian mukaan kyse on joko sidotusta tai vapaasta harkinnasta; näiden välillä ei kuitenkaan ole jyrkkää rajaa vaan aste-ero.²⁹ Sidonnaisuus tai vapaus on määritelty nimenomaan suhteessa lainsäädäntöön, joskin useassa yhteydessä viitataan myös hallinto-koneiston sisäisten toimivaltasuhteiden merkitykseen toimivallan laadun määräytymisessä.³⁰

Vapaan ja sidotun harkinnan eroa on tarkasteltu varsin paljon juuri muutoksenhakujärjestelmän kannalta ja toiseksi vertaamalla lainkäyttöä hallintotoimintaan.³¹ Sen sijaan harkintavallan sisältöön sen alkuperäisessä merkityksessä ei ole kiinnitetty sanottavasti huomiota: hallintoelinten

²⁸ KM 1978:22 nide 2 s. 202—203. Ks. myös *Hallinnon kartoitustutkimus* s. 31.

²⁹ Sipponen LM 1965 s. 209.

³⁰ Merikoski 1968 a s. 37 luettelee sidottuun hallintotoimintaan sen puhtaimmassa muodossa kuuluvat rajoitukset: laki, lakiin perustuva säädös, oikeusohje, ylemmän viranomaisen antama yleismääräys, viranomaista velvoittava toimintaohje ja esim. tuomio, muu lainkäyttömenettelyssä annettu päätös tai toinen hallintotoimi. Vrt. myös *Ahtee NAT* 1952 s. 187.

Vapaan harkinnan, hallinnon ja lainkäytön suhteesta yleisesti ks. myös *Holopainen* s. 69—72, *Mayer I* s. 134—139, *Vilkkonen* 1970 s. 11.

³¹ Ks. esim. *Merikoski* 1968 a s. 10—34.

toimivallan tietynasteinen vapaus lainsäädännössä määritellyn toimivallan käyttämisessä on tosin useimpien tutkimusten julkilausumattomana premisinä, mutta sitä ei nimenomaisesti eritellä.

Suomessa vapaan harkinnan problematiikka on voimakkaasti tullut esille vasta 1950-luvulta lähtien. Keskustelun käynnistäjänä voidaan pitää *M. Auran* vuonna 1950 Lakimiehellä julkaistua artikkelia ”Tarkoituksenmukaisuusharkinta ja sen käyttämiseen valtuuttavat oikeussäännökset”. Yksityiskohtaisimmin ongelmaa on meillä tutkinut *V. Merikoski* tutkimuksessaan *Vapaa harkinta hallinnossa* (1. painos vuonna 1957). Merikoski on myös voimakkaaimmin jo aikaisemmin introdusoinut teorian tasolla vapaan harkinnan käsitteen koko hallintotoimintaan.

Miksi näin korostettu vapaan harkinnan käsite on käynyt tarpeelliseksi Suomessa? Kysymys on nähdäkseni asetettava näin kahdestakin syystä. *Ensinnäkin* on otettava huomioon, ettei ennen 1950-lukua sanottavasti kiinnitetty huomiota vapaan harkinnan merkitykseen, vaikka käytännössä oli jo olemassa suurin osa niistä muodollisista säännöksistä tai järjestelyistä, joilla esimerkiksi Merikoski mainitussa monografiassaan perustelee vapaan harkinnan merkitystä: Jo 1860-luvulta lähtien oli ollut voimassa periaate, jonka mukaan kunnallisasi-
asioissa saa hakea muutosta vain ns. laillisuusvalituksella. Hallitusmuodon säätämisen jälkeen oli myös periaatteessa jo toteutettu toimivallanjako maan hallituksen käsiteltävien, hallinnon alalla esiintyviä tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä koskevien asioiden ja KHO:n käsiteltävien laillisuuskysymysten välillä. Vain vuonna 1950 annettu HVall oli yleisyytensä vuoksi osittain uusi tekijä vapaan ja sidotun harkinnan erottelussa.³² *Toiseksi* voidaan kiinnittää huomiota edellä mainittujen perinteisten perusteiden melko vähäiseen käytännön merkitykseen: esimerkiksi Merikoski katsoo tarkoituksenmukaisuusvalituksen käytännössä tarpeettomaksi ja pitää mahdollisena sen kieltämistä mm. keskusvirastojen päätöksistä.³³ Vaikuttaakin siltä, että vapaan harkinnan käsitteen voimakas esiintulo Suomen oikeustieteessä johtuu myös muista kuin oikeus-
suojaan ja muutoksenhakuperusteisiin liittyvistä seikoista. Toteaahan jo *Aura* em. artikkelissaan, ettei Suomen lainsäädännössä osoiteta selvästi vapaan harkinnan ja oikeudellisen sidonnaisuuden rajoja.³⁴

Adekvaatti selitysperspektiivi (oikeustieteen kehitykseen liittyvien loogisten syiden lisäksi) on nähdäkseni löydettävissä lainsäädännön ja hallintotoiminnan muuttuneesta suhteesta, jonka ensimmäiset osoitukset saatiin — tosin poikkeuksellisissa oloissa — jo sota-ajan valtuuslainsäädännön yhteydessä. Hallintoelimet soveltuivat joustavampina ja nopeampina yhteiskuntasuhteiden

³² Ks. perusteluista Merikoski 1968 a s. 5—7, Andersson JFT 1964 s. 40.

³³ Merikoski mt s. 297 ja s. 301.

³⁴ Aura LM 1950 s. 6.

sääntelyyn paremmin kuin lainsäädäntöelin. Hallintokoneistossa ei asioiden laaja julkisuus ole kuin rajallisesti mahdollinen, poliittiset erimielisyydet ovat siinä helpommin sovittavissa kuin parlamentissa ja poliittinen vastuu on myös pienempi. Virkakoneiston suhteellisen homogeeninen koostumus takaa myös helpommin yksimielisyyteen pääsemisen. Nämä seikat ovat taustalla esim. Merikosken esittämässä käytännön perusteissa hallintoelinten vapaan harkintavallan sallimiselle.

Merikoski toteaa: ”Lainsäätäjä tunnustaa kykenemättömyytensä järjestää yleissäännöksiin kaikki vastaisuudessa esille tulevat tapaukset.”³⁵ Sitä paitsi julkisen hallinnon luonteeseen ei itse asiassa sovi pyrkimys sen täydelliseen sääntelemiseen. ”Käytännössä tulee aina esiintymään tapauksia, joissa yleisen edun kannalta katsoen paras tulos on helpoimmin ja varmimmin saavutettavissa, jos hallintoviranomainen saa kussakin yksityistapauksessa erikseen, yleissäännöksen sitomatta, ratkaista, minkä lähimpien päämäärien ja tarkoituksien toteuttamiseksi on annettava etusija ja mitä keinoja on käytettävä niiden saavuttamiseksi. Kuta yksityiskohtaisemmiksi lait ja niihin nojautuvat alemmanasteiset säädökset laaditaan, sitä enemmän voi hallinnon tehokkuus joutua kärsimään hallintotoiminnan nopeuden ja joustavuuden vähene- misestä.”³⁶

Huomionarvoista tässä, niinkuin useissa muissakin uudemmissa vapaata harkintaa koskevilla tutkimuksissa, on selvästi esiin tulevat hallintokoneiston ja hallintoelinten *oman, itsenäisen* aseman korostuminen. Kun *Hermanson*, *Ståhlberg* ja *Brusiin* esimerkiksi vielä korostivat hallintoelinten harkintavallan tapahtuvan *valtion* (tai yleisten, julkisten) intressien toteuttamiseksi ja lainalaisesti, niin uudemmissa kannoissa painotetaan hallintokoneiston itse määrittelymien intressien merkitystä.

Lyhyet lainaukset havainnollistavat tätä ehkä parhaimmin.

Hermansson.³⁷ ”Åtgärderna vidtagas efter en fri pröfning af hvad som är nyttigt och enligt med statens ändamål”;

Ståhlberg.³⁸ ”oikeudellisten rajojensa kehyksissä tulee hallintotoimien toteuttaa, mitä yleisen edun kannalta on tarpeellista ja hyödyllistä”;

Merikoski.³⁹ on myös ”mahdotonta etukäteen arvostella, mikä ratkaisu kussakin vastaisuudessa sattuvassa tapauksessa on paras, so. hallinnon tarkoituksiperiä sopivimmalla ja tehokkaimmalla tavalla toteuttava”. Vapaan harkinnan yhteydessä puhutaan eräissä yhteyksissä myös hallinto-

³⁵ *Merikoski 1968 a s. 91.*

³⁶ mt. s. 2.

³⁷ *Hermanson Förvaltningsrätt s. 11.*

³⁸ *Ståhlberg s. 325. Brusiin s. 16. Ks. myös Holopainen s. 40.*

³⁹ *Merikoski 1968 a s. 2.*

elimen *valtuuttamisesta* vapaan harkinnan käyttöön tai harkintavallan *uskomisesta* sille,⁴⁰ mikä viittaa selvästi lainsäädäntövallan alan kaventumiseen ja vastaavasti hallintoelimen itsenäisyyden lisääntymiseen.

Vapaan harkinnan teorian reaalinen tausta on ennen muuta hallinnollisen sääntelyn lisääntymisen varhaisemmassa vaiheessa.⁴¹ Kun koko valtiollinen sääntely vielä oli vähäistä ja suppea-alaista, vain yleisten ulkoisten tuotannonehtojen turvaamiseen ja ylläpitämiseen tähtäävää ja kun sen painopiste oli lainsäädännössä sekä sen toimeenpanossa yksittäistapauksiin, ei myöskään hallintoelinten itsenäisyyttä suhteessa lainsäädäntöön ollut tarpeen eikä objektiivisesti perusteltuakaan korostaa. Kun valtiollinen sääntely lisääntyi ja laajentui ja kun hallintoelinten merkitys sen aktiivisessa toteuttamisessa alkoi kasvaa (mm. säännöstelyn yhteydessä), teorian tasolla oli pystyttävä selittämään ja myös legitimoimaan kehitystä. Suomessa Merikosken monografia vapaasta harkinnasta heijasti nähdäkseni adekvaatisti tätä objektiivista kehitystä subjektiivisella, oikeustieteellisellä tasolla⁴² ja itse asiassa ennakoi hallintokoneiston aseman vieläkin selvempää samansuuntaista muutoskehitystä 1960- ja 1970-luvulla.

Vapaan harkinnan käsitteen merkitys onkin ollut lähinnä teoreettisten perusteiden muokkaamisessa hallintotoiminnan luonteen ja aseman itsenäistymiselle perinteisen lainsäädännön puitteissa. On kuitenkin huomattava, että vapaan harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala edellä selostetussa mielessä saattaa nykyään jopa supistua. Olennaisempaa onkin ilmeisesti lainsäädännön muodon muuttuminen: sen yleisyyden ja huokoisuuden lisääntyminen ja pitäytyminen hallintotoiminnan puitteiden sääntelyyn. Lait ovat siten niukkoja, että hallintokoneisto voi ”niiden puitteissa asettaa hyvinkin pitkälle alemman asteen päämääriä ja tavoitteita. Usein tämä johtuu siitä, että lakiteksti käyttää yleisluontoisia ja tulkinnanvaraisia sanontoja eli joustavia oikeusnormeja”.⁴³ Eräissä uudemmissa lainsäädäntöhankkeissa tämä

⁴⁰ Ks. esim. *Aura LM* 1950 s. 9.

⁴¹ Tähän viittaavat myös *Merikoski* 1968 a s. 276—277 ja *Andersson JFT* 1964 s. 34 ja s. 43. Vrt. *Szabo* s. 147.

⁴² Tosin voidaan Sipposen tavoin huomauttaa Merikosken esittämistä vapaata harkintaa sitovista periaatteista, että ”jos niiden merkitys tulkittaisiin ja niitä sovellettaisiin johdonmukaisesti, ’todellista’ vapaata harkintaa ei jäisi ehkä juuri lainkaan”, *Sipponen LM* 1965. s. 207. Ks. myös *Sjöholm JFT* 1951 passim.

Merikosken esittämät rajoitukset — mm. tarkoitussidonnaisuus ja suhteellisuusperiaate — ovat kuitenkin juuri sellaisia, jotka jättävät harkintavallan myös niiden osalta hallintoelimille itselleen tai ainakin pysyttävät sen hallintokoneistossa. Vrt. myös VNp valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi (1965/490), joka koskee erityisesti harkinnanvaraisia valtionapuja. Sen 10 §:ssä luetellaan 9 seikkaa, jotka hallintoelimen on otettava huomioon harkintaa suorittaessaan.

⁴³ *Sipponen* 1973 s. 56.

lain yleisluonteisuus on nimenomaan jo lainvalmistelussa asetettu tavoitteeksi. Niinpä hallitus perustelee esitystään tullilain, tulliverolain sekä lain tulli- ja tullihallinnosta annetun lain 5 §:n muuttamisesta (HE n:o 10/1978 vp.) seuraavasti:

”Tullitoiminnan puitteet on määrätty lainsäädännöllä. Tullitoiminnan luonteesta valtion verotuksellisia ja muita julkisoikeudellisia etuja valvovana ja toteuttavana sekä tarvittaessa pakkokeinojen käyttöä edellyttävänä toimintana johtuu, että tämän toiminnan perusteista, yleisistä järjestelyistä ja muodoista sekä tullilaitoksen tehtävistä on edelleen säädettävä riittävän yksityiskohtaisesti ja yhtenäisesti lailla. Lainsäädäntö on kuitenkin mukautettava tapahtuneeseen kehitykseen. Tämän vuoksi on huolehdittava siitä, että säännöstö on riittävän joustava ja takaa hallintokoneistolle tarvittavan liikkuma-alan toiminnan jatkuvaksi ja kitkattomaksi mukauttamiseksi yhteiskunnalliseen, taloudelliseen, hallinnolliseen ja tekniseen kehitykseen.” Hallitus esittää lakiin otettavaksi vain yleiset oikeusohjeet ja tullihallituksen norminantovaltaa lisättäväksi. Eduskunta hyväksyi lait periaatteessa esityksen edellyttämässä muodossa.

Edellä mainittu lain muodon muutos johtaa hallintoelinten itsenäisyyden lisääntymiseen lain suhteen edellyttämättä kuitenkaan nimenomaista vapaan harkinnan uskomista viranomaisille. Tässä mielessä vapaan harkinnan laajuus on siis termin varsinaisessa merkityksessä voinut pysyä ennallaan.

Erityisinä lainsäädännön uusina muotoina voidaan mainita tavoite-, puite- ja suunnittelulainsäädäntö. Tyypillinen tavoitelaki, joka määrittelee vain hyvin yleisesti keskusviraston toiminnan puitteet, on keskiasteen koulutuksen kehittämisestä annettu laki (1978/474). Sen 2 ja 3 § sisältävät yleiset keskiasteen koulutuksen kehittämisen suhteellisen väljät tavoitteet, joiden toteuttamista koskevat sektorisuunnitelmat. Lain toimeenpanon ”ylin johto ja valvonta kuuluu opetusministeriölle sekä sen alaisena ammattikasvatushallitukselle ja kouluhallitukselle”, 6.1 §.

Suunnittelulainsäädäntö ei välttämättä lisää suunnitelmia laativien keskusvirastojen toimivallan itsenäisyyttä. Sektorisuunnitelmien (ks. luku C.III. 4.2.2.) laadinnassa keskusvirastoilla on kyllä mahdollisuus pyrkiä ohjaamaan toimintaa suunnitelman alalla. Useimmissa tapauksissa lopullinen päätösvalta suunnitelman hyväksymisessä kuuluu kuitenkin muodollisesti valtioneuvostolle tai ministeriölle. Sen sijaan eduskunta ei voi välittömästi vaikuttaa suunnitelmien sisältöön.⁴⁴

⁴⁴ Tosin eduskunta on edellyttänyt suunnitelmien saattamista sen päätettäväksi. Ks. esim. eduskunnan vastaus HE n:o 64/1976 vp, jossa edellytettiin ”hallituksen selvittävän mahdollisuudet kansanterveystyön ja sairaanhoidon sekä lasten päivähoitoon valtakunnallisten 5-vuotissuunnitelmien saamiseksi eduskunnan käsiteltäväksi”.

Tästä keskusvirastojen toimivallan rajallisuudesta huolimatta niillä on käytännössä jossain määrin myös vaikutusmahdollisuuksia suunnitelmiin liittyvässä sisällöllisessä päätöksenteossa. Tämä johtuu osittain siitä *Ilkka Heiskanen* mainitsemasta seikasta, että ”valtakunnalliset sektorisuunnitelmat, jotka valtioneuvosto hyväksyy, sisältävät keskushallinnon omiin tavallisesti ilmaisematta jääviin sisällöllisiin tavoitteisiin perustuvia kehittämislinjoja, jotka hautautuvat yksityiskohtaisten konkreettisten ehdotusten alle”,⁴⁵ osittain taas siitä, että keskusvirastoilla on joka tapauksessa ratkaiseva asema hyväksyttyjen suunnitelmien toimeenpanossa. Tosin toimeenpanon taloudellisia resursseja ohjaa varsin tehokkaasti etenkin valtiovarainministeriö.

Vaikka vapaan harkinnan käsite ei tavoitakaan edellä selostettuja lain muodossa tapahtuneita uusimpia muutoksia, sen perustana olevaan teoriaan liittyy keskusviraston hallinto-organisatorisen aseman kannalta eräs kiinnostava painotus, jolla on edelleen merkitystä. Teoria ei alkuperäisessä muodossaan sanottavasti eritellyt hallintokoneiston sisäisten organisatoristen suhteiden vaikutusta vapaan harkinnan käyttämiseen. Se edellytti implisiittisesti harkinnan vapautta *sekä* toimivaltaa sääntelevästä yleisestä lainsäädännöstä *että* periaatteessa myös ylemmistä hallintoelimitystä, mikä vastasi myös organisatoristen suhteiden suhteellista kehittymättömyyttä. Tältä osin vapaan harkinnan teoria liittyi asteellisen toimivallan itsenäisyyden korostukseen.

Nykyinen hallintokoneiston lisääntynyt toimivalta ei ole kuitenkaan välttämättä merkinnyt hallintoelinten ja erityisesti keskusvirastojen toimivallan itsenäisyyden korostumista. Useimmat seuraavassa luvussa tarkasteltavat organisatoristen suhteiden kehityspiirteet päinvastoin osoittavat tämän itsenäisyyden suhteellistumista. Keskusvirastojen (asiallisen) toimivallan lisääntyminen on itse asiassa merkinnyt tendenssiä niiden asteellisen toimivallan itsenäisyyden vähenemiseen. Tämä lain ja keskusviraston toimivallan suhteen muuttumisesta esitetty arvio pitää eräin varauksin paikkansa myös mm. eduskunnan budjettivallan ja keskusviraston toimivallan suhteesta.

Eduskunnan budjettivaltaa kaventavista ja hallintokoneiston eräiden elinten itsenäisyyttä vastaavasti itsenäistävistä tekijöistä ehkä merkittävimpiä ovat budjetin ulkopuoliset rahastot. Niitä on kolmen keskusviraston hoidossa. *Maatilatalouden kehittämisrahastoa* hoitaa maatilahallitus MMM:n valvonnan alaisena, *L maatilatalouden kehittämisrahastosta* (1966/657) 2.2. § ja *MaatHL*

⁴⁵ *Heiskanen* 1977 s. 168. Ks. myös *Sipponen* s. 98—99. *Heiskanen* mt. s. 165—170 viittaa siihen, että puitelainsäädäntö siirtää päätöksenteon tältä osin ”teknokraattisesti orientoituneitten ja omaa yhteiskuntaideologiaansa ajavien virkamiesryhmien asiaksi” ja toteaa, että virkamiesten ”oman ideologian” toteuttaminen on vakiintuneen edustuksellisen demokratian käytännön vastainen.

2.1 § 9.kohta). VR:n uudistusrahastoa hoitaa ja käyttää ”liikenneministeriön vahvistamien yleisten ohjeiden mukaan” RH (L valtionrautateiden talouden hoidon yleisistä perusteista (1950/242) 6.1 § (1971/344) ja PLL:n uudistusrahastoa hoitaa ja käyttää niin ikään LiikM:n yleisten ohjeiden mukaan PLH PLLTalousL (1950/565) 6.1 § (1971/343). Maatilatalouden kehittämisrahastoon siirrettävien varojen määrän eduskunta päättää periaatteessa ilman rajoituksia, kun taas VR:n ja PLL:n uudistusrahastoihin tulo- ja menoarviossa siirrettävien varojen määrä on sidottu osittain eduskunnan samana vuonna VR:n ja PLL:n sijoitusmenoihin osoittamiin määrärahoihin, osittain taas ko. laitosten itse suorittamiin poistoihin ja omaisuuden myynteihin. Uudistusrahastoihin on nimittäin siirrettävä vuosittain 35 % em. määrärahojen ja myyntitulojen yhteismäärästä. Rahastoihin siirrettävä määrä on kussakin keskusvirastossa alle 10 % viraston kokonaismenoista. Vuoden 1979 tulo- ja menoarvioesityksessä esitettiin maatilatalouden kehittämisrahastoon siirrettäväksi 255 miljoonaa, VR:n uudistusrahastoon 177 miljoonaa ja PLL:n uudistusrahastoon 196 miljoonaa markkaa. Eduskunnan budjettivalta ei ulotu näihin rahastoihin siirrettyjen varojen yksityiskohtaisemman käytön ohjaamiseen. Sinänsä se, että rahaston perustamisesta päätetään lailla tai se että uudisrahastoihin ei kerry tuloja muualta kuin tulo- ja menoarviosta, ei ole ristiriidassa tämän arvion kanssa.⁴⁶ Keskusvirastot ovat siis tältä osin itsenäisiä eduskunnan ohjauksesta hallintotoiminnassa. Eri asia on, että keskusviraston valmistelemat rahaston käyttämisestä koskevat suunnitelmat on maatilatalouden kehittämisrahaston osalta alistettava valtioneuvoston vahvistettavaksi, uudistamisrahastojen osalta taas on saatava valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan lausunto.⁴⁷

Rahastojen käyttötarkoituksista on tosin joitakin säännöksiä lainsäädännössä, mutta ne ovat hyvin ylimalkaisia. Niinpä uudistusrahastot ovat ”lähinnä käyttöomaisuuden vanhenemisesta ja kulumisesta aiheutuvia uusintahankintoja ja -toita varten”. Maatilatalouden kehittämisrahaston varojen käytöstä on taas olemassa lukuisia erillisiä säännöksiä, keskeisimmät niistä maatilalaissa (1977/188), mutta eduskunta voi myös päättää niiden käyttämisestä muihin maatilatalouden kehittämistarkoituksiin. Rahastojen varojen käyttösuunnitelmista ei esitetä tietoa tulo- ja menoarvioesityksessä.

Tulo- ja menoarvion ulkopuolisten rahastojen ohella toinen, myös keskusvirastoja koskeva poikkeus budjetin täydellisyysperiaatteesta sisältyy BudjL 12 a §:ssä säänneltyyn ns. varastotilin pito-oikeuteen. Sen nojalla valtion liikeyritykset ja niihin rinnastettavat keskusvirastot (mm. VR, PLL, MetsäH:n metsät) ja VVM:n määräyksestä myös muut keskusvirastot voivat käyttää tarveainevarastojen ostoon valtion kassavaroja veloittamatta jotakin tulo- ja menoarvioon sisältyvää määrää-

⁴⁶ Edellisen kannan esittää *Saviho ym.* s. 96 ja jälkimmäisen *Vesanen* 1970 s. 75. Vrt. *Marjanen-Halavaara* s. 107 ja *Purhonen* 1961 s. 109—111.

⁴⁷ Ks. L maatilatalouden kehittämisrahastosta 4.1 §. Tosin MMM voi eräiltä osilta sallia MaatH:n vapaasti harkiten päättää rahaston varojen käytöstä, VNp maatilatalouden kehittämisrahastosta (1967/141) 2.2 §.

rahaa.⁴⁸ Soveltuvaa määrärahaa veloitetaan vasta sitä muka kuin hankittua tarveainevarastoa kulutetaan, mutta varaston hankkiminen voi siis tapahtua ilman, että siihen on etukäteen budjetoitu varoja. VVM vahvistaa varastoihin sidottujen varojen enimmäismäärän. Varastotilijärjestelmää on luonnehdittu siten, että se ”antaa valtion liikeyrityksille ja työvirastoille vähäisen joustovaran siihen verraten tiukkaan sidonnaisuuteen, jonka tulo- ja menoarviomenettely on luonut virastotoimintaan ja talouteen”.⁴⁹ Varastotilijärjestelmän merkitys on määrällisesti melko vähäinen.

Sen sijaan BudjL 2.2 §:ään sisältyvä säännös, joka edellyttää valtion liikeyritysten käyttötulot ja käyttömenot otettaviksi tulo- ja menoarvioon bruttomääräisinä ja sarakkeen ulkopuolelle, ei sinänsä merkitse supistusta eduskunnan mahdollisuuteen budjettivaltansa avulla ohjata mm. VR:n ja PLL:n toimintaa. Myös nämä sarakkeen ulkopuolelle budjetoidut määrärahat sitovat viranomaista samalla tavalla kuin sarakkeeseenkin merkityt määrärahat.⁵⁰ Olennaista on sen sijaan, että sarakkeen ulkopuolelle merkityt erittelyt ovat varsin karkeita. Eduskunta hyväksyy varsinaisesti vain käyttötulojen ja käyttömenojen erotuksen (käyttötalouden rahoituskate tai lisärahoitustarve).

Virastot voivat myös sitoa eduskunnan päätöksentekoa tulo- ja menoarvion yhteydessä siten, että niiden pitkäaikaisista menoista otetaan budjettiesitykseen vain osa, jolloin näkyy ”tavallisessa vuosibudjetissa vain ’jäävuoren huippu’, kun taas koko paino näkyy vasta velvoituksina myöhempien vuosien budjeteissa”.⁵¹ Eduskunnan myöntämien tilausvaltuuksien tai hankintavaltuuksien sisältö ei useinkaan ole kovin yksityiskohtainen. Myöskään mahdolliset täsmentävät käyttösuunnitelmat eivät ole yksityiskohtaisesti sitovia.⁵²

2.2. Keskusvirastot ja normin asettaminen

2.2.1. Yleistä

Keskusviraston toiminnan ulkoiset muodot voivat olla varsin erilaisia, kuten edellä on todettu. Perinteisesti yleisimmin käytetty muoto on ollut

⁴⁸ Ks. varastotilin käsitteestä *Vesanen 1965 s. 247—258.*

⁴⁹ *Marjanen-Halavaara s. 108.*

⁵⁰ Tämän näkemyksen esittävät sekä *Purhonen 1961 s. 108* että *Vesanen 1970 s. 246—247.* Sen merkitystä ei periaatteessa kumoa vuonna 1971 toteutettu BudjL 2.2 §:n muutos (1971/316).

⁵¹ *Saviaho ym. s. 64.* Ks. myös *Heiskanen 1977 s. 120.* Periaatteessa tähän rinnastettava on budjettiin (mahdollisesti) sisällytettävien varojen ennakkokäyttö, joka varsinkin 1960-luvun lopulla oli suhteellisen yleistä. Ks. tästä erityisesti keskusvirastojen osalta *KM 1971 B 119 s. 28—29.*

⁵² Ks. *Vesanen 1970 s. 195—196, Pitkänen s. 89—91, Marjanen-Halavaara s. 70.*

hallintotoimi, jolle on ominaista mm. että se on yksittäistapausta koskeva, lainsäädännön soveltamista sisältävä päätös, joka koskee välittömästi hallintokoneiston ulkopuolista.⁵³ Mutta hallintomenetelmien muuttuessa ja niiden painopisteen siirtyessä keskusvirastojen osalta puhtaasta lain soveltamisesta ja täytäntöönpanosta yksittäisessä tapauksessa yleisempään hallinnolliseen sääntelyyn, myös hallintomenetelmät ja vastaavat toiminnan muodot muuttuvat. Yhtenä seurauksena on keskusvirastojen päätösten muodon yleisyyden lisääntyminen. Keskusvirastojen päätösten muotona on yhä useammin normi, ts. yhtä useampaa tapausta koskeva, sisällöltään suhteellisen abstrakti päätös. Niiden lisääntyminen on johtanut suhteellisen vaikeisiin oikeudellisiin tulkintakysymyksiin ja hallinnollisiin ristiriitoihinkin. Ongelmina ovat nousseet entistä voimakkaammin esiin niiden oikeudellinen luonne, niiden antamisen edellytykset ja niiden sallittavuus yleensä, niiden sisällölle ja muodolle asettuvat vaatimukset jne. Vastaamista näihin kysymyksiin ei suinkaan helpota, että kysymys on suureksi osaksi lainsäädäntövallan ja hallinnon, toimeenpanovallan, väliin jäävästä toiminnan alasta, joka oikeusteoreettisestikin on perinteisesti ollut varsin problemaattinen.

Keskusvirastonormien luonteen ja edellä mainittujen ongelmien selvittämiseksi ei voida lähteä toisaalta pelkästään siitä, että ne hallintoviranomaisen, keskusviraston antamina olisivat ilman muuta hallinnollisia eikä toisaalta myöskään siitä, että ne yleisen muotonsa perusteella olisivat välttämättä lainsäädäntöä. Edellisen lähtökohdan luonteinen on esim. *Suvirannan* perustelu sille, että verotusperusteiden yleisessä muodossa tapahtuva määrittely on luonteeltaan hallinnollista toimintaa: "Lainsäätäjälle kuuluvia valtuuksia ei siinä ole siirretty hallinnollisen yleismääräyksen antajalle, vaan järjestetty eri hallintoviranomaisten keskeinen työnjako siten, että osa niistä tehtävistä, jotka säännönmukaisesti kuuluvat yksittäistapausten ratkaisemisen yhteyteen, suoritetaankin keskitetysti, ennakolta määräämätöntä yksittäistapausten joukkoa varten."⁵⁴ Jälkimmäistä kantaa varsin lähellä on *Merikosken* eräässä yhteydessä esiin tuleva käsitys lainsäädäntövallan delegoinnin laajuudesta: Merikosken mukaan lainsäädäntövallan delegointia voivat sisältää myös kaikki sellaiset tapaukset, joissa keskusvirastolle on säädetty oikeus antaa tarkempia määräyksiä valtioneuvoston päätöksen tai asetuksen soveltamisesta ja täytäntöönpanosta.⁵⁵

⁵³ Hallintotoimen määrittelyistä ks. esim. *Uotila* s. 70—77 ja *Vilkkonen* 1970 s. 33—69.

⁵⁴ *Suviranta* 1961 s. 269.

⁵⁵ *Merikoski* 1953 s. 10; ks. myös *Sipponen* s. 250 ss. Tosin muodollisella perusteella *Merikoski II* s. 46 katsoo, että lainsäädännön alarajana on VNp. *Uotila* s. 73 katsoo toimen aina kuuluvan lainsäädäntöön, jos se sisältää abstraktin normin. Vrt. yleisesti *Holopainen* s. 34—42.

Keskusvirastonormeihin liittyvien oikeudellisten ongelmien ratkaiseminen edellyttää kuitenkin niiden eritellympää tutkimista kuin pelkkää ryhmittelyä lainsäädäntöön tai hallintoon. Lähtökohtana voidaan tosin pitää sitä, että keskusvirastonormit saattavat olla luonteeltaan lainsäädäntöä materiaalien oikeussäännösten asettamisen mielessä tai sitten hallintoa, lainsäädännön toimeenpanoa ja siihen nähden alisteista. Siitä, kumpaan ryhmään normit kuuluvat, johtuu tiettyjä oikeudellisesti merkityksellisiä seurauksia. On silti lisäksi korostettava, ettei tällainen oikeudellisen luonteen selvittäminen teoreettisesti johda välittömästi vastauksen löytämiseen myös keskusvirastonormien yhteydessä esiin tuleviin käytännön ongelmiin. Varsin suuri merkitys on myös sillä, miten keskusvirastojen norminantoa on kussakin yksittäistapauksessa tai kullakin hallinnonalalla säännelty.

Lainsäädäntönä tai hallintona keskusvirastonormit voidaan ryhmitellä seuraavasti. Normit ovat pääasialliselta luonteeltaan⁵⁶

- a) delegoitua lainsäädäntöä,
- b) subdelegoitua lainsäädäntöä,
- c) lainsäädännön toimeen-, täytäntöönpanoa tai soveltamista tai
- d) hallinnollista johtamista tai valvontaa.

Keskusvirastojen antamien normien edellytyksiä, rajoituksia jne. on selvitetty kullakin näistä aloista erikseen,⁵⁷ mutta keskusvirastonormien yhtenäinen tutkimus on ollut varsin puutteellista.

Hallintoelinten norminantokompetenssia on yleensä eritelty hallintotoimien *luokittelun* yhteydessä pyrkimättä tarkemmin tutkimaan norminasettamisen edellytyksiä tai rajoituksia. Osan keskusvirastojen antamista normeista on katsottu kuuluvan hallintotoimiin, osan taas hallintotoimien ryhmän ulkopuolelle, eräänlaisiksi hallintotoimiksi sui generis tai lainsäädännöksi. *Ståhlbergin*⁵⁸ mukaan keskusvirastojen antamat normit voidaan jakaa kolmeen

⁵⁶ Ymmärtääkseni samantyyppinen lähtökohta on *Holopaisella 1975* tämän tarkastellessa TSH:n normeja lähinnä lainsäädännön ja täytäntöönpanon kannalta. Vrt. myös *Uotila* s. 74: abstraktien viranomaistoimien osalta "keskeisenä ongelmana näyttää olevan toisaalta toimivallan jako eduskunnan ja toimeenpanovallan välillä sekä toisaalta kysymys ylempien ja alempien hallintoviranomaisten välillä vallitsevan alistus- eli käskyvaltasuhteen sisällöstä".

⁵⁷ Ks. erit. *Sipponen* s. 607—621, *Uotila* s. 117—118, *Ahtee LM 1953* s. 309—312.

⁵⁸ *Ståhlberg* s. 315—318 ja s. 337 (kursiv. OM) Esitetty kolmijaottelu ei tosin ole autenttinen, vaan se on tiivistelmä *Ståhlbergin* eri yhteyksissä esittämistä ryhmittelyistä.

Vrt. *Sipponen* s. 263, joka katsoo erheellisesti *Ståhlbergin* asettavan yleismääräyksen vastakohdaksi hallintokäskyn. Tämä johtuu lähinnä siitä että *Sipponen* lainaa epätasaisesti *Ståhlbergin* tekstiä, jossa tämä (s. 319) puhuu yksityistä konkreettista tositapausta koskevista hallintotoimista, määräyksistä (Verfügungen). *Sipponen* kuitenkin identifioi määräykset ja hallintokäskyt.

ryhmään: Julkisoikeudellisten hallintotoimien ulkopuolelle jää (1) "niiden oikeussääntöjen antaminen ..., joita hallintoviranomaiset säätävät *varsinaisen hallintotoimensa ohella*". Varsinaisissa julkisoikeudellisissa hallintotoimissa voidaan erottaa tämän lisäksi kaksi normiryhmää: (2) yleismääräykset hallintotoimina, "joilla asetetaan, samaten kuin lailla ja asetuksellakin, yleisesti, ajateltujen tapausten varalta sääntöjä, joita on noudatettava aina sellaisen tapauksen toteutuessa". Nämä eivät ole kuitenkaan oikeussääntöjä vaan *hallintoasetuksia*, sillä ne koskevat vain hallintoa ja synnyttävät velvollisuuksia vain hallintokoneiston sisällä. Näillä yleismääräyksillä on sama muoto kuin lailla ja asetuksella, mutta ne ovat silti kohteestaan johtuen hallintokäskyjä. Hallintokäskyjä ovat myös (3) käskyt, "joita ei anneta yhdelle määrätylle henkilölle vaan epämääräiselle luvulle samassa tilaisuudessa olevia."

Kun Ståhlberg erottelee selostetulla tavalla (1) hallintoviranomaisten antamat oikeussäännöt, (2) yleismääräyksiä annetut hallintokäskyt ja (3) muut yleiset hallintokäskyt, hänellä on kriteerinä toisaalta normin yleisyys, toisaalta sen kohde. Tosin Ståhlberg näyttää määrittelevän hallinnollisen oikeussäännöksen differentia specificaksi vain sen *yleisyyden*. Tähän viittaa Ståhlbergin käyttämä esimerkki⁵⁹: RL 44:16 "kieltää kaupungissa, kauppalassa tahi kylässä hurjasti ajamasta tai ratsastamasta kadulla, torilla tahi yleisellä tiellä. Mutta", Ståhlberg jatkaa, "se on säädetty yleisesti, jokaisen noudatettavaksi, *on siis oikeussääntö*." Kun myös eräät hallintokäskyt, nimittäin yleismääräykset, saattavat olla tällä tavalla yleisiä, näyttäisi syntyvän ristiriitaa määrittelyperusteiden välillä. Ståhlbergilla yleisyyteen liittyy kuitenkin myös normin kohteen yleisyys: hallintokäskyt koskevat vain hallintokoneiston sisäpuolta ja erityisessä vallanalaisuussuhteessa olevia, oikeussäännöt taas koskevat jokaista. Ståhlbergin mukaan siis kaikki hallintoviranomaisten antamat muodoltaan ja kohdistumiseltaan yleiset säännökset ovat oikeussääntöjä.

Periaatteessa suurin piirtein samanlainen hallintoviranomaisten antamien normien jaotteluperuste on *Willgrenillä*,⁶⁰ joka erottaa toisistaan (hallinnon tehtäväpiirin itse asiassa ylittävän) hallintonormien (förvaltningsnormer) antamisen ja toisaalta hallinnollisten päämäärien saavuttamiseksi oikeusmaailmassa muutoksia aikaansaavien aloitteiden tekemisen mm. hallintotoimin. Hallintotoimiin kuuluvat myös hallintoasetukset (förvaltningsförfordningar) eli yleiset hallintotoimet, "som uppställa allmänt hållna (abstrakta) regler för vissa förhållanden, vilka förvaltningsmyndigheterna äro

⁵⁹ Ståhlberg s. 337 (kursiv. OM).

⁶⁰ Willgren s. 83. Tosin myöskään erityisessä riippuvuussuhteessa olevalle annetut "anvisningar och befallningar" eivät Willgrenin mukaan kuulu hallintotoimiin.

behöriga att ordna". Tällaisia ovat esimerkiksi elinten työjärjestykset, jotka eivät koske ulkopuolisten oikeuksia ja velvollisuuksia.⁶¹

Ståhlbergin ja Willgrenin suorittamaa hallintoviranomaisten antamien säädösten luonnehdintaa ja ryhmittelyä voidaan kutsua aineelliseksi: hallintoviranomaiset voivat normin muodossa antaa sekä hallintomääräyksiä että tämän lisäksi myös oikeussääntöjä sisältäviä säädöksiä, jotka koskevat hallintokoneiston ulkopuolisia, mutta joiden antaminen ei enää ole varsinaisesti hallintoa (vaan lainsäädäntöä). Hallintosäädöksiä on pyritty ryhmittelemään kuitenkin myös puhtaasti muodollisin perustein. Niinpä *Merikoski* pitäytyy (lähinnä kuitenkin tutkimusekonomisista syistä) muodolliseen ryhmittelyperusteeseen.⁶² Lainsäädäntöä ovat lakien lisäksi tasavallan presidentin antamat asetukset ja valtioneuvoston päätökset. Muut säädökset ovat mm. kohteestaan riippumatta hallinnollisia yleismääräyksiä ja lisäksi hallintoviranomaiset voivat tietysti suorittaa myös yksittäistapauksellisia hallinto-toimia.

Myös *Suviranta*⁶³ määrittelee hallintosäädökset tietyssä mielessä muodollisin kriteerein. Hallintosäädöksiä ovat — erotuksiksi hallintopäätöksistä, joilla ratkaistaan yksittäinen hallintoasia — valtioneuvoston ja alempien viranomaisten antamat yleismääräykset.

Etenkin Ståhlbergin ja Willgrenin arviot liikkuvat melko puhtaasti ns. perustuslaillisen koulukunnan ja sen esittämien kantojen puitteissa.⁶⁴ Dikotomia hallintokoneiston sisäinen/ulkoinen säännös on niissä esitetyn erottelun pohjana. Vaikka hallintoviranomaisten norminantokompetenssin oikeustieteellisessä ryhmittelyssä on esitetty myös muita näkökantoja, jotka kiinnittävät huomiota eräisiin muihin perusteisiin,⁶⁵ perustuslaillisen koulukunnan kysymyksenasetteluilla on ollut ja on edelleen varsin voimakas vaikutus etenkin hallinto-oikeudelliseen, hallintosäädösten oikeudellista luonnetta käsitteleviin erittelyihin. Esimerkiksi *Uotila*⁶⁶ tarkastelee vuonna

⁶¹ mt. s. 85.

⁶² *Merikoski II* s. 45—46. Merikoski toteaa perusteluksi: "Varsin vaikea onkin osoittaa selviä erotteluperusteita, joiden avulla tällaiset yleismääräykset olisivat asiallisen sisältönsä perusteella laeista erotettavissa. Kysymys ei kuulu tässä yhteydessä selvittäväksi. Voimme käyttää puhtaasti muodollista erotteluperustetta..." Toisaalta Merikoski tosin katsoo, ettei muodollinen erottelukriteeri ehkä yhtä selvästi sovellu mm. lääninhallituksen antamien poliisimääräysten määrittelyyn.

⁶³ *Suviranta 1961* s. 263. Vrt. *Tammio* s. 29—31.

⁶⁴ Ks. *Sipponen* s. 93 ja s. 143. Vrt. *Puhakka* s. 7—8, *Szamel* s. 191—194, *Thomas Fleiner* s. 113—115.

⁶⁵ Ks. esim. *Makkonen 1968* s. 1—10. ja s. 107—109, joka katsoo lainsäädäntöön kuuluvaksi myös hallinnolliset yleismääräykset, jos ne täyttävät oikeusnormin tunnusmerkit l. voivat saada aikaan orgaanireaktion.

⁶⁶ *Uotila* s. 73—74.

1963 ilmestyneessä väitöskirjassaan hallintoviranomaisten säädöstämisvaltaa varsin pitkälle juuri tästä näkökulmasta, joskin hän ulottaa myös lainsäädäntövallan delegoinnin varsin laajalle. Hän nimittäin erottelee kolmenlaisia hallintoviranomaisten antamia normeja (abstraktisia toimia): (1) hallintoviranomaisen säätämät abstraktit normit, jotka velvoittavat hallintokoneiston ulkopuolisia, jolloin on kyse (delegoidusta) lainsäädännöstä; (2) viranomaisen vahvistamat, hallintokoneistoa koskevat abstraktiset organisaationormit voivat olla — asian laadusta riippuen — joko delegoitua lainsäädäntöä tai hallintoa sekä (3) ”vain” hallintoviranomaisia sitovat yleismääräykset, joiden antaminen tietyissä saattaa olla ”tunkeutumista lainsäädännön alalle”, mutta ei aina. Ja vaikka *Andersson*⁶⁷ katsoo periaatteessa, ettei aineellisesti ole mahdollista erottaa lainsäädäntöä ”från annat uppställande av abstrakta generella normer”, hänkin erottaa selvästi hallintoelinten antamat sisäiset ja ulkoiset normit niiden kohteen perusteella.⁶⁸

Yhteistä edellä selostettujen oikeudellisten määrittelyjen taustalle on kuitenkin, että keskusvirastonormien merkitys oli vielä erittäin pieni. Sekä hallintokoneiston ulkopuolelle kohdistuvien että vain sisäpuolella vaikuttavien normien määräkin oli vähäinen, koska hallinnollinen sääntely ja hallintokoneisto olivat suppeita. Tästä myös johtuu, että selostetut kannat ovat vielä melko teoreettisia ja yleisiä. Esimerkkeinä hallintoelinten antamista normeista esitetään yleensä vain (tuolloiseen) LHA:een perustuvat yleistä järjestystä koskevat poliisimääräykset ja kunnalliset säädökset. Normien yleisiä antamisedellytyksiä ei tarkastella lainkaan. Erityisesti keskusvirastojen norminantoa ei nähdä ongelmallisena. Keskusvirastojen norminanto onkin lisääntynyt voimakkaasti vasta viime aikoina ja niihin liittyvät oikeudelliset ongelmat ovat samalla tulleet polttavampina esiin.

2.2.2. Norminannon kehitymisestä

Keskusvirastonormien määrällisen ja laadullisen kehityksen selvittäminen ei ole täysin ongelmatonta. Tällaisia normeja voidaan julkaista asetuskokoelmassa, mutta suurin osa niistä julkaistaan jollain muulla tavalla. Varsinkin puhtaasti hallinnonsisäiset normit — yleismääräykset ja -ohjeet — ovat melko vaikeasti dokumentoitavissa. Suuntaa-antavan käsityksen saaminen keskusvirastojen norminannon laajuudesta on kuitenkin mahdollista tarkastelemalla virallisjulkaisujen perusteella saatavia tietoja. Tosin on korostettava, ettei julkaisemistavasta sinänsä ole mahdollista päätellä keskusvirastonormin

⁶⁷ *Andersson* 1964 s. 107.

⁶⁸ mt. s. 102 ss.

luonnetta. Julkaisemistavasta ei ole yleisiä säännöksiä eikä toisaalta käytännölle voi tältä osin antaa ratkaisevaa merkitystä.

Jo asetuskokoelmaa tarkastelemalla voidaan todeta keskusvirastojen antamien normien lisääntyneen selvästi 1970-luvulla. Kun vuosina 1966—1970 ei asetuskokoelmassa julkaistu yhtään keskusviraston normipäätöstä, niiden lukumäärä on lisääntynyt tämän jälkeen nopeasti.

Asetuskokoelmassa julkaistut keskusviraston antamat normit:

1971	3	normipäätöstä	1975	6	normipäätöstä
1972	2	"	1976	11	"
1973	5	"	1977	14	"
1974	5	"	1978	19	"

Keskusvirastoittain ryhmiteltynä asetuskokoelmassa julkaistuja normeja antoivat tänä aikana

VeroH	48	normipäätöstä
EH	6	"
TSH	5	"
PRH	3	"
MaatH	3	"

Muiden keskusvirastojen antamia päätöksiä ei tänä aikana julkaistu asetuskokoelmassa.

Suurin osa edellä mainituista keskusvirastojen antamista normeista on annettu verolakien yksittäisten määräysten täsmentämiseksi vuosittain, etenkin vahvistamalla yleiset perusteet eräiden verolakien säännösten soveltamiselle. Aikaisemmin, ennen verohallituksen perustamista, tarkempien säännösten antaminen näistä kysymyksistä kuului kuhunkin verolakiin sisältyvän erityisen valtuutuksen perusteella valtiovarainministeriölle. Kun verohallitus perustettiin vuonna 1970, siirrettiin VeroHL:lla kuitenkin verohallituksen käsiteltäväksi ennen 1.3.1970 annettujen säännösten mukaan valtiovarainministeriölle kuuluvat asiat. Poikkeuksena olivat vain toisaalta VNRatKL 2.3 §:n nojalla valtioneuvostolta valtiovarainministeriölle siirretyt asiat ja toisaalta asiat, jotka asetuksella määrätään valtiovarainministeriön käsiteltäviksi (VeroHL 5 §). Tällainen ministeriön ja keskusviraston työnjakoa olennaisilta osilta määrittävä asetusta (1970/29) tuli voimaan samaan aikaan, kuin VeroHL ja siinä osa VVM:lle aikaisemmin kuuluneesta säännöstämisvallasta pysytettiin edelleen ministeriöllä muun osan siirtyessä VeroH:lle. Myöhemmin lainsäädännössä on säännöstämiscompetenssi määritelty suoraan VeroH:lle.

VeroH:n antamat, asetuskokoelmassa julkaistut päätökset ovat täsmenneet lähinnä seuraavia säädöksiä: EnnPerL, EnnPerA, MerimiesveroL, TVL, TOL, EVL, KKunA sekä L rajoitetusti verovelvollisen valtion- ja kunnallisverosta. Muut keskusvirastojen antamat normit ovat perustuneet mm. lakiin siementavarain kaupasta (MaatH), ElintarvikeA:een (EH), TavaramerkkiL:iin, MallioikeusA:een (PRH) sekä VNp:een työturvallisuuslain soveltamisesta traktoreihin ja niiden tarkastamiseen (1967/128) (TSH).

Sisällöltään nämä asetuskokoelmassa julkaistut keskusvirastojen antamat normit ovat yleensä yksittäisen lain tai asetuksen pykälän edellyttämän menettelyn täsmentämistä, verotusperusteiden täsmentämistä jne. Kaikki julkaistut keskusvirastojen normipäätökset ovat yleisiä sekä muodoltaan että kohteeltaan. Tällaisten keskusvirastonormien tarkastelu ei kuitenkaan vielä riittävästi tuo esiin keskusvirastojen norminantokompetenssiin liittyviä varsin keskeisiä oikeudellisia ongelmia. Tämä johtuu jo siitä, että vain osa keskusvirastojen antamista yleisistä normeista julkaistaan asetuskokoelmassa.

Etenkin *Valtion virallisjulkaisut* -luettelossa on kirjattu eräitä keskusvirastojen antamia, luonteeltaan ja kohdistumiseltaan yleisiä normeja, joita ei kuitenkaan ole julkaistu asetuskokoelmassa. Sen mukaan *vuonna 1975* annettiin mm. seuraavanlaisia normeja:

LKH: yleiskirjeet "Lääkkeiden määrääminen ja toimittaminen", "Potilaan luvaton poistuminen tai katoaminen terveyskeskuksesta tai sairaanhoitolaitoksesta";

MKH: "Kemikaali-aluskoodi". "Vaarallisia kemikaaleja irtolastina kuljettavien alusten rakenne- ja varustelusäännöstö";

PLH: "Yleiset määräykset suomalaisten alusten radioasemista ja -laitteista";

SosH: Yleiskirje: "Sotilasavustusta ja kotiuttamisrahaa koskevat ohjeet".

Vuonna 1976 annettiin mm. seuraavanlaisia normeja:

LKH: "Lääkärin toimen harjoittamisoikeuden palauttamisesta" ja "Isyyden oikeuslääkinnällinen selvittäminen".

PLH: "Suomalaisten alusten radiopuhelinasemia koskevia ohjeita ja määräyksiä";

TSH: Turvallisuusmääräyksiä ja ohjeita (5 kpl)

Vuonna 1977:

AsH: "Asuntolainoituksessa sovellettavat asukkaiden ja lainansaajien valintaa koskevat ohjeet";

PLH: "Lehtisäännöt", "Lennätinohjesääntö";

RH: "Työaikalain soveltamismääräykset valtionrautateilla";

SosH: yleiskirjeet mm. kehitysvammaisten perhehoidosta, kasvatus-neuvolatoiminnasta, äitiysavustuksesta, ylimääräisestä sotaeläkkeestä;

TVH: "Huoltoasemat: Liikenneteknillinen suunnittelu ja liittymäluvan anominen". "Ohjeet postilaatikoiden sijoittamisesta yleisten teiden varsille";

TSH: yksi työturvallisuusmääräys.

Osa näistä normeista on selvästi perinteisessä mielessä hallinnollisia yleismääräyksiä (esim. LKH:n mainitut ohjeet)⁶⁹ osa taas on huomattavasti

⁶⁹ Tähän viittaa mm. jo se, että apteekkilaitos on LKH:n "ylivalvonnan alainen" (L apteekkilaitoksesta 1928/4, 1 §); myös lääkärin toimen harjoittajat ovat toimessaan LKH:n alaisia ja velvollisia noudattamaan LKH:n määräyksiä (L lääkärin toimen harjoittamisesta 1978/562, 13 §). Ks. myös Merikoski 1974 s. 177—180.

yleisemmälle adressaattiryhmälle tarkoitettuja (esim. työturvallisuusmääräykset) tai ainakin niiden soveltamisen kautta yleisesti sitovaksi tulevia (ohjeet asuntolainoituksesta, sosiaalietuuksia koskevat ohjeet).

2.2.3. Norminannon lajit

Esitettyjä tietoja voidaan pitää osoituksena keskusvirastojen suorittaman yleisen hallinnollisen sääntelyn merkityksen ja laajuuden tosiasiallisesta lisääntymisestä. ongelmina ovat ennen muuta tämän yleisen sääntelyn sallittavuus ja sen rajat. Niiden perusteella määritty myös keskusviraston organisatorinen asema norminantajana. Näitä kysymyksiä on perustelluinta tarkastella sen mukaan, minkälaisia keskusviraston antamat normit voivat olla luonteeltaan.

a) Lainsäädäntövallan delegointi keskusvirastolle

Lainsäädäntövallan delegointia on meillä tutkinut varsin yksityiskohtaisesti varsinkin *Sipponen* väitöskirjassaan. Hän ei kuitenkaan kiinnitä sanottavasti huomiota niihin erityisongelmiin, joita syntyy pyrittäessä mahdollisesti delegoimaan lainsäädäntövaltaa keskusvirastoille. Tämä johtuu jo siitä, että lainsäädäntövallan suora delegoiminen näin alas hallintokoneiston hierarkiasa on varsin harvinaista. Siihen liittyy kuitenkin varsin olennaisia periaatteellisia valtiosääntö- ja hallinto-oikeudellisia ongelmia.

Lainsäädäntövallan delegoinnin sallittavuudessa ministeriöille ja etenkin keskusvirastoille lomittuvat toisaalta hallintokoneiston muodollis-organisatoriset periaatteet, toisaalta delegoitua valtaa koskevat materiaalis-sisällölliset kysymykset. Toisaalta on kysymys siitä, *mille* elimille lainsäädäntövaltaa voidaan delegoida, toisaalta siitä, *minkä sisältöistä* valta voi olla. Näihin kysymyksiin annetut vastaukset riippuvat kiinteästi toisistaan. Lisäksi muodostuneelle käytännölle on annettu keskeinen merkitys.

Hallitusmuoto ei suoranaisesti edellytä mahdolliseksi lainsäädäntövallan delegointia ministeriöille tai keskusvirastolle. HM 28 § edellyttää oikeuden antaa mm. tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta voivan kuulua vain tasavallan presidentille tai erityisen säännöksen perusteella valtioneuvostolle. Välittömästi lakiin liittyvät täytäntöönpanosäännökset, joihin asiallisesti rinnastuvat myös soveltamis- ja toimeenpanosäännökset, on siis annettava periaatteessa asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä. Hallintoasiana annettavat normit eivät tässä kirjaimellisesti tulkiten tule kysymykseen, vaikka ministeriöille tai keskusvirastoille kuuluisikin sen tehtävämäärittelyn mukaan lain sääntelemän alueen hallinto tai johto ja valvonta. Hallinto-

elimille kuuluu vain ko. säännösten toimeenpano. Sen sijaan HM ei suoranaisesti estä sitä, että ministeriöt ja keskusvirastot antavat asetusten ja sitä alemmanasteisten säädösten toimeenpanosta ja soveltamisesta (hallinnollisia) normeja, joita ei enää pidetä delegoituna lainsäädäntönä.

Hallinnollisen sääntelyn lisääntyessä lainsäädäntökäytäntö on kuitenkin lieventänyt edellä selostettua periaatetta ensin ministeriöiden ja viime aikoina myös keskusvirastojen osalta. Niinpä: ”Käytännössä lait kuitenkin melko usein ja enenevässä määrässä uskovat täytäntöönpanomääräystensä antamisen juuri ministeriöille. Tämä käytäntö on siinä määrin vakaa ja selvän oikeusvakaumuksen kannattama, että siitä voi sanoa muodostuneen tavanomaisen oikeuden normin.”⁷⁰

Tällaisia soveltamisestaan ja täytäntöönpanostaan tarkempien määräysten antamisen ministeriölle uskovia lakeja ovat seuraavat: 1940/189 (VVM), 1940/229 (VVM) 1956/574 (MtM), 1958/441 (STM), 1962/277 (VVM), 1971/67 (KTM), 1972/810 (OikM), 1975/74 (VVM).

Käytännön on myös todettu sallineen lainsäädäntövallan delegoimisen keskusvirastoille.⁷¹ Tältä osin esitetyt kannat ovat kuitenkin suhteellisen yleisluonteisia, eikä yleensä ole nimenomaisesti tehty eroa lainsäädäntövallan delegoinnin ja hallinnollisen toimeenpanovallan välillä. Myöskään ei ole teoreettisesti problematisoitu tämän käytännön sallittavuutta tai sen oikeudellisia edellytyksiä.

Aineellis-sisällölliseltä kannalta keskusvirastoihin ulottuvan lainsäädäntövallan delegoinnin laajuus määräytyy varsin pitkälle samojen periaatteiden pohjalta kuin asetuksenantovallan ulottuvuus. Sen tarkastelua voidaan siten pitää lähtökohtana myös keskusvirastojen käyttämän delegoidun lainsäädäntövallan ulottuvuuden määrittelyssä.

Asetuksenantovallan alan laajuudesta ja sisällöstä on esitetty eri suuntiin käyviä tulkintoja. Laajaksi sen määrittelee *Puhakka*⁷² katsoessaan asetuksenantovallan kattavan ”kaikki sellaiset säännökset, jotka ovat välttämättömät, jotta laki ylimalkaan voitaisiin järjellisesti ja tarkoituksenmukaisesti toimeenpanna ja sovellettaa”. Varsin suppeaksi ko. alan taas luonnehtii *Haataja*⁷³

⁷⁰ *Kastari* 1977 s. 285. Samoin *Sipponen* s. 425—427 ja *Hiden-Saraviita* s. 126 s. Vrt. *Tammio* s. 33—35, joka painottaa pelkästään tarkoituksenmukaisuusyytä hallinnollisen säännöstämisen laajentamisessa.

⁷¹ Jo *Merikoski* 1953 s. 9—10 katsoo, että lainsäädäntövallan delegoinnilla ”alempiin portaisiin” on suuri merkitys Suomessa. *Sipponen* s. 612 viittaa siihen, että poikkeustapauksissa myös keskusvirasto on saanut lainsäädännöllistä toimivaltaa, mutta ei tarkemmin yksilöi tätä huomautustaan. *Ikkala LM* 1956 s. 746 hyväksyy myös muodostuneen delegointikäytännön.

⁷² *Puhakka* s. 123 s.

⁷³ *Haataja* 1940 s. 134—136.

katsoessaan, ettei asetuksenantovalta voi ulottua lainsäädännön alalle: kysymys voi korkeintaan olla lainsäädännössä nimenomaan määriteltujen perusteiden tms. täsmentämisestä ja lainsäädännön soveltamisesta: "...säännökset, jotka asiallisoikeudellisesti puuttuvat yksityisten kansalaisten oikeuksiin ja heidän asemaansa maansa omistajina, ovat säädettävät lailla eikä hallinnollisella asetuksella".

Yleisesti tarkasteltuun ongelmaan tarjoaa *Sipponen*⁷⁴ eräässä mielessä välittävän ratkaisun. Kysymys ei ole niinkään lainsäädännön alan ehdottomasta määrittelystä, vaan HM 92.1 §:ssä määritellyn laillisuusperiaatteen noudattamisesta. Kaikkia kansalaisten oikeudelliseen asemaan välittömästi vaikuttavia oikeussääntöjä ei ole välttämätöntä antaa lailla. "Riittää kun ne on annettu lailla tai lain perusteella." Laissa on kuitenkin perustettava yleiset oikeudelliset relaatiot kansalaisten välillä, eikä ainakaan uusia velvoitteita ole mahdollista perustaa kuin lailla. Periaatteessa ei siis ole estettä sille, että toimeenpano-, täytäntöönpano- ja soveltamissäännöksiin sisältyy myös kansalaisten asemaan välittömästi vaikuttavia oikeussäännöksiä.

Sipposen kanta on nähdäkseni perusteltu ja myös käytännössä sitä on noudatettu. Laillisuusperiaatteen korostaminen liittyykin hallinnon toissijaisuuteen, sen toimeenpanoluonteeseen. Edellä esitetyissä kannoissa on kuitenkin ollut lähinnä mielessä lainsäädäntövallan delegointi hallituselimille ja ministeriöille. Erityisesti keskusvirastojen osalta on lisäksi otettava huomioon mm. niiden organisatorinen asema ja se, että niiden välitön demokraattinen kontrolli on varsin rajallista.⁷⁵ Etenkin nämä tekijät asettavat myös omat rajoituksensa lainsäädäntövallan delegoinnille. Nähdäkseni ne rajaavat lainsäädäntövallan delegoinnin alaa vielä niin, ettei mikä tahansa delegointi keskusvirastolle ole mahdollinen. Erityisen merkittävä tällainen erityisrajoitus on kansalaisten perusoikeuksien asema. Niihin välittömästi ulottuvaa lainsäädäntövallan delegointia keskusvirastoille ei voitane pitää asianmukaisena.

Tämän rajoituksen merkitystä on kuitenkin ainakin muodollisesti omiaan heikentämään, että lainsäädäntövallan delegointi keskusvirastoon edellyttää aina perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä,⁷⁶ mikä johtuu mm. siitä, ettei keskusvirastoille ole perustuslaeissa normaalisti edellytetty delegoitavan

⁷⁴ *Sipponen* s. 438—443.

⁷⁵ *Koskinen* s. 29 kiinnittää huomiota siihen, etteivät TSH:n antamat ohjeet "missään vaiheessa ole ns. demokraattisen kontrollin alaisia". Koskinen tarkoittaa tässä yhteydessä ns. demokraattisella kontrollilla työmarkkinajärjestöjen valvontaa. Sillä, että hallinnonalan johdossa on parlamentaaraisesti vastuunalainen ministeri, ei toisaalta ole käytännössä juurikaan demokraattista kontrollia lisäävää merkitystä.

⁷⁶ Tämä periaate on yleisesti hyväksytty. Ks. *Jansson* s. 220—221, *Ikkala LM 1956* s. 744—747, *Sipponen* s. 457, 486 ja s. 607—611, *Holopainen 1975* s. 3.

lainsäädäntövaltaa. Lisäksi lieene tähän liittyen edellytettävä, että perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen perusteluna eduskuntakäsittelyssä nimenomaan on mm. se, että lainsäädäntövaltaa delegoidaan keskusvirastolle.⁷⁷

Käytännössä perustuslainsäätämisyjärjestystä on sovellettu, kun keskusvirastolle on määritelty tehtäväksi tarkempien määräysten antaminen lain tai joidenkin lain säännösten soveltamisesta. Jälkimmäisessä tapauksessa vaikeutettua säätämisyjärjestystä on kuitenkin sovellettu vain, kun on ollut kysymys hallitusmuodossa lailla säädettäväksi edellytetystä asiasta. Niinpä tullilaki (1978/573) ja tulliverolaki (1978/575) säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, vaikka tarkemmat määräykset niiden soveltamisesta edellytettiin annettavaksi yleisesti asetuksella. Perustuslainsäätämisyjärjestys oli kuitenkin tarpeen, koska verosta on HM 61 §:n mukaan säädettävä lailla. Em. laeissa oli ”käytännöllisistä syistä ... ehdotettu annettavaksi valtuus antaa muun muassa erilaisia tullietuja ja tulliverotusta koskevia säännöksiä ja määräyksiä asetuksella ja tullihallituksen päätöksellä”. (HE n:o 10/1978 vp s. 10)

Toinen tapaus, jossa lainsäädäntövaltaa on delegoitu suoraan keskusvirastolle on tilojen yhteisten teiden ja valtaojien sekä niihin verrattavien alueiden lakkaamisesta yhteisinä alueina annetun lain (1976/983) 23 §:ssä, jonka mukaan ”tarkemmat määräykset ja ohjeet” lain soveltamisesta antaa maanmittaushallitus. Laki on tosin säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, mutta tätä lainsäädäntövallan delegointijärjestelyä ei mainita eduskuntakäsittelyssä perusteluna säätämisyjärjestykselle, minkä vuoksi menettelyä voidaan tältä osin kritisoida.⁷⁸

Edellä on esitetty keskusvirastolle tapahtuvan lainsäädäntövallan delegoinnin edellytyksenä *ensinnäkin yleisesti*, että delegoitu valta pysyy sisällöltään selvästi lainsäädäntöä alemmanasteisena toteuttamisena ja konkretisoimisena, ja *toiseksi erityisesti* keskusviraston osalta, että delegoitu valta ei sisällä toissijaistakaan välitöntä oikeutta puuttua kansalaisten perusoikeuksiin. Näiden lisäksi on *kolmanneksi* edellytettävä, että lainsäädännön delegointi perustuu nimenomaiseen valtuuttavaan, perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyyn lain säännökseen. Yleisvaltuutta delegoidun lainsäädäntövallan käyttämiseen keskusvirastoilla ei siis ole. Toisaalta ei liene myöskään perusteltua laajentaa keskusvirastoihin ulottuvaa lainsäädäntövallan delegointia nykyisestäään.

Muodollisesti näihin periaatteisiin liittyy *neljänneksi* kysymys siitä, missä

⁷⁷ Näin Sipponen s. 441 alav. 247. Pelkästään lain säätäminen perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ei voi oikeuttaa keskusviraston käyttämään delegoitua lainsäädäntövaltaa, ellei tätä ole nimenomaan edellytetty.

⁷⁸ Eduskunta-asiakirjoista käy vain selville, että perustuslainsäätämisyjärjestystä käytettiin, koska lain katsottiin rajoittavan HM 6 §:ssä tarkoitettua ominaisuudensuojaa.

muodossa delegoitu lainsäädäntö on julkaistava, jotta se olisi oikeudellisesti sitovaa. — Lakien ja asetusten julkaisemista asetuskokoelmassa yleisesti sääntelevät HM 20 ja 28 § eivät koske keskusviraston antamia normeja. Sen sijaan asetuskokoelmassa voidaan kyllä julkaista muodollisten lakien ja asetusten sekä niiden täytäntöönpanomääräyksiä sisältävien valtioneuvoston ja ministeriön päätösten lisäksi AsKokA 1.2 §:n mukaan myös ”muu valtioneuvoston tai ministeriön päätös, niin myös muu kuulutus tahi tiedonanto, jolla on yleisempi merkitys”. Tällaisen muun kuulutuksen tai tiedonannon subjekteja ei ole rajattu asetuksessa eikä myöskään niiden sisältöä ole tarkemmin määritelty. Myös keskusviraston päätös *voidaan* siis julkaista asetuskokoelmassa, jos päätöksellä on yleisempää merkitystä.⁷⁹ (Myös käytäntö on tällä kannalla, kuten edellä on osoitettu.) Tällainen julkaiseminen edellyttää kuitenkin AsKokA 1.2 §:n mukaan aina valtioneuvoston tai ao. ministeriön määräystä. Asetuskokoelmassa julkaiseminen ei voimassa olevien säännösten mukaan kuitenkaan ole keskusviraston normien oikeudellisen velvoittavuuden ehdoton edellytys.⁸⁰

Keskusviraston normien julkaisemiselle ei voidakaan asettaa muita edellytyksiä, kuin että julkaiseminen tapahtuu asianmukaisesti ja riittävän tehokkaasti. Julkaisemistapaa koskevaa erityissäännöstä on luonnollisesti noudatettava.⁸¹ Voitaneen myös edellyttää *Sipposen*⁸² tavoin, että ”julkaiseminen tapahtuu viranomaisen auktoriteetin nojalla”, vaikka tämän edellytyksen asiallista sisältöä saattaa olla vaikea täsmentää.

b) Lainsäädäntövallan subdelegointi

Delegoidun lainsäädäntövallan edelleen siirtäminen osaksi tai kokonaan alemmalle viranomaiselle, subdelegointi, on sisällöllisesti suhteellisen vaikeasti erotettavissa siitä, että delegoidun lainsäädäntövallan käyttäjä siirtää alemmalle elimelle toimivallan antaa tarkempia määräyksiä pelkästään delegoidun lainsäädäntövallan täytäntöönpanosta ja soveltamisesta. Kuitenkin tällä erolla on subdelegoinnin laajuuden ja sen myötä myös sallittavuuden kannalta ratkaiseva merkitys. Subdelegointi kokonaan tai osaksi on nimittäin

⁷⁹ Ks. *Honkasalo LM* 1943 s. 288 ja *Kaira LM* 1944 s. 61—62. Vrt. tiedottamisesta yleensä *OKa* 1976 s. 40—41.

⁸⁰ Toisin *Holopainen* 1975 s. 7 TSH:n antamien ohjeiden osalta.

⁸¹ Ainoa myös keskusvirastoa koskeva erityissäännös julkaisemistavasta sisältyi *HintasulkuA* (1974/236) 8.2 §:ään, jonka mukaan EH saattoi antaa lähempiä määräyksiä siitä, mitä HTiedL:ssa (1966/232) tarkoitettua tiedoksiantomuotoa oli käytettävä EH:n päätöksen (joka saattoi olla mm. hintoja koskeva yleinen ohje) julkaisemisesta. Asetus on kuitenkin kumottu (1977/102).

⁸² *Sipponen* s. 606.

periaatteessa katsottu kielletyksi ilman siihen valtuuttavaa erityissäännöstä,⁸³ mutta soveltamis- ja täytäntöönpanomääräysten antamisen siirtäminen alemmalle viranomaiselle on yleensä katsottu mahdolliseksi.⁸⁴ Tosin eräitä lievennyksiä tässä selostettuun pääsääntöön on katsottu mahdollisiksi. *Honkasalon*⁸⁵ mukaan paikallisista olosuhteista johtuvien erityisten sääntöjen antamisen subdelegointi on yleensä sallittu. *A.K. Ikkala*⁸⁶ puolestaan katsoo voitavan "lähteä siitä, että viranomainen, jolle asetuksen tai muullaisten oikeussäännösten antaminen on uskottu, tulee itse antaa ainakin sellaiset säännökset, jotka muodostavat asian oleellisen osan ja perusteet näistä".

Käytännössä subdelegoinnin sallittavuudella on ollut ja on edelleen kuitenkin periaatteellista merkitystä. Kysymys on aktualisoitunut erityisesti valtuuslakien yhteydessä 1940- ja 1950-luvulla, jolloin myös eduskunnan kielteinen kanta subdelegointiin on vakiintunut.

Varsin laaja valtuus hallintokoneistolle lainsäädännön alalla sisältyi mm. vuonna 1941 annettuun lakiin talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa. Sen mukaan valtioneuvosto saattoi säännöstellä tai määrätä säännösteltäväksi keskeisimpiä taloudellisia suhteita (1 § 1 kohta).

Vuoden 1947 valtiopäivillä käsiteltyjen eräiden säännöstelyvaltuuslakien yhteydessä katsottiin, että valtioneuvoston ei enää tulisi saada oikeutta edes määrätä joitakin asioita säännösteltäväksi, vaan että sen tuli itse säännöstellä näitä asioita.⁸⁷

Lainsäädäntövallan subdelegaatio katsottiin siis kielletyksi ilman nimenomaista valtuuttavaa säännöstä.

Saman kannan perustuslakivaliokunta uudisti vuonna 1952 (prvm n:o 53, *HE n:o 92/1952 vp*). Ministeriölle tai muulle alemmalle viranomaiselle voidaan siirtää "vain täytäntöönpanoluontoisten määräysten antaminen tai yksittäistapausten järjestäminen valtioneuvoston päätökseen sisältyvien runkosäännösten puitteissa", ellei laissa ole nimenomaan toisin säädetty.

Sittemmin ongelma lainsäädäntövallan subdelegaation sallittavuudesta tullut esiin yleensä keskusviraston norminannon sallittavuuden yhteydessä.

⁸³ Ks. esim. *Merikoski* 1953 s. 12—13, joka perustelee kielteistä kantaa sillä, että eduskunnan kontrollivalta heikkenee ja toisaalta sillä että poikkeussäännöstä on tulkittava suppeasti. *Sipponen* s. 612—613 perustelee kielteistä kantaa myös sillä, että delegointisäännöksellä toimivaltaa on siirretty juuri tietyille viranomaiselle. Alemman viranomaisen kyky vastaavan toimivallan käyttämiseen saattaa olla heikompi.

⁸⁴ Ks. esim. *Merikoski* 1953 s. 13, *Uotila* s. 117—119 ja s. 161—164, *Holopainen* 1975 s. 12.

⁸⁵ *Honkasalo LM* 1943 s. 278—279.

⁸⁶ *Ikkala* 1956 s. 748.

⁸⁷ Ks. erit. prvm n:o 68, *HE n:o 75/1942 vp* sekä prvm n:o 78, *HE n:o 146/1947 vp*. Ks. myös *Jansson* s. 226—227.

Lähtökohtana voidaan edelleen pitää kielteistä kantaa subdelegointiin. Vain nimenomaisen valtuutuksen perusteella se on sallittu.⁸⁸

c) Lainsäädännön toimeenpano, täytäntöönpano ja soveltaminen

Sekä teoriassa että käytännössä keskusvirastojen norminannon sallittavuuden ja edellytysten kannalta ongelmallisinta on ratkaista milloin on kysymyksessä sisällöllisesti lainsäädännön delegointi, milloin taas "normaalin" hallinnollisen toimeenpanovallan käyttäminen. Käytännössä keskusvirastojen norminmuotoisesta toiminnasta suurin osa sijoittuu juuri tälle lainsäädännön ja toimeenpanovallan väliselle — "puolioikeusnormien"⁸⁹ — alueelle, eikä välttämätön rajanveto ole suinkaan helppoa. Varsin monissa (tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyissä) laeissa tai asetuksissa keskusvirastot oikeutetaan antamaan tarkempia määräyksiä joko tietyistä, määritellyistä asioista tai varsinkin asetusten osalta tarkempia määräyksiä (ja mahdollisesti ohjeita) niiden toimeenpanosta ja soveltamisesta yleensä. Varsin usein myös määritellään tietyn lain toimeenpano jonkin keskusviraston tehtäväksi. Voidaan kysyä, millä edellytyksillä tällainen säätämistapa on sallittua tai kääntäen, minkälaista toimivaltaa keskusvirasto saa tällaisten säännösten perusteella. Varsinkin jälkimmäinen kysymys on käytännössä osoittautunut vaikeaksi.

Lainsäädäntökäytäntö on varsin vaihteleva.

I. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä on keskusvirasto oikeutettu antamaan tarkempia määräyksiä laissa määritellyistä asioista tietyissä puitteissa mm. seuraavissa tapauksissa:

PRH vahvistaa tavaramerkkiluokituksen, *TavaramerkkiL* (1964/7) 16 § (ks. *PRHps* 1964/297);

MaatH pitää luetteloa eräiden tärkeimpien kasvilajien lajikkeista, *L siementavaran kaupasta* (1975/669) 8.1 § (ks. *MaatHps* 1978/264);

VeroH antaa tarkempia määräyksiä useiden verolakien soveltamisperusteista. Tällainen määräysvaltuus sisältyy mm. seuraaviin lainkohtiin: *TVL* 20 § 6 kohta, 22.2 §; *EVL* 8 § 8 kohta; *EnnPerL* 4.3 §, 8.4 §, 13.2 §, 32.3 §; *MerimiesveroL* 6.5 §, 6.6 §, 15.2 §; *L rajoitetusti verovelvollisen valtion ja kunnallisverosta* 4 a §; *L veronhuojennus-talletuksista* 6.2 §

Olennaista etenkin verohallituksen määräysvallalle on, ettei se koske pelkkiä teknisiä toimeenpanokysymyksiä, vaan vaikuttaa välittömästi kansalaisten verotuksen määrään. Tosin veron peruste on laissa määriteltä, joskin usein suhteellisen ylimalkaisesti. Esim. *EVL* 8 §:n

⁸⁸ Näin myös asiallisesti *OKa* 1977 s. 50—52.

⁸⁹ *Sipponen* s. 296 käyttää tätä termiä oikeusnormien konkretisoitumisen eri asteiden luonnehtimiseen. Ks. myös mt. s. 425 alav. 215, jossa Sipponen katsoo tällaisten normien tutkimisen jäävän lainsäädännön ja hallintodelegaation tutkimuksen välialueelle.

8 kohdan mukaan verohallitus määrää tarkemmin ”liikkeen toimialaan sekä toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden kohtuulliset edustusmenot”, jotka ovat vähennyskelpoisia. VeroH määrää myös EnnPerL 8.4 §:n nojalla työn suorittamisesta aiheutuneiden kustannusten arvioinnin perusteet. Kun ottaa huomioon, että ”verosta, myöskin tulliverosta, säädetään lailla”, tällainen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetty valtuutus vaikuttaa varsin problemaattiselta. Viime kädessä riippuu tietysti VeroH:n normien sisällöstä, ovatko ne pysyneet sen toimivallan puitteissa, joka tällaisella lain säännöksellä on sille voitu antaa.⁹⁰

II Lain täytäntöönpano on yleisesti määritetty keskusviraston tehtäväksi luopumiseläkelaisissa (1974/16, 14 §). Lisäksi metsänparannuslain (1967/413) täytäntöönpanon yleinen johto ja valvonta on määrätty MetsäH:n tehtäväksi, 30.1 §, mutta molempien lakien täytäntöönpanoa koskevat tarkemmat määräykset on säädetty annettavaksi asetuksella. LuopumiseläkeA:n soveltamisesta antaa tarkempia määräyksiä MaatH, ”sikäli kuin kysymys on maataloustoimistoille ja maatalouslautakunnille kuuluvista tehtävistä”, 21 §. Metsänparannusasetuksen täytäntöönpanosta taas antaa tarkempia määräyksiä MMM, 29 §. Maatilalain (1977/188) toimeenpanon ylin johto ja valvonta on määritetty kuuluvaksi MMM:lle ja sen alaisena toimivalle maatilahallitukselle, 8 §, mutta tarkemmat määräykset tämänkin lain toimeenpanosta annetaan asetuksella, 103 §.⁹¹

Lainsäädännössä on myös usein tietyn laissa määritellyn toiminnan yleinen (tai ylin) johto, ohjaus ja valvonta määritetty keskusviraston tehtäväksi. Tällainen sääntely sisältyy LKH:n osalta mm. terveydenhoitolakiin (1965/469), 1 §, terveydenhoidon sekä mielisairaslakiin (1952/187) mielisairaanhoidon osalta. VesiH:lle kuuluu laissa maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjunnasta (1974/378) tarkoitettujen öljyvahinkojen torjunnan yleinen johto, kehittäminen ja valvonta, 5.1 §. Muitakin vastaavatyypisiä sääntelytapoja esiintyy.

III. On varsin yleistä, että keskusvirastolle määritellään toimivalta antaa tarkempia määräyksiä tietyn asetuksen täytäntöönpanosta, soveltamisesta ja toimeenpanosta tms.⁹² Jos keskusvirasto pysyy näin määritellyn toimivallan puitteissa ei ole kysymys lainsäädäntövallan

⁹⁰ Erityisesti VeroHps edustusmenojen vähentämisestä (1972/6) on sisällöltään suhteellisen laaja, verrattuna valtuuttavaan EVL 8 §:n 8 kohtaan.

⁹¹ Lakiteknisesti ei vaikuta kovin onnistuneelta määritellä sekä ministeriölle että sen alaiselle keskusvirastolle tietyn toiminnan ylin johto ja valvonta.

⁹² Asetuksia, joista tarkempia määräyksiä antaa keskusvirasto, on varsin paljon. Tässä yhteydessä voidaan mainita seuraavilla signumeilla Suomen Laki I ja II -teoksen painoksissa 1977 ja 1978 merkityt asetukset: I 12, I 13, L 50 c, L 50 d, M 26 a, M 61, N 99, O 29 b, O 30, O 80, S 59, S 80, R 20, Q 6, S 30, S 32, S 37, T 18, Si 22, Si 64, Ta 2, Ta 31 b, Ka 41 b, Ta 3a, Ta 5, Ta 7 b. Tällainen valtuutus sisältyy myös asetukseen oikeudesta hankkia maa- ja metsätalousmaata (1978/886).

subdelegoinnista vaan siitä, että keskusvirasto toimeenpanoviranomaisena oikeutetaan myös yleisessä muodossa olevilla normeilla suorittamaan tehtäviään.⁹³

IV. Useissa tapauksissa keskusvirasto on myös määritelty tarkempia säännöksiä tietyistä asetusten säännöksestä antavaksi viranomaiseksi. Niinpä elinkeinohallitus "määräämissään rajoissa yleisesti tai yksittäistapauksessa" sallii lisäaineiden käytön (ElintarvikeA 12 §) tai PRH vahvistaa mallien luokituksen (MallioikeusA 33 §).

Lainsäädäntökäytäntö osoittaa, että keskusvirastoille on varsin laajasti määritelty toimivaltaa määräysten antamiseen. Suuri osa tästä vallasta on nimenomaan norminantovaltaa. Keskusvirastot voivat antaa tarkempia määräyksiä lakien yksittäisten säännösten ja asetusten täytäntöönpanosta ja soveltamisesta. Lisäksi keskusvirastolle on useassa tapauksessa määritelty yleisesti kuuluvaksi tietyn lain tai asetuksen toimeenpano. Voidaan edellyttää, että edellä selostetut säännökset ovat tältä osin moitteettomasti säädetyt. Keskusvirastothan ovat hallintoelimiä ja niille kuuluu toimeenpanotehtäviä, eivätkä selostetut säännökset siten voi määritellä niille muuta toimivaltaa kuin tällaisen toimeenpanon piiriin kuuluvaa. Jotta ne voisivat käyttää delegoitua tai subdelegoitua lainsäädäntövaltaa, delegoinnin on tapahduttava VJ 67 §:n edellyttämässä järjestyksessä ja subdelegoinnin on perustuttava nimenomaiseen säännökseen. Hallinnollinen norminantokompetenssi voidaan sen sijaan luoda tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (tai rajoitetusti myös asetuksella ja valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä).

Keskusvirastojen hallintotoimintaan kuuluva säännösten tarkempi soveltaminen voi tapahtua useissa eri muodoissa. Se voi tapahtua mm. yksittäistapausta koskevin hallintotoimin, useita samantyyppisiä tapauksia koskevin yleis- tai massatoimin, yleisin hallinnollisin määräyksin, ns. hallintosäädöksin tai pelkästään viranomaiskoneistoa koskevin määräyksin ja käskyin, jotka yleensä perustuvat hallintokoneiston elinten välisiin alaisuus- ym. suhteisiin.⁹⁴

Delegoituu lainsäädäntövaltaan verrattuna keskusviraston hallinnollinen norminantovalta on alaltaan ja sisällöltään vielä rajoitetumpaa. Mutta sellaista rajoitusta ei voitane asettaa, että hallinnolliset normit eivät voi ulottua vaikutukseltaan välittömästi myös hallintokoneiston ulkopuolelle.

⁹³ Vrt. Sipponen s. 611 s.

⁹⁴ Sipponen s. 615 toteaaakin, että "on erittäin vaikea yleisellä säännöllä vahvistaa, milloin on kysymys lainsäädäntövallan subdelegaatiosta, milloin hallintoviranomaisen yleisen johto- ja käskyvallan käyttämisestä". Björkstén s. 186—188 puolestaan katsoo, että hallintomääräysten ja oikeuslauseiden välistä rajaa koskevaan ongelmaan "ett bestämt svar svårligen kan ges. Hänsyn måste tagas till olika omständigheter, till stadgandets vikt och principiella betydelse, till den grad av prövningsfrihet det organ som utfärdar stadgandet har vid fixerandet av dess innehåll, samt om och på vad sätt stadgandet bör bringas till allmän kännedom".

Tällainen rajoitus on tosin muodollis-loogisesti perusteltu, jos lainsäädännöksi määritellään kaikki normit, jotka ulottuvat välittömästi vaikutukseltaan kansalaisiin tai jos sellaisiksi katsotaan kaikki sanktion tehostamat normit.⁹⁵ Nähdäkseni tällainen määrittely on kuitenkin liian laaja eikä sitä ole mahdollista johdonmukaisesti soveltaa.

Tietyn säännöksen täytäntöönpanoa, toimeenpanoa tai soveltamista koskeva normi voikin periaatteessa koskea myös muuta kuin hallintoviranomaista ja siihen voi sisältyä myös oikeudellisia sanktioita ilman, että kyseessä tarvitsee olla sisällöllisesti lainsäädäntöä vastaava toiminta. Mainitut kriteerit — kohde ja oikeudellinen sanktio — eivät sinänsä erota lainsäädäntöä toimeenpanosta.⁹⁶ Olennaisesti tärkeämpi erotteluperuste lainsäädännön ja hallinnon välillä tältä osin on kuitenkin hallintotoiminnan periaatteellinen epäitsenäisyys ja toissijaisuus suhteessa lainsäädäntöön.⁹⁷

Toimeenpano- ym. säännösten antaminen onkin aina sisällöltään sidottu ylemmäntasoiseen normiin ja sillä on vain mahdollista täsmentää tuota normia tai soveltaa sitä ”erilaisissa oloissa paikan, ajan, määrän tai laadun mukaan eri tavoin”.⁹⁸ Voidaankin todeta keskusviraston normaalin hallinnollisen norminantokompetenssin olevan sisällöllisesti varsin rajoitettua.⁹⁹ Se riippuu aina täytäntöön pantavan normin sisällöstä ja normihierarkiassa se on sitä heikompi voimaltaan.

Koska tällaisten normien antamisen tarkoituksena on toimeenpantavan normin tarkentaminen tai täsmentäminen, ne eivät voi asettaa sellaisia velvoituksia tai perustaa sellaisia oikeuksia, joita ei ole määritelty pääasiallisilta perusteiltaan jo laissa tai asetuksessa. Tästä seuraa, että ne eivät voi myöskään täyttää laissa tai asetuksessa olevia aukkoja. Sen sijaan ei ole estettä sille, että keskusvirasto em. puitteissa pyrkii ohjaamaan lain ja asetuksen soveltamiskäytäntöä. Mikäli jokin toiminto on kuitenkin laissa tai asetuksessa määritelty nimenomaisesti esim. piirihallintoviranomaisen tehtäväksi, keskusvirasto ei voi tällä tavalla oikeudellisesti sitoa sille mahdollisesti määriteltyä harkintavaltaa, ellei jäljempänä tarkasteltavista keskusviraston ja piirihallinnon välisistä organisatorisista suhteista muuta johdu.

Periaatteessa samalla kannalla on myös *Hallberg* katsoessaan, että ”keskus-

⁹⁵ Vrt. myös yleisesti *Sipponen* s. 314—320 ja s. 485 s., *Holopainen* s. 34—42, *Makkonen* 1968 s. 1—8.

⁹⁶ Vrt. *Andersson* 1964 s. 107.

⁹⁷ Tältä kannalta ei pidä paikkaansa *Janssonin* s. 218 toteamus: ”om man från den lagstiftande maktens område kommer över på den verkställande maktens, gäller ... riksdagens prioritet inte längre”.

⁹⁸ *Ikkala LM* 1956 s. 748.

⁹⁹ Toisaalta mm. *Suviranta* 1961 s. 267 katsoo hallintoelimillä norminantamisessa olevan täysin vapaa harkintavalta. Ks. myös *Holopainen* s. 87—88.

virastoilla on yleensä oikeus toimialaansa kuuluvissa asioissa antaa määräyksiä ja menettelyohjeita. Tällaiset norminluonteiset ohjeet kohdistuvat pääsääntöisesti asianomaisen hallinnonalan alempiin viranomaisiin”, mutta ne voivat sisältää kuitenkin myös hallintoalamaisiin välittömästi kohdistuvia käyttäytymissääntöjä.¹⁰⁰ Hallberg näyttää kuitenkin johtavan tällaisen yleisen norminantovallan suoraan keskusvirastoasetusten säännöksistä, joissa säännellään kollegion tehtäviä.¹⁰¹ Tätä kantaa voidaan kritisoida ensinnäkin sillä perusteella, että hallintoelimen norminantokompetenssia on tarkasteltava edellä tarkemmin selvitetyllä tavalla eritellysti hallinnollisena kompetenssina tai lainsäädännöllisenä valtuutuksena. Toiseksi voidaan huomauttaa, että keskusviraston päätöksenteon organisatorista järjestelyä koskevat säännökset keskusvirastoasetuksessa eivät välittömästi merkitse keskusviraston toimivallan määrittelyä, vaikka niistä onkin mahdollista välillisesti saada johtoa kysymyksen ratkaisussa. Sen sijaan toimivallan on perustuttava asianmukaiseen nimenomaiseen määräykseen.

Oma kysymyksensä sen sijaan on, miten keskusviraston sisäisesti määräyksenantovalta järjestetään, ts. edellytetäänkö, että vain kollegio voi antaa keskusvirastonormit vai voidaanko tällaista toimivaltaa siirtää myös esim. keskusviraston osastolle tai toimistolle. *Uotila*¹⁰² katsoo, että keskusviraston sisäisesti voidaan päättää päätösvalan käyttämisestä, jos laki tai asetus säättää tietyn asian keskusviraston päätettäväksi. Muodollisesti tälle ei olekaan esteitä. Keskusviraston norminanto kuuluu kuitenkin asiallisesti sellaisiin tärkeisiin toimiin, jotka yleensä edellytetään päätettäväksi kollegisesti. Ei lieneäkään tämän vuoksi perusteltua siirtää tällaista norminantoa kollegiolta.

On myös huomattava, että pelkästään se seikka, että hallinnonsisäisesti annetut ohjeet tai määräykset tulevat faktisesti esimerkiksi piirihallinto-viranomaisen niitä käytännössä toimivaltansa puitteissa noudattaessa myös ulkopuolisten noudatettavaksi (esim. SosH:n ohjeet sosiaalietuksia koskevien lakien soveltamisesta, AsH:n ohjeet asuntolainojen myöntämisperusteista), ei vielä välttämättä edellytä ohjeen tai määräyksen antamiseen nimenomaista valtuutusta. Pelkkä oikeus alaisen hallinnon johtamiseen on tältä osin riittävä. Mutta, kuten *Holopainen*¹⁰³ huomauttaa, ”Suomen hallinto-oikeudessa voimassa olevan yleisen ... säännön mukaan toimiva (päätoisia tekevä, pakkokeinoja käyttävä jne) viranomainen ei voi perustaa toimenpidettään oikeudellista sitovuutta vailla olevaan ylemmän viranomaisen ohjeeseen. Toimenpide on perustettava välittömästi oikeudellisesti sitovaan normiin.”

¹⁰⁰ Hallberg s. 317.

¹⁰¹ mt. s. 317 alav. 46.

¹⁰² Uotila s. 171—173.

¹⁰³ Holopainen 1975 s. 11. Ks. myös Nuorvala s. 15.

Kysymys keskusviraston norminantokompetenssin ulottuvuudesta on konkretisoitunut mielenkiintoisella tavalla työsuojeluhallituksen antamien työsuojelunormien oikeudellisessa arvioinnissa. Erityisesti oikeuskansleri on muutamaan otteeseen puuttunut tämän keskusviraston toimivallan ulottuvuuteen. Oikeuskanslerin keskeinen kannanotto on vuonna 1977 annettu päätös,¹⁰⁴ jossa tulkitaan työsuojeluhallituksen norminantokompetenssin ulottuvuutta. Oikeuskansleri ei välittömästi itse ota kantaa kysymykseen, mutta ilmoittaa sinänsä voivansa yhtyä asian esitelleen virkamiehen muistioon,¹⁰⁵ jossa esitetään yksityiskohtaisempia tulkintoja.

Koska tämän asian yhteydessä konkretisoituvat useimmat edellä tarkastellut oikeudelliset ongelmat, oikeuskanslerin kannanottoon ja erityisesti sen perustana olleeseen esittelymuistioon on syytä tässä yhteydessä kiinnittää huomiota.

Asiassa oli ja on merkitystä yleisten periaatteiden lisäksi erityisesti TTurVL 47 §:llä ja TSHL 3 §:llä. TTurVL (1958/229) 47 §:n mukaan *valtio-neuvosto* voi antaa

- a) *järjestysohjeita* lain soveltamisesta eri työaloilla ja eri aineiden ym. käyttämisestä sekä
- b) *muita määräyksiä* lain täytäntöönpanosta.¹⁰⁶

TSHL (1972/574) 3 §:n 4 kohdan mukaan *työsuojeluhallinnon* tulee erityisesti antaa mm. ohjeita, neuvoja ja lausuntoja työsuojelusta annettujen säännösten ja määräysten soveltamisesta.¹⁰⁷

Oikeuskanslerin päätöksen esittelymuistion keskeiset kohdat voidaan tiivistää seuraavasti:

1. TTurVL 47 §:stä johtuu, että "vain valtioneuvostolla on oikeus antaa työturvallisuuden tason määrääviä yleisiä, kaikkia velvoittavia materiaalisia työturvallisuusmääräyksiä" (s. 22). Laki ei edellytä ko. määräysten antamista asetuksella. Muukaan viranomainen ei näitä määräyksiä voi antaa eikä ko. lainkohtaan perustuvalla valtioneuvoston päätöksellä voida antaa valtuutusta tällaisten määräysten antamiseen valtioneuvostoa alemmalle viranomaiselle (erityisesti STM:lle tai TSH:lle). (s. 18—19)

2. TSH:lle voidaan kuitenkin järjestysohjeessa antaa valtuus soveltamis- ja täytäntöönpanomääräysten sekä -ohjeiden antamiseen. Ne voivat sisältää "yksityiskohtaisempia (aineellisiakin) määräyksiä vain valtioneuvoston päätöksen puitteissa" (s. 23). Kun valtioneuvoston määräyksenantovaltaa ei

¹⁰⁴ Oka 1977 s. 50—52. Ks. myös Oka 1975 s. 54—58, s. 63—66 ja s. 76—79.

¹⁰⁵ Muistio on liitteenä OKa:n päätöksessä 17.5.1977 n:o 2133. Sen kannanottoihin yhtyy myös Koskinen s. 26—30.

¹⁰⁶ Ks. HE n:o 5/1957 vp, jossa todetaan, että "valtioneuvoston asiana olisi ehdotuksen 47 §:n mukaan niin kuin tähänkin asti, järjestysohjeiden muodossa, antaa määräyksiä lain soveltamisesta eri työaloilla sekä vaarallisten koneiden, välineiden, laitteiden ja aineiden käyttämisestä ja tarkastuksista, niin myös tarvittaessa muita määräyksiä lain täytäntöönpanosta".

Valtioneuvoston norminantamisvaltuuden kehittämisestä ks. *Työsuojelunormien antamisesta* s. 1—8.

¹⁰⁷ Ks. HE n:o 76/1972 vp.

kuitenkaan voida delegoida, "eivät nämä määräykset ja ohjeet voi sisältää materiaalisia työturvallisuusmääräyksiä ainakaan laajemmalti kuin ao. valtioneuvoston antama järjestysohje, joka määrittelee työturvallisuuden tason" (s. 19).

3. TSHL 3 §:n 4 kohta ei — lain esitöiden mukaan — tarkoita, "että työsuojeleluviranomaiset ... antaisivat materiaalisia työturvallisuusmääräyksiä" (s. 20). Tehtävänjakoasetuksen (1973/373) mukaan materiaalistien työturvallisuusmääräysten antaminen kuuluu selvästi STM:lle, mutta subdelegaation kiellon johdosta tämän asetuksen säännöksen määrittelemä toimivalta on laajuudeltaan ongelmallinen (s. 21)

4. Sen sijaan TSH:lla on oikeus antaa alaisilleen työsuojeleluviranomaisille hallinnollisia ohjeita. Ne voivat olla vain "hallinnonalan sisäisiä, lähinnä menettelyllisiä, informatoorisia ja koulutuksellisia työsuojeleluviranomaisten huomion kiinnittämisineen ratkaisuisaan relevantteihin seikkoihin" (s. 22—23).

5. Työsuojeleluviranomaisilla on itsenäinen oikeus ja velvollisuus työturvallisuusmääräysten tulkitsemiseen. Näiden nojalla tehdyistä päätöksistä valitetaan TSH:een. Valitusviranomainen ei voi oikeusjärjestyksemme mukaan "antaa niille alemmille viranomaisille, joiden päätöksiin valitusviranomaisilta haetaan muutosta, määräyksiä tai ohjeita, jotka asiallisesti tulevat alempaa viranomaista sitomaan tehtävissä ratkaisuisa" (s. 22).

Nähdäkseni selostetuissa kannoissa on sijaa kritiikille yleisemminkin, vaikka ne koskevat välittömästi vain yhtä keskusvirastoa. Kommentoin kuitenkin kannanottoa niiden esittämisjärjestyksessä.

I. Vuonna 1958 säädetty TTurvL ei voi sitoa lainsäätäjän päätäntävaltaa siltä osin, mille viranomaiselle myöhemmin määritellään oikeus antaa tarkempia määräyksiä sen soveltamisesta. On siten mahdollista, että uudemmalla, erityisesti mm. myöhemmin perustettua työsuojeleluhallitusta koskevalla lailla on määritelty toisin viranomaiset, jotka voivat antaa tarkempia määräyksiä esim. lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta ja samalla on jaettu niiden välinen toimivalta. On lex posterior derogat legi prioripriaatteen mukaista ottaa huomioon tällaisen uuden lain säännökset.

Voidaan myös kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvosto voi TTurvL 48 §:n mukaan antaa järjestysohjeita ja tarkempia määräyksiä, mutta lainkohdassa ei ole nimenomaisesti edellytetty, että vain valtioneuvosto kaikissa tapauksissa antaa ko. normit.¹⁰⁸ Toisaalta, vaikka onkin täysin oikeusjärjestyksemme mukainen muistiossa esitetty kanta, jonka mukaan määräysvallan subdelegointi ilman nimenomaista valtuutusta on kielletty, on myös otettava huomioon, että valtioneuvosto voi TTurvL 47 §:n nojalla antaa toisaalta "järjestysohjeita", millä lienee tarkoitettu valtioneuvoston päätöksiä VNRatKL 2.1 §:n mielessä ja toisaalta määräyksiä lain täytäntöönpanosta — toisin sanoen VNRatKL 2.2 §:ssä tarkoitettuja hallintoon kuuluvia määräyksiä.

¹⁰⁸ TTurvL tavallisessa lainsäätämijärjestyksessä säädettyinä lakina ei myöskään voine muuttaa hallitusmuodon sisältämiä toimivaltasäännöksiä, joiden mukaan presidentillä on yleinen oikeus antaa asetuksella tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta (HM 28.1 §). Vaikka TTurvL ei edellytäkään järjestysohjeiden antamista asetuksella, voitaneen kuitenkin asetuksella aina antaa tarkempia määräyksiä TTurvL:n täytäntöönpanosta. Ks. myös Sipponen s. 414—415.

Jälkimmäisten määräysten osalta ei ole kysymys lainsäädäntövallan subdelegoinnista vaan hallinnollisen toimivallan määrittelystä.

II. Vaikka subdelegointi siis onkin kielletty, lienee kuitenkin, kuten esittelymuistiossakin todetaan, mahdollista VNp:llä antaa valtuus mm. TSH:lle soveltamis- ym. määräysten antamiseen. (Tällöin ei periaatteessa ole kysymys myöskään varsinaisesti hallinnollisen toimivallan siirrosta, vaan lähinnä valtioneuvoston asemaan hallinnon johtajana sisältyvästä toimivallan käyttämisestä.) Nämä normit voivat sisältää myös kansalaisia velvoittavia tai heille oikeuksia luovia säännöksiä (ymmärrän oikeuskanslerin päätöksen esittelymuistiossa määräysten "materiaalisuudella" tarkoitettavan juuri tätä). Tällaisten määräysten on luonnollisesti pysyttävä niihin oikeuttavan normin puitteissa, eivätkä ne voi esim. laajentaa sen alaa tai olla ristiriidassa sen kanssa.

III. Ongelmallisin on TSHL 3 §:n 4 kohdan tarkoittaman toimivallan laajuus. Se muistuttaa kirjaimeltaan TTurvL 47 §:n ensimmäistä lausetta, jonka mukaan valtioneuvosto voi antaa *järjestysohjeita TTurvL:n soveltamisesta*. Työsuojeluhallinto voi taas antaa mm. *ohjeita työsuojelusta annettujen säännösten ja määräysten soveltamisesta*. Holopainen¹⁰⁹ on katsonut, ettei TSHL 3 §:n 4 kohdan tarkoittamalle ohjeelle voida kirjaimellisesti tulkiten antaa norminluonteista merkitystä ja viittaa mm. Nykysuomen sanakirjan määrittelyyn. Voidaan samalla perusteella kysyä, eikö järjestysohje kirjaimellisesti tulkiten ole luonteeltaan samanlainen ei-norminluonteinen ja ei-sitomaton ilmaus.¹¹⁰ Vakiintunut ja ymmärtääkseni perusteltu tulkinta ei kuitenkaan supista järjestysohjeen merkitystä näin vähäiseksi, vaan on valmis antamaan sille sitovan (materiaalisen) merkityksen.

Kirjaimellisen tulkinnan kannalta on kuitenkin otettava huomioon myös, että järjestysohjekin voidaan antaa vain TTurvL:n *soveltamisesta*. Kun vain viranomaiset (ja tuomioistuimet) voivat soveltaa ko. lakia, ei tällä perusteella kirjaimellisesti tulkiten olisi ylipäänsä mahdollista antaa järjestysohjeita kuin vain hallinnonsisäisinä määräyksinä, eikä esim. niiden rikkomisesta olisi mahdollista määrätä sanktioita. Tosiasiassa soveltamismääräykset kuitenkin realisoituvat nimenomaan määriteltessään ns. hallintoalamaisten tai kansalaisten asemaa, eikä käytännössä soveltamis-termiäkään liene koskaan ymmärretty näin kirjaimellisesti.

TSHL:n esitöissä ei perustella tai yksilöidä tarkemmin mainitun ohje-termin sisältöä.¹¹¹ Ymmärtääkseni näitä ohjeita ei kuitenkaan voi määritellä vain sitomattomiksi, opastaviksi tai informatorisiksi sisällöltään. Kun ohjeenantovallan sisältöä tarkastellaan edellä mainittujen laillisuusperiaatteen ja keskus-

¹⁰⁹ Holopainen 1975 s. 7.

¹¹⁰ Holopainen 1975 s. 4 katsoo, ettei ole aihetta yksityiskohtaisemmin eritellä järjestysohje-termin sisältöä.

¹¹¹ Erityisesti voidaan todeta, että HE:n johdosta annetussa sosvm:ssä ei myöskään tarkemmin perustella TSHL 3 §:n 4 kohtaa, vaan kosketellaan lähinnä vain sen 5 kohtaa. OKa:n tekstissä mainitussa esittelymuistiossa sosvm kuitenkin mainitaan lain esityönä, jonka perusteella voidaan päätellä, ettei TSH:lle ollut tarkoitus määritellä materiaalisten työturvallisuusmääräysten antamisvaltaa. — Todettakoon, että TTurvL 46 §:n mukaan ammatitientarkastusviranomaiset valvovat mm. lain nojalla annettujen *ohjeiden noudattamista*. Tämä lainkohta ei tue päätelmää, jonka mukaan ohjeet eivät voisi olla sitovia.

viraston organisatorisen aseman asettamien edellytysten perusteella, voidaan todeta, että sikäli kuin TSH tällä perusteella voi antaa normeja, ne voivat olla myös hallintokoneiston ulkopuolelle suuntautuvia ja materiaalisia. Se, että aikaisemmin annetussa TTurvL 47 §:ssä järjestysohjeiden antamisvaltaa on uskottu valtioneuvostolle, ei sinänsä estä TSHL:ssa myöhemmin määrittelemästä ainakin osittain samansisältöistä norminantovaltaa muullekin viranomaiselle. On toinen asia, että valtioneuvoston ja keskusviraston norminantokompetenssin sisältö yleisesti järjestyy jonkin verran eri tavalla.

Olenainen kysymys onkin, kuten edellä on todettu, minkäsisältöistä, minkälajuisista norminantovalta kussakin konkreettisessa tapauksessa voi olla. Ymmärtääkseni TSH voi ensinnäkin TSHL 3 §:n 4 kohdan perusteella antaa myös normin muodossa ohjeita työsuojelusta annettujen säännösten ja määräysten soveltamisesta. Ko. lainkohta ei voi kuitenkaan sisältää yleistä valtuutusta työsuojelulakien täsmentämiseen, koska tällainen lainsäädäntövallan delegointi olisi edellyttänyt lain säätämistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.¹¹² Ohjeidenantovalta onkin sen vuoksi tässä tapauksessa melko rajallista alaltaan. Ko. alan oikeussuhteiden, oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet ja pääpiirteet tulee olla määritelty laissa. TSH:n ohjeet voivat sisältää lähinnä ohjeita lakien soveltamisperusteista erilaisissa tilanteissa. Tältä osin sen toimivallan laajuus rinnastuu varsin pitkälle siihen toimivaltaan, joka muilla keskusvirastoilla on tiettyjen lain säännösten soveltamista tai täytäntöönpanoa koskevien normien antajana. Laillisuusperiaatteesta johtuu lisäksi, ettei ohjeilla voida esim. täyttää lakiin jäänyttä aukkoa. Sen sijaan ei ymmärtääkseni ole perustetta pitää valtioneuvoston antaman järjestysohjeen olemassaoloa edellytyksenä keskusviraston oikeudelle antaa ohjeita TSHL 3 §:n 4 kohdan nojalla. Ko. lainkohdalla on tässä suhteessa itsenäinen merkitys.

Tästä ohjeenantovallasta on pidettävä erillään STM:n annettaviksi ns. tehtävänjakoasetuksen 2 §:ssä yksilöiden mainitut *työturvallisuusmääräykset* eri aloilla. Kun ne sisällöllisesti ovat kuitenkin rinnastettavissa TTurvL 47 §:ssä mainittuihin järjestysohjeisiin, on kyseenalaista, voiko STM ko. asetuksen nojalla antaa mainitunlaisia työturvallisuusmääräyksiä ainakaan ilman nimenomaista valtuutusta laissa.

IV. TSH:lla on TSHL:n mukaan oikeus ohjata alaistaan työsuojeluhallintoa. Tämän ohjauksen ulottuvuus on periaatteessa samanlainen kuin muillakin keskusvirastoilla piiri- ja paikallishallintonsa ohjaamiseen. Siihen kuuluu myös esim. informatorinen ohjaus. TSHL 2.1 §:n mukaan TSH:lla on oikeus (ja velvollisuus) johtaa, valvoa ja hoitaa työsuojeluhallintoa STM:n alaisena keskusvirastona. On selvää, että tämän asemansa perusteella se ei voi antaa (edes hallinnonsisäisiksi määriteltyjä ja sitoumattomiksi julistettuja) ohjeita ja määräyksiä, jotka olisivat ristiriidassa ylemmänasteisten säädösten kanssa. Yhtä selvää on kuitenkin, että se organisatorisen, lakiin perustuvan asemansa

¹¹² Oka 1975 s. 58 katsoo eräiden TSH:n työsuojelun valvonnasta annettua lakia täsmentävien ohjeiden olevan lainmukaisia, kun ne "joko perustuvat voimassa oleviin säännöksiin tai niiden sisällys on johdettavissa sanottujen säännösten ja niiden valmistelutöiden muodostamasta kokonaisuudesta". (Työsuojelun valvontalain 29 §:ssä edellytetään tarkemmat määräykset lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annettavaksi asetuksella.) Näyttää siltä, että OKan kanta norminanon sallittavuuteen on sittemmin tiukentunut.

perusteella on oikeutettu ohjaamaan alaistaan hallintoa työsuojeluhallinnon päämäärän saavuttamiseksi ts. työsuojelun edistämiseksi kehittämällä työn turvallisuutta ja määräysten noudattamista, milloin se on säädetty työsuojeluhallinnon tehtäväksi, TSHL 1 §.

d) Hallinnollinen johto ja valvonta

Myös hallintoelinten väliset organisatoriset suhteet voivat useissa tapauksissa saada normin muodon esimerkiksi yleismääräyksinä, -ohjeina, kiertokirjeinä, ohjesääntöinä jne. Näiden organisatoristen suhteiden muotoon ja oikeudellisiin edellytyksiin liittyvien kysymysten yhteydessä konkretisoituviin hallintoelinten norminannon spesifeihin ongelmiin palataan jäljempänä luvussa C.III.5.

2.3. Keskusvirastot ja hallintolainkäyttö

Keskusviraston asema hallintolainkäytössä on sikäli mielenkiintoinen, että samassa elimessä yhtyvät sekä lainkäyttö että hallintotoiminta, joiden organisatorisen aseman katsotaan periaatteessa järjestyvän eri tavoin. Hallintolainkäytölle on erityisesti pidetty ominaisena sen organisatorisesti itsenäistä asemaa. Tosin, kuten usein huomautetaan, hallinnon ja lainkäytön erottaminen toisistaan asiallisin kriteerein ei suinkaan ole helppoa eikä yksiselitteisin kriteerein tehtävissä. Eroperusteena on pidetty lähinnä toimivallan tarkoitusta: lainkäytöllä pyritään erityisesti oikeusturvallisuuden toteuttamiseen.¹¹³ Kuitenkin hallinnon ja lainkäytön välille jää myös toimintaa, jota asiallisesti on vaikeaa luokitella jompaan kumpaan ryhmään. Tämän vuoksi on pyritty myös eri perustein muotoilemaan välittäviä käsitteellisiä kategorioita, kuten menettelymuotojen erityispiirteiden perusteella erotettava ”prosessinmuotoinen hallintomenettely”,¹¹⁴ pystymättä kuitenkaan sanottavasti selventämään varsinaista ongelmaa: hallinnon ja lainkäytön asiallista eroa.

Hallintolainkäytölle on kuitenkin käytännössä vakiintunut melko selvä sisältö, jonka pääosan keskusvirastoissa muodostavat hallinto-oikeudelliset muutoksenhakuasiat niihin liittyvine lausuntoineen sekä kurinpitoasiat.

¹¹³ Ks. erit. Merikoski 1968 s. 13—17. Hallinnon ja lainkäytön välisistä eroista ja yhtäläisyyksistä yleensä ks. Merikoski 1968 a s. 10—34, Vilkkonen 1973 s. 189—231. Ks. myös Ahtee NAT 1952 passim.

¹¹⁴ Ks. Merikoski II s. 106 s.

Hallintolainkäytön yksityiskohtaiseen määrittelyyn ei seuraavassa sen vuoksi pyritäkään.¹¹⁵ Hallintolainkäyttökin, samoin kuin hallinto, on yleisesti tarkastellen vain eräs valtiovallan toteuttamisen muoto,¹¹⁶ joten niiden ero on suhteellinen. Käytännössä hallintolainkäytön ja muun hallintotoiminnan eroilla on kuitenkin ollut ja on edelleen myös laadullisesti merkittävää vaikutusta erityisesti keskusvirastojen sisäiseen organisaatioon sekä niiden asemaan hallintokoneistossa ja hallintomenettelyn muotoihin.

Lainkäyttötoiminta on poikkeuksetta määrällisesti varsin pieni osa keskusviraston koko toiminnassa ja merkitykseltään yleensä melko vähäinen, joskin tässä suhteessa esiintyy muutamia poikkeuksia ja keskusvirastolainkäytön määrä on ilmeisesti lisääntymässä. Hallintolainkäytön määrittelykriteerien kehittymättömyydestä kuitenkin johtuu, ettei sen määrällisestä merkityksestä ole saatavissa kovin luotettavaa tietoa. Ehkä parhaana selvityksenä voidaan pitää hallintolainkäyttötoimikunnan keräämiä tietoja hallintoasioiden ja hallintolainkäyttöasioiden suhteesta eräissä keskusvirastoissa vuosina 1970 ja 1971. Toimikunta luki hallintolainkäyttöasioiden piiriin kuuluviksi lausunnot KHO:lle, valitusasiat, oikeusasiat ja kantelut. (Vertailun vuoksi esitetään suluissa valtion keskushallintokomitean keräämät tiedot hallintolainkäyttöasioiden määrästä vuodelta 1975. Tähän ryhmään laskettiin valitusasiat sekä virkarikos- ja kurinpitoasiat, joten asiaryhmä oli suppeampi.)¹¹⁷

hallintoasiat lainkäyttöasiat

AsH	2418	133	(0)
TH	14611	2978	(921)
KH	50091	404	(423)
MMH	2967	465	(130)
MaatH	38400	666	(256)
MetsäH	9500	48	(20)
LKH	..	135	(8)
SosH	91297	9360	(203)
RH	24535	10	(0)
TVH	..	n. 30	(0)
PRH	12000	156	(1)
VesiH	1302	12	(1)

¹¹⁵ *Vilkkonen I s. 3* toteaaakin hallintolainkäyttöä koskevan esityksen itse tuovan parhaiten esiin, mitä hallintolainkäytöllä tarkoitetaan.

¹¹⁶ *Peschka s. 179 s.* painottaa tätä näkökulmaa.

¹¹⁷ *KM 1973: 114 s. 263.* (Vain vuodelta 1971 on tiedot AsH:n osalta ja vain vuodelta 1970 KH:n osalta.) Suluissa olevat tiedot: *KM 1978:22 nide 2 s. 28 s.*

Sekä hallinto- että hallintolainkäyttöasioiden kuuluminen samalle elimelle ei yleensä ole aiheuttanut muodollisia erillisjärjestelyjä keskusviraston sisäisessä organisaatiossa. Yleensä lainkäyttöä toimittavissa keskusvirastoissa lainkäytön ja muiden hallintoasioiden ero heijastuu vain oikeustieteellisessä doktriinissa muodostettuun ns. *funktionaaliseen periaatteeseen*.¹¹⁸ Se merkitsee ennen muuta, että keskusviraston asemaa pidetään *lainkäyttöasioiden* osalta tuomioistuinmaisen riippumattomana ja sen menettelymuotoja oikeudellisesti sidotumpina, mutta muuten siihen soveltuvat normaalit hallintoelintä koskevat periaatteet. Molemmat asiatyypit käsitellään samoissa elimissä, hallintokäyttöasiat tosin lähes poikkeuksetta keskusviraston kollegiossa. Tästä muodollisen organisaation yhtenäisyydestä on tosin patentti- ja rekisterihallitus eräänlainen poikkeus. Siinä funktionaalista periaatetta vastaa myös muodollis-organisatorinen järjestely: keskusviraston erityinen valitusosasto ratkaisee ”laillista oikeudenkäyntijärjestystä” noudattaen ensimmäisenä valitusasteena valitukset keskusviraston päätöksistä mm. patenttia ja tavaramerkkiä koskevista asioista (PRHL 4 §).¹¹⁹ Valitusosaston jäsenenä toimivat kuitenkin keskusviraston virkamiehet, joten organisaation erillisyyden merkitys on suhteellinen.

Funktionaaliseen periaatteeseen sisältyvän organisatorisen riippumattomuuden merkitys ei keskusvirastolainkäytössä ole mitenkään ongelmaton. Sinänsä tosin tuomioistuinmaisen riippumattomuuden sisältö on suhteellisen selvä. Tuomioistuinorganisaatio on varsin jäykkä ja tuomioistuimilla on lakiin perustuva korostetun itsenäinen toimivalta. Tämä perustuu viime kädessä HM 2.4 §:ssä muotoiltuun periaatteeseen, jonka mukaan ”tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimmässä oikeusasteessa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus”. Oikeudenkäyttöelinten riippumattomuuteen on perinteisesti totuttu yhdistämään myös tuomarien erottamattomuus, ts. virassapysymisen erityinen suoja (HM 91.1 §).

Keskusvirastoja ei kuitenkaan muodollisesti ole organisoitu tuomioistuimiksi. Niissä lainkäyttöasioita ratkaisevat virkamiehet eivät ole samalla tavalla etuoikeutetussa asemassa virassapysymisen suhteen kuin tuomarit.

¹¹⁸ Ks. tästä periaatteesta *Merkel* s. 21, *Erich II* s. 421, *Merikoski* 1968 s. 31—32. Vrt. *Makkonen* 1965 s. 145—146.

¹¹⁹ Ks. *KM* 1973:114 s. 276—277 ja s. 284 s. sekä *Vilkkonen I* s. 192 s. Myös esim. *VeroH:n* eräät toimistot käsittelevät muutoksenhakua hoitamissaan asioissa, *VeroHA* 10 ja 11 §. Myös eräissä muissa keskusvirastoissa on määritelty erikseen toimisto, joka käsittelee valitukset sen alaisista viranomaisista, ks. esim. *MMHA* 5 §. — Lainkäyttöasioiden eriyttämistä organisatorisesti keskusvirastoista on ehdotettu sekä yleisesti että erityisesti jonkin keskusviraston osalta. Mm. erityisen lääkintöoikeuden perustamista ehdotettiin vuonna 1957 (*HE n:o 11/1957 vp*), mutta hallituksen esitys raukesi.

Vaikka HM 2.4 §:n onkin katsottu edellyttävän muodollista tuomioistuinkäsitettä,¹²⁰ tuomioistuinten riippumattomuuden on meillä katsottu koskevan periaatteessa myös keskusvirastoja niiden lainkäyttötoiminnassa,¹²¹ vaikka niitä ei olekaan organisoitu tuomioistuimiksi. Tämä HM 2.4 §:n laajennus perustuu puhtaasti tulkintaan. Kuten *Erich* toteaa, riippumattomuus *lienee tunnustettava* myös viranomaisille, ”jotka, olematta tuomarinvirassa, osittain käyttävät tuomiovaltaan kuuluvia tehtäviä”.¹²²

Se, että hallintolainkäytön riippumattomuus on muodollisesti vain edellä selostetulla tavalla periaatteellisella pohjalla, johtuu mm. hallintolainkäytön suhteellisen myöhäisestä organisatorisesta eriytymisestä varsinaisesta hallinto-toiminnasta. Valtiovallan kolmijako-oppiin kuuluva ajatus lainkäytön riippumattomuudesta introdusoitiinkin hallintolainkäyttöön oikeastaan vasta hallitusmuodon säätämisen jälkeen tulkitsemalla laajasti HM 2.4 §:ää. Ennen hallitusmuodon säätämistä tosin hallintolainkäyttö ja hallintoasiat pyrittiin tietyssä määrin erottamaan toisistaan asiallisesti, mikä organisatorisesti heijastui eräiden uusien lainkäyttöelinten perustamisessa.¹²³ Niinpä mm. KHO perustettiin vuonna 1918. Sen sijaan ajatus lainkäyttöasioiden suomasta, normaalia hallintomenettelyä suuremmasta riippumattomuudesta hallinto-viranomaisille oli ainakin tieteisopissa vieras. Kun hallintomenettelyn lainmukaisuutta ja keskusvirastojen itsenäisyyttä erityisesti painotettiin ja kun menettely keskusvirastoissa oli muutenkin tuomioistuimaista, hallinto-käytön erityisaseman korostamisella ei ollutkaan objektiivista pohjaa.¹²⁴ Nytemmin hallintolainkäytön merkitys koko hallintokoneistossa on lisääntynyt, mikä on johtanut mm. lääninoikeuksien selvempään organisatoriseen eriyttämiseen lääninhallituksista.

Miten laaja keskusviraston riippumaton asema hallintolainkäytössä sitten on? Ensinnäkin voidaan todeta, että tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyvä tuomarin erottamattomuus ei koske keskusvirastojen hallintolainkäyttöön osallistuvia virkamiehiä, vaan virkamiesten asema järjestyy yleisten

¹²⁰ Ks. esim. *Tirkkonen I* s. 102, *Tarjanne LM 1931* s. 335—336 ja s. 340—341. *Erich II* s. 428—429 sulkee nimenomaisesti HM 2.4 §:n sanamuodon mukaisesti sen soveltamisalueen ulkopuolelle hallintoviranomaiset, ”joille tuomiovaltan käyttö ei ole mikään ensisijainen tehtävä”. Ks. samansuuntaisesti keskusvirastojen osalta *Tarjanne LM 1933* s. 30.

¹²¹ Näin *Ahtee NAT 1952* s. 179 ja *Vilkkonen I* s. 124.

¹²² *Erich II* s. 428—429.

¹²³ Hallintolainkäytön organisatorisesta kehityksestä Suomessa ks. yleisesti *Willgren 1925* s. 371—396, *Palme JFT 1962* s. 211—216 ja *Vilkkonen 1973 a.* s. 2—31.

¹²⁴ Ennen hallitusmuotoa katsottiin OK 10:26:stä johtuvan ylemmälle hallintoviranomaiselle yleinen velvollisuus tutkia ja tuomita valitukset alemmasta hallintoelimestä, *Hermanson Förvaltningsrätt* s. 447—448, *Ståhlberg 1913* s. 465—466.

säännösten mukaan. Ei liene myöskään ilman erityissäännöstä mahdollista käytännössä toteuttaa *Vilkkosen* konstruointia ”lainkäytöllistä erottamattomuutta”, joka edellyttäisi tuomarin erottamattomuuden koskevan myös keskusviraston virkamiehiä hallintolainkäyttötoiminnassa.¹²⁵

Keskusviraston lainkäytön riippumattomuuden luonnehdinta perustuukin käytännöllisesti katsoen kokonaan tuomioistuinten riippumattoman *organisatorisen aseman* periaatteiden soveltamiseen. Tosin tämä välillinen määräytyminen on aiheuttanut eräitä eroja käsityksissä itsenäisyyden ulottuvuudesta, kun hallintolainkäyttöä merkitsevän toimivallan laatua koskevia nimenomaisia säännöksiä ei ole olemassa.

Toimivallan luonteesta esitetyt kannat vaihtelevat Vilkkosen määrittelystä, jonka mukaan lainkäyttöasioita käsitellessään keskusvirasto on rinnastettavissa hallintotuomioistuimeen ja se on ”joka tapauksessa ... päätösvaltansa suhteen *ehdottomasti itsenäinen*”,¹²⁶ *Willgrenin* jonkin verran lievempään kantaan, jonka mukaan keskusvirasto ”intar, då den funktionerar som förvaltningsdomstol, en tämligen oberoende ställning...”.¹²⁷ Näiden yleisluonteisten määritelmien perusteella ei tosin voi vielä päätellä kovin suurien erojen olemassaoloa. Itse asiassa vallitseekin varsin laaja yksimielisyys siitä, että riippumattomuus tältä osin merkitsee joka tapauksessa korostetun itsenäistä päätöksentekovaltaa yksittäistapauksessa.

Keskusvirastojen lainkäyttötoiminnan riippumattomuuden periaate merkitsee siis käytännössä lähinnä sitä, että keskusvirasto lainkäyttöasioissa irtoaa erityisesti hallinnonalansa ministeriön ohjauksesta. Tosin tämän irtoamisen erityisluonne on problemaattinen. Sille on katsottu olevan ominaista elimen ”jääminen kiinteille käskyvalta- ja alistussuhteille rakentuvan virka-astejärjestelmän, hallintohierarkian ulkopuolelle”.¹²⁸ Ylempi viranomainen ei saa ”yksittäistapauksessa vaikuttaa siihen, miten hallintolainkäyttöelin tietyn asian ratkaisee”.¹²⁹ Myöskään oikeusministeriön mahdolliset yleismääräykset eivät sido keskusvirastoa muuten kuin oikeushallinnon osalta, ts. lainkäytön järjestämistä ja sen valvontaa koskevissa kysymyksissä. Tosin tuomari (vastaavasti keskusvirastolainkäyttöön osallistuva virkamies) on velvollinen tuntemaan myös oikeusministeriön hallinnolliset yleismääräykset, eikä hän myöskään ole oikeutettu poikkeamaan niistä ilman pätevää syytä. Sama

¹²⁵ *Vilkkonen I* s. 126 tosin toteaa tämän konstruktion teoreettisuuden.

¹²⁶ *Vilkkonen I* s. 234 (kursiv. OM). Tämä Vilkkosen kanta ei tosin ole aivan johdonmukainen, koska hän katsoo toisaalla myös keskusvirastoja tarkoittaen, ettei hallintotuomioistuinjärjestelmämme ole itsenäinen, mt. s. 125—126.

¹²⁷ *Willgren 1925* s. 398—399.

¹²⁸ *Merikoski 1968 a* s. 18.

¹²⁹ *Vilkkonen I* s. 124.

koskee mahdollisia oikeuskanslerin kiertokirjeitä.¹³⁰ Myös prejudikaattien tosi-asiallinen merkitys on otettava huomioon, samoin kuin se, että KHO viimeisenä asteena voi tarkastaa keskusviraston päätöksen lainmukaisuuden.

Edellä esitetyn perusteella voidaan kuitenkin todeta, ettei keskusviraston organisatorinen asema hallintolainkäytössä vakiintuneeseen tulkintaan sisältyvien periaatteiden mukaan sanottavasti poikkea keskusviraston asemasta hallinnollisen toimivallan käyttäjänä.¹³¹ Ylempi viranomainen ei sen mukaan voi puhtaasti hallinnollisissakaan asioissa yksittäistapauksessa vaikuttaa alemman elimen päätökseen. Sen sijaan yleinen ohjaus näissäkin asioissa on sallittua. Vaikuttaakin siltä, että hallintolainkäytön vaikutus keskusviraston organisatoriseen asemaan on itse asiassa varsin vähäinen. Toisaalta on ilmeistä, että juuri hallintolainkäyttöön liittyvällä riippumattomuuden korostamisella on ollut vaikutusta myös keskusvirastojen organisatorisen aseman itsenäisyyden yleiseen korostumiseen.¹³²

Myös lainkäytön tuomioistuinmaiset ja osittain suhteellisen tarkasti säännelty oikeudelliset muodot ovat tällaisia itsenäisyyttä ja erityisasemaa korostavia tekijöitä etenkin suhteessa suoraan poliittisessa vastuussa oleviin elimiin. Esimerkiksi viittaus ”oikeusvirastoissa” noudatettavaan menettelyyn (PLLA 18 §, MKHA 13.6 §) korostaa tätä tuomioistuinmaisuutta. Tuomioistuinmaisia muotoja edellytetään myös eräiltä osin päätöksenteossa (esim. THA 17.2 §, VeroHA 26.5 §, TVLA 23 §).

3. HALLINTOKONEISTON SISÄINEN TOIMIVALLANJAKO

3.1. Keskusvirasto valtion elimenä

Hallintoelimen organisatoriseen asemaan vaikuttaa olennaisesti, miten sen asema valtiossa järjestyy ja määritellään. Julkisoikeustieteessä on lähtökohtana ollut positivismiin läpimurtautumisesta alkaen valtion määrittelemäinen oikeushenkilöksi¹ ja valtiovallan subjektin luonnehtiminen valtioksi itseksensä.²

¹³⁰ *Brusiin* s. 23. Ks. myös *Hermanson-Kaira* s. 151, *Tirkkonen I* s. 104 ja *OKa* 1942 s. 50—52. Ks. myös *Merikoski* 1968 a s. 33—34 ja *Sipponen* s. 477.

¹³¹ *Merikoski* 1968 s. 492 toteaa HM 24 §:n odottavan vielä täysimääräistä toteuttamistaan hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä.

¹³² Ks. myös *Heiskanen* 1975 s. 54—55 ja *Temmes* 1973 s. 81—87.

¹ Ks. *Laband I* s. 52—53, *Delcros* s. 1—9, *Erich I* s. 141, *Willgren* 1925 s. 25—26. Vrt. konkreettisemmin *Hoppu* s. 49 ja *Hessler* passim. Valtion oikeushenkilöllisyyden konstruoinnin taustasta ks. *Forsthoff* s. 112—113 ja *Jägerskiöld* 1954 s. 317—321.

² *Laband I* s. 89—90 kytkee tämän kannan suoraan valtion oikeushenkilöllisyyteen: ”Von der Auffassung des Staates als einer juristischen Person des öffentlichen Rechts aus ergibt sich, dass das Subjekt der Staatsgewalt der Staat selbst ist.” Ks. myös *Hermanson Förvaltningsrätt* s. 5 ja *Erich I* s. 133.

Edellisen näkemyksen perusteita voidaan etsiä ennen muuta porvarillisen valtion keskeisistä muotomääreistä: yhtenäisyyden vaatimuksesta ja oikeudellisen muodon välttämättömyydestä myös valtion organisaation määrittelyssä. Jälkimmäinen katsomus liittyy taas luontevasti julkisoikeudellisen positivismin ideologiaan tehtäviin, valtiovallan luonteen ja perustan analyysin häivyttämiseen tieteellisen tutkimuksen kohteista. Näillä teoreettisilla näkemyksillä on ollut konkreettista kantavuutta myös yleensä valtion elimistön ja etenkin hallintoelimistön tutkimuksessa.

Julkisoikeustieteen peruslähtökohtana hallintoelimen aseman ongelmaan on ollut hallintoelinten itsenäisen aseman ja erityisesti niiden oikeussubjektuuden kieltäminen. Valtio on oikeushenkilönä yhtenäinen ilmiö, oikeussubjekti. Valtiontahto on siten niin ikään yhtenäinen. Tämä näkemys heijasti adekvaatisti porvarillisen valtion keskeisiä piirteitä esimonopolistisessa kapitalismissa, etenkin verrattuna feodalistiseen, epäyhtenäiseen ja ei-oikeudelliseen valtioon. Tämän valtion yhtenäisyyden sisällä on tosin erilaisia elimiä, mutta ne erottuvat toisistaan valtion yhtenäisyyden puitteissa oikeudellisesti määritellyn toimivaltajaan (erityisesti asteellisen ja asiallisen) perusteella. Toimivallanjako siten vain jäsentää tuota yhtenäisyyttä ja merkitsee tiettyä työnjakoa. Hallintoelimet ovat nimenomaan valtion elimiä toimivallanjaon osoittamalla tavalla ja sen rajoissa. Tämän toimivallanjaon ulkopuolelle jäävät mm. sellaiset ei-valtiolliset elimet kuin kirkko ja kunnat.

Myös suomalaisessa julkisoikeustieteessä valtion oikeushenkilöllisyys ja siitä johdetut teoreettiset johtopäätökset ovat seuranneet varsin pitkälle edellä selostettuja näkemyksiä. Esimerkiksi *Willgren* arvostele ankarasti *Otto Mayerin* valtion oikeushenkilöllisyyteen suuntaamaa kritiikkiä:³ ”staten ingalunda bör föreställas som såvitt möjligt fri från alla rättsliga begränsningar och bestämmningar. Mot statens natur striger ingalunda att vara bunden med sådana band, som rättsordningen pålägger. Söka vi analysera de viktigaste rättsförhållanden, i vilka staten råkar såsom till kommunen, kyrkan eller till sina egna, i vissa hänseenden förpliktade undersåtar, synes staten knappast kunna uppfattas annorlunda än såsom ett rättssubjekt”. Sen sijaan hallintoelimet eivät ole itsenäisiä, sillä oikeussubjektina valtio on jakamaton kokonaisuus.

*Merikoski*⁴ toteaaakin, että ”valtio muodostaa yhden ja yhtenäisen julkisoikeudellisen subjektin, sen eri viranomaiset eivät ole sellaisia erillisiä subjekteja, että ne voisivat olla oikeussuhteisiin verrattavissa suhteissa keskenään”. Erityisesti hallinnon keskeisenä tehtävänä on ”juuri tällainen

³ *Willgren* 1925 s. 26.

⁴ *Merikoski II* s. 16. Ks. myös *Jägerskiöld* 1954 s. 312—315.

yhtenäiseksi valtiotahdoksi kiteytetyn politiikan toteuttaminen”.⁵ *Kekkonen* puolestaan painottaa, että hallintoelimellä ja (muilla valtion orgaaneilla) on ”ainoastaan kompetenssi, toimivalta, jonka rajoissa sen tulee valvoa juridisen henkilön etuja ja täyttää sille kuuluvia tehtäviä”.⁶

Tällä teoreettisella lähtökohdalla on useita välittömiä seurauksia hallinto-oikeuden yleisissä opeissa. Aikaisemmin on eritelty erityisesti sitä, miten ko. kanta johtaa hallintoelinten välisten oikeudellisten suhteiden kiistämiseen. Vielä konkreettisempia sovellutuksia siitä seuraa valtion ja hallintoelimen välisen suhteen järjestymiseen. Niinpä *Tarjanne*⁷ täsmentää edellä esitetyn koskemaan konkreettisesti oikeudenkäynnin mahdollisuutta valtion elinten välillä: ”Vaikka valtiolla onkin erilaisia toimielimiä edustamassa sitä eri hallinnon aloilla, niin nämä eri viranomaiset, toimielimet, ovat kuitenkin vain valtion lakimääräisiä edustajia, ne eivät muodosta itsenäisiä oikeussubjekteja ja jos ne ajavat oikeudenkäyntiä, on valtio asianosainen.”

Samantyyppisinä valtion oikeudellisen yhtenäisyyden idean prosessuaalisina ilmauksina on pidettävä pyrkimyksiä muodostaa myös erityisiä valtion puhevallan käyttämistä koskevia säännöksiä, joilla elinten epäitsenäisyyden käytännön seurauksia pyritään lieventämään. Niinpä etenkin varsinaiseen valtionhallintoon kuuluvien virastojen määritellään käyttävän ”valtion puhevaltaa” tai kantavan ja vastaavan valtion puolesta. Näin elimille luodaan erityinen *prosessuaalinen oikeussubjektius*.⁸ (Sen sijaan itsenäisemmät hallintoelimet, kuten rahastot, teollisuuslaitokset, itsenäiset laitokset jne. käyttävät puhevaltaa omasta puolestaan.)

Esimerkiksi PLLA 47 §:n mukaan PLH ”kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta kaikissa posti- ja lennätinlaitosta koskeissa asioissa”.⁹ Samantyyppinen säännös

⁵ Merikoski 1968 b s. 5.

⁶ Kekkonen s. 27. Vrt. Jellinek 1919 s. 224.

⁷ Tarjanne 1943 s. 191.

⁸ Ks. käsitteestä *Tarjanne* 1929 s. 24—32. *Tirkkonen I* s. 310 katsoo tältä osin prosessi-oikeuden kulkeneen yksityisoikeuden edellä ”suomalla prosessuaalisen oikeussubjektin eräille ’ilmiöille’, joilta yksityisoikeus epää oikeussubjektin”. *Tirkkonen* ei kuitenkaan mainitse valtionelimiä tällaisina prosessuaalisina oikeussubjekteina. Vrt. *Ståhlberg* s. 431 s. — Ruotsissa hallintoelimet voivat käytännössä ilman muuta olla myös toistensa vastapuolina oikeudenkäynnissä, ks. *Sundström SvJT* 1960 s. 166 ja 170 sekä *Jägerskiöld* 1954 s. 324—328. Vrt. myös *Delclos* s. 115—149.

⁹ Tällainen sääntely ei kuitenkaan ole johdonmukaista. Esim. VR:n lainopillisen toimiston päällikkö valvoo *valtionrautateiden* etua ja oikeutta kaikissa valtionrautateita koskeissa asioissa, VRA 58 §. Vrt. *Sinivalo* 1977 s. 54. *Sundström SvJT* 1960 s. 166 ja s. 173 alav. 29 kiistää kuitenkin tällaisten säännösten teoreettisen merkityksen.

Kuka tahansa ei voi kuitenkaan käyttää keskusviraston puhevaltaa, *KHO* 1951 II 104: Metsäkoulun johtajalla ei ollut oikeutta ilman eri valtuutusta käyttää MetsäH:n puhevaltaa.

koskee myös mm. seuraavia hallintoelimiä: RakH (A 47 §), AsH (A 29 §), VesiH (A 68 §), MaatH (A 65 §), IH (A 44 §), TVH (A 48 §) sekä esimerkiksi museovirasto (A 28 §) ja tapaturmavirasto (A 1 §). Nämä prosessuaalisen oikeussubjektuuden luovat säännökset ovat myös toimivaltasäännöksiä ja niitä pidetään samanluonteisina, jäykkinä:

KHO 1965 II 4: Koska MMHA 87.1 §:n mukaan MMH valvoi tuomioistuimissa ja virastoissa valtion etua ja oikeutta kaikissa maanmittauslaitosta koskevissa asioissa eikä lääninasiainmiehellä siis ollut oikeutta valittaa LO:n päätöksestä po. maanmittauspalkkiota koskevassa asiassa, KHO jätti valituksen tutkimatta, mutta viran puolesta purki ja ja poisti LO:n päätöksen sekä siirsi asian MMH:lle. (Äänestys puhevallasta 4—3; vrt. myös *KHO 22.11.1973 t. 4700 ja KHO 1975 II 78*).

Muut kuin välittömästi valtionhallintoon kuuluvat elimet sitä vastoin eivät prosessuaalisestikaan toimi valtion puolesta vaan edustavat suoraan itseään. Niinpä esim. valtion viljavarasto ”kantaa ja vastaa sekä käyttää muutoinkin puhevaltaa sitä koskevissa asioissa”, L valtion viljavarastosta (1961/595) 16 §. Työterveyslaitos taas ”voi tehdä sitoumuksia, saada nimiinsä oikeuksia, kantaa ja vastata sekä omistaa kiinteätä omaisuutta”, L työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta (1978/159). Valtion teollisuuslaitoksen johtokunta kantaa ja vastaa laitoksen puolesta L valtion teollisuuslaitoksen hoidon ja käytön yleisistä perusteista 6 §. Vapo:n toimitusjohtaja kantaa ja vastaa Vapoa koskevissa asioissa (VapoA 11 §). Tätä eroa valtion ja muun itsenäisen valtion elimen välillä vastaavat myös haasteen tiedoksiantotavan erot OK 11:5 ja 11:6 :ssa.

Myöskään pakkotäytäntöönpanon kohdistaminen valtion varallisuuteen ei periaatteessa ole mahdollista. Sellainen olisi *Ståhlbergin* mukaan ”luonnoton asiain tila” ja muunkin hallintopakon kohdistaminen valtioon on mahdollista vain, ”mikäli valtio asettuu yksityisten tasalle, siis valtion yksityisoikeudellisis-
sa asioissa”¹⁰.

Oikeudellisen muodon tasolla selostetut instituutit ja säännökset säilyttävät valtion yhtenäisyyden ja sen organisaation kokonaisuuden. Valtiota voidaan edelleen luonnehtia oikeushenkilöksi; tämä helpottaa myös edellä selostettujen lainsäädännöllisten muotojen ymmärtämistä. Edellä sanottu pitää kuitenkin paikkansa vain rajoitetusti. Oikeudellisestikin valtion ja sen elimistön yhtenäisyyttä hajoittavat ne erilaiset organisatoris-oikeudelliset muodot, jotka ovat yleistyneet uusissa hallintoelintyypeissä.¹¹ Tosin hallintoelinten itsenäisyyden korostuminen suhteessa valtioon on koskenut muodollisjuridisesti lähinnä muita hallintoelimiä kuin suoranaisesti keskushallintoon kuuluvia virastoja. Niinpä on painotettu sellaisten elintyyppien kuin valtionyhtiöt, valtion teollisuuslaitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset ja itseuäiset laitokset

¹⁰ *Ståhlberg* s. 355—356 ja s. 367.

¹¹ Tällaisia ovat mm. Liikenneturva ja elokuvasäätiö.

aseman itsenäisyyttä.¹² Tämä on voinut tulla esiin myös kokonaan uudenlaisen elintyyppin muotoamisena: työterveyslaitos valtiollistettiin muodostamalla siitä ”itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö”, TTLL 1 §.

Lisäksi hallintokoneiston rakenteessa tapahtuu kuitenkin sellaisia määrällisiä muutoksia, joilla on myös selviä laadullisia vaikutuksia koko valtion yhtenäisyyteen. Merkitystä on ennen muuta hallintoelimistön tehtävien laajentumisella, elimien määrän lisääntymisellä ja niiden sisäisellä pirstoutumisella entistä runsaslukuisempiin organisatorisiin yksiköihin. Hallintokoneiston merkitystä valtion yhtenäisyyden olennaisena attribuuttina vähentää myös toisaalta hallintotehtävien yksityistyminen (”hallinnon yhteiskunnallistuminen”), toisaalta ei-valtiollisten intressien oikeudellinen organisointi osaksi hallintoelimien toimintaa ns. etujärjestöedustuksena. Hallintoelimistö on oikeudellisesta yhtenäisyydestään huolimatta eriytynyt ja elinten erityisintressit ovat tämän seurauksena selvemmin nähtävissä, esimerkiksi hallintosuunnittelun yhteydessä esiin tulevana erimielisyyksinä, joita sektorisuunnittelu tai valtionhallinnon KTS-suunnittelu eivät ole pystyneet hallitsemaan.

Elinten oikeudellinen itsenäistyminen hallintokoneistossa tulee esiin useissa ilmiöissä, kuten mm. toimivaltarajojen ongelmallisuuden korostumisessa ja toimivaltariitojen lisääntymisessä. Toisaalta myös hallintoelinten väliset suhteet tehostuvat sekä hierarkkisesti että samanasteisten elinten välillä.

Edellä selostetut valtion oikeudellisen yhtenäisyyden doktriinin korollaarit hallinto-oikeustieteen yleisissä opeissa ovat eräiltä osin jo suhteellisen varhain joutuneet mukautumaan kehitykseen. Oikeudellisesti merkittävänä hallintoelimen asemaa valtiossa koskevana ratkaisuna voidaan pitää KKO:n päätöstä, jossa katsottiin mahdolliseksi keskusviraston ja ministeriön osaston (alunperin keskusvirasto) vastakkaisuus oikeudenkäynnissä alioikeudessa. Selostan tapausta sen periaatteellisesti mielenkiintoiselta osalta.

KKO 1941 II 3: TVH oli haastanut asutushallituksen Maarian KO:een tyytymättömänä maaherranviraston päätökseen, jolla valtion omistamasta ja asutushallituksen hoidossa olevasta tilasta tietä varten lunastettavasta maasta oli määrätty suoritettavaksi mm. asutushallitukselle tietyn suuruinen korvaus. Maatalousministeriön asutusasiainosasto, jolle oikeudenkäynnin aikana lakkautetun asutushallituksen tehtävät olivat siirtyneet, väitti, että se ja TVH edustivat samaa oikeushenkilöä, valtiota. Vaatimus olisi siten jätettävä asiallisesti tutkimatta. KO hylkäsi tämän asutusasiainosaston väitteen, koska TVH:lla oli ollut oikeus asutushallitusta vastaan panna vireille pakkolunastusmenettely ja se siis oli katsottava oikeutetuksi esiintymään asianosaisena

¹² Itsenäisyyden korostumisesta ks. *Modeen* s. 89—144, *Hoppu* s. 51—67, *Sinisalo* 1977 s. 51—53 ja alav. 57.

kaikissa tuon menettelyn vaiheissa ja ryhtymään niihin toimenpiteisiin, jotka pakkolunastuksesta 14.7.1898 annettu laki myönsi asianosaisille. HO jätti asian KO:n päätöksen varaan.

KKO: Koska valtioneuvosto päätöksellään 24.1.1935 oli oikeuttanut TVH:n pakkolunastusmenettelyä käyttäen hankkimaan po. tietä varten tarvittavan alueen mm. sellaisin ehdoin, että Turun kaupunki suoritti pakkolunastuskorvauksen, ja Turun kaupunki oli sitoutunut vastaamaan mainitusta korvauksesta ja kun TVH:lle niin ollen oli ollut tarpeellista saada pakkolunastuskorvauksen suuruus vahvistetuksi noudattamalla pakkolunastuslaissa säädettyä menettelyä, KKO katsoi, ettei se seikka, että pakkolunastetun maan sekä luovuttajana että vastaanottajana oli ollut valtio, ollut estänyt tuomioistuimia tutkimasta ko. TVH:n kannetta.

Esittelijä katsoi eriävässä mielipiteessään, ettei kyseessä ollut oikeudenkäyntiasia, "koska riita koskee pakkolunastuskorvauksen määräämistä maasta, jonka sekä luovuttajana että vastaanottajana on ollut valtio, eikä tätä valtion elinten riitaisuutta voida tuomioistuimen päätöksellä riidan vireille panneen keskusviraston vastapuolena olevaa valtioneuvoston ministeriötä sitovasti ratkaista". Esittelijän kanta oli asiallisesti yhtäpitävä *Tarjanteen* jutussa antaman lausunnon kanssa. Tarjanne katsoi lisäksi, että pakkolunastusmenettely on mahdollinen silloinkin, kun valtio on sekä lunastajana että sen omaisuus on lunastuksen kohteena. Oikeudenkäynti eri valtion elimien välillä ei kuitenkaan niiden ollessa erimielisiä ole mahdollinen. Asian ratkaisu kuuluu tällaisissa tapauksissa valtioneuvostolle, joka on riitapuolten yläpuolella oleva valtion elin. Tuomioistuinten ei sen sijaan tule ryhtyä tutkimaan tällaista valtionhallinnon sisäistä kysymystä.¹³ *Tarjanteen* kanta perustuu johdonmukaisesti valtion yhtenäisyyden periaatteeseen, vaikka voidaankin todeta, että etenkin kiinteistöä koskevilla riitaisuuksissa on perinteisesti pidetty prosessuaalisesti mahdollisena myös valtion eri elinten vastakkaisuutta erityisten edustajien välityksellä.¹⁴

¹³ *Tarjanne* 1943 s. 191—193. Asiallisesti samoin *Merikoski II* s. 16. Tosin KKOL 4.1 §:n 3 kohta antaa myös KKO:lle tiettyä toimivaltaa tällaisissa kysymyksissä. Sen on nimittäin lainkohdan mukaan käsiteltävä myös "kysymykset siitä, onko jokin juttu tahi asia yleisen tuomioistuimen vai erikoistuomioistuimen tai hallintoviranomaisen tutkittava". Lopullista ratkaisuvalltaa itse asiaan nähden ei säännös sen sijaan anna ainakaan silloin, kun päädytään siihen, että juttu kuuluu hallintoviranomaisen tutkittavaksi. Vrt. kuitenkin *Tirkkonen I* s. 124 alav. 5. Tekstissä selostetussa tapauksessa ei kysymys kuitenkaan varsinaisesti ollut kompetenssiriidasta. Ks. *Merikoski II* s. 14—15 ja *Vilkkonen* 1973 s. 119.

¹⁴ Esim. MaanhankkimisL (1965/412) edellytti mahdolliseksi ottaa valtiolta maata Maankäyttöl:n tarkoituksiin erityisessä katselmustoimituksessa, jonka suoritti maankäyttötoimikunta valtion elimenä. Asianosaisena tällaisessa valtion elimen suorittamassa toimituksessa saattoi siten olla myös valtio. Valtion asiamiehenä toimi MaatH:n määräämä MaatH:n virkamies.

Selostetussa KKO:n päätöksessä katsottiin kuitenkin hallintoelinten välitön vastakkaisuus oikeudenkäynnissä mahdolliseksi. Muun muassa tähän päätökseen viitaten on sittemmin eräissä yhteyksissä puollettu myös hallintoelinten entistä itsenäisempää asemaa suhteessa toisiinsa. *Holopainen* katsoo — viitaten mainitun päätöksen lisäksi myös nyttemmin kumottuihin asutus- ja maankäyttölainsäädännön nimenomaisiin säännöksiin — että ”valtion organisaation kokonaisuus ja yhtenäisyys, käsitettiinpä organisaatio miten ahtaasti tahansa, on varsin suhteellinen käsite. Jos kysymystä arvostellaan yksinomaan käytännön kannalta, on sille valtiolle, jonka puolesta organisaatio toimii, vaikeata kuvitella mitään yhtenäistä tahtoa.”¹⁵ Myös varsinaiseen valtionhallintoon kuuluvat elimet voivat siten olla esimerkiksi toistensa vastapuolina oikeudenkäynnissä.

Holopaisen kanta on myös oikeuskäytännössä saanut kannatusta. Myös hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä on hallintoelinten erillisyyttä korostettu mm. sallimalla hallintoelimen hakea esim. toisen elimen päätöksen purkua. Eräässä melko tuoreessa ratkaisussaan KHO on katsonut myös mahdolliseksi keskusviraston hakea ministeriön päätöksen purkamista. *KHO 11.10.1976 t. 3770*: MKH:lla katsottiin olevan oikeus hakea STM:n antaman, merimiesten asunnoista aluksessa annetun asetuksen (1948/794) 48 §:ssä edellytetyn, MKH:n apuna toimivan alustarkastustoimikunnan asettamista koskevan päätöksen purkamista. (Äänestys 3—2) Ratkaisua perusteltiin vain ko. asetuksen 51 §:llä, jonka mukaan MKH:n tulee valvoa asetuksen noudattamista ja antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä sen soveltamisesta.

Valtion ja hallintoelimen suhteen muotoutumisella on merkitystä myös keskusvirastojen asemalle hallinto-organisaatiossa. Ne esiintyvät yhä useammin ulospäin pikemminkin itsensä kuin valtion edustajina. Tämä lisää niiden itsenäisyyttä. Yksinomaan käytännön kannalta voidaankin todeta olevan vaikeata kuvitella yhtenäistä tahtoa valtiolle, jonka puolesta mm. keskusvirastot toimivat.¹⁶

Tällainen valtion oikeudellisen yhtenäisyyden vähittäinen suhteellistuminen ei ole välittömästi vaikuttanut hallintokoneiston toimivallanjakoon, joka edelleen on merkittävin oikeudellinen valtion yhtenäisyyteen liittyvä järjestely. Sen perusteena on valtion periaatteessa yhtenäisen toiminnan työnjaollinen organisointi. Toimivallanjako määrittelee valtion elinten tehtävät etenkin

¹⁵ *Holopainen* s. 24—25. Vrt. kuitenkin mt. s. 40, jossa Holopainen painottaa sitä, että julkisen tahdon tunnusmerkkeihin kuuluu implisiittisesti, että se edustaa *yleistä etua*.

¹⁶ Myös Modeen tarkastelee hallintokoneiston eriytymistä tältä käytännön kannalta. Hän katsoo eriytymisen johtavan julkisen vallan auktoriteetin vähenemiseen. Ilman hallintoelinten oikeushenkilöllisyyden olettamistakin ”företet förvaltningsapparaten tillräckligt med bisarra och svårsystematiserade bildningar”, *Modeen* s. 93. Ks. myös *Rühl* s. 10.

asiallisesti ja asteellisesti. Suomen valtionhallinnon toimivallanjaolle tässä organisatorisessa mielessä on edelleen ominaista jäykkyys, joka perustuu perinteiseen hallintokäytäntöön ja tulkintaan. Valtion yhtenäisyyden vähittäinen relativoituminen heijastuu kuitenkin välillisesti myös toimivallanjakoon, mm. hallintoelinten toimivaltarajojen joustavuuden tosiasiallisessa ja lain-säädäntöön perustuvassa lisääntymisessä. Toisaalta valtion yhtenäisyyden tehostamiseen tähtäävät organisatoristen suhteiden keskittämispyrkimykset vaikuttavat myös toimivallanjaon luonteeseen. Keskusvirastojen organisatorinen asema määrittyy pääasiassa näiden ristiriitaisten tendenssien puitteissa.

3.2. Keskusvirastojen välinen toimivallanjako

Keskusviraston asemaa hallinto-organisaatiossa määrittävät varsin pitkälle hallintoelimen asiallinen ja asteellinen toimivalta.¹⁷ Asialliseen toimivaltaan voidaan laajassa mielessä lukea sekä yleinen tehtävänjako keskusvirastojen välillä että myös ns. traditionaalinen toimivalta eli toimivalta vaikuttaa hallintokoneiston ulkopuolisiin yhteiskunnallisiin suhteisiin. Oikeastaan kuitenkin jo asialliseen toimivaltaan sisältyy käsitteellisesti myös asteelliseen toimivaltaan kuuluvia piirteitä: toimivallan jakaminen hallinto-organisaation eri tasoille tapahtuu myös asiallisin perustein (ylemmillä elimillä on suurempi asiantuntemus koko hallinnonalalla, niillä on mahdollisesti laajempi poliittinen näkemys, alemmille elimille sopivat teknisluonteiset toimeenpanotehtävät jne.).

Sekä asiallista että asteellista toimivaltaa voidaan selvittää erillisinä ennen muuta valtionhallinnon työnjaollisesta aspektista, mutta samalla on muistettava, että todellisuudessa hallinto-organisaatio ei ole eikä voikaan olla vain kokoelma rakenteellisia toimivaltoja. Sen toimiminen edellyttää myös toimivaltojen yhteyden, hallinto-organisatoristen suhteiden olemassaoloa. Asiallinen ja asteellinen toimivalta toimivat kiinteässä yhteydessä tällaisiin suhteisiin. Toimivallan luonteella on kuitenkin keskeinen vaikutus siihen, minkälaiset rakenteelliset suhteet ovat mahdollisia. Erityisesti hallintoelinten välisillä toimivaltarajoilla on tässä merkitystä.

¹⁷ Sen sijaan alueellisella toimivallalla ei keskusviraston toimivallan kannalta ole suoranaista merkitystä, koska keskusvirastojen toimivalta ulottuu koko maahan. Ajallisella toimivallalla on vain poikkeuksellisesti merkitystä keskushallinnossa. Aikaisemmin perustetuista elimistä sekä väliaikainen vakaustulos (L 1922/305 ja A 1972/257) että väliaikainen ravitsemuskeskus (perustamisA 1948/104) ovat nyttemmin pysyviä elimiä, nykyisin valtion teknillinen tutkimuskeskus ja valtion ravitsemuskeskus. Sen sijaan MinisteriöL 3.1 § 13 kohta edellyttää mahdollisuutta kansanhuoltoministeriön "asettamiseen" sodan tai muun poikkeuksellisen tilanteen aikana. Toimivista hallintoelimistä vain lisenssivirasto on väliaikainen, A lisenssivirastosta (1961/615).

3.2.1. Keskusvirastojen väliset asialliset toimivaltarajat

Toimivallanjako keskusvirastojen välillä seuraa suurin piirtein aikaisemmin esitettyä valtion tehtäväjakoa. Vaikka varsinkin valtion sosiaalisen tehtävän ja yleisten materiaaalisten tuotannonehtojen turvaamisen aloilla on useita keskusvirastoja, asiallinen toimivallanjako on silti suhteellisen selväpiirteinen ja perinteisesti asiallisia toimivaltarajoja keskusvirastojen välillä on vielä korostettu.

Hallinto-oikeustieteessä ja hallintolainkäytössä asiallinen toimivallanjako onkin Suomessa perinteisesti katsottu varsin jäykäksi. Ainoana mahdollisuutena toimivaltarajojen ylittämiseen on pidetty tarkoin rajattua virka-avun antamismenettelyä. Niinpä *Ståhlberg*¹⁸ katsoo sääntönä olevan, että ”rinnastettujen kesken ... yhteyttä ylläpidetään ainoastaan poikkeustapauksissa siten, että toinen viranomainen saa ryhtyä toimiin toisen virkapiirissä. Sääntönä sitävastoin on, että viranomaisten ... tulee antaa virka-apua toisilleen.” Samoin *Merikoski*¹⁹ toteaa, että ”sääntönä on pidettävä, että viranomaisilla ei ole valtaa antaa toimintaohjeita tai käskyjä toiseen hallintokoneiston haarautumaan kuuluvalla ... eikä muutoinkaan puuttua sen toimintaan. Yhteistoiminta eri hallinnonhaaroihin kuuluvien viranomaisten kesken tapahtuu virka-avun antamisen muodossa.”

Hallintohierarkkisesti samanasteisten elinten toimivallat suhteessa toisiinsa ovatkin korostetun itsenäiset. Keskusvirastojen väliset organisatoriset suhteet ovat vastaavasti suppeat. Mm. toimintaohjeiden ja määräysten, puhumattaakaan yksittäistapausta koskevasta käskystä, antaminen rinnasteiselle viranomaiselle on kielletty. Keskusvirasto voi vaikuttaa toisen toimintaan — ja silloinkin epäsuorasti — ainoastaan virka-avun antamisen yhteydessä. Sekin edellyttää aina avustettavan omaa pyyntöä.

Asiallisen päätösvallan itsenäisyys, ts. samanasteisten hallintoelinten itsenäisyys toisistaan päätöksenteossa onkin yleensä katsottu niin itsestään selväksi periaatteeksi, ettei sitä ole pyritty tarkemmin erittelemään. Esimerkiksi *Uotila* ei päätösvallan siirtämistä valtionhallinnossa koskevassa tutkimuksessaan tarkastele lainkaan rinnasteisten hallintoelinten, erityisesti keskusvirastojen mahdollisuutta siirtää päätösvaltaa toisilleen.²⁰ Myös pätemättömyysopissa on yleisesti hyväksytty ajatus, jonka mukaan asiallisen toimivallan

¹⁸ *Ståhlberg* s. 111.

¹⁹ *Merikoski II* s. 4.

²⁰ *Uotila* s. 69 perustelee tätä sillä, että tällaiset päätösvallan siirrot ”eivät ole nimenomaan sentralisaation ja desentralisaation kannalta merkityksellisiä, vaikka ne muutoin saattavat hyvinkin olla organisatorisesti tärkeitä”. *Vilkkonen* 1970 s. 209—238.

loukkaaminen johtaa aina hallintotoimen pätemättömyyteen ja jopa mitättömyyteen. Perusteluna on lähinnä asiallisen toimivallan ratio: "Asiallisen toimivallan loukkaus merkitsee ilmeistä vaaraa että hallintotoimi ei ole asialliselta sisällöltään oikeaan osunut. Tätä piirrettä hallinnonhaarojen toisistaan eriytyminen ja teknillistyminen vain korostaa."²¹

3.2.2. Rinnakkaisten toimivaltojen määrittelytapa

Kuten edellä on pyritty osoittamaan, toimivallan määrittelystä ei sinänsä ole mahdollista päätellä sen luonteen jäykkyyttä tai joustavuutta. Yleensä rinnakkaisten hallintoelinten toimivallan luonteesta ei myöskään ole nimenomaisia säännöksiä. Eräitä poikkeuksia tosin on lähinnä valtiokoneiston omaa toimintaa palvelevien elinten piirissä.

Yhtenä harvoista poikkeuksista on VHKA (1974/741) 4.2 §:ssä määritelty yksinomainen toimivalta: Kun hankintakeskus on ilmoittanut suorittavansa jonkin tavarahankinnan, eivät valtion virastot ja laitokset saa itse ryhtyä samanlaisen tavaran ostoon, paitsi milloin siitä hankintakeskuksen kanssa taloudellisemman hankinnan aikaansaamiseksi sovitaan tahi milloin pakottava tarve tai poikkeukselliset olosuhteet niin vaativat, mistä hankintakeskukselle on ilmoitettava.²² Samantyyppinen on myös A valtion talonrakennushankkeista (1977/137) 7 §:n edellytys, jonka mukaan valtion talonrakennushankkeiden rakennussuunnittelu ja toteuttaminen on RakH:n tehtävänä, mikäli muuta ei ole säädetty tai VN ei ole toisin päättänyt.

Asiallisen toimivallan luonteen määrittelyn kannalta ongelmallisimpia ovat tilanteet, joissa toimivallat asiallisesti yhtyvät tai ovat ainakin samantyyppisiä. Tällöin toimivalta-säännösten tehtävänä on määritellä myös muilla kuin asiallisilla perusteilla toimivallan käyttämisestä. Yleisimmin menetellään joko niin, että kullekin elimelle määritellään suhteellisen yksiselitteisin perustein (esim. markkamääräisin rajoin) sen toimivalta tai niin, että tietyllä tehtäväalueella yhdelle keskusvirastolle määritellään yleinen toimivalta ja muille hallintoelimille toimivalta näin jäävällä tehtäväalueella.

Edellisestä on havainnollinen esimerkki mm. markkamääräisin perustein määritelty toimivallanjako auto- ja moottoriajoneuvoveron

²¹ Viikonen 1970 s. 223. Sjöholm JFT 1951 s. 88 sitoo asiallisen toimivallanjaon myös tehokkuus- ja oikeusvarmuusnäkökohtiin.

²² VHK on perustettu nimenomaan valtion laitosten ja virastojen tavaranhankintojen valvontaa ja keskittämistä varten, VHKL (1941/265) 1.1 §. VHK:n asiallisesta toimivallasta ks. myös OKa 1972 s. 30—31.

kantamiseen liittyvissä asioissa TH:n, VeroH:n ja VVM:n välillä. Asiaa sääntelevät lähinnä L auto- ja moottoripyöräverosta (1967/482), erit. 18.2 § sekä L moottoriajoneuvoverosta (1966/722), erit. 9 §. Jälkimmäisestä sääntelytavasta sisältyy runsaasti esimerkkejä elintarvikeasetukseen (1952/408). Sen 26 §:n (1976/840) mukaan elintarvikemääräysten noudattamisen valvontaa johtaa yleisesti EH. Valvontaa johtavia erityisiä viranomaisia ovat pykälän mukaan LKH, MMM:n eläinlääkintäosasto tai VN:n määräämä muu ministeriö. Asetuksen 27.2 §:ssä eläinlääkintäosaston tehtäväksi määrätään eläinkunnasta saatuja elintarvikkeita koskevien elintarvikemääräysten valvonnan johtaminen ja 27.1 §:ssä LKH:n tehtäväksi muiden määräysten valvonnan johtaminen, ”sikäli kuin EH ei ole pidättänyt määrättyjä tehtäviä itselleen”.²³

Kolmas sääntelymahdollisuus on vain yleisesti luetella viranomaiset, jotka esim. valvovat tietyn säädöksen toimeenpanoa, jolloin toimivaltojen jakautuminen riippuu lähinnä viranomaisia koskevista muista säännöksistä. Esim. MyrkyL:n (1969/309) noudattamista valvovat STM, KTM, SisM, MMM sekä LKH ja TH ”kukin omalla toimialallaan”. Vammaisten lasten erityiskoulun yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluu SosH:lle. Sen opetustoiminta on KH:n ja terveydenhuolto LKH:n johdon ja valvonnan alaista, A vammaisten lasten erityiskouluista (1976/398) 2 §. Siementavaran kaupasta annetun lain (1975/669) noudattamista taas valvovat mm. MaatH ja TH.

Neljäntenä, joskin harvinaisempana mahdollisuutena on yhteinen elin, johon tietyllä alalla toimivaltaiset viranomaiset voivat määrätä edustajansa. Esim. laivatyöturvallisuutta (, jonka valvonnassa sekä MKH että TSH ovat osittain toimivaltaisia,) koskevat asiat käsitellään STM:n asettamassa lautakunnassa, johon kuuluu mm. TSH:n ja MKH:n edustajia (LaivatyöturvallisuusL 1967/345 10 §).

3.2.3. Virka-apu

Kuten edellä on todettu, virka-apu on perinteisesti katsottu ainoaksi sallituksi tavaksi ylittää asialliset toimivaltarajat. Aikaisemmin virka-apu tarkoitti lähinnä pakkotäytäntöönpanon avustamista. Niinpä VNp valtion viranomaisten välisestä virka-avusta (1936/423) koskee vain henkilötietojen hankkimista, rikoksentehtävien etsiskelemistä ym. vastaavia toimia. Nykyisin virka-avun merkitys on kuitenkin huomattavasti lisääntynyt ja sen käyttöala laajentunut. Tämä tulee esiin myös lisääntyneissä virka-apusäännöksissä ja virka-avun edellytyksistä esiintyneissä ristiriidoissa eri elinten välillä.

²³ Aikaisemmin EH:n tilalla tältä osin oli KTM. ElintarvikeA:een lisättiin kuitenkin uusi 56 § (1975/197), jossa KTM:n sijasta määrättiin EH toimivaltaiseksi elimeksi.

Mitkä sitten ovat virka-avun edellytykset? Lähtökohtana voidaan pitää virka-avun tarkoitusta: yleensä pyrkimyksenä on avustaa hallintoelintä sen tehtävien toteuttamisessa. Luonnollisena virka-avun edellytyksenä on siten ensinnäkin, että toimi tai tehtävä, johon virka-apua pyydetään kuuluu sitä pyytävän elimen toimivaltaan. Kun esim. TH:lla on yleisesti määritelty oikeus saada muilta viranomaisilta virka-apua (THL 3 §), toimenpiteen, johon apua pyydetään tulee TH:ta koskevien toimivaltasäännösten mukaan kuulua sen toimivaltaan. Virka-avun kautta ei siis voida laajentaa sen saajan toimivaltuuksia.²⁴ Mutta miten toimivaltaisuus selvitetään? Onko sen oltava ilmeinen, niin kuin edellytetään eräissä tapauksissa²⁵ vai riittääkö, että virka-apua saava elin on vain "katsottava" toimivaltaiseksi, vaikkei sitä olekaan nimenomaisesti säädetty sellaiseksi. Kumpi elin harkitsee virka-avun edellytykset tältä osin?

Tyhjentävän vastauksen antaminen näihin kysymyksiin on tuskin mahdollista. Joka tapauksessa minimivaatimuksena on, että virka-apua antavan elimen tulee olla selvillä virka-avun saajan toimivallan ulottuvuudesta.²⁶ Tältä osin riittänee, että toimenpide on säädetty kuulumaan virka-apua pyytävän elimen toimivaltaan. Kovin pitkälle ei virka-avun antajan tutkimisvalta tältä osin voi käytännössä ulottua, vaikka epäselvissä tapauksissa se voi olla normaalia laajempi.

Kysymys tältä osin konkretisoitui mielenkiintoisella tavalla vuonna 1978, kun VeroH pyysi poliisiviranomaisilta virka-apua oletettujen ns. pimeiden pankkitilien selville saamiseksi. Mm. Helsingin poliisilaitos oli kieltäytynyt virka-avun antamisesta, koska verohallituksen oikeus pyydettyyn virka-apuun "ei ollut ollut niin ilmeinen, että sitä olisi voitu antaa", vaan kyseessä oli ilmeinen laintulkintaongelma. Päätöksessään 25.5.1978 OKa katsoi poliisilaitoksen menetelleen laillisesti, koska kieltäytyminen "perustuu siihen, että vastaus kysymykseen, onko verohallituksen toimivallassa suorittaa sen laatuinen tarkastus, jonka toteuttamista virka-avun pyyntö tarkoittaa, saattaa olla kielteinen, eikä ole käynyt ilmi perustetta sen tueksi, että VeroH:n omaksuma, sen omaa toimivaltaa aikaisemmasta laajentava tulkinta olisi kestävä".²⁷

Oka siis asetti etusijalle virka-avun antajan tulkinnan katsoessaan, että VeroH:n tulkinta toimivallastaan ei ollut perusteltu. Päätöksestä ei voi tehdä sellaista johtopäätöstä, että virka-avun antaja olisi aina oikeutettu harkitsemaan, antaako se virka-apua. Sellaisissa tapauksissa, joissa

²⁴ Ks. myös *Sinisalo* 1971 s. 122 s.

²⁵ Ks. L kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (1977/603) 101 §.

²⁶ *Sinisalo* 1971 s. 122 s.

²⁷ OKa 1978 s. 40—42. Yleisesti OKa katsoi virka-avun edellytykseksi, "että toimenpiteen tavoite on sinänsä laillinen, että toimenpide kuuluu virka-avun pyytäjän toimivaltaan ja että siinä muutoin menetellään laillisesti".

virka-avun pyytäjän toimivaltaisuus on perusteltu; virka-avun antaja ei voine kieltäytyä vetoamalla omaan tulkintaansa asiasta. Tämä johtaa kuitenkin siihen, että vasta auktoritatiivinen ratkaisu virka-avun pyytäjän toimivaltatulkinnan kestävydestä mahdollistaa virka-avun saamisen, jos virka-avun antaja esittää epäilyjä siitä. Kun virka-avun tarkoitus ei yleensä kuitenkaan toteudu enää tällaisen aikaa vievän tutkimuksen jälkeen, katsoisin, että virka-avun antajalla on tosin oikeus ja velvollisuuskin ottaa selvälle, onko virka-avun pyytäjän toimivallassa toimi, johon apua pyydetään, mutta vain niissä tapauksissa, joissa on ilmeistä, ettei toimi kuulu virka-avun pyytäjän toimivaltaan, sillä on oikeus kieltäytyä antamasta virka-apua.²⁸

Toisena virka-avun edellytyksenä on, että sen antaminen kuuluu virka-apua antavan elimen toimivaltaan. Hallintoelimellä ei ole yleistä velvollisuutta virka-avun antamiseen, vaan tältäkin osin toimivallan tulee yleensä perustua asianmukaiseen säännökseen.²⁹ Tämän lisäksi on edellytettävä, että virka-avun antaja pysyy myös virka-apua antaessaan oman toimivaltansa puitteissa.³⁰ Virka-apumenettely ei siis esim. laajenna virka-avun antajan toimivaltaa virka-avun saajan toimivallan piirissä, vaan virka-apu käsittää vain sellaista toimintaa, johon sen antaja muuten olisi toimivaltainen.

Virka-apusäännöksissä virka-apu onkin lähes poikkeuksetta määritelty juuri viranomaisen velvollisuudeksi. Varsin usein virka-apua antavana viranomaisena on juuri poliisi, jonka tulee antaa virka-apua mm. veroviranomaisille "toimivaltansa puitteissa" (VerotusL 142.1 § 1977/1002), työsuojeluviranomaiselle (L työsuojelun valvonnasta 1973/131, 17 §) sekä yleisesti "toimitusten ja haltuunottojen suorittamiseksi" (L kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 1977/603, 101 §). Virka-avun antamisvelvollisuus on voitu myös yleisesti määrätä viranomaisille, kuten ValtKL (1978/18) 7 §:ssä, L maa-alueille tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta (1974/378) 6.2 §:ssä sekä L palo- ja tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta (1974/378) 6.2 §:ssä sekä L palo- ja pelastustoimesta (1975/559) 19 §:ssä. SosHalL 21.4 §:n mukaan sosiaalihuollon viranomaisilla on oikeus saada muilta valtion viranomaisilta virka-apua.

²⁸ Vrt. *Ellilä 1952* s. 48. *Ahtee 1950* s. 185—186 ja s. 189—191 sitoo kysymyksen ratkaisun hallintokoneiston organisatorisiin suhteisiin: vain ilmeinen lainvastaisuus oikeuttaa kieltäytymään ylempään viranomaisen virka-apupyyntöä. Muiden viranomaisten osalta virka-avun antajalla saattaa tässä suhteessa olla oikeus harkintaan "rajoitetussa määrin".

²⁹ Vrt. *KHO 1967 II 145*, jossa virka-avun antamisvelvollisuus lienee katsottu yleisemmäksi, valvontavelvollisuuteen perustuvaksi: Uittopadosta, joka padotti liikaa aukkojen ollessa auki, on todettu puuttuvan yksi sellainen aukko, joka siinä on aikaisemmin ollut vuonna 1916 laaditun asiakirjan mukaan. Kun sitä seikkaa, milloin ja kenen toimesta aukko on poistettu, ei ole voitu selvittää, MetsäH on virka-avun saantia koskevassa asiassa velvoitettu uiton valvontaviranomaisena saattamaan uittopadon aukot em. asiakirjan mukaisiksi.

³⁰ Ks. *Sinisalo 1973* s. 67—71 ja *Ellilä 1952* s. 118—120. Ks. myös *Ahlbäck LM 1960* passim.

Erityisesti VeroH on velvoitettu antamaan virka-apua eräissä tapauksissa (A yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittavien yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista 1976/681, 7 § ja VNp osingon, osuuspääoman koron ja niihin verrattavien suoritusten sääntelystä 1977/1096, 4 §.) MKH:lle ovat taas velvollisia antamaan virka-apua mm. TVL, VesiH ja tullilaitos öljyvahinkojen torjunnassa, L aluksista aiheutuvien öljyvahinkojen torjumisesta (1972/668) 9.1 §. Ks. myös *KHO 10.2.1977 t. 494 a*: Kun lääkärin M III lähetteellä mielisairaalaan määrätty henkilöt olivat itse vastustaneet sairaalahoitoon sijoittamistaan, oli poliisiviranomainen mielisairaslain 56 §:n nojalla velvollinen antamaan virka-apua heidän toimittamisekseen sairaalaan.

Kolmantena yleisenä virka-avun edellytyksenä on, että menettely on laillinen. Tämä merkitsee mm., että virka-apua koskevia mahdollisia säännöksiä ja määräyksiä on noudatettava. Menettelyn laillisuusedellytyksiin kuuluu myös, ettei virka-avun saaja voi itse, ainakaan yksityiskohtaisesti, määrätä, millä tavoin virka-apu annetaan. Tosin virka-avun saaja voi ilmeisesti rajoittaa virka-avun vain johonkin toimeen. Yleensä on myös edellytettävä nimenomaista virka-apupyyntöä, vaikka virka-avun antaminen olisikin yleisesti määritelty jonkin hallintoelimen velvollisuudeksi.

3.2.4. Muu keskusvirastojen välinen yhteistoiminta

Kun hallinnollisen sääntelyn ala laajenee voimakkaasti ja sääntely samalla tehostuu ja monimutkaistuu ja organisaatio differentoituu, ei asiallisen toimivallan jäykkyys enää sovellu hallintokoneiston kokonaistoimintaan. Vaikka tämä kehitys saattaa johtaa spesifin asiantuntemuksen korostumiseen varsinkin virastotasolla, se samalla johtaa välttämättä asiallisten toimivaltarajojen joustavuuden lisääntymiseen. Hallinnollisen sääntelyn voimistuessa nimittäin korostuu myös erillisten hallintotoiminnan alojen yhteys toisiinsa. Näin tapahtuu etenkin aloilla, joilla useiden hallintoelinten tehtäväpiirien ja toimialojen päällekkäisyys on lisääntynyt.

Asiallisten toimivaltarajojen joustavoituminen tulee esiin sekä yleisessä samanasteisten hallintoelinten yhteistoiminnan korostumisessa että niiden välisten organisatoristen suhteiden lisääntymisessä. Voidaan jopa puhua kokonaan uudesta, perinteisten hierarkkisten johto- ja valvontasuhteiden ohkeen muodostuneesta samanasteisten hallintoelinten välisten organisatoristen suhteiden kokonaisuudesta.

Voidaankin todeta, että hallinto-organisaatiota koskevassa lainsäädännössä on *käytännössä* — ja edellä esitettyjen traditionaalisten teoreettisten tulkintojen vastaisesti — muotoutunut useita mekanismeja, joilla hallintoelinten asiallisen

toimivallan itsenäisyyttä on pyritty lieventämään. Näin on tapahtunut etenkin hallinnonaloilla, joilla keskusvirastojen toimivalta on asiallisesti osittain päällekkäin. Useissa yhteyksissä korostetaan juuri eri hallintoelinten tai hallinnonhaarojen yhteistoiminnan merkitystä.

Tällaista yhteistoimintaa on perinteisesti ollut tullivalvonnan alalla, jota säänneltiin jo vuonna 1927 annetulla VNp:llä tulli- ja poliisiviranomaisten yhteistoiminnasta ja virka-avusta (1927/177). Nykyiset, laajemmat säännökset sisältyvät asetukseen poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminnasta (1978/1051). Siinä määritellään ko. viranomaisten toimivallat valvonnassa yleensä sekä niiden yhteistoiminnan yleiset edellytykset.

Uudemmassa lainsäädännössä yhteistoiminnan merkitys painottuu mm. laissa kehitysvammaisten erityishuollosta (1977/519). Siinä edellytetään mm. LKH:n huolehtivan yhteistoiminnassa SosH:n kanssa erityishuoltoon kuuluvan terveydenhuollon valvonnasta. Erityishuoltoon kuuluvan opetuksen ohjauksesta ja valvonnasta taas huolehtivat "toimialoillaan ammattikasvatushallitus ja kouluhallitus yhteistoiminnassa sosiaalihuollon kanssa" (3.2 §). Edelleen SosH:n tulee em. keskusvirastojen kanssa yhteistoiminnassa huolehtia valtakunnallisen erityishuoltosuunnitelman valmistelusta (4.4.). Myös MKH:n ja TSH:n tulee toimia yhteistyössä mm. valmisteltaessa soveltamis määräyksiä laivavaen asuintiloista aluksella annetusta asetuksesta (1976/518), 37 §. Säännöksen mukaan valtioneuvoston tehtävänä on antaa määräys, mikäli mainitut keskusvirastot eivät ole sen sisällöstä yksimielisiä.

Yleinen yhteistoimintaa koskeva määräys sisältyy VNp:een valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi (1965/490). Sen 37 §:n mukaan viranomaisten on valtionavustuksia koskeissa asioissa "pyrittävä kehittämään keskinäistä yhteistoimintaansa ilmoittamalla annetuista päätöksistä ja saaduista avustusten käytöselvityksistä sekä havaituista epäkohdista, pyytämällä lausuntoja, järjestämällä neuvotteluja tai muilla tarkoitukseen sopivilla tavoilla".

Lisäksi yhteistoimintaa edellytetään mm. AKH:n ja KH:n välillä (L keskiasteen koulutuksen kehittämisestä 1978/474, 8.3 §), ammatinvalintaviranomaisten ja kouluviranomaisten välillä (L ammatinvalinnanohjauksesta 1960/43, 6 §). Käytännössä epävirallinen yhteistoiminta on lisäksi varsin laajaa.

Myös keskusvirastojen väliset muodolliset yhteydet ovat lisääntyneet. Tällaiset organisatoriset suhteet voivat merkitä mm. keskusvirastolle määriteltyä oikeutta antaa ohjeita toiselle keskusvirastolle (esim. AsHA 26 §) tai lausuntoja (esim. A valtion rakennusmaan hallinnosta 1972/26, 4.2. ja 6.2. §) tai keskusvirastoille asetettua neuvotteluvollisuutta (esim. TieA 12 §). Enemmän merkitystä on kuitenkin keskusvirastojen välisellä epävirallisella yhteydenpidolla.

Yhteistoiminnan järjestämisessä on suuri merkitys myös hallinnon sivuelimillä, joissa mm. eri keskusvirastoilla saattaa olla edustus. Perinteisesti tällaisena yhteistoimintaorganisaationa läänin- ja piiri-

hallintoviranomaisten välillä on läänin ja piirihallintoviranomaisten neuvottelukunta. Sen tehtävänä on "neuvottelevana elimenä tehostaa yhteistyötä sekä aikaansaada yhdenmukaisuutta ja suunnitelmallisuutta lääninhallituksen ja läänin alueella toimivien, erityisiin hallinnon-haaroihin kuuluvien piirihallintoviranomaisten toiminnassa", A läänin ja piirihallintoviranomaisten yhteistoiminnasta (1953/54), 1 §. Tällainen sivuelin on myös esim. MKH:n ja VesiH:n apuna öljysuoja-asioissa toimiva öljysuojatoimikunta, A aluksista aiheutuvien öljyvahinkojen torjumisesta (1972/710), 6 §. — Tässä tutkimuksessa ei ole kuitenkaan mahdollista tarkemmin eritellä tämäntyyppisiä yhteistyön organisatorisia muotoja.

Edellä selostettu lainsäädäntökäytäntö viittaa siihen, että vain teoreettisiin perusteluihin nojautuva ja pelkästään asiallisen toimivallan itsenäisyyttä tähdentävä kanta ei enää ole adekvaatti. Tosin sen ratio on edelleen otettava huomioon: asiallinen toimivalta korostaa hallintoelimen erityistä asian-tuntemusta sen toimialalla. Siten asiallisen toimivallan itsenäisyydestä voidaan poiketa vain asianmukaisin perustein, ts. toiminnan samankaltaisuuden, keskusvirastojen päällekkäisten toimivaltojen tai vastaavien syiden johdosta. Sen sijaan keskusvirastojen varsinaisessa ulospäin suuntautuvassa toiminnassa tällainen poikkeaminen ei yleensä ole sallittua.

3.2.5. Asiallisten toimivaltariitojen selvittäminen

Asialliset toimivaltarajat ovat periaatteessa edellä esitetyllä tavalla jäykät. Kuitenkin keskusvirastojen välillä saattaa syntyä epäselvyyttä näiden toimivaltarajojen ulottuvuudesta ja jopa erimielisyyttä toimivallasta. Tällaiset asiallista toimivaltaa koskevat riidat hallintoelinten välillä on tapana jakaa positiivisiin ja negatiivisiin: edellisissä usea keskusvirasto katsoo saman asian kuuluvan toimivaltaansa, jälkimmäisessä tapauksessa ei löydy viranomaista, joka ottaisi asian käsiteltäväkseen tai muuten tehtäväkseen.³¹ Toimivaltariidat ovat mahdollisia myös eriaisteisten viranomaisten välillä. Niiden ratkaisemiseen soveltuvat yleensä samat periaatteet kuin asiallista toimivaltaa koskeviin erimielisyyksiin.

Kuten edellä on viitattu, hallintoelinten välisten riitojen ratkaisemisessa ei periaatteessa tule yleensä kysymykseen normaali oikeudenkäynti, jossa hallintoelimet olisivat tasavertaisina osapuolina. Hallintoelinten välisten toimivaltaongelmien ratkaisemiseksi onkin muodostettu ja käytännössä

³¹ Tästä jaottelusta ks. *Willgren* 1925 s. 401, *Merikoski* 1968 s. 468 s.

muodostunut erityisiä menettelytapoja, jotka poikkeavat toisistaan jonkin verran sen mukaan, ryhdytäänkö niihin ennen toimivallan käyttämistä vai vasta sen jälkeen.³²

Etukäteen, ennen varsinaista päätöksentekoa tai toimeen ryhtymistä, toimivaltaisen keskusviraston selvittämiseksi on mahdollista pyytää oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa, joka tosin ei välttämättä muodollisesti sido keskusvirastoja. Koska oikeusasiamies ja oikeuskansleri toimivat mm. hallintotoiminnan laillisuuden valvojina, tällainen kannanotto toimivaltaepäselvyyksiin lienee katsottava mahdolliseksi.³³ Keskusvirasto ei voine kuitenkaan edellyttää lausunnon saamista. Luonnollisesti on myös mahdollista, että keskusvirastot pyrkivät itse esimerkiksi neuvotteluihin selvittämään toimivaltaisen viranomaisen.³⁴ Yleisenä sääntönä on kuitenkin, että kukin hallintoelin ratkaisee ensisijaisesti itse toimivaltansa.³⁵ Jos tästä toimivallasta syntyy erimielisyyksiä, ne voidaan saattaa ylemmän hallintoviranomaisen ratkaistavaksi.³⁶ (Sen sijaan tuomioistuin — lähinnä KKO tai KHO — ei voimassaolevien säännösten mukaan voi etukäteen ratkaista tällaista hallintoelinten välistä toimivaltakiistaa.)³⁷

Esitetty merkitsee saman hallinnonalan keskusvirastojen välisissä toimivaltariidoissa, että hallinnonalan ministeriö voi ratkaista toimivaltakiistan. Eri hallinnonalojen keskusvirastojen välillä erimielisyyden ratkaisee siten yleensä valtioneuvosto.

Edellä mainitut toimivaltakiistojen ratkaisutavat eivät periaatteessa ole keskusvirastojen valituskelpoisen päätöksen kohdetta sitovia. Ei ole myöskään muodollista estettä sille, että keskusvirasto — ministeriön, valtioneuvoston, oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen mahdollisesti esittämästä kannasta poiketen — ratkaisee asian tai ryhtyy toimeen, jonka se katsoo asianmukaisen

³² *Erich JFT* 1924 s. 58—86 ja *Erich II* s. 448 käyttää toimivallan etukäteen tapahtuvasta selvittämisestä termiä kompetenssprövning, kompetenssintutkinta, ja muuten termiä kompetenskontroll, kompetenssinvalvonta. Ero näiden välillä ei kuitenkaan voi olla mitenkään jyrkkä.

³³ Ks. myös *Erich JFT* 1924 s. 70 s.

³⁴ Tämän periaatteen ehdottaa kirjattavaksi hallintomenettelylakiin *Rihti* ym. s. 78—79. Elin, jolle keskusvirasto mahdollisesti siirtäisi asian, olisi velvollinen ratkaisemaan sen tai jättämään sen tutkimatta, ks. mt. s. 81—83.

³⁵ Ks. *Merikoski* 1968 s. 468 s. L julkisesta notaarista (1960/287) 4.1 §:n 4 kohta velvoittaa notaarin mm. pyynnöstä todistamaan, että viranomaisella on oikeus ryhtyä määrätynlaiseen virkatoimeen. Säännös ei kuitenkaan ko. lain ja notaarin toiminnan ratio huomioon ottaen oikeuta julkista notaaria toimimaan elinten välisten toimivaltariitojen ratkaisijana.

³⁶ Näin *Ståhlberg* s. 119, *Tarjanne* 1943 s. 192, *Merikoski* 1968 s. 468 s.

³⁷ KKO 4.1 §:n 3 kohdan nojalla KKO kyllä voi käsitellä ”kysymykset siitä, onko jokin juttu tahi asia yleisen tuomioistuimen vai erikoistuomioistuimen tai hallintoviranomaisen tutkittavana”, mutta ei siis hallintoelinten välisiä toimivaltariitoja.

säännöksen perusteella kuuluvan toimivaltaansa. Edellä mainitut toimivaltakiistaan etukäteen kantaa ottavat viranomaiset eivät yleensä voi luoda keskusvirastolle toimivaltaa tai rajoittaa sitä etukäteen. Auktoritatiivisen ratkaisun tällaisissa tapauksissa voinee tehdä vain elin, joka viimeisenä muutoksenhakuasteena tutkii keskusviraston päätöksestä tehdyn valituksen ja siinä yhteydessä yleensä myös sen, onko keskusvirastolla ollut asiallinen toimivalta päätöksen tekemiseen. Jos useammat keskusvirastot ovat tehneet lainvoiman saaneen päätöksen samassa asiassa, toinen päätöksistä on saatava korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä puretuksi, ennen toisen täytäntöönpanoa.³⁸

Keskusviraston toiminta, johon ei voida hakea muutosta, on toimivaltakiistojen kannalta hieman toisessa asemassa. Asiallisten toimivaltarajojen merkitys ei esimerkiksi ns. tosiasiallisessa toiminnassa tai valmistelussa ole yhtä suuri kuin hallintotoiminnassa traditionaalisessa mielessä, eivätkä toimivaltakiistat tällä alueella myöskään ole yhtä selviä. Toimivaltariitojen selvittäminenkin voi siten tapahtua edellä esitettyä lievemmin edellytyksin. Yleensä edellä selostetut ennakkokannanotot toimivallanjaosta voidaankin näissä asioissa katsoa keskusvirastoa sitoviksi.

Keskusvirastojen välisiin toimivaltariitoihin voivat kuitenkin myös jälkikäteen puuttua — sitomattomasti — myös useat hallintoelimet. Ao. hallinnonalan ministeriö voi jo HM 44.2 §:n tarkoittaman valvontavallan perusteella³⁹ kiinnittää varsinaisten laillisuusvalvojen huomiota toimivaltasäännösten rikkomiseen. Tasavallan presidentti voi HM 32 §:n nojalla kiinnittää huomiota asiaan samalla tavalla tai vapaamuotoisesti muutenkin. Erityissäännöksissä on myös saatettu määritellä erilaisia toimivaltakiistojen ratkaisutapoja esim. alistamalla (ks. seuraava luku).

3.3. Keskusviraston asteellinen toimivalta

Asiallisen ja asteellisen toimivallan määräytymisellä on olennainen merkitys sekä välillisesti että välittömästi myös hallintokoneiston ulkopuolelle. Selväpiirteinen toimivallanjako on nähty myös hallintotoiminnan yhtenäisyyden, rationaalisuuden ja ennustettavuuden tärkeänä takeena.

Oikeudellisesti asiallinen ja asteellinen toimivalta liittyvät etenkin hallintoelimen kelpoisuuteen ja sen päätösten vaikutuksiin: asiallisesti tai asteellisesti väärän hallintoelimen suorittama hallintotoimi on yleensä mitätön,

³⁸ *Stråhlberg* s. 119.

³⁹ *Erich JFT* 1924 s. 81 katsoo tämän seuraavan jo asian luonteesta.

mikäli virheellisyys on ilmeistä, ja muussa tapauksessa ainakin kumottavissa.⁴⁰ Hallintotoimen pätevyys edellytyksenä on nimittäin, että viranomainen on asiallisesti ja asteellisesti toimivaltainen suorittamaansa toimeen. Tämän lisäksi edellytetään, että viranomainen muuten pysyy (traditionaalisen) toimivaltansa puitteissa: se ei voi mennä valtuuksiaan ulommaksi, vaikka se olisikin toimeen asiallisesti ja asteellisesti kelpoinen.

Asiallisella ja varsinkin asteellisella toimivallalla on kuitenkin tärkeä merkitys myös hallintokoneiston sisäisesti. Asteellinen toimivalta liittyy sekä toimivallan jakautumiseen hallintokoneiston sisällä että myös siihen, mitkä hallintoelimet ja millä tavalla voivat ohjata toisten elinten toimintaa ja puuttua siihen. Asteellisella toimivallalla on merkitystä myös hallinnonsisäisen päätösvallan käyttämistason määräytymisessä.

Asteellisen toimivallan problematiikka liittyy siten myös hallintoelimen päätösvallan määrittelytapaan. Mikäli päätösvalta esimerkiksi *Uotilan* tavoin määritellään suppeasti viranomaisen kelpoisuudeksi tehdä julkiseen valtaan perustuvia konkreettisia ja yksipuolisia ratkaisuja, jotka välittömästi vaikuttavat tiettyjen ulkopuolisten oikeussubjektien oikeusasemaan,⁴¹ jäävät päätösvaltaa koskevan tutkimuksen ulkopuolelle hallintokoneiston sisäiseen päätösvallan jakautumiseen ja käyttöön liittyvät kysymykset. Sama koskee jo aikaisemmin mainittua toimivallan määrittelyn pitäytymistä vain ns. traditionaalisen toimivallan piirissä. Asteellisen toimivallan merkitys tulisi kuitenkin ymmärtää laajemmin, koko hallintotoimintaan liittyvänä ja sitä määrittävänä.

Keskusviraston asteellista toimivaltaa voidaan eritellä yleisesti, hallintokoneiston organisaatiota määräävien periaatteiden kannalta tai kutakin hallinnonhaaraa ja -tasoa erikseen tutkimalla. Molemmat tavat täydentävät toisiaan. Tietyissä määrin myös eräiden hallinnonhaarojen organisaatio on muuttunut yleisten periaatteiden osoittamaan suuntaan ja yksittäisiä organisatorisia säännöksiä tulkittaessa yleensä yleiset periaatteet ovat

⁴⁰ Ks. esim. *Uotila* s. 220—230, *Vilkkonen* 1970 s. 192—238.

⁴¹ Tekstissä esitetty määritelmä on saatu yhdistämällä *Uotilan* s. 9 ja s. 72 esittämät määritelmät, joiden mukaan päätösvalta on kelpoisuus hallintotoimien suorittamiseen ja hallintotoimet taas ovat julkiseen valtaan perustuvia viranomaisen konkreettisia ja yksipuolisia ratkaisuja. HValL 3 §:n säännöksistä ei voitane saada tukea hallinnollisen päätösvallan näin suppealle määrittelylle. Tosin HValL 3.1 § määrittelee päätökseksi, "josta tämän lain nojalla voidaan tehdä valitus", toimenpiteen, jolla hallintoviranomainen on ratkaissut asian tai jättänyt sen ottamatta tutkittavaksi. Lainkohdan 2 momentti sulkee kuitenkin päätöksen kategoriasta nimenomaisesti virkakäskyt (, jotka lähinnä vaikuttavat vain hallintokoneiston sisäisesti.) Pelkkä HValL 3.2 §:n sanamuoto jo viittaa siihen, että virkakäskyjä muuten voidaan pitää päätöksinä, mutta että valittaminen niistä ei ole sallittu. Ks. myös *Hallberg* s. 347—361 sekä *Andersson* 1964 s. 9, *Vilkkonen* 1970 s. 75, *Merikoski* 1968 s. 266—267.

keskeisinä argumentteina. Suomen hallinto-oikeudessa pelkkien yleisperiaatteiden ja perinteisen tulkintalinjan välitön reprodusointi voi kuitenkin osoittautua harhaanjohtavaksi. Tämä koskee nähdäkseni erityisen selvästi hallintoelinten asteellisen toimivallan luonteen määräytymistä. Vaikka pääsääntönä voidaankin pitää asteellisen toimivallan jäykkyyttä ja siihen liittyvää hallintoelimen itsenäistä asemaa, tätä periaatetta modifioivat eräillä hallinnonaloilla ja -tasoilla toisentyypiset järjestelyt. Lisäksi on huomattava, että asteellisen toimivallan ulottuvuuteen vaikuttavat tosiasiaissa myös organisatoriset suhteet, jotka eivät kuitenkaan suoranaisesti määritä itse asteellista toimivaltaa.

Keskusviraston asteellisen toimivallan määräytymisessä on joka tapauksessa otettava huomioon myös organisatorinen asema: keskusvirasto on hallinnon-alansa ministeriön alainen. Keskusvirastolla (suppeassa merkityksessä) on vuorostaan alaisenaan erillisiä (hallinto)elimiä, hallinnollisia yksiköjä, jotka eivät varsinaisesti muodosta erillistä hallintoelintä (esim. keskusviraston piiri- ja paikallishallinto, keskusviraston johtama "laitos", esim. PLL), erilliset paikallishallinnon elimet (kunnallishallinto tietyiltä osin) tai muuta toimintaa. Organisatorinen sijainti on siis pääpiirteissään seuraava:

(ministeriö)	valtioneuvosto ministeriö	(ministeriö)
	keskusvirasto	
keskusviraston johtama "laitos"	keskusviraston piirihallinto	erillinen hallintoelin
	keskusviraston paikallishallinto	muu paikallis- hallinto

Asteellisella toimivallalla on organisatorisen aseman osoittamisen ohella merkitystä myös siinä, että se rajaa elimen tietyllä, spesifillä tavalla muista. Keskusviraston asteellinen toimivalta määräytyy tässä mielessä sekä välittömästi suhteessa oman hallinnonalan ministeriöön ja alaisiin elimiin että myös muun muassa valtioneuvostoon, toisiin ministeriöihin, omaan piiri- ja paikallishallintoon sekä mahdollisesti muihinkin hallintoelimiin. Asteellisen toimivallan rajojen luonnetta voivat määrätä myös erityiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten esimerkiksi kunnallinen itsehallinto tai ns. välillisen valtionhallinnon erityispiirteet.

Seuraavassa erittelen asteellisen toimivallan määräytymistä erikseen keskusviraston ja sen ylempien elinten, erityisesti hallinnonalan ministeriön välillä, ja sen jälkeen toimivaltarajaa keskusviraston alaisiin elimiin ja hallintoyksiköihin.

3.3.1. Hallinnonalan ministeriön ja keskusviraston toimivaltaraja

Tulkintalinjan täsmentyminen. Etenkin *Merikoski* on painottanut aikaisemmin selostettua Ståhlbergin muotoilemaa asteellisen itsenäisyyden piirrettä: ylempi viranomainen ei Merikosken mukaan voi itse ryhtyä suorittamaan alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvia toimia.⁴² Periaatteessa myös *Kastari* — varsinkin uudemmissa tutkimuksissaan — on korostanut asteellisen toimivaltarajan jäykkyyttä erityisesti ministeriön ja keskusviraston välillä. Hän on nähnyt tämän toimivaltarajan kuitenkin jossain määrin suhteellisenä: sitä lieventävät eräät merkittävät tekijät, joita *Kastari* on luonnehtinut seuraavasti:⁴³

”Ensinnäkin se on yleensä vai asetuksella eikä lailla säädetty. Toiseksi voidaan keskusvirastojen päätöksiin hakea muutosta mm. valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka siirtää tarkoituksenmukaisuuskysymyksissä ratkaisun hallitukselle. Kolmanneksi on valtioneuvostolla tai asianomaisella ministeriöllä oikeus antaa keskusvirastoille niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa monesti yksittäistapauksissakin määräyksiä. Ja vihdoin on useiden keskusvirastojen osalta nimenomaisia säännöksiä, joiden nojalla ne voivat poikkeustapauksissa alistaa toimivaltaansa kuuluvia asioita ministeriön ratkaistaviksi.”

Myös *Kastari* on kuitenkin näiden 1950-luvun alussa esittämiensä varauksien osalta sitemmin mukautunut siihen ”virastoideologian kuiluun”, joka erottaa ministeriöt ja keskusvirastot toisistaan. *Kastari* painottaa nyt keskusvirastojen itsenäisen aseman määräävän tekijänä — ”oikeudellisena saranakohtana” — etenkin sitä, ettei keskusviraston päätösvaltaan kuuluvaa asiaa voida pidättää ministeriössä päätettäväksi.⁴⁴ Poikkeuksellisesti kuitenkin keskusvirasto voisi *Kastarin* mukaan siirtää asteelliseen toimivaltaansa kuuluvan asian ministeriölle, jos tämä alistamisen johdosta suostuisi ottamaan asian ratkaistavakseen.⁴⁵

Uudemmassa hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa *Uotila* ja *Vilkkonen* ovat pyrkinneet esittämään perinteiselle, toimivallan asteellista itsenäisyyttä painottavalle tulkintalinjalle myös sisällöllisiä perusteita. Ylemmän hallintoelimen puuttuminen alemman toimivaltaan on kiellettyä ennen muuta oikeusturvanäkökohtien vuoksi: ”Suomen oikeudessa, joka rakentuu valitusoikeuden yleisyyden periaatteelle, päätösvallan pidättämisellä olisi

⁴² *Merikoski* 1968 s. 193—196. Ks. myös *Hakkila* s. 341, *Holopainen* s. 24 ja s. 89 s., *Kastari* 1953 s. 84 s., *Rytikölä* 1967 s. 38 verr. s. 34, *Tarjanne* 1934 s. 189, *Uotila* s. 163 s.

⁴³ *Kastari* 1955 s. 90 alav. 5. Vrt. samoin *Kastari LM* 1947 s. 26—28. *Kastarin* mainitsemia perusteita käsitellään tässä tutkimuksessa kutakin omassa yhteydessään.

⁴⁴ *Kastari* 1977 s. 237—238. Samoin *Kastari* 1969 s. 240—241.

⁴⁵ *Kastari* 1955 s. 107 alav. 20. Vrt. *Sipponen* s. 675.

yksityisen asianosaisen kannalta mitä vakavimmat seuraukset”, kuten Uotila toteaa.⁴⁶ Vilkkonen yhtyy tähän viitaten lähinnä *Andersenin* ja *Forsthoffin* samansisältöisiin kantoihin.⁴⁷ Alemman elimen toimiminen ylempään toimivaltaan kuuluvissa asioissa taas merkitsisi ilmeistä epäpätevyyden vaaraa: ”että hallintotoimi ei ole asialliselta sisällöltään oikeaan osunut”.⁴⁸ Tästä seuraisi kansalaisten oikeusturvan heikkeneminen ja myös organisaationormien hierarkiaa loukattaisiin.⁴⁹

On syytä korostaa, että edellä selostetut kannat koskevat hallintokoneiston rakenteen luonnetta *yleensä* — joskin erityisesti ministeriön ja keskusviraston toimivaltarajaan projisoituina. Tässä mielessä esitetyt perustelut ovat nähdäkseni luonteavia. Niissä tulee myös esiin, että asteellinen toimivalta liittyy sisällöltään olennaisesti asialliseen ja traditionaaliseenkin toimivaltaan. Toisaalta esitetyissä perusteluissa on ensinnäkin huomionarvoista myös, että argumentointi on useissa tapauksissa miltei pelkästään deskriptiivistä — ”luonteenomaista Suomen hallinnon järjestämiselle on” (Ståhlberg) — tai melko tulkinnallista — alemman elimen riippumattomuutta ”voitaneen Suomen hallinto-oikeudessa pitää sääntönä” (Merikoski). Toiseksi perustelut rajoittuvat vain traditionaalisen toimivallan käyttöön. Ne eivät erityisesti koske lainkaan ns. hallinnonsisäistä toimintaa. Hallintokäytännössä hyväksytylle ja doktriinissa omaksutulle kannalle tulisi kuitenkin ilmeisesti pystyä löytämään perusteita myös voimassaolevasta oikeudesta sekä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, varsinkin ministeriöiden ja keskusvirastojen muodostamassa osassa keskushallintoa, jotta kantaa voitaisiin pitää sitovana.

Asteellista toimivaltaa määrittävät perussäännöt. Kutakin keskusvirastoa koskevat erityiset säännökset eivät yleensä määrittele tuon toimivallan luonnetta, ts. erityisesti sen itsenäisyyden astetta. Tämän vuoksi toimivallan luonteen selvittämiseksi on lähdettävä asteellisen toimivallan luonnetta koskevista yleissäännöksistä, jotka kuitenkin ovat varsin suppeita. Tärkeimmät joskaan eivät selkeimmät, yleissäännökset sisältyvät hallitusmuotoon. Keskeisin niistä on HM 41.1 §:

Valtioneuvoston tulee saattaa täytäntöön presidentin päätökset ja ratkaista sekä ne asiat, jotka laissa on säädetty valtioneuvoston päätettäväksi, että myöskin muut hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole tässä hallitusmuodossa taikka muussa laissa tai asetuksessa pidätetty presidentille eikä myöskään ole uskottu ministeriön päällikkönä olevalle ministerille taikka alemmalle viranomaiselle.

⁴⁶ Uotila s. 89. Samoin *Vesanen* 1965 s. 125 alav. 190.

⁴⁷ *Vilkkonen* 1970 s. 223—224. Ks. myös *Sipponen* 1973 s. 81.

⁴⁸ *Vilkkonen* 1970 *ibid.*

⁴⁹ *Uotila* s. 91.

Lainkohta määrittelee valtioneuvoston toimivallan yleiseksi. Varsinaisesti se koskee valtioneuvoston ja ministeriöiden (muodollisesti: ministerien) välistä työnjakoa ja tältä kannalta sitä on yleensä oikeudellisessa tutkimuksessa tarkasteltukin.⁵⁰ Säännökseen sisältyy kuitenkin myös alempia viranomaisia ja siis myös keskusvirastoja tarkoittava kohta. Sen mukaan valtioneuvoston yleistöimivaltaan eivät kuulu alemmille viranomaisille hallitusmuodossa, laissa tai asetuksessa uskotut hallintoasiat. (Ns. hallitusasioita hallitusmuodon tarkoittamassa mielessä ei lainkohta tosin ainakaan yleisesti edellyttäne uskomaan alemmille viranomaisille.⁵¹) Vaikka lainkohta ei määrittelekään välittömästi siinä mainitulla tavalla ”uskottua” toimivaltaa itsenäiseksi, tällainen periaate on ilmeisesti pyritty siihen sisällyttämään. Hallitusmuotoa säädettäessä lainkohdalla pyrittiinkin mm. painottamaan keskusvirastojen itsenäistä asemaa omalla erityisalallaan, (mikä vastasi edellä selostettua *Ståhlbergin* määritelmää).

Vaikka vuonna 1922 säädettyä VNRatkL:ia muutettiin vuonna 1930 valtioneuvoston ja ministeriöiden välisen työnjaon osalta mm. siten, että kaikkia valtioneuvostolle kuuluvia hallitus- tai hallintoasioita saatetaan asetuksella uskoa ministeriön ratkaistaviksi,⁵² samalla ei kuitenkaan muutettu alempien viranomaisten ja valtioneuvoston välisen toimivaltarajan määräytymistä. Hallitus päinvastoin totesi esityksessään (HE n:o 45/1930 II vp) myös vastaisuudessa valtioneuvoston yleistä toimivaltaa rajoittavan ”yhdeksi puolelta tasavallan presidentille pidätetty valta ratkaista erikseen nimettyjä asioita, toiselta se, että erinäiset asiat on uskottu joko ministeriön päällikkönä olevalle ministerille taikka alemmalle viranomaiselle”. Tämän mukaisesti VNRatkL 2.2 §:ssä (1931/49) säädetään: ”Valtioneuvoston tulee ratkaista kaikki ne hallitus- ja hallintoasiat, joita ei hallitusmuodossa, muussa laissa tai asetuksessa ole pidätetty tasavallan presidentille tai uskottu ministeriölle tahi muulle viranomaiselle.” (Tässä säännöksessä siis kuitenkin ministeriö on erillisenä viranomaisena tullut HM 41.1 §:ssä mainitun ministerin sijaan).

Ministeriön osalta säännöstä täsmentää asiallisesti VNRatkL 3.1 §

⁵⁰ Esim. *Björkstén* s. 199—201, *Erich II* s. 42—43, *Sipponen* 1973 s. 64. *Hermanson-Kaira* s. 115 katsoo lainkohdan kuitenkin tarkoittavan myös keskusvirastoja. Ks. myös *Hiden-Saraviita* s. 75

⁵¹ Tosin jos katsotaan, ettei hallitus- ja hallintoasioiden erottelulla ole merkitystä, voi valtioneuvosto ilmeisesti uskoa myös hallitusasioita keskusvirastoille. Erottelun merkityksen epäävät mm. *Björkstén* s. 182, *Hakkila* s. 212 ja *Uotila* s. 109 alav. 2. Jos hallitustoimintaan taas katsotaan kuuluvan mm. toiminnan riippumattomuus muilta viranomaisilta tulevista määräyksistä, käskyistä ja ohjeista (*Sipponen* 1973 s. 66) tai katsotaan hallituksen merkitsevän hallinnon ylintä astetta (*Erich II* s. 3—6) tai ylintä toimeenpanovaltaa (*Merikoski II* s. 87) tekstissä esitetty kanta hallitusmuodon tarkoituksesta pitäneen paikkansa.

⁵² Lainsäädäntötekniikasta tältä osin ks. *Hyvönen JFT* 1930 s. 340—348, *Björkstén* s. 198—207, *Erich II* s. 37—44, *Uotila* s. 112—119.

(1965/577): ”Ministeriössä lopullisesti ratkaistavia ovat hallitus- ja hallintoasiat, jotka lailla tai asetuksella uskotaan sen ratkaistavaksi”. Säännös liittyy olennaisesti vain valtioneuvoston ja ministeriöiden väliseen työnjakoon. Siitä ei siten ole mahdollista päätellä, että vastaavan keskusvirastoja koskevan säännöksen puuttuessa niiden ratkaisulta toimivaltansa puitteissa ei olisi lopullinen. VNRatKL 3.1 § ei merkitse HM 41.1 §:stä pääteltävän pääsäännön vastaista järjestystä edes implisiittisesti. Toimivallanjaon muuttaminen valtioneuvoston ja keskusviraston tai ministeriön ja keskusviraston välillä onkin yleensä mahdollista vain samassa järjestyksessä kuin toimivalta alunperin on määritetty.⁵³

HM 41.1 § ei kuitenkaan ratkaise tyhjentävästi eikä yksiselitteisesti hallintoelinten toimivallan asteellista luonnetta. Se koskee varsinaisesti ja välittömästi valtioneuvoston tehtäviä ja toimivaltaa. Hallitusmuotoa säädetäessä ei myöskään voitu ennakoida keskushallintokoneiston merkityksen ja koon voimakasta kasvua ja siihen liittyviä ongelmia, jotka ovat johtaneet asteellisen toimivallan luonteen problemaattisuuden lisääntymiseen hallinto-toiminnassa. Tehtäessä säännöksen perusteella johtopäätöksiä asteellisesta toimivallasta nämä seikat onkin otettava huomioon. Silti sitä voidaan pitää keskeisenä koko valtionhallinnon ja erityisesti ministeriöiden ja keskusvirastojen välisten asteellisten toimivaltarajojen luonteen määräytymisessä.

Myös eräiden muiden hallitusmuodon säännösten perusteella on *Ahteen* tavoin pyritty osoittamaan, että ”hallintoviranomaisten asteellinen toimivalta hallinto-oikeudessaamme on tarkoitettu varsin itsenäiseksi”.⁵⁴ *Ahtee* onkin pyrkinyt johtamaan asteellisen toimivallan itsenäisyyden suoraan hallitusmuodon säännöksistä. Tätä tarkoittavina perussäännöksinä hän mainitsee HM 41 §:n ohella erityisesti HM 92 ja 93 §:n. Näistä lainkohdista HM 92.1 § edellyttää kaikessa virkatoiminnassa lakia tarkoin noudattavaksi laillisen seuraamuksen uhalla ja HM 93.1 määrittelee virkamiehen oikeudellisen vastuun syntyminen perusteet.

Edellinen, hallinnon lainalaisuutta tähdentävä säännös on kyllä merkityksellinen mm. siinä mielessä, että se painottaa laillisten muotojen ja yleensä toiminnan laillisuuden merkitystä, mutta lainkohta on yleensä ymmärretty materiaalisessa merkityksessä: toiminnassa on noudatettava paitsi muodollista lakia myös muita asianmukaisia säännöksiä ja määräyksiä. Tässäkin mielessä se kyllä rajoittaa mm. virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuutta esimiestään tai ylempää viranomaista kohtaan, etenkin laittomien määräysten osalta.⁵⁵ HM 92

⁵³ Vrt. *Uotila* s. 117—118 ja s. 121.

⁵⁴ *Ahtee LM 1953* s. 301.

⁵⁵ Vrt. *Ståhlberg* s. 176, *Merikoski II* s. 30—32.

§:stä voidaan myös johtaa velvoitus toimivallassa pysymiseen, mutta toimivallan luonteen määräytymistä lainkohta ei sinänsä koske.⁵⁶ Ilmeisesti tällainen hallinnon lainalaisuusperiaate soveltuu kuitenkin yhtä hyvin myös hallintokoneistoon, jonka toimivaltarajat ovat joustavat. Joustavat toimivaltarajat eivät sinänsä sulje pois hallinnon lainalaisuutta, vaan nekin itse asiassa edellyttävät sitä.

Toisaalta myöskään pelkästään virkamiehen oikeudellista vastuuta koskevasta HM 93.1:stä ei ole mahdollista johtaa hallintoelinten asteellisen toimivallan luonteen määrittelyn periaatetta. Lainkohta soveltuisi myös asteelliselta toimivallaltaan keskitettyyn hallintokoneistoon, sillä siinäkin oikeudellinen vastuu koskisi ilmeisesti vain toimenpidettä, johon virkamies on ryhtynyt tai jota hän kollegisen viraston jäsenenä on kannattanut.

HM 93 §:ssä ilmaistulla virkamiehen henkilökohtaisen oikeudellisen vastuun periaatteella voidaan kuitenkin ajatella olevan yhteys ao. hallinnonalan ministerin parlamentaarisen vastuun laajuuteen ja sitä kautta asteellisen toimivaltarajan luonteen määrittymiseen. Läheisimmän vertailukohteen tarjoaa Ruotsin järjestelmä, jossa keskusvirastojen itsenäisen aseman katsotaan nimenomaan liittyvän siihen, että ”varje tjänsteman enligt svensk rätt är personligen ansvarig för sina beslut, medan statsrådets parlamentariska ansvarighet inte omfattar underordnade myndigheters beslut”.⁵⁷ Kun ministerillä ei ole parlamentaarista vastuuta keskusviraston toiminnasta, päätellään, ettei hän myöskään yksityiskohtaisesti voi ohjata keskusviraston toimintaa ja päätöksentekoa. On kuitenkin ongelmallista, soveltuuko ruotsalainen argumentointi Suomen järjestelmään.

Myös Suomessa kunkin virkamiehen vastuu määräytyy samalla tavalla kuin Ruotsissa. Yksilöity vastuu edellyttää toimivaltaa päätöksen tekemiseen tai toimeen ryhtymiseen (HM 93.1 §). Ministerinkin oikeudellinen vastuu koskee vain hänen omia virkatoimiaan; se koskee vain näiden tointen lainmukaisuutta (HM 43 §, MinVastuuL).⁵⁸ Oikeudellisen vastuun osalta voidaankin todeta tilanteen olevan periaatteessa sama kuin Ruotsissa.

Parlamentaarisen, poliittisen, vastuun ulottuvuus on kuitenkin oikeudellista laajempi. HM 43.1 §, joka edellyttää ministerin olevan virkatoimistaan eduskunnalle vastuunalainen, täydentää HM 36 §:n sisältämää pääsääntöä, jonka mukaan ministerin tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Parlamentaarinen vastuu ei rajoitukaan oikeudellisen vastuun tavoin vain ministerin

⁵⁶ Asiallisesti samoin *Sinisalo LM 1968 s. 27—28.*

⁵⁷ *Strömberg s. 37.*

⁵⁸ Ks. oikeudellisesta ministerinvastuusta *Puhakka 1923 s. 76 ss. ja s. 189 ss., Björkstén s. 227—231, Merikoski I s. 96—98.* Kuten mm. *Erich II s. 69* huomauttaa, oikeudellisen ministerinvastuun piiriin kuuluu myös ministerin laiminlyönti.

virkatomiin HM 93.1 §:n tarkoittamassa mielessä. Kuten *Merikoski* toteaa, ”eduskunta ei tarvitse mitään osoitettavissa olevaa, vielä vähemmän perusteltua syytä epäluottamuksensa ilmaisemiseen sellaisin vaikutuksin, että ministeri menettää paikkansa. Tällaisessa asiassa ei eduskunnan vapaalla harkintavallalla ole mitään oikeudellisia rajoja”.⁵⁹

Onkin siten mahdollista, että ministerin parlamentaarisen vastuun piiriin kuuluu myös alaisen keskusviraston toiminta.⁶⁰ Tällä perusteella ei siis ainakaan Suomessa voi kiistää ministeri(ö)n oikeutta ohjata alaisensa keskusviraston toimintaa. Itse asiassa parlamentaarisella vastuulla ei kuitenkaan ole vaikutusta keskusviraston ja ministeriön väliseen asteelliseen toimivaltarajaan. Ministerin vastuun laajuus ei sinänsä oikeuta ministeri(öt)ä myöskään vastuun piirissä olevan keskusviraston toiminnan yksityiskohtaiseen ohjaamiseen.

Myöskään Ahteen esittämä perustelu, että hallitusmuodosta puuttuu nimenomainen säännös hallintoviranomaisten velvollisuudesta noudattaa ylempien elinten käskyjä,⁶¹ ei vielä ratkaise toimivallan luonnetta. Päinvastaista nimenomaista säännöstä ei nimittäin myöskään voida löytää perustuslaeista. Itse asiassa vain tuomioistuimet on HM 2.4 §:ssä määritelty asemaltaan riippumattomiksi. Tästä lainkohdasta ei voida kuitenkaan päätellä, että lainsäädäntö- ja toimeenpanoelimissä vallitsisi sisäinen keskitetty riippuvuus,⁶² vaan kysymykseen toimivallan luonteesta on pyrittävä vastaamaan erilaisten asiaa vaikuttavien tekijöiden yhteisvaikutusta erittelemällä.

Ahtee mainitsee vielä kaksi hallitusmuodon pykälää — HM 32 ja 44.2 §:n — perusteluna toimivallan jäykkyydelle. Ne eivät kuitenkaan ole tulkittavissa asteellisen toimivallan itsenäisyyden (tai epäitsenäisyyden) suuntaan. Edellinen näistä määrittelee presidentin valvontavallan hallintokoneistossa ja erät siihen liittyvät toimet, mutta tämä säännös ei kuitenkaan sääntelee tyhjentävästi presidentin asemaa HM 2 §:ssä tarkoitettuna ylimmän toimeenpanovallan käyttäjänä. Lisäksi presidentillä on myös useita muita keinoja ohjata valtionhallinnon toimintaa mm. nimitys- ja asetuksenantovallan nojalla. HM 44.2 § taas sisältää perussäännöksen kunkin ministeriön tehtävistä toimialallaan. Se on sanamuodoltaan varsin suppea, eikä sekään osoita vielä Ahteen näkemystä hallintoelinten asteellisen toimivallan itsenäisyydestä

⁵⁹ *Merikoski I* s. 99; ks. myös *Hiden-Saraviita* s. 102 s.

⁶⁰ Vakiintuneen käytännön mukaan ministerit mm. vastaavat alaistensa keskusvirastojen toiminnasta tehtyihin eduskuntakyselyihin. Kysymykset — myös välikysymys — voidaan tehdä ministerin ”virka-alaan” kuuluvasta asiasta. HM 44.2 §:n perusteella tähän virka-alaan kuuluu joka tapauksessa alaisen hallinnon valvonta. Ks. myös *Hiden & Saraviita* s. 201.

⁶¹ *Ahtee LM 1953* s. 303.

⁶² Ks. *Holopainen* s. 23.

perustelluksi. Itse asiassa se on tärkein ministeriön ohjausvaltaa koskeva perustuslain säännös. Voidaan tosin todeta, että Ahteen mainitsemat lainkohdat sekä sääntelyalansa että erityisesti sen alan kannalta, jonka ne jättävät sääntelemättä, osoittavat *kokonaisuutena* hallitusmuodon laatimisen aikaisia käsityksiä hallintokoneiston rakenteesta ja toiminnasta. Tähän kuuluivat mm. voimakkaan legalistiset perinteet, jotka ulottuivat myös hallintokoneiston rakenteeseen ja toimintaan. Niistä johtuvat mm. hallintokoneiston toiminnan passiivisuus, toiminnan jälkikäteisen oikeudellismuodollisen valvonnan painottuneisuus jne. Vain HM 41 §:n perusteella voidaan nähdäkseni tehdä näin yleisiä luonnehdintoja tarkempia päätelmiä hallintokoneiston rakenteesta ja erityisesti asteellisen toimivallan luonteesta ministeriön ja keskusviraston välillä.

Toisaalta pelkästään yleisten, hallitusmuotoa alemmantasoisten toimivaltasäännösten perusteella ministeriöiden ja keskusvirastojen välinen asteellinen toimivaltaraja vaikuttaa kuitenkin luonteeltaan hyvin joustavalta. Etenkin ministeriöiden toimivaltaa ja tehtäviä koskevat VNOS:n ja kunkin ministeriöasetuksen säännökset viittaisivat sinänsä varsin keskitettyyn asteelliseen toimivaltaan: ministeriöt *käsittävät* näiden säännösten mukaan myös asiat, jotka keskusvirastoja koskevien lakien ja asetusten mukaan kuuluvat keskusvirastojen toimivaltaan.

MinisteriöL 3 § sisältää perussäännöksen työnjaosta ministeriöiden välillä. VNOS:ssä on taas yleisesti lueteltu ministeriön tehtävät ja kutakin ministeriötä koskevan ministeriöasetuksen mukaan näiden hallinnonalan keskusvirastoja koskevien asioiden käsittely jakautuu seuraavasti:

SisM

läänin-, kunnallis- ja asuntohallinto-osasto käsittelee mm. asuntotuotantoa ja asunto-oloja sekä asumistukea ja huoneenvuokrasuhteita koskevat asiat (SisMA 7 §; VNOS 17 §);

VVM:

yleinen osasto käsittelee mm. tulliverotusta, tullilainsäädäntöä ja tullihallintoa koskevat asiat; tulo- ja menoarvio-osasto mm. valtion rakennus- ja kiinteistöhallintoa koskevat asiat ja vero-osasto mm. verohallitusta koskevat asiat; (VVMA 4, 6 ja 8 §; VNOS 19 §);

OpM

kouluosasto käsittelee kouluhallitusta ja ammattikasvatushallitusta koskevat asiat (OpMA 7 §; VNOS 20 §);

MMM

yleinen osasto käsittelee mm. maanmittaustointia ja osittain myös vesihallintoa koskevat asiat; maatalousosasto käsittelee maatilahallitusta koskevat asiat ja metsäosasto metsähallintoa ja osittain vesihallintoa koskevat asiat (MMA 4, 5 ja 9 §; VNOS 21 §);

LiikM

yleinen osasto käsittelee mm. rautateitä, tielaitosta ja teitä, posti- ja teletoimintaa sekä siviili-ilmailua koskevat asiat (LiikMA 3 §; VNOS 22 §);

KTM

yleinen osasto käsittelee merenkulkua, elinkeinojen valvontaa, hintavalvontaa, kuluttajakysymyksiä, taloudellisen kilpailun edistämistä sekä patentti- ja rekisterihallitusta koskevat asiat (KTMA 3 §; VNOS 23 §);

STM

työsuojeluosasto käsittelee työsuojeluhallitusta ja muuta työsuojeluhallintoa koskevat asiat; sosiaalihuolto-osasto sosiaalihuollon ja terveydenhuolto-osasto lääkintöhallitusta koskevat asiat (STMA 5, 8 ja 9 §; VNOS 24 §).

Nämä yleiset säännökset eivät kuitenkaan merkitse, että ministeriö voisi rajoituksetta myös ratkaista kaikki pelkästään kyseisissä asetuksissa mainitut, sen käsiteltäväksi kuuluvat asiat. Ministeriöillä ei nimittäin ole yleistä toimivaltaa hallinnonalallaan. Sekä ministeriön että sen alaisten viranomaisten toimivallan määrittelevät erityissäännökset, jotka yleensä ovat hajallaan lukuisissa eri säädöksissä.

Selostetut VNOS:n ja ministeriöasetusten säännökset koskevatkin ensisijaisesti valtioneuvoston ja ministeriöiden sisäistä organisaatiota: ne määrittelevät työnjaon valtioneuvostossa ja ministeriöiden osastojen välillä. Tässä mielessä selostetut asetusten säännökset ovat lähinnä HM 38.2 §:ssä edellytetyjä tarkempia säännöksiä asiain jaosta ministeriöiden kesken sekä MinisteriöL 5 §:n (1970/16) edellyttämiä tarkempia säännöksiä ministeriöiden sisäisestä järjestysmuodosta. Näitä asioita säännellään mainittujen lainkohtien mukaan asetuksella. Kyseiset säännökset saavat siis koko sisältönsä muista toimivaltasäännöksistä. MinisteriöL 5 §:n alkuperäisessä muodossa (1922/78) viitattiinkin siihen, että ministeriöt voidaan tarpeen vaatiessa jakaa osastoihin, mistä tarkempia säännöksiä annetaan asetuksella. Myöskään VNRatKL 2.3 §:ään sisältyvä delegointisäännös ei voi oikeuttaa asetuksella ministeriölle siirtämään yleistä toimivaltaa hallinnonalallaan. Lainkohdan mukaan nimittäin ministeriön ratkaistavaksi voidaan asetuksella uskoa valtioneuvostolle kuuluvia hallitus- ja hallintoasioita. Valtioneuvoston yleistä toimivaltaa rajoittavat kuitenkin — kuten edellä todettiin — HM 41.1 §:n tarkoittamat säännökset muille viranomaisille uskotuista asioista. Kun tällaiset erityiset toimivaltasäännökset ovat nykyään yleensä varsin kattavia, ei valtioneuvoston yleisen, nimenomaiseen säännökseen perustumattoman hallinnollisen toimivallan ala ole kovin laaja.

Ensisijaisesti ministeriön (ja valtioneuvoston) sisäistä organisaatiota koskevinä säännöksinä ko. asetusten kohdat ovat tosin suhteellisen yleisiä, koska jo lainsäädäntöteknisesti olisi vaikea yhtenäisesti määritellä täsmällisesti kunkin ministeriön ja ministeriön osaston asteellista ja asiallista

toimivaltaa. Lähinnä tästä johtuu VNOS:n ja ministeriöasetusten varsin yleinen säännöstämismuoto. Siitä ei kuitenkaan voida johtaa esimerkiksi ministeriön yleistä pidätysoikeutta tai sen ohjausvallan merkittävää tehostamista.

Asteellisen toimivaltarajan luonne. Edellä selostetut pääsäännökset toimivallanjaosta keskushallinnossa määrittävät asteellisen toimivaltarajan luonnetta varsin epäselvästi ja pinnallisesti. Sen sijaan oikeustieteellinen tulkinta sekä hallinto- ja oikeuskäytäntö ovat muokanneet toimivaltarajaa koskevan doktriinin erityisesti ministeriön ja keskusviraston välillä melko selkeäksi. Toimivaltarajan luonnetta määräävät kaksi yleistä periaatetta:

(1) ministeriö ei voi tehdä päätöstä tai muuten ryhtyä toimeen asiassa, joka kuuluu keskusviraston toimivaltaan; ja (2) keskusvirasto ei voi tehdä päätöstä tai muuten ryhtyä toimeen asiassa, joka kuuluu ministeriön toimivaltaan. — Selvitän seuraavassa ensin kumpaakin periaatetta erikseen ja sen jälkeen eräitä muita toimivaltarajan luonteeseen liittyviä seikkoja.

a) Keskusviraston itsenäisyys ministeriöstä

Ministeriöltä puuttuu yleinen pidätysoikeus. Keskusviraston toimivallan itsenäisyys suhteessa ministeriöön *yleisesti* perustuu siihen, että keskusvirastojen toimivallan säädännäistä perustaa koskevat periaatteet (ks. edellä luku II.1.2.) eivät oikeuta ministeriötä pelkästään omalla päätöksellään ottamaan toimivaltaansa asioita, jotka kuuluvat keskusvirastoa koskevien toimivaltasäännösten mukaan sille. Eräänlaisen poikkeuksen tästä muodostaa kuitenkin delegointi. Jos ministeriö on asianmukaisessa säännöksessä oikeutettu delegoimaan toimivaltaansa keskusvirastolle, on yleensä katsottu sen voivan myös pidättää itselleen päätösvallan tietyssä asiassa tai tietyissä asiaryhmissä delegoinnin piirissä.⁶³ Tämäkään mahdollisuus ei välttämättä merkitse varsinaista poikkeusta toimivaltarajan luonteesta, sillä yleinen poikkeaminen delegointinormista voidaan nähdä delegoinnin peruuttamisena, mikä ilman erityissäännöksiäkin on mahdollinen.⁶⁴ Sen sijaan yksittäistapauksessa tapahtuva pidättäminen tällä perusteella on poikkeus toimivaltarajan luonteesta. Tämän poikkeuksen laajentava tulkinta ei kuitenkaan ole mahdollista.

⁶³ Ks. *Uotila* s. 202—204.

ElintarvikeA (1952/408) 27 §:n mukaan LKH:n tehtävänä on johtaa eräiden elintarvikemääräysten noudattamisen valvontaa sikäli kuin KTM ei ole pidättänyt määrättyjä tehtäviä itselleen. Tämä järjestely edellyttää siis tietyn asiaryhmän pidättämistä ja merkitsee itse asiassa ministeriölle tiettyä määräysvaltaa kompetenssistaan.

⁶⁴ Yksittäistapauksessa tapahtuva delegoidun päätösvallan pidättäminen muodostaa sen sijaan selvän poikkeuksen toimivaltarajan jäykkydestä, mutta delegointi ei voi perustaa oikeutta kumota tai muuttaa alemman viranomaisen päätös, ks. *Uotila* s. 201.

Käytännössä toimivaltarajan luonne konkretisoituu kuitenkin *yksittäis-tapauksessa*. Toimivaltarajan jäykkyys vuoksi ministeriö ei siis voi pidättää itselleen tiettyä asiaa koskevan päätöksen tekemistä tai toimen suorittamista keskusvirastolta, jonka toimivaltaan asia kuuluu. Oikeuskäytännössä tämä kanta on tullut esiin varsinkin tapauksissa, joissa kansalaiset ovat kääntyneet väärän viranomaisen puoleen. Tällöin KHO on yleensä joko kumonnut väärän viranomaisen tekemän päätöksen ja jättänyt asian silleen tai palauttanut asian päätöksen tehneelle viranomaiselle. Lienee myös mahdollista siirtää asia oikealle viranomaiselle viran puolesta.⁶⁵

Oikeuskäytäntö koskee kuitenkin vain tapauksia, joissa toimivaltakysymyksistä on esimerkiksi säännösten epäselvyyden vuoksi saattanut syntyä epätietoisuutta. Siinä ei ole jouduttu ottamaan kantaa tapauksiin, joissa ministeriö olisi omasta aloitteestaan ryhtynyt käyttämään keskusviraston toimivaltaa. Tämä johtuu ilmeisesti siitä, että asteellisen toimivaltarajan jäykkyyttä tähdentävää periaatetta on noudatettu hallintokäytännössä jo perinteisesti hyvin tarkasti. Ministeriöt eivät yleensä pyrikään pidättämään jonkin asian ratkaisua keskusvirastolta, vaikka pidätysoikeuden käyttöönottoa on kyllä ehdotettu.⁶⁶

KHO 1937 II 1219: Koska R:n siihen nähden, että hänen oli katsottava hakeneen vakinaista eläkettä, olisi valtion työssä olevien työntekijäin oikeudesta eläkkeeseen 17.6.1925 annetun asetuksen 9 §:n säännökseen nähden pitänyt antaa hakemuksensa sille keskusvirastolle, jonka alainen R:n työpaikka oli ollut, eikä KulKM:n siis olisi tullut ottaa hakemusta tutkittavakseen, KHO kumoten ja poistaen ministeriön mainitun päätöksen jätti asian silleen.

KHO 1945 II 447: Koska postiljoonin nimittäminen kuului PLH:n pääjohtajalle eikä KulKM:n toimivallassa sen vuoksi ollut valtion viran tai toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen 12.2.1943 annetun asetuksen 11.3 §:n säännöksen mukaan ratkaista H.E.G:n eläkehakemusta, KHO kumosi ja poisti valituksenalaisen päätöksen sekä palautti asian KulKM:lle.

KHO 1968 II 152: Yhtiöt A ja B pyysivät MMM:lle toimittamassaan kirjoituksessa, että ministeriö ratkaisisi, oliko C-niminen tuote margariinivalmistelaisissa tarkoitettu tuote ja että mikäli sitä pidettäisiin margariinivalmisteenä MMM antaisi ohjeet tuotteen pakkauksista ja niihin tehtävistä merkinnöistä. KHO: koska MMM:n päätös sisälsi vain yhtiöille annetun lausunnon niiden tiedustelemasta asiasta eikä sillä ollut sitovasti ratkaistu eikä voitukaan ratkaista, oliko sanottua tuotetta pidettävä margariinivalmisteenä ja kun MMM:n päätös näin ollen ei

⁶⁵ Tästä ehdottaa yhtenäistä säännöstä *Rihti ym. s. 74—80*.

⁶⁶ Valtion keskushallintokomitea ehdottaa lakisäätöistä pidätyksenmenettelyä otettavaksi käyttöön ministeriön ja keskusvirastojen välillä, ks. *KM 1975:120 s. 54. s. ja KM 1978:22 s. 432 s.*

sisältänyt sellaista ratkaisua, johon voitiin hakea muutosta, KHO ottaen huomioon HVall 3.1 §:n säännökset, jätti valituksen tutkimatta. (Margariinivalmistelain 1932/240 mukaan ko. asiassa olivat toimivaltaita lähinnä maataloushallitus ja maitotaloustuotteiden tarkastuslaitos. Ministeriölle ei sen sijaan ollut säädetty toimivaltaa tässä asiassa.⁶⁷)

Ministeriö ei voi muuttaa keskusviraston päätöstä. Ministeriön ja keskusviraston välisen toimivaltarajan jäykkyudesta johtuu meillä myös, ettei ministeriö yleensä voi puuttua keskusviraston päätökseen muuttamalla sitä tai kumoamalla sen. Mahdollisuus muuttaa keskusviraston päätös on järjestetty erityisessä muutoksenhakumenettelyssä. HVall 5 §:n pääsäännön nojalla muutosta keskusviraston päätökseen haetaan nimittäin hallintotuomioistuimelta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Muutoksenhaun erityinen järjestäminen hallintotuomioistuimen kautta ei kuitenkaan välttämättä sinänsä osoita keskusviraston toimivallan itsenäisyyttä muuten kuin suhteessa normaaleihin muutoksenhakuelimiin — keskusvirastojen osalta erityisesti KHO:een, joka ei siis muuten voi puuttua keskusviraston päätöksiin.

Tällainen oikeussuojakoneistoon liittyvä muutoksenhakumenettely ei siten ymmärtääkseni sulje pois myös huomattavasti keskitetympää ja toimivaltarajoiltaan joustavampaa hallinto-organisaatiosta. Se, että perusteet, joilla valitusviranomaisena toimiva *hallintotuomioistuin* voi muuttaa keskusviraston päätöstä, onkin selvästi määriteltä, ei vielä *välttämättä* merkitse, etteivät muut *hallintoelimet* voi puuttua tuohon keskusviraston päätöksentekoon. Mutta useat piirteet Suomen asteelliselta toimivaltarajoiltaan jäykässäkin hallintokoneistossa osoittavat, että muutoksenhakuperusteiden ja -menettelyn yksityiskohtaisesta määrittelystä ei vielä voida päätellä hallintoelimen toimivallan itsenäisyyttä yleensä.

Tässä mielessä onkin nähdäkseni varsin problemaattinen seuraava *Ahteen* päätely, johon myös *Vilkkonen* asiallisesti yhtyy.⁶⁸

”Kun alemman hallintoviranomaisen päätöksestä nimenomaan on säädetty varsinainen valitusmahdollisuus ja tämän yhteydessä järjestetty ne perusteet,

⁶⁷ Tosin saatetaan ajatella KHO:ssa katsotun kyseessä olleen vain sitomattoman ennakkokannanoton ja sen jääneen tällä perusteella tutkimatta. Vrt. *Hallberg* s. 303.

⁶⁸ *Ahtee LM* 1953 s. 301. *Vilkkonen I* s. 193 muotoilee saman ajatuksen seuraavasti: ”Keskusvirastot ovat välittömästi jonkin ministeriön alaisia, mutta niiden päätösvalta on itsenäinen ts. keskusviraston päätökseen voidaan saada muutos ainoastaan hakemalla muutosta KHO:lta tai poikkeuksellisesti joltain ministeriöltä.” Ks. myös *Ståhlberg* s. 111. *Andersson JFT* 1964 s. 39—42 puolestaan katsoo valituskiellon merkitsevän vielä korostetumpaa itsenäisyyttä. Vrt. myös *Merikoski II* s. 7 lausuttu, joka ei kuitenkaan välittömästi koske ministeriön ja keskusviraston välistä toimivaltarajaa.

joilla valitusviranomainen voi päätöksen muuttaa tai kumota, edellyttää tämä selvästi alemman viranomaisen itsenäistä toimivaltaa.”

Päätely on altis kritiikille lähinnä siksi, että nykyisenlainen muutoksenhakumenettelyn järjestäminen ei ole keskusviraston itsenäisen aseman peruste, vaan yksi seuraus itsenäisyyden korostamisesta. On myös otettava huomioon, että suurta osaa keskusviraston päätöksistä ei ylipäänsä koske normaali muutoksenhakujärjestelmä. Tällaiset mm. hallintokoneiston sisäisiä suhteita koskevat päätökset eivät saa sellaista pysyvyyttä, että muutos niihin olisi mahdollinen normaalilla muutoksenhakumenettelyllä. Sama koskee luonnollisesti keskusviraston tosiasiallista toimintaa, jossa tosin ei varsinaisesti ole kysymys perinteisessä mielessä hallinto-oikeudellisesta päätöksenteosta.

Muutoksenhakujärjestelmä ei periaatteessa vaikuta myöskään siihen, millä tavalla keskusviraston toimivaltaan voidaan vaikuttaa ennen kuin se tekee valituskelpoisen päätöksen. Tältä osin muutoksenhakumahdollisuus tai sen puuttuminen ei siis vaikuta mitenkään asteellisen toimivallan luonteeseen.

Asia liittyy kiinteästi keskusviraston päätösten lain- ja oikeusvoimaisuuteen. Suuri osa keskusviraston toimista jää muutoksenhakumahdollisuuden ulkopuolelle, koska toimi ei ole valituskelpoinen. Tällaisia ovat mm. tosiasialliset ja konkludenttiset sekä päätöksen valmisteluun liittyvät toimet, hallintosäädösten antaminen yleensä ja myös ns. sisäiset viranomaistoimet.⁶⁹ Ne tulevat lainvoimaisiksi, kun toimi on saatettu loppuun.

Vaikka hallintoelinten päätökset yleensä ennemmin tai myöhemmin tulevat lainvoimaisiksi, niiltä siis puuttuu useissa tapauksissa oikeusvoimaan liittyvä pysyvyys, joka estäisi muuttamasta tai peruuttamasta päätöstä esimerkiksi ministeriön kannanoton johdosta. Oikeusvoimaa vaille jäävät sekä edellä mainitut toimet, joiden osalta normaali muutoksenhakumenettely puuttuu, että HValL:n tarkoittamista valituskelpoisista päätöksistä yleensä mm. hakemuksiin annetut kielteiset päätökset.⁷⁰ Päätöksen tehnyt hallintoelin itse voi muuttaa tai kumota tällaisen oikeusvoimaa vailla olevan päätöksen.⁷¹

⁶⁹ Ks. Merikoski 1968 s. 246—272.

⁷⁰ Merikoski 1968 s. 80—85, Willgren 1925 s. 88—100. Ks. myös Tammio JFT 1944 s. 113—114.

⁷¹ EOA 5.12.1978 n:o 1737/77 katsoo, että ”hallintomenettelyssä yleisesti noudatetun periaatteen mukaan hallintoviranomainen voi useassa tapauksessa asianosaisen pyynnöstä ja tämän eduksi käsitellä uudelleen aikaisemmin ratkaisemansa asian ja tehdä siinä uuden toisen sisältöisen päätöksen”. Itseoikaisua voidaan käyttää esim. selvän virheen oikaisemiseksi. Ks. myös Ståhlberg s. 434.

Tarjanne 1943 s. 70 katsoo jopa, että ”kysymyksen ollessa luonteeltaan peruutettavissa olevasta hallintotoimesta saattaa ylemmällä viranomaisella olla valta muutenkin viran puolesta muuttaa taikka kumota tuo alemman hallintotoimi”. Tällaisen puuttumisoikeuden olemassaolo edellyttäisi kuitenkin nimenomaista säännöstä, eikä sellaisia ole ainakaan ministeriön ja keskusviraston välillä.

Erityistapauksissa ministeriö voi tosin muutoksenhaun yhteydessä saada välillisesti aikaan keskusviraston hankkeen raukeamisen.

Ks. *KHO 1975 II 89*: MetsäH pyysi hakemuksessaan, että vesioikeus tekisi uittosääntöön lisäyksen, jolla uittoyhdistykselle myönnetään käyttöoikeus pudotuspaikan rakentamiseen ja käyttämiseen tarvittaviin vesi- ja maa-alueisiin. Vesioikeus teki päätöksellään pyydetyn lisäyksen uittosääntöön. MMM haki muutosta päätökseen. KHO kumosi vesioikeuden päätöksen ja hylkäsi MetsäH:n hakemuksen.

Toimivallan itsenäisyys liittyy siis varsin kiinteästi lain- ja oikeusvoimaisuuden periaatteisiin siltä osin, kuin on kysymys jo tehtyjen toimien tai päätösten pysyvyydestä. Muutoksenhakujärjestelmällä on tässä tiettyä merkitystä, mutta varsinkin hallintokoneiston sisällä muut tekijät vaikuttavat itsenäisyyden luonteeseen enemmän.

On kuitenkin otettava huomioon myös normaaliin muutoksenhakujärjestelmään olennaisesti liittyvät mekanismit, joiden perusteella muutoksenhaku saattaa kyllä joissakin tapauksissa johtaa keskusviraston päätöksen muuttamiseen tai kumoamiseen keskusvirastoa ylemmässä *hallintoelimestä*. Tällainen mahdollisuus liittyy siihen, että korkein hallinto-oikeus siirtää asian tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä valtioneuvostolle. Valtioneuvoston sisällä asia taas voidaan siirtää asianomaisen ministeriön päätettäväksi.⁷² Oikeuskäytännöstä voidaan selostaa seuraavat siirtotapaukset.

KHO 1962 II 541: Kun TVH:n päätöksellä vahvistettu maantien parantamissuunnitelma täytti laissa säädetty edellytykset eikä suunnitelmaa laadittaessa ja vahvistettaessa ollut menetely virheellisesti, hylättiin TVH:n päätöksestä tehty valitus, mikäli päätöstä oli väitetty oikeuden vastaiseksi. Koska kuitenkin valitus muutoin koski kysymystä, jonka ratkaisu pääasiassa riippui päätöksen tarkoituksenmukaisuuden arvioimisesta, KHO siirsi asian hallituksen ratkaistavaksi.

KHO 1975 II 69: Erikoislääkärinoikeuden hakijalla oli spesialiteettineuvottelukunnan 18.4.1966 hyväksymien määräysten I.5 kohdassa tarkoitettu professorin, apulaisprofessorin tai dosentin pätevyys patologian alalla, jolloin hakijalle mainituista määräyksistä poiketen voitiin myöntää erikoislääkärin oikeudet. LKH:lla oli valta vapaasti harkiten päättää määräyksistä poikkeamisesta. Asia siirrettiin hallituksen ratkaistavaksi.

⁷² Siirtämisestä ks. *Ahtee LM 1953 s. 301*, *Kastari 1955 s. 89* alav. 4, *Merikoski 1968 a s. 301—303*, *Jyräski Yleisradio s. 48—49*. Hallitukselle siirtäminen perustuu KHOL 5.1 §:ään. Se, että asia voi tulla ministeriön päätettäväksi, on johdettavissa VNRatKL 2.3 §:stä verr. VNOS 12 §:n 2 kohtaan. *Merikoski 1968 a s. 303* katsoo, ettei tällainen "mutkan kautta kulkeva valitus" ole oikea tapa ratkaista hallintokoneiston sisäisiä erimielisyyksiä, vaan ehdottaa asian ratkaisemiseksi virkaohjetta, alistamisvelvollisuutta tai päätöksenteon siirtämistä välittömästi ministeriöön.

KHO 1976 II 127: Kylän nimen muuttamista koskevan valituksen katsottiin koskevan kysymystä, jonka ratkaisu riippui MMH:n päätöksen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, minkä vuoksi asia siirrettiin hallituksen ratkaistavaksi.

Vaikka ministeriö ei yleensä voikaan muuttaa (kumota, pysyttää) keskusviraston päätöstä, sillä on siis kuitenkin eräitä muodollisesti määriteltyjä mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksiin. Edellä selostettu siirtomahdollisuus on yksi näistä. Eräissä poikkeustapauksissa — etenkin aikaisemmin — ylemmän elimen on katsottu saattavan muutoksenhausta riippumatta puuttua alemman elimen päätöksiin.⁷³ Vaikka tämä mahdollisuus ei sovikaan voimassaolevassa oikeudessa määriteltyyn muutoksenhakujärjestelmään, voidaan tässä yhteydessä kuitenkin viitata lisäksi hallintokanteluun, joka etenkin virkavalvontakanteluna voi tosiasiallisesti johtaa keskusviraston päätöksen oikaisemiseen. Eräissä tarkemmin määriteltyissä tapauksissa keskusvirasto voi myös alistaa tai sen on alistettava päätöksensä ministeriön ratkaistavaksi, vaikka alistaminen onkin yleensä katsottava kielletyksi.

Keskusvirasto ei voi alistaa päätösvaltaansa. Keskusviraston toimivallan itsenäisyyden periaatetta ei ole suoraan määritelty lainsäädännössä eikä sen sisältöä ole yksityiskohtaisesti todettu. Toimivaltaraja voidaankin lainsäädännössä järjestää myös joustavaksi. Käytännössä yleisin tapa on oikeuttaa tai velvoittaa keskusvirasto alistamaan toimivaltaansa kuuluva asia ministeriölle. Tällainen toimivaltarajan luonteen muuttaminen edellyttää kuitenkin aina nimenomaista sitä tarkoittavaa säännöstä. Keskusvirasto ei voi omaloitteisesti siirtää toimivaltaansa toiselle elimelle, esimerkiksi ministeriölle. Kuten voidaan todeta, tämä kanta on myös oikeuskäytännössä vakiintunut, eikä esimerkiksi sen seikan, että ministeriö suostuisi käsittelemään alistetun asian, ole katsottu vaikuttavan tähän kantaan.⁷⁴

KHO 1946 II 203: Koska LKH:n asiana kunnankätilöistä annetun lain soveltamisesta 17.6.1944 annetun asetuksen 9 §:n mukaan oli ratkaista

⁷³ Ks. *Merikoski* 1968 s. 79 ja s. 183—193, *Tarjanne* 1943 s. 66 ja *Tammio JFT* 1944 s. 113, jotka eivät kuitenkaan yksilöi tapauksia, joissa ylempi voisi puuttua alemman elimen päätökseen normaalista muutoksenhakutiestä riippumatta. *Willgren* 1925 s. 345—346 mainitsee neljä tällaista tilannetta, mutta ko. säännökset eivät enää ole voimassa. Jo normaalin muutoksenhaun devolutiivinen vaikutus estää hallinnollisesti ylemmän elimen puuttumisen keskusviraston valituksenalaiseen päätökseen.

Oikaisumenettelystä ks. *Vilkkonen I* s. 40—42.

⁷⁴ *Kastari* 1955 s. 107 alav. 20 esittää tällaisen alistamisen mahdolliseksi. Vrt. samansuuntaisesti *Sipponen* 1973 s. 87 ja *Sipponen* 1978 s. 110, joka samastaa alistettaviin asioihin sellaiset, joissa keskusvirasto tekee esityksen ministeriölle. *Uotila* s. 175—176 (erityisesti alav. 31) sekä s. 93 (erit. alav. 48) kritisoi Kastarin kantaa nähdäkseen perustellusti.

eläkkeen myöntäminen kunnan kättilöille, KHO purki apulaisoikeuskanslerin esityksestä SisM:n päätöksen, jolla SisM LKH:n alistettua asian sen ratkaistavaksi oli myöntänyt kättilölle vuotuisen eläkkeen. (Ks. myös *Oka* 1945 s. 26—27.)

KHO 1957 II 264: Koska G.E.M.F. oli hakenut korvausta PLH:n alaisessa virassa saamatta jääneestä vuosilomasta PLH:lta ja kun sanotun palkkausta koskevan hakemuksen tutkiminen ja ratkaiseminen lain mukaan kuului PLH:lle eikä tämän hallituksen niin ollen olisi pitänyt alistamalla asia KulkM:n ratkaistavaksi vetäytyä hakemusta päätöksellään ratkaisemasta, KHO kumoten ja poistaen KulkM:n päätöksen sekä PLH:n toimenpiteet asiassa, palautti asian PLH:lle uutta, lainmukaista käsittelyä varten.

KHO 1961 II 570: Koska Tuusniemen kunta oli sellainen maan köyhimmille ja harvaan asutuille kunnille omien kansakoulurakennusten hankkimiseen sekä kansakoululaitoksen ylläpitämiseen myönnettävien ylimääräisten avustusten perusteista 27.3.1958 annetun VNp:n 2.2 §:ssä tarkoitettu kunta, jolle annettavaa avustusta koskeva kysymys oli mainitun päätöksen mukaan KH:n ratkaistava, eikä sen niin ollen olisi tullut alistaa asiaa VN:n ratkaistavaksi eikä VN:n sitä ratkaista ja kun VN:n päätös siis loukkasi Tuusniemen kunnan oikeutta sillä tavalla kuin HValL 4.1 §:ssä tarkoitetaan, KHO mainitun lainkohdan nojalla kumosi ja poisti VN:n päätöksen sekä palautti asian KH:lle ilmoituksetta uudelleen laillisesti käsiteltäväksi.

Aikaisemmin tosin eräissä keskusvirastoja koskevissa asetuksissa ne oikeutettiin tai eräissä määritellyissä tapauksissa jopa yleisesti velvoitettiin alistamaan hallinnonalan ministeriön ratkaistaviksi eräät tärkeimmät päätökset.

Niinpä periaatteellista laatua olevat tai laajakantoiset asiat voitiin aikaisemmin alistaa eräistä keskusvirastoista ao. ministeriöön: esim. MMHA (1928/237) 8 §. Saman asetuksen 7 §:ssä oli luettelo asioista, jotka oli aina alistettava ministeriöön. Alistusmahdollisuus oli myös maataloushallituksesta (asetus 1941/300, 7 §) ja rautatiehallituksesta (asetus 1932/398, 6 §).⁷⁵

Nykyisin voimassaolevissa keskusvirastoasetuksissa ei kuitenkaan enää ole tällaisia yleisiä säännöksiä, mikä osaltaan korostaa toimivaltasuhteiden jäykkyyttä ministeriön ja keskusviraston välillä. Mutta vaikka yleiset nimenomaiset alistamista koskevat säännökset puuttuvatkin nykyisin

⁷⁵ *Merikoski* 1968 s. 202 näyttää oletavan, ettei tällaisilla alistustapauksilla ole merkitystä hallintoalamaisen repressiivisen oikeussuojan kannalta, vaan ne olisivat puhtaasti hallinnollisia eli hallinnonsisäisiä alistuksia. Tähän kantaan on vaikea yhtyä. Oikeusturvan kannalta ei ole yhden-tekevää, mikä viranomaisaste tekee lopullisen päätöksen. Nimenomaan oikeusturvanäkö-kohdilla onkin perusteltu kielteistä kantaa alistamiseen yleishallinnossa.

keskusvirastoasetuksista, on kuitenkin edelleen olemassa tähän viittaavia yleisiä säännöksiä. Niinpä esim. MMHA 29 §:n 3 kohdan mukaan MMH:n istunnossa käsitellään mm. "tulo- ja menoarvioehdotusta ja muita valtioneuvoston sekä ministeriön ratkaistaviksi alistettavia periaatteellista laatua olevia tai muuten tärkeitä asioita". Samantyyppinen säännös on myös seuraavissa keskusvirastoasetuksissa: THA 16 § 2 kohta, KHA 29 § 3 kohta, MetsäHA 18 § 4 kohta, LKHA 25 § 3 kohta. Näillä säännöksillä ei kuitenkaan ole sellaista itsenäistä merkitystä, että ne oikeuttaisivat (tai velvoittaisivat) keskusviraston vapaasti alistamaan harkintansa mukaan minkä tahansa päätösvaltaansa kuuluvan asian ministeriön ratkaistavaksi. Kysymys on lähinnä keskusvirastolle muiden säännösten perusteella kuuluvan päätösvallan käyttämismuotojen organisoinnista keskusvirastossa. Em. säännökset voivatkin koskea vain tapauksia, joissa keskusvirasto muun säännöksen perusteella on velvollinen poikkeuksellisesti alistamaan päätöksensä ylemmälle elimelle. Mainitut säännökset vain velvoittavat tekemään päätökset (päätoehdotukset) keskusviraston istunnossa.⁷⁶

Tällaiset nimenomaiset alistamista edellyttävät tapaukset voidaan sisältönsä perusteella jakaa neljään ryhmään, joiden välillä on myös eräitä periaatteellisia eroja alistuksen merkityksessä.

1. *Erilaisten suunnitelmien, ohjelmien jne. alistaminen.* Keskusvirastot valmistelevat suuren määrän suunnitelmia ja ohjelmia, jotka ne alistavat valtioneuvostolle tai hallinnonalansa ministeriölle. Tällaista alistamista edellytetään mm. seuraavissa tapauksissa:

— LKH:n on alistettava valtakunnallinen suunnitelma sairanhoidon järjestämisestä ja siihen tehtävät muutokset sekä eräissä tapauksissa myös suunnitelmaan perustuva toimintasuunnitelma valtioneuvostolle, L kunnallisista yleissairaaloista (1965/561) 6 a § ja 6 b.3 § (1976/751).

— SosH:n on alistettava valtakunnallinen suunnitelma lasten päivähoidon järjestämisestä ja siihen tehtävät muutokset sekä eräissä tapauksissa myös suunnitelmaan perustuva päivähoitosuunnitelma STM:n vahvistettavaksi, L lasten päivähoidosta (1973/36) 9 § ja 13 § (1976/726).

— TVH:n on eräissä tapauksissa alistettava tiesuunnitelma LiikM:n vahvistettavaksi, TieA 17.2 §;

— MetsäH:n on alistettava metsänparannustöiden työohjelma MMM:n vahvistettavaksi, MetsänparannusA (1968/113) 2 b. 3 § (1977/866).

⁷⁶ Sen sijaan keskusvirasto voinee em. säännösten perusteella "alistaa" ministeriölle tietyn periaatteellisesti tärkeän asian siten, että se pyytää ministeriön ennakkokannanottoa (joka kuitenkin ei sido keskusvirastoa sen varsinaisessa päätöksenteossa tai toiminnassa eikä myöskään merkitse päätösvallan siirtymistä.)

Kuten tekstissä esitetyistä voi todeta, keskushallintokomitean käsitys, ettei hallintolain-säädäntöön sisälly keskusvirastojen ja ministeriöiden väliin suhteisiin kohdistuvaa alistus-oikeussäännöstä, on erheellinen, ks. KM 1975:120 s. 54.

Myös useissa muissa tapauksissa keskusvirasto kokoaa tai tarkistaa kuntien tai piirihallintoviranomaistensa valmistamat suunnitelmat ja alistaa tai "toimittaa" työnsä tuloksen ao. ministeriölle tai valtioneuvostolle. (ks. esim. työohjelman laatimisesta TyöllisyysA 1971/948, 2 §).

2. *Hallintoelinten välisten erimielisyyksien ratkaiseminen.* Alistamisvelvollisuus on säädetty myös eräissä sellaisissa tapauksissa, joissa keskusviraston ja muiden hallintoelinten kannat ovat ristiriitaiset. Tällaista alistamista edellytetään mm. seuraavissa tapauksissa:

— LiikM:lle on TieA:ssa useassa tapauksessa säädetty velvollisuus ratkaista erimielisyydet toisaalta TVH:n ja toisaalta lääninhallituksen ja kuntien välillä, TieA 17.2 §, 8.2 §, 26.3 §.

— Varsin monivaiheinen, suhteellisen vähämerkityksisen erimielisyyden ratkaisumenettely on kirjattu asetukseen metsäoppilaitoksista (1965/82). Sen 47 a §:n (1973/595) mukaan MetsäH ja AKH voivat sopia keskenään edellisen hallinnassa olevien valtion maa- ja metsäalueiden käytöstä metsäopetukseen. Mikäli ko. keskusvirastot ovat erimielisiä sopimusehdoista, asian ratkaisee MMM hankittuaan OpM:n lausunnon. Mikäli OpM on kuitenkin aiotusta ratkaisusta eri mieltä, asia on alistettava VN:n päätettäväksi. Erimielisyyden ratkaisemista alistamalla edellytetään myös MetsälautakuntaA (1967/602) 8.1 §:ssä.

3. *Lähinnä hallinnonsisäistä valvontaa tarkoittava alistus.* Usein alistussäännöksellä pyritään tärkeiksi katsotuissa tapauksissa tehostamaan keskusviraston toiminnan valvontaa. Niinpä MaatH voi yleissäännöksen perusteella hakea valtion puolesta luvan vesistön järjestelyyn, L valtion osanotosta eräiden maa- ja vesirakennustöiden kustannuksiin (1963/433) 2.2 §. Kuitenkin lain 2.3 §:ssä edellytetään, että MaatH:n tulee alistaa asia valtioneuvoston päätettäväksi milloin se katsoo, että sen tulisi hakea ko. lupa. Valvonnallisia Aspekteja sisältyy myös L kehitysvammaisten erityishuollosta 16.3 §:ään. Sen mukaan SosH ja yksityiset erityishuollon toimintayksiköt voivat sopia erityishuollon järjestämisestä, mutta sopimus on alistettava STM:n hyväksyttäväksi. VirkamA 4 § edellyttää, että viranomaisen on eräissä tapauksissa alistettava toimenhaltijan vapauttamista koskeva päätös mm. ministeriön osaston vahvistettavaksi.

4. *Periaatteellisten tai erityistä asiantuntemusta edellyttävien päätösten alistaminen.* Eräissä tapauksissa keskusviraston harkintavaltaan on jätetty alistaako se tietyn päätöksen ministeriölle tai valtioneuvostolle. Tällöin on usein kysymys siitä, että keskusvirastolle on varattu mahdollisuus siirtää periaatekannanoton tekeminen ylemmälle viranomaiselle. Eräissä tapauksissa tällaista alistamista edellytetään.

— TVH voi erityisistä syistä alistaa tien tekemistä koskevan päätöksensä LiikM:öön, TieA 20.1 § (vrt. myös TieA 17.2 §);

— LKH voi "valtuuksiensa rajoissa" päättää pidemmän virkavapauden myöntämisestä sairaanhoitohenkilökunnalle, mutta se voi myös alistaa asian STM:n päätettäväksi, A valtion sairaanhoitolaitosten sairaanhoitohenkilökunnasta (1929/425);

— viranomaisen on alistettava STM:lle päätös, jolla se on hylännyt pyynnön neuvottelujen alkamisesta ja STM voi velvoittaa viranomaisen ryhtymään neuvotteluihin, L kunnan viranhaltijain neuvotteluoikeudesta (1944/389) 7 §;

— samantyyppisiä alistussäännöksiä on myös mm. PeruskouluL 16.4 §:ssä

ja PeruskouluA 51.2 §:ssä, sekä L kansanopistojen valtionavusta (1969/556) 3.2 §:ssä.

Selostetut säännökset edellyttävät yleensä keskusviraston alistavan päätöksensä ylemmälle elimelle. Voidaan kysyä, mikä tällaisen keskusviraston alistettavan päätöksen luonne asiallisesti on. Onko kyseessä vain keskusviraston ehdotus vai merkitseekö alistaminen todellisuudessa toimivallan siirtämistä keskusvirastolta? Tietty ero tässä suhteessa on ilmeisesti tehtävä niiden tapausten välillä, joissa keskusvirasto on velvollinen alistukseen ja niiden tapausten, joissa keskusvirasto voi alistaa päätöksen ylemmälle elimelle.

Edellisessä tapauksessa keskusviraston alistus sisältää vain eräänlaisen esityksen alistusviranomaiselle, joka ei ole sidottu keskusviraston esittämään kantaan. Keskusviraston päätös ei sinänsä ole toteutettavissa, eikä se ole esimerkiksi valituskelpoinen tai täytäntöön pantavissa. Kyseessä on asiallisesti päätösehdotus, "jonka ylempi voi vapaan harkinnan nojalla joko hylätä tai hyväksyä".⁷⁷ Tällaisia alistustapauksia ovat tyypillisesti edellä ryhmissä 1—3 selostetut sääntelyt. Keskusvirastolla on niissä velvollisuus alistaa ylemmälle elimelle päätöksensä, joka itse asiassa on päätösehdotus. Näissä tapauksissa ei siis muodollisesti arvioiden myöskään itse asiassa ole kysymys toimivallan siirrosta, vaan keskusvirasto toimii vain asiaa valmistelevana tai siihen alustavasti kantaa ottavana viranomaisena, koska lopullinen päätösvalta ex lege kuuluu alistusviranomaiselle. Tästä myös nähdäkseni johtuu, että alistusviranomaisen ei ole sillä tavalla sidottu alistettavaan ehdotukseen, että sen tulisi vain joko hyväksyä tai hylätä se.⁷⁸ Alistusviranomaisen voi myös tehdä päätöksen, joka asiallisesti poikkeaa alistetusta ehdotuksesta. Näin myös hallintokäytännössä tapahtuu poikkeuksetta esim. alistettujen sektorisuunnitelmien hyväksymisen yhteydessä. Mutta päätöksen alistaminen on joka tapauksessa muodollinen edellytys lopulliselle päätöksenteolle, eikä vahvistusviranomaisen voi myöskään olla täysin ottamatta huomioon alistettua päätöstä (pätösehdotusta).

⁷⁷ Tarjanne 1934 s. 188. Myös Merikoski II s. 147 katsoo, että kyseessä on vain päätösehdotus ja samoin Uotila s. 79, kun kyseessä on alistusvelvollisuus. Vrt. kuitenkin Hallberg s. 65—66, joka katsoo yleisesti alistamisen edellyttävän aina päätöstä, jolta ei sinänsä puutu valituskelpoisuus. Tällainen alistettavan päätöksen luonne on kuitenkin ominaista vain kunnalliselistukselle, ks. Merikoski 1938 s. 188, Andersson 1964 s. 70—72, Hannus 1977 s. 464.

⁷⁸ Ks. yleisesti Merikoski 1938 s. 185—188. Sen sijaan kunnalliselistuksessa alistusviranomaisen harkinta on huomattavasti suppeampaa. Oikaisuluonteisia korjauksia lukuunottamatta alistusviranomaisen ei periaatteessa voi muuttaa alistettavaa päätöstä, joka on vain joko vahvistettava tai jätettävä vahvistamatta. Ks. tästä Ståhlberg 1931 s. 114 s., Makkonen 1968 s. 59—61 ja s. 168—169, Hannus 1977 s. 471—474. Ks. myös KHO:n käytännöstä esim. KHO 17.6.1976 t. 2510 ja jonkin verran lievemmin KHO 1964 II 98 ja KHO 1958 II 239.

Tältä osin alistusinstituutio on asiallisesti ja muodollisesti osittain rinnastettavissa sellaiseen menettelyyn, jossa keskusvirasto antaa esityksen tai lausunnon ylemmälle viranomaiselle, sillä näissäkään tapauksissa keskusvirasto ei voi varsinaisesti sitoa päätöksentekijän toimivaltaa.

Keskusviraston edellytetään tekvän esityksen mm. seuraavissa tapauksissa:

— LKH tekee esityksen STM:lle perustamissuunnitelmasta, KansanterveysA (1972/205) 9 §; KH tekee esityksen VVM:lle yleisistä opintokeskuksen henkilökunnan palkkausmenojen perusteista ja OpM:lle valtionavun ja lainan myöntämisestä, A opintokeskusten valtionavusta (1975/887) 16 ja 18 §.

Keskusviraston lausuntoa taas edellytetään mm. seuraavissa tapauksissa: KH antaa lausunnon urheiluopiston perustamisluvasta OpM:lle, A valtionapuun oikeutetuista urheiluopistoista (1963/401) 2.2 §; HarjoittelukouluA (1973/502) 25 §:n mukaan OpM voi, saatuaan KH:n lausunnon, myöntää eräitä poikkeuksia harjoittelukoulua koskevista säännöksistä.

Näissäkin tapauksissa keskusviraston toimi on siis muodollinen edellytys ministeriön päätökselle, mutta varsinaisesta toimivallan siirtymisestä niissä ei ole kysymys. Esityksen tai lausunnon saajan harkintavalta on näissä tapauksissa kuitenkin ilmeisesti vielä vapaampi kuin alistustapauksissa.

Niissä tapauksissa, joissa keskusvirasto on oikeutettu harkintansa mukaan alistamaan päätöksensä, voidaan puhua päätösvallan siirtämisestä.⁷⁹ Keskusvirastolla on silloin asianmukaiseen säännökseen perustuva valta itse harkita, siirtääkö se toimivaltansa tietyn päätöksen osalta. Keskusvirastolla ei kuitenkaan, kuten edellä on todettu, ole yleistä oikeutta siirtää toimivaltaansa alistamalla. Toisaalta ylempi elin ei näissä tapauksissa voi vaatia keskusvirastoa alistamaan päätöstään itselleen. Sen sijaan silloin, kun keskusvirasto on velvollinen alistukseen, ylempi elin voinee vaatia tämän velvollisuuden toteuttamista. Erityisesti ministeriön osalta tämä oikeus voitaneen perustaa HM 44.2 §:n määrittelemään valvontavelvollisuuteen. Ennen kuin alistus on toimitettu, ministeriö ei kuitenkaan voi tehdä asiasta päätöstä.

b) Ministeriön itsenäisyys keskusvirastosta

Toimivaltarajan jäykkyydestä johtuu myös, ettei keskusvirasto voi ryhtyä ministeriön toimivaltaan. Hallintokäytäntö on poikkeuksetta omaksunut tämän kannan eivätkä keskusvirastot pyrikään puuttumaan ministeriön toimivallan käyttämiseen. Tähän liittyy, kuten edellä toimivallan säädännäisen

⁷⁹ Ks. myös *Uotila* s. 79. Alistusmenettelyn laajentamista mm. keskusvirastojen päätösten tarkoituksenmukaisuuden valvonnan tehostamiseksi ehdottavat *Hyvönen* 1928 s. 31 ja *Merikoski* 1968 a s. 303.

perustan tarkastelun yhteydessä on todettu, ettei ministeriö myöskään voi siirtää toimivaltaansa keskusvirastolle pelkällä omalla päätöksellään. Tällaiseen delegointiin sekä yleisesti että yksittäistapauksessa tarvitaan aina nimenomainen sitä edellyttävä säännös. Tosin ministeriö voi päätöksellään määrätä keskusviraston toimivaltaan tietyn asian teknisen toimeenpanon, mutta olennaisesti uutta toimivaltaa se ei voi sille siirtää tai perustaa.

Edellä selostettua periaatetta koskeva oikeuskäytäntö on muotoutunut lähinnä kansalaisten kääntyttyä väärän viranomaisen puoleen.⁸⁰

KHO 1938 II 1721: Koska H:n oli katsottava hakeneen eläkettä työkyvyttömyyden perusteella eikä RH:n näin ollen valtion työntekijäin oikeudesta eläkkeeseen 17.6.1925 annetun asetuksen 12 §:n säännökseen nähden olisi pitänyt ratkaista asiaa, vaan siirtää se asianomaisen ministeriön päätettäväksi, KHO kumosi ja poisti RH:n päätöksen sekä palautti asian RH:lle uudelleen käsiteltäväksi. (Äänestys 3—2) (Samoin KHO 1930 II 329)

KHO 1939 II 534: Koska MMHA (1928/237) 61 §:n mukaan sellaisena kuin se oli 14.1.1938 annetussa asetuksessa kolmannen palkkausluokan maanmittausinsinöörin nimitti maatalousministeriö eikä MMH:n toimivaltaan MMH:n valituksenalaisessa päätöksessä mainitun lainkohdan mukaan ko. tapauksessa niin ollen kuulunut K.J.L:n pidättäminen virasta, KHO kumosi ja poisti MMH:n sanotun päätöksen.

KHO 1948 II 98: Koska everstiluutnantti K:n palkkausta koskeva asia PLM:n ja puolustuslaitoksen viran tai toimen haltijan palkkauksesta 3.5.1947 annetun asetuksen 4.2 §:n mukaisesti oli PLM:n ratkaistava ja kun pääesikunnan hallinnollisen osaston ei niin ollen olisi tullut ratkaista K:n em. hakemusta vaan toimittaa se edelleen PLM:lle, KHO palautti asian hallinnolliselle osastolle.

KHO 1952 II 123 Koska M.A.P:n työsuhde oli päättynyt ennen valtion työntekijäin eläkkeistä 30.9.1950 annetun asetuksen voimaantuloa ja hänen eläkehakemuksensa käsittelyssä niinollen sanotun asetuksen 22.2 §:n mukaan oli noudatettava työsuhteen päättyessä voimassa olleen asetuksen säännöksiä ja kun P:n oli katsottava hakeneen eläkettä työkyvyttömyyden perusteella eikä maataloushallituksen siis, ottaen huomioon valtion työssä olevien työntekijäin oikeudesta eläkkeeseen 17.6.1925 annetun asetuksen 12 §:n säännöksen, olisi pitänyt ratkaista asiaa, vaan saattaa se ao. ministeriön päätettäväksi, KHO asian käsittelyssä tapahtuneen virheellisen menettelyn johdosta kumosi maataloushallituksen valituksenalaisen päätöksen ja palautti asian sille.

KHO 1958 II 22: Koska perustamistyön ottamisesta valtionapua koskevaan suunnitelmaan mielisairaslain 43 §:n mukaan päätti LKH:n esityksestä SisM eikä asiaa niin ollen voitu ratkaista LKH:n päätöksellä, vaan LKH:n olisi tullut esittää se SisM:n ratkaistavaksi, KHO palautti asian LKH:lle.

KHO 1962 II 400: Koska maatalousministeriön 16.11.1945 tekemä päätös, jolla tontti oli määrätty edelleen kunnan hallintaan ja hoitoon niin kauaksi

⁸⁰ Ks. tämän oikeudellisista vaikutuksista *Uotila* s. 225—226.

aikaa kun sitä käytettiin kunnallisiin tarkoituksiin, asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan oli annettu VN:n oikeudesta luovuttaa toisen omaksi valtion erinäistä maaomaisuutta ja tuloatuottavia oikeuksia annetun lain (1922/175) säännösten nojalla, eikä niin ollen ja ottaen huomioon myös AsutusHL 2 §:n säännöksen, sen kysymyksen ratkaiseminen, oliko kunnalla sanotun päätöksen nojalla edelleen oikeus hallita ja hoitaa po. tonttia, mikä kysymys voitiin hallintoriita-asiana saattaa laillisessa järjestyksessä tutkittavaksi ja ratkaistavaksi, voitu katsoa kuuluneen AsutusH:n toimivaltaan, KHO kumosi ja poisti sen päätöksen.

KHO 1969 II 5: Koska sen kysymyksen tutkiminen ja ratkaiseminen, oliko A:lle suoritettava palkkausta po. virkavapauden ajalta, palkkauslain 11.2 §:n mukaan kuului STM:n toimivaltaan, eikä SosH:n siis olisi tullut tutkia ja ratkaista A:n hakemusta palkkausta koskevalta osalta vaan siirtää asia siltä osin sanotun ministeriön käsiteltäväksi, KHO kumosi ja poisti SosH:n päätöksen tältä osin ja siirsi asian sanotulta osalta STM:n käsiteltäväksi.

KHO 1969 II 6: Koska viran ja toimen haltijan vapauttamisesta virkasunnossa asumisvelvollisuudesta palkkauslain 16.1 §:n mukaan määräsi asianomainen ministeriö eikä tätä koskevan hakemuksen tutkiminen niin ollen kuulunut SosH:lle, KHO kumosi ja poisti sen päätöksen ja siirsi asian STM:n käsiteltäväksi.

c) Toimivaltaraja ja ns. hallintokoneiston sisäiset asiat

Edellä on tarkasteltu ministeriön ja keskusviraston välistä toimivaltarajaa lähinnä ns. traditionaalisen toimivallan käyttämisen yhteydessä ja todettu tämä raja jäykäksi. Hallintokäytäntö varsinkin ns. hallintokoneiston sisäisten asioiden käsittelyssä on muodostunut edellä esitetystä tietyssä määrin poikkeavaksi. Tällaisten asioiden sisäisestä luonteesta on yleensä katsottu johtuvan, etteivät edellä selostetut toimivallan jäykkyyttä määrittävät periaatteet ainakaan sinänsä koske niiden käsittelyä. Tällaisia asioita ovat mm. suunnittelu (sektorisuunnitelmat, valtiontalouden suunnitelmat), asioiden valmistelu (mm. budjettiesityksen valmistelu) ja valvonta (mm. ennakollinen finanssivalvonta), valtion henkilöstön asemasta päättäminen (valtion henkilöstöhallinto). Näiden asioiden yhteydessä voidaan todeta käytännön muodostuneen toimivaltarajojen joustavuutta painottavaan suuntaan. Kun niissä ei yleensä välittömästi tähdätä lopulliseen oikeusvoimaisuuteen ja hallintokoneiston ulkopuolelle vaikutuksensa ulottavaan päätökseen, on katsottu, etteivät myöskään toimivaltarajojen jäykkyyden perusteluina edellä esitetyt asialliset syyt välittömästi koske niitä.

Asteellisen toimivaltarajojen lieventyminen tulee esiin ennen muuta uudentyyppisten keskitettyjen organisatoristen suhteiden muodostumisena ja hallinnonsisäisen ohjauksen tehostumisena suunnittelussa ja valmistelussa. Asteellisten toimivaltarajojen ei tältä osin ole nähty rajoittavan muutosta. Tämä tosiasiallinen kehitys onkin perustunut lähes kokonaan hallinnonsisäisen käytännön muodostumiseen.

Vaikka raja hallinnonsisäisten ja sen ulkopuolelle vaikuttavien asioiden välillä onkin useissa tapauksissa hyvin epäselvä, kehityksen vaikutus hallintokoneiston organisaatioon ja hallinnolliseen päätöksentekoon on ollut varsin merkittävä. Nykyään ero toisaalta valmistelun ja suunnittelun sekä toisaalta lopullisen päätöksenteon välillä on useissa tapauksissa hiuksenhieno. Tämä on otettava huomioon myös asteellisen toimivallan määrittelyssä. Pelkästään sen määrittely jäykäksi, tuo esiin vain osan keskusviraston asemaan vaikuttavasta kokonaisuudesta. Sen vuoksi myös hallinnonsisäisen toimivallanjaon luonteen merkitys olisi otettava huomioon. Myös varsinaisessa keskushallinnossa keskusviraston toiminta on siten toisaalta korostetun itsenäistä, toisaalta varsin kiinteästi ohjattua ja valvottua.

Asteellisen toimivaltarajan periaatteellinen jäykkyys ei ole myöskään poikkeuksetonta hallintokoneistossa. Esimerkiksi keskusviraston ja sen alaisen hallinnon välinen toimivaltaraja saattaa joissakin tapauksissa olla organisoitu joustavammaksi. Varsinkin tältä osin asteellisen toimivallan jakautumiseen on lisäksi pyritty vaikuttamaan myös päätösvaltaa delegoimalla. Onkin ilmeistä, että huomion kiinnittäminen pelkästään ministeriön ja keskusviraston väliseen toimivaltarajaan ei anna riittävää käsitystä asteellisen toimivallan luonteesta koko hallintokoneistossa. Asteellinen toimivalta on järjestetty eräillä hallinnon aloilla ja tasoilla myös suhteellisen joustavaksi. Tällä on välittömiä vaikutuksia myös keskusviraston aseman määrittymiseen.

3.3.2 Keskusviraston ja sen alaisen hallinnon toimivaltaraja

Keskusvirastojen alainen toiminta voidaan pääpiirteissään jakaa neljään ryhmään toiminnan laadun ja sen hallinnollisen aseman perusteella:

- a) keskusviraston piirihallinto,
- b) keskusviraston alaiset, koko valtakuntaa varten olevat, erityistehtävää suorittavat elimet,
- c) keskusviraston paikallishallinto ja keskusviraston alaiset paikalliset elimet,
- d) muu keskusviraston alaiseksi määritelty toiminta.

a) Keskusviraston piirihallinto

Useimmilla keskusvirastoilla on alaisenaan piirihallinto. Se on yleensä erityisesti piirihallintotehtäviä varten organisoitu erilliseksi, mutta eräillä keskusvirastoilla piirihallintoa varten ovat niiden alaisina lääninhallitukset ja erityisesti niiden asianomaiset osastot. Varsinainen piirihallinto puuttuu asuntohallitukselta, ammattikasvatushallitukselta ja patentti- ja rekisteri-

hallitukselta.⁸¹ Keskusvirastojen piirihallintoelimet ovat seuraavat:

VeroH:	lääninverovirastot liikevaihtoverotoimistot
TH:	piiritullikamarit
RakH:	piirirakennustoimistot
KH:	lääninhallitusten kouluosastot
MMH:	maanmittauskonttorit
MaatH:	maatalouspiirien toimistot
MetsäH:	piirikuntakonttorit, hoitoalueet
VesiH:	vesipiirien toimistot
RH:	liikennepiirit, ratapiirit, konepajat, päävarastot
TVH:	tie- ja vesirakennuspiirien piirikonttorit Saimaan kanavan kanavakonttori
PLH:	posti- ja puhelinpiirien konttorit postivaunupiiri, puhelinrakennuspiiri
IH:	lentoasemien hallinto
EH:	lääninhallitusten hinta- ja elintarviketarkastajat
MKH:	luotsipiirit, merenkulkupiirit
SosH:	lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot
LKH:	lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot
TSH:	työsuojelupiirit, metsä- ja maatalouden työsuojelupiirit

Lisäksi piirihallintoon voidaan lukea myös asiallisesti piirihallintoelimien kokonaisuuden muodostamat yksiköt, kuten esimerkiksi VR.

Muodollis-organisatorisesti keskusvirastot ja piirihallintoelimet eivät ole täysin sama elin. Piirihallinto on yleensä määritelty keskusviraston alaiseksi ja keskusviraston tehtäväksi on yleisesti määritelty koko hallinnonalan johto ja valvonta. Niinpä esimerkiksi MaatH:n tehtävänä on johtaa ja valvoa maataloushallintoa, rautatiehallitus johtaa valtionrautateiden ja PLH PLL:n toimintaa. Piirihallinto ei kuitenkaan ole myöskään erillinen viranomainen, vaan kuuluu keskusvirastoon tämän käsitteen varsinaisessa mielessä. Silti piirihallintoelimille voi olla määritelty omaa toimivaltaa. Piirihallinnon itsenäisyys ja erillisyyt vaihtelevat tässä mielessä esim. VR:n lainsäädännössä varsin itsenäiseksi järjestetystä asemasta tavallisten piirihallintoelinten vähemmän itsenäiseen asemaan.

⁸¹ Lääninhallitus on tosin erityisalalla voitu määrätä asiallisesti jonkin keskusviraston piirihallintoviranomaiseksi. Niinpä lääninhallitus ohjaa ja valvoo mm. ammattikasvatushallituksen alaisena erityishuoltoa, L kehitysvammaisten erityishuollosta (1977/519) 3.3 §.

Toimivaltaraja on muodollisesti joustava. Keskusviraston ja sen alaisen piirihallinnon toimivaltaraja on yleensä muodollisesti järjestetty joustavaksi. Eräitä poikkeuksia lukuunottamatta keskusvirastot voivat keskusvirastoasetusten sisältämien säännösten mukaan puuttua yksittäistapauksessakin piirihallinnon päätösvaltaan kuuluviin asioihin. Tärkeimmät muodot tässä puuttumisessa ovat ensinnäkin keskusviraston virkamiehen (yleensä pääjohtajan ja lisäksi eräissä tapauksissa ylijohtajan ja osastopäällikön) *oikeus pidättää* ratkaistavakseen sekä keskusviraston että piirihallinnon virkamiehen päätösvaltaan kuuluva yksittäinen asia ja toiseksi keskusviraston ja piirihallinnon virkamiehen *velvollisuus* (tai eräissä tapauksissa *oikeus*) *alistaa* tärkeä tai muuten laajakantoinen asia keskusviraston johtavien virkamiesten ratkaistavaksi. Lisäksi keskusviraston ja sen piirihallinnon väliset organisatoriset suhteet on järjestetty suhteellisen yksityiskohtaisesti siten, että keskusviraston *johtava ja valvova* asema korostuu.

Pidätysoikeutta koskeva edustava säännös on esim. THA 18.2 §:ssä, jonka mukaan "pääjohtaja voi, jos katsoo asian laadun sitä vaativan, ottaa yksittäistapauksessa ratkaistavakseen sellaisen asian, joka muutoin olisi virkamiehen ratkaistava". Kun THA 36 §:n mukaan tässä asetuksessa tarkoitetaan virkamiehellä kaikkia tullilaitoksen viran ja toimen haltijoita, ylimääräisiä toimenhaltijoita, tilapäisiä toimihenkilöitä ja harjoittelijoita ja tullilaitoksen muodostavat tullihallitus ja sen alainen aluehallinto (THL 1.1 §), pääjohtajan pidätysoikeuden ulkopuolelle jäävät tällä perusteella tullilaitoksessa vain tullihallituksen istunnossa ratkaistavat asiat.⁸² Periaatteessa samansisältöinen pidätysvalta on järjestetty myös seuraavissa keskusvirastoissa: MMH (A 34.3 § verr. 78 §), MaatH (A 35.3 § verr. 67 §), MetsäH (A 28 § verr. 60 §, pidätysoikeus on myös mm. osasto- ja toimistopäälliköillä), VesiH (A 37.2 § verr. 70 §), TVH (A 32.3 §) ja IH (A 25 § verr. 48 §). Sen sijaan pidätysoikeus koskee muodollisesti *vain* keskusvirastossa (suppeassa merkityksessä) päätettäviä asioita RakH:ssa (A 26 §), VeroH:ssa (A 30.2 § verr. 45 §) ja KH:ssa (A 34 §). Pidätysoikeutta ei ole säännelty PLH:n, EH:n, SosH:n ja LKH:n osalta.

Jonkin verran tulkinnanvaraisesti pidätysoikeus on säännelty RHA:ssa ja TSHA:ssa. RHA 18.1 §:n 8 kohdan mukaan RH:n istunnossa käsitellään myös ne periaatteellisesti tärkeät ja laajakantoiset asiat, jotka pääjohtaja tai ylijohtaja määrää istunnossa käsiteltäväksi. Kun RH voi antaa mm. tarkempia määräyksiä piirihallinnon tehtävistä ja virkamiesten toimivallasta, on ehkä mahdollista katsoa em. säännöksen oikeuttavan istunnon ottamaan

⁸² Tosin THA 18.2 § on asiain käsittelyä *keskusvirastossa* koskevassa asetuksen luvussa. Tätä ei kuitenkaan voi tulkita niin, että pidätysoikeus koskisi vain keskusvirastossa päätettäviä asioita, sillä THA 36 § on sääntelyalaltaan yleinen. THA 18.2 § viittaa vain siihen, että kyseessä on pääjohtajan toimivallan säännöstäminen.

päätettäväkseen myös muuten piirihallintoon kuuluvan asian. Myös TSHA 22.2 §:n mukaan pääjohtaja voi määrätä tietyn asian istunnossa käsiteltäväksi. Siihenkin voitaneen katsoa implisiittisesti sisältyvän pidätysoikeuden piirihallinnosta keskusviraston istuntoon. Tähän suuntaan viittaa myös se, että TSHA 28 verr. 63 §:n mukaan pääjohtaja voi epätietoisissa tapauksissa määrätä kenelle asian ratkaiseminen TSH:ssa ja sen piirihallinnossa työjärjestyksen mukaan kuuluu.

Myös alistaminen piirihallinnosta keskusvirastoon on useissa tapauksissa mahdollista. Tyypisäännös alistamisesta on esim. VesiHA 38 §:ssä, jonka mukaan virkamiehen on alistettava kysymys asian ratkaisijasta keskusviraston pääjohtajalle, jos virkamies katsoo, että jollakin hänen päätösvaltaansa kuuluvalla asialla on periaatteellinen tai laajakantoinen merkitys. Periaatteelliset ja laajakantoiset kysymykset käsitellään 32.2 §:n sisältämän pääsäännön mukaan pääjohtajan määräyksestä keskusviraston istunnossa. Alistaminen riippuu tässä tapauksessa siis tietyssä määrin alistajan harkinnasta. Muuten piirihallinnosta keskusvirastoon tehtäviä alistuksia koskevat asiallisesti myös TSHA 28 §, RakHA 27 §, MMHA 37 §, MaatHA 37 §, TVLA 30 §, PLLA 15 § ja IHA 24 §. Alistamista edellytetään myös mm. MetsäHA 41.1 §:ssä. Kyseessä ei kuitenkaan yleensä ole näissä tapauksissa päätöksen (tai päätösehdotuksen) alistaminen, vaan siitä päättäminen, kuka asian lopullisesti ratkaisee. Seurauksena tällaisesta alistamisesta voi kuitenkin olla päätösvallan siirtyminen.

Myös materiaalisessa lainsäädännössä edellytetään eräissä tapauksissa alistamista. Esim. MaatilaL 26.1 §:ssä edellytetään maataloustoimiston eräissä tapauksissa alistavan lain tarkoittaman käyttösuunnitelman hyväksymisen MaatH:n vahvistettavaksi.⁸³

Toisin kuin keskusviraston ja ministeriön välisessä suhteessa, pidättämisoikeutta ja alistamisvelvollisuutta koskevat säännökset piirihallinnon ja keskusviraston välillä ovat periaatteessa yleisiä, koska ne koskevat keskusviraston hallintoa, eivätkä muodollis-organisatorisesti erillisten elinten välistä toimivallanjakoa. Toimivaltarajakin on siten yleensä tämän mukaisesti joustava. Poikkeuksen muodostavat kuitenkin erityisesti keskusvirastot, joiden piirihallintoa hoitaa lääninhallitus (KH, EH, SosH ja LKH) sekä VeroH, jolla on varsin läheisesti hallinto-oikeudelliseen lainkäyttöön liittyvä piirihallinto. Niiden toimivaltarajat ovat tässä mielessä suhteellisen jäykät. Lisäksi erityisesti

⁸³ Alistamista edellytetään myös TsValvL 16.2 §:ssä. Alistamiseen liittyvästä vahvistusmenettelystä ks. esim. KHO 1976 II 109: Työsuojelupiirin vanhemmalla insinöörillä oli torninosturissa toteamiensa puutteellisuuden perusteella ollut oikeus antaa nosturia koskeva käyttökielto. Koska ko. puutteet oli uusintatarkastuksessa todettu poistetuiksi ennen kuin TSH oli ratkaissut asian, sen ei olisi tullut vahvistaa käyttökieltoa. Vrt. myös KHO 1975 II 111.

itsenäisiksi organisoidut keskusviraston alaiset, piirihallintoa joiltain osin hoitavat elimet ovat asemaltaan korostetummin itsenäisiä. Tällaisia ovat esim. yksityismetsätalouden edistämistä ja yksityismetsälain noudattamisen valvontaa MetsäH:n valvonnassa hoitavat metsälautakunnat, L metsälautakunnista (1967/411), jotka asiallisesti muodostavat itsenäisiä oikeussubjekteja.⁸⁴

Piirihallinnolla on myös itsenäistä toimivaltaa. Keskusviraston ja sen piirihallinnon välisen toimivaltarajan luonne on kuitenkin problemaattisempi kuin pelkästään muodollis-organisatorisista säännöksistä voi päätellä. Vaikka keskusvirastoasetusten määrittelemät pidätys- ja alistusmahdollisuudet ovatkin periaatteessa yleisiä soveltamisalaltaan, niiden rajoituksena on eräitä varsin olennaisia seikkoja. Keskeisin näistä on piirihallinnolle nimenomaisesti määritelty toimivalta. Kun pidätys- ja alistussäännökset yleensä perustuvat keskusvirastoasetuksiin, ne eivät voi merkitä lakiin perustuvan toimivallan siirtämismahdollisuutta. Mutta myös asetukseen perustuvan toimivallan siirtämiseen piirihallinnosta keskusvirastoon tällä perusteella lieene suhtauduttava varauksin, koska nimenomaiset toimivaltasäännökset ohittavat erityissäännöksinä keskusvirastoasetusten yleiset säännökset. Oikeuskäytännössä on katsottu myös VNp:een sisältyvän toimivaltanormin estävän päätösvallan siirtämisen keskusvirastolle, vaikka keskusvirastoasetus oikeuttaisikin esim. päätösvallan pidättämiseen.⁸⁵

KHO 9.8.1974 t. 2914: Yhtiö A, joka oli käyttänyt yhtiö B:n maahan tuomat tavarat teollisuustuotteiden valmistukseen, vaati teollisuustullietupäätökseen-
sä viitaten tavaroita maahan tuotaessa B:lle määrätyn tullin ja tasausveron maksamista takaisin. TH:n päätöksellään hyväksyttyä vaatimuksen tullausta koskevana valituksena ja oikeutettua A:n saamaan takaisin tullia ja tasausveroa tulliasiamies haki päätökseen muutosta katsoen, ettei A:lla, joka ei ollut tullauksessa tavaranhaltijana, ollut oikeutta valittaa tullauksesta. — KHO katsoi, että VNp teollisuustullien ehdoista (1971/693 muutettuna 1973/960) 3 §:n mukaan teollisuustullietua oli vaadittava ao. tullikamarille tehtävin hakemuksin, minkä vuoksi KHO kumosi TH:n päätöksen ja siirsi asian tullikamarin käsiteltäväksi. (Äänestys 4—1)

Tältä osin oikeuskäytäntö siis viittaa jäykkään tulkintaan toimivaltarajan luonteesta. Myös hallintokäytäntö on suhteellisen selvästi samalla kannalla.

⁸⁴ Ks. tästä myös *OKa* 1977 s. 53—54: MetsäH:n katsottu ylittäneen toimivaltansa, kun se oli kieltänyt piirimetsälautakuntia vaatimasta oikeudenkäyntikulujen korvausta käsiteltäessä yksityismetsälaissa tarkoitettuja asioita oikeudessa ja määrännyt poistamaan piirimetsälautakuntien saatavista tällaisissa asioissa aikaisemmin tuomitut oikeudenkäyntikulut.

⁸⁵ *Uotila* s. 176 katsoo, ettei pidättämiseen oikeuttava normi "voine olla alempiasteinen kuin se normi, joka on päätösvallan uskonut keskusviraston alaiselle viranomaiselle".

Piirihallinnon ja keskusviraston välinen toimivaltaraja on sen mukaan melko jäykkä: päätösvaltaa ei yleensä pidätetä tai vaadita tiettyjä päätöksiä alistettavaksi piirihallinnosta. Eri asia on, että epävirallinen varsinaisen keskusviraston kannan selvittäminen edeltää usein piirihallinnossa tehtäviä päätöksiä.⁸⁶

Toimivaltarajan jäykkyyttä myös keskusviraston ja sen piirihallinnon välillä painottavina seikkoina on otettava huomioon myös oikeusturvaan liittyvät näkökohdat. Kuten *Uotila* toteaa, ”niissä tapauksissa, joissa valitusmahdollisuus on olemassa, tietäisi päätösvallan pidättäminen sitä, että yksityiseltä riistettäisiin mahdollisuus saada asiansa tutkituksi kahdessa eri portaassa”.⁸⁷ Keskusviraston suorittama pidätys tai päätöksenteon siirtyminen sinne merkitsee nimittäin yleensä yhden muutoksenhakuasteen jäämistä pois. Myöskään HVall 7 §:n säännös, joka edellyttää ”alistettavissa asioissa” valituksen tehtäväksi ”samalle viranomaiselle, jonka tutkittavaksi tai tarkastettavaksi päätös on alistettava”, ei ilmeisesti koske keskusvirastoasetusten edellyttämiä alistustapauksia. Piirihallintoviranomainen ei nimittäin muodollisesti alista *päätöstään*, vaan yleensä sen ratkaisemisen, mikä hallinnon taso tai virkamies tekee varsinaisen päätöksen.⁸⁸ Myöskään pidätysoikeus ei muodollisesti koske päätöstä HVall 3.1 §:n mielessä (:toimenpidettä, ”jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkittavaksi ottamatta”), vaan virkamiehen muutoin ratkaistavaa, siis virkamiehen päätösvaltaan kuuluvaa asiaa, jossa päätöstä ei vielä ole tehty. Pidätys tai päätöksentekoasteen siirtyminen alistamisen johdosta merkitsevät joka tapauksessa myös yhden muutoksenhakuasteen poisjäämistä näissä tapauksissa. (On lisäksi huomattava, ettei keskusvirastoasetusten yleisissä säännöksissä alistamista ole rajattu vain joihinkin asiatyyppeihin, vaan myös yksilöä välittömästi koskevat päätökset voivat kuulua niiden piiriin.)

Yhteenvedona keskusviraston ja piirihallinnon välisestä toimivaltarajasta voidaan todeta sen olevan muodollisesti suhteellisen joustava. Käytäntö ja erityisesti oikeusturvanäkökohdat ovat kuitenkin johtaneet myös tämän toimivaltarajan jäykkyyden korostamiseen. Toisin kuin ministeriön ja keskusviraston välillä, toimivaltarajan joustavoitumiselle on kuitenkin olemassa tiettyä nimenomaista lainsäädännöllistä perustetta. Käytännön

⁸⁶ Sen sijaan varsinaisen keskusviraston sisäinen alistus on oikeuskäytännössä sallittu ilman nimenomaista säännöstäkin. Ks. *KHO 1945 I 25*: Kun RH:n liikenneosaston johtaja oli alistanut toiseen toimeen siirtämistä tarkoittavan päätöksensä RH:n vahvistettavaksi, menettely hyväksyttiin. (Äänestys 10—2)

⁸⁷ *Uotila* s. 176.

⁸⁸ Vrt. normaalin päätösehdotuksen alistamisen osalta *Uotila* s. 92.

muuttumisellekin on siten olemassa jo voimassaolevaan lainsäädäntöön sisältyviä edellytyksiä.⁸⁹

b) Keskusviraston alaiset valtakunnalliset, erityistehtävää suorittavat elimet

Keskusviraston alaiset valtakunnalliset elimet toimivat suhteellisen suppea-alaisissa asiantuntija- ja tutkimustehtävissä. Niitä on kolmen keskusviraston alaisina.

LKH: kansanterveyslaboratorio (L 1969/898)

lääkelaboratorio (L 1974/1110)

EH: Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen elintarvikelaboratorio

(VNp valtion elintarviketutkimuslaitoksista 1959/347, 1 §:n 1 kohta 1974/807)⁹⁰

MaatH: valtion maatalouskemian laitos (L 1965/649)

maitotaloustuotteiden tarkastuslaitos (A 1960/448)

valtion siementarkastuslaitos (A 1947/879)

valtion maitotalouskoelaitos (A 1930/132)

valtion hevosjalostuslaitos (L 1959/234)

maatalouskoneiden tutkimuslaitos (L 1949/366)

Lisäksi eräissä keskusvirastoissa on eräitä suhteellisen erillisiä yksiköitä, joista osa on aikaisemmin ollut organisoitu keskusviraston alaiseksi. Nämä yksiköt ovat *verohallinnon tietojenkäsittelykeskus*, joka on verohallituksessa välittömästi pääjohtajan alaisena (VeroHA 3 § 1978/139), *tullilaboratorio* tullihallituksessa (THA 3 § 1978/571) sekä maanmittaushallituksessa oleva *karttapaino*, jonka toiminnan on oltava liiketaloudellisesti kannattavaa (MMHL 3 § 1977/895).

Keskusviraston alaisten elinten organisatorisesta asemasta ei ole erityisen yksityiskohtaisia säännöksiä. Esimerkiksi MaatH:n alaisten laitosten hallinnollista asemaa ei ole määritelty laissa; ao. asetuksissa ne on yleensä määritelty MaatH:n valvonnan alaisiksi.⁹¹ Useissa näistä elimistä on ylimpänä päättävänä

⁸⁹ Esimerkiksi se, että yksi muutoksenhakuaste tällaisen kehityksen seurauksena jäisi pois, ei välttämättä olisi oikeuskäytännön vastaista. Mm. KKO:n muodostaminen ennakkopäätöstuomioistuimeksi on johtanut useissa asioissa tähän tulokseen. — Todettakoon kuitenkin, ettei esim. keskushallintokomitea ehdotuksessaan laiksi keskusviraston toimivallasta kiinnittä lainkaan huomiota keskusviraston ja sen alaisen hallinnon suhteisiin. Ks. *KM* 1978:22 s. 485.

⁹⁰ VTT kuuluu VTTL 1.2 §:n mukaan KTM:n hallinnonalaan. Tekstissä mainittu VNp on annettu ElintarvikeA:n (1952/408) 48 ja 49 §:n nojalla. Säädöshierarkian kannalta tällaisen erityisen alaisuussuhteen muodostamista VNp:llä voitaneen perustella sillä, ettei VTT:ta ole nimenomaan määritelty jonkin elimen alaiseksi ja että EH on myös KTM:n hallinnonallalla.

⁹¹ Tosin näiden laitosten aseman yhtenäistämistä on esitetty ja valmisteltu, ks. *KM* 1976:90 ja *KM* 1977:57.

elimenä johtokunta, jonka kokonaan tai suurimmaksi osaksi nimittää ao. keskusvirasto. Niiden hallinnollinen toimivalta traditionaalisessa mielessä on kuitenkin vähäinen, joten myöskään asteellisen toimivallan luonteen määräytymisellä ei ole yhtä suurta merkitystä kuin keskusviraston ja ministeriön tai piirihallinnon välillä. Niiden toiminnan erityisasiantuntemusta edellyttävä luonne viittaa kuitenkin niiden itsenäiseen asemaan.

c) Keskusviraston paikallishallinto ja paikalliset elimet

Keskusvirastoilla on osittain oma paikallishallinto, osittain niiden päätösten valmisteluun ja toimeenpanoon paikallisesti osallistuvat myös kunnalliset elimet, erityisesti koulutoimen, kansanterveystyön, erikoissairaanhoidon ja eräillä sosiaalihuollon aloilla.⁹² Voidaankin kysyä, järjestyykö keskusviraston ja sen paikallishallinnon välisen toimivaltarajan luonne tämän vuoksi eri tapauksissa periaatteessa eri tavoin. Joka tapauksessa keskusvirastojen omaan paikallishallintoon soveltuu suureksi osaksi edellä piirihallinnosta todettu, joten tältä osin voidaan viitata edelliseen esitykseen. Sen sijaan kunnallisen paikallishallinnon osalta on otettava huomioon myös kunnalliseen itsehallintoon mahdollisesti perustuvat erityispiirteet.

HM 51.2 §:n mukaan ”kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään”. KunL 5.2 §:n mukaan taas kunnille ei saa mm. asettaa uusia tehtäviä muutoin kuin säätämällä siitä lailla. Kun keskusvirastojen toiminnan paikallinen toimeenpano perustuu yleensä juuri KunL 5.2 §:ssä edellytettyyn kunnan erityistoimialaan, on toimivaltarajan luonteen kannalta keskeinen ongelma, miten tuo erityistoimialan hallinto voidaan mm. HM:n säännökset huomioon ottaen järjestää, ja erityisesti, miten laajaa on kunnan organisaation riippumattomuus tältä osin valtion hallintoviranomaisista. Vastauksen on meillä yleensä katsottu riippuvan käytännössä siitä, millaiseksi tämä asema lainsäädännössä järjestetään, eli kuten *Holopainen*⁹³ toteaa: ”Kunnan sidottuisuuden, riippumattomuuden ja riippuvuuden määrä on HM:n kannalta poliittisen harkinnan kysymys, jonka määrää yksinkertaisessa laisäättämisjärjestyksessä toimiva lainsäätäjä.” HM 51.2 §:n mainitseman kansalaisten itsehallinnon on katsottu kuitenkin edellyttävän, että ”kunnan orgaanien riippumattomuuden valtion orgaaneista on oltava niin suuri kuin tehtävien suorittaminen sallii”.⁹⁴

On kiintoisaa todeta, että edellä mainitusta maksimista on kunnallisten elinten riippuvuutta määrittävistä asiallisista perusteista tehty lähes päin-

⁹² Ks. paikallishallinnon kehittämisestä yleisesti *Martikainen & Yrjönen* passim.

⁹³ *Holopainen* s. 344, samoin *Hannus* 1977 s. 59—60.

⁹⁴ *Holopainen* s. 323.

vastaisia johtopäätöksiä kuin valtion hallintoelinten itsenäisyyden osalta. Niinpä Holopainen jakaa kunnan orgaanit riippuvuuden kannalta hallinnonalan erityisasiantuntemusta edellyttäviin *ammattiorgaaneihin*, joiden suhde "hierarkkisesti ylempiin valtion viranomaisiin voidaan järjestää ja on järjestettävä kunnallisen itsehallinnon suojasta riippumatta",⁹⁵ sekä toisaalta luonteeltaan poliittista harkintaa hoitaviin *yleishallinto-orgaaneihin*, joita "ei ... näyttäisi voitavan saattaa vastaavaan välittömään riippuvuussuhteeseen valtion orgaaneista".⁹⁶ Valtion hallintoelinten itsenäisyyden asiallisista perusteistahan juuri erityisasiantuntemuksella on päin vastoin perusteltu aseman itsenäisyyttä ja yleishallinnossa itsenäisyyden on katsottu voivan olla rajallisempaa.

Keskusviraston määräysvallan ulottuvuus kunnallisiin elimiin riippuukin paitsi nimenomaisista toimivaltasäännöksistä, myös siitä, onko kyseessä kunnan yleiseen vai erityiseen toimialaan kuuluva asia. KunL 5 §:ään perustuva yleinen toimiala kuuluu yleisen valtionvalvonnan ja erityislainsäädäntöön perustuva toiminta vastaavasti erityisen valtionvalvonnan piiriin.⁹⁷ Näistä edelliseen sisältyvä toimivalta kunnallisten elinten toiminnan ohjaamiseen rajoittuu yleiseen valvontaan ja se kuuluu lähinnä lääninhallituksille. Se on sisällöltään passiivista: siihen ei sinänsä sisälly oikeutta antaa kunnallisten elinten toimintaa koskevia määräyksiä. Tätä edellyttää jo HM 51.2 §:ssä mainittu itsehallinto. Lainsäädännön perusteella voidaan todeta, että riippuvuus on itse asiassa yleensä vähäisempää tai enintään yhtä suurta kuin esimerkiksi piiri- tai paikallishallinnon riippuvuus keskusvirastosta.⁹⁸ Niinpä lainsäädäntöön ei esimerkiksi sisälly säännöksiä, joissa edellytettäisiin valtion hallintoelimen pidättävän päätösvalan kunnalliselta elimeltä, eikä kunta myöskään ilman erityissäännöstä voine siirtää päätösvaltaansa alistamalla keskusvirastolle.⁹⁹

Sen sijaan erityisen valtionvalvonnan piiriin kuuluvia tehtäviä suorittaessaan kunnalliset elimet ovat säädösten määrittelemällä tavalla mm. keskusvirastojen

⁹⁵ *ibid.*

⁹⁶ *mt.* s. 324. Vrt. *Kekkonen* s. 57—58 ja s. 67—69.

⁹⁷ *Ks. Hannus* 1977 s. 540 ss., *Holopainen* s. 308 ss ja s. 324.

⁹⁸ Näin myös *Ahtee LM* 1953 s. 303. *Tosiasiallisesti* kunnallisen itsehallinnon merkitys on kuitenkin selvästi kaventunut, ks. esim. *KM* 1978:22 s. 232—235.

On eri asia, että kunnallisen virkamiehen asema on nimenomaisesti voitu järjestää samantyyppiseksi kuin esimerkiksi keskusviraston virkamiehen. Eräiden yleisten alueiden rekisterissä olevien alueiden järjestelystä annetun lain (1977/82) 21 §:n mukaan kiinteistöinsinööri suorittaa laissa tarkoitetun selvittelytoimituksen MMH:n johdon ja valvonnan alaisena. "Tällöin kiinteistöinsinöörin virkavelvollisuuksien osalta on soveltuvin kohdin noudatettava maanmittaushallinnosta annettuja säännöksiä ja määräyksiä."

⁹⁹ *Ks. Merikoski* 1938 s. 182, *Holopainen* s. 308.

alaisia. Eräissä nimenomaan laissa määritellyissä tapauksissa kunnan on myös alistettava päätöksensä valtion viranomaisen vahvistettavaksi.¹⁰⁰ Näitä alistamista edellyttäviä säännöksiä on kuitenkin suhteellisen niukasti. Alistamisen merkitys kunnan erityistoimialaan sisältyvän toiminnan erityisessä valtionvalvonnassa ei olekaan niin keskeinen kuin muiden lähinnä toiminnan johtoon ja ohjaukseen liittyvien toimenpiteiden, joiden perusteella kunnan hallinnon on eräiltä osin katsottu olevan "varsin tiukasti valtion viranomaisten ohjauksessa ja tosiasiallisessa johdossa".¹⁰¹

Erityislaeissa kunnat voidaan velvoittaa myös noudattamaan valtion elinten antamia määräyksiä.¹⁰² Toisin kuin valtion keskushallinnossa tällaisen yleisen määräysvallan on kuitenkin yleensä perustuttava nimenomaiseen, siihen oikeuttavaan säännökseen. Valtion viranomaisilla ei ole yleistä oikeutta määräysten antamiseen kunnan viranomaisille sillä perusteella, että ne huolehtivat tietystä hallinnonalasta. Tähän viittaa myös erästä kunnan erityistoimialan lohkoa koskeva päätös *KHO 13.1.1978 t. 99*:

Kunta ei ollut kirjasto-ohjesääntöä hyväksyessään (muuttaessaan) sidottu opetusministeriön kirjastotoimen valtionapuperusteista antamassa päätöksessä mainittuihin kirjastohenkilökunnan virkanimikkeisiin. KH ei niin ollen voinut jättää kirjasto-ohjesäännön muutosta vahvistamatta sillä perusteella, että muutoksessa oli kirjastohenkilökunnan virkanimikkeiden osalta poikettu opetusministeriön kirjastohenkilökunnan palkkaukseen myönnettävän valtionavun perusteista 10.11.1965 antamassa päätöksessä n:o 6894 mainituista virkanimikkeistä.¹⁰³

Myös välillisen valtionhallinnon elimet ovat periaatteessa samassa asemassa: määräysten antamisen on perustuttava nimenomaiseen, toimivallan luovaan säännökseen. Tämän mukainen on myös päätös *OKa 1977 s. 53—54*:

"Metsähallituksen toimivallan piirimetsälautakuntien tilinpidon ja varainhoidon valvojana ei käsitykseni mukaan voida, kun otetaan huomioon piirimetsälautakuntien suhteellisen itsenäinen, niitä koskevaan erityislainsäädäntöön perustuva asema, katsoa ulottuvan niin pitkälle, että siihen sisältyisi oikeus kieltää piirimetsälautakuntia

¹⁰⁰ Ks. tästä *Hannus 1977 s. 462—467*.

¹⁰¹ *Hannus 1977 s. 541*. Ks. myös *Modeen 1963 s. 21—23*.

¹⁰² Ks. *Holopainen s. 322—325, Hannus 1977 s. 60 ja s. 541 s.*

¹⁰³ KirjastoL (1961/235) 1 § edellyttää, että KH "ohjaa ja valvoo" yleistä kirjastotoimintaa. KirjastoA (1962/268) 31 §:n mukaan kunta voi myös alistaa "kouluhallituksen ennakolta ratkaistavaksi" eräät mm. asianmukaisesti järjestetyn kirjastotoimen kannalta tarpeellisen henkilökunnan määrää koskevat päätökset. Näiltä osin toimivaltaraja on siis varsin joustava. Toisaalta KirjastoL 3 § oikeuttaa kunnan järjestämään itse kirjastotoimensa lain ja asetuksen säätämässä rajoissa, mikä juuri viittaa erityistoimialan itsenäisyyden riippuvuuteen lainsäädännöstä.

vaatimasta oikeudenkäyntikuluja silloin, kun ne kantajina lain mukaan ovat oikeutettuja niitä vastaajilta vaatimaan.”¹⁰⁴

d) Muu keskusviraston alaiseksi määritely toiminta

Muuhun keskusvirastojen alaiseen toimintaan kuuluu varsin heterogeenisia aineksia — sekä hallinnollisia elimiä että ei-valtiollistakin toimintaa. Niinpä KH:n alaisia ovat mm. koululaitos, eräät opistot, yleiset kirjastot sekä muu valtion avustama vapaa sivistystyö (KHA 2 §). AKH:n alaisina on lähinnä ammattioppilaitoksia sekä oppisopimuskoulutus (AKHA 2 §). SosH:n alaisia ovat mm. erilaiset huoltolaitokset. LKH:n alaisina taas ovat LKHA 2.1 §:n mukaan mm. valtion sairaanhoitolaitokset yleensä. LKHA 2.2 §:n (1977/263) mukaan LKH:n alaisia ovat myös lääkärit, hammaslääkärit ja muu terveydenhuoltohenkilöstö sekä sairaanhoito- ja apteekkilaitos samoin kuin apteekkitavarain, myrkkujen, tupakkatuotteiden valmistus, mainonta ja kauppa ”niinkuin siitä on erikseen säädetty tai määrätty”. LKH:n valvonnan alaista on myös optikon (L optikon toimen harjoittamisesta 1960/429, 3 §) ja hammasteknikon (L hammasteknikon toimen harjoittamisesta 1964/220, 3 §) toiminta.

Näin heterogeenisen säännösten merkitys ei luonnollisesti voi olla yhtenäinen. Esimerkiksi se, että vapaa sivistystyö on määritelty KH:n alaiseksi merkitsee ilmeisesti toista kuin se, että koululaitos on KH:n alaista. Yhtenäistä sisältöä näille säännöksille ei olekaan mahdollista esittää. Jos tietyt elimet tai hallinnolliset yksiköt (koulu, hoitolaitos, kirjastot) on määritelty keskusviraston alaisiksi, tämän alaisuussuhteen sisältö määräytyy edellä esitettyjen yleisten periaatteiden perusteella. Siltä osin kuin keskusviraston alaisina on erilaisia virkamiehiä alaisuussuhteen sisältö määräytyy mm. yleisten virkamies-oikeudellisten periaatteiden perusteella.

Sen sijaan muun toiminnan alaisuuden merkitys määräytyy puhtaasti erityissäännösten perusteella. Lääkärien ja muun terveydenhuoltohenkilöstön alaisuus lääkintöhallitukseen sisältää LKH:n suhteellisen laajan valvonta- ja kurinpitovallan näiden ammattien harjoittajiin. Eräiltä osin LKH voi myös antaa määräyksiä lääkärin toimen harjoittamisesta. (Ks. L lääkärin toimen harjoittamisesta 1978/562 ja L hammaslääkärin toimen harjoittamisesta 1978/563 13 § sekä L sairaanhoitotoimen harjoittamisesta 1962/544 4.1 §).

¹⁰⁴ Piirimetsälautakuntia ei ole määritelty metsälautakunnista annetussa laissa (1967/411) MetsäH:n alaisiksi, vaan ne ovat lain 5 §:n mukaan ao. keskusmetsälautakunnan ”valvonnan ja ohjauksen alaisia”. Keskusmetsälautakunnat ovat sen sijaan MetsäH:n valvonnan alaisia (2.2 §). 12.3 §:n mukaan MetsäH:lle kuuluu kuitenkin myös piirimetsälautakuntien tilinpidon ja varainhoidon valvonta. MetsäHA 1 §:n mukaan keskusviraston tehtävänä on myös johtaa, valvoa ja kehittää maan metsätaloutta.

Apteekkilaitoksen ja apteekkitavaroiden ym. myynnin alaisuus¹⁰⁵ LKH:een nähden merkitsee vain, että LKH:n määräys-, valvonta- ja sanktiovaltaa sääntelee erityinen lainsäädäntö. (Ks. erityisesti L apteekkilaitoksesta 1928/4, ApteekkitavaraL 1935/374, MyrkkyL 1969/309, L toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi 1976/693.)

III HALLINTO-ORGANISATORISET SUHTEET

1. TOIMIVALLAN JA ORGANISATORISTEN SUHTEIDEN VÄLINEN YHTEYS

Edellä on eritelty hallintoelinten ja erityisesti keskusvirastojen hallinto-organisatorista asemaa lähinnä niiden asteellisen toimivallan luonteen määräämänä. Tätä erittelyä rajoittaa, että toimivallanjako ei yksinään määrittele hallintokoneiston organisaatiota. Hallinto-organisaation *toiminnassa* ovat hallintoelinten yhteyksien, niiden välisten organisatoristen suhteiden järjestelyt toimivallan määräytymisen ohella keskeisiä, sillä pelkkä toimivallaltaan asiallisesti, asteellisesti ja alueellisesti määritelty hallintoelimistö muodostaa vain hallintokoneiston muodollisen struktuurin. Tällainen määrittely ei kuitenkaan vielä ota huomioon hallintokoneiston reaalista toimintaa. Vain hallintoelinten toimivaltaa ja elinten välisiä organisatorisia suhteita analysoimalla voidaan saada riittävästi aineistoa myös elintyyppien ja tässä erityisesti keskusvirastojen organisatorisen aseman eri puolten selvittämiseksi.

Lisäksi on otettava huomioon, että nämä kaksi painopistettä eivät voi olla toisistaan erillisiä, vaan toisen käsittäminen edellyttää myös toisen analyysin tulosten teoreettista käsittämistä. Asteellinen toimivalta ja esimerkiksi alaisuussuhde eivät siten ole "perusolemukseltaan kaksi eri asiaa", kuten *Ahtee*¹ asiaa luonnehtii, vaikka ne muodollisesti mm. määritellään toisistaan erillään. Tämä aspekti tulee varsin selvästi esiin esimerkiksi asteellisen toimivallan reaalisen merkityksen, hallinto-organisatorisen alaisuuden käsitteen tai konkreettisten uusien ohjaussuhteiden oikeudellisen merkityksen tutkimisessa. Se heijastuu myös hallintokoneiston organisaation tutkimuksen erilaisissa painotuksissa.

¹⁰⁵ LKH:n ja apteekkilaitoksen välisistä suhteista ks. *Ahtee LM 1947* passim ja *Mertikoski 1974* s. 177—183. LKH:n, lääkärin ja sairaanhoitotoimen suhteista ks. esim. *KHO 1954 I 6*: Lääketieteen lisensiaatti yksityisen sairaanhoitolaitoksen omistajana ja johtajana ei ole LKH:lle kuuluvan kurinpitovallan alainen. Vrt. LKH:n yleisen valvontavelvollisuuden ulottuvuuden osalta *KHO 1969 II 124*.

¹ *Ahtee LM 1953* s. 300.

Toimivallan ja organisatoristen suhteiden yhteys ei kuitenkaan määrity mielivaltaisesti eikä se myöskään riipu pelkästään tarkastelun painottuneisuudesta. Koko hallintokoneiston organisaation muutos ilmenee juuri tämän keskinäissuhteen muuttumisessa. Perinteinen, oikeudellis-byrokraattinen organisaatio rakentui pääasiassa tarkoin määriteltujen toimivaltajien perustalle. Keskushallintokoneiston organisaation vakiintunut määre onkin ollut hallintoelinten välinen jäykkä toimivaltaraja. Hallintoelimistö muodostuu periaatteessa asteelliselta ja asialliselta toimivallaltaan varsin itsenäisistä viranomaisista, mistä on johtunut sekä kierto puuttua toisen elimen toimivallan käyttämiseen että elinten välisten hierarkkisten tai horisontaalisten organisatoristen suhteiden vähäisyys ja heikko intensiteetti. Hallintoelinten itsenäisyys heijastuu teorian tasolla myös siinä, että organisatorisia suhteita ei ylipäänsä ole pidetty erityisen ongelmallisina.

Hallintokoneiston aseman sekä hallintotoiminnan ja -tehtävien muuttuminen on johtanut toimivallan (sekä traditionaalisen että laajemmin ymmärretyn) merkityksen suhteellistumiseen ja organisatoristen suhteiden (ensisijaisesti hallinnonsisäisten ohjaussuhteiden) merkityksen lisääntymiseen. Hallintokoneiston tehtävien sisällön sekä valtiollisen sääntelyn laajuuden ja intensiteetin kehitys on johtanut hallintokoneiston toiminnan muotojen ja organisaation muutokseen. Samalla on herännyt mielenkiinto ja tarve niiden aktiiviseen kehittämiseen.

Pyrin seuraavassa erittelemään näitä toimivallan ja organisatoristen suhteiden yhteyksiä sekä erilaisten painotusten ja tulkintojen että niiden historiallisen kehittymisen kannalta.

2. ORGANISATORISTEN SUHTEIDEN PUITTEET JA PERUSMUODOT

2.1. Organisatoristen suhteiden oikeudellinen perusta

Valtionhallinnon organisatoristen suhteiden määrittely lainsäädännössä on suhteellisen suppeaa. Myöskään oikeuskäytännössä tai oikeustieteessä ei ole kiinnitetty sanottavaa huomiota niiden oikeudelliseen perustaan toisin kuin toimivallan määräytymiseen ja rajoihin. Hallinnon lainalaisuusperiaatteen ulottuvuutta organisatorisiin suhteisiin ei ole yleensä edes asetettu ongelmaksi. Tälle on nähdäkseni kaksi pääperustetta. Toinen liittyy hallinto-oikeustieteen tutkimuskohteen perinteisesti suppeaan määrittelyyn ja mm. siihen, että hallinto-organisatoristen suhteiden oikeudellisuus on pyritty kiistämään tai ainakin sivuuttamaan niihin liittyvät oikeudelliset ongelmat. Toinen peruste liittyy itse hallintokoneiston kehitykseen ja erityisesti siihen, että organisatoris-

ten suhteiden merkitys on vasta parina viime vuosikymmenenä merkittävästi lisääntynyt. Aikaisemmin toimivallan määrittely oli tärkein hallintokoneiston organisaatiota määrittävä tekijä.

Hallintokoneiston rakenteellisten suhteiden määrittelyssä ovatkin keskeisiä ongelmia, minkälaisen muodon nämä suhteet saavat ja minkälaiset normit käytännössä saavat aikaan näiden suhteiden spesifin oikeudellisuuden. Jälkimmäinen kysymys palautuu ensisijaisesti oikeuslähteiden määrittelyyn, jonka pohjana taas on erityisesti valtiokoneiston osalta valtion ja oikeuden keskinäissuhde.

Oikeuslähteiden ryhmittely sinänsä on yhteydessä myös valtiokoneiston rakenteelliseen eriytyneisyyteen, sen elementtien ominaispiirteisiin. Tämä yhteys on kahdensuuntainen. Oikeuslähteet muotoina, joissa sitova oikeussääntö ilmaistaan, syntyvät valtiokoneiston eri elinten toiminnan tuloksena. Tähän suureksi osaksi perustuukin oikeuslähteiden ryhmittely — esim. *eduskunnan* säätämä laki, *tasavallan presidentin* antama asetus, *valtioneuvoston* päätös jne.¹ Toisaalta myös valtiokoneiston rakenteen eri osien ja niiden välisten suhteiden sääntelyssä on oikeuslähteiden jaotteluun pohjautuvia eroja ja tämän lisäksi sääntelyn oikeudellisuuden aste vaihtelee.

Oikeuslähteitä koskevassa doktriinissa niiden keskinäissuhteen muutos on — ja tämä on keskeistä myös oikeussuhteen määrittelyn kannalta — johtanut tiettyssä määrin oikeuden ja oikeudellisen käsitteiden hajaantumiseen yleiseksi (virallisen) normin käsitteeksi. Myös julkisen vallan, etenkin valtion, organisaation oikeudellisen erityisyyden tutkimisen on pyrkinyt korvaamaan yleinen muodollisen tai normatiivisen oikeuden teoria. Oikeudellisen tilalle tulee yleisempi virallisuuden laatumääre.

Hallintokoneiston rakenteellisten suhteiden sääntelyssä on eduskuntalakia alemmantasoisten säädösten merkitys kuitenkin jo perinteisesti ollut vahva, mutta myös oikeudellisesti luonteeltaan heikommat tai ei-oikeudelliset suhteet ovat yleistyneet. Tämä tulee erityisen selvästi esiin hallintokoneiston reaalisten sisäisten suhteiden määrittelyssä, jossa perinteisesti on käytetty ja yhä enemmän käytetään asetusta alemmaa säännöstmistä, kuten erilaisia ohje- ja johtosääntöjä, työjärjestyksiä, yleiskirjeitä jne. Tämän tutkimuksen kannalta yksi keskeinen ongelma onkin näillä säännöstmistavoilla luotujen suhteiden konkreetti oikeudellinen luonne.

Ensinnäkin voidaan todeta, että suhteita sääntelevät normit kohdistuvat hallintokoneiston sisäiseen organisaatioon. Niitä voidaan antaa ja käytännössä

¹ Esim. *Eckhoff* 1971 s. 32 ei pidä tällaista erottelua tarkoituksenmukaisena. Hän tarkastelee lakia oikeuslähteenä myös "som felles betegnelse på alle generelle bestemmelser som anses for rettslig bindende".

annetaan sekä valtionhallinnon ulkopuolella että sen sisäpuolella, hallintokoneistoon kuuluvien elinten kautta. Sikäli kuin normin sääntelykohdetta on pidetty sen oikeussääntöluonteen kriteerinä, niin kuin yleensä suomalaisessa oikeustieteessä, oikeussääntöluonne on varsinkin aikaisemmin haluttu kieltää ylipäänsä hallintokoneiston organisaatiota koskevilta normeilta. Vaikka tämän kannan kritiikki on pystynyt osoittamaan oikeussäännön käsitteen tällaisen rajauksen epäjohdonmukaiseksi ja perusteettomaksi varsinkin ns. organisaationormien osalta,² on kuitenkin oikeussääntöluonne haluttu kiistää ainakin hallintokoneiston sisällä asetetuilta, samaa hallintokoneistoa ja erityisesti sen organisaatiota koskevilta normeilta. Niinpä ongelmaa meillä ehkä perusteellisemmin eritelty *Sipponen* katsoo, että mm. ministeriön päätökset eivät "ylivoimaisesti useimmissa tapauksissa" sisällä materiaalisia oikeussäännöksiä, koska — perustelu liittyy tässä mielenkiintoisesti julkisoikeustietemme traditioon — "ministeriön päätökset koskevat vain hallintokoneiston sisäisiä asioita ja niiden itsenäisyys on rajoitettu".³ Toisaalla *Sipponen* alun perin nimenomaan rajaa yleismääräykset hallintotoimina, joilla "asetetaan vain hallintokoneiston sisällä vaikuttavia yleisiä sääntöjä",⁴ juuri tämän ominaisuuden perusteella materiaallisen oikeussäännön käsitteen ulkopuolelle.

Onkin lähellä ajatus, ettei apriorisesta oikeussäännön käsitteen määrittelystä lähtemällä ole mahdollista suoraan ryhtyä tutkimaan organisatoristen suhteiden oikeudellisen kiinnittymisen laatua, ainakaan jos määriteltävä jo sisältyy määrittelevään. Jos oikeussääntö määritellään alun perin jättämällä sen käsitteen ulkopuolelle hallintokoneiston sisäpiiriin vaikuttavat hallintokoneistossa annetut normit, on selvää, että näiden normien luonne määräytyy jo tällä perusteella. Onkin ilmeistä, että eritellympi lähtökohta on tarpeen. Tällaiseksi tarjoutuu luontevimmin organisatorisia suhteita sääntelevien normien tarkastelu. Tällöin voidaan havaita, että hallintokoneiston organisaation sisäisiä suhteita koskeva säännöstämiskompetenssi on hyvin laaja ja sen rajat ovat suhteellisen epämääräiset.⁵ Kysymys redusoituu tässä vaiheessa siis kysymykseksi säännöstämistasosta. Esimerkiksi *Sipponen* ehdottaa oikeussäännön definitio osoittautuu tässä suhteessa varsin heikosti erottelevaksi, kun lähes kaikki tällaiset normit jäävät aineellisen oikeussäännön kategorian ulkopuolelle.

² Ks. *Uotila* s. 2—7, *Sipponen* s. 301—305, *Holopainen* s. 37. Vrt. myös *Böckenförde* s. 70—78 ja *Burckhardt* 1936 s. 132—170.

³ *Sipponen* s. 425—426 alav. 217. Vrt. samoin *Merikoski* 1968 s. 267.

⁴ *Sipponen* s. 313 alav. 216.

⁵ Esim. *Herlitz* I s. 108 katsoo Ruotsin osalta sisäisten yleismääräysten yleensä olevan sallittuja ilman erityissäännöstä. Yleensä tällainen oikeus on johdettu myös alaisuussuhteesta.

Organisatoristen suhteiden oikeudellisia perusteita ei meillä olekaan yhtenevästi määritelty. Niiden perusteluksi on ollut turvauduttava joko sui generis -konstruktioihin⁶ tai siihen, että organisatorisia suhteita (erityisesti hierarkkisia riippuvuussuhteita) on katsottu edellytetyn lähinnä hallitusmuodossa.⁷ Hallinto-oikeuden perinteisessä doktriinissa onkin ollut ymmärrettävää turvautuminen erityisluokitteluihin organisatoristen suhteiden määrittelemiseksi. Mahdollinen, joskaan ei täysin probleematon peruste on myös hallitusmuodon eräiden säännösten tulkintaan nojautuva kanta. Nähdäkseni perustelluinta on kuitenkin todeta, ettei organisatoristen suhteiden *oikeudellisuuden* määrittelylle — ts. sen, mihin ne perustuvat, minkälaisia muutovaatimuksia niille asetetaan, missä laajuudessa ne ovat mahdollisia jne. — ole löydettävissä lainsäädännöstä yhtenäistä pohjaa. Tiettyjä tähän suuntaan viittaavia seikkoja voidaan kuitenkin osoittaa mm. hallitusmuodossa. Organisatoristen suhteiden oikeudellinen perusta, niiden rajoitukset, sisällölle asettuvat vaatimukset jne. jäävät kuitenkin oikeudellisesti selvästi heikommalle pohjalle kuin toimivallan määräytymiseen liittyvät seikat. Osittain myös tästä johtuu, että hallintokoneiston organisatorisiin suhteisiin (mm. ohjaukseen, valvontaan) liittyviä ongelmia on jouduttu ratkaisemaan joko hyvin pitkälle tulkinnallisin ja osittain myös muiden maiden oikeusjärjestykseen tukeutuvien perustein tai kokonaan sivuutamalla tällaiset ongelmat ei-oikeudellisina per definitionem niiden hallinnonsisäisyyden vuoksi.

Miten hallinto-organisatoriset suhteet sitten voivat ja miten niiden tulee määräytyä? Kysymyksiin voidaan pyrkiä vastaamaan tutkimalla, miten ja missä valtionhallinnon organisatoristen suhteiden perusteista on säädetty voimassaolevassa oikeudessa.

Valtioneuvoston, ministeriöiden ja virastotason elinten osalta keskeisin säännös on nähdäkseni HM 2.3 §:

Ylin toimeenpanovalta on uskottu tasavallan presidentille. Sen ohessa on *valtion yleistä hallitusta varten* oleva valtioneuvosto, johon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä ministereitä.

Hallitusmuodossa on tehty selvä ero toisaalta hallitus-, toisaalta hallintoasioiden välillä. Mm. HM 41.1 §:stä käy ilmi, että valtioneuvostolle on katsottu kuuluvan sekä hallitus- että hallintoasioita. Vaikka näiden asiaryhmien ero on eräissä yhteyksissä haluttu kiistää,⁸ hallitusmuodon terminologia ja sen taustana ollut hallinto-oikeustieteellinen traditio huomioon ottaen on melko selvää, että HM 2.3 §:ssä on tarkoitettu määritellä

⁶ Vrt. esim. *Herlitz II* s. 149—150.

⁷ Näin esim. *Ahtee LM 1953* s. 305.

⁸ Ks. edellä alav. 51 (luvussa C.II.3.)

valtioneuvoston asema ”yleistä hallintoa johtavana hallintoviranomaisena”,⁹ jota toisaalta eivät sido muiden hallintoelinten määräykset.¹⁰ Tasavallan presidentin asema ylimmän toimeenpanovallan haltijana on tosin periaatteessa vielä itsenäisempi, mutta käytännössä presidentin asema on tältä osin määräytynyt melko tiukasti presidentin valtaoikeuksia koskevien erityissäännösten mukaisesti. Siitä, että presidentille on uskottu ylin toimeenpanovalta, ei käytännössä ole suoraan johdettu yleistä hallintokoneiston toiminnan ohjaamisvaltaa, vaikka hallitusmuodon sanamuoto ei tälle asetakaan suoranaisia esteitä. Käytännössä presidentin valta on rajautunut tältä osin erityissäännösten edellyttämiin toimiin (esim. nimitysvalta, asetuksenantovalta, hallituksen nimitysvalta, hallintokoneiston valvonta).

Jossain määrin implisiittistä merkitystä on myös sillä, että HM 2 §:ssä, jossa valtion päätoimintojen organisatoriset puitteet on määritelty, vain lainkäytön asema on määritelty riippumattomaksi, mutta hallintoelimille ei ainakaan nimenomaisesti ole määritelty tällaista asemaa.¹¹

Erityisesti ministeriön asema organisatoristen suhteiden osapuolena on hallitusmuodon säännösten perusteella varsin problemaattinen. Hallitusmuotoa säädettäessä ajatuksena nimittäin oli, että ministeriöiden päätösvalta pysyisi suhteellisen rajallisena ja sen sijaan koko valtioneuvoston yleisenä. Ajatus ”ministerihallinnosta” ei tässä mielessä saanut kannatusta perustuslakikomiteassa.¹² Siten ministeriöiden tehtäväksi ei alun perin ilmeisesti ajateltu ainakaan kovin merkittävästi varsinaista toimeenpanoa, vaan eräänlaista välittäjän asemaa toimivallaltaan voimakkaan valtioneuvoston ja selvästi rajattuja tehtäväpiirejä itsenäisin toimivalloin hoitavien keskusvirastojen välillä samaan tapaan kuin toimituskunnat aikanaan Senaatissa. Tämä käy ilmi mm. HM 41.1 §:stä, jossa on pääasiassa edellytetty valtioneuvoston toimivalta yleiseksi ja muuta toimivaltaa uskottavan ministeriön päällikkönä olevalle ministerille taikka alemmalle viranomaiselle (vrt. myös HM 38.1 §).

Tämä hallitusmuodon säännöstämistavan nimenomainen tarkoitus tulee esiin myös siinä, että Senaatin ohjesäännön muutoksella oli jo 8.11.1917

⁹ *Ståhlberg* s. 62. Ks. myös *Erich II* s. 5—6.

¹⁰ *Sipponen* 1973 s. 66 samastaa ylimmän toimeenpanovallan ja yleisen johto- ja käskyvallan. Hän katsoo, että ”hallintoelinten toimintaa ohjaa voimassaoleva oikeusjärjestys, jonka puitteissa ja jota soveltaen ne toimivat olematta mistään muualta viranomaisilta tulevien määräysten, käskyjen tai ohjeiden sitomia. Hallituselimiä on toisin sanoen mahdollisuus ja velvollisuus harjoittaa luovaa toimintaa.” *Sipponen* lukee myös ministeriöt hallituselimiin. Vrt. *Uotila* s. 117 s.

¹¹ Sen sijaan on selvää kuten *Holopainen* s. 23 toteaa, että tuomioistuinten nimenomaan määritellystä riippumattomuudesta ei voi päätellä toimeenpano-organien sisällä vallitsevan ehdottoman riippuvuuden. Ks. myös *Ahtee LM* 1953 s. 305.

¹² Ks. *KM* 1917:11 s. 33.

muutettu toimivallan määräytymistä niin, että Senaatin istunnossa päätettävät asiat luettiin yksitellen ja muut asiat määrättiin päätettäväksi toimituskunnissa. Hallitusmuodossa sen sijaan siirryttiin takaisin valtioneuvoston yleisen toimivallan periaatteeseen, mitä tosin varsin pian muutettiin VNRatkL:lla ja sen perusteella VNOS:llä.

Tämä tausta on otettava huomioon, kun tarkastellaan HM 44 §:ää. Sen mukaan ministeriön tehtävänä on

- a) valmistella valtioneuvostossa käsiteltävät asiat,
- b) pitää silmällä hallintoa omalla toimialallaan sekä
- c) ryhtyä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöönpanemiseksi.

Ministeriön (kuten Senaatin toimituskuntien) tehtäviksi edellytetään valtioneuvoston päätösten valmistelu ja hallinnon valvonta omalla hallinnonalallaan. Tämän lisäksi ministeriölle määrätään tehtäväksi ryhtyä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöönpanemiseksi. On ilmeistä, että viimeksi mainittu tehtävä tarkoitettiin tai ainakin tulkittiin suhteellisen suppeaksi. Sitä ei ymmärretty valtuudeksi yleiseen ko. säännösten täytäntöönpanon johtamiseen, vaan pikemminkin ilmeisesti tarkoitettiin, että ministeriön tuli huolehtia ko. säännösten täytäntöönpanosta sikäli kuin se oli määrätty ministeriön tehtäväksi.

Ministeriön asema hallinnonalallaan nähtiinkin passiiviseksi, alempien elinten valvontaan rajoittuvaksi. Näin tulkitsee mm. *Ståhlberg*¹³ HM 44.2 §:n tarkoitusta:

”Vuoden 1917 hallitusmuodon mukaan on kunkin ministeriön pidettävä silmällä hallintoa omalla toimialallaan sekä ryhdyttävä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöönpanemiseksi (44 § 2 mom.). Niin ollen ja kun ministeriön tulee hoitaa yleistä hallintoa ja ryhtyä yleisiin aloitteisiin toimialallaan, on ministeriön tehtävänä valvoa alaistensa viranomaisten toimintaa, vaatia siitä tietoja ja, jos jotain on laiminlyöty, muistuttaa viranomaista sen tehtävän joutuisasta täyttämisestä.”

Kun otetaan huomioon myös HM 41.1 §:ssä määritelty tehtävänjaon periaate, edellä mainittu käsitys vaikuttaa luontevalta, eikä sen kanssa ole ristiriidassa myöskään se, että lähinnä VNRatkL:lla on sittemmin oikeutettu

¹³ *Ståhlberg* s. 62. Tämä muotoilu muistuttaa hyvin läheisesti vuoden 1772 HM 14 §:ää, joka määritteli kollegioiden tehtäväksi mm. muistuttaa alaisiaan ”velvollisuuksiensa täyttämisestä, vaatia heiltä tili toimituksista ja antaa Kunink. Maj:ille niin siitä kuin omista toistensa kaikki tarpeellinen ja haluttu tieto”.

myös asetuksella ministeriölle uskomaan valtioneuvostolle alun perin tai muiden säännösten perusteella kuuluneita hallitus- tai hallintoasioita eräin poikkeuksin. VNOS 12 §:ssä onkin nykyään lueteltu enumeratiivisesti asiat, jotka päätetään valtioneuvoston istunnossa. VNOS 13 §:n mukaan muut valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriössä.

Toisaalta HM 44 § ei myöskään sulje pois sitä mahdollisuutta, että ministeriön aktiivista asemaa organisatoristen suhteiden muotoilijana voidaan tehostaa. Tähän voidaan katsoa viittaavan myös sen, että HM 38.1 §:n mukaan ministeriöt ovat valtioneuvostossa *eri hallinnonhaaroja varten*. Tosin HM 44.2 § rajaa ministeriön vallan tältä osin nimenomaan toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöönpanemiseksi, mikä mm. edellä tarkastellut toimivallan säädännäistä perustaa määrittävät periaatteet huomioon ottaen viittaa siihen, ettei ministeriö itsenäisesti voi määritellä esim. alaistensa elinten tehtäviä. Säännös ei siten merkitse ministeriölle myöskään *sisällöllisesti* itsenäistä hallintokoneiston toiminnan ohjausvaltaa, sillä täytäntöönpanemiseen liittyvät vain ko. säädöksen toteuttamisen kannalta tarpeelliset toimenpiteet, ts. ne edellyttävät periaatteessa aina täytäntöönpantavaa säädöstä ja ohjauksen on tämän vuoksi pysyttävä asianomaisen säädöksen puitteissa. Erityissäännöksellä ministeriö kyllä voidaan valtuuttaa laajemminkin ja oma-aloitteisemmin ryhtymään tämän-tyyppisiin toimenpiteisiin. HM 44.2 §:stä tällaista sisällöllisesti itsenäistä ohjausvaltaa ei voi kuitenkaan johtaa, vaan se edellyttää (myös HM 38.2 § huomioonottaen) aina lainsäädäntöä.

Samalla kun ministeriöiden tehtäväpiiri on kasvanut mm. valtioneuvoston kollegisen päätöksenteon kustannuksella, HM 44.2 § on tullut automaattisesti merkitsemään myös ministeriön aseman voimistumista omalla hallinnon-alallaan. Valtioneuvoston yleisen toimivallan eriytyessä eri ministeriöihin niiden asiallisen toimivallanjaon mukaisesti, ministeriöt ovat valtioneuvoston sijasta muodostuneet entistä selvemmin hallinnonalansa johtajiksi. HM 44.2 §:ssä edellytetyt toimenpiteet eri säädösten täytäntöönpanemiseksi koskevat nyt sekä ministeriöiden omaa toimeenpanotoimintaa (erityisesti ministeriöiden keskusvirastomaisten osastojen puitteissa) että ministeriön alaisen hallinnon ohjaamista sitä velvoittavien säädösten täytäntöönpanemisessa.¹⁴

Perustuslakeihin ei sisälly edellä esitettyä yksityiskohtaisempia tai selvempiä organisatorisia suhteita koskevia säännöksiä. Välittömästi myös keskusvirasto- ja koskevat hallitusmuodon säännökset — HM 52, 87 ja 89 § — ovat siten tässä mielessä avoimia.¹⁵ Voidaanko tällä perusteella katsoa, että

¹⁴ Ks. HM 44.2 §:n merkityksestä nykyään tässä mielessä *KM* 1978:22 s. 250 ss.

¹⁵ Vrt. kuitenkin *Tarjanne LM* 1933 s. 27, joka johtaa keskusviraston alaisuuden valtioneuvostolle mm. HM 89 §:stä.

hallintokoneiston organisatoriset suhteet on täysin jätetty esimerkiksi tavallisen lainsäädännön tai hallintokäytännön vapaasti muotoiltaviksi? Tällainen johtopäätös ei ilmeisesti ole oikeutettu, vaikka tämän kannan oikeudellinen perustelu ei olekaan ongelmatonta. Tältäkin osin on kuitenkin otettava huomioon eräitä yleisiä, HM:sta johdettavia periaatteita. Organisatoristen suhteiden säädännäisen perustan oikeudellisuuden kannalta on ensinnäkin otettava huomioon edellä eritelty toimivallan perustaa ja luonnetta koskevat seikat. Organisatoristen suhteiden määrittelyssä niitä ei voi sivuuttaa. Lisäksi asteellisen toimivallan itsenäinen luonne asettaa omat rajansa mm. organisatoristen suhteiden sisällölle. Tämän tyyppisiä rajoituksia tarkastellaan jäljempänä yksityiskohtaisemmin.

Keskusvirastoon liittyvien organisatoristen suhteiden kannalta olennaisen tärkeä on keskusviraston organisatorisen aseman määräytyminen. Hallintoelinten organisatorista asemaa ei yleensä määritellä lainsäädännössä: sitä koskevia säännöksiä sisältyy vain kutakin elintä tai eräissä tapauksissa elinryhmää (läänihallitukset, valtion teollisuuslaitokset) koskeviin erilaisiin säädöksiin. Erityisesti keskusvirastojen organisatorista asemaa määrittäviä säännöksiä lainsäädännössä on oikeastaan vain varsinaisissa keskusvirastolaissa. Tämän lisäksi on eräitä lain taseisia säännöksiä, jotka koskevat keskusviraston asemaa tietyltä kannalta — esim. muutoksenhaussa.

Yleisin keskusvirastolakeihin sisältyvä organisaatiosäännös määrittelee keskusviraston kyseisen hallinnonalan ministeriön (ei siis valtioneuvoston) alaiseksi.¹⁶ Tätä — joskin kasuistista ja sisällöllisesti periaatteessa ongelmallista asemaa — on pidettävä ministeriön ja keskusviraston välisten organisatoristen suhteiden perustana. Sen sisältöä ja merkitystä täsmentävät useat erikoissäännökset, mutta alaisuuden määrittelyllä on myös itsenäistä merkitystä, joka on muotoutunut lähinnä muuten kuin lainsäädännön pohjalta — ensisijaisesti aluksi oikeustieteen ja sittemmin erityisesti hallintokäytännön ja hallintotieteellisen tutkimuksen pohjalta.

Vakiintuneena lähtökohtana alaisuusaseman sisällön tulkinnalle on ollut, että se sisältää johto- ja valvontasuhteen eli oikeuden antaa alaiselle viranomaiselle sitä sitovia yleisiä ohjeita ja määräyksiä. Niinpä johdon ja valvonnan onkin katsottu suoraan perustuvan alaisuuteen. *Ahtee*¹⁷ luonnehtii tätä seuraavasti:

”... on ilmeistä, että milloin lainsäädäntö suorastaan määrittelee toisen hallintoviranomaisen toisen alaiseksi (kuten VNOS), se lähinnä tällä tarkoittaa taata jälkimmäiselle johdon ja valvonnan edellisen toiminnan suhteen.”

¹⁶ MKH on tosin ”lähinnä” KTM:n alainen, MKHA 1 §.

¹⁷ *Ahtee LM 1953 s. 307. Vrt. Willgren 1925 s. 56.*

Merikoski määrittelee tämän kääntöpuolen *Ståhlbergia* seuraten seuraavasti:¹⁸ ”Kun toinen (ylempi viranomainen) on oikeutettu antamaan toiselle (alemalle viranomaiselle) sitovia määräyksiä ja ohjeita, sanotaan jälkimmäisen viranomaisen olevan edellisen viranomaisen *alainen*.”

Sen lisäksi, että keskusvirastolait määrittelevät keskusviraston aseman suhteessa ministeriöön, ne määrittävät yleensä myös keskusviraston organisatorisen aseman suhteessa sen piiri- ja paikallishallintoon. Niissä korostetaan lähinnä keskusviraston (suppeassa merkityksessä) johtavaa ja valvovaa tehtävää. Tällä terminologialla on pyritty korostamaan piiri- ja paikallishallinnon kiinteää kytkeytymistä varsinaiseen keskusviraston toimintaan.

Asetuksentasoisista säännöksistä keskusvirastojen asemaa hallinto-organisaatioissa määrittävät lähinnä keskusvirastoasetukset ja VNOS 17—24 § kokoavasti. Niissä yleensä toistetaan vastaavan lain säännös siitä, että elin on tietyn ministeriön alainen keskusvirasto. Eräiden keskusvirastojen organisatorinen asema hallintokoneistossa on sitä paitsi määritelty vain asetuksessa. Tällaisia virastoja ovat RakH, RH, PLH, MKH ja LKH. Niiden järjestysmuodon perusteita sääntelevä varsinainen laki puuttuu kokonaan. Tätä on pidettävä säädösteknisesti ja hallitusmuodon säännösten — erityisesti HM 28 §:n — sisältö huomioon ottaen epätydyttävänä. Etenkin PLH:n osalta tämä puutteellisuus korostuu, kun sitä koskeva varsinainen organisaatiolaki puuttuu eikä asetuksessakaan mainita elimen asemaa hallinto-organisaatioissa. Näin ainoaksi nimenomaiseksi säännökseksi tältä osin jää VNOS 22.2 §, jonka mukaan PLH on LiikM:n alainen.

Edellä esitetyn lainsäädännön selvittelyn tulos on siis varsin laiha. Keskusviraston organisatorinen asema voitaisiin sen perusteella määritellä yleisesti seuraavasti: keskusvirasto on valtioneuvoston ja välittömästi hallinnonalansa ministeriön alainen, rajattua tehtäväpiiriä hoitava valtakunnallinen viranomainen, joka johtaa ja valvoo alaistaan piiri- ja paikallishallintoa sekä alaisiaan viranomaisia. Tämä määritelmä on kuitenkin useastakin syystä pinnallinen ja epäadekvaatti. Se on tosin käyttökelpoinen haluttaessa luonnehtia keskusviraston paikkaa virka-asteikossa sellaisena kuin se ilmenee lähinnä keskusvirastolakien ja -asetusten perusteella. Suurin piirtein näin keskusvirastojen asema on suomalaisessa julkisoikeudellisessa tutkimuksessa yleensä määriteltykin.¹⁹ Tämä luonnehdinta ei kuitenkaan vielä määrittele niitä organisatorisia suhteita, joissa keskusvirasto on osapuolena.

¹⁸ *Merikoski I* s. 121 (kursiv. Merikosken). Vrt. *Ståhlberg* s. 52.

¹⁹ Ks. esim. *Ståhlberg* s. 71, *Ahla* s. 201, *Björkstén* s. 152, *Erich II* s. 292, *Merikoski I* s. 120, *Uotila* s. 165 ss., *Kastari 1969* s. 240 s., *Rosas* s. 37.

2.2. Organisatoristen suhteiden luonteen muuttuminen

Valtionhallinnon organisatoristen suhteiden kehityksessä voidaan erottaa kaksi toisiinsa lomittuvaa vaihetta. Muutoksen saranakohta ajoittuu viime vuosikymmenen jälkipuoliskolle. Tosin uusien organisatoristen suhteiden idut ovat olleet olemassa jo huomattavasti aikaisemmin, mutta objektiiviset edellytykset muutoksen realisoitumiselle kehkeytyivät vasta 1960-luvulla. Merkittävää on myös, että muutos on toteutunut ja toteutuu edelleen puuttumatta välittömästi ja muodollisesti hallintokoneiston organisaatiota koskeviin säännöksiin tai tätä organisaatiota ja sen elinten välisten toimivaltarajojen luonnetta koskevaan tulkintaan. Sisällöllisesti muutokselle oli ja on olennaista pyrkimys kytkeä hallintoelinten toiminta pääpiirteissään yhdenmukaisen päämäärän saavuttamiseen ja siten hallintokoneiston toiminnan yhdenmukaistamiseen. Uusien organisatoristen suhteiden muodostuminen on siten kiinteässä yhteydessä hallintokoneiston toiminnan ja hallintoelinten tehtävien muuttumiseen.

Alaisuuteen perustuvat organisatoriset suhteet ovat vielä perinteisessä oikeusvaltiossa sisällöltään ja alaltaan rajallisia. Hallintoelinten (tässä lähinnä ministeriöiden ja keskusvirastojen) toiminta valtion eliminä on tosin sisällöllisesti suhteellisen epäitsenäistä. Etenkin keskusvirastot toimivat kukin varsin spesifiä asiantuntemusta edellyttävällä toimialallaan vain lakien toimeenpanijoina. Hallintohierarkian ja mm. alaisuuden merkitys hallintokoneiston toiminnan etukäteen suunniteltujen ja määriteltyjen toiminnallisten päämäärien saavuttamisessa ei sen sijaan ole kehittynyt, vaan sen merkitys on vielä pikemminkin hallintoviranomaisten itsenäisyyden takaamisessa. Tämä tulee esiin mm. *Willgrenin*²⁰ luonnehtiessa hallinto-organisaatiota: ”Uti statsförvaltningens intresse har överallt inrättats en särskild organisation, bestående av myndigheter och ämbeten, centrala och lokala... I spetsen för hela denna omfattande förvaltning står statschefen såsom bärare av högsta verkställande makten. Från denna spets utgrenar sig såsom organ för den verkställande makten en hierarki av över- och underordnade myndigheter, vilkas utlöpare nå fram till rikets avlägsnaste orter. Envar sådan myndighet är utrustad med en viss kompetens. Inom sin kompetens handlar och vandlar varje tjänsteman fritt efter egen prövning av vad statsändamålet kräver. Hans viljande och handlande gäller på ämbetsområdet, så långt hans kompetens sträcker sig, omedelbart såsom statens viljande och handlande.” (kursiv. OM)

Ministeriöt tässä hierarkiassa eivät toimi niinkään hallinnonalansa johtavina ja koordinoivina viranomaisina kuin niiden erityistoimivaltaan kuuluvien

²⁰ *Willgren 1925 s. 143 (kursiv. OM).*

hallinnollisten erityistehtävien suorittajina, kuten keskusvirastotkin. Nämä tehtävät ovat tosin yleensä poliittisluonteisempia, yleisiä luonteeltaan.²¹

Se, että hallintoelimillä on kuitenkin suhteellisen epäitsenäinen asema, ei johdukaan hallintohierarkiasta, vaan niiden tehtävien luonteesta. Tärkein yhteiskunnallisten suhteiden valtiollisen sääntelyn muoto on lainsäädäntö ja yleisen lain merkitys on siten keskeisin yhteiskunnallisten suhteiden muovaajana. Hallintokoneistolle ei vielä ole muodostunut erityistä merkittävää sääntelytehtävää, vaan se huolehtii melko puhtaasti lainsäädännön toimeenpanosta. Tosin esiintyy jonkin verran myös lainsäädännön delegointia, mutta yhteiskuntasuhteiden sääntelyn painopiste on joka tapauksessa muodollisessa lainsäädännössä. Ensisijaisesti lainsäädäntöelin ohjaa kunkin hallintoelimen toimintaa materiaalsen lainsäädännön kautta sitomalla näin toiminnan sisällön pääpiirteet. Toisaalta hallintokoneiston merkitys erityisesti finanssi-politiikassa on myös melko vähäinen. Valtion menojen merkitys on vielä pysynyt suhteellisen pienenä eikä myöskään esiinny määrätietoista pyrkimystä tämän hallintokoneiston kautta kulkevan resurssivirran hallinnolliseen ohjaamiseen.

Ideologis-poliittisesti valtionhallinto on myös vielä suhteellisen yhtenäinen: virkamiehien koulutustausta ja yhteiskunnalliset katsomukset ovat melko homogeeniset, hallintoelinten itsenäisyyttä korostava virkamiesideologia on vallitseva jne. Hallintokoneiston muutokseen tähtäävät uudistuksetkin pyrkivät vain toimivaltarajojen järjestelyyn — tehtäväryhmien siirtämiseen toisille elimille — eivät sen sijaan organisatoristen ohjaussuhteiden kehittämiseen.

Edelläkuvatussa hallintokoneiston organisaatiossa tapahtuneet *oikeudelliset* muutokset ovat olleet suhteellisen vähäisiä. Asiallisten toimivaltojen uudelleen ryhmittelyn ohella tällaisena muutoksena voidaan pitää ennen muuta päätösvalan delegoinnin ja yleensä asteellisen toimivallan alaspäin tapahtuvien siirtojen lisääntymistä. Sen sijaan vasta viime aikoina on suuntauduttu alaisuuteen perustuvien organisatoristen suhteiden lisätyyn muodostamiseen ja osittain myös niiden oikeudelliseen määrittelyyn.

Toimivallan siirrot hallintokoneistossa liittyvät pyrkimykseen parantaa hallinnon laatua. Niiden alullepanijana voidaan pitää vuonna 1955 asetetun valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean työtä,²² johon liittyy myös tuorein keskushallinnon organisaatiota selvittävä oikeustieteellinen tutkimus, *Uotilan* vuonna 1963 ilmestynyt väitöskirja päätösvalan siirtämisestä valtionhallinnossa.

²¹ Ks. myös Björkstén s. 135.

²² Komitea julkaisi periaatemietinnön (*KM 1958:5*) sekä seitsemän osamietintöä vuoteen 1961 mennessä.

Komitean tehtäväksi annettiin selvittää keinoja järjestää keskushallinto ja väliasteen hallinto tarkoituksenmukaisimmalla tavalla, "jotta syntyisi oikea tasapaino sentralisoinnin ja desentralisoinnin välille ja edellytykset hallintokoneiston mahdollisimman tehokkaalle toiminnalle". Tällaisina keinoina mainittiin myös organisaation muovaaminen niin, että a) "luotaisiin nykyistä paremmat mahdollisuudet hankkia luotettava kuva eri hallinnonhaaroihin kuuluvien edellämainittujen alempiasteisten hallintoviranomaisten tarpeista" ja b) "saataisiin eri hallinnonhaarat sopeutumaan mahdollisimman tehokkaaseen yhteistoimintaan keskenään".²³ Sen sijaan hallintoelinten toiminnan johtamisesta tai ohjaamisesta ei vielä ollut nimenomaisesti kysymys.

Komitea ehdotti periaatemietinnössään (KM 1958:5) tärkeimpinä uudistuksina päätösvallan delegoinnin joustavuuden lisäämistä valtion hallintoviranomaisissa (s. 32), toimivallan sijoittamista "kussakin tapauksessa alimpaan sellaiseen portaaseen, jolla on riittävä pätevyys, riittävän laaja näkemys ja tiedossaan asian ratkaisemiseen vaikuttavat seikat" (s. 24) sekä lisäksi mm. eräitä päätöksentekomenettelyyn liittyviä uudistuksia.

Komitean (ja sen tultua lakkautetuksi vuonna 1958 asetetun uuden samannimisen komitean) ehdotusten perusteella valtioneuvosto antoi 28.1.1960 päätöksen valtionhallinnon organisaation kehittämisestä (VVM:n kiertokirje 24). Se sisältää ohjeet, joita valtioneuvoston alaisten viranomaisten on noudatettava suunniteltaessa ja toteutettaessa hallintokoneiston organisaation muutoksia.²⁴ Päätöksen keskeisiä keskushallintoa koskevia kohtia ovat seuraavat:

- valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean (KM 1958:5), lääninhallintokomitean (KM 1955:1) ja aluejakokomitean (KM 1953:4) mietinnöt muodostavat pohjan hallintokoneiston kehittämislle; niissä esitettyjä periaatteellisia suuntaviivoja on noudatettava ja niistä voidaan poiketa vain erityisistä syistä;
- organisaatiomuutosten tavoitteeksi on asetettava tehokkuuden kohottaminen (ottamalla samalla huomioon oikeusturva);
- toimivaltaa on siirrettävä alaspäin sekä virastojen sisällä että niiden välillä;
- kollegisesti käsiteltävien asioiden määrää on vähennettävä keskusvirastoissa.

Komitean ehdotuksissa ja valtioneuvoston päätöksessä on kiintoisinta, että hallinto-organisaation uudistamisen keinona nähdään ensisijaisesti asteellisen toimivallan *jakautumiseen* vaikuttaminen (samoin kuin periaatteessa jo

²³ KM 1958:5 s. 5—6.

²⁴ Päätöksen toteuttamista valvoo lähinnä VVM:n järjestelyosasto lausuntomenettelyllä, MinisteriöL 3.1 § 6 kohta.

virastokomitean ehdotuksissa 1920-luvun alussa). Se, että hallinto-organisaation uudistamisessa ei kiinnitetä huomiota asteellisten toimivaltarajojen luonteeseen tai organisatoristen suhteiden laadun muuttamiseen, selittyy nähdäkseni kahdella perusteella.

1) Tärkein syy on ilmeisesti hallintokoneiston oikeudellisesti jäykäksi tullut rakenne. Organisatoristen suhteiden ala on rajattu suppeaksi ja hallintokoneistosta puuttuvat toistaiseksi myös johdonmukaiseen ohjaukseen pystyvät viranomaiset ja yhtenäinen sisällöllinen pohja tällaiselle johtamiselle. Ohjauksen paremmin kuin järjestelmäkäsittelykään eivät ole sovellettavissa perinteiseen oikeudellis-byrokraattiseen rakenteeseen ja siihen olennaisesti kuuluviin hallintomenetelmiin. Organisatoristen suhteiden muuttamiselta puuttuu siis myös subjektiivisia edellytyksiä: vain muutokset organisaation osien ryhmittelyssä nähdään mahdollisiksi.

2) Myös hallintokoneiston kehittämistä koskevilla opeilla oli keskeinen merkitys. Hallintokoneiston oikeudellista organisaatiota koskevan tulkinnan keskeisin muovaaja on ollut *Merikoski*, joka jo vuonna 1946 ilmestyneessä artikkelissaan ehdotti hallinto-oikeustieteen täydentäjäksi, eräänlaiseksi *de lege ferenda* -opiksi hallinto-oppia, joka "enemmän eteenpäin katsovana, niin sanoakseni 'poliittisena' ja 'teknisenä' tieteenä"²⁵ tutkii vaihtoehtoja voimassaoleville järjestelyille. *Vartola*²⁶ on osoittanut, että Merikosken tarkoittama hallinto-oppi on sisällöllisiltä kysymyksenasetteluiltaan peräisin ns. klassisen hallintoteorian piiristä. Keskeisiä kysymyksiä siinä olivat juuri oikeusturvan ja tehokkuuden suhde hallinnossa, sentralisaation ja desentralisaation suhde sekä yleis- ja erityisviranomaisten suhde. Nämä kysymykset ovat myös valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean lähtökohtina ja ne tulevat esiin myös mainitussa valtioneuvoston organisaatiopäätöksessä ja Uotilan väitöskirjan keskeisinä ongelmina.²⁷ Sen sijaan organisatoristen suhteiden tehostamiseen tämä teoreettinen lähtökohta ei sanottavasti kiinnitä huomiota.

Ehkä osittain myös tästä johtuu, että keskushallintokoneiston organisaatiota koskeva oikeustieteellinen tutkimus ja hallintokoneistoa koskevan oikeudellisen teorian kehittäminen ovatkin 1960-luvun puolivälin jälkeen menettäneet asemaansa ei-oikeustieteelliselle tutkimukselle — valtio- ja hallinto-opille, politiikan ja hallinnon teorioille jne. — joka ei ole kiinteästi sidoksissa oikeustieteen piirissä kehitelyihin tulkintalinjoihin. Uusi lähestymistapa on mm. tämän vuoksi pystynyt joustavammin ja tehokkaammin mukautumaan

²⁵ *Merikoski LM 1946 s. 596.*

²⁶ *Vartola II s. 45–47.*

²⁷ Siinä tutkitaan "päättövallan siirtoja, joita hallintoviranomaiset, ylimpänä tasavallan presidentti suorittavat", *Uotila s. 70.*

hallintokoneiston toiminnan kehittämiseksi asetettiin uusiin vaatimuksiin, joihin hallinto-oikeustiede jo tieteenteoreettisen ja metodologisen perinteensä vuoksi ei aina ole edes pyrkinyt vastaamaan. Uudet tutkimustavat liittyvät hallintokoneiston toiminnan uusiin piirteisiin — uusiin ohjaus- ja johtamismenetelmiin, valtiollisen sääntelyn lisääntymiseen, suunnitelmallisuuden vaatimukseen, hallintotoiminnan ei-oikeudellisten muotojen lisääntymiseen jne. Julkisoikeudellinen tutkimus hallintokoneiston organisaation erittelyssä ja sen kehittämisessä on vähentynyt olennaisesti jo senkin vuoksi että hallintokoneiston toiminnassa on ei-oikeudellistumiseen viittaavia piirteitä.

Samalla perinteinen oikeudellinen tulkintalinja organisaation luonteesta on kuitenkin voinut pysyä muuttumatta. Myös keskusvirastojen ministeriön alaista asemaa voidaan edelleen luonnehtia kahdella pääkriteerillä: ylempi ei voi ryhtyä alemman hallintoelimen toimivaltaan eikä se myöskään voi antaa sille yksittäistapausta koskevaa sitovaa käskyä. Yksittäistapauksellisella itenäisyydellä ja puuttumiskielillä ei ole kuitenkaan enää hallintokoneiston toiminnassa samanlaatuista merkitystä kuin vielä parikymmentä vuotta sitten. Tämä johtuu hallintokoneiston organisatoristen suhteiden luonteen ja sisällön olennaisesta muutoksesta, joka on voinut tapahtua tulkinnalliselta merkitykseltään muuttumattoman alaisuus-aseman perustalla.

Hallintokoneistoa ennen 1960-luvulla tapahtunutta kehitystä voidaan siten luonnehtia varsin jäykkärakenteiseksi. Luonnollisesti hallintoelinten välisiä organisatorisia suhteita oli olemassa sikäli kuin se hallintoelinten erikseen suorittamien tehtävien toteuttamisen kannalta oli välttämätöntä. Organisatoristen suhteiden luonteen määräsi kuitenkin hallintoelinten toimivallan itsenäisyys.

Hallinto-organisatoriset suhteet voidaan jakaa sekä historiallisin että sisällöllis-muodollisin perustein kahteen tyyppiin: oikeudellis-byrokraattiselle organisaatiolle ominaisiin, siinä syntyneisiin sekä toisaalta luonteeltaan moderneihin, hallintokoneiston toiminnan keskitettyyn ohjaamiseen liittyviin organisatorisiin suhteisiin. Oikeudellis-byrokraattisille organisatorisille suhteille ominaisia piirteitä on jo edellä eritelty pääpiirteissään. Niille on luonteenomaista ensinnäkin *hierarkkisuus*: organisatoriset suhteet eri hallinnonhaarojen välillä ovat vain poikkeustapauksessa mahdollisia ja toisaalta niitä esiintyy lähinnä vain samassa hallinnonhaarassa ylemmän ja alemman elimen välillä. Ominaispiirteenä voidaan mainita myös organisatoristen suhteiden korostunut *oikeudellisuus* siinä mielessä, että niillä edellytetään yleensä olevan selvä oikeudellinen perusta, mikäli ne puuttuvat toimivallan käyttämiseen. Näille organisatorisille suhteille on perinteisesti tyypillistä myös niiden suhteellinen *vähäisyys* ja *ei-intensiivisyys*: etenkin asteellisen toimivaltarajan jäykkyyden korostaminen ja korostuminen käytännössä ovat johtaneet tähän. Organisatoriset suhteet ovat myös sisällöltään *yleisiä*.

Uudet organisatoriset suhteet, joita jäljempänä tarkastellaan, ovat puolestaan usein *funktionaalisia*, asialliset hallinnonhaarojen rajat ylittäviä. Ne eivät yleensä määrity oikeudellisesti vaan perustuvat usein puhtaasti *hallinnonsisäisiin* käytäntöihin. Niiden määrä on nopeasti *lisääntynyt* ja niiden *tehokkuus* korostunut.

Keskeinen laadullinen ero on siinä, että uudet organisatoriset suhteet koskevat ensisijaisesti *hallintotoiminnan edellytyksiä* — sen resursseja ja ulkoisia puitteita. Siitä huolimatta niiden merkitys myös hallintotoiminnan *sisältöön* vaikuttamisessa on voimistunut. Seuraavassa organisatorisia suhteita tarkastellaankin juuri tästä aspektista, millä on myös teoreettishistoriallisia perusteita. Aikaisemmin organisatoristen suhteiden tutkimuksessa on nimittäin kiinnitetty huomiota pääasiassa hallintotoiminnan *sisältöön* vaikuttaviin, lähinnä määräyksiä ja ohjeita sisältäviin organisatorisiin suhteisiin ja niihin liittyviin oikeudellisiin ongelmiin. Uusien organisatoristen suhteiden laajentumisen myötä ovat sen sijaan tulleet esiin etenkin hallintotoiminnan *puutteisiin* muodollisesti rajoittuvien hallinnonsisäisten ohjaus- ja valvontamenetelmien oikeudelliset ongelmat.

2.3. Alaisuus organisatoristen suhteiden perustana

2.3.1. Yleistä alaisuuden merkityksestä

Alaisuus on edellä luonnehdittu organisatoristen suhteiden perinteiseksi ja pääasialliseksi perustaksi. Hallinto-organisatorisen alaisuuden konkreettinen sisältö ei kuitenkaan ole yksinkertaisesti määriteltävissä. Myös alaisuuden sisältöön vaikuttavat toisaalta asteellisen, toisaalta hallinnonhaarojen välisen asiallisen toimivaltarajan luonne. Alaisuus sinänsä onkin itse asiassa tyhjä abstraktio, johon perustuville organisatorisille suhteille asettavat rajat toimivaltarajojen luonne yleisesti ja tämän ohella alaisuuden sisältöä mahdollisesti sääntelevät erityissäännökset tai alaisen toiminnan luonteen erityispiirteet. Alaisuus sellaisenaan määrittää pääasiassa vain elimen paikan hallinto-organisaatiossa. Siitä, että keskusvirastot luonnehditaan ministeriön alaisiksi tai tietyt hallintoyksiköt keskusviraston alaisiksi, ei ole välittömästi mahdollista päätellä sen paremmin organisatoristen suhteiden laatua tai sisältöä kuin asteellisten toimivaltarajojen luonnetakaan yksityiskohtaisesti. Hallintokoneistossa voidaankin vain varauksin puhua ”tyypillisestä alaisuussuhteesta”.²⁸ Tähän on useitakin syitä.

²⁸ Vrt. esim. Meyer 1970 s. 132 s., jonka mukaan alaisuus merkitsee ylemmälle oikeutta määrätä, minkäsisältöisiä päätöksiä alempi tekee, sekä oikeutta muuttaa tai kumota alemman tekemä päätös. Vrt. myös Herlitz NOR III s. 396—398.

Alaisuuden monimerkityksisyys. Hallinto-organisaatiossa alaisuudelle annettu merkitys vaihtelee huomattavasti. Erityisesti toisen elimen alaiseksi määriteltujen viranomaisten asema voi olla itsenäisyydeltään varsin erilainen. Niinpä yliopistot ja muut korkeakoulut ovat opetusministeriön alaisia (VNOS 20.2 §, OpMA 2 §). Niiden aseman organisatorinen itsenäisyys kuitenkin vaihtelee.²⁹

Toisena esimerkkinä voidaan viitata lääninhallitusten vaihtelevaan asemaan. Lääninhallitukset on määritetty valtioneuvoston ja ministeriöiden *alaisiksi* viranomaisiksi (LHA 1 §, VNOS 17.2 §). Lisäksi lääninhallituksen alaisena on lukuisia viranomaisia (LHA 5 §): mm. henkikirjoittajat, paikalliset poliisiviranomaiset ”sekä muut viranomaiset ja laitokset, joista niin on säädetty”, ovat lääninhallituksen alaisia.³⁰ Erityinen käskynalaisuus on myös mahdollinen (LHA 8 §).

Lääninhallitus voi toimia yleisenä hallintoviranomaisena, jolloin alaisuussuhde on tarkemmin sääntelemätön ja lääninhallituksen päätösvalta on tulkittu yleensä tavalliseen tapaan riippumattomaksi suhteessa ylempään viranomaiseen.³¹

Lääninhallitus voi toiseksi olla hallintoviranomaisena hallinnonhaarassa, jossa ovat voimassa ns. keskitetyt alaisuussuhteet. Tällöin lääninhallitus on muodollisesti esim. SisM:n *alainen* ja sen alaisia taas ovat poliisiviranomaiset, joiden toimintaa lääninhallitus ”johtaa ja valvoo” (PolL 6 §).

Lääninhallitus saattaa kolmanneksi olla erityisviranomaistehtävien hoitajana, jolloin alaisuuden sisältö ja laatu on usein rajattu normaalia yksityiskohtaisemmin. Esimerkiksi lääninhallituksen tulee, siltä osin kuin se on kouluhallituksen alainen, sen ”ohjeiden mukaisesti johtaa ja valvoa toimialaansa kuuluvaa koulu- ja muuta sivistystointia sekä suunnitella ja ohjata sen kehittämistä”, A lääninhallituksen kouluosastosta (1970/81) 4 §. Samoin lääninhallituksen tulee ”asianomaisen ministeriön ja keskusviraston ohjeiden mukaan” ohjata sosiaali- ja terveysalaan kuuluvia asioita, A lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastosta (1971/119) 3.1 § 1 kohta. Tässä on siis nimenomaisesti säännelty vain ohjeidenantovalta hallinnollisesti ylemmälle viranomaiselle.³²

Yleisesti LHA:ssa määritellyn alaisuuden kussakin tapauksessa saama sisältö ratkeaa yksittäistapauksessa tai erikseen eri hallinnonhaaroissa. Käytännössä

²⁹ Ks. esim. *Merikoski* 1954 passim.

³⁰ Ks. *Uotila* s. 184.

³¹ Ks. tästä yleisesti *Merikoski I* s. 126 ja *Merikoski II* s. 6—7. Lääninhallituksen tehtävien sisällöstä ks. *KM* 1967 A 4 ja *KM* 1974:98 s. 47—71. Vrt. kuitenkin *Stdhilberg* s. 82—85, joka määrittelee lääninhallituksen SisM:n käskynalaiseksi.

³² Mm. tässä tulee esiin selvästi, että HVall 2 § ja hallinnollinen virka-asteikko eivät ole yhtenevät. HVall 2 §:ssä lääninhallitus ja keskusvirasto on määritetty samanasteisiksi.

näiden erojen ei tarvitse olla huomattavia, mutta niiden periaatteellinen mahdollisuus osoittaa alaisuuden merkityksen suhteellisuuden.

Terminologian kirjavuus. Mikäli asiaa tarkastellaan pelkästään säädännäisen oikeuden kannalta, on lisäksi otettava huomioon säädösmateriaalin kirjavuus ja sen puutteellisuudet. Kuten edellä todettiin, kaikkien keskusvirastojen organisatorista asemaa ei ole edes järjestetty laissa ja vasta 1970-luvulla on alettu pyrkiä tähän ja valmisteltu mm. keskusviraston asemaa eräiltä osin määrittävää yhtenäistä säädöstä. Toisaalta hallintoelinten välisten suhteiden säännöstämistä koskeva terminologia on varsin vaihtelevaa ja siitä puuttuu yksiselitteisyys. Perinteisessä merkityksessä käytetyn alaisuussuhteen synonyymisina ilmauksina ovat nykyään käytössä termit 'johtaa' ja 'valvoa' tai 'ohjata' — vaikka ei tosin erityisesti ministeriön ja keskusviraston välisessä suhteessa. Yhtä hyvin 'johtaa ja valvoa' -termillä on kuitenkin voitu pyrkiä ilmaisemaan joko keskitettyä käskynalaisuutta (näin esim. PolL 6 §) tai aseman korostettua itsenäisyyttä (näin esim. TTLL 1 §).

Hallinto-organisaation kehittyminen ja hallintotehtävien luonne. Virastot ovat syntyneet erilaisen kehityksen tuloksena. Asiaan vaikuttavat myös keskusvirastojen tehtävien luonteen erot, niiden koko ym. seikat. Esimerkiksi suuret liikeluonteiset keskusvirastot, kuten PLH tai RH poikkeavat jo tosiasiallisten tehtäviensä³³ puolesta mm. KH:sta tai PRH:sta, jotka suorittavat lähinnä hallinnollisia tehtäviä. Jo erilaisen kokonsa puolesta vastaavien hallinnonalan ministeriöiden mahdollisuus vaikuttaa alaisuussuhteeseen on erilainen. Alaisuuden merkitys on myös toinen suppeaa asiantuntijatehtävää toimittavien keskusvirastojen — esim. PRH tai MMH — kuin laaja-alaisia, yleisluonteisempia tehtäviä toimittavien keskusvirastojen — esim. SosH, MaatH — osalta.

Tulkinnan ja asteellisen toimivallan luonteen merkitys. Hallinto-organisatorisen alaisuuden sisältö ja merkitys ovat muotoutuneet pääasiassa muuten kuin säädännäisen oikeuden perusteella. Sen ovat muotoilleet lähinnä oikeustieteessä esitetyt tulkinnat ja hallintokäytäntö. Kuten edellä on todettu, keskusvirastot vielä 1800-luvulla, ennen Suomen itsenäistymistä, olivat muodollisesti ja käytännössäkin varsin kiinteästi sidoksissa Senaattiin. Vaikka vuoden 1892 Senaatin ohjesäännössä tosin edellytettiin toimituskuntien alaisten virkakuntien olemassaoloa (esim. 120 §), hallintokoneiston keskittyneisyys ja yhtenäisyys tulivat esiin mm. siinä, että keskusvirastot määriteltiin kuuluviksi hallinnonalan toimituskuntaan. Käytännössä keskusvirastot olivat tosin selvästi Senaatista erillisiä viranomaisia, mutta niiden aseman itsenäisyyttä ryhdyttiin erityisesti korostamaan vasta 1900-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä.

³³ Esim. *Hermanson 1917* s. 76—77 katsoi vielä rautatiet valtion yksityisoikeudelliseksi likeyritykseksi. *Ståhlberg 1931* s. 831 s. katsoo kehityksen kulkevan kohti julkista laitosta.

Ministeriön ja keskusviraston välisen alaisuuden sisällön määrittelyn voidaan siten sanoa alun perin perustuneen suurimmaksi osaksi oikeustieteelliseen tulkintaan. Tulkinta vuorostaan on ollut varsin läheisesti yhteydessä itse hallintokoneiston käytännön toimintaan. (Vaikka ei ole syytä ylikorostaa tulkinnan merkitystä, voidaan kuitenkin sanoa julkisoikeustieteen ja hallintokoneiston omien intressien ja niitä vastaavien käytännön kantojen pääpiirteissään olleen hyvin lähellä toisiaan.) Valtionhallinnon organisaatiota koskevan oikeudellisen teorian merkitys tässä mielessä on ollut nimenomaan siinä, että se on oikeudellisesti perustellut näkemystä hallintoelinten itsenäisyydestä. Tämä tulkinta on vähitellen vakiintunut.

Hallintoelinten välisen alaisuuden erityisluonne. Hallintoelimen alaisuus suhteessa toiseen hallintoelimeen poikkeaa oikeudellisilta edellytyksiltään, rajoiltaan ja sitovuudeltaan alaisuudesta, jossa virkamies voi olla toiseen virkamieheen tai hallintoelimeen. Suomen valtionhallinnon historiallisten perinteiden erityispiirteistä johtuu, että meillä on muodostunut suhteellisen vakiintunut tulkintalinja nimenomaan vain virkamiehen alaisuuden merkityksestä. Etenkin virkamiehen tottelemisvelvollisuutta koskevan doktriinin muodostumisessa kohtalaisen yksityiskohtaiseksi on ollut suuri merkitys ns. sortovuosien hallintotoiminnassa tapahtuneilla laittomuuksilla, jotka edellyttivät tämän ongelman perinpohjaista selvittämistä.³⁴ Virkamiehen aseman itsenäisyyttä painottavan tulkinnan muodostumisella on ollut samoihin aikoihin tosin suoraa vaikutusta myös hallintoelinten itsenäisyyden korostamiseen.

Tämän tulkinnan soveltaminen välittömän analogisesti hallintoelinten alaisuuteen ei kuitenkaan ole mahdollista. Ongelmana on erityisesti, että doktriini perustuu kahteen suhteellisen yhteismitattomaan periaatteeseen: virkamiehen tottelemisvelvollisuutta on pyritty perustelemaan ns. erityisen vallanalaisuussuhteen periaatteella,³⁵ kun taas sen rajoitukset perustetaan hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen ja sitä koskeviin perussäännöksiin, erityisesti HM 92 §:ään. Erityistä vallanalaisuussuhdetta ei kuitenkaan perinteissäkään doktriinissa ole pyritty ulottamaan hallintoelimiin.

Tosin virkamiesten tottelemisvelvollisuuden³⁶ määrittelyä on eräissä tapauksissa pyritty — kiinnittämättä huomiota edellä esitettyihin seikkoihin — sellaisenaan soveltamaan myös hallintoelinten välisiin suhteisiin. Niinpä

³⁴ Ks. mm. *Sipponen* s. 676—678.

³⁵ Ks. *Rytkölä* 1975 s. 59.

³⁶ Ks. tästä *Ståhlberg* s. 175—180, *Erich II* s. 156—159, *Rytkölä LM* 1960 passim, *Merikoski I* s. 298, *Modeen* 1976 s. 22 ja s. 63 s., *Modeen Kanava* 1978.

Sen sijaan virkamieseettiset ym. näkökohdat, jotka liittyvät virkamiehiltä edellytettävään lojaalisuuteen, modifioivat faktisesti tätä virkamiehen asemaa, ks. *Salminen* 1975 s. 117—124 ja *Salminen Kanava* 1978.

esimerkiksi *Rytkölä* rinnastaa täysin ylemmän viranomaisen ja virkamiehen antamien käskyjen tottelemisvelvollisuuden.³⁷

Samalla kannalla on ilmeisesti myös *Kastari*³⁸ selvittäessään lisenssiviraston hallinnollista asemaa. *Kastari* nimittäin katsoo, ettei lisenssiviraston päätösvaltaa tärkeimmissä asioissa käyttävän johtokunnan jäsenistä Suomen Pankin edustaja ole sidottu valtioneuvoston virastolle antamiin ohjeisiin, vaikka myös Suomen Pankin edustajan on määrännyt valtioneuvosto ja valtioneuvostolla on virastoa koskevan asetuksen perusteella oikeus antaa sille "sitovia ohjeita".³⁹ "Hierarkkisesti ylemmältä taholta tulevien käskyjen tottelemisvelvollisuus ulottuu näet vain niin pitkälle kuin virkamiehen tottelemisvelvollisuus yleensä, joten edustaja on velvollinen noudattamaan saamia ohjeita, ellei niiden antaja ole ylittänyt toimivaltaansa taikka elleivät ne muutoinkaan ole lainvastaisia." *Kastarin* perustelu lienee ymmärrettävä niin, että hän katsoo valtioneuvostolta puuttuvan laillisen toimivallan määräysten antamiseen Suomen Pankin edustajille johtokunnassa, koska Suomen Pankki ja sen virkamiehet eivät ole valtioneuvoston alaisia.

Nähdäkseni on kuitenkin välttämätöntä pitää erillään virkamiehen velvollisuus totella samassa elimessä olevan esimiehensä määräyksiä mahdollisesta alemman elimen velvollisuudesta noudattaa hallintohierarkkisesti ylemmän hallintoelimen antamia määräyksiä. Vaikka jälkimmäinenkin suhde voidaan viime kädessä nähdä virkamiesten välisenä, sen sisältö ja muodot määrittyvät jonkin verran eri tavoin mm. hallintoelinten välisen toimivaltarajan luonteesta johtuen. Periaatteessa virkamiesten välinen alaisuus on ilmeisesti kiinteämpi eikä virkamiehellä ole hallintoelimen sisällä asemaa, joka olisi verrattavissa hallintoelimen itsenäiseen asemaan.

Hallintoelimen alaiselleen elimelle antamat määräykset ja ohjeet sitovatkin periaatteessa samalla tavalla koko hallintoelintä ja siten myös sen kollegion kaikkia jäseniä. Määräys annetaan alaiselle hallintoelimelle, ei sen yksittäisille virkamiehille erikseen. Intressiedustus esimerkiksi ei sinänsä poista mahdollisuutta määräyksen antamiseen. Virkamiehen alaisuudesta ei siten voida välittömästi päätellä hallintoelimen alaisuuden sisältöä.

³⁷ *Rytkölä LM 1960 s. 596* toteaa virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuuteen kuuluvan, että "virkamiehen tulee noudattaa niitä esimiesasemassa olevan ylemmän virkamiehen tai viranomaisen antamia käskyjä, jotka koskevat hänen virantoimitustaan." Samoin *Ahtee 1950 s. 190. Purhonen 1955 s. 178* katsoo alaisuudesta johtuvan, että sekä hallintoelin että sen virkamiehet ovat käskynalaisuussuhteessa ko. ylempään elimeen.

³⁸ *Kastari 1955 s. 225–226.*

³⁹ Lisenssivirastoa koskevan asetuksen (1954/107) 3 §:n mukaan johtokuntaan kuului myös SP:n edustaja, jonka valtioneuvosto määräsi samoin kuin muut ministeriön edustajat. 11 §:n mukaan valtioneuvosto saattoi antaa sitovia ohjeita virastolle ja se saattoi myös pyytää sellaisia. Samansisältöiset säännökset sisältyvät nykyiseen asetukseen lisenssivirastosta (1961/615).

2.3.2. Alaisuuden eri muodot

Edellä mainitut seikat on otettava huomioon, kun tutkitaan alaisuuden merkitystä ja sen ehtoja hallintokoneistossa. Tämän lisäksi on kuitenkin kiinnitettävä huomiota myös alaisuuden eri tavalla kvalifioituihin muotoihin. Vaikka alaisuus jo itsessään voi saada erilaisia sisältöjä, on myös eräitä nimenomaisesti määriteltyjä alaisuuden erikoismutoja. Tärkeimmät ovat *valvonnan alaisuus* ja *käskynalaisuus*, joista edellisen sisältö on periaatteessa normaalia alaisuutta suppeampi ja jälkimmäinen taas sitä tehostetumpi.

a. Käskynalaisuus.

Tehostetulle alaisuudelle eli käskynalaisuudelle on ominaista asteellisen toimivaltarajan joustavuus, hallinnon keskittyneisyys. Käskynalaisuus on poikkeus jäykkiä toimivaltarajoja edellyttävästä hallintokoneiston organisaatiosta ja sen vuoksi sen tulee perustua nimenomaiseen sääntökyseen. Sen sijaan hallintokoneistossa esiintyvät hallintoelinten väliset riippuvuussuhteet eivät normaalisti ole käskynalaisuussuhteita.⁴⁰

Käskynalaisuudelle onkin ominaista *ensinnäkin*, että asteellisen toimivaltarajan asettamat rajoitukset eivät sellaisinaan sovellu: ylempi elin voi yksittäistapauksessakin puuttua alemman elimen toimivaltaan kuuluvaan asiaan tai ottaa tuollaisen asian toimivaltaansa. *Toiseksi*, edelliseen liittyen, ylempi elin voi antaa alemmalle myös yksittäistapausta koskevia sitovia määräyksiä.⁴¹ Sen sijaan käskynalaisuussuhdetta ei vielä periaatteessa muodosta se, että toinen elin on ”pysyväisesti toisen viranomaisen johtavan määräysvallan alaisena”, niinkuin *Ståhlberg*⁴² tätä kvalifioitua alaisuusmuotoa luonnehtii. Kun jo normaaliin alaisuuteen yleensä liittyy oikeus sitovien määräysten antamiseen ja alaisuuden edellytetään olevan pysyvää, ei olisi johdonmukaista katsoa ”johtavan määräysvallan alaisuuden” pysyvyyden vielä ylittävän normaalin alaisuuden rajoja. Tässä mielessä onkin ymmärtääkseni perusteltu myös *Tarjanteen*⁴³ tapa määritellä edellä selostettu

⁴⁰ *Purhonen* 1955 s. 162 ja s. 178 pitää tällaista käskynalaisuussuhdetta sääntönä hallinnossa, mutta ei tarkemmin erittele sen merkitystä tai sisältöä. Vrt. *Hermanson Förvaltningsrätt* s. 161—170.

⁴¹ *Merikoski I* s. 122 ja *Merikoski II* s. 6. Ks. myös *Ståhlberg* s. 176—178, *Ståhlberg* 1936 s. 18, *Willgren* 1925 s. 139, *Modeen* s. 156 alav. 23, *Sinisalo* 1973 s. 43—58. Vrt. kuitenkin *Ahtee LM* 1953 s. 310 s., joka katsoo, että myöskään poliisiviranomainen ei yleensä saa puuttua alempien viranomaisten päätökseen virkakäskyllä, jos on kysymys yksilön oikeudesta ja siitä on olemassa valitusmahdollisuus.

⁴² *Ståhlberg* s. 52.

⁴³ *Tarjanne* 1934 s. 58.

Ståhlbergin esittämä käskynalaisuuden tunnusmerkitö kuvaamaan normaalia alaisuussuhdetta.⁴⁴

Tällä tavalla kvalifioitu alaisuus on ominaista ennen muuta sotilas- ja poliisihallinnolle, joissa se tosin ei perustu niinkään yksityiskohtaisiin säännöksiin kuin siihen, että ns. asian luonteesta on katsottu johtuvan käskynalaisuussuhteen olemassaolo.⁴⁵ Itse asiassa käskynalaisuus on kuitenkin lähinnä oikeustieteessä kehitelty termi, jota lainsäädännössä ei sanottavasti käytetä,⁴⁶ mutta jota hallintokäytännössä sovelletaan ko. hallinnonaloilla.

PuolVL 3 §:n mukaan puolustusvoimat on hallinnollisesti PuolM:n alainen. Lain 6.1 §:n mukaan puolustusvoimien välitön johto ja valvonta kuuluu puolustusvoimain komentajalle. PuolVL 6.2 ja PuolVA 13 §:n mukaan pääesikunta toimii puolustusvoimien ”johtoesikuntana ja ylempänä hallintoviranomaisena”. PuolVA 12.2 §:n mukaan puolustusvoimien komentaja voi yksittäistapauksessa pidättää itselleen mm. pääesikunnan ratkaistavaksi muuten kuuluvan asian ja myös ministeriöllä on tähän katsottu olevan varsin laaja oikeus.⁴⁷ Puolustushallinnossa vallitsevat käytännössä rinnakkain alaisuus- ja käskynalaisuussuhteet,⁴⁸ vaikka niitä ei yksityiskohtaisesti ole määritellykään. Myös rajavartiolaitoksen sisäinen järjestys on sotilaallinen, L rajavartiolaitoksesta (1975/5) 2 §.

Myöskään poliisihallinnon käskynalaisuussuhteet eivät perustu välittömiin asiaa koskeviin säännöksiin. Itse asiassa poliisin yksiköt on määritelty PolL 5.2 §:ssä vain SisM:n alaisiksi ja paikallispoliisi LHA 5 §:ssä lääninhallituksen alaiseksi. Vaikka poliisiylijohtaja ja poliisiylitarkastaja on PolA 4.2 §:ssä määritelty poliisin henkilökuntaan kuuluvien esimiehiksi, ei tästäkään ole johdettavissa yleistä käskynalaisuusjärjestystä poliisihallinnossa. Sen sijaan tähän viittaa PolA 4.3 §, jonka mukaan poliisitoimiston päälliköllä ja tarkastajalla on oikeus antaa poliisin toimintaa yksittäistapauksessa koskevia käskyjä ja ohjeita. PolA 25 §:n mukaan poliisimiehen on myös noudatettava käskyjä, määräyksiä ja ohjeita, joita hänen esimiehensä toimivaltansa rajoissa antaa.

⁴⁴ Tosin Tarjanteen esittämät perustelut (mt. s. 58 alav. 45) eivät ole kovin pitkälle analysoidut. Hän viittaa vain HM 88 §:ään ja VNOS 6—16 §:ään, joissa käytetään termiä ’alainen’ ja päätelee: ”ei voitane olla toteamatta, että ’alaisuudella’ tässä samoin kuin yleensäkin tarkoitetaan ennenkaikkea juuri ... pysyväistä määräysvaltaa”.

⁴⁵ *Ahtee LM 1953* s. 311 katsoo poliisin velvollisuudesta huolehtia yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta seuraavan ”tietty yleisvaltuus ylemmille poliisiviranomaisille puuttua alempien poliisiviranomaisten toimenpiteisiin”.

⁴⁶ Tosin henkikirjoittajat on määritelty lääninhallituksen *käskynalaisiksi*, L henkikirjoittajista (1970/896) 2 §, mutta väestörekisterikeskuksen *alaisiksi*, L väestörekisterikeskuksesta (1968/819) 1.2 §.

⁴⁷ Ks. *Rytkölä 1967* s. 32—39.

⁴⁸ Puolustushallinnosta ks. erityisesti *Rytkölä 1967* s. 7—54. Vrt. myös *Tarjanne 1934*, s. 189 alav. 38 ja *Jyränki 1967* s. 56—57. Pääesikunnan aseman hallinnollisesta määrittelystä ks. *Mäenpää 1976* s. 10—11.

b. Valvonnanalaisuus

Määrittelemällä elin toisen valvonnan alaiseksi on useissa tapauksissa pyritty viittaamaan alaisuussuhteen rajallisuuteen: se rajoittuu vain alemman toiminnan silmälläpitoon, mutta siihen ei välittömästi liity oikeutta määräyskin ja ohjein johtaa tuon elimen toimintaa. Tällaista sääntelyä esiintyy esimerkiksi määriteltäessä erilaisten tutkimuslaitosten (mm. osa MaatH:n alaisista tutkimuslaitoksista) tai itsenäisten laitosten (esim. Postipankki on VVM:n valvonnan alainen, VVMA 2.2 §) hallinnollista asemaa sekä pyrittäessä viittaamaan periaatteessa yksityisluonteisen toiminnan valvontaan (esim. apteekkilaitos on LKH:n ”ylivalvonnan” alainen, L apteekkilaitoksesta 1928/4 1 §). VNOS 16.3 §:n mukaan vankimielisairaala on OikM:n alainen, ”sairaanhoidon osalta ... kuitenkin lääkintöhallituksen valvonnan alainen”.

Tässä mielessä pelkkä valvonnanalaisuus viittaa siis pyrkimykseen järjestää elimen tai valvottavan toiminnan asema normaalia itsenäisemmäksi hallinnollisesti. Mutta tavalliseenkin alaisuuteen liittyy osana valvonta, mikä tulee esiin mm. siinä, että alaisuudella yleensä tarkoitetaan juuri johdon ja valvonnan alaisuutta. Onko tällaisella valvonnalla erityistä merkitystä vai liittyykö se vain osana ylemmälle kuuluvaan oikeuteen antaa alemmalleen sitovia määräyksiä ja ohjeita? Nähdäkseni valvonnalle on osoitettavissa itsenäinen sisältö. Tähän viittaa mm. hallitusmuodossa käytetty säännöstämistapa.

Hallintokoneiston sisäisen valvonnan merkityksen ja ulottuvuuden selvittämiseksi on otettava huomioon sekä asiaa koskevat erityissäännökset että eri hallinnontasojen väliset eroavuudet. Esimerkiksi ministeriön keskusvirastoon kohdistama valvonta voi olla luonteeltaan toisenlaista kuin keskusviraston piirihallintoonsa tai muihin alaisiin elimiin kohdistama valvonta. Toisaalta valvonnan sisältöä määräävät myös muut hallintokoneiston organisaatioon liittyvät tekijät, joista keskeinen merkitys on elinten asteellisen toimivallan ja toiminnan luonteella. Ne rajoittavat valvontaa erityisesti siten, että siihen ei yleensä voi — ilman erityissäännöstä — liittyä valvottavan elimen toimen tai päätöksen suoranainen muuttaminen tai kumoaminen. Muutoksenhakusäännökset tosin voivat johtaa tällaiseen valvonnan realisoitumiseen etenkin keskusviraston ja piirihallinnon välillä. Toisaalta on kuitenkin huomattava, ettei hallintokoneiston sisäisen valvonnan ulottuvuutta ole säännelty kovin yksityiskohtaisesti, joten sen sisällön määrittelyssä on tukeuduttava myös muuhun kuin nimenomaiseen lainsäädäntöön.

Ministeriön valvontavalta perustuu varsin selvään HM 44.2 §:n säännökseen, joka rajaa silmälläpidon ministeriön toimialalle.⁴⁹ Ministeriön toimivaltaa ei

⁴⁹ Ks. Merikoski I s. 299.

siten voidakaan, eikä tarvitse perustella ”asian luonteesta johtuen”.⁵⁰ Valvontavallan sisältöä ja laajuutta ei myöskään ole mahdollista analogisesti johtaa esim. HM 32 §:ssä mainituista presidentin valvontavaltuuksista, joiden mukaan valvonta merkitsisi tietojen vaatimista ja tarkastusten toimeenpanemista.⁵¹ Erityissäännöksen perusteella ministeriöllä voi kuitenkin olla nimenomainen oikeus suorittaa tutkimuksia ja tarkastuksia hallintoelimissä. Tällainen nimenomainen poikkeussääntö sisältyy VVMA 45.1 §:ään, jonka mukaan virastovaltuutetulla sekä eräillä muilla järjestelyosaston virkamiehillä on oikeus toimittaa toimialaansa liittyviä tarkastuksia myös valtion virastoissa ja laitoksissa ja saada niiltä pyytämäänsä selvityksiä.⁵² Tämäkään säännös ei merkitse yleistä tarkastusvaltaa, vaan rajoittuu vain järjestelyosaston toimialaan. VVM:llä on VNOS 44.4 §:n perusteella oikeus valvoa myös yleensä virastojen toimintaa kansantaloudellisesti tai talouselämän kannalta tärkeissä asioissa.⁵³

Hallintokoneiston sisäinen valvonta — vakiintuneen terminologian mukaan virkavalvonta⁵⁴ — sisältää periaatteessa sekä ylemmän elimen alaiseensa kohdistaman valvonnan että esimiehen alaiseensa virkamieheen kohdistaman valvonnan. Näiden kahden virkavalvonnan lajin laajuudessa ja ulottuvuudessa on kuitenkin selviä eroja, joten niitä on tarkasteltava erikseen. (Ennakolliseen finanssivalvontaan liittyviä erityiskysymyksiä analysoidaan jäljempänä.)

i) Ylemmän elimen alaiseensa kohdistama valvonta

Valvonnan eri muotoja. Ylemmän elimen alaiseensa kohdistama valvonta on periaatteessa suhteellisen passiivista. Tähän passiivisuuteen viittaa myös HM 44.2 §:n viittaus hallinnon *silmälläpitoon*. Ministeriö voi tosin tietyissä rajoissa vaatia ja saada alaiseltaan keskusvirastolta tarvitsemiaan selvityksiä ja tietoja, mutta aktiivinen alemman elimen toiminnan kaikinpuolinen tarkastaminen ja

⁵⁰ *Erich JFT* 1924 s. 81 viittaa tässä yhteydessä juuri tällaiseen perusteluun. Se perustuu vuorostaan ajatukseen valtionhallinnon huippuun liittyvästä laajasta yleisestä valvontaoikeudesta — '*jus summae inspectionis*'. Ks. *Willgren* 1925 s. 301—302.

⁵¹ *Ahtee Lm* 1953 s. 307 ja asiallisesti samoin *Purhonen* 1955 s. 159. Ahtee katsoo, että tasavallan presidentin valvontavaltaa koskeva HM 32 § määrittelee expressis verbis myös hallintokoneistossa tapahtuvan valvonnan yleensä. Vrt. *Erich II* s. 32 ja *Hakkila* s. 144, jotka katsovat, ettei HM 32 § sisällä tyhjentävää luetteloa presidentin valvontakeinoista. Käytännössä tämä tulkinta on muodostunut vakiintuneeksi.

⁵² Järjestelyosaston toiminnasta ks. *Vartola II* s. 32 ss.

⁵³ Ks. myös *KM* 1953:37 s. 68—75 tämän säännöksen taustasta.

⁵⁴ Virkavalvonnasta ks. *Merikoski* 1938 s. 20 ss. Valvonnan käsitteestä yleensä ks. *Hiden* 1974 s. 1—6 ja *Török* s. 9—45. Valvonnan eri muotojen eriytymisestä ks. *Szamel* s. 118—120. Vrt. myös *Willgren* 1925 s. 253—257.

tutkiminen ei yleensä tule kysymykseen.⁵⁵ Jos erityisiä tutkimuksia tai tarkastuksia tarvitaan, ne suorittaa siihen erikoistunut viranomainen tai elin — esim. oikeuskansleri, oikeusasiamies, valtiontalouden tarkastusvirasto tai erityistapauksessa esim. komitea. Ministeriö tai valtioneuvosto voi toimia tällaisen tutkimuksen perusteella. Valvonta voi myös toteutua eri muodoissa. Se voi sisältää mm. ”tutkimista, analysoimista, arvostelemista, toteamista, selostamista ja muutettavaksi esittämistä sekä virheiden, väärinkäytösten, erehdysten, häiriöiden ja puutteiden paljastamista”.⁵⁶

Yksityiskohtaisten tarkastusten ja tutkimusten tarve konkretisoituu käytännössä vain ilmeisten lainvastaisuuksien ollessa kysymyksessä tai jos esiintyy vakavia erimielisyyksiä tai arvovaltakiistoja ministeriön ja keskusviraston välillä tai keskusvirastossa. Esimerkkeinä voidaan mainita mm. Sotevan toimintaa tutkimaan asetettu ns. ”Tarjanteen komitea”, joka kuudessa mietinnössään (mon. KM:t 1948:45, 1949:36, 1950:53, 1951:36, 1951:37 ja 1952:49) tutki ko. keskusviraston toiminnassa havaittuja epäkohtia ja erityisesti viraston hinnoittelupäätöksiä.

Rautatiehallituksen toimintaa tutkittiin 1960-luvun alussa useissa komiteoissa ja toimikunnissa (ks. erityisesti rautatiehallintotoimikunnan mietintö *KM 1966 B 67*). Oikeuskanslerin rautatieasioista suorittaman tutkimuksen (ks. *OKa 1966 s. 43—54*) perusteella valtioneuvosto päätti sittemmin irtisanoa RH:n pääjohtajan.

Jos virheitä tai laiminlyöntejä havaitaan keskusviraston toiminnassa, tarkastaja voi myös vedota ministeriön velvollisuuteen valvoa alaistensa elinten toimintaa.⁵⁷

Vaikka ylemmän elimen suorittama valvonta onkin suhteellisen passiivista, se ulottuu kuitenkin periaatteessa kaikkeen keskusviraston toimintaan. Se ei siten rajoitu vain sen valvomiseen, miten alempi elin noudattaa ylemmän määräyksiä ja ohjeita tai siihen, miten tuloksellista ohjeiden ja määräysten noudattaminen on, vaan siihen sisältyvät kaikki keskusviraston toiminnan alat.⁵⁸ Valvontaan kuuluu sekä positiivinen puoli — sen seuraaminen, että alempi elin ei laiminlyö tehtäviensä täyttämistä — että negatiivinen puoli, jonka päämääränä on todeta mahdolliset toimivallan ylitykset.⁵⁹ Suoranaisia omaaloitteisia oikaisukeinoja erityisesti ministeriöllä ei ole käytettävissään,⁶⁰ jos

⁵⁵ Ks. *Merikoski I s. 117*. Toisin *Willgren 1925 s. 173*.

⁵⁶ *Työryhämämuistio VVM 1971 s. 4*.

⁵⁷ Ks. esim. *EOA 1974 s. 15—16*, jossa oli kysymys kantelujen hitaasta käsittelystä LKH:ssa.

⁵⁸ Tällaisen suppean valvonnan määritelmän esittävät *Lundquist 1974 s. 98* ja asiallisesti myös *Meyer 1973 s. 121* sekä *Afanasyev s. 179*.

⁵⁹ Tämän jaottelun esittävät mm. *Willgren 1925 s. 302*, *Hermanson-Kaira s. 147* ja *Merikoski I s. 162*.

⁶⁰ Oikaisutoimenpiteiden liittymistä valvontaan edellyttävät tosin yleisesti mm. *Merikoski 1938 s. 16 ss.*, *Purhonen 1955 s. 189* ja *Hiden 1974 s. 1—5*.

se havaitsee alaisensa keskusviraston esimerkiksi ylittäneen toimivaltansa. Välillisesti se voi tosin kiinnittää huomiota tähän esimerkiksi huomauttamalla virheestä tai laiminlyönnistä, saattamalla asian ad hoc -elimen käsiteltäväksi, kiinnittämällä keskusviraston huomiota asiaan yleismääräyksellä tai -ohjeella tai esimerkiksi edellyttämällä keskusviraston hankkivan lausunnon ministeriöltä ennen ryhtymistä samantyyppiseen toimintaan.

Useat näistä toimenpiteistä yhtyivät STM:n toimenpiteissä OKa:n kiinitettyä huomiota TSH:n norminantokompetenssin käyttämiseen (ks. jäljempänä luku 5.2.). STM edellytti kirjeessään 4.7.1977 TSH:n vast'edes hankkivan lausunnon STM:ltä toimivallastaan, "mikäli työsuojeluhallituksen toimivalta jonkin annettavaksi suunnitellun ohjeen osalta ei oheisen oikeuskanslerin kirjeen ja siihen liittyvän muistion perusteella ole ilmeisen selvä ja työsuojeluhallitus pitää kuitenkin tällaisen ohjeen antamista välttämättömänä" (kirje n:o 1497/302/77). STM asetti lisäksi työryhmän pohtimaan ja selvittämään ko. toimivaltaa koskevia kysymyksiä. Työryhmä koottiin STM:n, TSH:n, STK:n ja SAK:n edustajista. On kuitenkin huomattava, että aloite TSH:n toiminnan tutkimiseen ei tullut ministeriöltä, vaan hallintokoneiston ulkopuoliselta, työnantaja-järjestöiltä.

Valvonta voi kohdistua vain alemman elimen toiminnan laillisuuteen. Sen sijaan toiminnan tarkoituksenmukaisuutta ministeriö ei yleensä voi valvoa, ainakaan niin, että se voisi välittömästi ja sitovasti puuttua toimiin, jotka se katsoo epätarkoituksenmukaisiksi, muuten kuin mahdollisella määräyksellä tai ohjeella. Siten alemman elimen toiminnan tarkoituksenmukaisuuden tehokas valvonta tulee kysymykseen vain, jos elinten välinen toimivaltaraja on joustava.

Ministeriön käytettävissä olevia valvontamuotoja ei ole määritelty. Yleensä ministeriöt ovat kuitenkin niin kiinteästi yhteydessä alaisiinsa elimiin, ettei erityisiä valvontamuotoja valvonnan mahdollistamiseksi ole ollut tarpeen määritellä. Perinteisesti kuitenkin useat keskusvirastoasetukset velvoittavat keskusviraston toimittamaan vuosikertomuksensa ministeriölle, jonka alainen se on.⁶¹ Vuosikertomukset ovat kuitenkin suhteellisen yleisiä sisällöltään, eikä niiden merkitys ministeriön suorittamassa valvonnassa voi siten olla kovin suuri. Vuosikertomusten merkitys onkin lähinnä niihin sisältyvässä julkisessa informaatiossa. Huomattavasti niihin sisältyviä yksityiskohtaisemmat tiedot ministeriö kuitenkin saa tulo- ja menoarvion laadinnan ja erilaisten suunnitelmien laadinnan yhteydessä. Niiden yhteydessä ministeriö voi käytännössä myös vaatia keskusvirastolta yksityiskohtaisempia tietoja tai selvityksiä joistakin asioista.

⁶¹ Tällainen velvoite on seuraavilla keskusvirastoilla: AsH, RakH, MaatH, VesiH, RH, TVH, PLH, IH ja PRH.

Organisatorisesti valvonta on ministeriössä määritelty lähinnä osastopäällikön tehtäväksi. Vakiintuneen terminologian mukaan osastopäällikkö seuraa ”hallintoa ja olojen kehitystä osaston toimialalla”. Eräissä ministeriöissä (erit. MMM, SisM, LiikM, VVM) kansliapäällikön merkitys alaisten keskusvirastojen valvonnassa on lisäksi tärkeä.⁶²

Tietojensaantioikeuden ulottuvuus. Kun valvonta voi olla reaalista vain, jos ylempi elin saa riittävästi tietoja alaiseltaan (lähinnä siinä valmisteltavista ja valmistuneista asiakirjoista), kysymys tietojensaantioikeuden laajuudesta liittyy erityisesti virkavalvonnan toteutumiseen. Tietojensaantioikeuden sisältöä hallintokoneistossa ei ole määritelty selvästi. Tässä mielessä ongelma on, kuten *Konstari* toteaa, ”erittäin vaikea ja monitahoinen eikä varmaa käsitystä asiasta ole voimassa olevan lainsäädännön pohjalta esitettävissä”.⁶³ Lähtökohtana asian selvittämiseksi voidaan kuitenkin pitää kolmea seikkaa:

(1) Asiakirjojen julkisuutta keskeisesti sääntelevä AsiakJulkL ei välittömästi koske viranomaisen oikeutta saada tietoja toisen viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista.⁶⁴ AsiakJulkL sääntelee lähinnä vain viranomaiskoneiston ja kansalaisten välisiä suhteita.

(2) AsiakJulkL 23.1 §:ään sisältyvän säännöksen perusteella salassa pidettävää asiakirjaa voidaan kuitenkin näyttää tai antaa siitä jäljennös tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle, ”milloin niillä on viran tai julkisen toimen puolesta oikeus saada siitä tieto”. Tällaisen tietojensaantioikeuden olemassaoloa säännös ei sen sijaan suoranaisesti määrittele, mutta antaa sen perusteista kylläkin viitteitä edellyttäessään oikeuden nimenomaisesti liittyvän virkaan tai julkiseen toimeen.

(3) Muista kuin salassapidettävistä ei-julkisista asiakirjoista ei ole vastaavaa, viranomaista koskevaa erityissäännöstä.

Salassapidettävät asiakirjat. Kun AsiakJulkL 23.1 § on edellä tarkoitetulla tavalla poikkeus lain sääntelyalasta, sitä on tälläkin perusteella tulkittava suppeasti. Erityisesti on huomattava, että se koskee vain AsiakJulkL:n II luvussa tarkoitettuja salassapidettäviä asiakirjoja.⁶⁵ Tietojen antaminen niistä edellyttää, että tiedot saava viranomainen on oikeutettu siihen ”viran tai julkisen toimen puolesta”. Tälle ilmaukselle ei säännöksen tulkinnossa ole pystytty antamaan läheskään yksimielistä merkityssisältöä. *Toivola*,⁶⁶ joka on pohtinut kysymystä lähinnä huoltoasioiden kannalta, katsoo viranomaisen

⁶² Ks. *Salminen-Tynkkynen* I s. 68—73.

⁶³ *Konstari* s. 305. Vrt. myös *Salminen* 1975 s. 123.

⁶⁴ Ks. *Konstari* s. 301 ja siinä (alav. 4) viitattu lainlaadinta-aineisto.

⁶⁵ *Konstari* s. 300—306 tutkii lähinnä vain tätä puolta viranomaisten oikeudesta saada tietoja toiselta viranomaiselta.

⁶⁶ *Toivola* s. 196.

tietojensaantioikeuden riippuvan tältä osin tietojen välttämättömyydestä lainsäädännössä sille määrättyjen tehtävien suorittamiseksi. *Rytkölä*⁶⁷ puolestaan katsoo, ettei säännöstä tule tulkita liian suppeasti. Tietojen luovuttaminen on sallittua ”jotakin tiettyä viranomaisen toimenpidettä kuten esim. jotakin määrättyä oikeudenkäyntiä varten”. Nimenomaista luovuttamiseen oikeuttavaa säännöstä ei välttämättä edellytetä, vaan julkisen intressin vaatimukset pelkästään oikeuttavat tietojen saantiin,⁶⁸ kunhan vain asiasta ilmoitetaan edeltä käsin. *Andersson*⁶⁹ vain toteaa yleisesti viranomaisten sisäisen tehtäväjaon ja alistussuhteen määräävän AsiakJulkL 23.1 §:n soveltamisalan. *Konstari*⁷⁰ vihdoin painottaa kokonaisvaltaisen intressivertailun merkitystä: ”on punnittava vastakkain sekä tietojensaanti- että salassapitointressejä”.

Salassapidettävien tietojen saamisoikeus viranomaisella voi nähdäkseni olla vain sen toimivaltaan nimenomaisesti kuuluvien tehtävien suorittamiseksi. Kysymyksessä voi tällöin periaatteessa olla jokin viranomaisen toimenpide (esim. oikeudenkäyntiin osallistuminen) tai muu erityinen tehtävä(piiri), jos se kuuluu elimen toimivaltaan edellä esitettyjen periaatteiden mukaan. Pelkkä juridinen intressi ei sen sijaan mielestäni perusta oikeutta salassapidettävien tietojen saantiin. Toisaalta ei voitane kuitenkaan asettaa tietojen saannille niin tiukkoja rajoja, että edellytettäisiin aina nimenomaista luovuttamiseen oikeuttavaa tai velvoittavaa säännöstä AsiakJulkL 23.1 §:n lisäksi, joka sääntelee yleisesti mahdollisuuden poiketa salassapitosäännöksistä virkakoneiston sisällä. Muutenhan tämän säännöksen merkitys olisi käytännössä olematon.⁷¹

Toisena toimivaltaisuusedellytystä täydentävänä kriteerinä salassapidettävien tietojen saamiselle voidaan perustellusti pitää edellä mainittua — tosin melko epämääräistä — kokonaisvaltaista intressivertailua: jos julkinen intressi

⁶⁷ *Rytkölä* 1961 s. 223.

⁶⁸ Vrt. esim. *Rytkölä* 1972 s. 101, joka katsoo VVM:llä olevan ilman nimenomaista säännöstäkin oikeus saada muilta viranomaisilta tarpeellisia tietoja ja selvityksiä virkaehtosopimusten tekemistä ja työrauhan turvaamista varten. Nimenomainen tätä koskeva säännösikin on kyllä olemassa VVehtoSopA 2 §:ssä.

⁶⁹ *Andersson JFT* 1964 a s. 475. Myös *Vilkkonen LM* 1978 s. 189 painottaa toimivaltasuhteiden merkitystä tältä osin.

⁷⁰ *Konstari* s. 305—306.

⁷¹ En siten yhdy *Konstari*n s. 301 esittämään kantaan, jonka mukaan AsiakJulkL ei koske viranomaisen oikeutta saada tiedoksi toisen viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja. On nähdäkseni eri asia, että mm. AsiakJulkL 23.1 §:ssä on lain soveltamisen kannalta asetettu eri ryhmään hallinnonsisäinen toiminta. Tällainen erottelu on ymmärrettävissä perinteisen hallintokoneiston sisäinen/ulkoinen -dikotomian perusteella, joka otettiin huomioon ko. lakia laadittaessa.

on niin voimakas, että se sivuuttaa salassapitointressin, toimivaltainen viranomainen on oikeutettu saamaan myös salassapidettävän tiedon. Sekä toimivaltaisuuden että intressivertailun yhteydessä on kiinnitettävä huomiota myös viranomaisten toimivaltarajoihin, vaikka niillä ei tältä osin olekaan ratkaisevaa merkitystä. Uudemmassa oikeuskäytännössä onkin katsottu tietojensaantioikeuden ulottuvan myös yli periaatteessa jäykkänä pidettyjen asiallisten toimivaltarajojen.

KHO 1973 II 1: Lastenvalvojalla oli oikeus saada poliisiviranomaiselta lapsen elatusavun toteuttamiseksi tarpeellisia tietoja majoitusliikkeessä laaditusta matkustajakortista eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjojen julkisuudesta sisältävän asetuksen 1 §:n 4 kohdan säännöksen estämättä.⁷²

Lisäksi tietojensaantioikeus voi perustua nimenomaiseen sitä koskevaan oikeussäännökseen. Tällaisia säännöksiä on varsinkin verotuslainsäädännössä. Yleissäännös tästä sisältyy VerotusL 49 §:ään. Sen mukaan viranomaisen tai julkisen laitoksen tulee mm. VerotusL:n pyynnöstä antaa verotusta varten tarpeellisia tietoja tai sallia selvittämisen niistä, mikäli ne eivät koske asiaa, josta lain mukaan ei saa todistaa. Samansisältöinen, erityisesti ennakkoperintää koskeva säännös sisältyy EnnPerL 29 d §:ään (1976/670). Tietojen antamista koskevia suppeampia erityissäännöksiä on mm. LiikevaihtoveroL (1963/532) 73 §:ssä, ValmisteverotusL (1974/558) 36.2 §:ssä ja L eräistä väliaikaisista poikkeussäännöksistä liikevaihtoverolakiin (1974/771) 9 §:ssä.

Myös alempi elin voi periaatteessa saada salassapidettävän tiedon ylemmältä ja toiseen hallinnonhaaraan kuuluvaltaakin elimeltä — esimerkiksi tullihallitus ulkoasiainministeriöltä tiedon taloudellisista suhteista vieraiden valtojen kanssa käytyjen neuvottelujen mahdollisesti salassa pidettävistä asiakirjoista — vaikka sillä ei juuri toimivaltarajoista johtuen ilmeisesti olekaan oikeutta edellyttää tällaisen tiedon antamista. Eräissä tapauksissa ministeriö taas voi päättää, ettei esimerkiksi sen alaisen keskusviraston tiettyä asiakirjaa ole pidettävä salassa (AsiakJulkA 1.1 §:n 3 kohta) tai ministeriö voi antaa luvan salassa pidettävän asiakirjan ilmaisemiseen (AsiakJulkL 20.2 §).⁷³

⁷² Vrt. kuitenkin *KHO 1969 II 4*, jossa katsottiin, ettei liikevaihtoveroviranomaisella ollut oikeutta saada verotusta varten käyttöönsä salassa pidettäviä tietoja postiviranomaiselta. — LVVL 40.2 §:n (1974/1064) mukaan PLL:n on kuitenkin nykyään annettava tällaiset tiedot liikevaihtoveroviranomaiselle.

⁷³ Ks. tästä *KHO 1977 II 2*: Yhtiön asuntohallitukselle toimittamat, yhtiön omistamassa asuntolainoitetussa vuokratalossa sijaitsevien asuinhuoneistojen enimmäisvuokrien tarkistamista koskevat hakemuskirja ja vuokratalojen vuosi-ilmoitukset olivat sellaisia asiakirjoja, jotka eräitä poikkeuksia asiakirjain julkisuudesta sisältävän asetuksen 1 §:n 1 momentin 9 kohdan nojalla ovat salassa pidettäviä. Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 9 §:n nojalla katsottiin, ettei vuokralaisella ollut oikeutta saada jäljennöksiä mainituista asiakirjoista ilman saman lain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettua ministeriön lupaa.

Edellä esitetty osoittaa nähdäkseni, ettei salassapidettävien tietojen antamis- ja saamisoikeuden ulottuvuudessa normaaleilla hallintoelinten välisillä toimivaltarajoilla ole ehdottoman sitovaa sisältöä.

Normaalin virkavalvonnan yhteydessä salassa pidettävien tietojen vaatiminen toiselta viranomaiselta tullee kuitenkin suhteellisen harvoin kysymykseen.⁷⁴ Pelkkä valvontaoikeus — vaikka se perustuisikin HM 44.2 §:ään — ei nähdäkseni sinänsä oikeuta vielä tällaisten tietojen saamiseen.

Vaikka STM mm. valvoo TSH:n toimintaa (STMA 18 § 7 kohta, TSHL 2 §), se ei pelkästään tällä perusteella voine vaatia ja saada tietoonsa TsValvL 5 §:ssä tarkoitettuja salassapidettäviä ”tietoja yksityisen henkilön terveydentilasta tai taloudellisesta asemasta taikka yrityksen taloudellisesta asemasta tahi liike- tai ammattisalaisuudesta” TSH:lta. Mikäli julkinen intressi sitä välttämättä vaatii, STM voinee kuitenkin jotain toimivaltaansa kuuluvaa nimenomaista tehtävää varten saada tällaisenkin tiedon. Tiedonsaamisoikeuden ulottuvuuteen vaikuttaa myös, että ministeriö voi AsiakJulkL 20.2 §:n mukaan, ”jos muutoin on erityistä syytä” antaa joka tapauksessa luvan salassa pidettävän asiakirjan ilmaisemiseen myös hallintokoneiston ulkopuoliselle (eräin poikkeuksin). Ilmeisesti tietojensaantioikeus hallinnon sisällä on vähintään yhtä laajaa.

Muut ei-julkiset asiakirjat. Edellä esitetty ei sinänsä sovellu viranomaisen oikeuteen saada tietoja muista kuin salassapidettävistä asiakirjoista, jotka eivät ole julkisia. Tällaisia asiakirjoja ovat yleensä virkavalvonnankin kannalta olennaiset viranomaisessa valmisteltavat asiakirjat sekä viranomaisen keskuudessa syntyneet ehdotukset, luonnokset, mietinnöt, lausunnot, muistiot tai muut selvitykset, joita AsiakJulkL 5 §:ssä tarkoitetaan. Valtion keskushallinnossa viranomaisilla on yleensä oikeus saada tällaisia asiakirjoja tai tietoja niistä toisilta, myös toisiin hallinnonhaaroihin kuuluvilta viranomaisilta.⁷⁵ Muuten hallintokoneiston toiminta saattaisi olennaisesti vaikeutua. Se, että tällaiset asiakirjat eivät (vielä) ole julkisia hallintokoneiston ulkopuolisille johtuu esitettyjen perustelujen mukaan ennen muuta julkisuuden asiain käsittelylle aiheuttamasta haitasta ja sen virastotyölle aiheuttamista hankaluuksista.⁷⁶ Tämä julkisuuden poissulkevien säännösten ratiokin viittaa

⁷⁴ Vrt. kuitenkin VerotusL 132.2 §, jossa tarkoitetaan juuri salassapidettävien tietojen antamista valvontaa varten.

⁷⁵ Sen sijaan tietojensaanti kunnallisilta viranomaisilta on rajoitetumpaa. Ks. *KHO 1959 II 213*: Kaupungin toimeksiannosta laadittua sen hallussa olevaa asiantuntijalausuntoa maa-alueitten omistusoikeudesta ei ollut pidettävä julkisena asiakirjana, vaan viranomaisen omassa keskuudessa syntyneenä selvityksenä. Ministeriöllä ei niin ollen ollut lakiin perustuvaa oikeutta vastoin kaupunginhallituksen suostumusta saada tietoa sanotusta asiakirjasta.

⁷⁶ Ks. *Konstari s. 172—174*. Konstari katsoo, ettei ns. byrokratian erityisintresseillä ole oikeus-säännön ratiota selvitettäessä tulkintadogmaattisessa mielessä käyttöarvoa. Mm. hallintokoneiston organisaation eriytyessä tällaisten erityisintressien ja tiedon pidättämisen merkitys kuitenkin saattaa tosiasiaa lisääntyä. AsiakJulkKL ei siis kuitenkaan suojaa niitä.

siihen, ettei ko. asiakirjojen ei-julkisuudella ole yleensä tarkoitettu nimenomaan rajoittaa muiden julkisten viranomaisten tietojensaantioikeutta. Näiden muiden kuin salassapidettävien ei-julkisten tietojen saamisoikeuden ulottuvuutta määriteltäessä hallintokoneiston sisällä on otettava huomioon ennen muuta hallintokoneiston normaalit toimivaltarajat ja alaisuussuhteet. Niillä on olennainen merkitys tämän oikeuden määrittämisessä.

Tietojensaamisoikeus liittyy lähinnä virkavalvontaan, jota ylempi elin harjoittaa alaiseensa. Lisäksi tietojensaaminen on tarpeen esimerkiksi asioiden valmistelussa. Yleensä voidaan katsoa, että ylemmällä viranomaisella on oikeus saada ei-julkisia tietoja, joita ei ole pidettävä salassa, valvonnanalaisestaan elimestä, mutta alemman elimen oikeus saada tällaisia tietoja ylemmältä ei ole yhtä ongelmatonta. Tietojen antaminen riippuu ylempän elimen harkinnasta, ellei ole tietojen saantiin oikeuttavaa erityissäännöstä. Sen sijaan hallinnossa ei ole yleisenä sääntönä tietojen antamisvelvollisuus,⁷⁷ vaan mainitut toimivaltarajat ovat ratkaisevassa asemassa. Lisäksi on edellytettävä, että asia liittyy tiedon saavan elimen toimivaltaan.

Tietojen saamista koskeva erikoisjärjestely koskee varsinkin valtiontalouden tarkastusviraston asemaa. Normaalisti ylempi elin valvoo alaisensa toimintaa, mutta alempi ei voi valvoa ylempän elimen toimintaa. Poikkeuksellisesti kuitenkin VVM:n alainen valtiontalouden tarkastusvirasto voi tarkastaa ja valvoa kaikkien valtion viranomaisten (myös VVM:n), laitosten ja liikeyritysten taloudenhoitoa ja lisäksi muutenkin valvoa ja tarkastaa valtion varojen käyttöä, valtion omaisuuden hoitoa sekä niitä koskevaa tilinpitoa (L valtiontalouden tarkastuksesta 1947/967, 1 ja 2 §). Virastolla on oikeus saada tarkastettaviltaan pyytämänsä tiedot ja selvitykset (A valtiontalouden tarkastuksesta 1965/216, 30 §). Valvonta ulottuu sekä taloudenhoidon laillisuuteen että sen tarkoituksenmukaisuuteen.

Hallintoelimen velvollisuutta antaa toiselle viranomaiselle tietoja voivat kuitenkin rajoittaa erityiset säännökset. Erityisesti keskusvirastojen varsinaista päätöksentekoa koskevien tietojen julkisuutta voi rajoittaa säännös, jonka mukaan niiden päätöksenteko eräissä asioissa tapahtuu niin kuin monijäsenisissä tuomioistuimissa (tai "oikeusvirastoissa").⁷⁸ OK 1:7:n mukaan tuomari ei nimittäin saa ennen tuomion julistamista tai sen jälkeen ilmaista oikeutta käyville tai muille neuvotteluja, joita oikeus pitää suljettujen ovien takana. Tämä säännös koskee kuitenkin suoranaisesti vain kollegisen elimen päätöksentekoa hallintolainkäytössä ja prosessuaalisessa hallintomenetelyssä.⁷⁹

⁷⁷ Rytikölä 1961 s. 222 tosin katsoo tällaisen yleisen säännön olevan voimassa: "viranomaiset ovat velvolliset antamaan ... toisilleen pyydettyä ... näiden tarvitsemia tietoja." Tämä kanta on kuitenkin erittelemätön.

⁷⁸ Ks. esim. LKHA 27.2 §, MaatHA 32.2 §, MMHA 31.5 §. "Oikeusvirastoon" viitataan PLLA 18 §:ssä ja MKHA 13.6 §:ssä.

⁷⁹ Ks. EOA 1965 s. 52—58 (RH:n osalta) ja Konstari s. 176. Ståhlberg s. 174 ei sen sijaan tee tällaista eroa.

Kuten edellä on esitetty, viranomaisen oikeus saada tietoja toiselta viranomaiselta järjestyy voimassaolevan lainsäädännön mukaan eri tavalla kuin kansalaisen oikeus tietojensaantiin. Viranomaisenkin tietojensaanti-oikeudessa on eroja riippuen mm. tietojen laadusta. On ilmeistä, että tiedot, jotka liittyvät puhtaasti ns. sisäiseen viranomaistoimintaan ovat helpommin saatavissa kuin esimerkiksi kansalaisten asemaa välittömästi koskevat tiedot, joiden ei-julkisuudesta tai salassapidettävyydestä on lukuisia yleisiä ja erityisiä säännöksiä. Yleisiä tietojensaannin ulottuvuutta koskevia kattavia periaatteita on kuitenkin vaikea esittää, joten ongelma jää tältä osin edelleen jonkin verran avoimeksi. Erityisesti on huomattava tässä luvussa tarkastellun lähinnä asiakirjajulkisuutta. Muita tietojensaannin kohteita on sen sijaan kosketeltu edellä ministeriön valvontamuotojen yhteydessä.

ii. Esimiehen alaiseensa kohdistama valvonta

Valvonta hallintoelimissä on intensiivisempää kuin hallintoelinten välillä. Myös keskusviraston ja sen piirihallinnon välillä on tästä syystä varsin kiinteä valvonnanalaisuus, sillä keskusvirasto on valvonnan kannalta periaatteessa esimiesasemassa piirihallinnon virkamiehiin. Tämän vuoksi virkavalvonta on selvästi aktiivisempaa ja intensiivisempää. Se ei myöskään rajoitu pelkästään toiminnan laillisuuden tarkastamiseen, vaan koskee myös yleensä alaisten virkatoimien tarkoituksenmukaisuutta.⁸⁰ Keskusviraston valvontamahdollisuuksia tehostavat erityisesti määritellyt pidätys- ja alistusmahdollisuudet sekä eräissä tapauksissa se, että keskusvirasto on muutoksenhakuviranomainen piirihallinnosta tehdyissä valituksissa.

c. Alaisuus ja funktionaalinen alaisuus

Kuten edellä on todettu, alaisuus on sinänsä tyhjä abstraktio. Voimassaoleva lainsäädäntö ei suorastaan asetakaan esteitä sille, että normaalille alaisuudelle annettaisiin esimerkiksi edellä selostettuun käskynalaisuuteen rinnastettava sisältö. Tällöin myös asteelliset toimivaltarajat voitaisiin katsoa nykyistä joustavammiksi. Oikeus- ja hallintokäytäntö sekä vallitseva oikeustieteellinen tulkinta edellyttävät kuitenkin lähinnä toimivaltarajojen jäykkyyden määrittävän alaisuuden sisällön. Lisäksi alaisuutta määrittävät myös etenkin alaisuuden osapuoliin liittyvät piirteet.

Tällaiset piirteet saattavat koskea erityisesti osapuolten organisaatiota. Etenkin jo päätöksenteon kollegisuuden on sinänsä katsottu edellyttävän alaisuuden tiukkaa rajoittamista, koska kollegisuuden tarkoituksena on juuri

⁸⁰ Vrt. esim. *Merikoski I* s. 163.

mahdollisimman laajan asiantuntemuksen varmistaminen.⁸¹ Ylemmän elimen vaikuttaminen päätöksenteon sisältöön voisi tämän argumentaation mukaan johtaa asiantuntemuksen merkityksen supistumiseen. (Tosin kollegisen päätöksenteon ala on supistunut vain eräisiin tärkeimpiin päätöksiin ja päätöksenteko on delegoitunut osasto-, toimisto- ja virkamiestasolle.)

Mainitut kollegista päätöksentekoa koskevat argumentit eivät kuitenkaan enää suoraan sovellu sellaiseen keskusviraston päätöksentekoon, jossa ns. intressiedustus on järjestetty lähinnä juuri virkamiesten asiantuntemuksen sijaan tai sen rajoittuneisuuden korjaamiseksi. Alaisuuden rajallisuutta edellytetään myös näissä tapauksissa. Syy on kuitenkin kollegisen itsenäisyyden perusteille vastakkainen: kun hallintokoneiston organisaation jäykkyys ja toiminnan itsenäisyys eivät takaa päätöksentekoa, jossa otettaisiin huomioon intressitahojen tarpeet, pyritään hallintokoneiston päätöksenteon organisaation muuttamiseen. Tämä heijastuu myös hallintotoiminnan ulkoisen itsenäisyyden suhteellistumisessa ja välillisesti se vaikuttaa sisäistä itsenäisyyttä tehostavasti.⁸² Esimerkiksi ministeriö ryhtyy tuskin ohjaamaan alaisensa keskusviraston päätöksentekoa suuntaan, joka olisi keskusviraston kollegiossa mahdollisesti olevan intressiedustuksen kannan vastainen, vaikka ministeriöllä muodollisesti tällainen alaisuuteen perustuva oikeus olisikin.⁸³ Hallinto-organisatorinen alaisuus rajautuu siten tosiasiallisesti myös intressiedustuksen myötä.

Normaalin alaisuuden merkitystä voivat rajoittaa kuitenkin myös sen osapuolten toimivallan sisältöön liittyvät tekijät. Tällaisena rajoituksena voidaan mainita keskusviraston lainkäyttötoiminnan riippumattomuus sekä norminantokompetenssi.

Myös muut keskusviraston toiminnan luonteeseen liittyvät tekijät saattavat olla perusteluna alaisuuden rajoittamiselle. Tällaisena voidaan esittää esimerkiksi keskusviraston toiminnan tietynasteinen liikeluonteisuus. Niinpä mm. valtion keskushallintokomitea katsoo, että "valtion liiketoimintaa koskeva liiketaloudellisen kannattavuuden vaatimus edellyttää, että näiden keskusvirastojen johdolla on muista keskusvirastoista poikkeava laitoksen liiketoiminnan johtamista koskeva itsenäisempi toimintavapaus".⁸⁴ Kuten edellä on todettu, tässä tarkoitetuilta PLH:lta, RH:lta (tai MetsäH:lta) ei kuitenkaan edellytetä yksinomaan liiketaloudellista kannattavuutta, joten

⁸¹ Ks. esim. *KM* 1958:5 s. 40, *KM* 1973:114 s. 252 s. ja s. 262—289. Vrt. myös *Herlitz NOR III* s. 270 ja s. 421 ss., *Merkel* s. 330 ja *Debes* s. 219—225.

⁸² Ks. tästä *Meyer* 1973 s. 65—66 ja *Herlitz NOR III* s. 14.

⁸³ Valtion keskushallintokomitea ei kiinnitä huomiota näihin asiaryhmiin ehdottaessaan pidätys-oikeutta, *KM* 1975:120 s. 54—57.

⁸⁴ *KM* 1978:22 s. 434—435.

esitetty kanta ei sinänsä perustu voimassaolevaan oikeuteen. Käytännössä tällainen itsenäisyyden korostuminen johtuu toiminnan luonteen ohella siitä, että näitä keskusvirastoja koskeva lainsäädäntö on varsin niukkaa ja niiden toiminta suureksi osaksi ns. tosiasiallista luonteeltaan.⁸⁵

Alaisuuden sisältöön vaikuttavat kuitenkin myös ylempään elimeen liittyvät piirteet. Niinpä keskusvirasto on oman hallinnonalansa ministeriön alainen, mutta sitä ei muodollisesti ole alistettu muille ministeriöille. Varsinkin aikaisemmin, oikeudellis-byrokraattisen hallinto-organisaation puitteissa tätä korostivat myös asiallisten toimivaltarajojen jäykkyyteen ja eri hallinnonhaarojen itsenäisyyteen liittyvät tekijät. Ministeriön alainen ei ole keskusvirasto, joka kuuluu toiseen hallinnonhaaraan, vaikka se onkin hierarkkisesti alemmalla tasolla hallintokoneistossa. Tästä on johdettu mm. kielto antaa sille määräyksiä tai ohjeita.⁸⁶ Ns. funktionaalinen alaisuus ei siis tämän mukaan myöskään ole mahdollista.

Tälle alaisuuden suppealle määräytymiselle on löydettävissä eräitä muodollisia perusteita myös valtionhallinnon organisaatiota koskevista perussäännöksistä. HM 44.2 § rajoittaa ministeriön valvovan toiminnan ja toimenpiteet säännösten täytäntöönpanemiseksi nimenomaisesti sen omalle toimialalle. Tämän suuntaisen ajatuksen voitaneen katsoa sisältyvän myös HM 52 §:ään, joka edellyttää *eri valtionhallinnon haaroja varten* olevista tai perustettavista virastoista olevan voimassa erityisiä säännöksiä. Toisaalta MinisteriöL 4 § edellyttää valtioneuvoston nimenomaisesti päättävän, ”minkä ministeriön on käsiteltävä sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa”.

Funktionaalinen, ts. asialliset, hallinnonhaaroittaiset toimivaltarajat ylittävä alaisuus on kuitenkin perinteisen doktriinin asettamista rajoituksista huolimatta hallintokäytännössä laajentunut etenkin uusien organisatoristen suhteiden muodostumisen myötä. Keskusvirasto saattaa siten tietyissä erityisasioissa, kuten budjettiesityksen tai valtiontalouden KTS:n laadinnassa olla käytännössä myös muiden ministeriöiden ja erityisesti valtiovarainministeriön alainen, vaikka tällaista alaisuutta ei keskusvirastoa koskevissa säännöksissä yleisesti edellytetäkään. Kun yleistä, tällaisten määräysten antamiseen oikeuttavaa säännöstä tai periaatetta ei ole, funktionaalisten määräysten antamisen on aina perustuttava nimenomaiseen erityissäännökseen.

”Normaaliin” alaisuuteen perustuvat organisatoriset suhteet voidaan jakaa kahteen ryhmään: alemman elimen toiminnan sisältöön — tosin välillisesti —

⁸⁵ Vrt. kuitenkin *Herlitz II* s. 179, joka painottaa johtamisvallan laajuutta tekniseen toimintaan.

⁸⁶ *Merikoski II* s. 4—6. Ks. myös *Ståhlberg* s. 111 s.

vaikuttamaan pyrkivät ja periaatteessa vain alemman elimen hallintotoiminnan puitteisiin kohdistuvat organisatoriset suhteet. Edelliset realisoituvat pääasiassa vain erilaisina määräyksinä ja ohjeina, jälkimmäiset taas laajempina ohjaussuhteiden kokonaisuuksina, jotka tosin perustuvat yksityiskohdissaan määräyksiin ja ohjeisiin. — Seuraava organisatoristen suhteiden erittely perustuu tähän kahtiajakoon.

3. HALLINTOTOIMINNAN SISÄLTÖÖN VAIKUTTAVAT ORGANISATORISET SUHTEET

3.1. Määräysten ja ohjeiden käsitteestä

Ylempi elin pyrkii ohjaamaan alaisensa hallintotoimintaa lähinnä määräyksillä ja ohjeilla. Ne ovat siinä muodollisessa mielessä hallinnonsisäisiä, että niiden antaja ja välitön saaja ovat molemmat hallintoelimiä. (Sen sijaan esim. PolL 11 §:ään tai LHA 13.3 §:ään perustuvia hallinnollisia poliisimääräyksiä, jotka annetaan suoraan hallintokoneiston ulkopuolisia velvoittavina, ei tässä tutkita tarkemmin.¹) Jossain määrin hallinnonsisäiset määräykset ja ohjeet voivat kuitenkin faktisesti vaikuttaa hallintokoneiston ulkopuolelle hallintoelimen noudattaessa niitä päätöksenteossaan tai muussa toiminnassaan. Tällä sisällöllisellä ulottuvuudella voi kuitenkin olla vaikutusta määräysten ja ohjeiden sallittavuuteen.

Määräysten ja ohjeiden kategoriaan kuuluvat periaatteessa sekä yleiset että yksittäistapausta koskevat määräykset ja ohjeet. Tällaiset muodollisesti hallinnonsisäiset määräykset (ja itse asiassa myös sitovat ohjeet²) ovat *virkakäskyjä*, jotka HValL 3.2 §:n mukaan eivät ole valituskelpoisia päätöksiä. Tällainen laaja virkakäsky-termin määrittely on perusteltu sekä oikeuskäytännön että oikeustieteessä esitettyjen kantojen perusteella.

Määrittely on tosin eräissä yhteyksissä haluttu nähdä liian laajaksi. Niinpä *Andersson*³ katsoo virkakäskyn tarkoittavan vain ”befallningar rörande enskilda fall, vilka till sin karaktär är interna”. Myös *Hallberg*⁴ pitää virkakäskynä vain yksittäistapausta koskevaa määräystä, sillä muuten

¹ Ks. *Ståhlberg* s. 337—338, *Sinisalo* 1971 s. 100—109.

² Vrt. ei-sitovista, hallintokoneiston ulkopuolelle suunnatuista ohjeista *KHO* 1973 II 147: KTM:n yhteydessä toimiva matkatoimistoasiain neuvottelukunta hyväksyi seuramatkojen esitettä ja ilmoittelua koskevat ohjeet, jotka ministeriö lähetti matkatoimistoille. Po. ohjeiden antaminen ei sisältänyt ratkaisua, josta voitiin valittaa. (Nykyisin vastaavat tehtävät kuuluvat EH:lle, ks. MatkatoimistoA 25 §)

³ *Andersson* 1964 s. 74.

⁴ *Hallberg* s. 348—349.

”jouduttaisiin a priori käymään rajaa hallintokoneiston ulkoisten ja sisäisten viranomaistointen välillä. Tähän ei ole syytä kun virkakäskyjä koskeva valituskieltokin säädettiin vain HValL 3,1 §:n pääsäännön täydennyksenä”. Voidaan kuitenkin huomauttaa, että joka tapauksessa virkakäskyn käsite — vaikka se rajattaisiinkin koskemaan vain yksittäistapausta koskevaa määräystä — edellyttää tällaista rajanvetoa ulkoisten ja sisäisten viranomaistoimien välillä. HValL 3.2 § onkin ymmärtääkseni johdonmukainen ilmaus periaatteesta, joka asettaa ulkoiset ja sisäiset viranomaistoimet laadullisesti eri asemaan mm. oikeusturvan tarpeen, niiden oikeudellisen luonteen jne. kannalta. Yksittäistapausta koskeviin määräyksiin rajattuna HValL 3.2 § tulisi koskemaan vain keskitettyä, käskynalaisuuden perustalle organisoitua hallinto-organisaation osaa, jossa tällaiset käskyt vain ovat mahdollisia ja jossa käsky itse asiassa merkitsisi toimivallan siirtymistä käskyn antajalle. Näin suppeaksi ei HValL 3.1 §:ää täydentävää HValL 3.2 §:ää liene kuitenkaan tarkoitettu, vaikka jo edellisen lainkohdan perusteella yleisiä määräyksiä koskevat valitukset lienee useimmiten katsottava kielletyiksi.

Virkakäskyn käsite onkin yleensä määrätty suhteellisen laajaksi, sekä yleisiä että yksittäisiä määräyksiä ja ohjeita koskevaksi. Laajan virkakäskyn käsitteen kannalla ovat mm. *Ståhlberg*,⁵ *Merikoski*,⁶ *Ahtee*,⁷ *A.K. Ikkala*⁸ ja *Uotila*.⁹

⁵ *Ståhlberg* kirjoittaa mm. hallintokäskyistä sekä yleismääräyksinä (s. 337) että yksittäistä tapausta tarkoittavana käskynä (s. 338). Virkakäskylle hallintokäskyjen alalajina on olennaista, että ne kohdistuvat hallintokoneiston sisäisiin kohteisiin (s. 339 ja s. 175—176). Sen sijaan määräykset (eivät virkakäskyt) tarkoittavat *Ståhlbergin* terminologiassa lähinnä yksittäistapausta koskevaa käskyä, ks. erit. *Ståhlberg* s. 318—319.

Myös oikeuskäytäntö oli ennen HValL:n säätämistä pääasiassa tällä *Ståhlbergin* viitoittamalla kannalla. Ks. *KHO 1925 I 2*: Postih:n alaiselle virkamiehelle erikoistapausta varten antaman käskyn ja yleisiä ohjeita sisältävän määräyksen laillisuuden tutkiminen ei sellaisenaan kuulu KHO:n käsiteltäviin asioihin. *KHO 1933 II 1527*: Koska KH:n kirjelmä sisälsi kansakoulun-tarkastajan tiedoksi ja valvottavaksi annetun ohjeen, eikä KH siinä ollut antanut sellaista kuntaa sitovaa ratkaisua, johon voitiin hakea muutosta KHO:een, KHO ei ottanut kunnanvaltuuston valitusta tutkittavakseen. *KHO 1939 II 4260*: MtM:n asutusasiainosaston antama määräys, jonka mukaan asutustarkastajan oli asetettava asumaan Viipuriin, tarkoitti sellaista toimenpidettä, johon asutusasiainosastolla oli katsottava olleen valta ryhtyä viran hoitamiseen liittyvien yleisten etujen valvomiseksi. Määräystä ei siten voitu pitää oikeudenvastaisena ja KHO jätti valituksen huomiotta.

⁶ *Merikoski II* s. 163—164. (Toisin kuin *Hallberg* s. 348 esittää, *Merikoski* ja *Ståhlberg* esittävät virkakäskyn käsitteen siten laajassa merkityksessä.)

⁷ *Ahtee LM 1953* s. 308 toteaa *Ståhlbergiin* ”tai ainakin johdonmukaisesti hänen esitykseensä perustuen” virkakäskyn voivan olla ”luonteeltaan joko tiettyä yksityistapausta koskeva tai yleinen eli siis ajateltujen tapausten varalta annettu”. *Ahtee* sitoo tämän luonnehdinnan myös suoraan HValL 3.2 §:n sanamuotoon.

⁸ *Ikkala LM 1955* s. 163—164.

⁹ *Uotila* s. 73 ss.

Tämän kannan periaatteelliset perusteet tuo selvästi esiin Merikoski¹⁰ selventäessään HValL 3.2 §:n terminologian taustaa: ”Ylemmän viranomaisen alemmalle antama määräys tai ohje toimia määrätyin tavoin, ei — jollei se sisällä hallintokoneistosta katsoen ulkopuolisen oikeusasemaan vaikuttavaa päätöstä — ole sellainen hallintotoimi, joka voisi olla valituksen kohteena. Siinä ei ole ulkopuolista asianosaista eikä siitä myöskään voi valittaa käskyn saanut viranomainen.”

Oikeuskäytäntö, joka ymmärrettävästi on suhteellisen niukkaa, on nähdäkseni samalla kannalla. Tosin KHO:n ratkaisuisa viitataan vain poikkeuksellisesti nimenomaan HValL 3.2 §:ään, vaikka useassa tapauksessa valituksen tutkimatta jättämiseen on ilmeisesti vaikuttanut myös se, että kysymyksessä on muodollisesti hallinnonsisäinen määräys. Yleensä KHO onkin viitannut vain HValL 3 §:ään. KHO 28.4.1972 t. 1619 viittaa tällaiseen virkakäskyn laajaan määritelmään. Siinä KHO totesi OikM:n päätöksen, jolla annettiin vanginkuljettajan tehtäviä suorittavien vankeinhoitolaitoksen virkamiesten matkarahaa koskeva yleismääräys, ”sisältävän vain yleismääräyksen, mutta ei asianomaisia yksityisesti koskevaa ratkaisua, josta HValL 3 §:n mukaan saataisiin tehdä valitus”. KHO jätti valituksen tutkimatta.¹¹ Nimenomainen viittaus virkakäskynluonteisuuteen on päätöksessä KHO 1970 II 125: Jyväskylän yliopiston rehtorinviraston määräystä, jonka mukaan vt. professorin tuli olla Jyväskylän kaupungissa vähintään kolmen päivän ajan viikossa, oli pidettävä virkakäskynä. (Äänestys 5—3)

Määräyksen ja ohjeen luonnehtimisella virkakäskyksi ei ole välitöntä vaikutusta muuhun kuin niiden valituskelpoisuuteen. Sen sijaan määräyksen ja ohjeen käsitteillä voi olla erilainen merkitys käytännössä. Yleisessä kielenkäytössä määräyksen sitovuus lienee selvempi kuin ohjeiden. Käytännössä voi toisaalta olla vaikeaa erottaa toisistaan esimerkiksi sitoviksi edellytetyjä ohjeita ei-sitovista. Tämä ongelma korostuu varsinkin silloin, kun esimerkiksi keskusvirasto pyrkii antamaan ohjeita piirihallinnolle lainsäädännön soveltamisesta. Tämän osoittaa mm. edellä selostettu TSH:n toimintaa koskeva oikeuskanslerin kannanotto. Myös määräysten sitovuuden aste voi vaihdella mm. niiden sisällöstä riippuen. Yleensä lienee kuitenkin lähdeittävä siitä, että

¹⁰ Merikoski 1968 s. 266—267.

¹¹ Ks. Hallberg s. 314. Vrt. myös KHO 1975 II 74: Kun LKH:n yleiskirje ei sisältänyt valitus- tai purkukelpoista päätöstä, apteekkariyhdistyksen hakemus sen purkamisesta jätettiin tutkimatta. LKH:n toinen yleiskirje sisälsi terveyskeskuksille Apteekkil 26.2 §:ssä tarkoitettun luvan ja määräyksiä ja oli siten valitus- ja purkukelpoinen päätös.

Ks. myös KHO 1956 II 98: KulkM:n kirjettä, jossa se ilmoitti hyväksyneensä PstH:n tulkinnan, että ulosottoviranomaisella ei ollut vapaakirjeoikeutta eräissä tapauksissa, ei voitu pitää HValL 3 §:ssä tarkoitettuna asian ratkaisuna. Kun muutoksenhaku siten ei kohdistunut päätökseen, josta HValL 4.1 §:n mukaan voitiin valittaa KHO:een, KHO jätti valituksen tutkimatta.

normaalin alaisuuden perusteella annetut määräykset ja ohjeet ovat sitovuudeltaan toisiinsa rinnastettavia. Epäselvissä tapauksissa kuitenkin ohje voidaan katsoa helpommin sitomattomaksi kuin määräys.

3.2. Määräysten ja ohjeiden sallittavuus

Keskeisin organisatorisiin suhteisiin liittyvä ongelma on, minkälaiset määräykset ja ohjeet ovat sallittuja ja millä edellytyksillä. Tosin vielä oikeudellis-byrokraattisessa hallintokoneistossa ongelma ei konkretisoitunut kovinkaan selvästi, kun organisatoriset suhteet olivat vähäisiä ja suppeita. Vähitellen niiden merkitys on kuitenkin lisääntynyt ja tämä on heijastunut myös niihin liittyvän doktriinin kehittämisessä.

Standarditulkinnan perusteet muotoili — kuten edellä on todettu — *Ståhlberg* todetessaan alaisuuteen nimenomaan sisältyvän vallan antaa sitovia määräyksiä.¹² On kuitenkin huomattava, ettei *Ståhlberg* suoranaisesti erottel yksittäistapausta koskevia määräyksiä yleisistä, vaan itse asiassa tarkoittaa määräyksillä myös yksittäistapausta koskevia käskyjä.¹³ *Ståhlberg* ei myöskään erota käskynalaisuutta normaalista alaisuudesta sillä perusteella, että siihen sisältyisi yksittäistapausta koskevien käskyjen antamisvaltuus, vaan korostaa vain siihen sisältyvää pysyvää sitovan määräysvallan alaisuutta.

Hallintokoneiston organisatoristen suhteiden muodosta ja sisällöstä esitetyt kannat olivatkin vielä 1920- ja 1930-luvulla suhteellisen yleisluonteisia. Jossain määrin on vielä tuolloin osoitettavissa 1800-luvun keskitettyyn hallintokoneistoon liittyvän käytännön vaikutusta. Vaikutusta oli myös virastokomitean 1920-luvun alussa tekemillä ehdotuksilla useiden keskusvirastojen lakkauttamisesta ja niiden tehtävien siirtämisestä hallinnonalan ministeriön hoidettavaksi¹⁴ sekä niihin sisältyvillä pyrkimyksillä hallintokoneiston keskityksen voimistamiseen. Niinpä esimerkiksi *Erich* vielä vuonna 1925 ilmestyneessä laajassa julkisoikeuden yleisteoksessaan painottaa ”välittömäin käskyjen” antamisen liittymistä alaisuuteen.¹⁵ Toisaalta *Willgren* samana vuonna ilmestyneessä hallinto-oikeuden yleisesityksessään asetti selviä rajoituksia alaisuuteen liittyvälle määräysvallalle: ylempi voi vain tietyin rajoituksin antaa alemmalle viranomaiselle tätä oikeudellisesti sitovia määräyksiä.¹⁶ Näihin kantoihin liittyi jo kuitenkin myös hallintoelinten itsenäisyyden korostaminen.

Vasta 1940-luvulla määräysten ja ohjeiden sallittavuutta koskeva kanta

¹² *Ståhlberg* s. 52.

¹³ Ks. edellä alav. 5 ja *Ståhlberg* s. 320—321.

¹⁴ Ks. erit. *KM* 1921:17.

¹⁵ *Erich II* s. 5—6.

¹⁶ *Willgren* 1925 s. 139. Ks. myös *Hakkila* s. 341.

formuloitiin selvästi eritellymin. Varsinkin *Merikosken* ja myöhemmin *Ahteen* esittämällä kannoilla oli tässä merkitystä. Merikoski painottaa jo 1940-luvun puolivälissä esittämissään kannoissa erotteluja yksittäistapausta koskevan ja yleisen määräyksen (ohjeen) välillä. Ylempi viranomainen ei voi Merikosken mukaan puuttua alemman (erityisesti keskusviraston) toimintaan antamalla sille yksittäistapausta koskevia sitovia määräyksiä. Sen sijaan yleiset määräykset ovat sallittuja alaisuuden perusteella eräin poikkeuksin.¹⁷ Tällainen erottelu johtuu välittömästi asteellisen toimivaltarajan jäykyydestä ja asialliseen desentralisaatioon liittyvästä päätösvallan itsenäisyydestä.¹⁸

Merikosken esittämää yleinen/yksittäinen -erottelua, jossa päähuomio on kiinnitetty asteellisen toimivaltarajan yleiseen merkitykseen, on sittemmin täydentänyt Ahtee vuonna 1953 ilmestyneessä artikkelissaan. Hän tuo organisatoristen suhteiden rajojen määrittymiseen niiden *sisällön* ja *kohdistumisen* erotteluun perustuvan, eräässä mielessä traditionaalisen toimivalta-problematiikkaan liittyvän, oikeusvaltiollisen tematiikan. Ahtee tutkii erityisesti, mitä eroa on ylemmän viranomaisen oikeudessa ohjata alaisensa toimintaa määräyksillä ja ohjeilla niissä tapauksissa, joissa on kysymys yksilön etua ja oikeutta koskevasta alemman elimen päätöksenteosta verrattuna tapauksiin, joissa alemman toiminta ei välittömästi koske tällä tavoin yksilön oikeusasemaan. Ahteen Merikoskea täydentävä erottelu voidaan esittää seuraavan nelikentän muodossa.¹⁹

Määräyksen ja ohjeen muoto

<i>yksilön etu ja oikeus välittömästi</i>	yleinen	D	A	<i>yksittäistapausta koskeva</i>
			ohje	määräys ei mahdollinen (poikkeus: poliisi- ja sotilashallinto, erityissäännös)
Määräyksen ja ohjeen sisältö ja kohde	ohje			
		C	B	
<i>ei välittömästi yksilön etu ja oikeus</i>	ohje		ohje	määräys (eräin rajoituksin)
	määräys			

¹⁷ Ks. V. Merikoski: Suomen julkisoikeuden oppikirja. I nide. Porvoo 1944 (1. p.) s. 71—74 ja II nide. Porvoo 1946 (1 p.) s. 5—7. Tosin Merikoskella on vielä viimeksimainitussa teoksessa varauksellinen kanta yleisohjeiden antamiseen. Ne eivät yleensä ole sallittuja a) jos muutoksenhakutie menee lain soveltajana toimivasta alemmasta viranomaisesta hallintotuomioistuimeen tai b) jos lainsäädäntö "muuten on nimenomaan osoittanut tarkoitaneensa uskoa ratkaisuvallan asiassa tuolle alemmalle viranomaiselle" (mt. s. 7). Myöhemmissä painoksissa tämä b-kohta on kuitenkin jätetty pois.

¹⁸ Merikoski I s. 111, Merikoski 1968 a s. 120.

¹⁹ Ks. erit. Ahtee LM 1953 s. 308—312.

Ahteen kanta sisältää siis sen, että ylempi voi joka tapauksessa (A—D) antaa alaiselleen ohjeita, joilla Ahtee kuitenkin tarkoittanee lähinnä sitomattomaksi tarkoitettuja kannanilmaisuja. Sen sijaan määräysvalta on rajoitettu vain asioihin, jotka eivät välittömästi koske yksilön etua ja oikeutta (B—C). Asioissa, jotka koskevat välittömästi yksilön etua jaoikeutta (A ja D), ylempi ei voi ohjata alaisensa toimintaa sen paremmin yleisin kuin yksittäistapausta koskevinkaan määräyksin, ellei sitä ole nimenomaan edellytetty mahdolliseksi erityissäännöksessä tai ellei kyseessä ole keskitetty hallintokoneiston osa, jossa toimivaltarajat ovat muutenkin joustavat. Tämän Ahteen esittämän tarkennetun erittelyn on sittemmin eräässä yhteydessä omaksunut myös Merikoski.²⁰ Esitettyä kantaa voidaan nähdäkseni luonnehtia vakiintuneeksi siinä mielessä, että sitä on yleensä noudatettu hallintokäytännössä eikä oikeustieteessäkään ole pyritty esittämään siitä poikkeavia tulkintoja.²¹

Ahteen esittämän tulkintalinjan on valtion keskushallintokomitea toisessa osamietinnössään ehdottanut pääpiirteissään kirjattavaksi myös lakiin. Komitea ehdottaa erityistä Lakia keskusviraston toimivallasta.²² Ehdotuksen 1 § sisältää luettelon keskusvirastoista, 2 § määräysten sitovuutta keskusvirastoille määrittelevän säännöksen, 3 § ns. pidätysoikeuden määrittelyn (samoin 4 §) sekä 5 § valtuussäännöksen. Tässä yhteydessä mielenkiintoisin on ehdotuksen 2 §:

Keskusvirasto on velvollinen noudattamaan asianomaisen ministeriön ohjeita ja määräyksiä.

Sen estämättä mitä 1 momentissa on säädetty keskusvirasto voi tehdä esityksiä ja aloitteita sekä antaa lausuntoja toimialaansa kuuluvissa asioissa. Ministeriö ei saa määrätä, miten keskusvirasto ratkaisee asian, jossa on kysymys lain, asetuksen tai muun säädöksen soveltamisesta yksittäistapauksessa ja joka kohdistuu yksityisen henkilön, kunnan tai muun yhteisön oikeuksiin.

Ehdotus,²³ kuten Ahtekin artikkelissaan, pitää sitovuuden kriteerinä määräyksen muotoa ja sisältöä — määräyksen yleisyyttä ja sen perusteella annettavan päätöksen adressaattia. Ehdotus on kuitenkin Ahteen muotoilemaa kantaa laajemman määräysvallan salliva. Sitovia olisivat sen mukaan kaikki yleiset määräykset (myös yksilöön kohdistuvia keskusviraston lainsoveltamis-

²⁰ Ks. Merikoski 1962 s. 252.

²¹ Vrt. kuitenkin *Kastari* 1953 s. 84 ja *Kastari LM* 1947 s. 26—28.

²² *KM* 1978:22 s. 485 s.

²³ Tässä yhteydessä ei ole mahdollista yksityiskohtaisesti arvioida ehdotusta, joka kuitenkin vaikuttaa viimeistelemättömältä. On esimerkiksi kyseenalaista, onko järkevää pyrkiä säätelemään suppeasti vain ministeriön ja keskusvirastojen välisiä organisatorisia suhteita koskeva laki. Ehdotuksen 2.2 §:stä voidaan todeta ensinnäkin, ettei pykälän 1 momentti mitenkään estä keskusviraston tekemiä aloitteita, esityksiä tai lausuntoja. Keskusviraston ratkaisema asia ei myöskään voine kohdistua henkilöön, kuntaan tai yhteisöön, vaan vasta päätöksellä saattaa olla tällaisia vaikutuksia.

päätöksiä ja siten myös esimerkiksi lainkäyttöä koskevat) sekä ne yksittäistapausta koskevat määräykset, jotka eivät koske säädöksen soveltamista yksityiseen henkilöön, kuntaan tai muuhun yhteisöön. Säännös perustaa myös yleisen poikkihallinnollisen määräysvallan ”asianomaiselle ministeriölle” ja kirjaa tältä osin jo muodostuneen hallintokäytännön.

Edellä selostettu tulkinta on ollut korostetusti oikeustieteellinen. Tämä johtuu suureksi osaksi keskushallinnon perinteisestä sidonnaisuudesta oikeudellisiin muotoihin. Organisaatorakenne pääpiirteissään, päätöksenteko, virkamiesten asema, hallintomenettely jne. ovat olleet varsin voimakkaan oikeusvaltioideaan liittyvän legalistisen perinteen sitomia. Hallintokoneistoa tutkiva tiede on ollut oikeustiede, hallintokoneiston uudistamisperiaatteita tutkivissa valmisteluelimissä oikeustieteilijöillä on ollut voimakas asema ja akateemisesti koulutetuista virkamiehistä suuri osa on ollut lakimiehiä jne.²⁴ Osin näistä syistä johtuu, että oikeustieteessä esitetyt tulkinnat ovat myös käytännössä tulleet noudatetuiksi. Toisaalta tästä on myös johtunut osaltaan, että hallintokoneiston organisaation muutos on toteutunut muuttamatta sanottavasti selostettua tulkintaa.

Voidaan perustellusti kysyä, mihin edellä selostettu tulkintalinjan muodostuminen perustuu. Se ei varsinkaan Ahteen esittämässä täsmennetyssä muodossa ole sinänsä johdettavissa asteellisen toimivallan jäykkyyden periaatteesta. Tosin yksittäistapausta koskevan määräyksen kiellon voidaan katsoa johdonmukaisesti johtuvan asteellisen toimivallan jäykkyyteen liittyvästä kiellosta ottaa ratkaistavaksi alemman elimen toimivaltaan kuuluva asia. Sitova yksittäistapausta koskeva määräyshän johtaa faktisesti samaan tulokseen asteellisen toimivallan käyttämisen kannalta. Tähän seikkaan ei kuitenkaan ole viitattu esitetyn kannan perusteeksi, vaan esitettyjä kantoja on pyritty perustelemaan sisällöllisemmin.

Muodollisista eroistaan huolimatta sekä Merikosken että Ahteen kantojen perustelujen yhteisenä, joskin eri tavoin konkretisoituna, taustana on oikeusvaltioideaan liittyvä näkemys hallinnon sisäisen ja ulkoisen piirin laadullisesta erosta. Siihen liittyy mm. traditionaalinen toimivaltakäsitys, HValL 3 §:ään sisältyvä erottelu eri päätösten välillä, mm. AsiakJulkL 23 §:ään sisältyvä erottelu tiedonsaamiseen oikeutettujen välillä ja käsitys oikeudelliselta luonteeltaan muutenkin erilaisista hallinnon sisäisistä ja ulkoisista toimista. Merikoskella tämä tausta konkretisoituu lähinnä kansalaisten oikeusturvan korostumisessa, Ahteella se tulee välittömästi esiin lähinnä traditionaalisesta

²⁴ Esim. valtioneuvoston rationalisointikomitean (*KM 1953:37*) puheenjohtajana oli Paavo Kastari, Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean (*KM 1958:5*) jäsenenä oli mm. Merikoski ja sihteerinä toimivat Uotila ja Sipponen. Ks. myös *Ståhlberg 1976* s. 82–86 ja *Heiskanen-Sinkkonen* passim.

toimivaltakäsitteestä johdettuna argumentointina. Sekä Merikoski että Ahtee viittaavat toisaalta hallintoelinten itsenäiseen asemaan ja toisaalta muutoksenhakumenettelyyn liittyviin periaatteisiin. Edellistä perustetta on eritelty edellä, joten siihen ei tässä enää palata. Sen sijaan jälkimmäistä perustetta on arvioitava yksityiskohtaisemmin.

Yksittäistapauksellisten ja eräissä tapauksissa yleistenkin määräysten ja ohjeiden kieltoa on perusteltu niin, että silloin kun ne tulevat ulottumaan kansalaisten asemaan, ne poistavat normaalin muutoksenhakumahdollisuuden ylempään, määräyksen antaneeseen viranomaiseen. Vain hallintokoneiston sisällä vaikuttaviin määräyksiin ei sen sijaan sisälly tällaista oikeusturvan kaventumista. Sekä Merikoski että Ahtee pitävät muutoksenhakuoikeutta olennaisena traditionaalisen toimivallan käyttämisen osoituksena ja samalla määräystenantovallan rajoituksena. Merikosken mukaan:²⁵

”Kun alemman hallintoviranomaisen päätöksestä hallintoalamaista koskevassa asiassa yleensä saa vertikaalilinjaa seuraten tehdä valituksen ylempään viranomaisasteeseen, ei tietenkään olisi järkevää, että ylempi viranomainen saisi antaa alaiselleen yksittäistapauksellisia ratkaisuja ja toimintaohjeita. Vastakkainen käsitys johtaisi käytännöllisesti katsoen yhden muutoksenhakuasteen häviämiseen sellaisissa tapauksissa, joissa ylempi viranomainen olisi antanut alaiselleen määräyksen ratkaista asia tietyllä tavalla ja tämä ratkaisu sitten valitustietse tuotaisiin tuon ylempään viranomaisen tutkittavaksi.”

Ahteen kanta on eräissä mielessä vielä tiukempi. Hän katsoo, että edellä selostettu erittely ”on loogillinen seuraamus siitä eri hallintoviranomaisten toimivallan itsenäisyydestä ja meikäläisestä yleisestä muutoksenhakumahdollisuudesta, jota edellä on kuvattu.”²⁶ Tällä viittauksella hän tarkoittaa lähinnä kahta artikkelinsa alussa toteamaansa seikkaa. Ahtee katsoo ensinnäkin, että HValL:lla on tehty säännöksi menettely, jonka mukaan yksityistä oikeussubjektia sitovien ratkaisujen tekemistä koskevat hallintoasiat joutuvat ensin alemman ja sen jälkeen ylempään hallintoviranomaisen ratkaistaviksi. Toiseksi, kun (lähinnä HValL:ssa) on määritelty perusteet, joilla yksilöä koskevat päätökset voidaan saada muutetuiksi tai kumotuiksi, on samalla edellytetty hallintoelimille tässä suhteessa itsenäinen toimivalta erityisesti ylemmistä elimistä.²⁷ Sen sijaan asioissa, jotka eivät koske välittömästi yksilön oikeutta, ei ole myöskään valitusoikeutta. Tämän argumentoinnin lisäksi on osoitettavissa, että Ahtee on saanut selvästi vaikutteita myös *Herlitzin* alaisuussuhteen sisältöä

²⁵ Merikoski II s. 7. Ks. myös Vilkkonen I s. 193.

²⁶ Ahtee LM 1953 s. 310. Ks. myös KM 1958:5 s. 25—26.

²⁷ ma. s. 300—301.

koskevista kannoista, jotka perustuvat suurimmaksi osaksi Ruotsin hallinto-käytäntöön.²⁸

Voidaan todeta sekä hallinto- että oikeuskäytännössä viitatus Merikosken ja Ahteen esittämään perusteluun. Hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä merkit-tävin on päätös *KHO 1972 II 9*:

MKH velvoitti päätöksellään varustamon antamaan MKH:lle selvityksen sisävesillä liikennöivän matkustajahöyrylaivan vakavuudesta aluksen matkus-tajamäärän uudelleen määrittelemistä varten. Sevitys edellytti päätöksessä mainitun tutkimuksen tai kokeen suorittamista. MKH ilmoitti päätöksessään antavansa ao. katsastajalle²⁹ sellaiset ohjeet, että mikäli tuota tutkimusta tai koetta ei ollut määrääjässä suoritettu, oli aluksen matkustajamäärää kauppa-aluksista annetun asetuksen (1924/103) 47 §:n edellyttämässä yleisessä katsastuksessa saman asetuksen 49 §:n nojalla rajoitettava. Näin rajoitettu matkustajamäärä olisi voimassa siihen saakka, kunnes tutkimuksella tai kokeella oli osoitettu alukseen voitavan ottaa enemmän matkustajia. KHO katsoi, ottaen huomion kauppa-alusten merikelpoisuuden silmälläpidosta annetun asetuksen (1920/262) 9 §:n ja MKHA 1 §:n säännökset, että MKH:lla oli oikeus po. selvityksen vaatimiseen. Sitä vastoin KHO katsoi ottaen huomi-oon asetuksen (1920/262) 9 §:n säännökset, *ettei MKH:lla katsastusta koskevien valitusten valitusviranomaisena ollut oikeutta antaa katsastajalle yksittäis-tapasta koskevaa ohjetta*, sekä kumosi ja poisti MKH:n päätöksen tältä osin.

Selostettu KHO:n päätös koski siis *yksittäistapasta* koskevaa määräystä traditionaalisen toimivallan käyttämisestä.³⁰ On kuitenkin Ahteen tavoin katsottu määräysvallan *yleensäkin* olevan kiellettyä tällaisissa tapauksissa. Niinpä oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö katsoo esittelymuistiossaan, joka liittyy edellä (luku II.2.2.3.) selostettuun TSH:n norminantokompetenssia koskeneeseen OKa:n päätökseen, organisatoriset suhteet tältä osin hyvin suppeiksi.³¹

”Oikeusjärjestyksemme mukaista ei ole, että valitusviranomainen antaa niille alemmille viranomaisille, joiden päätöksiin valitusviranomaiselta haetaan muutosta, määräyksiä tai ohjeita, jotka asiallisesti tulevat alempaa viranomaista sitomaan tehtävissä ratkaisuihin. Yleisesti hyväksyttyinä peri-aatteena on, ettei ylempi hallintoviranomainen voi omin ratkaisuin puuttua alemman hallintoviranomaisen lakiin tai asetukseen perustuvaan toimi-valtaan.”

²⁸ Ks. erityisesti *Herlitz II* s. 153—172.

²⁹ A kauppa-alusten katsastuksesta (1920/262) 2.2 §: ”Katsastajat ovat virkatoimintaansa nähden merenkulkuhallituksen alaiset, jonka myöskin tarpeen vaatiessa tulee laatia heille johtosääntö.”

³⁰ KHO ei sen sijaan katsonut, että MKH:lla ei olisi ollut oikeutta antaa yleistä ohjetta siitä, minkälaisia vaatimuksia aluksille yleensä on asetettava. MKH:n valituksenalaiseen päätökseen liittyivät tällaiset yleiset ohjeet (vakavuusnormit), mutta KHO puuttui vain MKH:n päätöksen siihen osaan, jossa ilmoitettiin ao. katsastajalle annettavasta sitovasta ohjeesta juuri ko. aluksen osalta. Voitaneen siten katsoa KHO:n hyväksyneen tulkinnan, jonka mukaan MKH:lla oli oikeus antaa yleiset ohjeet aluksilta vaadittavista ominaisuuksista.

³¹ OKa 17.5.1977/N:o 2133.

3.3. Esitettyjen tulkintojen arviointia

Esitetyt kannat perustuvat ilmeisesti implisiittiseen oletukseen, jonka mukaan hallintohierarkia vastaa yleensä muutoksenhakuasteita. Sekä Ahtee että Merikoski tarkastelevatkin yleisesti hallintoelinten mahdollisuuksia antaa määräyksiä tai ohjeita. Kuten edellä olen pyrkinyt osoittamaan, muutoksenhaun järjestämisestä ei sinänsä ole mahdollista johtaa hallintoelimen itsenäisyyden vaatimusta (ks. luku II.3.3.1.). Erityisesti on huomattava, että ministeriö voi vain varsin harvoissa, keskusviraston toiminnan tarkoituksenmukaisuutta koskevissa poikkeustapauksissa, toimia keskusviraston päätöksen tutkivana valitusviranomaisena. Muutoksenhaku suoraan ministeriöön (tai valtioneuvostoon) ei sen sijaan yleensä ole mahdollista. HVall:n terminologian mukaan keskusvirastot ovat ylempiä hallintoviranomaisia, joiden päätöksistä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen (HVall 4 ja 5 §).³² Erityisesti ministeriön ja keskusviraston välisten organisatoristen suhteiden rajojen määrittelyssä ei siten ole mahdollista lähteä — ainakaan suoraan — edellä selostetusta muutoksenhaun mahdollisuutta tähdentävästä argumentaatiosta. Sen sijaan erityisesti keskusviraston ja sen piirihallinnon välisiin organisatorisiin suhteisiin sitä periaatteessa voitaisiin ajatella sovellettavan.

Keskusvirastot nimittäin tutkivat yleensä piirihallinnosta tehdyt valitukset. HVall 6 §:n mukaan ”alemmman hallintoviranomaisen päätöksestä tehdään valitus, jollei laissa tai asetuksessa ole toisin säädetty, sille ylemmälle hallintoviranomaiselle, jonka alainen päätöksen tehnyt viranomainen on”.³³ Myös keskusvirastoasetuksissa keskusvirastot on yleensä määrätty käsittelemään piirihallinnon päätöksistä tehdyt valitukset. Toisaalta samoissa asetuksissa keskusvirastot on eräitä poikkeuksia lukuunottamatta oikeutettu antamaan myös yleisiä ohjeita tai määräyksiä alaiselleen piirihallinnolle.

Mm. alaiselleen piirihallinnolle voi MMH antaa ”maanmittaushallinnossa ja sen tehtävien suorittamisessa noudatettavia suuntaviivoja, yleisiä määräyksiä ja ohjeita” (ne käsitellään MMH:n istunnossa, jossa käsitellään myös piirihallinnon työjärjestys — MMHA 29 § 1 kohta). Toisaalta piirihallinnon (maanmittauskonttorin) tekemään päätökseen haetaan yleensä muutosta MMH:lta (MMHA 77.1 §).

MetsäH:n istunnossa käsitellään mm. metsätalouden tavoitteita sekä yleisiä toimintaohjeita ja metsähallinnon toimintaohjelmia (MetsäHA 18 § 2 ja 3 kohta); piirihallinnon päätöksiin taas haetaan muutosta MetsäH:lta (MetsäHA

³² Tosin virkanimitysasiassa valitetaan ylemmän hallintoviranomaisen päätöksestä valtioneuvostoon, HVall 5.2 §. Asetuksella ei tällaista asiaa koskevaa päätösvaltaa kuitenkaan voida siirtää ministeriölle, ks. VNRatkL 2.3 §.

³³ Piirihallintoelimet on yleensä katsottu tällaiseksi alemmaksi viranomaiseksi, ks. Merikoski 1968 s. 301. Vrt. jo ennen HVall:ia Ståhlberg s. 71, Tarjanne LM 1933 s. 28.

59 §). VesiH:n istunnossa käsitellään mm. vesihallinnon tavoitteita, yleisiä toimintaohjeita ja -ohjelmia koskevat asiat (VesiHA 32 § 1 kohta). Sikäli kuin erikseen ei ole toisin säädetty, muutosta piirihallinnon päätökseen haetaan VesiH:lta (VesiHA 66 §). Samoin myös MaatH, ks. MaatHA 30 § 1 kohta ja 64.2 §.

PLH johtaa posti- ja lennätinlaitosta. Sen tulee antaa mm. johto- ja ohjesääntöjä (PLLA 2 ja 3 §). Kukin PLH:n osasto antaa lisäksi piirihallinnon viranomaisille ja henkilökunnalle ”määräyksiä toimialaansa kuuluvissa asioissa sekä ohjeita PLH:n istunnossaan ja pääjohtajan sekä ylijohantajien sellaisissa asioissa tekemien päätösten, niin myös ohje- ja johtosääntöjen täytäntöönpanosta ja soveltamisesta” (PLLA 11.9 §). Valitus piirihallinnon päätöksistä menee HValL 6 §:n yleissäännöksen perusteella PLH:een (vrt. PLLA 12 § 10 kohta).

Lääninhallitukset ovat KH:n, SosH:n ja LKH:n alaiset piirihallintoviranomaiset. Lääninhallitusten on mm. kyseisten keskusvirastojen ohjeiden mukaisesti johdettava ja valvottava toimialaansa kuuluvaa koulu- ja sivistystointa, sosiaalihuoltoa ja terveyden ja sairaanhoitoa. Ellei erikseen toisin ole säädetty, lääninhallitusten (ao. osastojen) näissä asioissa tekemiin päätöksiin haetaan muutosta ko. keskusvirastoilta. (Ks. A lääninhallituksen kouluosastosta 4.1 § 1 kohta ja 13 § sekä A lääninhallituksen sosiaali- ja terveystosastosta 3.1 § 1 kohta ja 12 §.)

THA 2.2 §:ään sisältyvän yleisen säännöksen mukaan TH:n tehtävänä on erityisesti huolehtia verotuksen yhdenmukaisuudesta. Tässä tarkoituksessa se mm. ohjaa erilaisilla ohjeilla ja tiedotteilla piirihallintoviranomaisiaan. Muutosta tullitoimipaikan päätökseen haetaan TH:lta (TulliL 47 §, THA 34.2 §). Työsuojeluhallinnon tulee antaa ohjeita, neuvoja ja lausuntoja työsuojelusta annettujen säännösten ja määräysten soveltamisesta (TSHL 3 § 4 kohta) ja TSH:n istunnossa käsitellään mm. työsuojeluhallinnon tavoitteita sekä yleisiä toimintaohjelmia ja -ohjeita (TSHA 22.1 § 1 kohta). Muutoksenhaku piirihallinnon päätöksistä menee yleensä TSH:een (TSHA 62.2 §, vrt. kuitenkin TsValvL 18.2 §).

Eräiden keskusvirastojen piirihallinnon tekemistä päätöksistä on muutoksenhakuoikeutta erältä osin rajoitettu keskusvirastoa koskevassa asetuksessa. Näilläkin keskusvirastoilla on kuitenkin oikeus yleisohjeilla ja määräyksillä ohjata alaistaan piirihallintoa. (Ks. esim. valitusoikeuden rajaamisesta kurinpidon osalta RHA 60.2 § ja MKHA 52 §). VeroH:n piirihallinnon (lääninveroviraston ja liikevaihtoverotoimiston) tekemistä päätöksistä muutoksenhakuasteena on VeroHA 24 ja 29 §:n mukaan VeroH. Yleensä valitukset kuitenkin verotusta koskevista päätöksistä menevät varsinaisiin hallintotuomioistuimiin, liikevaihtovero-oikeuteen ja läänin-oikeuteen.

Tässä mainitsematta jääneistä keskusvirastoista AsH:lla, AKH:lla ja PRH:lla ei ole omaa piirihallintoa. Piirihallintoa koskevasta määräysten ja ohjeiden antamisoikeudesta ja/tai muutoksenhausta puuttuvat nimenomaiset säännökset RakH:n, TVH:n, IH:n, ja EH:n osalta.³⁴

³⁴ Vrt. kuitenkin A kanavalaitoksesta (1963/157) 10 § 6 kohta, jossa edellytetään TVH:n antavan määräyksiä piiri-insinööreille. TVHA 31.2 §:ssä taas edellytetään yleisohjeita piiri-insinööreille. Muutoksenhausta ks. TVHA 51 §.

Lainsäädännön selvittely ei siten suoranaisesti tue käsitystä, että hallinto-organisaatiossa olisi voimassa yleinen, ylemmän viranomaisen määräyksen- ja ohjeidenantovallan kieltävä sääntö sillä perusteella, että ylempi elin tutkii alemman elimen päätöksistä tehdyt valitukset. Lainsäädännössä ei myöskään tällaisten määräysten ja ohjeiden kohdetta nimenomaan rajata esimerkiksi vain ns. hallinnonsisäisiin asioihin. Sen sijaan tällaisten määräysten sisältöä rajoittavat kylläkin mm. edellä keskusvirastojen norminantokompetenssin yhteydessä esiin tulleet näkökohdat.

Toisaalta edellä selostetuissa säännöksissä ei kuitenkaan sallita keskusviraston puuttumista piirihallinnon toimintaan yksittäistapausta koskevalla määräyksellä. Eräät keskusvirastot voivat tosin määrätä yksittäistapauksessa myös piirihallinnon virkamiehen tehtäväksi jonkun tälle muuten kuulumattoman asian (MetsäHA 4 §, VesiHA 44 §, TVHA 40 §), mutta näissäkään tapauksissa ei edellytetä määräyksen voivan sisältää päätöksenteon sisältöä sitovia yksittäisiä käskyjä.

Muutoksenhakumenettelyn perustalle rakentuva argumentointi määräysten ja ohjeiden sallittavuudesta osoittautuu siten selvästi epäjohtonmukaiseksi. Määräykset ja ohjeet olisivat sen mukaan ilmeisesti sallittuja ministeriön ja keskusviraston välillä, vaikka toimivaltaraja tältä osin on vakiintunut varsin jäykäksi. Keskusviraston ja piirihallinnon välillä ne olisivat kiellettyjä, vaikka mm. keskusvirastoasetuksissa niitä yleensä edellytetään ja toimivaltaraja näiden säännösten perusteella muutenkin on mahdollista tulkita jossain määrin joustavammaksi kuin ministeriön ja keskusviraston välillä. Yleisluonteinen ohjausvallan salliminen ei kuitenkaan vähennä kansalaisten oikeusturvaa heitä välittömästi koskevassa päätöksenteossa sen enempää kuin esimerkiksi piirihallintoon ulottuva keskusviraston pidättämisvalta tai piirihallinnon virkamiesten alistamisvelvollisuus eräissä tapauksissa.

Ahteen esittämän erottelun keskeisin piirre on, että alempi elin on vapaa ylemmän elimen sitovasta määräyksestä, mikäli kyseessä on välittömästi yksilön etua ja oikeutta koskeva asia. On kuitenkin varsin vaikea erottaa tällaisista asioista ne, jotka eivät välittömästi koske yksilön etua ja oikeutta.³⁵ Tosin voidaan havaita valtion toimintaa välittömästi palvelevassa hallinnossa (esim. RakH) organisatoristen suhteiden olevan käytännössä jonkin verran intensiivisempiä ja yleisempiä kuin muussa valtionhallinnossa. Tästä ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä sitovia yleistyksiä.

Myöskään Merikosken esittämään ja käytännössä omaksuttuun vapaan ja sidotun harkinnan erotteluun ei selostettu määräysten ja ohjeiden sallittavuutta koskeva kanta sellaisenaan sovi. Sidotun hallintotoiminnan piiriin on katsottu

³⁵ Ks. esim. *Björkstén* s. 186—187.

kuuluvan mm. kaikki hallintoalamaiselle subjektiivisena oikeutena turvattu.³⁶ Sidotun hallintotoiminnan on katsottu olevan sidottu mm. ylemmän hallintoviranomaisen toimivaltansa puitteissa antamiin yleismääräyksiin.³⁷ Sen sijaan vapaaharkintainen hallintotoiminta on yleensä vapaa tällaisesta sääntelystä, ts. myöskään viranomaisen antamat määräykset eivät koske vapaan harkinnan piiriin kuuluvaa toimintaa. Kanta johtaa siten eräässä mielessä Ahteen esittämälle erottelulle vastakkaiseen tulokseen: määräykset ovat sallittuja kansalaisten etuja ja (subjektiivista) oikeutta koskevissa asioissa, mutta kiellettyjä muissa hallintoasioissa.

Edellä selostettu lakiehdotuskaan ei periaatteessa pyri muuttamaan oikeustieteessä muodostunutta tulkintadoktriinia, joka perustuu keskusvirastojen suhteellisen vahvaan itsenäisyyteen niiden ulospäin suuntautuvaa hallintotoimintaa välittömästi koskevissa asioissa. Sen sijaan ns. hallinnonsisäisen toiminnan osalta ehdotuksessa itse asiassa määritellään muodollisesti oikeus jo käytännössä varsin selvästi keskittyneeseen määräysvaltaan. Kaikki muu kuin ulkopuolista suoranaisesti koskeva päätöksenteko yksittäistapausta koskevassa lainsoveltamisessa tulisi asianomaisen ministeriön määräysvallan piiriin virallisestikin. Tämä voinee laajentaa tosiasiallisesti määräysvaltaa erityisesti kahdella alueella: ensinnäkin keskusviraston toiminnassa, jossa ei ole välittömästi kysymys lain soveltamisesta. Tällaista on etenkin hallintotoiminta, joka ei välittömästi suuntaudu hallintokoneiston ulkopuolelle, erityisesti valmistelu ja suunnittelu. Varsinkin viimeksi mainitulla alueella määräysvalta onkin voimistunut merkittävästi viime aikoina. Tähän voimistumiseen liittyy kuitenkin merkittäviä oikeudellisia ongelmia, jotka osaksi johtuvat siitä, ettei perinteisen doktriinin puitteissa ole annettu merkitystä tällaiselle toiminnalle. Hallinnonsisäisenä sitä on apriorisesti pidetty vapaasti muotoiltavana ja asialliselta luonteeltaan ei-oikeudellisena.

3.4. Määräysten ja ohjeiden sisällölliset kriteerit

Nähdäkseni edellä selostettu sisällöllinen ja välittömästi määräyksen ulottuvuuteen perustuva erottelu ei sellaisenaan sovellu määräysten ja ohjeiden sallittavuuden määrittämiseen. Esitetyt määräysvallan sisällölliset kriteerit ovat tosin periaatteessa mahdollisia, mutta ne ovat ilmeisen riittämättömiä. Niiden rasitteena on lisäksi apriorinen erottelu traditionaaliseen toimivaltaan ja muuhun virkatoimintaan kuuluvan hallintoelinten toiminnan välillä. Konkreettisemman määrittelyperustan tarjoaa nähdäkseni kolmen oikeudellisesti merkittävän seikan huomioon ottaminen: määräysvallan sisältöä rajaavat sekä

³⁶ Merikoski 1968 a s. 37—39.

³⁷ mt. s. 36—37.

hallintoelinten väliset toimivaltarajat että myös hallinnon lainalaisuuden ja normien hierarkkisen järjestyksen asettamat vaatimukset.

Toimivaltarajan luonteesta johtuva tärkein sisällöllinen rajoitus on yksittäistapausta koskevan määräyksen kielto. Yksittäistapausta koskeva sitova määräyshän merkitsisi asiallisesti, että ylempi elin ratkaisisi etukäteen asian tai suorittaisi toimenpiteen, joka asteellisen toimivallanjaon mukaan kuuluu yksinomaan alemman elimen toimivaltaan. Menettely olisi siten rinnastettavissa toimivallan pidättämiseen tai pakolliseen alistamiseen. Se olisi vastoin niitä asteellista toimivaltaa koskevia perussäännöksiä sekä vakiintunutta tulkintalinjaa ja hallintokäytäntöä, joita selostettiin asteellisen toimivallanjaon yhteydessä. Lisäksi tulisi ottaa huomioon myös toimivaltarajan erityinen järjestyminen esimerkiksi lainkäytössä. Sen sijaan toimivaltaraja ei vielä suoranaisesti määritä yleisten määräysten sisältöä.

Jo *hallinnon lainalaisuuden periaatteen* on katsottava edellyttävän, että myös hallintoelinten toisilleen antamien määräysten tulee olla lainmukaisia. Tämä yleinen edellytys voidaan oikeudellisesti perustaa HM 92.1 §:ään, jossa edellytetään kaikessa virkatoiminnassa lakia tarkoin noudatettavan. Kun määräyksen antaminenkin kuuluu virkatoimintaan,³⁸ siinä on siis noudatettava lakia. Tarkempi erittely ja hallintokäytännön selvittäminen osoittavat kuitenkin tämän ytimekkään säännöksen problemaattisuuden. Käytännössä konkretisoituvat ongelmat liittyvät *lain* käsitteeseen kyseisessä lainkohdassa, *virkatoiminnan* alan määrittelyyn ja *lain noudattamisen* merkitykseen.

Lain käsite HM 92.1 §:ssä ei ole suppean muodollinen, vaan sillä on yleensä katsottu tarkoitettavan koko oikeusjärjestystä — siis myös muodollista lakia ja asetusta alempia säännöksiä ja määräyksiä.³⁹ Tätä käsitystä tukee myös HM 92.1 §:ää olennaisesti täydentävä velvoite HM 92.2 §:ssä:

Jos asetuksessa oleva säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, älköön tuomari tai muu virkamies sitä sovelluttako.

Vaikka siis oikeusjärjestystä (lakia) onkin virkatoiminnassa tarkoin noudatettava, asetuksessa ja sitä alemmanasteisissa säädöksissä olevia normeja on kielletty sovelluttamasta, sikäli kuin ne ovat (muodollisen)⁴⁰ lain tai perustuslain kanssa ristiriidassa. Tämä *normien hierarkkiseen järjestykseen* liittyvä periaate on käytännössä tullut melko usein sovellettavaksi.

³⁸ Ks. Uotila s. 73.

³⁹ Ks. *Suviranta* 1961 s. 263, *Sipponen* s. 666—667, *Vilkkonen* 1970 s. 80, *Uotila* s. 221, *Puhakka* s. 64 s. sen sijaan katsoo lainkohdassa tarkoitettavan muodollista lakia. Myös yleisten oikeusperiaatteiden voitaneen katsoa kuuluvan virkatoiminnassa noudatettaviksi, ks. tästä *Makkonen* 1968 s. 180.

⁴⁰ Ks. *Sinisalo LM* 1968 s. 25.

Perustuslain kanssa ristiriidassa oleviin määräyksiin puuttui oikeuskansleri vuonna 1975 antamassaan päätöksessä ns. järjestelyvaltuuksien lainmukaisuudesta.⁴¹ Valtioneuvosto oli antanut 1.2.1973 virastoille ja laitoksille valtion tulo- ja menoarvion soveltamista koskevat yleismääräykset (VVM:n yleiskirje TM 2015). Niissä mm. oikeutettiin asetuksella perustamaan uusia virkoja tai toimia virastossa tai laitoksessa lakkautettujen avoimina olleiden virkojen ja toimien tilalle "alistamatta" asiaa eduskunnalle. Samalla tavalla saatiin mm. muuttaa peruspalkkaisen viran tai toimen nimi ja VNp:llä saatiin viraston tai laitoksen sisällä siirtää määrättyyn viraston tai laitoksen yksikköön tai määrättyjä tehtäviä varten perustettu peruspalkkainen virka tai toimi. Oikeuskansleri katsoi, etteivät tällaiset järjestelyvaltuudet olleet mahdollisia ilman valtiosäännön edellyttämässä järjestyksessä säädettyä lakia: "Hallitusmuodon 65 §:ssä enempää kuin muuallakaan laissa ei ole säännöstä, jonka mukaan eduskunta tulo- ja menoarvioon sisällytettävien nimenomaisiin lausuminkaan voisi luovuttaa sille hallitusmuodon mukaan kuuluvaa toimivaltaa hallitukselle. Järjestelyvaltuuksia ei näin ollen ole annettu valtiosääntö-oikeudellisesti moitteettomassa järjestyksessä."⁴²

Tosin perustuslainmukaisuutta on hallintokäytännössä joskus tulkittu varsin laajasti. Esimerkiksi HM 7.1 §:ään sisältyvää kansalaisten vapaata oikeutta valita asuinpaikkansa, mikäli laissa ei ole toisin säädetty, on katsottu voitavan rajoittaa asetuksentasoisellakin säännöksellä ja vastaavasti myös oikeutta rajoittavia määräyksiä on katsottu mahdollisiksi.⁴³ Toisaalta määräyksiä soveltavat hallintoelimet eivät käytännössä kuitenkaan yleensä tutki määräysten lainmukaisuutta.⁴⁴

Erityisesti normihierarkian huomioon ottaminen johtaa ilmeisesti määräyksien sisältöä koskevien ongelmien laajempaan ja selvempään erotteluun. Hallintoelinten toisilleen antamat määräykset voivat tämän mukaan olla yleensä sisällöllisesti varsin epäitsenäisiä. Ilman nimenomaista valtuutusta määräyksillä ei siten voida myöskään käytännössä puuttua hallintotoiminnan sisältöön kovin yksityiskohtaisesti. Mutta normien hierarkkisen järjestyksen vaatimuksesta ei sinänsä ole johdettavissa kieltoa myös kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin kohdistumaan tulevien määräyksien antamiselle, jos määräykset perustuvat asianmukaisiin säännöksiin lainsäädännössä. Näiden määräysten (muodollisesta) hallinnonsisäisestä luonteesta ei siten vielä ole perusteltua johtaa niiden sisällöllisiä rajoja. Normihierarkiasta tosin johtuu, että määräykset, jotka tulisivat ulottumaan myös kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin ovat suhteellisen harvoin mahdollisia.

⁴¹ OKa 1975 s. 33 s.

⁴² Järjestelyvaltuuksista ks. *Mäenpää* 1977 s. 71–72. Sitten on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä asiaa koskeva laki, Valtion virkojen ja toimien järjestelyvaltuuslaki (1976/767).

⁴³ Ks. *Hallberg* s. 351 s.

⁴⁴ Ks. myös *Sipponen* 1978 s. 31.

On mahdollista ajatella, että toimivaltarajan luonteen ja normien hierarkkisen järjestyksen periaatteen ottaminen määräysten sisällön kriteeriksi laajentaa olennaisesti määräysten mahdollisuutta siitä, miksi se muodostuisi mm. Ahteen muotoilemien kriteerien perusteella. Tällainen mahdollisuus ei ole kuitenkaan todennäköinen. Vaikka periaatteessa myös kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttamaan tulevat määräykset ovat edellä esitetyn mukaan mahdollisia, niiden on perustuttava tällaisen toimivallan luovaan asianmukaiseen säännökseen. Kun tällaiset määräykset ovat lisäksi normihierarkiassa varsin alhaisella tasolla niiden antaminen on yleensä melko tarkoin sidosittua toimintaa.⁴⁵

Edellä esitetty ei toisaalta myöskään merkitse, että hallintotoimintaa koskevat yleiset määräykset voivat olla sisällöltään rajoittamattomia. Kuten toimivallan oikeudellista perustaa selviteltäessä kävi ilmi, tuollaiset määräykset eivät lainalaisessa hallinnossa voi sinänsä muodostaa alemman elimen toimivallan perustaa. Määräysten ja ohjeiden sisältöä ja sitovuutta kussakin tapauksessa rajoittavat siten ennen muuta elinten toimivaltaa koskevat säännökset. Määräykset ja ohjeet ovat käytännössä niihin verrattuina toissijaisia.

Määräyksen lainmukaisuuden ja sen antajan toimivaltaisuuden vaatimukset yhtyvätkin useissa tapauksissa. Jos hallintoelimeltä puuttuu kompetenssi tietynsisältöisen määräyksen antamiseen, tästä huolimatta annettu määräys ei ole lainmukainen. On eri asia, ettei lainvastaisuus tällaisissa tapauksissa aina ole ilmeinen. Esimerkiksi salassapitokompetenssi rajoittuu AsiakJulkL:n mukaan vain tasavallan presidenttiin ja valtioneuvostoon, eikä näitä alemmilla elimillä ole oikeutta rajoittaa asiakirjojen julkisuutta.⁴⁶ Ministeriö ei siten voi ilmeisesti antaa sitovia määräyksiä esimerkiksi KTS-asiakirjojen salassapitamisesta.⁴⁷

Koskeeko HM 92.1 § kokonaisuudessaan kaikkea hallintoelinten toimintaa, vai onko jokin toimintatyyppi — esimerkiksi ns. hallinnonsisäinen toiminta — oikeudelliselta luonteeltaan niin erityislaatuista, ettei sitä voida lukea HM 92.1 §:n sovellutusalan piiriin? Vastausta voitaisiin ajatella haettavan HM 92.2 §:ään sisältyvästä velvoitteesta. Voitaisiin nimittäin ajatella, että tämä lainkohta ei koske toimintaa, jossa ei ole kysymys perinteisessä mielessä normin

⁴⁵ Vrt. kuitenkin *Suviranta* 1961 s. 267, joka korostaa harkinnan laajuutta. Ks. myös *Andersson* 1964 s. 109 ja s. 115 sekä *Holopainen* s. 87 s.

⁴⁶ *Konstari* s. 208—214.

⁴⁷ Ks. *Mäenpää* 1976 alav. 41 s. 98. Yleisemmin *Konstari* s. 184—187. Konstarin kanta on hieman kategorisempi, kun hän katsoo, ettei ko. määräystä voida pitää sitovana. Sikäli kuin tällainen määräys si sisällä muuta kuin AsiakJulkL:n, tosin tulkinnallisten, säännösten toistamista, sitovuutta on kuitenkin edellytettävä. Ja jos määräys on tulkinnanvarainen, lainvastaisuus ei voine olla ilmeistä. Selvä salassapitokompetenssin laajentaminen pelkällä ministeriön määräyksellä sen sijaan ei tietenkään sido esim. keskusvirastoja.

sovelluttamisesta. Tällaista toimintaahan on etenkin voimakkaasti laajeneva hallinnonsisäinen suunnittelu, valmistelu ja erilaisten ehdotusten laatiminen ja eräässä mielessä myös alaisen hallinnon ohjaaminen ja valvominen. Tällöin vain HM 92.1 §, joka edellyttää voimassaolevan säännösten noudattamista, koskisi tällaista toimintaa, mutta HM 92.2 §:n sisältämä kieltö ei koskisi. Normihierarkia ei siten ilman muuta ulottuisi tällaiseen hallinnonsisäiseen toimintaan. Ainakaan virkamies tai hallintoelin ei voisi kieltäytyä noudattamasta tällaisia määräyksiä HM 92.2 §:ään vedoten, koska kysymys ei ole siinä tarkoitettusta säännösten sovelluttamisesta.

Tällainen muodollinen tulkinta ei ilmeisesti ole perusteltu. Tosin se saattaisi olla hyväksyttävä, mikäli pitäydyttäisiin "ei-oikeudellinen hallinnonsisäinen toiminta" -tyyppisessä ajattelussa,⁴⁸ joka juuri HM:n laadinnan aikaan ja sen jälkeenkin oli vallitsevassa asemassa. Käsittääkseni normihierarkian periaate kuitenkin ulottuu myös tälle alueelle.⁴⁹ Siten myös mm. sellaisten hallinnonsisäisten määräysten kuin tulo- ja menoarvioesityksen tai valtiontalouden KTS:n laadintaan ja ennakolliseen finanssivalvontaan liittyvien määräysten tulee olla ylempien normien mukaisia. Ei ole perusteita tulkita "sovelluttaa" -termiä niin muodollisesti, että se koskisi vain varsinaisten traditionaaliseen toimivaltaan kuuluvien hallintotoimien suorittamista.

Lisäksi on suhteellisen selvää, että HM 92 § koskee kaikkia hallintotoimen suorittamisen, ts. traditionaalisen toimivallan käyttämisen yhteydessä huomioon otettavia normeja, siis myös mm. asteellista ja asiallista toimivaltaa koskevia normeja.⁵⁰ Vaikka virkamies ei HM 92.2 §:n mukaan olekaan velvollinen kuin olemaan sovelluttamatta lainkohdassa mainittuja normeja, on yleisesti katsottu, että siinä tarkoitetaan myös yleensä "muodollisia" tai "organisatorisia" normeja, joita virkamies ei luonnollisesti välittömästi voi sovelluttaa.⁵¹

4. HALLINTOTOIMINNAN PUITTEISIIN VAIKUTTAVAT ORGANISATORISET SUHTEET

Hallintokoneistossa organisatoristen suhteiden tarkoituksena on perinteisesti ollut lähinnä päätöksenteon ja toiminnan ulkoisiin puitteisiin ja edellytyksiin vaikuttaminen. Tämä johtuu osaksi toimivaltarajojen luonteesta. Osaksi syynä ovat erilaiset asialliset perusteet. Tällaisia ovat mm. toisen elimen erityisasiantuntemusta edellyttävästä toiminnasta aiheutuvat rajoituk-

⁴⁸ Ks. tästä yleisesti *Rupp* s. 50—65, *Schnapp* s. 88—203.

⁴⁹ Asiallisesti samoin *Stråhlberg* s. 339 s.

⁵⁰ Ks. myös *Makkonen* 1968 s. 180.

⁵¹ *Sinisalo LM* 1968 s. 26—27.

set toiminnan ja päätöksenteon sisältöön ulottuville organisatorisille suhteille. Hallintoelinten toiminta on lisäksi pääasiassa lainsäädännön toimeenpanoa. Kun oikeudellis-byrokraattisessa organisaatiossa vielä puuttuu lähes kokonaan erityisesti hallinnon ohjaamiseen ja sen toiminnan suunnitteluun liittyvä erityinen elinryhmä ja toisaalta hallintotoiminnan rutiinimaisuus ja toimeenpanoluonteisuus lisääntyy alempana elinten hierarkiassa, hallintotoiminnan sisältöä välittömästi ohjaavien valtionhallinnon sisäisten organisatoristen suhteiden mahdollisuus ja tarve on ollut suhteellisen vähäinen.

Tärkeimmät hallintokoneiston organisatoriset suhteet hallintotoimintaa koskevien määräysten ja ohjeiden ohella ovat koskeneet toiminnan organisatorisia ja taloudellisia puitteita sekä henkilöstöä. Nämä organisatoriset suhteet ovat edelleen säilyneet — ne kuuluvat itse asiassa lisääntyneiden ja intensivoituneiden organisatoristen suhteiden ytimeen nykyään — mutta ne ovat alunperin olleet varsin passiivisia ja vailla keskitettyä määrittelyä. Niiden aikaisempi, vielä liitännäinen merkitys hallintokoneistossa tulee osuvasti esiin *Ståhlbergin* luonnehdinnassa mm. finanssihallinnon ja organisatorisen toiminnan tehtävistä hallintokoneistossa: ”tarkoittavat nekin lopullisesti kansan ja kansalaisten turvallisuutta ja menestystä, mutta tekevät sen ainoastaan välillisesti, toimittamalla keinoja ja edellytyksiä tuon tarkoituksen saavuttamiselle.”¹

Tällaiset keinojen ja edellytysten toimittamiseen liittyvät organisatoriset suhteet ovat siten periaatteessa varsinaiseen hallintotoimintaan nähden sekundaarisia, vain toiminnan yleisiä puitteita luovia. Ne eivät vaikuta traditionaalisesti määriteltyyn hallintotoiminnan sisältöön. Perinteisessä hallintokoneiston organisaatiossa tämä periaate vastaa myös käytäntöä ja organisatoristen suhteiden muoto niiden sisältöä. Hallintokoneiston kehityksessä näiden — varsinkin taloudellisten ja henkilöstöön liittyvien — organisatoristen suhteiden tosiasiallinen merkitys on muuttunut olennaisesti. Niistä on pyritty muodostamaan myös hallintotoiminnan ohjauksen tehokkaita välineitä. Ne ulottuvat vaikutukseltaan tosiasiaassa myös toiminnan sisältöön. Perinteinen muoto on samalla kuitenkin säilynyt suurin piirtein ennallaan.

Merkittävimmät näistä organisatorisista suhteista liittyvät taloudellisten ja henkilöllisten resurssien turvaamiseen ja aikaa myöten myös niiden muuhun ohjaamiseen. Perinteisesti kuitenkin myös organisaatioon, toiminnan muotoihin, liittyvillä organisatorisilla suhteilla on hallintokoneistossa ollut merkitystä. Uusimmat hallintotoiminnan ja valtionatalouden keskitettyyn suunnitteluun liittyvät organisatoriset suhteet ovat kehittyneet varsin nopeasti.

¹ *Ståhlberg 1931 s. 17.* Ståhlberg, *ibid.*, luonnehtii nämä toiminnot erityisiksi hallinnon haaroiksi. ”Kun ne erotetaan pois julkisesta hallinnosta yleensä, jää jäljelle vielä välitön huolenpito kansan ja kansalaisten turvallisuudesta ja menestyksestä eli sisäasiain hallinto.”

4.1. Hallintotoiminnan taloudelliset resurssit

Hallintoelinten taloudellisten resurssien määrittämiseen ja järjestämiseen vaikuttavat periaatteessa kaksi hallintokoneiston sisäisten suhteiden järjestelmää: resurssien arviointiin ja suunnitteluun liittyvät (lähinnä tulo- ja menoarvioesityksen laadinnan yhteydessä realisoituvat) suhteet sekä vahvistetun tulo- ja menoarvion soveltamista ja toteuttamisen valvontaa koskevat organisatoriset suhteet. Perinteisessä hallinto-organisaatiossa eri hallintoelinten ja myös keskusvirastojen aseman itsenäisyys korostuu näissäkin suhteissa. Siinä keskusvirastot toimivat ilman keskitettyä ohjausta sekä budjetti-esityksen laadinnassa että määrärahojen käyttämisessä.

Lähtökohtana sekä valtiontalouden suunnittelun kehittämisessä että budjettiprosessin uudistamisessa olikin hallintokoneiston organisaation osalta,² ettei se toiminnassaan vastannut valtion määrällisesti ja laadullisesti voimakkaasti lisääntyneitä tehtäviä. Edellytettiin uusia, koko hallintokoneiston toimintaa muuttuneisiin tehtäviin yhdistäviä, yhtenäisen ja ennustettavan päätöksenteon mahdollistavia prosesseja, joustavuutta, nopeaa reaktiokykyä jne. Tällaisiksi prosesseiksi muodostuivat 1960-luvun jälkipuoliskolla tulo- ja menoarvioprosessin uudistaminen ja valtiollisen suunnittelun kehittäminen, erityisesti keskipitkän aikavälin suunnitteluun siirtyminen valtiontalouden hoidossa.

Sipponen kuvaa alkavaa muutosta vuonna 1967 varsin optimistisesti: ”Yhteiskuntapolitiikan suunta on kääntymässä peruslukemillaan sattumanvaraisesta suunnitteluvaltaiseksi, ja suunnan muutos heijastuu myös suomalaisen yhteiskunnan julkisessa organisaatiossa.”³ Toisaalta kuitenkin vielä ”tuntuu ilmeiseltä, että valtion budjetti on vanhentuneiden säännösten ja menettelytapojen vuoksi omiaan antamaan epätäydellisen kuvan valtiontalouden kehityksestä ja kehityssuuntauksista ja näin ollen harhauttamaan ratkaisijaa päätöksentekomenettelyssä”.⁴ Valtiontalouden hoidossa onkin ”tunnettu rasituksena riittävän selvän kokonaiskuvan puuttuminen kehityksestä ja suunnitelmien ja talouspolitiikan lyhytjänteisyys”.⁵ Toisaalta jo tuolloin tuli nimenomaisesti esiin pyrkimys muodostaa uusista organisatorisista suhdejärjestelmistä virkakoneiston sisäisen johtamisen väline.

² Budjetin ja valtiollisen suunnittelun välittömästä liittymisestä valtiollisen sääntelyn asettamiin vaatimuksiin ks. yleisesti *Tandem* s. 428–435, *Hänninen* 1975 s. 98–104, *Uusitalo* s. 231–247.

³ *Sipponen* 1967 s. 215.

⁴ mt. s. 182.

⁵ mt. s. 186.

4.1.1. Budjettiesityksen laadinta

Budjettiesityksen laadinta on ollut puhtaasti määrällinen, alhaalta ylöspäin hallintohierarkiassa etenevä prosessi. Siihen ei ole välittömästi sisällynyt keskusviraston päätösvallan ohjausta. *Merikoski* kuvaa vielä vuonna 1964 tulo- ja menoarvioesityksen laadinnan seuraavasti:⁶

”Sen valmistamista varten on alempien viranomaisten jo hyvissä ajoin edellisen kalenterivuoden aikana lähetettävä asianomaisiin ministeriöihin tulo- ja menoarvioehdotuksensa. Näiden ehdotusten perusteella laativat eri ministeriöt omat budjettiehdotuksensa niihin kohdistuvien hallinnonhaarain osalta. Ehdotusten yhteensulattaminen tapahtuu valtiovarainministeriössä, jonka jälkeen hallitus antaa eduskunnalle tulo- ja menoarvioehdotuksensa yksityiskohtaisine perusteluineen.”

Budjetin laadinta perustuu siis keskusvirastojen ym. alempien viranomaisten ehdotuksiin, joita ylemmät elimet karsivat määrällisesti. Hallintoelimien oma ja valtionhallinnon yhtenäinen varainkäytön *suunnittelu* ja tuon suunnittelun keskitetty *ohjaus* kuitenkin puuttuvat. Toisaalta on huomattava, ettei myöskään perustuslakeihin sisälly säännöksiä budjetin valmistelumenettelystä. Niissä vain edellytetään eduskunnan päättävän tulo- ja menoarvion (HM 66.1 §) ilmeisesti hallituksen tekemän esityksen perusteella (HM 68.3 ja 69.1 §). Siten tulo- ja menoarvioesityksen laadintamenettelykin on käytännössä muodostunut selostetulla tavalla suhteellisen jäykäksi lähinnä juuri hallintoelinten välisten toimivaltarajojen jäykkyyden johdosta.

Budjetin jäykkä luonne osoittautui 1960-luvulle tultaessa ongelmalliseksi. Jo vuonna 1962 finanssisuunnitelmakomitea oli todennut budjetin rakenteen vaikeuttavan valtionalouden suunnittelun kehittämistä. Erityisesti budjetin hallintoelimittäin ja -haaroittain kokoonpantu rakenne oli jäykkä: ”Nykyinen menotalouden ryhmittely hallinnonhaaroittain ei anna kuvaa menojen jakautumisesta käyttötarkoituksen mukaan, minkä selvittäminen olisi välttämätöntä finanssisuunnittelussa menojen kansantaloudellisten vaikutusten valaisemiseksi.”⁷ Komitea ehdottikin, että budjettiin lisätään menomomenttien tehtävittäinen yksilöinti. Tällä pyrittiin ennen muuta menoerien ryhmittelyyn valtion keskeisten tehtävien mukaan, kun siihen saakka ryhmittely oli perustunut orgaanijaotteluun.

⁶ *Merikoski II* s. 282. Vrt. myös *Erich II* s. 255—256 ja *Hakkila* s. 273. Näin budjettiehdotuksen laadinta määritellään mm. 1899 TiliA 7 §:ssä ja TiliA 1 §:ssä (1932/39), jossa tosin edellytetään alempien elinten laativan ehdotuksensa tulo- ja menoarviota koskevien säännösten ja VVM:n ohjeiden mukaan. Laadintamenettelystä ks. *Vesanen* 1970 s. 112 alav. 33 ja 34 ja *Nousiainen* s. 338—350.

⁷ *KM* 1962:9 s. 207.

Samalla tähdättiin eduskunnan päätösvallan rajaamiseen hallintokoneiston toiminnan (tehtäväpohjaisiin) yleispiirteisiin ja vastaavasti hallinnonsisäisen ohjauksen tehostamiseen: "Kun eduskunta päättäisi ja samalla sitoisi tällaisia suuria toimintakokonaisuuksia ja toiminnan suuntaviivoja, voitaisiin toiminta toteuttaa sisäisten tavoitebudjettien avulla mahdollisimman taloudellisesti ja tehokkaasti."⁸ Aluksi toteutettiin kuitenkin pelkkä budjetin rakenneuudistus siten, että tehostettiin hallinnonaloittaisen jaottelun ja kansantaloudellisen laadun mukaista ryhmittelyä ja otettiin käyttöön näiden ohella myös tehtäväluokitus. Myöhemmin, 1970-luvun puolivälissä on lisäksi kehitetty hallintoelinten sisäistä tavoitebudjetointia.⁹

Budjetin rakenteen muuttaminen loi osaltaan pohjaa hallintokoneiston sisäisten organisaatiosuhteiden tehostamiselle mm. siten, että ns. ongelmakeskeinen ohjaus tuli myös muodollisesti mahdolliseksi. Tehtäväluokitus on helpottanut aikaisemmin pelkästään hallintoyksiköiden erillisyydelle rakentuneen budjetin sopeuttamista valtion keskeisiksi nähtyjä tehtäviä vastaavaan menotalouden ryhmittelyyn. Samalla se helpottaa KTS-prosessin ja TMAE:n laadinnan liittämistä yhteen "rullaavaksi" kokonaisuudeksi, sillä molemmissa voidaan käyttää samaa, yleiskatsauksellisuuden mahdollistavaa tehtäväluokitusta.¹⁰ Tehtäväluokituksella on ollut myös yhteyttä hallintokoneiston organisaation kehittymiseen.¹¹

Tehtäväluokituksen käyttöönotto onkin selvä osoitus pyrkimyksestä toisaalta ottaa huomioon valtion tehtävien muuttumista ja lisääntymistä vastaava menojen lisäys myös budjetin rakenteessa ja valtion menojen suunnittelussa ja toisaalta hallita tapahtunutta asiallisen toimivallan eriytymistä budjettiprosessiin liittyvien organisatoristen suhteiden avulla.

Nykyisen TiliS:n mukainen tehtäväluokitus on TiliS 2 §:ssä (1975/254). Sen mukaan menot jaetaan tulo- ja menoarviossa seuraavien tehtävien mukaan luvuittain: yleinen hallinto, yleinen järjestys ja turvallisuus, maanpuolustus, opetus, tiede ja kulttuuri, terveydenhuolto, sosiaaliturva, asuminen ja yhdyskunnat, työvoima, maa- ja metsätalous, liikenne, teollisuus ja muut elinkeinot.

⁸ Saviaho 1967 s. 47.

⁹ Ks. Saviaho 1967 s. 22–24 ja Marjanen & Halavara s. 211–217. Vuosina 1967 ja 1968 toteutettua rakenneuudistusta oli valmisteltu vuodesta 1963 lähtien: ensin valtion tietokonekeskuksen aloitteesta erityisessä laskentatoimen suunnitteluelimessä, joka toimi vuoden 1966 alkuun saakka VTKK:n yhteydessä. Tämän jälkeen uudistus viimeisteltiin VVM:n tulo- ja menoarvio-osaston yhteydessä.

¹⁰ Näistä vaikutuksista ks. myös Pitkänen s. 30–38 ja s. 84–85, Saviaho 1967 s. 30–31.

¹¹ Tehtäväluokituksen yhteydestä hallintokoneiston organisaatioon ks. Saviaho ym. s. 105, Marjanen-Halavaara s. 211–217.

Budjetin *rakenteen* uudistaminen on luonut pohjaa myös budjetin laadintamenettelyyn liittyvien organisatoristen suhteiden tehostamiselle. Budjetin perinteisen laadintamenettelyn haitat olivatkin useat. *Saviaho*¹² mainitsee selvityksessään vuodelta 1967 seuraavat (lähinnä valtiovarainministeriön kannalta ongelmallisiksi koetut) puutteet:

1) Eri hallinnonaloilta, virastoilta ja laitoksilta puuttuivat tiedot niiden toimintaa sitovista valtion kokonaistaloudellisista tavoitteista ja rajoituksista; niiden budjettiesitykset olivat siten suurelta osalta subjektiivisia toivomuslistoja.

2) VVM karsi ehdotuksia vain määrällisesti, sillä ministeriöstä puuttui erityisalojen asiantuntemus, joka olisi mahdollistanut suunnitelmallisen karsinnan.

3) Eri johtoportaiden taloudellista vastuuta ja johdon osallistumisen tärkeyttä ei korostettu.

4) Laadintaa varten oli lisäksi suhteellisen vähän tutkimus-, suunnittelu- ja laskentahenkilöstöä; laadinnan tueksi ei ollut myöskään riittävästi tilasto- ym. tietoa; lakeja säädettäessä ei otettu riittävästi huomioon niiden taloudellisia vaikutuksia.

Ensimmäiset tosiasialliset muutokset budjetin laadintamenettelyssä tapahtuivat jo 1960-luvun puolivälissä mm. finanssisuunnitelmakomitean kritisointua voimakkaasti hallinnollisen tilinpidon tilaa.¹³ Pyrkimyksenä oli päästä irti puhtaasti kameraalisesta kirjanpidosta ja siirtyä vähitellen koko valtionhallinnossa modernimpiin tilinpidon menetelmiin, mm. kustannuslaskentaan ja hallintoyksikkökohtaisten tavoitebudjettien laatimiseen.¹⁴ Toisaalta vasta tehokas laskentatoimi saattoi luoda teknistä pohjaa myös budjettimenettelyn uudistamiselle ja valtiontalouden KTS:n kehittämiseksi. VVM antoiinkin jo vuonna 1964 kustannuslaskennasta yleisohjeita ja seuraavina vuosina täydentäviä lisäohjeita. Niiden tarkoituksena oli mm. "saada määräyksiin tottunut passiivinen virkakoneisto liikkeelle toiminnan suunnittelussa ja taloudellisuuden edistämiseksi perinteisen mukautuvan käyttäytymisen ja laillisuustarkkailun ohella ja sijasta".¹⁵ Yleisohjeet uudistettiin vuonna 1973 ja vuoteen 1976 mennessä oli siirrytty valtion yhtenäiseen maksuliike- ja kirjanpitojärjestelmään (BudjA 48 §).¹⁶

Koko budjettimenettelyssä on tapahtunut *muodollisesti* vähiten muutoksia

¹² *Saviaho* 1967 s. 52—54.

¹³ *KM* 1962:9 s. 211—214.

¹⁴ Ks. *Pitkänen* s. 214—215 ja *Salminen* 1971 s. 53.

¹⁵ *Pitkänen* s. 82.

¹⁶ *Saviaho ym.* s. 87—88.

varsinaisessa budjetin laadinnassa. Jo vuonna 1932 annetun BudjA:n mukaan virastojen ja laitosten tuli laatia budjettiehdotuksensa mm. VVM:n ohjeiden ja edellisen vuoden vahvistetun budjetin perustalta. Vasta KTS-prosessin ja budjetin rakenteen uudistamisen kanssa samoihin aikoihin alkoi kuitenkin VVM:n asema myös budjetin laadinnan ohjaamisessa vahvistua. VVM:n asema kehittyi laadinnan teknisestä ohjaajasta, ehdotusten suhteellisen passiivisesta kokoajasta ja määrällisestä karsijasta aktiiviseksi ja tavoitetietoiseksi budjetin laadinnan ohjaajaksi. Tässä kehityksessä mukana olleet VVM:n virkamiehet kirjaavat VVM:n aseman vuonna 1970 ilmestyneessä julkisen hallinnon laskentatointa käsittelevässä kirjassaan seuraavasti:¹⁷

VVM:n suunnittelutehtävien ”hoidon tarkastelu tuo myös selvästi esille sen, ettei valtiovarainministeriö tulo- ja menoarvion laadintaprosessissa voi toimia vain eri ministeriöiden tulo- ja menoarvioehdotusten kokoajana hallituksen tulo- ja menoarvioesitykseksi, vaan sen tärkeänä ja vastuullisena tehtävänä on ohjata ja suorittaa tulo- ja menoarvion laadintaa tavoitetietoisesti, kulloinkin omaksutun peruslinjan mukaisesti.” — Käytännössä tämän peruslinjan määrittäminen tapahtuu hyvin yleisellä tasolla hallituksessa (esim. työllisyyden turvaaminen, verorasituksen alentaminen), mutta peruslinjan yksityiskohtainen sisältö määräytyy lähinnä VVM:ssä.¹⁸

VVM:n keskeinen asema ilmenee organisatorisesti konkreettisimmin sektorimiesorganisaatiossa, toiminnallisesti taas eräänlaisen ”rullavan” kehysbudjettijärjestelmän käyttöönotossa ja siihen liittyvissä erityisissä budjettikehyksissä sekä VVM:n varsin monipuolisessa tulo- ja menoarvioesityksen laadintamenettelyn ohjaamisessa. VVM:n käytössä olevat ohjausmenetelmät ulottuvat jokaiseen hallinnonhaaraan ja kaikkiin valtionhallinnon elimiin.

Jo 1960-luvun lopusta alkaen VVM:ssä on toiminut erityinen sektorimiesjärjestelmä. Nykyään VVM:n tulo- ja menoarvio-osastolla on toistakymmentä virkamiestä, joilla kullakin on tehtävänänsä tietyn hallinnonhaaran asioihin perehtyminen ja yhteydenpito siihen KTS:n ja TMAE:n valmistelussa sekä ennakkolisessa finanssivalvonnassa.¹⁹ Vastaavasti eri ministeriöissä ja keskusvirastoissa on omat taloussihteerinsä, jotka huolehtivat em. asioiden käytännön toteuttamisesta niissä.

¹⁷ *Marjanen & Halavaara* s. 77. Budjettiprosessin kulusta ks. esim. *Mäenpää 1976* ja siinä mainittu kirjallisuus.

¹⁸ Tämän määräytymisen sisällöstä ks. tarkemmin *Reimavuo* s. 97–98 alav. 49. Ks. myös *Keinänen Hallinto 1978*. Ministeriön tehtävistä ks. *Jatkola* s. 16 s.

¹⁹ *Marjanen & Halavaara* s. 76–79, *Vesanen 1970* s. 115–116, *Saviaho ym.* s. 68. Ks. myös vuotuiset tulo- ja menoarvion laadintaohjeet. VVM:n edustus on 1970-luvun lopulla ollut myös hallinnonalan KTS:ien laadinnassa; ks. *VVM:n yleiskirje TM 5410* s. 2. (Tosin sektorimiesjärjestelmää on tiettyssä määrin toteutettu ei-vakinaisessa muodossa jo 1960-luvun alkupuolelta alkaen.)

Vuonna 1970 aloitettu kehysbudjettimenettely²⁰ vuorostaan perustuu VVM:n valmistelemiin ja ministeriöille etukäteen antamiin, pääpiirteissään valtioneuvostossa käsiteltyihin markkamääräisiin menokehyksiin. Kehyksissä ilmoitetaan yleensä koko hallinnonalan menojen ylin sallittu määrä ja lisäksi niihin sisältyy joitakin tärkeimpiä momenttikohtaisia kehyksiä, vuoden 1979 tulo- ja menoarvioesityksen laadinnassa ensimmäistä kertaa myös henkilöstökehykset erällä hallinnonaloilla. Ministeriöt voivat lisäksi antaa täsmentäviä kehyksiä alaisilleen virastoille.²¹ Yleensä budjettiesitysten tulee pysyä näiden kehysten puitteissa, mutta jos niistä on poikettava jostain erityisestä syystä, menettely on erityisesti perusteltava VVM:lle. (Myös KTS:ien laadinnassa on joinakin vuosina käytetty vastaavatyypisiä kehyksiä.)²²

Menokehykset laaditaan valmisteltavaa vuotta koskevan KTS:n pohjalta. Puitteet niille muodostuvat monimuuttujaisten matemaattisten mallien mukaan laadituista kansantalouden kehityssennusteista ja VVM:n hallinnonaloittaisten KTS:ien perusteella laatimasta valtiontalouden suunnitelmasta. Lisäksi seuraavan vuoden budjetin yleinen peruslinja hyväksytään hallituksessa, joka myös päättää viime kädessä hallituksen eduskunnalle annettavan budjettiesityksen sisällöstä. Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee lisäksi valmistavasti mm. julkisen talouden kehityksen pääsuuntaa ja kokonaistaloudellista kehitystä (VNOS 48 a §, 1977/742). Tästä huolimatta VVM:n tärkeää asemaa suhteessa hallitukseen ja eduskuntaan ovat omiaan korostamaan sen aloitemahdollisuus, käytössä oleva tehokas valmistelukoneisto, laadintaprosessin eri vaiheiden yksityiskohtainen valvonta- ja ohjausmahdollisuus ym. seikat.²³

VVM:n merkitystä lisäksi korostaa, ettei budjettiesitykseen kovin usein nykyään tule muutoksia eduskunnassa ja ettei hallitus budjettiesitystä käsitellessään ole eikä voikaan olla kiinnostunut sellaisista hallintokoneiston toiminnan yksityiskohdista, joita esim. sektorimiehet asioihin tutustuessaan voivat saada selville ja joiden yhteydessä ne voivat tosiasiaassa käyttää päätösvaltaa: "Valtion vuotuisen tulo- ja menoarvion laadinnan yhteydessä VVM voi halutessaan määritellä varsin yksityiskohtaisesti toimintayksiköiden resurssit vuosittain."²⁴

²⁰ Ks. tästä *Saviahjo ym.* s. 69—71, *Vesanen* 1970 s. 108 ja s. 112.

²¹ *Marjanen & Halavaara* s. 81.

²² Ks. *Vesanen* 1970 s. 237, *Marjanen & Halavaara* s. 44. Vrt. *Virkkunen* s. 75—79.

²³ Syynä on myös valtioneuvoston oman valmistelukoneiston rappeutuminen, ks. *Heiskanen* 1977 s. 378 s.

²⁴ *Temmes* 1973 s. 117.

Osittain tahattomasti tämä VVM:n aseman vahvistuminen heijastuu sen työjärjestykseen 1.3.1977 tehdyssä muutoksessa. Aikaisemmin tulo- ja menoarvio-osaston finanssipoliittisen

Jossain määrin valtion keskushallintokomitean ehdottama eduskunnan mahdollisuus tutustua budjettiesityksen valmisteluun jo ennen sen antamista eduskunnalle vahvistaisi parlamentaarista ohjausta.²⁵ Varsinainen budjettiesityksen laadinta on jo kuitenkin komitean ehdottamana ajankohtana (kevät-istuntokausi) melko pitkällä.

4.1.2. Tulo- ja menoarvion soveltaminen

Tulo- ja menoarvion soveltaminen on vanhastaan katsottu periaatteessa kunkin hallintoelimen omaksi asiaksi sen toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta: keskusvirastot käyttävät niiden käyttöön eduskunnan hyväksymässä budjetissa uskottuja määrärahoja varsin itsenäisesti, ilman yleisiä tai yksityiskohtaisia sitovia määräyksiä ja ohjeita. Ennakollinen finanssivalvonta on pyrkinyt vain ennakolta estämään väärinkäytökset ja virheet taloudenhoidossa; se on siis keskittynyt laillisuusvalvontaan.²⁶

Pelkkä valvonnallisuus ja elinten itsenäisyyden periaate ovat kuitenkin jo suhteellisen varhain saaneet väistyä erilaisten voimistuvien organisatoristen suhteiden tieltä. *Kastari* luonnehtii vuonna 1947 ilmestyneessä artikkelissaan tätä kehitystä seuraavasti:²⁷

"valtion finanssien ankara ahdinko /on/ pakottanut suuresti myös supistamaan viranomaisten *säännönmukaista vapautta* budjetissa *niille varattujen määrärahojen käyttämisessä*. Tämäkin kontrolli on keskitetty raha-asiainvaliokuntaan." Valtioneuvosto oli nimittäin VNOS 47.2 §:n nojalla määrännyt, että raha-asiainvaliokunnan "lupa" vaaditaan erinäisiin toimiin ryhtymiseen, "vaikka *niitä varten* olisikin määräraha *ko. viranomaisten käytettävissä*."²⁸

Aikaisemmin budjetin soveltamisessa hallintokoneistossa ja sitä koskevissa tutkimuksissa oli kiinnitetty huomiota ensisijaisesti vain eduskunnan ja hallintokoneiston välisiin toimivaltasuhteisiin. Esim. *Nevanlinna* ja *Erich* tarkastelivat 1920-luvun alussa ilmestyneissä tutkimuksissaan budjetin soveltamista vain tältä kannalta.²⁹ Tämä johtuu luonnollisesti jo siitä, ettei

toimiston määriteltiin käsittelevän mm. tulo- ja menoarvioesitystä ja sen kehittämistä koskevat asiat. Muutoksen jälkeen toimisto käsittelee mm. "asiat, jotka koskevat valtion tulo- ja menoarvion laadintaa", VVMTJ 23 § 3 kohta. Vrt. kuitenkin VVMA (1979/214), jonka 6 §:n mukaan tulo- ja menoarvio-osasto käsittelee mm. valtion tulo- ja menoarvioesitystä koskevat asiat.

²⁵ *KM* 1978:22 s. 187.

²⁶ *Purhonen* 1955 s. 160—162 ja s. 150.

²⁷ *Kastari VYV* 1947 s. 103—104. Vrt. *KM* 1961:49 s. 22—23.

²⁸ "Menoarvion otteista", joilla määrärahat muodollisesti varattiin viranomaisten käyttöön ks. *Vesanen* 1965 s. 59—60, *Nevanlinna* s. 103 ss., *Nousiainen* s. 352.

²⁹ Ks. *Nevanlinna* s. 87—152, *Erich II* s. 265—272.

varsinaista ennakollista finanssivalvontaa ollut vielä järjestetty hallintokoneistossa. Vuonna 1932 VNOS:öön tehdyllä muutoksellakaan ei varsinaista ennakollista finanssivalvontaa organisoitu, sillä tuolloin raha-asiainvaliokunta ei vielä saanut välittömästi oikeutta valvoa varsinaisten määrärahojen käyttämistä, vaan vain mm. määrärahojen ylittämistä ja niiden käyttöajan pidentämistä sekä myös valtioneuvoston sille käsiteltäväksi määräämiä asioita (AsKok 1932/53). Tätä VNOS:n muutosta voidaan kuitenkin pitää ennakollisen finanssivalvonnan muotoutumisen alkuna. Uuden säännöksen mukaan nimittäin tällaiset varainkäyttöön liittyvät, ministeriössä ratkaistavat asiat oli valmistavasti käsiteltävä raha-asiainvaliokunnassa. (Aikaisemmin 1922 VNOS:n mukaan raha-asiainvaliokunta oli käsitellyt valmistavasti vain valtioneuvostolle esiteltäviä asioita.) Kastarin mainitsema valtioneuvoston määräys siten vielä entisestään laajensi ennakollisen finanssivalvonnan alaa.

*Nousiainen*³⁰ toteaaakin budjetin täytäntöönpanon ohjauksen esim. 1920-luvulla sisältäneen "vain eduskunnan vastauksen lähettämisen ministeriöille 'tiedoksi ja niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin vastaus antaa aihetta' sekä erikoismenosaäntöjen vaatimisen niiltä määräpäivään mennessä". Sen sijaan "laajat ja yksityiskohtaiset ehdot ja rajoitukset kuuluvat vasta toisen maailmansodan jälkeisten vuosien normaalimenettelyyn". On kuitenkin korostettava, ettei mainittu "normaalimenettely" tuolloin vielä vakiintunut, vaan budjetin soveltamisen tehokkaaseen ohjaukseen on päädytty vasta viime aikoina.

Kastarin mukaan uusi järjestely, ennakollinen finanssivalvonta (jota siis vielä laajennettiin valtioneuvoston määräyksellä) oli kuitenkin poikkeuksellinen, hallinto-organisaation rakenneperiaatteisiin oikeastaan soveltumaton järjestely. Hallintoelinten aseman itsenäisyyden rajoittaminen on Kastarin mukaan kuitenkin voinut tältä osin tapahtua aetukseen perustuvan valtuutuksen pohjalta, VNOS:öön otetulla nimenomaisella säännöksellä. Sen sijaan hän kritisoi voimakkaasti ja vakiintuneiden hallintokoneiston organisaatiota koskevien periaatteiden kanssa johdonmukaisesti käytäntöä, joka pyrki oikeuttamaan *valtiovarainministeriön* ilman erityissäännöstä hoitamaan ennakollista finanssivalvontaa.³¹

"Ennen tätä säännöstä /VNOS 47.2 §/ oli vain valtiovarainministeriö ilman muuta pyrkinyt antamaan muille ministeriöille vastaavia määräyksiä. Niiden laillisuus voitiin kuitenkin hyvällä syyllä asettaa kysymyksen alaiseksi. Niiden perustaksi ei kait silloin voitu esittää muuta kuin valtiovarainministeriön keskeinen asema valtiofinanssien hoidossa."

³⁰ *Nousiainen* s. 353.

³¹ *Kastari VYV 1947* s. 104 alav. 1.

Varsin pian kuitenkin myös valtiovarainministeriön muodollista asemaa finanssivalvonnassa katsottiin tarpeelliseksi vahvistaa. Valtioneuvoston toiminnan rationalisoimiskomitea (jonka puheenjohtaja oli Paavo Kastari) ehdotti jo vuonna 1953 antamassaan mietinnössä osan ennakollisesta finanssivalvonnasta siirrettäväksi valtiovarainministeriöön. Ehdotuksen mukaan valtioneuvoston yleisistunto tai pääministeri olisi voinut määrätä, että muiden ministeriöiden on etukäteen toimitettava VVM:ssä valmistavasti käsiteltäviksi ”ministeriön päätösvaltaan kuuluvissa asioissa tehtävät ratkaisut, jotka voivat aiheuttaa valtiolle meoa tai joilla muutoin voi olla merkitystä valtiontalouden hoidolle taikka, jotka ovat kansantalouden tai talouselämän kannalta tärkeitä”.³² Ehdotuksen mukaan VVM olisi siis saanut varsin vahvan ja keskeisen aseman hallintokoneiston toiminnan ohjauksessa.

Aivan näin laajana ei ehdotusta kuitenkaan toteutettu, vaikka valtiovarainministeriön asemaa ennakollisessa finanssivalvonnassa vahvistettiinkin luomalla ns. B-listamenettely lisäyksellä VNOS 47 §:ään (1954/191). Tämän nykyisinkin voimassa olevan järjestelyn mukaan valtioneuvosto voi määrätä, ettei ministeriön päätösvaltaan kuuluvaa asiaa ole tarpeen käsitellä raha-asiaINVALIOKUNNASSA, jos VVM on antanut ministeriön aikomasta ratkaisusta (ns. B-listamenettelyssä) lausunnon, johon ministeriö katsoo voivansa yhtyä. Tämän B-listakäsittelyn asiallinen soveltamisala määriteltiin ensimmäisen kerran VNp:llä 10.7.1958 (VVM:n kiertokirje n:o 4000) ja siitä lähtien valtiovarainministeriö on myös harjoittanut VNOS 47.3 §:n mukaista ennakollista finanssivalvontaa, joka ulottuu koko keskushallintoon.³³

Jo suhteellisen varhain siis järjestettiin muodolliset puitteet hallintoelinten varainkäytön tarkkailulle ja ohjaamiselle. Mahdollisuutta ohjata hallintoelinten varainkäyttöä on myös käytetty, ajoittain varsin laajastikin: esim. vuonna 1958 edellytettiin hallintoelinten supistavan ”harkinnanvaraisten” määrärahojen käyttöä niin, että sanotun vuoden aikana olisi saavutettu keskimäärin 20 %:n säästö tulo- ja menoarvioon merkityistä määristä.³⁴ Vuonna 1963 VN määräsi mm. eräitä määrärahoja jätettäväksi käyttämättä. Olennaista näille ennakollisen finanssivalvonnan muodoille on kuitenkin ollut niiden melko selvä valikoimattomuus: ne ovat asettaneet vain yleisiä säättämistavoitteita, mutta valvontaa ei suoranaisesti ole käytetty hallintoelinten toiminnan ohjaamiseen. Pelkästään jo vahvistetun tulo- ja menoarvion määrärahojen käyttämistapaa koskevat määräykset eivät luonnollisesti voikaan olla kovin tehokkaita ohjausvälineitä.

³² KM 1953:37 s. 73.

³³ Ks. tämän VNp:n taustasta *Vesanen 1965 s. 56—59* ja *Uotila s. 123 s.*

³⁴ Näiden toimenpiteiden johdosta käydystä oikeustieteellisestä keskustelusta ks. erityisesti *Vesanen LM 1959, Purhonen LM 1960* sekä *Purhonen 1961 s. 207 ss.* ja *Vesanen 1965 s. 245—247.*

Nykyään ennakollinen finanssivalvonta varainkäytön laillisuuden ja virheettömyyden tarkastamisena on budjetin soveltamisessa toissijaista.³⁵ *Marjanen*³⁶ luonnehtii tätä ennakollisen finanssivalvonnan muuttunutta sisältöä seuraavasti vuonna 1968: "Valvonta siltä osin kun se palvelee kansanedustuslaitoksen päätösten noudattamista (määräraha-valvonta) on tietysti aina julkisessa hallinnossa tärkeä. Tämän seikan olemassaolo ja tunnustaminen ei kuitenkaan saa merkitä sitä, että taloudelliset informaatiojärjestelmät yksin tai edes pääosiltaan rakennetaan tätä tehtävää varten."

Kokonaisvaltainen valtion elinten varainkäytön tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisuuden sekä osin sisällön ohjaus onkin nykyään tämän mekanismin sisältönä. Sen vuoksi on perusteltua puhua ennakollisen finanssivalvonnan sijasta hallintoelinten *varainkäytön ohjauksesta*, jonka tärkeimmäksi päämääräksi voidaan luonnehtia ns. kokonaistaloudellisten näkökohtien³⁷ eli kulloisenkin talouspoliittisen linjan huomioonottamisen varmistaminen myös yksittäisten hallintoelinten varojen käyttämisessä ja toiminnassa. Tämän ohella varainkäytön ohjaamiseen nivoutuvat myös mm. kysymykset taloudellisuudesta, menojen oikeasta ajoittamisesta, valtiolle työnantajana kuuluvien etujen valvomisesta, tulo- ja menoarvion perustelujen noudattamisesta ja yleensä tarkoituksenmukaisuudesta.³⁸ Näin laaja ohjaus on "johtanut vähäisissäkin asioissa keskitettyyn ratkaisuntekoon".³⁹

Varainkäytön ohjauksen laajuuden määräävät suhteellisen pysyvästi keskeisimpinä hallinnollisina määräyksinä tulo- ja menoarvion soveltamista koskevat yleismääräykset ja vuotuiset erityismääräykset,⁴⁰ jotka valtioneuvosto antaa VNOS 12.1 §:n 5 kohdan nojalla, edelliset noin 3—4 vuoden välein, jälkimmäiset vuosittain. Määräykset annetaan vakiintuneen kaavan mukaan "Valtioneuvoston kanslialle ja kaikille ministeriöille sekä niiden alaisille virastoille ja laitoksille". Näiden lisäksi valtioneuvosto on antanut tarpeen vaatiessa muitakin määräyksiä varainkäytöstä ja varsinkin viime aikoina erilaisia säästöpäätöksiä.⁴¹ VVM:n asemaa korostavat mm., että se

³⁵ Tosin tälläkin on edelleen oikeudellisen vastuun määräytymisen kannalta merkitystä, ks. *Vesanen* 1965 s. 50—54, *Palanen* s. 97—108. Vrt. *Willgren* 1932 s. 492—493.

³⁶ *Marjanen* 1968 s. 3.

³⁷ *Saviaho ym.* s. 72. Vrt. *Saviaho* s. 66, jossa kirjoittaja vielä (v. 1967) määrittelee finanssivalvonnan keskeisimmäksi tarkoitukseksi valtion menojen oikean ajoituksen.

³⁸ Ks. *Saviaho ym.* s. 77—78, *Marjanen & Halavaara* s. 95—96, *KM* 1961:49 s. 32 s.

³⁹ *Marjanen & Halavaara* s. 96.

⁴⁰ Ks. *Valtion tulo- ja menoarvion soveltamista koskevia yleismääräyksiä, Valtiovarainministeriön yleiskirje* 11.2.1977 N:o TM 5158 sekä vuosittaiset tulo- ja menoarvion soveltamista koskevat erityismääräykset.

⁴¹ Ks. esim. VNp:t säästötoimista 1.4.1976, 10.6.1976, 7.10.1976, 4.11.1976, 18.11.1976, 30.12.1976 ja 17.2.1977.

valmistelee nämä määräykset, ohjaa ja valvoo niiden soveltamista, osallistuu muodollisestikin niiden toteuttamiseen ns. B-listamenettelyssä, antaa lisäksi itsekkin määräyksiä hallintoelimille esimerkiksi erityismenoarvion laadinnasta, tulo- ja menoarvion laadinnasta jne.

Varainkäytön ohjaus ulottuu periaatteessa kaikkiin määrärahoihin ja se voi olla luonteeltaan yleistä tai yksittäistä määrärahaa koskevaa. Ohjaus voi koskea määrärahojen käyttöä tai niiden ajoitusta. Merkittävä uusi määräys tästä sisältyy 11.2.1977 annettuihin tulo- ja menoarvion soveltamista koskeviin yleismääräyksiin.⁴² Sen mukaan ”valtiovarainministeriö voi hankittuaan valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan lausunnon antaa ohjeita myös yksittäisten määrärahojen käytöstä ja ajoituksesta.” (Aikaisemmin ohjeiden ja määräysten antamisvalta oli koskenut vain menojen ajoitusta.)

Tämän lisäksi soveltamisohjeissa määritellään valtiovarainministeriön jonkin osaston lausuntoa edellyttäviä, asiallisesti ennakolliseen finanssivalvontaan liittyviä määrärahojen käytön ohjausmahdollisuuksia: palkkaosaston lausuntoa edellytetään useissa valtion virka- ja toimihenkilöiden ja valtionapupalkkaisten työntekijöiden asemaa ja etua koskevilla päätöksillä, järjestelyosaston lausuntoa taas mm. kaikista organisaation muutoksista.

Periaatteessa varainkäytön ohjaus koskee siis kaikkia menoja — niin hyvin lakimääräisiä ja niihin rinnastettavia kuin ns. vapaitakin hallintoelinten menoja. Sen sijaan sen piiriin ei yleensä käytännössä kuulu tulo- ja menoarvion tulopuolen toteuttamisen ohjaus kuin eräissä yksittäisissä asiaryhmissä. Tämä on sikäli ymmärrettävää, että valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimivat verohallitus ja tullihallitus sekä valtiokonttori ohjaavat suurinta osaa valtion tulojen hankkimisesta varsin yksityiskohtaisen lainsäädännön puitteissa.⁴³ Siten koko valtionhallintoa koskevien yleismääräysten ei välttämättä tarvitse sisältää tästä määräyksiä, vaan VVM voi yleisten organisatorisia suhteita koskevien periaatteiden puitteissa ohjata erikseen näiden elinten toimintaa. Toisaalta nimenomaan varainkäytön ohjausta rajoittaa se jäljempänä tarkemmin käsiteltävä seikka, ettei tulo- ja menoarvion luvuilla varsinkaan sen ns. sidotun osan osalta ole oikeudellisesti itsenäistä merkitystä.

Ennakollinen finanssivalvonta on laajentunut vähitellen yleiseksi varainkäytön ohjaukseksi. Ei olekaan enää pitkään voitu Kastarin tavoin puhua hallintoelinten itsenäisyydestä ”niille varattujen” määrärahojen käyttämisessä. Osittain syyt ovat siinä, että budjetti eräänlaisena viranomaisen varainkäytön ohjeena⁴⁴ edellyttää joka tapauksessa tiettyä soveltamisen yhtenäisyyttä ja siten

⁴² VVM:n yleiskirje TM 5158 s. 24. Määräyksen valmisteli valtiovarainministeriön työryhmä, ks. Työryhmämuistio 1976: VM 22.

⁴³ Ks. myös Vesanen 1965 s. 62—67.

⁴⁴ Merikoski II s. 286.

valtiovarainministeriö luontevasti voi ohjata sitä valtion varojen hoidosta huolehtivana elimenä. Toisaalta voidaan kuitenkin todeta varainkäytön ohjauksen laajentuneen hyvinkin yksityiskohtaisiin hallintoelinten toimivaltaan suoranaisesti kuuluviin kysymyksiin — välillisesti jopa toiminnan sisältöön.⁴⁵ Siitä on kehittymässä tärkeä ja konkreettinen hallintokoneiston toiminnan keskitetyn johtamisen menetelmä, jonka käyttämistavat voivat luonnollisesti vaihdella. ”Organisatorisesti tulo- ja menoarvion täytäntöönpanossa on siis poikettu Suomen valtionhallinnolle muutoin ominaisesta toimivaltarajojen jäykkyydestä ja annettu taloushallintoa johtaville laitoksille eräänlainen veto-oikeus asioissa, jotka perussäännösten mukaan ovat alempien viranomaisten päätettävissä. Tämä on melkoisessa määrin lisännyt hallinnon keskitystä, ei vain valtioneuvoston vaan koko keskushallinnon piirissä”, kuten *Nousiainen*⁴⁶ kehitystä kuva.

Varainkäytön ohjauksen keskeinen elin on edelleen muodollisesti valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta. Sen valmistavasti käsiteltäviin (ja tosiasiaassa päätettäviin)⁴⁷ kuuluvat VNOS 47 §:n 1 ja 2 momentin mukaan mm. valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäväksi tulevat asiat, joilla on huomattava taloudellinen merkitys, ehdollisten määrärahojen hyväksymistä ja määrärahojen ylittämistä koskevat asiat sekä ne muut asiat, jotka on erikseen säädetty tai määrätty valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa käsiteltäviksi. Valtiovarainministeriössä B-listamenettelyssä ohjattaviin taas kuuluvat (edellyttäen, että sen lausuntoon tyydytään) mm. seuraavat asiat:⁴⁸ arviomäärärahan ylittäminen yli miljoonalla markalla, valtioneuvoston päätöksellä raha-asiainvaliokunnassa käsiteltäväksi määrätty ministeriön päätösvaltaan kuuluva asia, jolla ei ole huomattavaa taloudellista merkitystä sekä valtioneuvoston päätöksellä nimenomaan B-listamenettelyyn määrätty asia.

Muodollisesti varainkäytön ohjauksessa tärkeimmät asiat kuuluvat siis raha-asiainvaliokunnan toimivaltaan. Käytännössä valtiovarainministeriön asema myös tällä alalla on muodostunut keskeiseksi ja raha-asiainvaliokunnan tosiasiallinen päätösvalta on muodostunut valtiovarainministeriön korostuneen aseman muodolliseksi camouflage’ksi. Raha-asiainvaliokunnan käsitteelyyn tulevat asiat on jo yleensä ennalta valmisteltu niin lopullisesti valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden välillä, ettei raha-asiainvaliokunnan

⁴⁵ Ks. tästä käytännöstä *Salminen & Tynkkynen III* s. 8—14. Ks. myös *KM 1978:22* s. 344.

⁴⁶ *Nousiainen* s. 354.

⁴⁷ Jo *Kastari VYV 1947* s. 104 toteaa raha-asiainvaliokunnan valmisteluvallan vaih juridiseksi camouflage’ksi; tosiasiaassa kyseessä on ratkaisuvallta.

⁴⁸ *VVM:n yleiskirje TM 5158* s. 5—6 verr. VNOS 47.3 § ja VVM:n antamat vuosittaiset erityismääräykset.

käsittelyssä niihin enää tule muutosta. Valtion keskushallintokomitea ehdottaakin muodostuneen käytännön kirjaamista: raha-asiainvaliokunnan lakkauttamista ja ennakollisen finanssivalvonnan keskittämistä muodollisesti-kin valtiovarainministeriöön.⁴⁹

4.2. Hallintotoiminnan suunnittelu

4.2.1. Valtiontalouden suunnittelu

Valtion hallintotoiminnan ja valtiontalouden keskipitkän ajan suunnittelun voidaan katsoa varsinaisesti alkaneen nykyisessä keskitetyssä muodossaan samoihin aikoihin budjetin uudistamisen kanssa ja osittain samojen elinten aloitteesta. Ensimmäiset nykyisentyypiset keskipitkän aikavälin suunnitelmat (KTS, toimintasuunnitelmat) laadittiin eri hallinnonaloilla vuosiksi 1968—1972 valtiovarainministeriön vuonna 1967 antamien ohjeiden mukaan. Tosin jo aikaisemmin oli pyritty varsinkin valtion talouden suunnittelemiseen: 1950- ja 1960-luvun vaihteessa talousohjelmakomitea valmisti kaksi mietintöä (*KM 1959:47* ja *KM 1960:9*), finanssisuunnitelmakomitea julkisti mietintönsä hieman myöhemmin (*KM 1962:9*) ja sen työtä jatkoi VVM:n kansantalous-osasto, jonka laatimia 4-vuotisia suunnitelmia julkaistiin budjettiesityksen liitteenä, sen taloudellisessa katsauksessa vuosina 1963—1967.⁵⁰

Finanssisuunnitelmakomitea laati ensimmäisen keskipitkän ajan valtiontalouden suunnitelman jo vuosiksi 1962—1966. Se perustui osaksi komitean laskelmiin, osaksi eräiden suurimpien virastojen omiin arvioihin.⁵¹ Lopullisen suunnitelman laatimisessa oli menoille asetettu tietyt enakkopuitteet ja koko suunnitelman taustana oli talousohjelmakomitean hieman aikaisemmin laatima pitkän aikavälin ennuste kansantalouden kehityksestä.⁵² Tietyssä mielessä siis jo finanssisuunnitelmakomitean työhön sisältyi ituina sittemmin KTS-prosessissa pysyvästi käyttöön otettuja piirteitä, vaikka suunnitelma perustuikin ensisijaisesti virastojen omiin menoarvioihin, eikä suunnitelmaa suoraan kytketty budjettiin.⁵³ Komitea pitikin välttämättömänä finanssisuunnittelun kehittämistä ja vakinaistamista esimerkiksi VVM:n yhteyteen.⁵⁴

⁴⁹ Ks *KM 1978:22* s. 368 s. VVM:n valmisteluvallan merkityksestä ks. myös *Sipponen 1973* s. 67—70 ja *Heiskanen 1977* s. 379 alav. 1.

⁵⁰ Ks. aikaisemmasta suunnittelusta hallintokoneistossa *Kilo* passim ja *KM 1968 A 3*.

⁵¹ *KM 1962:9* s. III—IV.

⁵² mt. s. 4; ks. myös *KM 1959:47*.

⁵³ Tästä huomauttaa *Saviaho ym.* s. 103.

⁵⁴ *KM 1962:9* s. 79—81. Komitea oli kuitenkin suunnittelun sitovuutta vastaan: suomalaisessa ”puitetaloudessa” sellaisen toteutaminen olisi vaikeaa, *ibid.*

Myös talousneuvosto oli jo vuonna 1964 mietinnössään lähivuosien kasvu- ja talouspolitiikasta edellyttänyt erityisiä ”runkosuunnitelmia”⁵⁵ Talousneuvoston mukaan suunnitelmallisuuden lisäämiseksi valtion varainhoidossa ja budjettipolitiikassa ”olisi julkisessa taloudenpidossa noudatettavat periaatteet ja sovelletut menetelmät otettava syvälle käyvän uudistuksen kohteeksi” ja tässä olisi erityisesti otettava huomioon julkisen talouden vaikutus kokonaistaloudelliseen kehitykseen. Talousneuvosto edellytti myös valtion suunnittelua organisoitavan tehokkaammin.⁵⁶

Valtiovarainministeriö laati vuosiksi 1966–1969 erityisen ns. perusbudjetin, jota voidaan pitää eräässä mielessä nykyisten KTS:ien edeltäjänä. Perusbudjetti eli ”*Katsaus valtiontalouden kehitykseen vuosina 1960–1965 sekä perusbudjetti vuosiksi 1966–1969*” sisälsi vuosia 1966–1969 koskevan arvion, joka perustui vain lainsäädäntöön ja virastojen omiin arvioihin. Se ei ollut siten tavoitebudjetti, eikä se myöskään sisältänyt hallituksen kannanottoa esitettuihin menoarvioihin. Muodollisesti perusbudjetti tosin oli keskipitkän ajan suunnitelmana rinnastettavissa nykyisiin KTS:iin. Olennainen ero on kuitenkin, ettei se ollut hallintoelinten erillisistä näkemyksistä ja tavoitteista tietyn kokonaistaloudellisen rungon perusteella keskitetysti laadittu suunnitelma, vaan eri hallintoelinten näkemysten yhteenveto.⁵⁷ Tästä johtui myös sen suhteellisen kiinteä kytkeytyminen hallintokoneiston toimivaltojen jakoon; se arvioi ongelmia pikemminkin hallintoelinten erillisten toimivalta-alueiden ja näkemysten kannalta ja niiden mukaan jaettuna kuin yhtenäisinä, reaalisina tai objektiivisina ongelmakokonaisuuksina.

Perusbudjetti heijasteli laatimistavassaan objektiivisesti vielä oikeudellisybyrookraattisen hallintokoneiston organisaation vaikutusta: hallintoelinten eriytyneisyyttä, itsenäisyyttä ja hallintokoneiston sisäisen keskitetyn ohjauksen vähäisyyttä. Perusbudjettia käytettiin kuitenkin jonkin verran hyväksi vuoden 1966 tulo- ja menoarvioesitystä laadittaessa ja tavoitteena oli antaa sen pohjalta menokehitykset myös seuraavien vuosien laadintaa varten.⁵⁸

Jo nykyisen KTS-menettelyn edellä selostetuissa muotoutumisvaiheissa 1960-luvun puolivälissä todettiin perinteisen hallintokoneiston organisaation aiheuttavan ongelmia suunnittelun toteuttamiselle. Ongelmia suunnittelun organisoinnissa ja tehokkuudessa aiheuttivat mm. julkisen sektorin sisäiset valtasuhteet ja erityisesti se, että hallintokoneistossa on ”ominaista melkoinen hajautus; johtavilla virkamiehillä, keskusvirastoilla ja ministeriöillä on ollut mahdollisuus hahmotella melko itsenäisesti omia kehitystavoitteitaan”, kuten

⁵⁵ KM 1964 A 16 s. 63.

⁵⁶ mt. s. 63 ja s. 69–70.

⁵⁷ Perusbudjetti s. 7, Sipponen 1967 s. 185–188.

⁵⁸ Perusbudjetti s. 45–46.

talousneuvoston asettama taloudellisen suunnittelun työryhmä lausui muistiossaan vuonna 1968.⁵⁹ KTS-prosessin kehittämisen avulla pyrittiinkin osittain juuri keskittämään suunnitteluun sisältyvää päätöksentekoa. Siinä tarkoituksessa — näin KTS:n merkitystä tuolloin luonnehdittiin — virastojen ja laitosten suunnitelmat ”pyritään muodostamaan toteuttamiskelpoiseksi kokonaisuudeksi asettamalla toimintasuunnitelmille etukäteen tiettyjä vaatimuksia tai pyrkimällä neuvotteluihin jälkikäteen muuntamaan suunnitelmia asetetut vaatimukset täyttäväksi”.⁶⁰ KTS:n muovaamisessa tavoitteiden keskitetyn määrittelyn ja hallinnon toiminnan puitteiden ohjaamisen välineeksi on toisaalta kuitenkin jatkuvasti piillyt hallintokoneiston sisäisten ristiriitojen aiheita.

KTS-prosessin toteuttaminen siirrettiin vuonna 1967 VVM:n kansantalous-osastolta sen tulo- ja menoarvio-osastolle.⁶¹ Samassa yhteydessä pyrittiin myös säädösin vahvistamaan KTS:n ja TMAE:n laatimisen yhteyttä ja siten tehostamaan hallintokoneiston ohjauksen sitovuutta. Budjettiasetus uusittiin vuonna 1967 (1967/361) ja sen 3 §:n asiallisena sisältönä oli KTS-prosessin merkityksen määrittelemineen tavalla, joka sitten tuli myös voimassaolevaan BudJA (1972/775) 3 §:ään.⁶²

Perusteiden saamiseksi vuotuisen tulo- ja menoarvioesityksen sekä sen yhteydessä esitettävän usean vuoden kattavan valtiontalouden suunnitelman laatimiselle ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen, laitosten ja liikeyritysten tulee laatia valtiovarainministeriön antamien ohjeiden mukaan oman hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmia.⁶³

KTS-prosessin primaaritavoitteena oli sopeuttaa valtiontalouden ja myös hallintokoneiston nopeasti eriytyneen toiminnan resurssit ns. kokonaistaloudellisen kehityksen sallimiksi katsottuihin puitteisiin ja samalla ottaa huomioon valtiontalouden vaikutus tähän kehitykseen. Samaan tähtäsivät ensisijaisesti myös edellä selostetut budjettirakenteen uudistaminen ja budjettiesityksen laadintamenettelyn tehostaminen. KTS:n käyttöönottoon ja toimintaan liittyivät kuitenkin olennaisesti sen vaikutukset valtionhallinnon organisaatioon.

⁵⁹ *Talousneuvosto 1968* s. 19, vrt. mt. s. 10.

⁶⁰ mt. s. 119.

⁶¹ *Ylinen 1972* s. 35.

⁶² Asetuksen taustasta tältä osin ks. *Saviahjo 1967* s. 81–83.

⁶³ Nykyisin KTS:n perusasiakirjat ovat 1) virastojen ja laitosten sekä liikeyritysten laatimat toiminta- ja taloussuunnitelmat; 2) ministeriössä osittain niiden pohjalta laaditut hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä 3) VVM:n laatima, TMAE:n yhteydessä julkaistava ja hallituksen käsittelemä valtiontalouden suunnitelma.

Ennen kuin KTS varsinaisesti otettiin käyttöön, valtiontalouden suunnittelun toteuttamista oli kuitenkin *sisällöllisesti* haitannut luotettavaksi katsottavan arvion puuttuminen kansantalouden kehityslinjoista. Tämän totesi jo finanssisuunnitelmakomitea 1960-luvun alussa ja osittain tästä puutteesta johtuen valtiontalouden suunnittelu saattoikin perustua lähinnä vain hallintoelinten erillisten omien arvioiden yhteenvetoon niin kuin osittain em. komitean työssä ja erityisesti ns. perusbudjetin laadinnassa. Hallintokoneiston talouden ja toiminnan suunnittelun tehostamisen ja keskittämisen mahdollisista vasta oikeastaan kansantaloudellisten ennusteiden riittävä kehittyminen. Niiden avulla on pystytty määrittelemään suhteellisen eksaktisti keskeiset tavoitteet.

KTS:n laadinnassa on 1960-luvun lopulta lähtien käytetty perustana monimuuttujaista, taloudellisessa suunnittelukeskuksessa kehitettyä matemaattista mallia, MEPLAMOa (Medium Term Planning Model), jonka avulla vain vähäisin muutoksin suunniteltiin aina vuoteen 1974 asti, minkälaista finanssi- ja talouspolitiikkaa tulisi harjoittaa, jotta kansantalouden tasainen kehitys voitaisiin varmistaa.⁶⁴ Tämän mallin laatiminen siirrettiin vuonna 1973 valtiovarainministeriöön ja aloitettiin sen taloudellisen sisällön kehittäminen ns. Kessu-mallin (Kansantalouden ennustamis- ja suunnittelusysteemi) laatimisen yhteydessä.⁶⁵ Nämä mallit ovat tarjonneet eri hallintoelinten laatimien toiminta- ja taloussuunnitelmien arvioimiselle ja koordinoinnille tarvittavaa (tiettyihin perusoletuksiin perustuvaa) lukupohjaista tausta-informaatiota. Samalla mallit ovat luoneet puitteet, joihin ko. suunnitelmat on pyritty sopeuttamaan — konkreettisimmin budjettiesitysten yhteydessä.⁶⁶ Mallien perusoletuksista ei ole käyty julkista keskustelua.

Kuten on huomautettu, ohjelma-perusteinen suunnittelukin ja TMAE:n laadinta voidaan viime kädessä nähdä myös johtamisen apuvälineinä.⁶⁷ KTS-prosessista yhdistettynä tulo- ja menoarvion laadinta- ja soveltamisen menettelyyn on pyritty muodostamaan Suomessa erityisen ”rullaavan”, keskitetyn johtamisen apuväline. Siten viiden vuoden aikavälille laadittujen KTS:ien pohjalta laaditaan varsin pitkälle suunnitelmakauden ensimmäisen vuoden tulo- ja menoarvioesityksen puitteet, menokehykset ja ohjataan muutenkin

⁶⁴ *Mannermaa & Tuomainen* s. 13—14. Meplamon lisäksi on ollut käytössä myös Suomen Pankin laatima 140-yhtälöinen malli, ks. *Reimavuo* s. 97—98.

⁶⁵ *Mannermaa* 1975 s. 4—7.

⁶⁶ Ks. tästä virastojen suunnitelmien ja VVM:n linjan sopeuttamisesta konkreettisesti *Reimavuon* selvitystä (s. 77—98) vuosien 1974—1978 KTS:ien osalta. Reimavuo toteaa merkittäviä määrällisiä eroja, jotka johtuvat lähinnä VVM:ssä sovelletuista näkemyksistä talouspolitiikan linjasta. Ks. yleisesti *Talousneuvosto* 1968 s. 119.

Nykyisin tässä yhteydessä on käytössä myös sosiaali-indikaattoreita, ks. *KM* 1978:22 s. 340 s. ja *Pitkänen* s. 176 ss.

⁶⁷ Näin esim. *Pitkänen* s. 37, *Vesänen* 1970 s. 230, *KM* 1968 A 3 s. 20.

tulo- ja menoarvion valmistelua. Toisaalta myös jo KTS:n laatimisessa on eri hallintoelinten esittämiä tavoitteita pyritty sovittamaan yhteen yhtenäisen valtiontalouden KTS:n valmistamiseksi. Jälkimmäinen johtamismuoto on luonnollisesti yleisluonteisempi eikä se suoranaisesti myöskään sido hallintoelimiä. Sitovuus sen sijaan konkretisoituu periaatteessa suhteellisen tehokkaasti jälkimmäisessä johtamismuodossa, rullaavan suunnittelujärjestelmän pohjalta laadittavassa tulo- ja menoarvioesityksessä. Sitä valmisteltaessa VVM ohjaa hallintoelimiä mm. menokehyksin, joiden puitteissa hallintoelinten määrärahaehdotusten tulee pysyä. Mahdollisia menokehyksiä olennaisempaa on kuitenkin yleinen budjettiesityksen laadinnan johtaminen. KTS-prosessi on myös pyritty ajoittamaan niin, että se pystyisi tarjoamaan mahdollisimman tuoretta tietoa tulo- ja menoarvioesityksen laadintaa varten annettavalle ohjaukselle.⁶⁸

KTS-prosessin ja TMAE:n laadinnan yhteys johtamisessa on viime aikoina kuitenkin muuttunut, kun toisaalta suunnittelun luotettavuus on osoittautunut heikohkoksi ja toisaalta valtion käytettävissä olevien taloudellisten resurssien käyttämistavasta on syntynyt entistä enemmän keskustelua. Myös KTS-prosessin tehokkuudessa on edelleen toivomisen varaa. Lyhyemmän ajan tulo- ja menoarvioesityksen laadintamenettelyn merkitys hallintoelinten johtamisen välineenä onkin tämän vuoksi ilmeisesti korostunut.

4.2.2. Sektorisuunnittelu

Valtiontalouden keskipitkän aikavälin suunnittelua täydentävät useat välittömämmin hallintotoiminnan spesifejä aloja koskevat ns. sektorisuunnitelmat, joista osa on lakisääteisiä ja liittyy väljiin puitelakeihin. Osa suunnitelmista on edellä mainittuja sitomattomampia, komiteatyönä tai ilman lainsäädännöllistä velvoitetta ohjeellisiksi laadittuja hallintoelinten omia tavoiteohjelmia. Hallinnonalakohtaisia sektorisuunnitelmia, joilla on mielenkiintoa keskusvirastojen aseman kannalta, ovat seuraavat lainsäädännössä edellytetyt suunnitelmat:

- LKH: suunnitelma sairaanhoidon järjestämisestä (L kunnallisista yleissairaaloista 1965/561, 6 a §) — suunnitelman vahvistaa valtioneuvosto;
- LKH: suunnitelma kansanterveystyön järjestämisestä (KansanterveysL

⁶⁸ *Saviaho ym.* s. 100—119. KTS-prosessin kulusta ks. *Mäenpää* 1976 s. 102—106.

Virastojen ja laitosten KTS:t edellytetäänkin laadittavaksi "ennen muuta perusteiden saamiseksi ... tulo- ja menoarvioesityksen ja sen laadintaa varten annettavien menokehysten" sekä valtiontalouden suunnitelman valmistamista varten, ks. *VVM:n yleiskirje n:o 5410*.

1972/66, 3 §) — suunnitelman vahvistaa valtioneuvosto;
 — SosH: suunnitelma lasten päivähoiton järjestämisestä (L lasten päivähoitosta 1973/36, 9 §) — suunnitelman vahvistaa STM;
 — SosH: valtakunnallinen kehitysvammaisten erityishuoltosuunnitelma (L kehitysvammaisten erityishuollosta 1977/519, 4 §) — suunnitelman hyväksyy valtioneuvosto;
 — AsH: valtakunnallinen asuntotuotannon kokonaisuohjelma (AsHL 2.1 § 1 kohta) — suunnitelman, jonka voimassaoloaikaa ei ole määriteltä, hyväksyy AsH:n istunto.

Lisäksi AsH valmistelee tutkimustoiminnan yleisohjelman, jonka valtioneuvosto hyväksyy (AsuntotuotantoL 1966/247, 18.2 §). Keskiasteen koulutuksesta annettuun lakiin (1978/474) sisältyy runsaasti määräyksiä AKH:n ja KH:n laadittavista suunnitelmista. Sekä AKH että KH laativat toimialallaan ja yhteistyössä toimien suunnitelman keskiasteen koulutuksen järjestämisestä (8.1 § 2 ja 3 kohta). Näiden suunnitelmien pohjalta OpM laatii suunnitelman peruskoulussa, lukiossa ja ammatillisissa oppilaitoksissa annettavan koulutuksen järjestämisestä ko. lain mukaisesti (8.1 § 4 kohta) ja vihdoin valtioneuvosto hyväksyy määrävuosiksi kerrallaan lain toimeenpanoon kuuluvien kehittämistoimenpiteiden toteuttamisesta ja keskiasteen koulutuksen muuta kehittämistä varten ohjelman (9.1 § 2 kohta).

Keskusviraston valmistelemat suunnitelmat eivät yleensä ole lopullisia, vaan ne edellyttävät ministeriön tai valtioneuvoston vahvistusta. Etenkin ao. hallinnonalan ministeriöt ohjaavat lisäksi eri tavoin ja varsin tehokkaasti sekä suunnitelmien laatimista että niiden toteuttamista. Suunnitelmien realisoituminen riippuu suureksi osaksi myös siitä, varataanko niille riittävästi varoja tulo- ja menoarviossa. Tältä osin VVM:n asema budjetin laatimisessa ja lausunnonantajana suunnitelmia vahvistettaessa mahdollistaa niiden sisältöön ja toteuttamiseen vaikuttamisen.⁶⁹ Kuten aikaisemmin on todettu, keskusvirastojen asemaa on omiaan vahvistamaan kuitenkin, että ne viime kädessä toteuttavat suunnitelmat ja päättävät niiden yksityiskohdista.

Lainsäädännön edellyttämien suunnitelmien lisäksi keskusvirastojen toimialalla on laadittu muulla tavalla suuri määrä erilaisia suunnitelmia komiteatyönä, työryhmissä keskusvirastojen virkatyönä jne.⁷⁰ Tällaiset

⁶⁹ Esim. terveydenhuollon 5-vuotissuunnitelmien hyväksyminen on jo käytännössä pitkälti VVM:n vaikutusvallassa: esim. vv. 1979—1983 suunnitelmat valtioneuvosto hyväksyi VVM:n esittämällä tavalla karsittuna. LKH mm. esitti suunnitelmassaan virkojen vuotuisiksi lisäyksiä 3,6 %, STM 3 %, mutta VVM:n esittämä karsittu linja tuli vahvistetuksi. Sen mukaan lisäys on suunnitelman ensimmäisenä vuonna 2,6 % ja seuraavina 1,9 %. (HS 3.5.1978).

⁷⁰ Ks. esim. KM 1973:52 (koulutuskomitea), KM 1974:44 (Karanek:n periaatemietintö), KM 1975:47 (teollisuustoimikunta). Tällaisten eri hallinnonhaarojen suunnitelmien yhteensovittamisesta ks. Kuusi passim sekä Pitkänen s. 8—24 ja Rätty & Takanen s. 69.

suunnitelmat on kuitenkin laadittu lähinnä ao. hallintoelimen omaa käyttöä varten ja niiltä puuttuu sitovuus. Useassa tapauksessa ne muodostavat aineistoa KTS-prosessiin ja tällä tavalla liittyvät ministeriöiden ja keskusvirastojen välisiin organisatorisiin suhteisiin.

4.2.3. Resurssien määrittelyn ja suunnittelun erityiset oikeudelliset edellytykset

a) Valtiontalouden KTS:n ja budjettiesityksen laatimiseen liittyvät organisatoriset suhteet

KTS:n ja budjettiesityksen laadinnan oikeudellinen sääntely on melko niukkaa, vaikka näillä prosesseilla on keskeinen merkitys koko hallintokoneiston toiminnassa ja tosiasiallisesti myös eduskunnan päätösten muodostumisessa. Oikeudellisen sääntelyn vähäisyyteen on teorian tasolla vaikuttanut lähinnä oikeuspositivistiseen perinteeseen liittyvä periaate, joka edellyttää hallintokoneiston sisäisen piirin — ulospäin suuntautuvan varsinaisen päätöksenteon valmistelun ja suunnittelun — sääntelyn jäävän oikeudellisuuden kategorian ulkopuolelle. Kyse on teoriassa sisäiseksi ja valmistelevaksi luonnehditusta viranomaistoiminnasta,⁷¹ jota ei edellytetä muodollisoikeudellisesti säänneltäväksi. Prosessien lainsäädännöllistä järjestämistä ei ole nähty tarkoituksenmukaiseksi eikä välttämättömäksi.

Näillä prosesseilla on toisaalta kuitenkin välillisesti lisääntyvä merkitystä sekä hallintoelinten päätöksenteon reaalisten edellytysten luomisessa että asteellisten toimivaltarajojen luonteen määräytymisessä. On tuskin enää perusteltua niiden luonteen teoreettisen luokittelun perusteella edellyttää niiden pysyvän lähes pelkästään hallinnollisen sääntelyn perustalla. Niiden varsinaista hallintotoimintaa asiallisesti normittavan sisällön vuoksi on päinvastoin perusteltua edellyttää, että niistä säädetään laissa.

Jossain määrin tosin jo nyt näitä puitteita määrittää tietynasteinen epäsuora oikeudellinen sääntely ja myös niitä koskevilla muutamilla virallisuonteisilla määräyksillä on oma merkityksensä. Säädöshierarkkisesti korkein ja yksityiskohtaisin KTS-prosessia sääntelevä säännös on edellä selostettu BudjA 3§.⁷²

⁷¹ Ks. erityisesti *Vesanen 1970* s. 106—108. *Vesanen* luonnehtii tulo- ja menoarvioesityksen valmistelua (etenkin virastoissa, laitoksissa ja ministeriöissä) hallintokoneiston sisäiseksi tosiasialliseksi toiminnaksi. Kun valmisteluun kuitenkin liittyy varsin tärkeitäkin oikeudellisia piirteitä, sen luonnehtiminen tosiasialliseksi toiminnaksi ei liene täysin perusteltua.

⁷² Säännöksen taustasta ja käyttönotosta ks. *Vesanen 1970* s. 235. Ks. myös edellä luku 4.2.1.

Säännös kytkee KTS-prosessin tulo- ja menoarvioesityksen laadintaan: hallintoelinten toiminta- ja taloussuunnitelmat muodostavat perusteita tulo- ja menoarvioesityksen laadinnalle sen ohella, että ne ovat materiaalina valtiontalouden suunnitelman laadinnassa. KTS:ien sisältö ei siten ole sidottu esim. voimassaolevaan lainsäädäntöön — niiden puitteet määrää lähinnä VVM antaessaan BudjA 3 §:ään perustuvia ohjeita suunnitelmien laadinnasta. (Näissä ohjeissa voidaan tosin edellyttää laadinnassa noudatettavan esim. hallituksen periaatepäätöksiä.⁷³) Hallintoelimet eivät myöskään ole itse oikeudellisesti sidottuja omiin suunnitelmiinsa, eivätkä esim. budjettiesityksen liitteessä julkaistavassa valtiontalouden suunnitelmassa esitetyt, myöhempiin varainhoitovuosiin kohdistuvat suunnitelmat sido myöskään eduskunnan päätöksentekoa.⁷⁴ Oikeudelliselta luonteeltaan KTS:t sinänsä ovat siten pelkkää sitomatonta valmisteluaineistoa.

Tämä muodollinen luonnehdinta voi kuitenkin olla harhaanjohtava. KTS-prosessilla on reaalistakin merkitystä hallintotoiminnan ohjauksessa. Siihen liittyvien organisatoristen suhteiden tosiasiallinen merkitys on siinä, että niiden pohjalta laadittava valmisteluaineisto muodostaa toisaalta sisällöltään suhteellisen yksityiskohtaisena pohjan hallintoelimen toiminnan laadulliselle ohjaamiselle, toisaalta siinä, että KTS-prosessi yksinään on sitovuudeltaan suhteellisen vaatimaton (suunnitelmat tulee tosin laatia VVM:n antamien ohjeiden mukaan), mutta yhdessä huomattavasti konkreettisempien budjetti-prosessin ja sen tuloksena syntyvän budjetin sekä siihen perustuvan tehokkaan varainkäytön ohjauksen kanssa myös KTS-menettely on sidottavissa hallintotoiminnan ohjaukseen. KTS-prosessin sitovuus ei siis ole välitöntä eikä oikeudellisesti velvoittavaa: se konkretisoituu vain jälkeinpäin. Sen sijaan ns. sektorisuunnitelmiin liittyy myös itse suunnitelmien sitovuutta tehostavia sääntelyjä.

Budjettiesityksen laadintaprosessi on periaatteessa myös sisäistä viranomais-toimintaa. Sitä koskee epäsuorasti kuitenkin suhteellisen laaja oikeudellinen säännöstö. Tulo- ja menoarviota koskevista säännöksistä periaatteessa keskeinen merkitys on HM 66, 67 ja 68 §:llä, jotka sisältävät määräyksiä tulo- ja menoarvion (siis eduskunnan päättämän budjetin) sisällöstä. HM 66.1 §:n mukaan tulo- ja menoarvioon on otettava varainhoitovuoden tulot ja menot, HM 67 § edellyttää varainhoitovuonna voimassa olevien asetuksen tai lain mukaisen veron tai muun tulon ottamista tulo- ja menoarvioon ja HM 68.1 §

⁷³ Esim. ohjeissa toiminta- ja taloussuunnitelmien laatimiseksi vuosille 1980—1984 (VVM:n kirje TM 5410) edellytetään virastojen laadinnassa ottavan huomioon hallituksen talouspoliittiset kannanotot (s. 1) sekä valtiovarainministeriön lausunnot edellisestä KTS:sta (s. 2).

⁷⁴ Ks. *Vesanen* 1970 s. 237. Vrt. asiallisesti samoin jo *Willgren* 1932 s. 397 ja *Vesanen* 1965 s. 133—135.

edellyttää myös mm. varainhoitovuonna voimassa olevien säännösten mukaan maksettavien menojen sisällyttämistä tulo- ja menoarvioon. Nämä säännökset eivät tosin suoranaisesti edellytä yhtä kattavaa sisältöä tulo- ja menoarvioesitykseltä, eivätkä ne myöskään sinänsä sido tulo- ja menoarvioesityksen valmistelua. Oikeuskirjallisuudessa ja käytännössä vakiintunut kanta salliikin tulo- ja menoarvioesityksen laadittavaksi myös siten, että siihen ei ole otettu kaikkia em. lainkohtien mukaisia *laadintavuonna* voimassaolevien säännösten edellyttämiä meno- tai tuloeria, mikäli samalla on tarkoitus muuttaa näitä säännöksiä varainhoitovuodeksi suunniteltuja menoja ja tuloja vastaavasti.⁷⁵ Tämä kanta ei olekaan suoranaisesti ristiriidassa hallitusmuodon kirjaimen kanssa.

Siten keskusvirastot voivat ottaa ja käytännössä joutuvat ottamaan huomioon mm. suunnitellut muutokset laadintavuonna voimassaoleviin säännöksiin, jotka niin ollen muodostavat vain ehdolliset puitteet viraston budjettiehdotuksen laadinnassa. Käytännössä virastojen ehdotuksien laadintaa ohjaavat kuitenkin merkittävästi valtiovarainministeriön antamat ohjeet.

Budjettiesityksen laadintaa koskevista säännöksistä on tärkein BudjA 1 §. BudjA 1.3 §:n yleissäännöksen mukaan

Tulo- ja menoarvioehdotukset perusteluineen on laadittava tulo- ja menoarviota koskevien säännösten ja määräysten sekä valtiovarainministeriön antamien ohjeiden mukaisesti.

Tässä säännöksessä on siis valtiovarainministeriölle annettu yleinen tulo- ja menoarvioesityksen valmistelun ohjausvalta. Myös budjettiesityksen laadintaan liittyviä organisatorisia suhteita voidaan luonnehtia samantyyppisiksi kuin niille perustaa luovat KTS:n valmisteluun liittyvät organisatoriset suhteet. Keskeisenä erona, on, että budjettiprosessiin liittyvien organisatoristen suhteiden sitovuus konkretisoituu välittömämmin, käytännössä budjetin toteuttamisen ohjauksessa. Erityispiirteenä on myös, että eduskunta varsinaisesti päättää budjetista ja koko budjettivalmistelu periaatteesssa vain tuo tälle päätösvalalle tarvittavan aineiston, joten siihen ei voikaan sisältyä varsinaista päätösvalan käyttöä. Käytännössä budjettivalmistelussa jo kuitenkin nykyään ratkaistaan budjetin pääasiallinen ja useimmiten myös yksityiskohtainen sisältö.

b) Varainkäytön ohjaukseen liittyvät organisatoriset suhteet

Koska varainkäytön ohjaus tapahtuu tulo- ja menoarvion perustalta, siihen liittyvien organisatoristen suhteiden oikeudelliset edellytykset ovat kiinteästi

⁷⁵ Ks. *Erich II* s. 258 s., *Vesanen 1965* s. 84, *Purhonen 1961* s. 125 s.

yhteydessä tulo- ja menoarvion oikeudelliseen luonteeseen. Myös se, minkälaiset hallintoelinten varainkäyttöä ohjaavat organisatoriset suhteet ovat mahdollisia ja missä rajoissa ne ovat päteviä, hallintoelimiä velvoittavia jne., liittyy tulo- ja menoarvion oikeudelliseen määrittelyyn. Liitännäisyys ei kuitenkaan ole välitön. Ei ole perusteltua ajatella tulo- ja menoarvion (tai sen päättämisen) luonteen yleisestä määrittelystä voitavan suoraan johtaa tulo- ja menoarvion soveltamiseen liittyvien organisatoristen suhteiden luonne ja niiden rajat. Tällaiseen deduktioon tosin perustuu *Vesasen* esittämä kanta, jossa budjetista päättäminen määritellään eduskunnan päättämäksi hallintotoimeksi sui generis, erityiseksi hallitustoimeksi. Tämän perusteella *Vesanen* luonnehtii budjettia sinänsä valtion varainkäytön ohjesäännöksi rinnasteisena muille ”ylempien valtioneelinten” alaisilleen antamille ohje- ja johtosäännöille.⁷⁶

Keskeisenä perusteluna tälle päättelylle on, että budjetista päättäminen voi eduskunnan toimivaltaan kuuluvanakin toimena olla toimeenpanovallan harjoittamista.

”Pelkästään se seikka, että budjetista päättäminen siirrettiin vuoden 1919 Hallitusmuodossa toimeenpanovallan haltijalta eduskunnalle ei mitenkään voi saada aikaan muutosta siihen, mikä on budjetista päättämistä koskevan toimen luonne valtiovalan kolmijaon opin kannalta ja sen rajoissa.”⁷⁷

Mutta voidaan kysyä, onko voimassa olevan oikeuden mukaan perusteltua rinnastaa budjetti hallitustoimiin em. mielessä ja tällä perusteella katsoa se *Vesasen* tavoin hallitukselle annetuksi valtuudeksi.

Tällaista päättelyä voidaan ymmärtääkseni kritisoida sekä loogisesti⁷⁸ että sisällöllisesti. Päättelyn sisällöllisenä virheenä on nähdäkseni puutteellinen kysymyksen asettelu. *Vesanen* rajaa ongelmaksi vain eduskunnan budjettivallan ja hallituksen vallan suhteen:

”Budjetin oikeudellisen merkityksen selville saamiseksi on tarpeen tutkia kysymystä, sisältääkö menoarvio — siltä osalta, jolta se ei ole ’säännösten’ tai ’valtion velvoitusten’ sitoma — hallituksen kohdistuvan velvoituksen käyttää eduskunnan harkintansa nojalla myöntämät määrärahat tarkoituksiinsa vai muodostaako budjetti tältä osalta vain hallitukselle annetun valtuuden käyttää määrärahat.”⁷⁹

⁷⁶ *Vesanen LM 1967 b s. 862–868*. Myös *Willgren 1932 s. 395* katsoo, että budjetin päättäminen sisältää ”blott en förvaltningsåtgärd eller ett fastslående av en förvaltningsnorm”.

⁷⁷ *Vesanen LM 1967 b s. 865*. Vielä väitöskirjassaan vuonna 1965 *Vesanen* ei viittaa tähän perusteeseen määritellessään budjetin samalla tavoin hallintotoimeksi sui generis, ks. *Vesanen 1965 s. 4–10*.

⁷⁸ Tällaisen päättelyn relevantista kritiikistä ks. jo *Zitting LM 1952 passim*.

⁷⁹ *Vesanen 1965 s. 88*. Vrt. myös mt. s. 108 ja s. 70.

Itse asiassa ongelma on kuitenkin monisyisempi. Varainkäyttöä ohjaavien organisatoristen suhteiden luonteen erittelyssä on otettava huomioon *ensinnäkin* tulo- ja menoarvion luonne (osittain valtuutuksena, osittain velvoituksena hallintokoneistolle) ja *toiseksi* tämän valtuutuksen tai velvoituksen kohde valtionhallinnossa. Luonnollisena lähtökohtana ei ole budjettipäätöksen ylihistoriallinen sijoittaminen valtiovallan kolmijako-opin puitteisiin, vaan tulo- ja menoarvion oikeudellisen luonteen riittävän täsmällinen erittely voimassaolevan oikeuden perusteella. Ei ole myöskään itsestään selvää, että budjetti on vain joko valtuutus tai velvoitus *hallitukselle*.

Tulo- ja menoarvion oikeudellinen luonne. Varainkäytön ohjaukseen liittyvien organisatoristen suhteiden oikeudellinen luonne määrittyy kyllä varsin pitkälle sen mukaan, mikä oikeudellinen merkitys budjetilla on: ennen muuta kysymys on siitä, miten ja millä tavoin se velvoittaa. Jos nimittäin budjetti sinänsä kultakin osaltaan on hallintokoneistoa välittömästi sitova eduskunnan päätös, varainkäytön ohjaus voisi olla vain hyvin suppeaa. Tämä on ilmeisesti jossain määrin ollut ennakollisen finanssivalvonnan laillisuuteen ja budjetinmukaisuuteen rajoittuvan alkuperäisen luonteen taustana, vaikka budjetille ei tosin ole alun perinkään ilmeisesti haluttu antaa hallintokoneistoa ehdottomasti sitovaa merkitystä.

Nykyisen hallitusmuodon valtiotalousnormeja valmisteltaessa tosin ehdotettiin aluksi nimenomaan säädettäväksi budjetin sitovuudesta: "Valtion tulo- ja menoarviota on tarkoin noudatettava."⁸⁰ Tätä säännöstä, kuten koko valtiotalousnormiston uudistamista nykyiseen muotoonsa perusteltiin eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien lisäämisellä hallintotoimintaan: "jotta kansaneduskunnan määräämisvalta valtiotalouteen nähden ei jäisi näennäiseksi, on tulo- ja menoarviota käytännössä tarkoin noudatettava ei ainoastaan sikäli, että laskettujen menojen kokonaismäärää ei ylitetä, vaan myös sikäli, että määrärahoja ei saa siirtää eduskunnan erikseen harkitsemasta ja hyväksymästä menoarvion osasta toiseen. Tässä kohden tulee olla kansaneduskunnan asia harkita, kuinka seikkaperäisesti sen on päätettävä valtion menoarviosta ja kuinka laajoja niiden erikseen hyväksyttävään tulo- ja menoarvion osain tulee olla, joiden rajoissa hallitus saa asiainhaarain mukaan määrätä valtiovarain käyttämisestä."⁸¹

Vaikka perustuslakikomitean varsinaisesta hallitusmuotoehdotuksesta puuttuukin nimenomainen säännösehdotus budjetin velvoittavuudesta, ehdotus perustui samalle ajatukselle kuin edellä selostettu perustelu: tarkoituksena oli eduskunnan budjettivallan ensisijaisuuden määrittely.⁸² Tältä pohjalta muodostuivat myös hallitusmuodon valtiotalousnormit. Kuten mm. Vesanen toteaa, tarkoituksena ei kuitenkaan ilmeisesti ollut määritellä tulo- ja

⁸⁰ KM 1917:9 s. 5.

⁸¹ mt. s. 17—18. Ks. valtiotalousnormien valmistelusta myös Purhonen 1961 s. 24—33.

⁸² Ks. KM 1917:11 s. 40—43.

menoarvion määrärahoja hallintokoneistoa velvoittaviksi.⁸³ Budjetti tarkoitettiin siten varainkäyttöä ohjaavaksi eduskunnan päätökseksi, jossa velvoittavat ja oikeuttavat elementit lomittuivat.

Näin budjetin merkitys nähtiin myös hallitusmuodon valtiotalousnormien tulkinassa 1920- ja 1930-luvuilla. Mm. *Erich*⁸⁴ luonnehti budjetin luonteeltaan ennakkolaskelmaksi, joka ei voi olla ehdottomasti sitova ohje. *Hermansonin*⁸⁵ mukaan budjetti on suunnitelma, joka "on mikäli mahdollista toteutettava" ja myös *Nevanlinna*⁸⁶ katsoo, ettei budjettia ole pidettävä ehdottomana ohjeena.

Hyvin yleisesti voidaankin sanoa budjetti vakiintuneesti katsottavan hallintokoneiston varainkäyttöä ohjaavaksi eduskunnan päätökseksi. Tosin nimenomaan tällä *yleisellä* tasolla on esitetty myös toisistaan poikkeavia määrittelyjä — merkittävin on ehkä *Purhosen* ja *Vesasen* 1960-luvun alussa käymä keskustelu siitä, onko budjetti *Purhosen* tavoin luonnehdittava velvoitteeksi vai *Vesasen* tavoin valtuutukseksi⁸⁷ — mutta eritellymmässä tarkastelussa on nähdäkseni poikkeuksetta katsottu, että hallintoelimet eivät voi olla täydellisesti sidottuja budjetissa esitettyihin määrärahoihin. Hallintoelimet ovat toiminnassaan velvollisia pyrkimään mahdollisimman säästäväisesti tehtäviensä toteuttamiseen, olosuhteet ovat saattaneet budjetin päättämisen jälkeen muuttua olennaisestikin jne. — tällaiset pakottavat syyt oikeuttavat ja velvoittavatkin hallintoelimiä poikkeamaan budjetista.⁸⁸ Budjetissa olevilla määrärahoilla ei kaikissa tapauksissa sitä paitsi edes ole *itsenäistä*, hallintoelimiä *välittömästi* sitovaa merkitystä. Tämä johtuu erityyppisten määrärahojen eroavuudesta, tosin hieman erilaisin perustein:

- a) *lakiin sidotut menot*: hallintoelimiä velvoittavat ensisijaisesti lait ja hallintoelin "on ei ainoastaan oikeutettu, vaan myös velvollinen lakien mukaisesti poikkeamaan budjetista niissä kohdin, missä tämä poikkeaa laeista".⁸⁹
- b) *muut* (etenkin HM 68.1 §:ssä tarkoitettut) *sidotut menot*: "ei muitakaan sidottuja menoja osoittavilla menoarvion luvuilla ole itsenäistä oikeudellista sisällystä, vaan sen saavat nämä luvut perusteena olevista menoista sitovista asetuksista, valtioneuvoston päätöksistä, sitoumuksista tai

⁸³ *Vesanen* 1965 s. 96—97.

⁸⁴ *Erich II* s. 265.

⁸⁵ *Hermanson* 1928 s. 182.

⁸⁶ *Nevanlinna* s. 88. Ks. myös *Willgren* 1932 s. 395—396.

⁸⁷ Ks. *Vesanen LM* 1959 ja *Purhonen LM* 1960, *Vesanen* 1965 s. 245—247.

⁸⁸ Ks. *Hakkila* s. 292—293, *Hermanson-Kaira* s. 183—184, *Purhonen LM* 1960 s. 247—249 ja *Purhonen* 1961 s. 200—201, *Vesanen* 1965 s. 88—109, *Kastari* 1977 s. 296—297. Näin myös prvm n:o 14/1959 vp, Hallituksen kertomus vuodelta 1958.

⁸⁹ *Purhonen* 1955 s. 27—28. Samoin *Vesanen* 1965 s. 67—68.

muista valtion velvoituksista, joiden mukaan nämä menot määräytyvät, jos budjetti niistä poikkeaisi”.⁹⁰

- c) *ns. vapaat menot*: ”Ilman määrärahojen myöntämisellä tapahtuvaa oikeutusta ei toimeenpanovallalla ole oikeutta aiheuttaa näitä menoja valtiolle. Menoarvion näiden osien sisältönä on siis oikeutus.”⁹¹ Niiden tarkoituksena on ”valtuuttaa ja useimmiten myös velvoittaa toimeenpanijaa, hallitusta ja sen alaisia viranomaisia, menoja suorittamaan”.⁹²

Kysymys siitä, onko budjetti hallintokoneistolle valtuus vai velvoite, onkin ainakin Suomen osalta jossain määrin virheellisesti asetettu. Lakimääräisten ja muiden sidottujen menojen (ns. budjetin rautainen osa — jopa 90 % sen loppusummasta⁹³) osalta budjetilla ei muodollisesti olekaan välittömästi sen paremmin velvoittavaa kuin oikeuttavaakaan merkitystä, vaan se on pikemminkin varainkäytön ohjeellinen suunnitelma. Tähän viittaa myös HM 69.1 §, josta käy ilmi (HM 70.2 §:n ohella), että vahvistetusta budjetista riippumatta nämä menot on suoritettava.⁹⁴ Kun vuotuisen budjettiin käytännössä ja HM 66.1 §:n sisältämän velvoitteenkin perusteella kuitenkin otetaan suhteellisen täsmällisesti arvioituina vuoden tulot ja menot, tällä oikeudellisella periaatteella ei ole kovinkaan suurta itsenäistä merkitystä, sillä tulo- ja menoarvio on pääpiirteissään yhtenevä ko. velvoitteiden kanssa. On lisäksi huomattava, ettei valtiontilintarkastukseen koske pelkän tulo- ja menoarvion noudattamista, vaan myös sitä, ”ovatko numerot oikeat sekä tulot ja menot *lainmukaiset*” (HM 71.1 §).⁹⁵

Ns. vapaiden menojen osalta budjetti kyllä voidaan luonnehtia valtuutukseksi tai oikeutukseksi *hallintoelimille* siinä mielessä, että nämä menoerät ovat ”eduskunnan harkinnan ja päätöksen alaiset varainhoitovuodeksi kerrallaan” (HM 68.2 §) ja ilman tällaista eduskunnan päätöstä *näitä* menoja ei hallintoelin voi suorittaa. Näidenkin menoerien suorittaminen voi kuitenkin tapahtua vain hallintoelimen toimivaltaan kuuluvien tehtävien suorittamiseen. Jos tulo- ja menoarviossa on tarkoitus lisätä hallintoelimelle tehtäviä, joihin sillä ennestään ei ole toimivaltaa, edellytyksenä on myös vastaavien organisaatiosäännösten

⁹⁰ Purhonen 1955 s. 34. Vesänen erittelee tämän ryhmän menojen sidonnaisuutta yksityiskohtaisesti, Vesänen 1965 s. 71—88.

⁹¹ Purhonen 1955 s. 35. Vrt. Vesänen 1965 s. 95—109.

⁹² Purhonen 1955 s. 37. Toisin Vesänen LM 1959 s. 509: ns. vapaat menot ”useimmiten muodostavat vain hallitukselle annetun valtuuden asianomaisten menojen suorittamiseen, mutta harvemmin velvoittavat hallitusta käyttämään näitä määrärahoja”.

⁹³ Ks. Vesänen 1965 s. 67 alav 16, Purhonen 1961 s. 126.

⁹⁴ Estlander passim, Erich II s. 267—272, Vesänen 1965 s. 79—80.

⁹⁵ Ks. Purhonen 1955 s. 156 ss.

voimassaolo ja voimaansaattaminen. Tulo ja menoarvio, vapaidenkaan menojen osalta, ei sinänsä lisää hallintoelinten toimivallan alaa.⁹⁶ Tämä johtuu jo budjetin oikeudellisesta merkityksestä valtion tulojen ja menojen arviona (HM 66.1 §). Tämä edellyttää myös, että on tiettyjä erikseen määriteltäviä tehtäviä toteuttavia hallintoelimiä, joiden toiminnan vaatimat menot budjetti arvioi.

Tulo- ja menoarvion kohde. Edellä budjettia on tarkasteltu keskeisenä keinona yleensä toimeenpanovallan toiminnan ohjaamiseen ja siten tarkastelu on painottunut eduskunnan ja koko hallintokoneiston väliseen suhteeseen.⁹⁷ Ilmeisesti vasta tällaisen yleisen erittelyn pohjalta on mahdollista pyrkiä selvittämään hallintokoneiston sisäisen varainkäytön ohjauksen luonnetta ja rajoja.

Keskeisiä kysymyksiä ovat, mihin budjetin osin velvoittava, osin valtuuttava luonne kohdistuu; merkitseekö se valtuutusta ylemmille hallintoelimille, erityisesti hallitukselle, varainkäytön ohjaamiseen (ts. onko budjetti tässä mielessä "hallitustoimi"), vai perustuuko tämä ohjaus esim. hallintokoneiston yleisiin alaisuussuhteisiin tai erityissäännöksiin. Mikä on budjetin päättämisen merkitys varainkäytön ohjauksessa ja miten laajaa ja yksityiskohtaista varainkäytön ohjaus voi olla? Kysymyksiin vastaaminen edellyttää budjetin oikeudellisen merkityksen ottamista huomioon. Sidottujen menoerien osaltahan budjetilla, kuten edellä todettiin, ei ole välitöntä itsenäistä oikeudellista merkitystä. Vapaiden menoerien osalta budjetti taas oikeuttaa hallintoelimen määrärahan käyttämiseen toimivaltansa puitteissa, mutta tästä ei vielä ole välttämättä johdettavissa valtuutta ylemmille hallintoelimille näiden määrärahojen käyttämisen ohjaamiseen.⁹⁸ Budjettihan on ensisijaisesti eduskunnan käytössä oleva keino hallintoelimistön toiminnan ohjaamiseen.

Tosin eduskunta kyllä budjetista päättäessään antaa hallintokoneistolle ohjeita, jotka joko sitovat sitä tai valtuuttavat sen tietyn menon aiheuttavaan tehtävään ryhtymiseen. Tästä ei vielä kuitenkaan välttämättä seuraa, että budjetti olisi ensisijaisesti *hallitusta* sitova ja valtuuttava eduskunnan päätös

⁹⁶ Näin myös *Vesanen 1970* s. 86—87. Budjetin säädöshierarkkisella asemalla ei tässä suhteessa ole itsenäistä merkitystä, sillä hallintoelinten tehtäviä ja toimivaltaa koskeva säännöstäminen perustuu erityissäännöksiin, lähinnä HM 28 ja 65.1 §:ään. Vrt. *kuit. OKa 1955* s. 25—26: Kun keskusviraston varojen myöntämistä koskeva päätös koski varoja, joiden käyttämisestä ei ollut voimassa mitään säännöksiä ja kun ao. ministeriö oli oikeuttanut keskusviraston vahvistamaan kyseisten määrärahojen käyttösuunnitelmat, OKa katsoi, että päätös on kuulunut keskusviraston toimivaltaan.

⁹⁷ Vrt. mm. *Willgren 1932* s. 395: budjetin oikeusvaikutus "är begränsad till förhållandet mellan den verkställande makten och folkrepresentationen".

⁹⁸ Esim. BudjA 6 §:ssä tarkoitettulla, ministeriön vahvistamalla erityismenoarviolla ei ole itsenäistä hallintoelimen varainkäyttöön valtuuttavaa merkitystä, ks. *Vesanen 1967 a* s. 477 s.

yhtä vähän kuin lain säättäminen sinänsä sisältää nimenomaan myös hallitukselle määritellyn valtuuden koko lain toimeenpanon ohjaamiseen. Budjetti on suurimmaksi osaksi oikeudellisesti toissijainen varainkäytön ohje ja siltä osin kuin sillä on välittömästi oikeudellista merkitystä ns. vapaiden menojen osalta, sen merkitys konkretisoituu lähinnä suhteessa määrärahan käyttöihin hallintoelimiin (jollainen tietysti valtioneuvostokin voi olla erityisesti sen käytettäväksi budjetissa varattujen määrärahojen osalta).⁹⁹ Mutta mihin hallintoelinten varainkäytön ohjaus sitten voi perustua?

Ongelma on välttämättä heijastunut oikeustieteellisessä tutkimuksessa ennakkollisen finanssivalvonnan laajentuessa ja vähittäin muuttuessa merkittäväksi varainkäytön ohjausmuodoksi käytännössä. Heijastuminen on ollut osittain hallintotoiminnan asettamiin käytännön vaatimuksiin sopeutuvaa, osittain tietoista tulkintalinjan muotoilemista. (Osin tulee esiin myös pyrkimys löytää oikeudellisia perusteita jo tapahtuneelle hallintokäytännön muutokselle.) Asiaa ovat perusteellisimmin tutkineet Purhonen ja Vesanen. Purhonen painottaa vielä vuosina 1955 ja 1961 ilmestyneissä pääteoksissaan hallintoelinten varainkäytön hallinnonsisäisen ohjauksen rajallisuutta ja sidonnaisuutta eduskunnan budjettivaltaan. Vesanen taas asettuu puoltamaan hallintokoneiston keskitetyn varainkäytön ohjauksen merkitystä ja sen laajaa soveltamismahdollisuutta.

Sen paremmin Vesanen kuin Purhonenkaan eivät aseta nimenomaisesti kysymystä ennakkollisen finanssivalvonnan (asiallisesti: varainkäytön ohjauksen) ulottuvuudesta ja subjektista.¹⁰⁰ Purhosen lähtökohtana on kuitenkin eduskunnan budjettivallan tarkastelu ja tämä antaa hänen tutkimukselleen tältä osin ilmeisesti tukevamman ja paremmin eritellyn perustan kuin Vesasen perusteluinaan lähinnä käyttämät valtiovallan kolmijako-opin periaatteellinen tarkastelu ja historiallisten yhtäläisyyksien etsiminen.

Purhonen tarkastelee varainkäytön ohjausta tulo- ja menoarvion rakenteen ja määrärahojen oikeudellisen luonteen kannalta. Budjetti ei määritä pelkästään eduskunnan ja vain yleisesti luonnehditun toimeenpanovallan välistä suhdetta, vaan se on sekä hallitusta että yksittäisiä hallintoelimiä koskeva päätös. Budjetin rakenteella, sillä että se perustuu suureksi osaksi hallintoelinkohtaiseen jaotteluun, on tässä keskeinen merkitys:

”Määrärahat määräävät laadullisen erikoisuutensa kautta rajat hallituksen toimintavapaudelle. Kuta pitemmälle määrärahojen erikoistaminen budjetissa

⁹⁹ Ks. esim. *Meinander* s. 196–202.

¹⁰⁰ Esim. *Purhosen LM 1960* esittämässä, osin kitkeränsävyisessä arvostelussa Vesasen esittämistä käsityksistä ei varsinaisesti puututa varainkäytön ohjaussubjektin määrittelyyn, vaikka muuten kritiikin kohteena on nimenomaan kysymys siitä, onko budjetti valtuus vai velvoite luonteeltaan. Ks. erityisesti ma. s. 257 ss.

on toteutettu, kuta yksityiskohtaisemmin kunkin määrärahan käyttötarkoitus on määrätty, sitä pienempi on hallituksen liikkumavapaus menoarviota toteuttaessaan.”¹⁰¹ Nimenomaan hallinto-organisaation rakenteella on tässä olennainen merkitys: ”Tällainen hallinto-organisaatiota noudattava menojen ryhmittely budjetissa on meillä niinkuin muuallakin välttämätöntä sentähden, että määrärahat asetetaan siinä suorastaan eri elinten käytettäväksi.”¹⁰² Purhonen siis ei kiellä hallituksen mahdollisuutta varainkäytön ohjaukseen, mutta katsoo, ettei ohjausmahdollisuus ole budjetista sinänsä johdettava valtuus. Hän tarkasteleekin eritellysti varainkäytön ohjaukseen oikeuttavia säännöksiä.¹⁰³

Vesanen puolestaan antaa jo vuonna 1965 ilmestyneessä väitöskirjassaan suhteellisen laajan merkityksen budjettiin sinänsä perustuvan varainkäytön ohjauksen ulottuvuudelle ja määrärahojen käyttämisvallan keskittämislle. Hän tosin viittaa budjettiin yleensä ”toimeenpanovallan haltijaa” velvoittavana tai valtuuttavana päätöksensä,¹⁰⁴ mutta identifioi toisaalta toimeenpanovallan haltijan ja hallituksen tarkastellessaan tulo- ja menoarvion valtuus-/velvoitemerkitystä.¹⁰⁵ (Tähän painotukseen sattaa kuitenkin olla vaikuttanut myös se, että Vesasen väitöskirjan aiheena oli nimenomaan eduskunnan ratkaisujen ja hallituksen toimivallan suhde¹⁰⁶ ja ettei hallintokoneiston sisäinen toimivallanjako siten ollut suoranaisesti tutkimuksen kohteena.) Sen sijaan Vesasen myöhemmässä tuotannossa korostuu budjetin nimenomaisesti hallitusta valtuuttava (ja osin velvoittava) merkitys. Vesanen viittaa tässä, kuten edellä todettiin, tilanteeseen autonomian aikana ja kritisoi eduskunnan budjettivaltaa painottavia käsityksiä:

”Käsitystä, että budjetista päättäminen on hallitusvallan ja siis toimeenpanovallan harjoittamista, ei ’tsaarin ajan’ osalta voidakaan kiistää ainakaan sillä näkökohdalla, johon nojautuen nykyisen järjestelmän voimassa ollessa

¹⁰¹ Purhonen 1955 s. 136, Purhonen 1961 s. 102. Asiallisesti samoin Kastari 1977 s. 294. Vrt. myös Willgren 1932 s. 432—435.

¹⁰² Purhonen 1961 s. 91. Juuri tähän seikkaan kiinnitetään huomiota myös budjetin rakenteen uudistamisen perusteluissa, ks. edellä lukua 4.1.1.

¹⁰³ Purhonen 1955 s. 149—156.

¹⁰⁴ Vesanen 1965 esim. s. 12.

¹⁰⁵ mt. s. 88—109.

¹⁰⁶ Tähän on ilmeisesti vaikuttanut myös Vesasen lähteenään käyttämä Nevanlinnan vuonna 1921 ilmestynyt budjettioikeudellinen tutkimus. Se perustuu juuri määrärahojen valtuus-/velvoittavuusongelman osalta asiallisesti K.J. Ståhlbergin vuonna 1916 ilmestyneeseen artikkeliin, jossa autonomian aikaisen oikeuden kannalta perustellusti saatettiin todeta eduskunnan voivan vain valtuuttaa, mutta ei velvoittaa hallitusta. (Ks. K.J. Ståhlberg: Suomen Pankin voittovarat valtiiovallan kolmijaon valossa. Tiil professorn Robert Hermanson vid fylla 70 år 1916. Helsinki 1916. s. 323—333). Ks. myös Nevanlinna s. 48—49 ja Vesanen 1965 s. 95 ss.

pinnallisesti katsoen ehkä voidaan esittää jonkin verran tuohon käsitykseen kohdistuvaa epäilyä, nimittäin, että nimenomaan lainsäädäntöelimeksi Hallitusmuodossa määrätyn eduskunnan asiaana on päättää budjetista.”¹⁰⁷ Kun budjetista *päättämisen* näin — Vesasen mukaan ei-pinnallisen tarkastelun perusteella — voidaan katsoa kuuluvan hallitusvallan piiriin, niin vielä perustellummin sen *soveltamisen* voidaan katsoa kuuluvan hallituksen toimivaltaan:

”Budjetista päättäessään eduskunta antaa sellaisia ohjeita, jotka joko sitovat hallitusta tai sallivat sille tietyn toimivallan valtion menotalouden — joissakin tapauksissa myös tulotalouden — hoitamisessa.”¹⁰⁸ Vesanen ei tältä osin siis ota huomioon koko hallintokoneiston organisaatiota ja sen toimivallanjakoa, vaan katsoo budjetin sinänsä oikeuttavan hallituksen varainkäytön ohjaukseen.

Tämänsisältöiseksi on arvioitu budjetin merkitys myös hallintokoneistossa. Esimerkiksi valtiovarainhallinnon virkamiehistä kootun Budjettikäsittelyn keskittämiskomitean I osamietinnön mukaan ”Eduskunnan budjettipäätöksen rajoissa hallitus voi, säädöksistä ja sopimuksista johtuvien rajoituksin, vapaasti tarkoituksenmukaisuusharkintaan nojaten päättää määrärahojen käytöstä.”¹⁰⁹

Vaikka Vesasen esittämä kanta onkin myös hallintokäytännössä saanut kannatusta, se jättää huomiotta oikeudellisesti ja varsinkin valtionhallinnon organisaation kannalta olennaisia seikkoja. Olennaisin on nähdäkseni se, että budjetista päättäminen ei välittömästi sisällä hallitukselle¹¹⁰ annettua valtuutusta tai velvoitusta varainkäytön ohjaamiseen, vaikka budjetti välttämättä muodostaakin tällaisen ohjauksen perustan. Mitkään budjetti-oikeudelliset säännökset eivät kuitenkaan sisällä tällaista itsenäistä ohjausvaltuutusta, eikä myöskään budjetin määrittelystä valtiovallan kolmijako-opin puitteissa tai budjetin merkityksestä autonomian aikaisessa perustuslaillisessa monarkiassa voida nykyään johtaa tällaista käsitystä. Varainkäytön mahdollinen ohjaus onkin perustettava hallintokoneiston yleisiin toimivalta-säännöksiin ja asiaa koskeviin erityissäännöksiin, jotka myös osoittavat ohjauksen rajat.

Varainkäytön ohjauksen perusteilla on reaalista merkitystä, sillä myös käytännössä on selvä ero, perustetaanko varainkäytön ohjausvalta suoraan budjettiin sisältyväksi katsottuun valtuutukseen vai otetaanko huomioon myös

¹⁰⁷ Vesanen LM 1967 b s. 864.

¹⁰⁸ ma. s. 865, Vesanen 1970 s. 85. Vrt. Uotila LM 1965 s. 1047.

¹⁰⁹ KM 1971 B 119 s. 20.

¹¹⁰ Sen sijaan mm. *Kastari VYV* 1947 s. 103—104 ja *Uotila* s. 122 perustavat ennakkollisen finanssi-valvonnan vain VNOS 47 §:ään, mikä saattaa jättää huomiotta ennakkolliseen finanssivalvontaan liittyvät laajemmat periaatteelliset kysymykset.

hallintokoneiston yleiset toimivaltasäännökset. Edellinen käsitys on omiaan korostamaan ohjauksen laajuutta ja intensiivisyyttä (koska se on "hallintokoneiston sisäistä"), jälkimmäinen taas painottaa hallintoelinten toimivallan merkitystä: varainkäytön ohjausta rajoittavat voimassaolevien säännösten ja sitoumusten sisältämät ensisijaiset määräykset hallintoelimen tehtävistä ja toimivallasta sekä muut hallintoelintä koskevat toimivaltasäännökset, jotka ns. vapaiden menoerien osalta ovatkin käytännössä ainoat rajoitukset.

4.2.4. Resursien määrittelyn ja suunnittelun kehittyminen

Uusien, etenkin hallintotoiminnan suunnitteluun ja taloudellisten resurssien määrittämiseen liittyvien organisatoristen suhteiden kehittyminen ja toiminta ei ole ollut ristiriidatonta. Ristiriitojen lähteitä on eritasoisia. Keskeinen on laadullinen ero hallintokoneiston perinteisen, lähinnä oikeustieteelliseen tulkintaan ja hallintokäytäntöön perustuvan jäykän organisaation ja uusien organisatoristen ohjaussuhteiden introdusoinnin ja soveltamisen välillä. Tästä johtuvat ristiriidat ovat ensisijaisesti hallintokoneiston sisäisiä ja niihin liittyvät hyvin kiinteästi hallintoelinten ja hallintokoneiston erityisintressit.

Perustan näille ristiriidoille luovat valtion ja erityisesti hallintokoneiston tehtävien muuttumisesta johtuvat paineet hallintokoneiston organisaatioon ja toimintaan. Erityisesti keskusvirastojen toimintaan ja asemaan vaikuttavat tältä osin epäilemättä myös niiden suorittaman sääntelyn suuntautuminen, sisältö ja voimakkuus. Sääntelyintressit eroavat toisistaan joissain tapauksissa merkittävästi, mikä saattaa heijastua joko muodollis-oikeudellisina toimivaltongelmina (esim. kysymys keskusvirastojen norminantokompetenssista) tai muunlaisina konflikteina hallintoelinten välillä. Tämänäyttöiset ristiriidat heijastuvat pääasiassa välitetystä uusintamisprosessista ja sen asettamista vaatimuksista hallintoelimen toiminnalle. Samantyyppisinä, joskin välittyneempinä voidaan pitää varsinaisiin organisatorisiin ohjaussuhteisiin heijastuneita ristiriitoja.

Erityisesti taloudellinen lama on aiheuttanut uusia ristiriitoja organisatorisissa suhteissa, kun hallintotoiminnan laadullisia tavoitteita on ryhdytty voimakkaasti muuttamaan 1970-luvun puolivälissä. Näiden ongelmien ratkaisemiseksi ei ole enää ollut mahdollista tukeutua esimerkiksi ns. fiktiivisen hallinnon tarjoamiin mahdollisuuksiin,¹¹¹ vaan on edellytetty nimenomaan organisatoristen suhteiden tehostamista ja keskittämistä sekä laadun parantamista.

¹¹¹ Vrt. *Tandem* s. 504 s.

Uusien ohjausmekanismien rakenteeseen ja toimintaperiaatteisiin ei tosin ole katsottu tarpeelliseksi merkittävästi puuttua,¹¹² mutta yhtenä pyrkimyksenä on syventää ohjausta sisällöllisempään suuntaan. Ohjauksen piiriin pyritään saamaan määrällisten lisäksi myös sisällölliset tavoitteet, joihin määrällisesti painottuneet organisatoriset suhteet eivät välittömästi ole päässeet vaikuttamaan.¹¹³ Ohjaus pyritään kytkemään esim. sosiaali-indikaattoreihin tai elinolosuhejakoon. Etenkin suunnittelun ohjaus etukäteen ja suunnitelmien yhteensovittaminen jälkikäteen tehostuu, kun sekä sisällölliset että niihin liittyvät määrälliset tavoitteet ovat sen piirissä.¹¹⁴

Kehityssuunta heijastuu myös tulo- ja menoarvioprosessiin siten, että puhtaita menokehyksiä voidaan täydentää mahdollisilla henkilökehyksillä ja menojen perustelujen lisäämisellä. Lisäksi valtiovarainministeriö pyrkii jo etukäteen edellyttämään sisällöllisiä painotusmuutoksia: mm. vuoden 1979 TMAE:n valmistelun yhteydessä edellytettiin erityisesti lakisääteisten menojen karsintaa. Hallintoelimitä edellytettiin ”rohkeutta ennakoluulottomiin leikkauksiin”.¹¹⁵

Hallintokoneistossa merkittävimmät ristiriidat johtuvat lähinnä hallintoelinten omien intressien ja keskitetyn tavoiteasettelun yhteensovittamiseen liittyvistä ongelmista ja toisaalta uusien organisatoristen suhteiden toimivuuteen muuten liittyvistä tekijöistä.

Hallinto-organisaatio on toiminnassaan suhteellisen itsenäinen kokonaisuus: se on perinteisesti nähty puolueettomaksi välittäjäksi erilaisten intressien välillä. Hallintoelimen asema tässä organisaatiossa on varsinkin Suomessa ollut korostetun itsenäinen. Erityisesti tällainen keskusvirastojen asema ja niiden mahdolliset erityisintressit omalla alallaan joutuvat välttämättä ristiriitaan koko hallintokoneiston toiminnalle keskitetysti määriteltyjen ja suhteellisen yksityiskohtaisiksi täsmennettyjen tavoitteiden kanssa. Tämä johtaa varsinkin KTS-suunnittelussa ja budjettiprosessissa erimielisyyksiin hallintoelinten ja keskeisten hallintokoneiston ohjauselinten välillä. Keskusvirastot pyrkivät tavoitteidensa mahdollisimman tehokkaaseen ja täysimittaiseen toteuttamiseen. Tämä voi toisaalta johtaa VVM:n kantaan, jonka mukaan hallintoelimet suunnittelevat toimintansa epärealistisesti eivätkä ota

¹¹² Vrt. kuitenkin *Asumalahti & Paqvalin*.

¹¹³ Ks. *Keinänen Hallinto 1978*, Kuusi s. 71–79.

¹¹⁴ *Kuusi* s. 81–92. Kuusi toteakin yhteensovittavaa (sisällöllistä) suunnittelua tarvittavan, jotta ”jatkovaa resurssivaatimusten ylimitoitusta voitaisiin vähentää”, *Kuusi* s. 4. Ks. myös *Pitkänen* s. 176 ss.

¹¹⁵ *Korpela Hallinto 1978* s. 12. (Henkilökehyksistä ks. myös vuoden 1979 TMAE:n laadintaohje n:o 1 ja n:o 2: *VVM:n yleiskirjeet TM 5383* ja *TM 5408*.) Tämä heijastuu myös KTS:n laadintaohjeisiin, joissa työllisyyden turvaamisen edellytetään merkitsevän sijoitusten turvaamista ja julkisten kulutusmenojen ja tulonsiirtojen kasvun hidastamista, ks. *TM 5410*.

huomioon sen ohjeita ja määräyksiä. Hallinnonalojen KTS:ien perusteella on esim. VVM:lle toimitetun aineiston valossa näyttänyt siltä, ”että valtionhallinto ajaa edelleen vahvasti vanhoissa raiteissa. Se esittää edelleen toteutettavaksi sellaisia suunnitelmia ja ohjeita, joiden rahoituspohja on kadonnut jo muutamia vuosia sitten.”¹¹⁶ Toisaalta hallintoelimet kokevat itse varsinkin budjettiprosessin asettamat rajoitukset asiantuntemattomasti perustelluiksi.

Hallintoelinten erityisintressit voivat kertautua kuitenkin myös keskusvirastojen välisissä suhteissa varsinkin, jos niiden asialliset toimivallat ovat jossain määrin rinnasteisia tai päällekkäisiä. Esimerkiksi asuntohallituksen ja maatilahallituksen väliset erimielisyydet kummankin jaettavana olevien asuntomäärärahojen jakamisperusteista ovat tästä osoituksena.

Uusiin organisatorisiin suhteisiin liittyvät ongelmat eivät voi olla heijastumatta myös hallintoelinten toimintaan näissä prosesseissa. Esim. KTS:ien taso vaihtelee edelleen varsin paljon myös laadullisesti.¹¹⁷ Menokehyksistä huolimatta määrärahaesitykset ovat edelleen ”epärealistisia” tai muuten toteuttamiskelvottomia jne. Näitä piirteitä ovat omiaan korostamaan valtion menojen suuntautumisen muutos.

Varsinkin tulo- ja menoarvioprosessissa ja suunnittelun yhteydessä tulee selvästi esiin näiden uusien virkakoneiston sisäisten menetelmien merkitys hallintokoneiston organisaatiolle. Ilmeisimpiä ovat erimielisyydet VVM:n sekä muiden ministeriöiden ja hallintoelinten välillä. Osa näistä ristiriidoista liittyy luonnollisesti siihen tosiasiaan, että VVM joutuu käyttämään ”power of the purse” -valtuuksiaan ja karsimaan erilaisia menoesityksiä ja suunnitelmia. Tällaiset perinteiset ristiriidat ja erimielisyydet eivät organisatoristen suhteiden laadullisen muutoksen kannalta ole erityisen mielenkiintoisia.¹¹⁸ Uusien, hallinnon sisäisten prosessien muodostuminen on kuitenkin selvästi lisännyt VVM:n ohjausvaltuuksia ja -mahdollisuuksia yleensä. Tämä on sitten heijastunut myös organisaation sisäisessä toiminnassa, välittömimmin hallintoelinten asenteissa.

VVM:n ja taloudellisen suunnittelukeskuksen KTS-työryhmä selvitti vuonna 1972 ministeriöiden ja eräiden keskeisten keskusvirastojen suhtautumista keskipitkän aikavälin suunnitteluun.¹¹⁹ Ainakaan tuossa vaiheessa KTS:aa ei vielä voitu täydessä määrin käyttää hyödyksi hallintoelimissä. Haittoina sen

¹¹⁶ Korpela *Hallinto* 1978 s. 12.

¹¹⁷ Ks. Keinänen *Hallinto* 1978 s. 13–14 ja Korpela *Hallinto* 1973 s. 17.

¹¹⁸ VVM:n perinteisestä asemasta tässä suhteessa ks. Suomen osalta Uotila s. 125 ja Purhonen 1961 s. 45–48. Yleisesti ks. Meyer 1962 s. 176. Tosin kuitenkin eduskunta on aikaisemmin voinut toimia varsin tehokkaasti VVM:n tiukkaa linjaa vastaan, kuten esim. vuoden 1954 ns. Niukkasbudjetin käsittely eduskunnassa osoitti, ks. tästä *Meinander* s. 175–177.

¹¹⁹ *Reimavuo* s. 67–76 selostaa tutkimuksen tuloksia.

sijaan mainittiin mm. että KTS-ohjeet on laadittu pelkästään VVM:n KTS:ille asettamista päämääristä lähtien tai että KTS:ien sisältö on epärealistinen ja epäkäytännöllinen. VVM:n kannanotto katsottiin tulkinnanvaraiseksi ja sen nähtiin ottavan liikaa kantaa muihin kuin valtiontaloudellisiin näkökohtiin, ts. se puuttui liian suoraan virastojen hallintotoimintaan. Suurimpana haittatekijänä oli kuitenkin viraston vähimmäistavoitteisiin tähtäävän suunnitelman merkittävä supistaminen vuotuisissa budjettiesityksessä.¹²⁰

Myös valtiovarainministeriön tilaamana tutkimuksena vuonna 1976 tehty selvitys lähinnä ministeriöiden suhtautumisesta osoittaa edelleen samantyyppisiä näkemyksiä keskushallinnossa. KTS:n osalta valtiovarainministeriötä luonnehdittiin melko yleisesti ”valtioksi valtiossa”, ”joka ulottaa toimintansa ’näpertelynä’ kaikkialle pystymättä samalla kuitenkaan sellaiseen kokonaisvaltaiseen suunnitteluun, jota eri hallinnonalojen talouden ja toiminnan yhteensovittamisessa tarvittaisiin”.¹²¹ Toisaalta kuitenkaan suunnittelujärjestelmät eivät käytännössä ole pystyneet toteuttamaan niihin asetettuja tavoitteita. Esimerkiksi sektorisuunnitelmien merkitys toimintaa ohjaavina suunnitelmina on ollut problemaattinen.¹²²

Tulo- ja menoarvioprosessin osalta ministeriöiden — tosin ehkä jonkin verran ylikorostettua — kantaa kuvastaa esim. SisM:n kansliapäällikön luonnehdinta, jonka mukaan VVM:stä on muodostunut varainhoitoasioiden yleinen tarkoituksenmukaisuuden harkitsija. VVM:n virkamiehet määräävät tämän mukaan todellisuudessa tulo- ja menoarvion sisällön 90-prosenttisesti.¹²³ Samantyyppiset näkökulmat toistuvat myös useiden ministeriöiden kannanotoissa ennakkolliseen finanssivalvontaan. Varsin monissa kannoissa sektori- miesten toimintaa luonnehditaan pikkutarkaksi mutta samalla asiantunte- mattomaksi.

Yhtenä ristiriitojen lähteenä voidaan pitää hallintokoneiston ja muiden valtiokoneiston elementtien välistä suhdetta, erityisesti byrokratian ja puhtaasti poliittisten elinten välillä. Kysymys on asenteiden tasolla siitä, että ”varsinkin nuoret kokopäivätoimiset politiikan tekoon omistautuneet poliitikot saattavat tuntea epäluuloa kasvottomien ja nimettömien byrokraat- tien joukkoa kohtaan ja erityisesti epäillä virkamieskunnan usein heitä iäkkäämpiä johtajahahmoja yhteistyöhalun puutteesta”.¹²⁴ Toisaalta tämä

¹²⁰ Vrt. kuitenkin *Isaksson Hallinto 1978* passim.

¹²¹ *Vartola II* s. 30.

¹²² *Ojala* s. 26 toteaa voimassa olevien sektorisuunnitelmien jääneen suureksi osaksi huomiotta. Tehtävien ohjaus ja valvonta toteutuu sen sijaan mm. valtionosuushakemusten ja -tilitysten käsittelyn yhteydessä. Suunnitelmien heikkouksista ks. myös *Ståhlberg 1978* s. 128—130.

¹²³ Ks. *Vartola II* s. 18—19 ja yleisesti s. 15—21.

¹²⁴ *Salminen 1975* s. 115.

heijastaa käsitystä, jonka mukaan hallintokoneiston toiminta määrää entistä pitemmälle rajat myös varsinaiselle poliittis-parlamentariselle toiminnalle. Tässä kehityksessä on havaittavissa piirteitä, joita *Räty* ja *Takanen* luonnehtivat seuraavasti:¹²⁵

”Yleiseen finanssipoliittiseen suunnitteluun kytketty valtion menotalouden hallinnonaloittainen ohjelmointi on tosiasiallisesti alkanut normittaa yleistä yhteiskuntapolitiikkaa ja sen liikkumatilaa, mikä samalla on merkinnyt eduskunnan päätösvallan tosiasiallista kaventumista, koska normituksen suunta tosiasiallisesti määräytyy varsin pitkälle jo virkamiestasolla valtiovarainministeriössä. Siten nykyinen talouspoliittinen tavoiteasettelu tapahtuu epädemokraattisesti virkamiestasolla. Maasta puuttuukin sellainen jäsentynyt poliittinen mekanismi, joka välittäisi yhteiskunnan tahdonilmaisun talouspoliittiseen suunnitteluun.”

4.3. Hallintotoiminnan henkilöresurssit

Välittömästi taloudellisiin resursseihin liittyvien organisatoristen suhteiden ohella hallintotoiminnan puitteita ohjaavista organisatorisista suhteista tärkeimmät koskevat valtion henkilöstöä. Henkilöstö on hallintotoiminnan keskeinen resurssi taloudellisten resurssien ohella. Palkkausmenot seurausvaikutuksineen ovat jo noin 40 % budjetin loppusummasta¹²⁶ ja lisäksi taloushallinnon ja yleensä hallintotoiminnan suunnittelussa ja toteuttamisessa juuri henkilöstöön (lähinnä sen määrään ja rakenteeseen, mutta myös laatuun) liittyvillä tekijöillä on keskeinen merkitys ja vaikutusta myös hallintotoiminnan sisältöön.¹²⁷

Henkilöstöhallintoon kuuluu kylläkin puhtaasti määrällisiä ja rakenteellisia tavoitteita laajempia hallinto-organisatorisia suhteita. Siihen voidaan nykyään lukea seuraavat osa-alueet:¹²⁸ (1) henkilöstön ja toimien määrän ja rakenteen säätely, (2) henkilöstön hankinta ja ohjaus tehtävissä, (3) henkilöstön kehittäminen, (4) työolosuhteiden säätely ja (5) palvelussuhteen ehtojen säätely. Näin laajasti ymmärrettynä henkilöstöhallinnon kehittämiseen kytkeytyy erittäin tärkeä osa useimmista hallintokoneiston sisäisistä

¹²⁵ *Räty & Takanen* s. 29. Tähän omalta osaltaan voi vaikuttaa, että suunnitelmien julkisuus on rajoitettua, ks. *OKa* 1977 s. 40–41. Toisaalta eduskunta on useaan otteeseen edellyttänyt päätösvaltaansa laajennettavaksi suunnitelmien käsittelyssä, ks. esim. eduskunnan vastaus HE 64/1976 vp.

¹²⁶ *Työryhämämuistio* 1976:VM 7 s. 5.

¹²⁷ Tähän liittyvät myös kysymykset mm. virkanimitysten poliittisuudesta, asiantuntijavallasta jne.

¹²⁸ Ks. *KM* 1977:16 s. 1–4, *Lumijärvi* s. 6.

organisatorisista suhteista, joihin voidaan lisäksi rinnastaa jäljempänä tarkasteltavat hallintokoneiston organisoinnin ohjaukseen liittyvät uudet muodot. Perinteisesti organisatoriset suhteet ovat kuitenkin koskeneet pääasiassa henkilöstön hankintaa — nimitysmenettelyä — ja myös henkilöstön määrää.

4.3.1. Nimitysmenettely

Keskusviraston henkilöstön nimittämiseen liittyvät organisatoriset suhteet ovat tältä osin olleet merkityksellisimmät. Nimittämisessä ovat toimivaltaisista neljä elintä: tasavallan presidentti, valtioneuvosto, hallinnonalan ministeriö ja keskusvirasto itse. Keskusvirastossa nimitysvaltaa on voitu vielä delegoida kollegiolta pääjohtajalle ja muille virkamiehille. Keskusvirastot itse nimittävät kuitenkin vain alempia virkamiehiä.¹²⁹ Keskusvirastoasetuksissa keskusviraston nimitettävät henkilöryhmät on joko yksilöity virkanimikkeillä tai esim. palkkaluokan tai tutkinnon mukaan. Lisäksi keskusvirastot ottavat itse työsopimussuhteisen henkilöstönsä.

Hallitusmuodon ja vakiintuneen käytännön mukaan keskusvirastojen päällikön, pääjohtajan, nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä (HM 87 § 5 kohta). Pääjohtajat nimitetään avoimella kirjeellä, mikä myös korostaa näiden virkojen edellyttävän kiinteää luottamussuhdetta nimittäjään. Sen sijaan hallitusmuodon 89.1 §:ään sisältyvä säännös, joka edellyttää tasavallan presidentin nimittävän keskusviraston jäsenet¹³⁰ (siis lähinnä osastopäälliköt ja ylijohtajat) virkaehdotuksen perusteella, on jo varsin usein jäänyt hallintokäytännössä noudattamatta. Presidentti nimittää keskusviraston jäsenet mainitun hallitusmuodon säännöksen edellyttämässä järjestyksessä enää vain merenkulku- ja tullihallitukseen. Muissa keskusvirastoissa on asetuksen tasoisin säännöksin muutettu nimitysmenettelyä siten, että jäsenten nimittäminen tapahtuu joko suorana nimityksenä (mahdollisesti keskusviraston annettua nimittäjää sitomattoman lausuntonsa — näin MMHA 46.2 §, MaatHA 57.2 §, VesiHA 58.2 §, IHA 38.2 § ja TSHA 47.2 §) tai valtioneuvoston esityksestä (näin TVH, EH, AsH ja RakH). Muissa

¹²⁹ Valtionhallinnon organisaatiokomitea ehdotti tosin kolmannessa osamietinnössään *KM 1959:52* s. 10—12, että ns. liikeluontoisille keskusvirastoille (MetsäH, RH ja PLH) siirrettäisiin oikeus suorittaa kaikki nimitykset itse. Muiden keskusvirastojen nimitysvaltaa ehdotettiin siirrettäväksi alemmaksi hallintokoneistossa.

¹³⁰ Ks. keskusviraston jäsenen käsitteestä *Tarjanne 1934* s. 60—61. Ks. myös *Stråhlberg* s. 53 ja *Willgren 1925* s. 326—327.

keskusvirastoissa vain osa jäsenistä nimitetään virkaehdotuksen perusteella ja muut valtioneuvoston esityksestä.

Virkaehdotusmenettelyn jääminen suurimmaksi osaksi pois käytännöstä keskusviraston jäseniä nimitettäessä on merkinnyt valtioneuvoston aseman korostumista näissä ylimpien virkamiesten nimityskysymyksissä, sillä tasavallan presidentti ratkaisee nämä nimittämisasiat joka tapauksessa valtioneuvostossa, ao. ministerin esittelyssä,¹³¹ ja käytännössä noudattaen valtioneuvoston kantaa.¹³² Virkaehdotusmenettely sitoi sekä tätä nimittämisharkintaa että nimitysesittelyä, mm. sikäli, ettei ehdotuksen ulkopuolista ole mahdollista nimittää.¹³³ Tältä osin virkaehdotuksen perusteella tapahtuva nimittäminen myös korostaa keskusviraston itsenäistä asemaa ja sen asiantuntijaluonnetta.¹³⁴ Virkaehdotusmenettely edellyttää lisäksi viran haettavaksi julistamista, mikä on myös omiaan lisäämään julkisuutta.

Vaikka poikkeaminen näistä hallitusmuodon nimittämismenettelyä koskevista säännöksistä onkin käytännössä vakiintunut ja mahdollisesti puolustettavissa myös eräillä ns. reaalisilla näkökohdilla (nimitysmenettelyn tosiasiallinen poliittisuus ja valtioneuvoston merkitys sekä politiikan päälinjojen hahmottajana että toimeenpanokoneiston ylimpänä ohjaajana tasavallan presidentin ohella ym.¹³⁵), muodostunutta käytäntöä voidaan arvostella oikeudellisin perustein. Hallintovirkamiesten osalta tosin HM 89.2 § kylläkin säätää eräitä poikkeuksia virkaehdotusmenettelystä:

Jos virkamies on saman viranomaisen nimitettävä, jolta virkaa haetaan, ei virkaehdotusta tehdä. Erityisten säännöksiin mukaan voidaan eräät muutkin hallintovirat täyttää toisessa järjestyksessä, kuin 1 momentissa on sanottu.

Varsinkin lainkohdan jälkimmäisen virkkeen sanonnan ”erityisten säännöksiin mukaan” on katsottu oikeuttavan poikkeamaan myös asetuksella virkaehdotusmenettelystä. Aina 1930-luvulle saakka tätä poikkeussäännöstä tosin tulkittiin suppeasti, mitä virkaehdotuksen tekemistä koskevan

¹³¹ Ks. esim. *Jyräni* 1978 s. 274 ja s. 110—113.

¹³² Ks. *Kekkonen* 1975 s. 8—9 ja presidentti Kekkosen puhe 1978 vp päättäjaisissä. Sen mukaan vakiintuneen käytännön mukaan ”presidentin tulee nimityskysymyksissä yleensä noudattaa valtioneuvoston esittämää linjaa”.

¹³³ Ks. *Merikoski* 1956 s. 231, *Merikoski I* s. 270, *Rytkölä* 1975 s. 12. Sen sijaan on katsottu mahdolliseksi julistaa virka uudelleen haettavaksi, vaikka ehdollepantujen joukossa olisikin muodollisen kelpoisuuden ja sopivaisuusminimin täyttäviä hakijoita, jos yleinen etu ja hallinnon yleiset tarkoitukset (Merikoski 1956 s. 236—243) tai yleinen etu objektiivisesti arvostellen (*Rytkölä* 1975 s. 11) sitä vaatii. Vrt. myös *Tarjanne* 1943 s. 143 s. ja s. 158 (vain poikkeustapauksissa ja erikoisen tärkeistä syistä). *Ståhlberg* ei — muutettuaan tässä kysymyksessä kantaansa — aseta ehtoja uudelleen haettavaksi julistamiselle, ks. *Ståhlberg* s. 161 verr. *Ståhlberg* 1936 s. 56. Tulkinnan edellyttää kirjattavaksi *KM* 1979:26 s. 54.

¹³⁴ *Merikoski* 1968 b s. 78—79 ja s. 97 katsookin virkaehdotusmenettelyn vähentävän puoluepolitiikan vaikutusta.

¹³⁵ Ks. *Merikoski I* s. 267 s., *Jyräni* 1978 s. 279—281.

pääsäännöksen esityötkin suoranaisesti edellyttävät.¹³⁶ Siten *Erich*¹³⁷ katsoi, että poikkeus koskee lähinnä HM 90 §:ssä tarkoitettuja erikoistapauksia — yliopiston, kirkon, eräitä kaupungin ja Suomen Pankin virkoja sekä armeijan ja laivaston upseereja. *Ståhlberg*¹³⁸ puolestaan katsoi, että poikkeus voitiin tehdä vain alempien virkojen osalta. Sen sijaan *Tarjanne*¹³⁹ piti jo 1933 ilmestyneessä artikkelissaan muodostunutta käytäntöä hallitusmuodon mukaisena, ”kun kerran 89 §:n 2 mom. säännös on aivan yleisluonteinen, kohdistuu kaikkiin 1 mom. mainittuihin tapauksiin eikä sisällä mitään siitä, missä järjestyksessä poikkeussäännökset olisi annettava” ja ”kun kerran alimpiin virkoihin nähden vakiintuneen käytännön mukaan poikkeus voidaan säätää asetuksella”. Tarjanteen esittämän kannan omaksui sittemmin myös *Hakkila* ja myös *Merikoski* hyväksyy muodotuneen käytännön.¹⁴⁰

Oikeudellisesti tietysti jo poikkeussäännöksen muodostuminen säännöksi merkitsee varsinkin perustuslain säännöksen osalta epätydyttävää tilaa. HM 89.2 §:hän viittaa vain ”eräisiin muihin virkoihin” eikä selvästikään tarkoita valtuuttaa asetuksella muuttamaan pykälän 1 momentista ilmenevää nimitysmenettelyn pääsääntöä — virkaehdotusmenettelyä. Myös HM:n esityöt viittaavat HM 89.2 §:n poikkeukselliseksi tarkoitettuun luonteeseen. Lainkohtaa perusteltiin perustuslakikomitean VII osamietinnössä tämän mukaisesti.¹⁴¹

”On muuten otettu huomioon sekin, että eräisiin hallintolaitosten, esimerkiksi valtiorautateiden, virkoihin nähden, jotka yleisen säännön mukaan olisi täytettävä virkaehdotuksen nojalla, sellaisen järjestyksen noudattaminen ei erityisten *asianhaaran johdosta* ole sopiva, minkä tähden niihin nähden olisi sallittava poikkeus.” (Tässä tarkoitettiin ilmeisesti rautatievirkamiesten suurta lukumäärää. Olihan vuonna 1914 varsinaisista virkamiehistä noin 2/3 (16 830) rautateiden, postin, lennättimen ja poliisin palveluksessa.)¹⁴²

Muodostunutta hallintokäytäntöä on sittemmin tosin myös oikeudellisessa kirjallisuudessa arvosteltu suoraan tai epäsuorasti. Niinpä *Tarjanne* jo vuonna 1938 pitämässään alustuksessa kritisoi varovasti aikaisemmin puolustamansa kannan mukaista käytäntöä.¹⁴³ Poikkeuksia virkaehdotusmenettelystä on hänen mukaansa jo tehty ”tarpeettoman usein”. *Tarjanne* painottaa virkaehdotusmenettelyn merkitystä myös alemman viranomaisen ammatti-

¹³⁶ Sekä keskusviraston päällikön että jäsenten virat ehdotettiin varsinkin HM:n valmistelun varhaisemmissa vaiheissa poikkeuksetta valtioneuvoston esityksestä nimitettäväksi 1772 HM:n mukaisesti. Nimitysmenettelyn ero keskusviraston päällikön ja sen jäsenten välillä perustui suuren valiokunnan tekemään muutokseen hallitusmuotoa koskevaan HE:een (svm n:o 12/HE n:o 17/1919 vp): ”kun Suuren valiokunnan mielestä on tärkeätä, että keskusviraston jäsenet nimitetään virkoihinsa sittenkun virka on ollut haettavaksi julistettuna ja virkaehdotus sitä varten tehty” (s. 2—3). Tämä erottelu oli myös eduskuntaehdotuksessa, jonka perusteella hallitusmuoto hyväksyttiin.

¹³⁷ *Erich II* s. 137.

¹³⁸ *Ståhlberg* s. 159.

¹³⁹ *Tarjanne LM 1933* s. 39—40.

¹⁴⁰ *Hakkila* s. 333, *Merikoski I* s. 267, jossa vain todetaan muodostunut käytäntö.

¹⁴¹ *KM 1917:11* s. 47—48, kursiv. OM.

¹⁴² *Ks. Modeen 1976* s. 13.

¹⁴³ *Tarjanne 1943* s. 47, ks. myös mt. s. 159.

tietojen ja henkilökohtaisen tuntemuksen esilletuojana ja hakijan oikeudellisen aseman vahvistajana.¹⁴⁴ Myös *Rytkölä*¹⁴⁵ katsoo että HM 89.1 §:ssä säännelty virkaehdotusmenettely on yleensä sääntönä hallinnossa. — Esiitetty kritiikki viittaisikin siihen, että puhdas hallinnollinen käytäntö on keskusviraston jäsenten nimittämismenettelyn järjestämisessä ylittänyt aivan selvästi hallitusmuodon sille asettamat puitteet. Tilannetta voidaan korjata joko muuttamalla HM:a käytäntöä vastaavaksi tai järjestämällä nimittämismenettely muuten uudella tavalla,¹⁴⁶ ellei virkaehdotusmenettelyyn syystä tai toisesta haluta palata.

Keskusviraston päällikön ja jäsenten lisäksi tasavallan presidentti nimittää myös eräät muut keskusvirastojen virkamiehet: mm. erillisen toimiston toimistopäällikön (MMH, MaatH, MetsäH, TSH, AKH) ja LKH:ssa myös apulaisosastopäällikön. Keskusviraston niistä virkamiehistä, jotka eivät kuulu tasavallan presidentin tai keskusviraston itsensä nimitettäviin, nimittää suurimman osan valtioneuvosto keskusviraston ehdotuksen tai lausunnon tai ministeriön esityksen perusteella. Hallinnonalan ministeriö sen sijaan nimittää vain muutamia keskusviraston virkamiehiä: yleensä kysymys on erityistehtäviä sisältävistä tai erityistä ammattitaitoa edellyttävistä viroista. Niinpä esim. OpM nimittää AKH:n tarkastajan ja kamreerin (AKHA 43.3 §), STM nimittää TSH:n annettua lausunnon yllilääkärin, työsuojeluinsinöörin, insinöörin ja lakimiehen (TSHA 47.4 §).

Valtioneuvoston ja ministeriöiden välinen työnjako nimitysasioissa perustuu pohjimmiltaan HM 88.3 §:ään, jonka mukaan valtioneuvostolla on yleinen nimitysoikeus, ”mikäli ei nimittämisoikeutta ole presidentille pidätetty taikka muulle viranomaiselle uskottu”. Tätä täsmentää vielä VN RatkL 2.3 §, joka kieltää uskomasta asetuksella ministeriölle mm. nimitysasioita. Näiden säännösten johdosta ministeriön nimitysoikeus voi perustua vain erityissäännökseen. Ministeriöllä on kuitenkin suhteellisen tehokas mahdollisuus vaikuttaa alaisensa keskusviraston nimitysten sisältöön, sillä VNOS 26 § edellyttää ministeriön käsittelevän mm. alaistensa virastojen ja laitosten virkain ja toimien täyttämistä koskevat kysymykset, mikäli ne on valtioneuvostossa käsiteltävä. Näin ministeriöt valmistelevat kaikki tasavallan presidentin (vrt. VNOS 12 §) ja valtioneuvoston nimitykset, eli siis tärkeimpien toimien täyttämiset.

¹⁴⁴ mt. s. 148—149. *Merikoski 1956* s. 231 katsoo virkaehdotusjärjestelmän toimivan suosikki-järjestelmää ja subjektiivisia käsityksiä vastaan. Laajaa siirtymistä virkaesitysmenettelyyn ehdottaa *KM 1979:26* s. 42 s.

¹⁴⁵ *Rytkölä 1975* s. 9.

¹⁴⁶ *OKa 1973* s. 67—68 puuttui muodostuneeseen käytäntöön, jonka seurauksena ehdollepanomenettelystä luopumisen seurauksena ei myöskään ko. virkoja enää julistettu avoimeksi. *OKa* edellytti myös näissä tapauksissa ilmoittamaan viran avoimuudesta, mutta ei muuten ottanut kantaa muodostuneeseen hallintokäytäntöön. Valtioneuvosto on tehnyt tämän mukaisen päätöksen (VVM:n päätös 2925/1974).

4.3.2. Henkilöstön määrä ja rakenne

Henkilöstön ja toimien määrään ja rakenteeseen vaikuttaminen on epäilemättä tehokkaimpia tapoja säädellä hallintoelinten toimintaa sisällöllisemmän suunnittelun ja välittömästi taloudellisia resursseja koskevan ohjauksen ohella. Keskusvirastojen henkilöstöresurssien määrään vaikuttavat organisatoriset suhteet ovat hallintokoneiston sisällä kuitenkin yleensä olleet varsin suppeat, sillä eduskunnalla on tulo- ja menoarvion yhteydessä mahdollisuus määritellä varsinkin peruspalkkaisten mutta käytännössä myös ylimääräisten virkojen määrä.

Kuitenkin ylimääräisten ja muiden ei-vakinaisten virkojen osalta hallintokoneistolla itsellään on jo pitkään ollut tiettyä ohjailumahdollisuutta henkilöstön määrään. Ylimääräisten virkojen määrän sääntelemisessä ja sijoittamisessa on keskeinen asema VVM:llä, sillä se perustaa ja lakkauttaa ko. virat hallintotoimella eduskunnan myönnettyä tarkoitukseen tietynsuuruisen kokonaissumman (YlimääräisA 1.1 §). Vuonna 1943 annetulla YlimääräisA:lla (1943/37) pyrittiin järjestämään 1940-luvun alussa paisuneiden ylimääräisten virkamiesten ja tilapäisten toimihenkilöiden ryhmien asemaa¹⁴⁷ ja samalla lisäämään hallintokoneiston omia valtuuksia vaikuttaa henkilöstöresursseihin.

Kun ylimääräisten virkamiesten määrän säätelyssä VVM:llä on eduskunnan ohella keskeinen asema, niin tilapäisten toimihenkilöiden osalta hallintoelimellä itsellään on tulo- ja menoarvioon sisällytettyjen varojen rajoissa mahdollisuus vaikuttaa henkilöstönsä määrään (YlimääräisA 13 §). Ylimääräisen ja tilapäisen henkilöstön määrän lisääntyessä suhteellisesti selvästi nopeammin kuin vakinaisten virkamiesten, näiden 1940-luvulla määriteltyjen organisatoristen suhteiden merkitys henkilöstön määrän säätelyssä on myös ainakin jossain määrin lisääntynyt. Lisäksi työsopimussuhteisen henkilökunnan määrä on kasvanut suhteellisesti voimakkaimmin. Sen määrän säätelyssä hallinnon-sisäisillä organisatorisilla suhteilla on laajin liikkuma-ala.

Henkilöstön määrällinen ohjaus on pyritty kytkemään entistä tiukemmin myös KTS- ja budjettiprosessiin, niiden elimelliseksi osaksi.¹⁴⁸ Tämän lisäksi on toteutettu lyhytaikaisempia ja STM:n hallinnonalalla myös pysyviä henkilöstön määrän supistamishankkeita.

¹⁴⁷ Ks. Merikoski LM 1944 s. 250 s., Modeen 1976 s. 16.

¹⁴⁸ Tätä esittävät mm. KM 1977:16 s. 47—48, Työryhmämuistio 1976: VM 7 s. 7—8 ja 37—38. VVM on 1970-luvun alussa asettanut useita virkamiestyöryhmiä (mm. ns. Hepo-, Hessu- ja Heto-työryhmät) suunnittelemaan henkilöstöhallinnon ohjausjärjestelmää, joka olisi kytkettävissä muuhun hallinnolliseen suunnitteluun. Vuoden 1978 tulo- ja menoarvion valmistelussa myös luovuttiin ensimmäisen kerran ns. virkabudjettimenettelystä ja vastaava menettely on pyritty liittämään toiminta- ja taloussuunnitteluun. Myös henkilöstökehysten mahdollisuus markkamääräisten budjettikehysten ohella on tullut ajankohtaiseksi, Ks. Keinänen Hallinto 1978.

Joulukuusta 1976 tammikuuhun 1978 sovellettiin erityistä asetusta valtion henkilöstömenojen koskevista eräistä väliaikaisista toimenpiteistä (1976/886). Asetus edellytti yleensä ministeriön myönteistä lausuntoa avoimeksi tulleen viran tai toimen täyttämiseksi. Sen puitteissa valtioneuvosto asetti kiintiöt virkojen määrälle. Tuloksena oli n. 1 100 vakinaisen viran täyttämättä jättäminen ja n. 500 viran lakkauttaminen kokonaan. (Näistä n. 1 % oli B-palkkausluokkien virkoja.¹⁴⁹) Edelleen on voimassa laki eräiden sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan virkojen ja toimien täyttämistä (1976/713), joka edellyttää STM:n alaisten virastojen ja laitosten hankkivan STM:ltä luvan avoimeksi tulleiden virkojen ja toimien täyttämiseen.

Varsinkin valtion henkilöstön rakenteen, ts. virkojen sijoittelun, tehtävien määrittelyn, virkajärjestelyjen jne., keskitettyyn ohjaamiseen hallintokoneiston ja erityisesti valtiovarainministeriön valtuudet ovat lainsäädännön ja eduskunnan budjettivallan suhteellisen tehokkaasti rajoittamat. Etenkin virkamieslainsäädäntö säätelee melko yksityiskohtaisesti eri virkamiesryhmien asemaa ja virkojen hallinnolliset järjestelymahdollisuudet ovat siten suppeat. Varsinkin peruspalkkaisten virkojen pysyvyys, virassapysymisoikeuden turva, virkojen siirtämiseen liittyvät edellytykset, lakkautuspalkkasäännöstö ja muodostunut käytäntö ovat erityisesti rajoittaneet virkamiehistön aseman ja rakenteen ohjaamista hallinnonsisäisesti.

Onkin havaittavissa selvä tendenssi näiden lainsäädännöllisten rajoitusten vähentämiseen ja myös tältä osin keskitetyn hallinnollisen ohjausjärjestelmän luomiseen. Tähän suuntaan käyvnä pyrkimyksenä voidaan pitää jo valtiovarainministeriön itselleen tulkitsemien ns. järjestelyvaltuuksien käyttöönottoa vuodesta 1968 alkaen. (ks. edellä luku 3.2.) Oikeuskanslerin sittemmin perustuslainvastaisiksi toteamalla valtuuksilla pyrittiin mm. vaikuttamaan henkilöstön rakenteeseen ja osittain myös määrään tehostamalla hallintokoneiston omaa toimivaltaa näissä asioissa.

Erityinen valtion virkojen ja toimien järjestelyvaltuuslaki hyväksyttiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä kuitenkin vasta vuonna 1976 (1976/767). Se sisältää mm. valtuudet tietyissä tarkemmin määritellyissä tapauksissa asetuksella perustaa uusia virkoja ja toimia (tai valtiovarainministeriön päätöksellä ylimääräisiä toimia) lakkautettujen, avoimina olleiden virkojen ja toimien tilalle, muuttaa virkojen ja toimien nimiä, opetusalaa tai tehtäväpiiriä sekä valtioneuvoston päätöksellä siirtää virkoja ja toimia laitoksen sisällä. Näiden virkajärjestelyjen esittely ja siis myös valmistelu keskitetään laissa valtiovarainministeriölle (5 §).

Toistaiseksi henkilöstöhallinnon kehittämisen tila on kuitenkin suhteellisen keskeneräinen: ”erilaista kehittämistyötä on käynnistetty paljon, mutta

¹⁴⁹ Ks. HS 10.10.1978. Asetus oli voimassa vuoden 1978 loppuun.

edistymisen on ollut verikkaista".¹⁵⁰ Yhtenäistä henkilöstöhallintojärjestelmää ei vielä ole pystytty luomaan hallintokoneistoon. Tosin henkilöstöhallinnon organisoinnissa on selvästi edetty. Mm. vuonna 1973 perustettiin henkilöstöhallintotoimisto VVM:n palkkaosastoon. VVM:n alaisen valtiokonttorin henkilöstöhallinto-osaston tehtäväksi on nyttemmin määritelty erityisesti henkilöstöä koskevien rekisterien ja tietojärjestelmien ylläpito ja kehittäminen, ts. tiedollisen pohjan takaaminen henkilöstön rakenteen ja määrän ohjaamiselle (ks. ValtKA 17 §).

VVM:stä on muodostumassa tämänkin hallinto-organisatoristen suhteiden järjestelmän keskeinen elin, vaikka eri henkilöstöhallintotehtävien hoitaminen siinä onkin eriytynyt eri toimistoille. Henkilöstöhallinnon organisointi poikkeaa muista hallinnonsisäisistä ohjausmuodoista siinä, että siihen on liitetty ulkopuolista, korporatiivisessa muodossa toteutettua vaikutusta erilaisina neuvottelukuntina ja lautakuntina. Organisatorisesti tilannetta on luonnehdittu niin, että "keskitetyn henkilöstöhallinnon eri tehtävät ovat selvästi eriytyneet omiksi järjestelmikseen VVM:n eri toimistoille ja näille korporatiivisille orgaaneille."¹⁵¹

Kuten edellä on todettu, erityisesti henkilöstön määrän ja rakenteen säätelyä koskevien organisatoristen suhteiden tehostamista on kuitenkin jarruttanut virkajärjestelmän voimassaolevaan lainsäädäntöön perustuva vakavuus, sen "verraten jäykkä vakanssirakenne".¹⁵² Valtion keskushallintokomitea onkin toisessa osamietinnössään esittänyt hallinto-organisatoristen ohjaussuhteiden voimakasta tehostamista juuri tällä henkilöstöhallinnon ydinalueella. Komitea ehdottaa¹⁵³ tämän vuoksi erityisesti eduskunnan vallan supistamista, virkojen pysyvyyden heikentämistä sekä hallinnonsisäisten virkajärjestelyjen tuntuvaa helpottamista. Komitean ehdotukset sisältävät mm. seuraavia muutoksia:

- eduskunnan päätösvaltaa virkojen perustamisessa ja valtion henkilöstön rakenteen määrittelyssä tulisi rajoittaa: HM 65.1 §:ään perustuvasta eduskunnan toimivallasta määritellä virkatyypit tulisi komitean mielestä luopua, "koska sillä ei ole käytännön merkitystä"; eduskunta yksilöisi tulo- ja menoarviossa vain ylimpiin palkkausluokkiin kuuluvat tärkeimmät virat, mutta muuten osoittaisi hallintoelinten harkintaan tietyn erittelemättömän summan henkilöstöä varten;
- virkajärjestelyjä sekä kunkin hallinnonalan sisällä että hallinnonhaarojen välillä tulisi helpottaa;

¹⁵⁰ Salminen 1975 s. 104.

¹⁵¹ Lumijärvi s. 48. Yleisemmin henkilöstöhallinnon kehittämisestä ks. mt. s. 6—55.

¹⁵² KM 1978:22 s. 315.

¹⁵³ mt. s. 303 s. ja s. 314—319. Sittenmin nämä periaatteet on konkretisoitu julkishenkilöstön oikeusasemakomitean mietinnössä KM 1979:26.

— henkilöstön tehtäviä tulisi voida muuttaa ja henkilöstöä siirtää hallintoyksiköstä toiseen ”viime kädessä vastoin asianomaisen toimihenkilön tahtoa”;
 — henkilöstön liikkuvuutta tulisi helpottaa ja virkojen pysyvyyttä vähentää: tarpeen vaatiessa tulisi olla mahdollista vapauttaakin virkamies toimestaan.

Komitean ehdotusten toteuttaminen merkitsisi ilmeisesti hallintotoiminnan henkilöstöresurssien ohjaamisessa samanlaista keskittymistä kuin nykyään taloudellisten resurssien ohjaamisessa. Samalla se johtaisi parlamentaarisen valvonnan ja julkisuuden selvään heikkenemiseen. Yksityiskohtainen säännösehdoitus sisältyy Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean mietintöön *KM 1979:26*.

4.4. Hallinnon organisointi

Hallintoelinten ja erityisesti keskusvirastojen organisaatioon kuuluvat tekijät voidaan ryhmitellä ja määritellä eri tavoin. Tosiasiallisesti niiden organisaatioon voidaan katsoa kuuluvan ainakin:

- 1) keskusviraston kokoonpano (osasto- ja toimistojako, päätösvallan käyttäminen, virkatyypit, piirihallinnon järjestäminen, sivuelimet);
- 2) toimivalta (asiallinen, asteellinen, alueellinen) sekä
- 3) menettelysäännöt.¹⁵⁴

Keskusviraston organisaatiota säätelevät useat elimet. Sen sijaan keskusvirastot voivat itse vaikuttaa hyvin rajallisesti omaan organisaatioonsa, vaikka tässä suhteessa niiden itsenäisyyttä on viime aikoina kyllä pyritty lisäämään.

Perussäännökset keskusvirastojen organisaatiosta antaa hallitusmuodon mukaan eduskunta. Keskeinen säännös on HM 28.1 §, joka edellyttää asetuksella (ja sitä alemmanasteisella säädöksellä) voitavan antaa *tarkempia* säännöksiä virastojen järjestysmuodosta ja toiminnasta.¹⁵⁵ Toisessa yhteydessä¹⁵⁶ esittämieni perustelujen mukaisesti tämä merkitsee periaatteessa eduskunnan organisaatiovallan ensisijaisuutta, vaikka järjestysmuodolla¹⁵⁷

¹⁵⁴ Vrt. Uotilan esittämä organisaationormien jaottelu, *Uotila* s. 4.

¹⁵⁵ Vrt. kuitenkin *Merikoski 1974* s. 168, joka edellyttää VN:lle aina erityisvaltuutusta järjestysmuodosta säätämiseen, koska HM 28 § antaa tasavallan presidentille Merikosken mukaan yleisvaltuuden tässä asiassa.

¹⁵⁶ *Mäenpää 1977* s. 61—67 ja s. 75—79.

¹⁵⁷ Järjestysmuodon käsitteestä ks. *Tarjanne 1934* s. 2, *Erich I* s. 11, *Attonen* s. 173. Vrt. *Modeen* s. 52—55.

HM:ssa onkin ilmeisesti tarkoitettu edellä määriteltyä organisaatiota jonkin verran suppeampaa käsitettä. Myös organisointikäytäntö on vähin erin muodostumassa tämän suuntaiseksi, mistä on osoituksena mm. keskusvirastojen järjestysmuodon perusteita koskevan lainsäädännön lisääntyminen. HM 65.1 § taas edellyttää lähinnä keskusvirastoissa olevien virkatyyppien määrittelemistä lailla — näin on tulkittu ja käytännössä sovellettu säännöstä, joka edellyttää virastojen menosääntöjen perusteiden olevan lainsäädännöllä järjestettyjä.¹⁵⁸

Varsinaiset keskusvirastolait ovat sisällöltään ja sääntelyalaltaan kuitenkin suhteellisen suppeita. Niihin sisältyvät yleensä vain yleiset säännökset keskusviraston asteellisesta toimivallasta (esim. VVM:n ”alaiseksi keskusvirastoksi perustetaan verohallitus”, VeroHL 1 §), viittaus keskusviraston tehtäviin, maininta virkatyypeistä ja mahdollisesti myös sivuelimistä sekä toimeenpanosäännökset. Eräissä tapauksissa lakeihin sisältyy myös maininta piirihallinnosta. Sen sijaan kokoonpanoa koskevat keskeiset säännökset, kuten osasto- ja toimistojako, päätösvallan käyttäminen, piirihallinnon järjestäminen, on yleensä järjestetty asetuksella tai sitä alemmantasoisella säädöksellä.¹⁵⁹ Hallinnossa noudatettavasta menettelystä ei ole yhtenäistä säännöstä. Myös keskusvirastojen toimivaltaa koskevat säädökset ovat hierarkialtaan hyvin eritasoisia. Norminantokompetenssi perustuu osittain perustuslain, osittain lain tasoihin säännöksiin. Lainkäyttövaltaa sääntelee yleensä myös laki. Sen sijaan varsinainen hallinnollinen tehtävänjako määräytyy hyvin lukuisten eritasoisten säädösten (L, A, VNp, Mp) perusteella. Toisaalta asteellinen toimivalta määräytyy, kuten edellä on pyritty osoittamaan, paitsi erilaisten säädösten, myös hallintokäytännön, prejudikaattien ja oikeudellisen tulkinnan perusteella.

Hallintokoneiston sisällä organisaatiota määrätään ennen muuta asetuksin ja erilaisin hallinnollisin yleismääräyksin. Aikaisemminkin keskeisessä asemassa olleet asetus ja viraston työjärjestys ovat säilyttäneet muodollisesti tämän asemansa edelleen.

Myös keskusvirastoasetuksissa voidaan erottaa tietyt sääntelyn perusalat. Asetukset, joiden valmistelussa ja toimeenpanossa valtioneuvostolla ja ministeriöillä on tosiasiaa ratkaiseva asema,¹⁶⁰ määräävät ennen muuta keskusviraston jaosta osastoihin, toimistoihin ja tätä pienempiin yksiköihin, piiri- ja paikallishallintoon sekä sääntelevät päätösvallan käyttämisen perusteita keskusvirastossa. Lisäksi niihin sisältyy tarkempia määräyksiä mm.

¹⁵⁸ Mäenpää 1977 s. 67—73.

¹⁵⁹ Tosin hallinnollinen jaointus ja sen muutokset toteutetaan yleensä VNp:llä tai Mp:llä: esim. VNp tullipiireistä (1974/267), MtMp maanmittauspiireistä (1973/885). (Ks. myös HM 50.2 §.)

¹⁶⁰ Vrt. Heiskanen 1975 s. 42.

virkamiesten kelpoisuusehdoista, virkojen ja toimien täyttämismenettelystä, virkavapauden ja virkaeron myöntämisestä sekä muutoksenhausta, keskusviraston puhevallan käyttämisestä, kurinpitomenettelystä jne.

Asetuksenantovallan ja muodollisesti siten tasavallan presidentin keskeinen asema hallintoelinten ja hallintokoneiston organisaation määrittelyssä perustuu vahvaan historialliseen perinteeseen. Hallitsijalla on vanhastaan katsottu olevan prerogatiivi muodostella virkakoneistoa vapaasti ja määrätä siinä olevista viroista. Tätä valtaa rajoittivat vain valtiosäännön määräykset tietynlaisten asioiden hoitoa varten olevista elimistä.¹⁶¹ Hallitusmuodon säännöksillä tätä organisaatiovaltaa pyrittiin perussäännösten osalta siirtämään eduskunnalle, mutta hallintokäytäntö on noudatellut varsin pitkälle toisaalta käsitystä, jonka mukaan organisaatiovalta kuuluu periaatteessa hallintokoneistolle itselleen, toisaalta tähän liittyvää käsitystä hallintokoneiston "sisäisten" asioiden jäämisestä oikeussääntöjen ja siten eduskunnan sääntelyvallan ulkopuolelle. Tästä ja osittain myös käytännön syistä johtuen myös hallinnollisilla määräyksillä on merkittävä sija hallintoelinten organisaation määrittelyssä.

Yleisellä tasolla valtionhallinnon organisaation muutoksia ja kehitystä seuraa ja ohjaa valtiovarainministeriö, joka VNOS 19 §:n 19 kohdan mukaan käsittelee mm. valtionhallinnon yleistä organisointia koskevat asiat. Nämä asiat kuuluvat VVM:ssä järjestelyosaston tehtäviin (VVMA 14 §). VVM:n työjärjestyksen mukaan järjestelyosasto käsittelee erilaiset hallintokoneiston organisointiin liittyvät asiat (VVMTJ 44—49 §). Valtiovarainministeriöllä on siten keskeinen asema hallintokoneiston organisoinnin valvonnassa, mutta se itse ei suoranaisesti tee organisaatiota koskevia päätöksiä.

Hallinnonalan ministeriöillä on ainakin periaatteessa keskeisempi asema alaistensa keskusvirastojen organisoinnissa. Ministeriöt nimittäin yleensä hyväksyvät tarkemmat määräykset keskusvirastojen sisäisestä organisaatiosta vahvistamalla niille työjärjestykset, antamalla eräissä tapauksissa tarkempia määräyksiä keskusvirastoasetuksista (esim. RakHA 55 § ja TSHA 64 §) tai sääntelemällä erilaisin ohje- tai johtosäännöin tiettyjä keskusviraston organisaatioon kuuluvia asioita.

Muodollisesti keskeisin hallinnolliseksi määräyukseksi luonnehdittava organisaatiota koskeva päätös on keskusviraston työjärjestyksen vahvistaminen. Muita tällaisia yleismääräyksiä¹⁶² ovat erilaiset ohje- ja johtosäännöt ja muut määräykset, joita ministeriö antaa keskusvirastoille niiden organisaati-

¹⁶¹ Mäenpää 1977 s. 50—56. Ks. myös Holopainen s. 36—37.

¹⁶² Tällaiset organisaatiota koskevat päätökset on yleensä luonnehdittu yleismääräyksiksi, ks. Ståhlberg s. 318 s., Willgren 1925 s. 85, Merikoski 1968 s. 252, Rytkölä 1972 s. 16.

tiosta. Työjärjestykset sisältävät lähinnä määräyksiä seuraavista asioista, joista perussäännökset ovat yleensä keskusvirastoasetuksessa:

- 1) osastojen ja toimistojen välinen tehtävänjako,
- 2) päätösvallan jako ja asiain ratkaiseminen,
- 3) asiain käsittely ja esittelyn muodot,
- 4) yksittäiset säännökset esim. yksikköjen yhteistoiminnasta, päätösten allekirjoittamisesta, virkamiesten asuinpaikasta jne.

Työjärjestys on kaikilla keskusvirastoilla MKH:ta lukuunottamatta. RH:n, PLH:n ja AsH:n työjärjestyksen ministeriö on hyväksynyt vain osittain, lähinnä edellä 1)- ja 2)-kohdissa mainittujen asioiden osalta. TVH:n työjärjestyksen taas hyväksyy keskusviraston istunto (TVHA 24 §). Työjärjestykset ovat sisällöltään laajoja ja yksityiskohtaisia luetteloita virkamiesten ja osastojen tehtävistä ja toimivallasta.¹⁶³

Niiden laajuus vaihtelee AKH:n 23.10.1972 vahvistetusta väliaikaisesta työjärjestyksestä (6 §:ää) PLL:n 79 §:ää käsittävään työjärjestykseen. Keskimääräinen laajuus on n. 40 §:ää. Ohje- ja johtosäännöt sääntelevät taas yleensä vain menettelytapoja tietyillä asiaryhmillä.¹⁶⁴ Esimerkiksi VVM:n vahvistamat tiliohjesäännöt sisältävät tarkempia määräyksiä myös keskusvirastojen maksuliikkeestä ja kirjanpidosta (TiliS 35 §). Voidaan myös mainita varasto-ohjesääntö (TiliS 25 §), valtion työntekijäin terveydenhuollon ohjesääntö (1976/386) sekä valtion työmaiden huolto-ohjesääntö (1971/645). Johtosääntöä taas edellytetään mm. MKHA 53 §:ssä.

Esitetyn yhteenvetona voidaan todeta, että keskusvirastojen organisaatiota koskevien hallintokoneiston sisäisten organisatoristen suhteiden sisältönä on lähinnä keskusviraston sisäinen rakenne: osasto- ja toimistojako sekä tehtävien ja ratkaisuvallan jakautuminen keskusviraston sisällä.

Hallintokoneiston organisaation tietoinen ja aktiivinen suunnittelu ja kehittäminen hallinto-organisatorisin tavoittein on ollut suhteellisen vähäistä itse valtionhallinnossa. Sisällöllisesti tällainen tietoinen kehittäminen on myös yleensä ollut passiivista, jo tapahtuneisiin tosiasiallisiin muutoksiin reagoivaa. Vartola luonnehtii tilannetta seuraavasti:¹⁶⁵

"...samalla tavoin kuin 'poliittinen käytäntö' on ajanut institutionaalisen rakenteen ohi, samalla tavoin myös poliittis-hallinnollinen käytäntö on kulkenut 'ohi' hallintorakenteiden ja -käytännön. Hallinnon kehittämis-

¹⁶³ Poikkeuksena on vain TH:n organisaatiokäsikirja, jota ei ole laadittu pykälämuotoon, vaan käsikirjanomaiseksi.

¹⁶⁴ Vrt. *Rytkölä 1967* s. 39, jossa käytetty terminologia poikkeaa nykyisin hallintokäytännössä vakiintuneesta.

¹⁶⁵ *Vartola II* s. 109.

tavoitteet ovat yhtäältä 'unohtaneet' tämän muutoksen, toisaalta pyrkineet vain oikeudellisesti vahvistamaan jo vallinneen käytännön."

Tosin voidaan myös todeta kehityksen vain niukasti suuntautuneen muodostuneen käytännön *muodollis-oikeudelliseen* vahvistamiseen. Erityisesti keskeisten uusien organisatoristen suhteiden muodostuminen perustuukin enimmäkseen ei-oikeudellisesti muodostettuihin ja edelleen toimiviin hallinnonsisäisiin käytäntöihin.

Keskushallinnon organisaation kehittämistä varten on kyllä ollut olemassa hallintoelimiä suhteellisen pitkään. Keskeisenä tällaisena elimenä voidaan pitää vuonna 1944 alkunsa saanutta valtiovarainministeriön järjestelyosastoa,¹⁶⁶ jonka tehtäviin vuonna 1947 annetun asetuksen (1947/219) mukaan kuului teknisten ja konttoriteknisten asioiden ohella käsitellä mm. "valtion hallinto-olojen rationalisoimista koskevat lainsäädäntöasiat" ja "valtionhallinnon organisaatiota koskevat asiat" (2 §).

Osasto toimi kuitenkin pitkään ensisijaisesti hallinnon teknisen rationalisoinnin elimenä, vaikka se tosin esim. valvomalla lausuntomenettelyn yhteydessä mm. valtioneuvoston vuonna 1960 tekemän organisaatiopäätöksen toteuttamista on saattanut vaikuttaa myös siinä kirjattujen hallinto-organisaation kehittämisperiaatteiden toteuttamiseen.¹⁶⁷

Järjestelyosaston asema "organisaation organisoinnissa" on sittemmin, ja etenkin 1970-luvulla, korostunut sekä sille kuuluvien tehtävien lisääntyessä että osaston toiminnan voimistuessa muutenkin. Osaston toiminta on muuttunut aloitteellisemmaksi ja koko valtionhallinnon organisaation kehittämiseen suuntautuvaksi. Sen "toiminta-ajatusta" luonnehdittiin vuonna 1974 tätä vastaavasti:

"Järjestelyosasto on valtionhallinnon kehittämisen keskusyksikkö, joka ohjaa, koordinoi ja avustaa valtionhallinnon eri tasoilla ja organisaatioissa

¹⁶⁶ Työtehovaltuuskunnan asettama toimikunta oli jo vuonna 1943 esittänyt VVM:öön perustettavaksi pysyvä elin virasto-olojen rationalisoimiseksi. Valtioneuvosto asettikin ministeriöön 15.7.1943 virastoasiain valtuutetun (ensimmäisenä valtuutettuna toimi LaT Urho Kekkonen) ja tälle kaksi apulaista. Vuonna 1944 perustettiin virastoasiain valtuutetun toimisto, josta muodostettiin VVM:n ylimääräinen järjestelyosasto vuonna 1947 ja vakinainen osasto vuonna 1963.

¹⁶⁷ Osaston toiminnan luonne kuvastuu sen vuodesta 1959 painoasuisena ja *Valtionhallinnon R-muistio* -nimisenä julkaisemassa lehdessä, jonka sisältö keskittyi aluksi ennen muuta valtionhallinnon toiminnallisten muotojen rationalisoinnin esittelyyn. Lehdessä julkaistiin tuolloin artikkeleita lomakkeen suunnittelusta työntutkimukseen ja standardoinnista kaluston käyttö-ohjeisiin.

Vuonna 1965 lehti ei ilmestynyt lainkaan, vuonna 1973 se ilmestyi *R-muistio* nimisenä ja vuodesta 1974 *Hallinto*-nimisenä.

tapahtuvaa hallinnon kehittämistä sekä huolehtii tämän toiminnan tuekseen tarvitsemasta keskitetysti hoidettavasta kehitystyöstä.”¹⁶⁸

Olennainen osa hallintokoneiston organisaation muuttamisesta on kuitenkin suunniteltu joko virkakoneiston ulkopuolella tai muiden kuin varsinaisten organisaatioelinten toimesta sekä osittain sovellettu käytäntöön muilla tavoin kuin perinteisiä hallinnon organisoimiseen käytettyjä menetelmiä käyttäen. Niinpä budjetin rakenneuudistuksen suunnitteli valtion tietokonekeskuksen yhteydessä vuoteen 1966 toiminut erityinen laskentatoimen suunnitteluelin, jonka tehtävät sittemmin siirrettiin itsenäiselle yksikölle VVM:ssä.¹⁶⁹ KTS-menettelyn käyttöönotto taas perustui suureksi osaksi aikaisempiin komiteatöihin ja niiden perustalta tehtyyn VVM:n PTS-toimiston valmistelutyöhön.¹⁷⁰ Myös muut valtionhallinnon organisaation uudistamista koskevat yleisselvitykset ja -suunnitelmat on valmisteltu muualla kuin varsinaisessa valtionhallinnossa — ensisijaisesti komiteatyönä. Keskushallinto-organisaation kannalta keskeisiä komiteoita ovat olleet virastokomitea 1920-luvun alussa, *J.T. Hyvösen* valtioneuvoston toimeksiannosta laatima mietintö virasto- ja virkamiesoloista (*KM 1928:15*), valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea 1950-luvun lopussa ja 1960-luvun alussa sekä keskuhallintokomitea 1970-luvun puolivälissä. Näiden lisäksi yksittäisiä hallinnonaloja koskevia organisoitisuunnitelmia on laadittu miltei poikkeuksetta komiteoissa,¹⁷¹ joissa on yleensä ollut merkittävä virkamiesedustus.

Vaikka organisaatiouudistusten suunnittelu ja kehittäminen on siten yleensä tapahtunut muualla kuin varsinaisissa valtionhallinnon omissa organisaation kehittämiselimissä, uusien organisatorien suhteiden käyttöönotossa, toi-

¹⁶⁸ Ks. *Temmes Hallinto 1974* s. 4—8. Vrt. myös *KM 1968 A 3* s. 21 s. Muutos tulee esiin myös osaston julkaisemassa lehdessä. Vuosikymmenen vaihteessa lehdessä painotettiin mm. valtion oman henkilöstökoulutuksen merkitystä. (Valtion koulutuskeskus perustettiin vuonna 1971). 1970-luvun alussa yhden ilmestysmiskerrat tihenivät yhdeksään numeroon vuodessa, sen ulkoasu modernisoitui ja sisältö painottui selvästi hallinnon uusien organisatorien suhdetoimien selvittämiseen. Esimerkiksi vuosikerta 1972 sisältää mm. teemanumeron taloushallintotehtävien organisoimisesta valtion hallinnossa sekä artikkeleita mm. johtajuudesta, KT-suunnitelmien laadinnasta, informaatiojärjestelmistä ja integroidusta suunnittelusta, jne. Yleensä sisältö painottuu valtionhallinnon suunnitteluun ja ohjaukseen. Tämän vuosikymmenen puolivälissä lehteä on kehitetty selvemmin valtionhallinnon yleisaikakauslehden suuntaan ja sen sisältö on laajentunut. Erityisesti uusimmat hallintokoneiston organisoimiseen ja toimintaan liittyvät ongelmat ja tehtävät ovat olleet esillä siinä.

¹⁶⁹ Ks. *Marjanen 1968*, *Saviaho 1967*s. 24. Tehtävät siirrettiin lähinnä vuonna 1969 perustetulle suunnittelusihteeristölle (*A 1967/857*).

¹⁷⁰ Ks. *Marjanen 1968* passim.

¹⁷¹ Tosin myös yksittäisiä konsulttitoimistoja on käytetty hallinto-organisaation suunnittelussa. Yksityinen konsulttiyhtiö tutki mm. 1960- ja 1970-luvun vaihteessa STM:n, TVH:n, VesiH:n ja eräiden MetsäH:n toimintojen rationalisointia.

minnan kehittämisessä ja valvonnassa hallintoelimillä on keskeinen asema. Uudet organisatoriset suhteet perustuvatkin ennen muuta hallinnonsisäiseen sääntelyyn. Muodollis-oikeudellinen ohjaussuhteiden sääntely on sen sijaan puuttunut miltei kokonaan. Varsinkin valtion keskushallintokomitea on kuitenkin mietinnöissään (*KM 1975:120* ja *KM 1978:22*) pyrkinyt saamaan eräät hallintokoneistossa muodostuneet uudet käytännöt tai perinteisten organisatoristen suhteiden muutokset jossain määrin myös muodollisesti säännellyiksi näitä käytäntöjä sanottavasti muuttamatta.

5. ORGANISATORISTEN SUHTEIDEN PYSYVYYS JA PÄTEVYYS

Määräykset ja ohjeet muodostavat perinteisesti tärkeimmän hallinto-organisatoristen suhteiden muodon. Niitä esiintyy kaikilla hallinnonaloilla sekä hierarkkisissa että poikkihallinnollisissa, funktionaalisissa organisatorisissa suhteissa. Hallintokoneiston organisaation muutokseen liittyy olennaisesti enemmän tai vähemmän keskitettyjen ohjausjärjestelmien muodostuminen. Nekin konkretisoituvat määräyksinä ja ohjeina, joskin näiden ohjausprosessien oikeudellinen luonne kokonaisuudessaan poikkeaa eräissä kohdin perinteisten määräysten ja ohjeiden luonteesta ja käyttöyhteyksistä.

Vaikka määräysten ja ohjeiden merkitys mm. uusien organisatoristen suhdekompleksien muotoutumisen myötä on voimakkaasti lisääntynyt, niiden pysyvyyteen ja pätevyyteen liittyvät ongelmat ovat jääneet miltei kokonaan yhtenäisesti selvittämättä. Toisaalta näitä ongelmia ei ilmeisesti olekaan mahdollista ratkaista ilman edeltävää, näiden organisatoristen suhteiden käyttöyhteyksien ja sisällöllisten rajojen tutkimista. Etenkin uusien organisatoristen suhteiden yhteydessä myös em. ongelmat ovat korostuneet entistä selvemmin. Siksi määräysten ja ohjeiden muodollis-oikeudellisten piirteiden selvittäminen on myös käytännössä tärkeätä. (Kuten edellä on todettu, määräyksillä ja ohjeilla ei periaatteessa ole suurtakaan eroa. Sen vuoksi seuraavassa selvitetään vain määräyksiin liittyviä oikeudellisia ongelmia. Siinä esitetty koskee kuitenkin yhtä hyvin sitoviksi tarkoitettuja ohjeita.)

5.1. Määräysten pysyvyys

Määräysten ei katsota voivan saada oikeusvoimaa, koska ne luokitellaan hallinnonsisäisiin toimiin.¹ Toisin sanoen määräyksen antava elin ei

¹ Merikoski II s. 8 ja s. 64—65. Vrt. samoin perustein delegaation osalta Uotila s. 202. Ks. myös Westerberg s. 25—32 ja Risken s. 172 ss.

periaatteessa ole sidottu määräykseensä niin, ettei se voisi tarpeen vaatiessa ilman muuta muuttaa sitä tai kumota sen ja esimerkiksi antaa uudensisältöisen määräyksen. Määräysten pysyvyys on siten heikko, mikä liittyy oikeusvoimaisuuden periaatteen perusteiden tiettyyn ristiriitaisuuteen hallintotoiminnassa.

Tämä periaate liittyy hallinnossa, kuten *Merikoski* toteaa, toisaalta siihen oikeusturvallisuuden edellyttämään vaatimukseen, "ettei hallintotointen kautta muodostuneita oikeussuhteita voida koska tahansa ja miten tahansa järkyttää". Toisaalta kuitenkin hallinnon tarkoitusten saavuttaminen edellyttää "olosuhteitten vaihtelun sekä kehityksen ja jokapäiväisen elämän luomien uusien tarpeiden huomioonottamista".² Määräysten osalta oikeusturvallisuuden vaatimukset juuri kansalaisten oikeusturvan mielessä saattavat olla suhteellisen vähäiset, kun taas hallinnon tarkoitusten saavuttaminen ilmeisesti painottuu niissä huomattavasti enemmän. Tällainen vastakkainasettelu ei tosin vaikuta onnistuneelta: hallinnon tarkoitusten saavuttaminen ei voi periaatteessa olla ristiriidassa oikeusturvallisuuden kanssa. Myös määräysten pysyvyyden arvioinnissa on ilmeisesti tarpeen oikeusturvallisuuden käsittäminen laajemmin kuin vain hallintokoneiston toiminnan välittömän ulkoisen vaikutuksen kannalta. Tämän itse asiassa myöntää myös *Merikoski* edellyttäessään, että myös oikeusvoimaa vaille jäävillä hallintotoimilla on oltava "määrätynlainen pysyvyys ja vakavuus", jottei mielivalta pääsisi vaikuttamaan hallintotoimintaan.³

Oikeusvoiman ulottuvuudesta ja merkityksestä hallinto-organisaatiossa ei kuitenkaan ole olemassa nimenomaisia säännöksiä⁴ ja koko oikeusvoimaopin perusteet tältä osin perustuvatkin yleisprosessuaalisten periaatteiden analogiseen soveltamiseen ja varsin suuressa määrin myös määräysten hallinnon sisäisen erityisluonteen painottamiseen. Tästä johtuu myös ristiriitaisuus oikeusvoimaisuuden kriteereissä. Määräysten pysyvyyden sitominen pelkästään oikeusvoimaisuuteen ei annakaan ongelmista oikeaa kuvaa. Pysyvyyttä on siis pyrittävä erittelemään yksityiskohtaisemmin.

Keskeinen määräyksen pysyvyyteen liittyvä ongelma on, millä edellytyksillä määräyksen antanut elin voi muuttaa määräystä kumoamalla sen kokonaan tai osaksi, myöntämällä siihen poikkeuksia, peruuttamalla sen jne. Tällaiset määräyksen pysyvyyden edellytykset voidaan jakaa *muodollisiin* ja *asiallisiin*. Ensinnäkin on yleensä edellytettävä muuttamisen tapahtuvan samassa

² *Merikoski II* s. 61.

³ mt. s. 69.

⁴ Jonkin verran keinotekoiselta vaikuttaa *Merikosken* pyrkimys etsiä tältä osin johtoa vuonna 1759 annetusta asetuksesta ja vuonna 1796 annetusta kuninkaallisesta kirjeestä, ks. *Merikoski II* s. 64 s.

muodossa kuin määräyksen antaminen. Siten myös poikkeuksen salliminen määräyksestä edellyttää samaa muotoa tai ainakin alkuperäisessä määräyksessä edellytettyä nimenomaista oikeutta tähän.⁵

Määräysten muodolle hallintokoneistossa ei ole asetettu nimenomaisia vaatimuksia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että niiden antaminen olisi aina vapaamuotoista hallintotoimintaa, vaikka yleensä määräysten muodolla ei olekaan hallintokoneiston sisäisessä "virkamenettelyssä" samanlaista oikeudellista merkitystä kuin esimerkiksi välittömästi kansalaisiin kohdistuvassa hallintotoiminnassa.

Yleensä on katsottu määräysten voivan periaatteessa olla myös suullisia, vaikka kirjallista muotoa viranomaisten välisessä yhteydenpidossa onkin pidetty vallitsevana.⁷ Useimmissa tapauksissa määräykseltä on kuitenkin edellytettävä kirjallista muotoa mm. virkavastuun ja oikeusvarmuuden asettamisen vaatimusten johdosta. Kun ministeriön (ja valtioneuvoston) sitovaksi tarkoitettu määräys lisäksi edellyttää aina päätöstä, jolla yleismääräys annetaan, seuraa jo VNOS:n päätösten allekirjoittamista ja varmentamista koskevista säännöksistä, että näiden määräysten tulee yleensä olla kirjallisia. VNOS 58.2 §:n mukaan nimittäin "Toimituskirja tai kirjallinen ilmoitus ministerin tai virkamiehen ratkaisemasta asiasta on ratkaisijan allekirjoitettava ja asianomaisen esittelijän varmennettava. Milloin virkamies on ratkaissut asian ilman esittelyä, allekirjoittaa hän yksin toimituskirjan." (Myös valtioneuvoston päätöksiltä edellytetään kirjallista muotoa, VNOS 58.1 §). Lisäksi VNOS 55.2 §:ssä edellytetään joka tapauksessa myös sellaisista ministeriön päätöksistä, joista ei anneta toimituskirjaa, pidettävän päätösluetteloa, jonka asian esittelijä VNOS 55.3 §:n mukaan tarkastaa.

Tosin *toimituskirjan* määritelmä on jonkin verran horjuva. *Ståhlberg*⁸ lukee toimituskirjoihin (laajemmassa merkityksessä) myös viranomaisten väliset kirjelmät. *Merikoski*⁹ taas katsoo niillä yleisimmin tarkoitettavan asiakirjoja, jotka viranomaisen antaa asianosaiselle todistukseksi siitä, mitä asiassa on tapahtunut tai muutoin todistukseksi joistain oikeudellisesti merkittävistä seikoista. Merikosken käsitys vastanee yleistä käytäntöä, mutta ei liene estettä toimituskirjakäsitteen soveltamiselle myös laajemmassa merkityksessä. Esimerkiksi *AsiakJulkL* 3 §:ssä luetaan nimenomaan "myös viranomaisten väliseen kirjeenvaihtoon kuuluva" asiakirja toimituskirjaksi.¹⁰

⁵ Ks. *Ståhlberg* s. 112, *Merikoski II* s. 8. Vrt. *Uotila* s. 204. Esimerkiksi valtiontalouden säästö- päätöksissä vuosina 1976—1978 yleistavoitteet määriteltiin valtioneuvoston päätöksessä, jossa samalla oikeutettiin VVM myöntämään yksittäistapauksessa poikkeuksia ko. päätöksestä.

⁶ Tavallisen, ulospäin suuntautuvan hallintomenettelyn ja sisäisten virka-asioiden, virkamenettelyn eroa korostaa mm. yleismääräysten osalta *Merikoski 1968 a* s. 4—5 ja *Merikoski II* s. 74.

⁷ Ks. *Hermanson Förvaltningsrätt* s. 165—166, *Merikoski II* s. 77. Vrt. yleisesti *Herlitz II* s. 188 ja *Barfuss* s. 52—56.

⁸ *Ståhlberg* s. 126. Vrt. samoin *Willgren 1925* s. 330 s.

⁹ *Merikoski 1968* s. 401—402.

¹⁰ Vrt. kuitenkin *KielilL*, jossa tehdään selvä ero viranomaisten sisäisen virkakielen ja toimituskirjakielen välillä.

Myös keskusvirastojen antamat määräykset (ja ohjeet) ovat yleensä kirjallisia. Ainakin sikäli kuin ne on käsiteltävä keskusviraston istunnossa, ne ovat jo tämän perusteella välttämättä kirjallisia ja samaa muotoa voidaan edellyttää yleensä keskusviraston antamilta määräyksiltä.

Edellä esitetty ei kuitenkaan merkitse, että vain kirjalliset määräykset olisivat hallinnossa mahdollisia. Hallintoelin voi noudattaa myös ei-kirjallista määräystä, mutta sillä ei ole siihen velvollisuutta; ts. tällaiset määräykset eivät sido sitä, eikä myöskään määräyksen noudattamatta jättämisestä seuraa oikeudellista vastuuta. Käytännössä olisikin vaikeaa näyttää ei-kirjallisen määräyksen noudattamatta jättäminen toteen.

Määräysten muodolle voidaan edellä esitetystä johtaa myös se vaatimus, että niiden tulee yleensä olla asianmukaisesti allekirjoitettuja tai varmennettuja. Muutkin ennakkoluonteiset päätöksentekoodellytykset voidaan lukea määräysten noudattamiseksi, mutta niiden noudattamatta jättäminen ei yleensä sinänsä voi poistaa muuten sitovien määräysten noudattamisvelvollisuutta.¹¹

Erityisesti myös määräysten *kielille* asetettuja vaatimuksia määrittämään KieliL:n kolmannessa luvussa. KieliL 13.1 §:n mukaan ylemmän viranomaisen on kirjoitettava alemmalle viranomaiselle sillä kielellä, jota alempi lain 12 §:n mukaan käyttää asiassa, jossa on annettava toimituskirja. Sen sijaan KieliL ei suoranaisesti sääntelee kielivaatimuksia asioissa, joissa ei ole annettava toimituskirjaa. KieliL 13.1 §:n kielelle asettama vaatimuskin koskee lähinnä vain tiettyä, alemman viranomaisen käsiteltävänä olevaa asiaa koskevaa ylemmän viranomaisen kirjoitusta (esim. lausuntoa) sille. Sen sijaan se ei suoranaisesti koske ylemmän antamia yleisiä määräyksiä. Alempi viranomainen ei myöskään lain 13.2 §:n mukaan saa olla noudattamatta määräystä, joka on annettu toisella kielellä, jos viranomainen on velvollinen sitä ymmärtämään.¹² Siten keskusviraston ylemmältä elimeltä saamat määräykset ovat yleensä suomenkielisiä, vaikka ruotsinkielisetkin ovat periaatteessa mahdollisia. Myös keskusviraston alaiselleen elimelle antamien määräysten kieli määräytyy samojen periaatteiden mukaan.

Yleistä velvollisuutta määräysten julkistamiseen ei ole. Määräykset tulevat kyllä AsiakJulkL 3 §:n perusteella julkisiksi, kun ne on allekirjoitettu. Valtioneuvoston ja ministeriön päätökset voidaan lisäksi valtioneuvoston tai ministeriön määräyksestä julkistaa myös asetuskokoelmassa, jos päätöksellä on "yleisempi merkitys" (AsKokA 1.2 §). Käytännössä ei tähän kategoriaan mahdollisesta luettavista hallinnonsisäisiä määräyksiä ole julkaistu asetuskokoelmassa. Tosin eräissä yhteyksissä on katsottu, että hallinnollinen yleismääräys on voimaan tullakseen julkistettava asetuskokoelmassa tai muulla erityisellä tavalla.¹³ Tällöin on yleensä kuitenkin tarkoitettu sellaisia

¹¹ Vrt. Ståhlberg s. 328—329, Vilkkonen 1970 s. 246.

¹² Ks. myös Erich II s. 151.

¹³ Ks. esim. Kaira LM 1944 s. 64—65, joka katsoo, että ministeriön päätökset ovat aina hallinnollisluonteisia, vaikka ne sisältäisivätkin yleisesti noudatettavaksi annettuja määräyksiä. Ne voidaan julkaista asetuskokoelmassa ja "tätä julkaisemistapaa on käytettävä, milloin ministeriön päätös ei ole määrätty julkaistavaksi muulla tavalla". Kairalla ei käyttämästään sanamuodosta huolimatta kuitenkin liene tässä ollut mielessä ministeriön alaiselleen antamat määräykset. Vrt. Merikoski II s. 99—100 ja Holopainen 1975 s. 7.

hallinnollisia yleismääräyksiä, jotka välittömästi koskevat kansalaisia ja perustavat heille oikeuksia tai velvollisuuksia.

Määräysten pysyvyyden määrittämisessä on niiden muodon lisäksi kiinnitettävä huomiota myös määräyksen mahdollisiin oikeusvaikutuksiin. Erityisesti tässä suhteessa voitaisiin ajatella olevan merkitystä sillä, *milloin määräyksen muuttamiseen ryhdytään*. Yleensä ratkaisevana ajankohtana harkittaessa hallintotoimen peruutettavuutta on pidetty sen tiedoksi-antamista.¹⁴ Varsinaisen määräys-hallintotoimen osalta normaalia tiedoksi-antovelvollisuutta ei kuitenkaan yleensä ole, joten tällä ajankohdalla ei siten voi olla merkitystä. Sen sijaan määräys, jota ei vielä ole annettu toiselle hallintoelimelle, on aina peruutettavissa ja muutettavissa myös ilman jäljempänä mainittuja asiallisia edellytyksiä. Tuollainen määräys ei vielä ole voinut saada minkäänlaista vakavuutta tai pysyvyyttä. Ongelmallisempi on sen sijaan kysymys määräyksestä, jota noudattaen määräyksen saaja tekee varsinaisia hallintotoimia ja joka siis saattaa kohdistua välittömästi myös ulkopuolisen oikeusasemaan. Voitaisiin ajatella, että tällaisen määräyksen pysyvyys ja sitovuus myös tältä osin on suurempi kuin ensisijaisesti hallinnonsisäistä valmistelua (esimerkiksi TMAE:n laadintaohje) koskevan määräyksen. Useinhan tällaiset määräykset myös julkistetaan edellisiä laajemmin, koska niillä pyritään ohjaamaan hallintoelimen hallintotoimintaa.

Ongelmaa valaissee rinnastus delegoinnin peruuttamisen sallittavuuteen. *Uotila* katsoo, ettei delegointia voida peruuttaa sen jälkeen, kun delegoinnin perusteella tehty päätös on annettu tiedoksi asianosaiselle. Oikeusturvallisuuden kannalta olisi Uotilan mukaan arvelluttavaa, jos delegointi voitaisiin peruuttaa jo ennen tätä, mutta *sen jälkeen* kun kolleginen päätös on tehty tai päällikköviraston toimituskirja on allekirjoitettu ja varmennettu, silloin kun päätös on tehty esittelystä.¹⁵ Uotilan kantaa ei voida kuitenkaan välittömästi soveltaa määräysten muuttamiseen. Itse asiassa sillä, missä vaiheessa päätöksenteko määräyksen saajan elimissä on, ei voi sinänsä olla vaikutusta ylemmän viranomaisen annettavan määräyksen muuttamisen sallittavuuteen. Kysymys on vain siitä, onko määräystä ja missä muodossa noudatettava päätöksenteossa. Katsoisin, että muuten sitovaa määräystä on noudatettava,

¹⁴ Ks. *Tammio JFT 1944, Merikoski 1974 s. 172—177*. Yleisemmin *Merikoski II s. 59* katsoo, että "peruuttamisen edellytyksenä on yleensä se, että hallintotoimella ei vielä ole ehtinyt olla vaikutuksia, joita viranomainen ei hallitse. Toisin sanoen: peruuttaa voidaan vain hallintotoimi, jonka täytäntöönpanoa ei ole vielä aloitettu ainakaan viranomaiskoneiston ulkopuolelle ulottuvin vaikutuksin."

¹⁵ *Uotila s. 203*.

ellei sitä muuteta ennen se huomioonottaen tehdyn päätöksen asianmukaista allekirjoittamista ja varmentamista. Jo käytännöllisistä syistä päätöksentekijän on mahdotonta ottaa huomioon määräyksen muuttaminen tämän jälkeen, mutta ennen mahdollista päätöksen tiedoksiantamista, jota siis ei voi pitää ratkaisevana ajankohtana.¹⁶ Määräyksen antajan ei yleensä kuitenkaan tarvitse ottaa eikä se voikaan ottaa huomioon määräyksen saajan toimintaa. Asiaan vaikuttaa tietysti sekin, etteivät tällaiset määräykset voi tulla välittömästi sovellettaviksi.

Sen sijaan myös edellä esitetyt näkökohdat voivat tulla kysymykseen määräyksen sitovuuden *asiallisia edellytyksiä* arvioitaessa. Vaikka *Merikosken* esittämät muuttamisen asialliset edellytykset, joiden mukaan myös määräysten antaja voisi niihin "kajota vain, jos asian voidaan katsoa tulleen jollain tavoin uuteen vaiheeseen tai valaistukseen",¹⁷ voidaankin katsoa liian jäykiksi, on selvää, että perusteettomat määräysten muutokset eivät ole sallittuja. Tosin hallintoelimet voivat suhteellisen laajasti toimivaltansa puitteissa harkita, antavatko ne määräyksiä ja minkä sisältöisiä ne ovat tai myös olla antamatta määräyksiä. Epäasialliset, hallintotoiminnalle vieraat periaatteet eivät silti saa vaikuttaa myöskään tällaiseen hallintoelinten toimintaan. Sitovuutta harkittaessa on otettava myös huomioon se edellä viitattu seikka, että määräysten välillinen vaikutuspiiri on vaihteleva. Varsinkin sellaiset määräykset, joilla on erityisen suuri merkitys myös muille kuin suoranaisesti hallintotoimintaan osallistuville, ovat antajaansa sitovampia kuin vain hallinnon sisällä vaikuttavat. Tämä ei kuitenkaan johdu erittelemättömästä hallinnon sisäinen/ulkoinen oikeus -erottelusta, vaan asiallisista perusteista, ts. niistä vaikutuksista, joita määräyksillä voi olla.

¹⁶ Ks. myös *KHO 5.6.1975 t. 2340*: Kehitysmaista peräisin olevien tavaroiden tulli- ja tuontimaksueteuksista annetun lain (1971/973) ja sen täytäntöönpanosta ja soveltamisesta samana päivänä annetun ja 1.1.1972 voimaan tulleen asetuksen (1971/974) mukaan eräät yhtiön 1.1.1972 jälkeen maahan tuomat tavarat saatiin tuoda tullitta. Asiaan ei vaikuttanut, että VVM, joka lain ja asetuksen säännösten nojalla oli oikeutettu antamaan lähempiä määräyksiä po. tullivapauden toteuttamisesta, oli vasta 15.3.1972 antamallaan päätöksellä (1972/229) antanut sanotut lähemmät ohjeet ja samalla määrännyt, että mainittua päätöstä oli sovellettava vasta sen jälkeen, kun kehitysmää oli asianmukaisesti antanut TH:lle eräit ministeriön päätöksessä lähemmin selostettuja tietoja, mikä oli tapahtunut vasta 13.7.1972.

Vrt. *KHO 2.6.1976 t. 2290*: OpM oli päätöksellään 26.8.1970 määrännyt erään ammatillisen kurssikeskuksen johtajan opetusvelvollisuudeksi 150 tuntia vuodessa. Uudessa 3.2.1972 antamassaan päätöksessä, jonka AKH saattoi tiedoksi 18.2.1972 päivätyllä yleiskirjeellä, OpM määräsi sanotun kurssikeskuksen johtajan opetusvelvollisuuden vuoden 1972 alusta lukien 450 tunniksi vuodessa. KHO katsoi, ettei OpM:n päätöstä voitu soveltaa takautuvasti päätöksen tiedoksisaamisesta edeltävään aikaan.

¹⁷ *Merikoski II s. 69*.

5.2. Määräysten pätevyys

Hallintoelimen velvollisuus noudattaa määräystä ei ole ehdoton. Ilmeisesti lain tai perustuslain vastaisen määräyksen hallintoelin on velvollinen jättämään ilman muuta noudattamatta ja lainvastaisuuden (laajassa mielessä) ollessa tulkinnanvarainen hallintoelimellä on joka tapauksessa oikeus ilmoittaa oma kantansa määräyksen laillisuudesta sen antajalle, vaikka tämä ei sinänsä poistakaan määräyksen noudattamisvelvollisuutta. Tämä määräysten sitovuuden erityinen järjestyminen heijastuu (joskaan ei suoraan) myös niiden pätevyyden kriteereihin. Määräysten pätevyydessä onkin ensisijaisesti kysymys niiden sitovuudesta määräyksen saajan kannalta. Sen sijaan esimerkiksi oikeusturva- ja muutoksenhakuongelmat tulevat esiin vain välillisesti, jos lainkaan, määräysten pätevyyden arvioinnin yhteydessä. Tästä johtuu pakostakin myös, ettei määräysten pätevyydestä ole mahdollista esittää kovin täsmällistä ja yhtenäistä oikeuskäytäntöä.

Abstraktien normien pätemättömyyden on meillä yleensä katsottu olevan mitättömyyttä. Tämän on katsottu koskevan myös hallinnonsisäisiä normeja, joiden pätemättömyyttä on luonnehdittu termillä *non scriptum*.¹⁸

Yleisimmin määräysten pätemättömyyden luonnehtimista mitättömyydeksi on perusteltu sillä, että valitusoikeus mm. hallinnonsisäisistä normeista puuttuu. Nähdäkseni tämä seikka ei kuitenkaan sinänsä johda edellä mainittuun kantaan, sillä määräysten lainmukaisuus on mahdollista saattaa tutkittavaksi muulla tavalla kuin normaalia muutoksenhakutietä. Valitus-oikeuden puuttuminen on kyllä oikeusturvan kannalta yhteydessä mitättömyyteen, sillä normaalin muutoksenhakumahdollisuuden puuttuessa on oikeusturvan kannalta aiheellista tällaisissa tapauksissa harkita mitättömyysmahdollisuutta.¹⁹ Yleensä pätemättömyys-doktriinin periaatteet eivät ilmeisesti välittömästi sovellu määräyksiin.

Nähdäkseni painavampi perustelu juuri määräysten pätemättömyyden luonnehtimiselle mitättömyydeksi on HM 92.2 §:ään sisältyvä määräys, joka kieltää mm. virkamiestä²⁰ soveltamasta perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevaa asetuksen säännöstä. Tällä perusteella on katsottu, että tässä tarkoitettu pätemättömyys on otettava huomioon viran puolesta.²¹ Kun määräykseltä siten lain perusteella puuttuu velvoittavuus, sen voidaan katsoa olevan mitätön. (Tosin HM 92.2 § ei koske ainakaan välittömästi kaikkia

¹⁸ Rytkölä NAT 1965 s. 22.

¹⁹ Vilkkonen 1970 s. 85.

²⁰ Ks. virkamieskäsitteen ulottuvuudesta tässä yhteydessä Sipponen s. 666 alav. 69.

²¹ Ks. Uotila s. 220 s.

mahdollisia virheellisyyksiä määräyksissä.) Mitättömyyteen vaikuttaa myös se *Sipponen* painottama seikka, että ”siltä osin kuin po. säädös ylittää perustana olevan normin määräämät toimivaltarajat tai on vastoin voimassaolevia lakeja, ei ole syntynyt laillista säännöstä”.²²

Hedelmälliseltä täsmennykseltä määräysten pätevyys/mitättömyys -dikotomiaan vaikuttaa *Vilkkosen* esittämä kysymys, voiko mm. määräysten pätemättömyys olla myös kumottavuutta.²³ Vilkkonen asettuu sille ilmeisen perustellulle kannalle, että myös säädöksen mitättömyys on jollain tavalla todettava. Tähän on kuitenkin lisättävä, että mitättömyyden voi lainvastaisuuden ollessa ilmeinen, todeta myös määräyksen saanut viranomainen (ja oikeastaan sillä on tähän toteamiseen velvollisuuskin).²⁴ Tällöin ei tarvita välttämättä virheellisen määräyksen ”moittimista”, mitä Vilkkonen edellyttää. Pelkkä kieltäytyminen ilmeisen lainvastaisen määräyksen soveltamisesta on riittävä.²⁵

Toisaalta Vilkkonen katsoo, että virheellinen säädös voidaan todeta ”mitättömäksi”, mutta sitä ei voida kumota.²⁶ Tähänkin voidaan yhtyä, mikäli virheellisyys on ilmeistä. Sen sijaan muuten virheellisten määräysten ”pätemättömyys”, mikäli siitä ylipäänsä voidaan puhua, on juuri kumottavuutta (joskaan ei tuomioistuimessa). Varsinkin tällaisten määräysten virheellisyyden toteaminen edellyttää nimenomaan aktiivista toimintaa, jolla virheellisyys saatetaan asianmukaisen, lähinnä laillisuusvalvontaa suorittavan elimen tutkittavaksi, mutta tästä huolimatta määräystä on siis noudatettava, kunnes sen lainvastaisuus nimenomaan todetaan. Vaikka siis välittömän tottelemisvelvollisuuden ulottuvuus voi tällä tavalla vaihdella, on kuitenkin määräysten sitovuuden osalta periaatteena, ettei velvollisuus niiden noudattamiseen voi syrjäyttää hallinnon lainalaisuuden periaatetta,²⁷ ts. vaikka epäselvissä tapauksissa voidaankin joutua noudattamaan virheellistä määräys-

²² *Sipponen* s. 678.

²³ *Vilkkonen* 1970 s. 83—85.

²⁴ Ks. *Hakkila* s. 345, *Ståhlberg* s. 112, *Erich II* s. 168, *Honkasalo LM* 1943 s. 276. Tosin, kuten *Hiden* 1974 s. 341 ss. osoittaa, ei HM 92.2 §:ää säädettäessä haluttu ottaa kantaa siihen, tulisiko virkamiehille siinä säätää velvollisuus vai vain oikeus ko. tutkimiseen.

²⁵ Toinen asia on, että myös tällaisessa tapauksessa saattaa seurata virkasyyteprosessi noudattamatta jättänyttä vastaan. Ks. *KHO* 18.2.1954 t. 3987: Virkakäskyn noudattamatta jättäminen oli virkavirhe. Vrt. myös *Schnapp* s. 197 s. Toisaalta määräyksen saajan ja sen virkamiesten kannalta virheellisyyksien etsimisellä ei ole kovin suurta käytännöllistä merkitystä, koska virkavastuu ei yleensä kohdistu toimiin, jotka suoritetaan tulkinnanvaraisesti virheellisten määräysten mukaan. Ks. *Rytkölä LM* 1960 s. 598.

²⁶ *Vilkkonen* 1970 s. 83.

²⁷ Vrt. *Rytkölä* 1975 s. 63—64.

tä, tämä ei sinänsä korjaa tuota virheellisyyttä. Noudattamisvelvollisuus ei siten periaatteessa ole ristiriidassa normihierarkian kanssa.

Kun otetaan huomioon ero määräysten ilmeisen ja tulkinnanvaraisen lainvastaisuuden seurausten välillä, myös määräysten pätevyyden voidaan katsoa määräytyvän samalla perusteella. Siten ilmeisen lainvastaiset tai muuten virheelliset määräykset eivät ole ilman muuta pätemättömiä, vaan päteviä tai kumottavia. Viimeksi esitettyä tukevat myös ensinnäkin se, että jälkimmäiset määräykset ovat periaatteessa niiden saajan noudatettavia ja toiseksi se, että määräyksen antajan ei ole katsottu olevan velvollinen ottamaan huomioon tällaisten määräysten virheellisyyttä koskevaa alemman huomautusta korjaamalla määräys.²⁸

”Ilmeisesti lainvastaiset” määräykset. Ilmeisen lainvastaisuuden piiriin voivat kuulua muutkin kuin lain nimenomaisen säännöksen vastaiset virheet. Käytännössä juuri normihierarkialla on kuitenkin merkittävin asema ilmeisyyden arvioinnissa. Tämän lisäksi mitättömyyden aiheuttava virheellisyys voi liittyä toimivallan ylittämiseen. Sen sijaan muiden prosessuaalisten periaatteiden (esim. quorum-säännökset, esittelijän jääviys jne.) vastainen määräysten antaminen ei vielä ole sinänsä ilmeinen virhe.²⁹ Ainakaan määräyksen saajalle tällainen virheellisyys ei voi olla yleensä ilmeistä, eikä saajan tutkimisvelvollisuudenkaan voida katsoa ulottuvan tällaisiin määräyksen antamisen ennakkoluonteisiin edellytyksiin.

Toimivalta on mahdollista ylittää lähinnä asiallisesti tai asteellisesti. Ilmeinen asiallisen toimivallan ylitys lienee käsillä, jos esim. ulkoasiainministeriö ryhtyy määräyksiin ohjaamaan maatilahallituksen toimintaa, vaikka sillä eräissä ulkopoliittikan hoitoon liittyvissä kysymyksissä onkin funktionaalinen valvonta- ja osittain myös ohjausvalta, joka voi ulottua myös MaatH:een (esim. HM 33.2 §). Samoin VVM:n ennakolliseen finanssivalvontaan liittyvä määräys, joka koskee välittömästi keskusviraston hallintotoiminnan sisältöä saattaa olla ilmeisesti lainvastainen. Asteellisen toimivallan ylittävä määräys on myös ilmeisesti lainvastainen, jos ylempi antaa yksittäistapausta koskevan määräyksen tai jos esimerkiksi alempi pyrkii antamaan määräyksiä ylemmälle. Ylemmän viranomaisen alaiselleen antaman yleisen määräyksen lainvastaisuus ei sen sijaan kovin helposti voine olla ilmeistä mm. sen vuoksi, että asteellisen toimivallan luonne perustuu meillä suurimmaksi osaksi tulkintaan.³⁰

²⁸ Rytökölä LM 1960 s. 598. Vrt. Schnapp s. 182—185.

²⁹ Vrt. Uotila s. 215, joka katsoo, että vielä olennainenkaan virhe ei aiheuta mitättömyyttä, vaan virheellisuuden tulee olla ilmeinen. — Erityisesti määräysten osalta tulee edellyttää, että virheellisyys on ilmeistä määräyksen saajalle, mikä saattaa johtaa eroihin eri viranomaisten välillä.

³⁰ Tältä osin ei siis voida katsoa ulottuvan kovin pitkälle viranomaisen velvollisuuden tutkia hallintomenettelyn edellytykset, mm. viranomaisen toimivaltaisuus, mitä Uotila s. 220 s. painottaa.

Yleensä lieneekin oletettava, että yleinen määräys on sitova ja sitä on siis noudatettava, ellei ole aivan erityistä syytä olettaa, että määräys on lainvastainen.³¹ Tällainen ilmeinen lainvastaisuus ja siis velvollisuus olla noudattamatta määräystä syntyy, jos siinä esimerkiksi määrätään ryhtymään johonkin rikolliseen toimintaan tai muuten ilmeisesti lainvastaiseen tekoon.³² Sama on tilanne, jos esimerkiksi keskusvirasto määrätään toimittamaan tehtävä, joka kuuluu selvästi toisen hallintoelimen toimivaltaan tai jos keskusvirastoa kielletään ryhtymästä sen toimivaltaan selvästi kuuluvaan tehtävään. Ilmeisen lainvastainen olisi myös määräys, jolla pyritään vaikuttamaan keskusviraston lainkäyttöön yksittäistapauksessa. Sen sijaan muuten määräyksen sisällöllisten edellytysten vastainen määräys ei yleensä voi olla ilmeisesti lainvastainen.

Myös hierarkkisesti ylemmänasteisten normien vastaisuus voi olla ilmeistä. Tosin ilmeisyyden arviointi ei ole kovin yksinkertaista, mikä johtuu osittain myös hallinto-organisatoristen suhteiden oikeudelliseen määrittelyyn liittyvistä ongelmista. Esimerkiksi perustuslainvastaiset määräykset eivät hallinto-käytännössä välttämättä ole ilmeisesti lainvastaisia, koska niihin liittyy suhteellisen vaikeita tulkintaongelmia, joita ei oikeustieteessäkään ole liiemmin tutkittu.³³ Ilmeinen lainvastaisuus tulee lähinnä kysymykseen, jos määräys määrää jotain, joka on selvästi kiellettyä. Sama voidaan todeta määräyksestä, jolla pyritään kieltämään jotain, joka on selvästi sallittua. Esimerkiksi ministeriön määräys keskusvirastolle ryhtyä rajoittamaan jotain perusoikeutta olisi ilmeisesti lainvastainen, ellei tällaisen määräyksen antamiseen ole asianmukaisesti säädettyä valtuutusta.

Useiden perusoikeuksien yhteyteen liittyy säännös, jonka mukaan niiden käyttämisestä annetaan säännöksiä lailla tai ne ovat voimassa, mikäli siitä ei ole laissa poikkeusta säädetty. Voidaan kysyä, edellyttääkö poikkeuksen tekeminen perusoikeuteen aina laintasoista säännöstä, vai voidaanko laissa myös valtuuttaa alemmantasoisella säädöksellä esim. rajoittamaan perusoikeuden käyttämistä. Yleensä on katsottu tällainen valtuutus sallituksi.³⁴ Ja ilmankin tällaista valtuutusta on alemmantasoisissa säännöksissä, esim. kunnallisissa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tarkoittavissa säännöissä katsottu rajoittaminen sallituksi. Tällöin on yleensä kuitenkin edellytetty, että rajoitusta edellyttävä intressi on huomattavasti merkittävämpi

³¹ *Erich II* s. 160, *Sipponen* s. 677. Vrt. *Risken* s. 89—91.

³² Ks. *Ståhlberg* s. 178—180. Vrt. *Barfuss* s. 58 s.

³³ Tällaisia ongelmia sisältyy varsinkin uusiin organisatorisiin suhteisiin, joiden tosiasiallinen merkitys ei tule selvästi esiin niiden oikeudellisissa muodoissa.

³⁴ Ks. *Hiden* 1971 s. 73—76.

kuin perusoikeuden rajoittaminen.³⁵ Mikä tahansa rajoittaminen — esimerkiksi perusoikeuden käytön luvanvaraiseksi saattaminen — ei kuitenkaan ole mahdollista tällaisessa alemmassa säädöksessä.³⁶

Määräyksiin — erityisesti ministeriön keskusvirastolle vahvistamiin työjärjestyksiin — sisältyy joskus virkamiesten perusoikeuksia rajoittavia säännöksiä. Useimmiten on kysymys asuinpaikkaa koskevista määräyksistä: jotkin virkamiehet veloitetaan asumaan virantoimituspaikkakunnalla. Tällaiset määräykset saattavat olla HM 7.1 §:n vastaisia, ellei laissa nimenomaan oikeuteta rajoittamaan tätä oikeutta.³⁷ Tosin ne ovat hallintokäytännössä yleisiä; niitä on myös oikeuskäytännössä eräissä tapauksissa pidetty lainmukaisina,³⁸ ja teoriassa tällaista perusoikeuksien rajoittamismahdollisuutta on voimakkaasti puollettu ns. erityisen vallan-alaisuussuhteen käsitteellä.³⁹ Toisaalta kun on kysymys perusoikeuksista, ei nähdäkseni ole mahdollista katsoa pelkän hallintokäytännön ja siihen ilmeisesti osittain perustuvan oikeuskäytännön voivan oikeuttaa määräyksillä

³⁵ Ks. esim. *KHO* 4.2.1974 t. 504, jossa oli kysymys luvan edellyttämisestä mm. äänenvahvistimen käytölle ja eräille ilmoituksille. *KHO* katsoi nämä kunnallisessa järjestyssäännössä olevat rajoitukset sallituiksi: Kun otettiin huomioon, että sanan- ja kokoontumisvapautta on oikeus käyttää vain niin, ettei yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaaranneta ja että luvanhakumenettely on tarpeellinen po. laitteiden käyttämisestä tai ilmoitusten asettamisesta aiheutuvan sanotunlaisen vaaran välttämiseksi sekä että lupa nyt kysymyksessä oleviin toimenpiteisiin niihin käyttötarkoitukseltaan soveltuvilla paikoilla saadaan evätä vain, milloin yleisen järjestyksen tai turvallisuuden suojaaminen sitä vaatii, oli noiden määräysten antamista järjestyssäännöllä pidettävä lainmukaisena.

³⁶ Ks. *Hidden* 1978 s. 75—77. Vrt. kuitenkin edellisessä alaviitteessä selostetun *KHO*:n ratkaisun perustelut, jotka ovatkin ymmärtääkseni alttiita kritiikille.

³⁷ L valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta (1942/1030) 16 §:ssä edellytetään virkamiehen asuvan virkapaikan yhteydessä tai sen läheisyydessä, jos valtio on varannut virkamiehelle siellä asunnon. Ao. ministeriö voi kuitenkin määrätä myös toisin. Tämä säännös ei siis koske muita kuin virka-asuntoja.

Ks. myös *Ståhlberg* 1931 s. 139, joka katsoo, ettei mm. virkamielen kokoontumisoikeutta saa palvelussuhteen nojalla rajoittaa. Vrt. *Ståhlberg* s. 165 s. ja *Rytkölä* 1975 s. 58, joissa rajoitukset asumispaikan valinnalle katsotaan helpommin mahdollisiksi. Samoin *KM* 1979:26 s. 61 s.

Vrt. kunnallishallinnosta *KHO* 1959 I 13: Kunnan virkasäännön määräys, jolla yleisesti oli kielletty viranhaltijoita vapaasti valitsemasta asuinpaikkaansa, katsottiin lainvastaiseksi. *KHO* 1968 II 104: Kunnan kansakoulun ohjesäännössä ei voida määrätä, että kansakoulunopettaja on velvollinen asumaan kunnan alueella.

³⁸ Ks. esim. *KHO* 1939 II 4260 ja 1970 II 125.

³⁹ *Rytkölä* *NAT* 1965 s. 21—22 katsoo, ettei esim. virkamielen (joka on erityisessä vallan-alaisuussuhteessa) perusoikeuksia voida rajoittaa enempää kuin muiden kansalaisten perusoikeuksia, ”om inte vederbörande maktförhållandets karaktär det förutsätter eller om inte laglig befogenhet till denna inskränking uttryckligen medgivits”. *Rytkölän* esittämät varaukset sallivat laajat perusoikeuksien rajoittamiset niin haluttaessa. Vrt. *Risken* s. 168—170.

merkittäviin perusoikeuksien rajoituksiin. Ns. erityisen vallanalaisuussuhteen teoria on myös osoitettu useissa yhteyksissä kestäättömäksi tai ainakin kritiikille alttiiksi.⁴⁰

Sen sijaan varsinkin perustuslain keskeiset toimivaltanormit ovat nykyään eräissä tapauksissa siten tulkinnanvaraisia tai aukollisia, että ilmeisesti niiden vastaiset määräykset eivät liene hevin mahdollisia. Esimerkiksi budjetin valmistelua tai sen toteuttamista koskevat perustuslain nimenomaiset säännökset puuttuvat miltei täysin, vaikka eduskunnan budjettivallan sisällöstä onkin suhteellisen yksityiskohtaiset säännökset hallitusmuodossa. Perustuslain ja tällaisten määräysten suhdetta voidaankin arvioida vain kokonaisuutena, eikä siten yksittäisen määräyksen osan mitättömyydestä tässä yhteydessä kovinkaan helposti voi olla kysymys.⁴¹

Tulkinnanvaraisesti lainvastaiset tai muuten virheelliset määräykset. Mikäli määräys ei ole ilmeisesti lainvastainen, sen saaja on velvollinen noudattamaan sitä, vaikka se olisikin muuten virheellinen tai sen lainvastaisuus on epäselvä. Sama lienee periaatteessa todettava yleisten oikeus- ja hallintoperiaatteiden vastaisista määräyksistä,⁴² sillä niiden lainvastaisuus ei yleensä ole ilmeistä. Kun määräys siis sitoo kohdettaan, se voitaisiin määritellä päteväksi. Sillähän on tarkoitettu oikeudelliset vaikutukset. Tässä mielessä pätevyydestä ilmeisesti voidaankin puhua.

Määräyksen saaja voi ja sen pitääkin mikäli mahdollista kuitenkin ilmoittaa eroava käsityksensä, ”ennakkoepäyksensä” asiassa,⁴³ mutta tämä ei siis vielä poista määräyksen välitöntä noudattamisvelvollisuutta. Lisäksi tutkimisvelvollisuuden ja -oikeuden ulottuvuus voi vaihdella eri hallinnonaloilla. Spesifiä erikoisalaa hoitavan keskusviraston (esim. PRH) tottelemisvelvollisuus voi tässäkin suhteessa olla rajallisempi kuin esimerkiksi toimialaltaan suhteellisen laajan keskusviraston. Vaihtelua voi myös olla eri asiaryhmissä.

Velvollisuus noudattaa tällaisia määräyksiä ei kuitenkaan voi syrjäyttää hallinnon lainalaisuuden periaatetta, joka koskee kaikkea hallintotoimintaa sen eri tasoilla. Määräyksen lainmukaisuus on epäselvissä tapauksissa voitava

⁴⁰ Ks. esim. *Rupp* s. 41—43.

⁴¹ Periaatteessa tosin voidaan ajatella että määräyksen erillinen, itsenäinen osa voisi olla pätevä, vaikka se joltakin muulta osin todettaisiin mitättömäksi. Tällä kannalla on mm. *Erich II* s. 160. *Sipponen* s. 679 olisi kuitenkin valmis ulottamaan soveltamatta jättämisen mahdollisimman pitkälle ko. määräyksen osalta, koska ”se näyttää olevan ainoa uhka, jonka edessä leväperäinen asetuksen antaja katsoo aiheelliseksi korjata asetuksen”.

⁴² Vrt. *Makkonen* 1968 s. 180.

⁴³ *Erich II* s. 159, *Suviranta* 1961 s. 263, *Andersson* 1964 s. 77 s., *Rytikölä* 1975 s. 56. Samoin *Herlitz II* s. 190—196, joka painottaa velvollisuutta ”lyda med förstånd”. Vrt. kuitenkin *Hermanson Förvaltningsrätt* s. 163, joka vastustaa tällaista ”remonstraatio”-mahdollisuutta.

saattaa ja saatettava asianmukaisesti tutkittavaksi, vaikka tämä ei siis välittömästi poistakaan sen noudattamisvelvollisuutta. Ongelmana ovat kuitenkin tarvittavan abstraktin normikontrollin⁴⁴ muodot.

Määräyksen saanut hallintoelin voi itse kiinnittää sen antajan huomiota mahdolliseen lainvastaisuuteen tai muuhun virheellisyyteen. Tällainen mahdollisuus on aina olemassa, vaikka sen reaalinen merkitys tuskin on kovin suuri. Hallintokoneiston hierarkkiset organisatoriset suhteet ja virkamiesten asenteet saattavat nimittäin johtaa käytännössä siihen, ettei alempi elin hevin kieltäydy noudattamasta saamaansa määräystä tai esitä epäilyään sen lainmukaisuudesta.⁴⁵ Kuitenkaan tällä perusteella ei hallinnonsisäisessä toiminnassa voi periaatteessa syntyä lainvastaista sitovaa tapaoikeutta. Virheellisyyteen voidaan kiinnittää huomiota, vaikka määräystä olisi noudatettu pitkäänkin.

Lisäksi on mahdollista, että hallintoelin saattaa omasta aloitteestaan määräyksen lainmukaisuuden tutkittavaksi. Tosin virkakäskyn saanut virkamies ei voi hakea muutosta tuohon virkakäskyyn⁴⁶ ja vastaavasti on katsottava, ettei hallintoelin voi hakea normaalissa muutoksenhakumenetelyssä muutosta saamansa määräykseen.⁴⁷ Tämä johtuu jo HVaL 3.2 §:n sisältämästä säännöksestä, josta on johdettavissa kiello valittaa virkakäskystä. Käytännössä reaalisin mahdollisuus hallintoelimen saada määräyksen laillisuus tutkittavaksi on saattaa asia oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen tutkittavaksi.⁴⁸

Oikeuskanslerin tulee HM 46 §:n mukaan mm. ”valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia”. Oikeusasiamies taas valitaan HM 49 §:n mukaan valvomaan ”lakien noudattamista tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnassa”. Kun EOA:n JS 1 §:n mukaan oikeusasiamies valvoo, ”että tuomarit ja muut virkamiehet noudattavat lakeja ja asetuksia sekä viranomaisille annettuja johtosääntöjä”, tähän on katsottava sisältyvän myös hallintoelinten antamien määräysten laillisuuden valvomisen.⁴⁹

⁴⁴ Termiä käyttää Merikoski 1968 a s. 5.

⁴⁵ Ks. Uotila s. 222, Sipponen s. 678.

⁴⁶ Ks. Erich II s. 150, Uotila s. 220, Andersson 1964 s. 77, Sipponen s. 671, Hallberg s. 351.

⁴⁷ Vrt. Suviranta 1961 s. 263—265.

⁴⁸ Ks. myös Hallberg s. 349—350.

⁴⁹ Tosin Hiden 1970 s. 83 katsoo, ettei valvonnan piiriä määriteltäessä ole pyritty kahden erillisen kontrollikohteen — virkamiehen ja viranomaisen — osoittamiseen, koska viranomaiskäsitteellä ei ollut asiasta säädettyä vakiintunutta sisältöä ja koska termi virkamiehet sisälsi myös viranomaiset. Käytännössä tällä erotelulla voi kuitenkin nykyään olla merkitystä esim. vastuukysymysten yhteydessä.

Hallintoelin voi tehdä kantelun sekä oikeuskanslerille että oikeusasiamiehelle. Tosin OKa:n OS 5 §:n kirjaimen mukaan voitaisiin katsoa, ettei hallintokoneistoon kuuluva hallintoelin, jolta puuttuu erityisesti suojattu oikeus toimivaltansa, olisi oikeutettu kantelun tekemiseen. Tuon lainkohdan asettamana edellytyksenä on nimittäin, että ”joku ... kantelee siitä, että häntä on laillisessa oikeudessaan sorrettu”. (EOA:n JS 7 § edellyttää vain, että ”joku... kirjallisesti tekee kantelun ... viranomaisen toimenpiteestä”.) Kun oikeuskanslerinkin valvontavalta on kuitenkin varsin itsenäinen ja oma-aloitteinen, ei olisi johdonmukaista katsoa, että oikeus kantelun tekemiseen oikeuskanslerille puuttuisi viranomaisilta. Hallitusmuotoon sisältyvät oikeuskansleria koskevat perusnormit eivät myöskään sisällä rajoituksia sille, kuka voi tehdä aloitteen jonkin toimen laillisuuden tutkimisesta.

Hallintoelin voi myös saattaa määräyksen lainmukaisuuden tutkittavaksi määräyksen antajaa ylempään elimeen.⁵⁰ Niinpä keskusviraston antamat määräykset voidaan saattaa hallinnonalan ministeriön tutkittaviksi mm. sillä perusteella, että ministeriön tehtäviin kuuluu valvoa hallintoa omalla toimialallaan (HM 44.2 §). Periaatteessa on ehkä mahdollista saattaa myös ministeriön antaman määräyksen laillisuus valtioneuvoston tutkittavaksi, vaikka tätä ei nimenomaisesti lainsäädännössä edellytetäkään.⁵¹ Lisäksi tasavallan presidentti valvoo HM 32 §:n mukaan valtion hallintoa. Epäilemättä tämän valvonnan piiriin voi kuulua myös määräysten laillisuuden valvominen. Tätä valvontaa voi tehostaa mm. se, että presidentillä on ylin toimeenpanovalta (HM 2.3 §) ja laaja asetuksenanto-oikeus (HM 28 §).

Määräysten laillisuus voi kuitenkin tulla tutkittavaksi myös muulla tavalla, muiden kuin määräyksen saajan omasta aloitteesta. Tavallisen hallinto-oikeudellisen valituksen yhteydessä on nimittäin mahdollista tutkia myös sen määräyksen laillisuus, joka huomioon ottaen valituksenalainen päätös on tehty.⁵² Myös KHO:ssa on hallintopäätöksestä tehdyn valituksen tutkimisen yhteydessä joissain tapauksissa tutkittu myös tällainen määräys.⁵³ Hallinto-oikeudellisen valituksen pohjalta voi kuitenkin vain pieni osa määräyksistä

⁵⁰ Merikoski 1953 s. 30 s. toteaa, että virkavalvontaa harjoittavat ensisijaisesti kunkin hallinnonhaaran ylemmänasteiset viranomaiset.

⁵¹ Tosin Erich 1924 s. 81 katsoo valtioneuvoston valvontavallan kuuluvan ministeriölle.

HM 71.2 §:n perusteella erityisesti varainkäytön ohjaukseen liittyvät määräykset voivat tulla myös valtiontilintarkastajien ja sitä kautta eduskunnankin tutkittaviksi, ks. myös KM 1971 B 119 s. 5.

⁵² Ks. Andersson 1964, s. 75.

⁵³ Uotilan s. 228 esittämä kanta, jonka mukaan ”valitusviranomaisen on viran puolesta tutkittava kaikki alemmassa portaassa suoritetun hallintomenettelyn edellytykset” johtanee myös velvollisuuteen ko. määräysten tutkimiseen. Ks. myös Sipponen s. 675 s.

tulla lainkäyttöelinten tutkittavaksi, kun suurin osa niistä ei välittömästi johda hallintopäätöksiin.

Sen sijaan periaatteessa ajateltavissa olevat sellaiset määräykset, jotka ulottavat vaikutuksensa faktisesti myös hallintokoneiston ulkopuolisiin,⁵⁴ voivat olla hallintovalituksen kohteena, mutta muuten ei määräyksistä saa valittaa. Myös HM 93.2 §:n perusteella voi jokainen ”joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin kautta”, vaatia virkamiehen tuomitsemista rangaistukseen tai ilmoittaa virkamiehen pantavaksi syytteeseen. Määräysten hallinnonsisäisen luonteen vuoksi on käytännössä tuskin kuitenkaan mahdollista, että HM 93.2 §:n perusteella yleensä voitaisiin ryhtyä toimiin pelkän lainvastaisen tai virheellisen määräyksen johdosta. Jos tällaiseen prosessiin kuitenkin joudutaan, siinä on kuitenkin tutkittava myös mahdollisen laittomaksi väitetyn määräyksen oikeudellinen luonne. (Ministerin antaman määräyksen osalta on huomattava, että MinVastuuL rajoittaa niitä perusteita, joilla tällaisen määräyksen antanut ministeri voidaan saattaa oikeudelliseen vastuuseen ja vastaavasti määräyksen laillisuus tutkittavaksi. MinVastuuL 7 §:n mukaan edellytetään joko selvästi lainvastaista menettelyä virkakoneistossa tai avullisuutta ilmeiseen laittomuuteen.)⁵⁵

⁵⁴ Ks. esim. *Hallberg* s. 353.

⁵⁵ Ks. *Uotila* s. 232—235.

Summary

THE POSITION OF CENTRAL ADMINISTRATIVE BOARDS IN STATE ADMINISTRATIVE MACHINERY

A Introduction

1. Background

The state central administration has greatly expanded in Finland since the latter half of the 1960's. The state personnel has remarkably increased which can be demonstrated by following figures:

Number of civil servants 1923-1978:

1923	45000
1939	56500
1947	84300
1959	82500
1969	100900
1978	111400

At the same time the number of state employees has increased. In 1977 it totalled to approximately 69000. The expansion of the state machinery can especially be seen in the administrative organisation. In 1975 13 % of the civil servants were stationed in government departments (ministries), 30 % in central administrative boards and 37 % in other central executive organs. The administrative machinery has also become quite differentiated and diffuse. The number of offices and bureaus in departments and boards has risen remarkably. In 1950 there were 177 such units, in 1960 226, in 1970 410 and in 1975 the number had risen up to 500 units.

The fact that the state administration in Finland is concentrated mainly in different central administrative boards and other such central executive units is to a great extent due to a long historical tradition. A basis for the importance of

boards was created already under the Swedish rule (up to 1809). During the Russian rule (up to 1917) most of the present-day central administrative boards were founded. It was, however, not before the latter half of the 1960's and early 70's that new such organs have been founded. The founding of eight such new central authorities indicates a rise in the importance of the board-level administration. This also demands increasing attention to their functioning and legal position.

The central administrative boards being studied here are the Boards of Customs, and the State Railways, the National Housing Board, the General Direction of Posts and Telegraphs, and the National Boards of Taxes, Building, Education, Vocational Education, Survey, Waters, Agriculture, Forestry, Public Roads and Waterways, Aviation, Trade and Consumer Interest, Navigation, Social Welfare, Health, and Labour Protection as well as the National Patent and Register Board.

2. Main Problems

The organisation of the administrative machinery has been studied only little in Finnish public law. To a certain degree this is due to such practical reasons as the lack of interest in the problems posed by its organisation and the uproblematic functioning of the machinery. To a yet greater degree the reason can be found in deliberately set limits to the study. It has not been considered to be the task of public administrative law to study the organisation of public administrative machinery. Such a limitation has a certain basis having to do with the theory of the science, the historical background of its genesis as well as politico-ideological factors. The influence exercised by such a limitation originally deriving from the positivism in German public law appears to have been quite significant in Finnish public law. Moreover, one of the reasons can be found in the relative undeveloped state of this branch of legal science.

One of the most typical features in which the limitation mentioned above finds expression is the qualitative difference made between the legal nature of the inner sphere of the administrative machinery and its actual functioning. Instead of concentrating in an analysis of the really existing and concrete legal differences and features of these two spheres the traditional doctrine categorically and a priori reduces strict limits to the legal regulation and legal study of this sphere.

In the traditional doctrine it has not been considered possible to regulate the inner sphere of administrative machinery legally. Furthermore, it has not been possible to ordinarily study it by legal science. At its strictest this theoretical limitation has been applied in traditional German jurisprudence. Its influence can be shown in Finnish public law as well.

Consequently, an essential distinction in this study has to do with the grade of legality of these spheres and the possibility of their legal analysis. Thus the first problem posed in this study is connected with the definition and specification of its subject matter. Even the conditions set by the inner logic of the science should be shown. The question is, whether it is possible to study the state administrative organisation juridically and how this kind of study should be carried out? In this respect the problem has also to do with the specific features of the interdependence of state and law as manifested in the administrative machinery.

A second problem, connected with the first one, is the grade of legal regulation of the administrative organisation. What is specifically legal in it; which are the essential legal arrangements, attributes, and features which the legal study especially could grasp? It is argued that when studying the position of a public administrative organ in the administrative machinery the basic and distinctive legal attributes in this respect are first *the competence* of the administrative organ. This concept contains both its outward appearance — the public authority — and the inner organisatory competence which is manifested in relation to other administrative organs. The second distinctive feature consists of *the administrative organisatory relations* between administrative units.

By studying the competence and the organisatory relations it should be possible to analyse the organisatory structure of the administrative machinery fairly clearly. These two problems — the legal prerequisites of studying and specifying the position of central administrative board — will be discussed in chapter B.

A third, in a way preliminary problem is connected with the two aforementioned problems. By analysing the organisatory structure of an administrative machinery and its legal attributes it is not possible to bring out the position of a concrete administrative organ (type of an organ) in an administrative organisation. The actual *functioning* of a thus specified organ must also be taken into account. For — as it is argued in this study — the structure of an administrative organisation and its functioning and functions have a fairly close connection. They both have an influence on one another.

The organisatory structure of an administrative machinery has more or less immediately taken the form required by its functions. In Finland this influence of the functions comes out mainly in two features: the expansion of the machinery of administrative authorities and especially that of the central administrative boards and more recently the intensification of (hierarchical) organisatory relations. On the other hand the structure of the administrative organisation exercises certain influence on its functioning as well; among other things on its nature. This third problem — the interdependence of the

organisatory structure and its functions — will be studied in chapter C.1.

An analysis of these three preliminary problems will provide a basis and a framework for an analysis of the main problem — the legal position of central administrative boards. The basic task of this study is to analyse this problem, and to point out the essential and characteristic elements of this position. Special attention will be given to its different legal attributes, the contents of the juridical and administrative praxis and their relations. The legal position of the central administrative boards will be analysed through its two basic aspects: the division of competence(s) and administrative organisatory relations within the administrative machinery.

B. PREREQUISITES OF A LEGAL STUDY OF THE STATE ADMINISTRATIVE MACHINERY

1. Administrative machinery and its legal study

How the subject matter of administrative legal science is determined depends on both the level of development of the science and its object. In Finland especially the inner factors of the science have had influence in this respect due to close connections with the traditional German administrative jurisprudence. Such names as Paul Laband and Otto Mayer can be mentioned in this connection. Such concepts as legal rule and legal relation have not been considered to be applicable to the inner organisation of administrative machinery. On the basis of an analysis of the stands taken to the scope of application of such basic concepts it is shown that a legal study of the organisation of the administrative machinery has been considered neither possible nor even necessary.

2. The organisation of state administrative machinery

Organs are determined as state organs on formal legal grounds. It is argued that this kind of determination has become necessary first in the capitalist type of state. On the other hand it has been usual to deny the possibility of the legal nature of relations between state administrative organs. The limitations and inconsistency of this point of view will be shown.

3. On the method of studying the legal position of central administrative boards

On studying the position of central administrative boards one has to start with the concrete material and analyse it thoroughly. In a legal study special attention is due to the legal and formal attributes, modes, and conditions of this position. On the basis of such a thorough analysis it should be proceeded to a synthetisation of the material. The most essential attributes of the legal position

of a central administrative board should be concretized at the same time considering the nonessential, secondary, and incidental but really existing features in that position.

C. THE FACTORS IN FINNISH CENTRAL ADMINISTRATIVE MACHINERY DETERMINING THE POSITION OF CENTRAL ADMINISTRATIVE BOARDS

1. Introductory remarks

The present, independent position of central administrative boards was established in the beginning of this century. In the 19th century the organisatory structure of the administrative machinery was still quite concentrated. The relations of subordination were strongly hierarchic, and the organisation was centralized. Subordinate authorities owed obedience to higher administrative organs. They took direct orders from higher authorities even regarding their decision making in detail.

In contrast to this a new line of legal interpretation was created in the beginning of this century. It stressed the independent organisatory position of central administrative boards. On the other hand clear limits were set for hierarchical organisatory relations. For a certain part, the background of this change in the interpretation can be found in a defence against the strengthening Czarist rule in Finland at the end of the 19th century — the central administrative boards were for the most part led by Finnish men. The boards were also considered to be more independent of political influence. This was emphasized especially after the Civil War (1917—1918).

The expansion of the administrative machinery and the strengthening of administrative regulation have led to a certain conflict with this traditional doctrine emphasizing the independent authority of administrative organs. During the latest decades there has therefore developed a tendency towards establishing new organisatory steering relations, which would not formally conflict with this doctrine but which would actually make it possible to steer the functioning of this diffuse system.

2. Different aspects of competence

The concept of competence of an administrative organ can be separated into functional, hierarchical and regional aspects. Since the authority of the central administrative boards is nation-wide the regional aspect does not have special importance. Instead, the main determinant of the organisatory position of an administrative organ is the nature of its hierarchical competence — whether it is independent or unindependent. The functional aspect of the competence

concerns mainly relations between such organs. There can be seen a tendency towards an increase in the amount of relations of coordination and cooperation.

As to their hierarchical competence the central administrative boards are principally independent. This means that a hierarchically higher organ (ministry) may give to the central administrative board only directions of a general character but no commands regarding a single decision. The nature of the hierarchical aspect of competence varies, however, to some extent depending on whether the subordinate authority exercises normal administrative authority, whether it applies law or sets general norms. A central administrative board has the greatest independency when applying law.

3. Administrative-organisatory relations

Competence and organisatory relations are organically related to one another. The nature of competence — especially the hierarchic aspect of it — determines also the limits of organisatory relations. On the other hand organisatory relations can also modify the nature of hierarchic aspect of the competence. Especially the last mentioned tendency has to do with the new administrative-organisatory relations.

The most important of them are, for the first, those connected with *the economic resources* of administrative action. In the preparation of the state budget and its implementation the steering of central administrative boards has been greatly strengthened. A central authority in this is the Ministry of Finance which steers both activities. *The planning of administrative activity* has actually started in the late 60's. In it there can be distinguished the planning of state economy and the planning of the contents of administrative action. These plans are being drawn up and decided upon inside the administrative machinery without parliamentary discussion. The Ministry of Finance has a central position even in the steering of planning.

The steering of the number and structure of *the state personnel* has become effective in mid 70's. The present legislation concerning civil servants has, however, prevented the concentration of an effective personnel policy. There are, however, plans to transform the present, fairly stable status of civil servants in order to enable an intensification of such a policy.

The development of organisatory relations has been fastest in the area of steering the (material) conditions of administrative activity. Organisatory relations aimed directly at the contents of administrative activity have not been intensified. In fact, the new organisatory relations can, however, determine quite closely the limits of independent action of the central administrative boards. This development has not taken place without conflicts inside the administrative machinery.

Liitteet

Viitatus KKO:n ja KHO:n ratkaisut

Ratkaisun jälkeen mainittava numero viittaa tekstin sivulle.

KKO

1941 II 3 243—

KHO

1925 I 2 326
1930 II 329 278
1933 II 1527 326
1937 II 1219 268
1938 II 1721 278
1939 II 534 278
1939 II 4260 326, 400
1945 I 25 285
1945 II 447 268
1946 II 203 272
1948 II 98 278
1952 II 123 278
1952 II 289 191
1954 I 6 291
1954 II 629 192
11.1.1954 t. 5236 192
18.2.1954 t. 3987 397
1956 II 98 327
1957 II 264 273
1958 II 22 278
1958 II 239 276
1959 I 13 400
1959 II 213 320
1961 II 570 273
1962 II 400 278
1962 II 541 271
1964 II 98 276
1965 II 4 242
1967 II 145 251
1968 II 104 400
1968 II 152 268

1969 II 4 319
1969 II 5 279
1969 II 6 279
1969 II 124 291
1970 I 3 191
1970 II 1 191
1970 II 125 327 400
1972 II 9 333
28.4.1972 t. 1619 327
1973 II 1 319
1973 II 147 325
15.1.1973 t. 130 192
22.1.1973 t. 4700 242
4.2.1974 t. 504 400
9.8.1974 t. 2914 284
1975 II 69 271
1975 II 74 327
1975 II 89 271
1975 II 111 283
5.6.1975 t. 2340 395
1976 II 109 283
1976 II 127 272
2.6.1976 t. 2290 395
17.6.1976 t. 2510 276
11.10.1976 t. 3770 245
1977 II 319
1977 II 88 189
10.2.1977 t. 494 a 252
28.9.1977 t. 3779 191
13.1.1978 t. 99 289
1.6.1978 t. 2663 191

Asiahakemisto

- alistaminen 272—, 282—
- analyysi 107—
- anslyyttinen suuntaus 97—
- asiakirjan julkisuus 317—
- budjettipäätös 364—
- byrokratian mallit 32—
- dialektinen deduktio 110
- fiktiivinen hallinto 175, 372
- hallinnon lainalaisuus 194—, 221—, 262—, 338—
- hallinnon määrittely 180—
- hallintokoneiston sisäiset asiat 279—
- hallintolaitoskomitea 123—
- hallintomenetelmät 144—
- hallinto-oppi 25, 60
- hallintotoimi 53—, 144—, 213—
- hallitusasia 261—, 295—
- hallitustoiminta 68—
- intressiedustus 64—
- järjestelyvaltuus 339
- kameraalioikeus 50
- kehysbudjetti 348—, 373
- keskitetty hallinto 3, 123—, 132, 311—
- keskusviraston määritelmä 3
- keskusviraston perustaminen 174—, 198—
- kollegiojärjestelmä 117—
- konkretisointi 114—
- käsitteelliskonstruktiiivinen metodi 94—
- lainvoima 93
- lääninhallitus 307—
- ministeriöorganisaatio 30
- ministerihallitus 130—
- oikeuden dualistisuus 85—
- oikeuslähteet 293—
- oikeussuhde 56—
- oikeussääntö 55—, 293—
- oikeusvaltio 31, 197—
- oikeusvoima 93
- orgaanikompetenssi 78—
- organisaatiotyypit 146—, 165—
- organismianalogia 37—, 72
- parlamentarismi 68, 263—
- perusbudjetti 356
- pidätys-oikeus 267—, 282—
- poliisioikeus 50
- poliittinen järjestelmä 63—
- positivismi 39—, 44, 51—
- prosessuaalinen oikeussubjektius 241
- päätösvalan delegointi 188—, 278—, 303—, 394—
- rahastot 163—, 209—
- suorittava hallinto 138
- systemitarkastelu 111
- systematisointi 108
- toimituskirja 392—
- toimivaltariidat 93, 254—
- traditionaalinen toimivalta 192—, 331
- työjärjestys 385—
- työsuojelunormit 230—, 316
- työvoiman uusintaminen 153—, 203
- valitusastejärjestelmä 129, 269—, 332—
- valtion tehtävät 137—
- valtion teollisuuslaitos 158—
- valtionyhtiöt 160—
- vapaa harkinta 205—
- virastomainen liiketoiminta 158, 323—
- virkaehdotus 377—
- virkakäsky 105, 325—
- välillinen valtionhallinto 66, 140
- yleiset materiaaliset tuotannonehdot 152—, 203
- ylimääräinen virkamies 381—